

FFI RAPPORT

Japan – ut av skyggen av amerikansk militærmakt?

Tore Nyhamar

FFI/RAPPORT-2007/01599

Japan – ut av skyggen av amerikansk militærmakt?

Tore Nyhamar

FFI/RAPPORT-2007/01599

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT
Norwegian Defence Research Establishment
Postboks 25, 2027 Kjeller, Norge

FORSVARETS FORSKNINGSINSTITUTT (FFI)
Norwegian Defence Research Establishment

UNCLASSIFIED

P O BOX 25
 NO-2027 KJELLER, NORWAY
REPORT DOCUMENTATION PAGE

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

| | | |
|--|--|--------------------------|
| 1) PUBL/REPORT NUMBER FFI/RAPPORT-2007/01599 | 2) SECURITY CLASSIFICATION UNCLASSIFIED | 3) NUMBER OF PAGES 77 |
| 1a) PROJECT REFERENCE FFI-I/888/911 | 2a) DECLASSIFICATION/DOWNGRADING SCHEDULE - | |
| 4) TITLE Japan – ut av skyggen av amerikansk militær makt? Japan – out of the Shadow of American Military Power? | | |
| 5) NAMES OF AUTHOR(S) IN FULL (surname first) NYHAMAR Tore | | |
| 6) DISTRIBUTION STATEMENT Approved for public release. Distribution unlimited. (Offentlig tilgjengelig) | | |
| 7) INDEXING TERMS IN ENGLISH: IN NORWEGIAN: | | |
| a) <u>Japan</u> | a) <u>Japan</u> | |
| b) <u>Defence policy</u> | b) <u>Forsvarspolitik</u> | |
| c) <u>Security policy</u> | c) <u>Sikkerhetspolitikk</u> | |
| d) <u>Missile defence</u> | d) <u>Missilforsvar</u> | |
| e) <u>USA</u> | e) <u>USA</u> | |
| THESAURUS REFERENCE: | | |
| 8) ABSTRACT The report finds that Japan is moving away from restrictions on the use of military power imposed after the defeat in World War II. The Self Defense Forces now have more robust rules of engagement and geographical limitations on their use have been lifted. Moreover, Japan is moving more rapidly operationally than the slow constitutional reform process would suggest. The military normalization, however, does not mean that Japan has abandoned the security arrangements of the last 60 years. On the contrary, the move towards military normalization is a deliberate Japanese policy to maintain its existing security arrangements, particularly the alliance with the USA. Consequently, the Japanese relationship with the United States is stronger than it ever has been. The area of closest cooperation is missile defense, attempting to address Japan's most serious security challenge: North Korea. Japan has also been able to use the American alliance to reform its defense without unduly alarming its neighbors. Nevertheless, the enhanced legal and operational capacity does give Japan an increased freedom to act. It also makes Japan more likely to play an active role in international peacekeeping operations. | | |
| 9) DATE 2007-06-19 | AUTHORIZED BY This page only Jan Erik Torp | POSITION Director |

ISBN 978-82-464-1226-9

UNCLASSIFIED

SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE
 (when data entered)

INNHOOLD

| | Side | |
|--------|--|----|
| 1 | INNLEDNING | 7 |
| 1.1 | Militærmakt og moderne konflikter | 7 |
| 1.2 | Normalisering og japansk forsvarspolitikk | 8 |
| 1.3 | Fremgangsmåte | 10 |
| 2 | JAPANS VEI MOT NORMALISERING | 10 |
| 2.1 | Konstitusjonelt og traktatmessig grunnlag | 11 |
| 2.1.1 | Japansk militær praksis I: Irak | 13 |
| 2.1.2 | Japansk militær praksis: Det indiske hav | 17 |
| 2.2 | Japan og USA: Felles strategi, USAs styrker i Japan og missilforsvar | 19 |
| 2.2.1 | Felles japansk-amerikansk strategisk grunnlag (Februaravtalen) | 19 |
| 2.2.2 | De amerikanske militære styrker i Japan | 20 |
| 2.3 | Regionalt trusselbilde | 22 |
| 2.4 | Endring av Grunnlovens paragraf 9 | 25 |
| 2.5 | Trusler mot sentrale befolkningssentra og øyperiferien i sør | 26 |
| 2.6 | Mobile militære kapasiteter med tyngdepunkt lenger sør | 27 |
| 2.7 | Førsteprioriteten: Missilforsvar | 29 |
| 2.7.1 | Planlagte kapasiteter | 30 |
| 2.7.2 | Foreløpig rettsgrunnlag for missilforsvaret | 35 |
| 2.7.3 | Militær integrasjon med USA | 36 |
| 2.7.4 | Japans politiske og militære strategi for handlefrihet | 38 |
| 2.7.5 | Opinionen og grunnlovsendring | 41 |
| 2.7.6 | Parlamentet og grunnlovsendring | 41 |
| 2.8 | Interoperabilitet og japanske styrker: Fra ingenting til amerikansk høyintensitet? | 43 |
| 2.8.1 | Japans utgangspunkt | 43 |
| 2.8.2 | Ny Japansk deltagelse i internasjonale øvelser | 44 |
| 2.8.3 | Vil øvelser gi fullt samarbeid med USA? | 47 |
| 2.9 | Japansk opinion, ekspedisjonsstyrker og Irak | 48 |
| 2.10 | Økonomien: Hva finnes det egentlig penger til? | 50 |
| 2.10.1 | Omlokaliseringskostnader av amerikanske baser | 51 |
| 2.10.2 | Budsjettprosessen og finansieringen av missilforsvaret budsjettåret 2006 | 54 |
| 2.10.3 | Budsjettprosessen og finansieringen av missilforsvaret budsjettåret 2007 | 54 |
| 3 | TILLØP TIL KONKLUSJON: FRA HVA KAN JAPAN TIL HVA VIL JAPAN? | 57 |
| 3.1 | Konkrete utfordringer for Japan: Nord-Koreas missiler og kjernevåpen | 60 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1.1 | Spørsmålene: Aktivisme og nasjonal profil | 60 |
| 3.1.2 | Begivenhetene: Missiltest og test av kjernefysisk ladning | 61 |
| 3.1.3 | Debattene om Japans restriksjoner på bruk av militærmakt | 65 |
| 3.1.4 | To japanske tabuer for fall? Forkjøpsangrep og kjernevåpen | 69 |
| 3.1.5 | Japans Nord-Korea strategi | 72 |
| 3.2 | Kan Japan utvikle en integrert militær og politisk strategi? | 75 |
| A | LISTE OVER FORKORTELSER OG TEKNISKE TERMER | 77 |

Japan – ut av skyggen av amerikansk militærmakt?

1 INNLEDNING

Denne rapporten ser på forsvarsplanleggingen og den forsvarspolitiske debatten i Japan. Forsvarets rolle som utenrikspolitisk instrument i Japan og de fleste andre land (blant dem Norge) har etter siste verdenskrig vært begrenset til forsvar av eget territorium. Til forskjell fra Norge har imidlertid Japan og Tyskland hatt en skarp og særegen kontrast mellom landenes økonomiske og politiske innflytelse utenfor sine grenser. Opprettingen av denne ubalansen er denne rapportens emne, med særlig vekt på normaliseringen av de væpnede styrkers rolle i de senere år.

1.1 Militærmakt og moderne konflikter

Moderne forsvarsplanlegging må ta hensyn til to internasjonale utviklingstrekk. Det første er at militærmakt igjen synes å være et realistisk virkemiddel i internasjonal politikk.

Militærteknologiske nyvinninger det siste tiåret har gjort at det ledende landet USA hurtig kan avgjøre høyintensitetsfasen av en militær konflikt til sin fordel med svært små egne tap, og liten utilsiktet skade. Hvilken militærteknologisk utvikling er det tale om? Kort fortalt består det som ofte omtales som RMA (Revolution in Military Affairs) i at presisjonsvåpen knyttes sammen med kunnskap på en måte som radikalt øker evnen til effektiv krigføring.¹ Man kan skille ut tre avgjørende dimensjoner i kapasitetsøkningen: (1) etterretning, overvåking og oppklaring; (2) kommando, kontroll og informasjon (KKI); og (3) presisjonsstyrte våpen. Dette har åpenbart betydning for muligheten til å *bruke* militær makt i en høyintensitetsfase, men slik bruk fører sin tur lett til at man blir stående med militære styrker også i den etterfølgende stabiliseringsfasen.

Det andre er deltagelse i robuste fredsbevarende operasjoner. Etterspørselen etter internasjonal inngripen i interne konflikter overgår langt tilbudet av styrker. Etter Den kalde krigen er det langt oftere enn før mulig å få fattet vedtak i FNs sikkerhetsråd som hjemler militær inngripen, og det er politisk mulig å forsøke å bilegge slike konflikter fordi det ikke lenger finnes to supermakter som konkurrerer om å alliere seg med de stridende parter. Ønsker man å være mer effektiv i å bilegge konflikter, må man også planlegge for mer robust militær inngripen.

En viktig konsekvens for de militære styrker hvis de tiltenkt brukt utenfor eget territorium, er at evnen til forflytning blir viktigere. For land som Japan (og Norge) var det eneste rasjonale for

¹ For en analyse av politiske virkninger, se Tore Nyhamar "Amerikansk militærteknologi og forholdet til Europa", FFI-rapport-2003/02410. De militærteknologiske sidene er beskrevet og analysert i Bård Eggereide, Tor Berger, Iver Johansen, Terje Wahl & Ola Aabakken "Operasjon "Iraqi Freedom": militærteknologiske betraktninger om kampene i Irak våren 2003", FFI-Rapport 2003/00105; Bård Eggereide, Annika S Hansen. & Terje Wahl "Militærteknologiske betraktninger om stabiliseringsfasen i Irak", FFI-Rapport- 2004/02495.

militære styrker lenge å avskrekke et angrep på landets eget territorium, og hvis det mislyktes, å motsette seg angrepet. Bruk av militære styrker var et uttrykk for at forsvars- og sikkerhetspolitikken hadde slått feil. Skal Forsvaret brukes til å fremme politiske mål utenfor landets grenser, må man ha evnen til å forflytte seg dit. Økt behov for strategisk løfteevne vil gjelde både for høyintensitets- og stabiliseringsoperasjoner. Dette krever planlegging, trening og ikke minst utstyr. I hvilken grad landene har skaffet seg kapasitet til flytte sine militære styrker, er således en god indikator på om man tenker seg å bruke dem i en slik politisk rolle.

Denne rapporten retter søkelyset mot *strategier* for at dagens militære styrker i Japan kan bidra til å nå landets politiske mål. Begrepet strategi trenger presisering. I Norge skiller Forsvarets fellesoperative doktrine mellom et politisk-strategisk nivå og et militærstrategisk nivå. Carl von Clausewitz definerer strategi som bruken av militær makt – eller trusselen om bruk – for å nå målene med krigen, noe som tilsvarer det militærstrategiske nivå. I denne rapporten legges det politisk-strategiske begrepet til grunn. I fellesoperativ doktrine defineres det politisk-strategiske nivået som der det ”foregår en koordinert og systematisk utvikling av en nasjon eller allianses økonomiske, diplomatiske, psykologiske, militære og andre sikkerhetspolitiske virkemidler for å sikre nasjonens eller alliansens interesser.” Videre sies det at ”Dette nivå bestemmer hvilke midler som skal anvendes under ulike typer av militære operasjoner og gir overordnede rammer for hvordan de skal brukes.”²

Det er minst tre spørsmål som må avklares innenfor en overordnet politisk strategi. For det første hva som er målet. Typiske mål som ”økt sikkerhet” eller ”økt innflytelse” eller ”fremme av internasjonal lov” er ikke strategier i seg selv, selv om de ofte hevdes å være det. Det andre en strategi må spesifisere er nemlig hvordan målet skal nås. Siden strategi handler om sammenhengen mellom mål og midler, må vi se nøye på *hvordan* en stat planlegger å bruke sine militære styrker. For det tredje må vi se hvordan et land planlegger å utvikle sine militære styrker. I sum skal denne rapporten se på hvordan Japan har utformet sin politisk-militære strategi, herunder utvikling av militære styrker, for å fremme landets politiske mål.

1.2 Normalisering og japansk forsvarspolitik

Japan er ikke det eneste tilfelle av en stat med betydelige maktpotensial som må utforme en ny forsvarspolitik tilpasset utfordringene fra den militærteknologiske utviklingen. Tyskland var og er på mange måter i en lignende situasjon. Begge land er sterke økonomiske makter, men har i ettertidskrigen hatt forholdsvis mindre politisk innflytelse enn landets størrelse skulle tilsi. De er begge tradisjonelt beskrevet som økonomiske kjemper, men politiske dverger. Begge var tapende land i annen verdenskrig, noe som har preget og preger deres forsvarspolitik og forhold til bruk av militærmakt. I både Tyskland og Japan var de militære diskreditert gjennom krigsnederlaget og sin rolle i krigsutbruddet. I Japan var den politiske kontinuiteten sterkere fordi keiserinstitusjonen bestod, til gjengjeld har landet aldri lyktes med å ta et ordentlig oppgjør med krigen, noe som stadig belaster forholdet til nabolandene. Begge stater har i lang

² Forsvarets fellesoperative doktrine. Forsvarets grunnlag, del A. Forsvarets overkommando, 2000, s. 35 (2.8.1.).

tid søkt sikkerhets- og utenrikspolitisk normalisering, og man kan sammenligne deres parallelle veier til en rolle i statssystemet som er frigjort fra krigsbakgrunnen.

Med normalisering menes at begrensningene i handlingsrommet som følge av krigsnederlaget i 1945 forsvinner. Normaliseringsbegrepet vil her bli brukt i vid forstand, slik at det omfatter både politiske og praktiske beskrankninger. Den første politiske beskrankningen er selvsagt den formelle; både Tyskland og Japan fikk nye grunnlover som inneholder bestemmelser som begrenser bruken av militære styrker. Tyskland og Japan har begge grunnlovsforbud mot bruk av militære styrker utenfor sine grenser, ja Japan har formelt sett ikke militære styrker overhodet, men selvforsvarsstyrker. Japan er interessant fordi landet i maksimal grad har tatt avstand fra en politikk hvor man bruker militærmakt for å fremme sine politiske interesser. Japanerne debatterer strategier for å møte utfordringene etter den kalde krigen, herunder hvilken rolle militærmaktens virkemidler kan spille. Den andre politiske beskrankningen er opinionen. Arven fra siste verdenskrig er stadig en faktor i opinionens holdninger til bruk av militære styrker. Befolkningen såvel som landets politiske ledelse har i drøyt seksti år betraktet militære virkemidler som en siste utvei i tilfelle sikkerhetspolitikken mislykkes.

Politikerne har fått utfordringen med å prioritere mellom lokale, regionale og fjerntliggende innsatsområder i forsvarsplanleggingen. På det praktiske plan betyr det at de væpnede styrker har fått i oppgave å utvikle doktriner for fredsbevaring og begrenset krig. Utviklingen av militære kapasiteter påvirker igjen handlingsrommet for politikerne. Hvis de militære ikke er forberedt, så kan de ikke utføre oppdraget. Politikerne gjør i sin tur valg og prioriteringer som påvirker handlingsrommet. Et viktig eksempel på dette er forholdet til USA, både med hensyn til militær integrering og politisk samordning. Normalisering vil derfor også innebære at landets forsvarsmakt deltar i realistiske øvelser og i internasjonale militære operasjoner, fordi det er en forutsetning for bruk av militære styrker.

Japan er militært sett en regional makt i den forstand at det inntil helt nylig ikke har ønsket å utvikle eller bruke militære kapasiteter i operasjoner utenfor sine nærområder, det være seg høyintensitets- eller lavintensitetsoperasjoner. Japan spiller også hovedsaklig regionale roller politisk. Japan har hatt store militære styrker i etterkrigstiden, men har ikke *brukt* sine militære styrker til å fremme sine interesser. Sammenligning med Storbritannia er illustrerende. Storbritannia opererer på en større scene, takket være sin faste plass i Sikkerhetsrådet og sin aktive bruk av militære styrker. Landet har i hele etterkrigstiden hatt omfattende engasjement i høyintensitetsoperasjoner, også langt utenfor sitt nærområde. Japan (og Tyskland) skårer høyt, og høyere enn Storbritannia, på alle indikatorer for makt (politisk, økonomisk og militær). Det er ikke kapasitetene i seg selv som er avgjørende, men hvordan de oppfattes og vurderes av andre land, noe som avgjort henger sammen med muligheten for at de blir brukt.

Japan har utvidet sin bruk av militære styrker de siste årene. Japan har riktignok deltatt i internasjonale operasjoner med FN-observatører siden 1974, men deployerte sin første militære *avdeling* utenlands på Øst-Timor først i 2002. Japan hadde en bataljon i Sør-Irak fra 2003-2006 for å hjelpe til med gjenoppbyggingen av landet, men gjenoppbygging var så strengt definert at

styrken ikke engang sørget for egen styrkebeskyttelse. Landet har hittil ikke anvendt militære avdelinger i en stridsrolle.

Forskjellene mellom Japan og Norge, med hensyn til historisk arv og størrelsen på landet, er åpenbare. I den forsvarspolitiske prosessen med å gjøre bruk av militære styrker til et politisk middel, deler imidlertid Norge mange av utfordringene som disse større landene baler med hensyn til geografiske prioriteringer, utviklingen av militære doktriner, materiellanskaffelser og valg av samarbeidspartnere og gjennomføring av øvelser med dem.

1.3 Fremgangsmåte

Jeg skal se på:

- (1) Uttrykte politiske hensikter
- (2) Uttrykte hensikter om hvordan de militære styrker skal bidra til å nå de politiske mål
 - Hva slags militæroperasjoner tar man sikte på å utføre?
 - Under hvilke betingelser tar man sikte på å gjennomføre ulike operasjoner?
- (3) Uttrykte mål om evne til kapasiteter
 - I hvilken grad sikter man mot integrasjon og interoperabilitet med USAs informasjonssystemer?
 - Hva slags presisjonsvåpen, om noen, tar man sikte på å anskaffe?
 - Hvilke midler for taktisk og strategisk forflytning tar man sikte på å anskaffe?
- (4) Hva er sammenhengen mellom de politiske mål og de militære midler?

I arbeidet med å besvare disse spørsmålene bygger rapporten utelukkende på åpne kilder, i hovedsak aviser. Forfatteren behersker ikke japansk og bygger derfor i utstrakt grad på de oversatte presseklippene fra den amerikanske ambassaden i Tokyo. Et 6-12 sideres notat sendes ut to ganger daglig (morgen- og ettermiddagsnyheter) på e-post. Utvalget er naturlig nok farget av USAs interesser: Forhandlinger om amerikanske militærbaser (og det japanske forbudet mot import av amerikansk kjøtt) får nærmest komplett dekning. Dekningen av japansk sikkerhets- og forsvarspolitikk er også høyt prioritert. Den er særdeles omfattende og omfatter lokalaviser på Okinawa, alle store aviser av enhver politisk avskygning og også en del tidsskrifter og magasiner. Jeg har ikke registrert noen systematisk utvalgsskjevhet, utover at forholdet til USA selvsagt får bred dekning. Det virker også som diplomater som behersker japansk bruker tjenesten, fordi det sparer mye tid å slippe å gå gjennom et så omfattende tilfang av kilder hver dag. Det er ikke registrert noen innvendinger mot oversettelsen.

2 JAPANS VEI MOT NORMALISERING

Rapporten har vært under arbeid i over to år. Det har vært spennende å følge et felt som er i så sterk endring. Farten og omfanget av endringen har også til tider vært frustrerende fordi arbeidet har blitt overrent av begivenhetene selv. I juni 2006 – da rapporten var ferdig for første gang – foretok Nord-Korea missiltester. Da arbeidet med revisjonene var på det nærmeste fullført,

forpurret Kim-il-Jong nok engang ferdigstillelse, denne gang med en kjernefysisk test. Japansk forsvars- og sikkerhetspolitikk har ikke helt funnet likevekten etter sjokket fra disse begivenhetene, men det virker likevel forsvarlig å sette sluttstrek for arbeidet ved årsskiftet 2006-2007. Parlamentssesjonen sluttet den 15. desember og det politiske liv tar en pause. Imidlertid ble det nødvendig å føye til en analyse av japanske reaksjoner da Nord-Korea 13. februar gikk med på en avtale om kjernefysisk nedrustning.

2.1 Konstitusjonelt og traktatmessig grunnlag

Den vanligste fortolkningen av Japans grunnlov er at den forbyr landet å ha militære styrker for annet enn rent selvforsvar. I grunnlovens paragraf 9 heter det at

“Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. 2) In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.”³

Japan kalte sine styrker for selvforsvarsstyrker – Self Defense Forces (SDF) for å understreke at landet hadde gitt avkall på bruk av militær makt for å fremme sine interesser. Ellers følger Japan den konvensjonelle inndelingen i våpengrener hær, marine og flyvåpen, henholdsvis Ground Self Defense Forces (GSDF), Maritime Self-Defense Force (MSDF) og Air Self-Defense Force (ASDF). Selvforsvarsstyrkene kan bare brukes i tilfelle av et angrep på Japan, og selv da bare på eller i umiddelbar nærhet av landets territorium (“Øst-Asia-paragrafen”). Det gjeldende selvpålagte forbudet mot kollektivt forsvar, begrenser mulighetene til å gi militær støtte til allierte som kommer under angrep. Dette vanskeliggjør og begrenser Japans rolle i fredsbevarende operasjoner.

En grunnleggende japansk forsvarspolitisk forankring var og er FN-paktens kollektive sikkerhetssystem, som opprinnelig var tenkt som en mer grunnleggende forsvarspolitisk forankring enn samarbeidet med USA. Landets forsvarsbyråkrati hadde inntil januar 2007 ikke status som eget ministerium, men kaltes for Japan Defense Agency (JDA) og var formelt en del av statsministerens kontor. Først i januar 2007 fikk Japan et Forsvarsdepartement, noe som i høy grad var et resultat av den normaliseringsprosessen som er denne rapportens emne.

Japans sikkerhetspolitikk har tradisjonelt eksplisitt tatt sikte på å unngå å utvikle militære styrker som kan utgjøre en trussel mot andre stater. *Det grunnleggende styrkekonseptet* (Basic Defense Force Concept) går ut på at Japan istedenfor å forberede seg på å møte og avvise en direkte trussel mot eget territorium, bare skulle ha tilstrekkelige styrker til å forhindre at landets territorium utviklet seg til et destabiliserende maktvakuum. Dette ble ansett tilstrekkelig for å hevde landets suverenitet. For å oppnå tilstrekkelig avskrekking og evne til å nekte et angrep, var alliansen med USA nødvendig. Det såkalte *japansk-amerikanske sikkerhetsarrangementet*

³ “The Japanese Constitution”, http://www.solon.org/Constitutions/Japan/English/english-Constitution.html#CHAPTER_IX

(Japan-US Security Arrangement) var således en nødvendig del av japansk sikkerhetspolitikk under Den kalde krigen. Grunnlovens ord har ellers påvirket ikke bare navnevalg, men også styrkestrukturen: Japan har gitt avkall på å ha interkontinentale ballistiske missiler (ICBMs), langtrekkende kjernefysiske, strategiske bombefly, langtrekkende strategiske bombefly og andre angrepsfly.

Japan har hatt en lang vei å gå fra en politikk som faktisk sa at landets totalforsvar *ikke* skulle ha tilstrekkelig avskrekkingsevne alene til en politikk hvor landets militære styrker brukes aktivt for å fremme japanske interesser.

Man kan stille spørsmål om hvor bokstavelig disse offisielle proklamasjonene er blitt tatt av japanerne. Det er klart at Japans befolkning og økonomi er så stor at landet besitter betydelige militære kapasiteter. Allikevel er det bemerkelsesverdig at en stormakt som Japan har hatt som offisiell politikk at landet *ikke* alene skal sørge for eget territorialforsvar, og denne politikken påvirker utvilsomt japansk tenkning og holdninger, med konsekvenser for japanske handlinger også idag. Det er for eksempel ikke grunnlovsstridig å bombe en nordkoreansk base, hvis den er i ferd med å skyte ut et missil mot japansk territorium. Så lenge det ikke finnes andre måter å forsvare seg på, regnes dette som selvforsvar. Grunnloven har samtidig blitt tolket til å forby Japan å ha de luft-til-bakke missiler på sine F-15 fly som trengs for å gjennomføre en slik operasjon, fordi det ville gi landet en offensiv militær evne.⁴

Samtidig har det har alltid vært omstridt i hvilken grad Japans grunnlov legger begrensninger på styrkestruktur og bruk av militærmakt. Formelt har to institusjoner en rolle i grunnlovsfortolkninger: Japans høyesterett og *Cabinet Legislative Bureau* (CLB) eller kabinettets lovkontor. Høyesterett har retten til å dømme *ex post facto*, noe som innebærer at en eksisterende lov må bringes inn for høyesterett før retten har myndighet til å bestemme. Kabinettets lovkontor er organet i den utøvende makt med myndighet til å uttale seg om et lovforslag er i overensstemmelse med grunnloven. I praksis ligger tolkningsmyndigheten over grunnloven dermed hos kabinettets lovkontor og ikke hos høyesterett.⁵

Landets største parti, liberaldemokratene (LDP) har lenge arbeidet for en revisjon av 1947-grunnloven. De praktiske vansker den nåværende grunnlovens artikkel 9 gir i en situasjon hvor nordkoreanske missiler og kinesiske ubåter er blitt sikkerhetsutfordringer for Japan, er en viktig bakgrunn for ønsket om grunnlovsendring. En annet hensyn er et mer generelt ønske om å bli et normalt land, med rettigheter på lik linje med andre suverene stater. Normalitet har verdi i seg selv, men det har igjen også praktiske konsekvenser. I diskusjonen om Japan skal sende styrker til FNs fredsbevarende styrke i Sudan har stabssjefen i GSDF, Tsutomu Mori, påpekt behovet for å lempe på de nåværende reglene for GSDFs bruk av våpen i fredsbevarende operasjoner.

⁴ "Questioning the new constitution: Giving priority to interpretation of the Constitution is useless for intercepting missiles", *Sankei Shimbun*, s 5, February 15, 2005, Oversettelsen ved American Embassy, Tokyo Public Affairs Section Office of Translation and Media Analysis Inquiries (heretter OTMA): Daily Summary of Japanese Press, February 15, 2005.

⁵ Llewelyn Hughes, "Why Japan Will Not Go Nuclear (Yet): International and Domestic Constraints on the Nuclearization of Japan. *International Security* Vol. 31:4, s. 67-96 (2007), s. 83.

Problemet er grunnlovstolkningen hvor Japan bare kan bruke militær makt hvis landets territorium blir direkte angrepet, og hvor kollektivt forsvar er utelukket. Internasjonale operasjoner er hjemlet i fredsbevaringsloven, som bare gir SDF-styrker lov til å forsvare seg under en nødsevakuering. Grunnloven forbyr faktisk å bruke våpenmakt for å utføre oppdraget til fredsbevaringsoperasjonen, selv om bruk av våpenmakt skulle være lovlig ifølge *internasjonal* lov. Gitt at alle FN-operasjoner nå får et kapittel VII-mandat, betyr det strengt tatt at Japan ikke kan delta i dem. Derfor frarådet Mori ganske riktig deployering av japanske styrker til Sudan, med mindre den nåværende loven ble endret i tråd med hva internasjonal lov tillot (kollektivt selvforsvar).⁶

2.1.1 Japansk militær praksis I: Irak

Men Japan har de siste årene vært villig til, og forbereder seg aktivt på å bruke sine militære styrker i internasjonale operasjoner. Japan har deltatt i en del av FNs observatørstyrker fra 1974 av, men første gang landet deltok med en militær *avdeling* i en internasjonal fredsbevaringsstyrke var de tre ingeniørkompanier og hovedkvarteret man deltok med i Øst-Timor (UNTAET [United Nations Transitional Administration in East Timor] og UNIMISET [United Nations Mission of Support in East Timor]) i 2002 og fremover.⁷ Styrken har på det meste utgjort omtrent 700, og 2300 har tjenestegjort der hittil.

GSDFs engasjement i Irak har vært mer kontroversielt. I desember 2002, omtrent tre måneder før krigen i Irak startet, gjorde daværende viseutenriksminister Armitage det klart at USA ikke forventet at Japan ville bidra til finansieringen av den kommende krigen, slik de hadde gjort i den første Golfkrigen i 1991. På den annen side var det så klare forventninger blant amerikanske beslutningstagere om deltagelse av japanske mannskaper i Irak at den japanske regjeringen tidlig valgte å gå ut med at det bare var aktuelt å sette inn SDF etter høyintensitetsfasen, når gjenoppbyggingen hadde begynt. Koizumi forklarte at det var alt han kunne love før en ny lov var på plass.

Men til gjengjeld gav Koizumi USA full politisk støtte. Japan arbeidet for at Sikkerhetsrådet skulle vedta en oppfølgerresolusjon til resolusjon 1441, men hadde også bestemt seg for at både den og 1441 var overflødige for å gå til krig fordi resolusjonene 678 (alle nødvendige midler og 687 (våpenhvilebetingelser) fra 1991 var tilstrekkelige som grunnlag for dette. Han fulgte opp med å erklære sin støtte til USAs krigsplaner den 18. mars, før amerikanerne gikk til militær aksjon mot Irak. Den tidlige støtten overrasket amerikanerne, og Armitage sa han var ”rørt til tårer” da han fikk vite om den. Ni måneder senere besluttet den japanske regjeringen å sende tropper til Irak.⁸

Engasjementet har vært hjemlet i en spesiallov, *Iraq Special Measures Law*. Mye av

⁶ “Weapons use should be eased for PKF missions: GSDF brass”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, February 4, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 4, 2005.

⁷ “Japan’s Foreign Policy in Major Diplomatic Fields”, s 156.

<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2004/chap3-a.pdf>

⁸ ”US told Japan it would not be asked to pay war cost, three months before the start of Iraq war”, *Sankei Shimbun*, s.1, August 30, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, August 30, 2006.

diskusjonen tok form av en nokså juridisk diskusjon om lovens bestemmelser om behovet for å sikre sikkerheten til SDF-mannskaper i Irak overholdt artikkel 9 i grunnloven. Statsminister Koizumi har også fremholdt at bruken av styrker i Irak er i overensstemmelse med grunnloven fordi mannskapene er deployert i en ikke-stridssone i Samawah i Sør-Irak, og fordi ansvaret for sikkerheten i området ble ivaretatt av en nederlandsk kontingent. Etter at den japanske basen ble beskyttet med missiler i slutten av oktober 2004, stilte mange spørsmålstegn ved hvordan japanske myndigheter definerte en stridssone, og om en slik sone overhode kunne defineres i Irak.⁹ Den 10. november 2004 uttalte Statsminister Koizumi under en partilederdebat at ”et område hvor SDF opererer er et ikke-stridsområde.”¹⁰

Drøye tre og et halvt år senere oppstod det strid om tolkningen av den japanske posisjonen. JDA-sjef Kyuma uttalte 7. desember 2006 i Overhusets forsvarskomite at ”Japan aldri hadde støttet Irakkriegen.” Han sa at regjeringen hadde vist ”forståelse for krigen” og ikke støttet den, og at uttalelser som gikk lengre enn dette, var uttrykk for daværende statsministers Koizumis personlige oppfatninger og ikke offisiell japansk politikk. Han fremholdt hensikten med *Special Measures Law on Iraq Assistance* ikke var å støtte amerikansk krigføring, men å gjøre hjelpearbeid i Irak mulig. Uttalelsene vakte stor oppsikt og ble gjenstand for utstrakte tolkninger.¹¹ Allerede dagen etter måtte Kyuma delvis dementere det han hadde sagt. Han hadde ikke ”visst nok” om japansk offisiell politikk (regjeringen vedtok støtte til sin statsminister 3. mars 2003), og hans hensikt hadde bare vært å klargjøre grunnlaget for det japanske engasjementet i Irak. Det hører med til historien at Kyuma rett etter den amerikanske invasjonen i 2003 uttalte at ”i fremtiden vil historikerne si at USA tok feil beslutning.” Uttalelsen kan både skyldes langvarig uenighet om Japans linje og et forsøk på å ligge i forkant i tilfelle USA skulle endre politikk i Irak. Kabinettsekretær Shiozaki forsøkte fortvilet å tone ned betydningen ved å si at Kyuma uttalte seg i sin rolle som medlem av Overhuset.¹²

Den 10. januar 2004 begynte de første japanske tropper deployering i Samawah i Sør-Irak. Som i Øst-Timor var det hovedsakelig ingeniørtropper. Hovedoppgaven var å forbedre drikkevannet for lokalbefolkningen ved å bygge nye rensesanlegg. Engasjementet skulle vare til 14. desember 2004, men etter en heftig debatt vedtok kabinettet den 10. desember at engasjementet inntil videre skulle forlenges med ett år (til 14. desember 2005), uten at noen tilbaketrekkingsdato ble

⁹ “Appropriateness of extension of SDF mission in Iraq”, *Mainichi Shimbun*, s. 7, November 30, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 30, 2004.

¹⁰ “Iraq and SDF—Ahead of extending SDF mission (Part 1): Gov’t failing to account for its logic of deployment; Japan, U.S. honeymooning”, *Asahi Shimbun*, s. 4, December 7, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 7, 2004.

