

# 第壹章 緒論

## 第一節 研究動機及研究目的

### 一、研究動機

第二次世界大戰後所成立之聯合國(The United Nations)，乃當今世界上最大之政府間國際組織，而其成立原是以集體安全制度作為維持世界和平之基礎，並由安全理事會（UN Security Council，以下簡稱「安理會」）<sup>1</sup>負責維持國際安全與國際秩序。但冷戰時期美、蘇兩國對抗，迫使聯合國大會設置維持和平部隊，以遏止區域衝突持續擴大，隨著冷戰結束，安理會再度肩負起維持和平之任務。

維持和平行動（Peace-Keeping Operations，PKO，以下簡稱「維和行動」）<sup>2</sup>係聯合國處理國際衝突、維持國際安全之機制，其起源係因應安理會在兩極體系下，無法運作維護國際和平與安全所發展形成之機制，目的在藉由組成聯合國部隊或觀察團作為交戰各方之緩衝區，使交戰各方認真且有意願地執行停戰協議，並進一步進行外交談判與和平解決之機會。<sup>3</sup>聯合國憲章將維護國際和平與安全之主要責任賦予聯合國安理會，但憲章並未具體規範維和行動，僅於第 6 章及第 7 章中，分別賦予安理會以和平方式或強制手段解決國際爭端之權力。<sup>4</sup> 在後冷戰時期，維和行動不僅數量上大幅增加，

<sup>1</sup> 聯合國安全理事會，由 5 個常任理事國和 10 個非常任理事國組成，針對國際和平及安全問題作成決議，常任理事國擁有否決權。

<sup>2</sup> 維和行動是指在軍事衝突地區監督、執行有關衝突各方所達成之停火協定等，而非透過採取強制之武力措施實現和平，因此須徵得衝突當事國各方之同意。魏靜芬，「軍隊動用之法制規範」，《軍法專刊》，第 54 卷第 4 期，2008 年，頁 3。此亦有稱之為哈瑪紹模式，即前聯合國秘書長哈瑪紹，根據國際環境和需要及聯合國維持和平之經驗，所形成有別於集體安全之新制度，此新制度通稱為維持和平行動。周 煦，「聯合國集體安全與維持和平之演變」，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，2000 年 10 月，頁 155。

<sup>3</sup> 楊永明，「聯合國維持和平行動發展：冷戰後國際安全的轉變」，《問題與研究》，第 36 卷第 11 期，1997 年，頁 24。

<sup>4</sup> 聯合國維和行動自 1948 年首次出動至今，經歷了許多改變，不論是任務內容擴大到人道救援或參與非政府組織，均展現了聯合國維和行動之功能與影響力。陳進益，「聯合國維和行動之演進與轉變」，《新世紀智庫論壇》，第 26 期，2004 年，頁 81。

在任務與運作方面，也與冷戰時期有著截然不同之作法，較以往更深入地介入國家內戰，不再僅是扮演斡旋與緩衝角色，甚至主導問題全面解決，在國際衝突頻繁之今日，聯合國維和行動實已彌補聯合國集體安全體制不足之處。然而，聯合國憲章第 51 條規定國家行使「個別自衛權」、「集體自衛權」及第 7 章「聯合國集體安全保障體制」下所規範之集體安全行動，其相關內容如何？實有進一步探討之必要。

第二次世界大戰之結束與失敗，對日本外交與安全政策影響深遠，加上廣島、長崎受到原子彈轟炸及戰後美國占領，使得日本在社會心理與對外政策上均產生重大衝擊與轉變。日本在二戰期間經歷了人類史上空前浩劫，不僅嚴重地斲傷國力，也使日本國民嚐盡痛苦，由於戰爭帶來不愉快經驗，日本國民對和平便格外地渴望，戰後為避免重蹈戰前軍國主義發動戰爭之不幸慘劇，於制定之新憲法第 9 條中規定，永久放棄以國權發動之戰爭、以武力威嚇或行使武力，作為解決國際紛爭之手段，不保持戰力且不承認國家之交戰權等，故戰後日本新憲法有「和平憲法」或「非戰憲法」之稱。

戰後日本由美國占領實施解除軍備武力、制定「和平憲法」、逮捕審判軍國主義戰犯、解體秘密警察和財閥及推行一系列之改革措施，企圖改造日本，使日本不再成為美國及世界和平威脅。然而 1950 年韓戰爆發及國際共產勢力興起等國際局勢變動因素，在美國扶持下，復重新建立軍備。依據日本政府對自衛權的之相關解釋，日本憲法雖然放棄戰爭，但並未放棄自衛權，仍擁有國際法上主權國家固有之自衛權利。誠此之故，日本政府為了防禦需求乃再度武裝軍備，於 1954 年 7 月成立了自衛隊（Japan Defense Force）。<sup>5</sup>

自衛隊成立後，自衛隊與憲法之關係，長久以來一直是日本國

---

<sup>5</sup> 1954 年 7 月 1 日正式成立日本陸、海、空自衛隊，員額定為陸上自衛隊 15 萬人、海上自衛隊 1 萬 5,808 人、航空自衛隊 6,287 人。前田哲男，《自衛隊変容のゆくえ》（東京：岩波書店，2007 年），頁 8。

內爭議不斷之話題，日本政府認為在憲法框架下，允許保持自衛力量，但其自衛力量須為自衛所必要之最小限度，對自衛權之行使亦設定許多限制條件。至於行使自衛權之地理範圍，未必限於日本領土、領海、領空，惟具體可達何等範圍應依個別情況而定，而以行使武力為目的派遣武裝部隊到國外之海外派兵問題，一般認為超越了自衛所必要之最小限度，不為憲法所允許。

1992 年日本制定了「聯合國維持和平行動合作法」(以下簡稱「PKO 協力法」)<sup>6</sup>，並強化自衛隊之作戰能力，第一次以部隊組織形態派遣自衛隊至海外參加聯合國維和行動，然此舉是否違反日本憲法第 9 條規定，引發日本國內各界廣泛討論與爭辯。此外，在日本海外派兵之實踐上，此亦涉及日本自衛權之行使與集體安全體制及其在日本憲法上之解釋問題。

日本戰後在美國占領與冷戰陰影中重新出發，在國內與國際環境影響雙重限制下，重建日本防衛軍事力量，從警察預備隊至今日強大之軍事力量，此發展與轉變歷程並非一蹴而成，而係經過各階段國內激辯與政策修正，若干議題至今仍是辯論焦點所在，此乃引發本文研究動機，希冀就日本自衛隊海外派兵之行動所涉問題，進一步深入探究與分析。

## 二、研究目的

日本戰後極為迅速地成為經濟大國，其經濟力量在世界上扮演舉足輕重角色，但冷戰時期因受到日本憲法限制，致未能參與解決國際軍事衝突及聯合國軍事行動，使得國際政治權力未能如經濟實力一般。戰後雖在軍事安全上受到美國保護，但日本對於安全保障及防衛政策仍高度重視，尤其自衛隊在美國協助下，防衛能力不斷地提升，至今已成為一股不可忽視之力量。

<sup>6</sup> 本法法律名稱為：「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成 4 年 6 月 19 日法律第 79 号公布）。

日本憲法雖然設有放棄戰爭之明文規定，但自衛隊成立以來與憲法間之關係，一直為執政黨與反對黨爭執焦點之一。日本政府根據自衛隊法規定，認為自衛隊任務僅限於防衛日本國土，故採取否認派兵海外之立場，關於此點最大爭議乃是自衛隊得否參加聯合國軍隊問題。依據聯合國憲章第 43 條而成立之聯合國正規軍，既然以戰鬥和行使武力為其任務，自衛隊當然不准參加，惟基於聯合國決議而實行之聯合國維和行動，其中附帶行使通常武力之維和部隊，固不待言，即便是原則上不附帶行使武力之停戰監視團，都無法確言與行使武力無關。因此，日本政府雖然認為自衛隊之參加未必為憲法所不許，但自衛隊法並未賦予自衛隊此項任務，故對聯合國要求日本派遣自衛隊參加維和行動均斷然拒絕，至於經濟方面則予以援助。

至 1990 年代，日本趁波斯灣戰爭時，以維護世界和平及日本國家能源航運命脈為由，強調派遣人員進行國際貢獻之必要性，在未另行制定法案之情形下，依據自衛隊法相關規定，派遣海上自衛隊掃雷部隊前往波斯灣進行掃雷行動。日本透過法律制度加上允諾不行使武力為條件，於 1992 年通過「PKO 協力法」，將自衛隊派赴海外參與維和行動，使日本在國際及區域扮演了更重要之角色。

1999 年又通過了「周邊事態法」<sup>7</sup>，於日本領土周邊發生有事狀況時，可派遣自衛隊支援美軍後勤及搜救工作。而 911 恐怖攻擊事件，乃日本安全保障政策之重要契機。2001 年，美國發生 911 恐怖攻擊事件後，美國即要求日本派遣兵力支援該國在印度洋之軍事制裁行動，之後日本遂於 2001 年 10 月 29 日通過了「反恐特別措施法」<sup>8</sup> 等多項反恐行動配套法案，後來成為日本派遣自衛隊至海外執行

<sup>7</sup> 本法法律名稱為：「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」（平成 11 年 5 月 28 日法律第 60 号公布）。

<sup>8</sup> 「反恐特別措施法」（Anti-Terrorism Special Measures Law），正式法律名稱為：「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」（平成 13 年 11 月 2 日

任務之法律依據。

自第一次波斯灣戰爭後十餘年，日本以國際貢獻之名，逐漸擴大自衛隊之角色與功能，轉變了日本之防衛政策，朝「正常國家」之方向邁進。本文旨在探討自衛隊海外派兵行動並釐清下列相關問題：

- (一) 從聯合國憲章有關集體安全保障制度和自衛權等規制為基礎，輔以國際法觀點分析，探究日本行使自衛權之相關爭議問題。
- (二) 以日本憲法第 9 條為經、自衛隊為緯，分析日本自衛隊海外派兵行動之合憲性議題，並探討現行規範之盲點及其衍生之解釋問題。
- (三) 復以波斯灣戰爭為分界，針對日本制定相關法案及因應措施與防衛政策，審視其合法性及目的性。
- (四) 綜合觀察及分析自第二次世界大戰後，日本自衛隊海外派兵行動之轉變歷程。

本文希望檢視日本政府從戰後以來，如何面臨和平憲法與國際地位提升之壓力同時，卻又必須在國內法律與民意架構下，調整防衛政策，終將自衛隊派赴海外執行任務，達成國際貢獻目標，希冀對此海外派兵相關問題深入研析。

## 第二節 研究範圍及研究途徑

### 一、研究範圍

本文以「日本自衛隊海外派兵行動之研究」為題，研究範圍涉及國際法理論、集體安全制度、自衛權、日本憲法及防衛政策等領域，主要以自衛隊海外派兵為核心。<sup>9</sup>而時間範圍自 1945 年至 2011

---

法律第 113 号公布)。本文為行文方便，以「反恐特別措施法」稱之。

<sup>9</sup> 依日本政府之見解，『海外派兵』不同於『海外派遣』。『海外派兵』係指基於以武力行使為目的，派遣武裝部隊至他國領土、領海或領空。相對照地，『海外派遣』則是不以武力行使

年，原因在於二次大戰後，日本受盟軍占領期間自制定新憲法伊始，於 1954 年通過禁止自衛隊海外派兵決議及成立自衛隊，有關憲法第 9 條與自衛隊之各項爭議即不斷提出討論，至 1992 年通過 PKO 協力法後，開啟日本戰後首度將自衛隊派赴海外之事實，此深深影響日本自衛隊之角色、轉型與發展。

觀諸日本自衛隊海外派兵之依據，在國際法法源方面，有聯合國安理會決議及美日安全保障條約(Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America，以下簡稱「美日安保條約」)<sup>10</sup>。另在國內法法源方面，日本憲法雖未明文規定，但從憲法第 9 條禁止使用武力原則，可解釋舉凡一切國家活動不得以行使武力為目的，否則即為憲法所禁止，根據日本憲法前言所導出之國際協調主義，日本可提供各項國際貢獻及國際協力。自衛隊海外派兵問題是否違憲，固然與是否行使武力深切關連，但不能將自衛隊於憲法正當性之本質問題置之不論，縱使事涉國際貢獻，仍不能無視憲法層面問題。

關於海外派兵問題，由於日本憲法禁止以武力手段解決與日本有關之國際爭端，而自衛隊之防衛任務主要以保障日本領土、領海及領空地理範圍之安全，故日本政府對海外派兵之解釋與見解，一貫採取否定立場，亦即「以武力行使為目的之武裝部隊派至他國之領土、領海與領空」之海外派兵超越以自衛為目的之最小限度範圍，為非憲法所允許。

環顧歷史，日本於 1954 年 6 月 2 日研訂自衛隊法及防衛廳設置法時，通過「禁止自衛隊海外出動」之決議：「自衛隊創設之際，鑑於現行憲法規定及我國國民熱烈愛好和平之精神，再次確認自衛隊

---

為目的或者不伴隨武力行使之狀態，派遣武裝或非武裝部隊至他國之領土、領海或領空(平成 2 年 10 月 18 日眾議院本會議海部內閣總理大臣答辯參照)。丸茂雄一，《概說防衛法制—その政策的展開—》，東京：内外出版，2009 年，頁 41-42。

<sup>10</sup> 舊美日安保條約 1951 年 9 月 8 日於舊金山簽署，1952 年 4 月 28 日生效。新美日安保條約 1960 年 1 月 19 日於華盛頓簽署，1960 年 6 月 23 日生效。田畑茂二郎編，《ベーシック條約集》(東京：東信堂，2000 年)，頁 665。

不得海外出動」，<sup>11</sup> 明確揭示禁止自衛隊派赴海外執行任務之立場。1961年2月日本駐聯合國大使松平康東發言認為「日本應該派自衛隊員參與在剛果之聯合國軍隊」，此話一出引起日本國內強烈反對與批評，內閣旋即否認此一主張並要求松平本人撤回發言，此後日本限制了參與聯合國維和行動，此係日本政府首次對聯合國國際安全與維和行動之發言與立場。

綜上所述，本文範圍首以聯合國集體安全保障體制為基礎，討論日本行使自衛權與集體安全體制之關係後，次就自衛隊海外派兵之歷史與發展加以論述，復討論反恐特別措施法等法案與自衛隊海外派兵行動之關連性，最後探討自衛隊海外派兵行動之轉變及其影響等諸問題。

## 二、研究途徑

### (一) 體系層次分析

研究國際政治與外交政策之途徑上，從全球角度之體系觀點來觀察是不可或缺的，而日本自衛隊海外派兵行動所採之外交政策，乃經歷外在許多因素及影響累積而成的。日本於冷戰兩極體系期間，依附在美國保護傘下，致力於經濟發展，然而在國際兩極體系瓦解後，面對各種轉變，日本內政及外交事務也產生質的變化，基於以上原因，有必要從體系層面討論國際與區域情勢之轉變。

波斯灣戰爭中，日本受到美日同盟之影響，除金援多國籍軍隊外，更體認須在人員方面有所行動表現，故日本政府於1991年4月24日在首相官邸召開安全保障會議及臨時閣僚會議後，正式決定派

<sup>11</sup> 1954年6月2日第19屆參議院本會議通過「自衛隊の海外出動を為さざることに關する決議：自衛隊の創設に際し、現行憲法の條章と、わが國民の熾烈なる平和愛好精神に照らし、海外出動はこれを行わないことを、茲に更めて確認する」，須田 博，《憲法をじゅうりんする自衛隊海外派兵策動の新たな段階》，收錄於PKO自衛隊派兵問題（東京：學習の友社，1994年），頁53。依此決議結論，確認自衛隊不實行海外出動，此政府立場於1960年3月11日經內閣總理大臣岸信介於第34屆國會安全保障特別委員會再度確認。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003年），頁78。

遣海上自衛隊，前往波斯灣海域協助進行掃雷行動。依此觀之，國際社會要求日本負起更大責任，日本不僅在資金、物資、人員方面均提供支援，雖一再堅稱此項措施是和平人道之國際貢獻，另一角度觀之，也為日本開啟派遣自衛隊出兵海外之契機。

## (二)國家層次分析

冷戰結束後，美國在國內經濟日漸衰退情況下，無力負擔世界警察之角色，希望日本能在國際事務上擔負更積極角色，1991年波斯灣戰爭乃使日本下定決心轉換防衛政策之關鍵事件。波斯灣戰爭中所帶來之外交挫敗，使日本瞭解國際社會之安定並非搭便車(free rider)<sup>12</sup>恩惠，日本戰後一味地追求經濟發展，雖奠定了經濟實力，但也受到指責，因此日本在冷戰結束後開始思索承擔國際責任。後冷戰時期，國際安全環境之變化啟動日本安全政策之轉變，隨著觀念改變，擴大安全保障範圍諸如維和、救災等嶄新任務，儘管憲法對日本自衛隊之限制，但日本仍不斷擴大其在安全保障方面所扮演之角色。

以國際政治之現實主義觀點，國家利益是國際政治的本質，它是決定國家行為的最基本因素，故本文嘗試以日本國家利益角度探討日本自衛隊派兵之行動，對於日本的國家層次具有何種意義，實為國際事務饒富探討價值之課題。

## (三)個人層次分析<sup>13</sup>

本文主要針對日本自衛隊海外派兵行動加以研究，就日本政府之決策領導者之人格特質與政策偏好而言，亦深具重要影響，尤其自戰後幣原喜重郎、吉田茂及1992年PKO任務之海部俊樹、宮澤喜一首相至小泉純一郎等首相在若干重要事件發生時，其決策過程

<sup>12</sup> Hellman Donald, Japan's Bogus Constitutional Excuses in the Gulf, *Wall Street Journal*, 6 Feb 1991, p12.

<sup>13</sup> 所謂個人層次分析，乃以個人尤其是決策者作為探討焦點，分析其在面對國家內部變遷或國際事件時之行為。張亞中主編，《國際關係總論》(臺北：揚智，2007年)，頁148。

均值得探討，本文將輔以日本首相決策觀點作為探討焦點。

### 第三節 研究方法及研究限制

#### 一、研究方法

本文係以自衛隊海外派兵行動與日本安全保障政策為基礎，並以日本防衛政策之發展軌跡作為背景，故本文之研究方法採文獻分析法、比較研究法、歷史研究法及法制研究法，其中以歷史研究取向為主要研究方法，主要針對國內、外學者之論著，加以綜合分析整理，從歷史與事件發展過程中，歸納重要議題與事件，以期分析日本自衛隊海外派兵之意涵及影響進行綜合討論。

##### (一)文獻分析法

文獻分析法是一種傳統之探索性研究法，即根據所蒐集之文獻加以參考。本文研究以文獻分析法為主，蒐集有關聯合國集體安全保障體制、日本防衛政策、自衛隊及其海外派兵行動相關之書籍、期刊等文獻，綜合分析後加以論述，作為研究基礎。

##### (二)比較研究法

除整理聯合國集體安全保障制度與日本自衛隊海外派兵行動之關係外，另從比較法之觀點分析，以檢視海外派兵行動之現實與困境，期使本論文能達到客觀性與完整性之目標。

##### (三)歷史研究法

歷史研究法主要是利用歷史資料予以描述與分析。研究日本自衛隊海外派兵行動，須探究其過往歷史並運用史料和事例，對事實做一番描述，從中解釋前因後果，以觀察其未來之發展趨勢。本文藉由歷史研究法，自二次戰後之冷戰時期、後冷戰時期之歷史演進，觀察日本對於自衛隊海外派兵行動立場之轉變因素與歷程。

#### (四)法制研究法

法作為一種社會現象，有它產生及發展之過程。<sup>14</sup>本文多處論及日本憲法、聯合國維持和平行動合作法及周邊事態法等相關法案，探討其立法背景、原因、過程及重要內容，以強化論述基礎。爰此法制研究亦是本文中重要之研究方法。

## 二、研究限制

本文以日本自衛隊海外派兵行動之問題為中心，對於日本防衛政策與自衛隊須有深入理解與研究，由於國內相關研究也較集中在特定時期及特別議題，有關研究自衛隊及其派兵之問題深入加以討論者較為缺乏。

其次，國際主體間之互動與軍事戰略研究範圍甚廣，應具備專業性研究條件，故在資料蒐集與運用上，取捨與判斷乃成為研究寫作與資料發揮之障礙。再者，由於部分詞彙並無適當中文對應，過於中文化又可能失去真正涵義，故部分專有詞彙仍以日文漢字為主，但力求加強說明其原委。

## 第四節 研究架構及章節安排

### 一、研究架構

本文擬藉由日本內部及外部兩大因素，結合主觀意識與客觀環境等面向，就其行動軌跡、歷程及影響因素，剖析日本自衛隊海外派兵行動之議題。

其次，本文之研究架構以日本防衛政策之三大法律基礎即「聯合國憲章」、「美日安保條約」及「日本國憲法」為主，並以安全保障政策及日本防衛政策相連結，輔以探討各防衛法制，檢視自衛隊

<sup>14</sup> 三ヶ月章，《法学入門》（東京：弘文堂，2003年），頁211。

海外派兵行動之核心問題。

表一、內、外部因素與主、客觀因素

	主觀	客觀
內部	1、反戰與護憲之意識 2、民意與輿論之轉變	1、憲法體制之扞格 2、政黨理念之對立
外部	1、東亞鄰國之歷史情結 2、軍國主義之疑慮	1、東北亞安全環境威脅 2、集體自衛權之爭議

## 二、章節安排

在上述基礎下，本論文在章節安排上分為 7 章，茲就各章重點臚列說明如次：

第壹章「緒論」：就本文之研究動機與目的、研究範圍、研究方法與限制及架構安排等說明。

第貳章「聯合國集體安全制度與日本集體自衛權」：首就集體安全制度之概念、意義、濫觴及實踐等加以闡述，其次探討自衛權之內涵、區分及自衛權之行使界限，復就日本有關集體自衛權之行使緣起與變遷加以論述，以檢視集體安全保障與日本集體自衛權之關係。

第參章「自衛隊海外派兵行動之合憲性議題」：從第二次世界大戰後制定和平憲法之立法過程出發，論述憲法與憲法第 9 條及自衛隊之合憲性問題，其次就自衛隊之創設背景及成立過程分析，論述自衛隊海外派兵行動之合憲性佐以司法判決加以佐證，兼論日本憲法之修正趨勢，以探討自衛隊與憲法之基本核心問題。

第肆章「聯合國與自衛隊海外派兵行動」：本章以日本因應波

斯灣戰爭及聯合國決議之相關措施為基礎，探討制定聯合國維持和平行動合作法等相關連法案之緣由，進而就其過程與內容加以分析，另探究自衛隊海外派兵行動之類型與具體成效，最後就影響自衛隊海外派兵行動之國內、外各項因素，綜合觀察。

第伍章「反恐特別措施法與自衛隊海外派兵行動」：以反恐特別措施法與自衛隊海外派兵為探討主軸，先就日本因應 911 恐怖攻擊事件之具體措施加以敘述，其次針對反恐特別措施法之制定經緯、主要內容等進行研析，再者剖析該法所引起之爭論，末就政黨外交等面向評論。

第陸章「自衛隊海外派兵行動之轉變」：本章主要以日本防衛政策之調整與轉變為核心，透過檢視日本防衛政策、修訂防衛計畫大綱進而探討防衛觀之轉換，其次就自衛隊海外派兵之爭論過程加以觀察，復就自衛隊之角色調整與轉變，研析日本自主權力之提升等問題，最後從日本國內政治與政黨因素及政黨變革所帶來之影響，評釋自衛隊海外派兵行動及日本安全保障政策之轉變。

第柒章「結論」：綜合上揭之討論說明，整理上述各章結論，歸納出本文之研究心得。

## 第二章 聯合國集體安全制度與日本集體自衛權

聯合國(The United Nations)係 1945 年 10 月 24 日由 51 個國家共同簽署聯合國憲章後成立，其成立宗旨在於強化國際秩序並建立一套集體安全機制。觀諸聯合國憲章第 1 條所揭櫫聯合國之四大宗旨：<sup>1</sup> 維持國際和平與安全、促進國家間之友好關係、促成國際合作及成為調和各國行動之中心。國際和平與安全是人類最大願望，無和平則其他願望均無實現可能，故維持國際和平與安全乃聯合國之首要宗旨。誠此之故，聯合國為了實現該項宗旨，一則採取有效之集體安全措施，防止對和平之威脅，以制止侵略與破壞和平之行為，二則要以和平方法依循正義和國際法，調整國際情勢，解決足以破壞和平之國際爭端。<sup>2</sup>

國際社會主要由各主權國家組成，然而在所有國家主權平等之情況下，當發生國際紛爭時，缺乏可合法支配使用武力之中央政府。在歷經第二次世界大戰後，為維持並強化國際社會之和平與安全，除了認同國家間武力使用之非法性，世界各國已體認個別之國家安全可藉由集體力量獲得保障，於是發展出以聯合國安理會為決策核心之「集體安全保障制度」，對於以武力侵略他國之國家，聯合國要求全體會員國必須配合執行安理會之決議，同步採取必要行動共同撻伐，並遵守和平解決國際紛爭之義務，以達到維持國際和平與安全等目的。

早期所謂國家之軍事力主要是作為國防工具，各國用以守護其領土或主權，對於周邊各國之軍事威脅以行使軍事力對抗並加以排除，此有稱之為國家防衛(national defense)，後改以個別安全保障(individual security)稱之。<sup>3</sup> 然而近年來，一國之國防因有界限，須與他國進行軍事上合作，集體自衛權之觀念或聯合國集體安全保障制度即是典型例子，軍事力更是確保安全保障不可或缺的力量。<sup>4</sup>對於未達狀態之軍事

<sup>1</sup> 丘宏達主編，《現代國際法基本文件》(臺北：三民，1991年)，頁19。

<sup>2</sup> 丘宏達主編，《現代國際法》(臺北：三民，1993年)，頁260。

<sup>3</sup> 高井 晉，「國際平和協力活動と国家の責任」，《防衛法研究》，第31号，2007年，頁6。

<sup>4</sup> 加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》(東京：南窓社，1998年)，頁29。

力使用，例如：維和行動、確保航海自由、反恐作戰、人道支援等則是近年來國家實踐之傾向。<sup>5</sup>

本章首先針對集體安全制度之概念、意義及其濫觴加以說明，其次闡述自衛權之意涵、區分及行使自衛權之界限，復就日本集體自衛權之行使緣起與變遷加以論述，以檢視集體安全保障與日本集體自衛權之關係。

## 第一節 集體安全制度序說

18世紀以降，從政治學、哲學觀點出發，探討許多和平的方式，重點集中於國家聯邦或邦聯方式，但從未有一個理念真正實行。18、19世紀權力平衡式之國際體系，授予每個國家力量對等，可使用戰爭方式解決爭端，任何想藉由國際組織來維持和平都被視為烏托邦之想法。直到20世紀初爆發第一次世界大戰後，民族主義興起、資本制度出現危機，衝擊傳統戰爭之觀念，國際體系之改革遂受到國際重視，美國威爾遜總統提議利用國際合作維繫和平，此和平新模式不再是權力平衡，而是權力區域，不是有組織對抗而是有組織式之共同和平。集體安全即是在此種背景下孕育而生，成為國際新秩序下之第一項準則。<sup>6</sup>

以下首先就集體安全制度之概念、意義、濫觴及實踐等方面加以討論：

### 一、集體安全制度之概念

集體安全(collective security)<sup>7</sup>，係指在國家同盟下，一旦有違反禁止武力行使原則對國家行使武力時，其他同盟國得採取包括武力等任何

<sup>5</sup> 所謂軍事力，是指基於結合經濟力、技術力、外交力等整體國力之國家武裝組織。魏靜芬，「國家軍事力與安全保障」，《軍法專刊》，第55卷第1期，2009年，頁22。

<sup>6</sup> 周世雄，「概念性探討國際和平與集體安全」，《問題與研究》，第33卷第5期，1994年，頁70。

<sup>7</sup> 集體安全之邏輯最先由康德提出，康德指出以往強國在戰後簽署的和約從來無法持久，因此主張世界各國共同組成一個聯邦或聯盟，藉由透過聯盟，使多數國家得以團結一致，懲罰任何國家之侵略行為，如此所有國家之共同利益方能獲得確保。參閱歐信宏、胡祖慶譯，《國際關係》Joshua S. Goldstein, Jon C. Pevehouse 原著，（臺北：雙葉書廊，2007年），頁110。

手段之集體制裁。<sup>8</sup> 最具代表性者，是建構在聯合國體制下運作之集體安全體系，其兼有對內及對外雙重取向，亦即體系內外之任何國家，如有威脅或破壞和平等諸行為，均將成為集體制裁之對象。在集體安全制度下，所有國家採用集體行為以維護和平，對維護和平負有共同責任。學者包韋特(D.W.Bowett)指出，集體安全體系須具備下列條件：<sup>9</sup>

- (一)共識：組織之成員須對世界和平不可分割具有共識，且將維持世界和平視為其外交政策之首要目標。易言之，任何地區之和平遭威脅或破壞時，各國須認定共同合作維護和平與秩序之利益大於其他利益。
- (二)承諾：各國對任何地區、任何時間所發生之和平威脅、破壞或侵略行為，皆承諾遵照集體安全之原則予以制裁。
- (三)組織：各國即使有共識和承諾，如因未設立組織將之付諸實施，共識和承諾亦難發揮預期效果。如因任何一國可自由決定何時及如何實現承諾以制裁侵略者，則制裁必然是高度選擇性的。有效之集體安全制度須包括中央決策機構，有權決定何時及如何動用集體安全力量。
- (四)會員普及：參與集體安全制度之國家越多越好，最好全球國家皆參加，任何一重要國家未參與，則集體安全之力量必然相對降低。
- (五)權力分散：各國權力分配如果大致平均，則將利於集體安全之維護，因各國集體之力量遠過於潛在侵略者之力量；如因各國權力分配懸殊，而被制裁之侵略國是超強時，則各國協助他國之意願和能力將大為降低。

因上開條件無法完全具備，集體安全體系之設計者，不得不遷就國際現實，而制定非完善之規定。就國際關係理想主義而言，渠等認為國家處於一個無政府狀態，國家間為了自身利益經常充滿矛盾，第一次世

<sup>8</sup> 魏靜芬，「國家軍事力與安全保障」，《軍法專刊》，第 55 卷第 1 期，2009 年，頁 20。

<sup>9</sup> 周 煦，「聯合國集體安全與維持和平之演變」，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，2000 年 10 月，頁 145。D.Bowett, "Collective Self-Defence Under the Charter," *British Yearbook of International Law*, Vol. 32, 1955, p.148.

界大戰前，人類運用權力平衡策略藉以維持世界和平，但第一次世界大戰證明權力平衡策略仍無法達到此目標，反而使人類陷入前所未有之浩劫。基於和平係所有國家之共同利益，唯有透過國際機構之設立、運用集體安全制度等措施，方得以確保所有國家免於戰爭摧殘。<sup>10</sup>

## 二、集體安全制度之意義

所謂集體安全制度，係指對於國家非法使用武器或侵略另一國家，將遭受其他國家之共同對抗，所有國家相互合作對付和平破壞者，為全體彼此一致，為被侵略者共同行動，結合所有國家力量，以確保所有國家之和平。<sup>11</sup> 國際政治學者摩根索(Hans J.Morgenthau)<sup>12</sup>則認為，集體安全是預見國際社會之所有成員強制執行國際法之規則。<sup>13</sup>

國際社會主要係由各主權國家所組成，惟缺乏可合法壟斷武力使用之中央政府，因此，在歷經數次重大毀滅性世界戰爭後，除了認同國家間武力使用之非法性，也體認個別國家之安全可藉由集體力量加以保障，因此發展出以聯合國安理會為決策核心之集體安全保障制度，對進行武力侵略之國家予以制裁，以保障國際和平與安全。爰此，集體安全乃是一種以「集體對抗單一」之作法，希望藉由集體力量嚇阻可能之武力侵略，並用集體行動制裁不法之武力使用。集體安全制度之形成，首要是成員須將維護和平視為最高原則與價值，其次是須涵蓋體系內之所有成員，再者是所有成員須一體承諾遵守集體安全制度之執行與維護，最後是達成集體安全目的之制度性設計與運作。<sup>14</sup>

另有學者將安全保障之方式區分以下 4 種型態：(一) 個別的安全保障：憑藉本國力量強化本國軍備，對應預防敵國攻擊之傳統方式。(二) 對抗的安全保障：乃聯合利益關係一致之他國，結合成攻守同盟，以共

<sup>10</sup> 張亞中主編，《國際關係總論》(臺北：揚智，2007年)，頁12。

<sup>11</sup> K.P Sakensa, *The United Nations and Collective Security* (London: DK Publishing House, 1974), pp.4-5, 轉引自楊永明，《國際安全與國際法》(臺北：元照，2003年)，頁158。

<sup>12</sup> 摩根索(Hans Joachim Morgenthau)是迄今為止最具影響力之國際關係學家，現實主義之代表者。原彬久，《國際關係學講義》(東京：有斐閣，2006年)，頁12。

<sup>13</sup> 陳文賢，「聯合國與集體安全」，《問題與研究》，第34卷第9期，1995年，頁4。

<sup>14</sup> 楊永明，《國際安全與國際法》(臺北：元照，2003年)，頁159。

同對抗其他國家之攻擊。(三) 集體的安全保障：以全世界或一定區域為範圍，以國際和平為目的組成國際組織，無區分敵對與否，共同放棄武力侵略，對組織內約定禁止戰爭及武力行使，對於違反者加諸以國家間協力之組織性制裁措施，以維持組織內各國之安全。如現今聯合國即是此一安全保障型態。(四) 中立主義：包含永世中立主義(例如：瑞士)及非同盟中立主義。<sup>15</sup>

因此，集體安全是一種特殊維持和平之安排，基本上在所有成員承諾放棄以武力解決彼此爭端前提下，以一項具有強制力之集體性承諾，共同維護現狀和平之國際安全制度設計，將任何國家使用或威脅使用武器侵略與攻擊另一國家時，視為對於國際和平與安全之破壞，而採取集體性制裁手段，懲罰違反集體安全承諾之侵略國家。<sup>16</sup>

### 三、集體安全制度之濫觴

近代由國際組織維護國際和平與安全及發揚集體安全之功能，濫觴於 1919 年由美國總統威爾遜主導成立之國際聯盟(League of Nations，以下簡稱國聯)，他認為唯有創設國際機構管制國際間無政府狀態，方能確保和平，且安全不能再仰賴秘密外交及對權力平衡策略之盲目信從，主張國際社會應如同國內政治般，建立一個運用民主程序解決紛爭之治理機制，透過集體安全制度維護世界和平。第一次世界大戰結束以前，國際社會之安全保障主要乃以「個體」或「個體聯盟」方式進行，以武力及戰爭作為實行國家政策之工具。<sup>17</sup> 至第一次世界大戰結束後，真正全球性集體安全制度才由國聯首次付諸實現，成立國聯之最大目的即在於避免國際衝突發生。

有關國聯下之集體安全保障制度，依國際聯盟規約規定，一會員國違反集體安全而訴諸戰爭，各國均可予以制裁甚至使用武力，惟判定一

<sup>15</sup> 水島朝穗，《現代軍事法制の研究》(東京：日本評論社，2003 年)，頁 9-10。

<sup>16</sup> 楊永明，《國際安全與國際法》(臺北：元照，2003 年)，頁 158。

<sup>17</sup> 1306 年杜布瓦(Pierre Dubois)即提出集體安全之構想，目的在使君王之間互敬和互尊，及對自然法之推崇，塑造一個共同遵行之法律秩序。詳見林碧炤，「論集體安全」，《問題與研究》，第 33 卷第 8 期，1994 年，頁 2。

國是否有侵略行為及應採取何種制裁手段，則由國聯按照全體一致原則決定，即便其他會員國都同意某種方案，只要當事國反對也難以達成一致決議。因此，國聯對其會員國並無約束力，也就談不上真正意義之集體安全，而國聯決議也僅具勸告和建議性質，對會員國不具拘束力，當時主要仍以經濟制裁為主。<sup>18</sup> 正由於國聯並非有效之集體安全體系，國聯憲章內容也充滿了許多制度性缺失，且國聯成員對於集體安全之承諾遠不如對自己利益照顧，故其成立時間非常短暫，國聯集體安全體系未發揮任何具體功效。<sup>19</sup>

集體安全制度最重要的不僅是各國承諾不破壞，也因為集體安全體制設計了一套制度可使用強制武力處罰侵略者，回復集體安全秩序下和平，所以此項軍事武力是忠實維護集體安全制度，如此方能有效嚇阻想要破壞和平之國家。因此，集體安全制度尋求的不是權力平衡，而是一個有權力的社群，亦即建構一個有法律拘束力共識與強制權力之國際社群，以對抗任何企圖破壞現狀秩序武力行為，換言之，集體安全希望建立一個有組織之共同和平。<sup>20</sup>

#### 四、集體安全制度之實踐

聯合國之原創構想是以形成解決國際紛爭、維持和平手段之主力，在此脈絡之下即產生集體安全保障制度。但成立不久，此制度似乎完全悖離原創設者期待，亦即聯合國憲章第7章所規範之主要部分，後來在聯合國實踐過程中，編織出取代有別於集體安全保障體制之方式，收到相當大的成效。聯合國集體安全制度形成迄今已50餘年，有關集體安全功能之實際運用案例，分別以冷戰時期之韓戰及後冷戰時期之波斯灣戰爭最具代表性。爰分述如下：

<sup>18</sup> 魏靜芬，《國際法》（臺北：五南，2011年），頁217。

<sup>19</sup> 國聯具有兩大缺陷。第一，並非所有強國都加入會員國，連頭號強國美國也未加入；第二，當侵略行為發生時，國聯會員國並無意承擔遏止侵略之代價。歐信宏、胡祖慶譯，《國際關係》（臺北：雙葉書廊，2007年），Joshua S. Goldstein、Jon C. Pevehouse 原著，頁110。

<sup>20</sup> 楊永明，《國際安全與國際法》（臺北：元照，2003年），頁160。

## (一)韓戰

1950年(以下同)6月25日韓戰爆發，北韓軍隊越過北緯38度線對南韓進行武力攻擊，安理會在認定北韓對南韓武裝攻擊事件構成破壞和平之行為後，當天即通過82號決議案認定朝鮮半島情勢是北韓破壞國際和平行為，決定組成聯合國部隊，並要求北韓立即停止敵對行動，同時呼籲各會員國協助聯合國執行該項決議。6月27日美國宣布派兵援助南韓，同時安理會又通過83號決議，建議各會員國提供必要援助，以驅逐北韓之攻擊，及早恢復和平。<sup>21</sup>7月6日安理會又通過84號決議，將各會員國派出援韓軍隊統一置於美國指揮之下，並由美國任命聯軍統帥。<sup>22</sup>

安理會對韓戰之處理模式與憲章之集體安全制度並非相同。其差異點如下：1、聯軍乃臨時組成，安理會只建議會員國出兵，會員國可自行抉擇是否響應安理會之號召，響應之會員國亦未與安理會簽訂協定。2、此次聯軍非正規聯合國軍隊，絕大部分為美軍，22個會員國出兵援韓，僅16國提供之兵力在質量上可供使用，大多數仍屬象徵性之兵力。3、聯軍統帥事實上係對美國總統負責而非安理會，因此從未直接向安理會致送報告。4、安理會出兵決議並非大國一致同意之結果，而是蘇聯代表因故缺席之偶然產物。<sup>23</sup>5、韓戰並不涉及憲章所預期兩國間之戰爭，而是分裂國家中兩個敵對政治實體間之武力衝突；另一方面，韓戰亦超出憲章集體安全之構想，而對受大國支持或庇護之北韓實施軍事制裁。<sup>24</sup>

<sup>21</sup> 楊永明，「國際法上軍事干涉之研究」，《政治科學論叢》，第14期，2001年，頁187。

<sup>22</sup> 在韓戰軍事行動中有關指揮系統方面，根據1950年7月6日決議，決定將軍事行動之統一指揮權交由美國政府，並建議在美國指揮下各會員國派遣軍隊參戰等事項。基於該項決議，美國總統任命美國駐遠東軍司令官麥克阿瑟為聯合國部隊總司令官，並於東京設置聯合國司令部。大沼保昭，《資料で読み解く国際法》(東京：東信堂，1999年)，頁506。

<sup>23</sup> 1950年韓戰爆發，當時蘇聯代表團抗議已退到臺灣之中華民國政府繼續擁有安理會常任理事國席位，所以退出該會運作，在此情況下聯合國得以授權安理會動用武力制止北韓侵略。歐信宏、胡祖慶譯，《國際關係》(臺北：雙葉書廊，2007年)，Joshua S.Goldstein、Jon C.Pevhouse原著，頁267。

<sup>24</sup> 奧平穰治，「軍事組織における指揮命令關係の課題」，《防衛研究所紀要》，第12卷第23合併号，2010年3月，頁64。

## (二)波斯灣戰爭

聯合國在波斯灣戰爭中之角色，亦與憲章所建構之集體安全制度不盡相同，而與韓戰不同的是，大國全體明示或默示地支持制裁侵略者。1990年8月2日伊拉克入侵科威特，安理會當天即通過660號決議，要求伊拉克軍隊立即無條件撤出科威特，並援引憲章第39條規定確認伊拉克入侵科威特之舉，已構成對國際和平與安全之破壞，因此對伊拉克予以嚴厲譴責；同時依照憲章第40條作成下列兩項臨時性措施：1、命令伊拉克立即無條件撤兵；2、要求兩國立即談判。安理會復於8月6日通過661號決議，在憲章第7章下，對伊拉克實施強制性經濟制裁，以求終止伊拉克對科威特之入侵與占領，並恢復科威特之主權獨立和領土完整，嗣後又陸續通過665號、678號等決議。基此，安理會常任理事國對制裁伊拉克存有高度共識，尚符合憲章模式之大國一致原則。<sup>25</sup>

在波斯灣戰爭中，聯合國因無軍隊，憲章下之聯合國武力尚未建立，遂由美國聯合英、法等16國共同出兵攻打伊拉克軍隊，將伊軍逐出科威特，恢復科威特之主權和獨立，並迫使伊拉克接受聯合國停火條件，發揮了聯合國集體安全精神和作用；而聯合國在波斯灣戰爭中，的確扮演了維護國際和平與安全、制裁侵略者和保護被侵略者之角色。<sup>26</sup>

綜上所述，集體安全制度不僅有助於形成國際政策對抗侵略者，在互動過程中，也有助於增加國家間之信任與合作。一個良好之集體安全體制如果形成，可緩和傳統國際安全中軍備競賽與權力平衡，因集體安全制度之前提，須所有國家放棄使用武力解決爭端，並透過國際機制形成集體安全政策，因此可結合支持維持現狀和平之國家形成共同政策，對抗企圖以武力改變現狀之侵略者，此種以現狀和平為最主要共同價值與利益之集體安全制度，可形成對侵略者強大之嚇阻與制裁力量。<sup>27</sup>

其次，集體安全制度可提供國家彼此協商國際安全政策之機制，增

<sup>25</sup> 周 煦，「聯合國集體安全與維持和平之演變」，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，2000年10月，頁150。

<sup>26</sup> 森 肇志，「国際法における集团的自衛権の位置」，《ジュリスト》，1343号，2007年，頁24。

<sup>27</sup> 楊永明，《國際安全與國際法》（臺北：元照，2003年），頁162。

加相互信任程度與合作經驗，在經歷數次國際安全危機處理後，主要國家間可相互瞭解彼此觀點與利益所在，並可使國家將其國家利益與國際安全秩序相結合，亦即穩定之現狀和平與秩序符合大多數國家之利益，使得國家更願意相互合作，以維護國際秩序與安全。

由於冷戰時期，使得聯合國集體安全制度無法實現，集體安全本身亦未得到充分體認，相關制度性問題均未能獲得同意共識，同為影響此項制度運作因素之一，然而冷戰結束後，歷經波斯灣戰爭、維和行動大量增加及安理會處理其他國際安全事件，賦予安理會集體安全機制處理國際和平與安全議題，新的轉機也因此而出現。

1990年10月16日波斯灣戰爭發生後，當時日本政府設法在憲法框架下做出貢獻，提出以支援多國籍軍隊及參加維和行動為主要目的之「聯合國和平協力法草案」送交國會審議(詳參第四章)。依該法案內容，自衛隊隊員將得以兼任身分參與聯合國維和部隊，並允許攜帶武器，以支援聯合國在波斯灣戰爭中之非戰鬥活動，雖最終未獲通過成為廢案，但此實為日本在聯合國集體安全體制下，積極展現集體安全之最佳例證。

## 第二節 自衛權之內涵

近代國家成立過程中，國家為擴張主權、追求發展，遂承認自存權(right of self-preservation)為國家之基本權利。該權利之內容包括：(一)具有維持國家存在、構成國家存在之所有必要條件之權利；(二)發展及擴大國家之權利。有關自存權之具體行使，不僅包括國家對來自他國攻擊之反擊及採取預防措施，以防止將來發生之攻擊，且包括國家為增強經濟力、軍事力及國家福利之開發資源、擴大領土、獲得物資等權利在內。但隨著國際法之發達，國際關係中法的功能更形明確，漸漸地國家並不再具有絕對性，只承認自存權中之一部分，即在為防衛本國而侵害他國權利之情形，方屬國家不可或缺之基本權利，而該權利通常為與傳

統自存權加以區別，有時另稱為自衛權。<sup>28</sup>

所謂「自衛權」，係指對於來自外國且正進行之不法武力攻擊，國家為保護本國法益，在排除侵害之限度內得以行使武力之權利。<sup>29</sup>爰就自衛權之意義、區分及行使界限，探討如下：

### 一、自衛權之意義

聯合國憲章第 2 條第 4 項規定：「各會員國在其國際關係上，不得以武力威脅或武力行使，或與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何國家之領土完整或政治獨立」<sup>30</sup>，由此可知，該條文除禁止武力使用（use of force），尚包括武力威脅（threat of force），確立了「禁止使用武力原則」（non-use of force principle）。<sup>31</sup>

禁止使用武力原則可說是第二次世界大戰後，國際社會賴以防止武力破壞和平與安全最重要之法律規範，此一原則原本規範對象為國家，特別是限制國家對外發動戰爭之權利，易言之，禁止使用武力原則之目的在防止具國際性武裝衝突。隨著相關實踐之發展，此原則所適用之對象似乎也有擴大趨勢，不再僅限於國家。<sup>32</sup>

第二次世界大戰後所建構之國際安全規範，即是以此為核心，禁止使用或威脅使用戰爭及任何形式之武力，作為解決爭端之手段，如欲達成此目標，須有更為有效與可行制度和機制，因此憲章起草人參考並修正國際聯盟相關規定，賦予安理會處理危害國際和平與秩序之權，亦即建立集體安全制度，且國際法長期發展結果，幾乎已達絕對禁止使用武

<sup>28</sup> 魏靜芬，「自衛權」，《軍法專刊》，第 46 卷第 5 期，2000 年，頁 19。

<sup>29</sup> 許慶雄，李明峻，《現代國際法》（臺北：元照，1998 年），頁 360。魏靜芬，「軍隊動用之法制規範」，《軍法專刊》（第 54 卷第 4 期，2008 年），頁 2。

<sup>30</sup> All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations. Art.2(4), Charter of the United Nations。

<sup>31</sup> 1987 年聯合國大會通過「禁止使用武力宣言」（Declaration on the Enhancement of the Effectiveness of the Principle of Refraining from the Threat or Use of Force in International Relations）亦重申此一原則。松井芳郎，「國際法武力規制構造」，《ジュリスト》，1343 号，2007 年，頁 11。

<sup>32</sup> 蕭琇安，「國際法禁止使用武力原則與台海兩岸關係」，《問題與研究》，第 46 卷第 1 期，2007 年，頁 150。

力。<sup>33</sup>

然而，為維護國際和平與確保個別國家安全，聯合國憲章針對第 2 條第 4 項禁止使用武力原則，設有例外規定：<sup>34</sup>

- (一) 聯合國實施之軍事性強制措施。(憲章第 42 條)
- (二) 區域性之強制行動。(憲章第 52 條、第 53 條)
- (三) 敵國條款。(憲章第 53 條第 1 項後段、第 2 項及第 107 條)
- (四) 個別自衛權及集體自衛權。(憲章第 51 條)

當國家遇有外來危害足以威脅生存時，國家可採取一切必要之自衛手段，此自衛手段係違反國際義務，但國際法卻予以容忍，許多國際法學者認為國家為保護自國利益具有「自衛權」。<sup>35</sup> 此意義下之自衛權，獨立國家均享有此一權利，聯合國憲章第 51 條也視為個別自衛權而予以承認。

## 二、自衛權之區分

聯合國憲章第 51 條規定：「聯合國任何會員國受武力攻擊時，在安理會採取必要辦法，以維持國際和平及安全之前，不得禁止行使個別或集體自衛之自然權利。會員國因行使此項自衛權而採取之辦法，應立即向安理會報告，此項辦法於任何情況下，不得影響安理會按照本憲章隨時採取其所認為必要行動之權責，以維持或恢復國際和平及安全」。<sup>36</sup> 觀諸上開條文內容，將自衛權區分為「個別自衛權」(individual self-defense)

<sup>33</sup> 楊永明，「從國際法觀點看聯合國集體安全體系之法律架構、制度性問題與對應之策」，《臺大法學論叢》，第 26 卷第 3 期，1997 年 4 月，頁 3。

<sup>34</sup> 水島朝穗，《現代軍事法制の研究》(東京：日本評論社，2003 年)，頁 6。淺井基文，《集團的自衛權と日本国憲法》(東京：集英社，2007 年)，頁 101。

<sup>35</sup> 「自衛權」(the right of self-defence)原為英美法之用語，與拉丁語系諸國所稱之「正當防衛」係相同性質之阻卻違法原因。自衛權原係國內法之用語，由於屢次出現於國家間之外交文書或被使用於國際條約，漸漸地亦轉化為國際法之概念，惟二者概念並非全然相同。田岡良一，《國際法上の自衛權》(東京：勁草書房，1985 年)，頁 1。

<sup>36</sup> Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken the measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defense shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security. Art.51, Charter of the United Nations.

