

90 年度 國科會研究計畫

「冷戰後日本的防衛政策與自衛隊的戰備發展」報告

楊永明

台灣大學 政治學系 副教授

本研究的目的是探討冷戰後日本的安全保障與防衛政策的演變，以及自衛隊戰力整備的發展。日本在冷戰結束後面臨國際環境、東亞區域環境、以及國內政治經濟環境多重改變的衝擊，是得日本安全保障與防衛政策也必須隨之調適，自衛隊的戰力整備與戰略戰術計畫也必須有配套的改變。日本政府所採取的政策有些是直接因應的修正相關防衛計畫與法案，有些則是借力使力為配合國際情勢而制訂新法案與政策。本研究將收先從 1980 年代日本的安全保障與防衛政策開始，其次探討波斯灣戰爭後的 PKO 法案審議過程，第三將討論冷戰後自衛隊的戰備發展與防衛計畫的改變；第四將討論日本國內政治經濟變動對日本安全保障與防衛政策的衝擊與影響；第五將分析美日安保新指南簽訂後，日本新制訂與修正相關連法案的內容。

本文認為日本在冷戰後的十年內逐漸建構出更為自主的安全保障與防衛政策，但卻仍然屬於較為被動回應的整體態勢。PKO 法案是回應波斯灣戰爭的屈辱，但也是開啟日本參與國際安全事務的開端；安保指南關連法是因應新美日安保指南的實際執行，但也是讓日本得以在東亞區域安全事務上扮演重要角色的設計；自衛隊整備與防衛計畫改變也是以圍繞美國東亞安全政策為核心，以及為因應東北亞與整體亞太安全環境變化，然而也展現出更為自主性戰略與戰術準備的態勢。這些發展有助於日本逐步展現出其本身安全保障政策，不過本研究也指出日本國內政治經濟環境變化雖然基本上也支持更為自主性的防衛政策與自衛隊發展，但是國內相關法律限制與民意趨向仍然是限制日本走向完全自主正常的國防政策的因素之一。

一、 1980 年代的日本防衛政策

80 年代的日本安全政策是世界與地區的戰略環境以及日本國內安全概念的變化之下，基本上是逐漸加強美日同盟的架構裡的日本的軍事角色？但是 1970 年代日本經濟起飛之後，日本政府外交上追求更自主的政策。追求自主外交政策過程的

根源可以說是 1977 年 8 月福田赳夫首相發表的「福田原則」¹。因為「福田原則」是日本政府明確表示對亞洲地區的交往，「福田原則」被認為是戰後日本第一次發表自主的外交政策²。1970 年代的世界情勢相當流動，一邊美蘇進行和解一邊美中建交。越南戰爭也終於結束，東南亞地區的美國影響力也逐漸降低。當時的日本是經驗第二次石油危機以及美中建交所引起的「尼克森震撼」(Nixon Shock)，同時日本的經濟展現全球性的發展，變成所謂「經濟大國」。日本民意與政府都開培養自我信心，同時目睹國際政治的結構性變動，開始尋求積極自主外交政策。經過這些變動，日本開始重視「經濟安全保障」的必要，脫離 1950~1960 年代的跟美國同盟關係上的軍事負擔分配的為焦點的陰影。福田首相主張「全方位外交」來一邊保留美國「基軸」的外交政策，另一方面把重要外交活動的焦點擴大到美國之外的國家。福田推動「全方位外交」的主要對象就是東南亞。但是「福田原則」馬上遇到問題。在東南亞越南侵略柬埔寨，還有蘇聯侵占阿富汗引起美蘇之間和解的崩潰。

應變這種國際政治的動向，接下來擔任首相的大平正芳主張透過相互依賴推展國際協調的環太平洋連環構想。大平首相開始對中借款³，企圖促進中國積極的參與環太平洋的國際關係。大平重視的是所謂「綜合安全保障」。大平首相就任時提出三項基本政策，基本政策之一就是「綜合安全保障戰略」，而且組織「綜合安全保障研究會」⁴。當時蘇聯的軍備擴大威脅西方陣營，日本國內也認為日本應該不只經濟上協助美國，應該軍事上也要跟美國合作保護國際社會秩序。可以說這種想法發展到「綜合安全保障」⁵，代替「經濟安全保障」。同時日本國內民意也是從 1950~1960 年代的強烈抗拒跟美國軍事上的合作到接受或支持美日同盟體制之下

¹ 內容是，日本不會成為軍事大國；跟東南亞各國成立不只政經關係的、包含社會、文化層面的「相互信賴關係」；加強與 ASEAN 和東南亞諸國之間的合作氣氛，貢獻東南亞全體的和平與繁榮。「??? 東南??? 政策」『後日本政治? 外交? ? ? ? ? 』

<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/exdpm/19770818.S1J.html> 形成「福田原則」過程的詳細分析參考；西本健彥”日本 ASEAN FORUM” 「經濟與外交」1977 年 5 月 36-40 頁。中江要介，「日本與 ASEAN 的新時代」，經濟與外交，1977 年 9 月，11-15 頁。澤雅英，「日本是否亞洲」，SIMUL 出版會，1984 年，137-147 頁。

² 渡邊昭夫、《亞太的國際關係與日本》、東京大學出版會，1997 年，114 頁。

³ 1979 年，第一次圓借款，五百億圓規模。

⁴ 這個研究小組後來發表的報告書並不是採用到政府的正式計劃，但這篇報告書因為明確展示當時日本在面對的安全上的問題以及對策而被重視。「綜合安全保障戰略」以及綜合安全保障研究 group 報告書的內容請參考 田中明彥，《安全保障》，讀賣新聞，1997 年，277-280 頁?

⁵ 這個戰略的任務有三個：(1)美國的影響力降低的情況之下，美日關係需要調整。應對美中關係改善之後的新的戰略環境。(2)應對越來越相互依賴的國際經濟引起的對於國民生活的壓力。(3)應對國民感到的不安感。中西寬、《綜合安全保障戰略の再構成》，国分良成編，日本・アメリカ・中国ー協調へのシナリオ 1997 年，TBS ブリタニカ，93-94 頁。

執行分配給日本的工作⁶。

1970年代末雖然日本外交政策開始尋找自主政策，1980年代的安全保障政策是基本上持續擴大日本在美日同盟關係上的軍事角色。隨著日本經濟的發展，美國雷根政權對日本要求加強防空、對潛能力。這是因為美國認為1970年代蘇聯加強海上？航空能力之後北西太平洋上的西方陣營的海上優勢降低？美國希望日本擁有克制蘇聯在遠東地區的擴大的軍事能力？同時日本政府也主動表示把對於西方陣營的戰略利益的貢獻列為日本自衛能力擴充的目的之一，在1981年日本政府發表太平洋的日本沿岸1千海里執行「海線防衛」⁷。日本開始主動加強自衛能力的另外因素是所謂「防衛摩擦」？日本對美國貿易出超的增加在美國議會引起反彈，美國議會要求日本增加防衛力增強⁸？

1982年11月就任的中曾根康弘首相是進一步明確表示日本作為「西方陣營」的成員完全配合美國的對蘇政策？中曾根首相回應美國要求積極推動日本的防衛力擴大，除了推動防衛預算增額之外，決定提供美國武器技術？日本是1976年當時三木內閣發表的政府統一見解表示「武器輸出三原則」⁹，堅持不出口武器技術？但美國雷根總統就任之後開始主張，美國提供日本武器技術卻美國不能受到同樣的待遇是不公平，已引起兩國爭議？中曾根首相表示美國不是「武器輸出三原則」對象國家，解除兩國的爭議？另外組織「平和問題研究會」，提出中曾根內閣的安全政策？之中最重要的提案就是防衛預算的GNP1%限制？「平和問題研究會」報告書指出防衛預算的GNP1%限制是不適當之後，防衛預算逐漸擴增，1987年決定廢棄GNP1%限制？隨著這些變化，日美同盟穩定地實質發展？經過1985年F-16三？配備、86年參與SDI構想、87年FSX共同開？決定¹⁰等，日本越來越積極地執行在美日同盟體制之下的軍事角色？

二、冷戰結束與波斯灣戰爭帶來的變化：PKO法案審議過程

(一) 第一回合 PKO 法案—波灣戰爭：由美國主導的多國籍軍隊組織來對應

隨著經濟的發展，日本希望獲得聯合國常任理事國地位的聲浪漸漸升高，渴望提高在國際社會存在地位的時代背景中，發生波斯灣戰爭，形成日本被要求參與

⁶ 梅本哲也，《安全保障》、講座國際政治4日本的外交，東京大學出版會，1989年，129頁。

⁷ 1981年1月訪美的鈴木善幸首相發表。「在National Press Club的鈴木善幸首相演說」，『後日本政治？外交？』

<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/exdpm/19810508.S1J.html>

⁸ 五百旗頭真編，《戰後日本外交史》，東京：有斐閣，1999，p.194？

⁹ 「武器輸出三原則等」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jirai/sanngen.html>

¹⁰ 五百旗頭真編，《戰後日本外交史》，p.201-202。

其中的國際情勢。特別是由於日本遭受到除了財政面之外「沒有任何人員的貢獻」的批評，雖然由外務省主導著法案的進展，但不可否認法案是相當不成熟的事實。此外，國內普遍具有法案修訂與自衛隊海外派兵相關連的危機感逐漸上升，內閣在國會的質詢中也缺乏明確的方針，完全無法獲得國內的共識，最後走上廢案一途。

1990年10月16日，海部內閣向國會提出「聯合國和平合作協助法案」(簡稱「?連平和協力法案」)其內容是：創設「聯合國和平合作協助部隊」(「?連平和協力隊」)以參加聯合國維持和平及其他活動。(自衛隊員可以參加)但是法案的問題是政府對下述的問題之方針模糊不清¹¹：(1)未清楚表示如何在「和平合作活動」與「戰鬥行為」中劃清界限。此外，從「合作協助(協力)」的觀念來說，從日本派遣的維和部隊並非主體，而產生了協助其他主體的理論。時常因日本是否能獨自判斷而行動，產生疑問及爭議的餘地。(2)和平合作協助部隊出任務時，維持和平活動之外「其他的活動」的定義不明。聯合國主持許多不同的活動，其中也包含未明確定義的「多國籍軍隊」的活動，若派遣和平合作協助部隊參與的「其他的活動」被擴大解釋，則任務的內容可能無限地被擴大。(3)將來自衛隊參加聯合國部隊的可能性。根據法案自衛隊可以參加和平合作協助部隊。如此一來，若將來聯合國成立聯合國部隊，就產生自衛隊參加聯合國部隊的問題，也會發生自衛隊海外派兵的憲法解釋爭論。

雖然「?連平和協力法案」最後走上廢案一途，田中明彥指出此法案審議有以下意義：「法案雖然在政治上是失敗的，???,但議論的過程中產生集體安全保障與日本憲法關係的問題。「國際合作協助時，兵力使用是可能的」(橫田喜三郎)、「對抗侵略所施加制裁情況的戰爭也在此條文適用以外」(?田均)，如此用兵的可能性首次正式的被提出討論¹²」。至於外務省對這項法案的反應普遍受到批評，不但無法善用此次機會，反而引發人民對自衛隊海外派遣的強烈反感等等，中斷了日本參與人道貢獻的路程。然而對於自衛隊而言，在蘇聯威脅論逐漸薄弱的過程中，藉由法案審議的機會，提出自衛隊新的任務職責的問題，不論是防衛廳內或是自衛隊的幹部，對於國會對此問題正面議論的情況共同給予高評價¹³。

