

冷戰時期日本之防衛與安全保障政策： 一九四五～一九九〇*

楊 永 明

(國立台灣大學政治學系副教授)

摘 要

本文目的在以日本為核心，檢視戰後安全保障與防衛政策的形成與變化，文章包括三大部分：分別討論日本戰後安全保障政策之形成與變遷、美日安保體系的發展與內容，以及冷戰時期日本防衛政策與軍備發展。文章的三項主要論點：首先，指出日本戰後安全政策的演變與日本所處的國際與區域環境變化相呼應。第二，本文認為經過冷戰的洗禮，美日安保體系確認成為日本安全政策的主軸。第三，冷戰時期日本軍事防衛政策是以專守防衛為核心，只不過隨著日本經濟發展，自衛隊傳統軍事武力卻已成為主要傳統武力國家。這三項特徵建構日本在冷戰時期的安全與防衛政策主軸，並且也影響著日本在冷戰結束之後的東亞與國際安全政策的走向。

關鍵詞：日本安全政策、美日安保、自衛隊、東亞安全

* * *

探討日本防衛與安全政策必須回溯到二次大戰結束之後，瞭解日本在戰後如何在美國佔領與冷戰陰影中重新出發，在國內與國際環境的雙重限制之下，日本如何重建日本防衛軍事力量，從開始的警察預備隊到今日的世界前三大傳統軍事力量，以及日本如何以戰敗國身份發展成為美國在東亞地區主要軍事同盟。這些發展與轉變當然不是一蹴而成，相反的是經過許多階段的國內激辯與政策修正，許多議題甚至到今天仍然是辯論焦點所在，因此對於日本在冷戰期間（一九四五年至一九九〇年）安全政策的回顧與分析，方能進一步提供我們更深刻瞭解日本當前東亞安全與外交政策及其未來發展方向。

位處於東北亞的日本，鄰國有俄羅斯（蘇聯）、北韓、南韓、中國大陸與台灣，

* 作者感謝國科會與日本住友基金會贊助，以及日本慶應大學法學部、慶應大學添谷芳秀教授、慶應大學國分良成教授、東京大學田中明彥教授的協助。

其中冷戰時期的蘇聯與北韓甚至對日本本土有著直接的軍事威脅，一九七一年建交之前的中國大陸也被視為全球圍堵的敵對國家，因此二次大戰之後日本政治領袖所面對的日本防衛情勢與東亞安全環境，主要集中在兩個主要層面：第一是如何防衛日本領域的安全保障，包括日本領土和緊鄰之水域與空間不受外國武力直接攻擊的威脅。第二是如何協助美國確保東亞區域的和平與穩定，避免發生危機事件而提升至軍事衝突，以使得日本海運與空運路線暢通以及避免日本國內經濟受戰爭的衝擊。本文希望檢視日本政府是如何在面臨戰後日漸茁壯的經濟發展與國際地位提升的各方壓力同時，卻又必須在日本國內法律與民意架構下，調適改變日本的安全與防衛政策，以達成上述兩項目標。

本文主要論點有三：首先是指出日本戰後安全政策的演變相當程度反映出日本企圖因應其所處國際與區域環境改變的調適過程，這些因應作為不是完美的，反而還不斷被美國批評反應過慢或是被區域國家質疑為軍國主義轉向，但卻是日本在現實安全環境考量下的調適作為。第二，本文認為經過冷戰的洗禮，美日安保體系確認成為日本安全政策的主軸，主因美日安保既能維繫吉田原則的延續，讓日本得以在穩定的國際與區域環境中發展經貿，此外美日安保也能提供日本參與區域安全議題的切入點。第三，冷戰時期日本軍事防衛政策是以專守防衛為核心，自衛隊規模與武器裝備也是以自主專守防衛為戰略設計重心，只不過隨著日本經濟發展，自衛隊傳統軍事武力卻已成為主要傳統武力國家。

因此本文章節安排將首先以時間序列方式回顧日本戰後安全保障政策之變遷，集中討論政策層面的發展與演變，分別從一九五〇年代到一九八〇年代其間日本安全政策發展演變的重點作一簡述；其次將討論美日安保體制的形成與轉變，檢視美日安保條約的制訂、修正與安保指南的訂定過程與主要內容，並討論日本如何與美國折衝以確保日本戰後安全保障與經濟復興的平衡發展。第三部分則集中討論日本軍事防衛政策的主要架構內容與發展等議題，以期對於影響日本戰後自衛隊防衛政策能有較為全面性的檢視與討論。由於國內有關研究日本安全與防衛政策的研究較為缺乏，日文與英文研究也較集中在特定時期的特別議題，且日本相關研究仍以歷史研究取向為主要研究方法，因此本文必須從歷史與事件發展過程中，歸納重要議題與事件，以期分析冷戰時期日本安全與防衛政策的整體性與延續性。此外，由於部分詞彙並無適當中文對應，但過於中文化可能失去原汁原味，因此部分專有詞彙仍以日文漢字為主，但力求加強說明其原委。

壹、冷戰時期日本安全保障政策之演變

二次大戰的結束與失敗對日本的外交和安全政策有著歷史分水嶺的影響，加上廣島和長崎受到原子彈轟炸以及美國佔領日本的經驗，使得日本在社會心理與對外政策上均產生重大衝擊與轉變。反戰情緒與態度可能是最為明顯的集體社會心理表現，戰爭所帶給一般百姓的痛苦和戰後百廢待興的經濟蕭條景象，使得無論是平民百姓或是

政治人物均表現出強烈反戰的態度，加上新憲法第九條放棄戰爭的規定，連帶也影響日本從此的外交與安全政策。但是日本是如何走出戰爭陰影，並且在冷戰的威脅籠罩之下，發展經貿成爲經濟大國，又同時維持國防防衛能力，是一項研究者極感興趣的題目。本文認爲日本戰後安全政策的演變與日本所處的國際與區域環境變化相呼應，轉變的原因一方面是來自於國際與區域安全環境的威脅壓力，一方面是日本順應其國力轉變的因應作爲，但無論如何都是日本在現實安全環境考量下的調適作爲。

戰後美國佔領日本（一九四五～一九五二）的過程與經驗也深刻影響日本之後的外交和安全政策，麥克阿瑟的指揮中心成爲實質上的中央政府，透過由美國主導制定的一九四六年憲法，重新塑造各政府機構的組織與權限，天皇雖然留存，但是卻成爲日本國家與人民的象徵性代表，政府體制轉變成爲以政黨政治爲主的內閣制度，內閣總理也必須是衆議院議員，其他部會大臣也絕大部分由參衆議員出任，此外佔領期間日本政府進行勞工與土地改革，使得日本得以在短時間內大幅改變其政治、經濟與社會制度，爲戰後日本發展打下制度性基礎。^①美國對於戰後日本的影響不僅是在政府與政策層面，事實上，日本經濟發展與社會生活都受到美國因素的影響，政治與社會菁英更是以美國爲學習對象，而日本社會日漸增多使用的外來語也絕大部分是從美式英語而來。

但是另一方面，日本許多傳統社會制度與習尚並沒有因爲美國佔領而消失，反而在冷戰期間逐漸重拾其地位與影響力，例如菁英官僚體系和巨型企業集團繼續主導日本政治與經濟政策，至於神道教雖然不再有政教合一之下的官方地位，但卻是一般民間與政治人物普遍信仰，而過去的日本皇家陸軍與皇家海軍雖然已經解體，但是戰後成立的日本預備警察隊（亦即自衛隊前身）卻仍然是以戰時日本部隊爲基礎，後來自衛隊逐漸發展成全世界前三大傳統軍事武力，並且在冷戰後擁有全世界第二大國防預算的部隊。

國際環境的結構性因素也是瞭解日本戰後防衛與安全政策的關鍵之一，換言之，冷戰兩極對抗體系的出現，改變了國際社會的外交與安全戰略邏輯，日本自然也不例外，不僅是日本在政治經濟制度上屬於美國主導的西方國家，韓戰結束後美國繼續駐軍朝鮮半島，並且與許多東亞國家建立圍堵共產勢力的雙邊軍事聯盟，日本也經由簽署美日安保條約，成爲美國在東亞地區圍堵共產勢力擴張的重要環節。其實日本在美國東亞戰略佈局中有著較其他東亞國家更爲重要的角色，因爲駐日美軍的角色由早期的防衛日本本土安全，到七〇年代轉爲以維護整體東亞安全爲部署的戰略設計，加上日本每年提供大量駐日美軍的基地與設施費用，使得日本早就成爲美國在東亞地區最重要的軍事同盟與伙伴。

隨著美國佔領的結束，日本政府也開始積極尋求重新加入國際社會，尤其是參與國際組織與聯合國活動。日本在一九五一年開始陸續參與聯合國專門機構，例如聯合

註① 參閱 Hiroshi Nakanishi, "Japan's Diplomacy in the Twentieth Century," *Japan Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 2 (Summer 2001), pp. 106~129, 117~118.

國教科文組織、世界衛生組織、世界銀行、國際貨幣基金等機構，在一九五五年加入關稅與貿易總協定（GATT），正式進入國際經貿體系，此時日本戰後經濟開始發展迅速，於是很快的在一九六四年，日本加入西方國家富國俱樂部的「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）。但是日本並不是立即被歐美國家接受成為西方國家的一個成員，六〇年代日本仍然在努力於振興經濟，並且在政治、安全與經濟議題層面，不斷與美國與歐洲國家進行協商，一直到一九七五年，日本才成為七大工業國高峰會（G-7）的創始會員。至於一九五〇與六〇年代日本的防衛與安全政策，基本上是在由美國主導的國際政治經濟秩序下，扮演協助美國東亞圍堵政策的忠實追隨者角色，一方面逐漸發展日本自衛隊本土防衛能力，一方面則是提供美國在東亞前進部署所需基地與協助。^②

一、日本和平憲法下的防衛政策法律架構

一九四五年八月日本政府接受無條件投降，美軍麥克阿瑟為主的盟軍佔領日本，開始修訂日本憲法，提出「麥克阿瑟三原則」：（一）保持天皇制度、（二）戰爭與軍備的放棄、以及（三）封建制度的廢止。並且同時要求日本必須建立人權保障、憲法裁判、一院制國會等制度設計，於是日本政府於一九四六年十一月三日公布新憲法。^③此項憲法又被稱為「和平憲法」，主要由於憲法第九條條文內容規定：

日本國民誠意希望以正義與秩序為基礎之國際和平，永久放棄以發動戰爭之國權、以武力威嚇及行使作為解決國際紛爭之手段。

為達到前項目的，不保持陸海空軍及其他戰力，不承認國家之交戰權。^④

這項放棄戰爭條文是影響日本戰後外交與安全政策最主要的法律條文，條文主要有兩個重點，一項是放棄戰爭，一項是廢除軍備，兩項原則分別以第九條第一項（放棄戰爭條款）與第九條第二項（廢除軍備條款）訂定。首先在放棄戰爭方面，不僅不可對外發動戰爭，也不可使用武力或是威脅使用武力方式，以解決日本與其他國家的爭端，這其實與聯合國憲章第二條第四項的規定相同，戰後許多新興獨立國家的憲法也多有類似用語。其次，較有爭議的是日本憲法第九條第二項有關廢除軍備的規定，條文內容是指「為達到前項目的」（放棄戰爭做為解決爭端手段），不保持陸海空三軍戰力，也不承認對外戰爭的交戰權，但是第九條並未放棄自衛的權利，且自衛權也

註② See Ezra F. Vogel, "Pax Nipponica," in Edward R. Beauchamp ed., *Dimensions of Contemporary Japan* (New York: Garland, 1998), pp. 119~133.

