

學術論文

日本集體自衛權法制化之發展方向

The Legislation Direction of Japan's Right of Collective Self-defense

郭育仁 *Yu-Jen Kuo*

中山大學中國與亞太區域研究所副教授

Associate Professor of Institute of China and Asia-Pacific Studies

National Sun Yat-Sen University

摘要 / Abstract

安倍晉三內閣於 2014 年 7 月 1 日通過閣議重新解釋憲法，允許有限行使集體自衛權。雖然日本政府也開始朝三大方向：強化個別安全保障、國際維和一般法化、以及有限行使集體自衛權，試圖建構完整的安全保障法制。然而聯合執政的自民黨與公明黨之間仍存在四大爭議：國際維和活動範圍與支援對象、日本未直接遭受攻擊能否行使集體自衛權、參與國際掃雷任務、以及自衛隊「治安出動」與「海上警備行動時」使用武器之基準等。

On July 1, 2014, the Second Abe Cabinet passed the Cabinet Decision to reinterpret the postwar Japan's constitution in exercising limited right of collective self-defense. The Japanese government has also begun to establish seamless security legislation toward three major directions: enhancing Japan's security, establishing permanent law for peacekeeping operation, and exercising limited right of collective self-defense. However, there are still four

main disputes between the ruling Liberal Democratic Party and the Komeito, in the location of peacekeeping operation, exercising right of collective self-defense when Japan is not under direct attack, participation in international minesweeping, and the standards of arms use for Japan's Self-defense Forces in carrying out security deployment and coast guard actions.

關鍵字：集體自衛權、安全保障法制、日本自衛隊、日本防衛政策

Keywords : Right of Collective Self-defense, Security Legislation, Japan's Self-defense Forces, Japan's Defense Policy

壹、前言

日本安倍內閣於 2014 年 7 月 1 日閣議與國家安全會議正式通過「建立保障國家生存與保護國民之完整安全保障法制」的決議。¹閣議明確指出日本政府未來建立完整安全保障法制的三大重點：因應非武力攻擊之入侵、對國際和平與穩定之貢獻、以及憲法第九條允許之自衛措施。

一、因應非武力攻擊之入侵

閣議指出，日本目前所處安全環境發生非武力攻擊（灰色事態，グレイゾーン）的機率相當高。自衛隊、海上保安廳與警察等相關執法單位必須緊密合作，強化資訊共享、模擬與演練具體因應策略、加速下達命令流程，以因應各種非法入侵的危機處理能力。當離島受非武力攻擊，周邊執法單位無法立即處理時，應事先檢討自衛隊「治安出動」或「海上警備行動」相關規定之適用，以建立分工共識。另外，當美軍協防日本卻遭攻擊且事態可能擴大的情形下，應參考《自衛隊法》第 95 條「武器使用」之規定，²自衛隊須與美軍合作「無縫」（切れ目のない，seamless）因應。如美軍與自衛隊共同活動且該活動（包含聯合演習）有助於日本安全，在美國要求或同意前提下，自衛隊應在必要且最低限度內進行「武器使用」。

二、對國際和平與穩定之貢獻

閣議其次提及，自衛隊目前只能在「非戰鬥地區」對國際維和部隊進行後勤補給。為提高日本對國際和平與穩定之貢獻，自衛隊參與國際維和的活動範圍應擴大至「非戰鬥現場」，且並不存在「武力行使一體化」等

¹ 國家安全保障會議，〈国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について〉，《內閣官房》（2014 年 7 月 1 日），<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>。

² 法令データ提供システム，《自衛隊法》，昭和二十九年六月九日法律第六十五号，（最終修訂日：2014 年 6 月 13 日），<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>。

違憲問題，³以提供國際維和部隊必要後勤支援。此外，對「國家或準國家組織」使用武器可能違反憲法第 9 條禁止「武力行使」規定，因此日本參與聯合國維和任務進行「馳援警衛」（駆け付け警護）或「執行任務」而使用武器時，必須依〈國際維和五原則〉取得「國際維和參與國」以及「紛爭當事國」同意外，⁴也須確認任務範圍內不存在敵對之「準國家組織」。⁵再者，在當事國同意以及確認任務範圍內沒有敵對「準國家組織」的狀態下，自衛隊必須以警察執法之嚴格「比例原則」使用武器，進行「非武力」治安維護，以及營救當地日本國民之活動。

三、憲法第九條允許之自衛措施

閣議解釋《日本國憲法》第 9 條並認定，國政推動必須符合憲法第 13 條「國民追求生命、自由與幸福的權利」，因此憲法第 9 條並未全面禁止日本為維持本身和平、安全與生存而必須「行使」必要且最低限度之「武力」作為自衛措施。閣議強調，憲法第 9 條特例容許「武力行使」僅限於日本直接受到攻擊的不得已情況，也為政府一貫見解（「〈47 見解〉」）。⁶但在安全環境急遽改變的現狀下，即使他國遭受武力攻擊，其目的、規模與情勢的演變也可能威脅日本國家安全與國民權利，所以在沒有其他手段與

