

# 試論日本摸索防衛戰略轉換之軌跡與方向

林賢參

國立政治大學國際關係研究中心約聘助理研究員

## 摘要

本文提出以下 3 項假設，嘗試說明促使日本轉換防衛戰略之動力為何之問題，並且從中釐清其未來可能發展方向。第 1，日本菁英階層所提出揚棄「戰後體制」、重新建構「正常國家」之主張，已經在日本社會發酵擴散，並形成一定程度的共識。第 2，北韓涉及綁架日本人之國家犯罪，武裝間諜船出沒日本周邊海域，以及操弄試射飛彈、開發核武等「危機邊緣」手法，讓日本國內瀰漫著北韓威脅論。而此一北韓威脅論，更加速前項「正常國家」論之擴散。第 3，美國要求日本增加在美日同盟架構內之軍事性角色，以及重新界定同盟間之任務分工與角色扮演。其次，本文將借用國際政治學理論之「建構主義」(*constructivism*) 理論，以及現實主義之「同盟理論」(*alliance theory*)，來分別驗證此三項假設命題。

關鍵詞：正常國家、新防衛大綱、反軍國主義、攻勢防禦、世界中的美日同盟

## 一、前言

2006年6月9日，日本小泉純一郎內閣會議做成決議，將包括有「防衛省設置法」、「自衛隊法修正案」、「安全保障會議設置法修正案」等三項法案之「防衛廳設置法等部分修正案」，送請國會進行審議。<sup>1</sup>該法案在獲得執政聯盟（自民黨與公明黨），以及最大在野黨民主黨之支持下，參議院於同年12月15日通過該等法案，完成立法程序。<sup>2</sup>

2007年1月9日，防衛省在新任首相安倍晉三，以及第一任防衛省大臣久間章生共同主持揭牌儀式下成立。安倍在致詞時表示，「目前我國正處於『新時代來臨時的黎明時刻』」、「將防衛廳改制升格為省，可以明確地向國際社會表達我國處理國防與國際和平問題之態度，而這將成為（日本）擺脫戰後體制、創造新國家基礎之第一大步」。其次，久間章生在會中致詞時強調，「我國週邊之安全環境，因北韓試射彈道飛彈以及實施核武試爆而導致情勢險峻，（日本）必須對國際社會為維護和平與穩定所做之努力做出積極回應」。<sup>3</sup>安倍與久間二人之發言，顯示出日本政府將防衛廳改制為防衛省之措施，不僅只是行政組織之調整，重點在於防衛戰略之轉換。

那麼，促使日本轉換防衛戰略之動力為何？本文提出以下3項假設，嘗試回答此一問題，並且從中釐清其未來可能發展方向。第1，日本菁英階層所提出揚棄「戰後體制」、重新建構「正常國家」（*普通の国*）之主張，已經在日本社會發酵擴散，並形成一定程度的共識。第2，北韓涉及綁架日本人之國家犯罪，武裝間諜船出沒日本周邊海域，以及操弄試射飛彈、開發核武等「危機邊緣」手法，讓日本國內瀰漫著北韓威脅論。而此一北韓威脅論，更加速前項「正常國家」論之擴散。第3，美國要求日本增加在美日同盟架構內之軍事性角色，以及重新界定同盟間之任務分工與角色扮演。

為了驗證第1項假設，本文借用興起於1980年代末期之「建構主義」（*constructivism*）理論，分析「正常國家」論對日本戰略轉換之影響。二次大戰結束後，日本國內社會在佔領軍「盟軍總部」（GHQ）強力主導下，建構出以「非軍事化」與「民主化」為指導理念之「戰後體制」。在此一體制下，日本社會孕育出「非軍國主義化」（*antimilitarism*）、「和平主義」（*pacifism*）之共同規則與規範（*rules and norms*），並且在此一社會規範制約下，發展出「專守防衛」原則，以及做出「日本擁有集體自衛權，但不能行使」之自我限制。

不過，在1980年代，日本菁英階層提出「正常國家」論，意圖在軍事・安全・外交等領域上，重新塑造日本作為一個「正常國家」所應具有的面貌，以及

<sup>1</sup> 「防衛省」法案が閣議決定，2006年6月9日，[http://job.yomiuri.co.jp/news/jo\\_ne\\_06060916.cfm](http://job.yomiuri.co.jp/news/jo_ne_06060916.cfm)。

<sup>2</sup> 「防衛省」来月9日始動へ 海外派遣など本来任務に，2006年12月15日，『産経新聞』，<http://www.sankei.co.jp/seiji/seisaku/061215/ssk061215003.htm>。

<sup>3</sup> 防衛省が発足安倍首相「戦後体制からの脱却」歴代長官・次官ら招き記念式典，2007年1月11日，1月の朝雲ニュース，<http://www.asagumo-news.com/news/200701/070111/07011101.html>。

追求日本在國際社會中之新定位。此種追求新的國家認同 (*state identity*) 與構想 (*idea*) 之論述，是對「戰後體制」之批判，他們認為 GHQ 所制訂的日本新憲法，特別是規範「非軍國主義化」之前言與第 9 條，是日本回歸「正常國家」軌道之障礙，必須予以清除。<sup>4</sup>因此，本文提出假設認為，日本國內所出現要回歸「正常國家」軌道之國家認同與構想，是促使日本轉換防衛戰略之第一項要素。

其次，關於第 2、3 項假設，將透過現實主義之「同盟理論」(*alliance theory*) 來加以驗證。國家在藉由締結同盟以強化本身安全時，會面臨兩種類型的「同盟困境」(*alliance dilemma*)。其一，如果過度承諾，擔心會被同盟國捲入戰爭之「捲入困境」(*entrapment dilemma*)。其二，與前者相反，如果承諾過於薄弱，擔心在國家面臨威脅時，可能遭到同盟國背棄之「背棄困境」(*abandonment dilemma*)。<sup>5</sup>

在 1970 年代之前，日本在美日同盟架構內之困境，前者之色彩較為濃厚，如擔心被捲入 1950 年代的台海危機以及 1960 年代的越戰。其後，由於出現美日經濟摩擦，以及美國突然改變對中共政策（所謂的「尼克森震撼」）等因素，被美國背棄之困境即轉趨強烈。1970 年代末期到 1980 年代間，日本採取諸如制定「美日防衛協力指針」、增強自衛隊戰力等強化同盟合作關係措施，都是為舒緩此一困境所進行的戰略轉換。<sup>6</sup>同樣地，在後冷戰時代，日本周遭之戰略環境每況愈下，日本不但面臨中共以東亞強權姿態崛起，還受到北韓接二連三地試射飛彈以及進行核武試爆之軍事威脅。

在日本未能建構獨力防衛本國安全戰力前，美國之「擴大嚇阻」(*extended deterrence*) 承諾是不可或缺的。因此，當美國疲於奔命地應付世界各地此起彼落的種族或宗教衝突，而要求日本自衛隊扮演積極性角色時，日本是很難拒絕的。因為若不配合，在面對眼前之北韓威脅或未來之中共威脅時，將可能遭到美國背棄。不過，當國際社會批判美國單邊主義聲浪高漲時，日本則變成擔心過度介入會被捲入美國之單邊行動（戰爭），在配合行動上就可能顯得不夠積極。

基於以上認知，本文從「建構主義」以及現實主義之「同盟困境」觀點，考察 1980 年代以降，日本摸索戰略轉換之過程，以及其未來的發展方向。以下第二、三、四節，將針對前述 3 項假設分別加以驗證。而最後之結論，除了總結該三項假設之驗證結果外，並且將針對日本新防衛戰略之可能走向進行分析。

## 二、「正常國家」論及其防衛構想

<sup>4</sup> 岡本幸治，「〈普通の国〉に向かう日本——その軌跡と動向——」，日本版『問題と研究』第 35 卷 2 号（2006 年 3・4 月号），11-17 ページ。

<sup>5</sup> G. H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, vol.36, 1984, pp.461-495.