註③ 阿部照哉，憲法（東京：有斐閣，1995年），頁151。

註④ 日文原文為：「...國權の發動たる戰爭と武力による威嚇又は武力の行使は、國際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力はこれを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」英文則為：“Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as a means of settling international disputes. (2) In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the states will not be recognized.”

是聯合國憲章第五十一條明文規定是國家的固有權利，^⑤因此之後成立的日本自衛隊是否違憲問題，以及日本是否可以行使集體自衛權，一直是日本戰後的政治爭辯議題。

這項條文可謂是日本人民接受永久和平主義的宣示，但是也反映出戰後當時佔領日本的美軍與美國政府希望藉由重建日本法律與政治制度，徹底瓦解戰前軍國主義勢力，也預防日本再軍事化的可能性。正如神戶大學知名日本外交學者五百旗頭真指出美國戰後佔領日本的政策有三項重點：非軍事化、政治民主化、經濟復興。其中第一項的非軍事化主要表現在日本新憲法第九條，這項條文主導二次大戰之後日本的外交與安全政策發展，也是美國希望以憲法架構配合內閣民主政治制度，從法律與制度面預防戰前軍國主義影響的復生。^⑥但是，反而韓戰期間美國曾經一度要求日本再軍備化，以積極參與美國圍堵政策，當時首相吉田茂就以憲法第九條做為擋箭牌，拒絕再軍備化的要求，才能致力發展戰後經濟復甦工作。

二、一九五〇年代與六〇年代：吉田原則與美日安保

日本在一九五〇年代亟欲從二次大戰戰敗國與被美國佔領的身份走出，但是卻面臨國際安全環境與東亞情勢變化雙重挑戰，也就是冷戰與中國大陸變色與韓戰，尤其是面對北方蘇聯的核武威脅與日本尚在起步的自衛力量，加上日本國內和平憲法與反戰情緒限制，使得日本必須選擇追隨美國，接受美國核子保護傘的保障並與美國建立美日安保體系，作為美國全球圍堵政策之東亞重要環節，以確保日本本土安全與區域穩定。因此日本在戰後初期的外交與安全政策是在以經濟復興與外交自主為主軸，並在簽訂講和條約與美日安保條約的同時，建立自衛隊與加入聯合國的過程中摸索前進。本節將討論戰後初期影響日本安全政策的兩大關鍵議題：吉田原則與美日安保，由於美日安保是日本戰爭安全政策的主軸，因此相關議題將於後文專章討論之。

「吉田原則」（吉田ドクトリン，Yoshida doctrine）是指吉田茂首相在戰後所建構的日本安全戰略架構，吉田原則的基本理念認為戰後日本與美國發展密切軍事安全關係是符合日本利益，在日本企圖發展經濟與政治自主以及美國希望日本再軍事化之間尋求一個平衡與妥協，因此在以發展經貿為真正重心的吉田原則下，安全政策層面則主要有兩項措施：一是與美成立美日安保體系，提供美軍基地作為防衛日本與東亞區域的前進軍事部署，另一則是成立自衛隊，作為協助日本本土防衛的自衛武力。^⑦因此，吉田茂首先建立了戰後日本外交與安全政策的主軸，以發展經濟為核心，在外交安全政策上則透過美日安保條約確立美日在東亞地區的結合；吉田強調振興日本經

註⑤ 聯合國憲章第五十一條相關規定為：「聯合國任何會員國受武力攻擊時，在安全理事會採取必要辦法，以維持國際和平及安全以前，本憲章不得認為禁止行使單獨或集體自衛之固有權利。」有關自衛權與集體自衛權的討論，請參閱楊永明，「國際法上自衛權之研究」，*國際法論叢—丘宏達教授論文集*（台北：三民書局，民國九十年），頁623～644。

註⑥ 五百旗頭真編，*戰後日本外交史*（東京：有斐閣，1999年），頁56。

註⑦ See Bert Edstrom, *Japan's Evolving Foreign Policy Doctrine* (New York: St. Martin's Press, 1999), pp. 8～20.

濟發展，軍事層面則透過美日安保體制確保日本本土安全，至於對外安全與戰略政策則大抵追隨美國腳步，這是日本戰後對外經濟與安全政策的主要指導原則，也使得日本得以在戰後迅速復興經濟的主要政策因素，為日本戰後經濟發展與政治安全被動奠下基礎。^⑧

一九五〇年的韓戰是日本建構戰後防衛政策與東亞安全政策的關鍵起點，由於韓戰的爆發立即改變了二次大戰後的東亞安全環境，許多東亞國家在以圍堵為核心理念的「杜魯門主義」（Truman doctrine）下與美國簽訂雙邊軍事防衛聯盟，這包括日本、南韓、中華民國、菲律賓、以及澳洲與紐西蘭等國，這使得美國透過美日安保條約作為圍堵共產勢力在東亞擴大的重要環節。因此韓戰爆發之際，美國政府擔心戰事擴大以及共產主義的擴張，於是要求日本重新武裝（再軍備）擔負日本本身的防衛工作，並且停止對於二次大戰戰犯的追訴。但是日本政府以和平憲法第九條為由，抗拒美國的要求。吉田首相當時基本上希望日本能夠規避重新武裝問題，因為三項主要理由：一是當時日本人民不支持再軍備；二是當時日本最需要的是經濟自立，而非發展軍事；三則是可能使東亞各國擔心日本軍國主義回復。

但是韓戰與冷戰因素使得美國強力要求日本必須建立足以自保的本土安全防衛力量，而日本在亟需美國軍事與經濟協助之下，如何一方面維繫以經濟復興為優先的吉田原則，另一方面則必須回應美國的重新武裝要求，成立自衛隊則成為唯一選項。在韓戰期間，麥克阿瑟於一九五〇年七月致函吉田茂，要求日本立即成立七萬五千名的「警察預備隊」以及增加八千名的「海上保安隊」，以確保日本本土秩序維護與海岸安全，然而重新武裝問題已經是正式展開。之後，在一九五一年二月，美國國務卿杜勒斯（John Foster Dulles）訪日，和吉田對談，對於杜勒斯要求日本重新武裝，並且指出美國政策是：「佔領必須迅速結束，安全及締約後美軍在日基地問題，可通過美日雙邊協定方式解決」，^⑨日本開始瞭解本土防衛不可能完全依賴美國，因此除了建構美日安保條約之外，吉田秘密地承諾成立暫定為「保安隊」名稱的「相當程度的軍隊」。^⑩於是日本政府在一九五〇年成立總數七萬五千人的「警察預備隊」，這也就是後來一度改名為「保安隊」，之後又更名為日本自衛隊的前身。

日本雖然並未參與韓戰，但是美國卻因此從韓戰經驗瞭解到日本在東亞圍堵蘇聯共產擴張政策中的戰略地位與重要性，不僅是地緣政治的戰略價值，日本在工業與經濟力兩方面的重要貢獻，更是西方集團抗拒蘇聯勢力的重要支柱，這是美國與日本簽定美日安保條約的重要政經與安全戰略背景，而日本也充分認知到美國對於日本角色的重視，吉田政府也因此順勢推動美日安保條約，引介美軍力量保護日本本土安全，使得日本得以在戰後專注於經濟復興工程。此外，中共參與韓戰也改變了東亞區域的

註⑧ 五百旗頭真編，*戰後日本外交史*（東京：有斐閣，1999年），頁75～79。

註⑨ 豐下楯彥，*安保條約成立*（東京：岩波書局，1996年），頁119～120。

註⑩ 田中明彥，*安全保障—戰後50年の模索*（東京：讀売新聞社，1997年），頁64。東京大學教授田中明彥認為吉田的戰略（秘密裡承諾重新武裝）造成之後的日本安全政策形成非常不健全，是吉田對日本安全政策議題留下來的負面影響。

安全環境，中共在一九五〇年二月與蘇聯簽訂中蘇軍事同盟，十月派遣人民義勇軍介入韓戰，更使得日本作為美國東亞軍事部署的後方支援基地地位更為重要，這也使得日本在之後的講和交涉與發展自主外交上有著更為有利的籌碼。

美日安保條約在一九五一年九月八日簽訂（後文另有專章討論），吉田也於一九五一年以後逐步推動加強防衛力，首先成立保安廳與國防大學校，以實現他所企圖的「相當程度的軍隊」。到了一九五三年九月，吉田將保安隊改名「自衛隊」，並指出是為了防衛日本本土安全保障，抵抗對於日本的侵略，並且發表長期防衛計畫公開承認自衛力加強的政策，將來會檢討憲法問題等。一九五四年六月內閣通過「禁止自衛隊海外派兵」的決議，同年七月「防衛廳設置法」與「自衛隊法」在國會通過，於是日本陸上、海上與航空三軍自衛隊正式成立。^①然而吉田創設警察預備隊雖然是作為回應美國要求擔負日本本土秩序維持的警察部隊，但是大部分加入的成員為戰前日本部隊舊屬，也實際上擔任日本本土軍事防衛的任務，因此自衛隊的法律地位乃成為戰後初期日本國內政治辯論的焦點問題；換言之，由於日本憲法第九條並未禁止自衛的行使，聯合國憲章第五十一條也允許國家保有自衛的固有權利，因此自民黨認為自衛隊並未違反憲法第九條規定，可是另一派以反戰觀點為出發點的社會黨卻認為自衛隊並不符合憲法第九條第二項之放棄陸海空軍規定，因此戰後日本自衛隊與防衛政策的發展，深受到當時日本政黨政治與民意的影響。

吉田茂在一九五五年下台，自由民主黨的鳩山一郎繼任擔任首相，從此展開為期長達三十八年的自民黨長期執政的「五五體制」。鳩山主張修憲論以及希望回復日蘇外交關係強調「自主外交」，並於一九五六年加入聯合國。然而鳩山其實是戰前內閣中壓迫言論自由的文部大臣，加上當時開始擴大勢力的岸信介也是戰時東條內閣閣員，因此當時一般日本民眾覺得讓這些人進行修憲是相當危險的，於是在一九五五年二月的選舉，反對黨社會黨擴大席次，鳩山因為社會黨強烈反對沒有實現修憲。同年八月，重光外相與美國國務卿杜勒斯的會談中，重光指出美日安保有修改的必要性，因為日本國內的反美勢力不滿意美日的不對等關係，但是美方當時不認為日本有改定美日安保的準備，亦即在軍事與法律兩個層面尚未達成相配合程度，因此拒絕在此時修改美日安保條約。^②

