

從新反恐特別法審議看日本國內政局走向

林賢參

『戰略安全研析』第三十二期/96年12月號(20-23頁)

911事件發生後之2001年12月間，日本援引新制定的「反恐對策特別法」，派遣海上自衛隊補給艦及護衛艦赴印度洋，為參與「不朽的作戰—海上阻絕活動」(OEF-MIO)之英美等國海軍艦艇進行燃料油補給等後勤支援。該法在歷經數次修正延長期限後，於2007年11月1日到期，再度面臨修法問題時，卻因執政聯盟自民黨與公明黨在7月底的參議院改選慘遭滑鐵盧，由自始即反對該法之在野黨民主黨掌握參議院過半數席次，而面臨失效之命運。雖然執政聯盟握有眾議院三分之二席次以上之絕對優勢，或許是基於不敢輕忽參議院選舉結果所顯示出之最新民意，以及為避免朝野間陷入無止境的政黨惡鬥，執政聯盟決定另外制訂容納在野黨意見之新法案，讓原本即無在野黨背書所成立之舊法，在期限屆滿後失效。

於2007年10月17日晚間召開的臨時內閣會議，通過派遣海上自衛隊赴印度洋繼續參與OEF-MIO任務之新反恐法「關於補給支援反恐對策海上阻絕活動之特別措置法」草案，送請眾議院審議。23日，內閣官房長官町村信孝在眾議院院會說明該法之立法意旨時指出，「該補給支援活動，是為國際社會防止並根絕國際恐怖主義做出貢獻之措施」，透過此一活動，「可確保包括我國在內之國際社會的和平與安全」。由此可知，福田內閣對此一法案所持之態度，與小泉以及安倍兩內閣相同，亦即，日本海上自衛隊在印度洋參與OEF-MIO任務，不僅是對國際社會反恐活動做出貢獻，也是維護日本安全與和平之一環。

另一方面，民主黨於11月6日上午公布黨版的反恐法草案「關於支援阿富汗人道復興活動以及根絕國際恐怖主義特別措置法」之要點。其主要內容包括，派遣包括自衛隊官員在內之專家，以文職身份參與阿富汗國內民生部門之復興工作；支援活動之實施計畫，必須事先獲得國會之批准；實施活動範圍，限定在停戰區域或者是不會對阿富汗平民滋生危害之區域；有關在印度洋提供燃料油等補給支援問題，限定在根據聯合國決議所實施之聯合國活動。以此內容觀之，在現階段，日本不僅無法派員參與阿富汗國內之復興工作，連同在印度洋之補給支援任務亦無法參加。民主黨幹事長鳩山由紀夫於8日表示，未來將視國會臨時會朝野攻防情形，再決定是否作為對抗執政黨版的法案而向國會提出。

摻雜朝野政爭之新法審議

福田內閣所提出之新反恐法草案，不同於舊法之處有以下幾點。第一，新法所規定之任務，只限定於對執行OEF-MIO任務之船艦補給燃料油與飲用水，舊法所規定之「搜索救助活動」以及「難民救援活動」則被刪除。第二，新法期限為

一年，其後必須以修法方式延長期限，舊法之規定則為兩年。第三，舊法規定必須在事後取得國會同意與報告，新法則無此規定。前兩項之變更，是執政聯盟為爭取在野黨支持所做之妥協。不過，由於第三項規定有逃避國會監督之嫌，反而成為在野黨反對之焦點。其次，目前在印度洋執行 OEF-MIO 任務之多國籍海軍部隊，是由美國之友好同盟國家所組成，並非依據聯合國決議所組成的聯合國部隊，不符民主黨所要求之條件。因此，可以斷定民主黨絕無可能支持福田內閣所提出之新反恐法。不過，執政聯盟卻以該法案已經在眾議院歷經 40 小時審議為由，於 11 月 13 日下午，強行表決通過此一反恐新法，並送請參議院審議。

正當在野黨以高亢的聲調反對繼續支援由美國所發動缺乏正當性戰爭之際，日本國內卻傳出日本所補給的燃料油疑被美國挪用於伊拉克戰場（美國已公開發表聲明予以否認）、海上自衛隊擅自銷毀記載補給作業之航海日誌、前防衛事務次官守屋武昌接受軍火商招待疑涉貪瀆醜聞（已於 11 月 28 日被逮捕）、前防衛大臣久間章生及曾經擔任防衛聽長官之現任財務大臣額賀福志郎亦曾經出席前述招待宴會等情形，在野黨即以優先查明此等案件為由，刻意阻撓新法案之審議，讓原已困難重重之新法案審議工作，更是雪上加霜。

根據日本主要媒體之民調顯示，對於海上自衛隊繼續在印度洋執行補給任務問題之贊成與反對比率，均處於伯仲之間，但可看出贊成比率有微幅上升傾向。在眾議院表決通過新法前夕所公布的日本傳播協會（NHK）民調結果，贊成新法比率為 31%，反對為 24%，未置可否比率則高達 40%。此一結果顯示出，該法案在眾議院審議時間雖然已超過 40 小時，但因為朝野雙方置重點於防衛省（廳）醜聞之攻防，以及爭取對己黨有利之眾議院改選時機，新法案之必要性如何之議論反而成為次要問題，導致一般民眾無從判斷應該反對或是贊成。

