

學術論文

# 北韓威脅對日本飛彈防禦戰略發展之影響

## Impact of North Korea's Threat on Japan's Missile Defense Strategy

林賢參 *Hsien-Sen Lin*

台灣師範大學東亞系助理教授

*Assistant Professor of Department of East Asian Studies,  
National Taiwan Normal University*

### 摘要 / Abstract

日本參與美國飛彈防禦系統的研究，始於雷根政府時代之SDI，其主要目的在於為了緩和日美兩國因貿易摩擦所引發的緊張關係。不過，因為北韓於1998年試射「大浦洞一號」飛彈，讓整體情勢為之丕變。同年12月，日本決定開始與美國進行彈道飛彈防禦技術研發。其後，由於北韓持續開發核武計畫曝光，並且宣布退出NPT，導致日本決心要建構飛彈防禦戰力。2003年12月19日，小泉純一郎內閣通過「關於彈道飛彈防禦系統整備等」決議，決定優先建構以對應彈道飛彈威脅為主的戰力。從日本對應北韓飛彈威脅所採取的措施可以看出，日本的飛彈防禦戰略，是由「預防性防禦」、「嚇阻」以及「防禦」等三項要素所構成，此一飛彈防禦戰略之發展方向，不會因為日本政府輪替而改變。

U.S.-Japanese cooperation on missile defense dates back to the 1980s and the Reagan administration's Strategic Defense Initiative (SDI) . At that time, Japan's participation in SDI was merely symbolic of U.S.-Japanese security cooperation and helped to mitigate economic and trade disputes with Washington. This changed in August 1998 when North Korea tested its Taepo Dong-1 ballistic missile. Even for the Japanese people, who are generally considered pacifists post-World War II, the Taepo Dong-1 flying over their heads was an alarming wake-up call. Immediately afterward, Tokyo joined Washington in cooperative research and development of a ballistic missile defense system. The revelation that North Korea had continued its work on nuclear weapons development and Pyongyang's subsequent withdrawal from the NPT in 2003 convinced Tokyo to officially acquire a ballistic missile defense capability. Thus, on December 19, 2003, it issued the cabinet decision “On Introduction of Ballistic Missile Defense System and Other Measures.” Ever since, establishing a robust missile defense system has been a top national security priority for Japan. This article concluded that Japan’s missile defense strategy consists of three elements including “Preventive Defense”, “Deterrence”, and “Defense”. This strategy has not changed with the change in government.

---

**關鍵詞：**安全困境、彈道飛彈防禦、專守防衛、先制攻擊、預防性防禦

**Keywords:** Security Dilemma, Ballistic Missile Defense, Exclusively Defense Oriented Policy, Pre-emptive Attack, Preventive Defense

## 壹、前言

由於冷戰結束，以及構成日本國防安全最大威脅的蘇聯瓦解，日本理應獲得極大「和平紅利」，亦即日本所處的東北亞區域安全環境應該會好轉，但事實卻未必盡然。原因在於，東北亞依然存在朝鮮半島與臺灣海峽兩岸之分裂敵對狀態，日本與臺海兩岸、韓國、俄羅斯間，還存在釣魚台（日本名「尖閣列島」）、竹島（韓國名「獨島」）及「北方四島」之領土主權爭議。此外，中共在經濟與軍事上之崛起，特別是其快速現代化之海空軍頻繁進出日本周邊海空域，以及傳出北韓秘密開發核武問題，讓後冷戰時代之日本周邊安全環境，依然呈現不穩定狀態。其中，北韓的核武開發問題，不僅對國際社會核武不擴散體制造成嚴重的衝擊，更是對包括日本在內的東北亞區域和平與安全構成重大威脅。

國家為強化國防安全所採取的措施，其結果卻未必能如願地獲得更多安全保障。原因在於當甲國為強化安全而採取自認為是「防禦性」措施時，其潛在對手乙國卻可能將其解讀為「攻擊性」措施，並採取反制措施。此等最終導致雙方為強化自身安全而陷入惡性循環之原動力，即是所謂的「安全困境」(security dilemma)。<sup>1</sup>如同後述，北韓開發核武的動機之一，包含對朝鮮半島南北間軍事失衡、以及來自美國核武威脅之不安與恐懼感。但是，北韓透過開發核武與飛彈以強化安全之舉動，反被日本視為重大威脅，導致日本決定建構飛彈防禦系統，以及檢討是否要求建構足以攻擊北韓飛彈基地戰力之「敵地攻擊論」。此一現象彰顯出北韓與日本已存在「安全困境」。

由於受到日本社會「反軍國主義」(anti-militarism) 勢力消退、北韓開發核武之威脅、中共快速軍事現代化、以及美國要求日本承擔更多軍事任務之壓力等因素影響，日本之國防政策正朝向前美國白宮國安會亞洲部主任葛林

---

<sup>1</sup> 美國學者赫茲首先將此現象予以概念化，並賦予「安全困境」之名稱。John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.2, No.2 (1950), pp.157-180.

(Michael Green) 所稱之「半推半就的現實主義」(Reluctant Realism) 方向邁進，<sup>2</sup>彈道飛彈防禦戰略發展就是具體事例。美國智庫「蘭德公司」(RAND) 所提出題為「日本與彈道飛彈防禦」的研究報告指出：「外國彈道飛彈對日本日益增加的潛在威脅，以及美國支持彈道飛彈防禦系統的政策與行動」是促使彈道飛彈防禦成為日本面臨的一個迫切性問題之兩項基本因素，其中又以北韓漸次增強的彈道飛彈能力，構成最為嚴重的威脅。<sup>3</sup>

許多日本戰略家、軍事官員以及政治人物，均關切中共彈道飛彈對日本所構成的威脅，但除了少數被視為「反中」、「右翼」人士之外，大都基於政治外交因素考量，避免公開提起「中國威脅論」。因此，本文擬就日本政府針對北韓開發核武與飛彈之威脅，所構思的飛彈防禦戰略及其相關措施進行探討。以下第貳節將回顧北韓開發核武與彈道飛彈過程，以及其過程中所引發的朝鮮半島核武危機。第參節則是探討日本最初在美國壓力下，虛應故事地參與美國飛彈防禦可行性研究後，因為北韓成功試射足以攻擊日本全境之彈道飛彈，以及其秘密開發核武曝光，促使日本態度轉趨積極，並且最終決定與美國共同研發部署飛彈防禦系統。第肆節則是探討日本國內對北韓飛彈威脅之討論，以及所採取的對應措施，而第伍節則是綜合第肆節之論述，歸納出日本的彈道飛彈防禦戰略，最後則是結論。

## 貳、北韓開發核武與飛彈

1980 年代後半以降，北韓與蘇聯關係逐漸淡化，南韓與中蘇兩國關係卻漸入佳境，並且在 1990 年初期相繼締結外交關係，讓北韓之安全保障頓失依

---

<sup>2</sup> 詳細論述參閱林賢參，〈試論日本摸索防衛戰略轉換之軌跡與方向〉，收錄於金榮勇編，《東亞區域意識下的亞太戰略發展》(台北：政治大學國際關係研究中心，2007 年)，頁 137-170。至於葛林所稱之「半推半就的現實主義」，參閱：Michael Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* (Hants: Palgrave Macmillan, 2001)。

<sup>3</sup> Michael Swaine et al. 著；國防部史政編譯室譯，《日本與彈道飛彈防禦》(Japan and Ballistic Missile Defense)(台北：國防部史政編譯室，2002 年)，頁 15-16。

賴。自 1970 年代後半起，在高度經濟成長支持下，南韓軍事現代化快速進展，導致北韓傳統戰力之量的優勢，亦逐漸被南韓質的優勢所取代。開發核武及其載具（飛彈）以抵銷南韓在傳統戰力之優勢，即成為維護北韓國防安全之重要政策選項。在此危機意識下，北韓自 1980 年代末期加速進行核武開發計劃。<sup>4</sup>

### 一、在蘇聯援助下奠定核能開發基礎

1985 年 12 月，蘇聯以不使用於軍事目的加入「防止核武擴散條約」( Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) 為條件，與北韓簽署建設輕水爐發電廠之經濟技術合作協定。同月 12 日，北韓簽署 NPT 後，蘇聯即提供兩座 5MW 實驗用黑鉛減速反應爐給北韓，翌年 1 月開始運轉。6 月，北韓發表「朝鮮半島非核·和平地帶構想」，公開宣示北韓不從事實驗、製造、儲存核武，並且不准外國核武通過其領土。<sup>5</sup>北韓目的在於形塑不製造核武之國際形象，以及對駐韓美軍之核武部署形成國際壓力。不過，北韓雖然簽署 NPT，卻拒絕接受 NPT 之附帶義務，亦即簽約國必須在簽約後 18 個月內，與國際原子能總署 ( International Atomic Energy Association, IAEA) 簽署核武查察「保障措施協定」，接受 IAEA 定期核武查察。當時，北韓提出接受核武查察之條件有二，第一，美國必須自韓國境內撤除所有核武，明確保證不對北韓實施核武攻擊；第二，南韓亦必須同時接受 IAEA 之核武查察。<sup>6</sup>

