

**2014 年度**

**公益財團法人交流協會 日本交流協會招聘活動**

**研究成果報告書**

研究題目：安倍晉三政府下之海洋政策－以維繫現有亞太秩序為  
例

接受研究機構：東京大學 總合文化研究科

共同研究者：川島真 准教授

錄取者：戴宗翰 研究者

研究期間：2014 年 4 月 16 日－2014 年 5 月 30 日

**2014 年 7 月**

# 研究題目：安倍晉三政府下之海洋政策－以維繫 現有亞太秩序為例

- 壹、日本的生存高度依賴海洋環境
- 貳、中國大陸海權發展與對日本之挑戰
- 參、日本海洋政策之發展與轉型
- 肆、安倍政府國家發展路徑之觀察
- 伍、結論

# 安倍晉三政府下之海洋政策一 以維繫現有亞太秩序為例

## 壹、日本的生存高度依賴海洋環境

日本作為群島國家係以五個主島－北海道、本州、四國、九州、沖繩本島所構成，土地面積約 377,835 平方公里，另有附屬大大小小 6,847 個離島，其中大約 75% 土地屬於山地。日本的海岸線總長約 35,000 公里，主要城市和社區幾乎皆位於 30% 的沿海，而將近一半的日本人口皆住在沿海城市。由於四面環海，幾世紀以來日本在食物、交通、工業、休閒娛樂、貿易，以及與外國人民和文化的交往上高度依賴海洋。換言之，日本缺乏像大陸型國家一般的天然資源，因此作為一個海洋國家，海洋環境可視作其賴以生存的主要憑藉。<sup>1</sup>

### 一、生物資源

從生物資源觀察，日本周遭海域有三個大型海洋生態系(Large Marine Ecosystem)，亦即黑潮(Kuroshio)、親潮(Oyashio)，以及日本海。此三大海洋生態系擁有豐富的動、植物海洋資源，其中 3,100 種的魚類、5,500 種的水藻已被發現。日本國內動物蛋白質的供給種類當中，40% 來自於魚類和漁產品。根據 2005 年統計，日本漁獲總量約 576 萬噸。<sup>2</sup>

### 二、非生物資源

從非生物資源觀察，根據《1982 年聯合國海洋法公約》(United Nations

---

1 Biliانا Cicin-Sain & David Vander Zwaag, Compilation of Summaries of National and Regional Ocean Policy, (Japan: The Nippon Foundation Research Task Force on National Ocean Policies, September 30, 2005), p. 19.

2 Hiroshi Terashima and Moritaka Hayashi, "National Ocean Policy: Japan," the Ocean Policy Summit, October 10-14, 2005, Lisbon, Portugal, available at: <<http://www.globaloceans.org/sites/udel.edu.globaloceans/files/Volume2OceanPolicies.pdf> Portugal>.

Convention on Law of the Sea, UNCLOS) (以下簡稱 1982 年海洋法公約) 相關規範，其賦予沿岸國「領海」(territorial sea)、「鄰接區」(contiguous zone)、「專屬經濟海域」(exclusive economic zone, EEZ)與「大陸礁層」(continental shelf, CF)等主權權利之海洋制度，同時規範船舶航行權(navigation rights)、自然資源開採權及海洋環境保護責任等。

換言之，日本擁有約 4,050,000 平方公里專屬經濟海域，<sup>3</sup> 此專屬經濟海域日本得以探勘開發、養護和管理海床上覆水域或海床及其底土的自然資源(不論為生物或非生物資源)為目的的主權權利。<sup>4</sup> 這對日本來說，海洋資源的開發無疑是非生物資源供給多樣化的來源。

另日本是世界上首次成功從海底「可燃冰」(flammable ice)採集甲烷氣體的國家。2013 年 3 月 12 日，日本經濟產業省資源能源廳宣佈，日本已從愛知縣附近海域地層中的可燃冰，完成分離並取出甲烷氣體的試驗，倘若未來可燃冰採集技術可被商業化，日本豐富的海洋資源將彌補陸地資源的不足。<sup>5</sup> 因此日本的綜合海洋政策總部(總部長為現任首相安倍晉三)，2013 年 4 月 1 日曾公佈五年海洋政策新指南的《海洋基本計劃》草案，主要內容即闡述在 2016 年前，調查並掌握新一代能源「可燃冰」和稀土的蘊藏量。由此可見，海底非生物資源對日本的重要性。

### 三、海上經濟生命線

從海上貿易量來看，日本已是世界上魚類和魚產品的最大進口國。如 2001 年，日本魚類與漁產品之進口值佔全球漁產貿易總值的 23%；就進口數量而言，

---

<sup>3</sup> Biliana Cicin-Sain & David Vander Zwaag, *supra* note 1.