³ 「武力行使一體化」指自衛隊與他國部隊共同行使武力，違反日本憲法第 9 條。

⁴ 外務省〈國連平和維持隊への参加にあたっての基本方針(いわゆる PKO 参加 5 原則)〉，《国連平和維持活動(PKO)》，http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/pko_sanka.html。

⁵ 〈自衛隊「駆け付け警護」で武器使用基準変更 PKO 5 原則実質見直し〉，《産経新聞》2014 年 5 月 19 日，<http://www.sankei.com/politics/news/140519/pl1405190001-n1.html>。

⁶ 内閣官房，〈安全保障の法的基盤に関する従来の見解について〉，《安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会(第 4 回会合)》(2013 年 11 月 13 日)，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai4/siryou.pdf>；參議院，〈第 186 回国会(常会)集团的自衛権と憲法との関係の昭和四十七年の政府見解に関する質問主意書〉(2014 年 6 月 18 日)，<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/186/syup/s186147.pdf>；參議院，〈第 186 回国会(常会)集团的自衛権と憲法との関係の昭和四十七年の政府見解に関する質問答弁書〉(2014 年 6 月 18 日)，<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/186/toup/t186147.pdf>。

不得已情況下，憲法例外允許自衛隊採取最低限度與必要的「武力行使」，進行集體自衛措施。由上述憲法解釋，可以歸結出日本允許集體自衛權的新「武力行使三要件」：第一、當他國遭受武力攻擊，會對日本國家安全與生存造成明確威脅，或對日本國民追求生存、自由、與幸福的憲法權利造成阻礙。第二、日本對於排除這個威脅，除了行使武力之外沒有其他方式。第三、在最低與必要限度內行使武力。⁷

貳、集體自衛權之三大修法方向

2014 年 7 月閣議解禁有限行使集體自衛權後，安倍隨即於 9 月內閣改組中新設安保法制大臣（安全保障法制担当相），目前由防衛大臣中谷元兼任安保法制大臣，負責統籌與集體自衛權相關的國內法律與國際協定的修訂與創設。⁸依循安倍內閣 2014 年 5 月 27 日向執政黨協議會（安全保障法制整備に関する与党協議会）提出的安全保障法制事例以及 7 月閣議重新釋憲的邏輯，⁹可以歸納日本目前完備安全保障法制並於國會修法與新創

⁷ 憲法第 9 条のもとで許容される自衛の措置としての「武力の行使」の高三要件：(1) わが国に対する武力攻撃が発生したこと、またはわが国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これによりわが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること；(2)これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと；(3)必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。上述資料參閱自防衛省〈憲法と自衛権〉《防衛省の政策》，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/seisaku/kihon02.html>。

⁸ 〈安倍政権考 初代「安全保障法制担当相」はだれ？〉，《産経新聞》，2014 年 8 月 16 日），<http://www.sankei.com/politics/news/140816/pl1408160018-n1.html>；首相官邸，〈第 2 次安倍改造内閣 閣僚等名簿〉，《安倍内閣総理大臣(第 96 代)》(2014 年 9 月 3 日)，http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/meibo/；首相官邸，〈防衛大臣 安全保障法制担当 中谷元〉，《第 3 次安倍内閣 閣僚等名簿》(2014 年 12 月 24 日)，http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/meibo/daijin/nakatani_gen.html。

⁹ 〈安保法制:与党協議 提示された 15 事例 集团的自衛権が過半数〉，《毎日新聞》，2014 年 5 月 28 日），<http://mainichi.jp/graph/2014/05/28/20140528ddm010010039000c/001.html>；〈集团的自衛権、15 事例示す 与党協議〉，《朝日新聞》，2014 年 5 月 27 日，<http://www.asahi.com/articles/ASG5W2GWYG5WUTFK001.html>；労働学舎，〈与党協議会に

法律的三大方向：一、強化個別安全保障、二、國際維和一般法化、三、有限行使集體自衛權。¹⁰

表一、日本強化個別安全保障事例與關連法案

事例	關連法案
1. 武裝集團佔領離島 2. 日本民用船遭受武裝集團攻擊 * 因應外國潛艇進入日本領海	《自衛隊法》 ¹¹ 第 78、82、89~91、93 條 《警察官職務執行法》 ¹² 第 7 條 《海上保安廳法》 ¹³ 第 16、17-1、18、20-2 《武力攻擊事態對處法》 ¹⁴ 《國家安全保障會議設置法》 ¹⁵ 《防衛省設置法》 ¹⁶
3. 導彈警戒時協防美國軍艦	《自衛隊法》第 95 條 《武力攻擊事態對處法》 《美軍行動便捷法》 ¹⁷

