

焦點評析

美國自阿富汗撤軍後日本的因應

Japan's response after the U.S. Withdrawal from Afghanistan

徐泓馨 *Hsu Hong Xin*

淡江大學日本政經研究所助理教授

Graduate Institute of Japanese Political and Economic Studies

Tamkang University

一、前言

美國總統拜登 (Joe Biden) 在 7 月 8 日突然宣布，將結束在阿富汗 20 年的反恐任務，所有美軍將在 8 月底前完成撤離。然而，就在美軍撤離期限之前，阿富汗政府及政府軍幾乎毫無抵抗，讓塔利班政權 (Taliban) 以勢如破竹長驅直入的方式幾乎席捲整個阿富汗，8 月 15 日攻陷首都喀布爾，並於 19 日宣布新國名為「阿富汗伊斯蘭酋長國」(Islamic Emirate of Afghanistan)。

阿富汗情勢危急之際，菅義偉內閣首先要處理的並非國際間如何應對阿富汗塔利班新政權承認問題，及其所衍生出中亞國際局勢的變化，而是在此新變局下，如何協助大使館人員及其家屬撤離阿富汗？同時應如何協助大使館和國際協力機構 (JICA) 所雇用的當地職員、警備員、通譯等等其安全撤離阿富汗暫往海外避難，以避免遭到塔利班政權的傷害？等人權及人道救援上的實質問題。然而，救援問題卻困擾著菅義偉內閣，主要原因即是日本受限於「和平憲法」的束縛，而無法第一時間派遣自衛隊。即便 8 月 27 日日本派遣自衛隊運輸機卻只順利運送日本國籍者一人，然而日本政府表示「這次

行動的最大目的主要是保護海外日本國民為優先」的說法言猶在耳，顯見日本處理此事出現現實和法理間矛盾的窘境。

二、關於日本自衛隊機派遣的問題

8月16日自民黨外交部會和超黨派人權外交議員聯盟都要求菅義偉首相盡快派遣自衛隊機，協助仍留在阿富汗境內的日本大使館員和國際協力機構（JICA）所雇用的當地職員、警備員、通譯等撤離，23日日本政府決定派遣自衛隊機，24日派出先遣隊，26日才到達喀布爾機場，從首都喀布爾陷落到決定派遣已經過8天的時間。

日本政府派遣自衛隊機救援的決策遲緩，是因為日本向來優先活用民航機或是委請外國軍隊協助，盡量避免先考慮派遣自衛隊的長年陋習，因自限拘泥在「憲法九條」專守防衛的法律層面上，妨礙政治主導決策的優先性，導致喪失救援機先的困窘境地。

自衛隊運送在海外的日本人，防衛省接受外務省的請求協助之後，若是「緊急事態」的場合，自衛隊的派遣與否，則委由自衛隊來判斷，儘早命令指示部隊準備出動，並協調在鄰近各國的機場待命。根據自衛隊法的派遣規定，¹ 是以安全運送作為條件，但是此次撤僑屬「緊急事態」有必要派遣自衛隊的情勢下，與現實層面造成矛盾之處；透過航空運輸的方式，比起陸上運輸被捲入軍事衝突的風險雖然減少許多，但若派遣「軍用」直升機實施救援的方式，似乎出現「違憲」之虞。

另一方面，對於到大使館等待撤離的現地職員及其家屬（非日本國籍者），根據自衛隊法第84條之4（在海外日本國民等的運送）規定，亦制定運送外國人的條項，而日本政府對於到大使館避難等待救援的非日本國籍的外國人，則面臨到（1）是否要給予難民認定或轉送到第三國，（2）到喀布爾

¹ 〈国際機関等に派遣される防衛省の職員の処遇等にかんする法律(平成七年法律百二十二号)〉，《日本政府の法令検索》，
<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=407AC0000000122>。

機場移動之際，必須與塔利班新政權交涉，以確保避難人員安全，(3) 自衛隊 C-130 運輸機在鄰近阿富汗周邊國家的機場來回運輸等問題，成為菅義偉內閣難以迴避的重要課題。

然而，自衛隊法第 84 條之 4 雖然提到「緊急事態之際」處理的規定，並且提到「認為能夠安全實施運送時，即能進行海外擁有日本國籍者的運送」，卻很矛盾的同時載明「派遣自衛隊是為救援海外日本國民於危難之際，若沒有安全的話，就無法運送」這一明文規定。這一規定僅就條文內容來看，不僅形同自相矛盾的言質，並可能帶給菅義偉內閣在政治決策上出現延誤救援時機的重大失誤。