1989 年 10 月，美國國務卿貝克 ( James Baker) 表示：「北韓核能計劃具危險性」，質疑北韓有從事核武開發之嫌。<sup>7</sup>翌年 10 月 31 日，美國將北韓擁有

<sup>4</sup> 森本敏，〈北朝鮮の核開発と核不拡散〉，今井隆吉、田久忠衛、平松茂雄編，《ポスト冷戦と核》(東京：ケイソウ書房，1995 年)，頁 153-180。

<sup>5</sup> 吳朝鮮問題研究会，〈朝鮮半島關係資料，1986 年〉，<http://kure-chomonken.life.coocan.jp/chosenhanto20-3.html#19-86nen>。

<sup>6</sup> 森本敏，前引書；平岩俊司，〈北朝鮮核問題と 6 者協議〉，《アジア研究》，第 53 卷，第 3 期 (2007 年)，頁 25-42。

<sup>7</sup> 塚本勝一，〈朝鮮半島の安全保障情勢〉，小此木政夫編，《ポスト冷戦の朝鮮半島》(東京：日本國際問題研究所，1994 年)，頁 120-154。

製造核武能力之大型原子爐，以及設於平壤北方 90 公里之寧邊核燃料再處理工廠的空照圖提供給日本政府。翌月公布的南韓國防白皮書亦指出：「北韓在（寧邊）研究團地內，建設（核燃料）再處理設施，今後 1、2 年內正式啓動運轉時，將可提煉出大量的鑄元素，預計在 1995 年以降將可能擁有核武」<sup>8</sup>。

1991 年 5 月，北韓向 IAEA 表達締結「保障措施協定」之意願，並同意自 6 月 7 日起展開交涉。同樣地再度提出前述接受查察的條件。在此背景下，美國總統布希（George H.W. Bush）於 9 月 27 日宣布，將於翌月撤除部署在南韓境內所有核武，並且停止自 1976 年以來，每年實施包括對應核武攻擊在內之美韓聯合軍事演習「團隊精神」（Team Spirit）。12 月 31 日，南北韓發表包括南北間相互實施核武查察規定之「朝鮮半島非核化南北共同宣言」。1992 年 1 月，北韓與 IAEA 簽署「保障措施協定」，並且自 4 月 9 日生效。<sup>9</sup>

## 二、朝鮮半島核武危機

北韓於前述協定生效後，向 IAEA 提出有關核開發設施報告。IAEA 即根據報告，自 1992 年 5 月起，共實施六次之「特定查察」，均未發現異狀。不過，IAEA 要求對具有開發核武嫌疑、位於平壤北方寧邊之兩處核設施實施「特別查察」時，北韓以該處為軍事設施為由加以拒絕。

1993 年 2 月 25 日，IAEA 理事會通過決議案，再度要求北韓接受「特別查察」。<sup>10</sup>對此要求，北韓斷然表示拒絕，除了在 3 月 8 日宣布全國進入準戰時狀態之外，並且在 12 日發表聲明，譴責美國等敵對勢力濫用 NPT 制度，威脅北韓之自主權與安全，導致渠等不得不以退出 NPT，作為對美國策動核武戰爭之正當防衛。<sup>11</sup>同時，北韓外交部呼籲美國，為解決核武開發問題，「美國與北韓（下稱：美朝）兩國必須在相互信賴下，立足於平等與互惠原則進

<sup>8</sup> 平岩俊司，前引書，頁 25-42。

<sup>9</sup> 森本敏，前引書，頁 25-42；塚本勝一，前引書，頁 120-154。

<sup>10</sup> 吳朝鮮問題研究会，〈朝鮮半島關係資料，1992 年〉。

<sup>11</sup> 伊豆見元，〈米国の朝鮮半島政策-北朝鮮の NPT 脱退宣言後の政策を中心に〉，小此木政夫編，〈ポスト冷戦の朝鮮半島〉（東京：日本國際問題研究所，1994 年），頁 175-201。

行交涉」。<sup>12</sup>北韓宣布退出 NPT 之舉，不但讓國際社會加深對其開發核武之疑惑，並且具有動搖 NPT 體制之危險性。因為，一旦證實北韓開發核武，可能引發連鎖反應，有導致南韓與日本為求自保而進行核武開發之虞。<sup>13</sup>

對此，美國總統柯林頓（Bill Clinton）發表聲明，要求北韓重新考慮退出 NPT 之決定。此一時期，華府的氣氛強硬，要求聯合國安理會通過決議，對北韓實施經濟制裁的聲音不絕於耳，國會甚至傳出對北韓核設施進行武力攻擊的聲音。5月11日，安理會通過第825號決議案，要求北韓撤回退出 NPT 宣言、遵守 NPT 義務、以及接受 IAEA 核武查察。<sup>14</sup>5月24日，美國國務院聲明指出，將於6月2日在紐約召開美朝協議。北韓為強化自身的交涉籌碼，於5月29日向日本海試射「蘆洞一號」（No-Dong-1）準中程彈道飛彈（MRBM）。該飛彈射程約為1300-1500公里（涵蓋日本全境），具有搭載生化武器或一噸以下的核彈頭能力。<sup>15</sup>

1993年6月2日，第一回合美朝協議在紐約召開。當時，美方的目標是朝鮮半島非核化，以及堅持全球核不擴散體制。為實現此兩項目標，柯林頓政府要求北韓以下三點，留在 NPT 架構內，接受 IAEA 查察，以及完全履行「朝鮮半島非核化南北共同宣言」。4日，雙方發表共同聲明表示兩國「在防止核擴散之目的上，支持南北非核化共同宣言」。

7月以降，美朝雙方在日內瓦召開第二回合協議，但因互信不足、認知有差異，讓問題陷入膠著狀態。1994年3月19日在板門店舉行南北韓定期協議，北韓代表甚至出言恐嚇：「首爾離此不遠，如果發生戰爭，首爾將變成一片火海，你們將無法生存」，導致協議不歡而散。<sup>16</sup>其後，由於北韓擅自實施

---

<sup>12</sup> 尹德敏，〈朝鮮半島の緊張の構造〉，齊藤元秀編著，《東アジア国際関係のダイナミズム》（東京：東洋經濟新報社，1998年），頁141-159。

<sup>13</sup> 伊豆見元，前引書，頁175-201。

<sup>14</sup> 同前註。

<sup>15</sup> 江畑謙介，《日本の防衛戦略》（東京：ダイヤモンド社，2007年），頁70；朱松柏著，《南北韓的關係與統一》（台北：台灣商務，2004年），頁162。

<sup>16</sup> 船橋洋一，《同盟漂流》（東京：岩波書店，1997年），頁311；〈北朝鮮戰後史年表 朝鮮戰爭以後〉，<http://www10.plala.or.jp/shosuzuki/korea/timetable/timetable5.htm>。

寧邊 5MW 實驗用黑鉛減速反應爐燃料棒抽換作業，IAEA 遂於 6 月 10 日向安理會提出報告，並由安理會召開會議，討論是否對北韓進行經濟制裁。對此，北韓旋即於 13 日宣布，即日起退出 IAEA，並警告稱：「聯合國制裁將視同戰爭」，<sup>17</sup>讓朝鮮危機情勢頓時升高。

美朝交涉陷入膠著後，1994 年春，美國軍方擬訂代號「50—27」、預計動員 40 萬兵力之美韓聯合作戰計畫，並且在 6 月中旬進入作戰準備狀態。<sup>18</sup>戰爭邊緣之際，前總統卡特 (Jimmy Carter) 應邀赴平壤訪問。金日成於 6 月 16、17 日，與卡特舉行會談，承諾只要美朝協議重新召開，將同意凍結核武開發計畫。7 月 8 日，第三回合美朝協議在日內瓦展開，幾經交涉後，雙方於 10 月 21 日簽署美朝核子「共識架構」(Agreed Framework)，北韓同意分階段放棄核武開發計畫。<sup>19</sup>

### 三、「邪惡軸心」與北韓實施核試爆

2001 年發生 911 恐怖攻擊事件，不但改變其後的國際政治走向，也改變美朝關係。2002 年 1 月，美國小布希 (George W. Bush) 政府將與國際恐怖組織有關連，涉嫌開發大規模毀滅性武器之北韓、伊拉克、伊朗等國視為「邪惡軸心」(axis of evil)，列為實施包括核武攻擊在內的「先制行動」(preemptive action) 對象。<sup>20</sup>毋庸置疑，北韓對此勢必感到不安，其對於核武嚇阻力量或者是美國的安全保證之需求，亦會更為強烈。

2002 年 10 月，美國助理國務卿凱利 (James Kelly) 赴平壤訪問，提示美國所蒐獲北韓涉嫌開發核武之證據。面對凱利之質問，北韓坦承在進行高濃

---

<sup>17</sup> 平岩俊司，前引書。

<sup>18</sup> 船橋洋一，前引書，頁 311-312。關於美韓聯軍之代號「50-27」作戰方案，參閱：平可夫，〈朝鮮核試面對美軍斬首行動〉，《亞洲週刊部落格》，2006 年 10 月 18 日，<http://tw.myblog.yahoo.com/jw!llXfV8SLCg1eEw33mjU-/article?mid=34>。

