

後安倍時期日本安保體制再建構之前景

以新安保法為中心

Reconstruction of the Security System in the Post-Abe Period: Focus on the Legislation for Peace and Security

徐淞馨

淡江大學日本政經研究所

壹、前言

2020年9月16日菅內閣正式成立後，在記者會上表示繼承安倍路線，同時在外交層面上，將以日美同盟作為外交安保政策的主軸，並戰略性的推動「自由開放的印太」，且與中國、俄羅斯等亞洲周邊各國建構穩定的關係，邁向戰後外交總決算等，旨在強調標榜安倍外交路線的繼任者。菅義偉在安倍第二度執政7年8個月期間擔任官房長官，換言之安倍努力推行「俯瞰地球儀」外交，提升日本在國際社會地位同時，菅義偉掌管內閣官房長官這個參贊樞機的重要位子，對於安倍外交戰略的核心概念與推動方針，可說是了然於胸。若從延續安倍外交路線的最佳人選的角度來觀察，如何解讀新政府的外交和安全保障的政策動態，將是本文討論的重點。

既然，菅義偉承繼安倍前首相的外交遺產，則有必要重新檢視安倍的對外政策路線，特別是《新安保法》的出台。安倍第二度取

得政權後，2013年12月17日發表「國家安全保障戰略」構想。在揭櫫戰後和平的理念下表示：「堅持繼續和平國家道路，同時作為國際社會主要國家，從積極和平主義立場，基於國際協調主義，實現我國安全及亞太地區和平與安定，積極貢獻於國際社會和平與安定並確保繁榮」，安倍同時表明：「戰後一貫堅守和平國家之路。徹底的專守防衛，不再成為威脅他國的軍事大國，堅持遵守非核三原則的基本方針」。¹這份構想經過內閣會議決定之後，自此成為安倍政府遵循「和平國家」理念的重要文書。

換言之，日本若要遵循和平國家理念，徹底執行憲法第9條規範及專守防衛就成為必不可欠的信念。2015年8月，安倍更以戰後七十週年總理大臣談話，強調其和平國家的理念，在談話當中特別提及：「……我國無論處在甚麼樣的紛爭，尊重法制的規範，不使用武力，應該以和平的、外交的方式來解決，今後亦將呼籲各國共同堅守這個原則。身為唯一戰爭中遭受原子彈攻擊的國家，將在國際社會上，善盡以不擴散核武及徹底的禁絕作為目標的這個責任...，我國將堅持自由、人權、民主、法治的基本價值觀，與世界各國共同攜手維護這個價值觀，並高舉『積極和平主義』大旗，貢獻世界和平與繁榮」。²2015年9月參議院通過的《新安保法》，事實上大幅承接內閣法制局所做成的政府見解的內容，特別是承認有關集體自衛權的行使，即使行使範圍被限定在「必要最小限度」；同時，關於國際和平合作的活動和後方支援的活動這兩個部分大幅擴充亦深受關注，顯然這兩部份也是新安保法重要的核心架構之一。

¹ 關於〈國家安全保障戰略〉全文，請參閱日本外務省網頁：
http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page1w_000095.html

² 關於〈戰後七十年安倍首相談話〉全文，請參閱日本產經新聞：
<http://www.sankei.com/politics/news/150814/plt1508140016-n1.html>

然而，這是否意謂安倍已然改變日本自二戰以來堅持多年的和平主義路線？關於新安保法的內容應如何正確解讀安倍的真意？等課題，本文將首先針對《新安保法》的內容，進行深入的分析與討論。

貳、《新安保法》之內容檢析

《新安保法》（《安全保障関連法案》，英文 *A Package of National Security Bills*）是由修正原有 10 條法規和加入 1 條新立法構成（如表一）。被修正 10 條法規內容為：《自衛隊法》、《PKO 合作法》、《周邊事態安全確保法》更名為《重要影響事態安全確保法》、《檢查船舶活動法》、《事態應對法》更名為《武力攻擊事態法》、《美軍行動相關措施法》更名為《美軍等行動相關措施法》、《特定公共設施利用法》、《海上運送規定法》、《俘虜處理法》、《國家安全保障會議設置法》等，統稱為《和平安全法制整備法》（日文《平和安全法制整備法案》，英文為 *Bill for the Development of Legislation for Peace and Security*），也是這部新安保法重要構成部分，簡言之，《和平安全法制整備法》為日本行使集體自衛權、擴大自然自衛隊海外軍事行動和任務提供了行動準則及法源依據。另外在新立法部分，被稱為《國際和平支援法》（日文《国際平和支援法案》，英文為 *International Peace Support Bill*），讓日本在國際和平共同對應之際，可為他國軍隊提供協力活動等後勤支援。日本自衛隊也因這次修法之後，可以和他國軍隊進行合作支援等活動，而擴大了其活動範圍。