一九五七年上任的岸信介首相則希望進一步修訂美日安保條約，以建立美日兩國更為平等的安全戰略關係，並於一九六〇年以修改方式簽訂完成新美日安保條約（請見後文討論）。為了達成修改美日安保條約目標，岸信介於一九五七年發表「外交青書」，確立「外交三原則」：聯合國中心、自由主義國家合作、以及亞洲國家一員。此外，同年岸信介也頒佈「國防基本方針」，作為戰後日本防衛的政策基礎，方針中再次確認美日安保的重要性，並指出願以漸進方式增強防衛力，這項路線其實一直到

註① 梅本哲也，「安全保障」，講座國際政治一（4）日本の外交（東京：東京大學出版社，1996年），頁131。

註② 田中明彥，安全保障—戰後50年の模索（東京：讀売新聞社，1997年），頁164~165。

現在都沒有修改。^⑬其後，隨著經濟發展，防衛預算隨著整體政府預算的擴大而有所增加，池田勇人首相因此提倡經濟外交，但安全問題卻缺少應有的關注。一項小插曲則是日本駐聯合國大使松平康東在一九六一年二月發言認為「日本應該派自衛隊員參與在剛果的聯合國軍隊。」這番談話引起日本國內強烈反對與批判，內閣於是出面否定，並要求松平本人撤回發言，結果日本自己限制自己參與聯合國維持和平行動的活動，這是日本政府首次對於聯合國國際安全與維持和平活動的發言與表態。^⑭

總結五〇與六〇年代日本在安全政策方面的作為，主要就是在確認吉田原則與簽訂美日安保條約，自衛隊的成立與爭議也是一項主要作為。這些措施主要是因應戰後日本國內環境以及國際與區域安全環境變化所致，二次大戰與美軍佔領經驗醞釀出吉田原則，韓戰與冷戰讓日本在軍事安全層面與美國緊密結合，而自衛隊的成立則可視為吉田原則與美日安保兩者妥協下的安排。綜觀戰後初期的五、六〇年代，日本在安全政策方面可說是盡量以配合美國政策為主，雖然不時也有部分政治人物主張民族主義觀點的自主性政策，但是日本政府瞭解日本在戰後的主要目標是發展經濟，因此特殊日美安全關係不僅可以避免因參與冷戰兩極對抗的軍事準備的財政支出，並且也可以避免國內相關決策的政爭與責任。但是，日本政府也逐漸對於不對等的美日關係與自我設限的外交安全政策開始顯示不滿態度，國際冷戰氣氛與日本國際地位也出現不同的面貌，進入七〇年代的日本政府將再一次展現因應環境變化的彈性調適能力。

三、一九七〇年代：沖繩返還與防衛大綱

日本自一九六〇年代末開始就面臨來自國際與國內兩方面壓力，要求日本進一步展現更為積極性且國際性的外交與安全政策，以更加符合日本經濟發展的國際地位。佐藤榮作擔任首相時期（一九六四年十一月至一九七二年七月），確認美日安保和輕武裝的自衛隊確保日本本土的安全防衛，當時日本接下來要解決的是恢復失去的東西，也就是將美軍佔領的沖繩返還給日本的問題，因此佐藤內閣最大的外交問題就是「沖繩返還」議題，^⑮這項目標並在一九七二年佐藤下台前達成。在追求「沖繩返還」目標與談判過程中，為了使美國讓步以及說服國內民意，佐藤內閣推出「自主防衛論」、「專守防衛」、「非核三原則」概念等安全政策（後文有專章討論）。

在一連串安全防衛政策的宣示中，值得注意的是一九六九年秋天的佐藤與尼克森高峰會談之後，在雙方共同聲明中發表所謂「韓國、台灣條款」，指出韓國與台灣地域的和平與安全也是對日本安全很重要的因素。佐藤隨後在華盛頓的國家記者俱樂部的演講中指出：「台灣地區的和平是對日本安全的重要因素，我對於美國對中華民國的『軍事防衛』條約義務實踐給予很高評價，萬一美國針對外來武力攻擊台灣事件探

註⑬ 五百旗頭真編，*戰後日本外交史*（東京：有斐閣，1999年），頁88～89。

註⑭ 田中明彥，*安全保障—戰後50年の模索*（東京：讀売新聞社，1997年），頁210～214。

註⑮ 增田弘、木村昌人編著，*日本外交史ハンドブック*（東京：有信堂高文社，1995年），頁170～173。

取軍事防衛義務行為時，此項事件也是對包含日本的遠東地區的和平與安全上的威脅，因此，美國如果對台灣遭受攻擊而履行防衛義務，則我們應該從前述觀點來處理相關事件與情勢。」^⑥由於過去的日本首相皆未發表過類似發言，因此這基本上是佐藤對於美國返還沖繩給日本的一種保證性發言，向美國和韓國與台灣表示日本收回沖繩後仍然會接受美軍在沖繩的駐軍，以及美國對於兩國軍事防衛義務的維持。

七〇年代日本開始走向較為自主的外交與安全政策，關鍵是在於日本經濟發展所帶來的國際地位變化與自信心增強，以及七〇年代初的石油危機與尼克森震撼（Nixon shock，取消固定匯率與布列敦森林體系瓦解），使得日本開始懷疑美國核子保護傘的承諾與效用，同時尼克森在一九六九年宣布關島原則（Guam Doctrine），^⑦表示越戰結束後將會撤離美國駐紮在東南亞地區的部隊，這些重大國際政經與安全情勢的變化，使得日本國內開始辯論日本國際與東亞安全政策應有的轉變與方向。因此隨著美蘇中三邊關係的變化，日本也乘機重修日本與中共雙邊官方關係，田中角榮（一九七二年七月至一九七四年十二月）於是主導簽訂日中和平友好條約，並且由於此時美日安保體制除了防衛日本本土安全外，也是美國維護東亞安全圍堵蘇聯勢力擴張的戰略安排，因此中共也在此時表示支持美日安保的態度。在一九七二年中日建交之前的二十年間，日本對中政策一直以美國對華政策為藍圖，但是日本政界與民間也一直有主張認為拒絕與中共建立官方關係是相當不自然的作為，畢竟日本與中國有著更為相近的文化關係，並且在經濟利益層面也不應該自絕於中國大陸之外。因此，當美國總統尼克森在一九七一年突然訪問中國大陸，令日本感到驚訝與憤怒於美國在隱瞞日本的情況下做如此重大政策轉變，使得日本省悟到必須發展自主與獨立的東亞外交和安全政策，才能主導日本在此區域的發展。

到了三木武夫首相任期中（一九七四年十二月至一九七六年十二月），擔任防衛廳長官的坂田道太企圖建立有關於防衛問題的國民共識，一九七五年十月提出編制「防衛計畫大綱」，因為經過石油危機、物價變動等意外發生之後，「第四次防衛整備計畫（四次防）」已經沒辦法實現，因此日本防衛廳人士認為這種「X次防」方式的防衛計畫已不合適，必須要有全面性的防衛與安全政策大綱，才能更為因應當時國際與區域安全環境的安全政策與架構。於是，一九七六年十月內閣通過「防衛計劃大綱」。同時內閣決定防衛預算要 GNP 1% 之範圍內的規則，代替長期防衛計畫的預算限制（有關各次防與防衛大綱的討論請見後文）。^⑧

這個時期日本政府主要的安全政策作為，包括在佐藤任內奔走爭取美國將沖繩的行政管理權歸還給日本，以及因應國際環境與日本國力提升，宣布一連串軍事安全防衛政策，規劃出日本更為自主的安全防衛政策與措施。這種發展到了一九八〇年，時

註⑥ 鹿島平和研究所編，*日本外交主要文書年表*，卷二（東京：原書房，1984年）。

註⑦ Michael G. L'Estrange, *The Internationalization of Japan's Security Policy* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California-Berkeley, 1990), p. 3.

註⑧ 渡辺昭夫編，*現代日本の國際政策*（東京：有斐閣，1997年），頁23~27；also see Joseph P. Keddell, Jr., *The Politics of Defense in Japan* (New York: M. E. Sharpe, 1993), pp. 31~49.

任大平正芳內閣外務大臣且著名研究環太平洋多邊合作關係的大來佐武郎，進一步公開宣稱日本應該改變被動的外交與安全政策，擔負更多的國際與區域責任與角色。^⑩

四、一九八〇年代：綜合安全保障

進入七〇年代之前，「安全保障」的字眼感覺好像跟軍事與戰爭一樣在社會被認為一種禁忌。但是經過七〇年代的重大國際政治經濟與安全事件衝擊後，很多日本民衆開始認為安全保障不一定和軍事有直接有關連的單字，這個現象其實反映出當時讓日本人感覺到「不安感」的，不是軍事上的威脅的事實，而是其他許多非軍事的國際環境變化與日本本身所處弱勢，日本國民當時更覺得不安的問題其實是日幣升值引起的國家競爭力的降低、石油等資源與國際政治的關連等經濟問題，這些發展改變日本人的安全問題意識，亦即非軍事手段也會威脅日本安全。此外，由於日本也經常被批評未盡其國際義務，因此日本如何尋找到可以一方面切入國際安全事務，但也可同時避免國內社會與區域國家對於日本增強軍事的疑慮，當然也是為日漸增強的日本經濟尋找一個得以發揮外交與安全功能之國際定位。

因此，一九七七年一月福田赳夫首相的施政演說中也講到資源是日本安全問題。政府、民間團體都開始關注用非軍事手段達成安全。其中最重要的是一九七七年十二月野村研究所發表的「國際環境的變化與日本的反應—邁向二十一世紀的提言」，這篇報告書在日本第一次提出「綜合安全」(comprehensive security)的概念。依據京都大學教授中西寬的觀點，戰後日本外交與安全保障政策從綜合性宏觀觀點來分析的話，有如下特徵，而且這些特徵可以說是綜合安全保障戰略：

(一) 日本軍事安全保障的前提是依賴美國的全球嚇阻的能力，因此必須繼續維持美國對於防衛日本的意願與防衛力。

(二) 日本應與潛在敵國進行多方位對話，透過外交手段排除相互的威脅感。

(三) 日本應該開始將目標放在亞洲國家將來形成區域合作政策，故日本應該積極支援這些國家的經濟發展。

(四) 高度發展國際社會對於國民生活形成威脅的不只是軍事威脅，為了實現國際經濟相互依賴順利發展，日本需要努力合作維持和平國際環境，同時隨時準備危機管理政策。^⑪

綜合安全保障政策是日本在八〇年代開始走向「正常大國」外交與安全政策的出發點與理論依據。此項政策的發展上最重要的政治人物是大平正芳。一九七八年十一月的自民黨總裁選舉時，大平主張的基本政策三大重點之一就是「綜合安全保障戰略」(另外兩個是田園都市建設與家庭基盤充實)。這次自民黨總裁選舉是第一次採取公選，更重要的是像大平這樣子總裁候選人這麼明確表示自己的安全保障政策也是第一

註⑩ E. Forst, For Richer, For Power: *The New U.S.-Japan Relationship* (NY: Council on Foreign Relations, 1987), p. 142.