¹¹ “Defense chief denies gov’t supported Iraq war”, *Asahi Shimbun*, s. 3, December 8, 2006. “JDA chief contradictory to the government’s statement on the opening of the Iraq war, saying the government did not state it “supports” striking Iraq”, *Tokyo Shimbun*, December 8, 2006, begge OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 8, 2006.

¹² “Kyuma’s remarks raising questions about government’s official support for Iraq war create a stir”, *Mainichi Shimbun*, s. 2, December 9, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 9, 2006.

satt.¹³ Høsten 2005 fikk man følgelig en ny heftig debatt, stort sett langs de samme linjer. Resultatet ble igjen at engasjementet ble forlenget i et år, uten bestemt tilbaketrekkingdato.¹⁴

Våren 2006 skjøt tilbaketrekkingdebatten ny fart. Lenge så det ut til Japans 9. kontingent, som skulle stå i landet til slutten av mai, skulle stå for avviklingen. Da den irakiske regjeringdannelsen trakk i langdrag, ble tilbaketrekkingen utsatt. Først skulle forberedelsene til tilbaketrekking begynne i april og gjennomføres i juni, deretter ble det hele utsatt på ubestemt tid. Briter og australiere, som hadde ansvaret for sikkerheten i området hvor de japanske styrkene var deployert, kunngjorde at de ville forlate Samawah-området, men ikke når de ville gjøre det. Japan, USA, Storbritannia og Australia var blitt enige om at sikkerhetssituasjonen i Irak var så uforutsigbar at det ville være behov for multilaterale styrker ennå en stund.

Imidlertid erklærte japanske myndigheter at Jawad al-Malikis utnevning til statsminister gjorde at kravene som var stilt til den irakiske politiske prosessen for tilbaketrekking, var oppfylt.¹⁵ Videre meddelte JDA-sjef Nukaga offisielt amerikanerne at Japan ville trekke sine tropper ut av Irak samtidig med Storbritannia og Australia.¹⁶ Endelig, den 20. juni, erklærte Statsminister Koizumi at Japan ville trekke sine bakkestyrker ut av Irak. Avgjørelsen hadde vært grundig lekket i de siste dagene før pressekonferansen. Koizumi la stor vekt på at tidspunktet for tilbaketrekkingen var bestemt av utviklingen i Irak som hadde oppfylt de kriterier hans regjering hadde oppstilt. Mange kommentatorer mente også at han ville ha troppene ut før han gikk av som statsminister, slik at etterkommeren unngikk å begynne sin embetsgjerning med en belastende beslutning i forhold til USA. Det tok omtrent en måned før alle japanske soldater var ute av Irak.¹⁷

Men Japan forlot ikke Irak helt. ASDF økte sitt engasjement noe. Sålenge GSDF opererte i Samawah, fløy ASDF fra Kuwait til Taril, nær Samawah. Nå utvidet ASDF sine operasjoner til Bagdad og til Arbil i Nord-Irak, til støtte for amerikanske militære styrker og for å flytte personell og forsyninger for FN. Sikkerhetssituasjonen rundt Bagdad er slik at endringen faktisk innebar en kraftig økning av risikoen for japansk personell. GSDF-personellet i hovedkvarteret til den multinasjonale styrken i Bagdad ble erstattet med ASDF-personell. ASDF hadde hatt omtrent 200 mannskaper ved sin transportskvadron i Kuwait; den ble styrket med omtrent 10

¹³ "Prime Minister decides to extend SDF mission in Iraq out of consideration to U.S., without preparing exit plan; Japan's foreign policy falling into state of being "brain dead"" *Tokyo Shimbun*, s. 2, December 10, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press", December 10, 2004.

¹⁴ "Japan to extend SDF Iraq deployment for 1 year; Cabinet decision on Dec. 9", *Mainichi Shimbun*, s.1, November 30, 2005, OTMA, "Daily Summary of Japanese Press", November 30, 2005.

¹⁵ "Government to defer GSDF withdrawal from Iraq to fall or later due to unstable security situation", *Tokyo Shimbun*, s. 1, April 17, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 17, 2006. "Final coordination underway for dispatching 10th GSDF contingent to Iraq in May," *Asahi Shimbun*, s. 2, April 27, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 17, 2006.

¹⁶ "Japan to go ahead with Iraq exit," *The Japan Times*, s.1, May 3, 2006.

¹⁷ "Gist of Koizumi's press remarks", *The Daily Yomui*, s. 4, June 21, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 22, 2006.

mannskaper. Hensikten var å vise både FN og USA at Japan fortsatt støttet bestrebelsene på å stabilisere Irak.¹⁸

Den nye ASDF-operasjonen i Irak var i første omgang planlagt frem til 14. desember 2006, men den 1. desember besluttet regjeringen å forlenge operasjonen til 31. juli 2007, da *Special Measures Law on Iraq Assistance* utløp. To nye momenter var kommet til da forlengelse ble diskutert: Japansk deltakelse i farligere operasjoner hadde ført til at detaljene i ASDFs operasjoner var hemmelige, og vurderingen av USAs politikk, i kjølvannet av Demokratenes valgseier og det tiltagende kaoset i Irak.

I debatten ble ny informasjon om ASDFs operasjoner fra 31. juli til 1. desember tilgjengelig. ASDF har fløyet to ganger frem og tilbake mellom Baghdad og Arbil (Nord-Irak) på anmodning fra USAs styrker som leder den multinasjonale styrken. ASDFs C-130 transportfly har fløyet omtrent 35 ganger til Baghdad. På dager hvor ASDF ikke flyr nordover, har de hatt to flyvninger i uka til Taril, som de også fløy så lenge GSDF var i Irak. JDA har ikke uttalt seg om oppdraget, men pressens kilder sier at flyene frakter hverken våpen eller ammunisjon, men at de noen ganger transporterer amerikanske mannskaper, ”i kamuflasjeuniformer”.¹⁹

Vedtaket om å fortsette frem til sommeren 2007 innebar at disse operasjonene fortsatte. På en pressekonferanse 1. desember ble kabinetssekretær Shiozaki spurt om Irak var i borgerkrig: ”Jeg ser det ikke slik,” svarte han, ”men situasjonen blir stadig mer alvorlig.”²⁰ Hva som skulle skje etter 31. juli 2007, da *Special Measures Law on Iraq Assistance* utløp, var lenge uklart. JDA-sjef Kyuma uttalte at både partiet og regjeringen må finne ut om lover skal forlenges ytterligere eller ei, og ”det er alt jeg kan si.” En SDF-offiser uttalte til pressen at så lenge USA er i Irak, kunne ikke Japan trekke seg ut, mens en ledende embetsmann i kabinetssekretariatet sa at det var nødvendig å følge USAs Irak-politikk nøye. ”Sannhetens øyeblikk” vil komme for regjeringen i 2007.²¹ 15. mai 2007 passerte en toårig forlengelse av denne loven underhuset. Regjeringen avslo å gi noe klart svar på hvor lenge operasjonen skulle pågå og kommentatorer bemerket at debatten ikke hadde gitt noen tilbaketrekingsstrategi.²²

¹⁸ ”ASDF to expand Iraq airlift missions next month”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 1, June 21, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 22, 2006. ”ASDF mission to expand starting in late July to include airlifting UN personnel and supplies between Baghdad and Arbil”, *The Daily Yomiuri* s. 2, July 19, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 19, 2006. ”ASDF to broaden assistance to Iraq”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, July 27, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 27, 2006. ”ASDF expands mission in Iraq”, *The Daily Yomiuri*, s. 2, August 1, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, August 1, 2006. ”LDP approves new masterplan for Iraq”, *Sankei Shimbun*, s. 5, August 2, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, August 2, 2006.

¹⁹ ”ASDF makes 4 flights a week in Iraq, airlifts US troops under civil war”, *Tokyo Shimbun*, s. 1, December 6, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 6, 2006.

²⁰ ”Japan to extend term of ASDF deployment to Iraq until end of July based on UNSC resolution”, *Asahi Shimbun*, 2, December 2, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 2, 2006.

²¹ ”ASDF Iraq mission: Government puts off exit strategy, given America's unclear Iraq policy; Iraq mission extended as expected”, *Mainichi Shimbun*, s. 2, December 6, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 6, 2006.

²² ”No exit strategy in sight as amended special measures law clears the Lower House, tinged heavily with consideration for the US”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, May 16, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 16, 2007.

En kritikk mot engasjementet var at deployeringen i Samawah ikke tjente Japans nasjonale interesser. SDFs engasjement begrunnes sjelden med forhold som har å gjøre med situasjonen i Irak. Langt vanligere er det å se landets engasjement i Irak i lys av forholdet til USA. Da statsminister Koizumi 9. desember 2003 kunngjorde at han ville sende SDF-styrker til Irak, knyttet han beslutningen til Japans behov for å være en troverdig partner for USA og å styrke alliansen.²³ I en typisk analyse skriver Tokyo Shimbun at Koizumis avgjørelse ble tatt av hensyn til USA, og da særlig med tanke på å få gjennomslag for Japans syn på hvordan Nord-Korea skal håndteres. Tanken er at President Bush skal komme i taknemlighetsgjeld av den japanske hjelpen, og dermed gå med på å finne en forhandlingsløsning med nordkoreanerne innenfor rammen av seksparts-forhandlingene. Japan skal på samme vis oppnå større reduksjoner i de amerikanske styrkene på Okinawa i forhandlingene med USA om dette; unngå straffereaksjoner av det japanske forbudet mot salg av amerikansk kjøtt grunnet faren for kugalskap; og unngå å skade forholdet til USA generelt.²⁴

Flere påpekte at det var vanskelig å trekke styrken ut når den først var der fordi det kunne bli tolket som om Japan trakk tilbake støtten til USA.²⁵ Aviskommentatorene trekker frem alt for spesifikke ønsker om hva den japanske regjeringen håper på å oppnå ved å sende styrker til Irak, men det er klart at forholdet til USA alltid er et hensyn. Det er en beveggrunn for regjeringens politikk som den vanskelig kan argumentere for offentlig. Det undergraver virkningen av politikken hvis den fremstår som taktisk begrunnet og ikke er uttrykk for genuin politisk støtte til amerikansk politikk.

Endelig har også statsminister Koizumi en langsiktig strategi om at Japan skal bli et normalt land, uten begrensningene som stammer fra freden etter Annen verdenskrig. I et slikt perspektiv gir vepsebolet Irak et gunstig høve fordi utsendelse av styrken får støtte fra supermakten USA. Videre er det faktisk en fordel at Irak ligger utenfor Japans nærområder. Tanken på Japan som et normalt land uten militære restriksjoner er svært upopulært hos landets naboer.

2.1.2 Japansk militær praksis: Det indiske hav

Japan har deployert MSFD-fartøyer til Det indiske hav for å gi drivstoff til amerikanske og andre skip underveis med forsyninger til de militære operasjonene i Afghanistan. Dette oppdraget er forankret legalt i anti-terroriltaksloven som ble vedtatt etter 11. september 2001. Japan hadde totalt brukt 36 milliarder yen på dette tiltaket i desember 2004. I midten av oktober 2004 hadde japanske fartøy bunkret andre lands fartøy 431 ganger, hvorav 90 % amerikanske fartøy. I alt 11 land har mottatt gratis drivstoff fra Japan. Etterspørselen etter drivstoff har avtatt jevnt og trutt i takt med at den allierte militære aktiviteten i Afghanistan har avtatt. I 2002 gav Japan bort omtrent 237 millioner liter (verd 8.4 milliarder yen); i 2003 omtrent 84 millioner liter

²³ http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2003/12/09press_e.html Lest 23. mai 2007

²⁴ "Does extension of SDF deployment serve Japan's national interests?" *Tokyo Shimbun*, s. 2, December 9, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 9, 2004.

²⁵ "Iraq and SDF—Ahead of extending SDF mission (Part 2): Resistance in ruling coalition ends in dud; DPJ also wavering over "difficult pullout"" *Asahi Shimbun*, s. 4, December 8, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 8, 2004.

(verd 3.4 milliarder yen); og i 2004 omtrent 40 millioner liter (verd omtrent 1.4 milliarder yen).²⁶ Denne internasjonale militæroperasjonen var lenge lite kontroversiell i Japan, fordi den var farefri og fordi den i seg selv ikke innebar stridssituasjoner. Tiltaket hadde lenge stadig mindre betydning, men *The Antiterrorism Special Measures Law* som gir operasjonens mandat, ble forlenget med et år høsten 2005, en halvering av de tidligere funksjonsperiodene.²⁷ Operasjonen pågår fremdeles, og loven ble forlenget nok engang i november 2006, denne gang igjen for et helt år.

Men høsten 2006 begynte kritiske røster å si at operasjonen var dyr, det var uklart hva den hadde utrettet, og enda mer uklart hva man oppnådde nå. Per 1. desember 2006 hadde 55 MSDF fartøyer vært sendt ut, med tilsammen 10.600 mannskaper ombord. Totalt hadde 460 millioner liter drivstoff vært levert, og kostnadene over fem år var nå kommet opp 20,3 milliarder yen. Kritikerne påpekte at ingen slutt er fastsatt, eller i sikte for operasjonen. MSDF-fartøyene opererer 18.000 kilometer fra Japan, og operasjonen tapper MSDF for ressurser og stjeler treningstid. I et intervju med kapteinen på "Towada" da skipet forlot Japan 12. november, for et fem måneders tokt til det indiske hav for sjette gang, var det klart at han anså oppdraget for en belastning. MSDF har bare fem slike forsyningskip og det å ha ett av dem permanent deployert i det indiske hav betyr færre skip deployert rundt Japan. Det betyr at samtlige mannskaper må trene og utføre hjemlige oppdrag samtidig i den gjenværende tiden i hjemlige farvann.²⁸

Kritikerne påpeker at behovet for operasjonen har avtatt; i mai 2003 hadde man 32 drivstoff-fyllinger i måneden, mot 13 i 2006. President Bush har uttalt at operasjonen er "høyt verdsatt", og etter at Japan har trukket sine bakkestyrker ut av Irak, er "operasjonen et symbol for hva alliansen mellom Japan og USA gjør i kampen mot terror." Problemet høsten 2006 er at Nord-Korea har foretatt en kjernefysisk test, og Japan har fått økt behov for sine fartøyer hjemme til operasjoner med direkte relevans for hjemlandets sikkerhet. Aegis-destroyerne trengs til missilforsvaret, og tankfartøyene trengs for forsyne skipene som overvåker nordkoreansk skipstrafikk. JDA-sjef Kyuma uttalte at hvis MSDF ikke klarte å gjennomføre alle oppgaver, kunne det bli nødvendig å endre planene for deployering i det indiske hav i 2007, fordi "forsvar av hjemlandet har prioritet."²⁹

²⁶ "Priority to U.S. even in Afghanistan as dispatch of SDF to Indian Ocean continues to assist anti-terror mop up activities", *Tokyo Shimbun*, s. 2, December 11, 2004 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 11, 2004.

²⁷ "Bill to extend antiterrorism law passes Diet; Prime minister initially was cautious about extension", *The Daily Yomiuri*, s. 4, October 27, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 27, 2005.

²⁸ "Sixth year of MSDF dispatch to the Indian Ocean: Provided 20.3 billion yen in free oil supplies; Results difficult to evaluate," *Mainichi Shimbun*, s. 1, December 1, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 1, 2006.

²⁹ "Deployment of MSDF in Indian Ocean seen as symbol of Japan-US alliance with extension of anti-terrorism law, despite declining demand for refueling services," *Nihon Keizai Shimbun*, s. 3, October 28, 2006, OTMA Daily Summary of Japanese Press, October 28, 2006. "Concerns voiced about nearby maritime defense; MSDF walking tightrope," *Sankei Shimbun*, s. 5, November 1, 2006, OTMA Daily Summary of Japanese Press, October 28, 2006.

2.2 Japan og USA: Felles strategi, USAs styrker i Japan og missilforsvar

Ingen fremstilling av Japans politiske mål kan være fullstendig uten å nevne forholdet til USA. I japansk språkbruk har arbeidsdelingen i etterkrigstiden vært slik at egne styrker representerte ”skjoldet” i landets forsvar, mens USA var ”sverdet”.³⁰ Det formelle grunnlag for USAs rolle i japansk sikkerhetspolitikk er Japan-USA pakten (Japan-US Security Treaty) fra 1960. Den japanske tolkningen av den er at den formulerer formålet med amerikanske styrkeutplasseringer i Japan som at disse kun skal tjene til å ivareta sikkerheten i Japan og det fjerne Østen. USA sier at dette er en japansk presisering de ikke anerkjenner. Under Pakten finnes det en rekke avtaler, blant annet retningslinjene for japansk-amerikansk forsvarssamarbeid som kom til i 1996. Under denne avtalen finnes det igjen mange avtaler som til sammen utgjør det rettslige fundamentet for japansk-amerikansk forsvarssamarbeid.

De siste årene har man forsøkt å presisere og fornye innholdet i det bilaterale forholdet i en tre-trinnsprosess. Først trinn var drøftinger for å bli enige om hva som er Japans og USAs felles strategiske mål. På det felles utenriks- og forsvarsministermøtet i Washington i februar 2005 lyktes man for første gang å sette felles strategiske mål ned på papiret. Annet trinn var å bli enige om konkrete mål og roller for de to lands militære styrker, og hvordan USAs globale ønsker kunne tilpasses regionale forutsetninger og japanske ønsker. Begge deler er formulert i 29. oktoberavtalen (2005).³¹ Det siste trinnet var å konkretisere iverksettelsen av oktoberavtalen, noe som kom på plass 1. mai 2006.³²

Men Japan og USA har et dynamisk bilateralt forhold gjennom et løpende arbeid som foregår i en rekke komiteer og konsultasjonsorganer på forskjellig nivå med felles utenriks- og forsvarsministermøter et par ganger i året. På amerikansk side arbeider de militære styrkene i Japan nå etter globale strategier, i tillegg til at de fortsatt skal bidra til lokal og regional stabilisering.

2.2.1 Felles japansk-amerikansk strategisk grunnlag (Februaravtalen)

I avtalen om revisjon av det felles strategiske grunnlaget fra februar 2005 finner man formuleringer om felles mål på Korea-halvøya og i bekjempelse av internasjonal terrorisme. Hensikten er å bidra til stabilitet i den såkalte “ustabile buen” i Sørøst-Asia. Blant målene som ble definert, var også en fredelig løsning på spørsmålet om Taiwan-stredet gjennom dialog, og samarbeid hvis den militære spenningen skulle øke. Dette oppfattet Kina som innblanding i indre kinesiske affærer og reagerte kraftig.³³

³⁰ “Questions on the Constitution (Part 2): Redefinition of Japan-U.S. security alliance may trigger constitutional revision”, *Sankei Shimbun*, s. 5 February 16, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 16, 2005.

³¹ Teksten til oktoberavtalen finner man på: <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0510.html>. Lest den 8. mai 2006.

³² Teksten til som beskriver USFJ omgruppering finner man på <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0605.html> Lest den 8. mai 2006.

³³ Teksten til februar-avtalen finner man på <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint0502.html>. Lest 8. mai 2006. “Changing security relationship: Interview with Tokyo University Prof. Akihiko Tanaka on Japan-U.S. bilateral common strategic goals”, *Asahi Shimbun*, s.13, March 1, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 1, 2005.

Kort sagt har amerikanerne ønsket at Japan skal bidra til forsvaret av landet på en mer aktiv måte, men også at japanerne skal hjelpe, i en eller annen rolle, med å stabilisere den ustabile halvmåne, inkludert Sørøst-Asia, Nord-Korea, og også Taiwan-stredet. Forhandlingene skulle munne ut i revisjon av den felles bilaterale sikkerhetserklæringen fra 1996, og det nye dokumentet tjente som et grunnlag for å en gjennomgang av amerikanske styrker i Japan.³⁴ I den gamle erklæringen sondret partene mellom samarbeid under vanlige forhold, tiltak som svar på væpnet angrep på Japan og samarbeid om situasjoner i japanske nærrområder. Den nye bilaterale avtalen skal ta sikte på å inkludere de to siste typene av samarbeid inn under forsvaret av Japan.

Dette vil i sin tur gjøre det mulig å gjøre det japansk-amerikanske samarbeidet tettere. USAs styrker vil kunne bruke sivile flyplasser og havner hvis begivenheter i nærheten av Japan gjør det ønskelig. SDF vil også kunne tre inn i en direkte støtterolle for amerikanske styrker, med hensyn til drivstoff, mat, transport og sikring av baser, noe som vil frigjøre amerikansk personell og redusere størrelsen på de amerikanske basene uten å redusere deres militære betydning. Blant de nye tiltak man forsøker å inkludere er samarbeid i tilfelle av et internasjonalt terroristangrep, angrep fra ballistiske missiler, og bilaterale tiltak som Proliferation Security Initiative (PSI), hvor Japan er viktig på grunn av nærheten til Nord-Korea.³⁵

2.2.2 De amerikanske militære styrker i Japan

De vidtrekkende forslagene i debatten rundt faktisk endring eller tolkningsendring av grunnloven og sikkerhetsavtalen med USA følges med stor interesse og forhåpninger av USA. Til slutt er jo amerikanerne mest opptatt av de praktiske konsekvenser japanerne trekker av sine prinsipielle overlegninger. Viktigste er eksportkontroll, missilforsvar og, mest direkte for USA, revurderingen av deployeringen av amerikanske styrker i Japan USFJ (United States Forces in Japan). I et nøtteskall ønsket amerikanerne å redusere antallet på sine baser for å effektivisere, mens japanerne ønsker at de skal spres utover for å lette belastningen på hvert enkelt berørte japanske lokalsamfunn. Ethvert forslag omkring nåværende og mulig fremtidig lokalisering av amerikanske styrker er idag ledsaget av sterke lokale protester uten synderlig tegn til regional eller nasjonal solidaritet. Dette gjør dette farvannet svært vanskelig for enhver japansk regjering, uavhengig av de nasjonale hensyn og ønsker den ellers følger.

Amerikanerne ser på sin side sine styrker i Japan som ledd i en global strategi snarere enn i en regional sammenheng. Begge land har vært opptatt av å videreføre alliansens avskrekkingspotensial under nye omstendigheter. Dette har vært en lang, tung og innfløkt forhandlingsprosess, som rapporten lar ligge. Ser vi på marinestyrkenes baser på Okinawa, får vi et grep på hvordan japanske lokalpolitiske hensyn kolliderer med dagens operative krav for globale operasjoner. Japanerne har forsøkt å redusere det amerikanske nærværet på Okinawa,

³⁴ "Japan, U.S. concur on new security declaration", *Nihon Keizai Shimbun*, February 4, 2005 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 5, 2004.

³⁵ "Japan, U.S. eye defense cooperation in 3 areas; Joint document expected next month", *The Daily Yomiuri*, s. 1, May 17, 2005 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 17, 2005.

for å lette byrdene på lokalsamfunnet på disse små øyene. Særlig har Futenma Air Station som ligger inn i tett befolkede Ginowan City, vært en torn i øyet. Den lokale motstanden mot flyplassen ble ikke mindre etter et helikopterstyrt i august 2004. Amerikanerne har vært motvillige til å flytte. USMCs base på Okinawa er det eneste stedet for oversjøisk deployering av operative, fullt integrerte marineenheter USA har. Basen har en unik beliggenhet i forhold til globalt viktige områder, Taiwanstredet og Korea. Marinestyrken på Okinawa ble da også sendt direkte til Irak. Den økende vekten på fellesoperasjoner har gjort at marinekorpset i økende grad sees som en enhetlig pakke. For eksempel har styrken på Okinawa infanteri, en artillerienhet, lette stridsvogner og angrepshelikoptre, i tillegg til transportfly. Amerikanerne ønsker ikke å bryte opp denne pakken, som kan settes inn hvor som helst i verden. USA har derfor for eksempel motsatt seg japanske ønsker om å flytte artilleriet til USA.³⁶

Men den 1. mai 2006 forelå det et omforent forslag til avtale som har gode sjanser til å bli satt ut i livet.³⁷ De viktigste elementene er:

- Flystasjonen Futenma blir nedlagt og basen blir flyttet til utkanten av Camp Schwab, lengre nord i en mindre tettbefolket del på Okinawa.
- Futenma-basens transport- og tankflyflåte flyttes helt vekk fra Okinawa, til Iwakuni helt sør på Honshu, den største av de fem japanske hovedøyene.
- 8.000 av 17.000 marineinfanterister (3rd Marine Expeditionary Force) med og deres familier flyttes fra Okinawa til Guam på Filippinene.
- Følgende baser returneres helt til Japan: Kuwae, Makiminato, Naha havn og Futenma. Zukeran-basen gis delvis tilbake.

Hovedsaken for USA har vært økt *fleksibilitet*. Sammensetningen av forskjellige slags styrker – dvs. integrerte avdelinger av USMC, flåtestyrker med hangarskip, jager-, transport-, tank- og bombefly, var i utgangspunktet gunstig – og etableringen av eget hovedkvarter styrker fleksibiliteten ytterligere. Styrkene skal kunne settes inn overalt i regionen; de har vært flittig brukt i Irak og Afghanistan de siste årene. Et annet, mer underordnet mål har vært større samvirke med japanske styrker, herunder:

- US Armys hovedkvarter flyttes fra Washington State på den amerikanske stillehavs-kysten til Camp Zama i Tokyo. Hovedkvarteret til GSDFs sentrale reaksjonsstyrke Central Readiness Command (CRC) flyttes også til Camp Zama innen 2012.
- Flytting av Hovedkvarteret til det japanske flyvåpenet samlokaliseres med US 5th Air Force på Yokotabasen i Tokyo.
- Man vil åpne for felles bruk av baser for å lette samtrening. Amerikanske fly får tilgang til SDF-installasjoner på Chitose, Misawa Hyakuri, Komatsu, Tsuiki og Nyutabaru.
- Begge sider forplikter seg til å utvikle bilaterale øvelsesplaner f.o.m. budsjettåret 2007 eller hvis mulig allerede fra og med 2006.

³⁶ "Okinawa base issues (Part 1): Futenma airfield's off-prefecture relocation dimmed; "Marines as one package" a barrier", *Nihon Kezai Shimbun*, s. 2, May 4, 2005, OTMA Daily Summary of Japanese Press, May 4, 2005.

³⁷ "United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation", <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0605.html> Lest den 8. mai 2006.

2.3 Regionalt trusselbilde

Japan ligger i en region preget av tradisjonell statlig maktpolitikk, med svært svake regionale institusjoner for konflikthåndtering. Regionale konflikter overlappet i betydelig utstrekning konfliktlinjene under Den kalde krigen, slik at Sovjetunionens kollaps har endret relativt lite i Japans sikkerhetspolitiske stilling. Japans bilaterale forhold til sine naboer er karakterisk for regionen. Landet har uløste, tradisjonelle konflikter over territorium med alle sine naboer. Russland har okkupert Kurilene siden 1945, noe som har forhindrede undertegningen av en fredsavtale. Japan ligger i konflikt med så vel Sør-Korea, Kina og Taiwan om småøyer i havet mellom dem. I tillegg til dette er følelsene etter Japans fremferd under 2. verdenskrig stadig et verkende sår i landets forhold til Kina og både Nord- og Sør-Korea.

Den 10. november 2004 trengte en kinesisk atomdrevet angrepsubåt inn i japansk territorialfarvann rundt Nansei-øyene.³⁸ JDAs analyse av episoden gikk ut på at kinesiske fartøyer kartlegger data om havbunnens topografi, temperaturer og havstrømmer fordi landet planlegger å nå åpent hav ved å seile gjennom øyrekken sør for de fem japanske hovedøyene.³⁹ Kinas aktivitet i luften har også økt kraftig. Fly fra ASDF gikk på vingene i full fart ("scramblet") 229 ganger i løpet av 2005: 116 ganger grunnet russiske fly: 107 ganger mot kinesiske; og 2 ganger mot taiwanske. Til sammenligning forårsaket kinesiske fly bare 13 slike episoder i 2004, en 8-dobling på bare et år. For første gang siden den kalde krigen måtte ASDF på vingene over 200 ganger i løpet av et år.⁴⁰

Striden med Sør-Korea dreier seg om en gruppe småøyer – kalt Takeshima av japanerne og Tok-do av sørkoreanerne – som ligger i havet mellom den, nærmest Sør-Korea. Så sent som den 22. februar 2006 vedtok prefektoratsforsamlingen i Shimane, som ville ha administrert øyene fra japansk side, i anledningen av 100-årsjubileet for japansk annekasjon av dem (og resten av Korea) i 1905 "Takeshima-dag". Tanken er å minne om at de er japanske, selv om Sør-Korea har kontrollert dem siden 1945.⁴¹ Regjeringen i Tokyo sier de er bekymret over vedtaket, men at de ikke har noen myndighet i lokale saker, og at det ikke finnes noen vidundermiddel for å forbedre forholdet til Sør-Korea. Professor Hajime Izumi er intervjuet i sakens anledning, og uttaler at denne "territorielle disputten ikke må bremse samarbeid med Sør-Korea, herunder den kjernefysiske trusselen fra nord."⁴²

I april 2006 blusset striden om Takeshima (Tok-do) opp igjen. Da den japanske kystvakten sendte ut to skip for å kartlegge havbunnen, protesterte Sør-Korea kraftig. Ifølge japanske

³⁸ *Sankei Shimbun*, s 1, November 11, 2004. *Sankei Shimbun*, s. 7, November 14, 2004. OTMA ,Daily Summary of Japanese Press, November 11 og 14, 2004.

³⁹ "50 years since SDF established -- Future image of SDF (Part 3): hopes and concerns over Zama relocation plan as part of U.S. force realignment", *Asahi Shimbun*, s 1, December 15, 2004. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 15, 2005.

⁴⁰ "ASDF scrambles 8 times more often against Chinese aircraft over past year", *Nihon Keizai Shimbun*, s.2, April 21, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 21, 2006.

⁴¹ "Shimane Touts 'Takeshima Day' ", *Japan Times*, 17 March 2005, s. 1. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 17, 2005.

⁴² "New strain, historical baggage cloud what was to be a celebratory year", *Japan Times*, 17 March 2005, s. 2. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 17, 2005.

myndigheter skulle kartleggingen hovedsaklig finne sted i ubestridt japansk økonomisk sone, men da sjøgrensen er uklar, vil undersøkelsesområdet også omfatte en del av den økonomiske sonen som Sør-Korea gjør krav på.⁴³ Undersøkelsen ble iverksatt fordi Japan innså behovet for egen, uavhengig kartlegging sjøbunnen som svar på Sør-Koreas ensidige forslag til navnsetting av sjøbunnen før en internasjonal konferanse i Tyskland i slutten av juni 2006.

Det sørkoreanske militære nærværet på Tok-do ble kraftig styrket. Sør-Koreas president Roh Moo Hyun fordømte kartleggingen i sterke ordelag: ”Det kan sees på som en handling [av den japanske regjering] som rettferdiggjør dens historiske aggresjon. Det kan til og med sees på som en utfordring mot den fremtidige orden i nordøst Asia.” Han fulgte opp med å beordre fartøyer til øyene, samt å forsterke garnisonen der. I alt ble ikke mindre enn 18.000 sørkoreanske personell mobilisert.⁴⁴ I et forsøk på forklare hvorfor Sør-Korea reagerer så kraftig på et tiltak som hverken truer eller utfordrer deres de facto kontroll over øyene, nevnes at det minner om ydmykelsen som landet led da Japan gjorde Tok-do (Takeshima) til en del av Shimane i 1905, samtidig som Japan fjernet Sør-Koreas evne til selvstendig diplomatisk virksomhet. Dertil kommer at det fulgte et væpnet sammenstøt mellom landene i 1875, etter at Japan sendte marinefartøyer til Kanghwado under påskudd av drive kartlegging. Følgen ble Kanghwado-avtalen, som gav Japan ekstraterritoriale rettigheter i Korea. Tanken er øyensynlig at hvis man ikke er på vakt mht kartlegging rundt Tok-do (Takeshima), kan selvstendighetstap være rett rundt hjørnet. Det er vanskelig å vurdere hvor alvorlig man skal ta dette, men det er sikkert at den historisk betingede mistillit, gjentatte ganger har ført til at rene fillesaker trappes opp til episoder som i høy grad forsurer forholdet mellom landene, og vanskeliggjør samarbeid om de felles interesser man har.

Japanske myndigheter forsøkte seg med et kompromissforslag: Sør-Korea lar navneforslag falle mot at Japan innstiller kartleggingstoktet.⁴⁵ Sør-Korea avviste forslaget.⁴⁶ Disputten var så alvorlig at Japan sendte viseutenriksminister Shotaro Yachi til Sør-Korea for å finne en løsning.⁴⁷ Etter samtaler der ble de to land nå allikevel enige om at Sør-Korea lot navneforslaget bero, mot at Japan innstilte kartleggingstoktet. Videre skulle man innlede samtaler for å få fastsatt den omstridte grensen. Tonen var allikevel langt fra forsonlig. Sør-Korea forbeholdt seg retten til å sette frem navneforslag ”når de selv ville”, og til å oppbringe ethvert japansk

⁴³ “Emergence of disputes over EEZ in East China Sea and Sea of Japan involving Japan, its neighbors”, *Mainichi Shimbun*, s. 2 April 18, 2006. “JCG vessel departs from Tokyo to conduct survey around Takeshima; Survey may begin tomorrow,” *Tokyo Shimbun*, 3, April 19, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 19, 2006.