<sup>19</sup> 森本敏，前引書，頁 25-42。

<sup>20</sup> 倉田秀也，〈六者會談の成立過程と米中關係 - 「非核化」と「安保上の懸念」をめぐる相互作用〉，高木誠一郎編，《米中關係 - 冷戰後の構造と展開 -》(東京：日本國際問題研究所 2007 年)，頁 69-92。



縮鈾核武開發計畫。25日，北韓發表聲明指出：「對於美國的核武脅迫，為維護主權與生存權，我們明確表示，不僅擁有核子武器，而且還有比核武更強大的武器」，並宣稱：「朝鮮半島非核化南北共同宣言，已經因為美國採用核武先制攻擊戰略而形同廢紙」。此外，聲明強調，美國放棄敵視北韓政策，以及朝美雙方締結互不侵犯條約，才是解決核武問題的途徑。12月12日，北韓宣布解除凍結核武開發措施，並且要求IAEA派駐在北韓的查察官離境。<sup>21</sup>

2003年1月10日，北韓再度發表聲明表示：基於美國敵視北韓政策的重大威脅，即日起退出NPT，不再遵守IAEA查察。<sup>22</sup>對此，日本外務大臣川口順子發表談話，表明「對於北韓的決定，感到極為遺憾，以及重大的憂慮...我國強烈要求北韓立即撤回此次的決定，並採取廢棄核武開發之迅速行動...」。<sup>23</sup>在中共斡旋主導下，包括美國、俄羅斯、日本、南北韓次長級的「六方會談」，於2003年8月27日首度在北京召開。北韓參與會談的目的，是希望在中、俄擔保下，獲得美國的安全保證。幾經曲折後，2005年9月召開的第四回合會談，獲得首次共識，並且發表共同聲明，美國表明沒有攻擊或侵略北韓意圖，而北韓則承諾放棄所有核武以及現存的開發計畫。<sup>24</sup>但因北韓承諾放棄核武的過程與最終結果，與美國要求的「查證可能且無法回復之廢核」(CVID)間有差距，以致在第5回合會談結束後，即陷於休會狀態。

北韓為強化本身之交涉籌碼，於2006年7月5日凌晨，連續試射包括射程(約3500-6000公里)可達美國夏威夷、阿拉斯加之彈道飛彈「大浦洞二號」在內共7枚飛彈。翌日，北韓聲明指出：此次飛彈試射，是北韓人民軍為強化自衛性國防力量所實施的例行性軍事訓練，為了對抗美國的敵對行為，北韓將從所有的層面強化自衛戰爭的嚇阻力量。<sup>25</sup>10月9日，北韓實施首次地下核試爆。對此，安理會於14

<sup>21</sup> 同前註；吳朝鮮問題研究会，〈朝鮮半島關係資料，2002年〉。

<sup>22</sup> 吳朝鮮問題研究会，〈朝鮮半島關係資料，2003年〉。

<sup>23</sup> 川口外務大臣談話，〈北朝鮮のNPT脱退宣言について〉，2003年1月10日，[http://www.mofa.go.jp/Mofaj/press/danwa/15/dkw\\_0110.html](http://www.mofa.go.jp/Mofaj/press/danwa/15/dkw_0110.html)。

<sup>24</sup> 倉田秀也，前引文，頁69-92。

<sup>25</sup> 吳朝鮮問題研究会，〈朝鮮半島關係資料，2006年〉。根據美國國會調查處於2009年3月所

日，無異議通過對北韓之經濟制裁決議案 1718 號。

表一 北韓研發彈道飛彈與核武大事記

1985 年 12 月	簽署 NPT 條約
1992 年 1 月	與 IAEA 簽署「保障措施協定」
1993 年 3 月	宣布退出 NPT
1993 年 5 月	試射「蘆洞一號」準中程彈道飛彈
1994 年 5 月	表明開始自寧邊黑鉛減速爐取出使用過核燃料棒
1994 年 6 月	美國前總統卡特訪問平壤，金日成表明同意凍結核武開發
1994 年 10 月	與美國簽署核子「共識架構」
1998 年 8 月	試射「大浦洞一號」中程彈道飛彈，飛越日本上空落入太平洋
2002 年 9 月	與日本簽署「日朝平壤宣言」，同意凍結飛彈試射
2002 年 10 月	向美國承認進行濃縮鈾核開發
2002 年 12 月	宣布重新啟動凍結的核設施
2003 年 1 月	宣布即時退出 NPT
2003 年 8 月	為解決北韓核開發問題之「六方會談」機制啟動
2005 年 2 月	宣布擁有核子武器，並無限期中斷「六方會談」
2005 年 5 月	表明已經完成自黑鉛減速爐取出 8000 支使用過核燃料棒作業
2006 年 7 月	試射包括「大浦洞二號」（失敗）在內共 7 枚飛彈
2006 年 10 月	實施首次地下核武試爆
2009 年 4 月	北韓試射改良型「大浦洞二號」彈道飛彈
2009 年 5 月	實施第二次地下核武試爆
2009 年 7 月	試射包括兩枚「蘆洞二號」在內之七枚飛彈

資料來源：作者根據日本媒體報導整理。

---

提出的研究報告指稱，「大浦洞二號」有可能從 2005 年即開始製造，於 2006 年時即擁有 20 枚。〈北朝鮮：テポドン 2 号を 20 基製造 米議会調査局が報告書〉，2009 年 3 月 5 日，<http://mainichi.jp/select/world/europe/news/20090305k0000m030013000c.html>。

2009年1月，美國歐巴馬（Barack Obama）政府成立前後，北韓接連發表「美國解除對北韓之敵對政策及核武威脅，是北韓放棄核武之先決條件」，「只要存在核武威脅，即不會放棄核武」，「已經來到無法收拾的戰爭邊緣地帶」，「所有關於解除南北間政治軍事對決狀態的共識事項一律無效」等聲明。<sup>26</sup>從飛彈試射與核武爆準備作業所需時間來看，北韓聲明只是為正當化預定要實施的飛彈試射（於4月5日試射改良型「大浦洞」飛彈），以及第二次地下核試爆（於5月25日）。其次，北韓第二次核試爆後翌日，南韓宣布加入「防止擴散安全倡議」（PSI），而安理會則發表譴責聲明。對此，北韓警告稱南韓加入 PSI 將視為對北韓之宣戰。<sup>27</sup>

### 參、日本建構彈道飛彈防禦系統過程

日本在1987年7月，以有助於嚇阻之維持與強化、不違反「反彈道飛彈」（Anti-Ballistic Missile, ABM）條約為條件，與美國締結參與「戰略防衛構想」（Strategic Defense Initiative, SDI）研究備忘錄。當時日本政府參與 SDI 研究，主要基於國防產業界之要求，以及緩和日美兩國因貿易摩擦所引發的緊張關係，來自彈道飛彈攻擊之威脅認知，反而是次要因素。<sup>28</sup>不過，由於冷戰的結束，讓布希政府為 SDI 研究踩煞車。

#### 一、參與美國飛彈防禦技術可行性研究

1993年1月成立的柯林頓政府，為對抗後冷戰時代之新型威脅，著手修正彈道飛彈防禦（Ballistic Missile Defense, BMD）政策，把防衛美國海外駐軍以及同盟國之戰區飛彈防禦系統（Theatre Missile Defense, TMD）的開發，列

<sup>26</sup> 〈李政權に、いらだち鮮明 北朝鮮の南北合意無効化宣言〉，《朝日新聞》，2009年1月30日，<http://www.asahi.com/international/update/0130/TKY200901300104.html>。

<sup>27</sup> 〈北核実験：北朝鮮の「宣戦布告」声明文の要旨〉，《産経新聞》，2009年5月27日，<http://sankei.jp.msn.com/world/korea/090527/kor0905271732006-n1.htm>。

<sup>28</sup> 金田秀昭、小林一雅、田島洋、戸崎洋史，《日本のミサイル防衛 - 変容する戦略環境下の外交安全保障政策-》（東京：日本国際問題研究所，2006年），頁88。

為飛彈防禦計畫之最優先目標，並且極力遊說日本共同參與研發。<sup>29</sup>

原先日本基於舒緩貿易摩擦所引發的日美政治緊張關係，以及避免被貼上不付費的安全環境使用者(Free Rider)標籤之消極性理由，被動地加入 BMD 研究。其後，由於北韓飛彈威脅日漸明顯，日本的態度才轉趨積極。誠如船橋洋一所言，北韓飛彈威脅，是明確地影響到日本對美國建構飛彈防禦戰略討論方向之「安全震撼」(security shock)。<sup>30</sup>日本人對北韓威脅之憂慮其來有自。例如，美國朝鮮半島專家哈里遜(Seling Harrison)即曾於美國眾議院外交委員會聽證會上作證時指出，北韓金正日政權內部具有強烈反日情緒，當國際社會實施制裁而導致其內部事態惡化，北韓實施報復的對象，不是南韓而是日本或者是駐日美軍基地。<sup>31</sup>

北韓於 1993 年 5 月試射「蘆洞一號」飛彈，不但讓柯林頓政府之 TMD 計畫具有說服力，也強化日本對於周邊飛彈威脅認知。首先，防衛廳事務次官畠山藩於同年 6 月指出，面對北韓飛彈攻擊，日本處於脆弱不堪的狀態，強調應強化包括改良型愛國者飛彈系統在內之防空體制。其次，防衛廳長官中西啓介於 8 月間，與美國國防部次長偉斯納(Frank Wisner)舉行會談時，防衛「蘆洞一號」飛彈為主的 TMD 成為雙方議題焦點，日方並且對美國陸軍的戰區高空區域防禦系統(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)，以及改良型愛國者飛彈系統感到興趣。10 月，美國國防部長亞斯平(Leslie Aspin)訪問日本，與中西啓介會談，首度正式要求日本參與 TMD 系統之研發，而雙方為檢討如何共同研究 TMD，同意設立事務層級的工作小組。12 月，日美雙方達成設置「日美 TMD 工作小組」(TMD-WG)共識，正式啟動共同研究。<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> 同前註，頁 29。

<sup>30</sup> Yoichi Funabashi, "Tokyo's Temperance," *The Washington Quarterly*, Vol.23, No.3 (2000), pp.135-144.