<sup>4</sup> 1982 UNCLOS, Art. 56(1)(a).

<sup>5</sup> Hiroko Tabuchi, "An Energy Coup for Japan: Flammable Ice," *The New York Times*, March 12, 2013,

<<http://www.nytimes.com/2013/03/13/business/global/japan-says-it-is-first-to-tap-methane-hydrate-deposit.html?pagewanted=all>>.

日本佔了全球進口量的 14%。另一項數據顯示，2002 年，日本 99.7%的進出口是靠海運輸送；就進出口總值而言，此比例佔 68.2%。<sup>6</sup>

因此日本進出口貿易極度仰賴「海上交通線」(sea lines of communication, SLOCs)。根據統計，日本約有 80%能源進口來自麻六甲、新加坡、隆目(Lombok)、巽他海峽(Sunda)以及南海航線，南海航線視作日本經濟命脈之「生命線」，也相對凸顯其敏感性與脆弱性。<sup>7</sup>

由上面分析可知，海洋提供日本生存的主要憑藉，卻也奠定日本朝海發展的必然走向。

## 貳、中國大陸海權發展與對日本之挑戰

### 一、中國海權發展壓縮日本生存空間

若從地緣政治觀察，海洋環繞之地理環境，等同提供日本天然防衛之屏障，阻斷大陸型國家侵略之可能性，更有地緣政治圍堵中國向外擴散之防線，防止亞太區域權力結構改變之安全考量。

由於中國大陸海權之崛起，其在軍事戰略意涵上，必須向南經南海通過印度洋，向東突破西太平洋第二島鏈。而不論是東海或南海之突破，若以地理空間來看，中國大陸的海權發展，在東海勢必壓縮日本朝海發展之空間，在南海則影響日本近出口貿易之經濟生命線。更甚者，基於島嶼具有延長海上交通線及戰略上之功能，是以中國大陸海權發展過程中，島嶼就具舉足輕重的關鍵性地位。<sup>8</sup> 因

---

<sup>6</sup> Hiroshi Terashima and Moritaka Hayashi, *supra* note 2.

<sup>7</sup> U.S. Department of Defense, Annual Report to Congress: Military Power of the People's Republic of China 2009 (2009), p.3-5. 另麻六甲海峽(Malacca Strait)與新加坡海峽(Singapore Strait)是日本重要經濟與戰略航道，超過80%的石油進口都由波斯灣行經此處，因此被視作日本的「生命線」。Vivek Prakash, "FACTBOX - Malacca Strait is a strategic 'chokepoint'," *Reuters*, March 4, 2010, <<http://in.reuters.com/article/2010/03/04/idINIndia-46652220100304>>.

<sup>8</sup> 戰略上，如二次大戰，美國選擇太平洋中的中途島、塞班島、夏威夷作為海軍基地；冷戰時期，美國將太平洋大小島嶼建構成三條島鏈，用以圍堵共產主義向東擴張，形成美國本土最可

此中國大陸也將釣魚臺及南海各島礁主權問題，視作其「海洋資源」、「海上交通線」與「軍事戰略」等重大國家利益。故在政策定調上，中國大陸即將南海、東海利益定調為其「核心利益」，這也導致中國與日本在釣魚台主權問題上僵持不下之原因。

## 二、中國近期南海發展

由於中國大陸實佔之西沙、南沙群島各島礁位於南海「海上交通線」上。故中國於2012年6月21日成立三沙市後，隨即2012年11月發行首張三沙市地圖；2013年4月6日，海南省常務副省長譚力更在博鰲亞洲論壇高調宣布：「將於5月1日開放西沙旅遊」，積極投入12項基礎性建設。另習近平在2013年博鰲亞洲論壇結束後，亦提出將支持海南國際旅遊島政策，讓海南發展成觀光免稅島。<sup>9</sup> 此外在南海非生物資源開採上，中國國家海洋局已公布其所屬南海二號、五號、四號和九號鑽油平台將在2014年6月13日至2014年8月12日在南海相關水域進行鑽井作業。<sup>10</sup>

上述中國大陸這一連串舉措，除彰顯有效管控、實占島礁，並著眼於「海上交通線」安全之大戰略目標。根據美國國防部2011年《中國的軍力評估報告》，雖然其海軍現代化及實力逐年增強，且逐步將海軍整建工作重心從北海艦隊移向南海艦隊，然截至目前為止，其海軍尚未具備有效管轄南海「海上交通線」及進入印度洋之軍事實力。<sup>11</sup>

---

靠的安全保障。

<sup>9</sup> 朱建陵，「陸彰顯主權五一推三沙旅遊」，《中時電子報》，2012年4月14日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130414000728-260108>>。

<sup>10</sup> 陳仔軒，「南海鑽油平臺 中國再建四個」，《自由時報》2012年6月21日，<<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/789344>>。

<sup>11</sup> U.S. Department of Defense, Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China (2011), p. 32-33,40, 58-59.