資料來源：作者自行整理。

* 星號為參考事例。

において政府が示した「安全保障法制事例」(2014 年 5 月 27 日), 頁 1-12, http://labor-manabiya.news.coocan.jp/shiryoushitsu/20140602_tsuikashirryou/shuudanteki_15_jirei/15jirei.pdf; 以及梅田勝司編,《集團的自衛權でさらに強くなる日本》(東京: 株式会社メディアソフト, 2014 年)。

¹⁰ 山本健太郎,〈安全保障法制をめぐる経緯と論点—集團的自衛權と武力行使の新 3 要件を中心に—〉,《調査と情報》, 第 833 號(2014 年 10 月), 頁 1-12。

¹¹ 法令データ提供システム,《自衛隊法》, <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>。

¹² 法令データ提供システム,《警察官職務執行法》, 昭和三十二年七月十二日法律第三百三十六号(最終修訂日: 2006 年 6 月 23 日), <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO136.html>。

¹³ 法令データ提供システム,《海上保安庁法》, 昭和三十二年四月二十七日法律第二十八号(最終修訂日: 2012 年 9 月 5 日), <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23HO028.html>。

¹⁴ 内閣官房,《武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律》, 平成 15 年 6 月 13 日法律第 79 号(最終修訂日: 2004 年 6 月 18 日), http://www.cas.go.jp/jp/hourei/houritu/jitai_h.html。

¹⁵ 法令データ提供システム,《國家安全保障會議設置法》, 昭和三十二年五月二十七日法律第七十一号(最終修訂日: 2014 年 4 月 18 日), <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S61/S61HO071.html>。

¹⁶ 法令データ提供システム,《防衛省設置法》, 昭和三十九年六月九日法律第六十四号(最終修訂日: 2014 年 6 月 13 日), <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO164.html>。

¹⁷ 法令データ提供システム,《武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律(米軍行動円滑化法)》, 平成十六年六月十八日法律第百十三号(最終修訂日: 2007 年 6 月 8 日), <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16HO113.html>。

一、強化個別安全保障

事例 1：因應不法入侵離島（灰色事態）。當武裝集團船隻接近日本離島並企圖登陸，但周邊並無海上保安廳等執法機關能迅速因應。為堅守日本領土安全，避免事態繼續擴大，應以自衛隊「治安出動」或「海上警備行動」於第一時間「無縫」排除此類灰色事態危機。

事例 2：自衛隊於公海護衛遭受不法攻擊之日本民用船隻。當日本民用船隻於公海遭受武裝集團不法攻擊，但周邊並無海上保安廳等執法機關能迅速因應。為確保日本國民生命與財產安全，避免事態繼續擴大，應以自衛隊「治安出動」或「海上警備行動」於第一時間「無縫」排除此類灰色事態危機。

事例 3：導彈警戒時協防美國軍艦。當日本周邊出現導彈攻擊徵兆，美國神盾艦進入警戒狀態以因應導彈攻擊，而其防空與反艦能力出現防禦空窗。在美國要求下，自衛隊應協防美軍軍艦，並與美軍共同警戒日本周邊事態。參考事例：因應外國潛艇進入日本領海。當外國潛艇潛行入侵日本領海時，自衛隊應進行「海上警備行動」要求入侵潛艇浮出水面並退出日本領海。如該潛艇無回應要求而持續徘徊，也無法判斷該潛艇具攻擊意圖，日本應繼續匯整具體案例與國際法各種論點，並只限採取警告方式因應。

二、國際維和一般法化

事例 4：國際維和後勤支援地點。當聯合國安理會為維持與恢復國際和平與安全，決議進行國際維和任務並要求日本派遣自衛隊執行不屬於「武力行使」之後勤支援活動，如人員與物資運送、提供燃料、醫護傷患、與維護治安等。但自衛隊目前只能在後方「非戰鬥地區」執行上述國際維和活動。為提高日本對國際和平與穩定之貢獻，自衛隊參與國際維和的活動範圍應擴大至「非戰鬥現場」，以提供國際維和部隊必要的後勤支援。

事例 5：使用武器「馳援警衛」國際維和部隊。當國際維和部隊、人

員以及日本非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）執行國際維和與復興任務時，遭受武裝集團攻擊並向日本自衛隊求援，自衛隊應使用武器進行「馳援警衛」。但目前自衛隊馳援現場並使用武器之行為，當敵對方確定為「國家或準國家組織」，將屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此無法執行「馳援警衛」。

事例 6：使用武器排除 PKO 任務障礙。當自衛隊執行傷患運送等任務遭武裝集團阻礙任務執行時，應使用武器排除任務障礙。但目前自衛隊執行國際維和任務並使用武器之行為，當敵對方確定為「國家或準國家組織」，將屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此無法執行傷患運送任務。

事例 7：使用武器營救海外日本國民。當某國發生恐怖攻擊危及當地日本國民生命安全，當事國政府無力保護日本國民而同意日本政府派遣自衛隊至該國領土營救日本國民。自衛隊應使用武器進行海外國民營救任務。但如恐怖份子已占領日本國民所在地，日本目前法規禁止自衛隊使用武器進入危險地區營救日本國民。