⁴⁴ “ROK president alarmed by Japan's plan for survey around Takeshima, may take counteraction if survey conducted,” *The Daily Yomiuri*, s. 2, April 19, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 19, 2006.

⁴⁵ “Japan, ROK trade last-minutes barbs over Takeshima survey; Japan looking for ways to reach breakthrough, while ROK adopts parliamentary resolution seeking cancellation of survey,” *Asahi Shimbun*, April 20, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 20, 2006. Government may conditionally suspend maritime survey near Takeshima; Proposes to South Korea it give up naming submarine features *Tokyo Shimbun*, April 20, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 20, 2006.

⁴⁶ “Takeshima issue: ROK rejects Japan's compromise solution,” *The Daily Yomiuri*, s.1 April 20, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 20, 2006.

⁴⁷ “Vice Foreign Minister Yachi visits South Korea today to seek a breakthrough,” *Asahi Shimbun*, s. 1 April 21, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 20, 2006. “Vice foreign minister off to Seoul to avert clash over marine survey around disputed Takeshima (Dokdo) islands.” *The Daily Yomiuri*, s. 2 April 21, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 21, 2006.

kartleggingsfartøy, om nødvendig med makt. Et japansk forslag om et varslingsregime for aktivitet i den omstridte gråsonen mellom de to lands forståelse av sine økonomiske soner, ble kontant avvist. Et forslag om at Sør-Korea og Japan sammen kunne kartlegge og navnsette havbunnen i området ble også kontant avvist, med henvisning til at området er Sør-Koreas.⁴⁸

Den japanske regjeringen ble på sin side angrepet av opposisjonen for å ha vært for ettergivende. Den understreket at Japan stod fritt til å gjenoppta kartleggingen når landet selv bestemte. Vis utenriksminister Yachi uttalte også at det var "teoretisk mulig – hvis man oppdager nye trekk fra Sør-Korea – at Japan ville begynne sin egen kartlegging, basert på sine legitime rettigheter." Sjefen for Utenriksdepartementets Asia- og Oceania-kontor, Kenichiro Sasae var enda mer direkte: "Det finnes ingen enighet om hva som skal skje etter juni. Teoretisk kan Japan gjenoppta kartleggingen av havbunnen."⁴⁹

Sør-Korea har flyttet håndteringen av Takeshima/Tok-do-spørsmålet til en egen arbeidsgruppe, ledet av en viseminister, "for å styrke landets krav på øyene". Første viseminister Yoo Myung Hwan sa i parlamentet at Sør-Korea "kunne komme til å foreslå en navneplan for området på en internasjonal konferanse i juni, hvis alle forberedelser var gjort".⁵⁰ Denne uttalelsen er ikke nødvendigvis uforenlig med Sør-Koreas løfte om å la navnespørsmålet bero fra dagen før, men å faktisk fremme et forslag til navneplan, vil åpenbart være det.

Japan har et oppsiktsvekkende dårlig forhold til sine naboer. Som man ser er selv forholdet til Sør-Korea – en naturlig alliert mot Japans virkelige utfordringer i forholdet til Kina og Nord-Korea – preget av dyp mistenksomhet og konflikter. Det anstrengte forholdet både vanskeliggjør samarbeid og skaper store forvinklinger av småsaker som Takeshima/Tok-do-spørsmålet. USA har en rolle å spille som sikkerhetsstabilisator i regionen, i fravær av andre tillitskapende institusjoner. Amerikanerne har forholdt seg strengt nøytrale og helt passive under denne siste oppblussingen i den gamle striden. Under hånden kan amerikanerne uttrykke frustrasjon over at deres to nærmeste allierte i regionen har et så dårlig bilateralt forhold innbyrdes, men de vet bedre enn å blande seg inn, vel vitende om at dette i sin tur sannsynligvis bare vil føre til en forverring av deres eget forhold til begge land.

⁴⁸ "Japan calls off maritime survey near Takeshima, South Korea shelves plan to propose Korean names for seafloor topography; Agreement reached to conduct demarcation talks in May", *Asahi Shimbun*, April 23, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 23, 2006. "Japan to propose joint survey, common names for underwater topography around Takeshima", *Mainichi Shimbun*, s. 5, April 25, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 26, 2006.

⁴⁹ "Foreign Ministry details Japan-South Korea negotiations on maritime survey in LDP panel; Government's responses come under fire," *The Daily Yomiuri*, s. 4 April 25, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 25, 2006. "Vice Foreign Minister Yachi: "Japan could conduct maritime survey near Takeshima depending on South Korea's moves" *Asahi Shimbun*, s. 2, April 25, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 25, 2006.

⁵⁰ "South Korea sets up task force to strengthen claim on Takeshima (Dokdo) islets; likely to propose seafloor topography names in June", *Asahi Shimbun*, s. 3, April 27, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 27, 2006.

2.4 Endring av Grunnlovens paragraf 9

Den japanske grunnloven er vanskelig å endre. En grunnlovsendring krever 2/3 flertall både i overhuset og underhuset. For å kunne mønstre slike flertall, er grundige forberedelser nødvendige. En annen og mye raskere vei til endring er å omtolke den grunnloven man faktisk har.

Japan er idag på vei vekk fra den passive tolkningen av grunnloven. I Det nasjonale forsvarsprogrammet for budsjettåret 2005 heter det at "Japan skal frivillig og aktivt delta i samarbeidstiltak som verdens land iverksetter for å forbedre internasjonal sikkerhet (heretter "internasjonale fredsbevaringstiltak").⁵¹ Man skal ikke lenger passivt vente til japansk sikkerhet utfordres, men å arbeide for å minimere sjansen for at trusler oppstår.

Men paragraf 9s ord om at Japan gir avkall på bruk av militær makt, og overhodet å ha militære styrker, er en så stor hindring for en større internasjonal rolle at en revisjon av grunnloven er nødvendig. I de siste fem årene har en grunnlovsreform vært under utredning i forskjellige deler av Japans kompliserte og konsensusorienterte politiske system. Revisjon av paragraf 9 har stått sentralt, men andre spørsmål som keiserhusets rolle og kvinnelig arverett har også stått på dagsordenen. En milepæl i arbeidet var da Underhusets utredningskomite for konstitusjonen (*House of Representatives Research Commission on the Constitution*) ledet av Taro Nakayama la fram et utkast til sin sluttrapport i april 2005. Her var de fleste partier og syn representert. For paragraf 9s del stod tre spørsmål sentralt. For det første om Japan offisielt igjen skulle ha militære styrker. Selv om landet i alt annet enn navnet faktisk har hatt væpnede styrker lenge, er dette ikke bare en formalisering av realiteter fordi det vil oppheve beskrankninger på våpentyper i styrkestrukturen og hvor tett samarbeidet med USA kan være.

Dette må også sees i sammenheng med de to andre spørsmålene, om retten til militært selvforsvar skal slås klart fast i konstitusjonen og spørsmålet om kollektivt selvforsvar, dvs. om Japan skal kunne bruke sine militære styrker i skarpe fredsbevarende (fredsopprettende) operasjoner og graden av militært samarbeid før situasjonen er så alvorlig at individuelt selvforsvar er akseptabelt. De som vil revidere konstitusjonen, synes å være enige om at Japan igjen skal ha militær styrker [*jieigun*] til bruk for det man kaller individuelt selvforsvar. Det er ingen tvil om at det å skyte på et nordkoreansk missil på vei mot japansk territorium faller inn under individuelt selvforsvar. Det vil heller ikke være noen tvil om at samarbeid med USA om oppbyggingen av et missilforsvar med sikte på å skyte ned et innkommende missil, vil være forenlig med konstitusjonen.

Derimot delte komiteen seg i spørsmålet om retten til kollektivt selvforsvar (deltagelse i fredsbevarende operasjoner) skulle inkluderes. Den endte med å spesifisere tre forskjellige meninger som hadde fremkommet under arbeidet. For det første at Japan hadde en ubegrenset

⁵¹ National Defense Program Guideline, FY 2005- Approved by the Security Council and the Cabinet on December 10, 2004. s. 5. Japansk originaltekst på National Defense Program Guideline, FY 2005- (NDPG) http://ns1.kantei.go.jp/foreign/policy/2004/1210taikou_e.html Uoffisiell oversettelse til engelsk av Narushige Michishita, Assistant Counsellor (National Security and Crisis Management) Cabinet Secretariat.

rett til kollektivt selvforsvar. For det andre at landet hadde en begrenset rett til kollektivt selvforsvar, under betingelser som krevde ytterligere spesifisering. Endelig hadde komiteen medlemmer som avviste japansk deltagelse i kollektivt selvforsvar under alle omstendigheter. I sum var det flere medlemmer og momenter som støttet synet på en rett til å utøve kollektivt selvforsvar enn argumenter mot, men komiteen selv unngikk å trekke noen konklusjoner med hensyn til flertallssyn eller mindretallssyn.⁵² Det er imidlertid klart at det er flertall for å endre grunnloven til å tillate en eller annen form for kollektivt forsvar.

Regjeringen av Abe har grunnlovsreform til en av sine hovedsaker. Siden den japanske grunnloven, som feiret 60 år 3. mai 2007, aldri har blitt endret, har måten det kan skje på fått mye oppmerksomhet. Den 13. april 2007 passerte et lovforslag om nasjonal folkeavstemning underhuset og ble dermed sendt til overhuset.⁵³ Overhuset vedtok forslaget den 15. mai, like etter jubileet.⁵⁴

2.5 Trusler mot sentrale befolkningsentra og øyperiferien i sør

Den 10. desember 2004 offentliggjorde myndighetene den nye, reviderte utgaven av Nasjonale retningslinjer for forsvarspolitikken som avløser retningslinjene fra 1996 (*National Defense Policy Guidelines, NDPG*). På helt overordnet nivå slår man fast at de væpnede styrkers oppgave er å støtte målet om å forhindre at trusler noensinne når Japan, og hvis de allikevel gjør det, å avvise trusselen, samt redusere skaden til et minimum. Videre skal man virke for å forbedre internasjonal sikkerhet, for å redusere sjansen for at trusler når Japansk territorium.

Den lister opp land der Japan trenger å være vaksom overfor den militære utviklingen: Russland, Nord-Korea, og Kina nevnes ved navn. For Kinas del er det første gang. På Korea-halvøya og i Taiwan-stredet finnes de to farligste konfliktene i Japans nærområder. Faren for en direkte invasjon av de japanske hovedøyer (regnet nordfra Hokkaido, Honshu med hovedstaden Tokyo, Kyushu og Shikoku) bedømmes som liten, men dokumentet refererer til behovet for å forsvare fjerntliggende øyer mot ”fiendtlige innfall” (incursion) som en ny oppgave for selvforsvarsstyrkene. Japan har omtrent 2.500 avsideliggende øyer, hvorav omtrent 200 er bebodde, de fleste i sør. Blant disse øyene er Sanshei Shoto, som er under japansk kontroll, men som Kina gjør krav på, og Takeshima, som er under sørkoreansk kontroll, men som Japan gjør krav på.

Men det er trusselen fra ”spredning av masseødeleggelsesvåpen og innkommende ballistiske missiler” som topper listen over nye trusler. Det heter kort at Japans fremtidige forsvarsstyrker må være istand til å håndtere et angrep med ballistiske missiler.⁵⁵

⁵² *The Daily Youmuri*, s. 3, March 30, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 30, 2005.

⁵³ “National referendum bill sent to Upper House”, *Asahi Shimbun*, s. 1, April 14, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 14, 2007.

⁵⁴ “Referendum bill passes Diet: Advocates of protecting Constitution to launch offensive to protect Article 9”, *Tokyo Shimbun*, s. 29, May 15, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 15, 2007.

⁵⁵ *Op. cit.*, “Statement by the Chief Cabinet Secretary”, s. 2-3.

Endelig blir det lagt vekt på at Japans antimilitaristiske politikk ligger fast og at landet står ved alle internasjonale avtaler. Kontinuitet i politikken betones, og landets politikk er i full overensstemmelse med grunnloven og hvordan den har vært fortolket.

2.6 Mobile militære kapasiteter med tyngdepunkt lenger sør

Målet om å forbedre internasjonal sikkerhet er direkte knyttet til å hindre at trusler når Japan. Derfor må Japans selvforsvarsstyrker kunne utføre oppdrag som gir et effektivt svar på nye trusler og flerdimensjonale situasjoner, herunder ”internasjonale fredssamarbeidsaktiviteter”. Dette er aktiviteter som verdens stater foretar i fellesskap for å forbedre den internasjonale sikkerhetssituasjonen. For at Japan skal bidra effektivt i det internasjonale fredssamarbeidet, må landets selvforsvarsstyrker utvikles til å være:

- Multifunksjonelle
- Fleksible
- Ha høy beredskap
- Høyt mobile
- Tilpasningsdyktige
- Militær-teknologisk i den internasjonale fronten
- Og å ha etterretningskapasiteter på høyde med det militær-teknologiske nivået til andre stormakter

Som man ser er ambisjonene store. Det blir understreket at utviklingen av selvforsvarsstyrkene må skje uten at utgiftene øker. Dette kan oppnås gjennom å rasjonalisere og å strømlinjeforme personell, utstyr og operasjoner, slik at bedre resultater kan oppnås innenfor de begrensede ressurser som er tilgjengelige.

Rent konkret foreslår regjeringen følgende endringer i den eksisterende forsvarsstrukturen. For det første blir GSDF redusert fra 160.000 mann til 155.000, 148.000 regulære og 7.000 reserve.⁵⁶ Hæren blir lettere. Antallet stridsvogner reduseres fra 900 til ca 600 og artilleri også til 600. Faren for en invasjon av Japan av den type man fryktet fra Sovjetunionen bedømmes som mindre, samt at ønsket om deployerbarhet forklarer nedgangen. Det skal opprettes en mobil operasjonsenhet, bestående av en pansret divisjon, i den såkalte *Central Readiness Group*. Denne skal etter alt å dømme dannes ved å omdanne en eksisterende divisjon og to kombinerte brigader til tre brigader. Videre skal fire andre divisjoner redusere artilleri og stridsvogner, for å gjøre dem lettere å deployere, slik at disse også kan inngå.⁵⁷

Det var langvarig tautrekkingen mellom finansdepartementet og JDA om personellstyrken til GSDF. Finansdepartementet ønsket en mindre styrke for å skaffe penger til omleggingen av deler av hæren til et ekspedisjonskorps. JDA ønsket på sin side en *økning* i personellstyrken, fra 145.000 regulære til 152.000 regulære. Finansdepartementet ønsket på sin side å kutte styrken

⁵⁶ *Op.cit.*, National Defense Program Outline, FY 2005, s.13.

⁵⁷ *Op.cit.*, National Defense Program Outline, FY 2005, s. 2.

med 40.000 til 120.000 totalt.⁵⁸ Resultatet ble at JDA trakk det lengste strået, men hvor man kuttet i reserven for å få totalantallet noe ned, uten at det påvirket den operative strukturen i nevneverdig grad.

Japan vil sakte og forsiktig flytte GSDFs tyngdepunkt sørover. I Finansdepartementets opprinnelige forslag om å redusere GSDF til 120.000 mannskaper, skulle praktisk talt hele kuttet gjennomføres på Hokkaido, den nordligste øya. De foreslo å slå sammen GSDFs fire Hokkaido-baserte divisjoner, inkludert regimenter, til en divisjon på 13.000.⁵⁹ Enden på visa ble at den 7.200 sterke 11. Divisjon på Hokkaido, ble redusert til en brigade. GSDFs mannskapsstyrker på Okinawa og Shikoku skal derimot øke. Behovet for å kompensere reduksjonen i de amerikanske marinestyrkene oppgis som grunn, sammen med økte kinesiske kapasiteter og aktivitet i et område hvor grensen mellom landene er omstridt.⁶⁰ GSDF har idag omtrent 1.800 på Okinawa. Dette skal ifølge planen økes med flere hundre mannskaper, slik at styrken får status av en brigade.

GSDFs 7. divisjon, Japans eneste større, pansrede enhet, har forblitt på Hokkaido den nordligste og tynnast befolkede av de japanske hovedøyene. Plasshensyn veide tyngst, men øvelsesmønsteret har endret seg. Fra 1977 av har GSDF gjennomført større forflytningsøvelser fra Honshu i sør til Hokkaido i nord. I 2005 – for første gang – trente GSDF på å forflytte styrker *sørover*, fra Hokkaido til Honshu ved hjelp av fartøyer fra MSDF og transportfly fra ASDF.⁶¹

JDA tar videre sikte på å gjennomføre flere fellesoperasjoner med amerikanske styrker for å øke evnen til å forsvare Japans fjerntliggende småøyer, særlig da de omstridte Sansei Shoto-øyene som Kina gjør krav på, og som inntil nylig har vært uten japansk militært nærvær. Konkret betyr dette at GSDFs 15 brigade and Western District Infantry Regiment vil styrke samvirket med den 31st U.S. Marine Expeditionary Unit (MEU), som er 2.000 personell sterk beredskapsgruppe stasjonert på Okinawa. For egen del har Western District Infantry Regiment nylig startet en 660 manns spesialstyrke for forsvaret av fjerntliggende øyer, basert i Aiura, Nagasaki Prefecture.⁶²

MSDF var gjenstand for tilsvarende tautrekking som GSDF. JDA vil opprinnelig beholde alle sine 50 destroyere (32 hovedskip and 18 regionale skip), mens Finansdepartementet argumenterte for at et nært samarbeid med JCG (Japan Coast Guard) ville gjøre det mulig å redusere antallet til 38. Det ble et kompromiss på omtrent 40 destroyere totalt, hvor så si hele nedskjæringen rammet de regionale skip, mens JDA får beholde sine hovedskip.

⁵⁸ *Tokyo Shimbun*, s. 2, October 5, 2004, OTMA, "Daily Summary of Japanese Press", 6 October, 2004. *Mainichi Shimbun*, s. 5, October 26, 2004. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 27, 2004.

⁵⁹ "New defense program to reset SDF equipage", *Asahi Shimbun*, s. 3, December 2, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 3, 2004.

⁶⁰ *Asahi Shimbun*, s.1, November 24, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press November 25, 2004.

⁶¹ "GSDF shifting southwest; North Korea, China now hypothetical enemies with Soviet collapse", *Sankei Shimbun*, s.4, July 31, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 31, 2006.

⁶² "China sub intrusion: Japan, U.S. to strengthen island defense", *Sankei Shimbun*, January 3, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 3, 2005.

JDA ønsket også flere fly enn Finansdepartementet. De ville redusere ASDFs kampfly fra det nåværende 300 til 280, mens Finansdepartementet ønsket 260. Etter lengre tids tautrekking landet man på rundt 260.⁶³ Det er stipulert at i perioden 2005-2009 skal 26 F-15 fly moderniseres. Videre skal man anskaffe 22 F-2; 7 nye kampfly; 8 nye transportfly; 4 nye CH-47J transporthelikoptre; og for første gang KC-767 tankfly.⁶⁴

2.7 Førsteprioriteten: Missilforsvar

I tillegg til en lang rekke høyteknologiske (og dyre) materiellanskaffelser, er en viktig nyskaping videreutviklingen av missilforsvaret.⁶⁵ Missilforsvarsspørsmålet er bare kort omtalt i de nye avtaletekstene med USA. Japan har arbeidet med missilforsvar siden forrige NDPG fra 1996, men nå kommer anskaffelsesfasen, hvor kostnadene for alvor melder seg.

North Koreas oppskyting av *Taepodong*-missilet i 1998 var den direkte foranledningen til at Japan og USA satte igang felles utvikling av et missilforsvar. Japans forhold til Nord-Korea forverret seg kraftig etter at Pyongyang 10. februar 2005 erklærte at landet hadde kjernefysiske våpen og trakk seg fra videre forhandlinger om stans av sitt kjernevåpenprogram. Ønsket om å svare på Pyongyangs forskjellige politiske og militære utspill har i høy grad fortsatt å påvirke fremdriften og utformningen av et felles missilforsvar mellom USA og Japan.

Et nasjonalt missilforsvar vil oppfylle alle tre kravene den japanske grunnloven stiller til bruk av militærmakt: (1) Et innkommende missil på vei mot japansk territorium representerer et angrep; (2) Japan kan handle fordi det i en slik situasjon ikke har noen alternativ måte å stoppe trusselen på; (3) De aktuelle kapasitetene – missiler mot luftmål – har ingen alternativ, offensiv bruksmåte. Andre løsninger som F-15 fly kan utvilsomt brukes offensivt, særlig dersom de er utstyrt med luft-til-bakke missiler. Til tross for at et missilforsvar i utgangspunktet var relativt lett å forene med grunnloven, fantes det allikevel juridiske skjær i sjøen, noe som førte til en endring av loven om selvforsvarsstyrkene (2.7.2).

Innkommende nordkoreanske missiler har foreløpig vært en hypotetisk problemstilling, men det finnes høyst praktiske eksempler på hvordan lovverket har hindret Japans selvforsvarsstyrker. I november 2004 trengte en kinesisk atomubåt inn i japansk territorialfarvann nær Nansei-øyene. Japan kunne da ikke uten videre foreta seg noe, fordi landet ikke hadde foretatt defensiv mobilisering. Regjeringen har som en følge av episoden endret loven for bruk av SDF slik at landet automatisk kan beordre sine styrker til maritime sikkerhetsoperasjoner når fremmede makter krenker Japans territorialfarvann.⁶⁶

⁶³ "Tug-of-war over GSDF troop level: Finance Ministry wants to reduce troops by 20,000, Defense Agency intends to reduce only by 2,000 from current level," *The Daily Yomiuri*, s. 9, December 1, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 1, 2004.

⁶⁴ *Op.cit.*, Mid-Term Defense Program (FY 2005-2009), Appendix.

⁶⁵ En oppdatert innføring over utviklingen av missilforsvar finner man i Halvor Bjordal og Kirsten Kversveen "Forsvar mot ballistiske missiler," FFI-Fokus 2, 2006, http://www.mil.no/multimedia/archive/00076/FFI-FOKUS_2_2006_Fo_76494a.pdf

⁶⁶ *Ibid.*

Siden 1999 har Japan og USA samarbeidet om å utvikle teknologien til missilene for et fremtidig missilforsvar. Det er åpenbart at den japanske regjeringen har regnet med at de rettslige forholdene ville la seg ordne under marsjen, Det japanske missilforsvaret er i utgangspunktet nasjonalt, men bygger på stor grad av etterretningsmessig og teknisk samarbeid med USA. Allerede det nasjonale missilforsvaret utfordrer viktige grenser i etterkrigstidas japanske sikkerhetspolitikk. Det utstrakte samarbeidet med USA innebærer at japanske og amerikanske militære styrker blir mer operativt og teknologisk integrert enn de noensinne har vært. Denne integrasjonen utfordrer Japans selvpålagte restriksjon om forbud mot deltagelse i kollektive forsvarsordninger. Spørsmålet om hvordan Japan skal forholde seg hvis et missil på vei mot USA flyr innefor rekkevidden for landets missilforsvar, er et av de viktigste uavklarte spørsmål i japansk sikkerhetspolitikk.

Rapporten beskriver først utviklingen av det planlagte systemet. Vi skal videre se spesielt på hvordan: (1) bruken av et missilforsvar har utfordret det nasjonale, japanske rettsgrunnlaget for bruk av militærmakt; (2) missilforsvaret påvirker integrasjonen med amerikanske militære styrker; (3) utviklingen av det utfordrer japanske budsjettammer og langtidsplanlegging og (4) utviklingen av det har utfordret japanske regler om eksport av militært utstyr.

2.7.1 Planlagte kapasiteter

Systemet skal bestå av Standard Missile 3 (SM-3) missiler, med rekkevidde utenfor jordatmosfæren, utplassert på skip i Japanhavet. De missiler som unnslipper dem, vil bli møtt av Patriot Advanced Capability-3 (PAC-3) bakke-til-luft-missiler, utplassert i Japan.

Det er snakk om fire forskjellige radarer – eksisterende og fremtidige – utplassert i og rundt Japan for å hjelpe SM-3- og PAC-missilene med å treffe innkommende missiler. Den første er AN/SPY-radaren som inngår Aegis-systemet; den tjener både som radar for SM-3-missilet utplassert på samme skip og som en fremskutt radar for missilforsvaret som helhet. USA hadde tre operative Aegisskip med SM-3 i januar 2007, mens Japan på samme tidspunkt bare hadde radaren på sine skip. For det andre er det den japanskopererte FPS-3-radaren. For det tredje er det avløseren, den nye japanskutviklede FPS-XX-radaren, med større evne til deteksjon og omtrent dobbelt så lang rekkevidde. For det fjerde er det amerikanske FBX-T radarer (Forward-Based X-Band Radar-Transportable), som skal utplasseres fremskutt i strategisk viktige oversjøiske områder fra det kontinentale USA. I tillegg kommer radarer som er del av USAs globale missilforsvar.

Regjeringen øremerket omtrent 100 milliarder yen i budsjettåret 2004, slik at MSFD kunne modifisere sine fire Aegis-skip og ASDF (Air Self-Defense Force) transformere halvparten av sine seks luftforsvarsgrupper til missilforsvarsgrupper. Japans fire Kongo-klasse Aegis-destroyere skal bli informasjonsbehandlingssenteret i hver av landets fire mobile eskorteflotiljer. En av Aegis-destroyerene forventes å bli Japans første missilforsvarsfartøy i løpet av budsjettåret 2007.

MSDF vil trenge fire Aegis-fartøyer for å kunne holde to operative i sjøen kontinuerlig, noe som myndighetene forutsetter er tilstrekkelig for at Japan skal ha et meningsfylt missilforsvar da hvert fartøy er i stand til dekke et område med en radius på flere hundre kilometer. Uten at det ble sagt i klartekst, betød dette at Japan alene bare har ambisjon om å etablere et missilforsvar mot Nord-Korea.

I løpet av 2005 ble planene konkretisert. JDA besluttet å deployere PAC-3-missiler til *First Air Defense Missile Groups* fire baser (Iruma, Narashino, Takegama og Kasamijura), til beskyttelse av hovedstadsområdet. Hver base omfatter fem mobile utskyttingsramper for missiler. Siden PAC-3-missilet bare har en rekkevidde på omtrent 20 km mot ballistiske missiler, må avstanden mellom utskyttingsrampene ikke overstige 30-40 kilometer. En gruppe av det planlagte systemet vil med sine fire baser med fem utskyttingsramper allikevel bare kunne dekke et begrenset område. PAC-3-missilene er en siste forsvarslinje med begrenset kapasitet. Det nasjonale japanske missilforsvaret prioriterer å beskytte et begrenset antall mål, i praksis japanske storbyer. JDA innrømmet at de nesten ikke hadde studert de praktiske spørsmålene, så det går over stokk og stein. Det må også etableres soner hvor flyvning er forbudt, for å unngå å skyte ned sivile fly.

JDA ser det japanske missilforsvaret i sammenheng med utviklingen av det globale, amerikanske missilforsvaret. Amerikanerne planlegger å ha 16 Aegis-destroyere med ballistiske missiler i Stillehavet innen 2012 som en del av sitt missilforsvar. Noen av disse vil bli deployert i Japanhavet som et forsvar mot nordkoreanske ballistiske missiler. Bare ett av disse fartøyene, USS *Lake Erie*, fikk kapasitet til å avskjære et ballistisk missil i løpet av 2005. Den 11. oktober 2004 gikk Lake Erie for første gang inn i Niigatas østhavn. Ifølge skipet kaptein Joseph Horn var formålet med besøket å bli kjent med byens innbyggere, han ville ikke antyde at havnen ville bli en hovedbase for skipet. En amerikansk kilde sier at skipet krever en dypvannshavn for dokking, og Niigata fyller kravene.⁶⁷

I forsvarsbudsjettet for 2006 ble missilforsvaret prioritert og planene for det trappet opp. Det ble besluttet å avsette penger til å utvikle både en ny type radar, og å forberede den første operative utplasseringen av PAC-3-systemet mot slutten av budsjettåret 2006 (1 april 2006-31 mars 2007). Forberedelsene tok sikte på å deployere et SM-3-system på en Aegis-destroyer (Kongo) mot slutten av budsjettåret 2007. Denne bevilgningen var en milepæl fordi pengene for første gang gikk til deployering og ikke bare forskning og utvikling. Utviklingsarbeidet gikk også over i en ny fase hvor neste generasjon system med betydelig oppgradert kapasitet står på programmet. I løpet av budsjettperioden 2006 skal Japan og USA sammen begynne å utvikle systemet som skal avløse dagens løsninger. Planen er at dette nye systemet skal være ferdig til utplassering i 2015.⁶⁸

Parallelt med deployering og utvikling av komponenter av missilforsvaret, pågår det også

⁶⁷ *Op.cit.*, "50 years since SDF establishment -- Future image of SDF (Part 2)

⁶⁸ "Missile defense enters new phase, with first deployment of PAC-3 set for end of next fiscal year", *Nihon Kezai Shimbun*, s. 2, December 21, 2005 og "Editorial: National consensus necessary for MD joint development", *Mainichi Shimbun*, s.5, December 25, 2005 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 21/25, 2005.

forhandlinger om utformingen og kontroll av det. I oktober 2005 la Japan og USA fram en midlertidig rapport som klargjorde en rekke prinsipielle spørsmål. USA skal deployere SM-3 missiler og PAC-3 bakke-til-luft missiler, noe som Japan som nevnt har besluttet å deployere til forsvar av Tokyo-området. Grunnlaget for videre avtaler var dermed lagt, og det ble oppnådd prinsipiell enighet om å dele radaretterretning for å detektere ballistiske missiler, integrere informasjonssystemer fra Aegis-utstyrte fartøyer og amerikanske tidligvarslingssatellitter.

Videre skulle Japan utforme et felles missilforsvarssystem med USA i slutten av budsjettåret 2006. Det er klart at hvert land skal ha myndighet over sine effektorer. USA er mest opptatt av å beskytte de amerikanske basene som amerikanske fly opererer fra, særlig Kadena på Okinawa hvor F-15 flyene er stasjonert. Utfordringen er å integrere informasjonssystemene. Dette representerer ikke bare en stor teknologisk utfordring, men er også en politisk utfordring fordi hvis USA kan avfyre missiler ved hjelp av japansk etterretning og sensorer, innebærer det japansk deltagelse i kollektivt forsvar (og utfordring av nasjonal suverenitet). Den aller største utfordringen er imidlertid uløst: USAs ønske om at japanske missiler skal skyte ned missiler på vei mot USA. Intensjonen var at detaljerte avtaler for alt dette skulle være på plass i løpet av 2006.⁶⁹

I mai og juni 2006 kom det indikasjoner på en mulig nordkoreansk missiltest: Japanske myndigheter observerte at et Taepodong-II-missil ble fraktet til Musudan-ri testbase, og amerikansk etterretning mente at Nord-Korea holdt på å fylle drivstoff på et Taepodong-II-missil der, noe som kunne indikere at en oppskytning var nær forestående. Under missilforsvarsforhandlingene med Japan foreslo USA, med direkte henvisning til Nord-Koreas forberedelser, at utplasseringen av fire PAC-3-missil utskyttingsramper på Kadena flybase på Okinawa fant sted i løpet av året 2006, en fremskynding i forhold til planen om utplassere dem i løpet av budsjettåret 2006. Utplasseringen vil føre til et behov for 500-600 nye amerikanske mannskaper. Den japanske regjeringen, som frykter nordkoreanske (og kinesiske) missiler minst like mye som det USA gjør, var positiv til forslaget. Forutsigbart nok var lokale politikere på Okinawa imot, idet de argumenterte for at en utplassering innebar ”styrkede basefunksjoner”, og dermed brøt den nylig inngåtte avtalen om baser mellom USA og Japan. Den japanske regjeringen var helt uenig i dette, og sa at man kunne ikke åpne spørsmålet om Okinawas byrde rett etter at enighet var oppnådd.⁷⁰

Etter at Nord-Korea 5. juli overraskende skjøt opp en rekke missiler av forskjellig typer, ønsket Japan sterkt å fremskynde utviklingen av missilforsvaret. Japanske myndigheter utredet raskt hva som kunne gjøres for å fremskynde missilforsvaret ytterligere. Følgende konkrete tiltak ble besluttet eller iverksatt: (1) En avtale med USA om retningslinjer for deling av informasjon,

⁶⁹ “Japan to propose deploying US intercept missiles for metro defense”, *Sankei Shimbun*, s. 1, February 15, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 15, 2006.

⁷⁰ “Analysis of Patriot missile deployment to Kadena: Reversal of move to lessen Okinawa's security burden; MD rises to a new stage”, *The Okinawa Times*, s. 2, June 21, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 21, 2006. ”USFJ to deploy PAC-3 to Okinawa within the year”, *The Daily Yomiuri*, s. 1, June 26, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 26, 2006. “Taepodong missile: Japan, US begin to eye possibility of vigilance becoming protracted; US speeding up consolidation of MD system to counter Pyongyang's intimidation,” *Sankei Shimbun*, s. 2, June 26, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 26, 2006.

fulgt av en erklæring om at en fullstendig avtale skal være på plass innen desember 2006⁷¹; (2) PAC-3 missiler skal utplasseres så hurtig som mulig. Ifølge planen skulle PAC-3-missiler utplasseres på ASDFs Irumabase i budsjettåret 2006 (1 april 2006-31. mars 2007), mens basene på Narashino, Takeyama og Kasumigaura skulle få utplassert PAC-3-missiler i løpet av budsjettåret 2007 (innen 31. mars 2008), noe som fullfører *First Air Defense Missile Groups* fire baser. *Fourth Air Defense Missile Group* skal så deployeres på ASDFs baser i Hamamatsu, Aibano, Gifu og Hakusan i løpet av budsjettåret 2008 (1 april 2008-31 mars 2009), for å dekke Kinki- and Chukyo-området. MSDFs utplassering av SM-3 missiler på sine Aegis-fartøy vil gå som planlagt i 2007.