### 三、中國近期東海發展

因日本釣魚臺國有化政策引發的「中」日緊張關係，中國大陸將其視為日本政策上的失誤，故中國大陸並未因民主黨政權下野而獲得緩和。相反的，中國大陸挑戰日本對釣魚臺實效支配的行動逐漸升級，導致雙方關係陷入自 1972 年建交以來最嚴峻的緊張狀態。

中國大陸當局為挑戰日本實效支配，不但派遣國家海洋局機艦常態性進入釣魚台周邊海空域宣示主權，甚至派遣戰機進入日本防空識別區、逼近釣魚臺上方空域。甚至於 2013 年 11 月 23 日宣布劃設「東海防空識別區」(Air Defense Identification Zone, ADIZ)，該劃設區與韓國防空識別區、美日安保協防區及臺灣防空識別區皆有重疊。筆者以為，中國大陸劃設「防空識別區」係有多重性目的：

第一、改變東海空域管理現況：中國大陸劃設之「防空識別區」，過去以來皆為美日安保條約合作區塊。換言之，該區塊空域管理權，過去全由美、日掌控，未來中國大陸也將展現其軍事實力，來執行其對該區之空域管理權，此恐將直接衝擊美國與日本在亞太的區域安全防衛架構，改變東海空域管理現況。

第二、釣魚臺維權行為法制化：中國大陸將「東海防空識別區」範圍納入釣魚臺，此將賦予中共解放軍，保護釣魚臺免受他國飛航器入侵之合法化理由。至此，中共解放軍等同已經有國內法律授權，對於日本偵察機進入釣魚臺 12 浬領海，得合法採取迫降或擊落的準戰爭行為。換言之，筆者研判中共將透過劃設「東海防空識別區」，重新測試美日對於中國大陸釣魚臺維權之底線。<sup>12</sup>

因此，對日本而言，如何應對中國大陸海權崛起引發的亞太秩序變化，已成為日本外交及安全保障政策的最大焦點。換言之，如何透過強化美日同盟的安全防衛合作，以及日本自衛隊因應中國大陸武力奪島的嚇阻力，將是安倍內閣最迫

---

<sup>12</sup> Nicholas Szechenyi, Victor Cha, Bonnie S. Glaser, Michael J. Green, Christopher K. Johnson, "China's Air Defense Identification Zone: Impact on Regional Security," *CSIS*, November 26, 2013, <<http://csis.org/publication/chinas-air-defense-identification-zone-impact-regional-security>>.

切的外交安保課題。不過，雙方各自強化挑戰力與嚇阻力的結果，就是陷入「安全困境」(security dilemma)的惡性循環，進一步升高衝突危機。尤其在雙方防空識別區之重疊區內，倘「中」日各自出動戰機緊急升空，恐會出現偶發軍事衝突之危險。<sup>13</sup>

## 參、日本海洋政策之發展與轉型

缺乏海洋環境的日本，將面臨生物資源、非生物資源匱乏，以及外來政權侵犯可能性，這樣的生存環境，對日本來說將是無法想像。因此日本特殊的地理位置，不論從海洋環境保護、安全防衛、外交政策以及國際政治角度觀察，都脫離不了海洋環境，是以海洋政策自然而然成為日本最重要的國家發展政策。尤其20世紀60年代，日本知名學者「高坂正堯」(こうさか まさたか)的《海洋國家日本的構想》一文在日本社會引起強烈反應，這也是日本海洋國家藍圖最初的構想發起。

### 一、20世紀日本海洋政策發展背景

#### (一) 海洋科學技術審議會

1961年，日本政府曾設置「海洋科學技術審議會」作為內閣總理大臣的諮詢機構。此審議會負責新的、未開發領域的海洋問題進行有關海洋調查研究，以及技術開發等重要事項的審議工作。1969年，「海洋科學技術審議會」提出有關海洋開發之第三號答覆書，其中強調日本應推動下列五個國家計畫：日本周邊大陸礁層的綜合基礎調查；海洋環境的調查研究和海洋情報的管理；海中栽培實驗場和栽培漁業技術的開發；大深度遠距操作挖掘設備的技術開發；以及不需先進行的海洋開發和共同技術的研發。<sup>14</sup> 1969年「海洋科學技術審議會」所提出有

