

# 日本的專守防衛戰略原則

張隆義

## 一、前言

今（一九八五）年六月當日本的防衛廳長官加藤紘一赴美訪問期間，美國參議院突然以八八對七票之壓倒性多數通過決議，要求日本增強防衛力。該項決議案除要求日本檢討防衛大綱外，並呼籲日本趕在一九九〇年之前完成五九中期業務評估（一九八六至一九九〇年之主要裝備供應計劃）以達成一千海里海上交通線之防衛①。接著七月十一日美國眾議院也通過決議，要求日本增強防衛力，達到防衛海上航路的能力②。上述美國參眾兩院的決議案，雖無約束力，但可表明美國議會對日本防衛努力方面的不滿。

對美國議會的決議，日本防衛廳長官加藤紘一表示，美日安保條約於二十五年前改訂時僅獲三分之一的國民之支持，目前勉強增至七〇%，惟此係以遵守憲法、專守防衛等各原則為前提，自衛力之大幅度增強，並未廣泛獲得日本國民之支持，因此他要求美國對日本的實情予以理解③。基於美日安保條約，美國對日本整頓防衛力極為關心，乃理所當然；惟日本之事應由日本自行決定，則係日本一貫之方針④。認為美國國會此項決議案對推進美日防衛合作，在日本國民的國防輿論上，並無建設性效果，美國政府過去也對日本施加過這種壓力，但引起日本國內之反駁⑤。

基本上，日本與美國在防衛構想上有極大的差異，日本在增強防衛上也受到種種的限制。要瞭解日本在國防政策上所採取的基本原則，才知道美日防衛爭執的焦點。本文擬就日本防衛政策的專守防衛原則作進一步的探討，以說明日本在防衛上的特殊性

註① 〔每日新聞〕晚刊，一九八五年六月十二日。

註② 〔朝日新聞〕晚刊，一九八五年七月十二日。

註③ 〔朝日新聞〕晚刊，一九八五年六月十三日。

註④ 〔朝日新聞〕晚刊，一九八五年七月十二日。

註⑤ 〔朝日新聞〕，一九八五年六月二十七日。

質與可能的努力方向。

## 二、和平憲法與專守防衛

一九四七年日本遵照同盟國在戰後解除日本武裝的政策，在憲法第九條規定：「日本國民誠意希望以正義與秩序為基礎之國際和平，永久放棄以發動國權之戰爭，以武力威嚇或行使武力，為解決國際紛爭之手段。為達到前項目的，不保持海陸空軍或其他戰力，不承認國家之交戰權。」在韓戰以前，日本政府均說明憲法不允許任何軍隊的存在。

一九五〇年六月韓戰的發生，給日本在安全保障上，留下幾個重要的教訓。第一、共產主義集團的侵略意圖。蘇聯是第二次世界大戰以來，唯一擴大領土的國家。它吞併了愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛及波蘭東部等地，並獲得南庫頁島以及千島羣島，更進一步赤化東歐各國及支援北韓、中共的赤化革命。蘇聯的領土擴張和共產主義的「革命輸出」政策，引發了南北韓戰爭。共產主義的「革命輸出」成為第二次世界大戰後國際紛爭的主要原因，以各種形式介入所有的革命戰爭。第二、建立集體安全保障體制的必要。韓戰發生之際，聯合國雖發揮了安全保障的功能，採取了軍事的措施，但實質上除了美軍之外，聯合國並沒有什麼作用。因此為防患紛爭於未然，將受害程度減至最低，必須建立集體安全保障體制才能發生效果。第三、軍事的削弱會誘導侵略的發生。侵略者若沒有勝算就不會採取行動。在第二次大戰之後美軍從韓國撤退<sup>⑥</sup>，使韓國的軍事力量削弱，失去軍事平衡，北韓才乘虛侵入。這和後來美軍從越南撤退，北越乃一舉南下，於一九七五年佔領南越的情形如出一轍。第四、戰爭的發生並不取決於被侵略者的有無侵略意圖。南北韓戰爭並不是因為韓國具有侵略的意圖才發生的，戰爭是相互的行為，雖然一方沒有侵略意圖，但只要對方有此意圖就可能發生。因此，只要日本沒有侵略意圖並採取非武裝政策，就不會發生戰爭的想法，並不合乎現實。第五、只有武力才能對抗武力。韓戰初期南韓幾乎完全潰敗，由於聯合國軍隊的加入才挽回頹勢<sup>⑦</sup>。