Å skynde seg innen dagens rammer, fant JDA ikke ville redusere deployeringstiden for PAC-3-missiler i inneværende budsjettår, mens man for budsjettåret 2007 kunne fremskynde deployering med omtrent en måned. Japanske myndigheter besluttet derfor å endre rammene på to punkt: (1) be om at leveransene til Japan fikk prioritert fremfor andre land, noe USA's myndigheter uttalte at de så på med velvilje; (2) innenlandske produsenter, som Mitsubishi Heavy Industries, får en 5 % økning i betaling for leveransen, for å fremskynde deployering som mye som teknisk mulig.⁷² Ingen prognose for hvor fort utplasseringen kan gjennomføres har blitt fremsatt, målet er ganske enkelt å deployere så fort som mulig. Meningsmålinger foretatt etter Nord-Koreas oppskyting av missiler viser bred støtte til utbyggingen av missilforsvaret. På spørsmål om Japan skal bygge ut et missilforsvar sammen med USA hurtigst mulig, svarte 63 % "ja" og 24 % "nei". I en annen meningsmåling svarte 87,0 % at de var engstelig for nordkoreanske missiler (45,2 % "veldig engstelig" og 41,8 % "noe engstelig").⁷³ I sum ønsker Japan missilforsvar hurtigst mulig, praktisk gjennomførbarhet er nå den eneste begrensende faktoren.

USA var kommet lenger enn Japan i å utvikle en kapasitet til å skyte ned missiler rundt de japanske øyer, og amerikanerne fremskyndet også sine planer. Den 20. juli erklærte de at de ville utplassere PAC-3 missiler på Kadena flybasen på Okinawa før utgangen av 2006, til forsvar av denne viktige amerikanske basen. Videre deployerte man USS *Shiloh* utstyrt med SM-3 missiler til japansk farvann i august 2006, noe som var tidligere enn planlagt.⁷⁴

Japan følte i høy grad at trusselen mot Japan ble mer alvorlig da Nord-Korea 9. oktober sprengte en kjernefysisk ladning. Tiltakene for å fremskynde missilforsvaret var allerede så omfattende at det egentlig var få gjenværende, praktisk gjennomførbare tiltak. JDA-sjef general Kyuma

⁷¹ "Japan, US to conclude agreement on intelligence sharing on missile defense before year's end", *Mainichi Shimbun*, s. 1 July 20, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 5, 2006. "Defense Agency to subsidize intercept missile makers for earlier deployment," *Nihon Keizai Shimbun*, s.1, August 8, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, August 8, 2006.

⁷² "Editorial: Missile intercept system; Remove obstacles to cooperation between Japan and US", *Sankei Shimbun*, s. 2, July 24, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 24, 2006.

⁷³ I henholdsvis "Poll on North Korea's missile launches: 92% support sanctions, 63% insist on need to hurry up missile defense", *The Yomiuri Shimbun*, s. 2, July 8, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 8, 2006, og "Poll: 80% call for stronger pressure on North Korea", *Tokyo Shimbun*, s.1, July 9, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 9, 2006.

⁷⁴ "New Consul General Maher: PAC-3 will contribute to Japan's defense; Stresses importance of Kadena Air Base", *Ryukyu Shimpō*, s.1, July 21, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 21, 2006.

kunngjorde at Japan ville fremskynde utplassering av SM-3 missilet fra slutten av budsjettåret 2007, som opprinnelig planlagt, til ”innen utgangen av kalenderåret 2007”, og at noen av PAC-3-missilene som var planlagt anskaffet i budsjettåret 2008, ville bli innkjøpt i budsjettåret 2007 i stedet.⁷⁵

Videre har diskusjonen om å fremskynde utviklingen av neste generasjon missilforsvar begynt. Viseutenriksministrene Burns og Joseph foreslo på et møte med JDAs sjef Kyuma å forsøke å korte ned på den planlagte utviklingstiden på 9 år.⁷⁶ Amerikanerne har også besluttet å deployere dagens missilforsvar raskere. Den enslige USS *Shiloh* med SM-3 missiler skal få selskap: Fire av ni aegisfartøyer som nå opererer i japanske farvann skal også utstyres med slike missiler, hvorav de to første skal være operative allerede våren 2007. Når programmet er fullført, vil USFJ dermed ha fem operative fartøyer med SM-3. USA har også – på japansk forespørsel – gitt grønt lys for utplassering av nye PAC-3 bakke-til-luft missiler rundt Yokosukabasen sør for Tokyo (hjemmebasen til fartøyene utstyrt med SM-3) og Yokotabasen i selve Tokyo, for å beskytte Tokyo-området.⁷⁷ Japanske PAC-3-missiler i *First Missile Defence Group* for å beskytte hovedstadsområdet, vil først kunne være operative i slutten av budsjettåret 2007, dvs. mars 2008.

Missilforsvaret har lenge hatt meget høy prioritet både på amerikansk og japansk side. Det er ingen tilfeldighet at utplasseringen av en mobil USFJ tidligvarslingsradar (Forward Based X-band radar transportable eller FBX-T), en såkalt X-båndsradar, i Nord-Japan på ASDFs Shariki-base i Tsugaro vendt mot Japanhavet, faktisk var det første område man oppnådde bilateral enighet om i en konkret sak som angår omstruktureringen av de amerikanske styrkene i Japan. USAs interesse skyldes at radaren vil bidra til forsvaret av USAs territorium.⁷⁸ Det har også vært antydning utplassering av en sørlig FBX-T, på Okinawa eller i Sør-Korea, uten at noen endelig beslutning har blitt fattet.

Missilforsvarsplanene stiller japansk forsvarspolitikken overfor tre avgjørende veivalg. For det første innebærer det at landet baserer sitt forsvar på et nasjonalt missilforsvar, med de utfordringer for den japanske grunnlovens bestemmelser om selvforsvar det innebærer. For det andre innebærer det en integrasjon med amerikanske våpensystemer uten sidestykke. Landene skal operere felles plattformer og dele informasjon. Dette vil selvsagt komplisere rettsgrunnlaget for bruk av systemet ytterligere, og disse spørsmålene er ikke avklart. Endelig vil det felles utviklingsprogrammet med amerikanerne også utfordre de ekstremt strenge japanske begrensningene med hensyn til eksport av militærteknologi. Eksport av systemkomponenter til

⁷⁵ ”Gov't to introduce SM-3 missiles next year for earlier-than-scheduled deployment”, *Asahi Shimbun*, s. 4, October 13, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 13, 2006.

⁷⁶ ”US mulls speeding up MD development: US official”, *Mainichi Shimbun*, s. 2, November 7, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 7, 2006.

⁷⁷ ”US military to add two more Aegis vessels to MD system in Japan next spring”, *Nihon Kezai Shimbun*, s.1, November 26, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 26, 2006. ”USFJ to reinforce sea-based missile defense shield; Defense Agency asks for PAC-3 deployment to Yokota”, *Tokyo Shimbun*, s. 2, November 27, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 27, 2006.

⁷⁸ ”Advanced radar to be deployed in Aomori next year; US forces to start field survey today”, *Sankei Shimbun*, December 6, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 6, 2005.

amerikanerne må nok tillates. En avtale med USA hvor japanske myndigheter definerer dette utviklingsprogrammet som et unntak til de tre bestemmelsene som forbyr våpeneksport (selv om man ”stadig anser missildeler som våpen”) er på trappene.⁷⁹

2.7.2 Foreløpig rettsgrunnlag for missilforsvaret

La oss begynne med det grunnleggende: De juridiske utfordringene fra det nasjonale missilforsvaret. Til tross for at et missilforsvaret i sin natur er et defensivt våpensystem, representerte det en utfordring for Japans lovverk. For det første var en nedskyting av et innkommende missil bare forenlig med grunnloven hvis SDF hadde fått ordre om defensiv mobilisering (”Armed Attack Situation”). Uten en slik ordre kan ikke SDF foreta seg noe. Defensiv mobilisering krever at man innhenter såvel statsministerens som parlamentets samtykke. Siden japanerne har ca 10 minutter på seg fra et missil er avfyrt i Nord-Korea, sier det seg selv at prosedyren er ubrukelig for å gjøre et meningsfullt forsøk på å avskjære det.

Regjeringen Koizumi fikk derfor vedtatt en endring i loven om selvforsvarsstyrkene som gir dem to alternative prosedyrer til å skyte ned et missil, utenom defensiv mobilisering (som i praksis innebærer å sette landet på krigsfot). Den første nye prosedyren er at statsministeren gir JDA-sjefen en tidsbegrenset myndighet til å skyte ned innkommende missiler hvis man får trusselindikasjoner. Den andre prosedyren kan brukes hvis et missil overraskende dukker opp over Japan. JDA-sjefen kan gi forhåndstillatelse til sine avdelinger om avskjæring, ”i følge regjeringens forhåndsutarbeidede, nødmottiltaksretningslinjer”. I begge tilfeller pliktet regjeringen å gi en redegjørelse i parlamentet i ettertid.

Både i underhuset og overhuset handlet debatten om hvordan nedskytingen av et innkommende missil kan skje under sivil kontroll. Kritikken fra venstre ønsket klarhet i kriteriene for ”trusselindikasjoner” og man ønsket at regjeringen pliktet å søke godkjenning i parlamentet, ikke bare informere det i ettertid. Det ble påpekt at selve nedskytingen vil skje utenfor atmosfæren, hvor utøvelse av japansk politimyndighet er i strid med folkeretten.⁸⁰ Den 14. juni 2005 vedtok imidlertid et flertall bestående av Det liberale partiet og koalisjonspartneren Nye Komeito-partiet lovendringen. Regjeringen hevdet at tillatelse var forsvarlig fordi inngripen berørte få mennesker, i motsetning til for eksempel allmenn mobilisering.⁸¹ Et mer vidtrekkende forslag fra representant Seiji Maehara om å fjerne tidsbegrensningen på inngripstillatelsen (fra ”noen uker” til noen ”måneder”), for unngå farlige huller i japansk sikkerhetsberedskap, ble derimot ikke vedtatt.⁸²

⁷⁹ ”Japan, US to exchange notes on MD parts”, *Asahi Shimbun*, s. 4, June 17, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 17, 2006.

⁸⁰ ”Commentary on right to self-defense in peacetime: SDF counteractions limited under police authority; Discussions needed in Diet debate on missile defense”, *The Daily Yomiuri*, s.13, February 24, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 24, 2005.

⁸¹ ”MD intercepts: Gov't should ask Diet for ex post facto approval, says Okada”, *Tokyo Shimbun*, s. 3, June 15, 2005. ”SDF bill passage through lower house: Missile defense operation full of holes; Civilian control may become a dead letter,” *Tokyo Shimbun*, s. 3, June 15, 2005, alle OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 15, 2005.

⁸² ”SDF bill clears lower house for missile defense; Focus on civilian control”, *The Daily Yomiuri*, June 15, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 15, 2005.

2.7.3 Militær integrasjon med USA

Men kritikerne pekte straks på at debatten ikke tok opp at systemet bare kunne opereres i samarbeid med USA. Den teknologiske utviklingen hadde innhentet lovgiverne. Det har kommet frem at 29. juni 2005 rettet USA en forespørsel til japanske myndigheter om Japan vil levere data til sporing av missiler fra den tidligvarslingsradaren (FPS-XX) som landene nå utvikler i fellesskap. USA har i øyeblikket bare en slik fast radar i det fjerne Østen som kan gi informasjon om innkommende missiler. Japanske myndigheter planlegger å bygge fire slike anlegg i perioden 2008-11. Siden opposisjonspartiene sannsynligvis ville si at å gi slike data er et mulig brudd på grunnlovens bestemmelser om selvforsvar, var de japanske forhandlernes første reaksjon ”at å gi data om missiler på vei mot amerikansk territorium vil kreve politiske samtaler.” På japansk side ser man for seg at missilforsvarssystemet først vil bli maksimalt effektivt når Japan og USA har felles samarbeidsrammer på en rekke felt, slik som teknologiutvikling, etterretningssamarbeid og sist men minst operasjonelt.⁸³ I første omgang planlegger japanske myndigheter nå å imøtekomme anmodningen, idet de ”ikke ser noen problemer med å gi data til missilutskytninger, sålenge de blir brukt felles av begge land.”⁸⁴

Fra japansk side ville et viktig første skritt mot en slik felles samarbeidsramme være full tilgang til amerikansk missilforsvarsteknologi. De to parter har nå samtaler om at Japan skal begynne å reparere de såkalte *svarte boksene* i japanske Aegis-fartøyer og F-15 fly. De svarte boksene er den topphemmelige elektroniske kontrollenheten som er våpenets hjerne. De er såkalt ”lukket arkitektur”, og SDF pleide å sende dem til USA for reparasjon og vedlikehold. Nå skal japanerne selv gjøre jobben, noe som ikke bare vil spare tid og penger, men også bane vei for overføring av teknologien til japanske firma. Det vil også være mulig å reparere de svarte boksene på amerikanske fly og fartøyer, slik at Japan blir en hjørnestein for amerikansk reparasjon og vedlikehold i Asia og Stillehavsregionen. En viktig grunn til at amerikanske myndigheter har beveget seg i denne saken – noe de bestandig tidligere har motsatt seg – er at den strategiske betydningen av landets baser i Japan har økt i takt med den globale transformasjonen av de amerikanske militære styrker.⁸⁵

Den 29. desember 2006 ble det offentliggjort at japanske myndigheter hadde besluttet å undertegne en *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA) foreslått av USA. En slik avtale er en omfattende avtale om å dele strengt hemmelig militær informasjon om operasjoner, trening og våpenteknologi. Avtalen vil gjøre det mulig for japansk industri å reparere amerikanske fartøyer og andre plattformer og å dele etterretning. For eksempel vil det nå ikke lenger være nødvendig for de to landene å undertegne et *memorandum of understanding*

⁸³ “Revised SDF law fails to define bilateral cooperation in missile defense”, *Tokyo Shimbun*, s.2, July 23, 2005. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 20, 2005.

⁸⁴ “U.S. asks Japan to provide radar data on missiles targeting U.S.; Japan plans to accept request”, *The Daily Yomiuri*, s.1) July 19, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 20, 2005.

⁸⁵ “Japan, U.S. mull repairing SDF's "black box" in Japan”, *The Mainichi Shimbun*, s. 2 July 25, 2005. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 25, 2005.

MOU) for hvert enkelt felles utviklingsprosjekt i missilforsvaret.⁸⁶

For å styrke den felles kapasiteten til missilforsvaret, begynte japanske og amerikanske myndigheter sommeren 2005 å vurdere muligheten for å deployere X-bånd radarer. Denne XBR-radaren, som er USAs nyeste, kan til og med avgjøre konfigurasjonen til et innkommende missil. Hvis dette systemet forbindes med det japanske radarnettet, vil man oppnå en kraftig forbedret oppdagelses- og sporingevne. Den amerikanske interessen skyldes at systemet vil gi mulighet for bedre beskyttelse av amerikansk territorium mot missiler fra Kina eller Nord-Korea. Japan var positiv til forslaget. Hvis vi får data fra XBR, vil det forbedre Japans evne til å oppdage missiler, uttalte en ledende representant for JDA.⁸⁷ Japan har også sin egen, nye bakkebaserte radar for ballistiske missiler, FPS-XX-overvåkningssystemet til ASDF. Planen er å utplassere fire slike systemer, ett hvert år fra 2010. I tillegg vil oppdagelsesevnen til de sju eksisterende FPS-3-radarne bli forbedret, slik at det japanske varslingsystemet i alt vil bestå av 11 bakkebaserte radarer. Den amerikanske XBR-radaren operer på høyere frekvenser enn de japanske radarene, og den har lengre rekkevidde enn selv Japans nye FPS-XXX-radaren vil ha. De amerikanske og japanske X-bånds radarene utfyller i noen grad hverandre: USAs radar har lengre rekkevidde, men et snevert dekningsområde. De japanske radarene har kortere rekkevidde, men bredere dekningsområde.⁸⁸ Den amerikanske XBR-radaren har faktisk så tynn stråle at den har meget begrenset evne til å oppdage innkommende mål, noe som innebærer at den i praksis trenger en annen radar til å finne dem. Da leverer til gjengjeld særdeles presis informasjon. Det er selvsagt en fordel for begge land å ha flere radarer.

Det er foreslått en felles KKI post, det såkalte Joint Operations Coordination Center, JOCC. Ifølge forslaget skal JOCC legges til Yokotabasen, hvor USFJ allerede har sitt hovedkvarter og hvor ASDF planlegger å legge sitt kommandosenter. JOCC skal huses i et underjordisk hovedkvarter. Her skal de to lands radarer, satellitter og utskyttingsramper samles i ett nettverk. Japan skal få informasjon fra amerikanske satellitter, mens USFJ skal få data fra ASDFs fly rundt i Japan. En gang i fremtiden forventes det at JOCC blir istand til koordinere bakke-, marine- og luftoperasjoner. Foreløpig har Japans restriksjoner i bruk av militær makt ført til uenighet om hvordan JOCC skal operere. USA ønsker at det skal ta seg av den daglige, rutinepregede driften, mens Japan ønsker at det først skal ta over i en krisesituasjon, mens ASDF skal ha sitt eget selvstendige og separate hovedkvarter til daglig. Rent praktisk virker USAs posisjon klart mest realistisk: Det er ikke tid til å skifte hovedkvarter for å ta seg av et innkommende missil fra Nord-Korea, og det virker lite hensiktsmessig å bruke en ny, uøvd organisasjon i en krisesituasjon med økte operative krav. Japans standpunkt skyldes selvsagt at i en krisesituasjon er det lettere å være med på USAs militære tiltak, mens det foreløpig vil gå ut

⁸⁶ "Japan, US to strengthen protection of military secrets and expand scope of penalties by concluding GSOMIA", *Asahi Shimbun*, hovedoppslag, December 29, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 29, 2006.

⁸⁷ "Japan, U.S. considering deployment of new type radar in order to strengthen MD", *Sankei Shimbun*, s.1, July 23, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 23, 2005.

⁸⁸ "US force realignment following a wild path (Part 5 – Conclusion): X-band radar in Japan may end up serving as "endorsement" of preemptive strike", *Tokyo Shimbun*, s. 26, April 6, 2006 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 6, 2006.

over grunnlovens rammer for japansk militær aktivitet i fredstid.⁸⁹

2.7.4 Japans politiske og militære strategi for handlefrihet

Japans forsvarspolitik er ledd i bestrebelsene på å bli et normalt land, i tillegg til at den selvfølgelig tar sikte på at landets militære styrker som sådan bidrar optimalt til nasjonale mål. Landets forsvarspolitik må forstås på bakgrunn av ønsket om å utvide det sterkt innsnevrede utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrommet som er arven fra Den annen verdenskrig. Forsvarspolitikken må forstås i en slik videre politisk ramme.

Japan er opptatt av å bevare forholdet til USA og den bilaterale amerikanske sikkerhetsgarantien. Japan er fullt på det rene med at USA ikke nødvendigvis er motivert til å forsvare landet mot truslene man må være forberedt på å møte etter den kalde krigen slik man var med trusselen fra Sovjetunionen. Derfor tar dagens japanske regjering sikte på å bevare forholdet til amerikanerne ved å fortsatt være en nyttig alliert for USA, også i en situasjon hvor Washington legger en global vurdering av nytten av alliansen med Japan til grunn. Derfor er Japan villig til å la amerikanerne bruke baser i Japan til andre formål enn forsvar av japansk territorium og nærliggende interesser, og å bevege seg i retning av økt samarbeid med japanske styrker, det være seg selvforsvarsstyrker eller militære forband. Det er stadig et åpent spørsmål om Japan i praksis nøyer seg med å uttrykke velvilje og gode intensjoner, som et slags forsvarspolitisk diplomati, uten at Japans styrker egentlig endrer innretning og aktivitet.

Det at en ny lov om selvforsvarsstyrkene endelig ble vedtatt av parlamentet 30. november 2006, før slutten av høstsesjonen, gjorde en større fremtidig rolle for Japans styrker mer sannsynlig. Den nye loven hadde bred politisk støtte, begge regjeringspartiene LDP og Komeito var selvsagt for, men det største opposisjonspartiet, Japans demokratiske parti (JDP), stemte også for. Bare kommunistene og sosialdemokratene stemte mot.

Den nye loven innebærer en opprydning i oppgavene til styrkene. I tillegg til dagens to hovedoppgaver, forsvare Japan mot direkte og indirekte angrep, kommer en tredje, internasjonal oppgave. Denne oppgaven vil omfatte (1) aktiviteter som bidrar til fred og stabilitet i regionen rundt Japan; og (2) aktiviteter som bidrar til å stabilisere sikkerheten i det internasjonale samfunn. I første gruppe hører PSI-aktiviteter og støtte til amerikanske styrker hjemme, mens internasjonale operasjoner hører inn under gruppe to. Det betyr for eksempel at man kan slutte med å basere deltagelse i internasjonale operasjoner på særlover som gir ad-hoc unntak fra grunnloven, slik som man har gjort i Irak. Grunnlovens forbud mot kollektivt forsvar, som har hindret både praktisk samarbeid med USA og effektiv deltagelse i internasjonale operasjoner, har dermed forsvunnet.

SDFs nåværende internasjonale operasjoner faller i fem kategorier: (1) internasjonal nødhjelp, (2) fredsbevarende FN-operasjoner, (3) logistisk støtte til eventualiteter i områder rundt Japan

⁸⁹ "SDF-USFJ fusion and its fate—Ahead of final report on USFJ realignment (Part 1): Brains; Self-reliability wavering with intelligence sharing," *Asahi Shimbun*, s.37, February 19, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 19, 2006.

(merk den vage betegnelsen på trusler som krever en eller annen form for innsats av den japanske forsvarsmakten), (4) aktivitet hjemlet av *Antiterrorism Special Measures Law* (stort sett MSDFs drivstoffsfylling i det indiske hav) (5) aktivitet hjemlet under *Iraq Reconstruction Support Law* (ASDFs logistiske støtte til FN og USA i Irak). Lovendringen betyr at disse aktivitetene får status av hovedoppgaver for SDF.

Den viktigste andre endringen var at Japan fra 9. januar 2007 fikk et forsvarsdepartement, med en egen minister som sitter i regjeringen. Før var JDA en del av det ytre kabinettet (et slags statsministerens kontor i større målestokk), noe som innebar at JDA-sjefen måtte gå via statsministeren når han ville legge frem saker i regjeringen eller ønsket at den skal ta initiativ overfor parlamentet. Nå kan den nye forsvarsministeren fremme forslag direkte i regjeringen, for eksempel budsjettønsker direkte overfor finansministeren, uten omveien om statsministeren.

Japan ser NATOs invitasjon om å delta i en samarbeidsramme fra november 2006 i perspektiv av internasjonale operasjoner – fredsbevaring, konfliktforhindring og katastrofehjelp. Japan er positiv til å delta, og forholdene ligger nå til rette for en mer aktiv rolle enn tidligere. Utenriksminister Aso besøkte NATOs hovedkvarter i mai 2006, og statsminister Abe kom i desember 2006. Japanske myndigheter er såvidt positive fordi ser dette som en mulighet for å heve sin nasjonale profil, få Japan integrert i vestlige, internasjonale sikkerhetsstrukturer istedenfor regionale strukturer dominert av Kina, samt gi landet en samarbeidspartner i internasjonale operasjoner fra nødhjelp til internasjonal terrorisme. Derfor er det velkomment at MSDF sendte observatører til NATO-øvelsen i Svartehavet og at JSDF-offiserer fikk adgang til NATO Defense College i Roma. Et siste hensyn er at Japan trenger andre allierte enn USA for Reform av FN og for å få vedtatt resolusjoner i Sikkerhetsrådet. Man har ingen illusjoner om at NATO kan bli noe annet et moderat nyttig, begrenset supplement til alliansen med USA, Japans ivaretagelse av tunge, eksistensielle sikkerhetsinteresser.⁹⁰

Det har også vært fremholdt at oppgradering av JDA til et departement på lengre sikt vil føre lettelse i Japans ultrastrengt begrensninger på våpeneksport. Økonomisk logikk peker entydig i retning av at økte muligheter for eksport, først til USA, deretter til andre land, nærmest er en livsnødvendighet for japansk forsvarsindustri. Opprettelsen av forsvarsdepartementet betyr at Japans politiske liv nå har fått en selvstendig aktør med fulle deltagerrettigheter til å målbære forsvarsindustriens ønsker. Japan skal utvikle neste generasjon av Standard Missile for Aegis-fartøylene sammen med USA.⁹¹ Det betyr at det nye forsvarsdepartementet kommer til å ha en mektig, utenlandsk alliert. De tre begrensningene på våpeneksport vil bli utfordret i de kommende år.

⁹⁰ "NATO to expand cooperative framework by including Japan, South Korea, Australia", *Nihon Keizai Shimbun*, s. 8, November 28, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 28, 2006. "Cooperation between Japan, NATO; Unknown benefits; US, EU have high hopes", *The Daily Yomiuri*, s. 15, December 15, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 15, 2006.

⁹¹ "Once the Defense Agency is upgraded to defense ministry, business trips to battlefields will increase, arms industry will export weapons, crossing the Rubicon," *Tokyo Shimbun*, s. 24, 25, December 2, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 2, 2006.

I sum er spørsmålet om innretning og aktivitet for Japans styrker imidlertid ikke avklart. JDAs sjef Fumio Kyuma sa at SDF ikke vil bruke makt i internasjonale operasjoner, og at ”man ikke må tro at det har blitt militære styrker.” Av samme grunn har man valgt å gjenta en formulering fra grunnlovens avsnitt 1, paragraf 9, ”i et omfang som ikke utgjør noen trussel om eller bruk av makt”. Han tonet ned betydningen av den nye loven ved å si at den inneholdt lite nytt, og mest var en formalisering av gjeldende praksis, for eksempel i Irak og andre land. Så lenge gjeldende praksis tøyer grensene til det eksisterende lovverket, er loven ikke desto mindre et skritt i retning av en mer aktiv rolle for SDF.

Om utviklingen i denne retningen vil fortsette, avhenger i første omgang av utviklingen på tre felt. Det første er hvordan det går med arbeidet med en permanent lov for å sende SDF-styrker til internasjonale operasjoner, slik at man slipper å vedta særlover for hvert enkelt tilfelle. Det andre er fortolkningsarbeidet av om kollektivt forsvar er forbudt av grunnloven. Det tredje er studiet om engasjementsreglene for SDF-styrker skal tillate mer våpenbruk. Statsminister Abe har ivrig støttet arbeidet på alle disse områdene, og er mer personlig engasjert i forsvarssaker enn sin forgjenger Koizumi.⁹²

I mai 2007 ble det nedsatt et rådgivningspanel for å utrede grunnlovsfortolkninger av kollektivt forsvar. Panelets mandat er imidlertid ikke en generell utredning av kollektivt forsvar, men å finne hvilke føringer grunnloven gir for engasjementsregler i fire konkrete situasjoner. Den første er om Japan har lov å skyte ned et ballistisk missil rettet mot USA. I dette spørsmålet har Kabinettets lovkontor uttalt at ”Japan har ikke lov til å skyte ned missiler på vei mot andre land fordi dette vil være det samme som å handle i kollektivt forsvar”, men slike fortolkninger har vært omgjort før.⁹³ Den andre er om et SDF-fartøyet har lov å engasjere seg hvis et amerikansk marinefartøy, som opererer i felleskap (”acting in concert”) med et SDF-fartøyet, blir angrepet i internasjonalt farvann. Den tredje er om SDF-styrker, som deltar i en fredsbevarende FN-operasjon, har lov å forflytte seg dit hvor et annet lands styrker er blitt angrepet og engasjere seg i striden. Den siste situasjonen er hvor langt Japan har lov til å gå i sin støtte til en amerikansk og flernasjonalt styrke.⁹⁴ Som man ser berører de fire scenariene deler av alle tre spørsmålene ovenfor. Istedenfor å forsøke å finne allmenne svar, har statsminister Abe valgt å konsentrere seg om spørsmål med praktiske konsekvenser nå. Panelet finner enten man en løsning som man kan leve med gjennom tolkning av den eksisterende grunnloven, eller peker ut områder hvor grunnlovsendring er nødvendig.

⁹² “Defense ministry bill clears Lower House,” *The Daily Yomiuri*, s. 1, December 1, 2006, “Bills to raise SDF overseas missions to primary duties and upgrade Defense Agency to Defense Ministry clear Lower House; Calls for permanent law expected to gain momentum,” *Asahi, Shimbun*, s. 3, December 1, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 1, 2006. “Defense Ministry bill to become law tomorrow; Concerns raised about 'upgrading' SDF's overseas activities,” *Tokyo Shimbun*, s. 1, December 14, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 14, 2006.

⁹³ “Examining the Abe administration: Collective self-defense (Part 2): Will Japan be allowed to intercept ballistic missiles headed for the United States?” *The Daily Yomiuri*, s. 4, May 20, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 20, 2007.

⁹⁴ “Commentary: Reality-based discussions needed for SDF activities”, *The Daily Yomiuri*, s.12, May 18, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 18, 2007.

2.7.5 Opinionen og grunnlovsendring

Japans forsvarspolitik kan selvsagt også vurderes på egne termer. Et viktig spørsmål er om Japan faktisk kommer til å la sine styrker spille en mer aktiv rolle i forsvaret av landet, i fredsbevarende operasjoner eller endog i fredsopprettende operasjoner, hjemlet av FN under betegnelsen av kollektivt selvforsvar. Skal Japan kunne bruke de kapasiteter landet tar sikte på å skaffe seg, må grunnloven reformeres. Betydelig kreativitet i tolkning av grunnloven, og flere ad-hoc lover har gjort det mulig å omgå konstitusjonens ord og å bryte med den praksis som ble etablert på 1950-tallet. Det kan i prinsippet tenkes at man fortsetter på denne måten. Ad-hoc tilnærmingen skaper imidlertid en mangel på forutsigbarhet som gjør forberedende samarbeid med andre svært vanskelig. Forberedelser og forutsigbarhet har også blitt mer og mer nødvendig for å yte et reelt og ikke bare et symbolsk bidrag, så det er neppe noen farbar vei for et Japan som ønsker å spille en selvstendig rolle.

Hva er så utsiktene til at grunnloven blir revidert, særlig da paragraf 9? En grunnlovsendring krever en folkeavstemning, og endring krever derfor støtte i opinionen. Meningsmålinger viser at et flertall av japanere ønsker en revisjon av artikkel 9. På spørsmål om artikkel 9 var forenlig med at Japan har selvforsvarsstyrker, foretatt i mai 2005, svarte 16 % at det ikke var noen grunn til å revidere grunnloven fordi Japan regjeringer hittil har funnet svar på mange skiftende situasjoner innen den nåværende teksten. Hele 58 % fant at selvforsvarsstyrker var forenlig med eksisterende grunnlov, men ville allikevel eksplisitt tillate slike styrker i en revisjon av paragraf 9, mens 12 % ville endre grunnloven slik at de ble ordinære militære styrker. Endelig betraktet 7 % av japanere SDF som en styrke som stred mot den nåværende grunnloven, og trakk den konklusjon at derfor burde man avskaffe dem.

Støtten til endring har økt noe over tid. En meningsmåling i mai 2006 viser at 42 % ønsker at paragraf 9-1 (hvor Japan avstår fra krig) og 9-2 (hvor Japan avstår fra midler til å føre krig) skal beholdes, mens 43 % ønsker at en eller begge endres. Spørsmålet har vært stilt på nøyaktig samme måte siden 1997, og andelen som støtter en endring har økt for hver måling. Tallene fra 2006 er nesten identiske med fjorårets tall; denne utflatingen er et brudd med trenden om økende støtte til endring.⁹⁵ Alt i alt representerer ikke folkemeningen noe alvorlig hinder for en forsiktig revisjon av paragraf 9.

2.7.6 Parlamentet og grunnlovsendring

Skal den japanske grunnloven endres, må det skje med 2/3 flertallsvedtak både i overhuset og underhuset. Det liberale partiet (LDP), Japans største og i regjeringsposisjon, har gått klart ut og sagt at de ønsker at retten til kollektivt selvforsvar skal slås fast i konstitusjonen. Japans demokratiske parti (Minshuto eller DPJ) er også i det store og hele positive til å endre konstitusjonen, inkludert paragraf 9. Det er imidlertid nyanseforskjeller i forhold til LDP som kan gjøre det vanskelig å finne omforente formuleringer. Sosialdemokratene og

⁹⁵ "Poll: 42% want Constitution's Article 9-1, 9-2 left intact, 43% want both paragraphs rewritten or amended in part", *Asahi Shimbun*, s. 1, May 9, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 9, 2006.

kommunistpartiet er imot enhver endring av paragraf 9.⁹⁶ Japans politiske landskap ble endret etter at DPJ erstattet sosialdemokratene som viktigste opposisjonsparti. DPJ er mindre pasifistisk enn sosialdemokratene, selvom partiet er splittet i sikkerhetspolitikken og omfatter tidligere sosialdemokrater.

