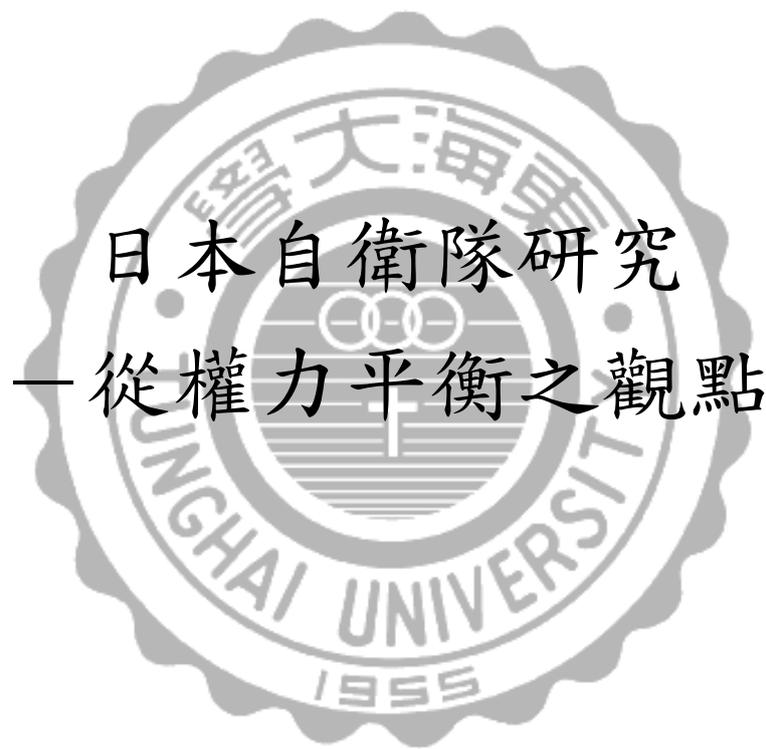


東海大學政治學系碩士論文

指導教授：許湘濤博士



日本自衛隊研究
—從權力平衡之觀點

碩士班研究生：何承融

中華民國一百零一年六月十四日

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻回顧	4
第三節 研究方法	9
第四節 研究範圍與研究限制	10
第五節 預期研究成果	11
第六節 研究架構	12
第二章 理論評析	13
第一節 權力平衡與軍事同盟	13
第二節 小結	32
第三章 冷戰與自衛隊的成立	35
第一節 日本的非軍事化	35
第二節 和平憲法與吉田主義	39
第三節 戰後初期的國際情勢	41
第四節 冷戰激化與日本的再次武裝	46
第五節 舊金山和約與美日安保條約	48
第六節 從警察預備隊到自衛隊	54
第七節 新安保條約	56
第八節 小結	61
第四章 冷戰下的自衛隊	63

第一節 安保改定後的日本防衛政策.....	63
第二節 防衛計劃大綱後的防衛政策.....	73
第三節 小結	77
第五章 冷戰終結後的自衛隊.....	79
第一節 冷戰終結與日本的外交摸索	79
第二節 美日同盟的重新定義	85
第三節 9/11 事件後的自衛隊	89
第四節 小結	93
第六章 結論	95
參考書目	99

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

1945年8月，日本帝國接受波茲坦宣言，向聯軍無條件投降。聯軍佔領日本後，隨即專注於一連串的民主化改革與日本的非軍事化，新日本憲法也於1947年5月施行。這部遵照美方意志所制定的新憲法除了強調國民主權以及天皇角色的虛位化外，和平主義的貫徹是新憲法的最大特色，對於日本戰後外交影響甚鉅。根據日本憲法第九條：「日本國民真心冀求以正義和秩序為基礎的國際和平，永久放棄以國家權力所發動的戰爭、基於武力的恫嚇與武力的行使作為解決國際紛爭的手段。為了達到以上目的，日本不保持陸海空軍與其他戰力，國家交戰權也不被承認。」¹

然而戰後的國際體系隨即面臨了一連串戲劇性變化，從馬歇爾計畫所衍生出的分歧、封鎖柏林、北約成立、蘇聯核武試爆等事件顯示了美蘇冷戰的開端。冷戰的舞台並未侷限於歐洲，1949年中國大陸赤化，中國共產黨於1950年和蘇聯簽訂中蘇友好互助條約，同年韓戰的爆發更讓東亞的對峙情勢劍拔弩張。於是當美軍專注於朝鮮戰線時，如何確保日本在軍事真空下的國內秩序與對外防衛成了美日的共同關注議題。因此在麥克阿瑟指示下，日本政府於1950年8月成立規模75000人的警察預備隊，冷戰的開啟成了日本再武裝第一步的契機。²

¹日本憲法全文參考自日本眾議院網站。

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_houki.htm

²佐道明広，2006，「戰後政治と自衛隊」。吉川弘文館，頁20-23。

1951年9月，舊金山和平條約簽訂後，美日雙方隨即締結「美日安全保障條約」(舊安保條約)，日本正式成為美國反共集團中的一員，美國也開始對於日本的再武裝抱持期待。於是在美方催促下，警察預備隊經過數次改組與擴大，日本自衛隊於1954年7月正式創立。³1960年1月美日雙方簽訂「美日間相互協力及安全保障條約」(新安保條約)。新安保條約明確規範兩國防衛責任，相較於舊約較為平等。另一方面新約也承認美軍繼續駐留日本本土並使用日本設施。⁴此後，依賴美國所提供的保護並以自衛隊補足美軍在防衛上的需要，成了日本戰後防衛政策的主軸。

但是國際體系的急遽變化也未曾停歇。1989年東歐共產政權相繼垮台，柏林圍牆倒塌，美蘇發表冷戰終結宣言，蘇聯更於1991年解體。在缺少蘇聯威脅陰影下，美日必須重新探索安保條約的存在意義。隨後在1990年所爆發的波斯灣戰爭中，沿襲戰後保守外交的日本僅提供資金支援，並無提供實質的人力支援，事後因而遭受國際社會的強烈批判。此次事件使日本在國際上的聲譽大受打擊，⁵也使美日同盟的基礎受到侵蝕。

有鑑於此，日本於1992年發佈「國際和平協力法」(PKO協力法)，使日本能夠派遣自衛隊至海外進行維和活動。相較於過去的消極防衛心態，這一時期「大國政治」說蔚為風氣，冷戰後的日本透過自衛隊職能的擴充，開始追求更積極的國際角色。最具代表者為小澤一郎在任自民黨幹部時期所提出的「日本改造計劃」，他強調日本具有等同大國的實力，因此必須要在國際上盡更多的大國義務，如此日本最終將成為一個「正常的國家」。

³Kazuhiko Togo, 2005, *Japan's Foreign Policy, 1945- 2003*, 2nd Edition, Leiden: Brill, p. 55.

⁴Ibid. pp. 58-60.

⁵信田智人，2006，「冷戰後の日本外交」。ミネルヴァ書房，頁24-28。

另一方面，在後冷戰單極體系下，美國的霸權地位一時似乎缺乏挑戰者。但是在中國大陸實力快速提升及台灣海峽局勢緊張使得中國威脅論開始發酵，北韓的核武問題也顯現出東北亞的安全隱憂。因此對於欲維持霸權地位的美國開始積極介入東亞國際事務，成為美日同盟再定義的契機。

於是 1996 年美日召開首次「美日安全保障協議委員會」(2+2 會議)，⁶且於 1997 年發表「新美日防衛協力針指」(New Guideline)。新指針除了闡述平日合作內容與日本遭受攻擊時的應處原則外，更將安全合作的層面擴大至「周邊事態」，⁷日本政府也於 1999 年制定「周邊事態法」，為地區安全合作提供法規基礎。美日同盟關係的加強的同時也使自衛隊的職責範圍擴大。

2001 年，小泉純一郎召開首相即位後首次記者會，針對自衛隊的角色，小泉認為：「如果自衛隊不能稱作軍隊是非常不自然的」，且政府「應朝向憲法第九條修正的目標前進」。⁸2003 年伊拉克戰爭爆發，小泉政權發布「伊拉克特別措施法」，派遣自衛隊至未完全停戰的伊拉克進行國際維和任務，此為自衛隊角色在國際上的一大突破。邁入二十一世紀後的日本在安全角色上更趨積極。

無可否認地，冷戰後日本自衛隊的角色正逐步擴大，但是這種趨勢是否代表日本最終將擁有能夠依自由意志使用武力的國家，與職能不受限制的正常軍隊；抑或是這種發展趨勢存在著極限，日本僅能在和平憲法的架構下進行受限的非軍事活動？

⁶此委員會是由日方的外務大臣、防衛大臣，美方的國務卿、國防部長參與的部長級會議，因此稱作 2+2 會議。

⁷佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 128。

⁸2001 年 4 月 27 日，小泉純一郎首相記者會紀錄，原文參考自日本首相官邸官方網站。

<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/0427kisyakaiken.html>

為解答這個問題，本文將藉由傳統結構現實主義與權力平衡的觀點來分析日本安全角色的變化。結構現實主義強調國際的權力結構對於國家行為所造成的限制，而權力平衡為其中極其重要的延伸概念。尤其二次大戰後日本一直是美國維持亞太權力平衡的重要據點。美日同盟的產生、自衛隊的建立均是冷戰下美國抑止蘇聯的產物；現今美日安全合作範圍的擴大則是美國介入亞太事務的重要支點。換言之，本文相信，從國際體系與權力平衡概念著手，能對於日本安全角色的變化作出更簡潔有效的分析。

美國國安會前亞洲事務顧問且為日本事務專家的格林 (Michael J. Green) 就指出，現今日本對於東北亞權力平衡的重視更甚過去，尤其是對於中國大陸；且對於外在威脅的敏感程度也更甚於冷戰時期。⁹ 因此，本文將從權力平衡之觀點來探討日本軍事轉型的走向，尤其國際體系會如何鼓勵或是限制日本軍事角色的變化是為核心問題。另一方面，也期本文能夠作為傳統權力平衡理論在現代世界應用上之參考。

第二節 文獻回顧

針對日本在軍事上的轉型與正常化的議題，近年我國國內也不乏相關研究。如李濟河認為自衛隊正常化的傾向是受到內部主觀因素（意識型態、輿論轉變、大國意識的復甦）、內部客觀因素（憲政上的矛盾、政黨理念對立與實力消長）、外部主觀因素（東亞歷史情結、軍國主義的疑慮）、外部客觀因素（東亞安全環境與威脅、美中實力消長與壓力）所驅動。¹⁰

⁹Michael J. Green, 2001, *Japan's Reluctant Realism*, New York: Palgrave, pp. 6-7.

¹⁰李濟河，2007，《日本邁向「正常國家」的歷程與意涵》。中正大學政治學研究所碩士論文。

陳怡瑾則認為，日本在冷戰後的自衛隊正常化動力是來自於輿論支持與新保守主義崛起等國內因素，以及諸如北韓核武威脅與美日安保的質變等外部因素。小泉純一郎上任後，日本政府除了加強官邸的決策機能與提升緊急事態的決策機制以逐步實現正常國家的目標；在對外政策上則加強美日同盟，與中國大陸競合，並推動東亞共同體。¹¹

另外如翁淑婷認為，日本主要是受到冷戰後的國際因素，如美蘇對峙格局的轉變、中國崛起、北韓問題，以及國內問題如經濟泡沫化、人民對長期執政的自民黨失去信心等國內因素的衝擊，而開始思索正常國家的目標。¹²

陳一榮則從結構現實主義的權力平衡與體系結構觀點來討論日本的安全政策，其認為近年日本的軍事轉型是為因應可能的中國威脅。但是該研究主要將重心放在中國崛起對日本政策的影響，對於美國角色與美日關係著墨並不多。¹³

國外學者如Glenn D. Hook也指出冷戰後日本外在環境的變化包括美國單極體系的出現、聯合國角色的抬頭等，與此同時日本政府也必須面對國內要求日本更積極參與國際貢獻(international contribution)的聲浪。然而儘管日本與更有彈性地運用自衛隊武力，也必須要在國會獲得行動的合法性，因此冷戰後日本的安全政策與自衛隊角色的轉變是國際壓力與國內壓力的平衡結果。¹⁴

¹¹陳怡瑾，2008，《日本邁向「正常國家」之研究（2001年-2007年）》。台灣大學政治學研究所碩士論文。

¹²翁淑婷，2007，《日本走向正常國家--冷戰後的日本外交政策》。政治大學外交學系碩士論文。

¹³陳一榮，2009，《中國崛起與日本安全戰略（1996-2009）：權力平衡理論的檢視》。中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文。

¹⁴Glenn D. Hook, 1996, *Militarization and Demilitarization in Contemporary Japan*, New York:

日本學者佐道明廣則點出了自衛隊的重大角色變化是以國際體系的重大變遷為契機，但其仍將分析精力專注於國內政治的變遷，而未將國際因素和日本的國家行為作出清晰連結。佐道明廣雖也強調自衛隊的角色擴大是無庸置疑的，但在未來發展的可能性上，也未對於國際因素所扮演的角色多加著墨。¹⁵

卡贊斯坦(Peter J. Katzenstein)與大河原伸夫則提出了一個更全面的理論基礎，他們強調如果以純粹的現實主義、自由主義、建構主義途徑來理解日本的安全政策並不能得出明確且充分的結論，單一的理論途徑必定會涉及到其他理論的變數，因此必須採取折衷的理論途徑。

例如現實主義與自由主義的混合途徑來看，可以解釋美日兩國在安全與經濟互賴關係上的發展對於日本對外行為與東亞政治環境的影響；另一方面也能夠更深入理解日本與中國的外交互動。從現實主義與建構主義的混合途徑則強調美日新防衛指針中周邊地區一詞的模糊性對日本的國家利益與安全政策的建構；此種混合途徑也強調傳統宗藩體系文化也對東亞政治存在著影響。再者為自由主義與建構主義的混合途徑，兩種理論的結合在國家間的正式與非正式合作上尤其具說明力。近年來東亞國家進行一系列的安全合作，包括多邊對話、信心建立措施與多邊安全制度的成立，這些合作會使國家間的認知產生改變，進而轉變國家利益與偏好。¹⁶

Routledge, pp. 1-10.

¹⁵佐道明廣，「戰後政治と自衛隊」。頁 221-32。

¹⁶Katzenstein, J. Peter and Nobuo Okawara, "Japan, Asian-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism", *International Security*, Vol. 26, No. 3, Winter, 2001-2002, pp. 177-81.

格林也採取現實主義與自由主義的折衷途徑來研究日本外交。格林指出，冷戰後接踵而來的各種挑戰迫使日本走向現實主義之路。就學理層面而言，現實主義所指的是日本相較於過去更重視區域的權力平衡，尤其是對於中國大陸，且行為準則更為霍布斯式，更重視自身的國家利益。但是所謂的現實主義並不侷限於安全範疇，日本近年來的經濟衰退也迫使日本必須要在外交上更積極果斷。

現階段而言，日本仍以經濟利益為優先，在安全上仍高度依賴美日同盟，當初吉田茂所建構的外交路線並未被其他策略所取代。但是隨著經濟問題日益惡化，日本的政治菁英將逐漸朝向正常國家的政策目標前進，尤其在世代交替下，新一代的政治菁英大多數都支持憲法修正。於是日本將會擴大國際維和行動的參與，並致力於危機管理機制的強化與安全決策的中央化，甚至國會可能進行修憲，承認日本集體自衛權的行使，但這些過程會是民主、具透明性的。¹⁷

另外如賀金柏森(Eric Heginbotham)與山謬爾斯(Richard J. Samuels)也以「重商現實主義」(mercantile realism)的概念來說明日本外交。重商現實主義強調經濟力量將取代軍事力量，國家將以經濟利益為優先，且經濟大國會彼此制衡。¹⁸依照這種走向，最終日本將和中國大陸親近，而美國和日本將可能走向對立。¹⁹

從前述的文獻可見，將國家層級因素與國際層級因素一併討論是近年相關議題研究的主流。但本文認為在分析日本外交事務

¹⁷Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism*, pp. 269-72.

¹⁸Eric Heginbotham & Richard J. Samuels, "Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy", *International Security*, Vol. 22, No. 4, Spring, 1998, pp. 190-1.

¹⁹Eric Heginbotham & Richard J. Samuels, "Japan's Dual Hedge", *Foreign Affairs*, Vol. 81, 2002, pp. 101-121.

時，不應誇大國內因素所造成的影響。並非國內因素不會對外交政策造成影響，而是國內因素的影響程度應以不超出國際體系的容許範圍為原則。如同華爾滋所強調，國際體系並不能直接說明國家行為動機，國際層級只能說明體系對國家行為所構成的限制。結構現實主義並未否定國內因素的存在，國家也可能會受國家或個人層級因素驅使而採取打破體系限制的行為，但是如此國家將會受到體系的懲罰，造成不利的結果。然而這種體系限制卻是難以直接察覺的，多數人仍較容易將目光置於主動的國內行為者。

例如自美軍在沖繩駐軍以來，沖繩縣內已發生多起美軍士兵所造成的意外與軍紀事件，使當地民眾長期對於駐軍不滿。但儘管近年基地抗爭活動頻繁，日本政府只可能考慮進行基地移設，而不會在美軍基地問題上有太多積極主動的作為。日本的對中政策也往往受到美國亞太戰略與美日關係的變化影響。如在日本為尋求更平等的安保條約而欲加強美日關係的背景下，岸孝之首相於 1957 年訪台並聲稱將支持中華民國重返中國大陸，此舉造成戰後相對和諧中日關係的惡化。²⁰而在美國的緩和政策與尼克森訪中的刺激下，日本於 1972 年和中國大陸建立正常外交關係。²¹其也顯示，除了國際體系本身的制約，美國的政策變化為日本在反映國際變遷的重要媒介。因此本文假設，討論日本的外交政策，尤其是安全政策，必須從美國的亞洲政策著手。

而藉由同時著重國際權力結構與經濟等非安全因素的折衷理論途徑，雖然能夠在某些議題上得到更全面的理解。但是在理論上過度寬鬆的標準可能反而使得關鍵因素失焦。並非說廣泛的理論途徑不可取，而是在同時探討多面向變數時，應先認清那些變

²⁰Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy, 1945- 2003*, p. 121.

²¹Ibid pp. 129.