一九五〇年韓戰爆發時，駐日的美國佔領軍只有兩師，當即全部調赴韓國戰場，使日本國內變成毫無防衛的真空狀態。為填補這個空隙，盟軍總司令麥克阿瑟將軍於同年七月八日指令日本政府組織警察預備隊，日本吉田內閣依照這個指令，於同年八月七日正式成立警察預備隊，主要任務在於維持日本國內的治安和秩序<sup>⑧</sup>。一九五一年美日安保條約簽訂後，美國根據此一條約的

註⑥ 聯合國於一九四八年十二月十二日承認韓國政府為朝鮮半島上唯一的合法政府，在韓美軍於是在一九四九年六月前相繼撤退，只留下連隊程度的戰鬥部隊。

註⑦ 參閱上條末夫、西修合著「轉機に立つ日本の防衛」，學陽書房，一九八二年，六〇至六二頁。

註⑧ 陳駿南「日本之重建軍備問題」，中日文化經濟協會研究會，一九六八年，三頁。

規定，除暫時由美軍駐防日本擔任防衛外，並期待日本能對直接及間接的侵略，逐漸自行負起防衛的責任，乃於一九五二年十月十五日將警察預備隊改組為保安隊，並擴充其兵力<sup>⑨</sup>。一九五四年三月八日兩國正式簽訂「美日相互防衛援助協定」，日本並於同年七月一日起將保安隊改為自衛隊，將保安廳改為防衛廳，對於直接侵略負有防衛之任務，自此邁入一個新的階段<sup>⑩</sup>。

由於情勢的變化以及自衛隊的成立，日本政府對於憲法第九條的規定，便不能不給予合理的解釋。一九五四年鳩山內閣表示，憲法並沒有否定自衛權，自衛權是主權獨立國家當然擁有的權利，日本既然為獨立國家，在現行憲法之下，自然擁有自衛權。憲法雖然放棄戰爭，但並沒有放棄為自衛所作的抗爭，而只是以放棄戰爭和武力的威嚇、武力的行使作為「解決國際紛爭的手段」。當受到他國武力攻擊時，阻止武力攻擊的本身，是屬於自我防衛，與解決國際紛爭的本質不同。因此當自己的國家受到武力攻擊時，作為防衛國土的手段而行使武力，並不違反憲法。自衛隊具有自衛的任務，為達此目的，設定所必要的相當範圍的實力部隊，並不違反憲法<sup>⑪</sup>。

按照上面的說法，日本憲法並不禁自衛力量的存在，惟自衛力與憲法所禁止的「戰力」又如何區分呢？一九五四年十二月，當時的法制局長官林修三在國會表示：國家既擁有自衛權，當受到來自外部的侵害時，為保衛國家的安全，國家當然擁有該項的實力。今日的自衛隊以保全國土為任務，其在必要的限度內擁有自衛力，自不在禁止之列；亦即不相當於憲法第九條第二項不保持陸海空軍及其他戰力之規定的戰力<sup>⑫</sup>。

日本政府的解釋是在「戰力」之下設定「自衛力」的概念。在一九五四年以前，將「戰力」解釋為「具備進行現代戰爭的裝備編制者」，依此標準，當時的自衛隊不屬於憲法所禁止的戰力<sup>⑬</sup>。可是隨著自衛隊裝備的現代化，此項解釋就與現狀不合，於是在一九五四年十二月以後，將「戰力」改說為「超過為自衛所必要的最小限度」<sup>⑭</sup>，現在的自衛隊並沒有超過該項限度，所以是合乎憲法的。

所謂「必要的最小限度」，其規模並沒有具體的內容。一九七〇年擔任佐藤內閣防衛廳長官的中曾根康弘表示：根據憲法，

註⑨ 參閱施嘉明譯《戰後日本政治外交簡史》，臺灣商務印書館，一九七九年，七四至七七頁。

註⑩ 草地貞吾《自衛隊史》，日本防衛調查協會，一九八〇年，一八六頁。

註⑪ 一九五四年十二月二十二日衆議院預算委員會大村清一防衛廳長官的答辯。

註⑫ 一九五四年十二月二十一日衆議院預算委員會。

註⑬ 前掲《轉機に立つ日本の防衛》，一三〇頁。

註⑭ 參閱一九七二年十一月十三日衆議院預算委員會吉國一郎內閣法制局長官之答辯。

日本是「專守防衛」的國家，其防衛規模是按照國力、國情和客觀的情勢而變化的，並不是固定的<sup>⑤</sup>。如此看來，專守防衛只是一個抽象的概念而已，並沒有一個明確的界限。