與「集體自衛權」(collective self-defense)；前者乃傳統自衛權之規定，後者則為聯合國憲章所創生之新概念，個別自衛權與集體自衛權之行使是被允許的，兩者被稱為「固有之權利」(inherent right)。<sup>37</sup>

### (一) 個別自衛權

「個別自衛權」乃習慣國際法所賦予之權利，當一國遭受外國武裝攻擊時，為維護國家領土完整而有必要行使武力加以抵抗之行為。<sup>38</sup> 此係由國家生存權與自保權所衍生，憲章鑑於會員國已將維持國際和平及安全之主要責任授予安理會，因此明文限制國家行使自衛權須在安理會採取必要辦法之前，在安理會採取必要辦法之後，會員國所行使之個別自衛即應終止。<sup>39</sup> 回顧歷史，首見引用自衛權概念，乃 1837 年之「卡洛萊號事件」(Caroline Case)。<sup>40</sup> 1837 年英國針對美國指控其派兵入侵領土之抗辯中，闡述關於自衛權行使要件之「韋伯斯特見解」，英國抗辯之主要理由即是「行使自衛權」，美國國務卿韋伯斯特當時主張獨立國家之領土不可侵犯性是文明最重要基礎，雖然該規則應有某些例外，但此例外應限定於「自衛的必要性是刻不容緩、壓倒一切、沒有選擇手段和沒有考慮時間」情況下才能正當行使，並認為英國政府應證明在有「立即、明顯且無其他方法避免」之情況下，始得採取自衛行為。

在「卡洛萊號事件」中兩項基本要件被確認，分別是必要性(necessity)及比例性(proportionality)，「卡洛萊號事件」發生後至第一次世界大戰為止，該案例常被援用行使自衛權，特別在處理該事件之際，美國國務

<sup>37</sup> 豐下楷彥，《集團的自衛權とは何か》(東京：岩波書店，2007 年)，頁 30-31。

<sup>38</sup> 金井 一，《憲法九条国民投票》(東京：集英社，2003 年)，頁 24。高井 晉，《国連と安全保障の国際法》(東京：内外出版，2009 年)，頁 151。

<sup>39</sup> 趙國材，「論美國出兵海外之法律依據與實踐」，收錄於裘兆琳主編，《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》，臺北：中央研究院，2001 年，頁 24。

<sup>40</sup> 1837 年英國在加拿大的殖民政府面對加拿大地方叛軍的反抗，美國與英國是處於和平狀態，但是英國認為美國籍「卡洛萊號」援助加拿大叛軍，英國遂於 1837 年 12 月 29 日向停泊於美國境內的卡洛萊號進行攻擊，殺害船上美籍船員燒毀該船，並將之流落至尼加拉瓜瀑布墜毀。為此美國政府立即向英國政府提出抗議並要求損害賠償，但英國認為該船隻援助叛軍之行為，對英國政府造成立即威脅，因此英國進入美國境內攻擊該船係純粹基於自衛行為，在兩國政府針對此案的往來文件之中，建立了習慣國際法對於自衛權行使要件之具體內容。楊永明，《國際安全與國際法》(臺北：元照，2003 年)，頁 47。

卿韋伯斯特所提出行使自衛權之正當化要件，更為日後各國政府、國際法院判決及國際法學者著作所引用，該事件中包括因事件急迫性，保護法益之重大性及對相對國之非違法行為三項事由，形成國家行為正當化理由，亦即在為防衛本國之權利而損害及對侵害毫無責任之第三國利益時，是為行使自衛權之表現。<sup>41</sup>

傳統國際法認為，戰爭權是國家固有之權利，因此「個別自衛權」在國際法上從一開始就適用於國家之間的關係，成為正義戰爭之理由。<sup>42</sup> 第一次世界大戰後，1928年所締結之「非戰公約」中<sup>43</sup>，「個別自衛權」之行使被視為屬發動戰爭例外而被保留下來；<sup>44</sup>至第二次世界大戰後聯合國成立，以往之個別安全保障體制被集體安全體制所取代，特別是聯合國憲章中規定了關於普遍禁止在國際關係中使用武力或武力威脅等國際法準則後，自衛便成為各國唯一可單方面訴諸武力之合法行為。易言之，個別自衛權之概念，在國際法上發展與廢棄戰爭及禁止使用武力或武力威脅相伴而行，只是普遍禁止使用武力或者武力威脅成為基本國際法律制度時，自衛權才獲得完整之法律意義。

## (二) 集體自衛權

所謂「集體自衛權」，係指與本國有密切關係之國家遭受武力攻擊，雖非本國直接遭受攻擊，仍有以武力加以阻止之權利。集體自衛權可說是個別自衛權之延伸，因其他國家認為該受攻擊國家如同自身受到攻擊或自身利益受到威脅，因此得以協助受攻擊國家自衛。<sup>45</sup>此係國家集團

<sup>41</sup> 魏靜芬，「自衛權」，《軍法專刊》，第46卷第5期，2000年，頁19。

<sup>42</sup> Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (New York: Oxford University, 1963), pp. 152-163.

<sup>43</sup> 1928年8月27日各國在巴黎締結無條件禁止戰爭之「非戰公約」，此約的正式名稱為「關於放棄戰爭作為國家政策工具的一般條約」(General Treaty for Renunciation of War as an Instrument of National Policy)，該公約規定放棄以戰爭作為國家政策之手段，只能以和平方法解決國際爭端或衝突，由法國外交部長凱洛格及美國國務卿伯理安發起倡言，故非戰公約亦被稱為凱洛格—伯理安公約(Kellogg-Briand Pact)。依田智治，《国の安全と自衛隊》(東京：朝雲新聞社，2007年)，頁101。

<sup>44</sup> 淺井基文，《集團の自衛權と日本国憲法》(東京：集英社，2007年)，頁94。

<sup>45</sup> 楊永明，《國際安全與國際法》(臺北：元照，2003年)，頁56-57。田村重信等，《日本の防衛法制》(東京：内外出版，2008年)，頁17。

相互間之攻守同盟所衍生非源自憲章，集體自衛乃集體安全之替代，而非集體安全之結果，因憲章之集體安全未能實現，始有集體自衛之發生。<sup>46</sup>

有關集體自衛權之性質與解釋，若干見解仍相互對立，大致可分為以下三說：<sup>47</sup>

### 1、個別自衛權共同行使說

此說認為集體自衛權與自衛權並無不同，皆是對他國武力攻擊，就第三國而言，只要侵害其實體上權利時即得發動。

### 2、個別自衛權合理擴大說

此說認為從憲章關於集體自衛權條文作成之經緯觀察即可得知，集體自衛權並非對本國自身，而是對與本國有密切連帶關係之他國進行武力攻擊時，亦得視為是對本國和平及安全有害而得採取對抗措施之權利，可說是基於連帶關係之共同防衛，多數日本學者採此見解用以說明集體自衛權之法律性質。<sup>48</sup>

### 3、他國防衛說

此說認為集體自衛權係為了援助遭受武力攻擊之國家所發動之權利，因此不論有無侵害援助國之實體上權利(如領土完整、獨立等)皆得行使，主要係為了維持國際和平與安全所得行使之共同防衛權利。<sup>49</sup>

聯合國保留了各會員國個別或集體自衛權之權利，既然自衛武力使用之合法性早已取得習慣國際法的地位，因此國家受到他國武力攻擊時，在安理會採取必要措施前，國家得行使自我防衛之固有權利。<sup>50</sup>

聯合國憲章第 51 條為集體自衛權提供了法律依據，然並未就其概

<sup>46</sup> 趙國材，「論美國出兵海外之法律依據與實踐」，收錄於裘兆琳主編，《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》，臺北：中央研究院，2001年，頁24。

<sup>47</sup> 松葉真美，「集團的自衛權の法的性質とその發達—國際法上の議論—」，《レファレンス》，第696号，2009年，頁79-98。

<sup>48</sup> 佐藤 功，《日本國憲法概說》（東京：學陽書房，1996年），頁120。高井 晉，《國連と安全保障の國際法》（東京：内外出版，2009年），頁155-156。

<sup>49</sup> 山本草二，《國際法》（東京：有斐閣，1994年），頁736。

<sup>50</sup> 楊永明，「從國際法觀點看聯合國集體安全體系之法律架構、制度性問題與對應之策」，《臺大法學論叢》，第26卷第3期，1997年4月，頁185。

念做出明確界定，故關於集體自衛權一直存有不同解釋。聯合國憲章第 51 條之「集體自衛權」，學者解釋為：「當聯合國會員國遭受實際之武力攻擊時，其他國家根據被攻擊國之請求或同意或根據條約義務，有權向該國提供軍事援助，直接參加擊退正在發生的武力攻擊之聯合行動權利，根據此一權利而採取之援助或聯合行動即為集體自衛行為」。<sup>51</sup> 本條文對集體自衛權之確認有著積極作用，根據該條規定，使得聯合國各會員國間有權締結雙邊或多邊之防禦條約。

準此以言，集體自衛係攻擊其一即攻擊全體原則之體現。例如，1991 年波斯灣戰爭爆發後，海灣國家理事會決定派遣以美國為首之多國籍軍隊，依憲章第 51 條集體自衛之規定，執行安理會決議。<sup>52</sup>

### 三、自衛權行使之界限

關於自衛權之發動並非毫無限制，仍須受相關條件拘束：

#### (一)自衛權之行使要件

國家發動自衛權必須符合「急迫性」、「必要性」及「均衡性」等三項要素，茲分述如下：<sup>53</sup>

##### 1、國家遭受緊急之侵害

自衛須是對遭到武力攻擊時所作出之立即反應，若被攻擊國在受到武力攻擊時未即時採取行動，之後該國即不得再以自衛為由，對攻擊國展開軍事行動，此被稱為「急迫性」或「違法性」，亦即外國對本國之侵害，具備侵害之違法性要件。

##### 2、已別無其他適當之防衛手段

自衛權被認為在其他所有可能之手段後，非不得已之情況下才會使

<sup>51</sup> 高井 晉，《国連と安全保障の国際法》（東京：内外出版，2009 年），頁 154。

<sup>52</sup> 趙國材，「論美國出兵海外之法律依據與實踐」，收錄於裘兆琳主編，《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》，臺北：中央研究院，2001 年，頁 53。

<sup>53</sup> 田村重信等，《日本の防衛法制》（東京：内外出版，2008 年），頁 16。水島朝穂，《現代軍事法制の研究》（東京：日本評論社，2003 年），頁 6。小池政行，《自衛隊が愛される条件》（東京：朝日新聞，2008 年），頁 29。《平成 23 版 日本の防衛—防衛白書—》（東京：防衛省編），2011 年，頁 145。

用之權能，一國應窮盡所有可能之方式以阻止武力攻擊發生，只有當除了求助於武力自衛以外，已無任何其他手段可供選擇下，立即反應，<sup>54</sup>此時以武力訴諸自衛才可被認為是必要的，此又稱為「必要性」。

### 3、武力行使限於必要限度內

自衛行動之強度與規模，須與所遭受之武力攻擊呈現適當比例與合理關係。在刑事法理論中超過必要限度之防衛行為，即屬防衛過當而構成違法行為，在國際法上若自衛超過了相稱原則，則自衛本身即成為非法行為，稱為「均衡性」或「相稱性」。<sup>55</sup>

基於上述要件所發動之自衛權，行使時若侵害他國利益，則無須負起損害賠償責任。然而，在自衛權行使要件方面，同樣存有若干爭議，爰分別從程序要件及實質要件加以探討：<sup>56</sup>

#### 1、程序要件

依聯合國憲章第 51 條規定，發動自衛權之國家負有向聯合國安理會報告義務，且僅限於安理會在為維持國際和平與安全採取必要辦法前之對應措施。此報告義務，即使是事後報告亦足矣，故就程序而言非屬嚴格要件。<sup>57</sup> 第二次世界大戰後之國際社會中，部分國家行使武力之情形，所援引之法律依據大抵根據聯合國憲章第 51 條關於自衛權之規定，其原因不外乎係因程序要件較為寬鬆所致。

#### 2、實質要件

為防止濫用自衛權，對於行使自衛權之實質要件乃採嚴格規定，限定於「對聯合國會員國武力攻擊」之情形，但對於「武力攻擊的發生」要件，尚有若干解釋問題：

(1) 所謂「武力攻擊」，係指以陸、海、空軍正規之軍事手段組織而成

<sup>54</sup> 1982 年 4 月 2 日，阿根廷占據福克蘭群島，4 月 3 日聯合國安理會通過決議，要求阿根廷撤出，過了月餘，英國始以武力將阿根廷軍隊逐出福克蘭群島。此例顯示持續地非法占領被解釋為武裝攻擊之延續。趙國材，「論美國出兵海外之法律依據與實踐」，收錄於裘兆琳主編，《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》，臺北：中央研究院，2001 年，頁 23。

<sup>55</sup> Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp.231-232.

<sup>56</sup> 魏靜芬，「自衛權」，《軍法專刊》，第 46 卷第 5 期，2000 年 5 月，頁 21。

<sup>57</sup> 高井 晉，《国連と安全保障の国際法》（東京：内外出版，2009 年），頁 152。

的軍事行動而言。因此，發動自衛權須是國家遭受軍事攻擊後才得以實施，即須有軍事力存在，故對於政治力、經濟力之行使似非包括於「武力」範圍內。

- (2)「武力攻擊」並非來自正規軍，如游擊隊、武裝集團或傭兵等非正規軍攻擊時，是否亦符合憲章第 51 條之規定。關此，聯合國大會於 1970 年通過 2625 號決議「關於國家間友好暨合作關係之國際法原則宣言」(Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations，簡稱「友好關係原則宣言」)<sup>58</sup>及 1986 年 6 月 27 日國際法院就美國對尼加拉瓜之軍事行動判決中明確指出，<sup>59</sup> 這些行為均屬違反武力不行使義務，特別是國際恐怖主義行為等均包含於「武力攻擊」範圍，得為自衛權行使對象，亦即承認「禁止使用武力原則」具國際習慣法性質。<sup>60</sup>
- (3)對於武力攻擊「發生」之時點要件，是否僅限於武力攻擊現時發生之時，則有所爭議，亦即對於武力攻擊威脅是否得主張行使「先制自衛」(anticipatory self-defense)。從條文形式或從防止自衛權濫用之觀點而言，以武力攻擊應限於現時發生之說法較為可採，因此禁止行使「先制自衛」。<sup>61</sup>但持不同見解者則認為，第一次世界大戰前之傳統自衛概念，即使是對於侵害威脅亦得使用武力攻

<sup>58</sup> Malcolm D. Evans, *Blackstone's International Law Documents* (London: Blackstone, 1996), p. 206. 1970 年 10 月 24 日聯合國大會第 2625(XXV)號決議。広部和也、杉原高嶺編修，《解説条約集 2005》(東京：三省堂，2005 年)，頁 40。

<sup>59</sup> 1984 年 2 月開始，在美國資助和直接參與下，尼加拉瓜反政府武裝組織在尼加拉瓜幾個重要港口佈設水雷，此已嚴重威脅尼加拉瓜之安全和航行，並造成重大事故和損失，美國還支持反政府武裝攻擊尼加拉瓜港口、石油設施。據此，尼加拉瓜於 1984 年 4 月 9 日向國際法院提出申請，控告美國在其港口佈雷、出動飛機襲擊尼加拉瓜石油設施和港口以及進行其他軍事和準軍事行動。

<sup>60</sup> 國際法院在 1986 年 6 月 27 日就美國對尼加拉瓜軍事行動判決中，表明集體自衛權之行使須由遭受武力攻擊的國家為之，且須具備必要性與均衡性要件，同時須經由被攻擊國請求援助，明確界定行使集體自衛權之要件。松田竹男，「武力不行使原則と集團の自衛權」，收錄於山本草二等編，《国際法判例百選》。東京：精文堂，2001 年，頁 206-207。淺井基文，《集團の自衛權と日本国憲法》(東京：集英社，2007 年)，頁 153。

<sup>61</sup> Ian Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (New York: Oxford University, 1963), p.275.

擊，因此對他國實施武力攻擊威脅，亦應包括於自衛權行使之對象中。<sup>62</sup> 舉例言之，2001年911恐怖攻擊事件後，有關自衛權之行使界限即引發爭論，美國政府於2002年9月發表了「美國國家安全保障戰略」，時任總統小布希(George W. Bush)明確宣示為打擊全球恐怖組織，對於恐怖主義分子採取「先制攻擊」，此舉似乎擴大自衛權之行使界限。<sup>63</sup> 故有學者認為此已將近代國際法上對戰爭違法化問題所做之努力，化為灰燼。<sup>64</sup>

綜上所述，聯合國憲章規定行使自衛權之正當性，在同一款規定中訂有「在聯合國安理會做出維護國際和平及安全必要措施之前」之嚴格條件，並非無條件地授予各國行使集體自衛權。

## (二)自衛權之行使爭議

聯合國1368號及1373號決議認為911恐怖攻擊事件足以構成聯合國憲章第51條之武力攻擊；而北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)在911恐怖攻擊事件後隨即表明支持美國之反恐怖主義作為，但對於是否為國家行為也未提出質疑，這些事例似乎說明了不論是個人、武裝團體或國家發動之恐怖攻擊，皆得援用自衛權而行使。<sup>65</sup> 爰此，美國對阿富汗發動之軍事攻擊，宣稱所行使的即是「個別自衛權」，然而，此引發諸多國際法上之爭論，有學者指出：根據國際法定義，所謂戰爭係指國家間之行為，且須經當事國宣戰意思表示之。聯合國憲章禁止武力行使，因此不論戰爭與否，均屬違反國際法。其次，依聯合國憲章之「禁止使用武力原則」，其例外僅限於行使自衛權，且以急迫性為其前提要件，單以對抗恐怖主義為由並不符合急迫性之要件，亦不符合預防性自衛權之行使。再者，聯合國安理會若認定對於國際和

<sup>62</sup> 高井 晉，《国連と安全保障の国際法》(東京：内外出版，2009年)，頁152。

<sup>63</sup> 小池政行，《自衛隊が愛される条件》(東京：朝日新聞，2008年)，頁31。淺井基文，《集團の自衛権と日本国憲法》(東京：集英社，2007年)，頁148。

<sup>64</sup> 森 英樹，「入り口としての有事三法」，《法学セミナー》，第586号，2003年10月，頁5。

<sup>65</sup> Christopher Greenwood, International Law and the 'War against terrorism', *International Affairs*, Vol. 72, No 2(2002), pp. 307-309.

平與安全有所威脅的行為存在，得採取包括武力在內之必要強制措施，但美國之軍事行動與行使自衛權尚不符合，且無聯合國安理會決議，已明顯違反國際法。<sup>66</sup>

另根據聯合國「友好關係原則宣言」，其中明示「各會員國有義務禁止動用武力進行報復」。據此，恐怖攻擊事件是否即屬「對會員國進行武力攻擊」？則不無疑問，若非戰爭而係屬犯罪行為，則應交由司法審判。由於美國所進行之反恐戰爭乃國家與恐怖主義者間之戰爭，要如何清楚地界定敵方及交戰範圍均存有相當疑問，故有學者主張在打擊恐怖主義時，國家可援引海洋法之緊追權(right of hot pursuit)<sup>67</sup> 概念而越過陸上邊境，藉以打擊藏匿在外國領域之恐怖分子。<sup>68</sup>

### 第三節 日本集體自衛權之闡述

日本政府為使自衛權之發動合乎憲法規定，除了上揭之發動自衛權三要件外，對於集體自衛權亦多有闡述(日本以『集團自衛權』稱之)<sup>69</sup>，尤其憲法第9條之條文解釋與集體自衛權間一直存著重要之辯證關係。

#### 一、日本集體自衛權之闡述論點及變遷

日本政府對於集體自衛權之解釋並非一成不變，而是隨著時代變遷調整修正其解釋內容，主要是考量國際現實與國內環境，採取有利整體政策執行的解釋方式為之。<sup>70</sup> 以下以時間序列方式，從憲法制定時期起分述之：

##### (一) 日本新憲法制定時期

<sup>66</sup> 楊永明，「從國際法觀點分析 911 事件影響下的國際安全秩序」，《戰略與國際研究季刊》，第 4 卷第 1 期，2002 年 1 月，頁 66 以下。

<sup>67</sup> 緊追權(right of hot pursuit)，係指沿海國對違反該國法律並從該國管轄水域開始逃逸的外國船舶進行緊追，此項追捕必須未曾中斷，沿海國才可在其領海或鄰接區外繼續進行其追緝行動。丘宏達主編，《現代國際法》(臺北：三民，1993 年)，頁 384。

<sup>68</sup> 張亞中主編，《國際關係總論》(臺北：揚智，2007 年)，頁 215。

<sup>69</sup> 淺井基文，《集團的自衛權と日本国憲法》(東京：集英社，2007 年)。豐下楯彦，《集團的自衛權とは何か》(東京：岩波書店，2007 年)。

<sup>70</sup> 此一解釋工作，係由日本內閣法制局擔任。西 修，《日本国憲法を考える》(東京：文春新書，1999 年 3 月)，頁 95。

1946年6月26日時任首相吉田茂在眾議院會議答辯時表示<sup>71</sup>：「憲法關於放棄戰爭之規定，雖未直接否定自衛權，但第9條第2項否認一切軍備與國家交戰權之結果，致發動自衛權之戰爭及交戰權皆在放棄之列」。<sup>72</sup>但隨後於同年6月28日眾議院帝國憲法修改全體會議時，旋即否定上開說法，並指出：「關於戰爭放棄之憲法草案項目中，發動國家正當防衛權之戰爭是被認為正當，吾則以為此種承認是有害的」。<sup>73</sup>

學界方面，認為憲法並未明言放棄或不放棄自衛權之規定，由於自衛權乃國際法上最基本之國家權利之一，憲法若連自衛權也放棄，則鑑於此權利之重要性，憲法應有明文規定，然憲法中對此並無觸及，故可解釋為憲法並未放棄日本應有之自衛權；再者，參諸聯合國憲章第51條規定，承認會員國之個別與集體自衛權之固有權利，日本身為聯合國之會員國，自享有該項權利。<sup>74</sup>

至1946年11月3日新憲法公布之日，眾議院憲法修正特別委員會委員長蘆田均首次公開表明第9條「實際上旨在針對侵略戰爭，因此條文中並未放棄為自衛而戰，也未放棄為自衛而以武力威脅或使用武力」，之後此一論點經常被援引為力辯第9條並未禁止自衛而建立之軍備。<sup>75</sup>

## （二）1950年~1956年（韓戰及舊金山和約時期）

聯軍統帥部最初似乎否定日本行使自衛權之問題，然而聯軍統帥部總司令麥克阿瑟將軍(Douglas MacArthur)在1950年1月1日致詞時表示：「日本憲法之規定，縱使要列舉任何理由，亦絕對不能解釋為對於

<sup>71</sup> 日本第32任內閣總理(1946年5月22日至1947年5月24日、1948年10月15日至1954年12月10日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008年)，頁162。

<sup>72</sup> 1946年6月26日眾議院帝國憲法改正委員會，山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003年)，頁80。木村昌人等合著，《日本の安全保障とは何か》(京都：PHP研究所，1996年)，頁142。

<sup>73</sup> 鈴木尊紘，「憲法第9条と集团的自衛権—国会答弁から集团的自衛権解釈の変遷を見る—」，《レファレンス》，第730号，2011年11月，頁34。

<sup>74</sup> 橫田喜三郎，《自衛権》(東京：有斐閣，1951年)，頁187。

<sup>75</sup> 纈纈 厚，《新日本軍國主義的新階段：從日美安保、美軍整編、惡改憲法的動態分析》(臺北：人間，2009年3月)，頁78-79。

來自敵國主動之攻擊，全然否定防衛自己之權利」，<sup>76</sup> 明確承認日本擁有自衛權，此後日本政府在國會答辯中均肯定日本擁有「非武力之自衛權」。1951年隨著各國與日本簽訂和平條約開始，結束了聯合國占領，此時期日本政府對集體自衛權之概念，係以不同形式加以闡釋說明（相當於上述之個別自衛權共同行使說），並以集體自衛權為依據，認可派遣警察預備隊至海外（以韓戰為主）。

1951年9月簽訂之舊金山和約及舊美日安保條約中，均載明「在國際法上，日本擁有個別及集體自衛權之固有權利」<sup>77</sup>，至1954年自衛隊成立時，更解釋為「日本雖放棄戰爭戰力，但作為一獨立國家，當然擁有固有之自衛權，不僅個別自衛權，也擁有集體自衛權」。<sup>78</sup>

此外，吉田茂首相於1951年10月9日在「眾議院和平條約暨美日安全保障條約特別委員會」中則表示：「既然日本擁有自衛權，採取一切的手段保衛國家之獨立，則屬於自衛權範圍，假若因此而引起戰爭，亦屬無可避免之事」，日本政府對於「日本是否有為自衛而戰之權利」之解釋出現了微妙的變化。<sup>79</sup>

1954年12月22日，日本政府為了將已成立之自衛隊合法化，提出了「必要之最小限度」。時任首相鳩山一郎於參議院預算委員會指出：<sup>80</sup> 「日本擁有自衛權，故擁有自衛所必要最小限度之實力，並非憲法所禁止...憲法第9條所禁止之戰力，係指超越自衛所必要之最小限度」而言，並發表了「自衛隊並不違憲」之政府統一解釋。<sup>81</sup>

### （三）1957年~1960年（新安保條約時期）<sup>82</sup>

<sup>76</sup> 山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003年），頁78。

<sup>77</sup> 塩川喜信，《沖澗と日米安保》（東京：社會評論社，2010年），頁108。

<sup>78</sup> 劉冠劼，「轉變中的日本安全保障政策—反恐特別措施法的探討」，《問題與研究》，第41卷第5期，2002年，頁47。

<sup>79</sup> 吳明上，「日本自衛隊與憲法關係之探討」，《危機管理學刊》，第4卷第1期，2007年3月，頁41。

<sup>80</sup> 日本第35任內閣總理(1954年12月10日至1956年12月23日)，小林弘忠，《歷代首相》（東京：日本社，2008年），頁178。

<sup>81</sup> 山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003年），頁78。

<sup>82</sup> 依據舊美日安保條約內容，不但未載明美國防衛日本之義務，對日本之義務規定亦不明確，僅片面地規定日本必須提供美軍在其領土使用軍事基地之權利（日本學者稱之為片務性）。此外，依據條約第1條規定，美軍駐日以維護遠東之和平與安全為主要目的，因此美軍之出動範圍便顯得廣

日本於 1957 年 5 月 20 日第二次國防會議中決定了「國防基本方針」，此乃日本首次頒布之軍事安全政策，促使日本開始建立自衛隊軍力之質與量，嗣於 1960 年 1 月 19 日簽訂新美日安保條約（同年 6 月 23 日生效）。在舊、新美日安保條約前言中，均確認兩國擁有個別自衛權及集體自衛權。<sup>83</sup>日本國內對於安保體制有兩種主要之批判，但兩者又互相對立，就革新勢力者而言，安保體制所建構之美日軍事同盟違反和平憲法中有關放棄戰爭及不得保持戰力之規定。反之，屬保守勢力之重整軍備論者，主要強調安保條約之不平等性。<sup>84</sup>

在此時期論述集體自衛權之主要特徵有：1、依美日安保條約第 5 條規定，「在日本施政下之領域，若有締約國之一方遭受武力攻擊，危及本國和平及安全，則應遵循本國憲法上規定及手續來應付共同危險。上述應付武力攻擊及結果所採取之行動，須遵循聯合國憲章第 51 條規定立即向聯合國安理會報告。當安理會採取維持和平必要行動時，締約國之行動必須停止」，上揭共同採取行動之際，日本所行使之自衛權，係屬個別自衛權，不構成違憲，本條係針對日本遭遇外來武力攻擊時之共同防衛政策；2、日本受到侵略時，對於防衛日本的美國艦艇之攻擊加以排除，納入自衛範圍；3、「美日安保條約」第 6 條規定，日本提供美國使用軍事基地及對戰鬥行動之經濟援助，不屬武力行使，自不構成集體自衛權之行使等此似有擴大個別自衛權與縮小集體自衛權之概念而使「美日安保條約」正當化之表徵意義。<sup>85</sup>然此條文定位了駐日美軍之戰略角色是以維護遠東地區和平與安全為主，此即有名之「遠東條款」（極東條項）。

---

泛而不明確。然自條約簽訂後，日本國內即不斷有修該或廢棄該條約之批判。1995 年 8 月，日本鳩山首相派遣外相重光葵赴美，向美國提出重新簽訂安保條約之請求，經過一年多之交涉，美日兩國於 1960 年 1 月 19 日簽訂新美日安保條約，又稱「安保改定」。詳見民主主義科學者協會法律部會編，「安保改定 50 年」，日本評論社，法律時報增刊，2010 年，頁 13 以下。

<sup>83</sup> 內容略以：「…兩國が国際連合憲章に定める個別的または集団的自衛の固有の権利を有しているを確認し…」。中野憲志，《日米同盟という欺瞞、日米安保という虚構》（東京：新評論，2010 年），頁 19。

<sup>84</sup> 許介鱗，《日本現代史》（臺北：三民，2002 年），頁 235。

<sup>85</sup> 塩川喜信，《沖澗と日米安保》（東京：社會評論社，2010 年），頁 111。

此時期有關集體自衛權之詮釋，主要以派遣自衛隊至外國領土之議題為討論主軸，且時任首相岸信介之答辯，<sup>86</sup>仍以不禁止集體自衛權為主，但關於行使集體自衛權問題之答辯，卻不多見。<sup>87</sup>

#### (四) 1960~1970 年代

1968 年 8 月 10 日，時任首相佐藤榮作在參議院預算委員會答辯時表示，<sup>88</sup> 如有對駐日美軍之攻擊事件，日本可發動個別自衛權，誠為合憲之舉，日本政府對此立場相當明確，但此時期對於集體自衛權之答辯並不多見；另參據 1972 年決算委員會之資料，日本政府有關集體自衛權概念之定義，大抵於此時期確立，亦即「日本擁有國際法上所稱之集體自衛權，但囿於憲法第 9 條之限制，且超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使集體自衛權」。<sup>89</sup>

#### (五) 1980 年代

此時期因屬冷戰時期，日本與美國之關係更加強化，主要係以個案方式來闡述並非集體自衛權之行使，尤其針對 1980 年代有關海上運輸線防衛問題、提供美軍情報、負擔駐日美軍經費及 1982 年 11 月美日共同統合演習等，均認非屬集體自衛權而係個別自衛權之行使。

1981 年日本政府首次在「政府答辯書」<sup>90</sup>，對集體自衛權明確地統一解釋：「國際法上之主權國家當然擁有集體自衛權，但在憲法第 9 條規定之下，被容許之自衛權，其行使應侷限於保衛我國所必要之最小範

<sup>86</sup> 日本第 37 任內閣總理(1957 年 2 月 25 日至 1960 年 7 月 19 日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008 年)，頁 188。1960 年 1 月簽訂新美日安保條約，但新條約引起日本國內廣大抗議活動，導致後來岸信介內閣被迫總辭。

<sup>87</sup> 鈴木尊紘，「憲法第 9 条と集团的自衛権—国会答弁から集团的自衛権解釈の変遷を見る—」，《レファレンス》，第 730 号，2011 年 11 月，頁 38。

<sup>88</sup> 日本第 39 任內閣總理(1964 年 11 月 9 日至 1972 年 7 月 7 日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008 年)，頁 284。

<sup>89</sup> 第 69 回国會參議院決算委員會提出資料，昭和 47 年 10 月 14 日。村瀨信也，「安全保障に関する国際法と日本法(上)—集团的自衛権及び国際平和活動の文脈で」，《ジュリスト》，1349 号，2008 年，頁 94。

<sup>90</sup> 1981 年 5 月 29 日政府答辯書。此係社會黨稻葉誠一議員針對「集體自衛権」之政府見解，提出質詢，由當時鈴木善幸內閣提出答辯。小池政行，《自衛隊が愛される条件》(東京：朝日新聞，2008 年)，頁 45。瀧澤 厚，《新日本軍國主義的新階段：從日美安保、美軍整編、惡改憲法的動態分析》(臺北：人間，2009 年)，頁 205。

圍，因行使集體自衛權超過此範圍，在憲法上是不被容許的」。<sup>91</sup>

#### (六) 1990 年代

隨著冷戰結束，聯合國之功能受到重視，此時期主要以 1991 年波斯灣戰爭為背景，討論 PKO、聯合國多國籍軍隊及自衛隊海外派遣等相關議題，尤其以參加聯合國多國籍軍隊所涉之問題為甚，並強調自衛隊與美軍共同協力之場合，仍非集體自衛權之行使。

#### (七) 2000 年~2009 年

此一時期，世界各地發生了多起恐怖攻擊事件，日本亦史無前例地派遣自衛隊前往印度洋及伊拉克等地，日本協助美國或美軍之軍事行動，引起諸多憲法問題之批判。此外，日本政府嘗試從各角度積極地研究集體自衛權之相關問題或以擴大解釋方式，以彈道飛彈防禦 (Ballistic Missile Defense, 以下簡稱 BMD) 系統之議題為主。<sup>92</sup> 日本政府認為 BMD 並非集體自衛權之行使，而是以個別自衛權予以闡釋。<sup>93</sup>

#### (八) 2009 年之後

2009 年 9 月 16 日，日本民主黨接下自民黨政權成為執政黨，<sup>94</sup> 時任首相鳩山由紀夫針對駐日美軍自普天間基地搬遷問題上，談及集體自衛權與沖繩問題時答稱，日本政府有關集體自衛權之解釋，承襲以往政府一貫闡述立場，並未因政黨輪替而有所改變。<sup>95</sup>

然而，因日本政府將集體自衛權解釋為「協助他國自衛之武力行為」，所以日本政府之觀點是日本無法援助其他國家遭受外來軍事攻擊之集體自衛行為。但日本如遭受外來軍事攻擊，其他國家前來協防日本，此時是其他國家行使集體自衛權，日本並未因此而行使集體自衛

<sup>91</sup> 中野憲志，《日米同盟という欺瞞、日米安保という虚構》(東京：新評論，2010 年)，頁 186。

<sup>92</sup> 小池政行，《自衛隊が愛される条件》(東京：朝日新聞，2008 年)，頁 134。

<sup>93</sup> 鈴木尊紘，「憲法第 9 条と集团的自衛権—国会答弁から集团的自衛権解釈の変遷を見る—」，《レファレンス》，第 730 号，2011 年 11 月，頁 46。

<sup>94</sup> 日本於 2009 年 8 月 31 日舉行第 45 屆眾議院選舉，民主黨在大選中獲得 308 席之過半席次，擊敗了執政之自由民主黨、公明黨聯合政權而達成了政黨輪替，1955 年以來自民黨之統治遭到中斷。民主黨黨魁鳩山由紀夫在 9 月 16 日臨時國會中當選首相。黃偉修，「日本民主黨的政治領導決策模式與鳩山首相的領導能力」，《問題與研究》，第 50 卷第 2 期，2011 年，頁 75。

<sup>95</sup> 鈴木尊紘，「憲法第 9 条と集团的自衛権—国会答弁から集团的自衛権解釈の変遷を見る—」，《レファレンス》，第 730 号，2011 年 11 月，頁 46。

權，故就美日安保條約觀之，係美國行使集體自衛協防日本，日本卻僅是接受美國軍事協防。

日本是否保有自衛權之問題雖引發爭議，然依通說見解則肯認自衛權之存在。此可從國際法、日本憲法等方面加以說明：<sup>96</sup>

就國際法而言，自衛權受到強調始自非戰公約。根據非戰公約第 1 條規定：「締約國以國際紛爭解決之目的而訴諸於戰爭之行為，認定係不法；且在締約國相互關係間，以全體國民之名，嚴肅地宣言放棄作為國家政策手段之戰爭」。依此規定非戰公約所禁止者，係以國際紛爭解決為目的之戰爭；宣言放棄者，係作為國家政策手段之戰爭，其中並未包括自衛之戰爭。此外聯合國憲章第 51 條規定亦肯認於一定條件下之自衛權，故就國際法規定而言，凡獨立之主權國家皆保有自衛權，日本係一主權獨立之國家，自保有此一國家固有權利。

就日本憲法而言，日本憲法第 9 條規定放棄戰爭、否定交戰權與廢除軍備，依此規定則在無所憑藉以行使自衛戰爭之情況下，是否亦表示日本憲法甚至連國際法所承認之自衛權亦予以放棄？關於此問題，日本學術界雖有正反二種意見，但多數均主張在第 9 條規定下，日本並未放棄自衛權。其理由如下：1、日本憲法並無任何放棄或不放棄自衛權之規定，由於自衛權乃國際法上最基本之國家權利之一，憲法若連自衛權也放棄，則鑑於此權利之重要性，憲法理應有明文加以規定，然而憲法中就此部分並無著墨，由此可斷定憲法並未放棄日本應有之自衛權。2、依據聯合國憲章第 51 條規定，承認會員國之個別自衛權與集體自衛權之固有權利，既然日本身為聯合國會員國自應享有該項權利。3、根據第 9 條規定，日本雖不得發動戰爭，但為國家生存利用戰爭以外之方法以保衛本國，即係合理且可行的。

## 二、日本現今對於集體自衛權之見解

日本政府深刻了解，身為主權國家並根據聯合國憲章第 7 條，日本

<sup>96</sup> 胡樹東，「日本憲法第九條之研究」，國防管理學院法律研究所碩士論文，1996 年，頁 73-74。

擁有行使自衛權之固有權利，但在冷戰時期，日本所採立場係認為行使自衛權將逾越自衛所需之最小限度兵力而違憲，且美國也從未要求日本行使集體自衛支援美國，所以日本採取之自衛行動乃基於捍衛本土與駐日美軍。<sup>97</sup>

另一方面，日本國內各界針對集體自衛權之解釋一直存有諸多爭論，現今國內辯論修憲議題時諸多主張認為，應將集體自衛權解釋為不違反憲法第 9 條，或以修正第 9 條方式允許日本參與聯合國軍事行動，至於美日安保條約則是單方面軍事同盟與集體自衛協定，亦即美國協防日本，但日本並無相同義務協防美國，因此，日本政府將美日安保條約解釋為美國協防日本，不直接碰觸集體自衛權與憲法第 9 條間之爭議，但從美國之角度而言，美國派遣軍隊駐日並簽訂美日安保條約協防日本，其法律依據即聯合國憲章第 51 條集體自衛條款，爰此，就美國而言，美日安保是集體防衛概念下之軍事同盟。<sup>98</sup>

2001 年美國小布希總統上台後極力強化美日聯盟關係，主要參採 2000 年 10 月 11 日美國大選前夕，阿米塔吉 (Richard L.Armitage)<sup>99</sup> 與奈伊 (Joseph J.Nye) 等 16 位重要幕僚團隊所發表之「美國與日本：邁向成熟伙伴關係」研究報告，<sup>100</sup> 該報告強調日本政府憲法解釋禁止集體自衛權之行使，乃是美日同盟合作之一大限制，為了因應新時代安全需求，呼籲日本應行使「集體自衛權」，同時兩國應採取具體措施，將雙方同盟關係從「負擔共有」(burden sharing) 調整為「力量共有」(power sharing)，以提升兩國在同盟關係之對等地位。<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Aurelia George Mulgan, *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (London: Macmillan, 1997), pp.145-146.