1990年11月8日，該法案廢案之後，第二天11月9日，自民、公明、民社三黨達成以下共識：(1)憲法的和平堅持原則，聯合國中心主義；(2)自衛隊之外個別建立協助參與聯合國維持和平活動的組織；(3)此組織針對維持和平活動進行合作協助，並進行聯合國決議相關的人道救援活動；(4)此組織根據國際緊急援助隊派遣法，來從事災害救助行動。由於自民、公明、民社三黨決定內容，因此社會黨拒絕參加。社會黨之後獨自創建法案架構?面對三黨的共識，防衛廳冷淡

¹¹ 這三點由東京大學?口洋一教授所提出。朝日新聞，1990.10.21。

¹² 田中明?、《安全保障》，p.314。

¹³ 朝日新聞，1990.11.09。

表示「PKO 本身就是軍事的活動，不考慮自衛隊的組織是肯定沒有實效的。若他們硬要說可以實現，就請這三黨隨心所欲的去做。」¹⁴

（二）第二回合 PKO 法案

波斯灣戰爭時，雖然日本還增稅共提供 110 億美元鉅額的財政支援，但戰爭結束後，科威特在美國主要新聞中的感謝廣告中，並沒有出現日本的名字，震驚日本國內各界。雖日本國內社會普遍感到屈辱，但反而產生「什麼都沒做不好，只拿金錢協助也不好。那麼，如何做才適當呢？」的討論，這樣的討論下，PKO 參加五原則的折衷案浮上檯面，最後 PKO 法案終於被通過¹⁵。此外，當時因自民、公明、民社三黨的協力體制，國會運行已經相當穩定，在自民、公明、民社三黨關係的維持下推行此法案，也是法案可以朝著通過結束的要因之一。

1991 年 4 月 24 日，政府做出派遣掃雷艇以協助清除波斯灣水雷，當時美國政府認為日本此舉是承擔與經濟大國地位相符之國際責任的建設性第一步，但另外也有較為負面的指出雖是過遲的決定，但總比什麼都不做來得好。北京政府對於日本自衛隊的海外派遣，提出「日本是否是開啟軍國主義復活道路的疑慮」。韓國也表示相當疑慮，「亞洲周邊的國家憂慮這次的派遣『將成為先例』」。日本國內也有不同反應，評論家藤島宇? 指出，「這是無視國會審議以及法律程序的狀況，離議會制的民主主義還距離遙遠。」平和安全保障研究所所長豬木正道認為「這是派遣自衛隊最後的機會，若錯失這次機會，將無法達成人道的國際貢獻。只靠金錢不能算是國際貢獻。雖然受到過遲的批評，但派遣絕對比不派遣來得好。」¹⁶

1991 年夏天，自公民三黨形成新共識：參與聯合國維持和平活動任務，不可缺少受過軍事訓練的人員，應該併入自衛隊員，形成新型態的組織加以活用。因此，三黨直接面對明確釐清，自衛隊員參加聯合國維持和平活動與憲法關係的必要性，於是建構出維持和平部隊參加的基本方針（即所謂 PKO 參加五原則）¹⁷：（1）紛爭當是國間已達成停戰協議的情況；（2）該維持和平部隊行動地域的管轄國，包括紛爭的當事者，必須同意該維持和平部隊行動，以及同意我國參加該維持和平的活動；（3）該維持和平行動不能偏袒特定的紛爭當事者，而必須嚴守中立的立場；（4）若產生無法達成上述原則的情況，我國可以撤回派出參加的部隊；（5）武器的使用被限制在維持人員生命防護必要的最小限度。

¹⁴ ? 日新聞，1991.3.23，特集「???? PKO」。

¹⁵ 「外交????」，2001 年 9 月?，p.28。

¹⁶ 每日新聞，1991.4.25。

¹⁷ 田中明?，《安全保障》，pp.318-319；防衛問題研究會編，《???? 日本? 防衛》，日本加除出版，2000 年，pp.194?195。

維持和平部隊所實施的行動內容，一般被稱為維持和平部隊的本體業務，或是被稱為 PKF (Peace Keeping Forces) 活動。具體而言就是停戰地區的巡視，或對武器的搬入等進行檢查。但是這些業務在國際和平協立法以外的法律修訂完畢前無法實施，所以即所謂凍結的狀態。雖然政府對於 PKF 業務採取憲法上所容許的見解，但在國會審議的過程中，總算多少在政治層面上妥協，使和平協立法能夠成立，解除了 PKF 相關業務的凍結¹⁸？

1992 年 6 月，「聯合國和平合作協助法案」(? 連平和協力法案)在國會通過¹⁹，於是日本政府於 1992 年 9 月派遣 600 名自衛隊設施大隊，8 名停戰監視人員，75 名非軍事警察官，41 名選舉監視人員至柬埔寨。這些過程與措施也改變了日本民眾對於自衛隊參與聯合國維和行動的態度，1990 年朝日新聞的民意調查，聯合國和平協力法案反對 58%，贊成 21%。1992 年 PKO 法案通過後的隔日朝日新聞的民意調查贊成反對各 36%。1993 年柬埔寨選舉結束後讀賣新聞的民意調查(6 月)「給予參加 PKO 高評價」的佔 36%²⁰。

(三) 經過兩次修訂的 PKO 法案

首先，1998 年 6 月針對 PKO 法案提出修正，修正的主要焦點在於「武器的使用」，亦即限制在經個人判斷用於自我防衛的情況下，但是如果「在長官的命令下，也可能產生集體使用武器的可能性」，然而不改變 PKO 參加五原則的內容。

修正的背景是在 PKO 法案提出後，參加了一些 PKO 活動之後，輿論對於參加 PKO 活動的重要性也給予極高的評價。此外，細川內閣成立的防衛問題懇談會報告(即所謂的? 口報告)中，自衛隊以協助 PKO 活動為起始，而其他多邊安全保障能力也是必要的意見受到注目。反映這樣的意見，1995 年的新防衛大綱中明確記載參與 PKO 活動。再加上經過 1997 年新大綱(新? ? ? ? ?)的制訂，實現更具有彈性的 PKO 活動參加型態，1998 年正式推動法案修正。修正的要點包括：²¹

(1) 參加「國際的」選舉監視活動：可參與聯合國以外由其他地區機構等所舉行的選舉監視活動。(例如：96 年到 97 年間，由歐洲安全保障合作機構在波斯尼亞(Bosnia)、赫塞哥維那(Herzegovina)所實施中央及地方選舉等，由地區機構所實施的選舉。)

¹⁸ 《? ? ? ? ? 日本? 防衛》p.199

¹⁹ 全文在「外交? ? ? ? ? 1999 年特別篇」pp.157?163

²⁰ 民意調查數據在田中明?，《安全保障》，p.322

²¹ 「外交? ? ? ? ? 1999 年特別篇」p.164。以及參考朝日新聞，1998.3.14。其他? 考資料 http://www.pko.go.jp/PKO_J/data6.html

(2) 物資協助：即使在尚未達成停戰協議的情況下，也可以參與由聯合國難民委員會 (UNHCR) 等機構所舉行的人道國際救援活動，提供物資協助。

(3) 武器的使用：參考 PKO 幹部的意見，政府應該「防止因缺乏武器使用的統一管理，反而引發導致生命或身體的危險的事態。」(總理府國際和平協力本不事務局) 將武器的使用由原先「隊員個人的判斷」改成「原則上以長官命令為基準」。

第二次修正是在 2001 年 12 月提出，修正的主要焦點在於將 PKF 本體業務的凍結解除，以及武器使用之防衛對象的範圍擴大。背景是在美國發生同時恐怖攻擊事件後，日本也制訂對恐怖主義的特別措施法(???) 策特措法)，也決定派遣自衛隊。但是，對身為和平國家的日本而言，著力點在於阿富汗的復興，於是考慮參與在阿富汗的 PKO 活動，在人道貢獻上盡一份力。然而，由於現狀存在的 PKO 參加五原則，有著「RFK 本體業務凍結」的限制，相當限制了自衛隊參加 PKO 活動的範圍，特別是不可能參與美國所期待協助除去地雷等工作(最後還是放棄派遣自衛隊協助除去地雷的目的)。即使聯合政府中的公明黨強烈主張應慎重考慮是否修正 PKO 參加五原則，但是最終與自民黨步調一致，採用「關於 PKF 本體業務的凍結解除，以及武器是用之防衛對象的範圍擴大，並不扭曲傷害 PKO 參加五原則」的解釋方式，12 月在國會中實現 PKO 法的修正。這是由於阿富汗情勢的急速展開變化，根據特措法的自衛隊派遣已經呈現過遲的感覺，自民黨憂慮不願再次受到波灣危機時「太慢、太少(“too late, too little”)」的批評的影響。結果勉強趕上了阿富汗的 PKO 活動。但是，實質上不僅延緩了參加五原則的修正，特別是還留下是否與「參加五原則」中規定的，限於正當防衛之武器使用的內容具有整合性的微妙問題。修正的要點²²：

(1) PKF 本體業務的凍結解除：解除參加凍結的業務有 (a) 停戰、武裝解除的監視；(b) 緩衝地帶的駐留、巡迴；(c) 武器搬入、搬出的檢查；(d) 棄械(被放棄武器)的收集處分等六項目。再加上建設、輸送，災民支援等項目，自衛隊參加 PKO 活動的範圍大幅地增加。若是支援阿富汗的復興 PKO 活動展開，想必也能參與地雷除去業務。

(2) 武器使用之防衛對象的範圍擴大：自衛隊員此用武器防護的對象追加「在自己管理下的人員」的防護。

(3) 自衛隊法第 95 條適用除外的解除：自衛隊法第 95 條適應「武器等防護的武器使用」被除外。

²² 共同通信，「PKF? 凍結解除 改正PKO法? 成立」，2001.12.7，其他? 考資料：
http://www.pko.go.jp/PKO_J/data10.html

三、冷戰後的自衛隊的戰備發展：防衛計劃的變遷

日本防衛與安全政策是具有相當延續性的，冷戰後的安全政策轉變與自衛隊角色變化，基本上是經由對冷戰時期主要安全戰略的修正而達成，因此必須回溯日本整體安全政策架構與主要內容。日本的國防基本方針是在 1957 年制訂，其內容指出：「國防的目的是防止直接或間接的侵略，萬一發生侵略的話排除侵略，保護我國的基於民主主義的獨立與和平。為了達成這個目的的基本方針是如下：

- (1) 支持聯合國活動，國際合作之間的協調，參與世界和平。
- (2) 要建立能夠實現安定的國民生活、提升愛國心、保障國家安全的基礎
- (3) 對國力、國家情況適合的，同時足夠自衛的程度的有效率的防衛力要漸增

