發佈：2015-11-02, 週一 09:29
點擊數：15549

一、前言

第二次安倍政權下通過的「和平安全法制」，對安倍晉三而言，是從第一次政權以來悲壯的誓言。該法案的根據是透過由專家以及有見識之人構成的「安保法制懇」(安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会)
的密集討論所制定，而在國會提出的兩個法案「和平安全法制整備法案」、「國際和平支援法案」。其中前項法案，是由過去制定的「自衛隊法」等十個相關法案修法後整合的法案，因此法律的範圍和領域涉及許多方面，因此在短期時間內此法案的內容以及真正意義很難廣泛的滲透到基層國民。

然而，2014年7月內閣會議通過安保法制的基本方針後，對行使集體自衛權解禁有疑慮的社會和一般國民開始上街頭抗議，在2015年5月向眾議院正式提出「和平安全法制」後，街頭的反對運動不僅在國會議事堂周圍，而且擴散到地方城市，反對運動的氣氛空前高漲。因此，以民主黨為代表的在野黨陣營似乎迎合著反對的「輿論」，在國會上採取徹底抵抗的姿態仍讓人記憶猶新。

相對於國內充滿著朝野對立的氣氛，國際社會比較冷靜的對應日本國內的動向。除了雙邊關係緊張的中國、韓國政府表達質疑之外，美國、歐盟、東協以及台灣則以歡迎或肯定的態度來看待這次的措施。

本文回顧第二次安倍政權下推動的安保法制之目的和國內輿論的爭論點，並且觀察和日本關係密切的周邊國家的反應，最後簡述台灣應該摸索的路徑。

二、第二次安倍政權對安保法案的對應

1.安倍政權重要人士的安保觀

對安倍總理而
言，似乎是堅信行使集體自
衛權解禁必有助於提高日本的安保環境。安倍在2006
年就職第一任總理前夕發行的著作「美しい国へ」（邁向美麗之國），其中有關日美同盟的章節中提出，「軍事(日美)
同盟是活用最小限度的武力來確保本國安全的智慧，因此擔保集體自衛權的行使，不但能夠合理地防衛本國，並且將對亞洲區域的穩定有所貢獻」。

另外，安倍總理的親信幕僚--
前外務省事務次官、現任國家安全保障局的谷內正太郎在2009年發行的著作「外交の戦略と志前

Phoca PDF

外務事務次官谷内正太郎は語る」中指出，「對於內閣法制局長堅持對行使集體自衛權的法律解釋，即『對擁有集體自衛權的
權利，不能行使集體自衛權的見解』，
表示不以為然，並且認為在國際法上應該將前者和後者一體看待，因此隨著時代的改變必須調整過去僵硬的法律解釋」。谷內這些觀點似乎成為必須改變行使集體自衛權的解釋。

實際上，在第一次安倍政權之際，為了修改集體自衛權的解釋，於2007年5月設置了「有關再構築安全保障法制基本的懇談會」。但是同年夏天參議員選舉敗選和安倍辭職後，雖然向當時的總理福田康夫提出該懇談會的報告書，但是繼任的福田康夫、麻生太郎總理皆不重視該報告，後來自民黨失去政權後，更加不重視該報告的存在。即使如此，如果了解現任總理和國安高層對行使集體自衛權問題上一致的見解，就很容易理解安倍重新上台後為何立刻著手安保法案。

2.第二次安倍政權下推行的安保法案

2012
年12月第二次安倍政權上台後，當時最受矚目的是以「安倍經濟學」為代表的經濟政策和311東日本大地震後的復興措施。2013年7月參議院選舉，自民、公明執政聯盟在眾參兩院獲得過半席次後，逐漸加快外交安全政策的腳步。其實安倍早在2013年2月就重新啟動安保法制懇談會，該懇談會經過7次的正式會議後，於2014年5月15日向安倍總理提出報告書，該報告書表示除了容忍行使集體自衛權外，亦提到對他國軍隊的後方支援、針對非軍隊武裝集團違法登陸離島的對應等建議，安倍親自召開記者會，表示將持續研究有限度行使集體自衛權的議題。