防衛廳亦承認專守防衛並沒有確定的定義，而是在遭受對方武力攻擊時，才行使防衛力，其行使的態勢，必須停留在為自衛所必要的最小限度上，所保持的防衛力，也限制在為自衛所必要的最小限度內，遵照憲法的精神，採取被動的防衛戰略的姿態。目前日本政府對憲法規定下的防衛看法大致如下<sup>⑥</sup>：

(一)在憲法的限制下允許保持自衛力，其自衛力必須為自衛所必要的最小限度。具體的限度依照國際情勢、軍事技術的水準及其他各種條件，相對地變化；但不得擁有在性能上專門用來毀滅他國國土的武器，例如ICBM、長距離戰略轟炸機等。

(二)自衛權的發動必須合乎三大要件，亦即在受到危急緊迫的侵害，別無其他適當的手段可予排除時，則以必要的最小限度行使自衛力量。

(三)可以行使自衛權的地理範圍，未必限於日本的領土、領海和領空，但究竟可以達到何等範圍，則依個別情況而異，不能一概而論。雖然如此，以行使武力為目的而派遣武裝部隊到他國的領土、領海、領空的海外派兵問題，一般認為超越自衛所必要的最小限度，不為憲法所允許。

(四)在國際法上，在與本國有密切關係的外國遭受武力攻擊時，雖非本國直接受到攻擊，亦有權利以實力加以阻止。這是所謂的集體自衛權，日本既然為主權國家，當然擁有該項權利。可是在憲法第九條之下，所容許的自衛權的行使，被解釋為只限於為防衛日本所必需的最小限度之範圍內，集體自衛權的行使則超越這個範圍，不為憲法所允許。

(五)憲法第九條第二項雖規定「不承認國家之交戰權」，但以必要的最小限度的實力行使自衛權是被容許的，自衛權的行使和交戰權的行使是不同的。

### 三、國防方針與防衛力整備

日本的防衛政策係以一九五七年五月二十日閣議所決定的「國防的基本方針」為基礎，此國防方針決定後，沒有經過任何修

註⑤ 一九七〇年二月二十日衆議院預算委員會防衛廳長官中曾根康弘之答辭。  
註⑥ 日本防衛廳編《防衛白書》（一九八三年版），六八至七〇頁。

改，至今仍然有效<sup>⑩</sup>，其全文如下<sup>⑪</sup>：

「國防之目的，為防止直接及間接侵略於未然，萬一遭受侵略行為時，予以排除，以維持國家的獨立與和平，為達成上項目的，決定下列基本方針：(一)支持聯合國的活動，謀求國際間的協調，以實現世界的和平。(二)安定民生、發揚愛國心，確立保障國家安全的基礎。(三)依國力國情在自衛的需要限度內，逐步有效地整備防衛能力。(四)對外來的侵略，在聯合國能夠有效地發揮功能加以阻止之前，以美日安保體制為基礎加以對應。」

防衛廳和自衛隊是在一九五四年成立的，防衛廳的任務為：「管理及營運陸上自衛隊、海上自衛隊和航空自衛隊及其有關的事務」<sup>⑫</sup>。自衛隊則以「對直接侵略及間接侵略，以防衛國家為主要任務，並於必要時，維持公共的秩序」<sup>⑬</sup>。自衛隊實為防衛廳任務的實體，從行政組織來看，則為防衛廳，從實力部隊來看，則為自衛隊。

根據「國防的基本方針」，防衛廳自一九五八年起，以三年或五年為期，釐定了四次的防衛力整備計劃，逐次充實防衛能力。自衛隊的裝備，經過第一次（一九五八—一九六〇年）、第二次（一九六二—一九六六年）、第三次（一九六七—一九七一年）、第四次（一九七二—一九七六年）等四次的防衛力整備計劃，逐漸更新。其中第一次接受美國全額的無償援助，第二次則為一部份無償，一部份有償的援助。第三次起則包括授權生產在內，所有的武器都改為自行生產或購自外國。

美國對日本停止無償軍事援助（MSA），是因為進入六〇年代日本經濟力量已逐漸復興，同時自民黨政權自吉田內閣以來，完全依賴美日安保體制，僅以少許的防衛費敷衍，而傾全力於經濟建設，也招致美國的不滿。一九六三年美國參議院議員法蘭克喬治表示：「從一九五三年七月一日到六二年六月三十日止，美國贈與日本的軍事器材及裝備費共七億三千七百萬美元，相當於日本在這九年間支出的防衛費的百分之十八點五。這期間美國對本國的軍隊支出四、三、五二億美元，佔GNP的一〇·一%，而日本僅為四四億美元，佔GNP的一·四%」，於是提議取消援助。這是後來美國屢次指責日本「免費搭乘安保車」的開端。到一九六六年九月美國終於停止免費提供武器給日本<sup>⑭</sup>。