隨後同時制訂「關於防衛能力整備之目標」(即所謂的第一次防衛計劃)，1961 年提出「第二次關於防衛能力整備計劃」(第二次防衛計劃)，1966 年發展為「第三次防衛能力整備計劃大綱」(第三次防衛計劃)，到了 1972 年「第四次防衛能力整備五年計劃大綱」(第四次防衛計劃)。這四次防衛計畫的改變其實因應各自當時國際與區域安全環境的變化，以及反映日本國內對於防衛與安全政策的態度。此外，1976 年日本內閣會議通過「關於目前防衛能力之整備」，對防衛相關之國防經費，設定為國民生產毛額 1% 之上限，這是冷戰中期日本國防預算 1% 規定的由來。

1976 年通過「防衛計劃大綱」(即所謂防衛大綱，是根據大綱修正產生，新大綱發佈後的「前大綱」)，大綱的目的指出，1957 年以來經過四次的防衛能力整備計劃，產生了「除了取得裝備的計劃以外無其他選項」的批判。於是，趁在第四次防衛整備計畫結束之際，明白指出「平時保持我國應該擁有的防衛能力水準，以及我國防衛能力的整備，維持和運用的方針。」²³

1977 年防衛計畫的大綱時的各自衛隊之編成？裝備

| | | |
|-------|-------|-------|
| 陸上自衛隊 | 自衛官定數 | 18 萬人 |
|-------|-------|-------|

²³ 防衛大綱解説 <http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/taikou/kaisetu/index.html>

| | | | |
|-------|--------------|---|--|
| | 基幹部隊 | 平時在地域配備的部隊 | 1 2 個師團 2 個混成團 |
| | | 機動運用部隊 | 1 個機甲師團 1 個特科團 1 個空挺團 1 個教導團 1 個 Helicopter 團 |
| | | 低空域防空用地對空誘導彈部隊 | 8 個高射特科隊 |
| 主要裝備 | 戰車 主要特科裝備 | 約 1, 2 0 0 輛 約 1, 0 0 0 門／輛 | |
| 海上自衛隊 | 基幹部隊 | 護衛艦部隊 (機動運用) 護衛艦部隊 (地方隊) ? 水艦部隊 掃海部隊 陸上?? 機部隊 | 4 個護衛隊群 1 0 個隊 6 個隊 2 個掃海隊群 1 6 個隊 |
| | | 主要裝備 | 護衛艦 ? 水艦 作戰用航空機 |
| 航空自衛隊 | 基幹部隊 | 航空警戒管制部隊 要? 戰鬥機部隊 支援戰鬥機部隊 航空偵察部隊 航空輸送部隊 警戒飛行部隊 高空域防空用地對空誘導彈部隊 | 2 8 個警戒隊 1 0 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 6 個高射隊 |
| | | 主要裝備 | 作戰航空機 |

來源：<http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/taikou/kaisetu/index.html>

防衛大綱下的防衛能力整備：由於大綱已將防衛能力的目標明確化的指出，根據一年為一期的方式，來推動防衛能力的整備計畫。但是，關於主要的整備重點(如：裝備的取得、設施的整備等等)，應依照防衛廳設定的五年估算計畫，以三年為為期而計畫的「中期業務估算計畫」(簡稱為「中業」)來進行。因此推動

「53 中業」及「56 中業」的計劃²⁴。

1985 年日本再通過「關於中期防衛能力整備計劃 (S61-H2)」(即「中期防」)，此計劃經費總額 18 兆 4000 億日圓(經費明細：直接衝突用之裝備 4 兆 7500 億日圓，後方支援用之裝備 6 兆 500 億日圓，人員糧食費 7 兆 6000 億日圓)，之間經費總額曾達到國民生產毛額的 1.038%，實質上已經超出國民生產毛額 1% 的上限²⁵。中期防的目的是為確保更適切的文人統治觀點(文民統制，civilian control，指由非軍人體系出身的文人掌政)，在政府之責任下指示出中期防衛整備計畫的方向，及有關此整備方向的內容和經費。相較於「中業」是防衛廳階層所提出的計劃，「中期防」則是由層次更高的國家政府階層所提出的計劃²⁶。以下是中期防衛力整備計畫的架構：

○中期防衛力整備計畫之架構²⁷○

| | |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| ▽所需？費 | 1 8 兆 4 0 0 0 億日圓 (S 6 0 年度價格) |
| ▽各年度的平均 G N P 比 | 1 · 0 3 8 % |
| ▽直接衝突設備 | 4 兆 7 5 0 0 億日圓 |
| ▽主要籌措整備的兵器 | |
| P 3 C 對潛哨戒機 | 5 0 架 |
| F 1 5 戰鬥機 | 6 3 架 |
| 護衛艦 | 9 艘 |
| 地對空飛彈「愛國者飛彈?????? (patriot)」 | 5 群組 |
| 調查考量引進新機種設備 | |
| 超地平線 (O T H) 雷達 次期支援戰鬥機 (F S X) | |
| 新型飛彈系統 (Aegis????) 艦 | |

其中，海上自衛隊 1000 海里海岸線防衛的主要軍力—P3C 對潛哨戒機由 50 架重新增強配備至 100 架。對潛直昇機等作戰用的航空機總數增加為 214 架，大致達成大綱所指示的「約 220 架」的目標。包括護衛艦及飛彈裝載護衛艦(DDG)共建造了九艘，高於大綱「約 60 艘」的水準，達成了 62 艘軍艦的目標。此外，為了加強海岸線的空中防衛能力，考慮檢討是否導入美國所開發的擁有同時處置多目標機能的 Aegis 戰艦。新增 5 艘潛水艇，達成大綱中 16 艘的目標。航空自衛

²⁴ 《????? 日本? 防衛》，p.123。

²⁵ 朝日新聞，1985.9.19。

²⁶ 《よくわかる日本の防衛》，p.124。

²⁷ 朝日新聞 1985.9.19

隊的部分，將早期的 E2C 警戒機汰換，增加 5 架新機，作戰用航空機的總數 415 架，大約達成大綱「約 430 架」的目標。

1986 年，日本政府提出的 1987 年度預算中，防衛關係的經費超出 GNP1% 的上限，因此在 1987 年 1 月將 GNP1% 上限的制度正式廢除。(但是之後防衛關係經費的對 GNP 比，漸向佔 GNP1% 以內移動)²⁸。

冷戰剛結束時，日本於 1990 年提出「中期防衛能力整備計畫(H3-7)」，其實仍然為完全反映出冷戰後的防衛與安全架構，仍然是以提升武器系統與海上防空能力。經費總額 22 兆 7500 億日圓(經費明細：直接衝突用之裝備 5 兆 1000 億日圓，後方支援用之裝備 9 兆 1500 億日圓，人員糧食費 8 兆 5000 億日圓) 導入空中警戒管制機(AWACS)以及多連裝火箭系統(MLRS)，盡力確保「海上防空」的能力。但是由於年平均成長率被限制，所以這期間的總數戰車減少 69 輛、護衛艦減少 4 艘。航空自衛隊的部份，首次引進可以處理低空侵入，具有管制指揮機能的 AWACS 戰機 4 架，主力戰鬥機 F15 則新增 42 架。海上自衛隊的部份，為了強化現中期防的海上防空，除了原先增配的兩艘，又再導入擁有同時處置多目標機能的??? 戰艦兩艘；也引進 8 架對潛哨戒機 P3C。陸上自衛隊除了導入 36 輛多角發射火箭系統(MLRS)之外，設置三個幕僚本部與內部情報部門一元化的「情報本部構想」方針推進²⁹。

〈自衛隊主要裝備區分〉³⁰

(由於包含老舊化淘汰的廢棄機種部分，會有總數不一致的情況)

| 種類 | H2 年度 | 整備規模 | H7 年度 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| ◇陸上 | | | |
| 戰車 | 1 2 0 5 輛 | 1 3 2 輛 | 1 1 3 6 輛 |
| 火砲 | 2 2 0 7 門 | 7 1 6 門 | 2 2 1 3 門 |
| 多角發射火箭系統 (MLRS) | — | 3 6 輛 | 3 6 輛 |
| 裝甲車 | 9 4 8 輛 | 2 1 8 輛 | 1 0 8 2 輛 |
| 地對艦誘導彈 | 3 8 群組 | 4 0 群組 | 7 8 群組 |
| 對戰車直昇機 (AH-1S) | 7 2 架 | 2 0 架 | 8 8 架 |
| 輸送直昇機 (CH-47J) | 2 8 架 | 1 4 架 | 4 1 架 |
| 地對空誘道彈 (???) | 8 · 5 個群組 | 2 · 5 個群組 | 8 · 5 個群組 |
| 改善用整備品 | | | |

²⁸ 《????? 日本? 防衛》，p.125。

²⁹ ? 日新聞夕刊，1990.12.20。

³⁰ ?? 新聞夕刊，1990.12.20。

◇海上

| | | | |
|----------------|---------|--------|---------|
| 護衛艦 | 62艘 | 10艘 | 58艘 |
| ? 水艦 | 16艘 | 5艘 | 16艘 |
| 其他 | 94艘 | 20艘 | 82艘 |
| 自衛艦建造數總計 | 172艘 | 35艘 | 156艘 |
| (噸數) | 約34.1萬噸 | 約9.6萬噸 | 約38.2萬噸 |
| 作戰用航空機 | 212架 | 45架 | 211架 |
| 固定翼對潛哨戒機(P-3C) | 94架 | 8架 | 100架 |
| 對潛直昇機(SH-60J) | 36架 | 36架 | 68架 |
| 掃海直昇機(MH-53E) | 10架 | 1架 | 11架 |

◇航空

| | | | |
|----------------|------|------|------|
| 作戰用航空機 | 406架 | 51架 | 422架 |
| 迎擊戰鬥機(F-15) | 164架 | 42架 | 204架 |
| 航輸送機(C-130H) | 14架 | 3架 | 16架 |
| 空輸送直昇機(CH-47J) | 14架 | 2架 | 14架 |
| 空中警戒管制機(AWACS) | --- | 4架 | 4架 |
| 中等練習機(T-4) | 91架 | 90架 | 169架 |
| 地對空誘導彈(?????) | 5個群組 | 1個群組 | 6個群組 |

| | 4次防 (1972年) | | 中期防 (1985年) | | 新中期防 (1990年) | |
|--------|----------------|-----|----------------|-----|-----------------|-----|
| 防衛關係費 | 46,300 億圓 | | 184,000 億圓 | | 227,500 億圓 | |
| 陸上自衛隊 | 17,400 | 38% | 64,700 | 35% | 80,100 | 35% |
| 海上自衛隊 | 10,700 | 23% | 45,600 | 25% | 55,900 | 25% |
| 航空自衛隊 | 12,600 | 27% | 49,700 | 27% | 58,000 | 25% |
| 其他 | 5,600 | 12% | 24,000 | 13% | 33,500 | 15% |
| 其他正面裝備 | 11,100 億圓 | | 47,400 億圓 | | 51,000 億圓 | |
| 陸上自衛隊 | 2,900 | 26% | 12,500 | 26% | 16,400 | 32% |
| 海上自衛隊 | 4,000 | 36% | 18,600 | 39% | 19,500 | 38% |
| 航空自衛隊 | 4,200 | 38% | 16,300 | 34% | 15,100 | 30% |

(Source Unknown)