---

<sup>13</sup> 林賢參，〈日本安倍晉三內閣所面臨的內外課題與挑戰〉，《戰略與評估》，第四卷第一期(2013年春)，頁37。

<sup>14</sup> 〈平成18年度-- わが国における海洋政策の調査研究報告書— 海洋基本法の制定に向け

關海洋開發之第三號答覆書被認為是日本科學技術政策的指導文件，也是日本海洋開發政策的基礎。

## （二）21 世紀議程國家行動計畫

1992 年聯合國環境與開發會議(UNCED，亦即一般簡稱「地球高峰會議」)召開後，日本開始檢討是否應採取一個多目標和綜合性國家海洋政策的做法。1993 年，日本政府通過了「21 世紀議程國家行動計畫」(National Action Plan for Agenda 21)。此計畫主要係回顧並確認，日本政府曾於 1987 年所通過的「第 4 次全國綜合開發計畫」相關內容。即為了確保海岸環境的保護和安全，積極尋求各種可能之使用，以及為了透過較廣泛沿岸地區之整合使用、推廣吸引地方開發建設等目的，地方社區應協助並促成沿海地區綜合開發計畫的擬定。<sup>15</sup>

## （三）沿海地區綜合管理計畫開發綱領

2000 年 2 月，日本政府依據「21 世紀國土綜合開發計畫」制訂公布《沿海地區綜合管理計畫開發綱領》(The Guideline for the Development of Integrated Coastal Zones Management Plans)，此綱領主要目的在於提供地方公私部門依據「21 世紀國土綜合開發計畫」所列基本概念去擬定沿海地區綜合管理的主要方向。此綱領列出沿海地區綜合管理的基本原則和途徑，納入綜合管理計畫的基本要素和規則、執行此計畫之要點。此外，管理計畫係由沿海地區委員會（非營利組織、海岸地區的居民、漁業作業者、民間企業、相關者，以及行政機關代表組成）所擬定。

綜觀 20 世紀日本海洋政策發展背景，有四項主要個特色：第一、幾乎所有的提議都是侷限於沿海地區之管理，而未能涵蓋整個海洋與海岸地區的整體綜合政策；第二、日本相關省廳的施政偏重於海洋技術與開發；第三、缺乏與保護日

---

て），海洋政策研究財團，平成19 年3 月，p. 5.

<sup>15</sup> The National Action Plan for Agenda 21, "Preamble," *Ministry of the Environment, Japan*, <<http://www.env.go.jp/en/earth/iec/agenda/agenda01.html>>.

本廣大專屬經濟海域內海洋權益和積極參與國際海洋事務相關；第四、海洋事務相關省廳的職權分化，缺乏橫向聯繫的問題普遍存在。<sup>16</sup>

## 二、21 世紀日本海洋政策發展背景

20 世紀末，21 世紀初，日本受到一些內在與外來的海洋政策投入因素，隨即開始著手檢討日本海洋政策縱向行政的缺失，並進行討論擬訂省廳協調合作的綜合海洋政策。

而期間日本有許多民間機構提供海洋政策建議書，如「日本財團」（Nippon Foundation）可以說在所有的民間機構當中扮演了一個最為重要的智庫角色。2002 年 3 月，「日本財團」之下的「海洋政策研究財團」提出了「海洋和日本：21 世紀我國海洋政策提議書」（Ocean Policy of Japan: A Proposal on the Ocean Policy of Japan for the 21th Century），其中包括 6 大提議：（一）籌畫制訂綜合的海洋政策；（二）籌畫制訂和實行海洋政策而整備行政機構；（三）綜合的海岸地區管理的法制整備；（四）水產資源的合理管理，以及調整；漁業和其他的海洋利用；（五）專屬經濟區和大陸礁層綜合管理的具體化；（六）充實有關海洋的青少年教育和跨學科的教育和研究。2005 年 11 月，「海洋政策研究財團」將其所編寫的「日本與海洋：二十一世紀海洋政策建議書」呈送給內閣官房長官安倍晉三。2006 年 2 月，「海洋政策研究財團」在東京舉行發表會，會中有 200 多人出席，此引起日本社會各界的強烈反應。<sup>17</sup>

「日本與海洋：21 世紀海洋政策建議書」分設 3 大部分，8 個領域，35 個小項。第一部分為海洋政策大綱的制定；第二部分為海洋基本法的制定與行政機

---

<sup>16</sup> 日本行政體制雖設有海洋相關省廳設協調、聯絡會議，但其功能不彰，常受各界的批評。日本海洋政策研究財團常務理事寺島紘士就曾經指出：「日本未能建構出適當的國內體系去處理聯合國海洋法公約所發展出國際海洋法律架構所產生的效果，以及對世界海洋管理發展趨勢所顯現的遲鈍反應主要原因之一是海洋事務相關省廳職權的分化、不協調、缺乏一個綜合機構統籌負責。」“Emerging as a Maritime Power,” *Ronza*, November 2006, in “Japan Looks to Its Ocean,” *Japan Echo: An Interactive Journal of Informed Opinion*, Vol. 34, No. 1 (February 2007).