三、有限行使集體自衛權

事例 8：協防運送日本國民的美國軍艦。當日本鄰近國家遭受武力攻擊，美軍軍艦協助撤運日本僑民，而於公海上受到攻擊。雖然日本不在武力攻擊範圍內，但預料可能遭受攻擊（武力攻擊予測事態），自衛隊應行使集體自衛權，協防運送日本國民的美國軍艦。然而在日本沒有直接遭受武力攻擊的狀況下，自衛隊上述協防美國軍艦之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此無法出動自衛隊協防美國軍艦。

事例 9：協防遭攻擊的美國軍艦。當日本鄰近國家遭武力攻擊，且美國軍艦也於公海上受到攻擊。雖然日本不在攻擊範圍內，但預料可能遭受攻擊。自衛隊應行使集體自衛權，協防美國軍艦及駐日美軍基地與設施。然在日本未直接遭武力攻擊狀況下，自衛隊上述協防美國軍艦之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此無法出動自衛隊協防美國軍艦。

表二、日本國際維和一般法化事例與關連法案

事例	關連法案
4. 國際維和後勤支援地點	《周邊事態法》 ¹⁸ 第 3 條 《反恐特別措施法》 ¹⁹ 第 2 條第 3 項 《伊拉克特別措施法》 ²⁰ 第 2 條第 3 項 《新反恐特別措施法》 ²¹ 第 2 條第 3 項 《支援協力活動法》 ²² （新創，暫稱）
5. 馳援國際維和部隊	《國際維和法》 ²³ 第 24 條
6. 排除國際維和任務障礙	《支援協力活動法》（新創，暫稱） 《國際機關等派遣處遇法》 ²⁴

¹⁸ 法令データ提供システム，《周邊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》，平成十一年五月二十八日法律第六十号(最終修訂日：2007 年 6 月 8 日)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO060.html>。

¹⁹ 内閣官房，《平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法(テロ対策特別措置法)》，平成 13 年 11 月 2 日法律第 113 号(最終修訂日：2006 年 12 月 22 日)，http://www.cas.go.jp/jp/hourei/houritu/tero_h.html。

²⁰ 首相官邸，《イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法》，平成 15 年 8 月 1 日法律第 137 号(2009 年 7 月失效)，<http://www.kantei.go.jp/jp/houan/2003/iraq/030613iraq.html>。

²¹ 衆議院，《テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法》，平成 20 年 1 月 16 日法律第 1 号(最終修訂日：2008 年 12 月 16 日)，http://www.cas.go.jp/jp/hourei/houritu/kyuuyuu_sinpou.pdf。

²² 〈外国軍艦の領海侵入、首相判断で自衛隊出動 安保素案〉，《日本経済新聞》，2014 年 12 月 29 日) <http://www.nikkei.com/article/DGXLZO81458010Z21C14A2PE8000/>; 原文:「朝鮮半島有事での米軍支援を想定した周辺事態法は廃止し、新たに「支援・協力活動法(仮称)」を制定する。」

²³ 法令データ提供システム，《国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律》，平成四年六月十九日法律第七十九号(最終修訂日：2006 年 12 月 22 日)：<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H04/H04HO079.html>。

²⁴ 法令データ提供システム，《国際機関等に派遣される一般職の国家公務員の処遇等に関する法律》，昭和四十五年十二月十七日法律第百十七号(最終修訂日：2009 年 5 月 29 日)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S45/S45HO117.html>。

²⁵ 法令データ提供システム，《国際緊急援助隊の派遣に関する法律》，昭和六十二年九月十六日法律第九十三号(最終修訂日：2006 年 12 月 22 日)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S62/S62HO093.html>。

	《國際緊急援助法》 ²⁵
7. 營救海外日本國民	《自衛隊法》第 84-3、94-5、95 條。 《國民保護法》 ²⁶ 《支援協力活動法》(新創, 暫稱)

資料來源：作者自行整理。

事例 10：執行強制停船檢查。當日本鄰近國家遭受武力攻擊，且美國軍艦也於公海上受到攻擊。雖然日本不在攻擊範圍內，但預料可能遭受攻擊。自衛隊應行使集體自衛權，對運載物資朝向攻擊發動國航行之船隻進行強制停船檢查活動。然而在日本沒有直接遭受武力攻擊的狀況下，自衛隊上述執行強制停船檢查之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此無法出動自衛隊進行強制停船檢查任務。

事例 11：攔截攻擊美國之飛彈。當某國以及駐留該國之美軍受到武力攻擊，雖然日本不在攻擊範圍內，但預料可能遭受攻擊。且攻擊美國的彈道飛彈可能飛越日本領空，自衛隊應行使集體自衛權，進行攔截彈道飛彈之任務。然而在日本沒有直接遭受武力攻擊的狀況下，自衛隊上述攔截彈道飛彈之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此自衛隊無法執行飛彈攔截任務。