波斯灣戰爭結束後，面臨一連串國際安全議題的爭辯，日本政府終於提出新的防衛能力整備計畫，1992 年提出針對「中期防衛能力整備計畫(H3-7)」的修正。修正的重點在由於冷戰的結束等原因，修正原先以戰鬥機及護衛艦等直接衝突裝備為中心的計畫³¹。呼應蘇聯崩解等國際情勢的變化，花一年的時間修正中期防，削減 5800 億日圓的經費。但仍依原計畫預定引進，冷戰時期計畫的空中警戒管制機(AWACS)、???? 艦(Aegis destroyer)及新多連發裝火箭系統(MLRS)等主要的裝備³²。

但是中期防衛能力整備計畫的修正並無法完全符合冷戰後東亞安全環境的變化，因此在 1995 年通過「平成 8 年以後的防衛計畫大綱」(即所謂新大綱)。其主要內容包括：

(1) 自衛隊的縮減：自衛隊在戰後的朝鮮戰爭混戰中，以警察預備隊為始，開始了往後自衛隊擴大發展的路途。但是，隨著冷戰終結，以及日本泡沫經濟的瓦解，自衛隊的縮減是不可避免情況。

陸上自衛隊：陸上自衛隊佔自衛隊全體最高的定員比例，大綱規劃將原先 18 萬的定員削減 2 萬人為 16 萬人，由於這些定員數中也包含後備預備自衛官，因此實際上將被削減 3 萬 5000 人。但是，考量到現在時常是定員不足的狀態，再加上未來應會持續的少子化現象(未來的世代不太希望生小孩的現象)影響，對於現狀的追認也有可能³³。

海上自衛隊：地方自衛隊的縮小。地方自衛隊的任務是沿岸海域的警戒防備，特別是最近的威脅由蘇聯潛水艇轉變為北韓的高速艦或小型潛水艇，以前所泛用的護衛艦船體過大，無法做小角度的迴轉，因此開始建造 200 噸新型的飛彈艇。此外關於哨戒機部隊，原先擔當經由沖繩、台灣、菲律賓，再向中東的南西航路海岸線的護衛任務，現在則削減此部分的海岸線護衛活動。

(2) 航空自衛隊：對作戰機的數量稍微削減，重點在於 F-2 支援戰鬥機、空中給油機的導入³⁴。

(3) 調整重視北方一邊倒的策略：北海道由師團縮小成旅團，但九州仍維持師團不變³⁵。2001 年西部方面新編成普通科連隊，島嶼部分則編成游擊戰小部隊(?)

³¹ 《????? 日本? 防衛》，p. 124。

³² ? 日新聞社? ，1992.12.19。

³³ 加藤健二郎等編，《自衛隊最前線》，????? 企? ，2001 年，pp. 27-29。

³⁴ 《自衛隊最前線》，pp. 37。

³⁵ 「自衛隊最前線」pp.30-31

??)或是特殊部隊，主要任務是處理小規模的侵略行為以及災害派遣活動。這樣部隊的改制新編成所表現出的是，由以前的重視北方一面倒，到以西方的朝鮮半島及台灣為重點中心之政策轉向³⁶。

1995年又提出「中期防衛能力整備計畫(H8-12)」(即所謂新中期防)，容為總額25兆1500億日圓，加上調整財源1100億日圓。總額被限定與H3-7中期防相同的成長率2.1%，留有「軍縮」的印象，然而實際上確保了「什麼都可以運用」(根據防衛廳資深長官)(「何???使??」(防衛?長官??者))的調整財源1100億日圓³⁷。主要整備內容包括：F-15的現代化、FS-X(F-2)的大量生產、新中距離地對空誘導彈的開發、彈道飛彈防衛的檢討等。但是其爭議點則有是否引進空中給油機、次期支援戰鬥機(FSX)的增配數量、以及五年間的防衛總額數應該多少等³⁸。

新中期防主要的正面裝備³⁹

| | 新中期防 | 現中期防 |
|----------------|------|------|
| 【陸上自衛隊】 | | |
| 戰車 | 96輛 | 108輛 |
| 火砲 | 45門 | 536門 |
| 多連裝火箭系統 | 45輛 | 36輛 |
| 裝甲車 | 168輛 | 193輛 |
| 地對艦誘導彈 | 24輛 | 40輛 |
| 對戰車直昇機(AH1S) | 4架 | 18架 |
| 輸送直昇機(CH47J) | 12架 | 12架 |
| 地對空誘導彈改善用裝備品 | 2個群組 | 2個群組 |
| | | 教育用 |
| 【海上自衛隊】 | | |
| 自衛艦建造數總計 | 31艘 | 28艘 |
| 護衛艦 | 8艘 | 8艘 |
| 潛水艦 | 5艘 | 5艘 |
| 其他 | 18艘 | 15艘 |
| 固定翼對潛哨戒機(P3C) | — | 5架 |
| 哨戒直昇機(SH60J) | 37架 | 31架 |
| 掃海直昇機(MH53E) | — | 1架 |
| 【航空自衛隊】 | | |
| 要擊戰鬥機(F15) | 4架 | 29架 |

³⁶ 《自衛隊最前線》，pp. 112-113。

³⁷ 朝日新聞，1995.12.16。

³⁸ ??新聞，1995.12.15。

³⁹ 朝日新聞，1995.12.16。

| | | |
|----------------|-----|-------------|
| 支援戰鬥機 (F S X) | 47架 | — |
| 輸送機 (C 130H) | — | 1架 |
| 輸送直昇機 (CH47J) | 6架 | 2架 |
| 空中警戒管制機 | — | 4架 |
| 中等練習機 (T4) | 59架 | 68架 |
| 地對空誘導彈 (?????) | — | 1個群組 教育用 |

<注> 現中期防的整備規模是計劃修正後的數字

1997年針對「中期防衛能力整備計劃(H8-12)」提出修正，該年6月內閣會議做出削減約9200億日圓的修正決定。(經費明細：艦船、戰鬥機等直接衝突裝備費用約2000億日圓，設施整備費及訓練費等後方經費約7400億日圓，人員糧食費自然增加約200億日圓。)駐日美軍經費負擔，與美國協議往壓縮方向進行⁴⁰。

○中期防別表的變更內容⁴¹

<陸>

| | |
|-------------|--------------|
| 90式戰車 | 96輛→90輛 |
| 火砲(迫擊砲除外) | 45門→40門 |
| 多連裝火箭系統 | 45輛→45輛 |
| 裝甲車 | 168輛→157輛 |
| 地對艦誘導彈 | 24輛→24輛 |
| 對戰車直昇機 | 4架→3架 |
| 輸送直昇機 | 12架→9架 |
| 地對空誘導彈(???) | 2個群組→1.75個群組 |
| 改善用裝備品 | |

<海>

| | |
|----------|----------------|
| 護衛艦 | 8艘→7艘 |
| 潛水艇 | 5艘→5艘 |
| 其他 | 18艘→18艘 |
| | 31艘→30艘 |
| 自衛艦建造數總計 | 約10.0萬噸→約9.4萬噸 |
| 哨戒直昇機 | 37架→37架 |

<空>

⁴⁰ ??新聞，1997.12.16。

⁴¹ 朝日新聞夕刊，1997.12.19。

| | |
|-------------|-------------|
| F 1 5 要擊戰鬥機 | 4 架→4 架 |
| F 2 支援戰鬥機 | 4 7 架→4 5 架 |
| 輸送直昇機 | 6 架→4 架 |
| 中等練習機 | 5 9 架→5 4 架 |

2000 年防衛廳提出「中期防衛能力整備計畫 H13-17」(即所謂次期防)，整額 25 兆 1600 億日圓。焦點包括：(1) 決定引進 4 架空中加油機；(2) 建造兩艘約 13500 噸(滿載排水量則進 20000 噸)「大型護衛艦」之計畫，但「實際是引進『輕空母』(輕型航空母艦)」⁴²。(3) 網路反恐對策(?????? (cyber-terrorism)? 策)—情報通信基盤(DII)整備，電腦系統的共同運用基盤整備(COE)⁴³。其中引起日本國內與國際媒體關注的則是空中加油機與護衛艦大型化輕型(航空母艦計畫)。

引進空中加油機：1985 年中期防首次對配備進行檢討。防衛廳急於引進空中加油機的原因是，為常保日本空域的時常警戒。(由於飛彈的射程加長，即使有???? 戰鬥機(stealth fighter)，在緊急赴任時自衛隊仍有來不及應對的危機感。)此外，(齊藤防衛廳長官指出)「中國大陸、新加坡等世界 25 個國家均引進空中加油機，日本不能不跟進。」⁴⁴然而，由於聯合政權的公明黨表示不支持，以 2001 年夏天合作選舉為條件，達成 2001 年中不進行空中加油機增配行動的合意(2002 年以後的 4 年內達成增配 4 架空中加油機)⁴⁵。

護衛艦大型化：配備前所未有最大，可搭載 3 架哨戒直昇機，可能排水量 13500 噸的兩艘護衛艦。(曾任海上幕僚長官者指出)「加強東海(East China Sea)等淺水海域的活動，以對抗中國海軍的潛水艦」。(前自衛艦隊司令官指出)「新的???? 艦(Aegis destroyer)是『針對戰爭發生棄權的抑制力』」。關於中國大陸及北朝鮮等彈道飛彈開發的飛彈情報收集也有提升的效果⁴⁶。外國戰亂的情況，運輸國人是主要的任務之一，若以獲得對方國家的允許，才能使用該國的機場，飛越該國的領海領空，救出國人為前提之下，就必須公開艦載戰鬥機在空中援助保護以救援國人的情況。今日俄羅斯的爆擊機在太平洋上空進出的情況已大致不存在，大型護衛艦必須的情況在目前難以想像。

◇次期防的主要裝備⁴⁷◇

⁴² 朝日新聞，2000.12.14。

⁴³ ?? 新聞，2000.12.17。

⁴⁴ ? 日新聞，2000.12.15。

⁴⁵ ?? 新聞，2000.12.16。

⁴⁶ ?? 新聞，2000.12.18。

⁴⁷ ? 日新聞夕刊，2000.12.15。

| <陸上自衛隊> | 次期中期防 | 現中期防 (H8-12) |
|-------------------|---------|--------------|
| 戰車 | 91輛 | 90輛 |
| 火炮 (迫擊砲除外) | 47門 | 40門 |
| 多連裝火箭系統 | 18輛 | 45輛 |
| 裝甲車 | 129輛 | 157輛 |
| 戰鬥直昇機 | 10架 | 3架 |
| 輸送直昇機 (CH47JA) | 7架 | 9架 |
| 地對空誘導彈 (???) 改善 | 0.25個群組 | 1.75個群組 |
| 新中距離地對空誘導彈 | 1.25個群組 | — |
| <海上自衛隊> | | |
| 護衛艦 | 5艘 | 7艘 |
| 潛水艦 | 5艘 | 5艘 |
| 其他 | 15艘 | 18艘 |
| 自衛艦建造數總計 | 25艘 | 30艘 |
| | 8.6萬噸 | 9.4萬噸 |
| 哨戒直昇機 (SH60J、同改) | | |
| | 39架 | 37架 |
| 新掃海輸送直昇機 | 2架 | — |
| <航空自衛隊> | | |
| 要擊戰鬥機 (F15) 近代化修改 | 12架 | — |
| 支援戰鬥機 (F2) | 47架 | 45架 |
| 輸送直昇機 (CH47J) | 12架 | 4架 |
| 空中給油機 | 4架 | — |