註⑪ 中西寬，「綜合安全保障戰略の再構成」，國分良成編，日本・アメリカ・中国一協調へのシナリオ(東京：TBS，1997年)，頁97~98。

次的。還有「戰略」的字眼也是很特別，因為含有軍事中心主義的印象以前都避免。^①大平就任首相之後，組織九個研究委員會，其中一個就是「綜合安全保障研究委員會」，這一組委員會的議長是平和、安全保障研究所的理事長豬木正道，報告書實際上的作者則是京都大學教授高坂正堯。一九八〇年二月該小組提交出報告書，指出美國領導世界政治、經濟的時代已結束，日本應該重視「自助努力」(self-help)，以及與有共同理念與利益的國家進行聯繫追求安全。報告書中還有包含對中、對蘇政策，資源問題，大地震發生時的危機管理體制。這篇報告書後來沒有變成政府的正式計畫，但這篇報告書反映出日本在七〇到八〇年代安全保障政策上的問題與其解決方法。首先報告書的前提是美國在軍事上、經濟上的絕對優勢結束了。基於這樣情況認識，報告書指出日本成立自己安全保障政策上基於三個層面：(一)自助能力，(二)「把國際環境總體改變成更好的努力」，(三)「合作保持同樣的理念或利益的國家，保護安全」的努力。有關於防衛的對象，提出「嚴格定義」(狹義)的安全保障與「經濟安全保障」的區別。^②

基本上，綜合安全保障是用以擴大安全概念作為的重要切入點，一方面仍然強調軍事防衛力的重要性，另一方面也凸顯軟性權力(soft power)在維護安全與穩定的新角色，透過非軍事手段維護日本的區域安全環境，特別是經由 ODA 方式降低區域國家的敵對性，^③同時也是日本發揮所長貢獻國際安全的可行切入角度。但是，部分學者批評綜合安全保障缺乏明確定義，而且日本政府使用該概念也相當模糊與不一致，同時綜合安全保障理念合理化日漸增加的自衛隊預算與軍備，因此有時被批評為用以獲得更多的自衛隊預算的合理化藉口。^④例如，一九八三年中曾根康弘首相和美國雷根總統會談時，兩方再度確認美日兩國維持美日同盟，中曾根首相稱美日關係為「命運共同體」，中曾根首相並且接受華盛頓郵報訪問，據該報報導中曾根在這次採訪當中表示日本列島要對抗蘇聯應該擔任「不沈空母」的角色，亦即擔任美國對抗蘇聯的前進戰略角色，這項說法曾經引起日本國內質疑美日安保性質的變化。但是之後中曾根解釋說這個發言的意思是為了防衛日本準備要完整，並不是意味著會改變專守防衛和綜合安全保障等原則。^⑤

日本在八〇年代提出綜合安全保障概念之後，由於美蘇冷戰兩極對抗增溫，軍事競賽與區域戰爭取代經貿互賴議題成為國際新聞標題，東亞地區也籠罩在同樣氣氛中，因此日本並未能在東亞區域積極推動綜合安全保障理念與政策。但是，冷戰結束之後，由於亞太多邊安全機制的興起與發展，一九九〇年代初期，日本再次希望推銷其綜合

註① 田中明彥，*安全保障—戰後 50 年の模索*（東京：讀売新聞社，1997 年），頁 276。

註② 同前註，頁 277～280。

註③ 中西寬，「總合安全保障戰略の再構成」，國分良成編，*日本・アメリカ・中国—協調へのシナリオ*（東京：TBS，1997 年），頁 93～94。

註④ David B. Dewitt, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security in Asia-Pacific," CNACAPS Paper Number 3, March 1994.

註⑤ 北岡伸一，「日本の安全保障—冷戰後十年の考量」，*外交フォーラム*，1999 年特別篇，頁 20～33。

安全保障理念，在一九九一年日本政府之外交青書中，再次主張日本應該在亞太區域推廣綜合安全保障理念與政策。^⑤

貳、美日安保體系與冷戰時期日本之安全保障

一九四七年六月基於美國與蘇聯的東西對立激化，當時山哲首相政府的蘆田均外務大臣寫了一封信給駐紮東京的美軍第八軍司令官艾肯伯格（Robert T. Ikelberger），歷史稱此書信為「蘆田書簡」，信上寫的重點有：一、美軍駐日有助於日本安全；二、日本和美國之間可締結特別的協定，由美國擔負日本的防衛與安全。^⑥雖然「蘆田書簡」主要是針對美蘇關係惡化的時候，如何保障日本的安全，但是其重要性是戰後日本政府「依靠和美國的協定來確保日本的安全」的第一次登場，也可謂是美日安保條約的起源。

一九五一年美日兩國簽署的安保條約，是在許多國際與國內因素考量的背景下進行的。就當時的國際政治與區域安全而言，兩極體系的浮現和共產集團的侵略（國共內戰與韓戰）使得東亞地區呈現動盪局勢，而日本在二次大戰之後，因美軍佔領期間非武裝政策，使得日本必須依賴美軍提供安全防衛。就日本立場而言，當時日本急需在三個方面取得穩定地位和發展：一是重建日本國內經濟，二是發展國際政治關係，三是確保日本安全防衛。因此，簽署美日安保條約一方面可以維持最低軍事開支，專注國內經濟重建；二方面可以加入戰後美國主導的西方民主陣營，迅速擺脫戰敗國的政治陰影，取得國際政治地位，更可以整合融入美國主導的國際自由經濟架構，發展對外貿易市場；三方面當然可以因此獲得美國軍事保障，減少外在安全威脅，同時解決因為憲法限制的軍事防衛難題。^⑦

一、一九五一年安保條約

美日安保條約（Security Treaty Between the United States of America and Japan）是在一九五一年九月四日舊金山對日和約簽字後五小時，美日雙方在舊金山美軍第六司令部簽訂。美國方面代表為國務卿艾奇遜（Dean Acheson），日本方面則為吉田茂首相。條約內容包括序言與五條正文，主要重點是在第一條日本承認美軍駐日的權利，且駐日美軍是以維護遠東地區和平與安全為主要任務，條文內容為：「日本承諾美國的陸、海、空軍擁有可以在日本國內與附近部署的權利。駐日美軍將肩負遠東地區的國際和平與安全的維持。同時當一個或兩個以上的外國教唆與干涉引起日本國內大規模的內亂與騷動時，日本在需要鎮壓這些行動時可以明示要求美軍援助，

註⑤ 日本外務省，1991年外交青書，頁22～36。

註⑥ 參閱西原正、土山實男編，日米同盟 Q&A 100（東京：亞紀書房，1998年），頁171。

註⑦ See Sheila A. Smith, "The Evolution of Military Cooperation in the U.S.-Japan Alliance," in Michael J. Green, & Patrick M. Cronin eds., *The U.S.-Japan Alliance* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), pp. 69~93.

援助也包括日本遭到外力攻擊時，爲了維護日本的安全而動用武力。」因此依據條約規定，駐日美軍在三種情況下可以出動：(一) 當遠東的國際和平與安全需要美軍出動時；(二) 當日本在外國的教唆與干涉引起日本國內大規模的內亂與騷動時；(三) 當日本遭到外來武力攻擊時。

之後於一九五二年，依據美日安保條約第三條規定，美日雙方簽訂「美日行政協定」，處理包括駐日美軍的裝備與規範等問題，這項協定提供使得美軍獲得建設基地與設施的法律權利。一九五四年，雙方又簽署美日「相互防衛援助協定」(Mutual Security Act, MSA 協定)，作爲美國提供日本軍事援助的法律依據，在這項條約簽訂的過程中，由美國總統艾森豪、國務卿杜勒斯(John F. Dulles)與吉田茂之間的書信來往，再次確認此時的美日安保條約的重點是美國協助日本的本土防衛與國內秩序維護。^②這項「MSA 協定」建立美日兩國軍事援助的基礎制度與規範，依據該協定規定兩國相互提供所需之「裝備、資材、勞務等相關援助」，亦即兩國之間必須針對裝備、資材、役務等相關防衛援助進行細目協商，重點其實是針對兩國的「工業所有權及技術知識的交換方法與條件」的相關規範，作爲美日安保體制技術層面的基本架構，但是該協定第一條也規定，如果缺乏援助供與國的事前同意，則相關援助不可移轉至第三國，^③這是日本擔心對於美國的軍事協助被解釋爲協助東亞其他國家，因此要求必須僅用於駐日美軍的防務，這是首次日本針對美日安保架構下日本協助美軍的規定，但是在當時東亞冷戰環境與日本國內疑慮雙重考量之下，不願擴張日本對美軍協助的範圍與角色。

一九五一年美日安保條約其實是結束美國軍事佔領日本以及確保美國在東亞軍事前進部署以圍堵蘇聯的安排，條約內容除了確認美軍協防日本本土安全之外，相當程度還是延續美國軍事佔領的本質與精神，例如條文第一條當日本國內發生大規模內亂與騷動時，日本可以請求美軍援助，且第二條條文更明確規定日本在未獲美國同意前，不可將基地提供給第三國，這些都是爲了確保日本會忠實的扮演美國盟邦的角色，從此日本在軍事、安全與經濟方面受到美國的協助，但也從此接受美國主導其相關政策的制訂與執行。

一九五七年上任的岸信介首相則希望進一步修訂美日安保條約，以建立美日兩國更爲平等的安全戰略關係。岸信介認爲的最重要的外交問題就是「改定美日安保條約」，他批評現行的美日安保之下，日本的地位不是一個獨立國家的地位；岸信介認爲修改美日安保條約的要務是日本加強防衛自己的立場，然後爭取對等的美日安保體制。^④當時日本國內民衆的對於美日安保體制的反感也是另外一個原因，這個反感主要是基地的存在對於附近住民日常生活上的負面影響(犯罪、土地利用限制等)，以及美日安保條約的不平等性所引起對美日安保體制的反感。美日安保改定談判上的兩