<sup>17</sup> Hiroshi Terashima, “Japan’s Ocean Policymaking,” *Coastal Management*, Vol. 40 (2012), p. 172.

構的整備；第三部分為擴大海洋國土的管理與國際協調。此建議書指出，在擬定「海洋政策」之初，必須開宗明義表述清楚其基本理念以及海洋管理方針。在「建構推進海洋政策框架」部分，需要明確三個方面。首先是制定作為海洋管理基本法律制度的海洋基本法。其次是組建綜合推進海洋政策所需的行政機構。另外，還必須建立海洋管理必不可少的海洋訊息機制。<sup>18</sup>

### 三、海洋基本法與海洋基本計畫

2007 年 4 月 3 日，日本國會眾議院國土交通委員會委員長提出《海洋基本法》草案，當日該委員會一致決送交眾議院權會，決議通過。2007 年 4 月 19 日，參議院國土交通委員會審議《海洋基本法》草案，決議通過此法案，4 月 20 日，日本國會參議院以高票通過《海洋基本法》與《海洋構築物安全水域設定法》。4 月 27 日，日本政府公布此二法。2007 年 7 月 20 日，《海洋基本法》與《海洋構築物安全水域設定法》正式生效實施。<sup>19</sup>

由日本國家海洋政策的發展角度去看，日本國會通過《海洋基本法》，跟據該法，日本政府負責全面、有計畫的實施海洋政策，負責開發專屬經濟區及保衛日本海域安全，並於 2008 年日本內閣會議通過《海洋基本計畫》，該計畫每五年修訂一次，其中 2008 年的《海洋基本計畫》重點強調加強專屬經濟區等管轄海域的綜合管理，而 2013 年修訂的第二次《海洋基本計畫》除強調開發稀缺資源——稀土，以及替代核電的清潔能源——可燃冰外，更提及加強日本周邊海域的警戒監視體制。<sup>20</sup> 這些法案與計畫的產出，明確反映出日本政府由以往一個傳統島國內向型的海洋政策，已順利轉換到 21 世紀以全球大戰略為視野的新海洋國家外

---

<sup>18</sup> 海洋政策研究財團，《海洋と日本：二十一世紀の海洋政策への提言》（平成18 年1月），pp. 27-30.

<sup>19</sup> Hiroshi Terashima, *supra* note 17, p. 176.

<sup>20</sup> 郝志榮，〈借鑒日本經驗，推進中國海洋經濟發展〉，2013 年 10 月 18 日，*The Global*，<<http://www.glocal.org.hk/articles/28568>>.

向型海洋政策的走向，更體現出日本海洋戰略發展上的前瞻性、系統性與綜合性。

## 肆、安倍政府國家發展路徑之觀察

從 2013 至 2014 年，安倍政府國家發展路線觀察，其推動《國家安全保障會議設置法》通過、「防衛裝備轉移三原則」政策公布、推動「行使集體自衛權之釋憲」，以及透過亞太地區價值外交，建構亞太戰略夥伴關係等動作來看，安倍政府很明確之國家發展路徑就是，維護日本既有海洋權利與亞太秩序，發展政治大國的走向。

### 一、國家安全保障會議設置法：安全、外交決策體系正式移轉

日本內閣制過去的弊病在於行政官僚主導政策走向，內閣缺乏主導性。然在安倍強勢主導與自民黨國會多數情況下，2013 年 11 月 27 日，日本參議院通過《國家安全保障會議設置法》，此法案可視作日本安全防衛（軍事國防）與外交政策決策體系，由過去「官僚主導，內閣承認」，正式移轉成由「首相主導，官僚退居二線」的法制化時代。<sup>21</sup>

從安倍近來主導國家正常化進程來看，「美日修改安全防衛指針」、「防衛裝備轉移三原則」、「行使集體自衛權之憲法解釋」、「修改自衛隊武力行使三要件」等，日本安全、外交政策推出之快，反應及適應亞太安全環境變遷之能力大幅增加，這些都在在驗證《國家安全保障會議設置法》已賦予安倍內閣（以及未來日本內閣），過去在安全、外交決策上所沒有的主導權，同時也大大提升內閣官房長官、外務大臣、防衛大臣等閣員與國會議員在安全、外交決策中的角色。換言之，安倍政府在安全、外交體系決策上，其權力運作模式已趨近於總統制國家之

---

<sup>21</sup> Japan Ministry of Defense, “Establishment of National Security Council,” *Defense of Japan 2013*, pp. 105-106, available at [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/pdf/2013/24\\_Part2\\_Chapter1\\_Sec4.pdf](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2013/24_Part2_Chapter1_Sec4.pdf).