(注) 現中期防的整備規模是修正後的數字

2001年「防衛計劃大綱」改訂的動向

現大綱完成後，發生北韓???? (Taepo Dong，北韓新型的兩段式彈道飛彈，射程約2000公里以上)發射及可疑船艦侵入事件。加重了日美共同技術研究的飛彈防衛，以及軍事情報的革新變化的急迫性。由於這些因素，開啟自衛隊的使命比重應轉向大規模侵略的檢討：(1) 針對游擊戰小部隊(???)及可疑船艦等的「領域警備」及緊急對應措施。(2) 地震等自然災害，核爆事故等特殊災害以外的危機對應能力之提升⁴⁸。除此之外也包含強化檢討：建立在IT情報技術進步基礎上的軍事革命(RMA)、電腦的網路(cyber)攻擊、情報戰的對應等項目⁴⁹。防衛

⁴⁸ 朝日新聞，2001.9.3。

⁴⁹ ??新聞，2001.09.11。

大綱改訂的主要檢討項目⁵⁰：

- 處理侵略事件的領域警備？緊急事態之重點化
- 改為重視南西諸島海域的部隊配置
- 在日米軍基地？整理？統合 駐日美軍基地的整理？統合
- 裝備體系的修正
- 陸海空三種自衛隊的統合運用

(之後為修正防衛計劃大綱，舉行「現行防衛力的檢討會議」(議長為中古前防衛聽長官)，但因 9 月 11 日美國的同時恐怖攻擊事件而中斷。)

2002 年開始防衛計劃大綱之修正，主要是因為 2001 年發生美國同時恐怖攻擊事件，鹿兒島縣奄美大島的可疑船艦射擊事件，因此提出六項修正的方向：(1) 大規模恐怖攻擊、游擊戰小部隊(???)、網路恐怖攻擊(?????? cyber-terrorism) 等「平時的威脅」的對應。(2) 情報收集、分析能力的強化。(3) 為了維持和平的國際協調。(4) 軍事革命(RMA)的對應。(5) 陸海空自衛隊各自的統合運用。(6) 更加強化的日美同盟關係。對於防衛廳而言，併入次期的新中期防衛能力整備計畫(2006-2010 年度)，這是至 2005 年度為止新大綱的制訂方針。為維持國際和平的國際協調，檢討修改自衛隊法，討論是否將國際維和行動(PKO) 列為與防衛出動、治安出動等原先任務相當的地位。具體而言就是針對自衛隊法第三條(自衛隊的任務)，考慮是否加入國際維和行動與防衛出動及治安出動並列，使 PKO 活動更加盛行。為了迅速回應大規模恐怖、游擊戰小部隊(???) 的攻擊，修正現場普通科連隊的移動，而增設直昇機部隊等部隊編成的重新檢討。2003 年 預定「中期防衛力整備計畫 H13-17」之修正。

四、日本國內政治經濟之變動對日本安全保障政策帶來的影響變化

自冷戰結束至修正防衛關連法為止(1989-1998)

(一) 冷戰結束與美日關係自「防衛」為中心到「貿易經濟」為中心的轉變

冷戰結束的 1989 年對日本的安全保障環境而言是變化很大的一年。冷戰結束所帶來直接的結果是東西陣營對抗架構之崩解，日本因而失去原先明確的假想敵國蘇聯，而必須對防衛之根本構造進行重新審視。不論日本政府內或國內輿論都產生今後日本的安全保障政策應朝哪個方向建構的議論，更大的問題是在蘇聯這個假想敵國消失之後，美日同盟關係究竟是否繼續如同以往之機能，這樣的疑問

⁵⁰ 朝日新聞，2000.09.03 及 中國時報，「日本自衛隊部署比重南移九州琉球」，2001.8.7。

深刻地造成日本的擔憂。

這個疑問被廣泛提出的原因，被指出為是因為冷戰結束美日間的焦點由「防衛」轉到「貿易經濟」。冷戰結束的時期前後，日本取得經濟大國的地位，1980年代末紐約洛克斐勒中心及哥倫比亞電影等美國有名的資產及企業開始被日本企業購買。這樣的動作被美國視為經濟面的威脅⁵¹，日美關係間開始產生微妙的變化。美國將日本指定為超級 301 條款(???? 301?)的對象，提出將日本企業慣行轉化為對美國企業有利的「構造協議」(SII)等，開始在貿易經濟政策上對日本採取強攻政策。此外，1991 年美國總統大選中將貿易經濟問題視為最大的焦點，美日間貿易不均衡也特別受到美國輿論的注目。此外，將日本視為今後威脅的論文及著作也接續發表⁵²，再加上美國有名企業遭受日本企業收買的新聞之相乘效果，日本經濟面的威脅也因而被重視。由於選舉在即，布希政權對於美國國內輿論的動向變得敏感，便將貿易摩擦問題視為最重要的課題，1992 年 1 月訪日訪問團中增加了美國汽車業界的三大企業經營者，成為完全貿易經濟傾向的訪日。但是，由於布希政權對日本強硬政策空泛不踏實，反而由提倡重建共和黨政權下越發不振經濟的民主黨柯林頓當選，柯林頓政權對日本經濟政策具有加強要求更進一步具體結果的傾向。同時，美國國內對「與日本的關係在經濟層面的不利比政治層面的有利更為重要」的認知加深，主題為「美國與日本並不共同擁有安全保障的利益，美日安保條約是時代所造成的錯誤而應被廢除」的論文也相繼發表⁵³。

1993 年 7 月利用東京會議機會訪日的柯林頓總統提出邁向經濟問題解決設定清楚明確基準的要求，針對這個要求當時的宮澤政權無法調節「外在壓力」與國內輿論的矛盾，一方面提出「日美包括協議」，另一方面又不停宣示要制訂「客觀的基準」，採用「限定於政府能夠對應並且為屬於責任範圍內的事項」之逃避責任辦法⁵⁴，結果只是為了避免決裂而曖昧的妥協。自民黨至今為保證補償美國提供之防衛協助，因而多次在經濟面上同意讓步妥協，這樣的構造在冷戰後的 1993 年再次重蹈覆轍，招致民間輿論對於自民黨政權的不信感。另一方面，柯林頓總統訪日時不斷提出逼迫日本大力改革的發言，在與渴望成為聯合政府的在野黨各派領袖會見時，也用行動表明要求日本改革的強硬態度。日本一部份的輿論指責柯林頓政府這樣的行動是「干涉內政」。由於美國對日的強硬政策，造成日本國內對美國的反感越來越深。其中最能象徵這個現象的就是石原慎太郎及盛田昭夫所合著

⁵¹ 田中明彥，*Word Politics*，東京：筑摩書房，2000 年，pp. 105-106。

⁵² 1980 年代末期將日本視為威脅的著作在美國相繼發表，其中包括：Karel V. Wolferen, *The Enigma of Japanese Power*, Vintage Books, New York, 1989. Pat Choate, *Agents of Influence*, Alfred A. Knopf, New York, 1990. James Fallows, "Containing Japan," *Atlantic Monthly*, Aug. 1989

⁵³ George Friedman and Meredith LeBard, *The Coming War with Japan*, New York, St. Martin's Press, 1991. Edward Olsen, "Target Japan as America's Economic Foe," *Orbis*, 36:4, Fall 1992, pp.491-503. Donald C. Hellman, "The United States and Asia in an Age of International Upheaval," *Current History*, 91:569, December 1992, pp.401-406.

⁵⁴ 「有關新美日伙伴關係架構之共同聲明」、『戰後日本政治外交資料庫』
<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19930710.D1J.html>

的「能說『不』的日本」(『?NO?? 言?? 日本』光文社, 1989年)?

自 1955 年以來被稱為 55 年體制的自民黨「單獨」政權在 1993 年結束, 造成日本國內政治的激盪。在這樣的國內政治變動下, 宮澤政權所同意的「日美包括經濟協議」受到挫折, 在此期間, 美國對日本的貿易赤字自 1992 年轉變為增加開始持續地膨脹, 1993 年已約占全體的一半, 美國國會因此更加強對日本的強硬態度。然而, 聯合政府誕生後就任的細川首相, 採取規制緩和、市場透明化及消費者優先等政策, 在貿易管理相關的部分難以接受美國方面「重視結果」、「數值目標」的要求。因此, 在 1994 年 2 月的首腦會議上, 無法達成向來曖昧不清的協議, 雙方首次以意見紛歧的結果落幕。

當時之背景為美日關係焦點由安全保障轉移至經濟的過程, 兩國所直接面對的問題在於, 日本平均一人的國民所得較美國高出約三成, 因此對美國人而言他們具有想要守護更加富有的美國之意識, 日本則是對於欲獲得國內支持而將問題變得情緒化的美國產生潛在累積之不信任⁵⁵。而且, 細川政權內部及國內輿論產生能夠說「不」的關係才是成熟的關係之意見聲浪。而實際上, 細川首相將美日關係中的「不」表現在, 宣告終止過去由於防衛上的考量因而在貿易磋商中, 日本讓步接受美國要求的型態, 並且表示美日間最大的問題將是經濟面的對立, 而美日關係今後將朝哪個方向發展也漸轉為不透明。

(二) 55 年體制的結束, 聯合政府之產生

由於冷戰結束世界的安全保障環境產生劇烈變化, 對日本而言重重要的美日兩國關係轉變的同時期, 日本國內也因為政治資金的醜聞而在政界發生震盪, 1993 年被稱為 55 年體制的自民黨一黨獨大政權歷史也落幕。當然這個震盪的主要原因是國內政制的政治資金醜聞, 但自民黨不顧冷戰結束之時代變化, 面對美國在經濟及貿易上對日本的強硬姿態仍採取以往妥協的態度, 因此也有分析指出這也是造成輿論對自民黨說「不」的原因。

因政治資金醜聞的自民黨一黨獨大政權瓦解後而產生的事, 以政治改革之實現為最優先議題, 由非自民黨 8 黨派組成的聯合政府⁵⁶, 雖社會黨是在野的第一大黨, 卻是由日本新黨的細川護熙首相為主導組成內閣。在野黨內部對於政策各有不同主張, 特別是關於安全保障政策可謂存在著根本的差異性。在野第一大黨的社會黨對於美日安保及自衛隊採取反對立場, 黨內的和平戰略研究會認為應將自衛隊改組, 成為國土警備隊或國際援助隊的型態, 並且主張將國際協力應限定

⁵⁵ 糠澤和夫, 《安全保障與經濟之關連: 以美日中安全保障為目標第七章》, 勁草書房, 1999 年。

⁵⁶ 社會、新生、公明、日本新黨、民社及新黨為主, 社民連及參議院內會派、民主改革聯合共八黨。

在非軍事範圍；相反的，聯合政府中被視為握權者的小澤一郎所領導的新生黨則主張自衛隊應參與聯合國維持和平部隊。因此，在聯合政府內關於安全保障政策的意見分歧難以調整，造成聯合政府內各黨欲將關於安全保障的議論延後之氣氛。