<sup>6</sup> 土山實男，『安全保障の国際政治学：焦りと傲り』，有斐閣，2004 年，第 9 章「同盟のジレンマと同盟外交：なぜ同盟は形成され、存続するのか」。

### 中曾根康弘・小澤一郎・安倍晉三

自民黨自 1955 年組黨以來，即矢志要修改 GHQ 所制訂之日本憲法。不過，因為受限於當時日本國內共識無法形成，以及吉田茂內閣所標榜的「重經濟、輕軍備」路線，亦即所謂的「吉田主義」<sup>7</sup>成為主流，修憲主張即沈寂下去，「戰後體制」下之產物「專守防衛」原則於焉誕生，並主導戰後日本防衛政策迄今。<sup>8</sup>在時移勢遷之後，「吉田主義」所建構的「戰後體制」以及「專守防衛」原則，即被視為阻礙日本與其他一般正常國家一樣地行使自衛權，以及讓自衛隊參與國際貢獻之障礙，而成為被改革的對象。

1980 年代左右，日本已經發展成為僅次於美國之世界第二大經濟體，加上美國雷根政府採取擴大軍備以圍堵蘇聯之世界戰略影響下，於 1982 年 11 月至 1987 年 11 月間，擔任日本首相之中曾根康弘，高舉「戰後政治之總決算」旗幟，企圖扭轉「吉田主義」路線。此一中曾根路線，雖無「正常國家」論之名，卻已經為後起之「正常國家」論述，奠定下理論基礎。在首相任內，中曾根為宣揚「國際國家日本」之新面貌，利用強大的經濟實力為後盾，對開發中國家展開積極援助外交，並且為了強化與美國之軍事合作，不惜將日本防衛預算首度突破 GNP1% 之上限。<sup>9</sup>因為中曾根認為，「吉田路線是一種只顧本國和平之『一國和平主義』，將（日本）防衛事務完全委由美國一手包辦，這種作法扭曲了國民精神」。<sup>10</sup>

職是之故，中曾根認為，現行憲法前言所闡述的立憲精神，是將日本的國防安全託付在週邊國家之善意，而不是透過自身努力來維護，這種主張已經不符合國際社會之現實狀況，有必要予以修改。同時，為了向國際社會、特別是週邊國家宣示日本之自衛決心，規定日本不保有包括自衛戰力在內之軍事力量，以及不承認包括防衛戰爭在內的交戰權之憲法第 9 條第 2 項，也應該加以修改。此外，中曾根還主張，集體自衛權是為彌補個別自衛權之不足而設，兩者是一體兩面，為維護本國安全而行使集體自衛權，乃理所當然。<sup>11</sup>

其次，由中曾根擔任會長之半官方智庫「世界和平研究所」，在 2006 年 9 月發表題為『21 世紀日本國家形象』之研究報告，提出建構新世紀日本國家新面貌之 9 項政策建言，其中即建議必須重新建構日本之國家認同，以及確立用以對抗 21 世紀新型威脅之主體性防衛戰略。<sup>12</sup>

冷戰結束後之 1990 年代，由於爆發波斯灣戰爭，以及全球各地此起彼落的宗教與種族之衝突，經濟大國日本對國際和平與安全議題之貢獻程度受到質疑。波斯灣戰爭期間，日本雖然提供總額約 130 億美元之財政援助，卻因為未曾付出人力貢獻且反應慢半拍，不但招來美國之批評，甚至連科威特在國際媒體刊登感

<sup>7</sup> 關於「吉田主義」，可參閱以下研究。中島信吾，『戰後日本の防衛政策：「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事』，慶應義塾大学出版会，2006 年。

<sup>8</sup> 吉原恒雄「{專守防衛} 策と日本の安全——自衛を全うすることが可能か——」，日本財団図書館，<http://nippon.zaidan.info/libray/>。

<sup>9</sup> 内田健三，『現代日本の保守政治』，岩波書店，1989 年，第 4 章。

<sup>10</sup> 中曾根康弘，『日本の総理学』，PHP 研究所，2004 年。

<sup>11</sup> 中曾根康弘，『二十一世紀日本の国家戦略』，PHP 研究所，2000 年。

<sup>12</sup> 『21 世紀の日本の国家像』，財団法人世界平和研究所ホームページ，<http://www.iips.org/kokkazouh.pdf>。

謝廣告時，其感謝國家名單上亦獨漏日本。<sup>13</sup>此一外交屈辱，正當化「正常國家」論之訴求，為日本國民重新思考未來日本防衛體制定位帶來新的契機。

由自民黨分裂出之新進黨主席小澤一郎（現任民主黨主席），於1993年所撰寫的『日本改造計畫』一書，將「正常國家」論推上頂點，並且獲得許多日本民眾之共鳴。小澤認為，日本要成為「正常國家」，必須具備以下兩個要件。第1，在國際社會上被認為是理所當然的事務，必須由自己承擔責任來實施（*国家の自立*）。特別是關於本國之安全防衛問題，更是應該如此。第2，對國際社會做出貢獻（*国際貢献*）。對國際社會之貢獻，實際上是關係到日本的國家安全。因此，小澤主張，為了維護日本安全，除了要堅持美日安保條約之外，日本應該創設一支常設的聯合國預備部隊，積極協助聯合國之和平維持活動。<sup>14</sup>

此外，現任首相安倍晉三在競選自民黨總裁前夕所發表題為『邁向美麗國家』之政策文件，對於憲法前言與第9條之批判，以及對集體自衛權行使問題之認知理念，與前述中曾根康弘之見解並無二致。<sup>15</sup>安倍在正式宣佈出馬競選總裁之記者會上，提出「揚棄『戰後體制』，重新出發」、「研擬制訂符合21世紀日本國家形象之新憲法」，作為其競選政見。<sup>16</sup>

綜上所述，所謂的「正常國家」論，實際上是日本政治菁英追求新國家認同之象徵。目前日本之現狀是，在本土安全防衛上，享受著不對等的美日安保條約之保障。在國際安全維護上，則因為未曾流血流汗地承擔過責任，而被譏為「搭便車者」（*free rider*）。企圖擴大日本在國際社會影響力之「正常國家」論者，當然是對此現狀不滿。同時，國際社會亦出現希望日本能夠多方參與國際貢獻的聲音，特別是肩負日本安全防衛之美國，更是要求日本必須增加在美日同盟架構內之軍事性角色扮演，以利美日同盟發展成為一股維護國際和平與安全之穩定力量（公共財）。此等來自同盟國以及國際社會之要求，強化了「正常國家」論之正當性。

### 修憲主張與新防衛構想

從以上論述可知，在有關安全防衛政策領域上，日本企圖走出「戰後體制」、脫胎換骨成為「正常國家」，其中必然牽涉到修改憲法或變更憲法解釋。實際上，修改有關規範日本防衛政策之憲法條文或憲法解釋，已經成為日本朝野跨黨派、特別是自民黨與民主黨籍一部份政治人物之共識。

2001年11月，由跨黨派國會議員所組成之「確立新世紀安全保障體制年輕議員聯盟」，其原先成立之宗旨，是置重點於要求變更內閣法制局對集體自衛權之憲法解釋（亦即日本雖擁有此等權利，但不能行使），並且制訂「安全保障基本法」。其後，因受到政界以及學界等討論修憲議題熱潮之影響，其關心焦點亦

<sup>13</sup> 読売新聞政治部，『外交を喧嘩にした男：小泉外交二〇〇〇日の真実』，2006年，新潮社，132~134頁。

<sup>14</sup> 小澤一郎，『日本改造計画』，講談社，1993年。該書躍登該年度全日本暢銷書排行榜第三名。

<sup>15</sup> 安倍晉三，『美しい国へ』，文藝春秋，2006年。

<sup>16</sup> 安倍氏が正式出馬表明 自民総裁選，2006年9月2日，『産経新聞』。

轉移到修憲議題。該聯盟成立初期，成員共有 103 位參眾議員加入，但是在 2004 年 2 月召開總會時，成員人數卻增加至 173 位，是日本政界討論防衛議題之最大跨黨派議員組織。<sup>17</sup>

2003 年 6 月 23 日，該議員聯盟針對北韓利用核武操弄「危機邊緣」一事，發表緊急聲明，並且向日本政府提出 5 項要求，其中有兩項與本節論述有關。其一，重新建構符合時代潮流之「專守防衛」新思考，讓自衛隊擁有足以摧毀意圖攻擊日本之敵國軍事基地之戰力。其二，在以變更集體自衛權之政府解釋為前提下，開始進行研究日本在何種場合可以行使集體自衛權。<sup>18</sup>第 1 點要求顯示出，渠等企圖將戰後迄今被奉行不渝的「專守防衛」原則，轉換為自衛性的「先制攻擊」(preemption) 之思考方向。<sup>19</sup>第 2 點則是涉及變更日本政府（內閣法制局）之憲法解釋，以及憲法第 9 條之修改。