事例 12：美軍遭武力攻擊時，協防導彈警戒的美國軍艦。當某國以及駐留該國之美軍受到武力攻擊，雖然日本不在攻擊範圍內，但預料可能遭受攻擊。且出現導彈攻擊徵兆，美國神盾艦進入警戒狀態以因應導彈攻擊，而其防空與反艦能力出現防禦空窗。在美國要求下，自衛隊應行使集體自衛權協防美軍軍艦，並與美軍共同警戒周邊事態。然而在日本沒有直接遭受武力攻擊的狀況下，自衛隊上述協防美軍之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此自衛隊無法執行協防美國軍艦任務。

²⁶ 法令データ提供システム，《武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律 抄》平成十六年六月十八日法律第百十二号(最終修訂日:2014年11月21日)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16HO112.html>。

事例 13：美國本土遭受攻擊時，協防美國軍艦。當日本鄰近國家使用「大規模殺傷性武器」(weapon of mass destruction, WMD)如彈道飛彈，對美國本土發動武力攻擊，雖然日本不在攻擊範圍內，但預料可能遭受攻擊。自衛隊應行使集體自衛權，協防美國軍艦以及駐日美軍基地與設施。然而在日本沒有直接遭受武力攻擊的狀況下，自衛隊上述協防美軍之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此自衛隊無法執行協防美國軍艦任務。

表三、日本有限行使集體自衛權事例與關連法案

事例	關連法案修改與新創
8. 協防運送日本國民的美國軍艦	《自衛隊法》第 76、84-3、95 條 《國民保護法》
9. 協防遭受攻擊的美國軍艦	《自衛隊法》第 76 條、95 條
10. 執行強制停船檢查	《自衛隊法》第 76 條 《船舶檢查活動法》 ²⁷ 第 2 條 《外國軍用品海上輸送規制法》 ²⁸ 第 1 條
11. 攔截攻擊美國之飛彈	《自衛隊法》第 76、82 條第 3 項
12. 美軍遭武力攻擊時，協防導彈警戒的美國軍艦	《自衛隊法》第 76、95 條 《武力攻擊事態對處法》
13. 美國本土遭受攻擊時，協防美國軍艦	《美軍行動便捷法》
14. 參與國際掃雷任務	《自衛隊法》第 84 條第 2 項 《國際緊急援助法》
15. 參與國際民用船隻護航	《海盜對處法》 ²⁹

資料來源：作者自行整理。

事例 14：參與國際掃雷任務。當國際重要石油運輸航道（如荷姆茲海

²⁷ 法令データ提供システム，《周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律》，平成十二年十二月六日法律第四百五十五号(最終修訂日：2006 年 12 月 22 日)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12HO145.html>。

²⁸ 法令データ提供システム，《武力攻撃事態における外国軍用品等の海上輸送の規制に関する法律》，平成十六年六月十八日法律第一百六十六号(最終修訂日：2014 年 6 月 13 日)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H16/H16HO116.html>。

²⁹ 法令データ提供システム，《海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律》，平成二十一年六月二十四日法律第五十五号(最終修訂日：2012 年 9 月 5 日)，<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H21/H21HO055.html>。

峽)發生武力攻擊事態，且周邊海域已遭水雷封鎖，對日本經濟與國民生活產生重大影響。在聯合國及各國要求下，自衛隊應行使集體自衛權參與國際海上掃雷任務。然而在日本沒有直接遭受武力攻擊的狀況下，自衛隊上述參與國際掃雷之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此自衛隊無法執行海上掃雷任務。

事例 15：參與國際民用船隻護航。當國際重要石油運輸航道發生武力攻擊事態，且周邊海域已有民用船隻遭受攻擊，對日本經濟與國民生活產生重大影響。在聯合國及各國要求下，日本應行使集體自衛權參與國際聯合護航任務。然而在日本沒有直接遭受武力攻擊的狀況下，自衛隊上述參與國際協防之行為，已屬日本憲法禁止之「武力行使」，因此自衛隊無法執行國際聯合護航任務。

參、主要修法爭議

總歸上述三大修法方向，安倍內閣與自民黨將集體自衛權相關的安全保障法案正式提交國會之前，必須與聯合執政的公明黨在以下四點主要爭議上取得修法或新創法律的共識。

一、爭議一：自衛隊國際維和活動範圍、任務性質、與支援對象

目前《周邊事態法》限制自衛隊活動範圍僅於日本周邊，³⁰而派遣自衛隊至其他地區執行國際維和任務，必須由國會制定具一定時效性的特別法。然而 2014 年 10 月 8 日的〈美日防衛合作指針中期報告〉提及未來美日同盟的全球性質，³¹實際上廢止自衛隊活動範圍的地理限制。2014 年底安倍內閣提交給自民黨與公明黨的安保法制草案，也建議廢止《周邊事態