<sup>98</sup> 楊永明,《國際安全與國際法》(臺北:元照,2003年),頁63。

<sup>99</sup> 阿米塔吉於 1945 年出生於波斯頓，1973 年自海軍士官退役之後轉往國防部服務，曾參加越戰及擔任西貢使館之軍事顧問。1996 年臺海危機之際，美日兩國重新確認安全保障關係時，阿米塔吉對美國亞太戰略決策亦有重大影響力。吳明上。「美日建立海上聯合防衛的決定：以日本的政治決定過程為中心」，《東吳政治學報》，第 20 期，2005 年，頁 167。

<sup>100</sup> 日本將阿米塔吉與奈伊等人所提之 *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*，稱為「阿米塔吉報告」，該報告被視為小布希政府時期對日政策之藍圖與基本方針。淺井基文，《集團的自衛權と日本国憲法》(東京:集英社,2007年),頁19、199。

<sup>101</sup> 其具體措施包括：(一)重新檢討對日態度，在政治上給予更多尊重；(二)強化美日安全合作關係；(三)處理琉球駐日美軍問題；(四)加強情報分享；(五)協助日本解決經濟問題；(六)外

日本憲法解釋乃禁止行使集體自衛權，只允許行使個別自衛權，即在日本本國受到攻擊時，始得行使自衛權。至於自衛權行使之地理範圍，認為未必限於日本領土、領海和領空，具體地可以達到何種範圍，則應依個別情況而定。但以行使武力為目的而派遣武裝部隊到他國領土、領海和領空之海外派兵問題，一般認為即超越自衛所必要的最小限度，為憲法所不允許。<sup>102</sup>另有學者認為，日本政府對集體自衛權解釋為「日本擁有集體自衛權，但受限憲法第9條，超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使」之立場，有其時代背景與歷史因素，有必要檢討是否變更解釋或設定某些條件之例外情形。<sup>103</sup>

另觀諸2011年日本防衛白書內容，對於集體自衛權之見解卻認為，當與日本關係密切之國家受到武力攻擊時，儘管不是對日本直接攻擊，日本亦有權利動用武力進行反擊。<sup>104</sup>

綜上所述，日本憲法第9條雖規定永久放棄以武力解決國家爭端，惟並未全般否認自衛權。自1950年代以降，日本政府對於集體自衛權之立場與主張，根據聯合國憲章相關規定，日本作為主權獨立國家當然擁有集體自衛權，然囿於憲法第9條之限制，乃超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使集體自衛權。爰此，日本政府迄今所持立場乃將集體自衛權之擁有與行使，加以區分：1、在國際法上，日本作為主權國家，擁有集體自衛權，乃理所當然；2、集體自衛權之行使因憲法禁止，且超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使」。<sup>105</sup>

## 表二、日本政府對於集體自衛權解釋之變遷

---

交方面，鼓勵日本扮演更積極角色。蔡明彥，「日美同盟之發展與抉擇：兼論台灣因應策略」，《全球政治評論》，第4期，2003年，頁99。何思慎、趙建民，「日本外交中有關中國或美國優先之爭論-兼論日、中、台新安全架構」，《問題與研究》，第43卷第1期，2004年，頁94。

<sup>102</sup> 金井 一，《憲法九条国民投票》（東京：集英社，2003年），頁25。小池政行，《自衛隊が愛される条件》（東京：朝日新聞，2008年），頁30、44。

<sup>103</sup> 浜谷英博，「国家主權と憲法」，《防衛法研究》，第35号，2011年，頁102。

<sup>104</sup> 《平成23版 日本の防衛—防衛白書—》（東京：防衛省編），2011年，頁145-146。

<sup>105</sup> 田村重信等，《日本の防衛法制》（東京：内外出版，2008年），頁17。小池政行，《自衛隊が愛される条件》（東京：朝日新聞，2008年），頁45。森 肇志，「国際法における集团的自衛権の位置」，《ジュリスト》，1343号，2007年，頁17。

時期	集體自衛權解釋之變遷及特徵
1945 年～1949 年 新憲法制定時期	新憲法制定時期，對於集體自衛權之解釋尚未有明確闡述。
1950 年～1956 年 韓戰及舊金山和約時期	舊金山和約及舊美日安保條約中，均載明「在國際法上，日本擁有個別及集體自衛權之固有權利」，1954 年自衛隊成立時，解釋為「日本雖放棄戰爭戰力，但擁有固有之自衛權，不僅個別自衛權，也擁有集體自衛權」。
1957 年～1960 年 新安保條約時期	關於集體自衛權之詮釋，主要以自衛隊派遣外國領土為核心。
1960～1970 年代	日本擁有國際法上所稱之集體自衛權，但囿於憲法第 9 條之限制，且超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使集體自衛權。
1980 年代	此時期日本政府對集體自衛權解釋：「國際法之主權國家當然擁有集體自衛權，但在憲法第 9 條規定之下，行使集體自衛權超過此範圍，在憲法上是不被容許」。
1990 年代	此時期以 1991 年波斯灣戰爭為背景，主要討論 PKO、聯合國多國籍軍隊及自衛隊海外派遣等相關議題，強調自衛隊與美軍共同合作之場合，仍非集體自衛權之行使。
2000 年～2009 年	日本政府從各面向積極地研究集體自衛權之問題，尤其以彈道飛彈防禦（BMD）系統之議題為主，並認為 BMD 非集體自衛權之行使，而是以個別自衛權予以闡釋。
2009 年之後	日本政府有關集體自衛權之解釋，仍承襲以往政府

民主黨執政時期	一貫闡述立場，並未因政黨輪替而有所改變。
---------	----------------------

資料來源：本表係筆者參考鈴木尊紘，「憲法第 9 条と集团的自衛権—国会答弁から集团的自衛権解釈の変遷を見る—」一文內容整理而成。

#### 第四節 小結

集體安全制度不僅有助於形成國際政策對抗侵略者，在互動過程中，也有助於增加國家間之信任與合作。一個良好之集體安全體制如果形成，可緩和傳統國際安全中軍備競賽與權力平衡，因集體安全制度之前提，須所有國家放棄使用武力解決爭端，並透過國際機制形成集體安全政策，因此可結合支持維持現狀和平之國家形成共同政策，對抗企圖以武力改變現狀之侵略者，此種以現狀和平為最主要共同價值與利益之集體安全制度，可形成對侵略者強大之嚇阻與制裁力量。

集體安全制度可提供國家彼此協商國際安全政策之機制，增加相互信任程度與合作經驗，在經歷數次國際安全危機處理後，主要國家間可相互瞭解彼此觀點與利益所在，並可使國家將其國家利益與國際安全秩序相結合，亦即穩定之現狀和平與秩序符合大多數國家之利益，使得國家更願意相互合作，以維護國際秩序與安全。

冷戰結束並未能改變國際政治現實環境，聯合國憲章集體安全體系之制度性設計，仍然帶有高度國際權力政治妥協之色彩，造成聯合國集體安全制度產生許多實踐上困難。另一方面，冷戰結束後，無論在區域層級或全球層級所爆發之各起事件，均促使日本尋求加重自身在東亞安全中之角色。舉凡蘇聯瓦解和美日同盟存續疑慮及朝鮮半島與臺灣問題等區域危機，均成為日本國內辯論焦點，且辯論之內容亦因更廣泛的全球安全議題而激化。

自衛權為聯合國憲章第 51 條明文規定屬國家固有權利，因此日本是否可行使集體自衛權一直是戰後之政治爭辯議題。有關自衛權之解釋，日本政府之解釋實為關鍵因素，且係基於當時國際與國內環境影

響，採取有利整體政策執行之解釋方式，在冷戰時期之解釋方式則採取較嚴格之文義解釋，例如自衛權行使或禁止海外派兵等，此乃由於冷戰時期之國際冷戰與國內反對環境使然。

自 1950 年代以降，日本政府對於集體自衛權之立場與主張，根據聯合國憲章相關規定，日本作為主權獨立國家當然擁有集體自衛權，然囿於憲法第 9 條之限制，超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使集體自衛權。另以行使武力為目的而派遣武裝部隊到他國領土、領海和領空之海外派兵問題，一般認為超越自衛所必要的最小限度，亦為憲法所不允許。綜上而論，爰此，日本政府迄今所持立場乃將集體自衛權之擁有與行使，加以區分：1、在國際法上，日本作為主權國家，擁有集體自衛權，乃理所當然；2、集體自衛權之行使因憲法禁止，且超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使」。

本文認為日本現存之最大爭議點，不是集體自衛權有無之問題，而是集體自衛權如何行使之問題，進而與憲法作協調性解釋，日本政府將會因安全保障及戰略需要，以憲法變遷為由改變闡述集體自衛權之論點。

## 第參章 自衛隊海外派兵行動之合憲性議題

1945年8月15日，日本宣布接受波茨坦宣言（The Potsdam Declaration）正式宣告無條件投降，由聯軍統帥部（GHQ）<sup>1</sup>占領日本，自1945年起至1952年間對戰後日本的政治、經濟、社會體制等進行一連串改革，並以「民主化」（Democratization）及「非軍事化」（Demilitarization）為兩大支柱，此深遠影響著日本國家發展與安全防衛政策。

1946年11月3日，日本廢除了「明治憲法」<sup>2</sup>並公布新憲法（以下稱日本憲法），其中第2章納入放棄戰爭之規定，以和平主義為最高理想，世稱「和平憲法」或「非戰憲法」。揆諸全世界迄今做了種種努力想要廢絕戰爭，早於法國1797年憲法與第四、第五共和憲法及德國、巴西等，在第二次世界大戰後許多國家憲法中均設有放棄戰爭之規定，<sup>3</sup>然而大抵僅停留在限制或放棄侵略戰爭。相對地，日本憲法則第一、放棄包含侵略戰爭在內之一切戰爭、武力行使及武力威脅；第二、為貫徹此旨，宣言不保持戰力；第三、否認國家有交戰權。以此三點，擺出前無類例徹底否定戰爭之態度，日本憲法乃是日本國民歷經第二次世界大戰之慘痛經驗後，基於對戰爭之深切反省，故採用和平主義為基本原理，矢言放棄戰爭。<sup>4</sup>

揆諸日本憲法第9條條文內容及其解釋基礎，並未明言放棄自衛權利，且自衛權也是聯合國憲章第51條明文規定國家固有之權利，衍生而來的即是成立自衛隊是否違憲及日本可否行使集體自衛權等問題，成為日本戰後不斷爭辯之議題。爰此，本章首先從二次大戰後日

<sup>1</sup> 占領日本的機構是「聯軍最高司令官總司令部」（General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers，簡稱為GHQ），本文以「聯軍統帥部」稱之。

<sup>2</sup> 在明治時代以前，日本並無立憲主義的成文憲法存在，近代憲法史則始於1889年（明治22年）2月11日公布，次年11月29日實行之『大日本帝國憲法』，史稱「明治憲法」。依明治憲法樹立天皇為主權者，總攬國家政權之政治型態，一切政治權力之根源皆歸於天皇，詳見林明博、石田光義，《憲法要論》（東京：敬文堂，2008年），頁28。

<sup>3</sup> 例如：1946年法國第四共和憲法、1948年義大利共和國憲法、1949年德意志聯邦共和國基本法、1972年大韓民國憲法等。

<sup>4</sup> 蘆部信喜，《憲法》（東京：岩波書店，2003年），頁54。

本制定新憲法之立法過程出發，論述憲法第 9 條與自衛隊之關係，其次，就自衛隊之創設背景、因素及成立歷程分析，復從司法裁判層面切入針對自衛隊海外派兵行動之合憲性問題加以論述，最後分析日本憲法之修正趨勢，多面向探討自衛隊之基本核心問題。

## 第一節 日本憲法與憲法第 9 條之關係

自衛隊海外派兵行動合憲與否，植基於自衛隊與憲法之關係，故先從憲法層次之立法過程探討自衛隊合憲性問題。

### 一、日本憲法之制定過程

1945 年 10 月 9 日幣原喜重郎繼東久邇稔彥接任日本第 31 任內閣總理，<sup>5</sup> 幣原首相在同年 10 月 11 日造訪聯軍統帥部時，聯軍統帥麥克阿瑟提示幣原首相依據波茨坦宣言，日本傳統之社會秩序應加以導正，須將明治憲法予以自由主義化，並指示確保人權之五大改革方向：賦予婦女參政權、促進勞動者工會之結成、教育之民主改革、廢止專制政治及經濟民主化。<sup>6</sup> 日本乃先後於 1945 年 11 月 24 日廢止內務省，12 月 1 日廢止陸軍省及海軍省。<sup>7</sup>

幣原首相得到麥帥授權後，同年 10 月 25 日乃命國務大臣松本烝治設立「憲法問題調查委員會」，專責研究修憲問題，又稱為「松本委員會」。<sup>8</sup> 松本國務大臣依下述原則進行憲法修法工作：(一)對天皇綜攬統治權之大原則不予變更；(二)擴充應經議會決議事項，以削減天

<sup>5</sup> 日本第 31 任內閣總理(1945 年 10 月 9 日至 1946 年 5 月 22 日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008 年)，頁 158。

<sup>6</sup> 隨後，日本廢止了治安維持法(1945 年 10 月 15 日)、制定勞動組合法(1945 年 12 月 18 日)及將婦女參政權納入而修正眾議院議員選舉法(1945 年 12 月 15 日)，詳見石尾芳久等編，《日本近代法 120 講》(京都：法律文化社，1996 年)，頁 251。石川真澄，《戰後政治史》(東京：岩波書店，2004 年)，頁 11。

<sup>7</sup> John Welfield, *An Empire in Eclipse : Japan in the Postwar American Alliance System* (London : Athlone, 1988) ,p.61.

<sup>8</sup> 日本政府設立「憲法問題調查委員會」之目的，在先行調查有無修改憲法之必要，並非即刻要修改憲法。委員長松本國務大臣徵求樞密院議長平沼騏一郎意見後，乃任命憲法學者清宮四郎、宮澤俊義等為委員提供專業意見。許介麟，《日本現代史》(臺北：三民，2002 年)，頁 123。

皇大權；(三)使國務大臣責任及於全部國務，國務大臣則應對議會負責；(四)強化對人民權利與自由之保障，並完整建立對人權侵犯之救濟管道，此又被稱為「松本四原則」。<sup>9</sup>上述(二)及(三)兩項原則，圖謀強化議會對天皇或政府管制，可看出已從君主權力較強之立憲君主制，轉換為議會權力較強之英國式議會君主制。

1946年2月1日，日本《每日新聞》刊出「憲法問題調查委員會」研擬之憲法草案，聯軍統帥部獲悉草案內容梗概後，認與明治憲法內容相去不遠，對其保守內容深感意外，聯軍統帥麥克阿瑟從根絕軍國主義之立場拒絕日本政府所提草案，決定由聯軍統帥部自行草擬日本憲法草案，並於2月3日指示修憲三大原則如下：<sup>10</sup>

(一)保持天皇制度，天皇為國家元首

皇位繼承為世襲，天皇依據憲法規定行使其職務與權能，並依憲法規定，對國民之基本意志負責。<sup>11</sup>

(二)放棄戰爭與軍備，以國家主權所發動之戰爭應予廢止

日本對於以解決國際紛爭為手段之戰爭及為保持自己國家安全手段之戰爭均應放棄。日本之防衛與保護，應委諸目前世界正開始推動之國際崇高理想，絕不允許設立陸海空軍兵力，日本軍隊不得賦予任何交戰權。<sup>12</sup>

(三)廢止日本封建制度

除皇族之外，日本華族權利僅限於現仍生存者一代，華族授予，爾後將不包含任何國民或公民之政治權力。此外，預算制度仿照英國

<sup>9</sup> 山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003年)，頁39。

<sup>10</sup> 此亦被稱為「麥克阿瑟三原則」或「麥帥備忘錄」，進藤榮一、水戸考道編著，《戰後日本政治と平和外交》(京都：法律文化社，2007年)，頁22。石川真澄，《戰後政治史》(東京：岩波書店，2004年)，頁20。

<sup>11</sup> Emperor is at head of the state. His succession is dynastic. His duties and powers will be exercised in accordance with the Constitution and responsive to the basic will of the people as provided therein.

<sup>12</sup> War as a sovereign right of the nation is abolished. Japan renounces it as an instrumentality for settling its disputes and even for preserving its own security. It relies upon the higher ideals which are now stirring the world for its defense and its protection. No Japanese Army, Navy, or Air Force will ever be authorized and of belligerency will ever be conferred upon any Japanese force.

制度編列。<sup>13</sup>

此時以幣原為首之日本統治階層才深刻體認，若要維持天皇制度且護持國體，則須斷然「放棄戰爭」並確立和平主義，於是在 1946 年 2 月 22 日內閣會議中決定接受聯軍統帥部所提之「麥帥草案」。<sup>14</sup> 日本政府於 1946 年 11 月 3 日公布新憲法，自 1947 年 5 月 3 日起施行。<sup>15</sup> 在戰勝國之權勢下，聯軍統帥麥克阿瑟所提草案，最後成為日本憲法之基本架構，該部憲法也因此被譏為「麥克阿瑟憲法」。<sup>16</sup>

## 二、憲法第 9 條之成立經緯

和平主義原理為日本憲法所採之背景，包括 1941 年 8 月大西洋憲章（非軍事化原則），1945 年波茨坦宣言（否定軍國主義者之勢力、粉碎其遂行戰爭之能力、軍隊解除武裝），1946 年麥克阿瑟備忘錄（放棄戰爭、不保持軍隊、否認交戰權）等國際動向，特別是以美國為中心之聯合國運作，加上日本方面也有此意向反映等等，尤其日本憲法制定當時，幣原首相之和平主義思想被認為是造成麥克阿瑟備忘錄之端緒。<sup>17</sup>

日本憲法有關安全保障問題，在其前言中闡述：日本「信賴愛好和平的各國國民之公正與信義，決心以此維護日本之安全與生存」。可解為日本人想以國際中立之立場遂行和平外交，依賴聯合國安全保障。此種構想雖遭批評是依靠外力之想法，但日本憲法之和平主義，並非消極地要求外國來保護本國安全，而是提供和平構想或針對國際

<sup>13</sup> The feudal system of Japan will cease. No rights of peerage except those of the Imperial family will extend beyond the lives of those now existent. No patent of nobility will from this time forth embody within itself any National or Civic power of government. Pattern budget after British system.

<sup>14</sup> 山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003 年），頁 40。

<sup>15</sup> 日本新憲法是「民定憲法」，在前言中表明它是國民所制定，而主權屬於國民全體，天皇只是國家象徵，其地位係基於日本國民之總意志，又為新憲法所明定，和明治憲法性質屬「欽定憲法」，天皇權力至高無尚之基本原則完全相反。就法理而言，日本新憲法是建立在一個和明治憲法完全不同的基礎上，型式雖相連但基本精神卻完全相反，故日本學者稱新憲法之制定為「無流血革命」，以表明此一日本立國根本大法重大變革之事實，陳水逢，《日本現代史》（臺北：商務印書館，1988 年），頁 55。

<sup>16</sup> 長尾龍一，《思想としての日本憲法史》（東京：信山社，1997 年），頁 170。

<sup>17</sup> 吉田善明，《日本國憲法論》（東京：三省堂，2005 年），頁 46。

紛爭和緩及對立提出意見，要求採取積極行動，以促進和平之實現。易言之，乃在採取積極行動中獲得日本國民之和平與安全保障。<sup>18</sup>

日本和平憲法特殊之處在於，它是全世界唯一明文規定放棄以戰爭解決國際爭端之手段，且不保有陸海空軍及其他戰爭力量之憲法。麥克阿瑟在日本憲法通過後，認為憲法第 9 條是聯軍統帥部占領當局對日本與人類傑出貢獻之一，讚揚第 9 條是「人類演化之又一前進步驟，受此影響，世界各國為共同防止戰爭，將發展出一個更高地國際社會與政治道德準則」，並認為日本憲法已立下典範，應為世界各國所效法。<sup>19</sup>

然至 1947 年中期，美國逐漸改變對日政策，遂有重新武裝日本之想法，俟 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發後，更積極要求日本重建軍備，以協助美國鞏固太平洋地區防線，此時日本憲法第 9 條卻又成為美國亞洲政策及戰略部署之絆腳石。

### 三、憲法第 9 條之重要意涵

日本憲法第 2 章「放棄戰爭」中僅第 9 條一條條文，將憲法前言所宣示之和平國家理念，具體地涵攝於條文。憲法在前言中，闡明對安全之看法：

「日本國民冀望永久和平，深知支配人類關係之崇高理想，信賴全世界愛好和平民族之正義與信念，決心維護吾等安全與生存。

吾等希冀在國際社會中占有光榮地位，致力維護和平，根除世上專制與奴役、壓制與偏見。吾等堅信全世界人民均應免於恐懼與匱乏，享有在和平中生存之權利。」

憲法第 2 章第 9 條條文內容如下：

「日本國民誠意希求以正義與秩序為基礎之國際和平，永久放棄以國權發動之戰爭，以武力威嚇及行使武力，作為解決國際紛爭之手

<sup>18</sup> 蘆部信喜，《憲法》（東京：岩波書店，2003 年），頁 55-56。

<sup>19</sup> 顏顯厚，《新日本軍國主義的新階段：從日美安保、美軍整編、惡改憲法的動態分析》（臺北：人間，2009 年），頁 68-69。

段。

為達成前項目的，不保持陸海空軍及其他戰力。國家之交戰權，不予承認。」<sup>20</sup>

此條文是影響日本戰後外交與安全政策最具關鍵性之法律條文。依本條規定日本不能建立任何形式或實質之軍隊，對日本戰後外交與安全保障政策影響尤其深遠，戰前之陸軍省、海軍省等軍事機關及組織均遭廢止，從制定當時起迄今均為爭論焦點。各國憲法中規定不為侵略戰爭雖不無前例，但宣言不以武力解決紛爭，實以日本憲法為濫觴。

條文中有兩個重點，一項是放棄戰爭，另一項是廢除軍備，以下針對條文中所稱「戰力」及「國家交戰權」部分，探究如下：

#### (一)戰力問題<sup>21</sup>

關於日本是否保有自衛戰力之問題，與第9條第2項前段規定「為達成前項目的，不保持陸海空軍及其他戰力」有著密切關係。此處所稱「戰力」其內涵為何？因與自衛隊之合憲性問題有所關連而備受爭論：

##### 1、採嚴格解釋者

乃是將一切可能對戰爭有用之潛在能力，均解釋為「戰力」。舉凡軍事生產、航空機、港灣設施等均屬戰力範疇，惟此說範圍似乎太過於廣泛。

##### 2、採寬鬆解釋者

將戰力解釋為一般軍隊及國家緊急之際，具有轉換為軍隊實力之部隊。所謂軍隊是以具有實力對抗外敵之攻擊，俾以防衛國土為目的而建立人與物之組織體。<sup>22</sup>

<sup>20</sup> 原文如下：「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」

<sup>21</sup> 加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》（東京：南窓社，1998年），頁201。

<sup>22</sup> 浅井基文，《集团的自衛権と日本国憲法》（東京：集英社，2007年），頁166。

憲法第 9 條第 2 項規定「為達成前項目的」之解釋，連帶影響本項之戰力不保持之意義。因本條第 1 項對於戰爭之放棄已區分成「戰爭絕對放棄」與「戰爭相對放棄」，而連帶銜接本項戰力不保持之意義。若採前者，因已否認一切之戰爭、武力行使與武力威脅，因此，第 2 項之戰力不保持乃意味著不保有一切之戰力，因而認為超越警察力之防衛力或自衛力的存在是不容許的。而採行後說者，又可分為以下二說：

第一說：就採取第 9 條只放棄侵略戰爭之多數說法，條文中之「為達到前項目的」，應解釋為「為了國際和平不進行侵略戰爭」。因此所規定之「不保持戰力」之意義，是指不保持發動侵略戰爭之戰力，並非排斥「為了自衛之防衛力」。

第二說：雖然第 9 條第 1 項採取區分侵略戰爭與自衛戰爭，而第 9 條只否定侵略戰爭，但從第 2 項之目的為「為了達成前項目的（不進行侵略戰爭）」，而其手段為第 2 項「不保持陸海空軍及其他戰力」。從而以「法律之目的」與「為了達成法律目的之手段」兩者之關聯性加以探討，則目的是限定的，但為達成目的之手段從採取保障之目的論觀點出發，即採取一切戰力之認識，其預設立場不可能預先採取區別究竟何者是「為了自衛之戰力」或「為了侵略之戰力」之認知，亦即從戰力之前理解及目的與手段無條件開放性格說明第 2 項之意義。因而此說之發展與「戰爭絕對放棄」有相同之結論，從而放棄一切戰力之保持。

然而第一說之解釋，在理論上雖有其長處，但事實上也有欠妥適性。如同第二說之批評將戰爭劃分成侵略目的戰爭與自衛目的戰爭，雖具某種價值意義，但手段之達成上卻有其困難度，將侵略戰爭與自衛戰爭所使用之軍隊，預先區分成「侵略軍」與「自衛軍」，實有其困難度。此乃由於同一軍隊要視其機能如何，一般而言，要視其國家之權利性格而定，其國家權力如為愛好民主和平，則其軍隊當為自衛軍；如為侵略之帝國主義，則其軍隊將成為意識型態之工具，無疑成為侵

略軍。因此本項所指「戰力」為何之問題，尤以戰力之規模特別是問題所在，且與自衛隊之合憲性問題有所關聯因而爭議不斷。

依上述說明，日本學界係採嚴格解釋說，惟政府方面吉田茂首相於1952年11月25日在參議院預算委員會時，將「戰力」統一解釋「指具備足以執行近代戰爭之裝備和組織」，顯採寬鬆解釋，<sup>23</sup> 並明確表示「保安隊及警備隊不算是『戰力』」。<sup>24</sup>

日本國民大部分認為自衛隊事實上已是軍隊，世界各國也都認為自衛隊具軍隊性質，日本自衛隊固然不擁有核武器，但其整體防衛力量已列居世界前茅，儼然是現代化軍隊，但故意避開「軍隊」名稱，主要原因仍是避免觸碰憲法第9條引起更大爭論。

## (二) 國家交戰權

第9條第2項規定「國家之交戰權，不予承認」。本條所規定之「交戰權」意義為何？據此，日本有二種不同見解：第一、將交戰權解釋為「交戰國在進入戰爭狀時，為國際法所認定之權利」；第二、依其文字將交戰權解釋為「交戰之權利」。

### 1、國家行使戰爭之權利說

此說主張，所謂交戰權乃是國家行使之權利，即主權國家所擁有訴諸戰爭之固有權利。若將交戰權解釋為「交戰國之權利」則所謂「不承認交戰國之交戰權」其意義即成為：僅不承認日本在作為交戰國時，於國際法上所具有之權利而卻承認日本有發動戰爭之權利。但承認國家有行使戰爭成為交戰之情況下，卻反而否認國家作為交戰國時，在戰時國際法上應有之權利，在理論上乃極明顯之矛盾。<sup>25</sup>

### 2、交戰國之權利說

此說主張，所謂交戰權乃國家作為交戰國而有國際法上各項權

<sup>23</sup> 山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003年），頁78。

<sup>24</sup> 加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》（東京：南窓社，1998年），頁152。

<sup>25</sup> 日本學者贊成憲法第9條者，首推橫田喜三郎，參閱其著《自衛權》（東京：有斐閣，1951年），頁61-62。

利。此包含交戰國相互間適用交戰法規之規定，及交戰國與中立國關係上所擁有之權利。<sup>26</sup>

綜上所述，自衛權係獨立國家固有之權利，日本憲法既未明文否認自衛權，擁有自衛權自無疑義。至於自衛權之行使，因第 9 條規定放棄戰爭、廢棄軍備及否認交戰權，故不能依戰爭與武力行使之方式行使自衛權，因此自衛權之行使受到限制。誠此，可獲致以下結論：日本擁有自衛權，但此自衛權附有「非武力之自衛權」或「不依武力之自衛權」之限制，然而韓戰爆發後，日本政府則改主張為，若未至遂行戰爭程度之自衛力亦當然擁有。<sup>27</sup>

日本政府對於憲法第 9 條有關自衛權所採見解，自憲法制定當時起至今已具有相當變化，其特色乃是因應國際政治之動向所採取之政策轉換，因而就其論點之變化內容相較於法理探討顯示出濃厚之政治意向。根據以上論述作為國家基本權利之自衛權，日本憲法第 9 條並未直接否認其存在，但從其固有之自然權利考查，可肯定基於自衛權所發動之自衛權戰爭及自衛戰力之正當性。<sup>28</sup> 此外，從國際法上之實踐，非戰公約及聯合國憲章雖然一致譴責以戰爭作為國家決解紛爭之手段，但在自衛權作為國家基本權利方面皆未予否認。故聯合國憲章第 51 條規範自衛權之行使程序要件，對於日本此一具有國際法明文化特質之憲法而言，承認並支持憲章所揭櫫之原則與精神，自不待言。

## 第二節 自衛隊與憲法第 9 條之關係

日本於 1946 年 11 月 3 日公布新憲法，自翌(1947)年 5 月 3 日施行。然 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發，東亞安全環境產生劇烈變化，深深地影響了美國與盟軍之戰略思維，亦是日本再軍備之重要契機，實為日

<sup>26</sup> 蘆部信喜，《憲法》(東京：岩波書店，2003 年)，頁 83。

<sup>27</sup> 加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》(東京：南窓社，1998 年)，頁 198。

<sup>28</sup> 淺井基文，《集團の自衛權と日本国憲法》(東京：集英社，2007 年)，頁 174。

本建構戰後防衛政策與東亞安全政策之關鍵點，<sup>29</sup>爰從自衛隊成立背景、歷程及其與憲法第 9 條間之核心關係加以探討。

## 一、自衛隊之成立背景

韓戰爆發時，美國政府因擔心戰事擴大及共產主義擴張，便將駐日美軍派往朝鮮半島馳援，致使日本防衛出現漏洞，麥克阿瑟將軍為了填補防衛真空狀態，擬將日本轉化為支援韓戰之後勤基地，於 1950 年 7 月 8 日交付首相吉田茂一封「關於強化日本警察力量之書簡」，<sup>30</sup>要求日本重新武裝。案經日本政府內閣會議決定，於同年 8 月 10 日公布「警察預備隊令」，說明成立目的係為了補充警察力量，故成立「警察預備隊」，以擔負日本治安警備及自身之防衛工作。<sup>31</sup>

然 1952 年，警察預備隊改組為「保安隊」。至 1954 年 7 月，日本制定「防衛廳設置法」與「自衛隊法」，將「保安隊」改組為「自衛隊」，日本陸上自衛隊、海上自衛隊與航空自衛隊於焉成立。

## 二、自衛隊之成立歷程

日本再軍備之發展過程，可區分「警察預備隊」、「保安隊」及「自衛隊」三階段，以下分別析述日本自衛隊之成立歷程與發展經過：

### （一）警察預備隊階段<sup>32</sup>

第二次世界大戰日本無條件投降後，在聯軍統帥部對於被占領國採取「非軍事化」政策下解除日本武裝，因此日本成為無軍備狀態之

<sup>29</sup> 許多東亞國家在以圍堵為核心理念之「杜魯門主義」(Truman doctrine) 下，與美國簽訂雙邊軍事防衛聯盟，包含日本、南韓、菲律賓、澳洲、紐西蘭及中華民國等國。楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 18。

<sup>30</sup> 內容要旨如下：「日本政府成立 7 萬 5 千名之警察預備隊及將海上保安廳人員從 1 萬名增加至 1 萬 8 千名」，黑川雄三，《近代日本の軍事戰略概史》(東京：芙蓉書局，2003 年)，頁 243。

<sup>31</sup> 增田 弘，《自衛隊の誕生》(東京：中公新書，2004 年)，頁 18。

<sup>32</sup> 警察預備隊甫成立時，當時之日本社會黨代表鈴木茂三郎認為警察預備隊違反憲法第 9 條而無效，直接向日本最高裁判所提起訴訟，然最高裁判所以本案屬抽象之違憲審查而非具體違憲審查而認定起訴不合法。參閱野中俊彥、江橋 崇編著，《憲法判例集》(東京：有斐閣，2004 年)，頁 222。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003 年)，頁 239。

被占領國。為填補駐日美軍開赴朝鮮戰場而造成日本防衛上之漏洞，聯軍統帥麥克阿瑟於 1950 年 7 月 8 日交付吉田茂首相一封「關於強化日本警察力量之書簡」，要求日本政府旋即成立 7 萬 5 千名之「警察預備隊」及將海上保安廳人員從 1 萬名增加至 1 萬 8 千名並改為「海上保安隊」，以確保日本本土秩序維護與海岸安全，重新武裝問題已正式展開，日本政府遂於 1950 年 8 月 10 日發布「警察預備隊令」，正式成立「警察預備隊」，以擔負日本治安警備及自身之防衛工作。<sup>33</sup>

創設之初不以自衛隊或軍隊名稱而以警察預備隊稱之，其原因有三：第一為二次大戰之失敗經驗，日本國民心中普遍存在著反戰心理，排斥軍隊存在；第二是假若朝鮮半島戰爭中倉促成立軍隊，則恐將日本捲入戰事；第三是周邊國家對於日本軍國主義復甦之疑慮，<sup>34</sup> 另吉田茂首相於 1950 年 7 月 30 日亦曾表示「警察預備隊並非軍隊」。<sup>35</sup> 此警察預備隊就法律制度上而言係等同警察機關，配備以美式輕型裝備為主，由美軍顧問予以管理及訓練，並於日本總理府下設置警察預備隊本部，全國共分為 4 個管區。<sup>36</sup>

1951 年 1 月 25 日，美國國務卿杜勒斯(John Foster Dulles)訪問日本，會晤吉田茂首相時要求日本應重新建立武裝，於是日本開始意識到本土防衛不可能完全依賴美國，因此除了建構美日安保條約外，吉田茂首相秘密地承諾將成立相當軍隊程度之保安隊。<sup>37</sup>

吉田茂首相以提供美軍使用軍事基地為條件，於 1951 年 9 月 8 日與美國簽訂「舊金山和約」，使日本回復獨立地位；同日美日兩國依據

<sup>33</sup> 警察預備隊令第 1 條(目的)：「この政令は、わが国の平和と秩序を維持し、公共の福祉を保障するのに必要な限度内で、国家地方警察及び自治体警察の警察力を補うため警察予備隊を設け、その組織等に関し規定することを目的とする」。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003 年)，頁 81。奥平康弘，《いかそう日本国憲法》(東京：岩波書店，1995 年)，頁 61-62。

<sup>34</sup> 吳明上，「從民意調查分析日本自衛隊的功能」，《危機管理學刊》，第 8 卷第 1 期，2011 年 3 月，頁 77。

<sup>35</sup> 1950 年 7 月 30 日參議院本會議吉田茂首相發言。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003 年)，頁 80。

<sup>36</sup> 小池政行，《自衛隊が愛される条件》(東京：朝日新聞，2008 年)，頁 60。

<sup>37</sup> 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 18。

舊金山和約第 6 條規定，在舊金山美軍第六司令部締結「美日安保條約」，使日本成為美國在遠東之軍事基地，並將沖繩等地交付美國託管；而美國則期待日本逐漸增強自衛力，因此，日本雖未完全獲得主權獨立，但得以在美國保護下全力發展經濟。<sup>38</sup> 從上述兩條約觀察，韓戰後美國改變過去對日本採取解除武裝之政策，美國實質上已放棄戰後所簽訂舊金山和約之所有主張，對日政策採取積極促使日本再軍備化。

日本雖未參加韓戰，但美國從韓戰經驗深刻瞭解到，日本在東亞圍堵蘇聯共產擴張政策中之戰略地位與重要性，不僅是地緣政治之戰略價值，日本在工業與經濟力量兩方面之重要貢獻，更是西方集團抗拒蘇聯勢力之重要支柱，此乃美國與日本簽訂美日安保條約之重要政經與安全戰略背景，而日本也充分認知美國對於日本角色之重視，吉田政府也因此順勢推動美日安保條約，引介美軍力量保護日本本土安全，使日本得以在戰後專注於經濟復興工程。<sup>39</sup>

自 1950 年 8 月 10 日警察預備隊成立時起，至 1952 年 10 月 25 日將警察預備隊改組為保安隊為止，此為日本再軍備之第一階段。

## （二）保安隊階段

吉田茂首相自 1951 年舊金山和約簽訂後，逐步加強防衛力，首先成立「保安廳」與「保安大學校」<sup>40</sup>，以實現他所企圖之「相當軍隊程度之保安隊」。而美日安保條約前言中敘及，日本之國土防衛除暫時由駐日美軍協助外，並期待日本將來對於直接或間接之侵略，能藉逐次加強防備方式，擔負起自行防衛責任。此外，1952 年 5 月 1 日因日本

<sup>38</sup> 1948 年初，美國為了實現冷戰政策，計畫使日本成為其在東亞之反共保壘和軍需工廠，因此決定放棄以中、美、英、蘇四國共同和日本簽訂講和條約方式。1951 年 9 月 8 日在最大戰爭受害國中國和韓國缺席情況下，由包括日本在內之 49 個國家在美國舊金山簽署對日和平條約，並於 1952 年 4 月 28 日生效，美日兩國也在同日締結「美日安保條約」。原彬 久，《國際關係學講義》（東京：有斐閣，2006 年），頁 209。

<sup>39</sup> 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 18。

<sup>40</sup> 昭和 27 年 8 月 1 日保安庁の付屬機關として「保安大校」として設置。昭和 29 年 7 月 1 日「防衛大校」に改名。

發生「五一勞動節」暴動，美日雙方深感僅憑警察預備隊之防衛力量，尚不足以應付國內發生之事變，乃於 8 月 1 日將舊海軍時期機動掃雷部隊招納於警察預備隊後，與海上保安隊統合。此外，在美日安保條約及國內事變之促使下，遂有創設保安隊之構想，嗣於 1952 年 10 月 15 日依據「保安廳法」之規定，<sup>41</sup> 將警察預備隊擴充發展為 11 萬人之「保安隊」，海上警備隊則有 7 千 5 百人，同隸屬保安廳管轄。<sup>42</sup>

保安廳法取代過去警察預備隊令，將「警察預備隊」改組為「保安隊」，並明定保安廳之成立目的係以維持日本國家之和平與秩序，及保護人民生命及財產；而其任務為：1、在特別之必要場合時管理行動部隊，及實行相關聯之事務；2、配合實施海上警備救難事務為主要任務。至於何謂特別之必要場合，則並未明文規定。依保安廳法第 4 條規定，新創設「警備隊」作為實施海上警備救難事務之組織，亦即現今之「海上自衛隊」前身。依保安廳法第 5 條規定，在防衛日本之任務分擔方面，陸上即以保安隊為主，海上任務則由警備隊負責從事各項任務。<sup>43</sup>

美日安保條約明確要求日本增強自己之「防衛責任」，似已表明日本具有自衛權，成立保安隊亦顯示日本重建軍備武力，然而吉田茂首相於 1952 年 11 月 25 日明確表示「戰力指具備足以執行近代戰爭之裝備及組織」、「保安隊並非戰力」<sup>44</sup>。自 1952 年 10 月 25 日改組保安隊開始，至 1954 年 7 月 1 日正式成立自衛隊為止，為日本再軍備之第二階段。

### （三）自衛隊階段

<sup>41</sup> 昭和 27 年法律第 265 号。

<sup>42</sup> 小池政行，《自衛隊が愛される条件》（東京：朝日新聞，2008 年），頁 61。

<sup>43</sup> 保安廳法第 4 條(保安廳之任務)：「保安廳為維持我國之和平與秩序、保護人民生命及財產，在特別之必要場合管理行動之部隊，營運以及實行與此相關聯之事務，並同時以實施海上警備救難事務為任務。」保安廳法第 5 條(保安隊及警備隊)：「在陸上以保安隊為主體，在海上則以警備隊為主體，實施各種任務。」

<sup>44</sup> 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定」(1954 年 5 月 1 日条約 6 号)。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003 年)，頁 83。

1954年1月，吉田茂首相在國會施政方針演說中表示，將修正保安廳法及創設具陸海空性質之自衛隊，賦予對應來自外國勢力侵略之任務。<sup>45</sup> 同年5月1日美國與日本簽訂「美日相互防衛援助協定」(Mutual Security Act, 簡稱MSA協定)。根據MSA協定第8條規定，日本須增強自身之防衛力。<sup>46</sup>

同年6月9日因保安廳法全面修正，公布了「防衛廳設置法」<sup>47</sup>及「自衛隊法」<sup>48</sup>，將保安廳改為「防衛廳」，專門管理自衛隊之各種事務，並將保安隊改編為「自衛隊」，於1954年7月1日正式成立日本陸、海、空自衛隊，員額定為陸上自衛隊15萬人、海上自衛隊1萬5,808人、航空自衛隊6,287人。<sup>49</sup>嗣於1956年7月制定「國防會議組織架構法」，成立「國防會議」，負責規劃日本國防政策，並於次(1957)年5月20日召開第二次國防會議中決定了「國防基本方針」。<sup>50</sup>

依據防衛廳設置法第4條規定，自衛隊任務為：「管理及營運陸上自衛隊、海上自衛隊和航空自衛隊及其有關事務」。另依自衛隊法第3條規定，其任務為「守護日本國土之和平獨立，確保國家安全，以防衛本國不受外國直接侵略及間接侵略為主要任務...」，正面揭櫫了自衛隊防衛目的，但也因此在日本國會引起自衛隊是否為軍隊之激烈論爭。

日本政府在再武裝過程中，透過憲法解釋首先將「警察預備隊」視為「警察力量之補充」，進而將「保安隊」視為「不具備遂行進代化戰爭之能力」，最後將「自衛隊」解釋為「為了自衛必要之最小限度之能力」，逐步將防衛力合法化，以建構日本之防衛力量。<sup>51</sup>故有關

<sup>45</sup> 木村昌人等合著，《日本の安全保障とは何か》(京都：PHP研究所，1996年)，頁153。

<sup>46</sup> 1952年11月25日參議院預算委員吉田茂首相發言。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003年)，頁82。淺井基文，《集團的自衛權と日本國憲法》(東京：集英社，2007年)，頁174。

<sup>47</sup> 昭和29年6月9日法律第164号；最近一次以平成21年6月3日法律第44号修正為「防衛省設置法」。

<sup>48</sup> 昭和29年6月9日法律第165号；最近一次修正：平成22年12月3日法律第65号。

<sup>49</sup> 前田哲男，《自衛隊変容のゆくえ》(東京：岩波書店，2007年)，頁8。

<sup>50</sup> 木村昌人等合著，《日本の安全保障とは何か》(京都：PHP研究所，1996年)，頁154。

<sup>51</sup> 増田 弘，《自衛隊の誕生》(東京：中公新書，2004年)，頁3。

自衛隊之法律地位，乃成為戰後初期日本國內政治辯論之焦點問題，自民黨認為自衛隊並未違反憲法第 9 條規定，但另一派以反戰觀點為出發點之社會黨，卻認為自衛隊並不符合憲法第 9 條第 2 項之放棄陸海空軍規定，因此戰後日本自衛隊與防衛政策之發展深受當時日本政黨與民意之影響。<sup>52</sup>

有關日本防衛費與自衛隊預算，1976 年 10 月 29 日三木武夫首相訂定「防衛計畫大綱」後，<sup>53</sup> 於同年 11 月 5 日閣議決定，防衛預算支出限定在國民生產總值 GNP 1% 以內。然此原則自 1987 年 1 月起於中曾根康弘首相任內首次突破上開 1% 之目標後，予以推翻。<sup>54</sup> 2010 年日本防衛預算支出仍維持於 0.98%，就國防預算之 GNP 比%，全世界排行第 35 位。但就國防預算額則排行全世界第 4 位。<sup>55</sup>

### 三、自衛隊之成立依據

日本政府為配合 MSA 協定第 8 條內容須增強自身之防衛力，於 1954 年 6 月 9 日公布「防衛廳設置法」與「自衛隊法」，同年 7 月 1 日生效，已如前所述，而上開兩項法律係防衛日本之重要法律基礎，合稱為防衛二法。爰臚列說明如下：<sup>56</sup>

#### (一)防衛廳設置法

防衛廳原隸屬內閣府中央官廳之直屬單位，負責制定日本整體防衛政策，為內閣總理大臣防衛政策之諮詢機關，扮演著相當重要之角色。有關「防衛廳設置法」內容重點如下：

1、本法之目的係以防衛廳所掌事務範圍及權限，且足以有效遂行任務

<sup>52</sup> 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 18。

<sup>53</sup> 日本第 41 任內閣總理(1974 年 12 月 9 日至 1976 年 12 月 24 日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008 年)，頁 214。

<sup>54</sup> 石川真澄，《戰後政治史》(東京：岩波書店，2004 年)，頁 155。

<sup>55</sup> 上田愛彥等編著，《國際安全保障データ 2011-2012—數字で読む明日の世界—》(東京：鷹書房弓，2011 年)，頁 87。

<sup>56</sup> 黑川雄三，《近代日本の軍事戰略概史》(東京：芙蓉書局，2003 年)，頁 246。

之組織。(第1條)

- 2、防衛廳長官為防衛廳最高首長，由國務大臣充任，受內閣總理大臣之指揮監督，負責統籌督導統括性廳務及所屬職員任免。(第3條)
- 3、防衛廳以守護日本和平與獨立，確保國家安全為目的，為行使該目的，以管理及營運陸、海、航空自衛隊等相關事務為其任務。(第4條)
- 4、關於自衛隊之任務、部隊、機關組織、編成及自衛隊指揮監督、行動及其權限，據以制定自衛隊法。(第6條)

## (二)自衛隊法

日本政府於1954年6月9日公布「自衛隊法」，其中自衛隊之目的明確規定如下：「保護我國之和平與獨立，保障國家安全，對於直接侵略與間接侵略，以防衛我國為主要目的，必要時並維持公共秩序」。由於牽涉憲法問題，因此在制定時格外小心謹慎，但施行以來衍生之爭議不斷。爰將自衛隊法重要內容摘要如下：

- 1、本法以訂定自衛隊之任務、部隊、機關組織、行動及權限和隊員身分為目的。(第1條)
- 2、守護日本國土之和平獨立，確保國家安全，以防衛本國不受外國直接侵略及間接侵略為主要任務。(第3條)
- 3、內閣總理大臣代表內閣對自衛隊有最高之指揮監督權。(第7條)
- 4、自衛隊最高首長受內閣總理大臣之指揮監督，統理自衛隊隊務。但對於受陸上幕僚長、海上幕僚長及航空幕僚長監督之部隊及機關，指揮監督權委由各自幕僚長遂行。(第8條)

「自衛隊法」規定陸、海、空自衛隊之具體組織、編裝、自衛隊員之身分及自衛隊行動權限等，1954年在組織法（防衛廳設置法）及作用法（自衛隊法）方面均已建構完備。

依2011年日本之防衛白書資料顯示，<sup>57</sup>目前自衛隊自衛官編制24

<sup>57</sup> 《平成23版 日本の防衛—防衛白書—》（東京：防衛省編，2011年），頁527。

萬 7,746 人，實際員額 22 萬 7,950 人，充足率為 92.0%。其中陸上自衛隊編制(定員)為 151,641 人，實際員額(現員)為 140,278 人，充足率為 92.5%；海上自衛隊編制為 45,518 人，實際員額為 41,755 人，充足率為 91.7%；航空自衛隊編制為 47,123 人，實際員額 42,748 人，充足率為 90.7%；統合幕僚監部等編制為 3,464 人，實際員額為 3,169 人，充足率為 91.5%。

表三、日本自衛隊之編制及現員

區分	陸上 自衛隊	海上 自衛隊	航空 自衛隊	統合幕僚 監部	合計 (人 / %)
編制數	151,641 人	45,518 人	47,123 人	3,464 人	247,746 人
現員數	140,278 人	41,755 人	42,748 人	3,169 人	227,950 人
比率	92.5%	91.7%	90.7%	91.5%	92.0%

資料來源：《平成 23 版 日本の防衛—防衛白書—》(東京：防衛省編，2011 年)，頁 527，時間至 2011 年 3 月 31 日止。

有關現役兵力情形，日本於全世界排行第 18 位；另現役兵力占總人口比率部分，日本以 0.2% 排行第 34 位，而 2010 年之國防預算額，則排行第 4 位(前 3 名依序為美國、中國、英國)。<sup>58</sup>

### (三) 「防衛廳」升格為「防衛省」之戰略意涵

日本於 2002 年公布之防衛白書即首次提出規劃將防衛廳升格為「省」之構想，同年 12 月聯合執政之三黨對此議題均已達成共識。2007 年 1 月 9 日，日本政府順利將「防衛廳」(Defense Agency)升格為「防衛省」(Ministry of Defense)，成為中央省廳之一，具有法定地位，與外務省等部位階相同，其組織權限及功能獲得顯著提升，更突顯日本防

<sup>58</sup> 上田愛彥等編著，《國際安全保障データ 2011-2012—数字で読む明日の世界—》(東京：鷹書房弓，2011 年)，頁 87。

衛已跨出二次大戰後之框架。<sup>59</sup> 2007年修正之防衛省設置法，修正要點如下：

- 1、將法律名稱由「防衛廳設置法」修正為「防衛省設置法」。
- 2、防衛廳由內閣中央官廳直屬單位，升格為獨立省廳之「防衛省」。
- 3、主官名稱由「防衛廳長官」修正為「防衛大臣」。<sup>60</sup>
- 4、協助國際和平活動由自衛隊的附隨任務修改為基本任務。

升格後之防衛省相較於防衛廳之不同，可從提出召開內閣會議之權力、提出預算及制定省令等方面加以說明：<sup>61</sup>

首先是提出內閣會議之權限，升格防衛省後，允許防衛大臣直接向內閣提出召開內閣會議之要求。在防衛廳時期，如欲向國會提出法案、制定政令或自衛隊之重要活動等，皆無法直接提出閣議之要求，仍須透過內閣總理大臣才能實施；升格後則無須再經由內閣總理大臣，有助於面臨各種緊急事態時，能更迅速確實地因應。

其次，在預算提出方面，在防衛廳時期，無權直接向國會提出預算，同樣須透過內閣總理大臣向國會提出；升格後則與其他各省相同，可直接向財務大臣提出預算書。再者，有關省令的制定，在日本非屬府、省級的行政機關無法制定府令或省令，因此在防衛廳時期仍要向內閣總理大臣提出，通過內閣府審查後，以內閣總理大臣名義制定或修正該府令；升格後則擁有直接制定省令之權限。

除上述修正外，最重要的是在第3條有關任務部分加入「基於條約及外國軍隊之駐留及日本與美國之間相互防衛援助協定之規定，美國政府的職責在本國遂行之事務，不屬於其他行政機關所掌理事項，適切地進行」，揭明在防衛事務上，防衛省已成為對外協商之窗口。

<sup>59</sup> 小池政行，《自衛隊が愛される条件》（東京：朝日新聞，2008年），頁72。

<sup>60</sup> 日本防衛省首任防衛大臣為久間章生。日本國會自民黨籍眾議員，生於九州長崎縣南島原市，畢業於東京大學法學部，曾於1996年-1998年橋本龍太郎執政時期任防衛廳長官，復於2006年9月出任安倍晉三內閣防衛廳長官，任內完成防衛廳升格為防衛省，現防衛省官衙門標即出自久間章生之墨寶。久間章生，《防衛維新》（東京：朝雲新聞社，2009年），頁281。

<sup>61</sup> 井上和彥，《国防の眞實—こんなに強い自衛隊》（東京：双葉社，2007年），頁17。趙翊達，「從立憲主義看日本防衛省之升格」，《國防雜誌》，第23卷第4期，2008年8月，頁19。

綜上觀之，自 1950 年警察預備隊本部以來，歷經保安廳、防衛廳至 2007 年防衛省，長達半世紀時間，不僅是名稱之變遷，將直接促成自衛隊角色與功能之調整，更代表著日本再軍備之遞嬗歷程，使其朝向正常化軍隊轉變。<sup>62</sup>

### 第三節 自衛隊之合憲性問題探討

長久以來，自衛隊之合憲性問題一直是日本防衛政策上之重大爭議。雖然憲法第 9 條明文規定，不保持陸海空軍及其他戰力，但自從日本再軍備以來，其防衛力實與一般國家軍隊無異，日本政府雖然透過憲法解釋極力論述自衛隊之合法性，卻仍無法平息所招致之違憲質疑，自衛隊問題也成為修憲之重要討論議題。