執政聯盟在5月20日召開討論安保法制的平台
「有關安全保障法制完善的執政聯盟協議會」(
安全保障法整備に関する与党協議会)，此後到7月1日為止，總共進行11
次的協商，自民、公明兩黨在包含變更部分憲法解釋內容之「和平安全法制」的基本方針達成共識，
安倍內閣
向國家安全會議徵
求意見後，在內閣會議通過。新的安
保法制整備的基本方針(
「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」)
是站在日本周圍環境仍存在著
日益明顯與嚴峻趨勢的認識下，依照(1)
尚未達武力攻擊程度之侵害的對應(灰色地帶的對應)(2)
對國際社會的和平與穩定，提供進一步的貢獻(

包含後方支援
和行使武力的一體化問題、
從事國際和平合作活動時武器使用的問題)(3)在憲法第9條下容忍的自衛措施(
集體自衛權問題)(4)
今後推動相關國內法律等四個支柱，表達為了制定安全保障法制的政府基本方針。

尤其(3)有關容忍行使集體自衛權部分，透過憲法解釋的部分變更，變更能夠行使武力的必要條件是「與日本關係密切的國家發生遭受武力攻擊的情況下，構成日本的存亡威脅，且國民追求生命、自由及幸福的權利有徹底顛覆的明顯危險時」、「排除此項，為保全日本的存立、保護國民而沒有其他適當手段時」、「所行使的武力為必要之最小限度」等。(表1)

Phoca PDF

表1 容忍「行使武力」必要條件之政府解釋的新舊比較

	行使自衛權的三要件 (過去見解)	行使自衛權的三個新必要條件 (2014年7月1日內閣會議決定)
1	對我國(日本)急迫不正的侵害以及我國遭受武力攻擊時	我國遭受武力攻擊，亦或是與我國關係密切的國家發生遭受武力攻擊的情況下，構成我國(日本)的存亡威脅，且國民追求生命、自由及幸福的權利有徹底顛覆的明顯危險時
2	排除此項，沒有其他適當手段時	排除此項，為保全我國(日本)的存立、保護國民而沒有其他適當手段時
3	所行使的武力為必要之最小限度	所行使的武力為必要之最小限度

當時安倍親自召開記者會說明此變更的意義。即「為了自衛，可行使必要的、最低限度的武力，這與現行憲法的精神並未牴觸
」、「做好萬全的準備才能阻止讓日本捲入戰爭的企圖，形成一股很大的力量，亦即嚇阻力」，並且強調「並不承認以防衛他國為目的之集體自衛權的行使」，堅決否定「戰爭法案」等指責。安倍接受內閣會議的決定，為了順利著手制定相關法案，在內閣官房國家安全保障局裡啟動草擬法案的小組，防衛省也設置以防衛大臣為委員長的相關委員會。

2014
年12月的眾議院選舉，自公兩黨執政聯盟獲得了壓倒性的勝利，安倍總理在改造內閣後的記者會上指出，對安保有關的相關法案，將在2015年1月召開的通常國會中陸續展開審議。

2015
年2月自公兩黨重啟執政聯盟協議開始討論法案的相關細節，經過兩個多月後的5月，兩黨正式承諾整個法案後，安倍內閣在內閣會議通過該法案，5月15日向眾議院提出法案。

3.日美同盟與安保法案

在日本國內制定安保法制的同時，亦在日美同盟尋求應有的日美合作大架構與方向之日美防衛合作指針，當安倍進行訪美期間的4月27日，日美安保磋商委員會（2+2）會議達成共識。

Phoca PDF

該合作指針在冷戰時期的1978年首次制定，當時的日美同盟的主要關心是針對蘇聯侵略日本的對應體制。進入後冷戰時代的1997年，當時面臨北韓的核武研發疑慮和試射飛彈、台海危機等事件，促使日美同盟的再調整和加強。本次修訂是針對隨著日本安保環境的嚴峻化，如恐怖主義等新威脅、對海洋與太空電子戰等國際公共財的威脅之尖銳化、表面化、嚴重化以及PKO、海盜、國際緊急援助等自衛隊活動的多元化之對應而進行的。此修訂的主要目的為「無接縫、強力、柔軟以及實效的日美共同的對應」、「
日美在國家安全保障政策之間的相乘效果」、「
日本政府齊心合力對應日美同盟」、「
推動與區域中其他國家及國際機構的合作」、「提升日美同盟的全球性」等。
對日本而言，在此美國重申對包括尖閣諸島(釣魚台)在內的日本安全承諾，以回應中國與日俱增的挑釁行徑。