<sup>31</sup> 〈北朝鮮の攻撃対象は日本、若手将校は「拉致謝罪」に憤慨 米専門家が下院で証言〉，《共同通信社》，2009 年 6 月 18 日，  
<http://sankei.jp.msn.com/world/korea/090618/kor0906180954000-n1.htm>。

<sup>32</sup> 神保謙，〈弾道ミサイル防衛(BMD)と日米同盟 - 日米共同研究の政策過程と同盟の「戦略調整」-〉，[http://www.jiia.or.jp/pdf/asia\\_centre/jimbo\\_bmd.pdf](http://www.jiia.or.jp/pdf/asia_centre/jimbo_bmd.pdf); Michael Green & Patrick Cronin

1994年8月，日本首相非正式諮詢組織「防衛問題懇談會」提出研究報告指出，鑒於後冷戰時代核武與飛彈技術擴散之危險性，「日本自身有必要擁有對應彈道飛彈之能力」，建議與美國進行合作。<sup>33</sup>翌月，在前述「日美TMD日美工作小組」架構下，日美雙方決定設置「日美彈道飛彈防禦共同研究」，作為日美專家共同研究之機制，俾便提供政府當局政策判斷之依據。<sup>34</sup>1995年4月，日本政府在防衛廳內部新設「彈道飛彈防禦研究室」，專責對北韓彈道飛彈威脅進行評估，以及研究是否應該決定與美國共同開發。<sup>35</sup>

1996年4月17日，赴東京訪問的柯林頓與日本首相橋本龍太郎發表「日美安保共同宣言」，宣言中強調，兩國將修訂於1978年制定的「日美防衛合作指針」、充實軍事裝備面與技術面之交流、以及繼續合作進行彈道飛彈防禦研究等，<sup>36</sup>確認飛彈防禦系統之建構，成為今後日美同盟合作的重要政策議題。前日本防衛廳事務次官秋山昌廣指出，在第一次朝鮮半島危機期間，美國軍方曾研擬北韓核設施進行外科手術式攻擊，並且就日本提供美軍後勤支援狀況進行沙盤推演，結果發現，以現行日本國內法律體制，日本自衛隊無法提供美軍有效的後勤支援。<sup>37</sup>如果再加上日本無法有效防衛來自北韓的飛彈攻擊，一旦朝鮮半島出現危機，北韓將可利用飛彈威脅嚇阻日本支援美軍介入，屆時日美同盟的存在價值將受到質疑。此一危機意識，促成「日美安保共同宣言」之發表，並且為後冷戰時代日美安保「再定義」定調。

---

著：國防部史政編譯局譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》(The U.S.-Japan: Past, Present and Future)(台北：國防部史政編譯局，2001年)，頁249。

<sup>33</sup> 日本政治・國際關係データベース(東京大学東洋文化研究所田中明彦研究室)，〈日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀へ向けての展望〉，1994年8月12日，<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19940812.OIJ.html>。

<sup>34</sup> 神保謙，前引文。

<sup>35</sup> 同前註。

<sup>36</sup> 外務省，〈日米安全保障共同宣言：21世紀に向けての同盟〉，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/sengen.html>。

<sup>37</sup> 秋山昌廣，《日米の戦略対話が始まった：安保再定義の舞台裏》(東京：亜紀書房，2002年)，頁126。

## 二、決定開發與部署飛彈防禦系統

儘管中共於 1995 年夏與翌年春，在台海掀起飛彈危機之作爲，讓日本感受到威脅，但由於擔心中共反彈，以及國內共識不足，導致自民黨政府始終無法作出正式參與美國之飛彈防禦計劃。

1998 年 8 月 31 日，北韓試射「大浦洞一號」(Taepo Dong-1，射程約 2000-4000 公里)彈道飛彈後，飛越日本上空，日本政府對於引進 TMD 態度趨於積極。<sup>38</sup>北韓試射飛彈翌日，日本政府發表評論指出「此事直接關係到我國安全，極爲令人憂慮」，「將繼續檢討 TMD 系統技術之可行性」。<sup>39</sup>9 月 21 日召開的日美安保協議委員會(「2+2 會議」)，日本同意與美國共同研發海基型上層彈道飛彈防禦系統(Navy Theatre Wide Defense, NTWD)技術。12 月 25 日，小淵惠三內閣召開安全保障會議及內閣會議，決定自 1999 年度起，開始與美國共同進行 NTWD 技術研發，並且以 BMD 系統是保護國民生命財產的防禦性武器、不可替代的唯一手段爲由，強調此一決定，並不違反國會於 1969 年所通過、規定宇宙空間只限於和平使用的「關於宇宙和平使用之國會決議」，以及日本作爲和平國家之基本理念。<sup>40</sup>

2003 年 12 月，小泉純一郎內閣做出重大建軍構想轉變，基於對應彈道飛彈等新型威脅之需要，決定將現行以反潛爲主的海上自衛隊，以及以防空爲主的航空自衛隊之建軍構想，轉換爲建構應對彈道飛彈威脅爲主的戰力。換言之，日本決定建構由「標準 III 型」(SM-3)海基攔截飛彈，以及「愛國者 III 型」(PAC-3)陸基攔截飛彈所構成的多層次飛彈防禦網。同時，小泉內閣表明：「BMD 系統是在面臨彈道飛彈攻擊威脅下，保護國民生命財產安全不

---

<sup>38</sup> Green & Cronin, 同前註, 頁 250; Emma Chanlett-Avery, Weston Konishi, "The Changing U.S.-Japan Alliance: Implications for U.S. Interests," *CRS Report for Congress*, July 23, 2009, [http://assets.opencrs.com/rpts/RL33740\\_20090723.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RL33740_20090723.pdf)

<sup>39</sup> 〈ミサイル試射 北朝鮮への政府方針要旨〉，《産経新聞》，1998 年 9 月 2 日。

<sup>40</sup> 〈「彈道ミサイル防衛用能力向上型迎撃ミサイルに関する日米共同開発」に関する内閣官房長官談話〉，防衛庁編，《平成 16 年版 日本の防衛》(東京：国立印刷局，2004 年)，頁 415。

可替代的防禦手段，符合『專守防衛』理念，不會威脅到周邊國家，也不會危害區域穩定」<sup>41</sup>。

翌年 12 月，小泉內閣通過 2005 年度以降之「防衛計畫大綱」，以及依據該大綱所擬訂今後五年軍購計畫之「中期防衛力整備計畫」（2005-2009 年度）。同日發表的內閣官房長官談話強調，對應彈道飛彈擴散威脅，是制定新防衛大綱以及整備新防衛力量的理由之一。<sup>42</sup>

依照此一計畫，日本預定在 2006 年度開始部署第一批 PAC-3，一直到 2011 年度截止，完成部署具備 BMD 功能之神盾系統巡洋艦四艘（新建造完成兩艘擴大改良型神盾艦，亦將部署同一系統），在十六個高射隊（FU）部署 PAC-3、整備具有偵測追蹤彈道飛彈或隱形飛機功能之四座新型警戒管制雷達 FPS-5 與七座 FPS-3 改良型雷達，以及建構連結此等系統之指揮管制、戰鬥管理與通訊之 C2BMC 系統。不過，因為受到北韓於 2006 年 7 月試射飛彈之影響，日本政府決定將 BMD 系統部署計畫提前於 2010 年度完成。<sup>43</sup>另一方面，美國國防部也於 2006 年 8 月，決定在日本橫須賀美國海軍基地部署配備 SM-3 之神盾艦三艘，以及在沖繩嘉手納美國空軍基地部署 PAC-3，以因應北韓飛彈之威脅。<sup>44</sup>

另外，啟動飛彈防禦系統前，發現敵國發射飛彈徵兆之衛星情報，以及即時掌握飛彈發射瞬間之早期警戒衛星情報，是建構 BMD 系統不可或缺的要害。受到北韓於 1998 年 8 月發射「大浦洞」飛彈影響，日本政府於翌年 12 月，決定自 2002 年度起，陸續以日本國產 H2A 型火箭發射 4 枚（其中兩枚為光學衛星、另兩枚為雷達衛星，使用年限約 5 年）偵察衛星升空，計劃在 2004 年完成部署，