#### 一、自衛隊及海外派兵行動合憲與否之爭辯

在日本憲法之法秩序下，自衛隊是否違憲等引發強烈爭議，主要可區分「合憲」與「違憲」二說加以分析：<sup>63</sup>

##### (一)合憲說

此說主張自衛權為獨立國家所固有，日本憲法既未明文排除，自擁有自衛權。自衛權之實施必將憑藉一定之實力，則以自衛為目的之一定程度實力，自得保有。其主要論點可歸納如下：

- 1、國家負有保護國民生活之絕對使命，只要不違反憲法，於保護國民生活所必須者，國家自可採取任何適當之措施。國家之安全保障體制，若無憲法規定，即可根據法律制定適當之安全保障手段，故於現行憲法對於防衛手段無任何規定下，以自衛隊法為依據設置自衛隊，在憲法上並無不妥。
- 2、在聯合國集體安全保障制度未徹底發揮作用前，國家若無行使自衛

<sup>62</sup> 前田哲男，《自衛隊変容のゆくえ》（東京：岩波書店，2007 年），頁 8。

<sup>63</sup> 胡樹東，「日本憲法第九條之研究」，國防管理學院法律研究所碩士論文，1996 年，頁 112-114。

之手段，則無異將國民置於暴力之下而有被奴隸化之虞，被奴隸化之和平並非真正和平，唯互不侵犯之和平始為人類所追求者，然此種互不侵犯之和平，絕非無所作為而能倖致。自衛隊係以自衛為目的之必要最小限度內實力，並非專為侵略他國之武力，自非憲法第9條所禁止之戰力。

## (二) 違憲說

此說係日本公法學界之通說，其主要論點可歸納如下：

- 1、聯合國憲章第51條雖承認國家擁有自衛權，但不得據此推定自衛隊之合憲性。蓋依國際法之概念，自衛權之行使乃藉該國之軍隊力量行之，既然自衛隊之成立目的，係依國際法自衛權之通念，則不論名稱為何，自衛隊本質上乃屬軍隊，當然違反憲法第9條第2項不保持戰力之規定。
- 2、在解釋上，政府雖將自衛權限制在「為了自衛之必要最小限度的實力」及「專守防衛」範圍內，惟均係無意義之說明。所謂「為了自衛之必要最小限度的實力」似乎合理，但「最小限度的實力」則實際上毫無上限，若日本增強軍事力，則其他相對國家亦隨之增強，如此將有可能陷入軍備競賽中，而「專守防衛」原則，亦無法保證自衛隊之非軍事性格，卻有可能成為自衛隊增強軍備之掩飾者。

日本政府早於1954年12月22日即提出了「必要之最小限度」論點，並發表「自衛隊並不違憲」之政府統一解釋。正由於受限於日本憲法第9條規定，因此日本歷任政府都相當尊重和平主義之憲法條文，對憲法之解釋以保有「專守防衛」之自衛力來正當化自衛隊，另認為行使集體自衛權因超出「必要之最小限度」，故自衛隊派兵海外無疑是違憲的。對於美日安保條約下日本自衛權發動，也限於：防衛國土、維持東亞之國際和平與安全及美日間事前協議為前提，以上條件範圍內才解釋為合憲。自從韓戰以來，歷任內閣都尊重此一憲法解釋，但日本依美國要求通過制定PKO協力法而派兵海外，顯以釋憲方式達到

修憲目的，以釋憲手段將憲法規定之「放棄戰爭」、「戰力不保持」等精神予以空洞化。<sup>64</sup>

## 二、司法裁判之見解

有關自衛隊及其海外派兵是否違憲等諸問題，在日本司法裁判上有若干案例，舉其要者，包括：1957年砂川事件、1962年惠庭事件、1969年長沼事件、1977年百里基地事件及2008年伊拉克派兵禁止訴訟等。爰摘要說明如後：

### (一)砂川事件<sup>65</sup>

駐日美軍以美日行政協定為依據，擬擴大增建位於東京都北多摩郡砂川町之美軍立川航空基地，於1957年7月8日由東京都調達局針對立川基地內之私有地進行測量。當開始實施測量時，除本已反對該項測量之農民外，砂川基地反對聯盟之成員及支援此反對運動之各工會成員、學生團體等千餘人，於當日清晨即在機場北側邊界之欄杆外集合，表達反對立場，反對者先破壞機場跑道北端附近之境界欄杆達數十公尺後闖入基地，其中7名遭逮捕並以違反「刑事特別法」第2條為由，提起公訴。<sup>66</sup>

本案原僅為單純之一般刑事案件，但因被告等人之律師主張，前開刑事特別法為美日安保條約之產物，而美日安保條約及依此條約駐日之美軍，違反日本憲法前言及第9條所稱之戰力，為憲法所禁止，故本案最後卻成為以憲法第9條為中心之憲法訴訟，東京地方裁判所審理後，於1959年3月30日宣示判決，認定駐日美軍違憲而判決被

<sup>64</sup> 許介鱗、楊鈞池著，《日本政治制度》（臺北：三民，2006年），頁25。

<sup>65</sup> 野中俊彥、江橋 崇編著，《憲法判例集》（東京：有斐閣，2004年），頁7-9。內藤 功等編著，《よくわかる自衛隊問題》（東京：學習の友社，2009年），頁114。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003年），頁88。

<sup>66</sup> 刑事特別法乃日本根據美日安保條約第3條授權訂定之行政協定而制定。其中第2條規定：「在無正當理由之情況下，擅入美軍之設施與區域內或受到要求後仍拒不退去該區域者，處一年以下有期徒刑或二千元以下罰金或違規金」。高見勝利，《芦部憲法學を讀む—統治機構論》（東京：有斐閣，2004年），頁333。

告等人均無罪。<sup>67</sup>

日本政府針對前開判決內容，決定依刑事訴訟規則第 254 條規定採「飛躍上訴」方式直接上訴第三審。<sup>68</sup> 案經最高裁判所審理後，於 1959 年 12 月 16 日宣示判決，撤銷第一審判決，主要理由有二：1、憲法禁止之戰力，是指以日本為主體進行指揮之軍隊，因此駐日美軍並非憲法所指之戰力；2、美日安保條約具有高度之「統治行為」，<sup>69</sup> 只要並非一見即屬明顯違憲無效者，則應排除於司法違憲審查範圍之外。本案經撤銷發回更審後，1961 年 3 月 27 日由東京地方裁判所重新判決，依最高裁判所對第 9 條之解釋及美日安保條約合憲之認定，判決被告 7 人有罪各處 2 千日圓罰款，渠等不服而上訴東京高等裁判所後，最後均遭判決駁回而結束此一事件。<sup>70</sup>

日本最高裁判所是違憲審查之最高解釋機關，<sup>71</sup> 然而在本事件中卻以「統治行為」迴避了美日安保條約是否違憲之解釋，之後自衛隊與美日安保條約之憲法解釋權，便由最高裁判所移由內閣法制局，因當時日本政府正與美國磋商有關美日安保條約改定事宜，倘若判決美日安保條約違憲，勢必對日本安全、外交及美日關係造成嚴重影響，此可看出日本政府在處理此案時相當謹慎，且富有濃厚之政治意涵。<sup>72</sup>

## (二) 惠庭事件<sup>73</sup>

<sup>67</sup> 因本案第一審東京地方裁判所審判長為伊達秋雄，此判決後來被廣稱為「伊達判決」。塩川喜信，《沖澗と日米安保》（東京：社會評論社，2010 年），頁 115。

<sup>68</sup> 日本刑事訴訟規則第 254 條規定，對於地方裁判所、家事裁判所或簡易裁判所所為之第一審判決，認為該判決對法律、命令、規則或處分違反憲法之判斷不當者，得直接向最高裁判所上訴，即所謂「飛躍上訴」。參閱劉宗德，「日本違憲審查制度之研究」，收錄於《行政法基本原理》（臺北：學林文化，1998 年），頁 19。

<sup>69</sup> 一切國家行為均須服從法院之違憲審查，但因「直接涉及國家統治根本，具有高度政治性之國家行為」，而將之排除於司法審查領域外，此即大陸法所謂「統治行為」或美國法所謂「政治問題」（political question）之範疇。高見勝利等編，《日本国憲法解釈の再検討》（東京：有斐閣，2004 年），頁 345。

<sup>70</sup> 松田幹夫，「日本国憲法と自衛権」，收錄於山本草二等編，《国際法判例百選》。東京：精文堂，2001 年，頁 212-213。

<sup>71</sup> 日本憲法第 81 條明文規定：「最高裁判所為有決定一切法律、命令、規則或處分是否適合憲法之權限之終審法院」。

<sup>72</sup> 塩川喜信，《沖澗と日米安保》（東京：社會評論社，2010 年），頁 6 及頁 115-118。

<sup>73</sup> 山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003 年），頁 90。

北海道千歲郡惠庭町附近，有座自衛隊所屬戰鬥演習場，由於自衛隊長期演習產生之砲聲、爆擊等噪音，當地酪農以所飼養之乳牛受自衛隊演習所干擾受有損害，乃多次向自衛隊抗議，經交涉後雙方約定自衛隊須在距離牧場 500 公尺外方可進行演習，若欲在約定以外之場所演習則須事先通知。1962 年 12 月 21 日自衛隊演習時未遵守前開約定，即實施實彈演習，當地某位酪農乃憤而將自衛隊基地內演習用之通訊電線切斷，事後遭以違反自衛隊法第 121 條毀損防衛用器物罪起訴。

札幌地方裁判所受理本案後，於 1967 年 3 月 29 日宣示判決，認自衛隊法第 121 條所規定「其他供防衛之用的物品」，係指「例示物品」，如「武器、彈藥、航空機」等可評估為有同等程度之密切且高度類似之物品而言，被告所切斷之通訊電線並不符此一要件而判決被告無罪。<sup>74</sup>

從判決要旨觀之，本案形式上雖是根據罪刑法定主義原則，然事實上卻是一具有高度政治性格之判決，且本案原針對自衛隊合憲性提出諸多訴訟上主張，因本案已作出無罪判決，故對憲法問題絲毫未觸及而間接迴避了合憲性之判斷。<sup>75</sup>

總之，惠庭事件之判決，雖未對自衛隊之合憲性問題加以判斷審查，使得原告與被告雙方均不滿意判決結果，事後政界學界依然存在對自衛隊之合憲性持不同主張，此判決也顯示出當時自衛隊狀況，已受到司法權之承認。

### (三)長沼事件<sup>76</sup>

1969 年日本防衛廳為執行第 3 次防衛力整備計畫大綱，<sup>77</sup>其中有

<sup>74</sup> 札幌地方裁判所判決，昭和 42 年（1967 年）3 月 29 日。

<sup>75</sup> 高見勝利，《芦部憲法學を讀む—統治機構論》（東京：有斐閣，2004 年），頁 317。

<sup>76</sup> 野中俊彦、江橋 崇編著，《憲法判例集》（東京：有斐閣，2004 年），頁 12-16。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003 年），頁 91。

<sup>77</sup> 日本第 1 次防衛力整備計畫，係自昭和 33 年至昭和 35 年（1958 年至 1960 年）；第 2 次防衛力整備計畫，自昭和 37 年至昭和 41 年（1962 年至 1966 年）；第 3 次防衛力整備計畫，自昭和 42 年至昭和 46 年（1967 年至 1971 年）；第 4 次防衛力整備計畫，自昭和 47 年至昭和 51 年（1972

關強化重要地域防空能力之方針，擬在北海道長沼町馬追山建設飛彈基地，於是向農林大臣申請解除馬追山國有林地部分保安林之限制。農林大臣於1969年7月7日公布告示第1023號，根據森林法第26條第2項規定，解除該地原有「指定保安林」之行政處分，當地居民對政府此一處分不滿，乃提起訴訟並主張自衛隊係違反憲法。

原告(即居民)主張要點為：凡違反憲法之國家行為皆屬無效，以構築自衛隊飛彈基地為目的所為之解除保安林指定處分，係違反憲法第9條，自屬無效。案經札幌地方裁判所審理後，於1973年9月7日第一審判決宣判，判決理由指出從自衛隊之編成、規模、裝備及能力等而觀，自衛隊係以對應外敵之戰鬥行動為目的之組織體，認定自衛隊屬日本憲法第9條規定之「戰力」而違憲，且政府以建設飛彈基地為由解除原有保安林之行政處分為無效，肯定人民享有「和平生存權」。<sup>78</sup> 惟案件上訴後，第二審判決則持不同見解，認為就本案而言長沼町住民並無訴訟利益乃撤銷原判決，並指出自衛隊是否違憲問題乃屬「統治行為」，除非極為明顯之違憲違法，否則應屬司法審查領域外之問題。

本案最終上訴至最高裁判所，惟僅從訴訟利益已消滅之觀點駁斥被告主張，亦未針對自衛隊是否合憲性之問題予以認定，逕行終結本案訴訟。<sup>79</sup>

#### (四)百里基地事件<sup>80</sup>

本案係日本茨城縣航空自衛隊百里基地闢建時，因用地買賣契約問題，國家與二私人間發生糾紛之訴訟案件。日本最高裁判所認為國家與私人以對等立場所締結之契約，除非其成立之經過與內容，實質

---

年至1976年)，自昭和51年起(1976年)配合防衛計畫大綱之策定，後改以單年度為主體之方式作成。平成23年版防衛ハンドブック(東京：朝雲新聞社，2011年)，頁91-93。

<sup>78</sup> 札幌地方裁判所判決，昭和48年(1973年)9月7日。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》(京都：法律文化社，2003年)，頁91。

<sup>79</sup> 青井未帆，「憲法9條」，《法學教室》，第370號，2011年7月，頁23-24。

<sup>80</sup> 野中俊彥、江橋 崇編著，《憲法判例集》(東京：有斐閣，2004年)，頁17-19。

上看來與發動公權力之行為無什不同之特別情形，否則無法直接適用憲法第 9 條，只能適用私法相關規定，採取間接適用之立場。判決同時指出憲法第 9 條雖然可依私法自治原則、契約之誠實信用原則及買賣安全等私法規範，予以相對化而形成民法所稱「公共秩序」內容之一部。但在本件買賣契約締結當時，在私法價值秩序基礎上，為了自衛隊之事務而在國家與私人間締結買賣契約及其他私法上契約，則謂為係非社會所容許之反社會行為，此種認識實難謂為已確立之社會一般觀念。<sup>81</sup>

#### (五) 伊拉克派兵禁止訴訟<sup>82</sup>

2004 年日本派遣自衛隊支援伊拉克戰爭後，前駐黎巴嫩大使天木直人及約 3200 多名市民集體提出訴訟，認日本政府向伊拉克派兵之行為違反憲法第 9 條規定，要求政府停止派兵並請求精神賠償。名古屋地方裁判所一審判決時，對於原告等人訴請日本政府停止派兵部分不予受理，認為「此非與具體權利及義務有關之紛爭，原告之訴不合法」，另提出每人 1 萬日圓之精神損失賠償部分亦遭駁回。<sup>83</sup>

其後原告中約 1100 多人上訴至名古屋高等裁判所，審理後於 2008 年 4 月 17 日改判，認為日本政府派遣自衛隊前往伊拉克已違反憲法。青山邦夫審判長在判決書中指出，現代戰爭中運輸補給活動乃戰鬥之重要元素，而駐科威特之日本航空自衛隊以 C-130 運輸機負責將多國籍軍隊士兵空運至伊拉克戰區，已屬行使武力一體化之行動，無異於自行行使武力，故屬違憲。<sup>84</sup>而首都巴格達屬戰區，自衛隊在當地活動，同時違反「伊拉克特別措置法」，然本件裁判雖未能阻止日本政府向伊拉克派兵，但它正式指出日本使用武力以解決國際紛爭已然違反日本

<sup>81</sup> 最高裁判所判例，1989 年（平成元年）6 月 20 日，民事判例集第 43 卷第 6 號，頁 385。

<sup>82</sup> 自衛隊イラク派兵差止訴訟の会編著，《自衛隊イラク派兵差止訴訟全記録》（名古屋：風媒社，2010 年），頁 171。

<sup>83</sup> 青井未帆，「憲法 9 条」，《法学教室》，第 370 号，2011 年 7 月，頁 24-25。

<sup>84</sup> 這是自 1959 年砂川事件之東京地方裁判所伊達秋雄審判長，及 1973 年長沼事件之札幌地方裁判所福島重雄審判長以來，35 年後再度出現以論證自衛隊違反憲法第 9 條之違憲判決。內藤 功等編著，《よくわかる自衛隊問題》（東京：學習の友社，2009 年），頁 114。

憲法，對日本及自衛隊未來之發展深具重大意義。<sup>85</sup>

從上述總結觀之，砂川事件之爭議問題主要包括自衛權、駐日美軍及美日安保條約是否違憲等；惠庭事件亦攸關憲法第 9 條之訴訟，但實務採取法律解釋之方式迴避了憲法判斷；長沼事件著重於和平生存權與自衛隊是否屬於憲法第 9 條第 2 項戰力等問題；而百里基地事件則係關於國家私法行為可否直接適用憲法第 9 條，最後伊拉克派兵禁止訴訟事件則關於航空自衛隊派兵海外執行空運任務之合憲性問題。綜上所述，自衛隊與憲法第 9 條之問題，不同時空環境有不同之解釋方式，隨著時代發展司法審查之基準，似乎有逐漸放寬之趨勢，深值持續觀察。

### 三、憲法之修正動向

在國際貢獻名義下，自衛隊海外派兵行動日趨頻繁，日本政府關於憲法解釋也遭遇解釋瓶頸，於是引發修正憲法之議論。其實早於 1952 年 1 月，日本即曾掀起一股制定自主憲法之討論議題，主因在於強調 1947 年施行之日本憲法乃美國占領時強壓下產物，存在許多缺陷，第 9 條所引發之問題，更攸關日本整體防衛政策。根據當時之民意調查贊成修憲者高達 47%，反對者僅 17%，贊成修憲者所占比率相當高，強烈認同由日本自行修改憲法。<sup>86</sup>

#### (一)憲法修正動向與創立自衛軍之構想

自 1954 年自衛隊正式成立後，使日本成為事實上擁有武力及軍備之國家，更形成與憲法第 9 條相悖實況。為此環繞著「自衛隊違憲或合憲」、「如何消弭憲法第 9 條與再軍備間之矛盾」，自斯時起，日本展開了廣泛激烈討論，以鳩山一郎和岸信介首相為代表之重新武裝派，

<sup>85</sup> 小林 武，「自衛隊イラク派兵違憲名古屋高裁判決の意義」，《法律時報》，第 80 卷第 8 號，頁 1-3。

<sup>86</sup> 田村重信，《新憲法はこうなる美しいこの国のかたち》（東京：講談社，2006 年），頁 61。

積極地想透過修憲使自衛隊合法化，然在強大護憲勢力下終告失敗。<sup>87</sup>

2000年1月20日，日本參議院與眾議院正式設立憲法調查會，預計以5年時間邀請專家學者出席會議，以聽取各界對日本憲法與憲政發展之意見，並與國會議員共同討論，尋求日本國內各界對憲法應否修正與修正內容之共識。至2005年10月28日，當時執政之自由民主黨(以下簡稱自民黨)以「中間報告」之形式公布了「新憲法草案」，而非「憲法修正案」，顯見自民黨企圖突顯自主修憲之意義。嗣同年11月22日於自民黨建黨50週年紀念大會時，正式發表該黨所擬之日本新憲法修正草案，其中最受矚目也最具爭議的乃是憲法修正草案第9條部分，刪除了現行憲法第9條「陸海空軍及其他戰力不予保持」條文，並將第2章章名「戰爭的放棄」改為「安全保障」。<sup>88</sup>

新憲法草案並增訂第9條之2「為了確保國家之和平、獨立及國民安全，得擁有以內閣總理大臣為最高指揮權者之自衛軍」、「自衛軍...為確保國際社會之和平與安全，得根據法律規定，遂行國際性的協調活動及於緊急事態下進行維持公共秩序和維護國民生命及自由等活動，至於自衛軍之組織與統治、海外派遣、行使集體自衛權等細部內容，另以法律定之」，將現行「自衛隊」改成軍事色彩濃厚之「自衛軍」，且明文規定自衛軍之任務得參與國際維和行動等，這些措施將逐漸轉變日本自我的防衛能力，成為正常軍事國家。<sup>89</sup>

觀諸自民黨修正草案所提之「自衛軍」係為了「確保國家之和平、獨立及國民安全」，如僅單看此一段內容似無任何問題，但並非如此單純。首先，從原理層次而言，投入以確保「和平與獨立」作為目的之「自衛軍」，意味著和平與獨立作為依靠行使武力須重新定義，此不僅否定了現行憲法前言所倡議「日本國民期望持久的和平，深知支配人類相互關係的崇高理想，信賴愛好和平的各國人民的公正與信義，決

<sup>87</sup> 張如倫，「日本意圖將自衛隊修憲為自衛軍的戰略涵義」，《陸軍學術雙月刊》，第42卷第490期，2006年12月，頁141。

<sup>88</sup> 瀨藤厚，《憲法九条と日本の臨戦体制》（東京：凱風社，2006年），頁85。

<sup>89</sup> 豊下楯彦，《集團の自衛権とは何か》（東京：岩波書店，2007年），頁2-3。

心保持我們的安全與生存」之宗旨，更恣意將「和平與獨立」當作藉口，取消了行使武力門檻。為了確保「國家之和平、獨立及國民安全」與此容有共生關係，尤其是日本僑民分散於世界各地，為了確保渠等安全，不可避免地可將「自衛軍」派往世界各地。<sup>90</sup>

另一注目焦點，乃草案刪除了現行憲法第 9 條「不保持陸海空軍及其他戰力不予保持」，代之以「以內閣總理大臣為最高指揮權者之自衛軍」，最主要企圖乃為了得以「行使武力」。現行憲法第 9 條第 2 款規定不保持戰力及不承認國家交戰權之內容，將此刪除後憲法即產生「保持戰爭力量」和「承認交戰權」之涵義，而第 9 條第 2 款之存在，更是戰後形成日本保守政治防衛政策之基本框架所不可或缺的前提。日本政府目前對「戰力」定義為「為了自衛而超過必要之最小限度的實力」，在此限定下，目前自衛隊之裝備是為了自衛，並未超過自衛之目的，日本政府一方面做出非常牽強之定義，一方面繼續採取貫徹不擁有軍隊之立場，藉此解釋自衛隊非屬違法組織，但事實上卻已發展擁有世界上屈指可數戰爭力量之自衛隊。觀諸日本積極地研議修正憲法，擬將「自衛隊」升格為「自衛軍」，其最終目的無非希冀能行使集體自衛權，從而實現國防軍之創建。<sup>91</sup>

## (二) 憲法修正程序

依日本憲法第 96 條規定：「本憲法之修改，須由國會經各議院議員總額三分之二以上贊成而提議，向國民提案經其承認。此種承認必須於特別的國民投票，或於國會所定選舉時之投票，得其過半數之贊成」。揆其內容，要件有：1、參議院眾議院之議員總額三分之二以上贊成而向國會提出；2、須於國民投票時，過半數之贊成。易言之，日本啟動修憲機關乃在國會。關於修憲程序主要採用國民投票承認制度及直接探詢國民意思之直接民主主義原理，亦即對修憲課以由國會依

<sup>90</sup> 纈纈 厚，《新日本軍國主義的新階段：從日美安保、美軍整編、惡改憲法的動態分析》（臺北：人間，2009 年），頁 207。

<sup>91</sup> 纈纈 厚，前揭書，頁 202。

特別多數提議及由國民投票承認之雙重要件，故日本憲法之修正程序則是相當嚴謹，實為高度剛性憲法。<sup>92</sup>

2007 年日本參議院選舉前，當時各界熱烈討論著修憲議題，根據民意調查有超過半數民眾表示支持修憲，為了配合憲法修正案，於 2007 年 5 月 14 日制定有修憲程序法案之稱的「國民投票法」，往修憲之路邁向一大步。<sup>93</sup>

日本學者認為，以憲法意識為中心之憲法體制或憲法秩序加以修正有其必要性，但究竟係單純屬「憲法改正」(Constitutional Revision)抑或「憲法改革」(Constitutional Reform)之問題，仍須深究及審慎思考。<sup>94</sup>

### (三)各政黨意見

日本憲法修正程序有其高度困難性，已如前述固不待言，但日本國內政黨對於修憲態度則亦持不同立場。就自民黨而言，以前首相宮澤喜一為首之護憲派，<sup>95</sup>主張藉由憲法解釋處理自衛隊是否違憲之問題；另以前首相中曾根康弘、小泉純一郎及木村睦男為首之修憲派，則大力主張修憲並於憲法中明定自衛隊之地位。而前首相亦為民主黨前黨魁之鳩山由紀夫則提出論憲論，其認為憲法討論不可避免地將集中在憲法第 9 條是否修改及如何修改，並主張將自衛隊改為軍隊，且明確改為日本保持陸海空軍與其他戰力，但為避免其他國家聯想，則可加入軍隊不得發動侵略戰爭及不採行徵兵制度。<sup>96</sup>

有關安全保障基本政策部分，自民黨主張應將「以自衛為目的得保持戰力」及「關於個別自衛權與集體自衛權之行使」，明文納入憲法

<sup>92</sup> 憲法雖要求高度安定性，但相反地，對適應政治、經濟、社會變動之可變性也不可欠缺。為因應此安定性與可變性之相互矛盾之需要，所思考而出的即是剛性憲法之修正程序，使修改之要件嚴格的方法。

<sup>93</sup> 正式法律名稱：「日本国憲法の改正手続に関する法律」(平成 19 年 5 月 18 日法律第 51 号)，本法僅限於修改憲法，有權投票者為 18 歲以上公民，於公布 3 年後實施。經查已於 2010 年 5 月 18 日施行，伊藤 真，《憲法の力》(東京：集英社，2007 年)，頁 18。

<sup>94</sup> 大石 真，「統治構造改革の憲法史的展望」收錄於高見勝利等編，《日本国憲法解釈の再検討》(東京：有斐閣，2004 年)，頁 249。

<sup>95</sup> 日本第 49 任內閣總理(1991 年 11 月 5 日至 1993 年 8 月 9)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008 年)，頁 252。

<sup>96</sup> 金井 一，《憲法九条国民投票》(東京：集英社，2003 年)，頁 24。

規範，公明黨、民主黨對此論述所持立場相差不大。<sup>97</sup> 另就修憲所持立場而言，自民黨以「修憲」為主要訴求，民主黨主張「創憲」，公明黨則曾提出「加憲」之主張，亦即主張在修憲時不修改現行憲法條文，而是加入憲法原則、國際貢獻等相關規定，社民黨與共產黨則是全力護憲。<sup>98</sup>

2005年10月28日自民黨以中間報告之形式公布新憲法草案後，翌(29)日報紙媒體也大肆報導，對新憲法草案所持立場亦大相逕庭，贊成修憲者有讀賣新聞、產經新聞、日本經濟新聞；反對修憲者有朝日新聞、每日新聞、東京新聞等。<sup>99</sup> 整體而言，日本各界現對於修憲議題尚未達成共識。

#### (四)日本意圖修憲之著眼

日本醞釀修憲已多年，但日本朝野著眼於修憲之真正意圖有：<sup>100</sup>

##### 1、實現正常國家

冷戰結束後，北韓逐漸取代前蘇聯成為日本最大威脅來源，北韓與日本地理位置毗鄰，其封閉集權主義下之高度不確定性，使日本備感惶恐，正因惶恐致使日本朝野日益不滿戰後雅爾達體系之限制。

1993年日本右翼政治家小澤一郎在其撰寫《日本改造計畫》一書中，公開提出「日本應成為正常國家」之主張。所謂「正常國家」(normal state，亦有稱「普通國家」)，<sup>101</sup>係指一國從不正常狀態朝正常轉型，各國因歷史脈絡造成之不正常互異，故所訴求之正常化也不同，而日本訴求之正常化，即為修改憲法、擁有軍隊及行使集體自衛權，並強

<sup>97</sup> 伊藤雅康，「憲法改正」，《法学セミナー》，第586号，2003年10月，頁18-20。

<sup>98</sup> 長須賀明彥、橋本靖明，「憲法論議の動向とその背景」，《防衛法研究》，第31号，2007年10月，頁156-157。

<sup>99</sup> 田村重信，《新憲法はこうなる美しいこの国のかたち》(東京：講談社，2006年)，頁26。

<sup>100</sup> 張如倫，「日本意圖將自衛隊修憲為自衛軍的戰略涵義」，《陸軍學術雙月刊》，第42卷第490期，2006年12月，頁145。

<sup>101</sup> 日本內部對「正常國家論」有兩種不同立場，第一種立場強調日本應作為和平國家之理想，致力於推動世界和平，積極推動廢除核武，提出此主張者大都傾向於社會黨或共產黨等左派政黨。第二種立場主張來自於保守主義陣營，認為日本應善用經濟實力來達成政治大國目標，積極參與國際事務或修改憲法第9條甚至全面修正，以強化自衛隊支防衛力量。楊鈞池，「日本討論憲法和平條款修改與邁向正常國家之分析」，《高大法學論叢》，第2卷第1期，2006年，頁9。

化美日同盟。<sup>102</sup>自 2000 年起，日本尋求成為正常國家所採策略，一方面積極運作進入聯合國安理會之常任理事國，另一方面改變防衛政策，揚棄過去專守防衛體制轉變為先發制人之戰略。<sup>103</sup>

## 2、落實美日同盟

1990 年起，由於美國對東亞軍事戰略之轉變，已無法完全負擔所有東亞之安全防衛任務，因而要求日本逐漸負擔起區域性之防衛責任；另一方面，日本基於中共與北韓彈道飛彈之威脅，須依賴美國防衛，2001 年之後，更由於進行反恐戰爭之需求，美國要求日本自衛隊負擔起反恐戰爭之後勤支援任務，在此因素下，美日間高度互補性從而奠定後冷戰時期美日同盟基礎。在美國支持下，自衛隊逐漸突破非戰憲法之限制，開啓派遣自衛隊至海外參與維和任務之首例，日本認為自衛隊參與海外行動係為了世界和平與安全當然合憲，同時亦認為美國亟力維護世界和平，為了避免使周邊國家對日本單獨行動起戒心，與美國採取共同步調似乎是日本貢獻世界和平最合理也最有效率之方式，因此，日本為確保在聯合國指揮下之軍事行動不受憲法第 9 條限制，進而落實美日同盟，未來修憲或立法將是不可避免的。

## 第四節 小結

戰後美國占領日本之過程與經驗，深刻影響日本之後的外交和安全政策，GHQ 成為實質上之中央政府，透過由美國主導制定新憲法，重新塑造各政府機構的組織與權限，天皇制雖然留存，但卻成為日本國家與人民之精神象徵，政府體制轉變成以政黨政治為主之內閣制等，使得日本得以在短時間內大幅改變其政治經濟與社會制度，為戰後日本發展打下制度性基礎。

另外，日本憲法第 9 條成立後，由於條文內容具爭議性，學者、

<sup>102</sup> 加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》（東京：南窓社，1998 年），頁 95。

<sup>103</sup> 蔡增家，「擺盪在合作與衝突之間：中國崛起下中日衝突的結構分析」，《國際關係學報》，2006 年 1 月，頁 49。

政黨及政府均有不同之解釋與主張。此外，日本為了因應國際情勢之發展，先成立警察預備隊，歷經海上警備隊、保安隊之整備過程，最終改制自衛隊，觀察戰後日本軍事武裝力量逐步規模化之發展歷程，大致而言，係決定於主觀意志與客觀環境兩項因素。當憲法第 9 條規定禁止軍備武力時，並不代表軍事擴張之思潮受到禁錮，法律可以修改，正如同對於相同內容之法條解釋，不同時代持不同立場，必將產生不同之解釋結果。日本政府在再武裝過程中，透過憲法解釋首先將「警察預備隊」視為「警察力量之補充」，進而將「保安隊」視為「不具備遂行進代化戰爭之能力」，最後將「自衛隊」解釋為「為了自衛的必要最小限度之能力」，逐步將防衛力合法化，以建構日本之防衛力量。

從司法面觀察得知，砂川事件之爭議問題主要包括自衛權、駐日美軍及美日安保條約是否違憲等；惠庭事件亦攸關憲法第 9 條之訴訟，但實務採取法律解釋之方式迴避了憲法判斷；長沼事件著重於和平生存權與自衛隊是否屬於憲法第 9 條第 2 項戰力等問題；而百里基地事件則係關於國家私法行為可否直接適用憲法第 9 條，最後伊拉克派兵禁止訴訟則關於航空自衛隊派兵海外執行空運任務之合憲性問題。有關自衛隊與憲法第 9 條之問題，不同時空環境有不同之解釋方式，隨著時代發展司法審查之基準，似乎有逐漸放寬之趨勢，深值持續觀察。

1951 年美日兩國簽署美日安保條約，嗣於 1956 年加入聯合國，至 1960 年簽署新美日安保條約，有關安全保障體制之建立過程與憲法第 9 條產生密切關係。不論是海外派兵、周邊事態或國際貢獻等問題，亦牽涉憲法第 9 條之限制，也因此引發日本國內朝野各政黨對於是否修正憲法第 9 條之辯論。日本新憲法第 9 條成立後，由於條文內容具爭議性，自 1950 年成立警察預備隊後，日本政府為了使自衛隊之行使合乎憲法規制，對自衛權之行使問題作了多樣解釋，企圖建立一套安全保障體制。

韓戰之後，歷任內閣均尊重政府一貫之解釋立場，但後因美國要求派兵協助，為擺脫和平憲法牽絆，日本保守陣容中之鷹派積極主張

修改憲法，日本國內即有右派人士倡議正式提出修憲，而執政者則是設法擴大對憲法之解釋。原本限制日本軍國主義發展之憲法條文「和平條款」卻成為日本經濟發展之基礎，同時亦是美日在 1980 年代出現政經摩擦之重要因素之一，更成為日本在 1990 年代想要轉向「正常國家」時亟需克服之障礙。憲法第 9 條放棄戰爭此一條文，從制定後未曾修改，但實際上，日本保有武裝力量之情況卻早已出現大改變。然而，基於冷戰時期日本防衛需要而建立之「和平規範」，在後冷戰時期逐漸遭揚棄，儘管如此，日本至今仍未改變憲法和平條款，而係透過解釋憲法或通過法律案使得日本憲法體制之變形，以適應後冷戰國際局勢需要。

從過去日本政治史可觀察出，任何一個政黨要在參、眾議院席次過半是相當困難的，更遑論達到修憲門檻三分之二，但 2005 年 9 月 11 日第 44 屆眾議院議員總選舉中，執政黨獲得壓倒性勝利，加上公民黨席次，為史上首次突破修憲所須三分之二席次，但參議院席次並未達到三分之二，由此可知，欲達到修憲最低門檻，不僅須單方面從內容著手，政治合作同為非常重要，故日本想要直接以修憲方式解決自衛隊海外派兵之問題，此目標恐非短時間內可達成。

憲法第 9 條乃日本安保政策重心所在，同時與日本在國際社會扮演何種角色密切關聯，修憲是一項重大工程，特別是日本之狀況相當特殊夾雜國際因素、歷史問題、法律解釋及國民情感等許多問題。美日安保條約所帶來戰力問題、自衛隊合法性及防衛權限等，均直接或間接地深入憲法第 9 條核心問題，日本雖派遣自衛隊積極參與國際維和及人道救援行動，試圖擺脫憲法限制。總體而論，日本各界對於修憲議題尚未達到共識，但就長期而言，日本對於修改憲法之目標，應不會改變，此深值吾人持衡觀察與注意。

## 第肆章 聯合國與自衛隊海外派兵行動

冷戰結束後，無論在區域層級或全球層級所爆發之各起事件，均促使日本尋求加重自身在東亞安全中之角色。1990年8月2日伊拉克入侵科威特，舉世震驚引發了波斯灣危機，針對此事件日本官方及輿論各界更掀起一股討論日本憲法之「論憲」熱潮，也促動日本安全政策之變化。1991年1月波斯灣戰爭期間，日本向多國籍軍隊及伊拉克周邊國家提供了130億美元之經濟援助，但仍不斷受到美國及盟國施壓，要求除了提供經濟方面援助外，在人員、物資方面亦應盡力並參與其他形式之多邊同盟，以善盡責任分擔，但日本以憲法第9條之限制為由拒絕派兵參加戰爭。至戰爭結束科威特恢復主權後，為感謝其他國家之協助，於紐約時報刊登感謝名單中卻未將日本列入，此舉使日本國內輿論譁然。<sup>1</sup>日本因未直接派兵參戰，即便提供如此巨額經費，仍被視為未全力支持此場戰爭，也導致日本國內對於這種支票簿外交（checkbook diplomacy）產生怨言。<sup>2</sup>嗣後日本政府決定採取強硬措施，主動派遣海上自衛隊之掃雷部隊前往波斯灣海域協助清除水雷。迨1992年6月15日，日本通過「聯合國維持和平行動合作法」（以下簡稱PKO協力法）後，即於同年10月13日派遣陸上自衛隊赴柬埔寨，共同分擔聯合國在柬埔寨恢復和平之部分工作，此係日本戰後首次將自衛隊以部隊組織形態派往海外，突破了和平憲法第9條之框架。日本何以派兵參加聯合國維和行動，其動機與目的為何？此行動對國際情勢產生變化如何？期間又有何轉折？實有必要進一步加以探討。

本章首就日本因應波斯灣戰爭及聯合國決議之相關措施為基礎，探討制定相關連法案之緣由，其次就其過程與內容加以分析，復探究自衛隊海外派兵行動之類型與具體成效，最後就影響自衛隊海外派兵

<sup>1</sup> 小寺 彰、奥脇直也，「国際公秩序への我が国の対応」，《ジュリスト》，1343号，2007年，頁6。

<sup>2</sup> Yukio Okamoto, "Japan and the United States: The Essential Alliance" *The Washington Quarterly*, No. 2(2002), p. 63.

行動之各類因素，一併綜合觀察。

## 第一節 波斯灣戰爭及日本之國際貢獻

波斯灣戰爭帶給日本相當大之衝擊，堪稱冷戰後日本首次面臨之最大危機。1990年8月2日，伊拉克軍隊突然大舉入侵鄰國科威特並占領之，聯合國安理會於當日即通過660號決議，<sup>3</sup>要求伊拉克軍隊立即無條件撤出科威特，復於同年8月6日通過661號決議，決定對伊拉克實施強制性經濟制裁措施，以求終止伊拉克對科威特之入侵與占領，並恢復科威特之主權獨立和領土完整，之後又通過662號至667號決議。<sup>4</sup>

日本政府為了履行聯合國安理會決議，採取制定法案等相關配套措施，先於同年8月29日發表了「中東和平回復活動之我國貢獻政策」，採取凍結日本國內有關科威特之資產及禁止自伊拉克及科威特兩國進口石油、停止與伊拉克間之貿易活動等措施，此政策係為維護波斯灣地區之安定與和平及國際法秩序回復。

### 一、金援聯合國多國籍軍隊

在波斯灣戰爭初始階段，日本在美國政府及國會要求下，決定提供10億美元支援多國籍軍隊，兩週後再度發表第二次支援中東政策，對多國籍軍隊之支援追加為20億美元，另外對伊拉克周邊國家亦提供20億美元經濟援助，共計40億美元。至1991年1月17日多國籍軍隊對伊拉克開始發動攻擊時，日本對多國籍軍隊復再追加支援90億美

<sup>3</sup> 聯合國安理會第660號決議：1990年8月2日安理會第2932次會議決定邀請伊拉克和科威特代表參加討論以下項目，但無表決權。「伊拉克與科威特間局勢」，安理會對伊拉克軍對於1990年8月2日入侵科威特感到震驚，確定伊拉克入侵科威特構成對國際和平與安全破壞，根據聯合國憲章第39條及第40條規定結論如下，1、譴責伊拉克入侵科威特；2、要求伊拉克立即無條件地將其所有部隊撤至1990年8月1日所在位置；3、要求伊拉克和科威特立即進行密集談判，以解決彼此歧異，並支持這一方面的努力，特別是阿拉伯國家聯盟的努力；4、決定必要時再次開會，以審議進一步之步驟，以保證本決議獲得遵守。

<sup>4</sup> 高井 晉，《国連と安全保障の国際法》（東京：内外出版，2009年），頁157。

元。<sup>5</sup>

波斯灣戰爭時，日本外務省、防衛廳及執政自民黨內部之現實主義政治家，都傾向派遣自衛隊掃雷和運輸部隊前往波斯灣，但日本以憲法第 9 條限制為由拒絕派兵參加戰爭，除了對伊拉克實行經濟制裁外，囿於美國的壓力下，日本仍向多國籍軍隊及伊拉克周邊國家提供了 130 億美元之經濟援助，雖然在 1991 年 1 月 17 日多國籍軍隊對伊拉克開始發動攻擊時，日本決定派出航空自衛隊運輸機支援運送任務，但尚在準備階段時，波斯灣戰爭卻已宣告結束，正因日本最終未派出一兵一卒，因此，被美國批評為只出錢、不流血、不流汗，只享受和平卻無須承擔風險，日本對美國所主導之軍事行動提供大量經濟援助，顯然並未得到國際輿論之相對評價。<sup>6</sup>

波斯灣戰爭使美日兩國對同盟之認知差距浮上檯面，就美國觀點而言，日本大量依賴中東石油能源且享受美國核子保護傘，長期以來已獲得巨大經濟利益，而所提供之 130 億美元卻被認為「做的太少，也做的不夠」(Too Little, Too Late)，甚至在科威特恢復主權後所公布之感謝名單中，也未列及日本，此舉使日本國內輿論譁然。相對地，就日本而言，美日同盟在於保護日本免遭受外來武力攻擊，而自衛隊究竟能否派到海外，因涉及日本憲法限制問題而產生內部意見分歧，難以獲得美國諒解，使得日本必須重新思考領土外之防衛政策及後冷戰時期在國際安全環境中所扮演之角色問題，更深刻體認除了金援外，軍事貢獻也是不可或缺的。<sup>7</sup>

## 二、提出「聯合國和平協力法」草案

自 1990 年 8 月波斯灣危機爆發開始，日本國內爭論之主要特徵是以日本官方與新聞媒體為主導之國內輿論，強調日本應負起國際責

<sup>5</sup> 加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》(東京：南窓社，1998 年)，頁 64。

<sup>6</sup> 蔡明彥，「日美同盟之發展與抉擇：兼論台灣因應策略」，《全球政治評論》，第 4 期，2003 年，頁 105。

<sup>7</sup> Go Ito, "Participation in UN Peacekeeping Operations," in *Japan in International Politics*, (London: Lynne Rienner, 2007), pp.75-76.

