

解析日本集體自衛權解禁與對台灣的啟示

●李明峻／新台灣國策智庫研發長

1945年制定的《聯合國憲章》嚴格反對戰爭，國際社會進入戰爭違法化的新階段，過去的戰爭法也由武裝衝突法和國際人道法所取代。在此情況下，除依《聯合國憲章》規定組成的聯合國軍之外，一國能夠從事的戰爭只有自衛戰爭，而這又分為個別自衛戰爭與集體自衛戰爭。因此，《聯合國憲章》第51條明文規定，主權國家擁有單獨或集體自衛的固有權利。

其中，集體自衛權是一種國防概念，指一個聯盟在其中一個成員遭受攻擊時，其他所有成員可進行相互武裝援助，是一國海外出兵或介入他國戰爭的權利，一般視為是一種進攻作戰的潛在概念。亦即，當與本國關係密切的國家遭受他國武力攻擊時，一國無論自身是否受到攻擊，都有以武力進行主動干預和加以阻止的權利。這一條款成為日後美國和蘇聯分別組建北大西洋公約組織和華沙條約組織的法律基礎。

然而，雖說《聯合國憲章》有明文規定，所有聯合國會員國都應遵此而行使集體自衛權，但某些國家會基於該國的特殊政策，而以國內法對「集體自衛權」抱持高度保留的態度，如採取永久中立政策的瑞士即是。另外，日本過去亦因過去第二次世界大戰的慘痛教訓，而於憲法第9條規定：「……永遠放棄以國權發動的戰爭、武力威脅或武力行使作為解決國際爭端的手段。……不保持陸海空軍及其他戰爭力量，不承認國家的交戰權。」因而透過內閣法制局的解釋，表示日本身為聯合國會員國，原本就擁有集體自衛權，但因為日本國和平憲法的特殊要求，使得日本沒有行使集體自衛權的能力。這是冷戰時期日本根據國內外形勢做出的重大政策選擇，也是半個多世紀以來構成其「專守防衛」基本國策的具體要素。

冷戰結束後，在日美同盟關係中，「集體自衛權」這個概念不斷在日本國內被提出，尤其是九一一恐怖攻擊事件發生後，美國屢次要求日本更積極對國際社會的安全保障積極貢獻。關於此點，日本也普遍認為除擴大美日安保體制之外，其國內步驟是先將防衛廳升格為防衛省，接著是設立「國家安全會議」（NSC）、宣布解禁集體自衛權，再來是修改《自衛隊法》和《聯合國維和行動協力法》等十餘項法案，最後則是修改憲

法第9條，達到成為「普通國家（正常國家）」的目標。

2006年11月30日，安倍晉三在第一任首相任內先將防衛廳升格為防衛省，成為中央一級單位。根據日本法律，防衛廳長官之名在升格為省後，即更名為防衛大臣。隨著《防衛廳設置法》的修改，防衛廳在2007年1月9日升格為防衛省。防衛廳升格為防衛省後，日本首相仍為自衛隊的最高指揮官，但防衛大臣將從此負責日本全國的國防事務，未來不需要再經過內閣，即可自行向國會兩院提出與國防相關的法案及預算案。另外，原本定義為「附屬任務」的國際緊急救援協助事務、聯合國維和事務以及根據《周邊事態法》的後方支援等事宜，亦將視為「正常任務」，不用再以個案的方式經國會兩院審議通過。

在國際情勢演變下，甚至在民主黨執政時期的2012年1月，日本政府邀請相關專家成立「安全保障和防衛力量懇談會」，野田佳彥首相於同年10月16日公開表示，計畫重新定義「集團自衛權」，有意修改憲法。兩個月後，日本政黨輪替自民黨上台，安倍於2013年2月恢復「安保法制懇談會」，同時成立「關於設立國家安全保障會議的專家會議」，同年6月向國會提交設立「國家安全會議」（NSC）法案，並經國會審議通過，接著於9月設立「關於安全保障與防衛力懇談會」，準備制定「國家安全保障戰略」（NSS）和《新防衛大綱》。2014年1月7日，安倍政府宣布正式啟動國家安全保障局，逐步為宣布解禁集體自衛權鋪路。