防衛廳開始著手長期防衛計劃雖是從第一次防衛整備計劃（簡稱「一次防」）開始，但其防衛計劃只是增加一些陸、海、空三自衛隊的裝備，沒有任何防衛的構想；「二次防」亦只不過是「一次防」的延續而已。「三次防」時則提示武器整備的目標，

註⑩ 前掲〔轉機に立つ日本の防衛〕，八二頁。

註⑪ 日本防衛廳編〔防衛白書〕（一九八四年版），六九、七〇頁。

註⑫ 見〔防衛廳設置法〕第四條。

註⑬ 見〔自衛隊法〕第三條。

註⑭ 高森圭介〔防衛廳〕，教育社，一九七九年，一四三、一四四頁。

在戰略上則提出「專守防衛」的構想，以確立自主防衛爲其主要口號，而實際上「一次防」到「三次防」都只是購買武器的計劃而已<sup>②</sup>。「四次防」時規定防衛的構想爲：「日本的防衛一方面堅守與美國的安全保障體制，一方面自行維持有效的防衛力，以防止侵略於未然爲基本；對於核子的威脅，則依賴美國的核子遏阻力量。萬一遭受侵略時，對間接侵略及小規模的直接侵略獨立抵抗，更大規模的武力侵略，則尋求美國的協助，加以排除」。其防衛力的整備目標，在對付局部戰爭以下的侵略事態時，以傳統武器最有效地加以反應爲準。惟「四次防」計劃期間，因石油危機發生，日本經濟受到嚴重的影響，主要裝備的整備計劃，也因而大幅落後，未能如期完成<sup>③</sup>。

第四次防衛力整備計劃於一九七六年結束，同年十月閣議決定了「防衛計劃大綱」。過去的防衛力整備計劃是在一定的期間內，設定增強防衛力的具體目標，而大綱則包括防衛力的維持與運用，指出日本防衛應有的態勢，成爲自衛隊的管理及營運的具體準則。一九七七年以後的防衛力整備即依此大綱進行。其防衛的基本構想有二<sup>④</sup>：

(一)防止侵略於未然：日本的防衛，基本上是自行擁有適當規模的防衛力量，並建立有效的營運態勢，同時力圖維持與美國之間的安全保障體制的信賴關係與圓滑的運用，以構成能應付任何侵略的防衛體制，而防止侵略於未然。對於核子的威脅，則依靠美國的核子遏阻力量。

(二)對付侵略：當間接侵略或有侵略之虞之不法軍事行動發生時，立即採取行動，早期消除危機。發生直接侵略的事態時，即刻行動，總合運用防衛力量，極力早期加以排除。在此情況下，對有限的小規模侵略，原則上獨自加以排除，若在侵略的規模、態勢上，獨自排除有困難時，則藉所有可能的方法，繼續強韌的抵抗，以等待美國的協助而加以擊退。

防衛計劃大綱和過去四次的防衛力整備計劃不同，沒有規定整備目標的達成期限。防衛廳爲了有計劃地增加新裝備，在一九七八年擬定「五三中期業務評估」，在自一九七九至一九八三年的五年內，增強陸海空三自衛隊的裝備數量。此項計劃原定一九八三年完成，但由於蘇聯在遠東軍力不斷擴張，整個西太平洋已受嚴重威脅，尤其自蘇聯入侵阿富汗後，美國除了維護西太平洋安全外，還須照顧印度洋與波斯灣地區，已感力量不足，因此要求日本增強防衛力量，分擔東北亞防衛任務，並早日達成「防衛計劃大綱」所規定的防衛水準。由於國際情勢的變化及來自美國的壓力，日本政府乃重估裝備增強計劃，並於一九八二年的「國防會議」中，通過了防衛廳重新擬定的「五六中期業務評估」，決定自一九八三至一九八七年的五年間增強裝備，以便早日達到