Det er LDP som er pådriveren for grunnlovsreform. LDP er imidlertid splittet i mange, nesten partilignende fraksjoner, noe som gir en møysommelig prosess frem mot et konkret forslag om grunnlovsreform. LDP har 250 av 480 representanter i Underhuset. New Komeito, det andre regjeringspartiet har 34, og DPJ 176. Til sammen har disse tre partiene klart grunnlovsflertall, og LDP og DPJ har det også alene. De to regjeringspartiene har det ikke, og må derfor komme til enighet med DPJ. Av overhusets 250 representanter har LDP 114, DPJ 84, New Komeito 24, Kommunistpartiet 9, Sosialdemokratene 6 og 5 er uavhengige. Igjen er det LDP, og Japans demokratiske parti som må bli enige. Siden de tre viktigste partiene alle ønsker en grunnlovsendring, tror man at det vil skje.

Spørsmålet om hva endringen blir er stadig litt uavklart. Det ligger i kortene at Selvforsvarsstyrkene får grunnlovsstatus. Når man ser på hvordan japansk forsvarspolitik har endret seg uten noen grunnlovsendring, er det klart at tolkninger av grunnloven gir den til enhver tid sittende regjering betydelig manøvreringsrom. Det betyr at Japans militære kapasiteter både teoretisk og i praksis vil kunne brukes operativt i fredsbevarende operasjoner.

I det liberale partiets siste forslag til ny lov om oversjøisk deployering av SDFs styrker foreslås det at SDF styrker bare skal kunne operere der hvor det ikke pågår en kamphandling. Forslaget vil lette på restriksjonene når det gjelder våpenbruk – under de nåværende reglene kan de bare brukes i selvforsvar – og det foreslås at de skal kunne håndheve sikkerhet og utføre eskorteoppdrag. Det foreslås videre at det ikke skal kreves en FN-resolusjon for å sende japanske tropper ut; det er tilstrekkelig at partene ber Japan om å sende tropper for å iverksette en avtale som gjør at ”Japans bidrag til det internasjonale samfunn er særlig betydningsfullt”. Regjeringen skal ha myndighet til å sende tropper, men den må be om støtte i underhuset.⁹⁷ Dette er hva det største regjeringspartiet har kommet frem til, men så skal det forhandles i parlamentet inntil enighet er oppnådd med tilstrekkelig mange av opposisjonen til at forslaget har flertall. Det er åpenbart at dette lovforslaget strider mot nåværende tolkninger av grunnloven, noe som kan skape vansker for forslaget.

⁹⁶ *Nihon Kezai Shimbun*, s.2, February 7, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 7, 2005.

⁹⁷ “Overseas missions for SDF”, *Mainichi Shimbun*, s.1, June 14, 2006, “LDP legislation allows SDF dispatches without UN resolution”, *Asahi Shimbun*, s.4, June 14, 2006. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 14, 2006.

2.8 Interoperabilitet og japanske styrker: Fra ingenting til amerikansk høyintensitet?

2.8.1 Japans utgangspunkt

Den viktigste barrieren mot japansk innsats i fredsbevarende operasjoner er etter min mening ikke det formelle grunnlaget, men praktiske operasjonelle hensyn, samarbeidskultur og språkkompetanse vil bli en stor utfordring for japanerne. I Ola Aabakkens rapport er faktorer som påvirker interoperabilitet samlet i 8 grupper.⁹⁸ Disse gruppene er:

- Språk og kultur
- Strategi og doktrine
- Organisasjon, taktikk og prosedyrer
- Kommando og kontroll
- Materiell
- Teknologi
- Logistikk
- Trening og utdanning

Det vil føre altfor langt å gå inn på en detaljert vurdering av alle disse faktorene. Det er også et gjensidig avhengighetsforhold mellom dem, noe som kompliserer en slik vurdering ytterligere. Generelt vil imidlertid de myke faktorene som språk og kultur, strategi og doktriner, samt organisasjon, taktikk og prosedyrer volde Japan størst vansker.

Krav om interoperabilitet betyr et epokeskifte for de japanske styrkene. Det er vanskelig å overdrive hvilken revolusjonær endring dette er. Da japanske styrker kom til Samawah i Irak i januar 2004, som det *eneste* landet som bare skulle hjelpe til med gjenoppbygging, oppdaget de at andre land hadde CIMIC-enheter som også drev med gjenoppbygging. ”På grunn av vår mangel på oversjøisk innsats, ante vi ikke at CIMIC fantes”, uttalte en stabsoffiser tre år senere.⁹⁹ En ledende embetsmann i JDA uttalte, anonymt at

”We don’t have any details of operational plans (sic!). The U.S side was surprised when they examined the contingency plans to cope with a nuclear crisis on the Korean peninsula, because Japan was not ready.”¹⁰⁰

Lettere vil det være på materiellsiden hvor landets særdeles tette bånd til USA vil være en fordel. Japans styrker er så store at de kan ha ansvaret for et område alene hvis de bestemmer seg for å sette inn de tre brigadene i *Central Battle Readiness Group*.

⁹⁸ Ola Aabakken, ”Interoperabilitet: Kostnadsdriver og styrkemultiplikator”, FFI/RAPPORT-2002/02320.

⁹⁹ ”Thoughts on the new status of defense troops (Part 3) -- Changing SDF: How to secure operation costs?”, *Tokyo Shimbun*, s. 1, January 12, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 12, 2007.

¹⁰⁰ ”Troop pact takes alliance with U.S. into new era: SDF will be handed bigger role in operations.” *The Japan Times*, s. 1 May 3, 2006. Min uhevelse.

2.8.2 Ny Japansk deltagelse i internasjonale øvelser

Den 25-27. oktober 2004 var Japan første gang *noensinne* vert for en multinasjonal militærøvelse (Tema Samurai 2004). Øvelsen ble gjennomført uten samvirke mellom japanske styrker og internasjonale styrkene, i to separate operasjoner, og alle kontroversielle politiske hensyn var utelatt.¹⁰¹ I januar 2005 besluttet Japan for første gang å delta i øvelsen *Cobra Gold 2005* – en årlig thailandsk-amerikansk øvelse i 25 år – sammen med Thailand, Filippinene, Singapore, Mongolia og USA. Bakgrunnen var Tsunamikatastrofen. Japan hadde knapt noen erfaring med internasjonale øvelser, og en ledende offiser i GSDF skal ha klaget at: ”Det blir ingen vansker hvis vi begrenser oss til uavhengige aktiviteter, men blir det snakk om fellesoperasjoner, kommer koordinering til å bli vanskelig.”¹⁰² Akkurat dette er Japan neppe alene om. Man kan ikke øve på internasjonalt samarbeide uten utlendinger. Denne øvelsen var jo nettopp ment å være første skritt på veien mot å kunne gjennomføre fellesoperasjoner. Nå ble begge disse øvelsene snarere en politisk markering av Japan som et vanlig land enn praktisk samtrening av militære styrker. Der politiske hensyn er viktigst er det første sporet i japansk deltagelse i internasjonale militære øvelser, *militærøvelses-diplomati*.

Et typisk eksempel på militærøvelses-diplomati var JDA sjef General Onos besøk til Australia og Filippinene i begynnelsen av mai 2005. Hensikten var å gjøre klart at Japan ønsket samarbeide om å styrke antiterror-beredskapen i Sørøst-Asia. Videre var felles øvelser med tanke på nødhjelp på dagsordenen. Japans militære kapasiteter har spilt en betydelig rolle i hjelpearbeidet etter Tsunamikatastrofen i desember 2004, og de øvelsene man har i tankene har et utpreget operativt sikte på bakgrunn av nyvunne praktiske erfaringer. Endelig diskuterte Ono hvordan PSI-arbeidet kan styrkes i regionen.¹⁰³

Men parallelt med militærøvelses-diplomatiet satser Japan på fellesøvelser med USA hvor utviklingen av militære kapasiteter er hovedsaken. Japans utgangspunkt er, som vi har sett, mangelfulle operasjonelle planer for egen del, paret med en inngrodd motvilje mot å gi seg kast med nye oppgaver før de nøye har drillet dem til perfektjon. På denne bakgrunn er den eksplosive økning i øvelser og trening med USA fra 2005 bemerkelsesverdig. Når man rekapitulerer rekken av ”første gang” fra januar 2005, er det klart at det ligger en bevisst beslutning bak om å gjøre Japans væpnede styrker istand til å løse nye oppgaver, og dermed gi den politiske ledelsen større handlingsrom.

I den bilaterale felleskommando-øvelsen *Yamasakura (CPX)* i januar 2005, øvde man på å danne en de facto felles styrke. Styrken som øvde var på 5.800 soldater. For første gang øvde GSDF og U.S. Army på å *taktisk bytte av plass på slagfeltet*. For eksempel kunne trette GSDF tropper, trekke seg tilbake for å bytte plass med amerikanske soldater som kommer bakfra.

¹⁰¹ Tore Nyhamar, ”Deltagelse på PSI-øvelsen Team Samurai 2004 25-27 oktober i Yokohamabukta” FFI-reiserapport-2004/04142, unntatt offentlighet.

¹⁰² *The Daily Yomui*, s. 10, January 29, 2005. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 29, 2005.

¹⁰³ ”Japan to step up antiterror, antidisaster cooperation with neighboring countries”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, April 22, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 22, 2005.

Manøveren forutsetter at GSDFs soldater avgir ild som dekker de amerikanske soldatene. Ifølge en erfaren tjenestemann ved JDA, er det individuelt selvforsvar å beskytte amerikanske soldater som kjemper for å beskytte Japan. Det faller imidlertid utenfor retten til kollektivt selvforsvar, men er i gråsonen for hva GSDF kan gjøre fordi regjeringen aldri har forelagt spørsmålet for parlamentet. I tidligere *Yamasakura* øvelser har japanske og amerikanske soldater aldri byttet plass fordi de posisjonert ved siden av hverandre, og alltid rykket fremover på et slagfelt med grenselinje som delte den i to. I en annen taktisk situasjon ble det øvd på at et pansret GSDF kjøretøy først avga ild, fulgt opp at en gruppe amerikanske soldater hoppet ut av et GSDF helikopter for å oppta forfølgelsen av fiendens tropper.¹⁰⁴

Det er også fremført overordnede, programmatisk utsagn om at utvikling av reelle militære kapabiliteter er et viktig mål i japansk-amerikansk forhold. I kjølvannet av episoden hvor en kinesisk ubåt trengte inn i japansk territorialfarvann, har JDA kunngjort at Japan akter å styrke samarbeidet mellom japanske og amerikanske styrker i forsvaret av Nansei-øyene. Planen er å etablere felles transportbaser og å gjennomføre felles øvelser.¹⁰⁵ I februar 2005 uttalte sjef for JDA general Ono og hans daværende amerikanske motpart forsvarsminister Rumsfeld at felles baser er ønskelig ikke bare fordi det kutter kostnader, men også fordi det bidrar til økt interoperabilitet mellom Japans og USAs styrker, noe begge fremholder som ønskelig.¹⁰⁶

Programerklæringene blir ikke bare fulgt opp i praksis, utviklingen på bakken kan endog foregripe de uttalte politiske hensiktene. I perioden 9.-27. januar 2005 var et GSDF-kompani på 125 mannskaper fra Western Defense District i San Diego, California for å trene på å forsvare en avsideliggende øy. De gikk på Marinekorpsets amfibieskole. Dette er første gang en GSDF-avdeling drev felles amfibietrening sammen med US Marines. Det er dette distriktet av GSDF som har ansvaret for de omstridte øyene med Kina, og avdelingen trente på å gjennomføre en landgang fra sjøen under fiendtlig ild. Der vil de også lære i en kommandopost-øvelse hvordan amerikanerne planlegger landgangsoperasjoner under vanskelig forhold.¹⁰⁷ Den 23. februar - 3. mars 2006 gikk en ny øvelse – *Keen Edge* – av stabelen for å trene felleskommando med amerikanerne, denne gang i Tokyo. Forsvaret av Japans periferi var igjen det viktigste i øvelsen, også denne gang øvde man på forsvar mot fiendtlig landgang på en avsideliggende øy.¹⁰⁸ I november 2006 gjennomførte amerikanske og japanske elitestyrker (50 mannskaper) en øvelse sammen på Iwo Jima, for å gjenerobre Senkaku-øyene som var tatt av parti "Orange" (Kina). Ifølge en talsmann fra SDF så merket man på japansk side at USA "tar mål av om Japan er en

¹⁰⁴ "SDF, U.S. forces lowering barriers between them; U.S. soldiers board GSDF chopper; Troop integration in joint training exercises", *Tokyo Shimbun*, s. 3, March 26, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 26, 2005.

¹⁰⁵ "China sub intrusion: Japan, U.S. to strengthen island defense", *Sankei Shimbun*, January 3, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 3, 2005.

¹⁰⁶ "Takayuki Shimizu", *Tokyo Shimbun*, s. 1, February 21, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 21, 2005.

¹⁰⁷ "JDA to toughen warning posture against China", *Nihon Kezai Shimbun*, s. 2, December 31, 2005. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 31, 2005 "GSDF conducts 1st amphibious training in US", *Tokyo Shimbun*, s.3, January 11, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 11, 2006.

¹⁰⁸ "Joint command of three self-defense forces to be set up; Japan-US joint exercise to start today", *Sankei Shimbun*, s. 4, February 23, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 11, 2006.

partner som USA kan sloss sammen med”. Kina protesterte mot øvelsen.¹⁰⁹

GSDF forsøker å spre de nyvunne erfaringene til sine andre avdelinger, samtidig legges det større vekt på å øve sammen med de andre våpengrenene. Den 6. juni 2006 forlot fem gummibåter et av MSDFs amfibiefartøyer. Ombord var mannskaper fra GSDFs Western District som hadde øvd sammen US Marines i januar, mens omtrent 100 mannskaper fra andre baser var med øvelsen som helhet.¹¹⁰

Den 7. februar 2006 begynte ASDF og USAF en fellesøvelse over Okinawa. De foregående 27 årene har de to lands flyvåpen deltatt på 33 øvelser sammen. I budsjettåret 2005 (fra april 2005-mars 2006) ble det avholdt fire slike øvelser. I tidligere år fant alle øvelsene sted på Hokkaido i nord, nå finner de sted på Okinawa i sør. Tidligere øvet flyene fra ASDF og USAF mot hverandre som venn og fiende, nå *øver de integrert i blandede lag*. Endelig har ASDF begynt å øve på å *angripe bakkemål*.¹¹¹

I tillegg til at USA og Japan øver sine styrker langt mer integrert enn før, har også mengden trening økt. Det japanske kommunistpartiets avis anmodet og fikk tilgang til begrensede dokumenter. De viste at i budsjettåret 2005 var 106 bilaterale fellesøvelser med totalt 416 øvingsdøgn gjennomført, noe som var en økning på 6 øvelser og 85 øvingsdøgn i forhold til 2004. ASDF stod for mesteparten av økningen, mens GSDF var delaktig i en mindre del. For MSDF var det faktisk en nedgang i samøving med amerikanerne.¹¹²

USA og Japan forsøker også å samlokalisere hovedkvarteret for US Armys 1. korps, som skal flyttes fra USAs vestkyst til Camp Zama, og det nyopprettede japanske Central Readiness Command. Tanken er vel at hvis hovedkvarterene legges sammen så kan styrkene også lettere operere felles. I japansk presse har det kommet frem motforestillinger. Hva slags allianse kan det bli mellom et korps som kan mobilisere inntil 100.000 og en ekspedisjonsstyrke på 3.000? Videre har amerikanerne all tenkelig etterretningskapasitet til disposisjon, mens Japan har ingenting. Kommer ikke bare Japan til å bli et haleheng uten noen evne til å handle på egenhånd, eller som en GSDF-offiser sa ”en underleverandør på skinner som allerede er lagt av amerikanske militære”.¹¹³

MSDF er også omfattet av det nye øvingsmønsteret. En destroyer utstyrt med Aegis-radar,

¹⁰⁹ ”Ministry of Defense (Part 2): How far will the "fusion" of Japan-US alliance go?”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, January 9, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 9, 2007.

¹¹⁰ “GSDF shifting southwest; North Korea, China now hypothetical enemies with Soviet collapse”, *Sankei Shimbun*, s.4, July 31, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 31, 2006.

¹¹¹ “SDF-USFJ fusion and its fate—Ahead of final report on USFJ realignment (Part 2): Japan, US to step up joint training exercises with eye on China, terrorists”, *Asahi Shimbun*, s. 37, February 26, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 26, 2006.

¹¹² “Japan-US joint training exercises total combined 416 days in FY2005, 85 more than FY2004”, *Shimbun Akahata*, [“Avis røde flagg”] hovedoppslag, August 24, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, August 24, 2006.

¹¹³ “SDF-USFJ fusion and its fate—Ahead of final report on USFJ realignment (Part 1): Brains; Self-reliability wavering with intelligence sharing,” *Asahi Shimbun*, s.37, February 19, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 19, 2006.

Kirishima, var med på en amerikansk missilforsvarstest utenfor Hawaii i juni 2006. Under testen skal den amerikanske Aegis-destroyeren USS *Shiloh*, utstyrt med SM-3 missiler avskjære et øvingsmissil, sporet av *Kirishima*. Øvelsen, som var den første av sitt slag, tok sikte på å ”forbedre interoperabilitet til sjøs”, og vil bli fulgt opp av flere lignende øvelser som også vil omfatte deling av etterretningsinformasjon.¹¹⁴

2.8.3 Vil øvelser gi fullt samarbeid med USA?

Er USA i praksis villig til å samarbeide om en virkelig deling av bruken av så følsom teknologi? Den varslede missilforsvarstesten bød på et skremmeskudd i så måte. Når det kom til stykket, ble *Kirishima* utelatt av informasjonssløyfen under øvelsen: Amerikanerne har besluttet å bruke MilSat systemet for sanntids informasjonsdeling, og ikke Link 16, som er det japanerne har. I den konkrete øvelsen manglet *Kirishima* både utstyr og tillatelse til å bruke dette kommunikasjonssystemet, og man venter heller ikke at amerikanerne i fremtiden vil gi tilgang til det. Episoden brakte opp bitre minner om at USA fortsetter å holde Japan utenfor sitt integrerte kringkastingssystem (IBS), som er systemet US Army, Navy, Air Force, and Marine Corps bruker til informasjonsdeling

Den førte også til bekymringer i pressen om at Japan ikke vil få del i informasjonen fra den nye amerikanske X-båndsradaren som skal være operativ i løpet av sommeren på Shariki-basen i Japan, og at Japan bare blir brukt som finansieringskilde og en bekvem utpost for forsvaret av det amerikanske fastlandet.¹¹⁵ Da Nord-Korea testet syv ballistiske missiler i juli 2006, klarte ikke det japanske Aegis-skipet Kongo å følge missilbanen til det første missilet fordi informasjon fra amerikansk hold ikke kunne formidles direkte til det.¹¹⁶

Trusselen fra Nord-Koreas missiler har imidlertid også ført til improvisert samarbeid uten diskusjon eller formelle avtaler. Tidsskriftet *Shukan Shincho*, med et ry for å drive undersøkende journalistikk, skrev om den lille landsbyen Tomiyachi på Japanhavssiden på Nord-Honshu som pleide å ha omtrent 300 ASDF mannskaper som forberedte utplassering av PAC-3-missiler. Den 23. juni 2006 lånte amerikanske militære en del av området til en X-båndradar, som ble klargjort til bruk i hui og hast for å overvåke aktiviteten på Nord-Koreas missilbaser. I realiteten hadde begivenhetene ført til at Japan hadde fått en ny amerikansk militærbase. Interessant nok skrev det ellers så kritiske bladet at utplasseringen ”sannsynligvis er uunngåelig, gitt at Nord-Korea er beredt til avfyre missiler når som helst”.¹¹⁷

I bruken av Japans militære styrker løper den operasjonelle utviklingen foran det formelle rettsgrunnlaget. Landets militære styrker øver på operasjoner som grunnloven forbyr. Japans

¹¹⁴ “MSDF Aegis ship to participate in US test for 1st time,” *Tokyo Shimbun*, s. 3, May 10, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 10, 2006.

¹¹⁵ “MSDF left out of US info loop in missile defense testing off Hawaii; Close cooperation dead,” *Tokyo Shimbun*, s. 1, June 18, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 18, 2006.

¹¹⁶ “Ministry of Defense (Part 2): How far will the “fusion” of Japan-US alliance go?,” *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, January 9, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 9, 2007.

¹¹⁷ “US military's secret base in northern Honshu”, *Shukan Shincho*, s. 17-18, July 13, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 13, 2006.

engasjement i Samawah i Irak gikk vel strengt tatt klart utenfor hva enhver rimelig tolkning av grunnlovens ord tillot. Alt tyder derfor på at Japan mener alvor med sin nye linje om økt militært internasjonalt engasjement, noe som vil gjøre landet til et normalt land igjen på dette området. Det eneste forbeholdet er at endringen foreløpig er svakt institusjonalisert, noe som kan gjøre den sårbare for utskifting av personer i den politiske ledelsen. Det var for eksempel lenge klart at statsminister Koizumi ville gå av høsten 2006, noe som uunngåelig medførte andre store endringer i den politiske toppledelsen. Prosesser for å endre rettsgrunnlaget er i gang, men grunnlovsendringer er tidkrevende.

Den 26. september 2006 tiltrådte Shinzo Abe som statsminister for en ny regjering. Han hadde på forhånd erklært at den nye regjeringen ville ta sikte på ”å granske nøye om grunnloven gav rom for nytolkningen at kollektivt selvforsvar var tillatt”.¹¹⁸ På tiltredelsespressekongressen uttalte han at ”styrket gjensidig avhengighet er ytterst viktig for Japan-USA alliansen. Vi vil undersøke saken nøye for å trekke en solid underbygget konklusjon.” Videre lovet han ”å legge for dagen kraftig lederskap for å sette grunnlovsreform på den politiske dagsorden”.¹¹⁹ Hans tolkning av grunnloven fikk støtte av hans nyutnevnte JDA-sjef Fumio Kyuma, idet han sa at Japan ikke kunne leve med den rådende tolkningen om at kollektivt selvforsvar var ulovlig. En representant for koalisjonspartneren Komeito, den nye land-, infrastruktur- og transportministeren, Tetsuzo Fuyushiba, var imidlertid uenig. Selv om det finnes opposisjon, også innen regjeringen, er det overveiende sannsynlig at statsminister Abe får det som han i spørsmålet om kollektivt selvforsvar.¹²⁰

2.9 Japansk opinion, ekspedisjonsstyrker og Irak

Vel så vanskelig som å endre konstitusjonen kan det vise seg å endre *holdninger* skapt av en 60 år lang tradisjon om at Japan ikke skal bruke militærmakt og overlate det politiske lederskapet til USA. Regjeringens engasjement i Irak manglet folkelig støtte. Dette er en ulempe for enhver sikkerhetspolitisk linje, men det var særlig alvorlig for regjeringen Koizumi å utfordre opinionen, fordi den vanligvis kompenserte manglende støtte i det politiske systemet ved å appellere direkte til opinionen. Japansk opinion var imot å sende tropper til Irak. En meningsmåling for Tokyo Shimbun tatt opp rett før det ble vedtatt å forlenge Japans engasjement i Irak i 2005, gav som resultat at 12,4 % var for å forlenge SDFs oppdrag i Irak, mens 76,5 % var imot, og 11,1 % svarte “vet ikke”.¹²¹ Tre ledende aviser hadde egne meningsmålinger i sakens anledning: I Asahi Shimbuns måling svarte 25 % ”ja” til forlengelse av SDSs oppdrag og 63 % ”nei”; i Mainichi Shimbuns måling svarte 27 % ja til forlengelse og 51 % nei; og i Yomiuri Shimbuns 25 % ja og 53 % nei; og endelig svarte 26 % ja og 63 % nei i

¹¹⁸ “Abe aiming to strengthen Japan-US alliance with his new interpretation of collective self-defense”, *Asahi Shimbun*, s. 1, September 23, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, September 23, 2006.

¹¹⁹ “Abe cabinet launched; Plan to review government's interpretation of collective self-defense revealed in press conference”, *Sankei Shimbun*, hovedoppslag, September 27, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, September 27, 2006.

¹²⁰ “Exercising collective self-defense right: Kyuma says there is leeway for study, while Fuyushiba flatly rules out the option”, *Asahi Shimbun*, s.1 September 27, 2006, Daily Summary of Japanese Press, September 27, 2006.

¹²¹ “No reason to extend SDF deployment in Iraq”, *Tokyo Shimbun*, s. 5, November 29, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press November 29, 2004.

en NHK måling. Flertallet av japanere ønsket at styrken skulle dratt hjem den 10. desember 2004.¹²²

Det var en nederlandsk avdeling som stod for sikkerheten i operasjonsområdet for den japanske styrken, slik at den var fritatt for sikkerhetsoppgaver. Da Nederland avsluttet sitt engasjement i Irak, var det uklart hvem som skulle ivareta sikkerheten rundt Samawah, og den japanske beslutningen om forlengelse ble truffet før spørsmålet hadde funnet noen løsning. Til slutt lot Australia seg overtale til å ta oppdraget.

Meningsmålinger rett etter beslutningen om det japanske engasjementet i Irak skulle videreføres viste klart at motstanden hadde politiske kostnader for regjeringen Koizumi. Av de spurte, mente 37 % at regjeringen gjorde en god og 45 % en dårlig jobb. Det var første gang regjeringen fikk støtte fra mindre enn 40 % siden den ble dannet i april 2001. Av de spurte var 62 % mot forlengelse og 31 % motstandere, nøyaktig to motstandere for hver tilhenger. Folk ble også spurt om de syntes Koizumi syntes hadde gjort fyllestgjørende rede for hvorfor styrkens oppdrag i Irak ble forlenget. Det mente 81 % at han ikke hadde gjort.¹²³

De fleste fredsbevarende innsatser med et klart og utvetydig FN-mandat i ryggen vil være mer populære enn å engasjere seg i Irak. Beslutningen om videreføring av engasjementet i Irak er blitt tatt og gjennomført, og regjeringen har egentlig fått få problemer. Det er klart at opinionen vil være en begrensning på hvordan en japansk regjering kan bruke landets militære styrker i lang tid. Svak folkelig forankring vil begrense hva regjeringen kan bruke landets militærmakt til. Japansk opinion er ikke nødvendigvis en modererende innflytelse. I saken om bortføringen av japanske borgere av Nord-Korea ønsket opinionen sanksjoner mot Nord-Korea, mens regjeringen lenge holdt igjen og tenkte på hvordan den skulle få stoppet landets kjernevåpenprogram.

På den annen side har Japans tanker om en oversjøisk rolle for SDF blitt møtt av kritiske røster regionalt. Daværende JDA-sjef Onos tur i Asia for å forklare politikken i januar 2005, fikk forskjellig mottagelse. For Japan er alliansen med USA en strategi for å få nabolandene til å godta landets militære normalisering. Japans oppsiktsvekkende dårlige forhold til sine naboland betyr ikke nødvendigvis at strategien er forfeilet. Årsakene til de anstrengte bilaterale forholdene mellom landene i denne regionen må snarere søkes i den historiske arven mellom landene, kombinert med litt utadrettet nasjonalisme særlig fra Kina og Sør-Korea. Sør-Korea var derfor skeptisk. Nord-Korea er et problem for seg som ingen har funnet noen god måte å håndtere. Alt i alt er det ikke urimelig å stadig se USA i en viktig stabiliserende rolle i regionen.

Malaysia fant økt japansk militær aktivitet i regionen uproblematisk. Indonesia synes det var et følsomt spørsmål, uttrykte takknemlighet for Tsunamihjelpen, men påpekte at utenlandske tropper på indonesisk jord var problematisk i seg selv. Og da Ono sa at sikkerheten i Malacca-

¹²² "Pros, cons of extending SDF Iraq mission and public opinion: Citizens try to ask "why";

Tokyo Shimbun, s. 28-29, November 30, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press November 30, 2004.

¹²³ "Poll: Cabinet support nosedives to 37%; 62% opposed to extended SDF deployment; 72% support North Korea sanctions," *Mainichi Shimbun*, December 12, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press December 12, 2004.

stredet var et spørsmål om ”liv eller død” for Japan, uttalte Singapores utenriksminister at kyststater var ansvarlig for sikkerheten, mens Malaysias utenriksminister sa at samarbeid som var i full overensstemmelse med kyststatens suverenitet var ønskelig.¹²⁴

Vidervedighetene Japans tilbud om tre patruljebåter som utviklingshjelp skapte, viser vanskene ved å forene regional behov og japanske ønsker. Rett før undertegnelseceremonien for en enighetsavtale, satte Indonesia seg på bakbena fordi de ikke kunne godta at bruken var begrenset til å bekjempe terrorisme og piratvirksomhet. Båtene skulle brukes i overensstemmelse med rammeavtalen for fredsbevaring for Malacca-stredet, inngått i august 2005 mellom Indonesia, Malaysia, and Singapore, i samsvar med FNs havrettskonvensjon, og de skulle være under indonesisk kontroll. Grunnen til at Japan hadde insistert – og insisterer – på begrensninger er de japanske begrensningene på våpeneksport. Båtene var eksportert under unntaksbestemmelse i de tre japanske prinsippene for våpeneksport. Etter ytterligere forhandlinger ble avtalen undertegnet en dag forsinket, mens japanske myndigheter forklarte at det hadde oppstått uenighet om tekniske detaljer.¹²⁵

I sum er Japans engasjement ønsket der landet ikke har hemmende historisk bagasje (Sør- og Nord-Korea, Kina og Russland) og så lenge det er humanitært innrettet og ikke er motivert av japanske nasjonale interesser. Og så lenge det er ønsket av USA.

2.10 Økonomien: Hva finnes det egentlig penger til?

Det er et mulig gap mellom visjoner og realiteter i japansk forsvarsplanlegging. Det ser ut til at JDA klarte å bevare hovedtrekkene i den eksisterende strukturen for perioden 2005-2009 i tautrekkingen med Finansdepartementet. Men pengene har også avgjørende innflytelse på det endelige utfallet. JDA ba totalt om 25,5 trillion yen for fireårsperioden (*chukibo*) budsjettåret 2005 - budsjettåret 2009, herunder inkludert kostnadene til Missilforsvaret, en ny utgiftspost. Her trakk imidlertid finansministeriet det lengste strået, og taket for fireårsperioden ble liggende fast på 24,38 trillion yen, noe som representerer en *nedgang*.¹²⁶

Det er i skrivende stund således uklart hvordan finansieringen av den foreslåtte strukturen skal skje i årene fremover. JDA er lite innstilt på endring. Det avtegner seg et tydelig mønster hvor det bare er allerede lavt prioriterte avdelinger hvor kutt er mulig, dvs. GSDFs reservestyrker og MSDFs regionale fartøyer. Man kan mistenke at disse avdelingene har så lav beredskap at de kan nedlegges uten at Japans militære evne svekkes nevneverdig. En kritisk observatør sier at hele NDPG står i fare for å bli redusert til en uoppnåelig ønskeliste for Japan.¹²⁷ Det er klart at

¹²⁴ ”Asian countries alarmed about expanding SDF operations abroad; JDA Director general tours Asian nations”, *Asahi Shimbun*, s. January 13, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 13, 2005.

¹²⁵ ”Provision of patrol boats to Indonesia: Signing ceremony held one day behind schedule with Japan's concessions to Indonesia's request for creating supplementary document,” *The Daily Yomiuri*, s. 2, June 16, 2006. “Some are sceptical of the restricted use of patrol boats, saying it may not meet international standards”, *The Daily Yomiuri*, s. 2, June 16, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 16, 2005.

¹²⁶ *Mainichi Shimbun*, s. 5, October 26, 2004. OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 27, 2004.

¹²⁷ Yuki Tatsumi, ”National Defense Program Outline: A New Security Policy Guideline or a Mere Wish List?” *Japan Watch*, CSIS, December 20, 2004.

om man skal nå de helt konkrete målene man har til nyanskaffelser – noe som er nødvendig om man skal skaffe seg alle kapasiteter man har listet opp – må omfanget på selve strukturen reduseres en god del. Det kommer til å bli smertefullt.

2.10.1 Omlokiseringskostnader av amerikanske baser

En usikkerhetsfaktor er kostnadene ved omlokiseringen av de amerikanske basene i Japan. Selve spørsmålet er meget komplisert og berører forhold utenfor denne rapportens emne. Forhandlingene har vært meget vanskelige, og utgjort en klar belastning på det bilaterale mellom de to land. En stund så det faktisk ut som de ikke skulle klare å bli enige. Siden omlokiseringen i hovedsak springer ut av japanske ønsker, særlig da å redusere belastningen på Okinawa, har det lenge vært klart at Japan skulle betale en del av kostnadene. Spørsmålet er hva sluttsummen vil utgjøre, og hvor stor andel av denne Japan skal betale. Dette er i skrivende stund (april 2007) stadig uavklart.

