

五、簡析日本解禁部分「集體自衛權」之行使

國立臺灣師範大學東亞學系助理教授林賢參主稿

- 今年 7 月 1 日日相安倍內閣決議通過，變更有關禁止集體自衛權行使之憲法解釋，並將依據「對應未達到『武力攻擊』程度，亦即非平時、亦非緊急時之『灰色地帶事態』，但是卻具有演變成重大事態之虞的侵害」並配合修改國內法令，相關舉動引起大陸和南韓強烈批判。
- 日本行使集體自衛權，須具三要件：(1)與日本有密切關係的他國受到武力攻擊，而該攻擊具有導致日本生存受到威脅，從根本上顛覆日本國民的生命、自由以及追求幸福權利之明確危險；(2)在欠缺其他適當的手段加以排除；(3)武力行使侷限於必要、最小的限度。日本鬆綁部分集體自衛權，將有助於美日兩國嚇阻大陸在臺海挑起戰端之正面效應。

(一) 前言

日本自民黨總裁安倍晉三於 2012 年 12 月 26 日第二次組閣後，為對應大陸崛起所衍生的威脅，以及美國相對國力的衰退，遂積極打造日本的新安全與防衛政策。今年 7 月 1 日，安倍內閣會議決議通過，變更自 1967 年以來，有關禁止集體自衛權行使之憲法解釋。此舉立刻引來以連結成反日統一戰線之大陸與南韓的批判，大陸媒體甚至指控日本軍國主義復活。另一方面，8 月初公布的 2014 年版「日本防衛白皮書」指出，鬆綁部分集體自衛權之行使，具有重要的歷史性意涵。

(二) 首相諮詢會議研究報告:建議鬆綁集體自衛權

2013 年 1 月，安倍內閣以凍結前內閣於 2010 年公布的防衛計畫大綱及中期防衛力整備計畫為起點，開始邁向戰後日本安全與防衛體制最大的變革。翌月，安倍召集學者專家組成首相諮詢會議「重新建構安全保障法律基礎懇談會」，尋求變更憲法解釋以行使集體自衛權之合憲性。依照原先的構想，懇談會預定於當年內提出研究報告，但

因執政聯盟公明黨有意見以及輿論支持度不高，以致延遲至今年 5 月，才向日相安倍提出研究報告。有關集體自衛權問題，懇談會報告做出以下之建議：

憲法第九條之規定，應該解釋為禁止日本為解決國際糾紛而以武力進行威脅或行使武力，並未禁止為自衛而行使武力。

即使依照迄今為止歷代政府所沿用的憲法解釋，亦即：「自衛措施應該侷限於必要且最小限度」，集體自衛權的行使，應該解釋為包括在「必要且最小限度」之範圍內。

對於與日本具有密切關係的國家受到武力攻擊，而且事態可能對日本安全具有重大影響時，在獲得該國之明確請求或得到該國同意時，應該可以動用必要且最小限度之實力，以行使集體自衛權。

懇談會報告強調，日本行使集體自衛權，必須要有法律上的根據，並且要獲得國會事前承認或事後追認。此外，為行使集體自衛權而必須通過第三國領域時，必須獲得該國之同意。

(三) 有限度的集體自衛權行使

7 月 1 日下午，安倍內閣召開臨時內閣會議，決議通過「關於無縫接軌地保全國家存續、保衛國民之安全保障法治整備」之議案，表明：「為堅守國民的生命安全與和平的生活，將依據以下三點基本方針，儘速整備必要的國內法體制」：(1)對應未達到「武力攻擊」程度，亦即非平時、亦非緊急時之「灰色地帶事態」(gray-zone situations)，但是卻具有演變成重大事態之虞的侵害；(2)對國際社會的和平與穩定做出進一步的貢獻；(3)憲法第九條所容許的自衛措施。其中，第三項方針即牽涉到集體自衛權的行使，內閣決議文對此做以下之說明：

1. 依照憲法前言賦予「國民的和平生存權」，以及第十三條「國民擁有生命、自由、以及追求幸福的權利」之立憲宗旨，不能將第九條解釋為「禁止採取為維持本國的和平、安全與存續之必要自衛措施」，因此，過去政府對第九條的解釋，才会有允許必要且最小限度的「行使武力」以自衛之例外措施。在第九條規範下，今後依然要維持此一解釋的基本邏輯。
2. 前述自衛措施，只限於日本遭到武力攻擊時，才能夠行使。但是，

由於權力平衡、技術革新的快速進展、大規模毀滅性武器威脅等安全戰略環境之變化，與日本具有密切關係的他國受到武力攻擊，將導致日本生存受到威脅，日本國民的生命、自由以及追求幸福的權利有從根本上被顛覆的明確危險，在欠缺其他適當的手段加以排除，以維護日本國家生存與國民安全時，行使必要最小限度的武力，以協助防衛該國，應該判斷是憲法所允許的措施。

- 3.日本「行使武力」當然是要遵守國際法，但是，有必要將國際法上的根據與憲法解釋加以區別。前述憲法容許的「行使武力」，在國際法上有集體自衛權作為根據。但是，日本的「行使武力」，只限定於與日本防衛有關、不得已的自衛措施。
- 4.當政府要出動自衛隊協防與日本具有密切關係的他國之際，與依照現行法律規定出動自衛隊的程序一樣，做出明確的法律規定，原則上要在事前取得國會之承認。