此項緊急聲明彰顯出，戰後出生的新世代國會議員在面對外來威脅時，已不願意再受到「戰後體制」之束縛，渠等企圖將日本引導回歸到「正常國家」之軌道上。換言之，由北韓開發核武與試射彈道飛彈所衍生出的威脅認知，變成日本菁英階層爭取民意支持掙脫「戰後體制」，並進行防衛戰略轉換之助力。本文下一節，將針對此點進行論述。

2004 年 4 月，或許是因為認知到日本本身之處境，以及同盟國美國之不滿（留待第四節論述），小泉內閣設置首相諮詢組織『安全與防衛戰力懇談會』，針對日本在面臨新型威脅時應如何對應之問題進行研究。該會於同年 10 月提出「展望未來之安全與防衛戰力」之研究報告，除了再度確認維持美日同盟嚇阻力之必要性外，亦指出與國際社會共同合作維持和平，對貿易網遍布全球之「通商國家」日本而言，是相當重要的自衛手段。<sup>20</sup>一旦國際社會烽火不斷，勢必影響到日本之海外權益，甚至可能威脅到本土之安全。因此，他們希望在威脅波及到日本之前，透過國際合作在境外進行「滅火」。此等新防衛構想之提出，為日本進行戰略轉換擘劃出明確的路線圖。

同年 12 月 10 日，小泉內閣召開內閣會議，通過以前述報告為骨幹所擬訂的「平成 17 年度以降之防衛計畫大綱」(以下簡稱「新防衛大綱」)之決議。「大綱」載明，「參與國際和平協力活動」，與「日本自身之努力」以及「美日安保體制之強化」同等重要，是維護日本安全之三條途徑。<sup>21</sup>而翌年所發表的日本防衛白皮書亦指出，維持國際社會之和平與穩定，對於經濟發展高度依賴海外資源與自由

<sup>17</sup> 其成員之黨籍構成如下。自民黨籍 88 名，民主黨籍 79 名，其他黨籍 6 名。該聯盟代表為曾留學台灣並擔任過防衛廳政務次官之自民黨籍參議員武見敬三。<http://home.catv.ne.jp/ff/juliamn/shinanpo02192004.html>。

<sup>18</sup> 国の安全保障に関する緊急声明，「新世紀の安全保障体制を確立する若手議員の会」，[http://www.takemi.net/news/20030703/20030703\\_1.html](http://www.takemi.net/news/20030703/20030703_1.html)。

<sup>19</sup> Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World: Embracing a New Realpolitik*, Washington, D.C.: the Center for Strategic and International Studies 2006., p.45.

<sup>20</sup> 2004 年 10 月，「安全保障と防衛力に関する懇談会」，『「安全保障と防衛力に関する懇談会」報告書——未来への安全保障・防衛力ビジョン——』，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei/dai13/13siryou.pdf>。

<sup>21</sup> 其他另外兩條途徑為「日本自身之努力」，以及「日美安保體制」。「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>。

貿易之日本而言，是極為重要的課題。<sup>22</sup>

2005年11月，執政黨自民黨在創黨50週年之際，提出黨版的「新憲法草案」。該草案除了更動「正常國家」論者所詬病之前言外，亦刪除第9條第2項「不保有陸海空及其他戰力，不承認國家之交戰權」之規定，同時新增第9條之2，其中除了承認保有「自衛軍」外，主要是規定日本可以派遣「自衛軍」赴海外，參與協助國際社會確保國際和平與安全，<sup>23</sup>企圖為行使集體自衛權，以及派兵赴海外參與國際和平協力與緊急人道救援活動，創造憲法上之法源依據。

2006年12月19日，首相安倍晉三在國會臨時會期結束之記者會上表明，自民黨將在聽取在野黨以及輿論對修憲問題意見後，提出第二版本修憲草案，並且希望在其內閣任內完成修憲。<sup>24</sup>翌年1月26日，安倍在國會新會期開議之施政方針演說中，除了希望朝野能夠就修憲問題進行深入討論之外，還強調日本必須盡快與美國合作整備防衛系統，以對應彈道飛彈等新型威脅。其次，安倍表明，為了進一步對國際和平與穩定做出貢獻，日本必須重新構築符合時代需求的安全防衛法體制，以及依據具體個案進行研究，在何種情形下可以行使集體自衛權之問題。<sup>25</sup>4月25日，安倍內閣公布由前駐美大使柳井俊二擔任召集人之首相諮詢組織「重新建構安全保障法律根據之懇談會」，針對行使集體自衛權之具體個案進行研究。<sup>26</sup>而首相安倍則指示內閣法制局長官，針對能否提出承認一部份集體自衛權行使之新的憲法解釋進行檢討。<sup>27</sup>

不過，期待與現實之間總是會出現落差。實際上，憲法第9條之修改，並非易事（三分之二國會議員之同意，過半數之公民投票複決）。企圖重構「正常國家」之日本政治菁英所提出的新國家認同與防衛理念，能否在日本國內產生「擴散」(*diffusion*)作用，將是個重要關鍵。雖說新世代抬頭導致「反軍國主義」之規範力量減弱，但其影響力仍然無法忽視。包括官僚與朝野政治人物在內之政治菁英，對修憲議題之共識不足，其原因即在於此。修憲派認為，第9條第1項「放棄戰爭」之規定，所放棄的只是對外「侵略戰爭」，沒有包括行使集體自衛權之「自衛戰爭」在內。至於第2項「不保有戰力」規定，所指的是不允許擁有進行侵略戰爭之戰力，並非禁止擁有自衛戰力。但是，別說在野黨對此主張有不同意見，連執政聯盟之公明黨也反對修改憲法第9條，以及不承認集體自衛權

<sup>22</sup> 平成18年版防衛白書『日本の防衛』，

[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2006/2006/pdf/18210000.pdf](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2006/2006/pdf/18210000.pdf)，74頁。

<sup>23</sup> 自由民主党「新憲法草案」，[http://www.jimin.jp/jimin/shin\\_kenpou/shiryou/pdf/051122\\_a.pdf](http://www.jimin.jp/jimin/shin_kenpou/shiryou/pdf/051122_a.pdf)。

<sup>24</sup> 安倍內閣總理大臣記者会見[第165回臨時国会終了を受けて]，平成18年12月19日，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/12/19kaiken.html>。

<sup>25</sup> 平成19年1月26日，第166回国会における安倍內閣總理大臣施政方針演說，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/01/26sisei.html>。由前首相中曾根康弘擔任會長，成員以自民黨籍為主，包括民主黨、無黨籍共150名現任國會議員，以及約50名前議員之「新憲法制定議員同盟」於2007年3月27日成立。中曾根元首相：「新憲法制定議員同盟」を安倍首相に報告，2007年4月5日，每日新聞，<http://www.mainichi-msn.co.jp/seiji/gvousei/news/20070406k0000m010069000c.html>。

<sup>26</sup> 集團的自衛權検討の懇談會設置 秋めどに報告書，『朝日新聞』，2007年04月25日，<http://www.asahi.com/politics/update/0425/TKY200704250327.html>。

<sup>27</sup> 集團的自衛權、新たな憲法解釈検討・首相が法制局に指示，『日本經濟新聞』，2007年04月26日，<http://www.nikkei.co.jp/news/seiji/20070426AT3S2501725042007.html>。

之行使。反對修憲之日本共產黨以及社會民主黨更認為，前述修憲派之主張，將讓日本再度步上軍國主義道路。

其次，民意調查結果顯示，一般普羅大眾與執政者間之認知也有差距。根據『讀賣新聞』於2007年3月17-18日，所實施有關修憲問題之民意調查結果顯示，有46%贊成修憲，而有39%反對。雖然這是自93年開始實施以來，連續15年贊成比率高於反對，但也出現贊成比率連續3年往下滑之情形，而此次調查結果顯示，支持修憲比率卻大幅滑落9%。在個別條項方面，對於第9條，主張修改與主張以解釋來彈性運用之比率均為36%，主張不修改且要嚴格遵守之比率為20%。而分別有80%、54%認為，第1、2項沒修改必要，認為有必要的比率，則分別為14%、38%。至於集體自衛權行使問題，有50%認為「現狀即可，不能行使也無妨」，而主張透過修憲或修改憲法解釋以行使之比率均只有21%。<sup>28</sup>