註② 同註①，一四七頁。

註③ 草地貞吾〔自衛隊史〕，二二三、二二四頁。

註④ 日本防衛廳〔防衛白書〕（一九八四年版），七三、七五頁。

「防衛計劃大綱」所規定的防衛水準<sup>⑤</sup>。

由於一九七六年十一月國防會議及閣議會決定：「實施防衛力整備之際，當前各年度的防衛關係費的總額，以不超過相當於各該年度國民總生產毛額的百分之二為度行之」<sup>⑥</sup>。該項限制至今仍未取消，成為防衛力整備的一項障礙。「防衛計劃大綱」自一九七六年決定至今已滿八年，日本當時的防衛構想能否合乎現時的要求，已成疑問，何況目前仍未能達到大綱所規定的防衛水準（見表一）。「五六中期業務評估」事實上已無法達成預定目標，所以自一九八四年五月已開始對下一期的業務評估，亦即所謂的「五九中期業務評估」進行研究。該計劃即將公佈，以代替目前的「五六中期業務評估」，除重視正面裝備之外，並考慮到與後方支援體制的平衡，期望在一九九〇年以前可以完全達到大綱所規定的水準。這是目前日本政府在防衛努力上的當務之急<sup>⑦</sup>。

#### 四、專守防衛下的自衛隊

按照憲法的規定，專守防衛下的自衛隊，正如其名，以自衛為目的。日本政府亦屢次表示，與外國的軍隊比較，日本的自衛隊不能說是正式的軍隊，其理由為：

(一)外國的軍隊具有國際法所承認的交戰權，而日本憲法第九條不承認國家的交戰權，所有自衛隊不擁有交戰權。

(二)自衛隊是以自衛為目的的實力組織，在原則上與其他國家的軍隊不同，不擁有攻擊性的武器，同時不容許徵兵制與派遣軍隊至海外。

(三)世界各國的軍隊或戰前的日本軍隊，其軍人都得到與一般國民不同的特別身份的待遇，一旦發生戰爭，則課以能夠為國拋棄生命的義務；同時軍人不適用一般刑法或警察權，而適用軍刑法，受軍法制裁。但是日本的自衛隊員，並沒有這種軍人身份的特點，也沒有軍刑法。

從理論或形式上來看，日本政府所說的「自衛隊不是正式的軍隊」，固亦有其一部份的道理，然而自衛隊又是什麼呢？根據刑法規定的「正當防衛」、「緊急避難」等加以類推，自衛隊使用武器的權限為「排除侵犯領空的措施」。依此看來，則自衛隊為高度武裝的警察集團。雖然如此，日本國民大部份都認為自衛隊是事實上的軍隊，世界各國也都認為自衛隊是軍隊。日本的自

註⑤ 參閱朱少先「新五年防衛增強計劃評析」，〈問題與研究〉，一九八二年十月號。

註⑥ 日本防衛廳《防衛白書》（一九八二年版），一七九頁。

註⑦ 日本防衛廳《防衛白書》（一九八四年版），七九頁。

表一 防衛力整備的變化

區分(年度)	自衛官定額	陸上自衛隊			上海自衛隊			航空自衛隊		
		基幹部	隊	衛	基幹部	隊	衛	基幹部	隊	衛
一次防	一七〇、〇〇〇人	平時地域配備部隊 六個管區隊 三個混成團 一個機械化混成團 一個戰車羣 一個特科團 一個空挺團 一個教導團	對潛水上艦艇部隊 三個護衛隊羣	對潛水上艦艇部隊 五個隊	對潛水上艦艇部隊 五個隊	對潛水上艦艇部隊 五個隊	對潛水上艦艇部隊 五個隊	對潛水上艦艇部隊 五個隊	對潛水上艦艇部隊 五個隊	
二次防	一七一、五〇〇人	十二個師團 一個機械化師團 一個戰車羣 一個特科團 一個空挺團 一個教導團	三個護衛隊羣	五個隊	二個隊	二個隊	二個隊	二個隊	二個隊	
三次防	一七九、〇〇〇人	十二個師團 一個機械化師團 一個戰車羣 一個特科團 一個空挺團 一個教導團 一個直昇機團	四個護衛隊羣	十個隊	四個隊	四個隊	四個隊	四個隊	四個隊	
四次防	一八〇、〇〇〇人	十二個師團 一個混成團 一個機械化師團 一個戰車羣 一個特科團 一個空挺團 一個教導團 一個直昇機團	四個護衛隊羣	九個隊	五個隊	五個隊	五個隊	五個隊	五個隊	
「防衛計劃的大綱」	一八〇、〇〇〇人	十二個師團 二個混成團 一個機甲師團 一個特科團 一個空挺團 一個教導團 一個直昇機團	四個護衛隊羣	十個隊	六個隊	六個隊	六個隊	六個隊	六個隊	
一九八四年完成時	一八〇、〇〇〇人	十二個師團 二個混成團 一個機甲師團 一個特科團 一個空挺團 一個教導團 一個直昇機	四個護衛隊羣	九個隊	六個隊	六個隊	六個隊	六個隊	六個隊	