模式。<sup>22</sup>

## 二、防衛裝備轉移三原則

二戰後的日本在和平憲法架構下，1967年4月21日佐藤榮作首相提出「武器輸出三原則」，該三原則屬於政策宣示層次，宣示日本禁止對「共產國家」、「經聯合國決議的武器禁運國」，以及「捲入國際紛爭」的相關國家輸出武器以及相關技術。1976年首相三木武夫在國會發表新政策，對上述原則進行了增補，針對三原則對象以外的地區也不出售武器。對日本而言，過去40年來，日本實際上等同全面禁止了武器和可能生產武器的設備、零部件之出口，這樣的政策效應，導致日本幾乎完全與國際武器出口市場隔絕，同時大大增加國防工業自製成本。因此「武器輸出三原則」也成為日本和平主義理念的體現之一，對日本而言，主流民意認為，禁止武器輸出有益國際和平。

安倍政府認為東亞安全環境已有根本性改變，北韓與中國大陸的威脅劇增，因此國家有必要透過防衛裝備出口政策，建構更多元之安全防衛夥伴關係。因此2014年4月1日安倍內閣通過「防衛裝備轉移三原則」（即新三原則）。

根據日本「防衛裝備轉移三原則」，未來日本武器出口將遵守下列三原則：(1)不向爭端當事國或違反聯合國決議禁運國的情況下出口；(2)在做出和平貢獻和有助日本安全情況下，允許出口，同時要確保透明度及進行嚴格審查；(3)出口物件將防衛裝備用於目的之外或向第三國轉移時，需獲日方事先同意並置於適當管理之下。

安倍政府宣布「防衛裝備轉移三原則」最大目的之一，不外乎透過武器出口，

---

<sup>22</sup> *Ibid.* 在《國家安全保障會議設置法》母法授權下，2013年12月4日，日本即成立「國家安全保障會議」。這是一個以美國國家安全委員會(National Security Council, NSC)為範本的機構，因而又被稱為日本版國安會。從政治運作上觀察，「國家安全保障會議」是一個以首相官邸為中心，迅速收集有關外交、安全保障資訊，及時作出國家戰略的「司令部」。而其成立首要任務就是，2014年制定一個以中共海權擴張與北朝鮮核武威脅的「國家安全保障戰略」和《防衛計劃大綱(防衛大綱)》。

踏出日本獨立之安全外交政策。

第一、藉由與其他國家簽署《防衛裝備合作協定》，日本將大量累積安全夥伴關係，尤其日本飛機、潛艦與坦克研發技術先進，多國早已躍躍欲試，透過相關合作，日本將與英國、法國、印度、澳大利亞、東南亞國家建立安全夥伴關係。

第二、日本的經濟外交已不足以應付東亞安全環境變遷，透過與東南亞國家建構安全夥伴關係，日本可以不再完全依附美國（或者說與美國在東亞安全防衛政策上更平等），日本未來有機會推行其獨立的安全防衛政策，負擔更多區域安全責任，這也是安倍政府推行日本國家正常化的重要一步，此亦符合美國政策走向。<sup>23</sup>

最後，隨著「防衛裝備轉移三原則」實施後，日本武器製造公司受惠最大，例如日本刻正與法國和澳大利亞進行簽署《防衛裝備合作協定》，此項合作協定預計將在 2014 年內完成簽署並生效。所以可預見的短期，日本透過大宗武器出口，將帶給相關企業獲利且有助日本經濟發展。同時日本防衛大臣小野寺五典，於 2014 年 4 月 1 日內閣會議後表示：「日本今後將更積極地推進與美國等國的防衛裝備和技術合作。」換言之，日本將與海外軍火企業，聯合研制生產，此有助提升日本企業軍工研發技術，以及海外合作競爭力。

### 三、憲法解釋得行使集體自衛權

1954 年 6 月，日本外務省條約局下田五三局長在國會以「集體自衛權的定義和自衛權行使界限」答辯質詢時表明「憲法不允許行使集體自衛權」，從此日本以主張擁有自衛權（因是自然權），但仍堅持放棄戰爭，不保持「戰爭力量」

---

<sup>23</sup> Zachary Fryer-Biggs, “Japan Prepares for Defense Exports as China Looms,” *Defense News*, June, 9, 2014, <<http://www.defensenews.com/article/20140609/DEFREG03/306090013/Japan-Prepares-Defense-Exports-China-Looms>>.