關於日本宣布解禁行使集體自衛權，美國扮演相當重要的推手角色。2013年6月24日，美國前副國務卿阿米塔奇等在東京召開記者會，雖說允許行使集體自衛權一事應由日本決定，但表示「禁止（行使）會成為妨害同盟關係的要因」，對安倍首相表達應該允許行使。2014年1月，美國助理國務卿坎貝爾（Kurt M. Campbell）訪問日本與外務事務次官河相周夫磋商時強調，「日本可以致力於解禁集體自衛權，但不能利用高峰會談進行宣傳」。

同年4月5日，美國國防部長哈格爾（Charles Timothy “Chuck” Hagel）訪日並與安倍舉行會談，雖然還是一再強調這是「日本自己決定的事情」，但首次進一步表態，對日本解禁集體自衛權表示「歡迎」。2014年4月23日，美國總統歐巴馬抵達日本，展開其亞洲四國之行的首站行程。歐巴馬不但明確指出釣魚島適用美日安保條約，同時表示，支持安倍政權解禁集體自衛權。這也是美國在任總統首次表明支持日本行使集體自衛權。

在此情況下，安倍於2013年8月8日解除抵制解禁集體自衛權的日本內閣法制局局長山本庸幸的職務，安排原任日本駐美大使小松一郎空降出任內閣法制局局長，並納入國家安全保障局事務局長谷內正太郎，以及深受安倍和內閣官房長官菅義偉信賴的兼原信克、高見澤將林兩位擔任內閣官房副長官助理，負責為修改憲法解釋而構建理論，可以說完全是安倍首相的直屬部隊。

於是，日本安倍政府先於2014年6月徵得執政聯盟各黨的同意，於2014年7月1日召開臨時內閣會議，並作出變更憲法解釋、允許行使集體自衛權的內閣決議，並於翌（2）日召開記者會正式宣布解禁集體自衛權。由於這是日本自二次大戰後實施和平憲法以來一個劃時代的重大決定，這種象徵性的預留權力給予日本更多外交籌碼，而此舉勢必影響到整個亞洲的國際情勢。

由於日本國內憂慮日本捲入戰爭者仍佔多數（《每日新聞》的民調顯示高達71%），因此日本宣布僅是「部分地」擁有集體自衛權。安倍晉三首相在眾議院預算委員會上強調，「日本的集體自衛權不同於其他國家，是基於攻擊國目的等五個條件來判斷」，新任內閣法制局長橫畠裕介當日也在國會具體說明五個判斷行使集體自衛權的條件，是基於「攻擊國目的與能力、發生戰爭事態的場所、規模與態勢以及推移情況、令日本捲入戰火的蓋然性、國民面臨犧牲的深刻與重大性」作出綜合判斷。

同時，當天通過的內閣決議案特別提出「武力行使三條件」。只有在同時滿足下述三個條件的情況下，日本才能行使武力作為「自衛」手段。亦即，一、日本遭到武力攻擊，或與日本關係密切國家遭到武力攻擊，威脅到日本的存亡，從根本上對日本國民生命構成明確危險；二、沒有其他適當手段可以排除上述攻擊；三、武力行使限於「必要最小限度」。同時，決議案還將允許自衛隊在「非戰鬥現場」對其他國家軍事行動進行後方支援，並要求簡化出動自衛隊的程序。決議案規定，在出動自衛隊前會事先徵求國會同意。

重要的是，決議案的通過並不意味著日本自衛隊可以馬上行使集體自衛權，日本政府還需對《自衛隊法》、《周邊事態法》、《聯合國維和行動協力法》等相關法律進行修改。日本武裝部隊長期受到戰後和平憲法約束，現在將與其他先進國家的軍隊更密切合作，但日本雖然放寬對參與聯合國主導維和行動以及非全面性戰爭的「灰色地帶」事件的限制，卻也表示將避免投入如美國入侵伊拉克等多國行動。目前日本已在日本國家安全保障會議的事務局－國家安全保障局成立由三十人組成的工作小組，負責對實施集體自衛權所需要修改的十餘項法案提出修改案，相關法律將在今（2014）年10月舉行的臨時國會進行審議。此外，日本政府為此還需與美方展開溝通，進一步修改《防衛計畫大綱》和《日美防衛合作指針》等。