數相較於其他變數是較為重要的。本文認為，再研究外交議題時，應將國家安全的概念視為基本，因安全是國家追求一切利益的基本前提。

最後，本文認為過去研究最主要的不足之處在於，並未將國家的行為意圖與結果作區別，兩者事實上存在著根本區別。許多研究均充分地解釋了日本外交與安全態勢是如何由保守轉向積極，但是卻鮮少有研究者對於這種轉型在結果上是否存在著限制提出說明。因此除了對外意圖的轉變，本文會將更多重心置於日本在軍事轉型上的可能結果，以彌補過去研究的不足。

第三節 研究方法

壹、演繹法

透過權力平衡理論文獻的探討求得對於國家行為的理論性通則，並將這些通則套用至現今日本所面臨的狀況，提出具體的理論性假設。透過資料的蒐集以理解日本自衛隊角色的變化脈絡後，最後對於理論假設進行檢驗。

貳、文獻分析

透過文獻的檢閱對假設進行驗證。本文所使用的非官方文獻包括亞太安全與日本事務專家的專著期刊、日本戰後史料、國際政治理論的專著期刊等。官方文獻包括外交相關法規、會議紀錄、官方外交史料等。因本研究涉及大量美日關係之內容，所以文獻將以英、日文為主。

第四節 研究範圍與研究限制

壹、研究範圍

- 一、首先在時間上，本文將主要研究範圍設定於第二次世界大戰後（1945 年）至二十一世紀（2001 年後）的自衛隊角色轉變。
- 二、就客觀環境而言，除了觀察國際體系的權力結構變化之外，隨國際結構而改變的美國外交政策也為重要指標。因此本文將觀察兩者對於日本防衛政策所造成的制約。
- 三、就自衛隊本身而言，本文認為此種變化並不局限於兵力、科技、武器類型等質與量上的變化，法規上的變化也是研究重點，如 PKO 協力法、伊拉克特別措施法等所賦予自衛隊的權力。

貳、研究限制

本文主要討論國際體系下權力平衡對於國家行為造成的影響，因此將著重於國際層級的分析，對於國內因素只會進行有限的討論。因為本文假設國內因素對於國家對外行為的影響不會超出國際層級因素的容許範圍。

另外，儘管筆者英日語文獻均能流利閱讀運用，但是礙於成本問題，筆者無法親赴日本直接取得官方外交文書與會議紀錄等，只能利用權威性專著中對於外交資料的間接記載與網路公開的官方資料。若日後有機會赴日研究，必定蒐集大量官方文獻以更加

強本文立論基礎。

第五節 預期研究成果

就理論與學術層面而言，近年來國際政治理論的蓬勃發展，使傳統現實主義的權力政治觀點面臨多重挑戰，如新自由主義強調國家間的經濟依存與非國家角色的重要性，建構主義則強調國家的認知與互動對於國家行為與國際規範的建構。不可否認地日本已成功發展成為一個經濟大國，日本外交行為中的經濟與非軍事因素也佔了重要成分。但是國家間的經濟與非軍事互動必須建立在穩定的軍事關係以及國家安全的基礎上，權力平衡則為是否達成國際穩定的重要指標。因此本文欲回歸傳統權力政治的研究途徑，以說明在現代世界中權力平衡與國家安全仍應被視為根本出發點。

就實務而言，東亞政局情勢複雜，不僅各國間存在著深刻政治矛盾，東亞也是美中的主要競爭舞台。在這種國際環境下，日本角色的變化顯得格外具意義。如能對日本軍事轉型的未來發展作出嚴謹的分析，那麼將更有助於未來其他對於東亞安全之相關研究。

就我國國家發展與政策參考而言，戰後日本經濟百廢待舉，且在軍事力量的使用上處處受限。但日本卻巧妙地在詭譎的大國政治中獲得一席之地，不僅國家安全得以保障，甚至成為世界首屈一指的經濟大國。筆者期透過本文研究，理解日本如何利用國際情勢制定政策，以供我國作為在國際社會中的應處參考。

第六節 研究架構

本文總共分為四大部分。首先在第一部分（第二章），本文將探討現實主義各個主要學派所界定之權力平衡意涵，以及其在軍事同盟範疇中的實踐形式。並透過理論推導出日本的合理行為模式，建立假設。

其次在第二部分（第三章），本文將討論從日本戰敗後非戰憲法的成立，至自衛隊成立後的這段期間，國際體系與美國政策的變化是如何對日本的安全角色造成影響，實際上日本又是如何回應國際壓力。

再者於第三部分（第四章），本文將探討在已定型的安保體制與冷戰的穩定兩極體系下，日本的安全政策與自衛隊角色產生了如何的具體變化。

最後於第四部分（第五章），本文將探討兩極體系瓦解，美國霸權單極體系成形後，日本的安全政策如何受到衝擊，且日本是如何透過自衛隊角色的調整以應對國際的變化。

第二章 理論評析

第一節 權力平衡與軍事同盟

本章將對於權力平衡理論進行深入探討，尤其將對於權力平衡下的大國與非大國的角色作出區別。本章後半段也將對於軍事同盟與權力平衡的關係進行討論，以為後續美日同盟的相關論述提供理論基礎。為求理論應用的精簡性及在本研究題目的適用性，本章主要目的在於解決兩個問題：

- 一、 權力平衡如何作為一個可供理論分析之具體概念？
- 二、 國家行為如何受到權力平衡的影響與制約？

以下將藉由檢視現實主義主要學者的觀點來試著回答以上兩個問題。

壹、權力平衡的多種意涵

權力平衡(balance of power)一詞歷史悠久，如早在 18 世紀休謨(David Hume)就指出，權力平衡應為明智的政治領導者視為一般法則而被遵守。²²但是儘管近一個世紀來國際政治學門蓬勃發展，權力平衡的定義仍然曖昧，各家無一致說法。如哈斯(Ernst B. Haas)提出了八種權力平衡的定義，分別為：²³

²²原文參考自 <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL30.html>

²³Ernst B. Haas, "The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda", *World Politics*, Vol. 5, No. 4, Jul., 1953, pp. 447-457.

- 一、權力的分配方式(distribution of power)。
- 二、均勢(equilibrium)。
- 三、霸權(hegemony)。
- 四、穩定與和平(stability and peace)。
- 五、不穩定與戰爭(instability and war)。
- 六、權力政治(power politics)的代名詞。
- 七、歷史的普遍法則(universal law of history)。
- 八、決策的系統與指標(system and guide to policy-making)。

沃爾弗斯(Arnold Wolfers)也整理出權力平衡的四種定義：²⁴

- 一、權力的理想分配狀態(ideal distribution of power)
- 二、在多極體系發展下無可避免的自然結果(automatic outcome of developments inherent in multistate System)
- 三、對於決策者來說可欲的政策目標(a goal of policy)
- 四、對於現代世界來說的一種陳舊概念(obsolete notion)

英國學派學者懷特(Martin Wight)也指出權力平衡具五種涵義：²⁵

- 一、權力的均勻分布。
- 二、權力分布的規範性原則。
- 三、任何時空下的權力分布。
- 四、制衡者的特殊功能。
- 五、國際政治固有導致權力平衡之傾向。

²⁴Arnold Wolfers, 1962, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: Johns Hopkins Press, pp. 117-118.

²⁵Martin Wight, 1978, *Power Politics*, New York: Continuum, pp. 173-180.

可見權力平衡所涉及的概念廣泛，它可以是一種狀態、法則、目標、政策、甚至是意識形態，因此許多學者在探討權力平衡時從不吝嗇冠予其複雜、含糊不清等形容詞。但是誠如懷特所言，含糊不清同時也代表了含意豐富，權力平衡一詞極其靈活，其足以代表國際政治中所有複雜及矛盾因素。²⁶那麼我們究竟該如何理解權力平衡？

貳、現實主義論權力平衡

傳統現實主義代表摩根索(Hans J. Morgenthau)指出，權力(power)所涉及的是一方對於另一方意志與行為控制的相對關係；政治權力(political power)所指的則是政治權威與被統治者間的控制關係。這種控制關係乃建立於對利益的期望、對損失的恐懼感、以及對人或組織的尊敬和熱愛，權力可以透過命令、威嚇、人物或職位的魅力與權威、或是三者結合實行。換言之，政治權力的控制乃是建立於心理層面上。²⁷可知權力並非是一種絕對性的存在，而是一種相對關係。

前為摩根索對於權力的廣泛定義，只要個人之間存在著社會聯繫我們就可以發現權力。²⁸針對國際政治中的國家權力(national power)概念，摩根索進一步提出具體衡量要素，其包括了有形因素，如地理、自然資源（糧食、原料）、工業能力、軍備（技術、領導能力、武裝力量的質與量）、人口等。無形因素則包括國民性格、國民士氣、政府與外交政策的質量等。²⁹可知摩根索所強調的權力乃物質上的能力，雖然他的權力定義中包含了無形因素，但是無

²⁶Martin Wight, *Power Politics*, p. 173.

²⁷Hans J. Morgenthau, 1985, and Kenneth W. Thompson, ed., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th Edition, New York: Knopf, p.32.

²⁸Ibid. pp. 31-32.

²⁹Ibid. pp. 115-169.

形因素所涉及的是物質資源的使用形式與能力。

摩根索認為國際政治與國內政治具有相同本質，在行為者理性的前提下個人與國家均會不斷追求自身權力的增加，兩者區別在於權力鬥爭形式的不同。因國際政治不如國內政治擁有壟斷武力合法使用權的政府，主權國家之上缺乏更高階的政治實體。國際政治是一無政府的狀態，國家必須自力救濟，保障自身安全，為達到這個目標，權力是不可或缺的。因此摩根索指出國家行為具有三種基本形式：保持權力、增加權力、展示權力。³⁰國家的外交政策是以現狀(status quo)的改變與否為基準，一國可能試圖改變現狀，也可能尋求現狀的改變。

但摩根索指出，國家不論是為了維持現狀或打破現狀而追求權力，其結果必定會造成一種權力平衡的狀態。³¹摩根索認為權力平衡有四種定義：

- 一、尋求某種態勢的政策。
- 二、某種實際存在的態勢。
- 三、大致均等的權力分配狀態。
- 四、任何情況下的權力分配狀態。

摩根索強調權力平衡是一種普遍的社會現象，當若干獨立力量單位所存在的系統受到外力干擾而使平衡狀態受到破壞時，系統會傾向於平衡狀態的重建。³²平衡狀態必須建立於兩種假設：一、被均衡的元素對於社會來說是必需的並有存在的必要。二、如果

³⁰Hans J. Morgenthau, and Kenneth W. Thompson, ed., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, p. 52.

³¹Ibid. p. 187.

³²Ibid. p. 188.

不能達到均衡狀態，那麼其中一個元素將會比其它元素更具優勢，進而侵害其它元素的利益與權利。然而平衡的目的為在系統穩定的基礎上保持系統元素的多樣性。³³

儘管摩根索將權力平衡視為一種普遍的現象，但權力平衡在國內社會與國際政治中的功能與效果並不相同。原因在於國內政治擁有共同意識與中央權威，其為處於相對穩定框架內的整體社會；反之，缺乏共同意識與中央權威的國際社會則更必須仰賴權力平衡的運作來維持穩定。³⁴

於是在國際系統中成員多樣性與成員間追求權力彼此對抗的前提下，摩根索提出兩種權力平衡的主要模式：

一、直接對抗模式(The Pattern of Direct Opposition)

當一國對於另一國採行擴張政策時，後者可能選擇採取維持現狀的政策或相同的擴張政策與前者對抗。在這種情況下，兩國都會追求自身權力的增加以壓倒對方的政策，一國權力的增加會引起另一國權力同等比例的增加。這種相互抗衡的狀態會持續到一國擴張政策的改變或是一國取得壓倒性優勢為止。

二、競爭模式(The Pattern of Competition)

在競爭模式下，假設有一A國企圖控制C國，但是A國力量受到C國反對而被制衡。另一方面，B國欲控制C國，但是其力量受到A國的反對而被制衡。這種權力平衡狀態會創造出A國與B國間

³³Ibid. p. 189.

³⁴Ibid. p. 190.

的脆弱穩定關係，也維護了C國在兩國間的獨立。³⁵

權力平衡過程可以透過減弱強者力量與增加弱者力量來完成。具體的運作方式則有以下五種：

一、 分而治之(divide and rule)：

分化對手並使之保持分裂，弱化對手達到權力平衡之目的。

二、 補償原則(compensation)：

領土是衡量實力大小的傳統基礎，補償原則是指透過領土補償等政治安排來控制權力的分配，以達到權力平衡之目的。³⁶

三、 加強軍備(armament)：

當國家試圖以自身力量維持或重建權力平衡之時，加強自身軍備是主要的手段。然而一國軍備的加強也會造成另一國的不安，使該國跟進軍備競賽的行列。於是雙方的軍事開支不斷增加，不安與不信任感也不斷擴大，形成安全困境。在這種安全困境下的是一種動態、不穩定的權力平衡。基於對此種狀況的認識，有時各國可能會採取比例性裁軍等手段來創造較為穩定的權力平衡。

四、 軍事同盟(alliance)

摩根索指出，軍事同盟是權力平衡在歷史上最重要的表現形

³⁵Ibid. pp. 192-196.

³⁶Ibid. pp. 198-217.

式，在多極體系下，軍事同盟對於權力平衡的維持來說扮演著不可或缺的角色。透過同盟實現的權力平衡可能會是多個國家的聯盟對抗單一霸權，或是聯盟間的對抗。

五、平衡者(the holder of the balance)

在兩股勢力對抗的情況下可能會有一個關鍵的第三者，也就是平衡者的角色。平衡者並不會永久偏袒任一方的政策，它唯一的目標是維持體系內的權力平衡。平衡者在國際體系中擁有關鍵性的權力，它會將自身力量加諸於較弱的勢力，使該勢力的對手無法獲的優勢，達到權力平衡的目的。

參、結構現實主義論權力平衡

作為結構現實主義代表，華爾滋(Kenneth Waltz)以國際體系的權力結構來解釋權力平衡。華爾滋指出國際體系具有兩個要素，分別為結構與構成員，構成員間在能力上存在差異，在功能上是無區別的，結構則為構成員的權力分配狀態。在無政府的國際體系下，權力結構會對構成員行為與互動造成無形的限制，形成一種潛在的規範。

而權力平衡乃建立於對國家所作的兩種假設。第一個假設為國家是單一的行為個體，其最低目標為尋求自身生存，主宰世界則為最高限度的目標。國家會透過內部和外部能力的提升來達到這些目標。內部能力的提升包括加強經濟能力、擴充軍事實力、採取適當策略等；外部能力則包括強化與擴大自身盟邦的力量或是削弱對手盟邦的力量。

權力平衡第二個假設前提是，必須要有兩個以上的國家同時存在於自助體系中，國家之上缺乏更高的政治權威可以阻止弱肉強食的情況發生。即使體系內只有兩個國家權力平衡的現象仍會發生，只是國家只能靠增加內部資源的方式來制衡對手。³⁷

華爾滋批評將權力平衡視為國家行為規則的傳統觀點。他認為權力平衡並非是一種有意識的政策目標，而是一種國家間未經事先協調造成的互動結果。權力平衡理論並不針對國家利益與國家行為動機提出解釋，而是針對它們提出假設。權力平衡的解釋範圍在於國家行為所受到的制約。³⁸

在生存的壓力下，國家不論有無權力平衡的動機其行為都會造成權力平衡的結果。³⁹即使面對強大的國家，較小國家也會試著加強自身實力或是聯合其他國家來制衡大國，因為扈從大國最終將使自身遭受安全威脅。⁴⁰儘管權力平衡體系遭受破壞，權力平衡仍然會以新的形式出現。最終體系內的國家在競爭的壓力下相互模仿，接受體系的社會化影響。⁴¹

肆、英國學派論權力平衡

英國學派學者布爾(Hedley Bull)借用瑞士法學家瓦特爾(Emerich de Vattel)的觀點，將權力平衡界定為一種沒有任何一股力量能夠獨霸並宰制他人的狀態。但是瓦特爾所指的權力並不局限於軍事能力的層面，它可能是世界政治中的別種權力，因此瓦特

³⁷Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, (New York: McGraw-Hill, 1979) p. 118.

³⁸Ibid. p. 122.

³⁹Ibid. p. 128.

⁴⁰Ibid. p. 126.

⁴¹Ibid. p. 128.

爾所定義的權力平衡狀態也可能以多種方式實現。⁴²

於是布爾進一步提出四種權力平衡的區分標準：

一、單一性權力平衡與複合性權力平衡：

單一性權力平衡乃指兩個國家對抗下所造成的權力平衡狀態，美蘇對立為其代表。複合性權力平衡乃指兩個以上國家互動下所造成的權力平衡狀態，18世紀歐洲的權力平衡時代為其代表。

- (1) 在單一權力平衡下，兩個國家必須擁有大致相等的實力，複合式權力平衡則不然。在多極體系下，國家可以透過聯盟等形式匯合實力以防止霸權的出現。
- (2) 在單一權力平衡下，實力不如人的國家必須仰賴自身實力與軍備的擴張來維持權力平衡，實力包括領土大小、人口數量、工業與科技能力等。複合式權力平衡下的權力來源則更為複雜，權力平衡可以透過吸收或分化他國實力、軍事聯盟等形式來維持。
- (3) 相較於單一性權力平衡，複合式權力平衡更為穩定。

二、普遍性權力平衡與區域性權力平衡：

- (1) 普遍性權力平衡乃指在全球國際體系下缺乏單一霸權；區域性權力平衡所涉及的範圍較小，其指在地區國際體系下缺乏單一霸權。

⁴²Hedley Bull, 2002, *Anarchical Society*, 3rd Edition, New York: Palgrave, p. 97.

- (2) 普遍性與區域性的概念不能和支配性權力平衡與從屬性權力平衡的概念混用。支配性與從屬性的關係是指在世界體系對峙下的大國能夠直接介入區域性權力平衡的運作，布爾指出支配性平衡是一種特殊的平衡狀態，不能與普遍性平衡混為一談。

三、主觀權力平衡與客觀權力平衡：

- (1) 主觀性權力平衡所指的是人們對於權力平衡狀態的主觀認知，人們相信當前所處的是一種勢均力敵的狀態。客觀性權力平衡則是指國家間實際的實力相等程度，這種權力平衡可能需要透過戰爭等實踐手段來驗證。
- (2) 因此欲維持權力平衡不僅要確保軍事能力的平衡，更要確保對於權力平衡的信念。
- (3) 然而單純仰賴主觀信念是無法維持權力平衡的。儘管人們普遍認為一國可以輕易被制衡，但是如果該國擁有雄厚實力足以宰制他國，那麼為主觀信念所支撐的權力平衡也將難以維持，進而轉變為客觀性權力平衡。

四、偶然性權力平衡與人工權力平衡：

- (1) 偶然性權力平衡指的是在行為者無意識互動下產出的權力平衡狀態。人工權力平衡則是指在單方或是雙方有意識政策下所造成的權力平衡狀態。
- (2) 偶然性權力平衡是兩股勢力各自追求自身權力的擴張所造

成的僵持狀態。人工權力平衡中國家則追求權力的限制，而非最大限度地追求權力擴張。⁴³

布爾另外提出權力平衡的三種功能：

- 一、世界體系下的權力平衡能夠防止世界帝國的出現。
- 二、地區體系下的權力平衡能夠保護小國獨立性，免受大國的宰制。
- 三、權力平衡是國際體系下秩序與制度的運作基礎。⁴⁴

對於英國學派來說，權力平衡是建立國際社會秩序的根本基礎。布爾等英國學派學者承認國際體系為無政府狀態的事實，但是他們同時也強調無政府並不意味著國際秩序的不存在，國家行為事實上是受國際社會(international society)的規範所制約，國際社會存在的最直接證據即是國際法的(international law)存在。⁴⁵

然而國際法的主要來源為國家間的習慣法規與條約的締結，國際法除了國家本身無其它執行機關與權威司法機構。⁴⁶如此某些具優勢的大國可能會試著擺脫國際法所給予的限制並忽視較小國家的權益，因此國際法規的維持尚須仰賴權力平衡運作所帶來的安全保證。

布爾同時卻強調，儘管權力平衡帶來了國際法與國際社會秩

⁴³Ibid. pp. 97-102.

⁴⁴Ibid. p. 102.

⁴⁵Martin Wight, *Power Politics*, p. 107.

⁴⁶Ibid. p. 108.

序的維持，但權力平衡本身卻需要戰爭來維持。權力平衡的主要目的並非維持和平，而是國際體系本身的維持。⁴⁷

伍、攻勢現實主義論權力平衡

攻勢現實主義代表米爾斯海默(John Mearsheimer)指出國際政治是建立於五個命題之上：⁴⁸

- 一、 國際體系處於無政府狀態。國際體系是由獨立的主權國家所組成，主權國家之上無更高的統治機構。
- 二、 大國具備進攻之軍事能力，為大國間的相互傷害與毀滅提供必要資本。
- 三、 國家永遠無法掌握他國意圖，任何國家都無法肯定自身是否會遭受他國進攻性武力攻擊。因為攻擊意圖容易改變，具不確定性。
- 四、 生存是大國的首要目標。國家會力求自身領土完整與獨立性，生存目標會凌駕其他行為動機，因為國家一但遭征服將無法追求其他目標。
- 五、 大國是理性的行為者，他們清楚自身所處的外部環境，並從戰略高度考慮如何在其中求得生存。

當以上五個命題均具備時，便會產出三種總和的行為模式：

⁴⁷Hedley Bull, *Anarchical Society*, p. 103.

⁴⁸唐小松等譯，John J. Mearsheimer 著，2003，《大國政治的悲劇》。上海：上海人民出版社，頁 43-44.

一、 大國間彼此的恐懼(fear)。

二、 國家自助(self-help)。

三、 國家追求權力的最大化(power maximization)。

於是在這樣的前提之下，大國會試圖追求相對優勢的權力，並朝向霸權之路邁進，以確保自身的生存。然而國家對於霸權的追求存在著極限，沒有任何國家能夠成為全球性的霸權，地區性霸權方為大國能夠追求之合理目標。當國家成為地區性霸權，那麼霸權國將會試著抑止其他地區霸權的出現，甚至期望一個地區能有兩個大國出現並彼此制衡，以確保自身的優勢地位。如果其他地區皆無出現具威脅性的大國，那麼霸權國將會試圖維持現狀，以享受現有的權力分配。如果霸權國遭遇到可以與之匹敵的對手，那麼霸權國將會盡全力削弱甚至摧毀它的遠方對手。兩個地區的霸權都會受到這種邏輯的驅使，展開激烈的安全競爭。⁴⁹

米爾斯海默指出權力平衡是大國為了抑止其他具威脅性大國的一種手段。建立權力平衡可以透過三種方式：⁵⁰

一、 透過外交渠道表明堅定履行權力平衡之立場，以向對手發出警訊，警告侵略者不得越雷池一步。

二、 透過建立防禦性同盟的外部制衡(external balancing)手段，由同盟分擔制衡成本並增加威嚇的效果。

⁴⁹同上註，頁 52-55。

⁵⁰同上註，頁 218-220。

三、國家可以透過調動自身額外資源的內部制衡(internal balancing)手段來對抗侵略者。

華爾滋認為國家在生存壓力下會互相模仿行為，接受體系的社會化影響，使國家互動造成傾向維持權力平衡的結果。米爾斯海默則批評其觀點忽略了兩個面向。首先國家除了會模仿成功的制衡行為，也會模仿成功的侵略行為，國際政治比華爾滋所敘述的更具進攻和危險傾向。其次，大國除了模仿成功行為，也會在行為上尋求創新。國家會透過發展新武器與戰略來獲取比對手更多的優勢。也就是說，安全的競爭會促使國家背離對實踐的遵循。⁵¹

陸、新古典現實主義論權力平衡

和傳統現實主義與結構現實主義以權力、安全和體系來解釋國際政治的論點不同，新古典現實主義更重視單元層級之分析。根據結構現實主義對於國家的假設，在面對可能造成威脅的勢力時，國家會在無意識的情況下採取造成權力平衡結果之行動。但是新古典現實主義者史威勒(Randall Schweller)指出，儘管面對潛在威脅，國家在相當多的情況下並未進行制衡或者是採取無效率的制衡手段，造成權力平衡的結果無法達成，他將這種情況稱為「制衡不足」(underbalancing)。⁵²

史威勒強調單從體系結構的觀點無法解釋國家的制衡不足行為，必須要從國內政治的觀點。結構現實主義假設國家為單一的行為者，但是史威勒指出國家未必是一個內部和諧的單一整體。

⁵¹同上註，頁 228-229。

⁵²Randall Schweller, 2006, *Unanswered Threats*, Princeton: Princeton University Press, pp. 1-2.