### 三、 北韓威脅與日本之反應

根據克禮門 (*Daniel M. Kliman*) 之研究指出，日本社會之高齡化 (少子化) 現象，以及來自外部威脅、主要是北韓開發核武與試射飛彈等挑釁舉動所引發之不安全感，加速日本邁向「正常國家」之道路發展。對日本而言，北韓是個具有多面向威脅的鄰國。除了研發以日本為標的之飛彈與核武所構成的軍事威脅外，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新的政治力量，亦即「北韓恐怖症」(*North Korea-Phobia*)。此股源自於日本民眾對極權國家北韓之嫌惡感與恐懼感、且具有強大民意支持的政治力量，不但正當化「正常國家」論之主張，而且促使日本進行防衛戰略轉換，加速與美國合作建構彈道飛彈防禦系統 (BMD)。<sup>29</sup>

#### 飛彈威脅與敵國基地先制攻擊論

1998年8月31日，北韓以飛越日本上空方式，試射射程涵蓋日本全國之「大浦洞I型」(*Taepodong-I*) 彈道飛彈。翌年3月3日，當時之防衛廳長官野呂田芳成在眾議院答詢時指出，「所謂發生武力攻擊之場合，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」、「在已別無其他手段足以防禦導向飛彈之情形下，攻擊敵國之導向飛彈基地，在法理上是可行的」。<sup>30</sup>不過，或許是因為傳統彈頭所能造成的損害有限，此一答辯在當時並未引起輿論與政治菁英之注意與討論。

<sup>28</sup> 憲法「改正」贊成46%、3年連續で減少……読売調査，2007年4月5日，『読売新聞』，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6100/news/20070405it11.htm>。

<sup>29</sup> Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., chapter 5. 日本防衛大學校教授村井友秀，亦有相同之主張。村井友秀，「東アジア情勢と日本の安全保障」，『問題と研究』隔月刊、第36卷2号 (2007年3・4月号，まもなく出版)。

<sup>30</sup> 1999年3月4日，『朝日新聞』。

2002年10月初，北韓當局向赴平壤訪問之美國助理國務卿凱利（James Kelly）承認，北韓仍持續在進行提煉濃縮鈾等核武開發計畫。其後，北韓為爭取有利之交涉籌碼，接連操作重新啟動提煉鈾元素作業、宣布退出「防止核武擴散條約」（NPT）等「危機邊緣」手法。同月19日，當時擔任內閣官房副長官之安倍晉三表示，北韓「已經部署100枚專為攻擊日本之飛彈，如果這些飛彈安裝核武彈頭，將對日本構成重大威脅」。<sup>31</sup>換言之，對日本而言，在不久之將來，北韓之飛彈威脅將會升高為核武威脅。

根據『朝日新聞』在同年11月初所做的輿論調查顯示，對於北韓開發核武問題，有73%的受訪者回答感到「非常不安」，而回答「有點不安」的比率亦有22%<sup>32</sup>。此外，『讀賣新聞』在翌年3月所做的輿論調查亦顯示出，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」。<sup>33</sup>其後，雖然美國在中共仲介下與北韓進行交涉，但仍然有超過9成的日本民眾對此感到不安，並且有62.3%的民眾認為此一交涉無法解決問題。<sup>34</sup>

此一北韓威脅認知，不但促成日本政府做出參與美國開發與部署BMD之決定，更讓日本政治菁英質疑「專守防衛」之適用性，並提出「先制攻擊」論。2003年1月24日，當時的防衛廳長官石破茂在眾議院答詢時，對於前述野呂田所提出之「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>35</sup>

同年4月底，由跨黨派國防族議員所組成的「安保議員協議會」與美國「傳統基金會」（The Heritage Foundation），在華府共同舉辦「日美安保戰略會議」。當時擔任自民黨「黨三役」之一的政務調查會長、其後再度回鍋擔任防衛廳長官之額賀福志郎，在代表日方發表演講時表示，以目前的「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」。他強調，日本應建構足以防衛日本安全與維護國際正義之自主性防衛戰略。<sup>36</sup>其次，如前節所述，「確立新世紀安全體制年輕議員聯盟」所發表的緊急聲明中，亦要求日本政府引進攻擊性武器裝備，俾便在情況急迫之情況下，足以對敵國軍事基地發動防禦性的「先制攻擊」。

不過，北韓依然無視於美日兩國之反應，持續操弄「危機邊緣」策略。2003年7月，北韓當局警告稱，其已將8000支使用過之核燃料棒進行再處理，並宣稱已經擁有足以製造6枚核武彈頭之鈾元素。<sup>37</sup>10月2日，北韓再度宣稱，其已完成使用過核燃料棒之再處理過程。<sup>38</sup>換言之，北韓之核武開發工作，已進入倒

<sup>31</sup> 2002年10月19日，『朝日新聞』，夕刊。

<sup>32</sup> 2002年11月5日，『朝日新聞』。

<sup>33</sup> 2003年3月25日，『讀賣新聞』。

<sup>34</sup> 2003年4月21日，『讀賣新聞』。

<sup>35</sup> 2003年1月24日，『朝日新聞』。

<sup>36</sup> 宝珠山昇「『專守防衛戰略』等の見直し」，『郷友』10月号巻頭「今月の視点」，<http://www.rosenet.ne.jp/~nb3hoshu/SenshuboeiMinaosiWash.200305.html>。

<sup>37</sup> 引用自 Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., p.97.

<sup>38</sup> 「北朝鮮の核問題を巡る主な動き」，2006年10月10日，『讀賣新聞』。

數讀秒階段。

同年12月19日，日本政府對此一北韓威脅做出反應，以內閣官房長官福田康夫談話的方式對外宣佈，日本將引進彈道飛彈防衛系統，並且將依據新的國際戰略環境，來檢討日本未來整備防衛戰力之方向。<sup>39</sup>此一內閣官房長官談話，為日本反制飛彈威脅而進行戰略轉換埋下伏筆。

2005年2月10日，北韓進一步地公開宣稱已經擁有核子武器。另一方面，自2003年8月間起，由中共主導，美國、日本、俄羅斯、以及南北韓等6國代表所組成，協議北韓放棄核武開發問題之「六方會談」，雖經過斷斷續續的協議，仍無法獲得具體成果，並且在同年11月11日召開的第5回合協議結束後，即陷於休會狀態。而北韓為強化本身之交涉籌碼，再度祭出「危機邊緣」策略，不但於2006年7月5日凌晨，連續試射包括射程1300公里、可涵蓋日本全國之「盧洞」(No-dong)飛彈在內共7枚飛彈，甚至於同年10月9日，實施有預警的地下核武試爆。

針對北韓在7月5日連續試射多枚飛彈事件，防衛廳長官額賀福志郎於同月9日表明，當證據顯示出敵國已準備進行攻擊時，依據現行憲法之解釋，日本是可以基於自衛之目的，對該敵國之軍事基地展開先發制人的「先制攻擊」，並期待執政黨內部能夠針對是否引進此等武器裝備進行檢討。<sup>40</sup>外務大臣麻生太郎則於9日上午表示，「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>41</sup>

在此之前的8日上午，在野黨民主黨之憲法調查會長枝野幸男在電視上表明，「真要防衛日本，只有在對方進行攻擊前，先摧毀其飛彈基地」、「以精準攻擊的方式摧毀對方飛彈，不違反專守防衛」。<sup>42</sup>而該黨幹事長鳩山由紀夫則在別の場合表示，「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>43</sup>。當時之首相小泉純一郎雖然表明日本無意對他國發動「先制攻擊」，但也強調，「為避免對方產生攻擊日本將不會遭到抵抗之錯誤認知，有必要維持獨自的嚇阻能力」。<sup>44</sup>由此觀之，最大在野黨民主黨之主流勢力，在此一安全議題上，與執政黨自民黨之共識頗高。

在此一議題引發朝野熱烈討論後之7月13日，日本外務省智庫「日本國際問題研究所」公布題為『日本的飛彈防衛』之研究報告。該報告所提出對應飛彈攻擊之構想當中，即包括以軍事手段預先阻止敵國飛彈發射之「攻勢防禦」。該