註② 大嶽秀夫編，戰後日本防衛問題資料集第三卷(東京：三一書房，1993年)，頁352~359。

註③ 梅本哲也，「安全保障」，講座國際政治一(4)日本の外交(東京：東京大學出版社，1996年)，頁130。

註④ 田中明彦，安全保障一戰後50年の模索(東京：讀売新聞社，1997年)，頁166~168。

項焦點是「集體自衛權」與「事前協議」，但是因為集體自衛權議題涉及日本國內憲法解釋與反戰民意疑慮等問題，因此美日協商關鍵集中在事前協議問題。一九五七年六月岸信介訪美，要求駐日美軍配備事前協議，明確規定美日安保和聯合國的關係，以及美日安保條約要設五年期限。

美方真的開始考慮美日安保改定是一九五八年初，此時蘇聯與中共的勢力擴大，且沖繩市長選舉主張反美的候選人當選。同年五月日本選舉之後，自民黨無法確保修憲時需要的三分之二席次，所以美方認為考慮國際與日本國內因素，是開始討論修訂美日安保新架構的時機了，於是在一九五八年夏天雙方展開相關會議討論美日安保改定談判，並於一九六〇年一月簽訂新美日安保條約，但是新美日安保條約引起日本國內廣大抗議活動，因此導致岸信介內閣被迫總辭。^②

二、一九六〇年新美日安保條約

新美日安保條約在一九六〇年一月十九日正式簽署，重新界定兩國軍事與安全聯盟關係，新安保條約條文共有十條，條文中的重點應該是在第四條、第五條和第六條。第四條是有關係約執行的相互諮詢，第五條規定有關日本遭受軍事攻擊時的對應方式，而第六條則是有關維護遠東地區的和平以及事前協議問題。

首先，新安保條約第四條的「事前協商」部分指出，「雙方會針對條約執行地其相互諮詢」，亦即在軍事衝突發生時，駐日美軍由日本基地重新部署到亞太其他地區時，可應日方請求進行協商。雖然這項條款實際上並非在提供日本介入美軍部署防禦決策過程的機會，因為條文僅是要求取得形式同意，故它的目的其實是在使日本確保駐日美軍的第一要務當然是防衛日本本土不受外國軍事的攻擊，而戰爭時駐日美軍如果移防或重新部署到亞太地區，自然會減低日本本土的防衛力量，因此必須是在取得日本政府的明示同意後方可為之。但是，此項條文展現尊重日本事前意見的態度，有提升日本在美日安保體制中的地位的用意，也是之後美日安保指南與冷戰後的新指南落實美日平等夥伴關係的依據條文。^③

其次，新安保條約第五條是針對日本遭遇外來武力攻擊時（亦即「有事」）的共同防衛政策。條文內容指出：「各方認知到任何在日本管轄領域對於各方的軍事攻擊，危害各方的和平與安全，各方會採取行為對抗共同危險」，這是第一次明文規定日本自衛隊擔負著與美國共同防衛日本本土的責任，但其實是將日本本土防衛的第一線工作交由自衛隊負責，駐日美軍則與自衛隊共同作戰保衛日本本土安全。此外，新安保條約第五條中的「共同危險」（common danger）也是一個重要的概念，涵蓋的範圍較為廣泛，例如北大西洋條約（North Atlantic Treaty）則指出出現「軍事攻擊」某一國時，方產生對所有締約國的攻擊（an attack against all）。而所謂軍事攻擊也明訂為軍事設施、政府船艦、與飛機載具受到攻擊。顯然美日安保條約中對於「共同

註② 五百旗頭真編，*戰後日本外交史*（東京：有斐閣，1999年），頁97～104。

註③ 請參閱楊永明，「美日安保與亞太安全」，*政治科學論叢*，第九期（1998年6月），頁275～304。

危險」的定義較為廣泛。這個用意是為了提供美國東亞軍事戰略與運用彈性，使美國可以以「共同危險」理由自由調動東亞地區雙邊條約下的駐軍相互支援。

至於第六條則是有名的「遠東條款」（極東條項），亦即定位駐日美軍的戰略角色是以維護遠東地區的和平與安全為主。問題關鍵在於所謂遠東的範圍定義為何？依據一九六〇年二月日本的「政府統一見解」指出遠東範圍包括：「菲律賓以北，日本及其周圍地區，韓國與中華民國統治的地區也包括在內。」^④但是實際上的認定仍是由美國依據實際發生武力攻擊事態而予以界定，其實仍然是一項較偏向事態定義的概念，而非單純地理區域概念。然而美韓防禦條約（US-ROK Mutual Defense Treat）卻無類似「遠東條款」的規定，因此就範圍而言，美日安保條約比美韓防禦條約更為廣泛，所以一九六〇年修正的美日安保條約可為美國東亞防禦體系的主軸，這從「共同危險」與「遠東條款」可以得到證明，以一項雙邊的軍事條約，作為涵蓋整個東亞與遠東區域自衛體系的基礎。

因此，美日安保可謂是日本冷戰時期主要的對外安全政策與作為，從一九五一年簽署到一九六〇年修正的美日安保，提供不僅是日本本土防衛的保障，更是美國與日本為共同確保東亞安全的戰略設計。當然在這個防衛性軍事聯盟之中，美國的軍事角色與戰略地位是關鍵性主導因素，可是日本透過美日安保確保美國核子保護傘與透過駐日美軍對於維護東亞安全穩定的用心，也展現日本對於東亞安全政策的基本態度與切入角度。

就在新安保條約簽訂之後，日本國內出現多次反對新美日安保條約的示威活動，一九六一年甘乃迪就任美國總統後隨即任命哈佛大學教授賴世和（Edwin O. Reischauer）為美國駐日大使，賴世和係在日本出生且日文流利的知名日本研究學者，在他擔任駐日大使六年期間，相當程度改變了日本與美國彼此之間的相互認知與定位，相較於過於「勝者」vs.「敗者」或是「佔領者」vs.「被佔領者」的相互關係與彼此認知態度，配合著池田勇人首相經濟發展擴大政策，日本開始重返國際政治舞台，參與OECD的西方工業經濟活動，並且美日之間的戰略夥伴關係也由此展開。^⑤

三、一九七八年美日安保指南

到了一九七〇年代，兩項因素使得美日兩國於一九七八年十一月通過安保條約的防衛指南（Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation），原因之一是日本政府擔心由於越戰之故，美國可能會捨棄安保體系，另一項理由則是肇因於美國經濟的相對減弱和越戰後美國國內環境，美國因此希望日本能夠在區域安全事務上，扮演更重要且積極角色。^⑥並且隨著日本在經濟力量的發展，日本國內對於美日安保條約所建

註④ 草野厚，日米安保とは何か（東京：PHP研究所，1999年），頁52。

註⑤ 田所昌幸，「經濟大國の外交の原型」，五百旗頭真編著，戰後日本外交史（東京：有斐閣，1999年），頁118～120。

註⑥ Koji Murata, "Japan's Military Cooperation and Alliance in the Asia-Pacific Region: With Special Reference to the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation," Paper presented at the Conference of Asia-Pacific Security Forum, Taipei, Taiwan, September 1~3, 1997.

構的架構下，日本無法與美國在安全事務上平起平坐的現象感到不滿，因此希望以維持現有美日安保架構為基礎，再次重組雙方相互合作關係定位。

一九七八年的防衛指南是美日安保體系建構過程的重要分水嶺，安保指南包含三個領域，分別是對日本侵略的預防、對日本軍事攻擊的回應、以及面臨遠東地區衝突的共同合作，指南強調美日兩國應在這三個領域進行合作演習、情報交換和共同研究。首先，在防範侵略方面，指南之中美國明確承諾其會在區域內「維持核子嚇阻實力，並且會前進部署戰鬥部隊」。^⑦安保指南中並且明確指出，日本自衛隊將會「主要從事日本領土及其附近水域和空域的自衛性活動」，^⑧亦即日本遭受攻擊時，首先應以日本自身防衛能力擊退敵人，而如果是外來攻擊規模過大，或是其他如核武因素時，日本將與美國合作對抗侵略。這項說明其實正面確認日本自衛隊的地位與功能，讓日本自衛隊擔負防衛日本本土安全的主要工作，同時也肯定了日本在區域安全上可以此為基礎，扮演較過去更為積極的角色，而美軍則主要負責自衛隊能力之外的區域嚇阻與安全防衛。

其次，當日本遭受武力攻擊時，指南則明確指出對於有限而小規模之侵略，原則上日本以自力排除之，如果侵略規模超過日本自衛隊防衛能力，則美國將協助排除之。這項規定完全確認日本自衛隊在防衛日本領域的能力與優先性，自衛隊主要是就日本領域與其周圍海空域實施防衛守勢，美軍角色則是援助自衛隊作戰，且主要是針對自衛隊能力所不及之處進行增援作戰。至此，日本可謂完全擺脫依賴駐日美軍提供日本領域的防衛，而美國也肯定自衛隊發展到達擔任第一線防衛的能力與地位。

第三，有關日本以外遠東區域發生重大情勢時的美日合作方面，指南並未有太多著墨，僅強調日本對美國的權宜協助方式，可依據美日安保條約及其他美日協定與日本法令行之。但指南指出美日必須預先研究，研究範圍包括自衛隊基地的共同使用與其他有關權宜協助問題。這些規定其實開啓了日本可以協助美國在東亞區域軍事行動的先例，隨後日本於八〇年代在軍事設施的擴張和強化，一部份原因就是為配合安保指南中所要求的任務與工作。^⑨

相較於之前的安保條約，一九七八年的安保指南不僅提供了美日兩國進一步防衛性合作措施以面臨冷戰和蘇俄的威脅，更重要的是提供美國在東亞地區的軍事基地和軍事存在的基礎。但不同的是，這項指南不是以條約形式達成協議，故雙方並無法律義務履行指南中的各項承諾，然而對於這項關切國家安全和國家利益甚鉅的安保問題，兩國行政部門以行政協議方式達成安保指南，目的自然是在既有的安保條約法律基礎

註⑦ “...the United States will maintain a nuclear deterrent capacity, and the forward deployments of combat-ready forces and other forces capable of reinforcing them.” *Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, Part I, Section 1, November 27, 1978.

註⑧ “The JSDF will primarily conduct defensive operation in Japanese territory and its surrounding waters and airspace.” *Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, Part II, Section 2 (2) (i) (a), November 27, 1978.