在國家內部環境較不和諧的情況下，動用資源進行制衡將會使領導階層承受較高風險，國家行為自然較不傾向制衡外部威脅。⁵³國家對外行為會受四個國內層級變數影響：

一、 統治菁英的共識(elite consensus)

在菁英變數上有三種情況可能造成制衡不足：(1)統治菁英未對威脅產生認知。(2)統治菁英對威脅產生認知，但是在反制手段上無法達成共識。(3)統治菁英在採取非制衡手段上達成共識。

二、 政府、國內體制的脆弱性(government/ regime vulnerability)

此變數強調統治菁英與被統治者的關係，有四個面向可供觀察：(1)對於大眾來說，政府權威是建立於強制力還是其本身具合法性。(2)政府是否滿足人民的期待。(3)政府是否獲得大眾的普遍支持。(4)政府能否最小化決策過程中的國內干擾因素。如果政府脆弱性較高，那麼決策者自然難以動用內部資源進行制衡。

三、 社會凝聚力(social cohesion)

此變數強調人民是否能一致支持社會制度的合法性。在國內缺乏凝聚力的情況下，國家較難對於威脅產生統一認知，動員制衡會使領導者冒較大風險。

四、 菁英凝聚力(elite cohesion)

此變數涉及國內政治菁英之間的分歧程度。具體指標包括：(1)

⁵³Ibid. p. 11.

國內菁英間是否有權力鬥爭的情況。(2)假如存在著鬥爭情況，投機主義者是否願意勾結威脅國以增進自身利益。(3)在多方威脅的情況下，菁英是否能在威脅排序上取得共識。(4)菁英在應結盟對象上是否能取得共識。(5)菁英在動用有限資源防衛核心或邊陲地區的問題上是否能取得共識。菁英凝聚力強調的是政治匯合的一致程度；菁英共識則是涉及菁英的心理因素。⁵⁴

柒、均衡威脅論

沃爾特(Stephen M. Walt)從軍事同盟的觀點來解釋權力平衡運作上的認知因素。軍事同盟(military alliance)是指兩個或兩個以上的國家，在安全合作上所進行的正式或非正式安排。⁵⁵對於摩根索來說，同盟是在權力平衡體系運作上最重要的顯現方式，尤其在多極體系下是不可或缺的。當國家和另一國競爭時會面臨三個選項：加強自身力量、抑止對手陣營力量、或是聯合自身與其他國的力量。當國家選擇了後兩者時，就等同是走上了同盟的道路，因為國家在吸收盟友增強自己力量的同時，對手同時也少了一個盟友。摩根索也指出，除非國家認為自身的力量足以自助或是同盟對自身所造成的負擔大過於利益時，國家將會避開同盟的選項。⁵⁶

沃爾特認為有五種因素有利於同盟的維持：

- 一、同盟之中必須存在一個較強大的領導國。
- 二、同盟國的信用及可靠性的維持。

⁵⁴Randall Schweller, *Unanswered Threats*, pp. 46-56.

⁵⁵Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse" *Survival*, Vol. 39, no. 1, Spring 1997, p. 157.

⁵⁶Hans J. Morgenthau, and Kenneth W. Thompson, ed., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, p. 201.

- 三、 同盟可使國內統治階級鞏固自身利益。
- 四、 同盟的制度化程度越高則同盟更趨穩固。
- 五、 意識型態的凝聚力。

可能造成同盟瓦解的條件則包括：

- 一、 對於威脅認知的改變。
- 二、 同盟的信用及可靠性的下降。
- 三、 國內因素，這邊包括了社會趨勢、統治階層的分裂以及國家體制的轉變。
- 四、 意識型態的分裂。⁵⁷

沃爾特透過以上幾點說明影響同盟壽命的因素，而為了說明國家結盟的背後動機，沃爾特提出了「均衡威脅論」(balance-of-threat)。他指出當國家面對威脅時，結盟是最常見的反應行動，而這時國家會面臨採取制衡(balancing)行為或是扈從(bandwagoning)行為的抉擇。⁵⁸制衡是指國家為了維持權力平衡機制，選擇與較弱國家結盟以對抗強大國家。沃爾特提出了兩個可能的制衡動機，一是如果強國為被抑止，則國家的生存將遭受風險，二是與較弱方結盟可使國家的相對影響力提升。扈從是指國家選擇與較強大方結盟。有兩個可能的動機會促成扈從行為，一是為了安撫強國，避免遭受威脅，二是為了和強權分享戰果。⁵⁹對於傳統的結構現實主義者來說，制衡與扈從是兩種截然不同的對立行為。華爾滋認為，國家在有選擇餘地的情況下，通常會避開構成威脅的強大方，向較弱的一方靠攏。如果其所加入的聯盟有足夠防禦或嚇阻對手進攻

⁵⁷Stephen M. Walt, "Why Alliances Endure or Collapse", pp. 158-170.

⁵⁸Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security*, Vol. 9, No. 4, Spring, 1985, p. 4.

⁵⁹Ibid. pp. 5-8.

的能力，那麼國家也能夠獲得更多尊重以及安全。⁶⁰

沃爾特雖然對於兩種不同行為的動機提出解釋，但是他也認為在大部分的情況下，國家通常會進行制衡行為。因為制衡會使侵略者面對多個國家的聯合對抗，且與較弱方結盟會使國家的相對影響力提升，擁有較大的行動自由。而最重要的一點是，強權的攻擊意圖可能改變，但是它卻是難以察覺的。在對手攻擊意圖不確定的情況下，採取制衡對抗潛在威脅對於較弱國家來說是較為保險的。反之，進行扈從則會使侵略行為受鼓舞，國家通常是在自身能力非常弱小或是盟國較不可靠的情況下選擇扈從。⁶¹

威脅程度則是四個因素決定：

- 一、威脅國的總體國力，包括人口、生產力、軍事實力等條件。一個國家的總體國力越強大，它對其他國家的潛在威脅程度就越強大。
- 二、地緣的接近性。權力的大小和地理距離呈現反比。當一個國家越鄰近某國，那麼可能受到威脅的程度就越高。但要注意的是，地緣接近性也可能促使國家進行扈從。
- 三、國家的攻擊能力。它會致使相對攻擊能力較低或是守勢能力較佳的國家結盟以抗衡之，但是其中存在著一種例外，就是當威脅國進行快速打擊時，弱小國家可能會選擇扈從，因為同盟可能無法即時提供援助。

⁶⁰Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, pp.126-127.

⁶¹Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power" p. 15.

四、國家在攻擊意圖上的表現。當威脅國的侵略意圖表現的越明顯，那麼將更有機會促使其他國家結盟與其對抗。⁶²

玖、同盟困境

史奈德(Glenn H. Snyder)將同盟困境分成結盟前和結盟後兩個階段。國家首先會在結盟的過程中面臨「囚犯困境」，即是國家擔憂不結盟將被孤立，而結盟卻會造成陣營間的對抗。假使雙方都不結盟則會造成彼此自律，對於雙方來說都是次佳的結果。但是在對於對方意圖的不確定以及不信任的情況之下，國家往往會選擇結盟以確保自身不會被孤立，此為第一階段的困境。

如果國家選擇了結盟，那麼隨即要面臨第二階段的困境。第二階段的困境是同盟間軍事依賴度的增減所導致國家對於被遺棄(abandonment)以及被牽連(entrapment)的疑慮。當國家間欲穩固其同盟關係而加強彼此的軍事依賴度，那麼將增加被捲入非必要戰爭之風險；反之，為了減少被牽連之風險而削弱彼此的軍事依賴關係，那麼將增加被盟國遺棄的風險。⁶³

史奈德將遺棄和牽連視為對立的概念，他們分別處在軍事依賴度天平的兩個極端。當被遺棄的疑慮消除時必定伴隨著被牽連進戰爭風險的上昇。⁶⁴但是史奈德指出，相較於兩極體系，在多極體系底下更容易產生同盟困境。因為在兩極體系之下，彼此的陣營各有一大國領導，基於保護自身利益，而這些大國有能力也有

⁶²Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power", p. 9.

⁶³Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics", *World Politics*, Vol. 36, No. 4, July, 1984, pp. 461-495.

⁶⁴*Ibid.* p. 467.

意願去防止同盟的重組，使得被盟國遺棄的機率下降。藉著其實力，大國也可以無視盟國的意願將其牽連進衝突之中。⁶⁵而在缺乏大國領導的多極體系下，國家則不得不面對同盟困境所帶來的矛盾。

第二節 小結

根據以上理論的探討，本文針對權力平衡提出四個要點作為分析基礎。

第一，以上對於權力平衡概念的討論眾多，但本文認為權力平衡大致上可分為三種具體概念，分別為狀態、政策目標、以及行為結果。權力平衡的狀態可能是指國家權力的均等分配、國際體系的相對穩定狀態、任何時空的權力分配等。政策目標乃指國家在保障國家安全或維持自身優勢的前提下對於現狀的追求，以阻止霸權或是霸權挑戰國的出現。結果則是指在國家動機不必然為追求現狀的情況下，國家的行為互動造成一種無意識的權力平衡結果。

因此，為了有效分析權力平衡如何對國家行為造成影響，第一種定義顯得過於廣泛，應從政策目標與行為結果兩方面著手。

第二，大國和小國會受到權力平衡的不同影響。除了欲維持現狀的霸權國外，大國通常是被制衡的對象，尤其是對於試圖追求霸權的大國。小國在能力相對缺乏的情況下，自然較不具擴張傾向，因此較不易成為被制衡的目標。反而當遭遇潛在威脅之時，小國通常會採取權力平衡之政策目標以保障自身安全與獨立。換

⁶⁵Ibid. pp. 483-484.

言之，對於大國來說權力平衡較傾向為一種結果；對於小國則較傾向為一種政策目標。

第三，權力平衡的達成可以透過內部與外部手段。內部手段乃自身能力的加強；外部手段則是透過他國能力的削弱與軍事同盟的結成而達到自身實力的相對提升。因此可以假設在理想狀態下，自身能力發展受限的小國能夠完全依賴外部手段來維持權力平衡，尤其是透過軍事同盟所給予的安全保障，但是前提是必須要克服同盟困境的牽連風險，及其同盟國必須要具有與之結盟的強烈動機。

最後，關於體系層級與單元層級的分析途徑，新古典現實主義強調國內因素可能會造成國家在國際體系中的制衡不足行為。然而制衡不足存在著喪失國家安全的風險，在行為者足夠理性且對於威脅產生足夠認知的前提下，國家應會將權力平衡視為主要目標，因為國家安全的喪失也意味著對於其他利益追求機會的喪失。甚至根據新古典現實主義的命題可以推導出，如果國家在國內環境不利於某行為的情況下作為或不作為，反而可以證明該行為是受到體系強大力量的鼓勵或限制。因此本研究雖不完全否定國內因素對國家行為造成的影響，但是本文認為不應過度誇大國內因素的影響力，其應以不超出體系容許範圍為原則，採取結構現實主義將國內因素視為中介變數的論點是較為適當的。

根據以上的理論基礎，本文進一步針對研究題目提出問題：

- 一、 如何以權力平衡的目標與結果概念，理解日本外交？
- 二、 美國扮演著何種角色？

三、日本如何權衡權力平衡的內部手段與外部手段？

四、在國際體系的限制下，國內、個人、非安全因素扮演何種角色？

五、和平憲法扮演何種角色？

本文將透過以上問題的解答，來探討並理解日本自衛隊角色之變化。

第三章 冷戰與自衛隊的成立

第一節 日本的非軍事化

壹、美軍佔領初期

1945年4月1日，美軍登陸沖繩島，對日軍展開猛烈進攻，並於6月底控制沖繩全島，日本本土的最後一道防線儼然瓦解。1945年8月6日，美軍轟炸機在廣島投下原子彈，十多萬廣島市民在一瞬間灰飛煙滅；不過數日，長崎也同樣遭受原子彈的洗禮。與此同時，蘇聯也對日宣戰，進攻滿州國與日本關東軍領地。

面對新型武器的衝擊以及背腹受敵的困境，日本政府在1945年8月14日的御前會議中決議將接受波茲坦宣言，並通告中、美、英、蘇四國願意接受無條件投降。翌日，昭和天皇親自透過電台進行「玉音放送」，詔告日本戰敗的訊息。

根據波茲坦宣言第七項，日本投降後必須接受聯軍佔領直到日本建立新秩序並完全喪失戰爭能力。然而早在波茲坦宣言發布之前，美國國務院就已對於戰後日本的處置進行構想。1944年，國務院戰後計劃委員會(Postwar Programs Committee, 簡稱為PWC)成立，其專門為戰後政策提出建言。在日本政策上，PWC主張戰後日本應由美國單獨佔領，而非劃分轄區由各國統治。同時PWC也強調應充分利用日本政府已達到行政目的，並至少要暫時性地保留天皇的角色。如果日本能夠完成非武裝化、民主化以及經濟重建的過程，那麼日本將得以重新加入亞太國際社會的行

列。⁶⁶PWC所提出的建議也大致符合日後美國日本佔領政策。

日本宣佈投降後，美國隨即著手進行佔領相關事宜，原聯軍西南太平洋區司令麥克阿瑟(Douglas MacArthur)被任命為駐日聯合國最高指揮官(Supreme Commander of the Allied Powers)。於是1945年8月28日，美國佔領軍隊的先遣部隊於神奈川厚木機場著陸，麥克阿瑟也於8月30日飛抵日本。9月2日，麥克阿瑟與日本外相重光葵與參謀總長梅津美治郎，在停駐於東京灣的密蘇里號戰艦上簽訂「降伏文書」，象徵了美軍佔領時代的正式開啟。⁶⁷

1945年10月2日，聯合國最高指揮官總司令部(General Headquarters, 簡稱GHQ)成立，其負責實施日本佔領政策。雖然名義上佔領日本的最高機關為1945年9月所成立的遠東委員會(Far Eastern Commission)，其由中、美、英、蘇為首的十一國所構成。但是遠東委員會的決策仍須經由美國政府與GHQ實行，且美國政府也有發布中間指令的權限，實質而言日本是由美國單獨佔領。GHQ對於日本採取間接統治方式，由最高指揮官麥克阿瑟發布命令，日本政府則代而執行；然而最高指揮官擁有無條件投降基礎所給予的最高權限，為達到佔領目的有權力採取任何必要措施。⁶⁸

貳、新日本憲法

GHQ隨即在日推行非軍事化、民主化、經濟重建等改革，並指示日本政府制定新憲法。於是幣原喜重郎內閣成立憲法問題調查委員會，任命國務大臣松本烝治為委員長，準備改憲事宜。

⁶⁶Michael Schaller, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia*, p.7.

⁶⁷藤原彰他「新版日本現代史」。頁5。

⁶⁸同上註，頁6。

1945年12月8日，松本在眾議院的答辯中提出「憲法改正四原則」。四原則包括保持的天皇總攬統治權、議會權利的擴充、國務大臣須對議會負責、人民自由權利的強化。依此四原則之基礎，日本政府於1946年2月向GHQ提出憲法草案。但是GHQ表示完全無法接受日方所提出之草案。麥克阿瑟指示新憲法必須包含三原則：

- 一、 天皇職權的行使必須要以憲法以及憲法中所表明的國民意願為依據。
- 二、 廢止以主權為依據所發動的戰爭。日本將放棄作為解決紛爭手段以及保護自身安全手段之戰爭權力。日本之防衛與保護應寄予正推動世界之更崇高理想。日本之陸海空軍在未來將不被賦予職能，且日本軍隊將不被賦予交戰權。
- 三、 廢止日本之封建制度。貴族之權利，除了皇族，只保留於現存一代。貴族之地位並不伴隨公民或市民權等政治權利之形式。預算制度必須效法英國。

於是GHQ自行擬定了一份包含以上原則之「麥克阿瑟草案」交予日本政府，要求日方以此草案為基礎編纂新憲法。日方隨即依照草案內容制定新憲。1946年3月6日，日本政府提出「憲法改正草案要綱」，其終獲麥克阿瑟的承認與支持，此案也為現行日本憲法之原型。⁶⁹其間經過若干之審議與修正，日本政府於1946年11月3日公布「日本國憲法」，並於1947年5月3日生效施行。新日本憲法除前文外共有一百零三條條文。一到八條闡述天皇的角色，第九條規定戰爭之放棄，十到四十條記載國民之權利與義

⁶⁹Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, p. 38

務，四十條至一百零三條為政府之結構與制度以及補則等。

日本在戰敗之前所沿用的為 1889 年發布的大日本帝國憲法（明治憲法）。舊憲法強調君權的絕對性，國家主權為天皇所掌握，人民則必須服膺於天皇的權威。而在新憲法中則完全不見過去的軍國主義色彩，新憲法將天皇虛位化，強調國家主權為日本人民所擁有，天皇則為人民統合的象徵。然而這部憲法的最大特色在於其對於和平主義的貫徹，第九條限制了日本軍力的保有與使用，對於日本未來的外交政策影響甚鉅。⁷⁰

在經過了新憲施行與一連串政治改革後，日本人民已能夠享受到各種基本權利，包括信仰自由、政黨參與等；GHQ也完成了其他政治建樹，諸如舊有不平等法條的廢除，要求日本政府釋放政治犯，促使日本建立民主司法機構，以及建立分權的警察機構。在經濟重建方面。在嚴守限制日本重工業發展的前提下，麥克阿瑟積極推動工業的自由化，使生產資本能夠更為分散。為了達到這個目標，麥克阿瑟開始剷除過去獨佔工業資源的巨大財閥，這也反映出了美國對於財閥鼓勵帝國侵略戰爭的疑慮。⁷¹GHQ透過命令、立法等方式迫使財閥解體，雖然在其後因政策轉變而使財閥有復活的跡象，但是一連串的經濟改革使日本的企業體質現代化，產業構造的急速改變與技術革新使資本能夠快速流通，為日本日後的快速經濟成長奠下基礎。⁷²

⁷⁰Glenn D. Hook, 1996, *Militarization and Demilitarization in Contemporary Japan*, (New York: Routledge, p.4.

⁷¹Ibid. p. 25.