由於該指針的修訂早於日本國內相關法律的制定，而且安倍總理向美國政府承諾夏天之前完善處理相關法案，因此野黨批評安倍政權將日美間的共識視為優先，先做好既成事實，對日本國內審議安保法制的立法過程形成約束。雖然政府否定在野黨提出的責難，但是安倍總理曾經強調行使集體自衛權能夠加強日美防衛的合作，因此在野黨和反對輿論均對此提出嚴厲的批評。

三、「和平安全法制」的概要和國會審議的爭論點

1.法案的概要

和平安全法制是由新制定的「國際和平支援法案」和由十個部分修正的相關法

匯

集之「和平安全法制整備法案」所構成。兩個法案的構成和目的如表2。

表2 安保法制的結構

新制定	
國際和平支援法	海外自衛隊對他國軍隊進行後方支援(不可行使武力)

Phoca PDF

和平安全法制整備法(整合相關法案的部分修法)	
自衛隊法	能夠救出在國外的日本人或保護美國船艦、放寬使用武器的規定、追加對反抗上司的處罰規定
國際和平合作法	讓自衛隊能夠參加聯合國PKO活動以外的復興支援活動，維持治安等擴大任務，放寬使用武器的規範
重要影響事態安全確保法 (修改周邊事態安全確保法)	把周邊事態變更為重要影響事態。對於為了日本活動的美國或其他國家軍隊，能夠進行後方支援。自衛隊能夠在全球範圍活動
船舶檢查活動法	能夠在日本周邊外的海域檢查他國的船舶
武力攻擊事態對處法	明記集體自衛權行使的必要條件
美軍等行動關聯措施法 (修改美軍行動關連措施法)	支援對象擴大到美軍以外的他國軍隊
特定公共設施利用法	美軍以外的相關者能夠利用港口或機場等設施
海上輸送規則法	能夠實施外國的武器等的海上輸送
俘虜對待法	有關俘虜的對待，追加在存立事態時的對應
國家安全會議設置法	追加認定存立危機事態或重要影響事態等審議事項

「和平安全法制整備法案」如表2顯示，是「自衛隊法」、「周邊事態安全確保法」、「武力攻擊事態對處法」等十個法案進行修改後彙整的法案。其中較受注目的法案簡述如下：

「武力攻擊事態對處法」在如同表1所列的必要條件下，容忍有限的行使集體自衛權。雖然日本政府面臨存亡危機事態，就能行使集體自衛權，但原則上事先需要國會的承認，因此有制止濫用武力行使的機制，但是由於該法案是徹底顛覆日本長期堅守不能行使集體自衛權的見解，因此是輿論和在野黨反彈最大的內容。

「重要影響事態安全確保法」和過去制定的「周邊事態安全確保法」同樣，是指對日本的和平與安全帶來重要影響等的事態，重點在於「事態的性質」，不是地理概念。再次修正法案的企圖是更明確的表達「非地理概念」，因此法案名稱將改為「重要影響事態安全確保法」。安倍總理在國會中提示，中東和印度發生的事態也許符合重要影響事態。

另外，新制定的法律「國際和平支援法」是能夠對交戰中國家軍隊進行後方支援的法律。由於小泉純一郎時期為了協助美國的反恐作戰，於是制定限期立法，如針對阿富汗的「反恐特別措施法」(2001年)、伊拉克的「伊拉克特別措施法」(2003年)，但是日本政府一直盼望制定參與反恐合作的「恆久立法」（不是「限期立法」）。換言之，如果有恆久立法，在國際社會發生危機，並且美國等與日本有密切關係的國家期待日本參與國際和平活動時，不需要重新制定另外的限期立法。該法案並非設想參與前線的軍事活動，而是假想對他國軍隊補給糧食、燃料等活動。日本輿論大多數支持以PKO為代表的國際和平活動的參與，因此該法案應該更能落實1993年以來日本積極參與以PKO活動為代表的國際和平活動，是日本外交安保政策上應該多關注的議題，但是2015