³⁰ 《周邊事態法》主要預設朝鮮半島有事，自衛隊因應周邊有事對美軍進行後勤支援。

³¹ 防衛省，〈日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告〉，《安全保障体制》，2014 年 10 月 8 日，http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/sisin/houkoku_20141008.html。

法》並制定新的永久法律，³²暫稱《支援協力活動法》(支援・協力活動法)，規範自衛隊參與國際維和任務性質與派遣條件，以利政府因應國際局勢變化隨時派遣自衛隊赴海外執行國際維和任務。新法將把自衛隊國際維和任務分為人道援助以及支援美軍與他國部隊(提供武器彈藥、燃料、以及後勤補給)兩部份。只要任務性質有助日本國家安全以及國際和平穩定，新法將允許隨時派遣自衛隊進行國際維和。

雖然 2014 年 7 月閣議認定自衛隊在「非戰鬥現場」進行後勤支援並不屬「武力行使一體化」。但公明黨內認為，擴大自衛隊海外任務範圍與性質，可能違反日本憲法所禁止的「武力行使一體化」，所以主張保留《周邊事態法》，而自衛隊海外派遣活動則繼續由國會依國際維和任務制訂特別法。³³公明黨代表山口那津男在 2014 年 12 月 27 日記者會也表示，對於制訂自衛隊海外派遣的永久性法律，必須慎重討論。³⁴可見制訂永久性法律、自衛隊海外活動範圍、任務性質、以及支援對象(是否支援美國以外國家)將成為兩黨未來協商焦點。³⁵

³² 〈中谷氏、周辺事態法廃止も視野安保法制議論で〉，《京都新聞》，2014 年 10 月 11 日，<http://www.kyoto-np.co.jp/politics/article/20141011000090>；〈外国軍艦の領海侵入、首相判断で自衛隊出動 安保素案〉，《日本經濟新聞》，2014 年 12 月 29 日，<http://www.nikkei.com/article/DGXLZO81458010Z21C14A2PE8000/>。

³³ 公明党，〈周辺事態法の議論必要〉，《公明新聞》，2014 年 6 月 10 日，https://www.komei.or.jp/news/detail/20140610_14184；公明党，〈閣議決定 国民守る安保法制へ〉，《公明新聞》，2014 年 7 月 2 日，https://www.komei.or.jp/news/detail/20140702_14365；

〈公明・山口氏「自衛隊の海外派遣は特措法で」〉，《産経新聞》，2015 年 2 月 3 日，<http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20150203-00000526-san-pol>。

³⁴ 〈自衛隊の海外派遣 恒久法の制定目指す方針〉，《日テレ》，2014 年 12 月 28 日，<http://www.news24.jp/articles/2014/12/28/04266203.html>。

³⁵ 石松恒，〈他国軍の後方支援に恒久法 自衛隊派遣容易に 政権検討〉，《朝日新聞》，2014 年 12 月 29 日，<http://www.asahi.com/articles/ASGD5JMSGDXUTFK005.html>；〈自衛隊海外派遣で恒久法 政府検討、国際協力迅速に〉，《日本經濟新聞》，2014 年 12 月 28 日，http://www.nikkei.com/article/DGXLASF527H6H_X21C14A2MM8000/。

二、爭議二：日本未直接遭受攻擊，自衛隊能否行使集體自衛權

2003年《武力攻擊事態法》規範當日本受到直接武力攻擊或發生「武力攻擊預測事態」時，地方自治體與公共機構有義務協助自衛隊及駐日美軍，並限制部份國民權利。安倍內閣與自民黨認為，基於新「武力行使三要件」，在日本未直接遭受攻擊，但他國受到武力攻擊而威脅到日本的生存，或明顯危及日本國民生命與自由（他国への武力攻撃で日本の存立が脅かされ、国民の生命や自由が根底から覆される明白な危険がある）等「存立事態」的狀況下，自衛隊應行使集體自衛權。所以主張修訂《武力攻擊事態法》與《自衛隊法》，明記自衛隊行使集體自衛權之廣泛原則，不再針對具體事態逐一規範或限制。³⁶

根據《自衛隊法》第76條，在日本遭受直接武力攻擊時，自衛隊得以「防衛出動」行使武力。而「存立事態」等同在日本遭受直接武力攻擊之外，新增自衛隊「防衛出動」的法律要件。修法後，只要日本政府認定對美國或與日本關係密切國的武力攻擊，可能危及日本國家或國民安全，便能命令自衛隊以「防衛出動」行使集體自衛權。

對此公明黨表達反對意見，並主張須嚴格規定自衛隊行使集體自衛權只限於日本周邊區域。山口那津男慎重表示：因為「難以輕易判定禍及日本的可確定性及國民遭受重大犧牲的程度」（戦禍がわが国に及ぶ蓋然性や国民が被る犠牲が深刻重大だとは簡単に言いにくい）。³⁷

三、爭議三：自衛隊參與國際掃雷任務

³⁶ 〈安倍内閣、集团的自衛権の行使容認閣議決定 戦後の安全保障政策大転換〉，《産経新聞》2014年7月1日 <http://www.sankei.com/politics/news/140701/pl1407010010-n1.html>。