⁷²藤原彰他「新版日本現代史」。頁，28。

第二節 和平憲法與吉田主義

壹、憲法第九條

鑑於太平洋血戰的經驗，美國當局深刻體認到有必要防止日本軍國主義的再興起，因此日本的非軍事化成了改革的重要方針。早在佔領初期，美軍就已將大部分帝國軍隊解除武裝，只保留少數海軍掃雷工作人員，1946年新憲法發布後，非武裝路線獲得法理依據，日本步上了和平主義國家之路。⁷³

事實上非軍事化並非美國片面的構想。新憲起草之初，時任首相的幣原喜重郎在回憶錄中就主張如欲重建日本，就必須在新憲法中貫徹放棄戰爭、廢除武裝的決心。1946年6月26日的制憲議會中，日本社會黨籍的鈴木義男議員就指出，軍備的廢除自然造成日本的防衛問題，因此日本應盡早加入聯合國，將日本的防衛託付予聯合國所提供的安全保障。⁷⁴面對議員對於非戰條款的疑慮，吉田茂首相也回應：「戰爭放棄條款就積極意義而言，能夠消除各國對於日本的疑慮一如再軍備，或是對世界和平構成威脅的行為。」且「就積極意義而言，如果日本放棄戰爭權，即代表日本也為國際和平愛好國的一員。」當以上條件能夠達成，當日本遭受侵略時自然能得到聯合國的和平保護。⁷⁵另一方面，長年的征伐與其毀滅性的結果也使得民心厭戰，根據新憲法發布後每日新聞所進行的民調顯示，約有七成的日本民眾支持憲法中戰爭放棄的條款，除了政治菁英的認知外，民意的後盾也使得非軍事化進

⁷³佐道明広「戰後政治と自衛隊」。頁14。

⁷⁴柏谷進，1992，「戰後日本の安全保障論議」。信山社，頁9。

⁷⁵同上註，頁13。

程能夠更順利進行。⁷⁶

根據日本國憲法第九條：「日本國民真心冀求以正義和秩序為基礎的國際和平，永久放棄以國家權力所發動的戰爭、基於武力的恫嚇與武力的行使作為解決國際紛爭的手段。為了達到以上目的，日本不保持陸海空軍與其他戰力，國家交戰權也不被承認。」換言之，在面對侵略時日本無法以自身力量保衛國土，然而從吉田茂與鈴木義男等人的發言可見，當時甫成立的聯合國所宣揚的集體安全概念成了憲法第九條存在的重要前提。

貳、吉田原則與戰後保守政治

戰後日本在經歷了東久彌宮內閣與幣原內閣的兩次政權更迭，外交官出身的吉田茂於1946年5月22日成立第一次吉田內閣。吉田茂將戰後日本的經濟復興視為首要任務，但是吉田內閣和勞工階級的對立使得吉田茂的經濟復興路線無法貫徹，1947年4月的國會選舉中日本社會黨成為第一大黨，5月24日起日本先後經歷了片山內閣與芦田內閣的執政。⁷⁷然而在麥克阿瑟的支持下，吉田茂於1948年10月15日重返總理大臣職位，成立第二次吉田內閣，開啟六年執政時期。

六年執政期間，吉田茂對於日本未來外交路線造成非常深遠的影響，可謂戰後外交的奠基者。吉田茂主張「經濟重視，再軍備否定」的政策，認為非戰憲法的制約反而可以使日本免於支出龐大的防衛開支，更專注於經濟發展，防衛問題則能夠依賴美國

⁷⁶進藤榮一、水戸考道，2007，「戰後日本政治と平和外交：21世紀アジア共生時代の視座」，法律文化社，頁，28。

⁷⁷藤原彰他「新版日本現代史」。頁35-38。

所提供的安全保障。尤其是在 1948 年，日本的工業生產力仍不及戰前二分之一的水準，日本必須將更多資源運用在經濟復甦上。⁷⁸雖然日後在冷戰激化的背景下，美軍日本政策的轉變使吉田茂不得不轉向「經濟重視，輕武裝」的方向，但是吉田茂仍試著將日本的軍事發展限制在最小範圍。⁷⁹如此的方針也被稱作「吉田主義」(Yoshida Doctrine)。預見到冷戰激化的吉田茂深刻體認到唯有和美國站在同一陣線方符合日本的國家利益，尤其是在日本無力保障自身安全的情況下。因此吉田茂也致力美日關係的深化。⁸⁰

吉田茂所奠定的路線開創了戰後日本的保守政治。吉田茂為外交官出身，缺乏政黨後盾的支持，因此吉田茂大量拔擢並培養官僚出身的人才，也就是「吉田學校」的由來。吉田學校在戰後日本政界擁有雄厚勢力，其中的代表人物如池田勇人與佐藤榮作皆於 1960 年代先後入主首相官邸，兩人均承襲了吉田茂所奠定的政策路線，致力於最大程度的經濟發展。⁸¹

第三節 戰後初期的國際情勢

壹、戰後兩極體系的成形

第二次世界大戰結束之際，英、法等傳統歐洲強國在大戰的摧殘下，早已失去昔日光環，德國稱霸歐洲的野心也以失敗告終；明治維新後快速崛起的日本帝國也必須面對戰後的斷垣殘壁與聯軍佔領的命運；世界上大部分地區不是因大戰而疲弱，就是本身

⁷⁸Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, p. 43.

⁷⁹佐道明広「戰後政治と自衛隊」。頁 18-9。

⁸⁰Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, p. 49.

⁸¹佐道明広「戰後政治と自衛隊」。頁 19。

就為低度開發地區。一時之間，美國儼然成為超級強權。

二次大戰的爆發反而使美國的經濟得到刺激，使資源和人力都能得到充分的利用。如以 1939 年的幣值標準來看，美國從 1939 年到 1945 年國民生產毛額增長了近五百億美元。大戰期間，美國的工廠規模與產量均增加了百分之五十。1940 年到 1944 年，美國工業年成長率均超過百分之十五，且成長並不局限於軍需品生產，非軍需產業也得到相當的成長。大戰結束時，美國的黃金準備為兩百億美元，佔了世界黃金準備量的三分之二。且不僅美國承擔了世界製造業一半以上的生產，成了世界上最大的出口國，美國的船舶噸位更佔了世界的一半。⁸²

大戰的結果使美國變得更加富有，這樣的現象也反映在軍事實力之上。大戰結束之際，美國擁有一千兩百五十萬名現役軍人，其中有七百五十萬員海外駐軍。美國海軍軍備更是驚人，擁有一千兩百艘大型軍艦，包括數十艘航空母艦，能夠快速派遣至世界上任何角落。在空中武力方面，美國擁有兩千多架重型轟炸機，一千架遠程轟炸機，在長崎與廣島所投下的原子彈更是讓世界各國聞風喪膽。戰後初期的美國不斷向許多國家提供貸款與軍事援助，維持著超級優勢的形象。⁸³

另一方面，儘管蘇聯在對德戰爭中傷亡慘重，經濟基礎受到嚴重傷害，但戰後史達林將國家資源集中於重工業的發展，蘇聯的重工業產量在 1945 年至 1950 年成長了一倍。戰後的蘇聯擁有當時世界上規模最龐大的軍隊，包括一百七十五個師、兩萬五千輛坦克與一萬九千架飛機。而為了克服裝備過於落後的問題，史

⁸²Paul Kennedy 著，張春柏、陸乃聖譯，1998《霸權興衰史》。五南，頁 452-3。

⁸³同上註，頁 453-4。

達林開始整編軍隊，實施現代化，並投注大量資源在新武器的研發上。1947 到 1948 年，米格十五戰機正式服役，蘇聯也成立了一支仿效英美的長程戰略空軍部隊；被俘的德國科學家持續進行各式導彈的研發，包括原子彈在內。蘇聯海軍也添置了新型重式巡洋艦與遠洋潛艇，戰力大幅提升。雖然蘇聯大部分軍備皆為仿製開發而成，和西方相比仍不算先進，但史達林仍決心不落人後，致力於維持強大的軍事力量。⁸⁴

於是大戰之後，世界上已無任何勢力能與美、蘇兩大國匹敵，開啟了戰後兩極體系時代。

貳、冷戰的開端

早在戰爭結束之前，杜魯門政權就對於蘇聯抱持些許疑慮。如在亞洲戰場中，美國政府雖期盼蘇聯能夠盡快對日宣戰，以早日終結對日戰爭；但同時美國也意識到，讓蘇聯介入太平洋戰爭可能會造成蘇聯在東北亞影響力的擴大。⁸⁵美國在和蘇聯討論日本處置問題時，美方也堅守原先的單獨佔領立場，避免蘇聯在佔領議題上有太多涉入。⁸⁶

戰後初期，美國官方普遍認為蘇聯所追求的是有限的目的，而非稱霸世界的野心。雖在 1945 到 1946 年間美國和蘇聯在歐洲問題上有若干矛盾，但並未對兩國關係造成重大影響。其後美國對蘇聯的警戒心卻逐漸升高，1946 年 2 月，時任美國駐蘇聯大使的肯楠（George F. Kennan）向美國政府傳回電報，企圖喚起決策者對於蘇聯擴張意圖的認知，並討論可行的對蘇策略，肯楠的論

⁸⁴同上註，頁 459-60。

⁸⁵Michael Schaller, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia*, p. 8

⁸⁶Ibid p.18.

點也逐漸為美國當局所重視。⁸⁷同年邱吉爾也於密蘇里州發表著名演說，警告歐洲可能會陷於「鐵幕」之下。杜魯門也曾下令親信克里佛（Clark Clifford）調查史達林的意圖，最後克里佛的報告也指出蘇聯正在伺機擴張，符合肯楠先前的主張。⁸⁸

具體來說，冷戰的開啟可分為三個階段。第一個階段為 1945 年到 1947 年的醞釀期，第二個階段為 1947 年到 1949 年冷戰的檯面化，1950 年後則是冷戰的激化時期。在醞釀期有六個事件促成了美國戰略的轉變與冷戰的開啟。首先是蘇聯在波蘭與東歐的行動，儘管在雅爾達會談中美、英要求蘇聯促成波蘭的自由選舉，蘇聯也表示同意，但當華沙的納粹部隊被驅逐後，蘇聯卻在波蘭扶植親蘇政權，造成美國的不滿。

第二個事件為 1945 年 5 月，向同盟國提供軍事物資的租借法案突然終止，造成美蘇間經濟關係上的緊張。雖然租借法案的中止某種程度上是出自於官僚內部的作業問題，但 1946 年 2 月蘇聯要求美國重啟對蘇借貸計劃卻遭到拒絕，使蘇聯的經濟狀況無法得到改善，蘇聯將美國的此種行動視為基於敵意的經濟施壓。

第三，在德國處置問題上，蘇聯在波茲坦會談中向德國索要一百億美元賠償金，並要求美英法所佔領的西德支付此款項。但當時正在思索德國重建的杜魯門卻回應蘇聯應向東德索取賠款，待西德重建並有能力支付賠款時會再通知蘇聯。於是美蘇在德國重建問題上產生裂痕，從此美英法開始加強西德的統合進程，蘇聯則逐步強化對東德的控制。

⁸⁷Ibid. p. 117.

⁸⁸Joseph S. Nye, Jr., 1997, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York: Longman, p. 149.

第四，在東亞議題上，蘇聯在太平洋戰爭結束前一週打破中立對日宣戰，並進佔滿州與日本北方四島。波茲坦會談時，蘇聯也曾要求佔領一部分日本國土，但遭到杜魯門拒絕。蘇聯的要求使美國將其和擴張行動聯想。

第五為原子彈問題。早在羅斯福在位時期美國就已決定不與蘇聯共享原子彈機密，一部分學者甚至認為美國在廣島與長崎投下原子彈除了為逼迫日本投降，也是為達到威嚇蘇聯的政治效果。1946年美國在聯合國提倡核武管理機制時遭到蘇聯的反對，因蘇聯當時也正在進行原子彈的開發。史達林堅信國際的核武管理機制會造成美國對於核武的壟斷，只有自行開發核武才能確保蘇聯的國家安全，最後蘇聯也於1949年完成核武試爆。

第六，在中東與地中海東部問題上，1946年3月蘇聯拒絕從伊朗北部撤軍，於是美國在聯合國中表態支持伊朗，迫使蘇聯撤軍。希臘內戰則是由共產主義勢力獲勝，蘇聯也開始對鄰國的土耳其施壓。種種行動均被視為蘇聯擴張的象徵。⁸⁹

1947年6月，國務卿馬歇爾（George Marshall）提出了歐洲復興計劃（馬歇爾計劃）。計劃原意是包括蘇聯在內的東歐國家只要有意願即可參與，但是蘇聯隨即對東歐國家施壓，阻止其加入馬歇爾計劃。捷克斯洛伐克原表示有意參與計畫，但在蘇聯加強控制之下，1948年2月捷克斯洛伐克共和國由共產黨完全掌權。對於西德的通貨改革的推進，蘇聯也藉1948年6月的柏林封鎖回應。美國則立即以空投物資對抗蘇聯的封鎖，並開始計劃建立北大西洋公約組織（NATO），雙方的敵意日趨明顯。

⁸⁹Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, pp. 150-1.

1949 蘇聯核武成功試爆，接著中國共產黨控制中國大陸本土，中國國民黨被迫退守台灣。1950 年 4 月的國安局文件 NSC-68 就警告蘇聯可能會在五年之內展開攻勢以支配世界，要求美國大幅增加軍事支出。1950 年 6 月韓戰的爆發使杜魯門接受 NSC-68 的建議增加軍事支出，對立的緊張達到了最高點。⁹⁰與此同時，日本也面臨了戰爭結束以來最重要的轉折點。

第四節 冷戰激化與日本的再次武裝

壹、韓戰爆發

第二次世界大戰末期，對日宣戰的蘇聯攻佔包括朝鮮半島在內的日本佔領區。美國擔憂朝鮮半島全境落入蘇聯控制，因此美國和蘇聯協議以北緯三十八度線為界，將朝鮮半島劃分為二。南方在美國監管下成立大韓民國，北方則在蘇聯管轄下成立朝鮮人民共和國，雙方皆宣稱擁有完整朝鮮半島的主權。然而北韓領導者金日成則將統一朝鮮半島的構想付諸行動，1950 年 6 月 25 日，北韓軍隊跨越北緯三十八度線對南韓展開突襲，韓戰爆發。美國認為這突如其來的攻勢是出自於蘇聯的默許，並透過安理會的權威派遣軍隊直接對抗北韓。但當美軍向北推進越過三十八度線以北時，中國共產黨在「抗美援朝」的口號下派遣志願軍介入朝鮮戰場，使戰況更為膠著。

貳、美國對日政策的轉變與警察預備隊的成立

⁹⁰Ibid pp. 154-5.

朝鮮戰事的爆發為日本的戰略角色帶來重大轉變。早在韓戰爆發前夕，國務院顧問杜勒斯（John Dulles）在訪日期間與麥克阿瑟和吉田茂的會談中，就當面向吉田茂表示希望日本能夠成立一支小規模的國民軍隊，作為和平條約的一部分。而吉田茂則是以和平憲法和反武裝民意為由拒絕了杜勒斯的要求；麥克阿瑟也對於吉田茂的立場表示支持，他向杜勒斯提議讓日本以替代形式為西方同盟進行貢獻，如恢復日本的軍事物資產業以支援美國軍備，同時日本的經濟也可以得到刺激快速復甦，使日本未來能夠為反共同盟提供更多協助。⁹¹但是韓戰卻帶來了當美軍在朝鮮前線作戰時，要如何填補日本本土的安全真空的疑慮。於是 1950 年 7 月 8 日，堅守日本非武裝立場的麥克阿瑟向吉田茂送出訊息「為了持續日本良好的社會秩序，使少數不法份子無法有機可乘」，要求日本設置七萬五千員的國家警察預備隊與增加八千名海上保安廳人員。⁹²不僅是為了維持日本國內治安，也是為了應付可能的直接侵略或是間接侵略（如國內革命勢力的煽動）。⁹³

1950 年 7 月 21 日的國會外務委員會中，面對美方要求再軍備的壓力，菊池義郎議員向吉田茂提出質問：「就算總理說不考慮再軍備，但如果美國或是其他的反共國家熱切地希望日本進行再軍備，如此還有辦法拒絕嗎？」吉田茂回答：「憲法中明確闡述軍備的放棄是眾所皆知的。我認為憲法中的軍備放棄、戰爭放棄條款是非常好的條款，身為國民應全力守護它，因此儘管面對他國再軍備的要求，身為一個日本國民不應該接受。」⁹⁴顯示吉田茂嚴守和平憲法的立場。

⁹¹Michael Schaller, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia*, pp. 276-7

⁹²藤原彰他，「新版日本現代史」。頁 71。

⁹³佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 23。

⁹⁴柏谷進，「戰後日本の安全保障論議」。頁 178-9。

但最後日本仍接受了美方的要求，在未經過國會審議的情況下，日本政府於1950年8月10日以波茲坦政令的形式發布警察預備隊令，並於即日生效施行，定員七萬五千人的警察預備隊正式成立，成為戰後日本再軍備的第一步。

根據警察預備隊令第一條，警察預備隊的成立目的在於「在維持我國（日本）的和平與秩序及保障公共福祉的必要限度內，為了補強國家地方警察及自治體警察的警力所設置」；根據命令第三條，警察預備隊的任務只限於「警察的任務範圍」，並「為了維持治安的特定需要情況下，受內閣總理大臣之命而行動」。⁹⁵可見警察預備隊仍然缺乏軍隊所應有的「對外性」。吉田茂在國會中面對議員警察預備隊角色的疑慮，也強調警察預備隊的目的只限於治安維持，它並非加入聯合國的條件也不包含再軍備的意義，設置預備隊是為了補強警察力量的缺陷。雖然GHQ主導整個創設行動，但是真正執行創設行動的卻是舊內務省的警察體系官僚，警察預備隊就法規上而言仍具濃厚的警察風格。⁹⁶

挾著同樣反對日本再武裝的麥克阿瑟為後盾，吉田茂仍堅守其抗拒再武裝的路線。然而考慮到違憲問題以及內部治安的需要，對於吉田茂來說設立具較少軍隊色彩的警察預備隊不失為一個可接受的折衷途徑。但稍後的轉變也顯示，警察預備隊的成立僅僅是一個過渡階段。

第五節 舊金山和約與美日安保條約

⁹⁵國立公文書館 <http://www3.nhk.or.jp/news/html/20120217/k10013085711000.html>

⁹⁶佐道明広，「戰後政治と自衛隊」頁20-7。

壹、舊金山和約

早在冷戰檯面化之際，美國就已開始著手對日和平條約的初期作業。但是韓戰帶來的情勢緊繃使日本在美國眼中的戰略重要性更相對提高，當時的杜勒斯就指出共產黨的侵略行動可能將目標鎖定在日本，當朝鮮淪陷很快地日本也會遭受波及，顯示對日和平條約的重要性不減反增。杜勒斯也警告，如果美國致力於朝鮮戰爭而使和平條約的進程延宕，反而會使日本問題的負面效果大於美國在朝鮮所保護的利益。⁹⁷就消極的意義而言，和平條約進程的推遲可能會使日本的獨立性與穩定性受到侵蝕，進而損害美國在日本的利益。

而就積極的意義而言，基於韓戰所導致冷戰情勢的升級，使美國欲盡早將日本正式納入反共同盟的一環；和平條約所代表的意義不僅是日本被接納為國際社會的一員，更是給予日本一個明確的安全角色。⁹⁸

1950年9月11日，國務院完成共9章26條的對日和平條約草案。⁹⁹當11月美國軍隊在朝鮮戰場遭中共軍隊挫敗後，杜勒斯警告華盛頓，朝鮮的事態可能會使日本的講和條件僵化或是促使日本轉向中立態度，美國必須要加快講和的腳步。杜魯門也於1951年1月10日任命杜勒斯為特命全權大使，負責與日本及其他亞太國家在和平條約上的談判作業。¹⁰⁰

1950年11月24日，美國發表對日講和七原則，為後續的講

⁹⁷Michael Schaller, *Altered States*, (New York: Oxford University Press, 1997) p. 31.

⁹⁸Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, p. 52.

⁹⁹藤原彰他，「新版日本現代史」。頁 82。

¹⁰⁰Michael Schaller, *Altered States*, p. 33.

和談判作業提供基礎。七原則包含以下要點：¹⁰¹

- 一、當某國準備完成即能和日本簽訂和平條約，暗喻反對講和的國家將被排除在外。
- 二、沖繩將會留予美國託管。
- 三、在安全保障方面，日本設施必須和美國軍隊保持協調的責任關係。
- 四、除了部分例外，所有的締約國必須放棄 1945 年 9 月 2 日之前源自戰爭行為對於日本所提出的要求。
- 五、確保各國對於日本的最惠國待遇原則，直到新的雙邊通商條約成立。

當 1949 年秋天，美國政府向日本政府傳遞正在討論對日和平條約的訊息後，日本內部分成了兩派意見。一派主張在冷戰對峙的持續下，應以聯合國為主體進行講和，且對象應包含蘇聯及中華人民共和國(全面講和)；另一派則主張以美國為主進行講和(片面講和)。前者以左派政黨如社會黨與共產黨，及知識份子所組成的和平問題談話會為代表；後者則代表了日本政府的立場。¹⁰²

1950 年 1 月 15 日，和平問題談話會發表「關於講和問題之聲明」，強調如果非以全面形式進行講和，日本勢必要為東西陣營的其中一方擔負責任，反而會擴大世界的對立與戰爭的風險。從償

¹⁰¹Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, p. 50.