而美軍被要求在 8 月 31 日之前撤出喀布爾機場，也正因為美軍開始展開撤退行動的同時，日本自衛隊機才能自喀布爾機場進行來回運送撤離到鄰近各國的機場的行動。美軍撤退之後，則無法自由運用自衛隊機的撤離行動，連帶影響當地職員、翻譯或是留學生的撤離避難。因此，菅義偉內閣必須採取在法律與現實層面上更為周延的撤退行動。

三、日本對於協助撤退的處理方式

(一)人道支援發給簽證

在日本有許多在日阿富汗人呼籲日本政府，能夠讓其在阿富汗境內的家庭安全來到日本依親，即便目前已取得在留資格的阿富汗國籍者提出該呼籲，似乎也難以認定難民的身分。若能以因應「緊急事態」而以人道救援作為緊急措施的方式給予「暫時性」的在留資格，則可緩和在留資格認定證明書的許可要件和大使館配合迅速查證發給簽證的手續。另一方面，若有阿富汗國籍者未來想入境美國，日本政府應該也可考慮藉由在日美軍基地作為中繼地轉介的方式，給予最大限度的人道支援發給簽證。

菅義偉內閣意識到阿富汗的安定對於國際社會與中亞地區的和平與穩定至關重要，因此與世界各國密切合作，各式人道救援的國際機構重要組織與

人員的安全確保，便是一大重要課題。而如何切斷塔利班政權與恐怖組織的關係，避免因恐怖行動造成無辜的人員傷亡，更是包含中亞周邊各國與全球國際社會應對塔利班政權難以迴避的國際議題。

(二)關於「今後撤退避難作戰」問題

為順利將居住在阿富汗的日本國籍者和在日本大使館工作的外國人職員等運送到海外暫時避難，日本內閣針對派遣自衛隊協助「撤退避難作戰」的策略想定，防衛大臣岸信夫在 8 月 27 日內閣會議結束後的記者會上表示：「實際上正考慮到今天為止的恐怖行動」。² 受到喀布爾機場附近的恐怖攻擊事件的影響，日本外務省和防衛省相關的官員在首相官邸與菅義偉首相及其國安幕僚密集討論關於「今後撤退避難作戰」的協議。

關於「今後撤退避難作戰」的具體作為，派遣自衛隊員約 200 人、航空自衛隊 C130 運輸機兩架和 C2 運輸機一架，在巴基斯坦首都伊斯蘭馬巴德國際機場作為撤退避難作戰的前進據點，其中派遣三架運輸機從 8 月 25 日到 27 日三天，在伊斯蘭馬巴德國際機場與阿富汗首都喀布爾機場間來回運送五架次，而日本派遣自衛隊的前提是以安全為最大考量，但因伴隨美軍被塔利班政權通知務必在 8 月 31 日前撤離阿富汗，日本也只能在救出日本國籍者一人和美國請求協助運送阿富汗國籍者 14 人之後，在撤離時限的壓迫下，不得不做出撤離前進據點的決定。可惜的是日本大使館當地阿富汗國籍的職員及其家族約 500 人撤退避難無法順利救出，可說是這次「撤退避難作戰」任務不成功的。

四、結語

從這次日本政府的反應，大致可看出整體行動留下遺憾。阿富汗情勢危急之際，菅義偉內閣首先要處理的並非國際間如何應對阿富汗塔利班新政權

² 〈日本のアフガン退避作戦、27日に終了へ テロも理由か〉，《朝日新聞》，2021年8月27日，<https://www.asahi.com/articles/ASP8W6KBXP8WUTFK010.html>。

承認問題，而是人道救援問題。從阿富汗首都喀布爾離境，必須得到塔利班政權的入出境許可和事前溝通，為此大使和駐在人員的特別簽證或通行證的發行手續就成為必要。因此，日本政府如何確保支援大使館員留在喀布爾首都機場，並派遣自衛隊運輸機協助其安全離開？便成為日本政府首要考慮之處。

今後，日本政府如何持續與塔利班政權交涉，希望能協助仍留在阿富汗境內的日本大使館和國際協力機構(JICA)所雇用的當地職員、警備員、通譯等約 500 人安全撤離，這也將成為剛當選第 101 代日本首相岸田文雄的外交課題，是否能順利救援成功，也可看出岸田新首相的國際聲望與外交能力。

責任編輯：李欣樺