Phoca PDF

年5月到9月的審議過程中，甚少受到輿論的關心和注目。

2.日本輿論的反應

雖然經過一些波折，安保法案在眾參兩院分別於7月、9月通過。但是在國會的審議過程中，除了在野黨採取各種各樣的抗爭之外，在戶外
的反對陣營、工會、教師團體等傳統的左派政治組織大量動員，展開大規模的抗議，同時可以目擊到過去對政治不關心的青少年或婦女們，這次以「自由民主主義學生緊急行動」(SEALDs, Students Emergency Action for Liberal Democracies)
為代表的青年組織或由家庭主婦構成
的主婦團體經常上街頭
、在電視螢光幕前向大眾高喊自己的訴求，大眾媒體的畫面天天播報他們的消息，這是過去鮮少發生的事。

在野黨的訴求方面，首先是最大在野黨民主黨，在自公政權向眾議院提出安保法前夕的四月底，整理安保法制的基本觀點為
「堅持日本國憲法基本理念的和平主義」。因此針對這次法案的態度為「貫徹專守防衛的觀點，不容許行使集體自衛權」、「政府提到的新三要件的標準曖昧，無法制止自衛隊的海外活動」，因此堅決反對。即使如此，民主黨似乎認識到中國的威脅，因而提到現實的對應政策，即「針對武裝集團的非法登陸等灰色事態的對應，應該透過海上保安廳、警察、自衛隊的加強聯繫，才能夠迅速對應」等主張，反過來說，在現在的法律架構下透過聯繫機制即可加強防衛功能。因此，雖然承認加強安保體制和日美同盟的重要性，但是不應該貿然的容忍行使集體自衛權。

意識形態上最左派的日本共產黨立場則比較直接和明確。在執政聯盟向國會提出法案的5月14日當天，該黨黨魁志位和夫委員長發表聲明，「安倍政權無視多數國民反對的聲音，內閣會議決定通過『戰爭法案』，對此表達抗議」。另外，也提到「一個內閣轉換過去政府的見解是破壞立憲主義，不能允許」、「破壞憲法第九條的行為將導致日本在全世界參與美國的戰爭」。安保法案通過後產生引人注目的新趨勢，即日本共產黨似乎突破過去的「孤立路線」，為了繼續抗議安倍政權，並廢除安保法案，於是和其他反對安保法案的政黨尋求合作。更驚人的具體主張是，為了實現建立國民聯合政府，並打倒自民黨政權，呼籲在選舉中合作。目前為止，民主黨等其他在野黨並不積極考慮和基本政策差距甚大的共產黨在選舉中合作，但是其動向值得繼續關注。

這次安保法的反對勢力中，成為風雲組織的代表性團體是「SEALDs」(自由民主主義學生緊急行動,Students Emergency Action for Liberal
Democracy)
，該組織由三十歲以下的青少年所構成，站

Phoca PDF

在傳統的
「護憲派(保護和平憲法)」立場，明確的表達「立憲主義」、「生活保障」、「安全保障」等理念。他們強烈反對特定秘密保護法以及集體自衛權等議題，配合年輕人的風格，快速獲得廣大的支持。

「反對安保關聯法案的媽媽會」(
安保関連法案に反対するママの会)
是在京都地區一群照顧幼兒小孩的媽媽們所主導的組織。他們的口號是「絕不容許任何一個孩子被殺(だれの子どもも
ころさせない)
」，因此反對導致戰爭
的「戰爭法案」，主張反對徵兵制度復活等訴
求。另外，他們從身為孩子的母親的立場參與核電政策等公共議題的反對運動。

不管政黨或新興組織反對運動中提到的主張「破壞立憲主義」、「保護和平憲法」等論點，其實這些觀點並不是特定左派團體才有的觀點，如前內閣法制局長官以及前最高法院長官等不少的法界權威人士均提到涉及違憲的疑慮，因此這次安保法案國會的爭論點淪為「是否違憲」、「和平法或戰爭法」之爭，也是不令人感到意外的結果。