資料來源：一九八四年度日本「防衛白書」。註：作戰用航空機中（ ）內者，為包括練習機在內之所有航空機。

日本的專守防衛戰略原則



衛隊固然不擁有核武器，其飛彈性能亦不能與先進國家相比，但其防衛力量列居世界十名以內，儼然是現代化的軍隊。從常識判斷，無疑地，自衛隊是軍隊，而故意避開「軍隊」這個名稱，主要還是避免憲法第九條所引起的許多爭論<sup>②</sup>。

當自衛隊成立之初，最擔心的還是惟恐自衛隊像戰前的軍隊那樣，以統帥權為後盾，而侵犯政治的領域。戰前的帝國憲法以天皇為陸海軍的統帥<sup>③</sup>，作戰用兵的軍令事項屬天皇的大權，不受內閣的管制，而且陸海軍的組織、編制等軍政事項，不受法律限制，可由陸海軍大臣副署的軍令而決定。同時陸海軍大臣都由現役軍人擔任，對政治具有很大的影響力，可以隨意操縱內閣。戰後為了避免重蹈戰前的錯誤，對自衛隊採取了嚴格的「文官管制」(Civilian Control)。

首先，自衛隊受代表國民的國會管制，自衛隊的定額、組織、預算等重要事項由國會討論表決；防衛出動必須經過國會的承認；有關自衛隊的各種問題，經常在國會接受審議。其次，有關自衛隊的法律案或預算案，均須由內閣向國會提出；制定政令或決定與防衛有關的重要方針或計劃，亦由內閣負責。而內閣總理及其他國務大臣，在憲法上必須為文官。內閣總理對自衛隊有最高的指揮監督之權，統轄自衛隊隊務的防衛廳長官也必須由文職的國務大臣擔任。內閣設置國防會議。國防會議以內閣總理為主席，其成員包括防衛廳長官、外務大臣、大藏大臣和經濟企劃廳長官，除防衛計劃的大綱、防衛出動的可否等基本問題之外，隨時審議有關國防的重要事項。另外，防衛廳長官管理自衛隊，而由政務次官及事務次官加以協助；基本方針的釐定，由文官的參事官輔佐之<sup>④</sup>。

防衛廳內有內部部局、幕僚監部、統合幕僚會議、部隊及機關、附屬機關等。自衛隊有陸上、海上及航空三個自衛隊，受各自衛隊幕僚監部及幕僚長的監督。內部部局(簡稱內局)掌管防衛、教育、人事、衛生、經理、裝備等事務，各局局長由參事官擔任。陸、海、空的各幕僚監部是各自衛隊的幕僚機關，各幕僚長輔佐防衛廳長官並執行其命令。統合幕僚會議由議長及陸、海、空各幕僚長所組成，是個合議機關，協調自衛隊的事務，僅止於對防衛廳長官提供意見及執行其命令，與舊制日軍統帥權獨立的制度不同<sup>⑤</sup>(參閱圖一)。

一九八〇年五月美國政府的對日軍事問題負責人員在提交防衛廳的報告中，批評日本的自衛隊無法進行作戰。其中列舉統御指揮、防空體制、海上防衛力、彈藥儲備、教育訓練及國內情勢等問題，要求改善。在「統御指揮」方面，該報告指出，防衛廳