但是由於社會黨是聯合政府的第一大黨，政府的防衛決策過程中會反應社會黨的政策方向。其中最典型的例子就是重議防衛大綱的動向。細川首相主張較以往更大程度的軍縮，在其獨自屬意人選組成的「防衛問題懇談會」(首相私人諮詢機關)中，開始重議包含中期防衛力整備計劃等範圍廣大的防衛政策及計劃。原本，防衛大綱(「大綱」)的重議案已經在 1992 年由當實的宮澤首相發表，並且已經就此進行檢討，但當時僅有小幅度的修正。此外，防衛廳為了因應冷戰結束，在 1993 年設立「討論新時代的防衛研討會」(「新時代? 防衛? 語? ?」)，但「討論新時代的防衛研討會」是由關於防衛問題專家以外的服裝設計師與作曲家等人士所組織而成，以不進行政策建言為前提來運作。如此一來，不顧冷戰結束時代的變動，自民黨對於安全保障及防衛政策的重新審視依舊停留在表面階段，1993 年夏天自民黨成為在野黨新的聯合政府組成，因此一向在自民黨防衛關係議員與防衛廳密切關係下進行的防衛議論，在新內閣之下進行根本的改革。細川首相決定以首相的判斷來決定「防衛問題懇談會」的成員，以他所主張的推動軍縮為目標，準備推動「包括防衛政策體系，以進行根本的重新審議」⁵⁷。

在這些動向的背後，社會黨的存在也產生重大的影響。1994 年度預算編列內，防衛關係費相關的項目中，雖然空中警戒管制機(AWACS)的預算化成為焦點，社會黨對於自衛隊的縮減主張表示無法認同。但是，最後以提前「大綱重議案」為前提條件，而社會黨對空中警戒管制機(AWACS)的預算化表示認可⁵⁸。

在 55 年體制的自民黨一黨獨大政權下，基本上安全保障政策並無變化，隨著 55 年體制的崩解，聯合政府中各黨派的意見雖然對立，但彼此間的磋商進退使得政策決定得以運行，明顯地安全保障政策決定的過程在此階段產生了變化。自民黨政權時代，透過類似自民黨國防部會私下斡旋運作的政權機關，來決定安全保障及防衛政策之日本安全保障決策過程，在此呈現了變化的徵兆。

(三) 日本從美國脫離：從防衛問題懇談會報告書(? 口報告)到美國亞洲安全保障戰略(Nye Report)

從自民黨政權結束到聯合內閣誕生的過程中，不僅是對國內政治系統，對於日本的安全保障政策也產生必要改革的聲浪。首先，既然冷戰已經結束，以冷戰為前提的防衛體制無法處理現狀的論點開始被提出。此外，關於冷戰後亞洲安全

⁵⁷ 防衛問題懇談會社制的經過，可參閱 1994 年 2 月 25 日的朝日新聞及 1994 年 3 月 1 日的讀賣新聞

⁵⁸ 關於社會黨承認 AWACS 預算化的過程，請參閱 1994 年 3 月 15 日的讀賣新聞。

保障秩序，也有人發表新的思考是必要的意見。也存在是否應由澳洲或加拿大在亞洲設立多邊的安全保障對話機制的意見。為回應前面所指出的國內情勢再加上新的輿論，於是設立以細川首相為主導的防衛問題懇談會。之後，接續細川首相下台羽田首相下台因而有短命內閣的國內政治變動現象，政權的架構雖然有所轉變，但以自衛隊為先驅的(主導的)村山聯合內閣持續原先的議論，並於 1994 年 8 月提出該報告書⁵⁹。

由於懇談會的主席為？口廣太郎，因此通稱為？口報告書，此報告書中將冷戰後的安全保障環境定義為：「明確可見的威脅已經消滅，雖然以美俄及歐洲為中心均朝向軍備管理及裁軍方向邁進，但因不透明而可能有不確定的狀況使得我們陷入不安的情境。」⁶⁰；日本的防衛力之現狀則應由冷戰的防衛戰略轉向多邊的安全保障戰略，具體而言提出下列建議：第一為加強多邊安全保障，防衛力的功用在於自衛隊積極參加聯合國維和活動等。第二，美日安全保障合作關係的機能充實。第三，為維持自衛能力及質的改善，應推動情報收集及裝備的高科技化及近代化，規模縮小，以及強化彈性。同時，在重視聯合國架構的情況下，也提出應該保持「積極、建設性的安全保障政策」。這是關於對日本在波斯灣戰爭中反應的反省、冷戰的結束、以及美日貿易摩擦等所造成的結果，也顯示日本應舒緩對美國的依賴，而把安全保障政策的焦點置於 APEC 及 ARF 的觀點在日本逐漸擴大。實際上，1994 年 11 月在漢城舉行第一屆日韓防衛工作階層對話，翌年 12 月在東京由防衛研究所主辦亞洲太平洋安全保障會議等，在日本的主導下開始展開了區域性的多邊對話機制。

這份報告中最引人住目的是，對美日安全保障合作及多邊安全保障戰略的處理。將多邊的安全保障戰略置於以往一向為日本防衛政策中心的美日安全保障關係之前，也形成焦點多放在集體安全保障及聯合國維和行動的印象。柯林頓政權上台後，對日政策以貿易經濟為中心，1994 年圍繞數值目標的磋商交涉以破局結束，可被視為美日關係變質的象徵。接著？口報告的發表，在華盛頓的國防相關者之間，開始產生這是否對美日安全保障合作產生影響，而此擔憂也隨之更加深⁶¹。

此外，在防衛問題懇談會持續進行研議的同時，北韓研發核子武器的可疑性更加嚴重，韓半島的情勢開始變得緊張。1993 年 2 月，IAEA(國際原子能總署)雖向北韓要求進行特別查核卻遭北韓拒絕，3 月北韓更進一步從 NPT(防止核子武器擴散條約)退出。接著 5 月在日本海進行射程含括日本西半部的彈道飛彈？Nodong1 號？(Nodong missile)試射，直到翌年 1994 年卡特總統訪韓調停使韓半島從危機中脫離之前，日本人重新一次真切的感受到區域紛爭發生的可能性及危險性。並且，

⁵⁹ 防衛問題懇談會，《日本安全保障及防衛力的現狀－邁向 21 世紀的展望－》，大藏省印刷局，1994 年。

⁶⁰ 同上，p.2。

⁶¹ 田中，《安全保障》，p.335。

因貿易摩擦而開始產生不諧和之美日關係現狀，萬一韓半島發生「有事」(危機)的情況，對於必然考慮採取軍事行動的美軍，日本究竟是否應協助美軍，而即使協助是否能充分成為有效的支援等，在美日雙方間產生了產生了這樣的疑問。

此外有關日本國內政治的情況，1994 年夏天聯合政府失去方向，最後由選出對美日安保體制採取批判態度的社會黨首相，這對美國而言是加深不安的原因之一。從波斯灣戰爭的經驗到冷戰結束的時代變動中，如同? 口報告所指出的意見一般，日本應承擔更積極之區域領導職責的態勢升高，期待日本在亞洲太平洋地區環境及移民問題有所貢獻的另一面，從歷史的角度來看，對於維和行動等包含軍事要素的活動上，日本政府對聯合國架構有著難以抹滅的不信任及不安，強化區域內作為「瓶蓋」之美日安保的意見依然根深蒂固⁶²。

美日關係的動搖以及對於美國在亞太地區所被深切期待的職責，1994 年 9 月就任國防次官輔的 Joseph Nye 是首位五角大廈內的亞洲專家。同時，日本國內以防衛廳為中心，對於應該強化美日安保關係基盤的認知也逐漸擴大⁶³。至此以後，美國在 1995 年春天發表「東亞戰略報告」(通稱奈伊報告)，日本則在 1995 年 11 月發表「新防衛計劃大綱」(通稱新大綱)。奈伊報告中表示，第一、將不會減少目前美國在東亞的駐軍 10 萬人。第二、對於中國大陸將不會採取「圍堵」政策而是採取「交往」政策。第三、日本對美國而言是「當然的伙伴」、「美國在亞洲安全保障的樞軸」⁶⁴。為呼應耐伊報告，新大綱與以往的大綱比較起來，也以史無前例的程度強調美日安保合作的重要性。以往的大綱

雖然兩國政府如此試圖強化美日安保合作的基盤，但仍然無法中止美日關係的不安定化，1995 年發生在沖繩駐留的美國海軍強姦少女事件，在事件後的輿論調查中，不支持美日安保的人數達到與支持美日安保人數大約相同的程度。此外，柯林頓總統原本預定要參加 1995 年 11 月在舉行的 APEC 大阪會議，但美國以預算審議上的政府與國會的衝突為理由突然取消訪日行程，日本國內對於這是柯林頓政府不重視日本的證據之批判聲浪升高。

但是，在此之後日本國內的輿論並未朝著應廢除美日安保的方向發展，而是朝著一方面堅持安日安保之存在，同時顧慮沖繩現民的負擔之方向發展。最後，1996 年 4 月柯林頓總統訪日，並且與橋本首相對美日安全保障宣言達成共識，此宣言中記述到「再一次確認以美日安保條約為基盤，達成兩國間安全保障層面中共同安全保障目標的同時，並維持二十一世紀亞洲太平洋地區安定且繁榮的情勢」，確認美國在亞洲軍事承諾的重要性。同時，也同意開始對 1978 年「美日防

⁶² 朝日新聞，1994 年 8 月 18 日。

⁶³ 船橋洋一，「美日安保再定義之完全解析」，世界，1996 年五月號。

⁶⁴ 阿部純一，「美國一立足在歸路上的東亞戰略」，小此木政夫、小島朋之編，《東亞危機之構成》，東洋經濟新報社，1997 年。

衛合作指南」進行檢討。

五、美日安保新指南與「安保指南關連法」的成立

(一) 關連法的主要內容

1999年5月國會通過3個(美日防衛合作)指關連法：(1)周邊事態法⁶⁵(制訂)；(2)自衛隊法(修正一部份)⁶⁶；(3)美日物品及勞動相互提供協定(改定)⁶⁷。這3個協議的主要內容如下：

(1) 周邊事態法

- 政府在日本周邊有事的時候，實施後方地域支援、後方地域搜索救助活動，及其他必要的對應措施。
- 首相對於對應措施的基本計劃應由內閣會議決定。
- 關於自衛隊的後方地域支援、後方地域搜索救助活動，首相在實施前應獲得國會的承認。緊急情況時，在實施後必須儘速尋求承認。
- 防衛廳長就後方地域支援、後方地域搜索救助活動訂定實施要項，並且命令實施。
- 國家對於地方自治團體或民間機構可以要求並依賴其協助。
- 首相必須向國會報告對基本計劃的決定或變更，以及對應措施結束後的結果等。
- 在進行後方地域支援、後方地域搜索救助活動時，為保護身體及生命安全可以使用武力。⁶⁸

(2) 改正自衛隊法

- 緊急事態時作為運送海外國人的運輸方式，可以追加船舶及船舶運輸之直昇機。
- 為保護自衛隊員及運輸中的海外國人之身體及生命安全，可以使用武力。⁶⁹

⁶⁵全文為草野厚，《何謂美日安保—從其成立到(美日防衛合作)指南法》，PHP研究所1999年，pp.190-194，增加改定後最新的全文於 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO060.html>

⁶⁶改定的部分在讀賣新聞1999年5月25日，最新的全文在 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>

⁶⁷全文在 <http://www.jda.go.jp/j/library/treaty/acsa/acsa2.htm>

⁶⁸朝日新聞1999年5月25日

⁶⁹同上

(3) 美日物品及勞動相互提供協定之改訂協議 (ACSA)