註⑨ 梅本哲也，「安全保障」，講座國際政治—(四)日本の外交（東京：東京大學出版社，1996年），頁142~143。

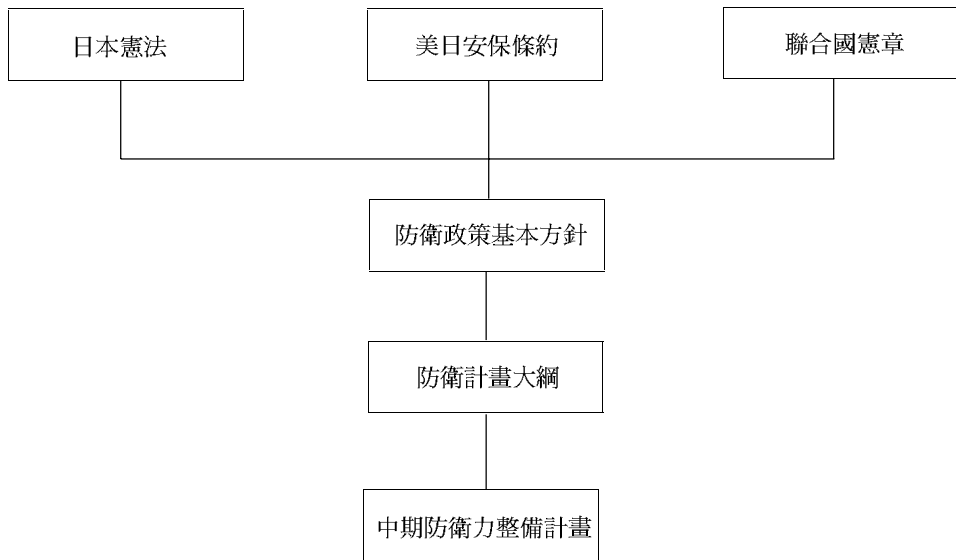
上，採用較有彈性但卻見諸文字的指南協議，做為雙方合作關係的新開端，並且向區域其他國家宣示美日兩國的決心和作為。

對日本而言，安保指南代表著美日安保體系與日本安全政策的重要轉變，一方面是傳統重經輕兵的吉田原則面臨挑戰，自衛隊不僅擔負日本本土領域的防衛，對於周圍海空域的防衛也擔負主要責任，美日預先研究與合作行動的安排，也讓日本在美日安保角色上更為積極。另一方面則是日本在專守防衛與區域安全兩者之間也出現競爭態勢，亦即美日安保由防衛日本逐漸轉變為維護東亞安全的機制，日本提供美國在東亞區域軍事作為的協助，這些都開啓了日本國內對於安全政策的主要辯論。^④

叁、冷戰時期日本防衛政策的架構與發展

討論戰後日本防衛政策，必須先檢視規範戰後日本防衛政策整體架構，因為日本戰後建構的法治官僚主義強調法律程序與規定，一方面是法治精神的表現，一方面也是政黨與政治人物政策辯論與對抗的依據。日本的防衛政策有三大法律基礎，分別是日本憲法、美日安全保障條約與聯合國憲章。這三大法律基礎之上，建構出「防衛政策基本方針」、「防衛計畫大綱」以及「中期防衛力整備計畫」，三者分別代表著基本政策原則、長期防衛大綱方向、以及中短期防衛力計畫。（表一）是日本防衛政策法律架構：

表一 日本防衛政策架構



資料來源：日本防衛廳，「日本防衛政策」，<http://www.jda.go.jp/index.htm>，2001年7月13日。

註④ 參閱Aiko Watanabe, "The Past and Future of the Japan-U.S. Alliance," *Japan Review of International Affairs*, Vol. 15, No. 3 (Fall 2001), pp. 171~188.

一、三大法律基礎

日本憲法、聯合國憲章與美日安保條約是建構日本防衛與安全保障政策的三大基礎架構與法律依據，問題關鍵在於這三項法律文件的原則與用語有互補但也有衝突之處，例如對於自衛權的解釋與周邊區域概念的認定問題等，此時日本政府的解釋就成為關鍵因素；而日本政府往往是基於當時國際與國內環境，採取有利整體政策執行的解釋方式。一般而言，冷戰時期的解釋方式比較採取嚴格的字義解釋，例如集體自衛權的行使或是海外派兵的禁止等，這是由於冷戰時期的國際冷戰與國內反對環境使然，當然也是吉田原則的具體影響所致。

有關預期性自衛與集體自衛權行使方面，依據日本憲法與相關法律規範，自衛隊行使自衛權必須符合以下三要件：(一) 對於日本急迫之侵害、(二) 缺乏排除該急迫侵害的其他適當方法、(三) 在最小限度範圍內行使武力自衛。因此，日本自衛隊行使武力自衛的情勢，必須是在日本本土遭受外來武力攻擊且無其他方法可以排除該攻擊時，自衛隊才得以針對該攻擊採取適度、合乎比例的武力自衛。對於遭受他國飛彈攻擊的場合，依據一九五六年二月二十九日衆議院內閣委員會之政府見解指出，在遭受他國基地發射之飛彈攻擊時，則可以針對他國境內發射飛彈之基地進行還擊，以避免第二波持續飛彈的攻擊。^④此項在遭受攻擊後對他國飛彈基地的還擊行為，被視為符合行使自衛權範圍內之行為。

至於海外派兵問題，由於日本憲法禁止以武力手段解決與日本有關之國際爭端，自衛隊的防衛任務因而以保障日本之領土、領海、領空地理範圍之安全，所以日本政府對於海外派兵的解釋一貫採取否定的看法，亦即「以武力行使為目的之武裝部隊派至他國之領土、領海與領空」之海外派兵超越以自衛為目的之最小限度範圍，也不為憲法規定所允許，這是日本政府一貫對於海外派兵的解釋與見解。^⑤

二、防衛政策基本方針

防衛政策基本方針分為三大部分：「國防基本方針」、「其他基本方針」、以及「防衛體制與自衛隊行動的限制」三項基本原則方針。首先，「國防基本方針」是在一九五七年由內閣通過成立，當時指出日本的國防目的是「防範直接或間接侵略於未然、排除任何對外侵略的行為、維護日本民主政治的獨立與和平」，為達成這些目的，日本政府建立以下原則：(一) 支持聯合國活動與促進國際和平，貢獻於世界和平

註④ 防衛問題研究會編，よくわかる日本の防衛（東京：日本加除出版，2000年），頁106。

註⑤ 至於「海外派遣」則不同於海外派兵，例如自衛隊各種派遣至美國的訓練或與美國的共同演習，以及自衛隊參與聯合國維持和平行動等，不是以行使武力為目的的部隊派遣行為，日本政府認為並不違反憲法與相關法律，因此對於自衛隊海外派遣行為採取較為彈性的認定。但是即使是自衛隊參與美日安保訓練或PKO任務之海外派遣，如果可能涉及武力使用的場合也是一貫避免或禁止之行為，像是自衛隊不可參與PKO行動之「本體業務」，亦即涉及武器彈藥使用的活動，例如監督游擊隊武器繳械或武器彈藥運輸等工作，依據1992年日本國會通過之PKO法是不可以參與之行為。

的實現；(二) 促進公共福利並加強國民愛國意識，以建構堅實國防基礎；(三) 基於國家資源與國內情勢，逐漸發展有助於自衛的有效防衛能力；(四) 以日美安保體系為基礎處理與防衛外來軍事侵略。^{④③}

第二，防衛政策基本方針也包括四項「其他基本方針」：(一) 專守防衛（防衛取向的國防政策），(二) 非威脅性軍事大國的發展，(三) 遵守非核三原則，(四) 確保文官統治（civilian control）。其中較重要者為專守防衛與非核三原則，分述如下：

專守防衛：專守防衛是依據日本憲法精神強調日本特有之被動防衛戰略，是日本防衛政策基本方針的主要項目之一，專守防衛的內容為：(一) 遭受外來武力攻擊後，才可以行使武力防衛行為；(二) 此項武力防衛行使，必須嚴守以自衛為目的的必要最小限度範圍；(三) 為保持平時防衛力之準備，也須以自衛之目的之必要最小限度為範圍。第三項內容對於自衛隊防衛力與軍備狀況之認定，則依據日本對於當時所處之國際與區域安全環境以及可能遭受之侵略事態，制訂相關防衛大綱與計劃以維持足夠行使自衛行動之自衛隊規模。其實強大防衛能力與軍備也是間接嚇阻或預防可能外來武力攻擊的重要關鍵。因此二次大戰結束以來，自衛隊從警察預備隊規模逐漸發展至世界前三大傳統軍事武力的過程，大約均是在維持專守防衛與預防國防之目的與功能下逐漸發展而成。因此，冷戰時期日本的防衛政策主要是集中在日本本土的防衛，軍事力的主要角色就是嚇阻對於日本領域（包括領土、領海與領空）的武力侵略，對應其它可能的「危險」則是較為其次的考量。^{④④}

非核三原則：非核三原則是指日本對於核子武器之「不持有」、「不製造」與「不運輸」，是日本有關核子武器之基本防衛政策。一九七六年四月眾議院外務委員會決議通過此項非核三原則，認定是「國是」之基本原則，亦即國家之基本方針與政策方向。其實早在一九五五年十二月通過之「原子力基本法」第二條就規定，「原子力之研究、開發及利用必須限於和平目的之範圍」，且日本在一九七六年批准之國際核武不擴散條約（Non-proliferation Treaty, NPT），日本政府承諾遵守非核武國家不會從事核子武器之製造與取得，因此同年日本國會通過非核三原則再次強調對於核子武器之不持有、不製造與不運輸的基本態度。^{④⑤}

非核三原則是指對於核子武器不持有、不製造與不運輸，與核能發電和科學研究並無直接關連，當然相關之非軍事核能利用行為也必須接受國際原子能總署（IAEA）的監督。此外，美國核子潛艇與軍艦停靠在日本的問題曾經引起日本國內對於此項行為是否違反非核三原則之核武運輸問題的激烈討論，美軍之解釋為進入在日美軍基地之船艦，並無攜帶核子武器，僅是以核子為動力之船艦。且由於並非日本自衛隊之持有或運輸，因此一般認定並未違反非核三原則規定。

第三，防衛政策基本方針的第三部分則是日本「防衛體制與自衛隊行動的限制」，

註④③ 朝雲新聞社編集局編著，防衛ハンドブック（東京：朝雲新聞社，2001年），頁19。

註④④ 中村好寿，「日米安保体制をるがす軍事的側面—日米戰略思考上の相異」，新防衛論集，第23卷第1號（1995年7月），頁66～83。

註④⑤ 防衛問題研究會編，よくわかる日本の防衛（東京：日本加除出版，2000年），頁112～113。

亦即基於前述法規與基本方針，表明日本對於部分軍事行為與武器的制約和禁止部分。這些包括七個項目：(一) 預期性自衛（先制攻擊）的否定、(二) 行使集體自衛權的否定、(三) 海外派兵的否定、(四) 戰略武器持有的否定、(五) 核子武器保有的否定、(六) 太空武器保有的否定、以及(七) 對人地雷保有的停止。^⑥