註<sup>②</sup> 高森圭介〔防衛廳〕，四八—五一頁。

註<sup>③</sup> 見日本戰前的〔帝國憲法〕第十一條。

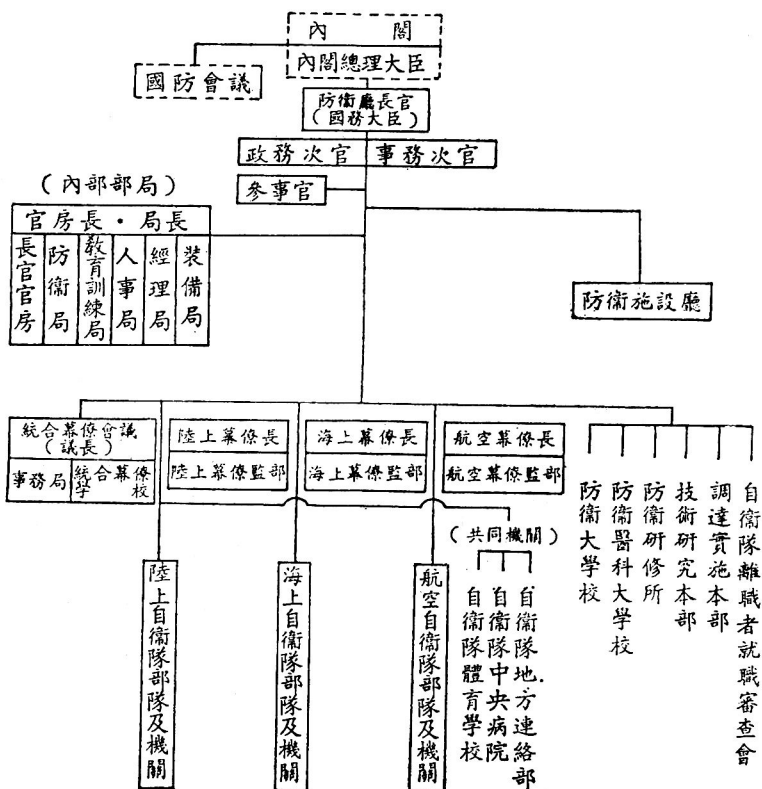
註<sup>④</sup> 同註<sup>③</sup>，七一、七二頁。

註<sup>⑤</sup> 草地貞吾〔自衛隊史〕，一八七、一八八頁。

和統合幕僚會議及三自衛隊缺少「作戰中樞」的功能，「陸、海、空各幕僚長，自行個別向防衛廳長官提出報告，在有事之際，缺少適當的統一計劃與指揮中心」。作戰指揮系統的欠缺，在進行作戰時，將受到致命的打擊，尤其是陸上自衛隊，沒有像海上的自衛艦隊司令部、航空的總隊司令部那樣的指揮全作戰部隊的中樞組織。陸上自衛隊幕僚長在現行法律上的地位，並不是總司令或參謀長，只是向長官提出建議，並將其命令轉達給各方面隊而已。另一方面，防衛廳本身也只是在行政上管理三自衛隊的事務局而已，不是參謀本部，也不是司令部<sup>②</sup>。

在美國要求改善之下，日方於一九八一年度開始，對於中央指揮系統進行檢討。一九八四年三月完成了自衛隊的中央指揮所，並開始運作<sup>③</sup>。一九七八年亦開始「有事法制的研究」，一九八一年四月就防衛廳有關的法令問題提出中間報告，一九八四年十月又就防衛廳以外的各省廳有關法令問題提出第二次中間報告，主張為使自衛隊於「有事」時，能「有效而圓滿達成任務」，必須就構築陣地時之土地使用、陣亡人員之埋葬等十五項目，在十一種法令中增加「特例措施」。防衛廳雖強調並非為在最近的將來完成立法程序而預作準備，係在憲法許可範圍內所作的研究。惟此等事項均涉及人民的基本人權或私權之限制，不無逾越憲法規定範圍之虞，已引起在野黨的關心及批評<sup>④</sup>。

圖1 防衛廳・自衛隊的組織概要



註② 「日本の防衛を点検する」(第三回)，〔ゼンポウ〕月刊，一九八一年一月號。

註③ 秋津洲恒明「自衛隊中央指揮所の意義」，日本〔世界日報〕，一九八四年七月五日。

註④ 〔朝日新聞〕晚刊，一九八四年十月十六日。

自衛隊的行動除了受到嚴格的文官管制之外，其武力行使亦因憲法規定而限於自衛的最小限度之內的「專守防衛」。專守防衛並沒有確切的定義，而是以自衛之名，不對他國先發動攻擊，在受到他國的攻擊之後，亦不摧毀對方的基地，完全採取守勢的戰略<sup>⑤</sup>，以傳統的戰力對付有限且小規模的侵略，原則上獨自加以排除，超過能力範圍的侵略，則一方面繼續抵抗，一方面等待美國的來援；對於核子的威脅，也依賴美國的核傘保護。