³⁷ 公明党、〈党首討論会での山口代表らの発言(要旨)〉，《公明新聞》，2014年12月2日，https://www.komei.or.jp/news/detail/20141202_15648；〈よく分かる安全保障法制(上) 集团的自衛権 「切れ目」なき対応のため 行使は世界で最も厳格に 自公協議は曲折も〉，《産経新聞》，2015年1月12日，<http://www.sankei.com/politics/print/150112/pl1501120011-c.html>。

自民黨與公明黨對自衛隊於停戰區內參與國際掃雷任務也意見相左。自民黨認為，海上自衛隊掃雷技術世界聞名，也為國際維和高度需要協助的領域。加上日本有八成進口石油需通過荷姆茲海峽，此重要航道一旦遭到封鎖，便成為威脅日本生存之「存立事態」，自衛隊應行使集體自衛權參與國際掃雷任務。安倍表示，「掃雷雖屬國際法上的武力行使，但被動與有限的行為卻也符合閣議的武力行使三要件。」

此外依目前日本憲法與相關法規，當自衛隊參與戰爭期間的掃雷活動，如果聯合國安理會通過「集體安全」(collective security)的決議時，自衛隊將陷入被迫中止掃雷任務的窘境。³⁸所以安倍內閣與自民黨希望能獲得公明黨的理解與支持，修改現行《自衛隊法》第 84 條第 2 項，填補此一法制空窗，讓自衛隊能完成任務。但公明黨則認為，掃雷屬聯合國決議之「集體安全」，違反日本憲法，因此持強烈反對意見。³⁹事實上，自公兩黨在 2014 年 6 月執政黨協議會中，對於參與聯合國制裁侵略國的「集體安全」上並沒有達成共識，所以 2014 年 7 月通過的閣議也未提及相關事項。

四、爭議四：自衛隊「治安出動」與「海上警備行動時」使用武器之基準

根據《自衛隊法》第 78 與 82 條，當執法機關無法順利進行維安時，經內閣決議，再由防衛大臣下令自衛隊，以「治安出動」或「海上警備行動」執行治安維護任務。但閣議過程耗時，攻擊事態可能持續惡化，徒增自衛隊執行維安任務的難度。因此自民黨與公明黨於 2014 年 6 月的執政黨協議會中，決定在武裝集團登陸離島、日本民用船隻在公海遭受武裝集團攻擊、以及外國軍艦進入日本領海並拒絕離開等三種灰色事態發生時，可依

³⁸ 本段到此為止，皆整理自予算委員会，〈第 186 回国会 予算委員会 第 18 号〉，《衆議院》，2014 年 7 月 14 日，

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001818620140714018.htm。

³⁹ 〈自民が「集団安全保障」提起 公明は反発 与党協議〉，《産経新聞》，2014 年 6 月 20 日，<http://www.sankei.com/politics/news/140620/pl1406200023-n1.html>。

首相的判斷下令自衛隊進行「治安出動」或「海上警備行動」。⁴⁰

此外，自民黨並要求修訂《自衛隊法》第 89 與 93 條有關自衛隊進行「治安出動」或「海上警備行動」的武器使用基準，以更有效因應灰色事態。而非以目前《警察官職務執行法》第 7 條的嚴格比例原則，限制自衛隊使用武器的質量。況且如因應主權或領土侵害，自衛隊勢必無法避免擴大武器質量的使用規模。但公明黨對此採取非常謹慎且保守的態度，僅願意接受「運用改善」，即在特定灰色事態情境下，授權首相快速出動自衛隊進行治安維護，但不接受自民黨修訂《自衛隊法》的要求。⁴¹

肆、結論

自民黨副總裁高村正彥及公明黨副代表北側一雄於 2014 年 12 月 27 日開始進行第一場整備安保法制的執政黨協議。兩位代表同意日本國內整備安保法制與 2015 年上半年修訂〈美日防衛合作指針〉應同步進行討論。⁴² 日本第 189 屆正式國會也已於 2015 年 1 月 26 日開議，自民黨與公明黨預計於 2 月中召開執政黨協議會，討論集體自衛權相關安保法案的內容。⁴³ 自民黨希望能與公明黨最遲在 3 月初就安保法制的主要內容達成共識，以利安倍內閣於 4 月 28 日統一地方大選結束後，正式向國會提出安全保障法制相關法案的修訂與新創。

⁴⁰ 〈自民、集団安保で武力行使を提案 公明は猛反発〉，《朝日新聞》，2014 年 6 月 20 日，<http://www.asahi.com/articles/ASG6N35S5G6NUTFK001.html>。

⁴¹ 安達宜正，〈時事公論「新年度予算成立～焦点は集団の自衛権へ」〉，<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/183604.html>；〈よく分かる安全保障法制(下) グレーゾーン事態、島を守り切れぬ現行法〉，《産経新聞》，2015 年 1 月 13 日，<http://www.sankei.com/politics/print/150113/pl1501130003-c.html>。