此外，冷戰時期美蘇對抗期間，美國為主的自由國家間相互約定不得對共產國家等輸出武器與技術，因此日本也採取類似規定，稱為「武器輸出三原則」。最早是一九六七年四月佐藤內閣時代，日本政府公布日本不得對以下三類國家輸出武器：(一) 共產國家、(二) 國際決議禁止對其輸出武器之國家、(三) 國際紛爭當事國。此為武器輸出三原則之起源。至一九七六年三木內閣時代出現新武器輸出三原則（新三原則），當時三木內閣發表進一步加強「武器輸出三原則」的政府統一見解，其內容是：(一) 不允許對於這三原則對象地區的「武器」輸出；(二) 有關於這三原則對象地區以外的地區，遵守憲法以及外匯與外國貿易管理法的精神，謹慎輸出「武器」；(三) 有關於武器製造相關設備的輸出，按照「武器」的作法來處理。在武器輸出三原則裡的「武器」的意思是，根據政府見解，「軍隊使用的，而且提供給直接戰鬥用途的」。^⑦一九八三年美日之間達成日本對美提供武器技術的含意，日本只對美國開始提供武器技術（實現其供應效果上需要的物品，包含符合武器定義）。基於美日物品、役務相互提供協定的美日共同訓練或提供零件給PKO行動是當作武器輸出三原則的例外。

三、防衛計劃大綱

日本政府在一九七六年十月公布「防衛計劃大綱」，此項大綱的真正目標是為了解提升日本防衛力質的改善，以及作為建構一般國家正常軍備防衛的指導方針，而非單純對應蘇聯威脅的防衛力提升，這是與前面數次防衛力整備計劃不同之處。「防衛計劃大綱」主要是解釋日本防衛預算增加的原因，並且希望凝聚提升自衛隊防衛力量與現代化的國民共識。防衛大綱可能是日本政府第一次在戰後以白皮書方式清楚交代日本的防衛政策與戰略目標等安全議題，並引起政黨、媒體與國民對於日本防衛政策的廣泛討論。這項防衛大綱的主旨可謂是嚇阻與現代化兩項，亦即大綱主張日本應該在平時維持強大的防衛力量，以嚇阻與實際應付對日本本土軍事侵略，大綱也強調對於自衛隊戰備能力的質的提升，並建構一個有效的基礎架構，以應付可能的大規模軍事攻擊。但是也正是因為擔心外界懷疑日本政府的軍事企圖，因此在同年十月內閣也公布防衛預算不會超過日本GNP的百分之一，建立起一項冷戰後期日本防衛預算的門檻。^⑧

「防衛計劃大綱」決定的同時也開始檢討美日防衛合作關係，美國在越戰之後對於美國國家利益的態度有所轉變，連帶影響美國對於國際與區域戰略安全佈局的謹慎態度，希望同盟國能夠更加積極參與對抗蘇聯勢力擴張的防衛力提升，同時，日本也希望進一步強化美日安保體制，並加強推動美日防衛合作關係，以確保美國對於日本

註⑥ 日本防衛廳，「日本防衛政策」，<http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/taikou/kaisetu/index.html>

註⑦ 防衛問題研究會編，*よくわかる日本の防衛*（東京：日本加除出版，2000年），頁113～114。

註⑧ See Joseph P. Keddell, Jr., *The Politics of Defense in Japan* (New York: M. E. Sharpe, 1993), pp. 59～72.

和東亞地區的安全承諾。一九七六月七月「美日防衛合作次委員會」因此成立檢討兩國防衛合作架構，同年十一月該次委員會通過達成「美日防衛合作指針」。依據該指針，美日正式部隊開始進行作戰協力合作之研究，美日防衛合作指針確認美日安保的目的之一是為確保日本安全保障，並為此目的美日雙方應協同作戰，因此為了因應美日協同作戰之需求，日本當然必須提升本身的防衛軍備的整備，於是在此邏輯與發展下，防衛計畫大綱的內容也以此作為計畫方針與發展方向。特別是在一九七九年十二月蘇聯入侵阿富汗之後，美國更進一步要求日本加強防衛軍備與國防預算，以因應冷戰情勢升高所可能產生的區域性衝突與危機事件。日本政府於是也順水推舟逐年增加自衛隊防衛設施的預算，以推動日本防衛力現代化發展。有關一九七七年防衛計劃大綱時自衛隊之編成與裝備的相關數字，請參閱（表二）。

表二 一九七七年防衛計劃大綱時各自衛隊之編成與裝備

	自衛隊人數		18 萬人
	陸上自衛隊	基幹部隊	平時區域配備部隊
機動運用部隊			1 個機甲師團 1 個特科團 1 個空挺團 1 個教導團 1 個直昇機團
低空防空地对空誘導彈部隊			8 個高射特科群
主要裝備		戰車 主要特科戰備	約 1,200 輛 約 1,000 門／輛
海上自衛隊	基幹部隊	護衛艦部隊（機動運用） 護衛艦部隊（地方隊） 潛水艦部隊 掃海部隊 陸上對潛機部隊	4 個護衛隊群 10 個隊 6 個隊 2 個掃海隊群 16 個隊
		主要裝備	護衛艦 潛水艦 作戰用航空機
航空自衛隊	基幹部隊	航空警戒管制部隊 要擊戰鬥機部隊 支援戰鬥機部隊 航空偵察部隊 航空輸送部隊 警戒飛行部隊 高空域防空用地對空誘導彈部	28 個警戒群 10 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 3 個飛行隊 1 個飛行隊 6 個高射群
		主要裝備	作戰航空機

註：本表是基於一九七七年防衛計劃的大綱策定時已有或已決定取得的裝備。

資料來源：日本防衛廳，「日本防衛政策」，<http://www.jda.go.jp/j/defense/policy/taikou/kaisetu/index.html>

學者梅本哲也指出「防衛計劃大綱」原本的目標是爲了建構一般國家正常軍備防衛的指導方針，但是由於一九八〇年代冷戰兩極對抗加劇，蘇聯威脅情勢加深，使得日本防衛軍備提升的目標仍然以因應蘇聯威脅爲主要假象情勢。到了八〇年代中期，美國認爲日本依據防衛計劃大綱所做的軍事整備工作不足，曾經公開批評日本政府在防衛整備的提升無法因應蘇聯威脅。因此，日本政府逐漸在相關防衛整備提升上，以面對蘇聯威脅的北方地區自衛隊的防空能力、反潛作戰、反空降與反登陸作戰等配備進行加強，並且在一九八六年公布「中期防衛力整備計劃」（中期防計劃），特別重視日本自衛隊海、空防衛能力的強化與發展。^④

四、防衛力整備計畫

提升與改善日本自衛隊的整備計畫與防衛能力，也是冷戰時期日本政府防衛政策的重要環節。從一九五四年自衛隊法正式通過之後，有關自衛隊軍力整備計畫分別以「防衛力整備計畫」方式，於一九五七年起先後公布五次防衛力整備計畫，第一次防衛力整備計畫是在一九五八年到一九六〇年，是針對一九五八年到一九六〇年的整備計畫；第二次防衛力整備計畫（又稱二次防），是針對一九六二年到一九六六年，主要是面對傳統武器的區域性戰爭與軍略的對應，以加強日本防衛力的整備；第三次防衛力整備計畫（三次防）是針對一九六七年到一九七一年這二次，第四次防衛力整備計畫（四次防）是從一九七二年到一九七六年，基本上延續著之前二次防的基本架構，但是在加強日本防衛力的近代化方面以及導入新型防衛武器上有進一步的推進；第五次防衛力整備計畫（五次防）則是從一九七九年到一九八五年。有關日本冷戰時期安全政策與重要事件時間表請參閱（表三）。

一九六〇年代日本的防衛力與軍事準備以緩慢但確定的步伐前進，此時第二、三次防衛力整備計畫繼續維持有限度自衛隊規模，但是卻在裝備現代化上有著實際的進步和提升，一九六〇年防衛費約爲一千五百六十億日圓，到了一九七〇年則增加到五千六百八十五億日圓。此外，在處理遭受外部攻擊的軍事作戰原則方面，是第三次防衛力整備計畫特別通過有關「傳統武器之局部戰爭侵略」的處理原則。^⑤然而肇因於一九七二年公布的第四次防衛力整備計畫（四次防）受到中東戰爭影響而無法達成，因此希望提出「基本防衛力」（基盤防衛力）構想，目標爲建構日本防衛力在「組織與配備上完整無隙，並在整體態勢上保持均衡」。

在預算分配方面，一次防到四次防大約對於美軍駐留設施經費負擔約佔百分之十，陸上自衛隊約佔百分之四十，其餘則分配給海上與航空自衛隊。到了前述一九八六年「中期防計劃」時，陸上自衛隊則減少爲百分之三十五，海上與航空自衛隊則予以增加預算比例。特別是有關主要武器裝備方面（正面裝備），陸上自衛隊約佔百分之二

註④ 梅本哲也，「安全保障」，講座國際政治一（4）日本の外交（東京：東京大學出版社，1996年），頁130。

註⑤ 田所昌幸，「經濟大國の外交の原型」，五百旗頭編著，戰後日本外交史（東京：有斐閣，1999年），頁120~121。

十六，海上自衛隊百分之三十九，航空自衛隊則佔百分之三十四，海上與航空自衛隊在擴充主要裝備方面遠高於陸上自衛隊。^⑤

表三 冷戰期間日本安全政策與重要事件時間表

時間	事件與議題
1946	新憲法公布 (11.3)
1950	成立警察預備隊 (自衛隊前身)
1951	簽署美日安全保障條約
1952	對日和平條約 (4.28) 設置保安廳，警察預備隊改稱保安隊 (10.15)
1954	自衛隊法通過 (6.9) (7.1 防衛廳法、陸海空自衛隊) 關於憲法與自衛隊之政府統一見解 (12.22)
1957	「國防基本方針」公布 國防會議，第一次防衛力整備計畫 (一次防) (6.14)
1960	美日安全保障條約修正 (6.23)
1961	國防會議，第二次防衛力整備計畫 (二次防)
1966	國防會議，第三次防衛力整備計畫 (三次防)
1968	宣布非核三原則
1970	第一份防衛白皮書，宣示發展自主防衛能力 (10)
1972	沖繩施政權返還 (5.15) 田中首相訪中、中日復交 (9.29) 第四次防衛力整備計畫 (四次防)
1976	公布防衛計畫大綱 (11.29)、宣布國防預算不超過 GNP 百分之一 (11.5)
1977	第一回美日防衛首腦定期會議 (9.13)
1979	第五次防衛力整備計畫 (五次防)
1980	海上自衛隊首次參加還太平洋合同演習 首次綜合安全保障關係閣僚會議 (12.2)
1981	鈴木善幸/雷根高峰會 (「美日同盟」共同聲明，接受海洋航線防衛)
1983	簽署軍事科技移轉美國協定
1985	中期防衛力整備計畫 (1986~1990)
1986	國防會議改為「安全保障會議」 內閣決定參與美國 SDI 研究計畫 國防預算首次超過 GNP 百分之一
1990	新中期防衛計畫 (1990~1995)