自衛隊的正面裝備有迎擊戰鬥機 F 15、對潛哨戒機 P 3 C、防空飛彈系統等世界一流的裝備，可是自衛隊的彈藥儲備量，根據美國國防部助理部長阿米德治在一九八四年四月的美國雜誌上所寫的文章，只能供「三日至一週間」之需<sup>⑥</sup>。同年十一月前美國太平洋地區總司令朗恩在美國戰略大學演講時亦指出：日本陸海空各自衛隊之間缺乏連繫與協調，雖設有統合幕僚，亦形同虛設，不具有統合作戰能力，陸海空三自衛隊之防空能力均甚不足，持續作戰能力不足以維持一個星期<sup>⑦</sup>。

日本的防衛構想是以自衛隊為防禦的「盾」，以美軍為攻擊的「矛」，來彌補日本防禦上的缺陷。當侵略事態發生之時，日本若不能有效阻止，只有仰賴美軍的支援了。美國能否有效並及時支援，關係到日本的安危存亡，所以強化美日安保體制，獲得確實的保障，是日本防衛政策的一貫原則。

自衛隊對外行使武力時，日本政府認為集體自衛權的行使超越憲法所容許的自衛的界限，為憲法所禁止<sup>⑧</sup>。「有事」之際的美日共同作戰，日本所行使的自衛權，在專守防衛的原則內則認為不是集體自衛權，而是個別自衛權，所以根據美日安保條約第五條的規定，美日兩國應付共同的危險，日本所採取的行動，是憲法所容許的<sup>⑨</sup>。

## 五、結 語

日本在防衛政策上堅持「專守防衛」的原則，不採取制敵機先的發制攻擊。對付外來的侵略，以美日安全保障體制為基礎，共同行動，應付對日本的武力攻擊。不過美蘇軍事力量的對比或全球軍事均衡的情況，從一九七〇年代末期以來，已有很大的轉變，萬一日本遭受到侵略，美國即使有意履行協防的義務，能否按照日本所期待的時期，以日本所期待的戰力，迅速救援，就很

註⑤ 防衛白書研究會編「政府がかたつた防衛白書」，航空新聞社，一九八三年，二四六頁。

註⑥ 「いま自衛隊は」(七)，「讀賣新聞」，一九八四年六月二十二日。

註⑦ 「産経新聞」，一九八四年十二月十八日。

註⑧ 一九七二年十月十四日參院預算委員會之政府答辯。

註⑨ 大高實「個別的自衛權と集團的自衛權」，「國防」月刊，一九八三年三月號。

難預料了。所以美國屢次要求日本增強防衛能力，負起自衛的責任。

日本的防衛政策從軍事的觀點來看，確實有許多問題存在，但是防衛政策的改變或選擇必須考慮到國內政治、軍事戰略甚至經濟的條件以及近鄰各國的反應。

日本防衛政策的選擇受到憲法規定、國民感情等各種國內因素的限制之外，也受到鄰近各國強烈的輿論牽制。亞洲各國依然對日本過去軍國主義的歷史，抱著警戒之心。日本歷屆政府首腦訪問鄰近各國時，一再重申日本的防衛政策，堅守憲法的精神，不成爲軍事大國；只在「專守防衛」的範圍內，增強防衛的力量，不對鄰近各國構成威脅。所以日本的「專守防衛」也是對鄰近各國的一項外交承諾。如果日本在防衛政策上不能信守諾言，脫離常軌，或在對外政策上處置不當的話，則亞洲各國逐漸冷卻下來的反日情緒，仍隨時有爆發的可能。

衡諸國內外的情勢，日本在防衛政策上，今後仍將以美日安保體制爲其安全保障的必須條件。如何維持美日間的合作關係與加強安全體制的信賴性，是日本努力的方向。在政策上採取慎重的態度，作增強防衛的必要努力，是日本應負的國際責任。藉著與鄰近自由民主國家的防衛合作與責任分擔，並給予經濟的支援，在東西集團的對抗中，共同防止共黨勢力的擴張，有助於西太平洋地區的安定繁榮，也才能給日本的安全提供更確實的保證。日本只要在美日安保體制之下，堅守和平憲法的精神，在自衛的範圍內，考慮到自由民主國家互相協助的立場，作應有的努力，必能爲周邊國家所諒解，也能得到國內輿論的認同。

## 中共現階段經濟政策

自中共整肅四人幫後，經濟政策的演變，舉凡中國大陸之人口政策、人力資源，人民所得、生活水平、以及工、農、商、財經、外貿、科技、能源並生態環境等，本書均有論析。全書約廿餘萬字，廿五開本，全一冊，實售新臺幣二〇〇元（國內郵購每冊另加郵掛費十二元）。

國際關係研究中心編印  
郵撥：〇〇〇三四三六一二號帳戶