

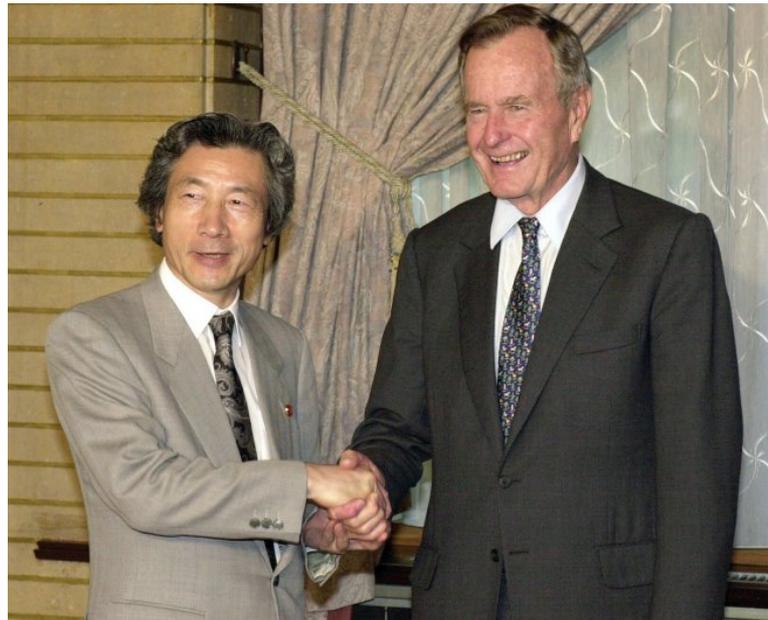


九一一事件後的日本自衛隊

● 楊子震*

2001年9月11日，紐約、華盛頓等美國政治經濟要地發生一連串的恐怖攻擊，是為「九一一」事件（September 11 attacks），為象徵性的二十一世紀新型態威脅。事件發生後，日本安全保障政策的發展上出現重要的轉變，即以2001年11月的《反恐特別措施法》與2003年7月的《伊拉克人道復興支援特別措施法》為代表的對美國「反恐戰爭」的支援。

「九一一」事件的發生，凸顯了安全保障政策有必要從過去以國家間戰爭為基礎的思維，轉變成國家對抗恐怖組織這類不對稱、新型態的威脅。當時的小泉純一郎首相以1990-1991年波灣戰爭的教訓為前提積極支援美國的反恐政策。9月12日，日本首相小泉純一郎（Junichiro Koizumi）即在首相官邸召開安全保障會議，並決定強力支持美國



■ 「反恐戰爭」中的日美同盟

，不惜提供必要的援助與協力。小泉首相並於翌日，與美國總統小布希（George W. Bush）進行電話會談，明示將盡可能支援美國的行動。9月19日，日本政府發表包括「派遣自衛艦」在內的措施。9月25日小泉訪美，明確表示支持美國的反恐戰爭。

同年10月，《反恐怖特別措施法》《自衛隊法修正案》《海上保安廳修正案》等分

* 楊子震，南台科技大學通識教育中心社會科學組助理教授。

別在眾議院、參議院獲得通過。日本對美國「反恐戰爭」的支持，自此有了國內法律的依據。承此法案，對於以美國為首的多國聯軍出兵阿富汗一事，自衛隊遂能以補給、加油的形式參加與支援。在恐怖攻擊發生後相隔未久便能通過該法案，除了日本國民亦廣為「九一一」事件衝擊以外，小泉首相當時的高支持度亦有所關連。另一方面，出兵阿富汗是以聯合國安理會決議案為基礎，係經過國際社會大多數成員同意的行動，政治上的反彈聲浪相對較小。自此開始，在日本的安全戰略中，反制國際恐怖活動成為極為重要的事項。

《反恐怖特別措施法》與過去的法案相較，有以下特點：(1)取消了海外派兵的區域限制。將自衛隊的活動範圍擴大到所有國際公海、公海上空和當事國同意的該國領土、領海和領空。(2)放寬了武器使用的限制。規定從事國際和平合作與後方勤務支援等活動的自衛隊員除自身安全遇到危險以外，另在自己的管理範圍內，為保護相關人員的人身及生命安全，亦可動用武器。(3)擴大了日本政府海外派兵的權限。《周邊事態法》規定日本政府派遣自衛隊出國，必須事先得到國會同意。而新法放寬限制，規定如有需要，日本政府可以先行派遣自衛隊出國，惟需於派遣決定後 20 天獲得國會的事後承認。

《反恐特別措施法》主要准許自衛隊三項任務：(一)對諸外國軍隊的物品、服務、醫療等的提供(二)對於戰鬥參加者的搜索、救助。(三)對難民提供食料、醫藥品的輸送與醫療幫助等人道支援。另一項特點就是武器使用限制的減少。在過去的 PKO 法案的架構下，自衛隊在執行任務時僅限於保護現場的同僚，但該法將可以使用武器的場合規定為「為了防護自己以及同在現場的其他自衛隊隊員，或是伴隨自己職務下的人員之生命與身體，而不得不使用武器時。」相較於過去僅能保護自己與同僚，特別措施法則允許自衛隊員保護因為任務而歸屬於管轄下的人員，例如災民。這對自衛隊而言，可說是一個劃時代的進步。2001 年 11 月至 12 月間，日本政府正式以反恐特別對策法為基礎派遣海上自衛隊前往印度洋從事支援與救援活動。

由 2001 年 12 月起至 2004 年 10 月為止，海上自衛隊計派遣 38 艘艦艇赴印度洋從事以燃料補給為中心的協力支援活動。提供美國與其他國家艦艇船用燃料計 432 回，約 37 萬公秉，價值總額達 143 億日圓以上。燃料提供的對象最初僅針對美英兩國。為