¹⁰²坂元一哉，「日米同盟の絆：安保条約と相互性の模索」。頁 26-7。

還過去戰爭責任的意義來看，日本有責加入聯合國並堅守中立不可侵之立場，以保護和平的成果。且就經濟利益來看，將中國大陸排除在講和之外將會切斷對中的貿易關係，使日本在經濟上難以自立。¹⁰³

1949年11月12日，面對講和形式的論爭，吉田茂在參議院如此回應：「今日面對的並非是哪種形式較為妥善的問題，而是根據海外情勢，也就是根據外交上的國際關係而定，我們並沒有選擇上的自由。」對於吉田茂來說在冷戰對峙的激化下，追求全面講和反而顯得不切實際。¹⁰⁴韓戰爆發後的1950年7月14日，吉田茂在眾議院中發表政策演說，強調如果不盡速進行講和，日本國民的愛國心與獨立心將難以維持，而對日講和作業也已經在進行中；然而針對全面講和，吉田茂也堅定立場：「面對當下的狀況，全面講和與永世中立的議論仍然存在，儘管這樣的立場是出自真正的愛國心，但也未免太偏離現實。」同時吉田茂也指出，和平條約「能使日本被接納為自由主義國的一員，甚至可使我國（日本）安全得到保障」。¹⁰⁵對於自由主義國家的強調更顯示了吉田茂的片面講和立場。

1951年1月起，吉田茂和以特使身分飛抵東京的杜勒斯開始討論和平條約細節。兩人首先在條約簽訂後美軍繼續駐留日本上取得初步共識，並針對獨立後的日本應承擔之義務以及美軍的後續駐留問題進行討論，雙方於2月在各項事務上達成協議。而和平條約的最後一個障礙在於美英兩國在中國承認上的分歧，美國當時承認台灣的中華民國，因而主張應邀請中華民國締約；英國

¹⁰³同上註，頁27。

¹⁰⁴同上註，頁27-8。

¹⁰⁵柏谷進，「戰後日本の安全保障論議」。頁165-6。

則已於 1950 年 1 月承認中華人民共和國是唯一代表中國政府，因此主張邀請中共參加締約。然而經過數月的討論，美英也於 1951 年 6 月達成共識，決定邀請中華民國締結和平條約。¹⁰⁶

1951 年 9 月 4 日至 9 月 8 日，和平條約大會在舊金山召開，包括日本、美國、中華民國、蘇聯在內，共有 55 個國家參與，中華人民共和國與南韓並未被邀請。和平條約的簽訂儀式於 9 月 8 日進行，除了蘇聯、波蘭、捷克斯洛伐克，其他國家皆簽署對日和平條約。¹⁰⁷

對日和平條約共有 7 章 27 條，在和平、領土、安全等層面包含以下重點：

- 一、根據和約第 1 條，日本與締約國之間的戰爭狀態於條約生效日起結束，且各盟國必須承認日本與其領海及國民之完全主權。
- 二、根據和約第 2 條與第 3 條，日本必須放棄朝鮮及其諸島、台灣、澎湖、千島群島、庫頁島、南沙群島、西沙群島的一切權利，並承認美國及聯合國對於日本南方群島的信託統治。
- 三、根據和約第 5 條，日本必須接受聯合國憲章所規定之義務，包括對於聯合國各項行動以及採取強制行動之國家的支援。根據聯合國憲章 51 條，聯合國承認身為主權國家之日本擁有個別與集體自衛等固有權利，且日本得以自主締結集體安全協議。

¹⁰⁶Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, pp. 50-1.

¹⁰⁷Ibid. p. 51.

四、根據和約第 6 條，條約生效後所有聯盟國的佔領軍應盡速自日本撤出，但與日本締結有關軍隊駐紮之雙邊或多邊協定者則不在此限。

對日和平條約確立了日本的獨立，美國的對日佔領走入歷史。尤其和約第 5 條中所涉及的集體自衛權的承認更為日後的美日安全合作埋下伏筆。

貳、舊美日安保條約

在和平條約準備工作進行的同時，獨立後的日本應扮演何種安全角色是另一個重要議題。1948 年 6 月，參謀長聯席會議提出 NSC-49 號文件，強調日本對於美國遠東安全利益的重要性，如果日本淪為蘇聯所控制，那麼日本將成為蘇聯攻擊美軍亞太基地的前哨站；反之，如果美國可以保持對於日本的間接與直接控制，那麼不僅日本將不淪為蘇聯所用，甚至能夠確保整個環太平洋的海上優勢。¹⁰⁸這份文件凸顯了冷戰檯面化促使日本在美國眼中安全價值的提升，也暗示了美國將會試圖繼續在日本駐軍。就日方立場而言，在吉田原則的驅使下日本政府自然願意接納美軍繼續駐留，吉田茂甚至希望能夠和美國簽訂獨立於和平條約之外的安全合作協定。¹⁰⁹

於是在 1951 年 1 月吉田茂與杜勒斯的會談中，日本將來的安全角色成了討論的重點，會談中雙方迅速地在後續駐軍問題上取得共識。然而儘管吉田茂援引聯合國憲章 51 條的集體防衛概念，

¹⁰⁸坂元一哉，「日米同盟の絆：安保条約と相互性の模索」。頁 16-7。

¹⁰⁹細谷千博，石井修，有賀貞，佐々木卓也編，1999，「日米關係資料集—1945-1997」。東京大学出版会，頁 84。

但是在日本缺乏防衛貢獻能力的情況下，美國政府拒絕擔負明確的防衛責任。於是在美方要求加強自主防衛能力的壓力下，會談中吉田茂允諾美國將會逐步建立防衛武力，為日後自衛隊的建立埋下伏筆。¹¹⁰

1951年9月8日舊金山和平和約簽訂後，美日雙方隨即簽訂「美日安全保障條約」。安保條約承認美國的陸海空軍有權在日本領土及其附近進行佈署，並於日本國土內設置基地。且如日本國內發生由外國勢力煽動的大規模動亂時，美軍可應日本政府要求施行援助，即所謂「內亂條款」。

雖然安保條約給予美軍駐日以及介入內亂的權力，但是卻未明確規範當日本遭受外部侵略時，美軍應擔負起何種責任並採取何種行動。這種不明確性顯示了安保條約仍以美國在遠東的安全利益為優先，儘管和平條約確立了身為主權國家的獨立地位，但日本在舊安保架構下實質上維持著與美國的主從關係。

第六節 從警察預備隊到自衛隊

在這種不平等的美日安保架構下，美國不斷地向日本施加再軍備的壓力。吉田茂初期的構想是在警察預備隊之外另外創設5萬人的海上及陸上保安隊，並在國家治安省下設立自衛企劃本部。¹¹¹這樣的計畫也在1952年保安廳成立後得到落實，但同年美國政府曾進一步要求日本加速建軍進程，擴大地面部隊人數至300,000人規模。但吉田茂對此展現消極的態度，承諾只願將部隊

¹¹⁰Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, pp. 52-3.

¹¹¹細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁89。

人數推進至 110,000 人左右。¹¹²

然而如此的消極態度也隨著國內對於吉田茂「向美一邊倒」外交路線的批判聲四起而產生轉折。1953年4月的國會總選舉中，吉田茂所率領的自由黨席位大幅減少，逼迫吉田茂必須要在各項事務上與在野黨取得共識。在這樣的背景之下，9月吉田茂和對於日本在軍備採取積極態度的改進黨進行會談，雙方在防衛力漸增的長期計畫議題上取得共識，於是日本政府開始進行自衛隊的籌組。¹¹³

於是在 1954 年 7 月，防衛廳與陸海空自衛隊正式成立，其中陸上自衛隊 130,000 員，海上自衛隊 15,808 員，航空自衛隊 6,287 員，共計 152,115 員。¹¹⁴然而甫成立的自衛隊的職能受到法規的嚴格約束，其在執行對抗侵略任務時必須得到首相的事先承認與國會的事後承認，且自衛隊的管理具有強烈的「文官統制」特色。¹¹⁵

同年吉田茂政權因一連串政治醜聞失去民心，在經濟問題上也獲得實質進展，藉著這股氛圍，反吉田勢力結合成立日本民主黨。民主黨打著改憲、設立自衛軍備、安保條約改正等口號，於 12 月成功取代長年執政的吉田政權成立鳩山內閣。相較於吉田茂對於美國的依賴以及在經濟發展上的專注，鳩山一郎更致力於追求日本的對外自主性。

¹¹²Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, p. 55.

¹¹³佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 38-9。

¹¹⁴總務省統計局 <http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/31-03.xls>

¹¹⁵佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 44-5。

第七節 新安保條約

壹、自衛隊成立後的美國對日政策

欲了解自衛隊成立後的日本安全政策走向，必須先從美國的對日政策著手。1955 年為美國總統艾森豪所承認的 NSC-5516 號國家安全文件包含以下要點：¹¹⁶

- 一、日本將會持續在經濟、軍事、外交上的對美依賴。(第一條)
- 二、但是日本可能會試著脫離這種依賴關係，並強化對蘇聯及中國大陸的關係，追求在國際上更大的行動自由。(第二條)
- 三、促使日本增強實力以和共產勢力抗衡並維持美日緊密的同盟關係是最符合美國利益的情況。但是日本在增強實力的同時，其對於美國的依賴程度也會隨著下降，意味著雙方必須要在共同利益上取得合意。(第 10、11 條)
- 四、日本重視政治上與經濟上的利益，而對於軍事威脅過於輕視。且對於美方要求增加軍事支出的壓力，日本抱持著抵抗的態度。(第 17、18 條)
- 五、美國政府不反對日本和蘇聯建立外交關係，但是反對日本和中共建立外交關係。尤其對於日本和共產國家簽訂互不侵犯條約，美國政府站在強烈反對之立場。(第 42 條)

¹¹⁶細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁 325-33。

可見儘管韓戰已於 1953 年落幕，美國的對日政策依然以促進日本軍事實力的增強為主。另外從這樣的立場中也可見到美國當時所面臨的困境，即如果美國不願讓日本在共同防衛上「搭便車」(free-rider)，而要求日本加強自主防衛能力，那麼日本自主性的提升可能會伴隨著在國際上更大的行動自由，美國則必須承擔日本中立化的風險。尤其 1953 年史達林死亡與韓戰終結所帶來的冷戰緩和的背景下，1955 年美蘇在日內瓦會談中承認了奧地利的中立地位，對於美國政府來說不能不考慮這種國際氛圍對於日本政策的影響。因此防止日本的中立化是美國維護遠東安全利益的底線。

就算在岸信介政權致力於建立平等的美日安全關係的同時，美國政府也未完全排除這種疑慮。1958 年 3 月 23 日，杜勒斯在給副國務卿羅伯森的備忘錄中警告，如果日本未能下定決心和美國共同對抗共產集團，抑或是判斷現為在美國與蘇聯間交涉的最適切時機，那麼美國可能會面對日本情勢的激烈變化。¹¹⁷

換言之，美國如欲確保其在遠東的安全利益，會有兩種可能的政策走向。首先假使日本的自主防衛能力未達到美國要求的標準，那麼美國將會試圖保持當前的美日從屬關係；如果日本的自主防衛能力達到美方的標準，那麼美國將會尋求共同利益，建立更為平等的美日同盟關係。冷戰對峙對峙的國際結構對於美國的對日政策造成限制，而這樣的限制自然也讓日本在外交政策的選擇上更缺乏自由。意即就客觀而言，如果日本欲擺脫不平等地位的枷鎖，那麼增強防衛力並追求緊密的美日關係是不二選擇。

¹¹⁷同上註，頁 427。

貳、新美日安保條約

致力於提升日本自主性的鳩山政權於 1955 年提出「防衛六年計畫」，取代吉田茂的「防衛五年計畫」。相較於防衛五年計畫對於美國軍備提供的依賴，防衛六年計畫將重點放在日本國內防衛產業的培養與自主防衛力的整備。在自衛隊的擴建上鳩山政權也有積極作為，根據 1955 年度的預算案，陸上自衛隊將增員至 162,000 人，海上自衛隊將增員至 20,000 人，包含將海上軍備規模擴大至 93,000 噸，航空自衛隊增員至 15,000 人，並將航空軍備擴大至 451 機。¹¹⁸

然而如此的積極作為也無法完全使美國政府滿意。1955 年 8 月，鳩山內閣外相重光葵訪美，與國務卿杜勒斯進行會談。當重光試探性地請求美國政府考慮重新簽訂更平等的安保條約，杜勒斯以時候未到為由拒絕了重光的提議。¹¹⁹

1957 年 2 月岸信介接替病倒的石橋湛山建立內閣，岸內閣將新安保條約的簽訂視為政權的首要目標。鑒於鳩山政權在安保改定上的挫折經驗，岸信介開始向美方釋出安保改定的強烈意欲。於是 1957 年 5 月岸內閣公布「國防基本方針」，其中強調有效率的對防衛力進行漸進整備以及面對侵略時美日防衛體制的重要性。根據同年 6 月岸內閣發布的「防衛力整備計畫」（為首次防衛力長期整備計畫，故又被簡稱為一次防），日本政府將從 1958 年起三年逐步擴大自衛隊規模。雖然岸內閣的自衛隊擴建計畫和鳩山內閣的防衛六年計畫並無太大程度上的區別，然而防衛力整備計畫是經過內閣會議決議，即其建立於內閣的官方意志，在對美上達

¹¹⁸原彬久，「日米關係の構図—安保改定を検証する」。頁 50-1。

¹¹⁹坂元一哉，2000，「日米同盟の絆：安保条約と相互性の模索」有斐閣。頁 141。

到了一定的政治示威效果。¹²⁰

岸信介的努力終獲得美國的正面回應，在雙方共識下，美日於 1958 年 10 月進行首次安保改定交涉，1959 年岸信介將目標設定在 3、4 月前完成條約簽訂作業。但是岸信介的時程表卻因自民黨內部反岸勢力的活躍與國內反安保運動的勃發而無法被貫徹。

參、新條約簽訂與安保鬥爭

1957 年起美軍士兵所造成的社會事件導致了日本國民一連串的反基地運動，1958 年也發生了勤評反對鬥爭與警職法反對鬥爭等事件。1959 年 1 月岸信介在國會選舉中確立政權的維持後，反對運動的浪潮延燒至安保改定議題。反對運動的主要訴求日本應偏向中立化，以確保永久和平的可能性，美日同盟反會使日本被捲入對共產集團的戰爭，其在日本對於非本國領土的防衛責任抱持抵抗態度。¹²¹3 月 18 日，以左派團體如社會黨、共產黨為中心的 134 個團體組成「美日安保條約改定阻止國民會議」，反安保勢力開始進行有組織的抗爭運動。雖然在抗爭初期一般大眾仍對於反對運動不甚了解，使國民會議未獲廣泛支持。但 8 月在反核運動與世界母親大會等社會運動的推波助瀾下，反安保運動擴大至日本各個地域與階層。¹²²

反對浪潮也不局限於在野黨與大眾階層，警職法鬥爭後岸信介的政權根基也受到嚴重侵蝕，尤其自民黨內部面臨了派閥分裂的狀況。當時的自民黨分成了擁護岸信介的主核派，打著反岸旗

¹²⁰原彬久，「日米關係の構図—安保改定を検証する」。頁 61-2。

¹²¹Michael Schaller, *Altered States*, p. 139.

¹²²藤原彰他，「新版日本現代史」。頁 137-43。

鼓的非主核派，以及騎牆派的日和見派閥。警職法事件後日和見派向非主核派倒戈，加入了批判岸信介與安保條約的行列。¹²³

執政黨內部的意見分歧使得簽約進程受到延宕，然而在岸信介的堅持下，美日終於 1960 年 1 月完成新條約準備作業，並於 19 日在華盛頓完成，「美日間相互合作與安全保障條約」（新安保條約）的簽訂。

新安保條約繼續承認美軍在日本駐軍並使用基地的權利，但是其明確規範在日本遭受攻擊之時，美國必須和日本採取共同應對行動。¹²⁴相較於舊安保條約在美國防衛責任上的不明確性，安保條約的改定使日本得到美國協防的承諾。

但條約的締結還需經日本國會承認，在左派政黨的積極阻撓與黨內派閥分裂的情況下，如何使條約順利得到國會承認對於岸信介來說尚為一大難題。1960 年 2 月 5 日，岸信介在國會中提出條約承認案後，隨即遭受反岸勢力的強烈反彈，尤其各派對於條約中「遠東」地區的範圍抱持疑慮。隨後在韓國李承晚政權垮台與 U2 機事件的推波助瀾下，反安保演變為全民運動。¹²⁵

U2 機事件後，稍早於社會黨脫黨人士結成的民社黨和社會黨結盟，國會中的反岸勢力得到進一步匯合，成功阻撓了眾議院的新安保條約承認案，岸內閣無法在會期結束前使條約獲得「自然承認」。¹²⁶

¹²³原彬久，「日米關係の構図—安保改定を検証する」。頁 162-3。

¹²⁴細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁 460-1。

¹²⁵藤原彰他，「新版日本現代史」。頁 146-7。

¹²⁶根據日本憲法，條約承認等同於預算案，經眾議院通過後須送至參議院進一步決議，然該法案於 30 日後未獲參議院決議，則以眾議院之裁決為準，即所謂「自然成立」。1960 年的國會會期於 5 月 26 日結束，因此對於岸內閣來說，如欲使條約獲得自然承認，則必須要在 4 月 26 日前使條約在

面對新條約可能不獲承認的困境，麥克阿瑟大使開始與自民黨各派閥領袖會面尋求條約案的支持，岸信介也受此鼓舞，開始採取激烈手段。¹²⁷1960年5月19日，在艾森豪總統預計訪日的前30日，自民黨針對新安保條約與其相關法令進行「強行採決」，並命令警察將在議長室前抗議的社會黨員排除，在反對議員缺席的情況下自民黨單獨決議將國會會期延長，即所謂「五一九採決」。¹²⁸

儘管事後民間的反安保抗爭仍持續延燒，迫使岸信介下台，但新條約仍在參議院未審議的情況下自然生效。於是在新安保條約的架構下，自衛隊開始充當美軍遠東任務的輔助角色。

第八節 小結

由本章的脈絡可見，戰後初期美國基於抑制日本軍國主義再起的疑慮，因此透過憲法的強力約束根絕未來日本對外侵略之可能性。面對戰後日本的經濟狀況百廢待舉，吉田茂政權對於非軍事化政策與和平憲法表示支持，遵行「經濟重視，非武裝」的政策路線。然而冷戰事態惡化後，對於美國來說日本成為抑止共產勢力擴張的重要據點，美國開始迫切地要求日本再軍備，吉田茂不得不向美方壓力屈服，建立一支輕武裝部隊，轉向「經濟重視，輕武裝」的政策。鳩山繼任之後，為擺脫舊安保條約的不平等枷鎖，日本政府一掃過去消極姿態，開始有計劃地整備防衛武力。日本的防衛努力終獲美國認同，日本於岸信介任內完成安保改定

眾議院獲得承認，以確保自然承認所需的30日。

¹²⁷ Michael Schaller, *Altered States*, p. 150.

¹²⁸ 原彬久編，「岸信介証言錄」。頁273。

的重大任務，美日建立了平等的同盟關係。

確實領導者立場的轉變促使日本軍備得到更大程度的強化，但是如此的政策轉變仍受限於國際體系的結構。雖然吉田政權與鳩山、岸政權在軍備強化上抱持截然不同的態度，但是其均將美日關係視為重要前提。甚至在岸信介任內發生大規模安保反對運動的不利國內環境下，岸政權仍不懈於追求美日同盟關係的再定義。換言之，此時期防衛政策的轉變與自衛隊的誕生乃是日本對於國際結構與美國要求的反應手段上的調整。

第四章 冷戰下的自衛隊

第一節 安保改定後的日本防衛政策

壹、1960 年代後冷戰概況

儘管美蘇在史達林死亡與韓戰終結後經歷了相對和諧時期，但是隨著 1958 年的柏林危機與 1962 年的古巴飛彈危機等事件的爆發，美蘇關係再度陷入緊張。尤其這個時期美蘇的核武實力已旗鼓相當，兩國都擁有足以摧毀對方國家的能力，即所謂「相互毀滅保證」(Mutually Assured Destruction)，美蘇開始考慮管制核子競賽，並在兩國領導者間建立直接溝通管道（熱線）。¹²⁹古巴飛彈危機後，兩國在核武問題的談判上取得具體成果，如部分核子實驗禁止條約與核不擴散條約的簽訂。越戰的爆發也使得美國的注意力轉向越南戰場與共產中國的威脅。¹³⁰

1972 年美蘇簽訂了第一階段的限制戰略武器條約(SALT)，並於未來幾年以此條約為基礎進行擴大談判。但是實際的冷戰情勢卻不如限武談判一般順利。1960 年代後，赫魯雪夫由向西方和解的姿態轉變至宣揚共產主義的優越，開始積極吸收國際盟友，在西方國家的眼中此舉極具擴張性。¹³¹兩國雖然在限制核武上取得共識，但是美蘇仍將重心轉移至其他種類武器的研發。尤其蘇聯 1960 年以來以水面部隊為中心擴展軍備，包括各式驅逐艦、巡洋

¹²⁹Paul Kennedy 著，《霸權興衰史》。頁 498。

¹³⁰Joseph S. Nye, Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, p. 164

¹³¹Paul Kennedy 著，《霸權興衰史》。頁 492-3。

艦以及航空母艦。就地理上來看蘇聯海軍更深入了世界各地，1970年代起諸多第三世界國家紛紛建立共產政權，對於美國來說其顯然是蘇聯正在全球勢力競爭中節節獲勝的象徵。1979年，蘇聯進軍阿富汗，蘇聯首次在東歐以外地區展開直接軍事行動，另一方面蘇聯也持續對各個左翼政權進行支持。蘇聯的舉動使美國深刻認識到必須要採取進一步對策應對，進而增加國防支出，1980年雷根政權的成立更鞏固了美國政府的反共傾向。¹³²

總而言之，雖然1960年代後的冷戰時而緊張、時而緩和，但是國際體系在本質上仍是以軍事力與核武嚇阻對手的兩極對抗體系。安保改定後的自衛隊就是在這樣的背景下奠基發展。

貳、保守本流的回歸

岸信介下台後，由池田勇人繼任組閣。1960年代起先後執政的池田勇人與佐藤榮作，不同於1950年代中後期執政的鳩山一郎與岸信介等人，其皆為「吉田學校」出身，受吉田茂政策路線影響甚鉅，池田政權的建立被視為吉田「保守本流」的回歸。