- 日本周邊有事時的活動，美日間互相提供物品及勞動工作。
- 武器及彈藥的提供則不含在內。⁷⁰

(二) 安保指南關連法中，被定義為自衛隊任務之內容

(1) 後方地域支援、搜索救助、船舶檢查（周邊事態法）

？關於後方地域支援方面可以進行之任務為：(1) 對美軍水及燃料等的補給；(2) 美軍人員及物資之輸送；(3) 美軍船艦、航空器、車輛等的修理整備；(4) 醫療；(5) 通信(訊)；(6) 機場及港灣之業務；(7) 基地業務

？後方地域搜索救助活動「對於由於參與戰鬥行為??? 而遇難的戰鬥參加者，可以進行搜索及救助行動」(第三條)，因此不僅在公海上，在取得同意下亦可於鄰國之領海進行搜索救助行動，屆時在必要的情況下可以使用武力。(第十一條)

？船舶檢查活動「基於聯合國安理會之決議，可檢查船舶??? 之運送物品及目的地，確認活動的同時若有必要，可提出該船舶??? 變更目的地之請求」(第三條)，屆時在必要的情況下可以使用武力。(第十一條)⁷¹

(2) 救出海外國人活動(自衛隊改正法)

除原先利用飛行機進行救出海外國人活動外(1993年自衛隊法改正中改定)，增加了亦可利用船舶進行救出活動。(第100條之8第1項)這次的自衛隊法修正中，為保護自衛官及海外國人的生命及身體安全之武器使用受到認同，也編入將自衛官可攜帶的武器限於「手槍、步槍及機關槍」的實施方針。⁷²

(3) 關於自衛隊上述中的任務執行

關於上述兩個活動之出動與否必須得到國會承認。(關於自衛隊的活動，從憲法規定的文人統治觀點而言，國會的參與是必要的。但是當初政府認為周邊有事法之後勤支援並不像防衛出動的戰鬥行為，既然不是對國民權利義務強烈地制約行為，而且為保持其機動性，因此政府提出的議案為：國會的事前認可並非必要，只要在事後向國會報告即可。然而，最終與在野黨協議的結果，為了明確化文人

⁷⁰ 同上

⁷¹ 三點均可參考，思考新防衛指南會編之《周邊事態法 Q&A》，岩波?????，NO.478，岩波書店，1999年，pp.13-17。

⁷² 每日新聞晚報，1999年5月28日。

統治的原則，因此將事前的國會承認定為義務⁷³。)

可出動的範圍雖然不明確，政府將範圍定為「不超出亞洲太平洋地域」。在獲得國會承認後自衛隊再出動為活動進行的原則。只是，緊急時可以先出動之後再尋求國會的承認。由於緊急的定義不明確只能交由政府判斷。參眾兩院的承認都為必要，因此在任一院不承認的情況下活動必須終止。在進入後方地域支援及搜索行動之前，防衛廳長官判斷戰鬥狀況，指示具體的實施區域。首相的承認是必要的。區域並未固定，透過自衛隊的雷達進行情報收集，若預測到危險的情況則中止活動而變更活動區域。為救出海外國人的自衛隊飛行機及船艦的派遣、掃海艇的拆除海雷、大量避難民之對應等，自治團體及民間的協助不需要國會的承認⁷⁴。

(三) 安保指南關連法內容之問題點

(1) 自衛隊之武器使用與憲法第九條的整合性

安保指南關連法中規定(1)美軍的搜索救助活動；(2)船舶檢查活動；(3)海外國人之救出三項可以使用武力。不論是哪一項活動，為了保護自衛隊員集海外國人的生命及安全，承認可以使用「必要最小限」的武器使用。在聯合國維持和平行動(PKO)協力法案審議的時候，延續政府在1991年9月27日所表示的統一見解⁷⁵之內容，政府的解釋為這樣的正當防衛、緊急避難等武器使用，為憲法第9條所禁止的「不達成武力行使」。

然而，由於實際上「在合理的必要與判斷之限定下」為保護船艦與武器之武器使用也被承認，這將成為限定於正當防衛之擴大。此外，根據可依對方武器而調整可使用之警察比例的原則解釋，產生「可使用之武器是否將無限擴大至機關槍等武器」⁷⁶的問題，引發民主黨等在野黨的反對。

(2) 周邊事態法定義之曖昧不清

a. 周邊事態

周邊事態的定義是指「位於我國周邊的地區並且對我國和平及安全有重大影響

⁷³ 草野厚，《何謂美日安保—從其成立到(美日防衛合作)指南法》，p.142-143。

⁷⁴ 朝日新聞，1999年5月25日。

⁷⁵ 1991年9月27日政府於眾議院國際和平協力特別委員會理事會中提出：不能說「武器的使用」完全符合憲法第九條第一項所禁止的「武力的行使」，除此之外，「例如，為了防衛自己以及與自己同在現場的我國要員之生命及身體安全，應該即所謂求自我保存之自然權利，為此必要之最小限度的『武器使用』，並不符合憲法第九條第一項所禁止的『武力使用』。」

⁷⁶ 讀賣新聞，1999年4月11日。

的事態，若對此等事態放置不管則將可能演變成對我國直接武力攻擊之威脅」⁷⁷，政府說明「這並非地理的概念」。但是，面對在野黨則認為這個定義過於曖昧不清的質問，政府在國會審議中所舉出周邊事態的典型為：(1) 日本周邊地域發生武力紛爭的情況；(2) 同地域發生武力紛爭的緊急情況。；(3) 某一國家因政治體制的混亂等引起大量的難民潮，而流入日本的可能性升高；(4) 某國的行動被聯合國安理會決議認定為對和平的威脅、侵略行為，而成為經濟制裁對象的情況；(5) 日本周邊區域的武力紛爭大抵上已經停止，但秩序的維持及回復尚未達成的情況；(6) 某國發生內亂、內戰，而產生六個可能擴大至國際的情況⁷⁸。

對於這樣的定義，在野黨一開始對周邊事態法的反對派認為，即使是「對我國和平及安全產生重要影響的事態」，究竟到什麼程度的事態並無限定，例如：類似1998年12月美軍領導攻打伊拉克的紛爭，誰能斷定是否能納入「周邊事態」⁷⁹。

b. 後方地域支援

周邊事態發生時，自衛隊所實行對美後方地域支援之後方地域，在周邊事態法第3條第3項的定義如下：「後方地域是 我國領域並且為非戰鬥行為進行的地區，或者在支援活動實施之間被認為將不會發生戰鬥行為之我國周邊公海及其上空的範圍。」⁸⁰

在國會審查中，政府關於後方地域支援的定義之說明為「『在非武力行使一體化的地域』條件下，對美軍進行水及燃料等的補給，並且實施士兵、武器、彈藥的輸送」⁸¹，但是在野黨憂慮自衛隊被捲入美軍武力行使之中，其批評之意見為「現代戰有事的時候，無法區別前線或後方地域，因此有可能被捲入憲法所不允許的美軍戰鬥行為之中」⁸²。

此外，不論距離多遠，武器及彈藥等的運送對於敵方而言，均是對美軍武力行使的協助，因此有可能變成被攻擊的對象。他們還指出飛彈等武器發達的現代戰，無法區分前方及後方是軍事的基本常識⁸³。

c. 緊急時

⁷⁷ 面臨周邊事態時為確保我國和平及安全措施相關法律第一條，草野厚，《何謂美日安保—從其成立到(美日防衛合作)指南法》，p.190。

⁷⁸ 讀賣新聞，1999年4月21日。

⁷⁹ 《周邊事態法 Q&A》，p.14。

⁸⁰ 草野厚，《何謂美日安保—從其成立到(美日防衛合作)指南法》，p.191

⁸¹ 讀賣新聞，1999年2月16日。

⁸² 同上。

⁸³ 朝日新聞，1999年4月27日。

周邊事態法規定，在進行自衛隊後方地域支援及後方地域搜索救助活動時，國會之承認是必要的。但是，又附上第五條「緊急必要的情況時可以在未獲得國會承認下，實施後方地域支援、後方地域搜索救助活動或船舶檢查活動」⁸⁴的但書，因此無法明確地對究竟「緊急時」是如何的情況做出回答⁸⁵。然而，第5條第2、3項規定，在國會做出不承認決議時，必須儘速停止活動。所以存在實際上是「為確保現實情勢發生情況而保留決定的機動性」⁸⁶的分析。

(3) 周邊事態法與憲法第9條及集體自衛權行使問題之整合性

憲法第9條⁸⁷規定禁止「自衛隊之武力行使」，即使保有「集體自衛權」其行使仍被解釋為禁止使用。而周邊事態法中做出的理論為，自衛隊支援美軍的地域是後方地域，自衛隊將不會被捲入武力行使之中，不但遵守憲法第9條的前提也進行對美協力，在這樣的規定下日本政府主張此與憲法的整合性⁸⁸。政府的立場為後方地域與戰鬥地域有一線之隔，不與美軍的武力行使一體化，因此並未違反憲法所禁止的「集體自衛權」⁸⁹。

然而，後方地域支援包含武器、彈藥及武裝美軍之運輸，這些都是與戰鬥行為密不可分的協助行動。「因為是在後方地域實施活動，不算是與武力行使一體化的協助，所以沒有憲法上的問題」，政府這樣的解釋是否具有充分的說服力受到質疑⁹⁰。此外，武力行使是否一體化是來自對方的判斷，若對方認定美軍及自衛隊是一體行動則有受到攻擊的可能。政府所言後方地域與其他的地域，敵方可能會做出是相同的判斷。面對這樣的問題，政府以後方地域的絕對「安全」為前提，周邊事態法第6條第4項中規定，在安全無法被確保的情況下將中斷後方支援活動。

慶應大學草野厚教授指出，只是若真的遵照這樣的規定中斷後方支援活動，在追求與憲法第9條整合性的同時，卻產生棄美軍而離去的問題⁹¹。此外雖保有集體自衛權，其行使卻超出憲法第9條必要最小限度防衛之範圍，只要是在憲法所不允許的解釋架構下，無論是什麼支援都並非具有實效性的觀點，與政府解釋的整合性不得被指摘為「同盟國在受苦的時候，只有我國以不遭遇到危險情境為優

⁸⁴ 草野厚，《何謂美日安保—從其成立到(美日防衛合作)指南法》，p.192。

⁸⁵ 朝日新聞，1999年5月25日。

⁸⁶ 伊奈久喜，「後(美日防衛合作)指南法—未來日本將面臨的9大課題」，外交論壇1999年特別篇，都市出版，p.82。

⁸⁷ 「日本國民忠誠地追求以正義及秩序為基礎的國際和平，永久放棄國權發動之戰爭、利用武力之威嚇或武力使用做為解決國際紛爭的手段。為達前項之目的，將不保持陸海空軍及其他戰力。不承認國家之交戰權。」<http://www.sangiin.go.jp/japanese/frame/guide4.htm>