---

<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe7000/data/nenpyo.htm>。

<sup>39</sup> 內閣官房長官談話，平成15年12月19日，首相官邸，

<http://www.kantei.go.jp/jp/tyokan/koizumi/2003/1219danwa.html>。

<sup>40</sup> 敵地攻擊能力の保持は当然、ミサイル問題で防衛長官，2006年7月9日，『朝日新聞』，

<http://www2.asahi.com/special/060705/JJT200607090006.html>。2004年版『東アジア戦略概観』指出，依據法理上解釋，當對方企圖對日本發動飛彈攻擊，而且已別無他法可以排除此一威脅時，即使日本尚未蒙受損害，仍然可以行使武力將位於對方領域內之飛彈基地加以摧毀。防衛研究所編，『東アジア戦略概観2004』，同研究所ホームページ，<http://www.nids.go.jp/>，228頁。

<sup>41</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)。

<sup>42</sup> 2006年7月9日，『朝日新聞』。

<sup>43</sup> 2006年7月11日，『朝日新聞』。

<sup>44</sup> 2006年7月18日，『産経新聞』。

報告認為，在BMD無法完全攔截來襲飛彈之情形下，萬一漏網之飛彈係配備核武或生化武器彈頭，勢必將造成己方極為慘重之破壞。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3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」。該報告建議，日本政府應儘速取得對敵國軍事基地進行攻擊之戰力（*denial power*），以防萬一美軍因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考量，無法或不願意對敵國基地實施「先制攻擊」時，日本能夠自行擔負起預先排除急迫性威脅之任務。<sup>45</sup>

### 北韓核武試爆與日本核武裝論

其次，前述北韓實施核武試爆事件，亦引發日本國內討論日本有無進行核武裝之必要。北韓核武試爆之際，日本首相安倍晉三正在南韓首爾進行訪問。安倍在結束訪問後之國際記者會上針對此事表示，「北韓擁有核子武器，讓東北亞區域之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」，北韓核武試爆所顯露出之危機，「日本是受到影響最大的國家」。<sup>46</sup>

向來被視為鷹派人物的自民黨政務調查會長中川昭一，於北韓核試爆後之10月15日，在「朝日電視」政論性節目上，針對此議題以及日本是否應該因此而進行核武裝一事表示，「憲法並沒有禁止擁有核子武器之規定。一旦擁有核武，受到外來攻擊之可能性就會降低。若受到攻擊，將可實施反擊報復，這種邏輯是行得通的。當然，這是可以討論的選項（日本是否進行核武裝），而且應該多加討論」。<sup>47</sup>中川之日本核武裝論，立即引來政府部門以及黨內外之圍剿。緊接著，外相麻生在18日的眾議院外務委員會答辯時指出，「本國並非箝制言論自由的國家。當鄰國擁有核子武器的時候，（日本是否應該核武裝）當作是一種想法，預先進行各種討論，是很重要的」，公開在國會殿堂支持中川之核武裝論。<sup>48</sup>

對此一核武裝論，首相安倍雖曾在16日強調，「將會把『非核三原則』作為國家政策，繼續遵守」<sup>49</sup>，但是卻在26日的一個演講場合上表示，「政府與執政黨無意討論此一問題，此點相當明確。除此以外之討論，是屬於言論自由層次，不能予以封殺」。很明顯地，安倍容忍中川與麻生兩位黨政要員之核武裝論。<sup>50</sup>

<sup>45</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——』，日本國際問題研究所，2006年，第10章「攻勢防禦手段の取得」。於1997年9月新修訂的「日美防衛協力指針」即規定，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II，条文，273—275頁。

<sup>46</sup> 日韓首脳が「断固として対処」で一致...北朝鮮核実験，2006年10月9日，『読売新聞』  
<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe7000/news/20061009i105.htm>。

<sup>47</sup> 核保有、議論はあつていい...中川・自民政調会長，2006年10月15日，『読売新聞』  
<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe7000/news/20061015i212.htm>。

<sup>48</sup> 「核議論」は絶対に撤回しない！ インタビュー記事（週刊文春，11月2日号），中川昭一公式サイト，[http://www.nakagawa-shoichi.jp/talk/detail/20061106\\_66.html](http://www.nakagawa-shoichi.jp/talk/detail/20061106_66.html)。

<sup>49</sup> 非核三原則を堅持、核武装議論は行わぬ...首相，2006年10月16日，『読売新聞』  
<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe7000/news/20061016i114.htm>。

<sup>50</sup> 2006年10月27日，『毎日新聞』。

暫且不論企圖以核武裝來摒除美國對日本軍事控制之極端主張，北韓核試爆所引發之日本核武裝論，是日本菁英階層對美國「核子傘」不信任之表徵。<sup>51</sup>他們懷疑，當北韓威脅將對日本進行核武攻擊時，美國是否真的會甘冒本土遭到核武攻擊之危險而挺身嚇阻北韓。換言之，日本核武裝論之背後，存在著「背棄困境」。同樣地，前述敵國基地先制攻擊論提出之背後，也具有相同之困境。如果此等困境未能獲得舒緩，將成為促使日本進行戰略轉換之原動力。

根據『讀賣新聞』報導，美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）在北韓核試爆後不久啟程赴日本與南韓訪問前夕，在接受媒體訪問時表明，「美國具有對於同盟國南韓與日本克盡安全保證與嚇阻力之意思與能力」。該報導亦引述來自美國政府高官的消息指出，萊斯將分別會見日相安倍與外相麻生，並表達無論日本遭到傳統武器或核武器之威脅，美國將會信守提供同盟國安全保證之承諾。<sup>52</sup>萊斯此行，意味著美國政府已認知到日本之同盟困境，並意圖為日本核武裝論採煞車。此外，防衛廳長官久間章生在其後之記者會以及國會答詢中，亦透露出日本政府對於「非核三原則」之一的「不讓核武器進入（日本領域）」原則，已因為北韓核試爆而出現彈性解釋空間之訊息。<sup>53</sup>

#### 四、 美國之反恐戰爭與「世界中的美日同盟」

不過，從另一個角度來說，當美國要求日本不能只當個不付費之「搭便車者」，必須要在同盟架構內扮演積極性的軍事角色時，日本基於舒緩美國不滿情緒以確保同盟關係於不墜之考量下，也有可能進行戰略轉換。當然，此一戰略轉換，未必全然只是基於舒緩「背棄困境」之便宜措施，也可能夾雜著「正常國家」論者之主張，以及利用美日同盟架構以擴大日本在國際安全議題影響力之算計。

美國小布希（George Walker Bush）政府成立前夕的2000年10月11日，由16名跨黨派學者專家所組成的研究團隊，發表題為「美國與日本：邁向成熟的伙伴關係前進」（*The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*）之政策研究報告，亦即所謂第一次「阿米塔吉報告」（*Armitage report*）。該報告在領銜執筆人之一的阿米塔吉（Richard L. Armitage）出任小布希政府之副國務卿一職後，儼然已成為美國對日政策之指導性綱領。

「阿米塔吉報告」指出，冷戰結束後，做為區域秩序穩定磐石之美日同盟，

<sup>51</sup> 美國首度公開表明提供日本核子傘保護以勸阻日本進行核武裝，見諸1975年8月所舉行的美國總統福特與日本首相三木武夫之高峰會談結束後之共同記者會新聞稿。日本政府による核武裝の是非，原水爆禁止日本国民会議，[http://www.gensuikin.org/gnskn\\_news/0604\\_5.htm](http://www.gensuikin.org/gnskn_news/0604_5.htm)。

<sup>52</sup> ライス長官きょう来日、「核の傘」抑止力を再確認へ，2006年10月18日，『読売新聞』，<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe7000/news/20061018i201.htm>。

<sup>53</sup> 防衛庁長官「非核『持ち込ませず』の解釈柔軟化を」，2006年11月17日，<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/28021/>；核搭載艦の領海通過容認 緊急時、事後報告で可能，2006年11月24日，<http://www.iza.ne.jp/news/newsarticle/politics/politicsit/28929/>。