⁴² 〈安保法制、年明け協議再開＝与党〉，《時事ドットコム》，2014 年 12 月 27 日，<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201412/2014122700180>。

⁴³ 〈13 日にも協議再開へ 安保法制で自公〉，《産経新聞》，2015 年 2 月 3 日，<http://www.sankei.com/politics/news/150203/pl1502030006-n1.html>。

由於自公兩黨佔有眾議院絕對多數席次，自民黨能否順利取得公明黨的支持與認同，將決定多數安保法制的實質內容。換言之，公明黨在此次安倍內閣完備安保法制的規劃中，仍扮演關鍵少數的角色。其次，自民黨在 2014 年 6 月執政黨協議會中，針對重大爭議採取暫時妥協的策略，以換取公明黨支持釋憲解禁有限行使集體自衛權的內閣閣議。⁴⁴兩黨只是擱置爭議，並未就重大爭議達成共識，如國際維和一般法化、擴大自衛隊參與國際維和的範圍與任務性質、以及與美國以外的國家行使集體自衛權等。換言之，公明黨對自民黨目前提出的集體自衛權相關法制的大多數內容仍持保留與反對態度。因此預料自公兩黨順利在 3 月初以前，針對上述四大爭議達成具體共識的可能性不大。

此外，伊斯蘭國（Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS）綁架與殺害日本人質事件將加大自公兩黨對於有限行使集體自衛權以及參加國際維和的意見分歧。安倍於 1 月 27 日眾院院會上就人質事件表示，「日本國民在海外遭遇危難時，自衛隊目前無法充份發揮能力來營救日本國民，所以必須整備相關法制。」安倍指出，日本應檢討現行法規，在當事國同意下，派遣自衛隊以行使「警察活動」方式，執行營救海外日本國民的任務。此外日本應允許派遣自衛隊，對參與因應伊斯蘭國等恐怖組織的多國部隊，如以美軍為首的轟炸任務，進行後勤支援。日本也應在非軍事行動領域更積極支援國際聯合行動，例如對於受伊斯蘭國影響與侵害地區進行人道支援活動。⁴⁵但公明黨仍對擴大自衛隊向國際維和部隊提供後勤支援持謹慎態度。⁴⁶

總結而言，東亞局權力平衡的再調整、中國快速崛起、中日競合關係

⁴⁴ 〈集团的自衛権容認で大筋合意 公明、文言修正で妥協〉，《朝日新聞》，2014 年 6 月 24 日，<http://www.asahi.com/articles/ASG6S65HFG6SUTFK00N.html>；公明党，〈日本の平和主義守り抜く 山口代表の講演(要旨)〉，《公明新聞》，2014 年 6 月 29 日，https://www.komei.or.jp/news/detail/20140629_14348。

⁴⁵ 〈首相「ほかの人質情報ない」 衆院代表質問で答弁〉，《日本經濟新聞》，2015 年 1 月 27 日，http://www.nikkei.com/article/DGXLASF527H01_X20C15A1EAF000/。

⁴⁶ 〈安保協議、来月上旬で調整 自公、後方支援焦点に〉，《朝日新聞》，2015 年 1 月 29 日，http://digital.asahi.com/articles/DA3S11575008.html?iref=comkiji_txt_end_s_kjid_DA3S11575008。

的形成、美國重返亞太政策、以及 2015 年〈美日防衛合作指針〉的修訂等發展，都已成為日本必須重新調整防衛政策的強大外因。其中，安倍內閣的政策態度只是一個加速變因，即試圖及早讓日本的外交與防衛政策更切合目前國際政治的現實發展。2013 年日本〈防衛計畫大綱〉、2014 年 7 月閣議、與 2014 年 10 月的〈美日防衛合作指針中期報告〉中，多次強調灰色事態與「無縫」因應對日本國家安全的重要性，便是反應國際安全環境近年來主要改變趨勢，即非正規武裝威脅、非傳統武力攻擊、網路攻擊、恐怖攻擊、海盜、以及海上糾紛與執法問題，也同時反應目前日本防衛政策與國際安全環境變化的巨大落差。

日本集體自衛權以及相關安保法制的改革是〈美日防衛合作指針〉修訂與未來美日同盟轉型的主要基礎之一。自公兩黨長期聯合執政與協商所建立的深厚默契以及安倍目前在自民黨內的獨大地位將有利於 5 月國會的法案審議。在此之前，預料自公兩黨會進行多層次的條件交換與協商（包含 8 月 15 日安倍於二戰結束 70 週年的正式談話內容），對重大爭議事項新增附加條件，以及嚴格規範自衛隊行使集體自衛權與國際維和任務的具體情境。縱使兩黨無法在 5 月國會正式審議前形成共識，美日兩國仍能選擇先通過〈美日防衛合作指針〉後，再逐步推動日本國內相關法律的修訂與創設。