延續了吉田茂重視經濟路線的池田勇人憂心諸如安保鬥爭的大型反對運動再起，因此在各項議題上採取重視妥協與低調的姿態，尤其更不願觸及敏感的修憲議題。池田的外交路線著重因安保鬥爭受損的美日關係的修復，以及建立利於經濟發展的穩定環境。池田的路線也獲得甘迺迪政權的支持，美方認為經濟發展有助於日本的政局穩定，進而消除日本中立化的可能性。¹³³

¹³²Paul Kennedy 著《霸權興衰史》。頁500。

¹³³西川吉光，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。頁31。

參、長期防衛力整備的展開

但保守本流的回歸政權並非意味自衛隊成長的終結。1960年池田勇人繼任後，岸信介時代的三年防衛力整備計劃（一次防）告一段落，日本政府也開始著手規劃新的長期防衛整備計劃。然而在日本政府期待美方能對於日本的防衛整備提供援助之時，1960年度美國透過國際合作社聯盟(ICA)所給予日本的資金援助大幅縮水，援助款項的縮減程度遠超出日本政府的預想，對日本當局造成偌大衝擊；美國國內也出現對於日本依賴美國姿態的批判聲浪。

因此日本政府不得不對此狀況作出反應。當時自民黨的防衛政策是以海上自衛隊的建軍有深切淵源的前海軍中將保科善四郎，以及前防衛廳長官船田中等議員為中心所推動。他們批判池田政權的消極防衛態度，其所主張的自主防衛論有以下三點特徵：¹³⁴

- 一、重視海上防衛力的整備。
- 二、美日安保體制的維持為重要前提。
- 三、重視國內防衛產業的成長。

但是在日本政府以美日安保為中心推動自主防衛政策的同時，不得不考慮類似於安保鬥爭的大規模抗爭發生的可能性，另一方面也必須消弭國內對於成為美國從屬的疑慮。因此日本官方對於基地問題等敏感議題上採取迴避態度，而將重心放在防衛裝備的

¹³⁴ 佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 73-5。

國產化。裝備國產化使日本政府得以避免涉及基地問題，另一方面也能夠顯示日本在自主防衛上的決心。¹³⁵

在以裝備國產化為重心推動防衛政策的同時，日本政府透過1962年國會通過的「第二次防衛力整備計畫」(二次防)對於自衛隊能力進行補強。第二次防衛力整備計畫旨在透過1962年到1966年五年間達到以下目標：¹³⁶

- 一、在美日安保體制下確立防衛體制的基礎，充實防衛骨幹，並配合科學技術的進步建立精銳部隊之基礎，以提升陸海空自衛隊的總和防衛實力。
- 二、進行裝備現代化並替換耗損之設備，增強機動力，強化後方支援態勢，尤其重視基地等後方設施之整備。
- 三、導入對空熱導彈等武器，並對於現代精銳裝備進行部分整備及運用研究。
- 四、整備情報機能並推進研究開發，且將防衛力量延伸至救災與公共建設等民間任務。
- 五、於昭和41年(1966年)之前將常備陸上自衛隊增員至180,000員，海上自衛隊的艦艇規模擴大至14,000噸，空中自衛隊規模增加至1000機，另外將地對空誘導彈部隊擴編至四隊。
- 六、為實施此計畫，各年度之防衛經費從年均195億日圓增加至

¹³⁵同上註，頁75-6。

¹³⁶原文參考自國立國會圖書館網站。<http://rnavi.ndl.go.jp/politics/entry/bib01369.php>

250 億日圓程度，但實際數字須視當年財政狀況而定。

可見二次防的目的在於完成自衛隊裝備現代化與國內整合等階段性任務，另外在人員規模的擴大上也有實質建樹。1966 年，二次防工作告一段落後，佐藤榮作內閣隨即提出第三次防衛力整備計畫，旨在昭和 46 年（1971 年）之前達到以下目標：

- 一、推動開發技術、裝備現代化、增進國內技術水準等方針的同時，適度地生產國產裝備並培養防衛基盤。
- 二、強化周遭海域的防衛能力、地區防空能力與部隊機動能力。
- 三、強化陸海空自衛隊協同進行任務的能力。
- 四、強化人事與教育訓練體系。
- 五、強化自衛隊對於民間的支援政策。
- 六、確保面對緊急事態時的後方補給體系。
- 七、為強化陸上自衛隊的防空能力，針對直升機、裝甲部隊、地對空誘導彈部隊進行補強，並引進新裝備，改善裝備體系。另外進行戰車與反坦克武器的更新與補強。
- 八、針對海上自衛隊各種艦艇，如護衛艦、潛水艇等進行補強，並對於固定翼反潛機與飛行船進行整備。
- 九、除了補強空中自衛隊的防空力與整備新戰機外，強化空中管

制與預警能力。

三次防除了延伸了二次防的現代化、裝備更新等原則外，其特徵在於對於海上防衛能力的重視，相較於二次防的海上防衛預算，三次防的海上防衛經費相較過去增長了 1.9 倍，超越陸上自衛隊的 1.7 倍與航空自衛隊的 1.4 倍；另外對於國產裝備與防衛基盤培養的強調也是三次防的一大特色，此後裝備國產化獲得快速進展。¹³⁷從預算來看，1971 年所編列的防衛經費為 6,709 億日圓，相較於二次防結束的 1966 年 3,407 億日圓足足增長了近一倍。

在人員規模上，二次防時期的 1962 到 1966 年間，自衛隊人員總數從 273,778 員增長至 276,580 員（陸上自衛隊維持 171,500 員，海上自衛隊從 33,291 員增至 34,963 員，航空自衛隊從 39,057 員增至 39,553 員）。三次防時期結束的 1971 年，自衛隊人員總數為 287,662，其中陸上自衛隊 179,000 員，海上自衛隊 38,223 員，航空自衛隊 41,657 員。¹³⁸

肆、沖繩問題與安保補完論

相較於 1950 年代日本將外交重心放在平等美日關係的建立，1960 年安保改定後，日本政府致力於沖繩的回歸。沖繩在太平洋期間為美軍所佔領，日本戰敗後，美國仍舊持續佔領沖繩。在確立日本獨立地位的舊金山和約中更明確規定沖繩須留予美國託管。沖繩當地居民長期對於美軍佔領狀態不滿，1960 年沖繩居民開始進行一連串反對運動，要求沖繩回歸日本。¹³⁹1965 年 9 月，佐藤

¹³⁷ 佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 81-2。

¹³⁸ 日本統計局網站。

<http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/31-03.xls>

¹³⁹ 藤原彰他，「新版日本現代史」。頁 195

榮作在戰後首次以首相身分訪問沖繩，指出「除非沖繩回歸祖國懷抱，否則日本永遠無法走出戰後時期」。1967年，佐藤內閣指派外務省官員東鄉文彥進行沖繩回歸的談判工作。¹⁴⁰

1960年代中後期，隨著美國開始全面介入越戰，使得沖繩問題更為複雜化。1967年9月4日，在國務卿拉斯克給尼克森總統的備忘錄中明言，應要求日本在政治面（尤其在安全上）以及經濟面擔負起更大的責任。¹⁴¹1969年，越南戰況膠著，美軍地面部隊開始自南越撤軍。甫建立政權的尼克森於7月在關島舉行記者會，針對亞洲政策發表著名的「關島主義」(The Guam Doctrine)，要求美國的亞洲盟友遵守各種條約義務，並期待各國能積極分擔軍事安全上的責任，其中自然包括日本在內。¹⁴²佐藤榮作將沖繩回歸視為政權首要任務，但為了達到這個目標必須先尋求美國的認可。尤其當時沖繩基地正在執行支援越南前線的任務，因此美日間更穩固的信賴關係為絕對必要之前提。因此隨著美日在沖繩的歸還問題上取得共識，保守主流的佐藤政權也開始主張積極的自主防衛，並提出「以國家自主防衛來補強美日安保」的「安保補完論」，以尋求美方對於日本防衛貢獻的肯定。¹⁴³

伍、中曾根防衛長官時期與四次防

1969年佐藤政權提倡安保補完論後，1970年1月中曾根康弘就任防衛廳長官後開始將此精神反映在實際政策層面。中曾根在政策立場上屬於主張自主防衛保守偏流，其在上任後隨即發表「自主防衛五原則」：

¹⁴⁰Kazuhiko Togo, *Japan's Foreign Policy*, p. 65.

¹⁴¹細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁 746

¹⁴²同上註，頁 779-85。

¹⁴³佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 86-7。

- 一、 堅守憲法貫徹國土防衛。
- 二、 外交與防衛一體，重視國家政策間的調和。
- 三、 貫徹文民統治。
- 四、 維持非核三原則
- 五、 補強美日安保體制。

相較於 1960 年代的自主防衛論將重心放在裝備國產化，中曾根的自主防衛論更具民族主義性格。如在 1950 年代，中曾根就曾主張大部分美軍應撤出日本。就任防衛廳長官後，中曾根也主張自衛隊實力增強後，美軍應撤出日本讓自衛隊接管基地。¹⁴⁴

中曾根在就任初期曾設想一套更長遠，規模更浩大，跨時十年的「新防衛力整備計畫」，但由於執行此計畫必須耗費大量經費，且黨內外人士也憂心急遽的軍備擴張是否會造成軍國主義再起。因此在各界施壓下，中曾根不得不把防衛構想濃縮在 1972 年至 1976 年的五年「第四次防衛力整備計畫」（四次防）。

四次防除了延續二次防與三次防的重要方針，諸如研究技術的推進、裝備國產化、強化防衛基盤等外，其最大特徵在於對周邊情勢的判斷以及對於防衛構想的闡述。在周邊情勢的判斷上，四次防強調雖然冷戰已脫離嚴峻的兩極對立，國際體系正在多極

¹⁴⁴同上註，頁 88-9。

化且情勢較為過去緩和，但是美蘇中三大國的利害關係依然複雜，仍不能排除地域性戰爭發生的可能性。

針對如此的周邊情勢，防衛構想提出了日本的應處方式。其強調應維持美日安保體制作為抵禦侵略的有效手段，面對核武威脅則依賴美國的核武抑止力。在面對間接侵略或小規模侵略時，原則上日本將憑藉自身力量防衛國土，面對更大規模的侵略時則依賴美國的協助。

在部隊質量上，根據四次防陸上自衛隊編制將提升至 180,000 人規模，並持續整備裝甲、直升機、火砲等裝備，強化機動、防空等能力。海上及航空自衛隊則注重周邊海、空域的防衛能力，並持續推進裝備現代化。¹⁴⁵

四次防時期日本防衛預算的增長尤其亮眼。相較於三次防結束的 1971 年的 6,709 億日圓，1976 年日本防衛預算增長至 15,124 億日圓，足足增長約 2.2 倍，大幅超越三次防時期的經費成長率。¹⁴⁶ 在人員規模上，除了陸上自衛隊提升至 180,000 員，海上自衛隊從 38,223 員增加至 41,388 員，航空自衛隊從 41,657 員增加至 44,575 員。在裝備方面，1976 年海上自衛隊的船艦噸數為 166,800 噸，自一次防以來成長整整一倍，規模成長幅度遠大於陸上及航空自衛隊，反映了當時日本政府對於海上自衛隊的重視立場。¹⁴⁷

陸、非核三原則

¹⁴⁵防衛省情報搜尋系統。

http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1976/w1976_9106.html

¹⁴⁶統計局長期統計。

<http://www.stat.go.jp/data/chouki/zuhyou/31-01.xls>

¹⁴⁷同上註。

1960年代後自衛隊經歷了數次的長期整備計劃，不論在質與量上皆有長足成長，但就法規層面而言，除了自衛隊角色仍受憲法的強力制約，從核武政策來看仍可見濃厚的保守性格。1955年後鳩山一郎與岸信介等反吉田茂的「保守偏流」掌權時期內，日本在核武政策上明顯抱持著寬鬆立場。如鳩山一郎在任內就曾表達過在和平與正當性的前提下，無從反對美軍在日本存放核武設備的立場。岸內閣的小瀧彬防衛長官也曾表示日本不應擁有攻擊性核武，但是在需要防禦的緊急情況下，日本或許會需要核武設備。岸信介甚至將核武和最低程度的防衛實力作連結，認為傳統武器的功能將會日趨式微，保有核武才能確保有效的防衛。¹⁴⁸

1960年代法國、中國大陸先後加入核武國家行列，甚至中華民國也開始秘密研發核武。但是在保守主流的執政下，日本並未加入此波核武熱潮。1967年，在眾議院預算委員會的答辯中，面對是否會在自美國回歸的小笠原群島上設置核武的疑問，佐藤榮作以「不保有、不製造、不引進核武」的「非核三原則」回應，確立了保守主流政權的非核立場。最初的非核三原則缺乏法規上的依據，然而在1971年11月24日，非核三原則被納入在沖繩美軍基地縮小的眾議院相關決議中，日本政府的非核立場在國會立法程序中得到實踐。

1976年4月27日在眾議院通過核武不擴散條約(NPT)簽訂的同時，日本政府再次確立了非核三原則的履行立場，並強調將以民主、公開等前提將核能技術運用在和平用途。在同年5月的參議院關於NPT之決議，1978年眾議院關於聯合國裁軍委員會之決

¹⁴⁸ 進藤榮一、水戸考道，「戰後日本政治と平和外交: 21世紀アジア共生時代の視座」。頁46。

議，1981年眾議院關於核武管制之決議，1982年眾議員及參議院關於聯合國裁軍委員會之相關決議中，皆重申了日本政府嚴守非核三原則之立場。¹⁴⁹

第二節 防衛計劃大綱後的防衛政策

壹、基盤防衛力構想與防衛計劃大綱

雖然中曾根將防衛構想濃縮在第四次防衛力整備計畫中，但受到石油危機的衝擊日本進入低度經濟成長期，致使四次防在執行上受到層層阻礙，同時冷戰也進入了緩和時期。¹⁵⁰受到如此環境及條件轉變的影響，防衛廳防衛局長久保卓等人開始提倡應重視和平時期的防衛力，而非從應對威脅的觀點來構思防衛政策。久保的論點延伸成為後來的「基盤防衛力構想」，其成為1976年10月三木內閣公布之「防衛計畫大綱」的理論基礎。相較於過去的防衛計畫偏向將防的定義侷限在面對威脅的應處作為，「防衛計畫大綱」更注重在穩定國際狀態下的防衛力整備。¹⁵¹

且三木內閣也進一步為防衛預算設限。1975年9月，防衛廳長官坂田道太就曾發表文書，強調如以某種程度事態的對應來作為平時防衛力維持的基準，將會造成防衛能力無上綱的提升。因此在得到國民支持的限度內，應將防衛經費限制在國民生產總值(GNP)的1%之內。同年11月5日的內閣會議中，三木內閣決議

¹⁴⁹外務省網站。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/gensoku/ketsugi.html>

¹⁵⁰佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁99-100。

¹⁵¹進藤榮一、水戸考道，「戰後日本政治と平和外交: 21世紀アジア共生時代の視座」。頁63-4。

各年度防衛預算不得超出GNP的1%水準。¹⁵²

防衛計畫大綱公布後隨即遭受國內各界的強力批判，其中最大的原因在於久保卓也所強調的脫威脅防衛構想。防衛計畫大綱基本上認定在緩和的國際體系中，日本受到大規模侵略的機會微乎其微，然而久保等人所提倡的基盤防衛力構想卻是建立於小規模部隊發動的區域性戰爭的威脅上；換言之其實質上並未脫離外在威脅的陰影。且受到稍晚緩和體系的瓦解以及蘇聯軍備增強的影響，日本國內也不乏認為防衛計畫大綱不合時宜的反對聲音。¹⁵³

事後證明在冷戰結構與美國的壓力下，防衛計畫大綱與基盤防衛力構想的基礎難以長久維持。

貳、美日防衛協力針指

1973年美軍自越南撤軍，1975年北越擊敗南越政府，越南走向統一。隨著越戰結束以及蘇聯在亞洲影響力的擴大，使美國不得不重新思考亞太政策。1975年12月，福特總統發表「太平洋主義」演說，以闡述越戰後美國的太平洋外交構想。太平洋主義除了強調以美國力量維持亞太地區的穩定與安全，以及與中國大陸保持正常的外交關係外，其尤其注重美日在安全與經濟上的合作關係。¹⁵⁴

福特發表太平洋主義後，美國開始將外交重心置於亞洲，無可避免地美國將尋求更緊密的美日安全合作關係，以及更積極的

¹⁵²藤原彰他，「新版日本現代史」。頁260。

¹⁵³佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁106-7。

¹⁵⁴細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁910-3。

日本安全角色。1975年8月三木武夫首相訪美，與福特總統進行會晤。會晤結束後，美日隨即共同發表新聞稿，其強調，兩國已在東亞及朝鮮半島的和平維持上取得共識，且美日安保條約對於東亞的和平維持來說是不可或缺之因素，美日將建立常設機關以協調同盟合作事項；另外美國也重申日本遭受攻擊之時，美國將會履行安保條約之協防義務。¹⁵⁵共同新聞稿確立了美日未來的安全合作方向。

三木武夫的訪美行結束後，美國國防部長施萊辛格隨即赴日與坂田道太防衛長官進行防衛會談，雙方決定將定期召開部長級防衛會議並設立美日共同作戰的協議機關。1976年7月美日安全保障協議委員會¹⁵⁶決議建立常設的美日防衛合作小委員會，其包含作戰、情報、後勤三個部門，美日開始對於共同作戰的形式進行具體的討論。¹⁵⁷

基於此小委員會的基礎，福田赳夫首相任內的1978年11月27日，美日共同發表「美日防衛協力針指」，其對於美日共同防衛的合作細節進行明確的闡述。美日防衛協力針指包括以下重點：¹⁵⁸

一、針對作戰、情報、後勤等範疇進行整合。在作戰範疇推進共同作戰計畫的研究，並適時實施共同演習與共同訓練。情報範疇重視完善且順暢的相互通信與情報交換體系。在後勤方面除了實施適時、適切的相互支援及後勤機能上的調整與研究，另外尤其強調對於自衛隊及美軍的基地與設施進行有效率的運

¹⁵⁵同上註，頁 898-9。

¹⁵⁶根據新安保條約第四條，美日安全保障協議委員會乃指針對重要議題所召開之非定期部長級會議。

¹⁵⁷藤原彰他，「新版日本現代史」。頁 257-9。

¹⁵⁸細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁 964-8。

用。

二、在日本面對可能的攻擊時，在對應情勢變化的必要措施上，美日得以設立調整機關進行應處行動的整合，為協同作戰建立共通基準。並在美日雙方的共識上進行必要的作戰準備。

三、在日本面對武力攻擊時，原則上日本將獨力排除小規模侵略，無法自力排除威脅時則仰賴美國的協助。自衛隊主要任務在於日本領土及周邊海、空域的防衛作戰，美軍則針對自衛隊力有未逮之處進行補強支援。

參、中曾根執政時期的積極防衛姿態

透過防衛協力針指，美日共同作戰體制獲得重大進展的同時，隨著 1979 蘇聯侵略阿富汗，以及 1980 年反共立場堅定的雷根建立政權，冷戰情勢再次進入相對緊張時期。日本的防衛能力自然又成為美國政府的關心議題。因此保守偏流的自民黨員開始利用美國的壓力來推動防衛預算的增額。

1982 年，中曾根康弘建立政權，日本政府更開始致力於防衛預算的增額以及防衛能力的提升。¹⁵⁹1985 年中曾根政權通過「中期防衛力整備計畫」，其針對海上及航空自衛隊的裝備大幅進行強化，得到雷根政權的高度肯定。¹⁶⁰

中曾根甚至在 1986 年廢除三木內閣所設定的防衛預算僅能佔 GDP 之 1% 的限制，該年度的防衛預算也確實超出 GDP 的 1%。且

¹⁵⁹進藤榮一、水戸考道，「戰後日本政治と平和外交: 21 世紀アジア共生時代の視座」。頁 66。

¹⁶⁰佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 157-9。

中曾根也向美軍提供武器技術，以換取美日關係的強化。¹⁶¹

在中曾根執政之下，1980年代可謂是強化美日同盟的最後衝刺，美日也擱置貿易摩擦問題而著眼於蘇聯的嚇阻。但隨後冷戰體系的瓦解使美日同盟面臨前所未有的危機。

第三節 小結

從國際體系變化來看，儘管在越戰期間與冷戰末期，美國都曾因戰略上需要而要求日本在安全議題上作出更多貢獻，日本透過數次的長期防衛力整備計劃也建立了一支頗具規模且現代化的防衛武力。其中領導者變數諸如中曾根康弘等人在自主防衛議題上的積極態度，也對於日本防衛能力的成長產生推進效果。

但是從數次的長期防衛力整備計畫中可發現，這期間的整備重點是人員以及裝備的質量為主，自衛隊的任務範圍仍受到憲法與法規的諸多制約。冷戰期間，自衛隊除了美日聯合演習外，從未執行過任何海外任務。自衛隊的角色仍以補強美國在遠東的任務為主，日本的安全角色並未產生實質的重大突破。