---

<sup>41</sup> 〈彈道ミサイル防衛システムの整備等について〉，防衛庁編，2003 年 12 月 19 日；同前註。

<sup>42</sup> 首相官邸，〈内閣官房長官談話：平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，<http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/koizumi/2004/1210danwa.html>。

<sup>43</sup> 防衛政策局，〈平成 19 年度総合評価 政策評価書：2.弾道ミサイル防衛政策〉，<http://www.mod.go.jp/j/info/hyouka/19/sougou/index.html>。

<sup>44</sup> 〈米，太平洋にイージス艦 6 隻配備 北の弾道ミサイル対処〉，《産経新聞》，2006 年 8 月 17 日，<http://www.sankei.co.jp/seiron/wnews/0608/web-news0817-1.html>

但因為於 2003 年 11 月衛星發射失敗，導致部署計劃延遲三年後，於 2007 年 2 月 24 日發射成功，由四枚衛星配套為兩組所建構成的衛星情報蒐集體制始告完成，分別從地球南北兩端上空，每天繞行同一地點一次實施偵察拍照。<sup>45</sup>不過，當時日本偵察衛星解像度只有 1 公尺，等同民間商業用型之水準，去年 11 月 28 日所追加部署的「光學 3 號」衛星，則因為擁有數位照相望遠鏡功能，解像度即提升至 60 公分。<sup>46</sup>

至於能夠隨時掌握彈道飛彈發射訊息之早期警戒衛星，因為日本尚未擁有此等能力，現階段仍然必須仰賴美國提供即時情報。依據日美「2+2 會議」於 2006 年 5 月 1 日所公布調整駐日美軍基地與戰力部署、日美飛彈防禦合作等事項之路線圖，雙方同意在位於東京都橫田駐日美軍司令部（兼美國第五空軍司令部）基地內，設置「共同統合協調運用所」，作為平時兩國蒐集與處理彈道飛彈情報協調中心，戰時則具有兩軍統合運用之協調機制。<sup>47</sup>換言之，現階段日本必須透過此一合作機制，才能即時掌握飛彈發射之早期警戒情報，進行飛彈攔截任務。

為避免飛彈防禦工作完全受制美國，日本亟思研發部署早期警戒衛星。2008 年 5 月 21 日，在當時的執政聯盟自民黨、公明黨，以及最大在野黨、現為執政黨的民主黨共識下，日本國會審查通過「宇宙基本法」之立法，規定只要「非侵略之和平用途」，即可使用外太空，正式承認日本自衛隊可利用外太空行使自衛權。<sup>48</sup>該法第三條規定：宇宙之開發利用，在於有助於提升國民生

---

<sup>45</sup> 〈北監視、本格始動 4 基目の情報衛星が成功 H2A 打ち上げ〉，《産経新聞》，2007 年 2 月 25 日，<http://www.vanyamaoka.com/senryaku/index4117.html>。

<sup>46</sup> 〈高解像情報衛星打ち上げ 60 センチの地上物体識別〉，《読売新聞》，2009 年 11 月 28 日，<http://kyushu.yomiuri.co.jp/news/national/20091128-OYS1T00603.htm>。

<sup>47</sup> 福好昌治，〈再編される米太平洋軍の基地〉，国立国会図書館編，《レファレンス》（2006 年），[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200610\\_669/066905.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200610_669/066905.pdf)。有關路線圖，參閱：外務省，〈再編実施のための日米のロードマップ〉，2006 年 5 月 1 日，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_aso/ubl\\_06/2plus2\\_map.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html)。

<sup>48</sup> 〈宇宙基本法が成立 防衛目的の衛星利用可能に〉，《47NEWS》，2008 年 5 月 21 日 <http://www.47news.jp/CN/200805/CN2008052101000288.html>。



活，去除對於人類生存與生活之各種威脅、確保國際社的和平與安全，以及我國的安全保障。此外，防衛省於7月1日，新設立「宇宙海洋政策室」，職司自衛隊運用宇宙空間之相關事宜。<sup>49</sup>2009年4月22日，由首相擔任本部長之內閣宇宙開發戰略本部，依據「宇宙基本法」制定「宇宙基本計劃」，表明今後將要強化偵察衛星的機能，以及推進早期警戒衛星之開發部署，以強化對日本周邊海空域之監視警戒態勢。<sup>50</sup>

## 肆、日本國內提出「敵地攻擊」論

### 一、「大浦洞震撼」導致「敵地攻擊論」復活

北韓於1998年試射射程涵蓋日本全境的「大浦洞一號」飛彈，不但促使日本積極參與美國研發BMD系統，並激發日本內部討論對敵國飛彈基地進行「先制攻擊」(preemptive attack)之可行性。關於「敵地攻擊論」，日本政府早在1956年2月，即由當時的鳩山一郎內閣在眾議院提出以下之「政府統一見解」，當出現急迫而不正當地對我國領域實施飛彈等攻擊之情形，坐以待斃，絕非憲法之宗旨。在此情形下，採取防止此等攻擊之不得已、且必要最小程度之措施，例如在防禦導向飛彈等之攻擊上，已別無其他手段時，對其飛彈基地進行攻擊，在法理上是屬於自衛範圍之內，是可行的。<sup>51</sup>

換言之，戰後日本國防政策之基本思維「專守防衛」原則，雖是被動的防衛戰略，但在別無其他合適手段以資自衛時，並非只能採取軍事效率低的消極性防衛措施，在某種程度下，也可以採取積極防衛措施，對攻擊源頭的

<sup>49</sup> 橋本靖明，〈宇宙基本法の成立 —日本の宇宙安保政策—〉，グリーンフィング・メモ，2008年7月，<http://www.nids.go.jp/>。「宇宙基本法」全文，可參閱以下網頁，[http://stage.tksc.jaxa.jp/spacelaw/country/japan/date/a\\_japan\\_uchu\\_kihonhou.pdf](http://stage.tksc.jaxa.jp/spacelaw/country/japan/date/a_japan_uchu_kihonhou.pdf)。

<sup>50</sup> 〈「早期警戒衛星」導入検討も...宇宙基本計画案を了承〉，《読売新聞》，2009年4月27日，<http://www.yomiuri.co.jp/space/news/20090427-OYT1T00971.htm>。「宇宙基本計劃」全文內容，可參閱以下網頁：<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/utyuu/senmon/dai8/8siryou3.pdf>。

<sup>51</sup> 〈コラム解説 ミサイルによる攻撃と自衛権との関係の法的整理について〉，防衛庁編，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2003/2003/html/1521c200.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2003/2003/html/1521c200.html)。

敵國軍事基地展開攻擊。依據日美同盟之任務分工，此等攻擊任務由美軍擔綱。<sup>52</sup>不過，誠如前述「日本國際問題研究所」報告所言，萬一美軍陷入諸如中東等戰場無法抽身，或是美國政府基於政治因素，無法或不願對敵國基地實施「先制攻擊」時，日本就必須自行擔負起預先排除威脅之積極性防衛任務。再加上近年來，日本自主性國防意識逐漸升高，以致沉寂數十年的「敵地攻擊論」再度成爲討論的焦點。

在「大浦洞」震撼後的 1999 年 3 月 3 日，防衛廳長官野呂田芳成在眾議院，針對北韓飛彈威脅問題答詢時指出：「所謂發生武力攻擊，既非是指我國有受侵害之虞時，亦非是實際上已遭受到攻擊之後，而是指敵國已著手準備進行攻擊時」，依據 1956 年的「政府統一見解」，爲防止飛彈攻擊，在已別無其他手段足以防衛之情形下，攻擊敵國飛彈基地是屬於自衛行爲<sup>53</sup>。

事實上，根據日本媒體之報導，1993 年 5 月，北韓試射「蘆洞一號」飛彈後，日本防衛廳內部曾秘密地針對攻擊北韓飛彈基地作戰計畫，實施沙盤推演。推演結果認爲，由於模擬實施攻擊之日本國產 F-1 戰鬥機與美製改良型 F-4EJ 戰鬥機續航力不足（日本無轟炸機）而無法安全返航，以及在沒有干擾北韓雷達之電子作戰飛機掩護下，參與作戰人員將付出極大犧牲。因此，日本軍方最後判定，現階段難以對北韓飛彈基地進行攻擊。<sup>54</sup>

2002 年 10 月初，北韓在美國質疑下，坦承進行核武開發。當時擔任內閣官房副長官安倍晉三即表示：「北韓已經部署 100 枚專爲攻擊日本之飛彈，如果這些飛彈安裝核武彈頭，將對日本構成重大威脅。」<sup>55</sup>2006 年 10 月 9 日，安倍接任首相，在訪問南韓期間，北韓實施第一次核試爆。對此，

---

<sup>52</sup> 有關「專守防衛」原則之探討，參閱：林賢參，〈蛻變中的日本防衛政策 - 北韓之飛彈威脅 VS. 日本之「先制攻擊」論〉，《展望與探索》第 4 卷，第 8 期(2006 年)，頁 92-98。