Det er oppnådd enighet om en viktig brikke: flyttingen av US Marines fra Okinawa til Guam på Filippinene. Japan skal betale USA \$6 milliarder (omtrent 700 milliarder yen), noe som utgjør 59 % av kostnadene ved flyttingen. Japan vil betale 2,8 milliarder dollar i direkte statlige bevilgninger, investere 1,5 milliarder i eget nyetablert selskap og gi 1,79 milliarder i lån gjennom Japan Bank for International Cooperation (JBIC).¹²⁸ Som man ser dreier det seg om store beløp, og det vil bli mer etterhvert som andre brikker av omlokiseringen av USFJ faller på plass. Hvordan japanerne vil la forsvarsbudsjettene påvirkes av USAs omlokiseringskostnader, er ikke avklart, og det utgjør en betydelig usikkerhet for Japans militære utgifter i årene fremover.

Dagen etter at avtalen om flyttingen til Guam ble kjent, uttalte det japanske finansministeriet at omlokiseringskostnadene var forsvarsrelaterte, og at man derfor måtte finne plass til dem innenfor eksisterende rammer. Visefinansminister Hosokawa advarte eksplisitt mot å lage et separat budsjett for flyttingen til Guam. Finansminister Tanigaki mente at man nå kunne kutte i det såkalte sympatibudsjettet til USFJ (232.6 milliarder yen i budsjettåret 2006), siden tiltaket innebar at amerikanske styrker flyttet ut av Japan. Det er all grunn til å tro at amerikanerne vil motsette seg tiltaket, som uansett ikke vil frigjøre tilstrekkelig midler til å finansiere flyttingen til Guam. Finansministeriet vil dermed kutte i forsvarsbudsjettet.¹²⁹

Det vil bli forhandlinger om Japans andel av omlokiseringskostnadene til USA. Den amerikanske viseforsvarsminister Lawless' utspill i april 2006 om at Japans andel totalt vil komme på 2,6 milliarder dollar (3 trillioner yen), var nok et forsøk på å få summen så høy som mulig. Og hans jobb er blant annet å selge omlokiseringen til amerikanske velgere, og da må den amerikanske andelen se lavest mulig ut, noe som selvsagt innebærer at den japanske

¹²⁸ "Japan-US defense chiefs' talks; Agreement reached on cost of relocating US Marines to Guam; Japan to pay 6 billion dollars or 59% of total cost; Barracks and schools to be covered", *Asahi Shimbun*, s. 1, April 24, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press April 25, 2006.

¹²⁹ "Guam relocation cost: Major difficulties lie ahead over fiscal resources; Finance Ministry, Defense Agency; Confrontation inevitable over spending cut policy", *Asahi Shimbun*, s. 2, April 26, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press April 26, 2006.

andelen virker høyest mulig. Tidsrammen, som bestemmer hvor mange års budsjetter summen kan fordeles over, er en stor usikkerhet i beregningen av de årlige ugifter for Japans del. Det kommer utvilsomt til å bli dyrt. Og etter de japanske reaksjoner på utspillet å dømme, dyrere enn de hadde regnet med. Tallet tre trillioner sendte sjokkbølger gjennom Japans politiske liv.¹³⁰

Den amerikanske logikken – som forsvarsminister Rumsfeld aldri ble trett av å fremholde – er at Japan slipper billig unna takket være frikjøring i alliansen med USA. USAs andel av GDP av forsvarsutgifter er over 3 %, mens Japans bruker under 1 %, et ”uhørt lavt tall for en økonomisk supermakt”.¹³¹ Dessuten er det Japans ønske at amerikanerne reduserer sitt nærvær på Okinawa. Det er klart at med et fireårsbudsjett på 24 trillioner, så kan Japan betale 3 trillioner ekstra over en seksårsperiode (2012), uten at forsvarsutgiftene andel vil stige over 1 % årlig.

Det er like klart at å rydde plass for slike summer i Japans pressede statsfinansielle situasjon blir en kjempeutfordring. Opposisjonen var raskt ute og lurte på hvorfor Japan skulle betale så mye for tiltak som inngår i USAs globale strategi, og hvorfor Japan skal betale for byggingen av baser i USA. Slik sett har denne saken potensial til å bli en belastning for forholdet til USA, og en utfordring for den nye japansk-amerikanske forståelsen av fellesinteresser.¹³²

Virkingen på hva Japan bruker på sine væpnede styrker er uklar. For det første skal det forhandles om summen på 3 trillioner. Regjeringen pekte raskt på at Rumsfeld forlangte at Japans andel for omlokaliseringen til Guam skulle være 75 %, og det endte med 59 % (som strengt tatt også er for høyt, fordi det er et amerikansk tall beregnet på opinionen hjemme).¹³³ JDAs beregninger, utført i juli 2006 og offentliggjort den 30. september, endte med at Japans totale omlokaliseringkostnader i perioden 2007-14 ville bli 1,8627 trillioner yen.¹³⁴

For det andre er det tautrekking om omlokaliseringen skal holdes innenfor rammen til de ordinære forsvarsbudsjettene. Det er allerede fremsatt en rekke alternative finansieringsmåter: kutte i sympatibudsjettet til amerikanerne; lån fra investeringsbanker; ta fra lokale infrastrukturmidler til Okinawa. Endelig kan det jo gis friske penger direkte over statsbudsjettet, for eksempel direkte finansiert ved en økning i salgsskatten.¹³⁵ Dette er åpent. Sannsynligvis ender man opp med å bruke alle tilgjengelige finansieringsmåter, som man gjorde det for å

¹³⁰ “Ruling and opposition blocs dissatisfied with Japan's share of 3 trillion yen for US force realignment, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, April 28, 2006, OTMA, April 28, 2006.

¹³¹ “Japan's sharing of US Marines relocation cost: Defense chief Nukaga's two preparatory steps -- secret meeting with US ambassador to Japan, visit to National Arlington National Cemetery to reduce Japan's actual spending less than that of US”, *The Daily Yomiuri* s. 4, April 27, 2006, OTMA, April 27, 2006.

¹³² “Cabinet ministers also voice questions about 3 trillion yen in Japan's cost sharing for USFJ realignment,” *Mainichi Shimbun*, s. 2, April 28, 2006, OTMA, April 28, 2006. “US estimate of Japan's overall share at 3 trillion for US force realignment likely to take center stage in latter half of Diet session”, *Mainichi Shimbun*, s. 5, April 28, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 28, 2006.

¹³³ “Editorial: Japan to pay 3 trillion yen in USFJ realignment; Don't let figures take on a life on their own”, *Mainichi Shimbun*, s.5, April 28, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 28, 2006.

¹³⁴ “JDA computer calculation of Japan's total cost of the USFJ realignment comes to 1.8627 trillion yen, far less than original estimate of 3 trillion yen”, *The Daily Yomiuri*, hovedoppslag, October 1, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 1, 2006.

¹³⁵ ”Finance Minister Tanigaki: USFJ realignment cost should be covered by raising the consumption tax”, *Akahata Shimbun*, s. 2, August 4, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press May 1, 2006.

finansiere flyttingen av USMC til Guam. JDA prøver også å effektivisere, for eksempel skal man nå anskaffe ti F-2 kampfly og 16 multirolle-helikoptere i 2007, istedenfor å spre det over flere år, noe som regner med vil spare henholdsvis 13,6 milliarder og 1,9 milliarder yen.¹³⁶ Videre vurderes det å lempe videre på de såkalte tre prinsippene for våpeneksport (ingen utvikling, ingen produksjon, ingen eksport). Japan samarbeider allerede med USA om utvikling og eksport av missilforsvars komponenter (til USA), og LDP overveier å utvide mulighetene for å lempe på restriksjonene på andre områder og også overfor andre land. Man har merket seg at prisen for å utvikle moderne militærmateriell stiger raskere enn andre utgifter, og at internasjonalt samarbeid om utvikling fordeler utgiftene på flere land. Salg til flere land er også en måte å fordele utviklingskostnadene på flere parter gjennom å produsere flere enheter.¹³⁷

Men størrelsen på utfordringen gjør det høyst sannsynlig at ett av tiltakene kommer til å være å ta penger fra forsvarsbudsjettet. Pengebruken går ikke ned uten å redusere størrelsen på den vedtatte strukturen. I 2006 budsjettet på 4800 milliarder yen var 45 % lønnsutgifter, og man har prioritert utbyggingen av missilforsvaret til minimum 1000 milliarder (eller en trillion) yen de kommende seks år.

Det nære samarbeidet med USA kan også føre til overraskende utgifter for Japan. I en interimrapport offentliggjort i mai 2006 hadde Japan innarbeidet en plan for å anskaffe et høyhastighets amfibiefartøy for hurtig forflytning av amerikanske styrker i nødssituasjoner. I forsvarsplanen av 2004 inngår ikke anskaffelsen av et slikt fartøy, men USA ønsket det og slik ble det. En japansk stabsoffiser uttalte at den pågående fordelingen av roller med USA kan gjøre det nødvendig for Japan å endre anskaffelsesplaner, og la bekymret til at dette forholdet kan påvirke japanske planer.¹³⁸

Men også velkjente tiltak som den amerikanske X-båndsradaren på ASDFs Shariki-base i Tsuguro, kan føre til uventede utgifter. Basen er også hjem for ASDFs 22. *Air Defense Missile Unit*, og ASDFs 21. *Air Defense Missile Unit*, og nå viser det seg at det nåværende baseområdet er for lite. Amerikanerne ba om at radaren ble gjort operativ så hurtig som mulig grunnet forberedelser til nordkoreansk missiltesting, og den 26. juni begynte den å operere til fortrenghet for den japanske 21. enhet. JDAs budsjettforslag for 2007 øremerker omtrent 700 millioner yen til kjøp av land som grenser til basen, slik radaren kan flyttes dit iløpet av året og Japan kan få utplassert missilene til 21. enhet der de var planlagt.¹³⁹ La oss gå over til forløpet av budsjettprosessen de siste årene.

¹³⁶ "JDA to adopt package equipment-purchase system to reduce spending," *The Daily Yomiuri*, s. 4, August 24, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press August 24, 2006. "Four firms kept F-2 test equipment free of charge for up to 13 years; Finance Ministry fears collusive ties", *Asahi Shimbun*, s. 36, August 28, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press August 28, 2006.

¹³⁷ "LDP mulling easing 3 principles on arms exports, envisioning possible weapons development with countries other than US," *Mainichi Shimbun*, hovedoppslag, January 5, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press January 7, 2007.

¹³⁸ "USFJ-SDF fusion under way: Japan, US reach final accord on force realignment," *Asahi Shimbun*, s.3, May 1, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press May 1, 2006.

¹³⁹ "ASDF base to be expanded for USFJ radar," *Asahi Shimbun*, s. 33, September 20, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press September 20, 2006.

2.10.2 Budsjettprosessen og finansieringen av missilforsvaret budsjettåret 2006

Utplasseringen av et missilforsvarssystem ble i 2004 beregnet totalt å koste Japan over 1000 milliarder (1 trillion) yen.¹⁴⁰ Hvor disse pengene skal komme fra, er et stort spørsmål. Budsjettprosedyren er som følger: Først legger de enkelte fagdepartement sitt budsjettforslag for Finansdepartementet (frist 1. september), som også har utarbeidet retningslinjer for departementene som skal sikre at helhetshensyn er tilstede gjennom hele prosessen. Deretter går Finansdepartementet gjennom forslagene for å utarbeide regjeringens omforente budsjettforslag. Regjeringens forslag legges så frem for parlamentet. I retningslinjene for JDA het det at budsjettforslag for 2006 burde inneholde en reduksjon av utgiftene på 3 % av hensyn til Japans statsfinanser.

Den 1. september 2005 la JDA frem sitt budsjettforslag for 2006. De foreslo å bruke 4885,7 milliarder yen, en økning på 1,2 % fra fjorårets budsjett. 150 milliarder yen ble øremerket til missilforsvaret.¹⁴¹ Regjeringen besluttet i desember 2005 å kutte dette til 4813,7 milliarder yen, en reduksjon på 0,9 % i forhold til fjorårets budsjett. For fjerde år på rad minket Japans forsvarsutgifter. 139,9 milliarder yen ble øremerket missilforsvaret, og selv om det var mindre enn JDA hadde foreslått, utgjør det *økning* 16,8 % i forhold til fjoråret. Innbakt i beløpet for missilforsvar er 18,9 milliarder yen til nye planlagte varslings- og kontrollradarsystem, og de foreslåtte 3 milliarder yen til det nye sjøbaserte avskjæringsmissilet som skal utvikles sammen med USA, ble beholdt. Innsparingen i forhold til foreslåtte budsjettet fant sted ved at bevilgningen til stridsvogner og lignende konvensjonelt grunnutstyr til SDF ble redusert.¹⁴²

2.10.3 Budsjettprosessen og finansieringen av missilforsvaret budsjettåret 2007

Finansdepartementets retningslinjer var at budsjettforslaget for 2007 burde inneholde en reduksjon av utgiftene på 1 %, altså et mindre kutt en foregående år, men allikevel et mindre budsjett enn for 2006. Budsjettåret 2007 er første år i Finansdepartementets budsjettssaneringsplan som tar sikte på balanse i statsbudsjettet for budsjettåret 2011. JDAs foreslo et forsvarsbudsjett for budsjettåret 2007 på 4860 milliarder yen, noe som innebar en økning på 1,5 % i forhold til fjorårets endelige budsjett.¹⁴³ Merk at både finansdepartementets retningslinjer (2006: - 3 % og 2007: - 1 %) og JDAs budsjettforslag (2006: 1,2 % og 2007: 1,7 %) pekte i retning av et litt høyere budsjett for 2007 enn for 2006.

Den 15. desember 2006 offentliggjorde Finansdepartementet forslaget for budsjettåret 2007. Forslaget var at totale forsvarsutgifter blir 4,798 trillioner yen. Forsvarsbudsjettet var blant de få departementene som slapp unna med små kutt (ned 0,3 %), blant annet takket være de økte

¹⁴⁰ "50 years since SDF establishment -- Future image of SDF (Part 2): No explanation on cost performance of one trillion-yen missile defense project," *Asahi Shimbun*, s. 1, December 14, 2004, OTMA, Daily Summary of Japanese Press December 14, 2004.

¹⁴¹ "Missile defense: Defense Agency earmarks 3 billion yen for joint development", *The Daily Yomiuri*, s 2, September 1, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press September 1, 2005.

¹⁴² "Defense budget: 139.9 billion yen earmarked for missile defense", *Mainichi Shimbun*, s.11, December 21, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press December 21, 2005.

¹⁴³ "JDA to request 4.86 trillion yen in FY2007 budget, up 1.5%", *Nihon Keizai Shimbun*, s.2, August 24, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, April 28, 2006.

bevilgningene til missilforsvaret. Japan har et stort statsfinansielt underskudd, noe som førte til relativt store kutt hos mange departement. Utviklingshjelp skal til sammenligning ned 4 %. Personellkostnadene skal reduseres for å finansiere fornyelse av Aegis-fartøyene som inngår i missilforsvaret. Finansieringen av omlokaliseringen av amerikanske styrker i Japan har blitt klarere. Finansdepartementet har foreslått å bruke 7 milliarder yen på omlokalisering av amerikanske styrker i Japan, øremerket som en egen budsjettpost. JDA fikk dermed nesten gjennomslag for å holde omlokalisering av amerikanske styrker utenfor forsvarsbudsjettet. Tautrekkingen mellom finansdepartementet og JDA fortsatte til det siste: Forsvarsbudsjettet har ikke noe eget begrep for egen budsjetttramme – bare egne budsjettposter – men i en tilleggsavtale fra 20. desember presiseres det at beløpet avsatt for omlokalisering skal ha sin egen budsjetttramme. Hensikten er ifølge en forsvarspolitiker fra LDP ”å unngå at selvforsvarsstyrkenes aktivitet blir hindret av behovet for å lette byrden for Okinawa”.

Men et stort forbehold er at omlokaliseringsutgiftene på ingen måte har meldt seg ennå. 7 milliarder av opptil 1 trillion yen er ikke stort. De fleste tror at når omlokaliseringsutgiftene når 100-150 milliarder yen i året om tre-fire år, vil de på en eller annen måte dra ned bevilgningene til Forsvaret. Årets budsjettgrep vil påvirke de kommende års budsjettarbeid ved å skjerme den egentlige forsvarsaktiviteten, hvis grepet blir stående. Omkamp er forventet til neste år.¹⁴⁴ Hvor mye penger Japan da ønsker å bruke på forsvar, fordi regjeringen har bestemt at omlokaliseringskostnadene ikke skal telle som forsvarsutgifter, og dermed ikke påvirker om forsvarsutgiftene overstiger 1 % av bruttonasjonalprodukt.¹⁴⁵

Budsjettforslaget gir penger til å gjennomføre tiltakene for å fremskynde missilforsvaret. I alt foreslås det å bruke 182,6 milliarder yen i 2007, en økning på 30 % fra 2006. Utgiftene fordeler seg blant annet på utvikling av SM-3-missil sammen med USA (2007: 18,6 milliarder yen; 2006: 3 milliarder yen), fremskynding av PAC-3-missil (7,6 milliarder yen), oppgradering av EP-3 elektroniske overvåkningsfly (7 milliarder yen).¹⁴⁶

Til tross for at missilforsvaret så langt har blitt prioritert både absolutt og relativt, hefter det allikevel usikkerhet ved finansieringen. Den viktigste usikkerheten – ved siden av Japans egne fremtidige forsvarsprioriteringer – har å gjøre med forholdet til USA. Japanske og amerikanske oppfatninger fordelingen av utgifter både når det gjelder omstruktureringen av USFJ og

¹⁴⁴ Finance Ministry plans to reduce ODA budget by 4% in fiscal 2007, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, December 16, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 16, 2006. “LDP joint council resolution calls for separate budget slot for US force realignment”, *The Daily Yomiuri*, s. 4, December 14, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 14, 2006. “Marginal change in defense budget; 4.798 trillion yen secured in next fiscal year's draft budget; 7 billion yen for USFJ realignment”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, December 19, 2006, “USFJ realignment costs to be earmarked separately from defense spending”, 19 December, 2006, begge i OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 19, 2006. “JDA, MOF agree on allocation of realignment costs under separate budget framework”, *The Daily Yomiuri*, s. 2, December 21, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 21, 2006.

¹⁴⁵ “Separate budget framework to be set for US force realignment plans, outside reach of “1% of GNP” principle”, *Shimbun Akahata*, s. 2, December 23, 2006, , OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 23, 2006.

¹⁴⁶ “MD-related budget adds up to 182.6 billion yen”, *Asahi Shimbun*, s. 4, December 21, 2006, “Appropriation of 7.6 billion yen for purchases of PAC3 missiles in supplementary budget ahead of schedule”, *Mainichi Shimbun*, s. 5, December 21, 2006, Begge i OTMA, Daily Summary of Japanese Press December 21, 2006.

utviklingen av missilforsvaret, står meget langt fra hverandre. Siden situasjonen er uavklart, er byrdedelingen med USA holdt utenfor japanske budsjetter og budsjettprosjeksjoner. Når det gjelder utviklingen av det nye sjøbaserte 53 cm missilet, det nye SM-4, bad amerikanerne i juli 2005 om at Japan bidrar med halvparten dvs. 58,3 milliarder yen frem til 2011. Til sammenligning bidro Japan med 26,2 milliarder yen til felles teknologiske forskning 1999-2005. Japanske myndigheter forsøker å redusere Japans bidrag, slik at ”kostnadene ikke øker kraftig”.¹⁴⁷

I desember 2005 regnet JDA med at Japans andel av utviklingskostnadene for neste generasjon missil frem til 2014 ville utgjøre 1-1,2 milliarder dollar, omtrent 107-128,4 milliarder yen. Dette er en videreutvikling av det nåværende SM-3 missilet. Totalkostnaden for dette prosjektet som inkluderer USAs andel, er beregnet til opp til 2,7 milliarder. Japan mener å ha fått gjennomslag for at landet skal bære mindre enn halvparten av kostnadene.¹⁴⁸

At utgiftene for fremskyndingen av missilforsvar som følge av Nord-Koreas missiltest er inkludert, taler for et høyere budsjett. Det har resultert i en anmodning om en ekstraordinær økning på 22,7 milliarder yen fra det projiserte 196 milliarder (noe som allerede ville vært en økning på 1,5 % i forhold til ifjor) til 220 milliarder yen. Brorparten av økningen skyldes forsert innkjøp av PAC-3-missiler.¹⁴⁹ Det skal mye til at bevilgningene til missilforsvaret blir kuttet, og fremskynding av planene har relativt små konsekvenser for perioden frem til 2011 som helhet, selv om det åpenbart øker budsjettet de første årene. JDA mener også at Nord-Koreas missiltest har skapt et gunstig klima for forsvarsutgifter, noe som har medvirket til at man nå ønsker å gjennomføre midtperiode-evalueringen av langtidsplanen allerede i 2007. Opprinnelig hadde man tenkt å vente til 2008 når det japanske kostnadene ved omlokaliseringene av de amerikanske basene var mer avklart. Endelig fastholder JDA at utgiftene til omlokalisering av de amerikanske basene må finne dekning utenfor det ordinære forsvarsbudsjettet, noe som høyst sannsynlig innebærer fortsatt årlig tautrekking med Finansdepartementet.¹⁵⁰

Endelig vil økt japansk innsats i internasjonale operasjoner føre til økte utgifter. Japan klarer ikke å finansiere slike operasjoner innenfor rammene til forsvarsbudsjettet, slik at en ny, usikker utgiftspost har kommet til. Avslutningen av GSDFs engasjement på bakken i Irak har ført til at regningen har kommet på bordet: 74 milliarder yen. Utgiftene fordeler seg på (1) forsyninger og betaling av japansk personell; (2) materiellkostnader, fordelt på nødvendige nyinnkjøp og ekstra slitasje på eksisterende materiell, for å kunne operere i Irak; (3) gjenoppbygging i Irak. I samme

¹⁴⁷ “U.S. asks Japan to shoulder 58 billion yen for missile defense development; government to ask for a smaller contribution”, *The Daily Yomiuri*, s.1, June 20, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press June 20, 2005.

¹⁴⁸ “Missile development: Japan to bear up to 128.4 billion yen of cost”, *Sankei Shimbun*, s. 2, December 16, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press December 16, 2005.

¹⁴⁹ “Defense Agency to request 22.7 billion yen in fiscal 2007 to deal with North Korean ballistic missiles”, *Nihon Keizai Shinbun*, s.2, August 23, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press August 23, 2006. “Defense Agency to request 220 billion yen for frontloading MD system”, *Sankei Shimbun*, s. 5, August 23, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press August 23, 2006. “Defense Agency to request PAC-3 deployment funding ahead of schedule”, *Mainichi Shimbun*, s.2, August 24, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press August 24, 2006.

¹⁵⁰ “Defense spending cut likely to be focus of budget compilation; Tug of war between JDA, MOF over budget for US force realignment”, *The Daily Yomiuri*, s. 4, July 21, 2006 OTMA, Daily Summary of Japanese Press July 21, 2006.

periode har MSDFs operasjon i det indiske hav kostet 50.4 milliarder yen. Dette er dog langt billigere enn Japans pengediplomati fra 1990-tallet. Golfkrigen i 1991 kostet japanske skattebetalere 13 milliarder dollar (ca 1520 milliarder yen).¹⁵¹

3 TILLØP TIL KONKLUSJON: FRA HVA KAN JAPAN TIL HVA VIL JAPAN?

Politiske hensikter. Regjeringen Koizumis politikk var åpenbart at Japan skulle bli et normalt land, uten spesielle begrensninger på bruk av sine militære styrker. Normalitet innebærer at styrkene skal kalles ved sitt rette navn, og at de skal styres av et forsvarsdepartement. Videre innebærer det at det geografiske virkeområdet for landets militære styrker blir kraftig utvidet. Landets viktigste utfordringer ligger i nærområdene, og landet ønsker å bidra til en stabilisering av den “ustabile buen” i sørøst-Asia. De viktigste konkrete utfordringene for Japan er på Korea-halvøya (Nord-Korea), i bekjempelse av internasjonal terrorisme, og en løsning på spørsmålene i Taiwan-stredet. Japan har ikke noen helt egen, internasjonal stemme i disse spørsmålene, men tar sikte på forfølge sine mål i et samarbeid med USA som er bredere og dypere enn noen gang før. Japanske beslutningstagere ser ikke en militær normalisering av Japan som en ny sikkerhetspolitisk linje, men som en strategi for å styrke den eksisterende linjen om samarbeid med USA i en situasjon med endrede konvensjonelle og kjernefysiske trusler. Japans rolle er allikevel betydelig endret fordi Japans forsvarsmakt skal bidra til forsvaret av landet på en mer aktiv måte, og en utviding av det geografiske virkeområdet til å reagere på begivenheter i Sørøst-Asia, Nord-Korea, og også Taiwan-stredet.

Bidrag fra de militære styrker. Et bemerkelsesverdig forhold er at den operasjonelle endringen ligger foran endringen av de formelle forhold. Japan hadde styrker i Irak. Japanske styrker har siden januar 2005 plutselig begynt å trene sammen med amerikanske styrker på høyintensitetskrig i lufta, på bakken, i amfibieoperasjoner, og på å avskjære innkommende missiler. Gjennomføringen av operasjonelle øvelser gir troverdighet til at endringen gjennomføres, og gjør at mange faktisk kan undervurdere hvor omfattende endringen faktisk kommer til å bli. De endeløse, tildels livsfjerne debattene, fulle av inngrodd motvilje mot å trekke klare konklusjoner som kan være grunnlag for praktisk handling, kan lett føre til en undervurdering av omleggingen som japansk forsvars- og sikkerhetspolitikk gjennomgår akkurat nå. Et helt annet bilde avtegner seg når man ser på operasjonelle forhold. Japan forsøker å skaffe seg militære styrker som kan bidra til å nå landets politiske mål. Et viktig mål er å bevare den amerikanske sikkerhetsgarantien når de viktige utfordringene er den konvensjonelle trusselen fra Kina og den kjernefysiske fra Nord-Korea.

Ser man på hva Japan *gjør*, dvs hvilke typer militærøvelser som blir prioritert og hva som prioriteres i budsjettssammenheng, avtegner følgende bilde seg. Førsteprioritet er missilforsvaret. Det er bemerkelsesverdig at et våpensystem under utvikling hvis fremtidig kapasiteter er noe

¹⁵¹ ”GSDF personnel dispatch to Samawah cost 74 billion yen; First overseas mission; Equipment for desert operations cost high”, *Mainichi Shimbun*, s. 1, December 16, 2006, 2006 OTMA, Daily Summary of Japanese Press December 16, 2006.

uklar, anses som det viktigste, men det viser tydelig at Nord-Korea oppfattes å være Japans største sikkerhetsutfordring. Prioriteringen var klar allerede før Nord-Koreas test av missiler sommeren 2006, men som svar valgte japanske myndigheter å fremskynde programmet i en slik grad at praktisk gjennomførbarhet er den eneste begrensningen for øyeblikket. Trusselen fra Nord-Korea har også virket til å legitimere fjerning av barrierer mot bruk av forsvaret i opinionen. Etter missilforsvar prioriterer Japan militært forsvar av sin periferi, dvs. grenseøyer mot Sør-Korea og Kina. Det anstrengte forholdet til de to nærmeste nabolandene ligger under, men de militære tiltakene bidrar med nye vansker for en omforent strategi for å håndtere Nord-Korea. Det er spenning mellom de to viktigste målene i Japans sikkerhetspolitikk.

Fra begynnelsen av 2005 har Japan helt klart valgt å prioritere samtrenting med amerikanerne om høyintensitetsstrid. Både typen av operasjoner og valg av samarbeidspartner har stor symbolsk betydning for japanerne. Det betyr ikke nødvendigvis at Japan mener at høyintensitetsstrid sammen med amerikanerne er det eneste tenkelige innsatsområdet for sine militære styrker. For det første ønsker japanerne åpenbart å gjøre noe med kvaliteten og beredskapen til sine militære styrker, og amerikanerne er nærmest til å hjelpe. For det andre er alliansen med USA en måte for Japan til å utvikle skarpere militære kapasiteter uten å skape vansker i forholdet til nabolandene, særlig da Sør-Korea. En nær allianse med USA som stabiliserer regionen gjennom også å være en alliert av Sør-Korea, rydder veien for japansk normalitet uten å vekke til live alt for uheldige historiske minner hos naboene. For det tredje ønsker regjeringen Koizumi åpenbart å styrke båndene til USA. En kostnadseffektiv måte å gjøre det på er å bruke det militære apparat Japan allerede har til samtrenting og å aksle nye roller. Skal man ha øvelser sammen med amerikanerne som styrker forbindelsene, må man trene høyintensitetsstrid. Amerikanerne har uansett inntil ganske nylig ikke hatt annet enn stridsdoktriner. For det tredje tenker nok japanerne som andre at høyintensiv strid er det vanskeligste å mestre for en militær avdeling, og behersker man det vanskeligste, kan man relativt enkelt praktisere eller lære seg enklere operasjoner som stabiliseringsoperasjoner. Endelig er USA det eneste landet som har noe relevant å tilby i forhold til missiltrusselen fra Nord-Korea. Skal Japan bli beskyttet av et missilforsvar, må man samarbeide med amerikanerne. Det er også en utbredt japansk oppfatning at jo nærere og tettere samarbeidet med USA er, jo mer effektivt missilforsvar kan Japan få.

Når det gjelder militære operasjoner som SDF faktisk kan gjennomføre nå, kan de tre inn i en direkte støtterolle for amerikanske styrker, med hensyn til drivstoff, mat, transport og sikring av baser. Det er to innsatsområder: Direkte forsvar av Japan, og den såkalte ustabile buen i sørøst-Asia. Her kan SDF frigjøre amerikansk personell og virke som en styrkemultiplikator for USA. At Japan vil forsvare seg i tilfelle av et direkte angrep på landets territorium er klart, men under hvilke omstendigheter Japan kan tenkes å bidra i sørøst-Asia er ikke klart og vil nok bli besluttet ad-hoc av den til enhver sittende regjering. Japan og USA har dog pekt på Taiwan-stredet og Korea-halvøya som områder av vital betydning.

Internasjonale operasjoner har blitt en hovedoppgave på lik linje med forsvar av hjemlandet i revisjonen av loven for selvforsvarsstyrkene i slutten av 2006. I tillegg til de argumentene for

internasjonale operasjoner som gjenfinnes i de fleste lands sikkerhetspolitiske debatt, har nok ønsket om en normal rolle for landets væpnede styrker vært en selvstendig faktor i beslutningen.

Kapasiteter. Omleggingen av sikkerhetspolitikken har hatt liten betydning for Japans militærutgifter. Forsvarsutgiftene er stadig relativt lave, og de synker målt i absolutte tall, selvom det er nokså lite. Forsvarssektoren følger ellers pent en internasjonal trend: Styrkene blir mindre, men dyrere. Modernisering i retning av at økt kvalitet og kostbar teknologi prioriteres fremfor størrelsen på styrkene er en tendens i Japan, men er ikke spesielt sterk i internasjonal sammenheng. Japan har ikke endret antall personell under våpen, antall marinefartøyer eller fly de siste årene.

Vedtaket om å gjøre internasjonale operasjoner til en likestilt oppgave med territorialforsvar har blitt fulgt i budsjettforslaget for 2007. Der blir det foreslått penger til opprettelse av et operativt innsatsregiment på ca. 700 soldater, for oversjøisk innsats på kort varsel. Regimentet skal ligge under *Central Readiness Command*.¹⁵² I samme retning peker etterretningsreformen i foreslått statsbudsjett for 2007: GSDF skal integrere sine to eksisterende etterretningsenheter (omtrent 600 personell) i en ny *Central Intelligence Unit*, som skal omfatte et nyopprettet undergruppe for oversjøisk *humint*, tentativ døpt *Overseas Intelligence Corps*. Enheten skal kunne sende ut grupper i forkant av internasjonal deployering.¹⁵³

Men Japan baserer seg i hovedsak på å benytte den eksisterende forsvarsstrukturen til internasjonale operasjoner. Det er planlagt en transportkapasitet som gir økt evne til forflytning blitt prioritert. Japan skal skaffe seg 8 nye transportfly; 4 nye CH-47J transporthelikoptre; og for første gang KC-767 tankfly. For et land av Japans størrelse er dette marginale endringer, men tendensen er åpenbar, særlig på bakgrunn av nedskjæringer de fleste andre steder. Kapasiteten kan brukes både i en støtterolle for amerikansk høyintensitetsstrid og for egen innsats i en stabiliseringsoperasjon.

Amfibiekapasiteten er en ny nisje. Western District Infantry Regiment har en ny 660 manns spesialstyrke for forsvaret av fjerntliggende øyer. Generelt er Western District Infantry Regiment en av de avdelinger som har tettest samvirke med amerikanerne, 31st U.S. Marine Expeditionary Unit (MEU), en 2.000 personell sterk beredskapsgruppe stasjonert på Okinawa.¹⁵⁴

Missilforsvaret er imidlertid den største vekstsektoren. Etter Nord-Koreas test av missiler og kjernefysiske test i 2006, oktober, har begge land satt full fart på utbyggingen av missilforsvaret rundt Japan. USA og Japans systemer skal integreres, og man har også gått sammen med USA om å begynne utviklingen av et helt nytt missil.

¹⁵² "JDA proposal for establishment of central readiness regiment approved in FY2007 draft budget", *Shimbun Akahata*, s.2, December 23, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 23, 2006.