此外，由於這是日本自六十年前成立戰後武裝部隊以來，國防政策上最重大的改變，可以援助遭攻擊友邦的「集體自衛權」解禁，將大幅擴大日本的軍事選項。在相關修法於今年稍後完備之後，日本將可依五項要件動用軍事力量。（一）協防美國軍艦：日本在直接遭到攻擊、戰事迫近前，美國軍艦在日本海域附近遭到第三國襲擊時，日本可動用軍力保護美國艦艇；（二）登船檢查：若船隻被懷疑準備攜帶武器前往第三國攻擊美國艦艇，還有戰事似乎很可能波及日本之際，日本可在本國附近的公海，得強迫船艦停下並登船檢查；（三）擊落朝美國發射的飛彈：偵測到彈道飛彈朝美國夏威夷、關

島或美國本土發射，或飛越日本上空時，日本得應美方要求加以攔截；（四）保衛開赴海外的維和部隊：聯合國維和任務援助的平民遭到攻擊時，日本可予以救援，如有必要，可動用武器保護；（五）海外掃雷：將允許日本自衛隊參與聯合國領導的多國掃雷行動，確保作為日本重要生命線的海上通道安全。

對於日本解禁集體自衛權，美國表示歡迎日本解禁，強調美日同盟關係將會有更多合作，東南亞國家大致也持正面看法。由於這是《聯合國憲章》規定的權利，因此沒有國家能夠表示反對，只能表示自己國家的態度與立場。如南韓即有所保留地表示，強調未經南韓要求或同意，日本不可動用集體自衛權影響朝鮮半島安全，也就是說如果用在別的地區南韓沒有意見。中國外交部發言人洪磊敦促日本，切實尊重亞洲鄰國的正當安全關切，且不得損害中國主權與安全利益，以及地區和平穩定。台灣外交部則語帶保留地表示將密切關注後續情勢，期盼日本響應「東海和平倡議」精神，與周邊國家發展友好關係。

在中日兩國關係持續交惡的僵局下，日美關係逐漸緊密，引發中國對掌握亞洲情勢的不安定感，因此中國對於此次日本安倍首相解禁集體自衛權，認為將會威脅中國目前在亞洲的地位，並影響亞洲整體區域和平的穩定狀態，但中國這樣的想法反而是造成亞洲情勢不穩定的主要原因。

安倍政府解禁集體自衛權的決定值得支持，我們期許日本未來在亞洲能夠扮演區域穩定者、和平維護者及民主鞏固者的角色，同時也希望未來台灣與日本是和平與民主價值的夥伴關係，共同維護亞洲區域的和平及民主，並堅持對其他國家不得使用非和平外交策略的信念。若台日關係能與進一步確立，亞洲整體情勢才能穩定。日美同盟是為了維護亞洲安全保障的公共財，台日關係是日美同盟關係的再延伸。因此，安倍政府宣布解禁集體自衛權是日本對整個亞洲和平的貢獻，日後對台灣及台海安全保障也會產生正面的效果。

總之，日本由原先專守防衛的角色轉變為可協同進攻作戰的概念，如此勢必對整個亞洲情勢產生重大的影響，台灣在亞洲的地位就更顯重要。從前述的外交角力中，台灣應該站在台灣人民的角度，更加清楚自己的戰略目標及地位，也應該擬訂更清楚的經濟戰略，提出屬於台灣的看法與立場，才有可能達到真正的和平、安全。日本安倍首相解禁集體自衛權，整個亞洲情勢產生這麼大的變化，但馬政府一味採取傾中政策，對於台灣將面臨的嚴峻情況完全無感，這樣對國家是相當不負責任的。若政府對此不能提出具體的外交政策，台灣未來將更加岌岌可危。◆