資料來源：田中明彥，*安全保障—戰後 50 年の模索* (東京：讀売新聞社，1997 年)，Wolf Mendl, *Japan's Asia Policy: Regional Security & Global Interest* (London: Routledge, 1995), pp. 34~35. 和作者的整理。

註⑤ 朝雲新聞社編集局編著，*防衛ハドブック* (東京：朝雲新聞社，2001 年)，頁 58~80。

此外，中曾根康弘於一九八三年八月組織成立「平和問題研究會」，由京都大學高坂正堯擔任主席，該研究會在一九八四年十二月的報告書指出日本防衛預算在GNP1%之範圍內的規定已經不合適。同年七月，中曾根政府施行「安全保障會議設置法」，將「國防會議」改組變成「安全保障會議」，功能是決定(一)國防之基本方針、(二)防衛計畫的大綱、(三)跟防衛計畫有關的產業的調整計畫大綱、(四)防衛出動可否、以及(五)其他首相認為必要的重要事項。還有代替國防會議事務局設「安全保障室」在內閣官房之下。新設的其他部署是「外政審議室」、「內政審議室」等。這些組織改革最大的目的就是美國已不是世界唯一大國的情況之下，日本也在國際社會上包括安全議題上扮演比較重要的角色。但只是政府機構改革不能發揮實際效果的事實是日本人幾年後才了解。^②

最後，日本在一九八五年決定與美國合作發展第二代戰機(FSX)，並以美國的F-16戰機作為基礎模型，反映出當時日本國內對於美日雙邊關係與日本自主性政策的辯論，主張與美國合作並以美國戰機為基礎的是較屬於國際主義者與經濟現實主義者，這些人的觀點認為與美國合作一方面可以藉此平衡日美貿易逆差，而不需要在其他貿易領域作太多退讓和調整(如開放國內市場或是擴大自願性出口配額)，另一方面則可以因此加深日美安全合作關係，提高美國對日本安全承諾的聯繫。但是，反對與美國合作的觀點是以較為民族主義觀點為主，他們反對美國對於日本國防工業技術發展的控制，認為發展自主性國防工業不僅可降低對於美國的依賴，長期而言也可以削減美國在雙邊競爭關係中的談判籌碼。^③

對於日本防衛政策的各項法律規範、政策大綱與整備計畫等進行檢視後，可粗略掌握日本戰後防衛政策與軍備發展的整體輪廓，特別對於日本政府如何在前述兩章所討論的國際與區域安全環境變化下，同時必須面對國內法律政策及其背後民意態度的限制，一方面堅持不變的基本原則與政策，同時卻也能夠緩慢地發展出較為自立自主的防衛政策與軍備計畫，自衛隊規模與武器裝備在以自主專守防衛戰略為重心的前提下，隨著日本經濟發展與區域環境變化，自衛隊傳統軍事武力也成為主要傳統武力國家。

肆、結 語

任何針對日本戰後安全政策的研究或觀察，均立即會指出美國對於日本防衛與安全政策的影響，這當然是由於美國對於日本的佔領，建構出相當依賴美國安全保障的日本政治體系與國防架構，加上戰後日本安全政策也在冷戰環境下受到美國整體全球戰略與東亞區域政策主導。但是過於強調美國對日本防衛與安全政策的影響，反

註② 田中明彥，*安全保障—戰後50年の模索*(東京：讀売新聞社，1997年)，頁302~304。

註③ 有關FSX戰機事件，請參閱Michael J. Green, *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Search for Autonomy* (New York: Columbia University Press, 1995)。

而忽略了日本自身提升防衛整備與安全戰略政策的努力。本文以日本為核心檢視戰後安全保障與防衛政策的形成與變化，分別討論日本戰後安全保障政策之形成與變遷、美日安保體系的發展與內容、以及冷戰時期日本防衛政策與軍備發展。文章指出日本戰後如何從美國佔領到與美國建立美日安保條約，吉田原則如何指導日本依賴美國軍事保護而得以發展經濟；文章也指出日本在經濟發展同時，也面臨國際與國內要求提升本身防衛準備與更為自主的安全戰略政策。美日安保體制與防衛政策演變是本文的另外兩大重點，文章提供較為全面的檢視美日安保的形成、修正與指南內容，文章也從法規、政策與軍備整備等方面討論日本戰後防衛與安全政策的形成與演變，以期瞭解日本戰後防衛政策與軍備發展的整體架構與限制。

綜而言之，本文的三項主要論點分別為：首先，日本戰後安全政策的演變與日本所處的國際與區域環境變化相呼應，轉變的原因一方面是來自於國際與區域安全環境的威脅壓力，一方面是日本順應其國力轉變的因應作為，亦即兩者之間的轉變彼此相當程度相互呼應，但無論如何都是日本在現實安全環境考量下的調適作為。第二，本文認為經過冷戰的洗禮，美日安保體系確認成為日本安全政策的主軸，主因美日安保既能維繫吉田原則的延續，讓日本得以在穩定的國際與區域環境中發展經濟，此外美日安保也能提供日本參與區域安全議題的切入點，特別是由一九七八年安保指南其實已經指出了日本冷戰後期安全政策的發展方向，亦即如何維持一貫專守防衛並透過美日安保參與區域安全事務。第三，冷戰時期日本軍事防衛政策是以專守防衛為核心，自衛隊規模與武器裝備也是以專守防衛為戰略設計重心，只不過隨著日本經濟發展，自衛隊傳統軍事武力卻已成為主要傳統武力國家。這三項特徵建構日本在冷戰時期的安全與防衛政策主軸，並且也影響著日本在冷戰結束之後的東亞與國際安全政策的走向。

* * *

(收件：91年1月18日，修正：91年3月3日，接受：91年3月28日)

Japan's Defense and Security Policies in the Cold War Era: 1945~1990

Philip Yang

Abstract

The paper examines the developments of Japan's security and defense policies during the Cold War period. Three major arguments are proposed. First: the changes and developments of post-war security policies were mainly the adjustment to, and reflection of, the international and regional security environments affecting Japan's peace and security. Second, the Japan-U.S. security alliance was the core of post-war Japan's security policy, and it also served as a major mechanism of U.S. East Asia security strategy. Third the defense policy and military buildup of Japan during this period was centered around its self-defense policy. These three factors were the major developments of Japan's security and defense policies during the Cold War period.

Keywords: Japanese security policy; Japan-U.S. security alliance; Self-Defense Force; East Asia security

參考文獻

- 大嶽秀夫編 (1993), 《戰後日本防衛問題資料集》, 東京: 三一書房。
- 五百旗頭眞編 (1999), 《戰後日本外交史》, 東京: 有斐閣。
- 日本外務省, 《1991 年外交青書》。
- 中西寛 (1997), 「総合安全保障戦略の再構成」, 國分良成 (編) 《日本・アメリカ・中国—協調へのシナリオ》, 85-134, 東京: TBS。
- 中村好寿 (1995), 「日米安保体制をゆるがす軍事的側面—日米戦略思考上の相異」, 《新防衛論集》, 23: 1, 66-83。
- 北岡伸一 (1999), 「日本の安全保障—冷戦後十年の考量」, 《外交フォーラム》, 1999 年特別篇。
- 田中明彦 (1997), 《安全保障—戦後 50 年の模索》, 東京: 讀売新聞社。
- 田所昌幸 (1999), 《經濟大國の外交の原型》, 五百旗頭眞 (編著), 《戰後日本外交史》, 105-142, 東京: 有斐閣。
- 西原正、土山實男編 (1998), 《日米同盟 Q&A 100》, 東京: 亞紀書房。
- 防衛大學安全保障學研究會編 (1998), 《安全保障學入門》, 東京: 亞紀書房。
- 防衛問題研究會編 (2000), 《よくわかる日本の防衛》, 東京: 日本加除出版。
- 阿部照哉 (1995), 《憲法》, 東京: 有斐閣。
- 草野厚 (1999), 《日米安保とは何か》, 東京: PHP 研究所。
- 梅本哲也 (1996), 「安全保障」, 《講座國際政治—(4) 日本の外交》, 127-154, 東京: 東京大學出版社。
- 渡辺昭夫編 (1997), 《現代日本の國際政策》, 東京: 有斐閣。
- 船橋洋一 (1997), 《同盟漂流》, 東京: 岩波書店。
- 朝雲新聞社編集局編著 (2001), 《防衛ハンドブック》, 東京: 朝雲新聞社。
- 増田弘、木村昌人編著 (1995), 《日本外交史ハンドブック》, 東京: 有信堂高文社。
- 鹿島平和研究所編 (1984), 《日本外交主要文書年表》, 卷二, 東京: 原書房。
- 豊下櫛彦 (1996), 《安保條約成立》, 東京: 岩波書局。
- 楊永明 (2001), 「國際法上自衛權之研究」, 《國際法論叢—丘宏達教授論文集》, 625-643, 台北: 三民書局。
- 楊永明 (1998), 「美日安保與亞太安全」, 《政治科學論叢》, 9, 275-304。
- Dewitt, David B. (1994), "Common, Comprehensive, and Cooperative Security in Asia-Pacific," *CNACAPS Paper*, No. 3.
- Edstrom, Bert (1999), *Japan's Evolving Foreign Policy Doctrine*, New York: St. Martin's Press.

- Forst, E. (1987), *For Richer, For Power: The New U.S.-Japan Relationship*, NY: Council on Foreign Relations.
- Green, Michael J. (1995), *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Search for Autonomy*, New York: Columbia University Press.
- Keddell, Joseph P. Jr. (1993), *The Politics of Defense in Japan*, New York: M.E. Sharpe.
- L'Estrange, Michael G. (1990), *The Internationalization of Japan's Security Policy*, Berkeley: Institute of International Studies, University of California-Berkeley.
- Murata, Koji (1997), "Japan's Military Cooperation and Alliance in the Asia-Pacific Region: With Special Reference to the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation," Paper presented at the Conference of Asia-Pacific Security Forum, Taipei, Taiwan, September 1-3.
- Nakanishi, Hiroshi (2001), "Japan's Diplomacy in the Twentieth Century," *Japan Review of International Affairs*, 15: 2, 106-129.
- Smith, Sheila A. (1999), "The Evolution of Military Cooperation in the U.S.-Japan Alliance," in Michael J. Green & Patrick M. Cronin ed., *The U.S.-Japan Alliance*, 69-93, New York: Council on Foreign Relations Press.
- Vogel, Ezra F. (1998), "Pax Nipponica," in Edward R. Beauchamp ed., *Dimensions of Contemporary Japan*, 119-133, New York: Garland.
- Watanabe, Aiko (2001), "The Past and Future of the Japan-U.S. Alliance," *Japan Review of International Affairs*, 15: 3, 171-188.