¹⁵³ "GSDF to establish 70-strong Overseas Intelligence Corps", *The Daily Yomiuri* s. 1, December 31, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 31, 2006.

¹⁵⁴ "China sub intrusion: Japan, U.S. to strengthen island defense", *Sankei Shimbun*, January 3, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, January 3, 2005.

Japans militære kapasitet er så stor, og den rolle landet hittil har spilt så liten at omleggingen av politikken er tilstrekkelig til at verden har fått en ny aktør. Det er ikke mange land som har en innsatsstyrke på tre brigader. Da Tsunamikatastrofen rammet 26. desember 2004, sendte Japan 900 soldater, tre fartøyer, helikoptre og transportfly. For første gang var alle Japans tre våpengrener representert i en utenlandsoperasjon. Det var misnøye med at de første styrkene kom frem først 6. januar (2005) sammenlignet med USA som hadde sine første på plass den 28. desember, bare to dager etter ulykken. Det førte til krav og forsikringer om at Japan skulle klare det bedre neste gang.¹⁵⁵

Man må si at det var god sammenheng mellom mål og midler i japansk sikkerhetspolitikk. Japan la seg tett opp til USA politisk, og gjennomførte nokså små, men nødvendige justeringer av sine kapasiteter. Anstrengelsene for å finne et svar på trusselen fra Nord-Korea, har fått japansk politikk til å stange mot gamle barrierer. Den sterke satsingen på å utvikle en missilforsvarskapasitet så hurtig som mulig, har skapt et nytt gap mellom kapasiteter og politiske barrierer. I denne rapporten har trusler og kapasiteter så langt fått mest oppmerksomhet. Hvis de planene som foreligger blir realisert omtrent som planlagt, vil spørsmålet hvilke intensjoner og mål Japan egentlig har for sin utenrikspolitikk melde seg for alvor. Det er dette andre mulige gapet rapporten nå dreier oppmerksomheten mot.

3.1 Konkrete utfordringer for Japan: Nord-Koreas missiler og kjernevåpen

3.1.1 Spørsmålene: Aktivisme og nasjonal profil

For Japans naboland er det første spørsmålet hvor aktiv Japans fremtidige politikk vil være. Vil landet holde fast på en forsvars- og sikkerhetspolitisk linje begrenset til selvforsvar eller passivt fredsstøttende innsatser internasjonalt, eller vil Japan legge om til å bli en mer aktiv østasiatisk støttespiller for USA? Spørsmålet har ikke blitt satt på spissen foreløpig, av to grunner. Japans tetteste integrasjon med USA finner sted i missilforsvaret, som ikke truer noen, og som er rettet mot Nord-Korea. Så langt har USAs interesser i regionen vært at Japan skal forbedre sitt forhold til nabolandene – særlig Kina og Sør-Korea – ved å bilegge stridsspørsmålene skapt av siste krig.

Det andre spørsmålet er hvor tydelig Japans nasjonale profil vil bli. Så langt har Japans bevegelse i retning av normalisering hatt som mål å konsolidere landets allianse med USA. Vil landet fortsette å bli ledet av en allianse med USA eller vil Japan fremtre med en tydeligere nasjonal profil?

¹⁵⁵ "SDF must give full play to its ability as common international asset", *Sankei Shimbun*, s. 2. January 7, 2005, OTMA, January 7, 2005. "ASDF troops to arrive in Thailand today to transport supplies", *Tokyo Shimbun*, s. 1, January 6, 2005, OTMA, Daily Summary of Japanese Press January 6, 2005.

3.1.2 Begivenhetene: Missiltest og test av kjernefysisk ladning

To begivenheter i 2006 skapte en konkret, akutt trussel mot japansk sikkerhet: Den 5. juli skjøt Nord-Korea opp 7 missiler og den 9. oktober testet landet en kjernefysisk sprengladning. Utfordringen fra Nord-Korea hadde forandret karakter fra å være en litt abstrakt, generell utfordring for japansk sikkerhet – riktignok den alvorligste landet hadde – til en akutt, konkret trussel som krevde handling. Rekken av begivenheter i forholdet til Nord-Korea fra mai 2006 av og ut året, gir muliggjør noen første refleksjoner om veien fremover for japansk sikkerhets- og forsvarspolitik. Utfordringen tvinger Japan til handling, og gir dermed et inntak til i hvilken grad og på hvilken måte vi får se en mer aktiv og selvstendig nasjonal japansk politikk.

Den 10. mai 2006 observerte japanske myndigheter at et 35-meters Taepodong-missil ble fraktet til Musudan-ri testbase. Observasjonen ble bekreftet av amerikanske satellitter. I slutten av juni 2006 mente amerikansk etterretning at Nord-Korea holdt på å fylle drivstoff på et Taepodong-II-missil der, noe som kunne indikere at en oppskyting var nær forestående. To amerikanske og to japanske Aegis-fartøyer var tidligere blitt sendt til området for å styrke etterretningskapasiteten. USFJ hadde utplassert en mobil antimissils X-bånds tidligvarslingsradar på Sharikibasen, og annonserte at testing skulle begynne den 26. juni, selv om en JDA talsmann uttalte at ”det ser ut til at amerikanerne allerede har påbegynt testing, men jeg avstår fra å kommentere dette offisielt”.¹⁵⁶ Under de pågående missilforsvarsforhandlingene foreslo USA, med direkte henvisning til Nord-Koreas forberedelser, at utplasseringen av fire PAC-3-missil-utskytningsramper på Kadena flybase på Okinawa fant sted i 2006, en fremskynding i forhold til planen om utplassere dem i løpet av budsjettåret 2006. Utplasseringen vil føre til en økning på 500-600 mannskaper.

Hverken Japan eller USA trodde at Nord-Korea virkelig ville skyte opp noe missil, men antok at de langtrukne forberedelsene var et pressmiddel i et politisk spill. Fremskyndingen av utplasseringen av utskytningsramper på Kadena og testingen av radaren på Sharikebasen, var ment som et politisk signal fra amerikansk og japansk side, men var selvsagt også et mottiltak for økt beredskap hvis Nord-Korea valgte å trekke dette i langdrag. Tidlig om morgenen 5. juli overrasket Nord-Korea japanske og amerikanske myndigheter med å skyte opp en hel rekke missiler av forskjellig type.¹⁵⁷ Største oppmerksomhet skapte Taepodong-II fordi Nord-Korea ikke har prøveskutt missilet siden 1998 og fordi det skal ha rekkevidde til å nå Alaska. Denne gangen avfyrte Nord-Korea i tillegg andre missiler – i alt seks stykker – mot ett enkelt missil i 1998. Det tredje missilet ble skutt opp fra Musudan-ri basen i Taepodong-området (som har gitt missilet navn) nordøst i Nord-Korea, mens de resterende missilene (Rodong og Scud) ble skutt opp fra en base sørøst i landet. Oppskytingen begynte 3:30 om morgenen lokal tid, og Taepodong-II-missilet ble avfyrt 4:59.

¹⁵⁶ ”USFJ starts new radar test”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, June 28, 2006 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, June 28, 2006.

¹⁵⁷ ”Main points from a statement by the chief cabinet secretary on North Korea's missiles launches and a press conference by the defense chief”, *The Daily Yomiuri*, s. 2. July 5, 2006 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 5, 2006.

I motsetning til i 1998, hvor de ble tatt helt på sengen, hadde japanske myndigheter nå en beredskapsplan å iverksette. Statsminister Koizumi ble underrettet av amerikansk etterretning kl. 3:52. Beredskapsgruppen ble innkalt kl 4:00 og hadde sitt første møte kl 5:00, for å analysere hva slags missiler det var tale om. Dette skjedde altså mens oppskytninger ennå pågikk. Japanske myndigheter gikk ut offentlig kl 6:15 med opplysningen om at Nord-Korea testet missiler. I 1998 hadde Japan ingen egen, relevant etterretningskapasitet, og fikk dermed bare vite om oppskytingen av amerikanerne i ettertid. Denne gangen fikk japanske myndigheter sanntidsinformasjon både fra amerikanske og egne fartøyer med Aegis-radar. Etter en del motstridende rapportering innledningsvis, ble det slått fast at oppskyting av Taepodong-II-missilet var helt mislykket. Missilet synes å ha eksplodert på vei opp og landet i havet rett utenfor kysten til Nord-Korea. De to Rodong- og fire Scud-missilene synes derimot alle å ha landet omtrent 400 kilometer fra kysten, innenfor et påfallende avgrenset område med liten spredning.¹⁵⁸

Utskytingen sendte sjokkbølger gjennom Japans politiske og militære systemer. Japan satte i verk sanksjoner mot Nord-Korea, i to runder. Den første runden var de ensidige sanksjonene som kom allerede 7. juli – dagen etter missiltesten! – med en rekke restriksjoner: Passasjer- og lastebåten *Man Gyong Bong* fikk anløpsforbud i japanske havner i seks måneder; charterfly fikk ikke lenger lande i Japan; og et generelt besøksforbud for nordkoreanske tjenestemenn i Japan ble innført. Viljen til å sette i verk sanksjoner på egenhånd, omfanget av sanksjonene og hurtigheten i beslutningstakingen, representerte noe nytt i japansk utenrikspolitikk.

Den andre runden av japanske sanksjonstiltak ble iverksatt 19. september, for å følge opp vedtakene i Sikkerhetsrådets sanksjoner overfor Nord-Korea. Japan frøs konti og utbetalinger til 15 organisasjoner og en person som var mistenkt for å ha forbindelser med utvikling av masseødeleggelsesvåpen. At Japan iverksatte sanksjoner vedtatt av FN var ikke oppsiktsvekkende, men den hektiske japanske aktiviteten for å bringe saken inn for FNs sikkerhetsråd representerte igjen noe nytt. Japan var medlem av Sikkerhetsrådet fra 2005 til 2007. Politisk var Japans aktive linje meget interessant fordi det var første gang at Japan gjorde seg gjeldende på en slik kraftfull måte. Ikke bare tok Japan det diplomatiske initiativet til å få vedtatt en resolusjon i FNs sikkerhetsråd, men landet ledet også an i anstrengelsene i få vedtatt hardest mulig sanksjoner mot Nord-Korea. Japansk diplomati lykkes også med å få kinesisk støtte til resolusjonen. I internasjonalt diplomati hvor det ikke finnes noen rene seierherrer, bemerket en avis, må et resultat på 60 poeng (av 100 mulige) betraktes som bra, men Japan fikk 70-80 poeng denne gangen.¹⁵⁹

¹⁵⁸ "US military intelligence in real time," *Asahi Shimbun*, s.4, July 6, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 6, 2006. "Challenges left behind in missile counteraction", *The Asahi Shimbun*, s.4, July 6, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 6, 2006. "Taepodong missile targeted to reach Hawaii offshore area," *Sankei Shimbun*, hovedoppslag, July 7, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 7, 2006. "Defense Agency to release report, concluding that failed Taepodong-2 missile landed in waters near North Korea instead of flying 400 kilometers; Two Rodongs and four Scuds also launched," *Mainichi Shimbun*, hovedoppslag, July 30, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 30, 2006.

¹⁵⁹ "Adoption of UN resolution against North Korea: Result of Japan's tough diplomatic approach", *The Daily Yomiuri*, s. 1, July 17, 2006, , OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 17, 2006. "UNSC resolution and

Den japanskledete diplomatiske offensiven for å få vedtatt en kapittel 7- resolusjon – som ville være bindende for medlemsstatene – mot Nord-Korea etter missiltesten sommeren 2006, var et første tegn til et Japan som vil gjøre seg mer internasjonalt gjeldende enn før. Det er verd å merke seg at politikken ble iscenesatt av Shinzo Abe, daværende leder av Kabinettsekretariatet, og utenriksminister Taro Aso, mens Japans statsminister de siste fem år Junichiro Koizumi inntok en tilbaketrukket rolle. Rett etterpå gav Abe og Koizumi hvert sitt intervju om veien videre. Abe diskuterte med USAs ambassadør om hvordan man kunne innføre ytterligere sanksjoner mot Nord-Korea, mens Koizumi uttalte at man burde vente og se om Nord-Korea tok den nye resolusjonen tilfølge.¹⁶⁰ Abes harde linje i dette spørsmålet er i tråd med det utenrikspolitiske program han skisserte som nytiltrådt statsminister, og Aso er den eneste statsråden som fortsatte som sjef for samme departement i den nye regjeringen.

Regjeringen Abe måtte nå utforme en strategi for å håndtere en trussel fra en røverstat med kjernevåpen. En slik strategi vil uunngåelig både måtte utfordre selve det legale rammeverk som Japan har satt for sin sikkerhetspolitikk, og å tvinge frem en tolkning av hva det eksisterende traktatverket tillater i en ny situasjon med kraftig skjerpet spenning.

Shinzo Abe hadde rukket å være statsminister i en uke (tiltrådt 26. september) da Nord-Korea 3. oktober annonserte at landet hadde til hensikt å foreta en kjernefysisk prøvesprengning. Utenriksminister Asa svarte på utspillet ved en diplomatisk offensiv overfor Kina, Sør-Korea og USA for å få Sikkerhetsrådet til å oppfordre Nord-Korea til å avstå. Videre sa han at Japan ville overveie å utvide sine unilaterale sanksjoner fra sommeren 2006 til å forby all handel med Nord-Korea, såvel som alle anløp av nordkoreanske skip i japanske havner. Statsministerens nylig annonserte besøk til Kina (8. oktober) og Sør-Korea (9. oktober) hadde også fått ny betydning.¹⁶¹

Den nordkoreanske sprengningen av en kjernefysisk ladning 9. oktober 2006 satte statsminister Abe umiddelbart på prøve. Statsminister Abe hadde da nettopp landet i Sør-Korea, etter å ha avsluttet sitt besøk i Kina. Japan hadde fått en kvalitativt annerledes sikkerhetsutfordring. Riktignok forelå ikke en direkte, operativ kjernefysisk trussel mot Japan. Man antar at Nord-Korea har omtrent 200 Rodong-missiler, som har en rekkevidde på rundt 1300 km, noe som gjør dem istand til å nå hele Japan. Rodong var gjenstand for vellykket testing i juli 2006. Et poeng er at USA bare kan nås av et Taepedong-II-missil, hvor testen i juli mislyktes. Nord-Korea har foreløpig ikke noen kjernefysisk ladning som er liten nok til å leveres med noen av disse

Japan's diplomacy: Japan stands up to North Korea's missile threat in earnest”, *The Daily Yomiuri*, s. 13, July 19, 2006, , OTMA, Daily Summary of Japanese Press, July 19, 2006.

¹⁶⁰ “Gap between Abe, who is eager for Japan to prepare with US additional sanctions against North Korea, and Prime Minister, who takes "wait-and-see" stance”, *Mainichi Shimbun*, s. 5, July 20, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press July 20, 2006.

¹⁶¹ “Japan to seek to tighten noose around North Korea, doubles efforts for intelligence gathering”, *The Daily Yomiuri*, October 4, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 4, 2006. “Koike-Hadley meeting: Agree to Japan-US cooperation in response to North Korea's announcement of nuclear test and seek chairman's statement at the UNSC”, *The Daily Yomiuri*, October 4, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 4, 2006.

rakettene, og teknologien for å forminske en kjernefysisk ladning er ikke enkel å mestre. Japan lever imidlertid allerede med en kjernefysisk trussel fordi nordkoreanske agenter kan smugle inn en bombe.¹⁶²

Igjen valgte Japan først å handle på egenhånd før det forelå noen FN-resolusjon: Japan styrket landets ensidige sanksjoner mot Nord-Korea, slik Abe hadde truet med. Den 11. oktober innførte Japan totalforbud mot alle nordkoreanske skipsanløp og totalforbud mot import fra Nord-Korea. Japan innførte et prinsipielt besøksforbud for nordkoreanske statsborgere til Japan. Alle forbud gjaldt foreløpig for seks måneder. Tiltakene var selvsagt ment å ha en virkning i seg selv, men de var også en del av den japanske strategien for å Sikkerhetsrådet til å vedta strenge sanksjoner mot Nord-Korea, under kapittel 7.¹⁶³ Japan har hatt en egen linje i sanksjonsspørsmålet, selv om utformingen av resolusjon skjedde i samråd med USA. Japan har hatt en hardere linje enn USA i den forstand at landet har stilt strengere betingelser overfor Nord-Korea for å endre sin politikk. Japan har særlig lagt vekk på at alle japanere bortført av nordkoreanske agenter på 1970- og 80 tallet, må få komme tilbake til Japan før det kommer på tale å løfte noen sanksjoner. USA har faktisk vist større fleksibilitet til å svare på eventuelle utspill fra Nord-Korea, fordi amerikanerne ikke har stilt så absolutte betingelser og krav som Japan.

I tillegg til de ensidige sanksjonene landet iverksatte umiddelbart, var Japan sammen med USA pådriver for en resolusjon i Sikkerhetsrådet med mest mulig omfattende internasjonale sanksjoner overfor Nord-Korea. For det tredje satte et internasjonalt sanksjonsregime spørsmålet om japansk deltagelse i et kollektivt forsvar på spissen: Japan ble tvunget til å diskutere grensene for hva landet kunne gjøre for å inspisere, og eventuelt bruke makt overfor nordkoreanske fartøyer som nektet inspeksjon. For det fjerde forsøkte Japan ytterligere å fremskynde deployering og utvikling av et effektivt missilforsvar. Endelig dukket spørsmålene om Japan skulle utvikle offensive kapasiteter igjen opp. Både utvikling av kapasiteter som gav mulighet for forkjøpsangrep mot nordkoreanske baser, samt for første gang, en egen kjernefysisk kapasitet, ble diskutert offentlig av tunge beslutningstagere.

Den 14. oktober vedtok Sikkerhetsrådet enstemmig Resolusjon 1718 om nye, strengere sanksjoner overfor Nord-Korea (tidlig 15. oktober japansk og norsk tid). Japan var sammen med Sør-Korea og USA pådriverlandene for dette vedtaket. I tillegg til å bekrefte de ensidige sanksjonene allerede vedtatt av Japan, ble det vedtatt at eksporten av luksusvarer til Nord-Korea skulle stoppes, samt enda mer vidtgående frysing av nordkoreanske finansielle tilganger skulle innføres. Det som skapte hodebry for Japan var vedtaket om at last til og fra Nord-Korea skulle inspiseres:

(f) In order to ensure compliance with the requirements of this paragraph, and

¹⁶² "Japan faced with growing threat, mulls frontloading missile defense", Daily Yomiuri, ekstrautgave, s.2, October 10, 2006.

¹⁶³ "Japan decides to ban all imports from North Korea for half year as third independent set of sanction measures; North Korean ships barred entry into Japan", *Nihon Keizai Shimbun*, October 12, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 12, 2006.

*thereby preventing illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery and related materials, all Member States are called upon to take, in accordance with their national authorities and legislation, and consistent with international law, cooperative action including through inspection of cargo to and from the DPRK, as necessary:*¹⁶⁴

Kina hadde reservert seg mot å gjennomføre inspeksjoner for egen del, noe som reduserte effektiviteten av kontrollen med varer inn og ut av Nord-Korea. Vedtaket var imidlertid også viktig for amerikanerne fordi det gav folkerettslig støtte til kontrollene under PSI. Hvis maktbruk ble påkrevd fordi et fartøy nektet inspeksjon, hadde Japan et problem. Internasjonal lov sier at hvis fartøyet ikke følger ordre om å stoppe og la seg inspisere, kan man avfyre varselskudd. Hittil har Japan ansett maktbruk ved inspeksjon av fartøyer som kollektivt forsvar, noe grunnlovens paragraf 9 forbyr.

3.1.3 Debattene om Japans restriksjoner på bruk av militærmakt

Det fantes tre rettslige veier ut av dilemmaet. Den første var å henvise til *Vessels Inspection Activities Law* fra 2001, som var innført nettopp for å gi Japan selv en mulighet til å inspisere skip i internasjonalt farvann i en nødssituasjon. Det er to haker ved denne loven. Den første er at loven krever at regjeringen, med parlamentets samtykke, etablerer et inspeksjonsområde med engasjementsregler (stridssone) rundt Japan. For det andre inneholder loven begrensninger på engasjementsreglene selv innen et inspeksjonsområde. Loven hjemler ikke maktbruk, for eksempel utelukker den avfiring av varselskudd.¹⁶⁵ Loven gir imidlertid anledning til å gi støtte til amerikanske fartøyer som gjennomfører slike operasjoner, men *ikke* til andre lands fartøyer, fordi dette er en bilateral avtale med USA.

Den andre rettslige veien ut av dilemmaet var å begrense Japans rolle til logistisk støtte. For slik støtte fantes en annen hjemmel for logistisk støtte, *Law on Situations in Areas Surrounding Japan* fra 1999. Dette er en bilateral avtale med USA, en av mange avtaler under retningslinjene for japansk-amerikansk forsvarssamarbeid fra 1996. Avtalen gir derfor bare anledning til å gi støtte til amerikanske fartøyer. Loven gir økt handlefrihet fordi japanske myndigheter ikke formelt behøver å erklære noe inspeksjonsområde (stridssone), men begrenser handlefrihet ved at den japanske støtten til amerikanerne må skje i japansk territorialfarvann, mens det ikke er noen begrensninger på hvor amerikanerne så i sin tur kan operere.¹⁶⁶ Japan erklærte at landet ville gi

¹⁶⁴ S/RES/1718 (2006) http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions06.htm, lest 21. November 2006. "UNSC unanimously adopts resolution against North Korea to impose trade embargo, freeze assets, and inspect cargo; North Korea "totally rejects it"", *Tokyo Shimbun*, forside, October 16, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 16, 2006.

¹⁶⁵ "Japan, US to further tighten international noose around North Korea, work on China, Russia, South Korea to act together; US may inspect ships independently", *The daily Yomiuri*, (Special edition) s. 2, October 10, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 10, 2006, "Inspection of ships difficult under existing law; recognition of state of conflict needed", *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, October 12, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 12, 2006.

¹⁶⁶ "How will Japan respond to maritime interdictions?" *Sankei Shimbun*, s. 2, October 11, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 11, 2006. "Government eyes special law for rear support for maritime interdictions", *The Asahi Shimbun*, s. 1 October 12, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 12, 2006.

logistisk støtte til amerikanske fartøyer så snart det forelå en resolusjon fra Sikkerhetsrådet, et løfte man har holdt fast ved.

Den tredje veien rundt de juridiske hindringene på handlefrihet i forhold inspeksjon av skip, var å vedta en spesiallov *ad-hoc*, slik man for eksempel hadde hjemlet engasjementet i Irak og operasjonen for fylling av drivstoff i Det indiske hav. Forslaget om en spesiallov fikk liten gjenklang, blant annet fordi Japan nå stod overfor en virkelig sikkerhetspolitisk utfordring som krevde tiltak med praktisk nytteverdi, og ikke bare symbolsk nærvær slik som i Irak. Å få en ny lov vedtatt ville også ta tid. I gjennomføringen av reelle militære oppdrag, kunne ikke Japan basere seg på unntakslover fra grunnloven.

Sentrale aktører ønsket også at Japan skulle gå lenger enn å gi logistisk støtte til USA. Siden det å erklære en stridssone gav økte fullmakter under både *Vessels Inspection Activities Law* og *Law on Situations in Areas Surrounding Japan*, kom mesteparten av debatten til å dreie seg om Japan kunne erklære en stridssone. Loven legger – riktignok vage – føringer på hva som erklæres som en stridssone, det kreves ”forhold i områder nær Japan som har alvorlige følger for Japans fred og sikkerhet”. Spørsmålet er hvordan strengt man skal forstå kravet om at en ”nødssituasjon kan føre til et direkte militært angrep på Japan, med mindre mottiltak blir truffet”.¹⁶⁷ Regjeringen og de politiske partiene er splittet i synet på om betingelsen er oppfylt. JDA-sjef General Akio Kyuma uttalte kategorisk under et budsjettmøte i Overhuset at “Det er ikke mulig å anerkjenne dagens situasjon som en nødssituasjon”.¹⁶⁸ JDA har stått for en restriktiv tolkning av loven, og har antydnet at en kjernefysisk test i seg selv ikke skaper en nødssituasjon rundt Japan, med mindre Nord-Korea legger miner som svar på skipsinspeksjoner eller væpnet konflikt bryter ut mellom Nord-Korea og et tredjeland.¹⁶⁹

Japanske myndigheters forsøk i 1999 på å skape en enhetlig forståelse ved å utarbeide seks kriterier for å erklære en stridssone rundt Japan, nevner ikke en kjernefysisk test av Nord-Korea, men det faktum at en krise på Koreahalvøya er blant kriteriene, trekkes frem av tilhengerne av å erklære en stridssone. Utenriksministeriet har hellet i retning av at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å erklære en stridssone som gir grunnlag for japansk deltagelse i skipsinspeksjoner. ”I prinsippet burde man konsultere Nord-Korea”, men fordi landet er bundet av Sikkerhetsrådets vedtak om kontroll skal finne sted, er det ikke nødvendig.¹⁷⁰ Den japanske utenriksminister Aso

¹⁶⁷ “Government ready to deal with North's nuclear threat in cooperation with US, but still cautious about recognizing "regional contingency"”, *Tokyo Shimbun*, s. 2, October 16, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 16, 2006.

¹⁶⁸ “Government to expand financial sanctions: Exports of luxury goods also to be banned”, *Nihon Keizai Shimbun*, s.1, October 15, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 15, 2006. Min oversettelse.

¹⁶⁹ “Ruling and opposition camps cautious about identifying North Korea situation as regional contingency due to vague criteria; Waiting for prime minister's decision”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, October 14, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 14, 2006.

¹⁷⁰ “Gap in views between Defense Agency and Foreign Ministry over need to obtain North Korea's concurrence regarding ship inspections,” *The Daily Yomiuri*, s. 2, October 19, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 19, 2006.

har kommet ut med støtte til å erklære en stridssone.¹⁷¹ De støtter seg særlig på det sjette kriteriet, som sier at en stridssone kan erklæres hvis det foreligger en erklæring fra Sikkerhetsrådet om en situasjon som truer freden, noe som har vært tilfelle siden 14. oktober. Debatten om dette har pågått lenge og alle har fått mulighet til å gi sitt besyv med, ofte et karakteristisk trekk ved japansk beslutningstaking.

Før USAs utenriksminister Rice' besøk i Japan 18. oktober så det faktisk ut til at Japan skulle erklære en stridssone i Japanhavet. Utenriksminister Aso hadde planer om å informere sin amerikanske kollega om den japanske erklæringen.¹⁷² Det var iallefall ventet at Japan ville erklære en slik stridssone på amerikansk oppfordring. Da amerikanerne ikke kom med noen slik oppfordring, ble istedenfor spørsmålet om inspeksjoner delegert til en bilateral arbeidsgruppe på embedsnivå. Utenriksminister Rice uttalte tvert imot at USA ønsket å unngå en ytterligere opptrapping av konflikten med Nord-Korea.¹⁷³

Krisen med Nord-Korea utløste en debatt av to konkrete utfordringer for tolkningen av grunnlovsforbudet mot kollektivt forsvar. Den første var hvordan forbudet skulle forstås i forhold til støtte til amerikanske marinefartøyer. Den 16. oktober uttalte JDA-sjef Kyuma at SDF-styrker ville få lov til å skyte på nordkoreanske fartøyer – innenfor grensene til ”legitimt individuelt selvforsvar” – hvis de ble angrepet. Det interessante var at han presiserte at dette ville gjelde også hvis MSDF-fartøyet lå ved siden av et amerikansk fartøy (for eksempel under fylling av drivstoff), da man ikke kunne skille så klart hvem fiendtlig ild var rettet mot at skillet mellom individuelt og kollektivt selvforsvar lot seg opprettholde i praksis. Utspillet fikk mye oppmerksomhet, og en god del kritikk, men statsminister Abe tok ikke avstand fra det. Han nøyde seg med å si at gråsonetilfeller måtte studeres nøye.¹⁷⁴

Den andre utfordringen mot forbudet mot kollektivt forsvar gjaldt hva man skulle gjøre med missil som var på vei mot USA og ikke mot Japan. USAs ambassadør Schieffer påpekte at det var en urimelig at USA skulle hjelpe Japan med å skyte ned et innkommende nordkoreansk missil, uten at USA kunne regne med at Japan ville hjelpe til med å skyte ned et missil på vei mot USA. I et intervju med Washington Post svarte statsminister Abe to ting: For det første var det ikke lett å avgjøre hvor et missil egentlig var på vei, slik at Japan kunne skyte det ned som

¹⁷¹ “New Komeito to go along with invoking law on contingency in area surrounding Japan; "I have no intention of recognizing contingency lightly," says prime minister,” *Sankei Shimbun*, s. 2, October 10, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 10, 2006.

¹⁷² “Government plans to let MSDF conduct ship inspections apart from US military, possibly in EEZ”, *Mainichi Shimbun*, hovedoppslag, October 17, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 17, 2006.

¹⁷³ “Japan to expedite ship inspections; Abe, Rice agree to North Korea sanctions, keep "window of dialogue" open”, *The Daily Yomiuri*, October 19, 2006. “Gist of Japan-US foreign ministerial talks”, *Mainichi Shimbun*, s. 2, October 19, 2006. “Japan-US foreign ministerial: Japan, US to work together to implement resolution against North Korea; Discussions start on ship inspections”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 1, October 19, 2006, alle OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 19, 2006.

¹⁷⁴ “Kyuma's "legitimate self-defense" remark intended to legalize gray area”, *Mainichi Shimbun*, s. 2, October 17, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 17, 2006. “Japan to use right to self-defense to fight back if US ship attacked during refueling: Kyuma”, *Asahi Shimbun*, s. 4, October 18, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 18, 2006. “Defense chief's "legitimate self-defense" remark not to alter constitutional interpretation: legislative bureau”, *The Daily Yomiuri*, s. 2, October 20, 2006 OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 20, 2006.

individuell selvforvar. For det andre arbeidet hans regjering med å endre grunnlovens paragraf 9, slik at kollektivt selvforvar utvetydig ble lov for Japan. Abe nevnte spesielt to tilfelle som gjorde en grunnlovsrevisjon nødvendig: (1) SDF-styrker som deltok i FN-operasjoner måtte kunne komme andre lands styrker til hjelp og redde dem; og (2) Japans missilforvarssystem måtte kunne skyte ned ballistiske missiler på vei mot USA. Abe avsluttet med å si at i dagens situasjon måtte man granske om disse tilfellene faktisk var konstitusjonelt forbudt.¹⁷⁵

Generelt har amerikanerne lenge ønsket at Japan lempet på tolkningen av sine rettslige begrensning på bruk av militærmakt. USAs ambassadør Schieffer har gjentatte ganger uttrykt ønske om det han kaller ”meningsfulle japanske bidrag” til skipsinspeksjonene. USA har foreløpig unngått å sette saken på spissen, så lenge man har et kontrollregime til sjøs som fungerer i praksis. Den vanlige amerikanske linjen når Tokyo har problemer med å formulere noe klart svar, er å si at det viktigste er hva japanerne gjør, ikke hva de sier.

Japanske destroyere, omtrent 80 P-3C-overvåkningsfly, og 100 patrulje-helikoptre, samt AWACS-fly kan delta i overvåkingen av Nord-Koreas skipsfart. Foreløpig har Japan, USA og Australia blitt enige om å iverksette Sikkerhetsrådets vedtak ved å følge nordkoreanske skip, som det ikke er særlig mange av, i internasjonalt farvann og inspisere dem når de legger til havn i et av de tre landene. Et viktig hensyn i denne forsiktige linjen er at å sikre kinesisk og russisk samarbeid er det viktigste for å sikre effektiv kontroll med Nord-Koreas grenser. Man forventer at de to landene ville motsette seg inspeksjoner i internasjonalt farvann, og at hardkjør i inspeksjonsspørsmålet til havs bare vil føre til at de følger en mindre restriktiv linje i grensekontrollen sin mot Nord-Korea.¹⁷⁶

Men alle er enige om at beslutningen om stridssone i siste instans er politisk og må avgjøres av statsminister Abe. Foreløpig har han ikke kommet på banen for å avgjøre saken. Statsministeren har ikke vært villig til å spille det som har vært kalt Japans trumfess (fordi det er en umiddelbart tilgjengelig vei rundt grunnlovens forbud mot bruk av militærmakt) riktig ennå. Siden Nord-Korea egentlig ikke har noen stor evne til å utfordre inspeksjonene til havs, har de praktiske utfordringene foreløpig latt seg håndtere uten noen japansk avklaring av hvor langt landet er villig til å gå i maktbruk. En rådgiver for statsministeren uttalte dog at når USA begynner å inspisere nordkoreanske laster i Japanhavet, vil ikke selvforvarsstyrkene få lov til å sitte å se på med foldete armer.¹⁷⁷ Statsminister Abe har sagt seg villig til å erklære en stridssone, når og hvis det foreligger en amerikansk anmodning. For Japan er det en fordel overfor nabolandene å bryte en grense for bruk av militærmakt på amerikansk oppfordring og ikke som unilateral

¹⁷⁵ “Japanese Premier Plans to Fortify U.S. Ties in Meeting With Bush”, *The Washington Post*, Wednesday, November 15, 2006, s. A12, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/14/AR2006111400522.html> . Lest 30. november 2006. “Japan may intercept missiles targeted at US”, *Sankei Shimbun*, November 15, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 15, 2006.