任，為國際社會做出重大貢獻。為了履行國際貢獻之職責，有認為日本應考慮修改憲法或進一步擴大憲法解釋。<sup>8</sup> 當時執政之自民黨開始設法在憲法框架下作出貢獻，時任自民黨幹事長小澤一郎認為，日本遵照聯合國決議提供軍事協助並不違憲，故極力主張應派遣自衛隊掃雷部隊及運輸部隊前往波斯灣協助聯合國多國籍軍隊，並與反對黨在國會中折衝。據此，日本政府乃試圖迫使國會通過自民黨所提之「聯合國和平協力法」(United Nations Peace Cooperation Bill)草案，依該法草案內容所定，自衛隊隊員可以兼任身分參與聯合國維和部隊，並允許攜帶武器，以支援聯合國在波斯灣戰爭中之非戰鬥活動。<sup>9</sup>

然而，當時之內閣、外務省及內閣法制局等態度則顯得消極，民眾亦覺此認為「國際貢獻」方案似乎來得太過突然，且自民黨內鷹派人士對於修改憲法之企圖過於明顯，引起日本國內政界不安，加上以社會黨為首之在野左派政黨強力反對，最後「聯合國和平協力法」草案終遭國會否決而成為廢案。<sup>10</sup>

日本在人員支援上受到挫折，引起美國政府和國會不滿。美國國務院負責日本事務官員表示：「我們之間最重要的是安全保障關係，日本說時機一到將採取符合經濟能力之全球夥伴行動，卻讓有發揮國際貢獻之波斯灣危機此一機會溜掉了」。1991年2月28日波斯灣戰爭結束後，根據美國商業周刊雜誌民意調查，有73%美國民眾認為日本在波斯灣戰爭中並未公平地負擔，另一民意調查更有68%美國民眾認為日本在波斯灣戰爭中貢獻不足，所以應在貿易方面對日本採取更強硬態度，似乎顯示美國民間對日本在波斯灣戰爭中之貢獻相當不滿。<sup>11</sup>

<sup>8</sup> 卓南生，《日本的亞洲報導與亞洲外交》(臺北：巨流，2009年)，頁208。

<sup>9</sup> 前田哲男，《自衛隊のジレンマ》(東京：現代書館，2011年)，頁86-87。

<sup>10</sup> 日本於1990年10月16日第119回臨時國會提出「聯合國和平協力法」草案，並於眾議院設置由50人所組成之「聯合國和平協力特別委員會」審議。然因自衛隊參與國際貢獻之爭議，與對於多國籍軍隊之後方支援，涉及與武力行使之一體化等問題，引起在野黨意見對立而中斷委員會之審議。1990年11月8日自民、社會、公明、民社等四黨之幹事長、書記長展開會談後，自民黨正式表明考慮將該法案成為廢案，當日並於議院運營委員會理事會確認，因此該法案不待會期結束，實質上未經審查即成為廢案。加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》(東京：南窓社，1998年)，頁64。

<sup>11</sup> 張隆義，「日本自衛隊與海外派兵問題」，《問題與研究》，第31卷第12期，1992年12月，頁

### 三、派遣掃雷部隊清除水雷<sup>12</sup>

日本為了力圖改變形象，鑑於波斯灣戰爭期間，在波斯灣附近海域上殘留多數伊拉克所敷設水雷，已成為該海域船舶航行之障礙，1991年4月24日時任首相海部俊樹，<sup>13</sup>以確保日本之船舶航行安全為由，在首相官邸召開安全保障會議與臨時內閣會議正式決定，援引自衛隊法第99條(現為第84條之2)<sup>14</sup>規定派遣海上自衛隊前往波斯灣海域進行掃雷行動，並於1991年4月26日出航。<sup>15</sup>

海部首相當時發表政府聲明如下：<sup>16</sup>

- (一)伊拉克接受聯合國 687 號決議，停戰已正式成立，但波斯灣危機期間，伊拉克在波斯灣敷設許多水雷，此對日本在此海域航行船舶造成重大障礙，英、美、法、德等各國均派遣掃雷船艦協助清理。
- (二)波斯灣早日恢復安全之航行乃國際社會之要求，對於依賴由波斯灣進口原油之日本而言，更是重要課題。
- (三)此次措施是在停戰正式成立、波斯灣恢復和平之情況下，為確保日本船舶航行安全而掃除水雷，並非以行使武力為目的，不等同於憲法所禁止之海外派兵。
- (四)國際社會要求日本負起更大的責任，日本不僅在資金、物資方面進行支援，人員之支援亦屬必要。此次措施具和平、人道之人員貢獻方策之一，深具意義。

---

17。

<sup>12</sup> 對於日本政府提供資金援助聯合國多國籍軍隊及派遣掃雷艦至波斯灣，曾引發著名之「市民和平訴訟」。1991年1月17日波斯灣戰爭期間，日本因應美國之要求，提供多國籍軍隊資金而發行9689億日圓之國債，此外於1991年4月26日派遣海上自衛隊至波斯灣進行掃雷行動，對於日本之金錢援助及海外派遣行動，日本民眾以「和平生存權及納稅者之基本權」遭受侵害為由，向東京地方裁判所提出國家賠償訴訟，並於訴訟中要求確認是否違憲。案經東京地方裁判所於1996年5月10日判決，就此案件中違憲確認之訴與損害賠償之訴部分，皆認不合法而予以駁回。

<sup>13</sup> 日本第48任內閣總理(1989年8月10日至1991年11月5日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008年)，頁248。

<sup>14</sup> 自衛隊法第84條之2：「海上自衛隊は、防衛大臣の命を受け、海上における機雷その他の爆発性の危険物の除去及びこれらの処理を行うものとする。」

<sup>15</sup> 井上和彦，《国防の眞實—こんなに強い自衛隊》(東京：双葉社，2007年)，頁93。

<sup>16</sup> 張隆義。「後冷戰時期日本的防衛政策」，《問題與研究》，第31卷第8期，1992年，頁42。

此舉引起參議院及眾議院強力質疑，當時海部首相針對掃雷部隊與憲法間之關係答辯時稱，此乃「日本原油之重要運輸航海路線」，而派遣海上自衛隊之掃雷艦進行除雷任務並非「武力行使」或「武力威脅」，且亦非戰鬥地域，因此未違反日本憲法。<sup>17</sup>

海上自衛隊在此次任務，共派出掃雷艦 6 艘及 500 名自衛隊員，其中包含 1 艘掃海母艦「はやせ」、1 艘補給艦「ときわ」及 4 艘掃雷艦「ゆりしま」、「ひこしま」、「あわしま」、「さくしま」。海上自衛隊自 1991 年 6 月 5 日起至 9 月 11 日間與美軍及其他多國籍軍隊共同進行海上掃雷作業，前後 99 日間共處理 34 個水雷，至 10 月 30 日返回日本。<sup>18</sup> 此次日本政府派遣海上自衛隊赴波斯灣協助進行掃雷行動，獲得國際間多數國家讚揚，認為係對國際社會之貢獻，而日本國內輿論也隨之產生變化，對日本政府派遣自衛隊參加聯合國維和行動，持反對意見者也大幅降低，不過仍引發日本是否為突破憲法禁止海外派兵之強烈質疑。自衛隊成立之來，歷任內閣均有解釋憲法第 9 條之舉止，並有逐漸擴大其活動範圍之趨勢，不過均僅止於言詞解釋，然而此次派遣掃雷事件，成就了日本自衛隊派赴海外之事實。<sup>19</sup>

因波斯灣戰爭導致外交失敗事件後，更使日本痛定思痛，開始思考「國際貢獻」之真正意義。此外，冷戰結束後，美國在國內經濟日漸衰退之情況下，已漸無力負擔世界警察之角色，期待日本在國際事務上擔負起更積極角色，因此在美國支持下，開始著手制定相關法律。1991 年波斯灣戰爭，終究對日本參與聯合國維和行動之法律基礎提供一扇機會之窗，也促成後來「聯合國維持和平行動合作法」之通過。

綜上所述，不論在波斯灣危機發生之初、波斯灣戰爭爆發時或戰爭結束後，日本政府及其國內輿論探討之中心主題無不環繞於日本自衛隊「國際貢獻」之課題。

<sup>17</sup> 前田哲男，《自衛隊のジレンマ》（東京：現代書館，2011 年），頁 88。

<sup>18</sup> 朝雲新聞，平成 23 年（2011 年）10 月 27 日，3 版。

<sup>19</sup> 張隆義，「日本自衛隊與海外派兵問題」，《問題與研究》，第 31 卷第 12 期，1992 年 12 月，頁 18。

## 第二節 制定相關法案

日本先後於 1992 年通過「聯合國維持和平方動合作法」(PKO 協力法)及 1999 年通過「周邊事態法」，均攸關自衛隊海外派兵行動。

### 一、制定「聯合國維持和平方動合作法」<sup>20</sup>

#### (一)本法制定經緯

日本歷經前述「聯合國和平協力法」草案成為廢案及派遣自衛隊赴波斯灣掃雷行動後，國內開始對國際貢獻議題廣泛討論，故又重新草擬相關法案，於 1991 年 9 月向國會提出「聯合國維持和平方動合作法」，並於同年 11 月 19 日提出「PKO 法案閣議決定之政府統一見解」，其中強調了下列重點：<sup>21</sup>

- 1、日本身為聯合國之一員，應當協助聯合國維持世界和平。聯合國中心主義本為日本外交政策之一，而追求國際和平與日本憲法之和平主義之理念一致，不僅物質方面之協助，人力資源方面也應提供貢獻。
- 2、聯合國維和部隊並非採取軍事強制手段，而係取得當事國同意後，以中立立場執行任務。
- 3、在武器使用方面，日本維持和平之武器使用是以「防衛要員生命」之最小限度，且作為「參與維和部隊之基本方針」。
- 4、此次法案係根據「參與維和部隊之基本方針」所策劃。武器使用規定方面，雖然是指「防衛要員生命」之最小限度內，但若遇到紛爭當事國間之協議破裂，而維和部隊須使用武力之情況下，因日本參加維和部隊之相關前提已經崩解，在短時間前提無法恢復之情況下，日本之參與行為並未違反憲法第 9 條所禁止之「武力行使」。
- 5、基於此法案而參加維和部隊，並未違反憲法第 9 條之規定。

<sup>20</sup> 本法正式法律名稱為：「國際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成 4 年 6 月 19 日法律第 79 号公布，平成 4 年 8 月 10 日施行）。

<sup>21</sup> 黃心儀，「日本國際和平協力法之研究」，淡江大學日本研究所碩士論文，2006 年，頁 19。

## (二)政黨立場

本法立法過程中，當時在野第一大黨社會黨極力表示反對立場，認為派遣自衛隊前往海外乃牴觸憲法第 9 條規定，在法案討論及表決時，社會黨與共產黨併同採取「牛步戰術」，<sup>22</sup>企圖拖延使表決無法順利進行，最終自民黨在公明黨及民社黨支持下，達成以下 3 項共識：

- 1、自衛隊在執行維持和平隊本職事務時，須取得國會承認。
- 2、當日本參加 PKO 活動尚未受到國內、外瞭解支持前，須凍結自衛隊維持和平隊本職事務，不能進行之。
- 3、對日本而言，參與實際 PKO 行動為首次經驗，故在法律施行 3 年後，須對其實施方法作出修正。

基於以上協議，參議院於 1992 年 6 月 15 日通過「聯合國維持和平行動合作法」，並自 1992 年 8 月 10 日施行，為日本之國際外交目標跨出一大步。<sup>23</sup>

## (三)主要立法內容

揆諸 PKO 協力法內容，包括總則、國際和平合作本部、國際和平合作業務、物資合作等，共 5 章計 27 條及附則。主要內容如下：<sup>24</sup>

- 1、基本原則：日本參加聯合國維和行動時，不得有武力威嚇或行使武力之行為。
- 2、所謂聯合國維和行動之定義係指：<sup>25</sup>

(1) 根據聯合國大會或安理會決議，為確保國際和平與安全，由聯合國主持之活動。

<sup>22</sup> 所謂「牛步戰術」就是在投票時，採取相當緩慢地步伐走向投票箱，而其他人則在自己位置上打瞌睡。David E.Sanger, "Japan's Parliament Votes to End Ban on Sending Troops Abroad," *New York Times*, 16 Jun 1992, p1.

<sup>23</sup> 田村重信，《新憲法はこうなる美しいこの国のかたち》(東京：講談社，2006 年)，頁 71。

<sup>24</sup> 田村重信等，《日本の防衛法制》(東京：内外出版，2008 年)，頁 421-429。

<sup>25</sup> 由於聯合國維和行動不是聯合國憲章規定之行動，因而其活動範圍和權限取決於衝突各方對它的接受程度和安理會對它的授權。United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping 2<sup>nd</sup> edition*. New York: United Nations Department of Public Information, 1990, p137.

- (2) 紛爭當事國間已同意停止武力紛爭。
- (3) 紛爭當事國同意接受聯合國出面調停。
- (4) 基於聯合國秘書長之請求，參加者為兩國以上，業務之實施不得偏袒任何當事國。

3、國際和平合作業務範圍包括：<sup>26</sup>

- (1) 聯合國維和部隊之主要工作：監視停戰之遵守、部隊撤退及武裝解除之履行、駐留及巡視緩衝地區、檢查及確認武器之運出入、收集保管及處理繳械之武器、協助交換俘虜。
- (2) 聯合國維持和平部隊之後勤支援工作：運輸、通訊、工程、醫療等。
- (3) 行政事務：監視選舉、指導及監視警察行政、建議及指導其他一般行政事務。
- (4) 人道救援：醫療、搜救難民、協助難民返鄉及安頓、分配救濟物資、重建遭戰爭破壞或污染之自然環境。
- (5) 國際和平合作業務之實施程序：業務及計畫之實施，須經內閣決議，並經當事國同意接受日本參加、凍結參加之項目。日後如另訂法律准予實施時，其實施之前須經國會承認。國會承認之日起超過 2 年而欲繼續實施時，內閣總理大臣須於 30 日前請求國會承認。國會不承認之決議時，該項業務應即停止。
- (6) 參加聯合國維和行動人員之組成、規模、攜帶武器及裝備：有關聯合國維持和平部隊之工作僅限自衛隊員參加，參加之自衛隊員無須辦理辭職手續、派遣人數不得超過 2 千人、可攜帶小型武器，但須獲派遣對方國同意，所需裝備在聯合國秘書長認為必要之範圍內決定之。
- (7) 武器使用之限制：派遣之隊員為防衛本身或其他隊員生命或身體之安全，於不得已時及必要時使用之。

<sup>26</sup> 丸茂雄一，《概說防衛法制—その政策的展開—》（東京：内外出版，2009 年），頁 53。

(8) 國會報告：內閣總理大臣於實施計畫決定、變更時及終止後，須向國會提出報告。

(9) 本項法律於實施 3 年後，重新檢討。

其他內容尚有對聯合國維和行動、國際人道救援活動及國際性選舉活動實施適切及迅速協助，並制定國際和平協力實施計畫、國際和平協力業務實施要領程序及設置國際和平協力隊等。此外，日本政府認為只要符合下列 5 項原則，自衛隊參加聯合國維和部隊即非違憲：<sup>27</sup>

- 1、日本派遣自衛隊參與維和行動地區，須交戰雙方已達成停火協議。
- 2、維和部隊之部署及日本之參與，須得到當事國同意。
- 3、維和部隊須保持中立立場。
- 4、上揭條件生變時，日本自衛隊應即撤退。
- 5、為維護人員之生命、安全等目的，僅在必要且最小限度內使用武器。

上述即所稱聯合國維和部隊 (PKF) 參加 5 原則。<sup>28</sup> 由此可知，國際和平協力業務活動區域，在紛爭當事者間無停戰協議存在之地域，與未得活動進行國家同意之地域均禁止派遣，根據本法之自衛隊協力活動，與憲法第 9 條所禁止之武力行使，或以行使武力為目的而派遣武裝部隊至他國之海外派兵有所差異。從 PKO 協力法內容觀之，對於日本派遣自衛隊參與活動設定了許多限制條款凍結了參與維和部隊之主要工作，且所附加限制也超出日本政策制定者預期，但仍擴大了日本軍事安全角色。綜上所述，制定 PKO 協力法主要目的，在於使日本自衛隊可派兵至海外參與聯合國維和行動，且以聯合國為中心為國際和平提供積極貢獻，PKO 協力法之成立乃日本戰後憲法史上一大重要之里程碑。<sup>29</sup>

時任日本首相宮澤喜一於 1992 年 6 月 15 日國會通過此法案後發

<sup>27</sup> 鈴木基史，《平和と安全保障》（東京：東京大學，2007 年），頁 103。

<sup>28</sup> 丸茂雄一，《概説防衛法制—その政策的展開—》（東京：内外出版，2009 年），頁 43、54。Takashi Inoguchi, "Japans United Nations Peacekeeping and Other Operations," *International Journal*, Vol. 50, No. 2 (Spring 1995), pp. 333.

<sup>29</sup> 水島朝穂，《現代軍事法制の研究》（東京：日本評論社，2003 年），頁 370。

表談話，除說明日本參加聯合國維和行動合乎日本和平憲法理念，未違反憲法第 9 條規定外，並確認日本將記取歷史教訓，在和平憲法下貫徹專守防衛原則，絕不成為軍事大國之基本方針。<sup>30</sup>此外，同年 9 月 19 日日本發表關於 PKO 協力法之統一見解，主要內容為：在聯合國下，國際社會之團結與努力解決了波斯灣危機。冷戰結束後，為形成世界新秩序，聯合國之重要性更為增加，日本以聯合國中心主義為外交政策的支柱之一，今後對重要性日益增加之聯合國維和行動，應予以充實強化。<sup>31</sup>

## 二、制定「周邊事態法」

日本周邊事態法可說是 1990 年代之後，從脫離傳統之有事立法(防衛性)邁向新的全球性有事立法之最重要法案之一。<sup>32</sup>

### (一)本法制定經緯

1995 年日本修訂防衛計畫大綱，<sup>33</sup>首次提出維和行動乃日本防衛政策的主題之一，但在計畫中有 11 個領域強調美日聯盟對日本安全之重要性，另對於日本防衛能力所扮演之角色，則由以往防止對日本小規模有限攻擊，轉變為「日本周邊出現狀況，將對日本之和平與安全形成影響時，日本政府須遵照憲法與相關法律及規章，採取適切行動，以為因應」，此成為日後新合作指針中周邊事態條文來源。<sup>34</sup>

1994 年發生北韓核武危機及 1995 至 1996 年中共試射飛彈造成臺海危機，均帶來亞太地區安全秩序危機，日本因上開兩事件更積極與

<sup>30</sup> 張隆義，「日本自衛隊與海外派兵問題」，《問題與研究》，第 31 卷第 12 期，1992 年 12 月，頁 19。

<sup>31</sup> 曹異美，「日本與聯合國安全保障體制」，《問題與研究》，第 32 卷第 9 期，1993 年，頁 29-30。

<sup>32</sup> 歐廣南，「日本軍事有事法制之研究」，《復興崗學報》，第 82 期，2004 年，頁 280。

<sup>33</sup> 1976 年 10 月日本政府公布「防衛計畫大綱」，此項大綱真正目標是為了提升日本防衛力之改善及作為建構一般國家正常軍備防衛之指導方針，主要解釋日本防衛預算增加的原因，並希望凝具提升自衛隊防衛力量與現代化之國民共識，可稱的上是日本政府首次在戰後以白皮書方式明確交代日本之防衛政策與戰略目標等安全議題。楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 32。

<sup>34</sup> 邱坤玄，「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，《東亞研究》，第 35 卷第 2 期，2004 年 7 月，頁 11。

美國討論修改防衛合作指針事宜，故 1996 年 4 月美國總統柯林頓（William J. Clinton）訪問日本與時任首相橋本龍太郎，<sup>35</sup>簽署《美日安保共同宣言：邁向 21 世紀聯盟》（Japan-US Joint Declaration on Security: Alliance for the 21<sup>st</sup> Century）決定檢討自 1978 年以來之《美日防衛合作指針》，以建立緊密之安全合作關係。1997 年 9 月 23 日美日進一步依照《美日安保共同宣言》公布《美日安保新合作指針》，為強化美日安保條約下雙方安全保障合作，對於平時乃至緊急狀況如「對日本武力攻擊」或是「發生周邊事態」時，美日兩國任務及合作應有之作為，提示一般性範圍及方向。在條約內容當中將雙邊軍事合作範圍，從過去之遠東地區轉變為亞太地區及日本周邊，同時將日本自衛隊之軍事發動權，從被動態勢轉變為周邊事態範圍。<sup>36</sup>

之後在 1998 年，日本政府依據 1997 年美日合作防衛新指針，逐步通過「自衛隊修正法」<sup>37</sup>、「日本相互提供物品及勞務修訂法」以及「周邊事態時確保日本和平法」，此三法除落實美日合作防衛新指針當中周邊事態之制度化工作，也進一步轉變日本之軍事防衛政策，從以往「消極防衛」政策，轉變成「積極防衛」政策。<sup>38</sup>

## （二）主要立法內容

1999 年通過之「周邊事態發生時確保日本和平與安全相關措施法」（以下簡稱周邊事態法）<sup>39</sup>，亦攸關自衛隊之海外派遣問題。所謂「周邊事態」，係指日本周邊區域之諸般事態而言。依周邊事態法第 1 條之解釋，在日本周邊地區存有特定狀態，此特定狀態如置之不理，則將

<sup>35</sup> 日本第 53 任內閣總理(1996 年 1 月 11 日至 1998 年 7 月 30 日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008 年)，頁 272。

<sup>36</sup> 蔡增家，「美日安保條約的政經意涵與制度的調適」，《問題與研究》，第 37 卷第 9 期，1998 年，頁 1。

<sup>37</sup> 此次係修正自衛隊法第 100 條之 8，即國外發生緊急事態時，防衛廳長官所實施之撤僑方法中，增加船舶及搭載直昇機等方式。

<sup>38</sup> Akio Watanabe, "Has Japan Crossed the Rubicon? Defense Policy Since the Higuchi Report", *Japan Review of International Affairs*, vol. 17, No. 4, December 2003, pp. 238-240.

<sup>39</sup> 本法正式法律名稱為：「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」(平成 11 年 5 月 28 日法律第 60 号公布，平成 11 年 8 月 25 日施行)。

導致日本有遭受直接武力攻擊之危險，對日本之和平與安全有重要影響。<sup>40</sup>

因應周邊事態之基本原則有：<sup>41</sup>

- 1、發生周邊事態時，迅速適當給予後方地區支援及後方地區搜索救助活動，努力確保日本之和平與安全。
- 2、所實施之對應措施，不可以武力威嚇或相當於武力行使。
- 3、內閣總理大臣於實施對應措施時，依據本法第4條第1項所規定之基本計畫，代表內閣指揮監督行政各部。
- 4、相關行政機關首長，為達成前條之目的，關於對應措施之實施，相互共同努力。

在周邊事態法審議過程，曾因周邊事態之地理範圍到底為何、有無涵蓋臺灣及日本後勤支援與憲法整合性等問題受到社會黨聯合在野各黨杯葛，而遲延了法案審議進度，社會黨除主張將臺灣排除在周邊事態範圍之外，並主張日本對美國之後勤支援應以人道救援為主，且不可牴觸不得行使集體自衛權之憲法解釋，最後在自民黨與自由黨組成聯合政權下，合力通過周邊事態法案。<sup>42</sup>

### 第三節 自衛隊海外派兵行動之觀察

PKO 協力法係開啟日本戰後自衛隊首次派兵海外之首例，揆其因素，可從國際因素、國內因素面向加以觀察、分析：

#### 一、影響自衛隊海外派兵行動之國際因素

日本派遣自衛隊赴海外協助維持和平之問題，最初係在美國要求

<sup>40</sup> 周邊事態法第1條（目的）：「この法律は、そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態に対応して我が国が実施する措置、その実施の手続その他の必要な事項を定め、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約の効果的な運用に寄与し我が国の平和及び安全の確保に資することを目的とする。」

<sup>41</sup> 周邊事態法第2條參照。

<sup>42</sup> 吳明上。「日本『反恐特別措施法』之探討」，《危機管理學刊》，第2卷第1期，2005年3月，頁3。

下產生的，在波斯灣戰爭之際，美國曾要求日本參加多國籍軍隊之後勤支援工作，但在日本國內輿論反對下遭遇挫折，乃改以參加聯合國維和行動之型態出現，藉由立法方式使自衛隊在海外行動取得法律根據。<sup>43</sup>

回顧 PKO 協力法制定時之背景，當時聯合國柬埔寨和平計畫正在實施，日本亟欲通過 PKO 協力法之立法，藉此可使自衛隊在促進柬埔寨和平之旗幟下派至海外。當時聯合國負責執行柬埔寨過渡計畫者，乃時任聯合國副秘書長明石康，為日本籍，另負責三十多萬名柬埔寨難民遣返工作，亦是日本在聯合國之高級專員緒方貞子<sup>44</sup>，此外，在柬埔寨過渡時期，聯合國執行單位之開支及安置難民所需經費，高達 21 億美元，其中日本須承擔近三分之一，所以日本政府認為此乃施展其影響力之最佳機會，如未能派出必要人員赴柬埔寨參與相關行動，將錯過此一大好時機。

## 二、影響自衛隊海外派兵行動之國內因素

繼海部內閣之後宮澤喜一內閣接任，亟欲通過 PKO 協力法之原因，乃宮澤內閣在自民黨內被認為是堅決護憲之鴿派，其不贊成以修改憲法方式，使自衛隊得以跨出國門，但宮澤內閣自 1991 年 11 月繼任首相後，政績平平，尤其輿論最關心之政治改革問題均無建樹，加上對於當時泡沫經濟導致經濟成長萎縮苦無良策備受批評，在此情況下，不得不謀求在 PKO 協力法案問題上有所突破。

另一方面，自民黨於 1991 年 5 月成立「日本之國際社會角色特別調查委員會」（會長由小澤一郎擔任，又稱小澤調查會），於 1992 年 2 月 19 日發表報告書內容如下：<sup>45</sup>

（一）冷戰結束後之國際情勢，應強調聯合國安全保障機能之重要

<sup>43</sup> 張隆義，「日本自衛隊與海外派兵問題」，《問題與研究》，第 31 卷第 12 期，1992 年 12 月，頁 23。

<sup>44</sup> 緒方貞子係當時聯合國專責難民事務之高級官員。

<sup>45</sup> 曹異美，「日本與聯合國安全保障體制」，《問題與研究》，第 32 卷第 9 期，1993 年，頁 28-29。

性，具有強大經濟力之日本應積極參與形成世界秩序並分擔責任。在波斯灣戰爭之前，日本未曾檢討在安全保障上應如何具體之負擔責任，以致戰爭發生後因應太遲，遭受國內外抨擊。

(二)在擔任安全保障角色方面，日本應參加 PKO 以累積實績，提高日本在聯合國之地位，並強化聯合國機能，積極參加國際安全保障，將構成聯合國基本概念之集體安全保障改稱為國際安全保障。根據參加國際安全保障不抵觸憲法解釋，先向國際社會表示，日本參加聯合國軍隊是可能的，在聯合國積極推動依據聯合國憲章組成聯合國軍隊，而自衛隊之任務除防衛日本外，應增加聯合國維和行動。

在上述國內、外因素之交互催化作用下，歷經兩任內閣、三屆國會，屢議屢改之 PKO 協力法案，自 1992 年 5 月 29 日在自民黨、公明黨及社民黨三黨提出最終修正案，確立自衛隊參加聯合國維和部隊所須具備之 5 項原則後（即前述 PKF 參加 5 原則），贊成和反對之兩派勢力在國會進行激烈拉鋸，最後在 1992 年 6 月 15 日正式通過 PKO 協力法。宮澤內閣終於排除社民黨等在野黨強烈反對，順利通過前屆內閣遺留下來之法案，也為自民黨解決了一大懸案。

PKO 協力法既以立法形式在國會獲得通過，此舉表明日本業已突破戰後 50 年之憲法禁區，隨著自衛隊正式派往海外，自引起日本戰後憲法體制、安全保障及防衛政策等一系列之連鎖反應。

### 三、綜合分析

國際現實主義重視權力平衡與妥協，強調國家利益之重要性，為達成目標而側重切實之權力及方案，並強調實施之技巧。從此一觀點探討日本參與 PKO 之事務，即不難理解其作法。在國際社會中，日本乃一經濟大國，在重建冷戰後之世界新秩序，歐美各國皆要求其扮演一個更積極重要之角色，提供經濟援助，為促進世界和平而努力，在如此之國際現實中，加上日本歷經第二次世界大戰之慘痛經驗，基於對戰爭之深切反省，於憲法中採取和平憲法為基本原理宣言，放棄戰

爭，因此就政治現實主義之觀點，日本勢必要採取符合其國家利益之外交手段，在國際社會中積極尋求發展其地位，而參與 PKO 之事務正是最好選擇之一。<sup>46</sup>

日本政府通過 PKO 協力法，揆其目的主要有二：第一、為出任聯合國安理會常任理事國，強化聯合國安全保障機能，須先積極參加聯合國 PKO 行動，以累積實績；第二、波斯灣戰爭證明日本要提高國際地位，除經濟貢獻外，亦須提供人員貢獻。觀諸 PKO 協力法內容，實係一有條件之派兵法案，已將自衛隊參與聯合國之合作範圍限於後勤支援行動，避免自衛隊在維和行動中，遭遇須使用武器之情況，此舉乃為了避免與和平憲法產生明顯對立，甚至招致違憲之議，換言之，PKO 協力法在不修憲前提下，使自衛隊得以參與聯合國維和部隊，達到派兵海外之實質國際貢獻目的，同時也確立日本維持國際和平之兩大支柱，即國際人道救援行動與聯合國維和行動。但日本憲法學界對於 PKO 協力法及派遣自衛隊參與 PKO 問題，曾連署聲明此已明顯違反憲法之和平原則。<sup>47</sup>

相對於冷戰時期，日本一直謹守不向海外派兵原則，隨著 PKO 協力法之通過，象徵了在冷戰結束後，日本已瞭解要成為一個正常國家之國際化目標，僅仰賴經濟實力是不足的，尚須在政治、軍事及外交等方面有更多之實質作為，而面對國內憲法之限制，若貿然將自衛隊派出海外，則勢必引發國內爭議，更挑起鄰國反對與警戒。

日本通過 PKO 協力法案之舉動，對亞洲曾遭其侵略之國家而言，極可能被視為重大之軍事威脅，但就日本本身而言，在亞太之政經發展及國際地位上，參與 PKO 則代表了日本在國際間及區域內扮演更重要角色，尤其從政治現實主義之觀點來看，為了追求其國家長遠之利益與國家地位之提升，參與 PKO 對日本來說，似乎是條不錯之捷徑。

<sup>46</sup> 蕭妙香，「日本參與 PKO 之探討—從日本憲法之規定與政治現實主義之觀點」，《臺南師院學報》，第 31 期，1998 年，頁 158-159。

<sup>47</sup> 包括東京大學蘆部信喜教授、小林直樹教授等 160 餘位學者，均具名連署表示反對之聲明，勞動者教育協會編，「PKO 自衛隊海外派兵問題」，《東京：學習の友社》，頁 54。

波斯灣戰爭提供了日本重新評估其防衛態勢之催化劑，此並凸顯了日本有必要為未來之維和任務發展出一套更可靠、更直接之政策，而非僅止於承諾依個案方式作出適切之國際貢獻。

從對於自衛隊依據 PKO 協力法派遣海外，是否即屬憲法所禁止之「海外派兵」問題，日本政府表示所謂「海外派兵」乃以行使武力為目的而派遣武裝部隊至他國領土、領海及領空之行為，故海外派兵超越以自衛為目的之最小必要限度，誠為憲法所禁止。自衛隊參加維和行動係根據「PKF 參加 5 原則」，不可評價為武力行使，在此基礎上參與維和行動顯非憲法所禁止之海外派兵。PKO 協力法似未違反憲法中對於放棄戰爭之規定，然依循以往經驗可知，聯合國維和部隊不可避免地經常涉入爭端區域之戰事，人員傷亡亦在所難免，故若以此觀點審視之，PKO 協力法又不能謂非與憲法毫無扞格。

本文認為，日本此一說法僅為符合國際現實環境與各界壓力，實則規避了日本憲法之重要核心與精神。

#### 第四節 自衛隊海外派兵行動之類型及成效

冷戰結束後，並未帶給國際安全保障環境一個穩定與和平之局面，因應區域性之動亂與紛爭，聯合國維和行動需求大增，自衛隊國際貢獻之功能也因應而生。

##### 一、維持和平行動<sup>48</sup>

1992 年 8 月 10 日 PKO 協力法施行後，聯合國旋即於同年 9 月 3 日向日本提出要求派遣停戰監視、文官警察、<sup>49</sup>道路及橋樑修繕等後援

<sup>48</sup> 聯合國維持和平部隊行動之方式，通常是派遣維和部隊赴交戰地區，但聯合國本身並無常備軍，維和部隊是聯合國徵求會員國自願出兵組合而成，因此維和部隊是一個人數不定的多國籍軍隊。洪大植，「聯合國維持和平行動於國際法之探討」，《律師雜誌》，第 339 期，12 月號，頁 76。

<sup>49</sup> 日本文官警察人員於柬埔寨之任務，是和他國所派遣之文官警察人員一同協助當地警察，給予指導、建言。具體而言，其任務為巡邏當地管轄區域內之各村落，從居民口中聽取當地警察活動狀況，判斷及調查當地警察是否公正中立；當突發事件發生時，直接給予指導及建議。然而，在 1993 年 5 月 4 日發生了日本文官警察高田晴行遭襲擊死亡事件，為日本國際和平協力隊員首次出現之犧牲者。

方面人員。同年 9 月 8 日，日本內閣會議決定依「柬埔寨國際和平協力業務實施計畫」及「柬埔寨國際和平協力部隊設置等相關政令」，<sup>50</sup> 派遣陸上自衛隊設施大隊 600 餘人及停戰監視要員 8 人前往柬埔寨，加入聯合國駐柬埔寨臨時行政機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia，簡稱 UNTAC），從事道路、橋樑修繕及對 UNTAC 構成部門提供給水、醫療行動等任務。<sup>51</sup>

## 二、人道救援行動

人道救援行動者，乃在所有衝突、災難與緊急事件中，拯救人命、減輕痛苦、加速復原、保護生命財產及重建社區之行動。而這些行動包含災難救援、準備與防治，難民之食物救援；更廣義而言，包含了災區之行政架構與系統重建。日本早於 1987 年即制定「國際緊急援助隊派遣法」<sup>52</sup>，根據該項法令針對海外地區，尤其是開發中國家發生大規模災害時，基於受災國政府或國際組織機關之請求，組成國際緊急援助隊派遣參與國際緊急援助活動必要措施之相關規定，達到推進國際合作貢獻之目的。同時為了消除各界疑慮，該法令特別規定日本派出之國際緊急援助隊，僅侷限派遣至發生大規模自然災害或意外事故地區，如屬發生紛爭或戰區時，則禁止派遣人員前往。<sup>53</sup> 至 1992 年 6 月，日本國會通過本法修正案，允許自衛隊以國際緊急援助隊隊員身分前往海外執行救災任務。<sup>54</sup>

以人道救助為目的，係以日本國家為主體所實施之行動，由行動

<sup>50</sup> 參閱カンボジア国際平和協力業務実施計画及カンボジア国際平和協力隊の設置等に関する政令。

<sup>51</sup> 柬埔寨當時除美國軍事監察團、加拿大通訊部隊和德國醫療團體外，亞太國家亦有聯合國臨時機構之企劃部門、通訊部門及軍事監察團所帶領之澳大利亞、中國大陸、泰國工兵部隊，印尼、印度、巴基斯坦、孟加拉及馬來西亞之步兵部隊，以及菲律賓海軍、新加坡警官等國之積極活動。原彬 久，《國際關係學講義》（東京：有斐閣，2006 年），頁 263。

<sup>52</sup> 本法正式法律名稱為：「國際緊急援助隊の派遣に関する法律」（昭和 62 年 9 月 16 日法律第 93 号公布）。1987 年 8 月，日本為了因應 1985 年墨西哥大地震及哥倫比亞火山爆發，制定了「國際緊急援助隊派遣法」，根據該項法令規定，當海外發生「大規模災害」時，日本可派出由警察、消防及海上保安廳職員等組成之救援隊，前往該地區協助救災行動。

<sup>53</sup> 卓南生，《日本的亞洲報導與亞洲外交》（臺北：巨流，2009 年），頁 216。

<sup>54</sup> 丸茂雄一，《概説防衛法制—その政策的展開—》（東京：内外出版，2009 年），頁 73。

內容可分為人員性質與物資性質。前者乃著重以人員專業性對於災民之救助，而後者著重於物質性供應。在實踐上，例如：於阿富汗反恐救援具體行動時，乃利用航空自衛隊 C-130 運輸機載送物資，在首都巴格達周邊從事淨水、供水工作。此外，在伊拉克人道復興支援活動中，提供醫療服務、災民搜救及其他關於行政事務之建議或指導；物資提供例如：糧食、衣服、醫療物品及其他生活有關物資之發放、收容設施之設置、其他相關之輸送、通信、建設、修理整備、補給消毒等活動。

### 三、國際支援行動

波斯灣戰爭時，日本政府對於多國籍軍隊及科威特周邊國家資金貢獻總計高達 130 億美元，波斯灣戰爭結束後，於 1991 年 4 月日本政府派遣海上自衛隊的掃雷艦至波斯灣進行掃雷工作均屬之。

另對於其他國家從事後勤支援行動，例如：於阿富汗反恐戰爭時支援美國，派遣神盾級護衛艦「霧島號」(Kirishima)情報協助提供、對於外國軍隊行戰鬥行為時受傷戰鬥人員之搜救活動、對於反恐怖主義戰爭之參與國家從事燃料補給活動；伊拉克人道復興活動中，支援聯合國會員國重建伊拉克國活動，日本政府實施醫療、輸送、通信、建設、修理整備、補給消毒，以及與上述業務有關之附隨業務等活動。

此外，依周邊事態法之規定於周邊事態發生時，採取對於美國之後方地域支援活動及其他國家之後方地域搜索救助活動。

### 四、護航行動

2007 年非洲附近海域發生 120 件海盜案例，其中發生在索馬利亞海域·亞丁灣即有 44 件，西部奈及利亞也有 42 件，幾乎占非洲海盜發生件數七成以上，除東南亞外實係海盜事件最頻繁之地區。<sup>55</sup>

因應近年層出不窮之索馬利亞海域·亞丁灣海盜劫船事件，聯合

<sup>55</sup> 魏靜芬，「國家軍事力與安全保障」，《軍法專刊》，第 55 卷第 1 期，2009 年，頁 26。

國安理會於 2008 年 12 月 16 日通過 1851 號決議，<sup>56</sup> 授權有關國家和國際組織向索馬利亞海域派遣軍隊及軍艦，以打擊海盜，日本不願在維護海洋安全問題落後其他國家，鑑於派兵問題在日本國內議題敏感，時任首相麻生太郎在施政演說時，特將其列入「國際貢獻」之項目中加以推行。<sup>57</sup>

日本於 2009 年 3 月 13 日召開安全保障會議和內閣會議後，由防衛大臣依據自衛隊法第 82 條(海上警備行動)規定，<sup>58</sup> 派遣海上自衛隊 2 艘驅逐艦、2 架 P-3C 等前往索馬利亞附近海域，以保護日本籍船舶免受海盜威脅，此係日本首次以海上警備行動名義向海外派遣自衛隊。<sup>59</sup> 此外，日本自衛隊以打擊海盜及保護日本籍船舶為名，於 2010 年 7 月 7 日在非洲吉布地設置了第一個海外軍事基地，基地並配置了兩架 P-3C 巡邏機。<sup>60</sup>

## 五、日本國際貢獻之成效

日本自參加 PKO 起，意味著脫離一國和平主義之狀態，開始擔負起冷戰結束後新時代之國際義務，尤其 PKO 協力法通過後，日本更積極地參加聯合國維和行動，自 1992 年起日本參與 PKO 任務實績如下表所示：

表四、日本自衛隊參與 PKO 任務實績

<sup>56</sup> 聯合國安理會 1851 號決議：1、重申譴責並痛斥索馬利亞沿岸海域一切海盜行為和武裝劫船行為；2、籲請有能力之國家、區域組織和國際組織積極參與打擊索馬利亞沿岸海盜和海上武裝搶劫行為，尤其依照本決議、1846 號決議和國際法，部署海軍船艦和軍用飛機，並扣押和處置被用於或有充分理由懷疑被用於在索馬利亞沿岸從事海盜行為和海上武裝搶劫行為之船隻、艦艇、武器和其他相關裝備...5、又鼓勵在索馬利亞沿岸打擊海盜和海上武裝搶劫行為之所有國家和區域組織，考慮在該區域設立一個中心，以便協調有關索馬利亞沿岸海盜和海上武裝搶劫行為之資訊，在禁毒辦之協助下，加強區域能力，以安排符合《海洋法公約》規定關於登船執法人員之有效協議或安排，並執行《制止海上非法行為公約》、《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》及該區域各國為締約方之其他相關文書，以便有效地調查和起訴海盜及海上武裝搶劫犯罪行為。

<sup>57</sup> 北村 淳，《米軍が見た自衛隊の実力》(東京：宝島社，2009 年)，頁 13。

<sup>58</sup> 自衛隊法第 82 條(海上警備行動)：「防衛大臣は、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができる。」

<sup>59</sup> 福島 博，「派遣海賊対処行動航空隊」，《防衛学研究》，第 42 号，2010 年 3 月，頁 33。

<sup>60</sup> 聯合報 2010 年 7 月 8 日第 29 版。

	派遣時間	前往國家	人數	區分	備考
1	1992.9	柬埔寨	1332 人	PKO	
2	1992.9	安哥拉	3 人	PKO	
3	1993.5	莫三比克	169 人	PKO	
4	1994.3	薩爾瓦多	30 人	PKO	
5	1994.9	盧安達	400 人	人道救援	
6	1996.1	戈蘭高地	1374 人	PKO	
7	1998.8	波士尼亞	34 人	選舉監視	
8	1999.7	東帝汶	6 人	PKO	
9	1999.11	東帝汶	119 人	人道救援	
10	2000.3	波士尼亞	17 人	選舉監視	
11	2001.8	東帝汶	19 人	選舉監視	
12	2001.10	阿富汗	140 人	人道救援	
13	2001.11	科索沃	11 人	選舉監視	
14	2002.2	東帝汶	2309 人	PKO	
15	2002.4	東帝汶	8 人	選舉監視	
16	2003.3	伊拉克	57 人	人道救援	
17	2003.7	伊拉克	107 人	人道救援	
18	2006.7	剛果	13 人	選舉監視	
19	2007.1	東帝汶	7 人	PKO	
20	2007.3	東帝汶	36 人	選舉監視	
21	2007.3	尼泊爾	30 人	PKO	
22	2008.3	尼泊爾	24 人	選舉監視	
23	2008.10	蘇丹	10 人	PKO	
24	2010.2	海地	1223 人	PKO	
25	2010.9	東帝汶	5 人	PKO	
26	2010.12	蘇丹	15 人	選舉監視	
27	2011.11	南蘇丹 <sup>61</sup>	242 人	PKO	

資料來源：日本內閣府國際平和協力本部事務局，時間至 2012 年 4 月 11 日止。

<sup>61</sup> 此為最近之 PKO 任務，日本政府內閣會議決定，任務時間自 2011 年 11 月 18 日起至 2012 年 9 月 30 日實施，朝雲新聞，平成 23 年(2011 年)11 月 17 日，1 版。

網址：[http://www.pko.go.jp/PKO\\_J/operations/pko.html](http://www.pko.go.jp/PKO_J/operations/pko.html)），今(2012)年適逢 PKO 協力法制定及施行 20 周年。

據統計資料顯示，2011 年各國負擔聯合國預算方面，聯合國會員國 192 個會員國，總計 26 億 4,853 萬美元。其中負擔排行第 1 位為美國計 5 億 8,267.9 萬美元，第 2 位為日本 3 億 3,186.2 萬美元，美日兩國共占全體之 34% 以上。<sup>62</sup>

日本在聯合國維和任務中之新角色，對國際及區域皆有重大貢獻，除了逐漸擺脫過去使用支票外交之形象外，其以聯合國為中心之安全策略也不再僅限於口頭宣示，逐漸扮演起一個正常會員國角色。

另一方面，自衛隊在國際維和行動中發揮作用，已成為日本國家戰略之一環，對於要推動日本正常化之領導人而言，更可透過協助參與聯合國維和行動，逐步落實日本之國防、外交及軍事力之正常化。

## 第五節 小結

1990 年 8 月伊拉克入侵科威特時，聯合國安理會要求伊拉克無條件撤軍，次年以美國為首之聯軍對伊拉克發動波斯灣戰爭，日本一開始的對應相當迅速，包括：凍結日本國內有關科威特之資產、禁止從伊拉克及科威特進口石油等，但其後之對應卻又顯得優柔寡斷，因冷戰時期，日本無須積極地關心國際紛爭，只要放心地交給美國即可，因而日本內閣似乎不清楚究應如何解決此一事件。

波斯灣戰爭暴露出各國對日本之全球與區域安全貢獻缺乏戰略願景，並使日本政府陷入國際與國內需求之競爭，及維持最低限度防衛態勢與擴大軍事角色之兩難窘境。另一角度而言，波斯灣戰爭提供了日本重新評估其防衛態勢之催化劑，此亦凸顯了日本有必要為未來維和任務發展出一套更可靠、更直接之決策模式與政策走向，而非僅止於承諾依個案方式作出適切之國際貢獻。故有學者認為，日本在波斯

<sup>62</sup> 上田愛彥等編著，《國際安全保障データ 2011-2012—数字で読む明日の世界—》（東京：鷹書房，2011 年），頁 89。

灣戰爭是挫敗國家，也因此開始亟欲參與國際安全和平事務，制定相關法律讓日本能參加維和行動，暫時找出一個可讓日本貢獻國際社會，提高國際地位之方式。<sup>63</sup>

二次世界大戰後，波斯灣戰爭發生前，爭論重點在於「日本本身的和平與安全」，波斯灣戰爭發生後，議論焦點則轉為「在國際社會和平安全之維持、恢復與創造上，日本應如何參與」等議題，易言之，前者考量在於和平主義之貫徹，後者則置重心於國際貢獻之展現。日本國會通過之 PKO 協力法，係以波斯灣戰爭為契機，使日本自衛隊在聯合國維和行動依據下得以派兵海外，當屬日本在和平憲法框架下，軍事外交之一大進展，更是戰後制定首部與非戰憲法之精神相牴觸法案。

因此，日本從波斯灣戰爭中所得之教訓，約可歸納如下：

- 一、冷戰結束後，並不表示世界將免於軍事衝突，對於當時認為經濟力量之重要性超越軍事力量之日本而言，提供了嚴肅的認識。尤其日本處在缺乏天然資源，又無其他手段防衛能源進口管道之「雙重貧乏處境」。
- 二、在國際政治事務方面，日本並未準備好扮演一個領導者角色，波斯灣危機正反映了日本自二次大戰後被動之外交政策。
- 三、國家無法單憑經濟手段獲得國際聲譽，金錢外交也無法取代軍事力量，僅提供經費支援，使國際社會加深日本完全是個企業組織之印象。

國家在推行政策時，必存有規範面與實然面，前者強調國家責任，後者則以國家利益為重點，正由於日本在區域層級所展現出的即是明顯的「國家利益取向」，因此在國際層面必須選擇採取「國際利益取向」態度，以承擔國際責任之方式，掩飾其背後國家正常化企圖，並取得

---

<sup>63</sup> Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy 1945-2003 : the quest for a proactive policy* (Boston : Brill, 2005), p.78

各國認同與信任，進而提升其國際地位。

日本在通過 PKO 協力法後，首次於戰後向海外派兵支援聯合國執行維和任務，使日本得以擴大國際事務之參與；冷戰結束後之美日同盟調整，則具體訂定周邊有事之美日合作體制，也因此產生與日本憲法禁止行使集體自衛權之解釋等諸多爭議。日本透過國內立法持續以擴大個別自衛權、縮小集體自衛權之解釋方式，在不修正憲法第 9 條之情形下，達成海外派兵行使集體自衛權之實質意涵與表徵。

國際新秩序之維持，需要許多國家合作協商解決。日本為一經濟大國，在重建冷戰後之世界新秩序時，歐美各國均要求日本積極扮演重要之政治角色，分擔國際責任，為促進世界和平而努力。日本藉著加入聯合國維和行動，在國際組織之架構下受到聯合國節制，遵照聯合國決議行事，可避免日本獨自色彩過於鮮明，易得到國際社會之共識與贊同，為自身利害和國際和平與安全承擔更多責任，合乎國際責任分擔之要求，誠為一個適當選擇。

## 第五章 反恐特別措施法與自衛隊海外派兵行動

時序進入新世紀，若謂冷戰後日本走向正常國家之第一個契機是「波斯灣戰爭」，第二個重要轉折點則是「911 恐怖攻擊事件」。2001 年 9 月 11 日，美國本土史無前例地遭受恐怖攻擊造成重大傷亡，此次恐怖攻擊事件，帶給國際社會相當大之震撼，不僅改變美國之全球戰略佈局，同時也改變了日本在國際及東亞地區所扮演之角色。

在恐怖攻擊事件推波助瀾下，日本國會以反恐之名，向國會提出「反恐特別措施法」<sup>1</sup>，及「自衛隊法修正案」、「海上保安廳法修正案」（以上合稱『恐怖主義對策關聯三法案』），受到議員大力支持，先後於同年 10 月 18 日及 10 月 29 日立法通過，此意味著日本可向世界任何地方派兵參與軍事行動，改變日本以往「專守防衛」之安全保障政策，將日本軍事力量由「內向型」轉變成「外向型」，爰此，美國發生之 911 恐怖攻擊事件，實為日本安全保障政策轉變之重要契機。

2001 年 11 月 25 日，日本政府依據「反恐特別措施法」之相關規定，派遣海上自衛隊前往印度洋海域，支援美國進行軍事作戰之後勤工作。此次行動係日本自 1954 年成立自衛隊以來，史無前例地於「戰爭狀態」下，正式派往海外執行任務，關於其象徵意義、隱藏意涵，殊值深究及分析。

本章以反恐特別措施法與自衛隊海外派兵行動為探討主軸，首就日本因應 911 恐怖攻擊事件之具體措施加以敘述，其次，針對反恐特別措施法之制定經緯及其主要內容等進行研析，進而剖析該法所引起之爭論，末就政黨外交等面向綜合評論。

### 第一節 日本因應 911 恐怖攻擊事件之措施

<sup>1</sup> 「反恐特別措施法」(Anti-Terrorism Special Measures Law) 正式法律名稱為：『平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法』(平成 13 年 11 月 2 日法律第 113 号公布，平成 13 年 11 月 2 日施行)。

2001年4月26日小泉純一郎接任日本首相後，<sup>2</sup>主張應重新檢討日本之防衛政策，以評估提升美日安保合作之可能性，此亦符合小布希政府對日本之期待，縱使日本國內有許多不同意見，但在911恐怖攻擊事件與國際反恐合作推波助瀾下，加速進展。2001年9月11日，美國遭受恐怖攻擊造成重大傷亡，此次恐怖攻擊事件，日本採取之因應措施，包括積極參與國際反恐行動、迅速發表反恐七項對策等。

### 一、積極參與國際反恐行動

所謂國際恐怖主義行為，係指「以實力變革一國之政策政治體制或既存之國際事態為目的，其活動範圍跨越複數國家領域在相互共同合作下所進行準備及實施之暴力行為」，或定義為一種經過明顯策劃以恐怖方式作為心理戰對抗群體之行動。<sup>3</sup>

而2001年美國遭受恐怖攻擊後之反應措施，改變了國際安全規範對自衛權之認知與範圍，國際社會除強烈譴責恐怖主義，<sup>4</sup>更表明支持與協助美國對抗恐怖主義。聯合國安理會旋即於同年9月12日通過1368號決議，<sup>5</sup>強烈譴責恐怖攻擊行，並將其定位為對國際和平與安全之重大威脅；復於9月28日通過一項關鍵性決議即1373號決議，首度將國際恐怖主義視為對國際和平與安全之威脅，重申最強烈譴責在美國發生之恐怖攻擊，決議案之目的是希望在911恐怖攻擊事件，提升各國之反恐措施與作為，要求各國政府採取實際行動防止、懲罰與遏止各種恐怖主義行為，並防止對恐怖行為援助資金及凍結恐怖主義者資產。<sup>6</sup>美國總統小布希宣稱該行為是「戰爭行為」，而美國對基地

<sup>2</sup> 日本第56任內閣總理(2001年4月26日至2006年9月26日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008年)，頁284。

<sup>3</sup> 魏靜芬，「國際恐怖主義行為和自衛權之適用」，《軍法專刊》，第57卷第2期，2011年2月，頁192。

<sup>4</sup> 國際法學者認為恐怖主義之認定有三要件：一是在多數國家之法律體系該行為是刑事犯罪行為；二是行為必須針對政府或特別團體人員為攻擊目標；三是必須有政治上動機與目的。楊永明，「聯合國之反恐措施與人權保障問題」，《月旦法學雜誌》，第131期，2006年4月，頁23。

<sup>5</sup> 聯合國安理會在911恐怖攻擊事件發生後第2天即無異議通過1368號決議，前言指出「承認固有的個別與集體自衛權」，實際上間接承認美國可採取適當之自衛措施，包括使用自衛武力。楊永明，上揭文，頁28。

<sup>6</sup> 1373號決議規定聯合國會員國有以下義務：(1)將資助恐怖主義定為犯罪；(2)凍結涉及犯有恐怖

恐怖組織採取的是一場反恐戰爭（war on terror），並決定採取報復措施。<sup>7</sup>

## 二、迅速發表反恐七項對策

2001年9月15日時任美國副國務卿阿米塔吉會見日本駐美大使柳井俊二時，深知要求日本派出自衛隊與美軍共同作戰與日本憲法有所抵觸，於是提出了「展示旗幟」（Show the flag）之說法，要求日本以具體行動提供物資與後方支援。<sup>8</sup>小泉首相也迅速發表聲明回應，表示支持美國針對恐怖攻擊行動所採之報復措施，並在日本憲法架構下全力協助。<sup>9</sup>

在911恐怖攻擊事件發生後，日本政府記取波斯灣戰爭外交失利之教訓，立即對美日同盟關係作出反應，表達支持美國反恐之立場，<sup>10</sup>同年9月19日晚間，小泉首相於臨時記者會發表「對應美國恐怖行動之措施」，<sup>11</sup>計有七項對策：

- （一）派遣自衛隊協助美軍運送燃料、補給物資及提供醫療服務。
- （二）加強駐日美軍基地及重要設施之警備措施。
- （三）派遣自衛隊艦艇至有關地區蒐集情報。
- （四）加強出入境管制工作，並與國際情報交換。

---

主義行為者之任何資金；(3)不給予恐怖主義團體任何形式財政支助；(4)禁止向恐怖主義分子提供安全庇護、維生物資或支助；(5)同其他國家政府交流關於任何從事或策劃恐怖行為之資訊；(6)同其他國家政府合作調查、偵查、逮捕、引渡和起訴參與此類行為者；(7)在國內法中積極或被動協助恐怖主義之行為定為犯罪，並將違法者繩之以法；(8)儘速加入有關恐怖主義問題之相關國際公約和議定書。學者稱此為聯合國反恐怖主義措施之分水嶺。Eric Rosand, Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism, Vol. 97 (April 2003), pp333-341.