大體來說，新修訂的安保法導入「生存危機事態」和「重要影響事態」兩個重要觀念，這兩個觀念也與憲法解釋的變更有相當程度的關係。

表 1：《新安保法》架構

項目	修改前分類	修改後名稱
一、和平安全 法制整備法	(1)、自衛隊法	1 自衛隊法
	(2)、有事法制關係	2 武力攻擊事態等及生存危機事態之際， 確保日本和平與獨立及國家和國民安全 相關法律
		3 武力攻擊事態等及生存危機事態之際，伴同 美國等軍隊行動實施 措施相關法律
		4 武力攻擊事態等之際，特定 公共設施 等利用相關法律
		5 武力攻擊事態及生存危機事態之際，外國軍用品等 海上運輸 管制相關法律
		6 武力攻擊事態及生存危機事態之際， 俘虜 等處理相關法律
	(3)周邊事態法關係	7 重要影響事態之際，日本 和平及安全措施確保 相關法律
		8 重要影響事態之際，實施 船舶檢查活動 相關法律
	(4) 聯合國維持和平活動等協力相關法律	9 聯合國維持和平活動等協力 相關法律
	(5) 國家安全保障會議設置法	10 國家安全保障會議設置法
二、國際和平 支援法案		

資料來源：筆者依照 2016 年(平成 28 年版)《防衛白皮書》簡要整理，請參閱：
<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2016/html/n2321000.html>

一、行使集體自衛權

在舊安保法制《自衛隊法》規定中，若日本直接遭受攻擊的「武力攻擊事態」時，可行使個別自衛權（Right of individual self-defense）權力。然而，新修訂的安保法制不僅從外部發生武力攻擊日本的事態，且針對《自衛隊法》追加第二項關於同盟國遭受「武力攻擊事態」時，「對與我國有緊密關係的他國發生武力攻擊時，因而威脅我國生存危機，甚至嚴重威脅國民的生命、自由及追求幸福的權利等明確危險的事態」，首相得依新法命令自衛隊進行「防衛出動」，³亦即可以出兵行使集體自衛權（Right of collective self-defense）協助防衛同盟國，⁴顯然這已擴大自衛隊的行動範圍，新修訂的安保法承認日本行使武力，自衛隊也將基於《新安保法》賦予法源依據，得以進行「集體自衛權」。行使「集體自衛權」勢必以「防衛出動」名義出兵，簡言之即是「行使武力」之意，因此，未免在憲法解釋層次上含糊不清，甚至出現有「違憲」之虞的窘境，是以安倍早在 2014 年 7 月利用閣議決定將行使集體自衛權一事，置於「憲法第 9 條之下被容許的自衛措施」的位置，特別在「防衛出動」的武力行使上必須滿足 3 個條件：（1）對與我國有緊密關係的他國發生武力攻擊

³ 根據 2017（平成 29）年 6 月公布〈平成 29 年法律第 42 號〉，《自衛隊法》第 76 條規定，內閣總理大臣得依以下事態且有防衛日本必要的狀況下，命令出動自衛隊：（1）從外部發生武力攻擊日本的事態，或認為該事態迫切危害我國，（2）對與我國有緊密關係的他國發生武力攻擊時，因而威脅我國的生存危機，甚至嚴重威脅國民的生命、自由及追求幸福的權利等明確危險的事態。詳細請參閱日本防衛省官網 <http://www.mod.go.jp/j/presiding/law/index.html>，法令データ提供システム（電子政府の総合窓口），《自衛隊法》（昭和二十九年法律第百六十五号，最終更新：平成二十九年六月二日公布，平成二十九年法律第四十二号改正），laws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=329AC000000165&openerCode=1

⁴ 詳細請參照《聯合國憲章》第 51 條規定，http://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/

時，(2) 因而威脅我國生存危機，甚至嚴重威脅國民的生命、自由及追求幸福的權利等明確危險的事態，(3) 必要最小限度規模；一般簡稱為「新三要件」。

二、生存危機事態

關於《事態對應法》，從原來只有「武力攻擊事態等」概念，在法條內容上新增加一項「生存危機事態」文字，並將原有《事態對應法》名稱修正為《武力攻擊事態等及生存危機事態之下確保我國和平與獨立及國家和國民安全相關法律》。因此，若發生「生存危機事態」的場合，日本即可根據該項法律進行「防衛出動」行使武力，而與此相關連的集體自衛權的限定行使的部分，以往是不被憲法所承認的領域，也隨新安保法的通過生效亦隨之正式解禁。