¹⁷⁶ “North Korea sanctions: Japan, US, Australia to conduct cargo inspections within ports”, *Mainichi Shimbun*, s. 1, November 7, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press November 7, 2006.

¹⁷⁷ “UNSC resolution on maritime inspections: Government forced into difficult choice; Recognizing contingency key to support”, *Tokyo Shimbun*, s. 2, October 13, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 13, 2006.

erklæring. USA har foreløpig ikke erklært hva de vil.¹⁷⁸

3.1.4 To japanske tabuer for fall? Forkjøpsangrep og kjernevåpen

Nord-Koreas to tester har også brutt to barrierer for hva som kan diskuteres offentlig i seriøs japansk sikkerhetspolitisk debatt. Det mest interessante er egentlig at temaene overhodet lar seg reise. Litt overraskende brøt det ut en heftig diskusjon om Japan burde skaffe seg kapasiteter til å ramme nordkoreanske missilbaser i kjølvannet av missilstesten i juli 2006. Denne diskusjonen blaffet opp igjen etter den kjernefysiske testen 9. oktober 2006, men ble overskygget 15. oktober av Shoichi Nakagawas, lederen for LDPs ”forskningsråd (Research Council Chairman), utspill om at Japan burde debattere om landet skulle skaffe seg kjernevåpen som en avskrekking overfor Nord-Korea. En slik uttalelse fra en sentral politiker skapte sensasjon.

Det må understrekes meget sterkt at Japans offisielle politikk krystallklart tar avstand fra tanken om å skaffe seg kjernevåpen. Japan fastholder tvert imot de ”tre ikke-kjernefysiske prinsippene”: Aldri å produsere, inneha eller tillate innførsel av kjernevåpen til Japan. Statsminister Abe gjentok og befestet dette i den første debatten i underhuset om Nord-Koreas kjernefysiske test, og det har senere blitt gjentatt mange ganger.¹⁷⁹

Men Nakagawa gjentok sin oppfordring om debatt om Japan skulle ha kjernevåpen, og fikk gjentatt støtte av utenriksminister Aso. Statsminister Abe lot lenge være å uttale seg om saken, noe som ble tolket som et stilltiende samtykke til oppfordringen om diskusjon av Japans kjernefysiske status.

Den følgende debatten innehold flere sondringer så subtile at selvom de skulle være meningsfulle for japanere, lar de seg ikke opprettholde for andre, med uheldige internasjonal konsekvenser. I et intervju om de famøse uttalelsene fastholdt Nakagawa at han ”aldri ville trekke tilbake uttalelsen om debatt av japanske kjernevåpen”, men at han på ingen måte hadde tatt til orde for japanske kjernevåpen, bare debatt om hvorvidt det var en god ide for Japan å anskaffe slike våpen. Videre fremholdt han at det ikke var riktig at Japan hadde konkludert at besittelse av kjernevåpen var irrasjonelt.¹⁸⁰ Han var riktignok leder for LDPs forskningsavdeling – og det var grunnen til at uttalelsen hadde blitt lagt merke til – men hadde bare uttalt det han følte som en vanlig japaner. Senere har han også understreket at grunnloven tillater Japan å ha det ”nødvendige minimum av kjernevåpen for selvforsvar.”¹⁸¹

¹⁷⁸ “North Korea ship inspections: Government now strengthening surveillance but waiting for US reaction as to whether situation is "regional contingency"”, *Mainichi Shimbun*, 2, October 30, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press October 30, 2006.

¹⁷⁹ “Prime Minister Abe: Japan will not possess nuclear weapons; Lower House passes resolution condemning North Korea,” *Nihon Keizai Shimbun*, s. 1, October 11, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 11, 2006.

¹⁸⁰ “LDP Policy Research Council Chairman Shoichi Nakagawa: "I will never retract my "nuclear debate" remarks”, *Shukan Bunshun*, s. 28-30, November 2, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 2, 2006.

¹⁸¹ “Government adopts written reply noting, "Possessing nuclear arms is constitutional," following traditional position”, *Sankei Shimbun*, s. 3, November 15, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 15, 2006.

Japanske kritikere fant statsminister Abes holdning ulogisk. Hvorfor skulle man diskutere om det er ønskelig at Japan har kjernevåpen, hvis de tre ikke-kjernefysiske prinsippene lå urokkelig fast uansett? Etter hvert fant både Nakagawa og Aso seg politisk isolert. Nakagawa lovet å ikke diskutere mulige japanske kjernevåpen, uten å trekke tilbake eller beklage forslaget om diskusjon.¹⁸² Utenriksminister Aso fikk et mistillitsforslag mot seg, som ble nedstemt, på tampen av parlamentssesjonen. Dermed er det klart at både Nakagawa og Aso har unnslettet alvorlige politiske konsekvenser etter å ha tatt til ordet for å diskutere japanske kjernevåpen, det strengeste av Japans forsvarspolitiske tabuer. Forløpet av selve debatten er de ikke fornøyd med. I et intervju 19. desember forsøker Nakagawa nok en gang å snu opinionen ved å si at Japan nå har fått to nye ”ikke-kjernefysiske prinsipper”, nemlig ingen diskusjon av kjernevåpen og ingen overveielse av anskaffelse.¹⁸³ Noen endring av rådende politikk har ikke funnet sted, med et mulig unntak. JDA-sjef Kyuma uttalte at ”en amerikansk u-båt som beveger seg i farvann nær Japan, er ikke innførsel av kjernevåpen i Japan, og er dermed forenlig med at de tre ikke-kjernefysiske prinsippene forblir opprettholdt.” Uttalelsen ble tolket som et forsøk på å tolke de tre prinsippene mer fleksibelt.¹⁸⁴

Denne type abstrakt japansk debatt – om man skal ha en debatt om eventuell endring – interesserer som vanlig amerikanerne lite. Llwyn Hughes hevder at hensikten med å ta til orde for kjernefysisk opprustning delvis var å lokke frem en bekreftelse av den amerikanske kjernevåpengarantien. Utenriksminister Rice skal under sitt besøk 18. oktober 2006 ha forsikret at USA om nødvendig ville forsvare Japan med kjernevåpen.¹⁸⁵

På et møte i den japanske presseklubben 27. oktober stilte USAs ambassadør i Japan Thomas Schieffer spørsmålet som USA konsekvent er opptatt av: Kommer Japan til å skyte ned et missil på vei mot USA? Han påpekte at USA ville skyte ned et missil enten det var på vei til Japan eller USA, mens det samme ikke var tilfelle med Japan. Denne ”ubalansen rokket ved grunnlaget for alliansen mellom Japan og USA.”¹⁸⁶ Han understreket også at Japan kunne mislykkes med å skyte ned et missil hvis det ble brukt tid på å beregne hvor det var på vei hen. Ambassadør Schieffer etterlot ingen tvil om hensikten med dette svært offentlig utspillet: Japanske myndigheter må revurdere sin politikk på en måte som gjør det helt klart at Japan har til hensikt å skyte et missil på vei mot et tredjeland. Hans kommentar til den kjernefysiske

¹⁸² “LDP policy chief Nakagawa: Japan can possess nuclear weapons constitutionally, but in reality Japan has three nonnuclear principles”, *Mainichi Shimbun*, 5, October 31, 2006. “Premier would allow nuclear debate, but upholds 3 non-nuclear principles”, *Asahi Shimbun*, s. 4, November 9, 2006, “Editorial: Abe's reply on nuclear debate absurd”, *Tokyo Shimbun*, s. 5, November 9, 2006, “Aso, Nakagawa find themselves isolated for nuclear remarks”, *Tokyo Shimbun*, s. 2, November 7, 2006, “LDP policy chief Nakagawa to refrain from calling for nuclear debate”, *Mainichi Shimbun*, s. 12, November 9, 2006, Alle OTMA, Daily Summary of Japanese Press, 2006.

¹⁸³ “Interview with LDP policy chief Nakagawa: “Five non-nuclear principles” gaining influence in Diet; Review of Kono Statement should be discussed,” *Sankei Shimbun*, s. 5, December 20, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, 2006, December, 2006.

¹⁸⁴ US nuke-carrying sub's nearby passage not nuclear introduction: Kyuma”, *Tokyo Shimbun*, s. 2, November 17, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, 2006, November 17, 2006.

¹⁸⁵ Llwyn Hughes, Why Japan Will Not Go Nuclear (Yet), *op. cit.* s. 76.

¹⁸⁶ “US Ambassador Schieffer urges Japan to review its interpretation of the right of collective self-defense,” *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, October 28, 2006, “US ambassador: Until an enemy missile is determined to headed for Japan as the target, a missile cannot be launched?” *The Daily Yomiuri*, s. 2, October 28, 2006. Begge i OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 28, 2006.

debatten var talende. Japans diskusjon av kjernevåpen i 2006 var like meningsløs som historien hadde vist at Frankrikes hadde vært på 1960-tallet. Det som var av betydning var om Japan kunne finne et svar på hva landet ville gjøre med et missil som var på vei mot USA.¹⁸⁷

Da de sentrale japanske beslutningstagerne kom på banen, kan ikke svarene ha vært tilfredsstillende for amerikanerne. Kabinettsekretær Shiozaki tok til orde for en gjennomgang av hva daværende kabinettsekretær Fukudas uttalelse i desember 2003 om at Japan vil begrense sitt missilforsvar til defensive formål egentlig betød. Fukudas uttalelse den gang etterlot vel strengt tatt ingen tvil: Han sa at Japans missilforsvar bare ville forsvare Japan, fordi forsvar av tredjeland var i strid med grunnlovens forbud mot kollektivt forsvar. Fukudas uttalelse kom i forbindelse med Japans beslutning om å utvikle et missilforsvar. Shiozaki konkluderte med at utfallet av diskusjonen av betydningen ville avgjøre om det var behov for å revurdere uttalelsen. Med dette mente han å undersøke om Japan kunne avskjære missiler avfyrt mot USA.¹⁸⁸

Statsminister Abe uttalte seg dagen etter. Han forklarte at hensikten med Fukudas uttalelse fra 2003 var å gi uttrykk for at politikken var at missilforsvaret ble utviklet som et rent defensivt tiltak. Derfor hadde spørsmålet om missilforsvaret var kollektivt forsvar ikke blitt stilt, og nå var tiden moden for å undersøke om dette ville være tilfelle i konkrete tilfeller (som å avskjære missiler). Abe og Shiozaki møtte imidlertid motbør fra JDA sjef Kyuma: ”Vi kan ikke skyte dem ned”, og han la til at ”jeg skjønner ikke hva slags situasjoner han tenker på.” Mer praktisk innvendte han at Japans missilforsvar ikke var istand til å skyte ned missiler rettet mot andre land: Det var mulig å forsvare Japan mot innkommende missiler, men fysisk umulig å nå igjen et utgående missil bakfra. Han sa også at Taepodong-II-missilet, som er det eneste nordkoreanske missilet med rekkevidde til å nå USA, flyr i 1000 kilometers høyde eller mer, og derfor er uten for rekkevidde av japanske SM-3-missiler med rundt 300 kilometers rekkevidde. Kyuma vil ikke ha noen utredning av et spørsmål han anså for avklart – og som for ham ville innebære å forlate prinsippet om strengt selvforsvar – bare en grunnlovsendring kunne tillate et brudd med prinsippet om bare selvforsvar. Det er åpenbart at regjeringen er splittet i dette spørsmålet. Kabinettsekretær Shiozaki slo tilbake med ”debatten vil foregå under den forutsetning at det er mulig for Japan å avskjære dem.”(sic!)¹⁸⁹ Mens LDP-politikerne kjeglet innbyrdes, erklærte det største opposisjonspartiet DPJ (DJP) et delvis ja til kollektivt selvforsvar. Erklæringen om at partiet ikke ville holde fast ved tidligere skiller mellom individuelt og kollektivt selvforsvar, ble tolket som et forsøk på å posisjonere seg før valget til overhuset i 2007 ved å vise enighet og handlekraft.¹⁹⁰

¹⁸⁷ “US Ambassador to Japan Schieffer: Japan's nuclear debate same as France during Cold War”, *Mainichi Shimbun*, s. 2, October 28, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, October 28, 2006.

¹⁸⁸ “Gov't may change Fukuda doctrine over collective self-defense: Shiozaki”, *The Daily Yomiuri*, s. 2, November 21, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 21, 2006.

¹⁸⁹ “Premier to study possibility of intercepting missiles targeted at US”, *The Daily Yomiuri*, s. 2, November 22, 2006. “Kyuma stands off with Abe, Shiozaki over MD case studies”, *Sankei Shimbun*, s. 3, November 22, 2006, Begge OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 22, 2006. “Japan's defense-only policy wavering with a possible pending review of the Fukuda statement on MD; Government is split on issue”, *Tokyo Shimbun*, s. 2, November 23, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 23, 2006.

¹⁹⁰ “DPJ okays collective self-defense in part”, *Sankei Shimbun*, s.1, November 29, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, November 29, 2006.

Regjeringen Abe bestemte 1. desember 2006 at det var nødvendig å utvikle felles rutiner med USA for det planlagte missilforsvaret. Spørsmål om hvordan systemet egentlig skulle opereres, med hensyn for eksempel deling av etterretning og sporing og avskjæring av missiler, kunne ikke stå ubesvart. Allerede den 4. desember møttes ledende tjenestemenn fra utenriks- og forsvarsdepartementene til de to land.¹⁹¹ Møtet var ikke tilfredsstillende for amerikanerne: Tre dager senere uttalte Shigeru Ishiba at viseforsvarsminister Lawless hadde sagt til ham under møtet at "det ville være galskap (crazy) om det var klart at missil var på vei til USA og Japan hadde evnen til å skyte det ned, men lot å være å gjøre det." Da var det "ingen allianse lenger".¹⁹² Noe klart japansk svar fra det største regjeringspartiet eller regjeringen selv, lar imidlertid vente på seg.

3.1.5 Japans Nord-Korea strategi

Japans politikk overfor Nord-Korea har 6-partsforhandlingene som ramme. De omfatter – i tillegg til Japan og Nord-Korea – Kina, Sør-Korea, Russland og USA. Hovedmålsetningen er å holde Koreahalvøya kjernevåpenfri på en fredelig og verifiserbar måte. Møter har funnet sted med ujevne mellomrom siden 2003, uten noe avgjørende gjennombrudd. En viktig prinsipp-erklæring ble undertegnet av alle parter 25. september 2005, men oppfølgingen gikk tregt. De viktigste punktene i erklæringen er at: Nord-Korea sa seg villig til å oppgi alle kjernevåpen og kjernevåpenprogram, mens alle respekterte Nord-Koreas rett til fredelig bruk av kjerneenergi. USA og Sør-Korea erklærte formelt at de ikke hadde kjernevåpen på Koreahalvøya, mens USA gjentar at landet ikke har noen hensikter om angripe eller invadere Nord-Korea, og gir en sikkerhetsgaranti for at så ikke vil skje. USA og Nord-Korea forplikter seg begge til fredelig sameksistens, normalisere sine gjensidige forbindelser, og respektere hverandres suverenitet. Endelig forpliktet Japan og Nord-Korea begge seg til å normalisere sine forbindelser på grunnlag av Pyongyang-erklæringen fra 17. september 2002.¹⁹³

Det første møtet etter Nord-Koreas test av en kjernefysisk sprengladning i oktober 2006 fant sted 18-22 desember 2006 og endret forutsetningene for prosessen. Partene gjentok sin støtte til felleserklæringen.¹⁹⁴ Dette var ikke trivielt fordi flere land hadde inntatt andre standpunkt siden erklæringen. Anstøtssteinen for at en normalisering mellom Japan og Nord-Korea faktisk skal finne sted, er Nord-Korea bortføring av japanske borgere. Japanske myndigheter regner idag offisielt 16 personer (8 menn og 8 kvinner) som sikkert bortført av Nord-Korea, men det finnes uoffisielle tall så høye som 70-80. Bortføringene fant sted i perioden 1977-83 og var lenge betraktet som en konspirasjonsteori. Men under daværende statsminister Koizumis besøk Pyonyang 17. september 2002, innrømmet Nord-Koreas leder Kim-Jong-il plutselig at 13

¹⁹¹ "Government to begin formulating missile defense joint operational procedures on Dec. 4," *The Daily Yomiuri*, s. 2, December 2, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 2, 2006.

¹⁹² "Lawless: "It would be crazy for Japan not to intercept" missile headed for US," *Sankei Shimbun*, s. 5, December 7, 2006, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, December 7, 2006.

¹⁹³ Den engelske teksten til Pyonyang-erklæringen finner man på http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/pmv0209/pyongyang.html Sist lest 3. mai 2007.

¹⁹⁴ Teksten til erklæringen (på engelsk) finnes på http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/6party/joint0509.html Sist lest 3. mai 2007.

japanske statsborgere hadde blitt bortført og fremførte en muntlig unnskyldning. Han tilskrev bortføringene ”noen menneskers behov for heltestatus og eventyrlyst”.¹⁹⁵ Han fremla dødsattest for åtte av dem, mens de fem resterende etterhvert fikk vende tilbake til Japan, riktignok under forutsetning av at oppholdet i Japan ville være midlertidig og at de vendte tilbake til Nord-Korea. Denne forutsetningen ble imidlertid brutt, noe som bidro til å forsure det bilaterale forholdet. Siden har det vært en lang rekke kontroverser om dødsattestenes ekthet, om identiteten til utleverte etterlevninger av de angivelig avdøde, skjebnen til barn av bortførte født i Nord-Korea og om det finnes flere bortførte japanske borgere. Normalisering av det bilaterale forholdet strandede på at Japan mener at normalisering innebærer en videre oppklaring av forskjellige spørsmål i bortføringssaken, mens Nord-Korea nekter å diskutere saken videre, da landet anser alle spørsmål for besvart, oppgjort og ute av verden.

Den 22. desember 2006 ble 6-partsmøtet avsluttet uten formelt å være hevet – man erklærte pause – med den hensikt å møtes igjen snart i Beijing. I mellomtiden skulle det avholdes arbeidsmøter, blant annet et bilateralt møte mellom USA og Nord-Korea, noe som lenge hadde vært et nordkoreansk krav. Før neste 6-partsmøte i Beijing 8. februar 2007, stod Nord-Koreas utspill om at landet var villig til å stenge sitt kjernefysiske anlegg i Yongbyon sentralt i bytte mot oljeforsyninger.¹⁹⁶

Japan erklærte allerede før Beijing-møtet at landet ikke var villig til å gi energileveranser i bytte mot at Nord-Korea oppgav sitt kjernevåpenprogram. Japan krevde innrømmelser over et mer omfattende sett av saker, særlig da bortføringssaken. Statsminister Abe uttalte tre dager før møtet at ”med mindre Nord-Korea svarer oppriktig i bortføringssaken, vil Japan prinsipielt ikke gi noen form for hjelp til landet.”¹⁹⁷ Japan har holdt fast ved denne linjen siden.

Det varte ikke lenge før Japan oppdaget at landets viktigste allierte USA var i ferd med å innta en mindre steil holdning. Allerede under møtet i desember innvilget USA i praksis om ikke prinsipielt det nordkoreanske kravet om direkte bilaterale forhandlinger med USA utenom 6-partsforhandlingene. Under de bilaterale konsultasjonene med Japan før møtet, formidlet amerikanske myndigheter at de nå anså det for mulig å fjerne deler av sine økonomiske sanksjoner mot Nord-Korea. Forutsetningen var fremgang i forhandlingene om kjernevåpen.¹⁹⁸

Den 13. februar 2007 endte Beijing-møtet med at alle land undertegnet en konsensusavtale, foreslått av Kina. Avtalen gikk ut på at Nord-Korea forpliktet seg til å stenge Yongbyon-anlegget i løpet av 60 dager, samt å tilveiebringe en liste over alle andre kjernefysiske

¹⁹⁵ Se http://en.wikipedia.org/wiki/North_Korean_abductions_of_Japanese. Sist lest 4. mai 2007

¹⁹⁶ “6-party talks to be resumed on Feb. 8, but DPRK's call for "provision of heavy oil" may throw the talks into confusion”, *The Mainichi Shimbun*, s. 7, February 6, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 6, 2007.

¹⁹⁷ “Government will not respond to call for energy support to North Korea for time being, keeping eye on progress on abduction issue”, *Sankei Shimbun*, s. 3, February 6, 2007 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 6, 2007.

¹⁹⁸ “North Korea: US government conveys to Japan possibility of lifting portions of financial sanctions; Decision to be made with eye on progress in nuclear talks”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 1, February 9, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 9, 2007.

installasjoner. Til gjengjeld skulle landet få 500,000 tonn tungolje, hvorav 50,000 tonn umiddelbart. I tillegg var man blitt enige om å nedsette fem arbeidsgrupper for: (1) kjernefysisk nedrustning; (2) økonomi- og energibistand; (3) sikkerhetssamarbeid i Nordøst-Asia; (4) normalisering av amerikansk-nordkoreanske forhold; (5) normalisering av japansk-nordkoreanske forhold.¹⁹⁹

Japan undertegnet dokumentet, men reservert seg mot å bidra med bistand. Statsminister Abe, som har bygget mye av sin politiske karriere på en høyprofilert steil linje i bortføringssaken og som har gjort innsirkling og isolasjon av Nord-Korea til en hovedsak i sin utenrikspolitikk, uttalte at "Japan vil ikke forsyne Nord-Korea med energi. Alle land, unntatt Nord-Korea, forstår at det er umulig for Japan å gi bistand til Nord-Korea grunnet bortføringsspørsmålet."²⁰⁰ Det ble også fort klart at Japan ikke ville løfte sine ensidige sanksjoner mot Nord-Korea, herunder gjenåpne den eneste fergeforbindelsen med landet. Regjeringen Abe gjorde det klart at den aktet å bruke den bilaterale arbeidsgruppen med Nord-Korea til å forfølge bortføringsspørsmålet.²⁰¹

Imidlertid er det åpenbart at avtalen er et tilbakeslag for Abes linje om å isolere Nord-Korea for å presse frem innrømmelser i bortføringsspørsmålet.

Det første møte i den japansk-nordkoreanske arbeidsgruppen fant sted i Hanoi 7. mars 2007. Partene var på forhånd blitt enige om å vie første dag til bortføringsspørsmålet og andre dag til normalisering av de diplomatiske forbindelsene. Etter et kort formiddagsmøte den første dagen, gav de nordkoreanske forhandlerne beskjed om at de ikke ville komme til det planlagte ettermiddagsmøtet, fordi de anså bortføringsspørsmålet som løst. Møtet dagen etter var fylt av videre resultatløse konfrontasjoner.²⁰²

Det neste 6-partsmøtet 19. mars 2007 ble dominert av spørsmålet om Nord-Korea skulle få tilgang til 25 millioner dollar i *Banco Delta Asia* i Macao. Før møtet lot det amerikanske finansdepartementet igjen macanske myndigheter selv bestemme over midlene som hadde vært frosset. Det betød at den legale andelen av pengene kan utbetales til Nord-Korea (omtrent 10 millioner). Samtidig ble banken plassert på listen over institusjoner som amerikanske banker ikke får gjøre transaksjoner med, hjemlet under *Patriot Act*. Under selve møtet ble den amerikanske posisjonen ytterligere myket opp, men nordkoreanske myndigheter har ikke villet tillate noen inspeksjon av sine kjernefysiske anlegg før *alle* pengene faktisk var kommet dem i hende. Så har ikke skjedd, til tross mange forsikringer om at saken nærmest er løst. I mellomtiden har 90-dagersfristen gått ut (i midten av mai), men amerikanske myndigheter har

¹⁹⁹ "DPRK agrees to shut down its nuclear facilities at Yongbyon: Chinese vice foreign minister", *The Daily Yomiuri Online News*, February 12, 2007 (22:58) "Joint document adopted at six-party talks, specifying North Korea to receive one million tons of heavy fuel oil in return for freezing nuclear programs; Japan won't provide aid for now", *Asahi Shimbun*, hovedoppslag, February 14, 2007, begge OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 14, 2007.

²⁰⁰ "Six-party talks: "We will not extend heavy fuel oil aid," says prime minister", *Asahi Shimbun*", s. 2, February 14, 2007 OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 14, 2007.

²⁰¹ "Bush in teleconference with Abe: "The abduction issue will not be left behind"", *Sankei Shimbun*, s. 3, February 15, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 15, 2007.

²⁰² "North Korea refuses talks on abduction issue, making it likely that today's bilateral talks with Japan will run into difficulties", *The Daily Yomiuri*, s.1, March 8, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 8, 2007.

valgt å ikke gjøre noe nummer av det.²⁰³

Japanske myndigheter har på sin side fastholdt sanksjonslinjen, selv om amerikanske myndigheters linjeskifte ikke har vært helt lett å håndtere. Det har nok vært en tankevekker for japanerne at USA ikke lar seg binde til japanske posisjoner når toneangivende beslutningstagere anser at amerikanske sikkerhetsinteresser krever noe annet. USAs stadig nye innrømmelser – uten at avtalen fra februar foreløpig hadde ikke latt seg implementere innen utgangen av mai 2007 – har vært syrlig kommentert i japansk presse. Japanske myndigheter har konsentrert seg om å få fortsatt amerikansk støtte i bortførings spørsmålet.²⁰⁴

3.2 Kan Japan utvikle en integrert militær og politisk strategi?

Inntil sommeren 2006 løp utviklingen av det taktiske og operasjonelle nivået for Japans væpnede styrker foran utviklingen av det overordnede politisk-strategiske nivået. Japanske styrker trente på praktisk gjennomføring av høyintensitetsoperasjoner sammen med amerikanerne uten at det var politisk avklart under hvilke omstendigheter – om noen – slike operasjoner kunne gjennomføres. Linjen med å la praktiske tiltak gå i bresjen, har fortsatt under den forserte utbyggingen av missilforsvaret. Slik kan det ikke fortsette.

Samtrening uten politisk ryggdekning er i beste fall en strategi for å vinne tid. Grunnen til at japanske myndigheter har valgt å gjøre det slik, er selvsagt ikke at de foretrekker fremgangsmåten, men fordi det er en måte å unngå å tape tid på, mens man får orden på de tungroddede politiske og konstitusjonelle flokene som japansk bruk av militære midler reiser.

Så lenge samarbeidet med USA bestod av samtrening av uavhengige militære forband, kunne man skyve prinsipielle spørsmål foran seg. Riktignok er det langt fra ideelt at det er uklart hva man egentlig vil gjøre sammen hvis det blir alvor. Likevel kan man oppnå oppbygging av kapasiteter og kompetanse. Slik er det *ikke* når det gjelder utbyggingen av missilforsvaret. Spørsmålet om kollektivt forsvar må finne en løsning for at utbyggingen skal kunne gå sin gang. USA vil i lengden ikke tolerere og bruke midler på et system med kapasitet til å beskytte landet, men som ikke kan anvendes på grunn av japanske politiske betenkeligheter. Akkurat hvordan dette vil bli løst, er ikke klart. Grunnlovsendring kan bli en viktig del, men vil uansett ta tid. På

²⁰³ “Net around North Korea buffeted: Abe administration alarmed about softened US stance”, *Asahi Shimbun*, s. 2, February 14, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, February 14, 2007. “Macau likely to unfreeze North Korea's bank account: Japan alarmed about related countries softening their attitude”, *Sankei Shimbun*, s. 1, March 16, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 1, 2007. “Editorial: US must remain committed to its North Korea policy's basic principle”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 2, March 16, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 16, 2007. “Japan to continue its sanctions on North Korea”, *Nihon Keizai Shimbun*, s. 3, March 20, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 20, 2007.

²⁰⁴ “Whether DPRK will take first-stage action now questionable with six-party talks going into recess; Optimistic US envoy Hill misjudged the situation repeatedly”, *The Asahi Shimbun*, s. 7, March 23, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 23, 2007. “Six-party talks go into recess: No progress on nuclear issue; US miscalculates; Unable to hide disappointment; Concessions bring nothing but wasted effort”, *Sankei Shimbun*, s.7, March 23, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, March 23, 2007. “US terrorist report: US pressured to make a decision: Will priority go to Japan-US alliance or to scrapping North Korea's nuclear program?”, *The Daily Yomiuri*, s. 6, May 2, 2007, OTMA, Daily Summary of Japanese Press, May 2, 2007.

kort sikt er det snarere en tilpasning av grunnlovsfortolkningen samt videre utbygging av det relevante lovverket som peker seg ut som politisk-legal strategi.

Mye taler for at Japan klarer å koordinere sine politiske og militære anstrengelser. Nord-Koreas to tester i 2006 skapte en ny sikkerhetspolitisk situasjon for Japan. Landet har fått en akutt, vital trussel som bereder grunnen for en høynet japansk sikkerhetspolitisk profil. Japans sikkerhetspolitiske omgivelser presser japanske sikkerhetspolitiske beslutningstagere sterkere enn tidligere.

Japan har allerede lenge hatt en utenrikspolitisk linje hvor landet ikke er bundet av grunnlovsbestemmelser fra en annen tid. En rekke endringer er allerede gjennomført – ny lov for selvforsvarsstyrkene som gjør internasjonale operasjoner til en hovedoppgave og særlover for deltagelse i såvel Irak som i bekjempelsen av internasjonal terrorisme – noe som viser at Japan evner å endre grunnlovens etablerte tolkningspraksis, når bare viljen er tilstede.

I spørsmålet om sanksjoner og mulige kompromisser med Nord-Korea taler Japan tydelig med en egen, selvstendig stemme. Om den japanske linjen, som er hardere enn USAs, er klok eller ikke, er ikke poenget i denne sammenheng. Poenget er at Japan har sin egen politikk.

Japan har fått økt evne til sikkerhetspolitisk beslutningstaking. Kabinettsekretariatet har fått en nøkkelrolle i å organisere og iverksette politikken, noe som gjør at man delvis kan omgå de uformelle, konsensusorienterte beslutningene innad i LDP. I parlamentet er det sosialdemokratiske partis plass som største opposisjonsparti blitt erstattet av Det demokratiske partiet, som har mindre imot endringer av sikkerhetspolitikken. Endringene i organiseringen av den utøvende makt og den parlamentariske situasjon er varige, strukturelle endringer som vil sikre en mer dynamisk japansk sikkerhetspolitikk enn man har vært vant med.

I sum betyr dette at Japan har evnet å fatte og gjennomføre meningsfulle tiltak for å gi sine militære styrker evnen til spille en mer aktiv rolle. De har fått mer robuste engasjementsregler, geografiske begrensninger er opphevet og de deltar i internasjonale øvelser for stridsoperasjoner. I denne forstand har Japan tatt skrittet ut av USAs militære skygge. Den militære normalisering betyr imidlertid ikke at Japan har kastet de siste 60 års sikkerhetsordninger overbord. Tvert imot er den militære normalisering så langt en bevisst japansk politikk for å bevare de eksisterende sikkerhetsstrukturer, særlig da alliansen med USA. I denne forstand opererer Japan fortsatt i skyggen av USA. Japan har fått økt evne til handling. Det som gjenstår å se hvordan denne fremvoksende evnen vil bli anvendt. Hva vil Japan bruke sitt nasjonale forsvar til, hva skjer i alliansen med USA, og hva blir Japans rolle regionalt og i internasjonale konflikter?

A LISTE OVER FORKORTELSER OG TEKNISKE TERMER

| | |
|--------------|--|
| Aegis | Amerikanskutviklet luftvernsystem for skip. Med forbedret radar kan Aegis-utstyrte skip følge banen til et missil og inngå som fremskutte sensorer i et større missilforsvar |
| AN/SPY | Den nyeste radaren i Aegis |
| ASDF | Air Self-Defense Force |
| FN | Forente nasjoner |
| FPS-3-radar | Japansk radar, bruker L-båndet |
| DPJ | Democratic Party of Japan (Minshuto), Japans største opposisjonsparti |
| GBR | Ground Based Radar |
| GSDF | Ground Self Defense Forces |
| JCG | Japan Coast Guard |
| JDA | Japan Defense Agency (fra desember 2006 Ministry of Defense) |
| FBX-T-radar | Forward-Based X-Band Radar-Transportable |
| FPS-XX-radar | Betegnelsen på japansk, nyutviklet X-båndsradar |
| JOCC | Joint Operations Coordination Center |
| KKI | Kommando, kontroll og informasjon |
| LDP | Liberal Democratic Party (Japans største parti og i regjeringsposisjon) |
| Minshuto | Democratic Party of Japan (DPJ) |
| MSDF | Maritime Self-Defense Force |
| NDPG | National Defense Policy Guidelines |
| New Komeito | Regjeringsparti sammen med LDP, buddhistisk |
| OTMA | Office of Translation and Media Analysis Inquiries, American Embassy, Tokyo |
| PAC-3 | Patriot Advanced Capability 3 |
| PSI | Proliferation Security Initiative |
| RMA | Revolution in Military Affairs |
| SBR | Space Based Radar |
| SDF | Self Defense Forces |
| SM-3 | Standard Missile 3 |
| USAF | United States Air Force |
| USFJ | United States Forces in Japan |
| USMC | United States Marine Corps |
| X-båndsradar | Har en frekvens med relativt kort bølgelengde, som gjør høyoppløselige bilderadar mulig som er god på å identifisere mål og å skille mellom mål. |
| XBR | X-Band-Radar |