<sup>53</sup> 衆議院會議錄，〈第 145 回国會衆議院安全保障委員會會議錄第三号〉，1999 年 3 月 3 日，[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaigiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm)。

<sup>54</sup> 〈北朝鮮基地攻撃を研究 93 年のノドン発射後 防衛庁 能力的に困難と結論〉，《東京新聞》，2003 年 5 月 8 日，<http://www.tokyo-np.co.jp/feature/niccho/s030508001.shtml>。

<sup>55</sup> 朝日新聞，2002 年 10 月 19 日，夕刊。

安倍在接受記者訪問時表示：「北韓擁有核子武器，讓東北亞區域安全環境產生巨大變化，我們已經進入了更加危險的新核武時代」，北韓核試爆顯露出之危機，「日本是受到影響最大的國家」。<sup>56</sup>同樣地，當北韓於 2009 年 5 月 25 日，實施第二次核試爆後，日本政府首相麻生太郎隨即聲明表示：「北韓實施核武試爆，再加上其逐漸增強的彈道飛彈能力，已經構成日本國防安全之重大威脅。」<sup>57</sup>根據美國國防情報局（DIA）於 3 月 10 日，向參議院軍事委員會提出之報告指出，北韓可能已獲得核彈頭小型化技術。此外，總部設於比利時布魯塞爾之「國際危機組織」於 3 月底公布的報告書更進一步地指稱，北韓「蘆洞」飛彈已經搭載核彈頭。<sup>58</sup>

北韓於 2002 年 10 月間首度承認秘密進行核武開發後，《朝日新聞》所做民意調查顯示，對於北韓開發核武問題，73 % 的日本受訪者回答感到「非常不安」，而回答「有點不安」的比率亦有 22 %。此外，《讀賣新聞》所做的民調亦顯示出，分別有 60.7 % 與 31.1 % 的日本民眾對北韓核武問題感到「非常不安」與「有點不安」。換言之，不同媒體所實施的民調，同樣顯示出高達九成的受訪者，對北韓核武威脅感到不安。此外，雖然美國直接與北韓進行交涉，但仍然有超過九成的受訪者感到憂慮，並且有 62.3 % 認為美朝交涉無法解決問題。<sup>59</sup>再加上北韓武裝間諜船多次入侵日本領海，以及北韓間諜在日本國內與海外綁架日本人，讓日本社會衍生出一股「北韓恐怖症」（North Korea-Phobia）。<sup>60</sup>

針對北韓的威脅認知，促成日本政府決定開發與部署 BMD 系統，更讓日本

---

<sup>56</sup> 〈日韓首腦が「断固として対処」で一致…北朝鮮核実験〉，《読売新聞》，2006 年 10 月 9 日，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe7000/news/20061009i105.htm>。

<sup>57</sup> 〈北核実験：麻生首相が声明「わが国の安全への重大な脅威、北東アジアの平和と安全を著しく害する」〉，《産経新聞》，2009 年 5 月 25 日，<http://sankei.jp.msn.com/politics/policy/090525/plc0905251844025-c.htm>。

<sup>58</sup> 〈北朝鮮、核爆弾の小型化技術獲得に成功か 米国防情報局〉，《産経新聞》，2009 年 4 月 5 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/america/090405/amr0904052052008-n1.htm>。

<sup>59</sup> 林賢參，前引文，頁 92-98。

<sup>60</sup> Daniel Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post 9/11 World: Embracing a New Realpolitik* (Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2006).

政治菁英接二連三提出對敵國飛彈基地進行「先制攻擊」之主張。而智庫、學者的研究報告，亦傾向支持「敵地攻擊論」。例如，外務省外圍智庫「日本國際問題研究所」於 2006 年 7 月 13 日，亦即北韓連續試射 7 枚後不久，公布題為「日本的飛彈防禦」之研究報告，認為在 BMD 系統無法完全攔截來襲飛彈之情形下，若漏網之飛彈係配備核武或生化彈頭，勢必造成己方極為慘重之死傷與破壞。因此，只要符合情況急迫、別無其他手段、必要最小程度等自衛三項要件，日本有權對敵國飛彈基地發射台，以及其他相關之指揮、通訊、情報、管制、電腦等 C4I 設施進行「先制攻擊」。<sup>61</sup>

此外，以東京大學教授北岡伸一和田中明彥為首的研究小組，於 2008 年 10 月提出「日本之新安全保障戰略」研究報告指出，以當前的安全環境，彈道飛彈構成日本安全最直接的軍事威脅，如何對應威脅，即成為日本安全之最優先課題。該研究報告亦主張，對應彈道飛彈防禦，單憑 BMD 系統之「阻絕性嚇阻」(Deterrence by Denial)是不足的，必須輔以能夠攻擊敵國飛彈基地戰力之「懲罰性嚇阻」(Deterrence by punishment)。<sup>62</sup>

## 二、要求建構「敵地攻擊」戰力

如同前述，北韓於 2003 年 1 月宣布退出 NPT，以正當化其拒絕接受 IAEA 之核武查察。同月 24 日，防衛廳長官石破茂在眾議院答詢時，對於其前任野呂田所提出之「著手」論解釋稱，「當對方表明要把東京化為火海，並開始為飛彈裝填燃料、架設發射台時，即可視為已經著手要進行武力攻擊」，足以構成日本行使自衛權之要件。<sup>63</sup>嗣後不久，石破再度在眾議院答覆質詢時表明，自衛隊是否部署攻擊

<sup>61</sup> 該報告後來以專書出版，參閱：金田秀昭等著，前引書，頁 88。

<sup>62</sup> 東京財團政策研究部，〈新しい日本の安全保障戦略—多層協調的安全保障戦略—〉，2008 年 10 月 8 日，<http://www.tkfd.or.jp/admin/files/081008.pdf>。

<sup>63</sup> 衆議院會議錄，〈第 156 回国會衆議院予算委員会會議錄第四号〉，2003 年 1 月 24 日，[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaiiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaiiroku.htm)。根據日本防衛白皮書的說明，如何判斷對方已經「著手」進行攻擊之時間點，必須要依據當時的國際情勢，對方所明示的意圖，攻擊手段等狀況，加以個案判斷。〈コラム解説：わが国に対する武力攻撃が発生した時点〉，前引文，頁 82。

敵國基地之武器裝備問題，「值得加以檢討」。<sup>64</sup> 月底，前防衛廳長官額賀福志郎，在美國的一場演講上表示：以目前「專守防衛」原則，「在對方動手之前，（日本）什麼都不能做，屆時只能袖手旁觀國民之犧牲」。因此，額賀強調，日本應該建構足以防衛日本安全之「自主性防衛戰略」。<sup>65</sup>

其次，值得注意的是，以制訂符合時代需求之新國家安全戰略為號召，由 173 名跨黨派國會議員所組成的「確立新世紀安全體制年輕議員聯盟」之動作。2003 年 6 月 24 日，該聯盟在 150 名成員出席之情形下召開大會，針對北韓秘密開發核武、試射彈道飛彈、宣布退出 NPT 體制等連串挑釁動作，發表緊急聲明指出，北韓舉動已經嚴重威脅到日本與東北亞區域和平與穩定，要求日本政府重新構築符合時代需求之「專守防衛」思考，並引進在情況急迫下可對敵國基地發動「先制攻擊」之武器裝備。<sup>66</sup> 2003 年版的日本防衛白皮書，將對敵國飛彈基地實施攻擊屬於自衛權範圍內之前述鳩山一郎內閣所提出的「政府統一解釋」、防衛廳長官野呂田在眾議院之答詢，收錄於防衛白皮書之用意，不言可喻。<sup>67</sup>

北韓在 2006 年 7 月試射飛彈後，再度回鍋擔任防衛廳長官之額賀福志郎表明，當證據顯示出敵國已準備進行攻擊時，日本可以基於自衛，對敵國軍事基地展開「先制攻擊」，並期待執政黨能夠針對是否引進此等武器裝備進行檢討。<sup>68</sup> 當時擔任外務大臣之麻生太郎則表示：「如果是核彈頭飛彈要對準日本發射，我們總不能等到受到傷害之後再有所動作吧」。<sup>69</sup> 依據 2004 年 12 月通過的「中期防衛力整備計畫」（2005-2009 年度），日本預計在此計畫年度採購 4 架空中加油機（KC-767），以及可以配備具精密制導裝置的「聯合直接攻

<sup>64</sup> 〈北朝鮮基地攻撃を研究 93年のノドン発射後 防衛庁 能力的に困難と結論〉，前引文。

<sup>65</sup> 寶珠山昇，〈專守防衛戰略等の見直し〉，《郷友》，10月號，  
<http://www.rosenet.ne.jp/~nb3hoshu/SenshuboeiMinaosiWash.200305.html>。

<sup>66</sup> 該聯盟代表參議員武見敬三個人網頁，  
[http://www.takemi.net/news/20030703/20030703\\_1.html](http://www.takemi.net/news/20030703/20030703_1.html)