即使如此，這次法案本
來可能成為戰後日本對外政策上極重要的關鍵轉折點，但是朝野之間缺乏討論「為何安倍政權在這個時候提出這些法案」等問題，各方幾乎都沒有認真的論戰，相當可惜。

這部分本人認為日本政府方面在此也要負相當的責任，如安保法案的領域和內容涉及許多方面，因此包含作者在內的日本國民很難掌握該法案的全貌。另外，政府當初的說明沒有直接提到東北亞區域的威脅根源於北韓和中國的存在。雖然就政府的立場而言，要慎重處理與周邊國家的關係，因此當初很少直接提到中國及北韓的威脅，對國民的說服力就比較弱。或許當初制定安保法案就考量到將可能引起對中國和北韓關係之惡化，控制在最小程度。

總之，無論國會的朝野討論或民間的論壇，都沒有充分討論應有的安保政策，這是相當遺憾的。但是，這次的過程是日本國民認真考慮或思考安保問題的契機，因此盼望日本國民繼續關注該議題。

3.日本輿論的看法

Phoca PDF

發佈：2015-11-02, 週一 09:29
點擊數：15549

在國會通過安保法案
後的日本輿論如何看待這次的安保法?在
此介紹兩家媒體「朝日新聞」、「富士新聞網」於9月19-20日進行的民調結果。(表3)

首先，對安倍內閣支持度的方面，兩家新聞媒體的民調結果都是不支持多於支持，並且相較於一個月前的民調，不支持增加3%左右。其次，對安保法成立的看法，持反對或不肯定的負面看法的人超過一半，肯定的人有三成到四成。再者，對於國會是否充分討論安保法內容的問題上，兩家媒體調查的結果均顯示，超過七成五以上的人認為討論時間不充分。最後，在國會審議過程中，在野黨的表現方面，接近一半的人不肯定，肯定的只有三成四。在政黨支持率方面，自民黨仍然領先超過三成以上，反而民主黨還處在一成左右，持續低迷。

這些民調的結果顯示，安保法案確實衝擊到安倍政權，不僅支持率下降，而且安保法案內容和國會審議過程也沒有受到充分的肯定。但是，就日本國民對政黨支持度而言，自民黨的支持率仍遙遙領先，反而全部在野黨支持率的總計不超過三成，最多的是「沒有特定支持政黨」的階層(朝日新聞37%、富士新聞網37.4%)。因此，雖然日本國民對安倍政權的作為普遍感到不滿，但是民主黨等反對黨無法吸納這些對現在政權不滿的民眾。

表3 安保法通過後的民調

安倍內閣支持度	朝日新聞	支持35%	不支持45%
	富士新聞網	支持42.6%	不支持47.8%
對安保法成立的看法	朝日新聞	贊成30%	反對51%
	富士新聞網	肯定38.3%	不肯定56.7%
在國會充分討論安保法	朝日新聞	充分12%	不充分75%
	富士新聞網	充分18.0%	不充分78.4%
在野黨的表現	朝日新聞	肯定34%	不肯定49%
政黨支持率	朝日新聞	自民黨33% 民主黨10% 共產黨4%	
	富士新聞網	自民黨35.2%民主黨10.6%共產黨4.3%	

Phoca PDF

四、國際社會的反應

相較於日本國內對安保法制的觀點激烈對立，周邊國家反而持正面看待的比較多。

1.同盟以及友好國家的反應

美國方面，除了國務院發言人在法案通過當天，對安保法案能夠加強日美同盟表示歡迎外，安倍總理在九月底參加聯合國總會之際會晤拜登副總統，拜登副總統對安倍總理繼續努力加強日美同盟表示感謝，並肯定這次安保法案有助於日美同盟關係的加強。

最近與日本加強安全對話的澳洲，雖然在九月中旬甫更換首相，但是新舊總理滕博爾以及艾伯特在法案通過前夕的電話會談中，確認日本作為重要的夥伴，並且期待和安倍總理一起共同努力，達成亞太區域的穩定與繁榮，澳洲政府支持日本的和平安全法制。