⁸⁸ 草野厚，《何謂美日安保—從其成立到(美日防衛合作)指南法》，p.144。

⁸⁹ 朝日新聞，1999年4月27日。

⁹⁰ 共同通信，1999年9月2日。

⁹¹ 草野厚，《何謂美日安保—從其成立到(美日防衛合作)指南法》，p.145

先考慮的同盟關係，產生其機能性能到達何種程度的疑問」⁹²。

(4) 船舶檢查活動之除外

周邊事態發生的情況，在後方支援或搜索救助等活動實施前，可能成為必要的活動是可疑船隻的檢查活動，這是為了維持國際和平及安定目的以確保競技制裁實效性的活動，在安保指南及安保指南關連法政府原案中，也有納入有關船舶活動的條文。1993年3月在能登半島海岸發生可疑船隻事件，對日本而言是相當緊迫的案件。但是把聯合國安理會決議應不應該視為船舶檢查活動的要件⁹³以及檢查活動之武力使用現狀(是否進行實彈的警告射擊)⁹⁴這兩點，在野黨間的意見調整妥協無法達成，因此最後的協議是在1999年5月的周邊事態法中排除，今後將別的途徑完成立法化。

在實際執行的意見則有「只有日本『因無法進行警告射擊而逃過』這樣的藉口能在國際社會中通用嗎」⁹⁵(海上自衛隊幹部)，自衛隊船艦在進行船舶檢查時若受到對方的攻擊，「若無法進行保衛自衛隊船艦的反擊，則將攸關自衛隊隊員的生命」(防衛廳關係者)⁹⁶。

最後在周邊事態法成立翌年2000年11月30日，「周邊事態時關於實施船舶檢查活動之法律」(船舶檢查活動法)成立。其主要內容如下：

- 船舶檢查活動是當周邊事態實施經濟制裁時，基於聯合國安理會的決議且得到船旗國之同意，對軍艦以外的船舶進行運輸物及目的地之檢查和確認，必要時可適當申請其航路及目的地變更之活動。
- 防衛廳長官根據規定實施區域及部隊規模等的基本計畫訂定實施要項，獲得首相的承認，向自衛隊部隊發佈實施命令。
- 自衛官在生命及身體防護等不可抗拒的理由情況下，可在合理範圍內使用武器。⁹⁷

前年5月成為焦點的檢查活動實施要件，增加聯合國安理會決議之外的「船旗國(船舶所屬國)之同意」使其更容易實施，關於檢查時的武器使用則是「自己或

⁹² 產經新聞，1999年5月8日。

⁹³ 聯合政權中，自由黨主張「若日美安保制度的時效性提高，則聯合國決議並非必要」，公明黨主張聯合國安理會的決議為檢查的實施要件。但是，聯合國安理會中常任理事國使用否決權的情況，將變得無法實施。

⁹⁴ 聯合政權中，自由黨主張若聯合國決議為船舶檢查活動之要件，則也可以實施屬於聯合國和平活動之一環，國際法上所認同的警告射擊。相反地，公民黨的立場為依照政府原案，將不得實施的所有的警各射擊。兩者的見解有相當大的差距隔閡。

⁹⁵ 讀賣新聞，1999年3月5日。

⁹⁶ 讀賣新聞，1999年4月11日。

⁹⁷ 共同通信，2000年11月30日。

與自己共同負責職務共事者的生命及身體防護，在被認同為不可抗拒理由的情況下可以使用」，但未承認警告射擊⁹⁸。但是針對這樣的規定，在如何取得「船旗國同意」的運用層面上仍留下曖昧不清的疑慮⁹⁹，關於武器使用，政府在維持海上治安等必要行使武力的情況，可以進行警告的射擊及爆彈投下，「海上警備行動¹⁰⁰」的同時實施被認定為「不排除其可能性」¹⁰¹，因此暗示著武器使用的範圍將無界限擴大之可能性。

(5) 地方自治體及民間的協助請求（第9條）

新安保指南法中規定「在進行後方地域支援時，應適切活用日本中央政府及地方公共團體所擁有的權限及能力，以及民間所擁有的能力」¹⁰²，此外，周邊事態法第9條第1項中訂定，國家對地方自治體的長處要求行使該權限。政府所提出具體的協助事例為：(1) 向自治體手長要求的項目為，自治體所管理的港灣或機場設施之使用；(2) 向自治體提出請求的例子為，人員物資運輸的協助、給水及接受公立醫院的病患；(3) 民間企業的例子為，關於人員物資運輸及廢棄物處理的業者協助，接受公立醫院的病患，從企業獲得的物品設施的貸與¹⁰³。

民間協助的情況，對於政府的請求並無回應的義務。自治體若無正當理由，雖說即使拒絕協助不會直接違法，但政府方面有「協助是理所當然的常識」（野呂田芳成防衛聽長官）之聲音。對於壓迫性補助金等政治壓力的恐懼，因此也有不得不對請求回應的意見¹⁰⁴。此外，政府答辯書中，關於對國家請求之拒絕是否為「正當理由」，議會的決議及住民請求等「一般而言，關於這種行政上個別權限的行使，在法律上並不產生影響」，因此其見解為這並不構成請求拒絕之「正當理由」¹⁰⁵。

(四) 安保指南關連法成立之國內政治背景

安保指南關連三法成立之前，國會審議只經過不超過2個多月的速度進行審議。這除了國際情勢的變化以外，日本國內政治情勢的變化也是要因之一。首先，波

⁹⁸ 每日新聞，2000年12月1日。

⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ 自衛隊法82條規定的自衛隊海上行動之一。為保護海上生命、財產及維持治安等特別必要之事態，防衛聽長官在獲得首相之承認，可以命令自衛隊採取必要的行動。第一義為海上的治安維持為海上保安廳之任務，以發動海保單獨無法處理的事態。1999年3月在能登半島發生的北朝鮮可疑船事件。只是，因為被視為警察活動的一種，根據自衛隊法第93條的規定，武器的使用被定為對人施加危害行為嚴格限定警察官職務執行法第七條的準則。

¹⁰¹ 共同通信，2000年11月30日。

¹⁰² 「美日防衛協力指南（?????）」，外交 forum 1999年特別篇，p.135。

¹⁰³ 共同通信，1999年2月3日。

¹⁰⁴ 朝日新聞，1999年4月27日。

¹⁰⁵ 朝日新聞，1999年8月25日。

斯灣戰爭時國際社會的評價對於日本國內造成的挫折開始，在野黨漸漸對自衛隊的活動擴大產生認同允許的傾向為第一點。雖然細川首相時代以聯合國為首的多國間安全保障被提出，但以社會黨及自民黨聯合政權為出發點，1994年社會黨的村山內閣承認美日安保的重要性及自衛隊的合憲性。1992年PKO協力法審議時，社會黨採取拖延戰術，對於糾結的審議產生極大的轉換。一向對於站在前頭強硬反對自衛隊海外活動擴大的社會黨，是其路線轉換的一個轉機。

但是，提出安保指南關連法案的橋本政權，由於其政權內社會黨勢力的法案採取慎重的態度，法案變成為由政府、自民黨提出。當然，也有亞洲經濟為積極金融不景氣的影響，結果法案決定被延議。1999年的審議，由於聯合政權加入了對自衛隊海外活動擴大採取積極態度的自由黨，在自民、自由、公明的自由供政權的主導下，在實質審議不超過2個多月的審議速度中實現了法案的通過。如此的聯合政權的架構改變是第二點。

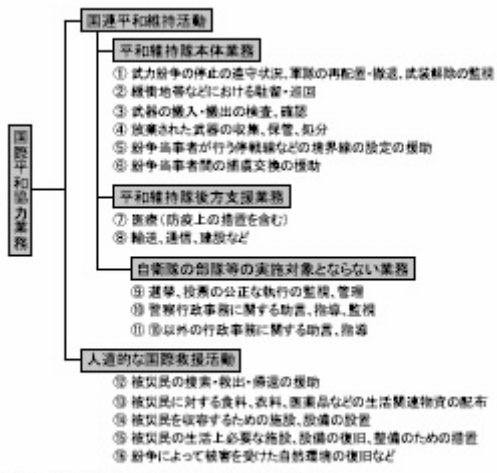
但是另一方面，執政黨中自由黨、公明黨間的安保觀有很大的隔閡。自由黨主張應該參與聯合國決議進行的所有活動，類似波斯灣戰爭中多國籍軍隊的組織，自衛隊應該進行物資運輸等後方支援。關於船舶檢查活動，應區別基於聯合國決議及美日協助的周邊事態對應，聯合國決議的情況應承認警告射擊。關於PKF之解除凍結，也要求吻合國際水準的擴大武器使用的範圍。針對這些主張，公明黨對於自衛隊海外的活動範圍之擴大及武器使用的基準緩和相當慎重；船舶檢查方面則是活動對象僅限於周邊事態，聯合國的決議為必要，且表明反對警告射擊。關於PKF問題則是「武器使用僅限於要員生命等防護必要的最小限度」，堅持PKO參加五原則¹⁰⁶。結果，以自民黨為主調整自由、公明黨主張做出妥協案，努力地使法案通過，因此產生在國會審議中，關於武力行使及憲法整合性或日本安全保障政策的基礎等問題，並沒有足夠議論之批評¹⁰⁷。這是執政黨的自民、自由、公明三黨，為了維持政權(自民黨)或是下期總選舉中意席確保的合縱連橫(自由黨、公明黨)的最大目標，僅停留在提出不破壞這樣範圍的異論¹⁰⁸。

¹⁰⁶ 讀賣新聞，2000年1月24日。

¹⁰⁷ 朝日新聞，1999年5月22日。

¹⁰⁸ ?? 善男，《21世紀日本の安全保障》，明石書店，2000年，p.29。

【参考3】国際平和協力業務のうち自衛隊の部隊等が行う業務



(注) 1 上記に類する業務が政府により追加されることもあり得る。
 2 平和維持隊後方支援業務として⑦～⑩の業務を、また、人道的な国際救援活動として⑫及び⑬の業務を行うこともあり得る。

政府廣報「時間的變化」2000年11月號 p.79
http://www.kantei.go.jp/jp/tokino-ugoki/2000/11/pdf/11_77.pdf

結論

冷戰結束代表著整體國際與東亞區域安全環境的改變，1990年代從波斯灣戰爭揭開序幕，到2001年的九一一恐怖攻擊事件，作為世界第二大經濟體的日本，面臨國內政治、國內法律、區域環境與國際議題的挑戰，日本希望更積極參與國際安全事務的態度與政策也愈來愈明顯。日本從波斯灣戰爭經驗中生聚教訓，日後陸續通過數個提升日本自衛隊整備的計畫，並且制訂參與聯合國維和行動的法案，到了1997年重新簽訂美日安保新指南後，有陸續制訂相關關連法案，提升將來自衛隊在協助美軍作戰維護區域和平的角色與功能。

本文探討架構首先從1980年代的日本防衛政策切入，分析冷戰結束前日本安全與防衛政策的內容與重點。其次，冷戰結束與波斯灣戰爭帶來的變化是日本面對新國際安全環境的挑戰開始，重點放在日本希望PKO法案審議過程與內容。第三、冷戰後的自衛隊的戰備發展經過數個過程，特別是防衛計劃的變遷本文也提出許多觀察。第四、日本國內政治經濟之變動對日本安全保障政策帶來的影響變化當然是深入分析日本安全政策與自衛隊發展的關鍵。最後，美日安保新指南與「安保指南關連法」的成立是1990年代後期日本提升自衛隊整備與任務的主要作為。