呈現出漂流狀態。後來雖然受到朝鮮半島與台灣海峽危機之刺激，而實現了美日安保共同宣言之發表、美日防衛協力新指針之制訂、以及達成戰區飛彈防禦(TMD)共同研究之共識。但是，該等措施僅具象徵意義，欠缺高層次的政策支撐。報告總結出，美國在冷戰結束以來，即希望日本能夠變更禁止行使集體自衛權之憲法解釋。他們認為，禁止行使集體自衛權，不但限制美日同盟進一步發展密切的合作關係，且妨礙日本爭取必須負擔集體安全義務之聯合國安理會常任理事國席位。<sup>54</sup>

### 波斯灣戰爭教訓與北韓因素

2001年9月11日上午(華府時間)，國際恐怖組織「基地」(*Al Qaeda*)對美國發動史無前例之恐怖攻擊。翌(12)日上午(日本時間)，當時的日本首相小泉純一郎召開記者會表示，此一恐怖攻擊，「不只是對美國，也是對民主主義社會之重大挑戰」。同時，小泉發表日本與英美等國合作反恐之6項方針。<sup>55</sup>19日，小泉再度召開記者會，宣布日本政府對應911事件之7項措施，其中雖有兩項(「派遣自衛隊提供美軍反恐作戰所需之醫療、運送、補給等後勤支援」與「迅速派遣自衛隊船艦以蒐集情報」)可能抵觸到憲法第9條，但小泉仍然強調將會恪遵憲法不以武力解決紛爭之規定，在不涉及武力行使之情況下，對英美等國之反恐部隊進行後勤支援。<sup>56</sup>

同月25日，赴美訪問之小泉，在白宮與美國總統小布希舉行高峰會談，確認雙方今後將在外交、軍事、經濟等各個領域進行合作，共同對應911事件之後續行動。此外，小泉表示，「作為一個同盟國，對於美國之報復行動，將會提供最大程度之支援與合作。在不行使武力之範圍內，竭盡所能地提供援助」。<sup>57</sup>

在美國於10月8日，對支援與庇護「基地」組織之阿富汗神學士政權展開代號「不朽的自由作戰」(*Operation Enduring Freedom*)之軍事行動後，日本國會以史無前例的快速度，於同月29日通過「反恐對策特別法」之立法程序，為日本政府開闢海外派兵之巧門，以避開有關禁止集體自衛權行使之憲法解釋問題。其後，小泉內閣即依據該法，派遣航空與海上自衛隊官兵赴印度洋及其周邊沿岸地區，承擔對參與「不朽的自由作戰」任務之美英等國部隊之後勤運補與搜救工作，並且對流入巴基斯坦等地區之難民進行人道援助活動。<sup>58</sup>

在911事件發生後，美國國防部日本科長希爾(*John Hill*)以及副國務卿阿米塔吉，曾先後對日本駐美外交官員明確地表達，希望日本能夠直接參與反恐作戰之要求。另一方面，日本海上自衛隊高層，亦曾在911事件發生後不久，即指示所屬稱，日本被批評為「(貢獻)來得太少，來得太遲」(*too little, too late*)

<sup>54</sup> INSS Special Report, October 2000, [http://www.ndu.edu/inss/strforum/SR\\_01/SR\\_Japan.htm](http://www.ndu.edu/inss/strforum/SR_01/SR_Japan.htm)。日本語版について、<http://tameike.net/pdfs1/inss.PDF>。第二次「阿米塔吉報告」，亦已於今年2月16日發表，[http://www.csis.org/media/csis/pubs/070216\\_asia2020.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/070216_asia2020.pdf)。

<sup>55</sup> 「総理記者会見」(01/09/12)，首相官邸，テロ対策全般，<http://www.kantei.go.jp/jp/saigai/teroziken/>。

<sup>56</sup> 「小泉内閣総理大臣記者会見」(01/09/19)，同前註。

<sup>57</sup> 「日米首脳会談」(01/09/25)，同前註。

<sup>58</sup> 「テロ対策特措法に基づく対応措置に関する基本計画関連」，同前註。

之波斯灣戰爭教訓，不容許再度重演。<sup>59</sup>美日安保條約規定，美國有防衛日本之義務，但日本卻不必負擔防衛美國之義務。不過，日本在波斯灣戰爭時之表現，讓美國認為日本是在逃避分攤流血風險而大表不滿。其後，日本之所以在1997年制訂「美日防衛協力新指針」，以及企圖修改憲法第9條以行使集體自衛權之思考，即是有意透過增加自衛隊之任務負擔，以舒緩美國對日本在安全議題上出力太少之不滿。<sup>60</sup>特別是，當美國本土受到襲擊之際，日本若還未能挺身協助，美日同盟之信賴關係勢必會受到嚴重打擊。

此外，美國對伊拉克開戰前之2003年2月9日，在華府舉行的美日戰略對話席上，美國副國務卿阿米塔吉向其對話伙伴日本外務省事務次官竹內行夫表示，「希望派遣自衛隊參與（伊拉克）重建工作」。<sup>61</sup>在為避免重蹈波斯灣戰爭之覆轍，以及確保美日同盟信賴關係之考量下，日本政府很難拒絕美方之要求。

3月20日，在美國對伊拉克展開軍事攻擊後不久之記者會上，日相小泉表示，「美國是唯一表明過『對日本之攻擊，將視同對美國之攻擊』的國家。這對於想要攻擊日本的國家（北韓），將會構成很大的嚇阻力」。<sup>62</sup>在開戰前夕的17日，日本駐美大使加藤良三在五角大廈會晤副國防部長伍佛維茲（*Paul Wolfowitz*）時要求，「既使對伊拉克戰爭開打，希望不要疏忽對北韓之警戒」。<sup>63</sup>開戰後，日本依據「反恐對策特別法」規定，提供美軍等「有志連合」多國部隊之後勤補給，以及仿效前述「反恐對策特別法」之立法模式制訂特別法，以便在戰爭結束後，派遣自衛隊進入伊拉克境內，參與戰後復興工作。<sup>64</sup>此一派遣，是戰後日本自衛隊成立以來，首度派赴仍然處於交戰狀態地區之創舉。

根據信田智人之研究指出，在美國對伊拉克發動戰爭前，日本政府即已構思透過支持美國之伊拉克政策以強化同盟關係，爭取美國在北韓問題上支持日本。而為了爭取民意支持此項政策，日本政府刻意地將一般民眾感受較為深刻的北韓威脅與伊拉克問題掛勾，以「阻止開發大規模毀滅性武器」為由，作為支持美國對伊拉克戰爭，以及在戰爭結束後派遣自衛隊赴伊拉克協助重建工作之依據。<sup>65</sup>由此可看出，日本積極協助美國反恐戰爭之作為，與確保美日同盟信賴關係以嚇阻北韓之思考，是具有密切的關係。誠如克禮門所言，伊拉克問題提供了日本一個提升對抗北韓威脅之「擴大嚇阻」，亦即強化美日同盟關係之機會。<sup>66</sup>

## 美日高峰會談與「2+2」會談

當然，嚇阻北韓並非日本支持美國進攻伊拉克之唯一動機。透過強化與後冷戰時代唯一的超強美國之同盟關係，以增加日本參與維護國際和平與安全之機

<sup>59</sup> 読売新聞政治部，『外交を喧嘩にした男：小泉外交二〇〇〇日の真実』，2006年，新潮社，132頁。

<sup>60</sup> 西原正・土山實男，『日米同盟 Q&A100』，Q13，30、31頁。

<sup>61</sup> 読売新聞政治部，『外交を喧嘩にした男』，157頁。

<sup>62</sup> 同前註，161頁。

<sup>63</sup> 同前註，159頁。

<sup>64</sup> 同前註，第3章。

<sup>65</sup> 信田智人，『官邸外交：政治リーダーシップの行方』，朝日新聞社，2004年，103-4頁。

<sup>66</sup> Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., p.139.