<sup>67</sup> 〈解説 ミサイルによる攻撃と自衛権との関係の法的整理について〉，前引文。

<sup>68</sup> 林賢參，前引文。

<sup>69</sup> 日本放送協會（NHK），《日曜討論》，2006年7月9日 09:00~10:00（現場生中継）。

擊炸彈」(JDAM)之 F-2 戰鬥機，即是可以依任務需要轉化為攻擊敵國飛彈基地之裝備。<sup>70</sup>實際上，在 2003 年 4 月間，日本航空自衛隊所屬 F-15 戰鬥機，即曾經在駐日美軍支援下，首度實施空中加油訓練。<sup>71</sup>

其次，在北韓實施第二次核武試爆翌日，日本媒體報導報導指出，自民黨國防委員會已經擬訂強化對應彈道飛彈攻擊措施之建議案，其中除了建構 BMD 系統之外，亦建議政府應該引進諸如艦射巡弋飛彈等足以攻擊敵國飛彈基地的武器裝備。<sup>72</sup>前防衛聽長官中谷元指出，北韓如果成功地將核武小型化，並裝設在其彈道飛彈，將構成對日本之實際威脅，日本應該採取積極 (active) 的飛彈防禦措施，並檢討部署對敵國基地進行攻擊之軍事力量。中谷強調，在神盾艦上部署巡弋飛彈阻止敵方飛彈發射，是在憲法允許的範圍內，日本絕不能坐以待斃。<sup>73</sup>因此，日本有意引進美國最新型隱形戰機 F-22，應屬於建構「敵地攻擊」戰力構想之一環。<sup>74</sup>此外，日本政府重要智庫「世界和平研究所」於 2009 年 9 月所提出的研究報告，亦建議日本政府應建構足以摧毀敵國飛彈基地之攻擊戰力，以補強美國的嚇阻力。<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> 日本防衛省，〈資料 12 中期防衛力整備計画(平成 17 年度～平成 21 年度)について〉，《平成 19 年版 日本の防衛》，

[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2007/2007/html/js221200.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/html/js221200.html)。

<sup>71</sup> 前田哲男，《自衛隊：変容のゆくえ》(東京：岩波書店，2007 年)，頁 127-128。

<sup>72</sup> 〈防衛大綱・自民素案「北策源地攻撃に海上発射の巡航ミサイル」〉，《産経新聞》，2009 年 5 月 26 日，<http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/090526/stt0905260130001-c.htm>。

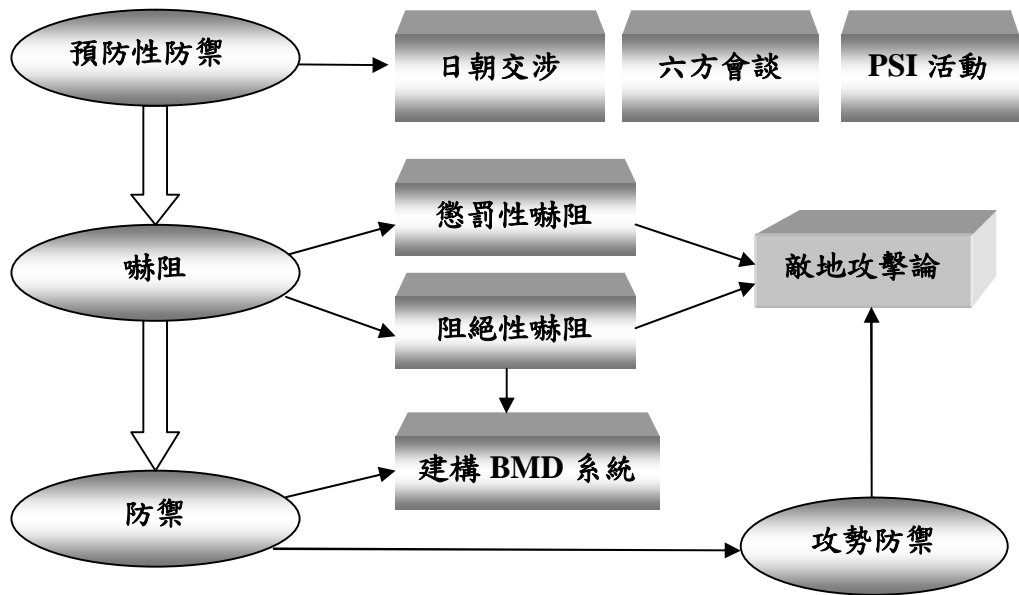
<sup>73</sup> 〈北核実験：中谷元防衛庁長官「攻撃的ミサイル防衛を」〉，《産経新聞》，2009 年 5 月 26 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/korea/090526/kor0905261824026-n1.htm>。

<sup>74</sup> 〈「対中朝抑止で日本に有益」 F22 取得で米専門家〉，《産経新聞》，2009 年 7 月 3 日，<http://sankei.jp.msn.com/world/america/090703/amr0907031830006-n1.htm>。不過，美國國會已通過禁止 F-22 出口之決議案。

<sup>75</sup> 〈日米同盟の新段階〉，財団法人世界平和研究所「日米同盟の将来」研究会，2009 年 9 月，<http://www.iips.org/j-index.html>。

### 伍、綜合性飛彈防禦戰略

美針對日本所面臨的北韓彈道飛彈威脅，前述「日本國際問題研究所」報告提出以下建議，指出日本必須尋求下列五項戰略措施（5D），即「勸阻」（Dissuasion）、「嚇阻」（Deterrence）、「阻絕」（Denial）、「防禦」（Defense）、「損害控管」（Damage Confinement）等加乘效果，方可克竟其功。<sup>76</sup>綜合前述日本政府迄今針對北韓威脅所採取的各項措施，本文認為，現階段日本政府所建構的飛彈防禦戰略，係由以下三項支柱所構成，「預防性防禦」（Preventive Defense）、「嚇阻」、「防禦」。（如圖一）



圖一 日本飛彈防禦戰略

資料來源：作者自行繪製。

<sup>76</sup> 金田秀昭等著，前引書，頁 69-81。

### 一、「預防性防禦」戰略

柯林頓政府時代的國防部長裴利 (William Perry) 及其同僚卡特 (Ashton Carter)，根據渠等任職五角大廈之經驗，提出新的安全戰略概念「預防性防禦」，亦即在事態還沒有發展成爲必須予以嚇阻或擊敗的威脅時，進行戰略性的行動預防其發展成爲不得不處理的威脅。<sup>77</sup> 此種安全戰略是透過外交活動、信賴釀成、或者是二軌對話等措施，預防潛在性威脅發展成爲難以收拾的現實性威脅。2002年9月，在外務省亞洲大洋洲局局長田中均秘密交涉下，小泉純一郎赴平壤訪問。如同前述，小布希政府將北韓列爲「邪惡軸心」，對北韓採取迥異於柯林頓政府之強硬政策，拒絕舉行雙邊對話。因此，與日本首相打交道即成爲北韓打開外交活路之政策選項。<sup>78</sup> 小泉在與金正日舉行會談時，針對北韓之飛彈問題表示：「強烈地要求北韓遵守相關國際共識。凍結試射飛彈措施，自2003年以降仍應繼續」。「日朝平壤宣言」即載入：「關於核武與飛彈在內的安全保障各項問題，雙方確認有必要促進相關國家的對話以解決問題。朝鮮民主主義人民共和國方面表明，遵從此一宣言精神，自2003年以降，凍結試射飛彈措施亦將予以延長」。<sup>79</sup>

日本透過「六方會談」之多國架構，要求北韓放棄核武開發作爲，也是日本針對北韓威脅所採取的「預防性防禦」措施之一。此外，日本也充分利用聯合國外交，以牽制北韓發展核武與飛彈。例如，北韓實施兩次核試爆以及試射彈道飛彈後，日本均主動地展開聯合國外交，促使安理會通過制裁決議案。其中，特別是北韓於2006年試射飛彈後，在日本主動協調斡旋下，安理會無異議通過第1695號決議案，要求聯合國會員國阻止北韓取得開發飛彈，以及大規模毀滅性武器優有關之物資、技術、以及資金。<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Ashton Carter & William Perry 著；許綏南譯，《預防性防禦：後冷戰時代美國的新安全戰略》(Preventive Defense: A New Security Strategy for America)(台北：麥田，2000年)，頁38-42。

<sup>78</sup> 読売新聞政治部，《外交を喧嘩にした男：小泉外交二000日の真実》(東京：新潮社，2006年)，頁21。

<sup>79</sup> 「日朝平壤宣言」全文(日語版)，參閱：読売新聞政治部，前引書，頁298-299。

<sup>80</sup> 金田秀昭等著，前引書，頁73。



除了前述外交作為外，美國於2003年5月發表的「防止擴散安全倡議」(Proliferation Security Initiative, PSI)，對於北韓開發核武與飛彈，也產生制約效果。PSI是由國際社會透過情報、外交、法律、軍事等領域之合作，共同阻止大規模毀滅性武器、飛彈及其相關物資之擴散，北韓當然是此任務的對象國之一。PSI成立後，日本即積極參與策劃，分別於2004年10月、2007年10月，主辦在日本周邊海域實施代號「武士隊伍」(Team Samurai 04)以及「和平盾牌」(Pacific Shield 07)之多國間PSI聯合演習訓練，也曾參與由澳洲、紐西蘭、新加坡等國在西太平洋海域舉辦的海空演訓活動。<sup>81</sup>