而自民黨之所以會在此時間點強行闖關，係希望首相福田康夫在 16 日啟程訪美前，能夠讓法案進入委員會進行審議。不過，民主黨則批評此舉是在為福田準備給布希之見面禮，因此堅持參議院必須優先審議該黨所提出之「廢除支援伊拉克復興特別措置法法案」，以展現該黨要與美國之反恐戰爭保持距離的態度。11 月 28 日，歷經三次叩關均告失敗之該法案，在民主黨佔參議院過半席位之優勢下，首度在參議院獲得通過。不過，由參議院提案、並獲得審議通過之法案，仍須獲得眾議院過半數贊成方能完成立法，而以目前執政聯盟在眾議院佔絕對多數之情形下，該法案最終難逃被否決之命運。但是，民主黨明知不可行卻仍然提出法案之目的，不在於法案通過與否，而是在藉此凸顯該黨與自民黨之差異點，以及阻撓新反恐法之審議。

強行闖關將導致眾議院提前解散

11 月 16 日上午（華府時間），美國總統布希在白宮與到訪之日相福田康夫舉行領袖會談。會談結束後，布福二人共同出席記者會，但是記者會只由兩領袖各自談論會談內容，而不接受記者發問。同樣地，在返國專機上，福田亦不讓記

者有發問機會，此一不尋常情形，透露出些許玄機。依據日美雙方各自之狀況，此次日美峰會之焦點，應該會設定在日本如何讓海上自衛隊儘快地回到印度洋繼續執行補給任務，以及美國如何處理將北韓自支援恐怖主義黑名單除名之問題，但雙方在記者會上，均未對此做出明確的交代。或許是為了避免各自內部見解不一所衍生的同盟國間步調不一致之窘境攤在陽光下，兩國領袖選擇了封殺記者之發問機會。

在民主黨堅拒妥協之情形下，福田應已知法案通過之困難度極高。雖然憲法第59條規定，眾議院對於參議院否決之法案，只要再度以三分之二贊成即可成立，但是在不超過60天之條件下，只要將法案擱置至會期結束，審議中之法案自然成為廢案。如果執政聯盟企圖利用眾議院絕對多數表決之方式強渡關山，則必須將已延長過一次之臨時會，再度延長至明年1月12日後，方能構成超過60天未完成法案審議視同否決之條件。在朝野協商無望之情形下，除非福田願意讓新反恐法案成為廢案，在明年1月間召開的正式會期時重頭再來，否則只有在會期結束前，再度將會期展延至明年1月12日以後。由於朝野遲至11月30日始達成自12月4日起，在參議院外交防衛委員會開始進行新反恐法案之質詢與答辯（僅4天時間）之共識，在會期內完成審議之困難度極高。

前述NHK民調顯示，有43%支持由眾議院以三分之二絕對多數推翻參議院之否決案，反對者有45%，支持與反對雙方可謂旗鼓相當。而對於如果民主黨在參議院通過對首相福田之譴責案（無法律拘束力），福田是否應解散眾議院進行改選問題，自民黨選舉對策委員長古賀誠於11月24日表示：「首相沒有必要為此辭職或解散眾議院」。此外，內閣官房長官町村信孝亦於29日之例行記者會上表示：「新反恐法是本會期最重要法案，完成本項立法是福田內閣最緊要之課題」。而福田本人則在訪美期間接受美國有線新聞網CNN訪問時，曾表示：「法案之通過與否，是這一、兩個月內的問題」。此等公開談話，形同表明自民黨與內閣要在本會期內通過新反恐法案之決心，讓自民黨延長會期並利用眾議院絕對多數之優勢，推翻參議院之否決案的可能性大增。不過，此舉可能引發在野黨之強力反彈，並杯葛爾後之法案、特別是下年度預算案及其關連法案之審議，藉以癱瘓國會，並最終迫使福田提前解散眾議院重新改選，創造日本政界重新洗牌之契機。

對我國之啟示與建議

對美日同盟未來發展之判斷依據，不能單憑美國單方面之一廂情願，必須要加入日本國內政局、特別是所謂的「同盟困境」(dilemma of alliance)因素。日本朝野對參與美國所主導的反恐戰爭問題之意見不一致，即是個典型的例子。

追求成為「正常國家」主張，已是日本朝野共識，但是在手段方面卻是各有不同。自民黨主流派認為，應該利用美國強化美日同盟合作關係之機會以「正常化」日本，而以民主黨主席小澤一郎為首（包括自民黨內如前幹事長加藤紘一等

非主流派)之勢力,則因為不希望日本之對外政策被美國牽著鼻子走,甚至被捲入不符合日本國家利益之衝突或戰爭,而主張透過積極參與聯合國活動之「正常化」路線。民主黨之所以堅持反對海上自衛隊繼續參與 OEF-MIO 任務,其原因即在於此。

同樣地,當台海紛爭出現時,如果日本國內亦出現「同盟困境」現象,將可能影響、甚至動搖美國介入之決心。而目前中共加強對日本之外交攻勢以及軍事壓力之背後,即隱藏著企圖增強日本在日美同盟架構內「同盟困境」現象之戰略目的,亦即,北京當局企圖加深日本會被捲入美國與中共在台海戰爭之憂慮,以間接阻止美國之介入。

因此,建議有關當局,務必掌握日本國內朝野政黨對美國介入台海紛爭「想定」(scenario)之討論與意見,並且必須清醒地認知,擺出不惜與中共開戰姿態之對中強硬派見解,只是日本國內非主流之少數意見。其次,作為美國介入台海紛爭重要據點之駐日美軍基地的重整作業,始終受到地方反對阻力之干擾而延宕多時。雖說美軍基地妨礙地方發展,乃是地方政府與民眾反對之主要原因,但是擔心被美國捲入與中共之戰爭,亦是被列為反對的原因之一。我國駐日單位不妨針對此點,委請日本之民調公司實施秘密的民意調查。因為,日本是否協助美國介入台海紛爭問題,日本朝野政黨與民意出現分歧之程度,可能遠高於是否持續支持美國之反恐戰爭。

(作者:林賢參,政大國際關係研究中心約聘助理研究員)