及憲法禁止行使集體防衛權。

因著亞太安全環境的改變，2013年11月6日，安倍首相的重要安保顧問北岡伸一表示：「日本應重新詮釋憲法，容許自衛隊不僅能捍衛盟邦美國，且能捍衛到利益與日本緊密結合的其他國家。」<sup>24</sup> 因此安倍內閣主張透過重新詮釋憲法第9條，讓日本依據聯合國憲章第51條規定，不但擁有集體自衛權，更能行使集體自衛權。換言之，基於日本憲法第9條的解釋，日本有權在別國向日本發動攻擊時單獨行使自衛權作出反擊。但自衛隊在實際使用武力時，必須滿足以下所有三個條件：1、我國受到緊急而非法的侵害；2、無法採取其他適當的手段來阻止這種侵害；3、行使武力僅限於所需的最低限度。

2014年7月1日，日本政府下午召開臨時內閣會議，通過修改憲法解釋解禁行使集體自衛權，今後就算日本未遭受直接攻擊，但只要經政府判斷是「可能威脅日本生存或危害日本國民」的情況，自衛隊仍可在海外行使武力。之後日本首相安倍晉三在記者會上強調，承認集體自衛權的行使是有限度的，「不可能讓日本為防衛外國而陷入戰爭」，今後日本自衛隊也不可能參加像波灣戰爭或伊拉克戰爭那樣的戰鬥，「一般情況下不允許向海外派兵的一貫原則不會有絲毫改變」。安倍也指出，認為「日本可能會為了外國而捲入戰爭」，這是誤會，日本會因為保有行使集體自衛權的權利，而成為一股抑止戰爭可能發生的力量。

同時日本政府表示，只要符合「武力發動新三要件」，即「日本或與日本有密切關係的他國受到武力攻擊」、經日本政府判斷為「對日本國民的生命或追求幸福的權利具有明白的危險時」，以及「所行使的武力為必要的最小限度」，自衛隊即可行使集體自衛權，此為「保護日本國民幸福追求權」，而非「對他國的防

---

<sup>24</sup> 有學者解讀，北岡伸一的提議顯示，安倍內閣有意進一步突破日本戰後和平憲法的限制，擴大集體自衛權的適用範圍，將原先僅適用於美國的規定，擴大解釋到「與日本關係緊密的任何國家」，包括澳大利亞、印度、新加坡、中華民國與菲律賓等。

衛」。

藉由日本推動修改憲法解釋進而解禁集體自衛權的做法，顯示出制衡中國海權發展、強化日、美軍事一體化及維係現有亞太秩序之目的。也基於日本得以行使集體自衛權，將可與澳大利亞、印度和東協等國進行緊密的安全防衛合作，從而構築一個針對中國在東海及南海，海權擴張的制衡體系。

#### 四、建構亞太戰略夥伴關係

過去日本在美國安全保護傘下，只有經濟外交沒有安全外交，但藉由安倍主導的國家發展路徑，日本在外交上，除經濟夥伴外，更可透過安全夥伴關係強化其「自由與繁榮之弧」之價值外交政策。<sup>25</sup> 也由於安全夥伴的建構，其強度往往更高於經濟夥伴，有了安全夥伴，也可更進一步深化推動經濟夥伴的聯結。因此安倍推動「國家正常化」的同時，也配合美國重返亞洲政策，美國樂見日本透過經濟與軍事來負擔更多亞太區域責任，共同圍堵中國崛起。一來減輕美國負擔；二來安倍建構的「敵我關係」是以「民主價值」來評價，此亦符合美國國家利益。（即共同視中國與北韓為敵人）。

2014年7月8日，日本首相安倍抵達澳大利亞訪問。訪澳期間，安倍成為首位在澳聯邦議會上發表演講的日本首相。他還與澳大利亞國家安全委員會舉行會談，涉及日本與澳州的安全合作。換言之，安倍的策略是與澳大利亞等國深化戰略關係，從而在與中國產生衝突時獲得他們的幫助。<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 安倍是有條件的，有選擇性的向右翼傾斜或尋求支持，所以安倍主張「親美」（傳統右翼是反美），將民主價值視作普世價值來作為親美政策，所以安倍不贊成復辟軍國主義、向專制政體靠攏、也不贊同戰前的日本體制、或嘗試恢復帝國光榮。因此安倍力行民主政治的「國家正常化」與軍國主義復辟是不能劃上等號，這也是安倍與傳統右翼切割，以及與美國歐巴馬總統解釋的主要國家政策走向重點。由於民主價值是一種政治象徵，安倍利用此來與美國、澳洲、印度、菲律賓等具備同等民主價值的國家交好合作（不區分發展中或已發展國家，形成自由與繁榮之弧），也藉由推行日本民主價值來降低鄰國對二戰歷史的反彈，同時巧妙的聯合民主國家對抗非民主國家，如中共與北韓。

<sup>26</sup> Bloomberg, "Abe may use Australia speech to push expanded defense vision," *The Japan*