會，並擴大對國際事務之影響力，也是日本積極回應美國反恐合作要求之另一項重要動機。日相小泉用以形容美日關係之「世界中的美日同盟」用語，是說明此一動機之最好材料。

美國結束對伊拉克戰爭後不久之5月22-23日，小泉赴小布希在德州之私人農場作客並舉行會談。在高峰會談結束後之共同記者會上，小泉與小布希共同確認，今日之美日同盟關係，是要在世界各種重要問題上與其他國家進行協調與合作，一種真正的全球規模的「世界中的美日同盟」，雙方也一致同意要強化此一同盟關係。<sup>67</sup>7月26日，在小泉強勢主導以及在野黨提出內閣不信任案之激烈抗爭下，日本參議院表決通過「支援伊拉克復興特別法」，賦予內閣派遣自衛隊赴伊拉克協助戰後重建之法律依據。<sup>68</sup>誠如克禮門的研究所言，小泉是把派遣自衛隊赴伊拉克之措施，當作是塑造美日同盟全球化特徵之一項手段。<sup>69</sup>

2005年2月19日，由美國國務卿萊斯·國防部長倫斯裴 (*Donald Henry Rumsfeld*)，以及日本外相町村信孝·防衛廳長官大野功統共同出席的「美日安保協議委員會」(2+2)在華府舉行會議，會後所發表的共同文書，落實了前述美日兩國首腦所確認的「世界中的美日同盟」之合作關係。該文書開宗明義地表明，美日兩國將共同處理今後世界所直接面對的問題，雙方認為以美日安保體制為核心的同盟關係，在確保兩國之安全與繁榮、提高區域與世界之和平上，將持續扮演著不可或缺的角色，雙方並且確認要擴大此一合作關係。

而最重要的是，雙方確認兩國在區域規模與世界規模之共同戰略目標，並決定為了依據此等目標以調整政策，以及因應安全環境變化而變更目標，兩國將定期舉行協議。在有關區域規模的共同戰略目標方面，共同文書共列舉下列目標：日本安全與週邊環境之穩定、朝鮮半島之和平統一、北韓問題之和平解決、歡迎中共負責任且具有建設性的角色扮演、發展與中共之合作關係、台灣海峽問題之和平解決、要求中共提升在軍事領域之透明度等項目。其次，在世界規模的共同戰略目標方面，則包括：國際社會推動民主主義等基本價值、在國際和平協力活動領域之合作、防止大規模毀滅性武器之擴散、防止並撲滅國際恐怖活動、提升聯合國安理會之實際功能（日本取得安理會非常任理事國席位）等。<sup>70</sup>

此一共同文書發表後之翌日，日本『朝日新聞』發表社論指出，該文書之內容，是來自日相小泉所揭櫫的「世界中的美日同盟」構想，在前述共同戰略目標之下，日本自衛隊與美軍之角色扮演與任務分工，將會陸續進行。<sup>71</sup>2006年6月29日，小泉在卸任前夕赴美進行國是訪問，與小布希所發表的「新世紀美日同

<sup>67</sup> 其後，雙方於同年10月17日在東京舉行的會談上，再度確認「世界中的美日同盟」之認知。外務省，2004年版外交青書，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2004/hakusho/h16/html/G2210200.html>。

<sup>68</sup> 信田智人，『官邸外交』，109-114頁。

<sup>69</sup> Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., p.132.

<sup>70</sup> 日米安全保障協議委員會（「2+2」）の開催（平成17年2月19日），外務省ホームページ，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2+2\\_05\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2+2_05_01.html)。

<sup>71</sup> （社説）戰略目標 さあ、中国とどうする，2005年2月21日，『朝日新聞』。現任首相安倍在就任後之首次國會施政演說中，將小泉之用語改為「為了世界與亞洲之日美同盟」（「世界とアジアのための日米同盟」）。第166回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演說，平成19年1月26日，<http://www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2007/01/26sisei.html>。

盟」(新世紀の日米同盟)共同聲明，將「世界中的美日同盟」一詞寫入共同聲明之內，強調美日兩國關係是在 21 世紀的全球範圍內進行合作之新同盟，並且表明完全而迅速地實施兩國在有關駐日美軍與日本自衛隊各自的角色扮演、任務與能力之分擔、駐日美軍基地重整等議題上之合意，不但是對美日兩國本身，也是對亞太區域和平與穩定所必要之措施。<sup>72</sup>

此處共同聲明所指之「合意」，係指「美日安保協議委員會」在 2005 年 10 月 29 日與 2006 年 5 月 1 日所分別發表的共同文書，這兩項文書規範美日雙方，今後將如何進行彼此各自的角色扮演、任務分工與合作，以及駐日美軍重整工作。題為「美日同盟：為了未來之變革與重新整編」之前項文書，確認雙方於 1997 年所制訂的「美日防衛協力新指針」中所提示的區域內之合作體制，同時也將「世界中的美日同盟」在全球規模之合作，視為同盟之角色扮演。<sup>73</sup>

根據日本防衛省防衛研究所之說明，該文書最大的特色是，補強了「新防衛大綱」所闡述的日本防衛政策之基本思考，亦即該文書所提示的美日合作措施，對「新防衛大綱」所追求的兩大目標——「防止對我國之直接威脅，如果已經受到威脅，將盡力將其排除並降低損害至最低」、「改善國際安全環境，使其不至於威脅到我國」——之達成，有極大之助益。<sup>74</sup>

其次，題為「為實施重新整編之美日路線圖」之後項文書，則係規定針對前項文書所提示的有關駐日美軍基地重整計畫大綱之細部計畫。<sup>75</sup>當然，此等計畫之擬定與實施，乃是為保證前述 2005 年 2 月 19 日共同文書所列舉的美日共同戰略目標之達成。

### 防衛廳升格為防衛省

前述日本參議院所通過防衛廳改制升格為防衛省之 3 項修正法案中，最值得注目的是，牽涉到自衛隊任務變更之「自衛隊法修正案」。該修正案在同法第 3 條之下增設第 2 項，將原本屬於自衛隊附帶任務(付隨的任務)之國際和平協力活動，以及對應「週邊事態」之任務，變更或新增為法定任務(本來任務)。不過，其前提是該兩項新增任務之遂行，不能妨礙到本土防衛，以及不牽涉到以武力進行威脅或行使武力為範圍。<sup>76</sup>雖然設有此一前提條件，但不可否認的，此一自衛隊法修正案，形同賦予日本政府得視需要(如配合美軍之任務遂行)而派兵赴海外執行任務，為「世界中的美日同盟」創造法律依據。

防衛省成立後，另一個值得注目的焦點是，日本政府在陸上自衛隊新成立由防衛大臣直接指揮調度之「中央快速反應部隊」(Central Readiness Force, CRF,

<sup>72</sup> 小泉總理大臣，新世紀の日米同盟，2006 年 6 月 29 日，外務省ホームページ，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s\\_koi/cnd\\_usa\\_06/ju\\_doumei.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/cnd_usa_06/ju_doumei.html)。

<sup>73</sup> 日米同盟：未来のための変革と再編，2005 年 10 月 29 日，外務省ホームページ，[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku\\_saihen.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen.html)。

<sup>74</sup> 東アジア戦略概観 2007，防衛研究所ホームページ，<http://www.nids.go.jp/>，243-244 頁。

<sup>75</sup> 再編実施のための日米のロードマップ，2006 年 5 月 1 日，外務省ホームページ，[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>76</sup> 自衛隊法第 3 條，<http://www.houko.com/00/01/S29/165.HTM>。

預定編制兵力共 4100 名)。2004 年 12 月所頒佈的「新防衛大綱」，即以為迅速且有效地對應新型威脅以及多樣化的不同事態為由，提出建設一支能夠依據事態之特性而做出快速反應、具備高度機動戰力部隊之新構想，「中央快速反應部隊」即是此一新構想下之產物。

2007 年 3 月 28 日，兵力約 3200 名之「中央快速反應部隊」，在防衛大臣久間章生主持成軍儀式下成立。久間在致詞時表示，「具備快速反應以及高度機動戰力之中央快速反應部隊，在防止敵國游擊戰術攻擊之擴大，以及法定任務之國際和平協力活動上，承擔著重要的角色扮演」。該部隊下轄「國際活動教育隊」、「中央特殊武器防護隊」、「第 1 直昇機團」、「特殊作戰群」、「第 1 空降團」、「中央快速反應連隊」等單位。其中，「國際活動教育隊」之成員，大都選拔自曾派赴伊拉克出任任務之自衛官，係負責訓練被選派赴海外執行前述「國際和平協力活動」部隊之訓練單位。此外，預定在 2008 年 3 月才會成軍之「中央快速反應連隊」(兵力約 700 名)，是在海外發生需要日本緊急派遣部隊之事態時，在派遣部隊完成選訓之前，擔任先頭部隊派赴海外執行任務之精銳部隊。<sup>77</sup>