<sup>7</sup> 吳明上，「日本『反恐特別措施法』之探討」，《危機管理學刊》，第2卷第1期，2005年3月，頁3。

<sup>8</sup> 進藤榮一、水戶考道編著，《戰後日本政治と平和外交》（京都：法律文化社，2007年），頁72。

<sup>9</sup> 小泉內閣時期之「對美一邊倒」路線，全力支持美國小布希總統之全球反恐戰爭，成功提升日本在「美日同盟」之功能與角色，更使日本成為美國在亞太戰略之重要夥伴，並朝向正常國家之路邁進。章瑞卿，「探討日本自衛隊在廿一世紀扮演之角色」，《軍法專刊》，第49卷第1期，2003年10月，頁41。

<sup>10</sup> 小泉首相於2001年9月19日發表此措施時，先取得公明黨與保守黨同意之後便逕行發表，在發表之後，才取得自民黨同意，此舉亦引發自民黨內部不滿。吳明上，「日本首相在反恐戰爭中的領導權」，《危機管理學刊》，第5卷第1期，2008年3月，頁57。

<sup>11</sup> 丸茂雄一，《概說防衛法制—その政策的展開—》（東京：内外出版，2009年），頁221。

(五) 提供巴基斯坦、阿富汗等周邊國家之人道支援與經濟援助。

(六) 必要時，調派自衛隊提供難民救援。

(七) 為打擊恐怖主義，加強與各國協調與友好合作。

上述即為所稱「反恐七項對策」，<sup>12</sup>之後日本對應反恐主義乃以此七項對策進行具體作為。在此七項對策中最重要之當屬(一)「派遣自衛隊協助美軍運送燃料、補給物資及提供醫療服務」、(三)「派遣自衛隊艦艇至有關地區蒐集情報」，公開表明日本將派遣自衛隊協助美軍進行醫療、運輸等相關支援任務，對美國而言是相當具體之協助。然而，如前所述根據憲法第 9 條及其所衍生之解釋，日本無法援引「美日安保條約」之同盟關係，在戰時行使集體自衛權而派遣自衛隊前往戰事發生地區進行武力相關行動協助美國。換言之，日本自衛隊不能前往戰鬥地區，從事與武力行使有關之行動。另一方面，依據「周邊事態法」之規定，自衛隊僅限於「日本周邊地區發生對日本和平及安全有重大影響之事態」時，方可於日本或其周邊區域，對美軍進行後勤支援。雖然日本政府再三表明，所謂「周邊」並非地理上之概念，而係著眼於事態性質，因而如欲擴大解釋引用周邊事態法派遣自衛隊支援美國作戰，此法律依據明顯然過於牽強，同時可能遭到在野黨強烈反彈。<sup>13</sup>

正因缺乏戰時將自衛隊派遣海外之法律依據，日本政府為使自衛隊可遠赴阿富汗周邊地區支援美軍作戰，乃決定以另行制定專法方式，尋求自衛隊派遣海外支援美軍作戰之法律基礎。

## 第二節 制定反恐特別措施法

當時由小泉首相所主導之日本國會，為了突破日本憲法第 9 條禁

<sup>12</sup> 田村重信等，《日本の防衛法制》(東京：内外出版，2008 年)，頁 481。

<sup>13</sup> 1998 年 5 月，日本外務省高野紀元於國會答詢時表示，周邊事態範圍「概念上，不超過遠東及遠東周邊的範圍」；1999 年 1 月小淵惠三首相也表示「周邊地區限於日本之周邊地區」。詳見劉冠劼，「轉變中的日本安全保障政策—反恐特別措施法的探討」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 48。

止自衛隊出兵支援美國反恐行動之限制，遂以反恐之名向國會提出「反恐特別措施法」、「自衛隊法修正案」及「海上保安廳法修正案」，以支援美國之反恐行動。在恐怖攻擊事件之推波助瀾下，首度突破須在聯合國指揮下之禁令，派遣自衛隊至海外支援反恐行動，開啟突破性進展。

## 一、本法制定經緯

「反恐特別措施法」提出當時，日本政府堅持該法並非集體自衛權之行使，而是以聯合國安理會 1368 號決議為基礎前提，主要目的係在於防範與壓制恐怖組織對於聯合國之攻擊。<sup>14</sup>該法於 2001 年 10 月 5 日向第 153 回臨時國會提出，10 月 18 日於眾議院表決過關，29 日該法案在參議院表決通過完成立法，並自 2001 年 11 月 2 日公布施行。恐怖主義對策關聯三法案係由自民黨主導，受到公明黨及民主黨議員全力支持，相較 1990 年在波斯灣戰爭時反應之消極、被動與遲疑，此次迅速地在國會完成立法程序，意味著日本可向世界任何地方派兵參與軍事行動，改變日本以往「專守防衛」之安全保障政策。<sup>15</sup>

「反恐特別措施法」之立法意旨主要以支援美軍作戰為主軸，除具有延續周邊事態法之有事立法效果外，在後勤補給支援區域方面更突破周邊事態法設定之地理界限。<sup>16</sup>觀諸本法規定，自衛隊之活動範圍不限於非戰鬥地區，如獲得他國同意，自衛隊亦可進入他國執行任務，其行動內容包含：對美軍運送物資、難民救助、傷兵醫療及搜索救援，但在對美軍之武器彈藥補給方面，因顧慮外界造成使用武力之印象，故支援項目並不包含武器彈藥之運送。至於自衛隊使用武器範圍，則僅限於自我防衛及保護難民與傷兵等，此係日本自衛隊在戰後

<sup>14</sup> 李大中，「日本與聯合國安理會改革：議題、正當性與限制」，收錄於楊永明主編，《新世紀日本體制的再轉型：政治、經濟與安全政策之演變》（臺北：翰蘆，2009 年），頁 64。

<sup>15</sup> 蔡增家，「日本正在改變它的防衛政策嗎：從新保守主義觀點來論述」，收錄於《東亞戰略格局與台海安全》（臺北：鼎茂，2006 年），頁 175。

<sup>16</sup> 歐廣南，「日本軍事有事法制之研究」，《復興崗學報》，第 82 期，2004 年，頁 284。

首次無須透過聯合國維和部隊即可單獨派赴海外執行任務。<sup>17</sup>

小泉內閣根據「反恐特別措施法」，於同年 12 月派遣海上自衛隊協助印度洋與阿拉伯海域內之美、英等國際安全，協助武力執行阿富汗「持久自由行動」(Operation Enduring Freedom) 任務，日本所採行動為幫助執行海面攔檢行動之多國籍軍艦提供後勤支援。

在通過「反恐特別措施法」之同時，亦通過了「自衛隊法修正案」及「海上保安廳法修正案」，以補強對美國反恐戰爭之支援。「自衛隊法修正案」主要修正內容，是允許自衛隊進行治安出動，可對駐日美軍基地提供警衛任務，防備恐怖份子襲擊，同時放寬自衛隊在維持治安和執行海上警衛任務時使用武器之條件。

另「海上保安廳法修正案」之主要修正內容，乃允許日本海上保安部隊，對侵入日本領海之外國不明及可疑船隻，在不遵從停船命令而企圖逃走之情形下，得進行威嚇射擊，亦得對船體進行射擊，以迫其停船受檢。<sup>18</sup>此兩項議案更突破戰後以來，日本自衛隊僅限於自我防衛之基本定位。綜觀上述三項法案，可發現以下意涵：

擴大自衛隊之活動範圍從週邊地區擴大至外國領土，並開了戰時自衛隊海外派兵先例，另放寬武器使用之標準等。此外，反恐特別措施法依據安理會 1368 號決議案，具一般與通盤性質，除譴責恐怖攻擊與對受害者表達哀悼，及誓言對於首謀、相關組織與協助者繩之以法外，主要要求加強國際社會之合作，履行安理會先前之各項反恐決議，以防範與對付恐怖行動威脅。<sup>19</sup>

## 二、主要立法內容

<sup>17</sup> 蔡增家，「日本正在改變它的防衛政策嗎：從新保守主義觀點來論述」，收錄於《東亞戰略格局與台海安全》(臺北：鼎茂，2006 年)，頁 176-177。

<sup>18</sup> 2002 年 12 月，4 艘日本巡邏艇在中國宣稱之專屬經濟區內擊沉一艘可疑不明船隻。該事件正表明日本政府從法律上和實踐上，已放寬對於使用武力之限制，此舉並創下戰後日本在海上動武之先例。廖書賢，「論日本反恐機制與日台安全合作」，《國防政策評論》，第 3 卷第 1 期，2002 年，頁 32。

<sup>19</sup> 李大中，「日本與聯合國安理會改革：議題、正當性與限制」，收錄於楊永明主編，《新世紀日本體制的再轉型：政治、經濟與安全政策之演變》(臺北：翰蘆，2009 年)，頁 75。

「反恐特別措施法」乃是因應 911 恐怖攻擊事件之特別立法，全文共 13 條，主要內容如下：<sup>20</sup>

#### (一)活動範圍

參諸反恐特別措施法第 2 條規定，自衛隊之活動範圍，包含日本領域、公海及其上空、經相關國家同意之該國領域。依本法規定採取協力支援活動、搜索救助活動、災民救援活動等對應措施時，活動範圍則限於未有戰鬥行為進行，而且被認為在整個活動期間不會有戰鬥行為發生之地區。簡言之，日本自衛隊可依據此法，派赴全球各地支援美軍行動所需之後勤補給。

#### (二)國會同意

另依反恐特別措施法第 5 條至第 8 條規定，自衛隊實施海外派兵，防衛廳長官依據基本計畫，擬訂協力支援活動、搜索救助活動、災民救援活動等相關實施要領，經首相同意後，由防衛廳長官依法下達自衛隊派遣命令後 20 日內，首相須將自衛隊海外行動之基本計畫提交國會審議，徵求國會同意。如未獲國會同意，則須立即停止自衛隊海外任務之執行。

#### (三)武器使用

有關武器使用規定，依反恐特別措施法第 12 條，執行協力支援活動、搜索救助活動、災民救援活動等任務之自衛隊隊員，為保護自身、共同執勤之自衛隊員、任務執行時納入管理下人員之生命或身體安全，在迫不得已且有充分理由情況下，依事態性質並有其合理必要性範圍內，方能使用武器。

#### (四)限時立法

本法自施行日起算 2 年，失其效力。但在 2 年期滿前，已無實施本法所規定對應措施之必要時，本法廢止。另外 2 年期滿，仍有實施本法所規定之對應措施必要時，得另訂法律延長其效力，但以 2 年為

<sup>20</sup> 田村重信等，《日本の防衛法制》（東京：内外出版，2008 年），頁 483-500。

限。

相較於「PKO 協力法」與「周邊事態法」，反恐特別措施法並非永久立法，具有 2 年時限之法律約束性質，但已具備美日共同參戰之模式可循，表面時限實際上卻沒有時限，該法為自衛隊派遣海外執行軍事任務，保留非常大之彈性空間。

### 三、本法重要特徵<sup>21</sup>

#### (一)戰時派遣

戰時派遣係本法最主要特徵，已如前所述，依據 PKO 參加 5 原則規定，日本自衛隊參與維和行動須紛爭之當事國業已達成停戰協議，因此，本法制定前日本自衛隊海外派遣，根據 PKO 協力法規定均在平時。然此次自衛隊後勤支援美國之軍事行動，乃首開戰時海外派遣先例。

#### (二)審議快速

反恐特別措施法於 2001 年 10 月 5 日提出法案，迄同年 10 月 29 日參議院表決通過完成立法程序歷時約 4 週時間，而參、眾議院之審議時間合計大約 62 小時，相較於 PKO 協力法耗時約 9 個月，周邊事態法約 2 個月，而反恐特別措施法僅歷時不到 4 周時間，就關於安全保障政策之重要法案而言，其審議可謂相當罕見地快速。<sup>22</sup>

#### (三)民主贊成

反恐特別措施法審議初期在野最大黨民主黨，不顧黨內舊社會系議員反對，自始即採贊成立場，迥異於其前身社會黨時代，自我定位為「政權預備黨」期待政權輪替成為執政黨。惟在自衛隊海外派遣之國會承認等監督方式上，該黨堅決主張應採「事前承認」與執政黨僵持不下，未能達成協議。在法案最後表決，民主黨雖轉為反對，但就

<sup>21</sup> 劉冠劭，「轉變中的日本安全保障政策—反恐特別措施法的探討」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 51-53。

<sup>22</sup> 吳明上，「日本『反恐特別措施法』之探討」，《危機管理學刊》，第 2 卷第 1 期，2005 年 3 月，頁 3。

法案之整體架構而言，其與執政黨之觀點始終未有重大歧異。

#### (四)適用對象

反恐特別措施法僅適用於 911 恐怖攻擊事件，換言之，若發生其他恐怖攻擊事件，美國等其他國家發動軍事反擊，日本欲再行支援時，則仍須另行制定法案。

#### (五)活動範圍

自衛隊之活動範圍是無戰鬥行為之公海及其上空，及經相關國家同意下之領域均屬自衛隊之活動範圍，只要依據反恐特別措施法後勤支援美國之軍事行動，日本均可派遣自衛隊至全球各地。<sup>23</sup>

#### (六)國會同意

1991 年 4 月波斯灣戰爭結束後，日本政府援引自衛隊法第 99 條規定，派出掃雷艦前往波斯灣附近海域執行掃雷工作。1992 年 PKO 協力法制定後，日本先後派遣自衛隊前往柬埔寨、莫三比克等地執行維和行動，惟上述之海外行動僅須向國會報告即可。另依據自衛隊法及周邊事態法等規定，自衛隊之出動須獲得國會同意，惟以往並無前例。因此，2001 年日本國會依據反恐特別措施法相關規定，先後表決通過派遣自衛隊至海外，可說是自衛隊成立以來，首次在國會同意下正式派兵海外。

#### (七)放寬使用武器基準

根據自衛隊法規定，當日本受到侵略時，使用武器須遵照國際法規定，而 PKO 協力法與周邊事態法，僅限自衛隊隊員自身或隊友遇有人身危險而須自衛時，方能使用武器。反恐特別措施法則將武器使用標準更為放寬，在執行任務時，為保護納入管理下人員之生命或身體安全，在迫不得已且有充分理由情況下，亦得使用武器。

#### (八)限時立法

反恐特別措施法成為日後日本支援美軍之重要參考模式，就此層

<sup>23</sup> 吳明上，「日本『反恐特別措施法』之探討」，《危機管理學刊》，第 2 卷第 1 期，2005 年 3 月，頁 6。

面意義而言，表面上雖有時限規定，實際上卻是沒有時限。從 2001 年通過反恐特別措施法後，雖定有時限為期 2 年，至 2003 年 10 月延長 2 年，2005 年 10 月延長 1 年，2006 年 10 月又延長 1 年，終至 2007 年 11 月宣告正式終止，結束海上自衛隊派遣印度洋之任務。<sup>24</sup>

### 第三節 反恐特別措施法之爭論

日本政府為因應恐怖攻擊事件，迅速地制定了反恐特別措施法，獲得美國高度肯定。<sup>25</sup> 正因立法過程快速，也產生諸多爭論：

#### 一、監督問題之爭辯

反恐特別措施法在審議之際，以自民黨為首之執政聯盟（包含自民黨、公明黨）所提出之政府案中，最初對於自衛隊派遣採取「事後報告」之形式，亦即在派遣自衛隊赴海外執行任務後，再向國會報告即可。但最大在野黨民主黨極力主張應採國會「事前承認」。國會中之兩大黨自民黨與民主黨形成了對立關係，雖經過自民黨與民主黨兩黨黨魁協商，但仍未能取得平衡點，協商失敗，事後自民黨內部出現「原則上事前承認，緊急時事後承認」之妥協案，但遭到同為執政聯盟之公明黨反對，自民黨之妥協案被迫取消。自民黨改而提出「事後承認」議案，以作為妥協案而終獲得通過。法案中規定首相在命令自衛隊出動 20 日內，須徵求國會同意，如未獲國會同意，則須撤回命令，立即停止自衛隊海外行動。<sup>26</sup>

恐怖攻擊行動既已成為國際危機事件，則首相之自衛隊派遣命令無須獲得國會「事前承認」，深具時效性，而「事後承認」之規定，可

<sup>24</sup> 本法自平成 13 年 11 月 2 日法律第 113 号公布後，歷經數次修正，終至平成 19 年（2007 年）11 月 2 日失效，自衛隊之協助措施也於同日終止任務，森本 敏《日本防衛再考論—自分の国を守るということ》（東京：海竜社，2008 年），頁 217。

<sup>25</sup> 美國在 2002 年 6 月出版題為「同盟國之貢獻」的國防報告中指出，日本在反恐戰爭中對美國之支援，是對「進行中之戰鬥行為」之支援，乃歷史上創舉，給予高度正面評價。吳明上，「日本『反恐特別措施法』之探討」，《危機管理學刊》，第 2 卷第 1 期，2005 年 3 月，頁 7。

<sup>26</sup> 吳明上，前揭文，頁 7。

防止首相之獨斷獨行，亦能突顯監督政府之機制，但日本首相是國會多數黨或多數聯盟所選出之政治領導者，故國會「事後承認」與其說是具有實質之民意監督效果，毋寧稱其具形式上之政治意義。

## 二、活動範圍之爭議

就實際情況而言，自衛隊活動範圍之界定有其困難。依法理解釋，只要性質屬後勤支援美軍之軍事行動，日本即可派遣自衛隊至全球各地。另一方面，自衛隊之活動雖僅侷限於不行使武力之大前提下，但現代戰爭多採飛彈攻擊或空襲方式，因此，所謂後勤支援美軍作戰之概念，實際上是相當模糊的。<sup>27</sup>

## 三、違反憲法之爭議

自衛隊向美軍提供後勤支援，是否抵觸「不得行使集體自衛權」之憲法解釋，亦是長久以來備受爭議問題。據日本政府解釋，聯合國憲章與日本憲法並未禁止日本擁有自衛權，日本為了確保本國之生存權，當然擁有並能行使個別自衛權，但集體自衛權因超越了「防衛上必要的最小限度」，雖然日本擁有而不能行使，已如前述。日本憲法禁止以行使武力作為解決國際紛爭之手段，不承認國家之交戰權。因此，若日本得以行使集體自衛權，則易捲入同盟國之戰爭，即違反了憲法規定。

日本政府認為憲法所禁止之集體自衛權，其行使要點有二：（一）在外國領域內行使武力；（二）以行使武力作為援助之手段。關於前者，上述提及在當事國同意下，派往當地國之自衛隊隊員，為了自衛或緊急避難而使用隨身攜帶之武器，並不構成行使武力。而後者，日本政府則提出二個概念，作為判斷自衛隊之支援是否構成行使武力。一為是否與美軍之武力行使形成一體化關係，一為支援提供之場所是否在與戰鬥地區一線之隔以外之地區，便不與美軍之武力行使形成一

<sup>27</sup> 劉冠劼，前揭文，頁 55。

體化關係，故不抵觸憲法限制。<sup>28</sup>

舉例言之，有關武器彈藥之運輸，反恐特別措施法雖然排除自衛隊在國外領土內執行武器彈藥之運輸工作，但自衛隊之武器彈藥運輸，不再僅限於日本周邊地區而可廣及各地區，日本政府將「武器彈藥之運輸」與「武器彈藥之提供」之概念加以區分。後者係指自衛隊將自衛隊之武器彈藥提供給美軍使用則屬違憲，但前者是自衛隊將美軍之武器彈藥交給美軍，於交給美軍之後，該武器彈藥是否被用來作戰則須人為考量，自衛隊之運輸行為並未立即形成戰鬥行為，與美軍之武力行使並未形成一體化關係，因此，「武器彈藥之運輸」並不違憲。

#### 四、任務終止之問題

反恐特別措施法定有時限為期 2 年，期間歷經 3 次延長(2003 年 10 月延長 2 年，2005 年 10 月延長 1 年，2006 年 10 月又延長 1 年)，終至 2007 年 11 月 2 日屆期失效。在缺乏新法依據下，於結束海上自衛隊派遣印度洋之任務返回日本，然此一終止行動並非日本有意調整對美國或國際社會之關係，而是日本國內政治因素所致。

揆其主因，乃 2007 年 7 月日本參議院例行改選中，執政之自民黨遭遇重大挫敗，自民黨席次自 110 席減少為 83 席，民主黨則從 81 席增至 106 席，自民黨不僅失去創黨以來參議院第一大黨地位，更導致時任首相安倍晉三因敗選而下台，<sup>29</sup>在此背景下 2007 年 9 月 10 日召開之日本臨時國會，適逢反恐特別措施法須於 2007 年 11 月 1 日屆期前完成展延之立法程序，而繼任首相福田康夫雖提出新反恐特別措施法，但當時在野政黨對內容多有疑義，最後導致該法尚未來得及完成延長而失效，防衛省只能下令終止任務。<sup>30</sup>

<sup>28</sup> 吳明上，前揭文，頁 8。

<sup>29</sup> 日本第 57 任內閣總理(2006 年 9 月 26 日至 2007 年 9 月 26 日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008 年)，頁 290。

<sup>30</sup> 陳維浩，「再起波瀾的日本自衛隊印度洋派遣行動」，《尖端科技》，2008 年 3 月，頁 75-76。

## 第四節 綜合觀察與分析

### 一、在野政黨立場分歧

在反恐特別措施法審議前，在野政黨對於美國軍事行動與法案所持之立場有極明顯差異。民主黨表態理解制定新法之必要，同時研擬方案與執政黨進行法案協商；而自由黨、共產黨與社民黨等則堅持反對立場。即使如此，民主黨內部成員意見亦非一致，參、眾兩院在海外派遣自衛隊表決時，該黨分別有 21 位眾議員及 7 位參議員投票反對或棄權，其中又以舊社會黨系成員居多，突顯該黨內部派系意識形態對立。<sup>31</sup>

此外，自民黨、民主黨、公明黨、自由黨及保守黨等橫跨朝野各黨百餘位國會議員，共組「確立新世紀安全保障體制年輕議員之會」。透過反恐特別措施法審議過程，該會認為在「個別自衛權行使制約」與「集體自衛權行使禁止」之架構下，日本無法充分善盡國際社會成員應有之責任。在 2001 年 11 月 28 日成立大會中，該會揭櫫以下重要方針：(一)制定永久之反恐對策法；(二)修正 PKO 協力法；(三)制定安全保障基本法；(四)研訂危機管理法制；(五)將防衛廳提升為防衛省；(六)建構可對抗新威脅之防衛力；(七)檢討符合新世紀美日同盟關係之理想模式。<sup>32</sup>

### 二、掌握派遣行動時機

小泉內閣依據反恐特別措施法，於 2001 年 11 月 16 日經內閣會議決定基本計畫方針，展開短暫之自衛隊海外派遣，允許自衛隊提供聯盟軍隊阿富汗「持久自由行動」非戰鬥性支援，同時援引防衛廳設置法第 5 條規定，以調查、研究之名，派遣三艘海上自衛隊船艦，包括搭載有直昇機之「鞍馬號」(Kurama) 及有迷你神盾艦稱之「霧雨號」

<sup>31</sup> 劉冠劼，前揭文，頁 57。

<sup>32</sup> 劉冠劼，前揭文，頁 58。

(Kirisame) 兩艘驅逐艦、補給艦「濱名號」(Hamana)，其搭載直昇機 4 架前往印度洋海域，間接給予在阿富汗作戰美軍提供支援。

2001 年 11 月 25 日，日本政府復依據反恐特別措施法相關規定，派遣驅逐艦「澤霧號」(Zawakiri)、補給艦「十和田號」(Towada) 及掃雷艦「浦賀號」(Uraga) 等三艘海上自衛隊船艦前往印度洋海域，對美國進行軍事作戰之後勤支援工作。此次行動係日本自衛隊自 1954 年成立以來，史無前例於戰時狀態下，正式派遣海外執行任務。

2002 年底，日本首次派遣配備神盾武器系統的驅逐艦「霧島號」(Kirisima) 支援美軍，其後並多次根據延長之反恐特別措施法，派遣自衛隊船艦為印度洋上之美、英等多國籍海軍艦艇提供燃料及後勤服務，以上行動象徵著日本戰後防衛政策之重大轉折與突破，從此日本更強化了其全球性安全角色。<sup>33</sup>

### 三、改善美日外交關係

小泉內閣在 2001 年 4 月 27 日就任首相後之首次記者會中，針對集體自衛權表示：「迄今政府解釋，日本擁有集體自衛權，但不能行使，個人深刻瞭解變更解釋極為困難，今後如欲行使集體自衛權，個人認為理應透過修憲管道，但若無法修改，如何維持美日友好關係及美日安保條約有效運作，攸關國家利益。假設在日本附近海域與自衛隊共同活動之美軍遭到攻擊，日本能否坐視不管，尊重當前政府解釋的同時，對今後各種可能發生之狀況，有審慎研究之必要」。<sup>34</sup> 環顧波斯灣戰爭、阿米塔吉報告及同年 911 恐怖攻擊事件發生等交錯影響下，均是促使日本制定反恐特別措施法之最大動因。

在小泉內閣主導及在野政黨全力配合下，日本逐漸透過美國之反恐政策達到國家正常化之目的，日本不但逐步突破過去和平憲法限制，得以派兵海外負責後勤補給之任務，同時也將自衛隊在有事狀況

<sup>33</sup> 陳怡瑾、楊永明，「邁向國際大國：日本追求正常化之國際政策探討」，收錄於楊永明主編，《新世紀日本體制的再轉型：政治、經濟與安全政策之演變》(臺北：翰蘆，2009 年)，頁 159。

<sup>34</sup> 劉冠劬，前揭文，頁 49-51。

時之權限加以擴大，逐漸將自衛隊轉化成軍隊之性質。另一方面，日本也強化主動防衛之任務，藉以達到改變防衛政策之目的。此固然是美國東亞政策之轉變，然最重要的則是日本國內新保守勢力之推波助瀾，使得法案順利通過。

因 911 恐怖攻擊事件與反恐合作，美日兩國不論在雙邊關係或安全合作方面，都有極大進展，茲臚列如下：<sup>35</sup>

- (一) 反恐特別措施法之制定與通過，與美國之安全合作上邁出重要一步。日本之活動範圍擴大，同時本法增加自衛隊所能採取之可能措施，及對武器使用限制之放寬。
- (二) 日本在反恐行動上與美國之合作雙邊關係更加穩固，破除過去對日本「無意願」、「不敢冒險」之壞印象。
- (三) 在 911 恐怖攻擊事件期間，小泉首相親自前往美國與小布希總統商量對策，超出各界所預測小泉政府可能貢獻，更建立了彼此密切之個人關係。<sup>36</sup>
- (四) 日本在印度洋所從事之反恐行動，為自衛隊在緊急情況下參與區域安全創了先例。

#### 四、強化各項政策作為

2001 年 12 月 7 日，日本國會通過 PKO 協力法修正案，在此項修正法案中，除放寬日本自衛隊武裝出國條件外，日本政府也解除了先前凍結自衛隊參與維和部隊軍事行動之武器使用條款，主要內容包括：監視停火、解除當地部隊武裝、檢查武器之運輸情況、在非軍事地帶駐兵、執行巡邏任務及收集、銷毀廢棄武器等。美國對阿富汗採取軍事行動之後，日本政府為了顯示存在地位及呼應國際社會要求日本做出貢獻，小泉內閣順勢通過 PKO 協力法修正案，使日本自衛隊能參加阿富汗重建之多國行動，讓日本成為正常國家，也是主要考量。

<sup>35</sup> 陳榮政，「波斯灣戰後日本防衛暨安保政策的改變」，中興大學國際政治研究所碩士論文，2006 年，頁 24。

<sup>36</sup> Tomohito Shinoda, *Koizumi Diplomacy*, University of Washington Press, 2007, p.93.

此外，2003 年日本通過「伊拉克人道復興特別措施法」後，<sup>37</sup>派遣自衛隊至伊拉克協助戰後復興工作，2004 年 4 月 16 日在小泉內閣主導下，日本國會更通過了「有事三法關聯法律案」。所謂「有事三法」包括「武力攻擊事態法案」、「安全保障會議設置法修正案」及「自衛隊法修正案」，確立旨在針對日本武力攻擊事態的基本理念與態勢及為確保自衛隊行動之順利進行所必要之措施等，作為支援美軍之法源基礎。<sup>38</sup>

此三項法案使得日本首相在緊急事態下，可不經由外務大臣及防衛廳長官所組成之安全保障會議及內閣會議，直接指揮自衛隊，此項擴大首相權限增加對國民限制與懲罰條款，成為日本「有事法制」(contingency laws)立法最重要特性。<sup>39</sup>

另對於有事定義之廣泛界定，其不僅包括對日本本土受到攻擊之事實，同時也包括被攻擊之危險，日本均可出動自衛隊進行防衛作戰，此乃日本針對外來威脅所強化自我防衛之權限。<sup>40</sup>

表五、日本自衛隊海外派兵行動一覽表

法案名稱 區別	PKO 協力法	周邊事態法	反恐特別措施法
制定時間	1992 年	1999 年	2001 年
現場狀態	平時	準戰時	戰時
活動範圍	未限定	日本與日本周邊	未限定
使用武器 防護對象	本人及隊員	本人及隊員武器、 彈藥、車輛等	本人及隊員任務 執行時納入管理 下之人員武器、彈

<sup>37</sup> イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法(平成 15 年 8 月 1 日法律第 137 号公布)。田村重信等，《日本の防衛法制》(東京：内外出版，2008 年)，頁 523。

<sup>38</sup> 楊鈞池，「1990 年代以來日本重新調整危機事件處理機制之分析」，《全球政治評論》，第 17 期，2007 年，頁 102。

<sup>39</sup> 梅田正己，《有事法制か平和憲法か》(東京：高文研，2002 年)，頁 4。

<sup>40</sup> 蔡增家，「日本正在改變它的防衛政策嗎：從新保守主義觀點來論述」，收錄於《東亞戰略格局與台海安全》(臺北：鼎茂，2006 年)，頁 178。

			藥、車輛等
後勤支援	無	包括武器、彈藥之運送武器、彈藥補給除外	包括武器、彈藥運送(外國陸地領土上之運送除外)武器、彈藥補給除外
法律期限	無	無	2年
立法花費時間	9個月	2個月	4週

資料來源：田村重信等，《日本の防衛法制》(東京：内外出版，2008年)。劉冠劼，「轉變中的日本安全保障政策－反恐特別措施法的探討」，《問題與研究》，第41卷第5期，2002年，並由作者酌予修正整理而成。

自1990年代以降，日本在安全保障方面，制定了重要三法：1992年通過「PKO協力法」、1999年通過「周邊事態法」及2001年通過「反恐特別措施法」，均係自衛隊派遣海外之法源依據。「PKO協力法」使日本自衛隊可派赴海外，參與聯合國維和行動；「周邊事態法」使日本在周邊地區發生對其和平及安全有重大影響之事態時，自衛隊可對美方提供後勤支援；「反恐特別措施法」除了擴大自衛隊活動範圍從周邊地區擴大至外國領土，並開啟了自衛隊戰時派兵海外之先例，也擴大了自衛隊之角色與任務，堪稱日本戰後以來自衛隊海外派兵之一大創舉，亦為日本安保政策之一大轉變契機。

## 第五節 小結

2001年日本藉由美國發動反恐戰爭出兵阿富汗時機，通過了「反恐特別措施法」，並派遣海上自衛隊前往印度洋，全力配合美國在阿富汗之軍事行動，此舉實際上已無限擴大了周邊事態之範圍。揆諸「反恐特別措施法」乃日本因應美國911恐怖攻擊事件之特別立法，既非執行維和行動，亦非發生周邊事態，反觀1991年日本只能在波斯灣戰

爭後始派出掃雷艦，日本經由戰時自衛隊之海外派遣，再度擴大了自衛隊之角色與任務。

自 1990 年代以降，日本制定了重要三法：1992 年通過「PKO 協力法」、1999 年通過「周邊事態法」及 2001 年通過「反恐特別措施法」，均係自衛隊派遣海外之法源依據。「PKO 協力法」使日本自衛隊可派赴海外，參與聯合國維和行動；「周邊事態法」使日本在周邊地區發生對其和平及安全有重大影響之事態時，自衛隊可對美方提供後勤支援；「反恐特別措施法」除了擴大自然自衛隊活動範圍從周邊地區擴大至外國領土，並開啟了自衛隊戰時派兵海外之先例，也擴大了自衛隊之角色與任務，堪稱日本戰後以來自衛隊海外派兵之一大創舉，亦為日本安保政策之一大轉變契機。

日本政府透過與美國進行反恐合作，並配套修改相關法律，此一連串行動顯示出儘管日本沒有修憲，積極透過立法程序已建立相當完整之防衛體系與軍事指揮體系，此對日本走向正常國家化有其一定程度助益。冷戰結束及 911 恐怖攻擊事件以來，日本其實已達到相當程度軍事法制之整備，然而，仍有以下兩點須加以審慎面對：第一乃是缺乏能將自衛隊派至海外之永久法制，尤其「反恐特別措施法」與「伊拉克人道復興特別措施法」均是屬於限時性立法，而非常態性法案，此限制了日本之反應能力，第二，在不變更目前對集體自衛權之憲法解釋，在進行國際貢獻時，仍有諸多限制與顧慮。

另一方面而言，反恐特別措施法在日本安全保障政策上極具意義，日本基於該法將自衛隊派至海外，在顧及美日友好關係之同時，為新世紀美日戰時軍事合作創下歷史先例。本法的通過，使得自衛隊成立以來史無前例於戰時狀態下前往海外執行任務，雖名為後勤支援美軍作戰，此堪稱是日本安保政策之一大轉捩點。此外，在安保政策上自衛隊參加聯合國維和行動、美日安保體制再定義、周邊事態法及反恐特別措施法之制定，觀察其脈絡軌跡，日本自衛隊之定位不斷地轉變與調整。

從以上分析可知，1990 年代日本逐步調整從過去防衛日本領土領海領空之「專守防衛」到日本周邊「有事」地區，及配合美國全球反恐措施至以聯合國為中心展現國際貢獻之企圖，在和平憲法禁止武力行使原則下，逐步往正常國家目標邁進。



## 第陸章 自衛隊海外派兵行動之轉變

911 恐怖攻擊事件後，對美國之國家安全戰略產生重大影響。為配合全球反恐戰爭，美國調整其安全戰略與軍力部署，在情勢複雜之東北亞地區仍存在冷戰遺緒，日本身為美國在此區域最重要之盟國，除因應美國亞太軍力調整，強化以「美日同盟」之功能與進行兩國密切軍事合作外，日本也藉由調整防衛廳、自衛隊之角色與功能，建立更具獨立性之東亞防衛政策，然而日本防衛政策之調整，也對區域情勢帶來許多影響。

日本在成為經濟大國地位後，欲朝向正常國家道路邁進時，卻遭受北韓之核武威脅及中國崛起挑戰，開始思索加強國家安全與解除直接威脅方式。

日本安全保障政策爭論之特徵，大致以 1991 年波斯灣戰爭為分界，二次大戰後至波斯灣戰爭前，爭論重點在於「日本自身之和平與安全，如何確保」；波斯灣戰爭後焦點則轉至「日本在國際社會和平安全之維持與創造，如何參與」，前者考量「專守防衛」，後者則注重「國際貢獻」。有關自衛隊海外派兵行動，與日本防衛政策及安全保障政策息息相關，而這些發展與轉變更是經過國內激辯、政策修正與法律制定等因素相牽連，至今仍是辯論焦點所在。

本章以日本防衛政策之調整與轉變為核心，透過檢視日本防衛政策、修訂防衛計畫大綱進而探討防衛觀之轉換，其次就自衛隊海外派兵之爭論過程加以觀察，復就自衛隊之角色調整與轉變研析日本自主權力之提升等問題，最後從國內政治與政黨因素及政黨變革所帶來之影響，用以評釋自衛隊海外派兵行動及日本安全保障政策的轉變及其影響。

### 第一節 日本防衛政策之調整與轉變

蘇聯解體及冷戰結束，改變整個世界情勢，許多在冷戰時期產生之國際安全機構也隨之改變，例如：北約組織逐漸演變成一個集體安全組織進而東擴，但東北亞核心安全之美日同盟，卻未隨著冷戰結束而產生變化或消失，就東北亞安全情勢而言，依美國國防部 1995 年 2 月發表之「東亞戰略報告」(East Asia Strategy Report, 簡稱 EASR)<sup>1</sup> 確認美國為求東亞穩定而持續在東亞駐軍，此即所稱之「奈伊報告」(Nye Initiative)，至 1998 年 EASR 亦再次強調此一意向。報告內容指出，美國在日、韓等亞太地區強化駐軍，已對區域安全作出實際與象徵性之貢獻，亦發揮嚇阻武力攻擊之力量。<sup>2</sup>

在時任總統柯林頓時期將注意力轉向經濟安全層面，然而 2001 年小布希總統則強調東北亞區域安全問題，2001 年 9 月 11 日恐怖攻擊事件發生後，更促使小布希總統對美國之安全戰略作出重大調整。

## 一、調整防衛政策

日本防衛政策基本方針，分為「國防基本方針」、「其他基本政策」及「防衛體制與自衛隊行動之限制」等三項基本原則。

### (一) 國防基本方針

國防基本方針於 1957 年 5 月 20 日由日本內閣通過，為首次確立之軍事安全政策。當時指出日本的國防目的是「防範直接或間接侵略於未然、排除任何對外侵略之行為、維護日本民主政治之獨立與和平」，為達此一目的，日本政府特訂定基本方針如次：<sup>3</sup>

1、支持聯合國之活動與促進國際和平，貢獻世界和平之實現。

<sup>1</sup> 有關東亞戰略報告，請參閱 News Releases/Reference Number：No.092-95/United States Department of Defense/ February 27, 1995。

<sup>2</sup> Christopher Layne, "The Unipolar Illusion：Why New Great Power Will Rise," *International Security*, Vol. 17, No. 4(Spring 1993), p.7.

<sup>3</sup> 高井 晉，「國際平和協力活動と国家の責任」，《防衛法研究》，第 31 号，2007 年，頁 5。《平成 23 版 日本の防衛—防衛白書—》(東京：防衛省編，2011 年)，頁 147。丸茂雄一，《概説防衛法制—その政策的展開—》(東京：内外出版，2009 年)，頁 38。

- 2、促進公共福利並加強國民愛國意識，以建構堅實國防基礎。
- 3、基於國家資源與國內情勢，逐漸發展有助於自衛之有效防衛能力。
- 4、以美日安保體系為基礎，處理與防衛外來軍事侵略。

上述 4 項分別稱為「聯合國中心主義」、「民生安定」、「符合國力國情之防衛力整備」及「美日安保基礎」基本方針。<sup>4</sup> 「國防基本方針」確立日本國防政策，著眼於逐步擴充自身防衛能力，惟亦取決於美日雙邊安全關係發展，自 1957 年以來，此方針一直是日本安全政策基礎，亦使日本開始建立自衛隊防衛力之質與量。

## (二) 其他基本政策

其他基本政策方面，包含下列四項：專守防衛、不成為軍事大國、非核三原則及確保文官統治(Civilian control)：<sup>5</sup>

### 1、專守防衛

專守防衛係依據日本憲法精神強調日本特有之被動防衛戰略，是日本防衛政策基本方針主要項目之一，係指遭受對方武力攻擊時，始可行使武力防衛行為；依照憲法精神，此項武力行使須嚴守以自衛為目的之必要最小限度範圍，為保持平時防衛力之準備，亦須以自衛之目的之必要最小限度為範圍。

揆諸「專守防衛」之起源，1955 年 7 月間當時防衛廳長官杉原荒太在眾議院答詢時，解釋自衛隊之任務是「専ら日本を守る防衛」，意即專為防衛日本。<sup>6</sup>

### 2、不成為軍事大國

所謂軍事大國之概念尚無明確定義，一般係指不保有超越自衛所需最小限度，足以威脅他國之強大軍事力量。<sup>7</sup>

### 3、非核三原則

<sup>4</sup> 黑川雄三，《近代日本の軍事戰略概史》（東京：芙蓉書局，2003 年），頁 248。

<sup>5</sup> 《平成 23 版 日本の防衛—防衛白書—》（東京：防衛省編，2011 年），頁 147。

<sup>6</sup> 林賢參，「蛻變中的日本防衛政策」，《展望與探索》，第 4 卷第 8 期，1996 年，頁 93。

<sup>7</sup> 丸茂雄一，《概說防衛法制—その政策的展開—》（東京：内外出版，2009 年），頁 39。

非核三原則係指對於核子武器「不持有」、「不製造」與「不引進」，乃日本對於核子武器之基本防衛政策。日本在原子力基本法第 2 條明文規定：「原子能之研究、發展與利用之主旨，限於和平用途，以確保安全，並在民主發展下自主施行...」<sup>8</sup>，且日本政府在 1976 年批准不擴散核武器條約(Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons, NPT)，承諾遵守非核武國家，不從事核子武器之製造與取得，確認屬國家之基本方針與政策方向。<sup>9</sup>

#### 4、確保文官統治

文官統治又稱為「文人管理」，係指在民主國家中政治比軍事優先或對力量實施民主之政治統制。日本針對第二次世界大戰前之種重加以檢討，為確保自衛隊係依照國民意志而整備與運用，採取與舊憲法體制完全不同之文官制度。<sup>10</sup>

代表國民之國會以法律、預算之形式，議決自衛隊之員額、主要組織等，並認可其防衛行動。有關國家之防衛事務為一般行政事務，屬內閣之行政權，組成內閣之內閣總理大臣及其他國務大臣，依日本憲法第 66 條第 2 項規定須為文官。<sup>11</sup>

內閣總理大臣代表內閣對自衛隊具有最高指揮監督權。專任國家防衛主任大臣為防衛大臣，總管自衛隊之隊務，且內閣設有安全保障會議，負責審議有關國防重要事項等。防衛省之主要首長為防衛大臣，負責關於國家防衛事務之分擔管理及自衛隊管理、運作，同時設有副防衛大臣及 2 位政務官，負責政策規劃及襄助防衛大臣。<sup>12</sup>

<sup>8</sup> 原子力基本法第 2 條：「原子力の研究、開発及び利用は、平和の目的に限り、安全の確保を旨として、民主的な運営の下に、自主的にこれを行うものとし、その成果を公開し、進んで国際協力に資するものとする。」

<sup>9</sup> 日本於 1970 年 2 月 3 日簽署，1976 年 5 月 24 日國會承認，同年 6 月 8 日批准。田畑茂二郎編，《ベーシック条約集》(東京：東信堂，2000 年)，頁 706。

<sup>10</sup> 木村昌人等合著，《日本の安全保障とは何か》(京都：PHP 研究所，1996 年)，頁 212。

<sup>11</sup> 日本憲法第 66 條第 2 項：「内閣總理大臣その他の國務大臣は、文民でなければならない。」

<sup>12</sup> 《平成 23 版 日本の防衛—防衛白書—》(東京：防衛省編，2011 年)，頁 148。

### (三) 防衛體制與自衛隊行動之限制

在「防衛體制與自衛隊行動之限制」方面，亦即基於相關法規與前述基本方針，表明日本對於部分軍事行為與武器之制約和禁止部分。包括：1、否定預防性自衛(先制攻擊)；2、否定行使集體自衛權；3、否定海外派兵；4、否定持有戰略武器；5、否定保有核子武器；6、否定保有太空武器；7、停止保有對人地雷。

美日安保條約自戰後締結以來，美日兩國之間所承擔之責任與義務一直在改變，從最早日本允許美國在其本土成立美軍基地，並將日本納入美國東亞防衛之一環開始，日本國土安全交由美國負責。而 1960 年新美日安保條約，將日本本土防衛責任由駐日美軍換成日本自衛隊，美日關係由原本不對等之地位，轉換成集體安全與集體防衛關係。

進入 1970 年代以後，日本開始強調自主之安全政策，日本自衛隊應單獨負擔起防衛之責任，另為避免外界懷疑日本之軍事企圖，日本三木武夫內閣於 1976 年訂定「防衛計畫大綱」，將國防預算限定在 GNP1% 之架構下，建立冷戰後期日本防衛預算之門檻。<sup>13</sup> 1978 年之美日安保指針更明確指出，當日本本土面對外來威脅時，由日本自衛隊負擔起第一線之防衛任務，而駐日美軍僅僅擔任協助之角色。<sup>14</sup>

由於戰後日本防衛政策之主要內容即是專守防衛，自衛隊存在之意義也如其名防衛本國，活動範圍更限定在日本國內，專守防衛成立之背景雖在於日本和平憲法及美日安保條約，但隨著日本國際地位、角色之變化，其解釋也隨之有所不同。美國小布希總統上任後，針對 911 恐怖攻擊事件後之情勢發展，調整美國之全球安全戰略、目標及軍力調整，也連帶牽動東亞之區域安全與戰略構想。

<sup>13</sup> Keddell P. Joseph, *The Politics of Defense in Japan* (New York: M.E. Sharp, 1993), pp.59-72.