提高反恐作戰的效率，支援對象國家漸次擴及德國、紐西蘭、法國、義大利、荷蘭、西班牙、加拿大、希臘、巴基斯坦。日本政府更於 2002 年 12 月利用護衛艦的輪替時機，以「艦艇派遣輪替狀況」、「確保補給活動安全」、「減輕隊員負擔」為理由，派遣搭載神盾系統的護衛艦前往，支援美國的情報搜集活動。約同一時期，航空自衛隊以 C-130 運輸機為主，從事日本國內外美軍軍事基地的運輸工作，計 252 回架次。

另外，在難民救援活動方面，航空自衛隊早於 2001 年 10 月根據 PKO 法，以救助阿富汗難民為理由，運輸物資至巴基斯坦。其後，而海上自衛隊則基於聯合國難民事務高級專員公署（Office of the UN High Commissioner for Refugees，簡稱 UNHCR）的要求，於 2001 年底，以掃雷艇以及護衛艦運送帳篷、毛毯等救援物資至巴基斯坦。

日本通過《反恐怖特別措施法》後，除支援美國攻打阿富汗，繼於 2003 年 7 月通過《伊拉克人道復興支援特別措施法》協助美英兩國對伊拉克的善後復興，並分攤戰後重建的負擔。2003 年 3 月，美國以伊拉克持有大規模毀滅性武器為理由，開啟了伊拉



■ 印度洋派遣任務

克戰爭（Iraq War）的序幕。待美國總統小布希發表地面戰鬥結束宣言以後，日本決定派遣陸上自衛隊支援伊拉克戰後重建。然而，自衛隊預定派遣前往的地區內，仍有武裝勢力頻繁地活動。日本朝野的交鋒與對立主要便是對於自衛隊前往「戰鬥地區」的定義與方針在意見上有所歧異。若將阿富汗戰爭和伊拉克戰爭相比較，前者日本政府是在憲法的範圍內協助以美國為首的多國聯軍。而後者則是日本政府派遣自衛隊到情勢仍不穩定，尚處於內戰狀態的伊拉克。相較於波斯灣戰爭時的躊躇，自衛隊的伊拉克派遣實為戰後日本史上的劃時代大事。

2004 年，聯合國安理會通過一份納入伊拉克人道復興支援的決議案，自衛隊因而參加了多國部隊。1990 年波灣戰爭時，自衛隊因憲法問題而無法加入多國聯軍，此時則以人道復興支援為目的參與其中。不僅對於自衛隊而言，對於戰後日本國家安全政

策亦是劃時代的突破。事實上，為了使自衛隊能參與多國聯軍，日本曾向英美進行遊說，促成包含復興支援任務的安理會決議案。此時的美日關係為人調為戰後最良好的時期。

2003年12月起至2005年12月間，陸、海、空自衛隊於伊拉克的實績分別如下：

(一) 陸上自衛隊：主要於伊拉克東南部從事人道復興支援活動，例如：醫療、給水、通信、物資運送、公共設施的建設整備等等。重型裝備有推土機、輕裝甲機動車等工兵、車輛裝備。自衛隊員除各自攜帶的單兵武器以外，並配備有機關槍、無後座力砲、反戰車砲等武器。(二) 海上自衛隊：活動於伊拉克與科威特間，使用運輸艦、掃雷艦、護衛艦協助陸上部隊與相關物資的運送。(三) 航空自衛隊：主要於伊拉克的巴格達、巴斯拉等主要都市與科威特間進行運輸人道復興支援活動物資，亦對英美軍協助物資運輸。主要使用C-130運輸機、U4多用途支援機。



■ 亞丁灣護航

另一方面，因應近年索馬利亞 (Somalia) 的海域，特別是亞丁灣 (Gulf of Aden)，海盜劫船事件激增，聯合國於2008年12月通過決議，授權有關國家與國際組織使用軍事力量打擊索馬里亞海盜。日本先於2009年3月以《自衛隊法》為根據派遣海上自衛隊前往，以保護行經當地的日本船舶。此為日本首次以「海上警備行動」的名義向海外派遣自衛隊，後續並派遣P-3C海上偵查機隨行護航編隊執行情報搜集任務。此階段因係以「海上警備行動」名義進行海外派遣，故與日本無關的外國船隻不在保護範圍內，而武力使用亦僅限於正當防衛與緊急避難。

之後，日本於2009年6月成立《海盜對策法》，大幅度增加自衛隊的行動自由範圍。除護航對象擴及外國船隻以外，亦放寬使用武器的限制。而且只要首相批准，自衛隊便可隨時赴海外執行打擊海盜的任務，毋須國會的討論、批准，僅需於派遣前向國會報告即可。「九一一」事件後，派遣至海外的日本陸海空自衛隊主要係以提供後方



勤務支援為主。但在亞丁灣的護航任務中，日本自衛隊不再侷限於後勤任務，可正當防衛、緊急避難等必要主動使用武器，行動的自由範圍已然增大。

■ 建議參考閱讀書目

1. 松村歧夫、伊藤光利、辻中豐（吳明上譯），《日本政府與政治》（臺北：五南，2005年6月）
2. 李世暉、吳明上、楊鈞池、廖舜右、蔡東杰，《當代日本外交》（臺北：五南，2016年1月）
3. 佐道明廣（趙翊達譯），《自衛隊史：日本防衛政策之七十年》（臺北：八旗文化，2016年12月）
4. 北岡伸一（周俊宇、張智程、陳柏傑譯），《日本政治史》（臺北：麥田，2018年11月）
5. 五百旗頭真（陳鵬仁譯），《戰後日本外交史》（臺北：致良，2020年8月）