對於這種現象，我們可歸因於冷戰中後期的日本處於美蘇穩定的對立狀態下。雖然美蘇關係時而緩和，時而緊張，區域衝突也從未停歇，但是兩極體系的本質卻從未改變。透過新安保條約的簽訂，日本已獲得美國在共同防衛上的保證，經過循序漸進的

¹⁶¹ 西川吉光，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。頁37。

防衛力整備，自衛隊大致上也能滿足美國在遠東任務執行上的需求。

因此，儘管保守主流與保守偏流政權的更迭造成日本在防衛政策上的搖擺，但是國際體系的強力制約下，領導者變數只能造成有限的影響。

第五章 冷戰終結後的自衛隊

第一節 冷戰終結與日本的外交摸索

壹、從兩極世界到美國霸權

1980 年代冷戰的高度對立時期在 1985 年戈巴契夫就任蘇聯共產黨總書記後開始緩和。鑒於多年來的快速擴張與軍事行動造成經濟面的耗弱，戈巴契夫開始推動政治改革與市場經濟，對外提倡「新思維」(New Thinking)外交，並採取守勢以緩和美蘇的對立態勢。基於新思維外交，戈巴契夫強調美蘇的共同安全利益，並開始積極地與西方國家進行對話。

在戈巴契夫推動國內改革與改善對美關係的同時，東歐也開始產生劇變。1989 年，長年為蘇聯所控制的匈牙利進行修憲，走向民主體制；作為冷戰象徵的柏林圍牆也於同年倒塌，東西德開始走向統一。羅馬尼亞也爆發革命，推翻執政 25 年共產政權，羅馬尼亞共黨書記齊奧西斯古總統被反對勢力槍決。共產體制的相繼瓦解使得冷戰的對立開始走向和解。¹⁶²

1989 年 12 月 3 日，美蘇在地中海馬爾他島進行會談，共同宣布了冷戰的終結。¹⁶³自此蘇聯實力已大不如前，美國單極時代開始逐漸成形。蘇聯也於 1991 年瓦解，冷戰正式成為歷史名詞。

¹⁶²藤原彰他，「新版日本現代史」。頁 358-360。

¹⁶³BBC 新聞網：1989: Malta summit ends Cold War。

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/newsid_4119000/4119950.stm

貳、後冷戰初期之美國對日政策

冷戰的終結使美國的國防政策產生重大轉折。1990年4月，布希政權提出「亞洲太平洋區域戰略架構」報告，其強調儘管東亞的國際環境已不如過去冷戰高度對立時期，但仍不能排除隱性不安因素的存在，因此美國將在東亞區域繼續確保美國免於武力攻擊，嚇阻全球性威脅政策，阻止核武擴散，並維持權力平衡，防止任何區域性霸權的崛起；美國的軍隊與基地部署以及與各國的雙邊安全協定仍為重要根基。¹⁶⁴

兩德統一前夕的1990年8月，布希在科羅拉多州的演講中也明言，冷戰結束後美國的防衛重點將從蘇聯威脅可能導致的全球戰爭轉移至大規模的區域衝突，即所謂「區域防衛戰略」。基於此概念，布希政府提出「基盤戰力」之構想，計畫在1995年之前將207萬人之總兵力裁減25%至165萬人。¹⁶⁵

基於日本在地緣上的戰略價值，後冷戰的美國仍持續將日本視為進出亞太的中心據點。然而在前述的背景之下，美國在日本政策上作出以下調整：¹⁶⁶

- 一、在主要基地之力量足以嚇阻東北亞威脅以及維持區域和平的限度之內，裁減駐日美軍之人數。
- 二、持續鼓勵日本在合理的限度之內增強領土及海上的自主防衛能力。

¹⁶⁴細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁1178。

¹⁶⁵西川吉光，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。頁41。

¹⁶⁶細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁1183。

三、促使日本在區域安定維持上作出更多貢獻，並要求日本在財政面上為駐日美軍進行更多支援。

四、鼓勵日本從美國採購武器，以確保兩國武器系統之互用性。

五、增加雙方政治軍事對話，重新啟動安全諮商進程。

其中第三點為美國後冷戰初期日本政策之最大特徵。其顯示兩極體系式微，美國單極體系開始逐步成形後，相較於過去全力抑止特定威脅的冷戰政策，美國開始追求更為廣泛的區域穩定，以確保自身霸權地位的維持。在將美日同盟視為外交根基的前提下，日本自然也必須在防衛政策上作出調整，以滿足美國之需要。

參、波灣戰爭之挫敗

1990年8月2日，伊拉克揮兵入侵科威特，並宣布將科威特併入國土。面對伊拉克的入侵行動，聯合國安理會通過決議要求伊拉克撤出軍隊，並對伊拉克實施經濟制裁。另一方面，美國開始呼籲各國共同介入，1991年1月以美國為首之聯軍開啟對伊拉克之直接軍事行動，波斯灣戰爭爆發。

波斯灣戰爭不僅對於美國在霸權力量展現上極具意義，對於日本來說更是向美國與國際社會展現後冷戰時代價值的重大考驗。1990年8月15日，布希政權透過駐日大使阿馬克斯特海部俊樹政權提出(1)向聯軍提供財政支援(2)向波斯灣沿岸各國進行經濟援助(3)分擔更多美軍駐日經費(3)向聯軍提供人力支援，等四項要求。

然而日本在回應美方要求上則顯得遲鈍。至 8 月底，日本政府除了援助約旦難民的 1,000 萬美元之外，在整體的財政支援上並未提出具體數字，造成美方的強烈不滿。因此海部內閣急忙地在次日宣布將為聯軍提供 10 億美元的資金援助，但換來的仍是美國與國際社會的冷淡反應。稍晚美國派遣財政部長布雷迪和日本政府進行交涉，要求日本須再支援聯軍至 30 億美元，對此日本政府則表現消極態度。然而美國國會在 9 月 12 日壓倒性通過如日本拖延對於波斯灣行動的財務支援，則將要求日本負擔美軍駐日的全額經費；兩日之後，日本政府表示願意提供 30 億美元的資金援助，但此舉普遍被認為是屈服於美國國會決議的壓力，而未得國際社會的正面評價。¹⁶⁷

1991 年 1 月，在聯軍與伊拉克的戰事正式爆發後，日本應美方之要求另外提供了 90 億美元的追加經費；含先前提提供的 40 億美元，日本對於聯軍的財政支援總額達到 130 億美元。日本大量的經費支援終獲國際的正面迴響，然而日本在波斯灣戰爭中的挫敗根源在於人力支援方面。

美國當初向日本所要求之人力貢獻包括兵源、物資運輸等後勤支援、醫療服務、難民安置協助、以及派遣掃雷艇至波斯灣地區，等對於日本來說較可行性較高之行動；美方對日本所提供之後勤支援尤其重視。

然而人力支援的問題牽涉到日本憲法第九條問題。就國際法而言日本擁有集團自衛權，但是集團自衛權的行使卻會和憲法第九條對於武力行使的限制衝突。因此為迴避釋憲上的議論，海部內閣

¹⁶⁷ 信田智人，「冷戰後の日本外交」。頁 25-7。

將對於聯軍的支援活動定調為國際維和行動。隨後海部內閣在國會提出「聯合國和平協力法案」(国連平和協力法案)，試圖為自衛隊的海外行動提供法規基礎。但是海部內閣的提案不僅遭受輿論抨擊，自民黨各派系領袖更質疑維和行動可能會迫使自衛隊直接參加違憲的戰鬥行為。¹⁶⁸儘管 1991 年 2 月底伊拉克宣布自科威特撤軍，波斯灣戰事結束，日本仍遲遲未能派出支援人力。¹⁶⁹

日本所提供的 130 美元鉅額經費和在人力上的消極作為形成強烈對比，因而被西方國家揶揄為「支票外交」(小切手外交)，美國政府與民間也給予日本在波斯灣戰爭中的貢獻低度評價。日本在後冷戰的第一場考驗以失敗收場，美日同盟面臨成立以來最嚴峻的考驗。¹⁷⁰

肆、PKO 協力法成立

鑒於波斯灣戰爭的失敗教訓，為修復受挫的美日關係與日本的國際聲望，日本政府開始重整旗鼓。1991 年 4 月，海部內閣以自衛隊法 99 條為依據，¹⁷¹順利派遣 6 艘掃雷艇至波斯灣進行除雷任務，並得到波斯灣沿岸各國的好感。掃雷部隊的派遣為日本在戰後外交上的重大突破，自衛隊首次在海外執行任務。另外日本也開始積極協助內政動盪的柬埔寨的新政權建立以及重建工作。這些作為大幅改變了日本國內對於海外維和行動的觀感。

另一方面，波斯灣戰爭的衝擊也促使國會開始重新檢討稍早

¹⁶⁸佐々木隆爾，2007，「新安保体制下の日米關係」。山川出版社，頁 75。

¹⁶⁹信田智人，「冷戦後の日本外交」。頁 28。

¹⁷⁰西川吉光，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。頁 42-3。

¹⁷¹此處 99 條乃以 1954 年施行之未經修正之自衛隊法為依據，具體條文為：「受長官之命，海上自衛隊得以進行海上水雷及爆裂物の排除與處理任務。」

http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01919540609165.htm

遭駁回的「聯合國和平協力法案」。1991年9月，海部內閣率先提出PKO(peace-keeping operation)參加五原則，其包括：¹⁷²

- 一、紛爭調停須建立於當事者間的停戰共識。
- 二、維和行動的進行須建立於當事者的同意。
- 三、維和部隊須嚴守中立立場，不得偏袒任一紛爭方。
- 四、未能滿足以上條件，日本將得以撤回參加維和行動之部隊。
- 五、武力的行使須以保護人員之生命安全為限度。

在五原則的基礎之上，1992年6月，在自民黨、公明黨、民社黨在國會達成共識，成立「對聯合國和平維持活動協力相關法律」(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)，其又被稱作「PKO協力法」。¹⁷³

根據PKO協力法，海外維和行動計畫的產生須得首相同意，並於內閣會議中決議後方能執行，且自衛隊所參與之行動必須以聯合國為中心，在行動內容上不得帶有任何武力恫嚇之性質。¹⁷⁴但是對於二次大戰之後從未派兵海外，且受非戰憲法嚴格約制的日本來說，無疑是一大突破。

PKO法成立後，自衛隊先後在安哥拉、柬埔寨、莫三比克、

¹⁷²外務省網站。 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/pko_sanka.html

¹⁷³佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁 171-3。

¹⁷⁴PKO 協力法原文參考自日本外務省網站。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H04/H04HO079.html>

薩爾瓦多、盧安達等地進行聯合國維和行動的支援；活動內容包括人道救援、物資輸送、選舉監視等。¹⁷⁵自衛隊成為國際維和活動的要角之一。

第二節 美日同盟的重新定義

壹、東亞不安情勢與新防衛協力針指

冷戰後美國霸權體系的出現促使自衛隊獲得更大的活動空間，但其後兩國的同盟關係仍未見起色。1993年1月成立的柯林頓政權雖延續布希時期重視區域穩定的安全政策，但柯林頓卻將更多的精力注於美國經濟的復甦，重視貿易輸出的擴大。在美國政府致力於經濟成長的同時，美日的貿易摩擦問題卻從未停歇，貿易上的對立致使美國開始對經濟大國的日本抱持戒心。1993年8月，長年執政的自民黨下野，日本新黨的細川護熙建立內閣。對於美國來說，日本55年體制的瓦解也成為美日關係的一大不安因素。簡言之，在缺乏共同威脅維繫的條件下，美日的同盟關係受到非安全因素的嚴重侵蝕。¹⁷⁶

然而在1993年3月，北韓無預警宣布脫離防止核擴散條約(NPT)，爆發朝鮮半島核武危機。北韓企圖以核武開發計畫作為換得美國的國家承認與經濟援助之籌碼。對此國際原子機構(IAEA)態度開始硬化，其於1994年6月向聯合國安理會提出制裁北韓之要求。北韓以制裁將招來戰爭回應，柯林頓政權則開始積極準備可能發

¹⁷⁵參考自國際和平協力本部網站。

http://www.pko.go.jp/PKO_J/result/years.html

¹⁷⁶西川吉光，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。頁43-4。

生的朝鮮戰爭，並進行駐韓兵力的增強計畫。最初柯林頓政權並無和北韓進行對話之意願，但前總統卡特直接前往北韓與金日成進行會談，使得危機得以和平落幕。¹⁷⁷

北韓核武危機使美國當局體認到，當朝鮮半島抑或是其周邊地區發生動亂時，日本與自衛隊的支援將會形成美國的重大助力，東亞安全隱憂的檯面化為美日同盟注入新的活力。1995年2月，在甫就任助理國防部長奈伊的主導下，美國國防部發表著名的「東亞戰略報告」(United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)，又被稱作「奈伊報告」(Nye Report)。

相較於1990年至1992年的減少駐軍方針，奈伊報告強調未來東亞駐軍將會維持在100,000人水準，以確保區域的穩定。具體來說，美國政府將追求以下目標：

- 一、尋求多邊安全對話機會的同時，強化與美國盟友之關係。
- 二、確保美國軍隊佈署、使用基地、駐留之權利。
- 三、強化軍事交流與安全互助。
- 四、防止大規模毀滅性武器之擴散。
- 五、與他國分擔維持區域穩定與全球安全之責任。

報告強調不能讓美日的貿易摩擦影響兩國的同盟關係，兩國

¹⁷⁷信田智人，「冷戰後の日本外交」。頁29-30。

應尋求同盟關係的再定義。¹⁷⁸日本方面也受到了美國政策變化的影響，1995年11月，日本完成1976年之舊防衛大綱的修改工作，並公布新的防衛大綱。

新防衛大綱包括三大特徵。首先強調部隊的效力化，進行兵員的縮減；其中以陸上自衛隊縮減幅度最大，由18萬員縮減為16萬員規模。其次，為配合PKO協力法的成立及受到阪神大地震的影響，自衛隊在國際維和、救災等層面的角色明顯擴大。最後，相較於舊大綱，新大綱更為強調美日安保體制的重要性。¹⁷⁹

然而另一方面，更為迫切之事態在台灣海峽上演。面對將於1996年舉行的中華民國總統選舉，1995年7月中國大陸在台灣外海試射導彈，並開始於沿海地區進行軍事演習，企圖影響中華民國總統選舉結果，台海飛彈危機爆發。選舉前夕的1996年3月，中國大陸再度進行導彈試射，台海緊張情勢達到最高點。美國政府對中國大陸的軍事行動表達強硬的反對立場，並派遣尼米茲號航空母艦通過台灣海峽。¹⁸⁰

台灣海峽的劍拔弩張更加速美日重新檢討同盟關係的進程。1996年4月17日，訪日中的柯林頓和橋本龍太郎首相進行首腦會議之後，兩國隨即共同發表「美日安全保障共同宣言」。共同宣言指出，基於東亞區域的不安定性與不確定性，美日將重新定義同盟關係，並重新檢討1978年的「美日防衛協力針指」，以建構未來兩國更為緊密的合作關係。¹⁸¹

¹⁷⁸United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region
<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19950227.O1E.html>

¹⁷⁹佐道明広，「戰後政治と自衛隊」。頁190-1。

¹⁸⁰信田智人，「冷戰後の日本外交」。頁31。

¹⁸¹細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁1345-7。

於是 1996 年 5 月美日召開會議，商討重新定義防衛協力針指的基本前提，日本仍以不改動憲法或另尋憲法解釋為基本原則。6 月 28 日，兩國正式開啟新針指交涉議程，其中平時的合作內容與形式、對於日本遭受攻擊的應處、周邊事態為交涉的核心議題。¹⁸²

1997 年 9 月 23 日，美日宣布已完成防衛協力針指的修改工作，並公布內容報告。根據新針指，在日本憲法制約範圍之內，日本對於美軍的具體支援內容包括確保美軍在基地與設施上的使用、載具與武器彈藥等後勤支援、情報收集、警戒監視、掃雷、人員輸送、醫療提供等非直接戰鬥行為。值得注意的是，美日安全合作的範圍並不限於日本領土與領海，而延伸至更廣泛的周邊事態。但是報告也強調，周邊事態的判定乃須視事件的性質而定，並非地理上特定區域之概念。¹⁸³

貳、周邊事態法與自衛隊法修正

完成防衛協力針指的修改後，日本開始在法規層面將其精神付諸行動。1999 年 5 月起，日本政府成立一連串防衛相關法規，包括周邊事態安全確保法案、對美物品服務相互提供協議(ACSA)修正案、等新防衛協力針指相關法律。

首先，根據周邊事態安全確保法，基於首相認定周邊情勢的不安對於日本的安全造成影響，有必要實施特定措施時，得以在內閣會議中提案派遣自衛隊至海外，在不進行武力行使與武力恫嚇的前提下執行區域後勤支援以及區域救難活動。具體任務內容

¹⁸²信田智人，「冷戰後の日本外交」。頁 32

¹⁸³細谷千博他編，「日米關係資料集—1945-1997」。頁 1369-79。

包括物資補給、人員及物品運輸、裝備整理及修護、醫療服務與設備的提供、通信設備及服務的提供、飛機與船舶出入境的支援、廢棄物的處理及電力提供等非戰鬥性質任務。唯物品支援並不包含武器與彈藥範疇，且自衛隊也不為將執行戰鬥任務的飛機進行整備與給油工作。¹⁸⁴

其次，1996年成立的物品服務相互提供協議的對象僅限於美軍與自衛隊的共同演訓，及以聯合國維和行動為中心的人道救援活動。然而修正案將協議層面提升至周邊事態範疇，自衛隊得以對於在周邊地區執行任務的美軍進行油料與物資補給，補強了周邊事態安全確保法的法規基礎。

在自衛隊法修正後，自衛隊也得以在海外國民撤離的行動中使用飛機以及搭載直升機的船舶等。2000年11月，「船舶檢查活動法」成立，更使自衛隊能夠以聯合國的經濟制裁為中心進行船舶檢查。¹⁸⁵

第三節 9/11 事件後的自衛隊

壹、9/11 事件後美國之安全政策

2001年9月11日，三架遭挾持的民航分別衝撞紐約世貿大樓雙塔與五角大廈，另外一架民航機則在被挾持後墜毀於匹茲堡近郊。9/11事件總計造成約3,000人喪生，為美國本土在二次世界大

¹⁸⁴ 日本法令搜尋系統。

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO060.html>

¹⁸⁵ 西川吉光，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。頁49-50。

戰後所遭受之最大規模攻擊。布希政權隨即將矛頭轉向賓拉登所率領的基地組織，宣布將全力撲滅恐怖主義，要求各國和美國站在同一陣線。美國判定基地組織成員窩藏於阿富汗境內，在英國布萊爾政權的協助下，美國積極準備對阿富汗用兵，並呼籲各國提供支援。聯合國安理會也通過決議譴責恐怖攻擊，及各加盟國均有責任根絕恐怖組織的資金來源。10月7日，美英聯軍開始對阿富汗展開空襲，戰事爆發。

在用兵阿富汗的同時，小布希總統發表演說，宣布開啟「反恐戰爭」，並指責伊拉克、伊朗、北韓等國為「邪惡軸心」。2002年9月，美國政府發表「國家安全戰略報告」(National Security Strategy Report)，其指出美國與全球面臨最大的威脅為開發並保有大規模毀滅性的「流氓國家」(Rogue States)，以及企圖擁有大規模毀滅性武器的恐怖組織，並指出在必要的情況下，美國將不排除進行先制攻擊和單獨軍事行動，顯示出小布希政權對外的強硬立場。¹⁸⁶

貳、恐怖攻擊對策特別措施法

不同於波斯灣戰爭中的消極作風，9/11事件發生後，小泉純一郎內閣立即召開國家安全會議，並於記者會中表示恐怖攻擊為對於民主主義國家的重大挑戰，顯示日本選擇在第一時間和美國站在同一陣線。9月19日，在美軍行動的支援上，日本政府表示將進行派遣自衛隊艦艇收集情報、醫療、運輸、周邊各國的人道與經濟救援、難民安置等具體措施。9月25日，小泉首相訪日與小布希進行會談，承諾將履行對於美軍的支援，日本政府的迅速

¹⁸⁶ 佐々木隆爾，2007，「新安保体制下の日米關係」。山川出版社，頁 79-81。

應對獲得美國政府的高度肯定。

而為了在不更動或解釋憲法的前提下派遣自衛隊至海外，小泉內閣開始推動「恐怖攻擊對策特別措施法」(テロ対策特措法)。特別措施法避開與美國的集體防衛權等敏感字眼，而將自衛隊的行動內容定調為對於恐怖主義的譴責，以及身為聯合國成員對於恐怖行動的防止所進行之必要措施。小泉內閣於 2001 年 10 月 5 日決定特別措施法內容，並送交國會審議。10 月 24 日，參議院通過特別措施法，法案在僅僅 24 日之內快速成立。

且根據恐怖攻擊對策特別措施法，任務的執行僅需事後向國會報告，不須國會的事先承認，使日本能在法案成立後儘速派前艦艇至印度洋執行任務。於是 2001 年 11 月，日本派遣海上自衛隊補給艦與隊員 600 名至印度洋展開補給行動，另一方面日本也提供了大量的經濟援助。整體而言，日本在阿富汗戰爭中的支援行動獲得了國際的正面迴響。¹⁸⁷