<sup>14</sup> 蔡增家，「從新保守主義論述變遷中的日本防衛政策」，《遠景基金會季刊》，第 8 卷第 3 期，2007 年 7 月，頁 106。

## 二、修訂防衛計畫大綱

日本防衛政策之三大法律基礎，係「日本國憲法」、「美日安保條約」及「聯合國憲章」；植基此三大法律基礎而建構出「防衛政策基本方針」、「防衛計畫大綱」及「中期防衛力整備計畫」，三者分別代表基本政策原則、長期防衛大綱方向與中短期防衛力量建設計畫。

「防衛計畫大綱」是指導日本自衛隊整備與發展之綱領性文件，最早於 1976 年(昭和 51 年)10 月訂定公布，先後歷經 1995 年(平成 7 年)、2004 年(平成 16 年)及 2010 年(平成 22 年)三次修訂。

### (一) 制定「防衛計畫大綱」<sup>15</sup>

三木武夫首相任內，時任防衛廳長官之坂田道太企圖建立有關防衛問題之國民共識，於 1975 年 10 月提出編制「防衛計畫大綱」構想，以因應當時國際與區域安全環境之安全政策與架構。<sup>16</sup> 嗣為兼顧持續強化自衛能力、維持美日安全協議及避免自衛隊過度擴張等各項要求，最終於 1976 年(昭和 51 年)10 月 29 日公布「防衛計畫大綱」(簡稱 51 大綱)，據以作為規劃軍事安全政策之下一步，同時決定防衛預算支出限定在國民生產總值 GNP 1% 以內。<sup>17</sup> 「防衛計畫大綱」乃日本政府戰後首次以白皮書方式，明確地說明日本防衛政策與戰略目標等安全議題，主要是對國民與各國解釋日本防衛預算增加之原因，且希望凝具提升自衛隊防衛力量與現代化之國民共識。時值冷戰時期，此大綱之核心概念為「基礎防衛」，而真正目標是為了提升並改善日本防衛力及建構正常防衛軍備之指導方針，而非單純對應蘇聯威脅之防衛力提升。<sup>18</sup>

「防衛計畫大綱」決定之同時，日本也開始檢討美日防衛合作

<sup>15</sup> 昭和 52 年度以降に係わる防衛計画の大綱。丸茂雄一，《概説防衛法制—その政策的展開—》(東京：内外出版，2009 年)，頁 77。

<sup>16</sup> 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 21。

<sup>17</sup> 石川真澄，《戰後政治史》(東京：岩波書店，2004 年)，頁 155。

<sup>18</sup> Keddell P. Joseph, *The Politics of Defense in Japan* (New York: M.E. Sharp, 1993), pp59-65.

關係，美國在越戰之後，對自身國家利益之態度有所轉變，連帶影響美國對國際及區域戰略安全佈局之態度，希望同盟國能更積極參與對抗蘇聯勢力擴張之防衛力提升，同時日本也希望進一步強化美日安保體制，並加強推動美日防衛合作關係，以確保美國對日本及東亞地區之安全承諾。<sup>19</sup>

基本上，防衛計畫大綱可鞏固自衛隊短期之軍力擴張，並基於當前國際環境和潛在安全事件，著重建立軍隊之素質。防衛計畫大綱對日本國防計畫者具有極多用途，其可追求軍隊素質並強調美日安全協議之持續重要性。再者，「基盤的防衛力構想」限制無止境地擴張自衛隊數量及挹注未獲國內支持之國防經費。然而，大綱仍遭到自衛隊嚴厲抨擊，認為他們聲稱對區域安全環境之評估過於樂觀，且「基盤的防衛力構想」未考慮因應區域潛在侵略者之軍力，便欲建立日本防衛態勢，更是不切實際。<sup>20</sup>

防衛計畫大綱係於關係和緩時期訂定，律定日本國防政策原則及軍力結構，而日本政策制定者因應各種新興安全難題之首要步驟，即是著手修訂防衛計畫大綱。防衛計畫大綱遭抨擊之理由是贊成基本防衛力構想，反對必要防衛力構想，以致低估反制蘇聯於遠東建軍所需兵力規模，導致日本被迫須提升自衛隊之質與量，以支援美國。直到冷戰結束，大綱再次被批評為：已不敷 1990 年代瞬息萬變之安全環境，故 1994 年日本防衛顧問小組遂提出了防衛計畫大綱新構想。

## (二) 第一次修訂「防衛計畫大綱」<sup>21</sup>

防衛計畫大綱策訂 20 年後，日本於 1995 年(平成 7 年)11 月 28 日修訂了「防衛計畫大綱」。隨著冷戰結束，國際情勢已產生很大改

<sup>19</sup> 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 32-33。

<sup>20</sup> 李育慈 譯、克里斯多福·休斯 著，《日本安全議題》(臺北：國防部，2008 年)，頁 176。

<sup>21</sup> 平成 8 年度以降に係わる防衛計画の大綱。丸茂雄一，《概説防衛法制—その政策的展開—》(東京：内外出版，2009 年)，頁 77。

變，尤其日本已自 1992 年起參與聯合國維和行動，1995 年發生了阪神・淡路大地震及地下鐵沙林毒氣事件，日本國民對於自衛隊之任務有很高期待，據此，此次大綱修訂，將日本之軍事角色從「對有限的、小規模之攻擊進行防衛」轉換到著眼於日本周邊所發生之事件及變幻莫測之戰略態勢，包括區域性建軍、大規模毀滅性武器、彈道飛彈擴散、宗教與種族衝突、恐怖主義及自然災害，尤其對朝鮮半島寄以重大關切，該大綱亦強調務須強化美日同盟及雙邊與多邊安全對話，促進自衛隊對聯合國維和行動之貢獻，並借重自衛隊打擊恐怖主義。<sup>22</sup>

### (三) 第二次修訂「防衛計畫大綱」(16 大綱)<sup>23</sup>

2004 年 12 月再次修訂「防衛計畫大綱」，前次修訂主要目的係為了適應冷戰結束後之新形勢，然而，此後日本以所謂「周邊有事」政策為中心，與美國共同訂定「美日防衛合作新指針」。但 911 恐怖攻擊事件後國際局勢發生新變局，為因應反恐戰爭需要，美國調整新的全球戰略，作為美國之主要盟國，日本當然要釐清美軍與日本自衛隊之分工及兩國武器裝備之相互配合，故復再修訂「防衛計畫大綱」。<sup>24</sup>

新「防衛計畫大綱」中，強調美日同盟在國家和區域安全之重要性及美日在全球安全之政治合作。而訂定日本防衛政策之兩項目標：第一，防止對日本直接威脅，一旦威脅到來將予以擊退，使傷害減到最小；第二，改善國際安全環境，避免日本受到威脅。日本將透過自身努力，美日安全保障體制及國際社會之合作，達成上述目標。因此，日本之防衛須遂行 3 項任務：1、日本須自力發展多功

<sup>22</sup> 黑川雄三，《近代日本の軍事戰略概史》(東京：芙蓉書局，2003 年)，頁 279。平成 23 年度以降に係わる防衛計画の大綱。《平成 23 版 日本の防衛—防衛白書—》(東京：防衛省編)，2011 年，頁 151。

<sup>23</sup> 平成 17 年度以降に係わる防衛計画の大綱。丸茂雄一，《概説防衛法制—その政策的展開—》(東京：内外出版，2009 年)，頁 133。

<sup>24</sup> 何思慎、陳舜仁，「日本在東亞軍事政策調整之研究」，《亞太研究通訊》，第 5 期，頁 101。

能且具彈性之自衛武力，防禦不僅靠自衛隊而是自衛隊與國家社會之整體合作；2、日本防禦須與盟國合作，亦即美日同盟之傳統功能；3、日本防衛須與國際社會合作，此合作仍非軍事形態而係以軍事形式進行，最重要的是透過外交途徑增進對外關係；而在反恐合作方面，如欲保護日本及海外之僑民，不透過國際合作是無法達成的。<sup>25</sup>

#### (四) 第三次修訂「防衛計畫大綱」<sup>26</sup>

2009年9月16日，日本民主黨接下自民黨政權成為執政黨後，時任首相鳩山由紀夫為了重新檢討日本整體之安全保障政策，設置了「關於新時代安全保障與防衛力懇談會」，向學界與經濟界諮詢。<sup>27</sup>於2010年8月27日向時任首相菅直人提出結案報告，此報告攸關「防衛計畫大綱」修訂方向，其重要性不言可喻。<sup>28</sup>依原規劃進度2009年底即可完成修訂，但後小泉時代日本政府年年更換首相，安倍晉三首相任內，於2007年5月所成立之諮詢機關「關於安全保障之法律基礎的再建構懇談會」尚未及於其執政任內提出結案報告；<sup>29</sup>而繼任者福田康夫首相，<sup>30</sup>因不認同報告書有關檢討「集體自衛權行使之憲法解釋」之結論，使得該報告無法提出。故2009年9月日本政黨輪替由民主黨接掌新政權，乃重新啟動「防衛計畫大綱」之修訂工作。外交上受小澤外交之指導，主張「親中遠美」之

<sup>25</sup> 高井 晉，「國際平和協力活動と国家の責任」，《防衛法研究》，第31号，2007年，頁5。

<sup>26</sup> 平成23年度以降に係わる防衛計画の大綱。《平成23版 日本の防衛—防衛白書—》(東京：防衛省編)，2011年，頁152。

<sup>27</sup> 「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」，黃偉修，「日本民主黨的政治領導決策模式與鳩山首相的領導能力」，《問題與研究》，第50卷第2期，2011年，頁80。

<sup>28</sup> 該報告之相關內容如下：一、過去以蘇聯入侵為戰略想定將改由中共解放軍所取代。軍力部署亦由分散部署依戰略需求轉為集中配置，並強化其戰略縱深。二、關於集體自衛權行使的解釋將靈活的進行解釋與改變，並檢討日本應否具備攻擊敵方基地的能力等議題。三、武器輸出三原則將進行鬆綁，日本可望逐步投入武器輸出。四、日本將建立陸戰隊，發展自主性攻擊能力，陸上自衛隊將由15萬5000人擴編至16萬8000人，增加13000人，係自1972年來首度擴軍。

<sup>29</sup> 安全保障の法的基礎の再構築に関する懇談會，座長為日本前駐美大使柳井俊二。森本 敏《日本防衛再考論—自分の国を守るといふこと》(東京：海峯社，2008年)，頁204。

<sup>30</sup> 日本第58任內閣總理(2007年9月26日至2008年9月24日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008年)，頁296。

鳩山由紀夫首相，<sup>31</sup>責成佐藤茂雄組成新的懇談會，賡續研擬民主黨版「防衛計畫大綱」之修訂工作，但最終報告提出時鳩山內閣早已瓦解。然而與小澤一郎劃清界線之菅直人首相對該結案態度並不清楚，惟此報告可窺探，目前日本防衛界人士對該國所處安全環境之認知與提案對策之主要方向，亦對未來「防衛計畫大綱」與「基盤的防衛力構想」之檢討修正有著重要影響。

大抵而言，防衛政策應異於經濟、社會等內政相關政策，較不受國內政治影響，不論保守或改革派當政，皆無法改變一國所處之客觀環境，因此，民主黨之懇談會結案報告在「集體自衛權行使」之問題與自民黨之見解不謀而合，關於「集體自衛權行使」報告指出，包括攔截攻擊美國之飛彈在內，有必要靈活地進行解釋或改變制度。

2010年12月17日終於通過修訂「防衛計畫大綱」<sup>32</sup>，並揭櫫「動態之防衛力」為自衛隊未來之建軍概念。此次日本修訂防衛大綱異於1995年及2004年兩次修訂，徹底檢討1976年訂定之「防衛計畫大綱」中揭櫫之「不直接對抗威脅，只擁有不讓自己成為不安定因素之必要最小限度防衛力」之防衛力構想基調，為因應戰略環境之改變，重新提出以建構「動態之防衛力」為核心內容與支柱之新概念，以肆應冷戰後東亞之戰略安全環境，深化美日同盟中之安全角色。<sup>33</sup>準此以言，新大綱將1976年防衛計畫大綱所揭櫫之「基盤的防衛力構想」轉換為「動態之防衛力」為主要方針。

此外，冷戰後俄羅斯已非日本之邊患，取而代之的是中共解放軍在日本周邊海域之積極活動，故新修訂之「防衛計畫大綱」首次明確指出中共軍事動向乃是「令地區與國際社會關切之事項」，對於中共不斷增強軍事力量與擴展海權表示憂心，因而自衛隊防衛重點

<sup>31</sup> 日本第60任內閣總理(2009年9月16日至2010年6月8日)。

<sup>32</sup> 平成23年度以降に係わる防衛計画の大綱。《平成23版 日本の防衛—防衛白書—》(東京：防衛省編)，2011年，頁153。

<sup>33</sup> 《外交青書2011(平成23版)》(東京：外務省編)，2011年，頁17。

也將移轉至鹿兒島、沖繩等南西諸島，將防衛重心南移強化此區域，以應對恐怖攻擊北韓飛彈等各種事態，並檢討某些具戰略意義之離島派駐自衛隊。<sup>34</sup> 2011年日本自衛隊年度統合演習，即以九州南西地域及沖繩方面之海、空及地面部隊為演習重點，約3萬5千人參加演習。<sup>35</sup>

新修訂之「防衛計畫大綱」將是日本對戰後和平憲法體制下所建構之防衛政策總檢討，並回應冷戰後日本所面臨之新安全保障環境與國際社會中所扮演安全角色之戰略性思考，此亦為民主黨政權之防衛政策之綱領性文件，更將制約今後日本之安保戰略。<sup>36</sup> 此也意味著民主黨揚棄新自由主義之外交路線，重回攻勢現實主義之思維，建構嶄新之外交與安保政策。<sup>37</sup>

### 三、防衛觀之轉換

冷戰結束後，美國在國內經濟日漸衰退情況下，無力負擔世界警察之角色，希望日本能在國際事務上擔負起更積極角色，綜觀而論，二戰以來日本防衛政策屬於防衛性之安全保障政策，而1991年波斯灣戰爭乃使日本下定決心轉換防衛政策之關鍵事件。<sup>38</sup> 波斯灣戰爭中所帶來之外交挫敗，使日本瞭解國際社會之安定並非搭便車恩惠，日本戰後只一味追求經濟發展，雖造就了經濟奇蹟，但也受到指責，因此日本在冷戰後開始思索承擔國際責任。後冷戰時期，國際安全環境之變化帶動日本安全政策之轉變，隨著觀念改變，擴大安全到諸如維和、救災等嶄新任務，儘管憲法對日本自衛隊之限制，但日本仍不斷擴大其在安全方面扮演之角色。

1992年在美國支持下，日本政府通過PKO協力法，之後在1997

<sup>34</sup> 《平成23版 日本の防衛—防衛白書—》(東京：防衛省編)，2011年，頁155。

<sup>35</sup> 朝雲新聞，平成23年(2011年)11月17日，1版。

<sup>36</sup> 李育慈譯，David Fouse著，「日本2010年防衛計畫大綱：應付灰色地帶」，《國防譯粹》，第38卷第12期，2011年，頁92。

<sup>37</sup> John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton, 2001).

<sup>38</sup> Glenn D. Hook, *Japan's International Relations: Politics, Economic and Security* (London: Routledge, 2001), pp.1-7.

年與美國簽署美日合作防衛新指針，在條約內容當中將雙邊軍事合作範圍從過去之遠東地區，轉變為亞太地區及日本周邊地區，同時將日本自衛隊之軍事發動權從過去被動態勢轉變為周邊事態範圍，可見美國在國際環境改變之下，要求日本更積極地負擔防衛責任。

冷戰後，首見要求重新檢討防衛力量者乃時任日本首相細川護熙。<sup>39</sup> 1993年10月，細川首相在自衛隊成立紀念日訓示時表示：「約20年前所擬訂之防衛計畫大綱，是否還符合時代需求？」並表示「日本在裁減軍備方面，須比世界其他國家率先主導和平」，遂於1994年2月成立個人諮詢機關「防衛問題懇談會」，擬重新評估日本之安全保障政策與防衛力量應有之新方向。<sup>40</sup> 該會經過20餘次討論，於同年8月提出「日本安全保障和防衛能力之模式—邁向21世紀之展望」(The Modality of the Security and Defense Capability of Japan The Outlook for the 21<sup>st</sup> Century)研究報告書，<sup>41</sup> 建議日本應擺脫過去在安全保障政策上被動角色主動參與及追求具有建設性之安全保障政策，對國際安全環境作出貢獻，另日本應在維和行動等各項層面，增加自身對區域安全與國際安全之軍事貢獻，其亦強調日本應厲行綜合政策均衡運用軍事、經濟、外交工具，並建議除加強與美國軍事合作外，應主動增加自衛隊參與聯合國維和行動之次數並促進東亞多邊安全對話，報告中提出未來安全政策之新方向：(一)建立多邊之安全保障合作；(二)充實美日安全保障合作關係；(三)維持高效率之防衛力量等，換言之，日本須採取更多之責任分擔，此報告即為著名之「樋口報告」(Higuchi Commission Report)。<sup>42</sup>

<sup>39</sup> 日本第50任內閣總理(1993年8月9日至1994年4月28日)，小林弘忠，《歷代首相》(東京：日本社，2008年)，頁258。

<sup>40</sup> 丸茂雄一，《概說防衛法制—その政策的展開—》(東京：内外出版，2009年)，頁78。

<sup>41</sup> 該報告內容呼籲日本應視後冷戰環境需求適時修訂安全政策，並主張後冷戰安全環境充滿各種問題，諸如區域衝突、大規模毀滅性武器擴散及經濟失序；主要安全顧慮則是東亞軍力增長、朝鮮半島對峙、中共軍力成長與台海情勢緊張、柬埔寨局勢動亂及強權關係可能惡化，分析了冷戰後之安全環境和日本在世界之新安全角色。張隆義，「冷戰後日本防衛政策的轉變與亞太安全」，《問題與研究》，第35卷第7期，1996年，頁3。

<sup>42</sup> 該懇談會係由日本朝日啤酒公司會長樋口廣太郎擔任主席，故稱為「樋口報告」。加藤秀治郎編，《日本の安全保障と憲法》(東京：南窓社，1998年)，頁66。

1998 年日本政府依據 1997 年之美日合作防衛新指針，逐步通過「自衛隊法修正案」、「日本相互提供物品及勞務修訂法」以及「周邊事態法」，此三項法案之通過，不但落實了美日合作防衛新指針當中有關周邊事態之制度化工作，更進一步轉變日本防衛政策從「消極防衛」政策轉變成「積極防衛」政策，建構出新防衛觀及防衛戰略，從戰後之專守防衛到先制攻擊或集體自衛，日本防衛觀之轉換過程不容忽視。<sup>43</sup>

2000 年以後，更發生多起中共及北韓情報漁船、間諜船、調查船入侵事件，更加深日本防衛重點由北方轉向西部及西南之決心。

## 第二節 自衛隊海外派兵之爭論

1950 年吉田茂首相創設警察預備隊，雖是回應美國要求為擔負日本本土秩序之警察部隊，但大部分加入之成員均為戰前日本部隊舊屬，實際擔任日本本土防衛任務。因此，自 1954 年 7 月 1 日自衛隊成立時起，環繞著自衛隊之法律地位及海外派兵之問題，戰後以來一直為日本國內政治辯論之焦點問題。

### 一、否定論時期

日本於 1954 年 6 月制定自衛隊法時，討論第 3 條有關自衛隊任務確立主軸：「為守護國家之和平與獨立、保護國家之安全，對於直接侵略、間接侵略而防衛我國」。在決議過程中，從條文內容可知自衛隊法規範之目的論為「守護日本之和平與獨立、保護國家之安全」；所採取對應任務為「防衛日本對應直接侵略、間接侵略」。當時參議院本會議認為從自衛隊法第 3 條條文規範目的與因應任務觀察，在採取「專守防衛」之安全保障概念下，自衛隊之「海外出動」於當時應無必要，基此，遂於 1954 年 6 月 2 日通過了「禁止自衛

<sup>43</sup> 蔡增家，「日本正在改變它的防衛政策嗎：從新保守主義觀點來論述」，收錄於《東亞戰略格局與台海安全》（臺北：鼎茂，2006 年），頁 172-173。

隊海外出動」決議明載「自衛隊創設之際，鑑於現行憲法規定及我國民熱烈愛好和平的精神，再一次確認自衛隊不進行海外出動」。<sup>44</sup>

1954年12月22日，日本政府為了使自衛隊之成立正當化，又提出了「必要之最小限度」解釋。時任首相鳩山一郎指出：「日本因擁有自衛權，故擁有為自衛所必要最小限度之實力，並非憲法所禁止....憲法第9條所禁止之戰力，係指超越自衛所必要之最小限度」而言。1960年美日兩國於研議修改美日安全保障條約之際，當時首相岸信介在眾議院美日安全保障條約等特別委員會中明確表示：「日本自衛隊禁止在日本領域外一切活動」，據此日本自衛隊禁止在日本領域外，對其他國家船艦提供保護或防衛行動。<sup>45</sup>

1961年2月，日本駐聯合國大使松平康東，在東京發表了一篇極具爭議性之演說，其個人表示日本防衛政策上之最大矛盾，在於一方面採取以「聯合國為中心之外交」路線，另一方面卻以各種歷史與政治理由迴避參與維和行動，並具體主張「日本應派遣自衛隊，參與在剛果之聯合國軍隊」，此話一出引起日本國內強烈反對與批評，內閣於是出面否認，要求松平本人撤回發言，此舉使限制了日本參與聯合國維和行動之機，此為日本政府首次對聯合國國際安全與維和行動之發言與表態。<sup>46</sup>

日本政府根據自衛隊法第3條規定，自衛隊之任務僅限於防衛日本國土之和平獨立，故採取不承認派兵海外之立場，關此又衍生自衛隊可否參加聯合國軍隊問題。<sup>47</sup> 依據聯合國憲章第43條成立之

<sup>44</sup> 1954年6月2日第19屆參議院本會議通過「自衛隊の海外出動を為さざることに關する決議：本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の條章と、わが國民の熾烈なる平和愛好精神に照らし、海外出動はこれを行わないことを、茲に更めて確認する」，須田博，《憲法をじゅうりんする自衛隊海外派兵策動の新たな段階》，收錄於PKO自衛隊派兵問題（東京：學習の友社，1994年），頁53。因此決議結論，確認自衛隊不實行海外出動，此政府立場於1960年3月11日經內閣總理大臣岸信介於第34屆國會安全保障特別委員會再度確認。山中永之佑等編，《資料で考える憲法》（京都：法律文化社，2003年），頁78。

<sup>45</sup> 吳明上，「日本自衛隊與憲法關係之探討」，《危機管理學刊》，第4卷第1期，2007年3月，頁42-43。

<sup>46</sup> 楊永明，「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第41卷第5期，2002年，頁20。

<sup>47</sup> 依據聯合國憲章第7章規定，聯合國軍隊可分為「聯合國正規部隊」與「維護紛爭地區和平

聯合國正規軍，係以戰鬥及行使武力為其主要任務，自衛隊當然不得參加，惟對於聯合國憲章上無明文規定，係基於聯合國決議而進行之 PKO 行動，其中附帶行使通常武力之和平維護部隊 (PKF)，固不待言，即便是原則上不附帶行使武力之停戰監視團，都無法確言與行使武力無關。因此，日本政府雖認為自衛隊之參加未必為憲法所不許，但觀諸自衛隊法內容並未賦予自衛隊此項任務，故對聯合國要求日本派遣自衛隊均予以拒絕，對於經濟援助與選舉監察團等其他方面則予以協助。

依日本憲法第 9 條規定，日本不保持陸海空軍戰力，故不得擁有軍隊。日本政府亦屢次表示與外國軍隊相較，日本自衛隊不能稱為正式軍隊，其理由如下：

- (一) 外國軍隊具有國際法上所承認之交戰權，而日本憲法第 9 條規定，不承認國家之交戰權，所以自衛隊不擁有交戰權。
- (二) 自衛隊是以自衛為目的之實力組織，原則上與其他國家軍隊不同，自衛隊不擁有攻擊性之武器，亦不容許徵兵制度與派兵海外行動。<sup>48</sup>
- (三) 世界各國之軍隊或戰前之日本軍隊，其軍人都與一般國民受到不同之特別身分待遇，一旦發生戰爭時，亦課以能為國拋棄生命之義務，同時軍人不適用一般刑法或警察權，而適用軍刑法須受軍法制裁，但日本自衛隊隊員並無此軍人身分特點，自無軍刑法之適用問題。

儘管日本自衛隊於和平憲法架構下，以專守防衛為原則，但歷經冷戰時期之建軍備戰準備，日本自衛隊實質戰力無異於許多國家

---

活動之聯合國部隊」。前者尚未見其例子，以往聯合國軍隊均屬後者之軍事組織，且都因不同事例而異其目的與任務，惟都依據聯合國決議而組織，並在聯合國統轄、指揮之下，不以戰鬥為目的，武器之使用也僅限於正當防衛之場合。此外尚有一種與此型態「聯合國軍隊」（維和部隊）相類似，卻非依據聯合國決議，亦不受聯合國統轄、指揮之多國籍軍隊之軍事組織，波斯灣戰爭時，以美軍為中心所組織之多國籍軍隊，即是此例。詳見蘆部信喜，《憲法》（東京：岩波書店，2003 年），頁 65。

<sup>48</sup> 有關徵兵制，日本政府於 1980 年 8 月 15 日內閣會議決定，認徵兵制是違憲的，石破 茂，《國防》（東京：新潮社，2006 年），頁 154。

軍隊，甚至過之而無不及。<sup>49</sup>

從理論或形式上而言，日本政府所稱「自衛隊不能稱為正式軍隊」，似有其部分道理。然而日本國民大部分都認為，自衛隊是事實上之軍隊，世界各國也都認為自衛隊是軍隊，日本自衛隊固然不擁有核武器，其飛彈性能亦不能與先進國家相比，但其防衛力量列居世界十名之內，儼然已是現代化軍隊。無疑地，自衛隊是軍隊而僅係故意避開使用「軍隊」一詞，主要仍是避免因憲法第9條引起更多爭論。<sup>50</sup>

日本歷任內閣都相當尊重和平憲法之條文，而針對憲法解釋，則以保有「專守防衛」之自衛力來正當化自衛隊之存在，並認為行使「集體自衛權」而派兵海外屬違憲的。依此憲法解釋，日本尚存有：1、非核三原則；<sup>51</sup> 2、武器輸出三原則；<sup>52</sup> 3、禁止海外派兵；4、禁止保有攻擊性武器之禁制。

對於海外派兵問題，日本政府認為在憲法限制下，已明文禁止以武力手段解決與日本有關之國際爭端，自衛隊之防衛任務主要以保障日本領土、領海及領空地理範圍之安全，故日本政府對於海外派兵解釋一貫採取否定看法，亦即「以武力行使為目的之武裝部隊，派至他國之領土、領海與領空」之海外派兵，乃超越以自衛為目的之最小限度範圍，不為憲法規定所允許。<sup>53</sup>

<sup>49</sup> 1991年冷戰結束時，日本共獲得300架短程攔截機、60艘驅逐艦，前者多於美軍在東亞部署之戰機總數，後者是美軍第七艦隊3倍。參閱Keddell, Joseph, *The Politics of Defense in Japan: Managing Internal and External Pressures* (NY: M.E.Sharp, 1993), p.154.

<sup>50</sup> 井上和彥，《国防の眞實—こんなに強い自衛隊》（東京：双葉社，2007年），頁54。

<sup>51</sup> 根據日本防衛基本方針之一：遵守「非核三原則」，即日本對於核子武器之「不持有」、「不製造」與「不運輸」，是日本有關核子武器之基本防衛政策，（1968年1月30日佐藤榮作內閣提出，1971年11月眾議院決議），為日本之國家基本方針與政策方向。家正治，《國際關係》（京都：世界思想社，2000年），頁124。

<sup>52</sup> 所謂「武器輸出三原則」，最初是1967年佐藤榮作首相在眾議院本會議上表明，日本不向下列國家輸出武器：（1）共產國家；（2）聯合國決議禁止武器輸出之國家；（3）可能出現國際紛爭之當事國。至1976年三木武夫首相又強調，站在和平國家之立場，「武器輸出三原則」除應考量輸出對象與地區外，尚應包括為避免助長國際紛爭等事端而謹慎決定武器輸出。但隨著2010年通過之新防衛計畫大綱，日本政界及學者紛紛提出修正武器輸出三原則之主張，新治毅，「武器輸出三原則の見直しを」，《DRC年報2010》，2010年12月，頁85-92。

<sup>53</sup> 許介鱗、楊鈞池著，《日本政治制度》（臺北：三民），2006年4月，頁22。

## 二、肯定論時期

1990年伊拉克入侵科威特，日本受到美國及盟國施壓，除提供經濟援助外，亦被要求應參與其他形式之多邊同盟，但由於日本專守防衛之立場及集體自衛權之限制，使日本無法派遣自衛隊出兵海外，除非基於嚴格之自衛考量。波斯灣戰爭期間，日本共資助130億美元之戰爭費用，卻被視為「金錢外交」，利用自動提款機避免將軍隊與人民暴露在實質風險中，各國政府對於日本參與程度、範圍、性質均表達高度不滿，認為日本在現今國際形勢下，須調整在國際安全事務中之角色。因此，1990年10月，日本政府試圖迫使國會通過自民黨黨魁小澤一郎倡議之「聯合國和平協力法」，俾由自衛隊和海上保安廳挑選志願人員，支援聯合國在波斯灣戰爭中之非戰鬥活動。惟該法案因準備不足，加上社民黨反對與缺乏民眾支持而遭國會否決成為廢案。波斯灣戰爭期間，日本政府出兵海外計畫遂功敗垂成，僅能基於承平時期的非武力行使之海上交通線掃雷行動，於戰後派遣掃雷艦赴波斯灣執行任務。<sup>54</sup>

上述事件強化了部分人士修改自衛隊法甚至憲法之決心，俾派遣自衛隊支援聯合國維和行動，日本政府成立特別研究小組，在小澤一郎領導下研析日本在國際社會中之角色及定位，並得到以下結論：「日本可援引國際安全構想，參與多邊行動和聯合國軍事行動」。此乃小澤一郎之集體安全觀，其力圖區分集體自衛權與集體安全觀，並宣稱日本憲法、聯合國憲章及美日安保條約對此已有共識基礎。日本憲法序言開宗明義道：日本與他國合作「確保和平與生存」，並在國際社會上占有光榮地位；憲法第9條明示，日本渴求「正義與秩序為基調之國際和平」；美日安保條約也承諾，雙方將「強化聯合國力量，俾更有效履行維持國際和平安全之任務」，小澤一郎對國際主義之強調，旨在鼓吹日本不應僅基於專守防衛原則考量自身安

<sup>54</sup> 李育慈譯、克里斯多福·休斯著，《日本安全議題》（臺北：國防部，2008年），頁194。

全，更應致力以聯合國為最高指標，對國際安全貢獻己力。據小澤一郎之看法，日本支持聯合國主導之安全活動，無須受憲法第 9 條限制，其將第 9 條解讀成僅禁止日本政府基於自身主權決議，在海外行使武力，因此當符合聯合國決議或命令，日本動武便無須受憲法第 9 條約束，並受到聯合國、憲法序言、憲法第 9 條及美日安保條約支持。<sup>55</sup>

日本掌握契機，趁 1990 年至 1991 年間波斯灣戰爭之機，強調派遣人員國際貢獻之必要性，透過法律制度加上承諾以不行使武力為條件，使自衛隊能參加聯合國維和部隊，並於 1992 年制定 PKO 協力法，斯時起自衛隊可派至海外參與各項維和行動。於 PKO 協力法審議時，日本政府對於相關憲法解釋已有改變，當時海部俊樹首相及外務省之說法認為，集體自衛權與集體安全保障應有所區別，因自衛隊海外派兵乃行使集體自衛權是為違憲，但以集體安全保障為目的之海外派兵似乎不違憲。再者，集體自衛權是美、蘇冷戰時代產物，而日本以集體安全保障為根基，積極地派出自衛隊係為國際貢獻而努力。<sup>56</sup>

日本復藉由 1996 年 3 月臺灣海峽發生飛彈危機時，主動認為中共與美國一旦在臺海發生軍事衝突，美軍欠缺不足之處，日本自衛隊有必要加以支援。例如：海上自衛隊補給艦可提供美軍艦油料，由航空自衛隊提供相關情報資訊，而陸上自衛隊則可負責將美軍傷兵運送至九州各部隊駐地等事項。

此外，日本關於軍事防衛方面之支出世界名列前茅，而過去日本官方對自衛隊任務也多次擴大解釋，儘管如此，90 年代初期日本政治人物仍不敢公然地主張「自衛隊海外派兵」。波斯灣戰爭帶給日本右派政治人物表現之大好機會，不少人主張修改「國際緊急援助隊法派遣法」(1987 年)或擴大對該法令之解釋。至 2003 年 11 月 2

<sup>55</sup> 李育慈 譯、克里斯多福·休斯 著，《日本安全議題》(臺北：國防部，2008 年)，頁 195。

<sup>56</sup> 小西誠、星野安三郎編著，《自衛隊の海外派兵》(東京：社會評論社，1991 年)，頁 154。

日小泉首相公開且明確表示「自衛法就是軍隊，這是常識」及「為避免自衛法違反憲法，就要修改憲法第 9 條」。<sup>57</sup>

表六、日本政府對憲法及自衛隊相關解釋

時間	主要內容	備註
1950.1.1	日本憲法並未否定自衛權	麥克阿瑟
1952.11.25	戰力指具備足以執行近代戰爭之裝備及組織、保安隊並非戰力	參議院預算委員會 議提出之政府統一 解釋
1954.6.2	通過禁止海外派兵之決議	參議院本會議
1954.12.22	日本憲法並未否定自衛權、自衛隊不違憲	眾議院預算委員會 議提出之政府統一 解釋
1969	交戰權不違憲	眾議院預算委員會 議內閣法制局長官
1980.8.15	徵兵制為違憲	內閣會議決定
1994.7.21	自衛隊合憲	村山富市擔任內閣 總理

資料來源：小西誠、星野安三郎編著，《自衛隊の海外派兵》（東京：社會評論社，1991 年），頁 263-269，並由作者酌予修正整理而成。

### 第三節 日本自衛隊之轉型

#### 一、自衛隊之角色調整

冷戰結束後，除了美日安保之轉型使日本突破專守防衛限制外，一連串制定國內法，也使得日本在冷戰後之防衛政策大幅轉變，在安保領域中提升了日本自主之權力。日本自衛隊在波斯灣戰爭結

<sup>57</sup> 楊鈞池，「日本討論憲法和平條款修改與邁向正常國家之分析」，《高大法學論叢》，第 2 卷第 1 期，頁 6。

束後，被派遣至波斯灣進行掃雷，此乃日本自衛隊戰後首次跨越日本海至海外行動，緊接著日本開始著手制定一連串國內法，使日本在安保領域開始進行調整，藉由 PKO 協力法、周邊事態法及反恐特別措施法等之立法通過，自衛隊之角色逐漸調整，任務也逐漸轉變，也宣告日本在防衛政策之積極態度。

在自衛隊所扮演之角色方面，必須考慮如何實踐「協同安保戰略」，自衛隊必須扮演多功能、有彈性之防衛力，亦即在實施「協同安保戰略」時，自衛隊肩負重要地位。所謂多功能乃為達到「協同安保戰略」所需。因日本之防衛除日本自身努力外，亦須與盟國有效地合作及建構 BMD 系統，須由過去強調對於全面軍事性入侵之回應，轉移至對於許多新威脅之反應，例如：飛彈游擊隊或特種部隊之攻擊或大規模恐怖主義。最後自衛隊須進行改革，以維持其彈性，在裁減傳統武力之同時，其他諸如坦克、大砲、防護船艦及戰機須提升整體動員能力。

在對外方面，日本不但逐步突破過去和平憲法限制，派兵到海外負責後勤補給之任務，同時也將自衛隊於有事狀況權限加以擴大，逐漸將自衛隊之性質轉化成軍隊，對內也強化防衛省之功能與位階，以達到主動性防衛之任務，更突顯日本防衛已跨出二次大戰後之舊框架。

## 二、自衛隊之任務轉變

美日安保體制下，由日本自衛隊負責執行日本本土防衛任務，其完全依照 1954 年訂定之「自衛隊法」所規範之事項執行任務，冷戰時期共黨勢力未見更加擴散，因此自衛隊仍以日本本土防衛為主，直至冷戰結束後，國際安全保障環境產生重大變化，為因應國際社會期待，日本遂依聯合國憲章參與各項維和行動，自衛隊也自斯時起開始產生變化。

1992 年通過「PKO 協力法」，可派遣自衛隊至海外參加聯合國

維和行動。1999 年通過「周邊事態法」，當日本周邊有事時，自衛隊可派員對美國進行後方支援及搜救等工作。2011 年 911 恐怖攻擊事件之後日本國會通過「反恐對策特別措施法」、「自衛隊法修正案」、「海上保安廳修正案」三項法案，史無前例地擴大了自衛隊海外派兵之權。至 2003 年日本國會復通過有事關聯三法案，公開宣布日本可行使武力，確立先發制人之軍事戰略，隨後通過之「伊拉克人道復興支援特別法」，將自衛隊派至伊拉克為美國等國部隊提供飲水燃料和武器彈藥等後勤補給運輸。2004 年又通過國民保護法案等七法案，<sup>58</sup>作為對有事三法之重要補充，也為日本在必要時採取先制攻擊提供法律依據。相關法案陸續通過，使得日本打破海外派兵之禁忌，自衛隊除集體自衛權及海外使用武器之限制外，逐步邁向軍事防衛正常化目標。

此外，2009 年 6 月通過「海盜對策法」<sup>59</sup>，將海外護航納入自衛隊任務，增加自衛隊之行動自由度，依據「海盜對策法」內容，自衛隊可將護航對象擴大至國外船隻，同時允許在正當防衛、緊急避難等情況下，放寬使用武器之限制。而本法最大特點，乃日本政府可隨時向任何地方派遣自衛隊，派遣之前向國會報告即可而無須國會討論、批准。<sup>60</sup>

海盜對策法對日本憲法而言，有三點突破性發展。首先，原海上警備行動之護航對象僅限定為日本船隻，而本法則擴大適用範圍至外國船隻。其次，日本憲法限制自衛隊先發制人之權力，僅在正當防衛及緊急避難時才能動用武力，而本法則放寬使用武器限制，允許自衛隊在鳴槍示警之後，對繼續接近民間船舶之海盜船體進行射擊。最後，由首相批准自衛隊即可隨時派赴海外執行護航任務，

<sup>58</sup> 此包括「支援美軍活動法」、「利用特別公共設施法」、「限制海上運送軍用品法」、「國民保護法」、「處罰嚴重違反國際人道法行為法」、「對待俘虜法」、「自衛隊修正案」等。

<sup>59</sup> 「海盜對策法」正式法律名稱為：『海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律』（平成 21 年 6 月 24 日法律第 55 号公布，平成 21 年 7 月 24 日施行）。丸茂雄一，「安全保障・國際和平協力に関する法制」，《ジュリスト》，1414 号，2011 年，頁 64。

<sup>60</sup> 海盜對策法第 7 條內容參照。

派遣之前向國會報告即可。

以下針對二戰後日本重要法案歷程，臚列如表所示：

表七、第二次世界大戰後日本重要法案歷程

時間	法案名稱	主要內容事項
1947.5.3	日本新憲法	第 9 條規定，日本國民永遠放棄戰爭及以武力之威嚇或武力之行使；為達此目的，不擁有戰力，並否認交戰權。
1951.9.8	美日安保條約	將日本納入美國東亞防禦體系之內，同時確認由美國協助防衛日本本土安全。
1954.7.1	防衛廳設置法及自衛隊法	1.正式建立陸、海、空力量組成自衛隊。 2.成立防衛廳。
1960.1.19	新美日安保條約	1.日本一切行動應限制在憲法制約範圍內，並遵守「專守防衛」原則。 2.美日聯合防衛地區限制在以日本本土為中心之 200 海浬範圍內。
1992.6.19	PKO 協力法	可派遣自衛隊至海外參加聯合國維和行動，並對參加維和行動時武器使用、行動內容等詳細規定。
1999.5.28	周邊事態法	日本周邊有事時，自衛隊可派員支援美軍後方及搜救等任務。
2001.9.19	反恐七項對策	派遣自衛隊為美軍提供醫療、運送、補給等支援，派遣自衛隊赴戰區收集情報，加強日本境內美軍基地之安全措施，加強出入境管制及情報交換，提供印度、巴基斯坦緊急經濟援助，提供阿富汗難民相關人道救援。
2001.10.29	反恐特別措施法等恐怖主義對策關聯三法案	赴印度洋支援美國在阿富汗之反恐特別行動，首次允許在戰時派遣自衛隊至海外，並放寬武器使用。
2002.3	日本自衛隊首	日本為了支持美國反恐行動首次將自衛

	次派駐海外支援美國非戰鬥性任務	隊派駐海外，日本政府派遣 1200 名自衛隊員，2 艘驅逐艦及 2 艘補給艦赴阿拉伯海。
2003.6.6	有事關聯三法案	日本政府在有事之際，得以對應讓自衛隊出動，亦即當日本遭受到外來攻擊時，日本首相可制定對應方針，同實徵用民眾財產與設施，使自衛隊能夠迅速反擊。
2003.8.1	伊拉克人道復興支援特別法	日本自衛隊在伊拉克為美國等國部隊提供飲水燃料和武器彈藥等後勤補給運輸。必要時，得進入戰區執行戰鬥支援任務。
2003.10.16	反恐特別措施法修正	將兩年前國會所通過之海外派兵案延長兩年，並允許自衛隊赴伊拉克支援美軍。
2004.3	設立反恐部隊	日本在陸上自衛隊成立一支 300 人專人承擔反恐、反游擊任務之特種部隊，同時可承擔海外救助任務。
2009.6.24	海盜對策法	將海外護航納入自衛隊任務，護航對象擴大至國外船隻，允許在正當防衛、緊急避難等情況下，放寬使用武器之限制。

資料來源：參考蔡增家，「日本正在改變它的防衛政策嗎：從新保守主義觀點來論述」，收錄於《東亞戰略格局與台海安全》(臺北：鼎茂，2006 年)，頁 181-182，並由作者蒐整相關資料酌予修正整理而成。

## 第四節 國內政治與政黨因素之影響

### 一、政黨變革

日本自從 1955 年體制以來，<sup>61</sup>國內政壇存有三種政治勢力，第

<sup>61</sup> 1954 年保守勢力之鳩山一郎接任首相，使得日本戰後保守勢力逐漸形成，1955 年左右兩派之社會黨人士決定加以合併，以增加國會席次，保守勢力為了要對抗社會黨之統一力量，也於同年 11 月宣布，由吉田之自由黨與鳩山之民主黨正式結合，成為日本自由民主黨，並推舉鳩山一郎為第 1 任自民黨總裁，剛成立之自民黨旋於當年國會選舉中取得多數席次，並由鳩山一郎當選日本首相，揭開自民黨長達 38 年執政，從此之後保守派之自民黨與革新派之

一種是以自民黨為主體之親美右派保守勢力，他們鼓吹參與「美日安保條約」，並追隨美國之東亞政策，同時採取美國與亞洲國家並重之外交政策；第二種是以社會黨為主體之反戰左派勢力，他們反對日本與美國簽訂「美日安保條約」，同時也不贊成日本進行再武裝，認為日本應採取獨立自主之外交政策；第三種是寄居在自民黨及無黨籍自居之極右派軍國主義，他們維持著以往皇權思想，鼓吹皇國史觀，並強調日本種族之優越性。<sup>62</sup>

但冷戰結束後，在國際環境之轉變下，日本國內開始出現變化。在 1990 年代初期，當時自民黨議員小澤一郎率領大批黨內議員脫離另組新黨，並於 1993 年 8 月及 1994 年 6 月間組建兩個短暫之聯合政府，形成日本政黨之戰國時代，造成自民黨垮台。1994 年 6 月，社民黨與自民黨組成聯合內閣，並由社民黨黨魁村山富市出任首相，<sup>63</sup>但代價是社民黨打破戰後安全禁忌，承認自衛隊之合法性。另一項結果是社民黨重要國會議員之唾棄，失去支持基礎，聯合內閣持續至 1998 年 6 月後改為自民黨一黨領政。自民黨因而重新掌權，惟 1998 年底被迫與公明黨和保守黨聯合執政，保守派合組成新進黨，自 1996 年起由小澤一郎領導，新進黨於 1998 年解散，小澤轉而成為保守小黨自由黨之黨魁，其他前新進黨和社民黨人士則改組成日本最大反對黨民主黨。<sup>64</sup>

當時日本新興政黨紛紛成立，許多無從政經驗之新人也在此時進入政壇，這些大多為戰後出生之年輕人，既沒有日本極右派之軍國主義色彩，也沒有自民黨保守之親美思想，更沒有社會黨左派之反戰思想，他們一切以日本國家利益為導向，以務實作風處理日本

---

社會黨、共產黨兩股勢力相互對抗之「五五體制」於是形成。蔡增家，《日本轉型一九〇年之後政治經濟體制的轉變》（臺北：五南，2006 年），頁 57-58。

<sup>62</sup> 蔡增家，「從新保守主義論述變遷中的日本防衛政策」，《遠景基金會季刊》，第 8 卷第 3 期，2007 年 7 月，頁 99。

<sup>63</sup> 日本第 52 任內閣總理(1994 年 6 月 30 日至 1996 年 1 月 11 日)，小林弘忠，《歷代首相》（東京：日本社，2008 年），頁 268。

<sup>64</sup> 李育慈 譯、克里斯多福·休斯 著，《日本安全議題》（臺北：國防部，2008 年），頁 197。

外交政策，此種新保守主義投射在外交政策上便是喊出：日本應脫離過去歷史包袱成為真正之正常國家，同時也應在國際上取得與經濟地位相對等之政治地位，這是 1992 年通過「PKO 維和行動法案」，並在 1996 年之後日本自衛隊逐漸積極參與國際活動，且日本也關注周邊國家之軍事動向，同時日本政府在國內也逐漸轉變其防衛政策之最主要原因。<sup>65</sup>