三、重要影響事態

這部《新安保法》另一個概念是「重要影響事態」，其核心內涵主要是「預防性措施」，亦即預測可能危及日本的和平及安全而致發生重要影響的事態，則必須採取預防性的措施，變更以往「周邊有事」的概念，而將其擴大為地理性的概念，該法律條文修正為「重要影響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」，其重要目的是，據此即可給予美軍等與日本關係密切的同盟之國各種後方支援。

四、擴充國際和平協力範疇

這部《新安保法》同時擴充「國際和平協力活動」的範圍，此舉事實上也擴大了自衛隊的活動領域，有關以往不可能在憲法解釋

層次上的「確保安全業務」和「馳援護衛」的事項，也出現了有討論的空間。過去，自衛隊無法自己進行「確保安全」的業務，但是在伊拉克戰爭時期，陸上自衛隊就負擔了荷蘭及澳洲軍隊後方支援及維持治安的任務，以確保其安全。日本在 1990 年代之後，雖然被允許派遣自衛隊參加聯合國維持和平行動（PKO），但多半擔任後方支援工作，但在《新安保法》生效實施之後，今後除了參加聯合國維和活動之外，也能夠參加其他地區非聯合國為主的維和活動，例如北約或歐盟等。另一重要變化是擴充後方支援的活動。過去日本提供的後方支援活動多所限制，因此進行有效合作並不容易，且因被禁止行使武力，無法對第一線戰鬥其他盟軍進行支援，未來在新安保法導入「重要影響事態」和「國際和平共同應對事態」2 個新概念後，讓日本對於後方支援活動的範圍更加擴大。

然而，並非所有場合自衛隊都可支援他國軍隊。「國際和平共同應對事態」適用於具備以下 3 個要件：（1）威脅國際社會的和平與安全，（2）為消除該威脅，國際社會遵從《聯合國憲章》目的，共同進行應對事態的發展，（3）日本作為國際社會的一員，有必要更積極參與國際社會活動，只要滿足這 3 項條件，都可對參與國際社會活動的外國軍隊實施支援行動。進言之，伴隨上述法案的通過實施，即使並非「處在戰鬥現場」，日本也可以對他國軍隊進行協力支援活動，⁵然而對戰鬥區域進行後方支援而被捲入戰爭的可能性大

⁵ 例如 2017 年 5 月 1 日根據《新安保法》，防衛省開始正式實施護衛美軍的「防護美艦」措施。此次措施是以北韓情勢緊迫為背景，呼籲強固日美同盟，進而強化與美國之間的合作。在護衛期間一邊共同訓練，一邊持續防衛，同時進行後方協力支援活動，若有突發武力衝突或妨害行為發生，在正當防衛或緊急避難之際，在必要最小限度的範圍內，承認可行使武器。請參閱：〈米海軍補給艦と合流 米艦防護を初実施〉，《每日新聞》，2017 年 5 月 1 日，<https://mainichi.jp/articles/20170502/k00/00m/040/013000c?fm=mm>

增，因此有必要彈性柔軟的對應安全保障環境的變化。

參、生存危機事態和集體自衛權的行使

如同前述，包含「新三要件」，安倍內閣基於以往政府見解的基本論述，在日本國憲法上以自我防衛為名的安全保障措施被視為允許，而關於武力的行使，在國際法上雖有其根據，但是在日本國憲法上以「自衛措施」為名，卻是徹底的被允許。

這部《新安保法》為能在法制上實施，乃修正《自衛隊法》、《武力攻擊事態應對法》和其他相關有事法制。其主要特徵是，集體自衛權的行使同樣是「自我防衛的措施」，這也是以往《自衛隊法》第 76 條「防衛出動」和第 88 條「武力行使」所賦予的位置。而「新三要件」中第一要件是，內閣會議決定《自衛隊法》第 76 條和《事態對應法》第 2 條第 4 號直接放置其原有字句，而《事態對應法》上則將其稱為「生存危機事態」。針對第二要件，面臨生存危機事態之時，安倍政府所制定的對應基本方針中，已無其他適當手段能與之應對，第三要件是，作為基本理念的一環，規定「武力的行使，不得不在合理且必要判斷的限度上」。