簡言之，日本行使集體自衛權，必須具備以下三項要件：(1)與日本有密切關係的他國受到武力攻擊，而該攻擊具有導致日本生存受到威脅，從根本上顛覆日本國民的生命、自由以及追求幸福權利之明確危險；(2)在欠缺其他適當的手段加以排除；(3)武力行使侷限於必要、最小的限度。

(四) 行使集體自衛權之想定(scenario)與判斷基準

由以上安倍內閣決議文內容可知，日本行使集體自衛權之範圍，遠比聯合國憲章第五十一條所允許的集體自衛權小，前者協防的對象，只限於與日本防衛具有密切關係的國家受到攻擊、且有危及日本防衛之「明確危險」時，而後者則無此限制。

根據日本各大報的民調顯示，日本民眾對於安倍內閣解除部分集體自衛權禁令之決定，是反對高於支持。不過，安倍似乎要效法其外祖父、前首相岸信介無懼於千萬人次走上街頭反對的群眾運動，以「雖千萬人，吾往矣」的精神，於1960年1月與美國簽署新日美安保條約的決策勇氣，引導民意支持其決策。安倍之所以執意要在此時便更憲法解釋，主要是著眼於年底與美國制定新版「日美防衛合作指針」，

以利強化日美兩國的防衛合作，因應大陸崛起的挑戰與威脅。

依據現行的日本憲法解釋，美軍在日本周邊或公海遭受攻擊時，除非日本亦同樣遭到攻擊，否則日本自衛隊無法出手協助美軍進行攻防，此舉將嚴重衝擊雙方的信賴關係。如何解決此種不正常現象，素為關心日美同盟關係的政治菁英與學者所關切的議題，並且成為安倍說服反對者之題材。

在內閣決議通過後，即進入草擬相關法案之修改或立法作業，待草案完成後送請國會審議。為爭取執政聯盟公明黨支持，安倍內閣提出如下表所示，行使部份集體自衛權的 8 項「想定」，作為執政兩黨的協議事例。其中，(1)~(5)「想定」的防衛對象是美軍艦艇與美國本土，(6)~(8)「想定」則是參與國際防衛合作以及確保日本海洋運輸線安全之想定。

日本行使集體自衛權的 8 項「想定」

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">(1) 美軍艦艇協助日本撤僑時(2) 美軍艦艇受到武力攻擊時(3) 美軍艦艇在日本周邊執行彈道飛彈防禦任務時(4) 美國本土遭受攻擊時，在日本周邊執行任務之美軍艦艇(5) 攔截飛越日本上空、攻擊美國之彈道飛彈(6) 執行海上船舶強制臨檢任務(7) 在處於戰鬥下的海洋運輸線進行掃雷任務(8) 在海洋交通線對民用船舶執行護航任務 |
|--|

其次，安倍內閣也提出以下五項，做為行使集體自衛權之第二項要件中的「明確危險」之判斷基準：(1)攻擊國的意思與能力；(2)事態的發生場所；(3)事態的規模、態勢、推移；(4)戰禍波及日本之或然率；(5)日本國民受害的程度。不過，此一部份集體自衛權之行使，仍需要經過國會完成相關立法或修法程序，安倍內閣為避免此議題影響明年 4 月舉行的地方選舉，相關法案送交國會審議時期，可能要延遲到選後才會進行。

(五) 結語

依據前述日本行使集體自衛權三要件加以判斷，一旦大陸對臺發動武力進犯，臺灣似乎符合日本啟動行使集體自衛權之協防對象。誠如英文網站 The Diplomat 主編 Zachary Keck 於 7 月 2 日，在該網站發表題為「臺灣與日本的集體自衛權」(Taiwan and Japan's Collective Self-Defense) 文章所言，臺灣是東北亞地區與日本關係最為密切的國家，一旦大陸以武力控制臺灣，將對日本的生存構成明確的危險，因為臺灣的地緣位置，有助於大陸增強切斷日本海洋航線的軍事能力。因此，大陸以武力進犯臺灣，將構成對日本的明確威脅。

其次，從美國協防日本的角度分析，大陸佔領臺灣，勢必增加美國協防日本的困難度，連帶地將威脅到美國在西太平洋之優勢地位。因此，確保臺灣維持現狀，不但符合日本的實質利益，也有助於美國協防日本。日美安保條約第六條規定，駐日美軍可以運用在維護遠東地區之和平與安全（由日本對美軍實施後方支援）。日本於 1999 年制訂的「周邊事態法」，也以不言可喻的方式，規定日本自衛隊協助美軍協防。前述集體自衛權行使第一項要件之「明確危險」，與「周邊事態法」所定義之「周邊事態」，在字句脈絡上有相通之處。兩者之差別，在於「周邊事態」方面，日本僅扮演美軍之後方支援，至於集體自衛權方面，則是由日本直接行使武力。因此，日本鬆綁部分集體自衛權，將有助於美日兩國嚇阻大陸在臺海挑起戰端之正面效應。