美日「2+2」委員會在 2005 年 10 月 29 日所發表的共同文書中提示，為了強化日本陸上自衛隊與位於神奈川縣座間市坎普基地之駐日美國陸軍司令部之合作，新成立的「中央快速反應部隊」司令部，也將被設置於坎普基地內部。<sup>78</sup>而該駐日美國陸軍司令部，係改編自美國陸軍第 1 軍團司令部之海外戰略據點司令部 (UEX)，是美國對應新月牙型不穩定地帶之前進指揮部。美日雙方同意此項安排，顯然即意味著「中央快速反應部隊」，將是未來日本自衛隊配合美軍赴海外執行任務之主力部隊。此舉為美日同盟增添些許軍事同盟之色彩，也為美日「軍事一體化」奠下基礎。

另一方面，中共當局則在防衛省成立當天，透過外交部發言人劉建超表示，「不管日本政府構成發生什麼變化，希望日方能夠繼續沿著和平發展的道路發展下去」，委婉地表達對日本未來防衛政策走向之疑慮。不過，同一天的「新華社」評論卻大肆抨擊地指出，日本此舉是在變更「專守防衛」原則與作為和平國家之組織結構，踏出邁向軍事大國之重要一步，為東北亞區域之軍事平衡帶來影響，其目的則在「掙脫束縛自衛隊手腳之緊箍咒，為今後可以名正言順地插手世界其他地區事務掃除障礙」。<sup>79</sup>另外，在防衛省成立前夕所公開的中共國防白皮書，也對美日同盟「軍事一體化」，以及日本企圖透過修憲與合法化集體自衛權之行使，以達到發展外向型軍力之舉動，表達憂慮之意。<sup>80</sup>

<sup>77</sup> 陸自の「中央即応集団」が発足 テロや海外派遣初動対応，2007 年 3 月 31 日，『朝日新聞』，<http://mfeed.asahi.com/national/update/0331/TKY200703310115.html>。

<sup>78</sup> 同註 69。目前「中央緊急對應部隊」司令部暫時設於陸上自衛隊位於埼玉縣朝霞基地。

<sup>79</sup> 2007 年 1 月 9 日，リサーチ・中国情報局，<http://searchchina.ne.jp/>。

<sup>80</sup> 国防白書，人民日報の日文版，[http://www.people.ne.jp/2006/12/29/jp20061229\\_66489.html](http://www.people.ne.jp/2006/12/29/jp20061229_66489.html)。關於日本自衛隊之「外向型」軍隊化之趨勢，可參見自衛隊退役將領、帝京大學教授志方俊之在防衛研究所舉辦的「防衛戰略研究會議」之報告。「東アジアにおける我が国の安全保障戦略——中国のインパクトを中心に——」，防衛研究所ニュース，2007 年 1 月号 (通算 107 号)，防衛研究所ホームページ，<http://www.nids.go.jp/>。

## 五、 結論

由以上各節之論述可看出，「正常國家」論在 1980 年代浮出表面後，日本國內即開始累積進行防衛戰略轉換之能量。其後，來自同盟國美國要求之壓力與敵對國家北韓之軍事威脅，為此一戰略轉換注入新的動力來源。

如本文第二節所述，未曾經歷戰爭經驗的年輕世代抬頭，他們不願意持續背負過去之侵略戰爭責任，以致戰後餘生之日本人在反省侵略戰爭過程中所誕生的社會規範力量——「反軍國主義」，出現逐漸消退的現象。其次，與此相關連的是，當日本已經成為世界第二大經濟體後，日本社會出現要透過國際貢獻，以追求日本在國際社會之新定位。此等企圖建構新的國家認同與構想，透過政治菁英所提出的「正常國家」論訴求，向普羅大眾階層擴散。修憲主張雖然各有不同，但是贊成修憲比率大於反對之現象，即證明此一擴散作用是存在的。同時，此等論述也與本文所提出之第一個假設若合符節。亦即，已經在日本社會發酵擴散之「正常國家」論，是促使日本進行戰略轉換之第一個動力來源。

其次，本文第三節也顯示，北韓多次試射以日本為攻擊對象之彈道飛彈等問題所引發之「北韓恐怖症」，業已讓日本政治菁英與普羅大眾質疑「專守防衛」原則之有效性，並試圖重新詮釋其定義，甚至進行戰略轉換。此等夾雜著被同盟國背棄之恐懼（對美國核子傘之不信任），以及敵對國家威脅所構成的不安全感，不但削弱「反軍國主義」對日本新防衛戰略形成之規範力量，且衍生出新世代日本人重視現實的國家安全利益與權力政治之現實主義傾向。此一傾向，說明了為何北韓開發核武與飛彈威脅，會導致日本國內出現防禦性的「先制攻擊」與「核武裝論」之原因。同時，此傾向也驗證了本文第二個假設。亦即，日本國內所存在的北韓威脅論，也是促使日本進行戰略轉換的動力來源之一。

在北韓威脅論「加持」下，不但正當化「正常國家」論者在防衛議題上之主張，同時也讓日本政府能夠利用來自於美國之外壓以變更防衛政策。第四節之論述顯示出，後冷戰時代，特別是 911 事件發生後，美國要求日本必須放棄「搭便車者」心態，在美日同盟架構下為國際安全與和平議題做出積極性貢獻之壓力逐漸升高。對此，日本政府也冒著被貼「唯美國馬首是瞻」（*対米追随*）標籤之危險，逐步進行國內防衛法體制之整備。該節之論述，說明了本文第三個假設。亦即，來自同盟國美國之外壓，是促使日本進行戰略轉換之第三個動力來源。

1990 年中葉以降迄今，日本政府在美國之壓力下，陸續採取制訂「新美日防衛協力指針」、「週邊事態法」、「武力攻擊事態法」、駐日美軍重整關連法案等有利於強化同盟防衛合作之法體制整備，並且派遣自衛隊支援美國在阿富汗與伊拉克之反恐戰爭。該等措施能夠付諸實施，固然是由諸多內外因素所促成，但是其核心仍然是為鞏固美日同盟關係。

此外，中共崛起於亞太地區，也對日本構成潛在性威脅。短期內雖不至於構

成直接威脅，但就中長期而言，日本在亞太地區之相對優勢地位、關係到日本航海線（sea-lanes）防衛之台灣海峽安全、釣魚台（日本名：尖閣列島）主權歸屬、以及東海資源爭奪等問題，勢必會受到衝擊。再加上，國防預算以連續 18 年 2 位數字成長的軍事現代化進展，也引起日本之關注。「新防衛大綱」雖未使用「威脅」之字眼，但對於中共推動核武與海空軍戰力現代化，以及擴大海洋活動範圍之動作，表明必須注意其後續發展之態度。而 2005 年版「防衛白皮書」則指出，中共軍事現代化之目標，已超過本土防衛之範圍。緊接著，民主黨主席前原誠司（當時）以及外相麻生更是公然宣稱，中共之擴大軍備動作，已經對日本構成「現實性的威脅」。<sup>81</sup>姑且不論對中強硬派之現實性的威脅，即便是屬於中長期的潛在性威脅，也必然會成為日本轉換防衛戰略之考量因素。實際上，日本菁英階層、甚至日本政府之北韓威脅論，是暗藏著難以啟齒的「中國威脅」論。

最後，總結本文論述顯示，在內外因素變動激盪下，日本防衛政策已凝聚了相當程度的轉換動能。提出在情況急迫下，可以對敵國基地發動防禦性的「先制攻擊」主張，並要求引進遂行此等任務之武器裝備，象徵著「以美軍為矛、自衛隊為盾」之「專守防衛」原則，已面臨改弦易轍之局面。在美國改變世界戰略之要求下，以及「世界中的美日同盟」旗幟下，日本政府將維護國際安全與和平列為自衛隊之法定任務，並且朝向「軍事一體化」之美日同盟防衛合作關係邁進。今後，隨著日本政府進行相關防衛法體制之整備，日本自衛隊之「外向型」特徵將會逐漸浮現。

（收錄於金榮勇主編，《東亞區域意識下的亞太戰略發展》，國立政治大學國際關係研究中心出版，民國九十六年十月，137-170 頁）

---

<sup>81</sup> <麻生外相>中国「脅威」発言、政府見解より踏み込む，2005 年 12 月 24 日，『毎日新聞』；日本の「中国脅威論」に懸念表明 局長級協議で中国側，2006 年 1 月 10 日，『朝日新聞』。