## 伍、結論

### 一、安倍改革立場

自民黨的主流就是「保守主義」，涵蓋吉田主義(吉田ドクトリン)與相關保守派閥，他們主導日本政壇一直到 1980 年代結束。而吉田主義堅守和平憲法與美日安保條約，主張國家經濟發展絕對優先，迴避歷史討論，而外交政策則盡量保持低調。這樣的治國策略對戰後日本經濟發展有絕大的貢獻。

安倍晉三雖屬於自主黨右翼色彩，但其卻是批評自民黨主流太過故步自封，雖然反美，但又一味遵循美軍司令部制定的政治架構，受限於東京法庭判決的史觀（即大東亞戰爭是侵略行為），一廂情願以為世界和平會來到，實際上卻將日本抽離出國際運作。21 世紀以來，由於中國、北韓對日本海洋生存威脅日益增大，日本周邊安保環境以及亞太安全秩序已出現大幅變化，因此安倍晉三認為過去保守主義逃避問題，不僅迴避軍隊重新武裝，把日本防衛任務完全依賴美國。保守主義也不願意檢討和平憲法，安倍認為這樣的態度是不負責任的，是放棄保衛自己的國家與人民，也造成社會安全思想體系的崩壞。<sup>27</sup>

### 二、維係亞太現有秩序之海洋政策

若從日本賴以為生的海洋來看，2007 年《日本海洋基本法》就是提供日本海洋資源永續發展的國家政策發展方向。只是海洋資源利用永續發展的前提是，海洋資源屬於日本；因此在中國海權空間擴張下，如何保障日本既有海洋空間，則成為日本的首要課題。

---

*Times*, July 6, 2014,

<<http://www.japantimes.co.jp/news/2014/07/06/national/politics-diplomacy/abe-may-use-australia-speech-push-expanded-defense-vision/#.U7y7VMuKCpo>>.

<sup>27</sup> 細谷 雄一〈外交の新たなアイデンティティを求めて〉，《Nippon .com》，2011年10月3日，<<http://www.nippon.com/ja/features/c00201/>>.

首先、從安全防衛角度觀察，為了保障日本既有海洋空間，日本國家安全防衛政策，就是其海洋防衛政策；因為日本安全防衛與保障對象，就是「防範中國海洋擴權，壓縮日本生存空間」；「鞏固日本海洋權利，保障生存發展空間」。

其次、從外交政策角度觀察，二戰後，由於和平憲法的「束縛」讓日本成為一個「不正常」國家，一個放棄以國家權力宣布戰爭的國家。雖然日本「吉田主義」讓日本在 1980 年代發展成經濟大國，但日本安全防衛政策，在長期依賴美國保護傘的前提下，卻也讓日本始終走不出政治大國的角色。基於 2000 年以來，國際安全環境劇變，911 恐怖主義的全球蔓延、北韓試射導彈的威脅以及中國海權擴張，這些安全環境的挑戰，也促使美國「願意」讓其亞太地區長期安全合作夥伴的日本，負擔更多區域大國的安全責任。是以日本已逐步透過釋放其自衛隊海外能量來建構其安全外交。

第三，日本所提出「自由與繁榮之弧」之價值外交政策，此外交政策之核心即「民主國家同盟」；換言之，安倍政府以「民主價值」做為普世價值，提倡享受民主價值的國家應建構同盟關係，這些國家如以亞太地區做串聯，將有韓國、日本、菲律賓、印度、澳洲、恰好形成一道「自由與繁榮之弧」，藉以圍堵非民主國家的中國與北韓。

因此安倍政府外交政策，正積極透過安全防衛盟同關係，結合區域內及區域外國家，共同圍堵中國於印度洋、南海，以及東海之發展。此外交政策之效益可從兩方面觀察，第一、保障日本安全效益觀察：藉由強化印度洋、南海周邊國家海防實力，謀求其與中國抗衡、削弱中國發展實力的同時，等同讓中國無暇東海爭端，而讓日本可暫時退居二線。第二、大國發展效益觀察：日本長期以來希望發展成為一個「政治大國」，以往透過經濟合作所建立的夥伴關係，總無法像安全夥伴關係來的緊密與強烈（因為安全夥伴關係涉及一國生存問題）；如今日本可藉由安全防衛的外交關係，建構日本與其他國家間更緊密的合作夥伴關係，此

等同讓日本國際政治影響力，大幅提升而成為真正的「政治大國」。

最後、從國際政治角度觀察，美國在亞太軍事實質存在，在權力平衡作用下，是抗衡中國海權發展，維持亞太現有秩序的唯一力量。因此對日本現階段來說，美國重返亞洲政策，雖不等同日本可以持續向海擴張，但卻能保障日本既有生存空間，符合日本國家利益。換言之，深化美日安全同盟關係，是符合美、日雙方共同利益的合作關係。