和中國在南海有糾紛的菲律賓，外交部長羅薩里奧
對日本的安保法制之成立表示歡迎，並且表示為了區域的穩定，將和日本在安保方面加強戰略合作關係。

2.中國的反應

中國的反應似乎顯現當前雙邊關係的現況。中國政府方面，外交部發言人洪磊在記者會指出，「由於歷史原因，日本在軍事安全領域的政策動向一直受到亞洲鄰國和國際社會高度關注。新安保法案是戰後日本在軍事安全領域採取的前所未有的舉動。日方近來加緊強化軍事力量，大幅調整軍事安全政策，與和平、發展、合作的時代潮流格格不入，已經引發國際社會對日本是否要放棄專守防衛政策和戰後所走和平發展道路的質疑」。雖然此發言避掉高分貝的批評，但是輕而易舉地看出對日本不信任以及反感的情緒。

Phoca PDF

『環球時報』直接
批評指出，「某些人急切推動安保領
域的調整和變革」、「
重要影響事態法案突破現行周邊事態法中設想的自衛隊後方支援行動的地理限制，將使自衛隊向外國軍提供後方支援的範圍從日本周邊擴大至全球」，表現得更有戒心。

3.台灣各界的反應

由於台灣是自由、多元的社會，因此呈現了多種的看法。

政府方面，外交部發言人指出，「美日安保機制是區域和平穩定的基礎，我國對相關情勢發展將持續密切關注，並期待日本政府善盡其國際責任，秉持追求和平的理念，以前瞻性思維及正面積極態度，為促進國際社會的和平、安定與繁榮做出具體貢獻」。由於馬總統曾經強調美日安保對整個亞洲情勢的安定與和平確實具有貢獻，因此從這角度來看，外交部對這次安保法案的態度是以正面看待。

民進黨方面，蔡英文主席當初表示「整體影響尚待觀察」，以慎重的態度對應。後來黨發言人指出，「正面看待美日安保在地區作為維繫安全與穩定的力量，我們期待日本對區域和平與安全作出積極貢獻，也將持續關注區域情勢的發展」。雖然和深綠人士「對台灣是好消息」、「對台灣有利」等積極的發言有一段距離，但是看得出肯定的態度。

反而，目前的國民黨總統參選人洪秀柱(本文完成時，國民黨尚未換柱)
是以比較嚴厲的態度來看待日本的發展，她在臉書上表示「日本通過新安保法案令人遺憾與憂心」，不但抨擊日本是沒有為自己的戰爭罪行真誠反省和悔過的國家，同時「呼籲日本政府重新檢討該法案，儘快在監督機制上補強；在行為上務必節制、慎用出兵」。這些語詞和現在的政府立場稍微有距離，令人印象深刻。

五、展 望

法案通過並不代表一切結束了。安倍政權必須回應國民的需求，持續誠懇地說明安保法制的內容和意義，並努力尋求廣泛國民的支持。作者期待在此過程中日本國內能提高對安保問題的認識和

Phoca PDF

理解。

在安保法案成立後，安倍總理於9月在黨內無人挑戰的狀況下，順利連任自民黨總裁，任期到2018年9月。由於2016年夏天將進行參議院選舉，如果那時安倍內閣的支持度穩定，可能同時解散眾議院，進行眾參兩院同時選舉。如果眾參兩院同時改選獲勝的話，安倍政權才真正能夠展望長期政權。為了提高內閣支持率，安倍內閣將在往後的一年力拼經濟振興政策，因此安倍總理連任自民黨總裁後立刻提出安倍經濟學第二階段
的新三箭，即「
強化經濟、GDP600兆日圓」、「育兒支援、提高出生率」、「社會福利、建立長照社會」等主張，企圖透過財經資源的投入讓日本國民有感，然後迎接2016年的選舉。

在短期內應該還是安倍政權的前提下，台灣方面該如何對應？台灣政府長期肯定或支持日美安保體制的功能，並且積極的表達自己的立場。因此現在的政府或民進黨的肯定態度應該會受到日本官方的注意。雖然這次制定安保法案的過程中，日本國內產生「戰爭法案」或「和平法案」等極端的主張，但是最重要的是以後台灣官、民如何冷靜客觀的分析日本的動向，並且為了提高台灣的安全環境，必須嚴肅思考對東北亞的和平與穩定能夠提供哪些貢獻，以共同應對。

作者石原忠浩國立政治大學國際關係研究中心

Phoca PDF