## 二、「嚇阻」與「防禦」戰略

亞歷山大喬治(Alexander L. George)對「嚇阻」做如下定義：讓嚇阻對象明確地理解到，其計畫採取的行動所必須付出的代價，將超過可能獲得的利益，它是透過武力威脅，對嚇阻對象形成決策壓力之心理戰<sup>82</sup>。簡言之，嚇阻是由實現威脅之力量，動用此一力量之決心，以及嚇阻對象對前兩者之評估結果等三項要素所構成。其次，嚇阻又可分為「懲罰性嚇阻」以及「阻絕性嚇阻」。前者是指要讓被嚇阻對象明確認知到，當其實施飛彈攻擊後，勢必會遭到懲罰性的、無法忍受的報復打擊，例如冷戰對立期間，美國的「擴大嚇阻」(Extended Deterrence)扮演著「懲罰性嚇阻」之角色，以嚇阻蘇聯對西歐、日本等盟國之核武攻擊或威脅。至於後者，是指要讓被嚇阻對象明確認知到，即使發動飛彈攻擊，其飛彈可能在飛行途中被對方之BMD系統所攔截、擊落，或者是即使成功地實現第一擊目標，其飛彈基地將被對方摧毀而無法實施第二波攻擊。

受到北韓飛彈威脅影響，日本國內興起的「敵地攻擊論」即是透過攻擊

---

<sup>81</sup> 防衛省編，《平成21年版 日本の防衛》電子版，  
[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2009/2009/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/index.html)。

<sup>82</sup> G.クレイグ/A.L.ジョージ；木村修三他訳，《軍事力と現代外交》(東京：有斐閣，1997年)，頁204。

敵國軍事基地，直接剪除威脅源頭、實現防禦目的之「攻勢防禦」。必須注意的是，「攻勢防禦」並非遭第一擊後才實施，而是當對方攻擊意圖明顯，有證據顯示已經著手準備攻擊措施（具有急迫性），為防範未然而實施「先制攻擊」，亦能符合國際法的自衛權行使原則。依照日本政府的統一解釋，「攻勢防禦」雖然不違反憲法或脫離「專守防衛」原則，<sup>83</sup>但事實上，從冷戰期間以來迄今，日本自衛隊始終不具備「敵地攻擊」戰力之事實，以及依照 1997 年制定的「日美防衛協力指針」之日美兩軍任務分工，此等「攻勢防禦」之「矛」的角色，是由駐日美軍擔當，日本自衛隊則是扮演「盾」的角色。<sup>84</sup>

其次，日本與美國合作建構 BMD 系統，則是具有「阻絕性嚇阻」與「防禦」之雙重機能。前述日本陸續展開部署的海基型 SM-3 以及陸基型 PAC-3，扮演著攔截與擊落來襲彈道飛彈之角色，其攔截率雖無法達到百分之百，但已經足以造成敵國實施飛彈攻擊計劃之不確定性，降低其攻擊意願而達到「阻絕性嚇阻」的戰略目標。

不過，當北韓實施彈道飛彈攻擊時，陸續改裝配備 SM-3 的四艘神盾艦以及在全國十六個據點部署 PAC-3 的航空自衛隊「高射群」防空部隊，即擔負攔截來襲彈道飛彈的「積極防禦」任務。今年 3 月間，當北韓宣稱將發射人造衛星後，日本麻生太郎內閣將其視為彈道飛彈，並透過防衛大臣浜田靖一下達「彈道飛彈破壞措施命令」給海上與航空自衛隊，調派配備 SM-3 飛彈之神盾艦兩艘在日本海待命，以及將部分 PAC-3 飛彈部隊部署在北韓飛彈可能落下之地點。<sup>85</sup>對日本而言，此一對應係日本建構 BMD 系統以來，難得的一次實戰部署與演練機會。

---

<sup>83</sup> 高橋杉雄〈專守防衛下の敵地攻撃能力をめぐる一弾道ミサイル脅威への1つの対応〉，防衛研究所編，《防衛研究所紀要》，第8卷，第1号（2005年），頁105-121。

<sup>84</sup> 於1997年9月新修訂的「日美防衛協力指針」規定，日本在實施彈道飛彈防禦時，是否對敵國飛彈基地進行攻擊，必須由美軍考量實際狀況後再決定。「日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン），西原正・土山實男共編，《日米同盟Q&A100》（亜紀書房，1998年），資料11，条文，頁273-275。

<sup>85</sup> 防衛省編，《平成21年版 日本の防衛》電子版，  
[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2009/2009/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2009/2009/index.html)。

## 陸、結語

北韓頻頻試射飛彈、實施兩次地下核武試爆之賜，日本建構 BMD 系統之過程，除了牽涉到與中共間之「安全困境」外，在國內政治上並未遭遇重大阻力。比較具爭議性的是，是否應該建構「敵地攻擊」能力，以及可否實施「先制攻擊」問題。

如本文所述，當面臨急迫性飛彈威脅時之處置，1956 年鳩山內閣所提出的「政府統一解釋」，以「坐以待斃，絕非憲法之本意」為由，在某些條件下可以實施「敵地攻擊」。只不過日本並未具備此等攻擊能力，遂委由同盟國美國判斷是否執行攻擊任務。在現實條件制約下，長期以來，日本始終將「專守防衛」奉為國防政策之圭臬。由於冷戰結束，以及日本「自主性國防」意識抬頭，日本國內開始擔心美國會基於本國利益，不願意或無法善盡防衛日本之「矛」的責任，屆時日本在面對飛彈威脅下，將失去外交自主性。如果日本擁有執行「敵地攻擊」能力，不但可降低被同盟國背棄之「同盟困境」，還具有嚇阻敵國實施飛彈攻擊或威脅之戰略意涵。

其次，對敵國飛彈基地實施「先制攻擊」，若無法舉出明確事證，證明敵國飛彈攻擊已是箭在弦上，將可能被認定為對於不具急迫性的威脅實施「預防攻擊」(preventive attack)，超出自衛權行使範圍，不但違反日本憲法，也違反聯合國憲章與國際行為規範。

日本於去年 9 月間出現政黨輪替，執政超過 50 年的自民黨下野，由民主黨首度組閣執政。民主黨是否會對持續發展中的飛彈防禦戰略，做出重大改變，仍有待觀察。不過，由以下幾點跡象顯示，改變的可能性不高。

首先，2006 年 7 月北韓試射飛彈後，當時擔任民主黨憲法調查會長枝野幸男，即率先提出「先制攻擊」論。枝野表明：「要防衛日本，只有在對方

進行攻擊前，先摧毀其飛彈基地」、此舉「不違反專守防衛」<sup>86</sup>。而當時擔任民主黨幹事長鳩山由紀夫亦表示：「當對方攻擊日本之意圖明顯時，攻擊其基地是屬於專守防衛之行動」。<sup>87</sup>第二，與前者相關的是，前述要求日本政府建構「先制攻擊」能力之「確立新世紀安全體制年輕議員聯盟」，當時有近半數民主黨議員是該聯盟成員。第三，自民黨政府於 2008 年通過「宇宙基本法」立法，民主黨是投下贊成票。第四、鳩山內閣於 12 月通過的新年度防衛預算基本方針指出，基於「北韓核武彈道飛彈問題之深刻化」，有必要「確保對應彈道飛彈攻擊之能力」，將持續部署 PAC-3 型飛彈防禦系統。<sup>88</sup> 由此可知，在有關飛彈防禦議題上，民主黨與自民黨具備相當程度的共識。因此本文認為，自 1990 年代後半以來，逐漸形成的日本飛彈防禦戰略，應不至於因為政權輪替而改變方向。

不過，美國歐巴馬政府對部署飛彈防禦計劃之態度，反而成為今後日本飛彈防禦戰略發展之不確定因素。美國歐巴馬總統認為，飛彈防禦系統並非防衛美國與同盟國之必要構成要件，並且在去年 9 月間宣布將終止在東歐部署飛彈防禦系統。<sup>89</sup> 歐巴馬在東歐飛彈防禦部署之路線變更，未來是否會波及到亞太地區，現階段並無具體資料可供研析，不過，因為亞太地區戰略環境迥異於東歐，日本在美國飛彈防禦戰略上之角色扮演，亦完全不同於波蘭與捷克，威信受到影響的可能性不高。

---

<sup>86</sup> 《朝日新聞》電子報，2006 年 7 月 8 日。

<sup>87</sup> 《朝日新聞》電子報，2006 年 7 月 11 日。

<sup>88</sup> 〈PAC3 全国配備へ、既存のシステム改修 防衛予算方針〉，《朝日新聞》，2009 年 12 月 18 日，<http://www.asahi.com/politics/update/1218/TKY200912170468.html>。

<sup>89</sup> Brian Kennedy, "Japanese Missile Defense Matters," *The Wall Street Journal*, November 10, 2009, [http://jp.wsj.com/layout/set/print/Opinions/Opinion/node\\_950/\(language\)/eng-US](http://jp.wsj.com/layout/set/print/Opinions/Opinion/node_950/(language)/eng-US)