參、伊拉克特別措施法

2003 年 3 月 20 日，指控海珊政權窩藏大量毀滅性武器的美國開始對伊拉克動武。在國際社會一面倒地批評美國單邊主義的同時，日本卻在第一時間表示支持美國的軍事行動。¹⁸⁸美軍揮兵伊拉克的同日，小泉內閣召開國家安全會議，確立了伊拉克周邊僑民安全的確保、國內警戒態勢的強化、海上航道安全的確保、世界與日本的經濟安定、難民的緊急人道支援等的五項緊急對策方針，並決議設立以首相主導，閣員為主要成員的「伊拉克問題對

¹⁸⁷ 信田智人，「冷戰後の日本外交」頁 34-5。

¹⁸⁸ 西川吉光，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。頁 52。

策本部」。伊拉克問題對策本部隨即召開第一次會議，其決議除了延續恐怖攻擊對策特別措施法的基礎向美軍提供補給與運輸支援外，鑒於伊拉克未來在重建與人道救援上的需要，自衛隊的行動可能尚需要新法規的支撐。

小泉內閣在 4 月進一步提出包括經濟支援、民政支援、人道支援、大規模毀滅性武器處理、海上掃雷等重建方針，其自然牽涉到自衛隊派遣問題。雖然理論上根據 PKO 協力法日本政府得以派遣自衛隊進行維和行動，但其活動範圍僅限於聯合國為中心之行動。鑒於在伊拉克新政府成立前聯合國不會開啟維和行動，日本政府開始檢討新法規，以派遣自衛隊前往伊拉克進行人道與維和行動。

隨後小泉內閣正式表明即將為派遣自衛隊至伊拉克進行立法作業。2003 年 5 月，小泉純一郎訪美期間，正值聯合國安理會通過 1483 號決議，要求會員國積極為伊拉克重建進行貢獻，更成為小泉推動相關法律的助力。小泉也在和小布希的會談中承諾，將會致力於伊拉克的復興重建。內閣會議在 6 月 23 日決議法案內容，並於國會提出。7 月 26 日，國會正式通過「伊拉克特別措施法」。¹⁸⁹

同時，基於美國的要求，為確保前線美軍的支援與國內體制動員的整合，小泉內閣也於 6 月成立一連串日本遭受攻擊時之對應法規，統稱為「有事法制」。

根據伊拉克特別措施法，自衛隊在伊拉克所進行之支援活動乃建立於聯合國安理會的要求決議，而非如 PKO 協力法建立於聯

¹⁸⁹ 信田智人，「冷戰後の日本外交」。頁 36-40。

合國進行中的維和活動為基礎，意即自衛隊可能在戰鬥行為未完全停止的環境下執行任務。另外特別措施法與PKO法的相似處在於，兩者皆不須在行動前徵得國會同意，僅須首相在事後提出報告向國會徵求承認。¹⁹⁰

其後雖在制定派遣計畫的過程中遭受挫折，如原先派遣預定地的安全條件惡化，甚至在2003年11月兩名日本外交官於提克里特附近遭槍擊喪生，都讓各界對於日本政府的派兵意志產生疑慮。但小泉純一郎卻未改初衷，表示將會堅持伊拉克的重建支援方針。12月8日，小泉內閣已完成初步的行動計畫，包括陸上自衛隊在伊拉克東南部進行醫療、用水、學校等公共設施重建，以及航空自衛隊對於美英聯軍的運輸支援，此計畫於次日獲得內閣會議的決議承認。

12月19日，小泉內閣下令派遣航空自衛隊作為先遣隊，並於26日開始從日本進行物資空運。2004年1月16日，日本政府派遣陸上自衛隊先遣隊前往伊拉克，主要部隊則於2月8日與先遣隊匯合，自衛隊在未完全停止戰鬥狀態的伊拉克的重建復興工作正式啟動。

此後的兩年內，自衛隊並無遭受任何人員傷亡，且在地區重建上也獲得豐碩成果，經濟支援上日本也提供超過15億美元的資金，日本已從波斯灣戰爭中的挫敗中走出。¹⁹¹

第四節 小結

¹⁹⁰ 伊拉克特別措施法原文參考日本首相官邸網站。
<http://www.kantei.go.jp/jp/houan/2003/iraq/030613iraq.html>

¹⁹¹ 信田智人，「冷戰後の日本外交」。頁41-2。

後冷戰自衛隊角色的轉變與冷戰時期最大的差異在於，冷戰時期的自衛隊發展著重於物質層面的防衛經費、裝備、人員規模等，就法規上而言並無實質轉變。而後冷戰時期的最大特色在於，日本政府開始尋求法規上的突破。

在美國維持區域安定需求的壓力下，日本政府開始推動 PKO 協力。法規成立之後，在支援聯合國維和行動的前提下，日本政府得以派遣自衛隊至海外執行維和任務，日本也很快地實現了派遣部隊的目標。

1997 年美日同盟關係得到進一步強化後，日本在安全政策更顯得與美國契合，在小泉政權任內，透過伊拉克特別措施法的成立，在聯合國未正式啟動維和行動之前，日本成功派遣自衛隊前往戰區伊拉克進行支援任務，為戰後日本安全角色的最重要里程碑。

但從自衛隊職能的相關法規中來看，自衛隊的行動仍以憲法制約為前提。尤其 PKO 協力法與伊拉克特別措施法中均明言，自衛隊的行動不得帶有任何武力恫嚇的性質。日本政府在立法過程中也極力避免任何憲法解釋上的爭議。換言之，日本在冷戰後對於自衛隊角色所進行的修改，大致上仍於和平憲法的架構之中進行。

第六章 結論

透過前面章節的討論，本文將對於第二章所提出之問題作出以下回應。

本文發現，日本所處在的權力平衡並非是以日本為主體，而是美國在東亞地區制衡對手或是保持優勢所產生之權力平衡體系的一部分，即是美日安保架構。日本在外交政策上事實上是受美國的權力平衡政策所制約。但是如果日本追求美日安保架構的維持，不論決策者是否有意識，仍可將日本的行為理解為對於權力平衡的追求。

但是美國在為了穩固自身的優勢或是抑止對手而推行權力平衡政策的同時，使得日本成為美國在東亞地區的必要盟友，也成為日本在對美外交上的主要籌碼。

美國一直將日本視為東亞政策的支柱。冷戰時期的日本可說是美國反共島鏈的主要基地，冷戰瓦解後鑑於東亞的隱性不安因素，美國更是無法捨棄與日本的同盟關係。這種強烈的動機也使得日本享受某種程度的「搭便車」(free-rider)利益，儘管就總額而言日本為軍事支出大國，但就比例原則而言，日本的防衛經費僅維持在 GDP 的 1% 水準。雖然美國一直冀望日本能夠負擔更多美軍駐留經費，甚至有時以此作為逼迫日本配合美國要求的手段(如在波斯灣戰爭中)。但是整體而言日本仍然能夠以較低比例的政治成本達到最高的國家安全效果。

對於日本來說，內部能力的加強在提升美日安全關係的意義

上遠大於嚇阻威脅。自衛隊的角色調整事實上是為了迎合美國在東亞政策上的需求。而在自衛隊角色的權衡上，不同決策者都有不同的界定。如佐藤榮作提倡安保補完論，三木武夫內閣的基盤防衛力構想，以及中曾根對於防衛經費的重視等，都顯示執政者在合理的內部手段上的不同見解。但必須注意的是，對於日本來說，基於美國對於日本安全責任分擔的要求，內在能力的變化與美日同盟的外在手段息息相關，兩者為不可切割之概念。

然而這種體制並非沒有缺點存在。如同前面所提到，美國能夠以防衛分擔問題作為要脅手段，其顯示日本在藉由美日同盟確保國家安全的同時，隨著美國政策的變化，美日安保體制也會對日本的國家行為造成限制。如安保改定之前的日本所面臨的困境，因美國無法容忍日本中立化，使日本僅能選擇繼續成為美國的從屬，抑或是滿足美國的需求以尋求更為平等的同盟關係。因此日本在戰後不斷對自衛隊的角色與能力進行調整，可以歸因於，日本期透過滿足美國的需求，在美日安保的架構之內追求更為平等的地位。自衛隊的設立，以及PKO協力法、伊拉克特別措施法的成立等，均為美國對於日本在角色需求上轉變的結果。

然而在這過程中不能忽略和平憲法所扮演的角色。從各種自衛隊與美日安全合作的相關法規中可見，自衛隊的行動範圍仍被限制在非戰鬥行為之內，武器裝備也以守備或是支援類型為主。因此可見和平憲法仍達到了一定的抑止政治成本的效果，使日本能夠在對美國的安全貢獻上取得一個巧妙的平衡點。且就權力平衡的認知層面而已，和平憲法與日本守勢的維持能夠使他國對於日本的威脅認知得到控制，如此國際體系也會更趨穩定。

因此，如果日本修改和平憲法而踏上正常軍事國家之路，不

僅面對美國的壓力少了一個免於更大程度軍備提升的藉口，日本可能將耗費更多軍事成本。修憲的舉動也代表守勢的轉變，反而會致使周邊的國家感到不安，伴隨而來的是安全困境的風險。維持和平憲法的現狀對於日本來說最符合國家利益。

最後在決策者的角色上，從吉田茂奠定經濟發展優先，安全依賴美國的外交路線以來，日本的政策雖然在保守主流與保守偏流政權的拔河下，時而偏重經濟，時而偏重自主防衛。但是日本戰後的執政者幾乎都未忽略美日安全關係對於日本外交的根本性，如保守偏流的岸信介、中曾根康弘等人在追求防衛自主性的同時，都將緊密維持美日同盟關係設定為基本前提。

無可否認地執政者立場的變化對於自衛隊的角色變化具有重要影響力。但是仍可見日本的歷任執政者在推行安全政策上均有一定限度。如在冷戰的高度對立卻相對穩定的兩極體系下，自衛隊在質與量上的能力明顯提升，但是儘管經過中曾根等人的執政，自衛隊在任務執行上仍受法規的嚴格限制。冷戰後在國際體系變化的驅使下，自衛隊的任務範圍開始走向國際，但其仍以迎合美國在維持區域穩定上的政策為主，自衛隊角色仍受和平憲法的強力制約。而民意動向與經濟因素等也未見其對安全政策的直接影響，如戰後的普遍民意是以非軍事化為主，但在冷戰爆發的壓力下日本政府並未將太多注意力置於民意。吉田茂等保守主流的領導者雖致力於日本的經濟發展，但其對於美國的再軍備壓力也無法視若無睹，必須防衛發展上有所表示。這些都驗證了本文對於領導者及國內因素之影響力應以不超出國際體系容許範圍為界線的假設。

根據研究結果，本文認為兩種情況最有可能使日本步上軍事

正常化之路。首先是東亞國際體系產生重大變化，並造成情勢的不穩。中國大陸的快速崛起為重要之變數，如美國認定中國大陸將對自身霸權造成重大威脅，將可能採取更為積極的制衡手段，日本勢必面臨來自美國更為強大的壓力。其次為美國開始疏遠，甚至抽身東亞國際體系。如美國缺乏意願介入東亞事務，不僅日本作為主要權力平衡外部手段的美日同盟的根基將受到侵蝕，美國霸權的缺席更可能使東亞走向較不穩定的多極體系。在這樣的情況之下，日本將可能必須依賴實力更為堅強，角色更為完整的軍事武力來達到嚇阻外敵與防衛國土的效果。

然而就國際現狀而言，近期內兩種情況的發生機率並不高。面對中國大陸實力的快速增長及近年來東亞的不安定因素，美國參與東亞事務的意欲毫無衰減跡象，日本將會繼續扮演美國進出東亞的重要據點。而另一方面，中國大陸實力的快速增長也不意味其有能力挑戰美國之霸權，短期內美中兩國應會維持鬥而不破的局面。因此，本文預期，在近期內，日本修改憲法朝向正常軍隊化的可能性並不高，在以上兩種情況未發生的條件下，日本將會在和平憲法的架構下制訂法律調整自衛隊之角色，以符合美國政策需要上的變化。

參考書目

壹、中文部分

一、中文專書

唐小松等譯，2003，John J. Mearsheimer 著，《大國政治的悲劇》。
上海：上海人民出版社。

張春柏、陸乃聖譯，1998，Paul Kennedy 著，《霸權興衰史》。五
南，頁 452-3。

二、學位論文

李濟河，2007，〈日本邁向「正常國家」的歷程與意涵〉。中正大
學政治學研究所碩士論文。

陳怡瑾，2008，〈日本邁向「正常國家」之研究(2001年-2007年)〉。
台灣大學政治學研究所碩士論文。

翁淑婷，2007，〈日本走向正常國家--冷戰後的日本外交政策〉。
政治大學外交學系碩士論文。

陳一榮，2009，〈中國崛起與日本安全戰略(1996-2009)：權力平
衡理論的檢視〉。中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文。

貳、日文部分

一、日文專書

土山実男，2004，「安全保障の国際政治学、焦りと傲り」。有斐

閣。

- 佐道明広，2006，「戦後政治と自衛隊」。吉川弘文館。
- 信田智人，2006，「冷戦後の日本外交」。ミネルヴァ書房。
- 入江昭，1991，「新・日本外交」。中公新書。
- 藤原書店編集部編，2001，「日米安保とは何か」。藤原書店。
- 柏谷進，1992，「戦後日本の安全保障論議」。信山社。
- 西川吉光，2004，「日本の外交政策：現状と課題、展望」。学文社。
- 松村昌広，1999，「日米同盟と軍事技術」。勁草書房。
- 坂元一哉，2000，「日米同盟の絆：安保条約と相互性の模索」。有斐閣。
- 進藤榮一、水戸考道，2007，「戦後日本政治と平和外交: 21世紀アジア共生時代の視座」。法律文化社。
- 坂本義和，2004，「戦後外交の原点」。岩波書店。
- 山田愛彦，2002，「軍事データで読む日本と世界の安全保障」。草思社。
- 佐々木隆爾，2007，「新安保体制下の日米関係」。山川出版社。
- 草野厚，1999，「新安保体制下の日米関係」。PHP研究所。
- リチャード・L・アーミテージ，ジョセフ・S・ナイ Jr, 春原剛，2010，「日米同盟 v s ・中国・北朝鮮」。文藝春秋。

参、英文部分

(I) Book

Bull, Hedley, 2002, *Anarchical Society*, 3rd Edition, New York: Palgrave.

Calder, E. Kent, 2009, *Pacific Alliance: Reviving U.S.- Japan*

- Relations*, Yale University Press.
- Cronin, M. Patrick and Michael J. Green, 1994, *Redefining The U.S.-Japan Alliance : Tokyos National Defense Program*, Diane Publishing.
- Green, J. Michael, 2001, *Japan's Reluctant Realism*, New York: Palgrave.
- Hook, D. Glenn and Gavan McCormack, 2001, *Japan's Contested Constitution*, New York: Routledge.
- Hook, D. Glenn, 1996, *Militarization and Demilitarization in Contemporary Japan*, New York: Routledge.
- Ikenverry, G. John and Takashi Inoguchi, 2003, *Reinventing the Alliance: US - Japan Security Partnership in an Era of Change*, New York: Palgrave.
- Morgenthau, J. Hans, and Kenneth W. Thompson, ed., 1985, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th Edition, New York: Knopf.
- Paul, T. V., James J. Wirtz, and Michel Fortmann, 2004, *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford University Press.
- Schaller, Michael, 1997, *Altered States*, New York: Oxford University Press.
- Schweller, L. Randall, 2006, *Unanswered Threats*, Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, H. Gleen, 1997, *Alliance Politics*, New York: Cornell University Press.
- Till, Geoffrey, Emrys Chew, Joshua Ho, 2009, *Globalization and Defence in the Asia-Pacific*, New York: Routledge.
- Togo, Kazuhiko, 2005, *Japan's Foreign Policy, 1945- 2003*, 2nd

Edition, Leiden: Brill.

Uriu, M. Robert, 2009, *Clinton and Japan: The Impact of Revisionism on US Trade Policy*, New York: Oxford University Press.

Walt, M. Stephen, 1987, *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth, 1979, *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.

Wesley, Michael, 2007, *Energy Security in Asia*, New York: Routledge.

Wight, Martin, 1978, *Power Politics*, New York: Continuum.

Wolfers, Arnold, 1962, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: Johns Hopkins Press.

(II) Journal

Ahn, C. S., “Interministry Coordination in Japan's Foreign Policy making”, *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 1, Spring, 1998, pp. 41-60.

Bowles, Paul, “Asia's Post-Crisis Regionalism: Bringing the State Back in, Keeping the United States Out”, *Review of International Political Economy*, Vol. 9, No. 2, May, 2002, pp. 230-256.

Calder, E. Kent, “China and Japan's Simmering Rivalry”, *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, Mar. - Apr., 2006, pp. 129-139.

Christensen, J. Thomas and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity”, *International Organization*, Vol. 44, No. 2, Spring, 1990, pp. 137-168.

Cooper, F. Andrew, Richard A. Higgott, Kim Richard Nossal, “Bound to Follow Leadership and Followership in the Gulf Conflict”,

- Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 3, Autumn, 1991, pp. 391-410.
- Doherty, M. Eileen, “Japan's Expanding Foreign Aid Program”, *Asian Affairs*, Vol. 14, No. 3, Fall, 1987, pp. 129-149.
- Fukushima, Kiyohiko, “The Revival of 'Big Politics' in Japan”, *International Affairs*, Vol. 72, No. 1, Jan., 1996, pp. 53-72.
- Gibney, B Frank, “Reinventing Japan... Again”, *Foreign Policy*, No. 119, Summer, 2000, pp. 74-88.
- Grant, Richard and Jan Nijman “Historical Changes in U.S. and Japanese Foreign Aid to the Asia-Pacific Region”, *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 87, No. 1, Mar., 1997, pp. 32-51.
- Haas, B. Ernst, “The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda”, *World Politics*, Vol. 5, No. 4, Jul., 1953, pp. 442-477.
- Heginbotham, Eric and Richard J. Samuels “Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy”, *International Security*, Vol. 22, No. 4, Spring, 1998, pp. 171-203.
- Heginbotham, Eric and Richard J. Samuels, Japan's Dual Hedge, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, Sep. - Oct., 2002, pp. 110-121.
- Hughes, W. Christopher, “Japanese Policy and the East Asian Currency Crisis: Abject Defeat or Quiet Victory”, *Review of International Political Economy*, Vol. 7, No. 2, Summer, 2000, pp. 219-253.
- Ikenberry, G. John, “America's Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, Sep. - Oct., 2002, pp. 44-60.
- Ikenberry, G. John, “Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order”, *International Security*,

- Vol. 23, No. 3, Winter, 1998-1999, pp. 43-78.
- Ikenberry, G. John, "Liberalism and Empire Logics of Order in the American Unipolar Age", *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 4, Oct., 2004, pp. 609-630.
- Katzenstein, J. Peter and Nobuo Okawara, "Japan, Asian-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism", *International Security*, Vol. 26, No. 3, Winter, 2001-2002, pp. 153-185.
- Keohane, O. Robert, "Review Alliances, Threats, and the Uses of Neorealism", *International Security*, Vol. 13, No. 1, Summer, 1988, pp. 169-176.
- McDonald, H. Brooke and Richard Rosecrance, "Alliance and Structural Balance in the International System: A Reinterpretation", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29, No. 1, Mar., 1985, pp. 57-82.
- Schweller, L. Randall, "New Realist Research on Alliances Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition", *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4, Dec., 1997, pp. 927-930.
- Schweller, L. Randall, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", *International Security*, Vol. 19, No. 1, Summer, 1994, pp. 72-107.
- Snyder, H. Glenn, "Alliances, Balance, and Stability", *International Organization*, Vol. 45, No. 1, Winter, 1991, pp. 121-142.
- Snyder, H. Glenn, "Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security A Review Essay", *International Security*, Vol. 27, No. 1, Summer, 2002, pp. 149-173.
- Snyder, H. Glenn, "Review Alliances, Balance, and Stability", *International Organization*, Vol. 45, No. 1, Winter, 1991, pp.

121-142.

Snyder, H. Glenn, "The Security Dilemma in Alliance Politics",
World Politics, Vol. 36, No. 4, Jul., 1984, pp. 461-495.

Wakaizumi Kei, "Japan's Dilemma To Act or Not to Act", *Foreign
Policy*, No. 16, Autumn, 1974, pp. 30-47.

Walt, M. Stephen, "Alliance Formation and the Balance of World
Power", *International Security*, Vol. 9, No. 4, Spring, 1985, pp.
3-43.

Walt, M. Stephen, "Testing Theories of Alliance Formation The Case
of Southwest Asia", *International Organization*, Vol. 42, No. 2,
Spring, 1988, pp. 275-316.

Walt, M. Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", *Survival*. Vol.
39 no. 1, Spring 1997, pp. 156-179.