最根本的問題，是憲法第 9 條被允許行使的自衛權，為排除日本直接遭受武力攻擊所採取之必要最小限度的武力，甚至依據超越該限制的地區或方法之武力行使轉換所被禁止之事。若「發生對他國武力攻擊」之事態，亦將承認日本可行使武力。如果承認該集體自衛權的行使，在法理上，至今變成沒有被限定在日本國周邊行使武力的地理性限制，同時也變成否定在外國的領域上行使武力的理由。再者，針對是否有「對日本武力攻擊」作為事實且明確之事，另外對他國武力攻擊是否就是「威脅日本的生存」？是否「顛覆國

民的生命、自由及追求幸福的權利」？等這些詞句只不過是評價上的問題，是否客觀有待商榷。

除此之外，關於集體自衛權日本政府的見解，應該要注意，根據聯合國憲章第 51 條，被認為行使國際法上的權利之規定，承認行使聯合國憲章第 51 條有關「個別或集體自衛權的固有權利」。日本政府根據內閣法制局的見解，承認戰後作為聯合國成員一貫保有集體自衛權的會員國權利。

肆、後安倍時期之可能變化

一、日本新內閣之安全及外交政策立場

2020 年 9 月 16 日菅內閣正式成立之後，在記者會上表示繼承安倍路線，同時在外交層面上，將以日美同盟作為外交安保政策的主軸，並戰略性的推動「自由開放的印太」，且與中國、俄羅斯等亞洲周邊各國建構穩定的關係，邁向戰後外交總決算等，旨在強調標榜安倍外交路線的繼任者。

從菅義偉就任日本首相至年底短短三個月餘，如何看出菅首相是否有能力推動建構其對外關係的能力？根據就職演說內容及日本各大媒體的報導與分析，對於日本新內閣之安全與外交政策大致可分 4 個方面來觀察：

(1) 從安倍外交時期以日美同盟作為核心立場，對於歐洲、澳洲、印度等國採取結盟的方式，近年對於中韓兩國則採取若即若離的「類攻勢外交」，這種與遠國結盟，對近國展開攻伐態勢的外交戰略，如同古代戰國時期「遠交近攻」的對外謀略之策。菅義偉是續任安倍最後一年任期的首相，一般認為這一年只是過渡性質，應

該尋求區域穩定，著重權力平衡，以維持日本在國際強權間衡平者的角色。因此不僅與亞洲的中國，對於歐美、俄羅斯等西方大國亦盡可能維持權力平衡的對外戰略布局。菅首相也在 9 月 20 日與美國總統川普進行首腦電話外交，主要再次確認延續安倍日美同盟路線，並談及實現「自由開放印太地區」的構想，同時對於朝鮮半島局勢交換意見。

(2) 從外交與安保的觀點來看，為防止間諜或駭客入侵，不是只針對北韓誘拐日本人質問題，強化防止中國進行滲透、竊取高科技機密和從事間諜行為，而加入由英美加紐澳五國所成立的「五眼聯盟」，成為反中聯盟的第六眼，持續警戒中國崛起後稱霸的戰略意圖。事實上，美澳兩國也因中國對於該國社會各階層進行滲透與間諜行為，而紛紛調整其對中防諜體制政策，主要對抗中共稱霸全球的野心進行反制與圍堵，但並不針對中國人。

(3) 提升防衛經費，強化日本「守中帶攻」的防衛能力。安倍自 2013 年開始日本已連續 8 年調高防衛預算，儘管日本財政深受新冠病毒（COVID-19）疫情嚴重影響，但為應對中國崛起及東亞局勢變化，以及強化日本安保防衛體系，菅內閣在 2021 年度防衛預算編列逾 5.34 兆日圓（約台幣 1.5 兆元），再度創下歷年新高，其編列重點包含在東京朝霞駐屯地成立電子作戰部隊和新一代戰機換裝和研發費用，及停止建設陸基神盾改以海上神盾，優化防衛型導彈設備等，以因應外部對於日本在安全上的威脅。

(4) 改變安倍時期官邸主導外交的模式。特別是針對中國，安倍提拔經濟產業省出身的今井尚哉作為首相秘書官，協助安倍處理改善日中關係等中國問題。菅首相在就任記者會中提及，「外交是綜合戰力」，希望外交事務交還給外務省主導的看法。但是，深受

菅首相信賴的國家安全局（NSS）北村滋局長，在菅首相與 Trump 首腦電話會談之後，立刻訪問美國，與美國國家安全顧問 Rbert O'Brien 進行會談。然而，菅首相的對外關係做法並不明確，只能暫以維持官邸主導、外務省協同的模式作為後續的觀察重點。