以上這些政治謀略，對安全政策造成深遠影響，自民黨復權、民主黨崛起及社民黨失權，均確保自衛隊之合法性，使自衛隊得以正式派至海外參與維和行動。

## 二、學界觀點

學界方面，日本憲法學者有不少人至目前仍認為自衛隊係違反日本憲法，而以違憲之自衛隊為前提，將自衛隊派兵海外同屬違憲，同樣地，制定自衛隊派兵遠赴海外行動之法案當然也屬違憲。<sup>66</sup>渠等主張認為，若自衛隊或該法案有存在之必要，且可得到大多數國民支持，則應進行修憲，從體制根本面使之合法，從而主張應以修憲為基本方向。<sup>67</sup>

另持不同見解者，認為日本應積極與世界接軌，為面對自衛隊未來不同類型挑戰，應制定「自衛隊海外派兵恆久法」等具一般法性質之法案，以別於以限時立法或特定事件立法方式，將自衛隊海外派兵問題予以永久化及法制化，以對應多樣化之國際和平協力與國際貢獻。<sup>68</sup>此一論議不僅自民黨，民主黨也持贊同立場。<sup>69</sup>

<sup>65</sup> 蔡增家，「從新保守主義論述變遷中的日本防衛政策」，《遠景基金會季刊》，第 8 卷第 3 期，2007 年 7 月，頁 101。

<sup>66</sup> 繆顯厚，《新日本軍國主義的新階段：從日美安保、美軍整編、惡改憲法的動態分析》（臺北：人間出版社，2009 年），頁 232。

<sup>67</sup> 張隆義，「日本自衛隊與海外派兵問題」，《問題與研究》，第 31 卷第 12 期，1992 年，頁 20-21。

<sup>68</sup> 依田智治，《國の安全と自衛隊》（東京：朝雲新聞社，2007 年），頁 245。久間章生，《防衛維新》（東京：朝雲新聞社，2009 年），頁 109。村瀨信也，「安全保障に関する国際法と日本法(上)―集团的自衛権及び国際平和活動の文脈で」，《ジュリスト》，1349 号，2008 年，頁 62。

<sup>69</sup> 齊藤豊治，「改憲問題の刑事法的側面」，《法の科學》，第 40 号，2009 年 9 月，頁 45。

### 三、國內外之反應

冷戰結束，雖降低了全球大規模衝突之可能性，但地區性衝突與戰爭仍層出不窮，伊拉克入侵科威特即是一例。國際新秩序之維持須仰賴許多國家合作協商解決，日本是一經濟大國，在重建冷戰後之世界秩序中，歐美各國不斷要求日本積極扮演重要政治角色，以共同分擔國際責任，為促進世界和平而努力。美國在傳統上重視勢力均衡，認為要維持世界之秩序，保持強大軍事力量更是不可或缺，而美國在國會大幅削減軍費的壓力下，對外要維持強大軍事力量已備感壓力，因此除了減少非必要開支外，為維持其在各地之影響力，縱使蘇聯解體威脅降低，美國仍強調上有其他威脅存在，藉此以爭取更多之國防經費。

波斯灣戰爭中，日本受到美日同盟之影響，除金援多國籍軍隊外，更體認須在人員方面有所貢獻及行動表現，故日本政府於 1991 年 4 月 24 日在首相官邸召開安全保障會議及臨時閣僚會議後，正式決定派遣海上自衛隊，前往波斯灣海域協助進行掃雷行動。依此觀之，國際社會要求日本負起更大責任，日本不僅在資金、物資、人員方面均提供支援，雖一再堅稱此項措施是和平人道之國際貢獻，另一角度觀之，也為日本開啟派遣自衛隊出兵海外之契機。

此外，小泉純一郎首相在 2005 年自民黨成立 50 周年大會上發表憲法修正案，而小泉何以於此時提出？可從國際環境因素及國內因素兩面項觀察：

就國際環境因素而言，當時美國在反恐政策上及面對中國崛起下，已不再反對日本重新武裝，反而期待日本成為美國在東亞防衛之最前鋒，例如：美日兩國 2005 年 10 月 29 日在華府舉行該年第二次二加二會談，此項會談有關美軍重編計畫中，美日兩國將進行軍力調動計畫駐琉球美軍陸戰隊人數，從 15000 人降為 8000 人。此顯示美國逐漸改變過去美日安保體系，將日本自衛隊推向區域安全防

衛第一線；其次是成立美日共同作戰中心，美國將位於華盛頓州美軍司令部移到日本座間基地，此顯示朝鮮半島及臺海安全情勢，仍是美國全球布局中最重要戰略目標之一，而美日安全同盟將共同防衛轉為共同作戰。<sup>70</sup>

就國內環境因素而言，自 2001 年 4 月小泉純一郎首相上任後，在對內進行構造改革，力圖挽救經濟，對外則是順應國際環境，塑造日本成為一個真正之正常國家。

## 第五節 小結

由以上分析，可發現近年來日本防衛政策出現相當大之轉變，對外日本不但逐步突破過去和平憲法限制及專守防衛原則，派兵海外負責後勤補給之任務，同時也將自衛隊在有事狀況之權限加以擴大，逐漸將自衛隊之性質轉化成軍隊。對內也強化防衛廳之功能與位階修法改為防衛省，以達到主動性防衛之任務。

自 90 年代以來，日本在和平憲法禁止武力行使之限制下，從以專守防衛目的轉向為以聯合國為中心展現國際貢獻企圖，伺機派遣自衛隊赴海外執行任務，逐步向普通國家之途邁進，強化國際安全角色。波斯灣戰爭及 911 恐怖攻擊事件，使得日本防衛政策不斷調整與轉變，由於戰後日本防衛政策之主要內容即是專守防衛，自衛隊存在之意義也如其名防衛本國，活動範圍更限定在日本國內，專守防衛成立之背景雖在於日本和平憲法及美日安保條約，但隨著日本國際地位、角色之變化，其解釋也隨之有所不同。美國小布希總統上任後，針對 911 恐怖攻擊事件後之情勢發展，調整美國之全球安全戰略、目標及軍力調整，也連帶牽動東亞之區域安全與戰略構想。

<sup>70</sup> 蔡增家，「從新保守主義論述變遷中的日本防衛政策」，《遠景基金會季刊》，第 8 卷第 3 期，2007 年 7 月，頁 113-114。

自 1954 年 7 月 1 日自衛隊成立時起，環繞著自衛隊之法律地位及海外派兵之問題，戰後以來一直為日本國內政治辯論之焦點問題。因應自衛隊未來不同挑戰，本文贊同日本學者及政黨倡言制定「自衛隊海外派遣恆久法」，將海外派兵問題予以永久化及法制化，以對應多樣化之國際和平協力與貢獻，此亦不失為一個可行方式。



## 第七章 結論

自冷戰結束以來，權力之多元分散形成現今多極國際體系，而日本以其強大經濟力，在世界之權力角逐戰中也占有重要一席之地，尤其身處國際形勢險峻之東亞地區，北有北韓核武威脅，西有中國大陸之崛起挑戰，南有面對國際政治熱點之臺海問題，身為美國在亞洲最重要之盟友，日本在東亞扮演著舉足輕重之角色。

戰後日本以和平憲法及美日安保為基石，再輔以重經濟、輕軍事之防衛概念，在安全防衛領域上，並未掌握太大主導權，在東亞安全議題上更是處於被動角色，然而冷戰結束後日本面對蘇聯解體、波斯灣戰爭、北韓威脅及中國崛起、911 恐怖攻擊事件及伊拉克戰爭等國際局勢，在安保政策層面上，諸如聯合國維和行動之參加，美日安保體制之再定義，逐步調整轉變其安保政策，亦即 90 年代以來，日本在和平憲法禁止武力行使之限制下，從以「專守防衛」目的轉向以聯合國為中心展現「國際貢獻」，企圖派遣自衛隊赴海外執行任務，逐步向普通國家之途邁進。

自衛隊之歷史是一部將既成事實合法化之過程，從憲法制定、警察預備隊成立、保安隊改編、自衛隊之創立及受到矚目之自衛隊海外派兵，均是透過日本政府之憲法解釋逐漸累積調整而成。而日本自衛隊海外派兵議題，繼 1992 年 PKO 協力法之後，日本自衛隊逐漸突破憲法限制，派兵海外參與聯合國維和任務，2001 年 9 月日本國會針對 911 恐怖攻擊事件，通過了七項緊急應對措施方針，其內容包括：派遣日本自衛隊為美軍提供醫療、運送、補給等後勤支援，同時也派遣自衛隊赴戰區收集情報，並加強日本境內美軍基地的安全措施、出入境管制及情報交換的任務，次月日本國會即通過「恐怖主義對策關聯三法」，正式支援美國在阿富汗之反恐特別行動，並首次允許在戰時派遣自衛隊至海外執行維和任務。

從 1997 年美日安保新指針開始，至 2001 年反恐特別措施法及其他有事法制之建構，均代表日本安全政策已明確走向積極防衛與國際參與之路，同時也更注意東亞區域安全環境之威脅與不確定因素。

2004 年防衛計畫大綱明確指出，國際安全成為自衛隊之基本任務，明確表示改變自衛隊過去專守防衛之被動態勢，走向新的防衛力量存在方式。當日本逐漸突破過去非戰憲法之限制，也逐漸改變防衛政策，可派兵海外負責和平維持任務，日本已不再像過去躲在美日安保之保護傘下，而逐漸成為一個真正之正常國家。近年來，日本防衛政策轉變，主要受到國內新保守主義浪潮影響，此股浪潮以美國反恐政策為經，以中國和北韓之威脅為緯，逐步讓日本從過去消極之防衛性政策轉變為積極防衛政策，此亦為 2000 年之後，日本亟欲修改現行憲法，突破傳統禁忌將自衛隊派赴海外執行維和行動，讓日本成為一個真正正常國家之最主要原因。

波斯灣戰爭開啟日本政府一個日後用兵之機會，由於美國在此戰爭中需要盟國支持，日本借力使力公開地挑戰和平憲法之規定，於 1992 年通過「PKO 協力法」，首次將自衛隊派至海外執行維和行動，1999 年通過「周邊事態法」，允許日本自衛隊在日本以外之地區與美軍協同合作處理東亞區域之緊急情況，所謂日本以外之地區，包括臺灣海峽，亦即在「周邊有事」時可出兵進行干預。至 2001 年，再藉由美國發動反恐戰爭出兵阿富汗時機，通過「反恐特別措施法」並派遣海上自衛隊前往印度洋，配合美國在阿富汗之軍事行動，此舉實際上已無限擴大了周邊事態之範圍。2002 年 1 月日本政府確定了有事法制之基本方針，規定有事法制之對象「非單指為防衛而出動自衛隊，尚包括對付大規模之恐怖活動和日本周邊有事之情況」。2003 年 6 月 6 日通過了有事法制之關連三法案，自斯時起日本從憲法中解套。2003 年美國以反恐及伊拉克擁有大規模殺傷性武器為由攻打伊拉克，作為美國在亞太地區盟友之日本積極配合美國在伊拉克之戰略部署，7 月 26 日通過了「伊拉克人道復興支援特別法」，為日本戰後向海外派兵提供

了法律基礎，後於 2004 年 6 月又通過了有事關連七法，此外復於 2009 年 3 月 13 日召開安全保障會議和內閣會議後，派遣海上自衛隊 2 艘驅逐艦、2 架 P-3C 等前往索馬利亞附近海域，以保護日本籍船舶免受海盜威脅，此係日本首次以海上警備行動名義向海外派遣自衛隊。此外，日本自衛隊以打擊海盜及保護日本籍船舶為名，於 2010 年 7 月 7 日在非洲吉布地設置了第一個海外軍事基地。儘管日本未修正任何憲法條文，卻不斷地透過立法程序，修訂各相關法律，已建構了相當完整關於日本派遣自衛隊海外作戰之法律基礎體系與軍事指揮體系，此對日本邁向正常國家有相當程度之助益，也意味著日本憲法和平精神逐漸消失。

審諸日本派遣自衛隊赴海外協助維持和平之問題，最初係在美國要求下產生的，在波斯灣戰爭之際，美國曾要求日本參加多國籍部隊之後方支援工作，但在日本國內輿情反對下遭遇挫折，乃改以參加聯合國維和行動之型態，並藉由立法使自衛隊海外行動取得法律依據。日本參加聯合國維和行動，除了可應付來自美國之壓力，也可以經濟大國發揮政治大國之力量，積極參與有關聯合國之一切活動，進而獲取聯合國安全理事會常任理事國之寶座，<sup>1</sup> 此種大國之民族主義思潮也起了推波助瀾作用。

亞洲大多數國家對於日本派遣自衛隊至海外執行任務深表憂心，因二次世界大戰期間受到日本侵略之痛苦經驗殷鑑不遠，普遍對日本產生不信任感，不願見到日本再度成為政治強勢之國家，尤其是軍事強國。然而戰後之國際環境已不同於戰前，日本要重回軍國主義之舊路幾乎是不可能，戰後日本依靠強大之經濟力量，希求一個安定和平之國際環境，不容許戰爭破壞，而日本國內反戰輿論及鄰近國家對日本軍事活動之敏感與戒心，更使得日本執政者不敢輕舉妄動，一再保證不會成為軍事大國，不以武力威脅鄰國安全。

---

<sup>1</sup> 2004 年日本、德國、印度及巴西四國聯合組成「四國聯盟」，希望藉由安理會改造的機會，積極爭取成為常任理事國。

綜上所論，觸發日本安全政策之改變大致可區分三階段，首先為 1991 年波斯灣戰爭之國際壓力；其次，1990 年代中期美國要求日本分擔更多責任及壓力；最後在 21 世紀東亞地區之安全環境，尤其是中共日益增長之軍事能力。就日本自衛隊海外派兵行動之契機而言，本文歸納如下：

### 一、波斯灣危機與波斯灣戰爭

1991 年波斯灣戰爭之國際壓力，引起日本安全政策之改變，嗣以因應波斯灣戰爭協力為目的所研擬之「聯合國和平協力法」成為廢案，為此日本無法派遣人員至海外為國際貢獻，對此遭受國際批評之日本，在波斯灣戰爭後派遣掃雷艦艇前往波斯灣進行掃雷工作，並以此為開端而開始一連串立法議論，最終於 1992 年完成 PKO 協力法。

### 二、美國發生之恐怖攻擊事件

美國於 2001 年同時發生多起恐怖攻擊事件，威脅震撼全世界，國際社會被迫對於恐怖組織此一新興威脅採取對應，造成建構出全球性新的安全保障體制之必要性，日本則於 2001 年通過反恐特別措施法，派遣海上自衛隊前往印度洋。

### 三、伊拉克戰爭

2003 年對於伊拉克擁有大量毀滅性軍事武器之武裝解除要求，美、英兩國行使軍事武力為伊拉克戰爭之開端，同年 5 月主要戰事結束後，鑑於伊拉克復興之必要性及重要性，日本通過伊拉克人道復興支援特別法，派遣自衛隊至伊拉克。

日本從二次大戰結束後，其主要之安全政策便是追隨美國東亞政策及全球戰略布局，因此，美國東亞政策之轉變及美日安保條約指針方向，便觸動著日本之安全保障政策。2002 年後，日本為了因應美國反恐政策，在國內所進行一系列防衛法制修正，即是最佳例證。冷戰結束後，日本安全保障戰略係採取預防性戰略，亦即以聯合國為中心積極參與國際事務，以全球性安全保障之外交觀點，防衛日本之危機於未然，對於海外派兵問題則以聯合國安理會決議及美日安保條約為

主，並相對應制定海外派遣之國內法制俾供遵循。為因應周邊局勢之改變，日本自衛隊通過對憲法不同之闡釋及制定特別法方式，擴大自衛隊任務，成功地派兵前往伊拉克協助重建工作，但為因應日本自衛隊未來依美日同盟架構，參與集體自衛的任務需求，修憲問題仍是將來不可須審慎面對之問題。

本文綜結研究結論如下：

一、有關日本行使自衛權之相關爭議問題方面：

自 1950 年代以降，日本政府對於集體自衛權之立場與主張，根據聯合國憲章相關規定，日本作為主權獨立國家當然擁有集體自衛權，然囿於憲法第 9 條之限制，超越防衛日本所需之最小限度範圍，故不得行使集體自衛權。另以行使武力為目的而派遣武裝部隊到他國領土、領海和領空之海外派兵問題，一般認為超越自衛所必要的最小限度，亦為憲法所不允許。綜上，日本對於集體自衛權所持立場係「日本擁有集體自衛權，但因憲法限制，不得行使集體自衛權」。本文認為日本現存之最大爭議點，不是集體自衛權有無之問題，而是集體自衛權如何行使之問題，進而與憲法作協調性解釋，日本政府將會因安全保障及戰略需要，以憲法變遷為由改變闡述集體自衛權之論點。

二、從日本憲法分析日本自衛隊海外派兵行動之合憲性議題方面：

日本憲法第 9 條成立後，由於條文內容具爭議性，學者、政黨及政府均有不同之解釋與主張。日本政府在再武裝過程中，透過憲法解釋首先將「警察預備隊」視為「警察力量之補充」，進而將「保安隊」視為「不具備遂行進代化戰爭之能力」，最後將「自衛隊」解釋為「為了自衛的必要最小限度之能力」，逐步將防衛力合法化，以建構日本之防衛力量。另從司法面觀察得知，砂川事件之爭議問題主要包括自衛權、駐日美軍及美日安保條約是否違憲等；惠庭事件亦攸關憲法第 9 條之訴訟，但實務採取法律解釋之方式迴避了憲法判斷；長沼事件著重於和平生存權與自衛隊是否屬於憲法第 9 條第 2 項戰力等問題；而百里基地事件則係關於國家私法行為可否直接適用憲法第 9 條，最後

伊拉克派兵禁止訴訟則關於航空自衛隊派兵海外執行空運任務之合憲性問題。有關自衛隊與憲法第 9 條之問題，不同時空環境有不同之解釋方式，隨著時代發展司法審查之基準，似乎有逐漸放寬之趨勢，深值持續觀察。

1951 年美日兩國簽署美日安保條約，嗣於 1956 年加入聯合國，至 1960 年簽署新美日安保條約，有關安全保障體制之建立過程與憲法第 9 條產生密切關係。不論是海外派兵、周邊事態或國際貢獻等問題，亦牽涉憲法第 9 條之限制，也因此引發日本國內朝野各政黨對於是否修正憲法第 9 條之辯論。日本新憲法第 9 條成立後，由於條文內容具爭議性，自 1950 年成立警察預備隊後，日本政府為了使自衛隊之行使合乎憲法規制，對自衛權之行使問題作了多樣解釋，企圖建立一套安全保障體制。

從過去日本政治史可觀察出，任何一個政黨要在參、眾議院席次過半是相當困難的，更遑論達到修憲門檻三分之二，由此可知，欲達到修憲最低門檻，不僅須單方面從內容著手，政治合作同為非常重要，故日本想要直接以修憲方式解決自衛隊海外派兵之問題，此目標恐非短時間內可達成。

憲法第 9 條乃日本安保政策重心所在，同時與日本在國際社會扮演何種角色密切關聯，整體而論，日本各界對於修憲議題尚未達到共識，但就長期而言，日本對於修政憲法之目標，應不會改變，此深值吾人持衡觀察與注意。

三、日本制定相關法案及因應措施與防衛政策方面：

二次世界大戰後，波斯灣戰爭發生前，爭論重點在於「日本本身的和平與安全」，波斯灣戰爭發生後，議論焦點則轉為「在國際社會和平安全之維持、恢復與創造上，日本應如何參與」等議題，易言之，前者考量在於和平主義之貫徹，後者則置重心於國際貢獻之展現。日本國會通過之 PKO 協力法，係以波斯灣戰爭為契機，使日本自衛隊在聯合國維和行動依據下得以派兵海外，當屬日本在和平憲法框架下，

軍事外交之一大進展，更是戰後制定首部與非戰憲法之精神相牴觸法案。

日本在通過 PKO 協力法後，首次於戰後向海外派兵支援聯合國執行維和任務，使日本得以擴大國際事務之參與；冷戰結束後之美日同盟調整，則具體訂定周邊有事之美日合作體制，也因此產生與日本憲法禁止行使集體自衛權之解釋等諸多爭議。日本透過國內立法持續以擴大個別自衛權、縮小集體自衛權之解釋方式，在不修正憲法第 9 條之情形下，達成海外派兵行使集體自衛權之實質意涵與表徵。

自 1990 年代以降，日本制定了重要三法：1992 年通過「PKO 協力法」、1999 年通過「周邊事態法」及 2001 年通過「反恐特別措施法」，均係自衛隊派遣海外之法源依據。「PKO 協力法」使日本自衛隊可派赴海外，參與聯合國維和行動；「周邊事態法」使日本在周邊地區發生對其和平及安全有重大影響之事態時，自衛隊可對美方提供後勤支援；「反恐特別措施法」除了擴大自衛隊活動範圍從周邊地區擴大至外國領土，並開啟了自衛隊戰時派兵海外之先例，也擴大了自衛隊之角色與任務，堪稱日本戰後以來自衛隊海外派兵之一大創舉，亦為日本安保政策之一大轉變契機。

日本政府透過與美國進行反恐合作，並配套修改相關法律，此一連串行動顯示出儘管日本沒有修憲，積極透過立法程序已建立相當完整之防衛體系與軍事指揮體系，此對日本走向正常國家化有其一定程度助益；相對地，此也意味著日本和平憲法之精神正逐漸消失中。

反恐特別措施法在日本安全保障政策上極具意義，日本基於該法將自衛隊派至海外，在顧及美日友好關係之同時，為新世紀美日戰時軍事合作創下歷史先例。本法的通過，使得自衛隊成立以來史無前例於戰時狀態下前往海外執行任務，雖名為後勤支援美軍作戰，此堪稱是日本安保政策之一大轉捩點。此外，在安保政策上自衛隊參加聯合國維和行動、美日安保體制再定義、周邊事態法及反恐特別措施法之制定，觀察其脈絡軌跡，日本自衛隊之定位不斷地轉變與調整。

四、日本自衛隊海外派兵行動之轉變歷程方面：

近年來，日本防衛政策出現相當大之轉變，對外日本不但逐步突破過去和平憲法限制及專守防衛原則，派兵海外負責後勤補給之任務，同時也將自衛隊在有事狀況之權限加以擴大，逐漸將自衛隊之性質轉化成軍隊。對內也強化防衛廳之功能與位階修法改為防衛省，以達到主動性防衛之任務。

自 90 年代以來，日本在和平憲法禁止武力行使之限制下，從以專守防衛目的轉向為以聯合國為中心展現國際貢獻企圖，伺機派遣自衛隊赴海外執行任務，逐步向普通國家之途邁進，強化國際安全角色。波斯灣戰爭及 911 恐怖攻擊事件，使得日本防衛政策不斷調整與轉變，由於戰後日本防衛政策之主要內容即是專守防衛，自衛隊存在之意義也如其名防衛本國，活動範圍更限定在日本國內，專守防衛成立之背景雖在於日本和平憲法及美日安保條約，但隨著日本國際地位、角色之變化，其解釋也隨之有所不同。美國小布希總統上任後，針對 911 恐怖攻擊事件後之情勢發展，調整美國之全球安全戰略、目標及軍力調整，也連帶牽動東亞之區域安全與戰略構想。

自 1954 年 7 月 1 日自衛隊成立時起，環繞著自衛隊之法律地位及海外派兵之問題，戰後以來一直為日本國內政治辯論之焦點問題。後冷戰時期，國際安全環境之變化引起日本安全政策轉變，隨著觀念轉變，擴大安全諸如維和行動與救災等嶄新任務，儘管憲法對自衛隊之限制，但日本仍可擴大其安全防衛之角色。因應自衛隊未來不同挑戰，制定「自衛隊海外派遣恆久法」，本文亦持肯定見解，將海外派兵問題永久化及法制化，以對應多樣化之國際和平協力與貢獻。

關於本文，乃是作者探討此議題之起步，筆者深感日本防衛政策與自衛隊關係之嚴肅性，惟因限於個人能力，學植未深，僅就自衛隊海外派兵相關問題略表己見，而相關個別問題之深入研究，尚待日後再接再厲，始克其功，惟希冀本文能拋磚引玉，期許相關研析能持續累積，以深化對此議題之研究。

## 參考書目

### 一、中文部分

#### (一) 專書

歐信宏、胡祖慶 譯。《國際關係》，Joshua S.Goldstein、Jon C.Pevehouse 原著。臺北：雙葉書廊，2007 年。

巨克毅主編。《東亞戰略格局與台海安全》。臺北：鼎茂，2006 年。

丘宏達主編。《現代國際法基本文件》。臺北：三民，1991 年。

丘宏達主編。《現代國際法》。臺北：三民，1993 年。

李育慈 譯、克里斯多福·休斯 著。《日本安全議題》。臺北：國防部，2008 年。

卓南生。《日本的亞洲報導與亞洲外交》。臺北：巨流圖書，2009 年。

張亞中主編。《國際關係總論》。臺北：揚智，2007 年。

張嘉中。《日本國政發展—軍事的觀點》。臺北：生智文化公司，2005 年。

許介麟。《日本現代史》。臺北：三民書局，2002 年。

許介麟、楊鈞池著。《日本政治制度》。臺北：三民書局，2006 年。

許慶雄，李明峻。《現代國際法》。臺北：元照書局，1998 年。

陳水逢。《日本現代史》。臺北：商務印書館，1988 年。

楊永明。《國際安全與國際法》。臺北：元照書局，2003 年。

楊永明主編。《新世紀日本體制的再轉型：政治、經濟與安全政策之演變》。臺北：翰蘆出版，2009 年。

裘兆琳主編。《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》。臺北：中央研究院，2001 年。

蔡增家。《日本轉型一九〇年之後政治經濟體制的轉變》。臺北：五南書局，2006 年。

魏靜芬。《國際法》。臺北：五南書局，2011 年。

劉宗德。《行政法基本原理》。臺北：學林文化出版，1998年。

顏顯厚。《新日本軍國主義的新階段：從日美安保、美軍整編、惡改憲法的動態分析》。臺北：人間出版社，2009年。

## (二) 期刊

李育慈 譯，David Fouse 著。「日本 2010 年防衛計畫大綱：應付灰色地帶」，《國防譯粹》，第 38 卷第 12 期，2011 年，頁 92-101。

何思慎、陳舜仁。「日本在東亞軍事政策調整之研究」，《亞太研究通訊》，第 5 期，頁 93-122。

何思慎、趙建民。「日本外交中有關中國或美國優先之爭論-兼論日、中、台新安全架構」，《問題與研究》，第 43 卷第 1 期，2004 年，頁 83-100。

吳明上。「日本『反恐特別措施法』之探討」，《危機管理學刊》，第 2 卷第 1 期，2005 年 3 月，頁 1-10。

吳明上。「美日建立海上聯合防衛的決定：以日本的政治決定過程為中心」，《東吳政治學報》，第 20 期，2005 年，頁 147-177。

吳明上。「日本自衛隊與憲法關係之探討」，《危機管理學刊》，第 4 卷第 1 期，2007 年 3 月，頁 39-47。

吳明上。「日本首相在反恐戰爭中的領導權」，《危機管理學刊》，第 5 卷第 1 期，2008 年 3 月，頁 53-61。

吳明上。「從民意調查分析日本自衛隊的功能」，《危機管理學刊》，第 8 卷第 1 期，2011 年 3 月，頁 75-83。

周 煦。「聯合國集體安全與維持和平之演變」，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，2000 年 10 月，頁 143-191。

周世雄。「概念性探討國際和平與集體安全」，《問題與研究》，第 33 卷第 5 期，1994 年，頁 65-73。

林碧炤。「論集體安全」，《問題與研究》，第 33 卷第 8 期，1994 年，頁 1-23。

- 林賢參。「蛻變中的日本防衛政策」，《展望與探索》，第4卷第8期，1996年，頁92-98。
- 邱坤玄。「中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成」，《東亞研究》，第35卷第2期，2004年，頁3-32。
- 洪大植。「聯合國維持和平行動於國際法之探討」，《律師雜誌》，第339期，12月號，頁62-78。
- 張如倫。「日本意圖將自衛隊修憲為自衛軍的戰略涵義」，《陸軍學術雙月刊》，第42卷第490期，2006年12月，頁139-152。
- 張隆義。「日本自衛隊與海外派兵問題」，《問題與研究》，第31卷第12期，1992年，頁12-24。
- 張隆義。「後冷戰時期日本的防衛政策」，《問題與研究》，第31卷第8期，1992年，頁40-49。
- 張隆義。「冷戰後日本防衛政策的轉變與亞太安全」，《問題與研究》，第35卷第7期，1996年，頁1-15。
- 曹異美。「日本與聯合國安全保障體制」，《問題與研究》，第32卷第9期，1993年，頁26-34。
- 陳文賢。「聯合國與集體安全」，《問題與研究》，第34卷第9期，1995年9月，頁1-11。
- 陳進益。「聯合國維和行動之演進與轉變」，《新世紀智庫論壇》，第26期，2004年，頁80-98。
- 陳維浩。「再起波瀾的日本自衛隊印度洋派遣行動」，《尖端科技》，2008年3月，頁74-83。
- 章瑞卿。「探討日本自衛隊在廿一世紀扮演之角色」，《軍法專刊》，第49卷第1期，2003年10月，頁36-45。
- 黃偉修。「日本民主黨的政治領導決策模式與鳩山首相的領導能力」，《問題與研究》，第50卷第2期，2011年，頁75-105。
- 楊永明。「從國際法觀點看聯合國集體安全體系之法律架構、制度性問題與對應之策」，《臺大法學論叢》，第26卷第3期，1997年，

頁 2-29。

楊永明。「聯合國維持和平行動發展：冷戰後國際安全的轉變」，《問題與研究》，第 36 卷第 11 期，1997 年，頁 23-40。

楊永明。「國際法上軍事干涉之研究」，《政治科學論叢》，第 14 期，2001 年，頁 183-200。

楊永明。「冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：一九四五～一九九〇」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 13-37。

楊永明。「從國際法觀點分析 911 事件影響下的國際安全秩序」，《戰略與國際研究季刊》，第 4 卷第 1 期，2002 年，頁 59-78。

楊永明。「聯合國之反恐措施與人權保障問題」，《月旦法學雜誌》，第 131 期，2006 年，頁 21-36。

楊鈞池。「1990 年代以來日本重新調整危機事件處理機制之分析」，《全球政治評論》，第 17 期，2007 年，頁 95-118。

楊鈞池。「日本討論憲法和平條款修改與邁向正常國家之分析」，《高大法學論叢》，第 2 卷第 1 期，2006 年，頁 3-33。

廖書賢。「論日本反恐機制與日台安全合作」，《國防政策評論》，第 3 卷第 1 期，2002 年，頁 24-40。

趙翊達。「從立憲主義看日本防衛省之升格」，《國防雜誌》，第 23 卷第 4 期，2008 年，頁 12-23。

劉冠劼。「轉變中的日本安全保障政策—反恐特別措施法的探討」，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，2002 年，頁 41-63。

歐廣南。「日本軍事有事法制之研究」，《復興崗學報》，第 82 期，2004 年，頁 259-292。

蔡明彥。「日美同盟之發展與抉擇：兼論台灣因應策略」，《全球政治評論》，第 4 期，2003 年，頁 99-114。

蔡增家。「美日安保條約的政經意涵與制度的調適」，《問題與研究》，第 37 卷第 9 期，1998 年，頁 1-18。

蔡增家。「從新保守主義論述變遷中的日本防衛政策」，《遠景基金會

- 季刊》，第 8 卷第 3 期，2007 年，頁 91-123。
- 蕭琇安。「國際法禁止使用武力原則與台海兩岸關係」，《問題與研究》，第 46 卷第 1 期，2007 年，頁 147-169。
- 蕭妙香。「日本參與 PKO 之探討－從日本憲法之規定與政治現實主義之觀點」，《臺南師院學報》，第 31 期，1998 年，頁 153-162。
- 魏靜芬。「自衛權」，《軍法專刊》，第 46 卷第 5 期，2000 年，頁 18-24。
- 魏靜芬。「聯合國下之集體安全保障與維持和平活動」，《軍法專刊》，第 46 卷第 10 期，2000 年，頁 1-5。
- 魏靜芬。「軍隊動用之法制規範」，《軍法專刊》，第 54 卷第 4 期，2008 年，頁 1-10。
- 魏靜芬。「國家軍事力與安全保障」，《軍法專刊》，第 55 卷第 1 期，2009 年，頁 17-29。
- 魏靜芬。「國際恐怖主義行為和自衛權之適用」，《軍法專刊》，第 57 卷第 2 期，2011 年，頁 190-203。

## 二、英文部分

### (一) 專書

- Brownlie, Ian *International Law and the Use of Force by States*. New York : oxford University, 1963.
- Evans, Malcolm D. *Blackstone's International Law Documents, 3rd ed.*. London : Blackstone , 1996.
- Hook, Glenn D. *Japan's International Relations : Politics, Economic and Security*. London : Routledge, 2001.
- Higgins, Rosalyn, *Problems and Process : International Law and How We Use It*. Oxford : Clarendon Press, 1994.
- Ito, Go, *Participation in UN Peacekeeping Operations, in Japan in International Politics*, London : Lynne Rienner, 2007.
- Keddell Jr. Joseph, P. *The Politics of Defense in Japan : Managing Internal*

- and External Pressures*. New York : M.E.Sharp, 1993.
- Mulgan, Aurelia George *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region*. London : Macmillan, 1997.
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York : W.W.Norton, 2001.
- Shinoda, Tomohito, *Koizumi Diplomacy*, University of Washington Press, 2007.
- Togo, Kazuhiko, *Japan's Foreign Policy 1945-2003 : the quest for a proactive policy*. Boston : Brill, 2005.
- United Nations, *The Blue Helmets:A Review of United Nations Peacekeeping 2<sup>nd</sup> edition*. New York : United Nations Department of Public Information, 1990.
- Welfield, John, *An Empire in Eclipse : Japan in the Postwar American Alliance System*. London : Athlone, 1988.
- (二) 期刊
- Bowett, D. Collective Self-Defence Under the Charter *British Yearbook of International Law*, Vol.32 (1955), p.148-154.
- Donald, Hellman, Japan's Bogus Constitutional Excuses in the Gulf, *Wall Street Journal*, 6 Feb 1991, p12-22.
- Greenwood, Chistopher International Law and theWar against terrorism  
“*International Affaires*, Vol. 72, No 2(2002), pp.307-309.
- Inoguchi, Takashi,”Japans United Nations Peacekeeping and Other Operations,”*International Journal*, Vol. 50, No. 2( 1995), pp.325-342.
- Layne, Christopher ”The Unipolar Illusion : Why New Great Power Will Rise ” *International Security*, Vol. 17, No. 4(1993), p.7-19.

Okamoto, Yukio, "Japan and the United States : The Essential Alliance," *The Washington Quarterly* 25, No. 2(2002), p.63-73.

Rosand Eric, Security Council Resolution 1373, *the Counter-Terrorism Committee, and the Fight Against Terrorism*, Vol. 97(April 2003) , pp.333-341.

Watanabe, Akio "Has Japan Crossed the Rubicon? Defense Policy Since the Higuchi Report" *Japan Review of International Affairs*, vol. 17, No. 4 (2003), pp.238-254.

### 三、日文部分

#### (一) 官方文獻

《平成 23 版 日本の防衛—防衛白書—》。東京：防衛省編，2011 年。  
《外交青書 2011(平成 23 版)》。東京：外務省編，2011 年。

#### (二) 專書

- C・タグラス・ラミス。《要石：沖繩と憲法 9 条》。東京：晶文社，2010 年。
- 浅井基文。《集团的自衛権と日本国憲法》。東京：集英社，2007 年。
- 蘆部信喜。《憲法》。東京：岩波書店，2003 年。
- 金井 一。《憲法九条国民投票》。東京：集英社，2003 年。
- 井上和彦。《国防の眞實—こんなに強い自衛隊》。東京：双葉社，2007 年。
- 上田愛彦等編著。《国際安全保障データ 2011-2012—数字で読む明日の世界—》。東京：鷹書房弓，2011 年。
- 家正 治。《国際関係》。京都：世界思想社，2000 年。
- 伊藤 真。《憲法の力》。東京：集英社，2007 年。
- 石川真澄。《戦後政治史》。東京：岩波書店，2004 年。

- 石尾芳久等編。《日本近代法 120 講》。京都：法律文化社，1996 年。
- 石破 茂。《国防》。東京：新潮社，2006 年。
- 梅田正己。《有事法制か平和憲法か》。東京：高文研，2002 年。
- 奥平康弘。《いかそう日本国憲法》。東京：岩波書店，1995 年。
- 大沼保昭。《資料で読み解く国際法》。東京：東信堂，1999 年。
- 川村俊夫。《集团的自衛権って》。東京：学習の友社，2007 年。
- 加藤秀治郎編。《日本の安全保障と憲法》。東京：南窓社，1998 年。
- 木村昌人等合著。《日本の安全保障とは何か》。京都：PHP 研究所，1996 年。
- 北村 淳。《米軍が見た自衛隊の実力》。東京：宝島社，2009 年。
- 黒川雄三。《近代日本の軍事戦略概史》。東京：芙蓉書局，2003 年。
- 久間章生。《防衛維新》。東京：朝雲新聞社，2009 年。
- 小林弘忠。《歴代首相》。東京：日本社，2008 年。
- 小池政行。《自衛隊が愛される条件》。東京：朝日新聞社，2008 年。
- 小西誠、星野安三郎編著。《自衛隊の海外派兵》。東京：社会評論社，1991 年。
- 纈纈 厚。《憲法九条と日本の臨戦体制》。東京：凱風社，2006 年。
- 進藤榮一、水戸考道編著。《戦後日本政治と平和外交》。京都：法律文化社，2007 年。
- 塩川喜信。《沖澗と日米安保》。東京：社会評論社，2010 年。
- 自衛隊イラク派兵差止訴訟の会編著。《自衛隊イラク派兵差止訴訟全記録》。名古屋：風媒社，2010 年。
- 鈴木基史。《平和と安全保障》。東京：東京大学，2007 年。
- 須田 博。《PKO 自衛隊派兵問題》。東京：学習の友社，1994 年。
- 高見勝利等編。《日本国憲法解釈の再検討》。東京：有斐閣，2004 年。
- 高見勝利。《芦部憲法學を読む一統治機構論》。東京：有斐閣，2004 年。
- 高井 晋。《国連と安全保障の国際法》。東京：内外出版，2009 年。

- 田村重信等。《日本の防衛法制》。東京：内外出版，2008年。
- 田村重信、佐藤正久編著。《日本の防衛政策》。東京：芙蓉書房，2008年。
- 田村重信。《新憲法はこうなる美しいこの国のかたち》。東京：講談社，2006年。
- 田岡良一。《国際法上の自衛権》。東京：勁草書房，1985年。
- 田畑茂二郎編。《ベーシック条約集》。東京：東信堂，2000年。
- 豊下楯彦。《集团的自衛権とは何か》。東京：岩波書店，2007年。
- 中野憲志。《日米同盟という欺瞞、日米安保という虚構》。東京：新評論，2010年。
- 内藤 功。《よくわかる自衛隊問題-「専守防衛」から「海外派兵の軍隊」へ》。東京：学習の友社，2009年。
- 長尾龍一。《思想としての日本憲法史》。東京：信山社，1997年。
- 野中俊彦、江橋 崇編著。《憲法判例集》。東京：有斐閣，2005年。
- 林 明博、石田光義。《憲法要論》。東京：敬文堂，2008年。
- 広部和也、杉原高嶺編修。《解説条約集 2005》。東京：三省堂，2005年。
- 原彬 久。《国際関係学講義》。東京：有斐閣，2006年。
- 西 修。《日本国憲法を考える》。東京：文春新書，1999年。
- 丸茂雄一。《概説防衛法制—その政策的展開—》。東京：内外出版，2009年。
- 前田哲男。《自衛隊変容のゆくえ》。東京：岩波書店，2007年。
- 前田哲男。《自衛隊のジレンマ》。東京：現代書館，2011年。
- 増田 弘。《自衛隊の誕生》。東京：中央公論新社，2004年。
- 三ヶ月章。《法学入門》。東京：弘文堂，2003年。
- 水島朝穂。《現代軍事法制の研究》。東京：日本評論社，2003年。
- 民主主義科学者協会法律部会編。《安保改定 50 年》。東京：日本評論社，2010年。

森本 敏。《日本防衛再考論—自分の国を守ること》。東京：  
海竜社，2008年。

山中永之佑等編。《資料で考える憲法》。京都：法律文化社，2003年。

山本草二。《国際法》。東京：有斐閣，1994年。

山本草二等編。《国際法判例百選》。東京：精文堂，2001年。

依田智治。《国の安全と自衛隊》。東京：朝雲新聞社，2007年。

横田喜三郎。《自衛権》。東京：有斐閣，1951年。

吉田善明。《日本国憲法論》。東京：三省堂，2005年。

渡邊洋三。《日本国憲法の精神》。東京：新日本，2000年。

### (三) 期刊

青井未帆。「憲法9条」，《法学教室》，第370号，2011年7月。頁  
21-27。

伊藤雅康。「憲法改正」，《法学セミナー》，第586号，2003年10月。  
頁18-20。

奥平穰治。「軍事組織における指揮命令関係の課題」，《防衛研究所  
紀要》，第12巻第23合併号，2010年3月。頁64。

小林 武。「自衛隊イラク派兵違憲名古屋高裁判決の意義」，《法律  
時報》，第80巻第8号。頁1-3。

小寺 彰、奥脇直也。「国際公秩序への我が国の対応」，《ジュリス  
ト》，1343号，2007年。頁6-7。

齊藤豊治。「改憲問題の刑事法的側面」，《法の科学》，第40号，2009  
年9月。頁45-56。

鈴木尊紘。「憲法第9条と集団的自衛権—国会答弁から集団的自衛  
権解釈の変遷を見る—」，《レファレンス》，第730号，2011年  
11月。頁31-47。

高井 晋。「国際平和協力活動と国家の責任」，《防衛法研究》，第31  
号，2007年。頁5-25。

長須賀明彦、橋本靖明。「憲法論議の動向とその背景」，《防衛法研究》，第31号，2007年10月。頁156-157。

浜谷英博。「国家主権と憲法」，《防衛法研究》，第35号，2011年。頁100-112。

福島 博。「派遣海賊対処行動航空隊」，《防衛学研究》，第42号，2010年3月。頁30-40。

丸茂雄一。「安全保障・国際和平協力に関する法制」，《ジュリスト》，1414号，2011年。頁59-65。

松井芳郎。「国際法武力規制構造」，《ジュリスト》，1343号，2007年。頁10-16。

村瀬信也。「安全保障に関する国際法と日本法(上)―集团的自衛権及び国際平和活動の文脈で」，《ジュリスト》，1349号，2008年。頁92-110。

森 英樹。「入り口としての有事三法」，《法学セミナー》，第586号，2003年10月。頁2-5。

森 肇志。「国際法における集团的自衛権の位置」，《ジュリスト》，1343号，2007年。頁17-26。

新治 毅。「武器輸出三原則の見直しを」，《DRC年報2010》，2010年12月。頁85-92。

#### (四) 報紙

朝雲新聞，平成23年(2011年)10月27日。

朝雲新聞，平成23年(2011年)11月17日。

附錄：日本戰後歷代首相

起迄時間	姓名	出身/所屬政黨
1945年8月17日～ 1945年10月9日	東久邇稔彥	皇族，陸軍大將
1945年10月9日～ 1946年5月22日	幣原喜重郎	進步黨
1946年5月22日～ 1947年5月24日(I)	吉田茂	日本自由黨
1947年5月24日～ 1948年3月10日	片山哲	日本社會黨
1948年3月10日～ 1948年10月15日	蘆田均	民主黨
1948年10月15日～ 1949年2月16日(II) 1949年2月16日～ 1952年10月30日(III) 1952年10月30日～ 1953年5月21日(IV) 1953年5月21日～ 1954年12月10日(V)	吉田茂	日本自由黨
1954年12月10日～ 1955年3月19日(I) 1955年3月19日～ 1955年11月22日(II) 1955年11月22日～ 1956年12月23日(III)	鳩山一郎	自由民主黨
1956年12月23日～ 1957年2月25日	石橋湛山	自由民主黨
1957年2月25日～ 1958年6月12日(I)	岸信介	自由民主黨

1958年6月12日～ 1960年7月19日(Ⅱ)		
1960年7月19日～ 1960年12月8日(Ⅰ) 1960年12月8日～ 1963年12月9日(Ⅱ) 1963年12月9日～ 1964年11月9日(Ⅲ)	池田勇人	自由民主黨
1964年11月9日～ 1967年2月17日(Ⅰ) 1967年2月17日～ 1970年1月14日(Ⅱ) 1970年1月14日～ 1972年7月7日(Ⅲ)	佐藤榮作	自由民主黨
1972年7月7日～ 1972年12月22日(Ⅰ) 1972年12月22日～ 1974年12月9日(Ⅱ)	田中角榮	自由民主黨
1974年12月9日～ 1976年12月24日	三木武夫	自由民主黨
1976年12月24日～ 1978年12月7日	福田赳夫	自由民主黨
1978年12月7日～ 1979年11月9日(Ⅰ) 1979年11月9日～ 1980年6月12日(Ⅱ)	大平正芳	自由民主黨
1980年7月17日～ 1982年11月27日	鈴木善幸	自由民主黨
1982年11月27日～ 1983年12月27日(Ⅰ) 1983年12月27日～	中曾根康弘	自由民主黨

1986年7月22日(Ⅱ) 1986年7月22日～ 1987年11月6日(Ⅲ)		
1987年11月6日～ 1989年6月3日	竹下登	自由民主黨
1989年6月3日～ 1989年8月10日	宇野宗佑	自由民主黨
1989年8月10日～ 1990年2月28日(Ⅰ) 1990年2月28日～ 1991年11月5日(Ⅱ)	海部俊樹	自由民主黨
1991年11月5日～ 1993年8月9日	宮澤喜一	自由民主黨
1993年8月9日～ 1994年4月28日	細川護熙	日本新黨
1994年4月28日～ 1994年6月30日	羽田孜	新生黨
1994年6月30日～ 1996年1月11日	村山富市	日本社會黨
1996年1月11日～ 1996年11月7日(Ⅰ) 1996年11月7日～ 1998年7月30日(Ⅱ)	橋本龍太郎	自由民主黨
1998年7月30日～ 2000年4月5日	小淵惠三	自由民主黨
2000年4月5日～ 2001年7月4日(Ⅰ) 2000年7月4日～ 2001年4月26日(Ⅱ)	森喜朗	自由民主黨
2001年4月26日～ 2003年11月19日(Ⅰ)	小泉純一郎	自由民主黨

2003年11月19日～ 2005年9月21日(Ⅱ) 2005年9月21日～ 2006年9月26日(Ⅲ)		
2006年9月26日～ 2007年9月26日	安倍晋三	自由民主党
2007年9月26日～ 2008年9月24日	福田康夫	自由民主党
2008年9月24日～ 2009年9月16日	麻生太郎	自由民主党
2009年9月16日～ 2010年6月8日	鳩山由紀夫	民主党
2010年6月8日～ 2011年9月2日	菅直人	民主党
2011年9月2日～ 迄今	野田佳彦	民主党