二、台日關係展望及可能合作方向

菅首相上台之後，日台關係在安倍對台政策的基礎上，可能的發展方向也引發日台雙方關注。可從兩個方面觀察：

（1）備受關注的是岸信夫擔任新防衛大臣的任命。岸信夫在安倍時期向來被視為日本對台外交的總指揮。日本有名政論雜誌《正論》在 2019 年 12 月號刊出版「台灣危機」特刊，時任外務副大臣的岸信夫撰文表示，期待日美進行安全保障對話，並強調在美中對抗的國際情勢下，日本的態度就變得相當重要。而岸信夫透過《正論》撰文表態，其實呼應蔡英文總統在 2019 年接受《產經新聞》專訪時所提及，台日雙方在提升對話層級、情資交換、因應網軍等安全事務仍有合作空間。對此，岸信夫則主張日台應直接進行安保對話、甚至美國也可加入日台對話，並從民間搭建「第二軌對話」，甚至提議比照美軍進駐美國在台協會的作法，派遣自衛隊員進駐在台北的日本台灣交流協會。

（2）COVID-19 肺炎疫情蔓延全球與美中對立等國際局勢的劇烈震盪，菅首相表明延續日美同盟及擴展「印太構想」的安倍外交安保路線，不僅明示在「周邊有事」之際可能的「防衛」作為，同時暗示蔡英文總統，在「印太構想」的戰略架構下，台灣應更積極承擔東亞地緣政治戰略伙伴的角色，以牽制中國試圖突破第一島鏈與「武統台灣」的軍事威脅。蔡總統在強化日美台關係同時，大力

提倡「新南向政策」致力深化印太區域經貿產業鏈結，並強調與美日印澳具共同普世價值理念相近的國家，共創自由、民主、繁榮的印太區域，推動台灣「新南向政策」融入印太地區的戰略構想，帶領台灣加入國際隊的外交建構。

伍、結語

戰後日本是以「和平國家」誇耀於世，堅持以「和平國家」為名的理念，戰後日本繼承安全保障的基礎，同時世界處在全球化之中，日本與他國協力合作更實質確保國際社會的和平，甚至有效確保日本的安全，是極為重要的安全保障構想。新安保法的出現，造成日本社會因贊成與批判聲浪相持不下，甚至出現護憲派與修憲派的爭持。

然而，這部《新安保法》於 2016 年 3 月 29 日正式生效，這不只在戰後日本被《憲法》第九條所禁錮的集體自衛權形同解禁，甚至基於同盟關係，例如美國等同盟國遭受攻擊時，日本有權派遣自衛隊出兵協防。換言之，新安保法制通過之後，讓安倍獲得了解禁集體自衛權，可以出兵海外護衛同盟國的法源依據及行動準則。

有關新安保法 10 加 1 條的法律修正，因為北韓危機的外部威脅，其內容大致針對如何有效實踐自我防衛的安全保障措施。當然筆者認為，在全球化浪潮的安全保障環境當中，為確保日本更為有效的安全環境，一方面持續戰後所謂的「國際協調主義」，既能符合日本協助國際社會的安全責任，同時衡盱當前國際局勢的變化，制訂一套維護日本國家安全的《新安保法》，將國家安全視野從日本「周邊有事」投射到「印太地區」，又能充滿「現實主義」味道的戰略哲學。

此外值得注意的是，菅義偉新首相的對外關係與安全保障的政策動態發展。在安倍第二度執政期間擔任 7 年 8 個月官房長官，可說是最了解安倍政權在政策制定時的各種「眉角」。換言之，安倍推行「俯瞰地球儀」的外交政策、安保政策及「印太構想」等，努力提升日本在國際社會地位同時，菅義偉掌管內閣官房長官這個參贊樞機的重要位子，對於安倍外交戰略的核心概念與推動方針，可說是了然於胸。是以，菅義偉執掌國政之後，維持一個穩定的菅政權，不僅可以堅固日美同盟，同時牽引日台雙方共同扮演穩定東亞及印太地區的重要力量。

另一方面，日本福島五縣「核食」議題，橫亙台日關係。2018 年台灣更以公投方式反對福島五縣核食禁口，根據現行公投法制規定，兩年內不得採取違反公投結果的措施。然而，兩年期限已在 2020 年 11 月 24 日屆滿，今後如何解禁日本福島五縣受災食品進口台灣等議題，不僅將再次浮上檯面，解決該議題的同時，是否更進一步促進台日關係發展，甚至有助於台灣加入由日本主導的 CPTPP，我們將持續觀察。

