

中國文化大學美國研究所

碩士論文

反恐政策下的美日關係(1991-2008)



指導教授：洪丁福

研究生：林旻甫

中華民國 98 年 6 月

## 摘要

美日兩國的關係從簽訂不平等條約開始，到二次大戰後的安保條約形成所謂的同盟關係，以圍堵共產主義，然而兩國一直存在著國防力量的差異以及經貿問題的衝突，到冷戰結束後，東北亞的國際情勢並沒有因此而緩和，中國的崛起、北韓的核子問題和台海的爭議，使的美日兩國意識到同盟關係的存在仍然有其必要性，因此幾經磋商，兩國於1996年4月聯合發表美日安保宣言，更進一步於1997年9月23日公布了美日防衛合作新指針，奠定了冷戰後美日關係的基礎；而近年來恐怖主義所產生的威脅，恰好為美日同盟的轉型產生一個契機。

九一一事件之前，恐怖主義對美日兩國的威脅並不一致，因此在反恐措施方面並不同步，兩國各自面對之恐怖組織性質也不相同，在九一一事件發生後，反恐幾乎成為美國國家安全政策中的最高指導原則，以反恐怖主義為名，由美國政府主導的美英聯軍，展開了所謂的反恐戰爭，先是對阿富汗的塔利班政權與其境內賓拉登的基地組織發動軍事回擊，其後又以藏有大規模毀滅性武器為由，對伊拉克發動戰爭。

兩國的反恐意識由九一一事件起開始轉變，日本的國防政策也號稱為了配合美國反恐政策，由被動的自衛轉為主動的出擊，更積極的將國防力量提升；此外，聯合國也訂定多項法案以致力於打擊恐怖主義。隨著反恐戰爭的發展，美日關係的未來發展，現在也成為國際的焦點之一。

## 目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究方法與架構	3
第三節	研究範圍與限制	5
第二章	美日關係之變遷	8
第一節	第二次世界大戰前的美日外交	8
第二節	美日同盟的基礎—安保條約	15
第三節	冷戰時期的美日關係	21
第四節	後冷戰時期美日防衛關係的轉變	29
第三章	恐怖主義與美日反恐政策	38
第一節	恐怖主義概述	38
第二節	二十世紀日本之反恐措施	50
第三節	九零年代美國反恐之機制	60
第四章	九一一事件後美國反恐機制與日本的回應	74
第一節	美國新反恐思維	74
第二節	日本國安政策的變化	86
第三節	聯合國對反恐政策之回應	99
第四節	美日同盟的未來方針	110
第五章	結論	117
參考書目		124
附錄		133

# 反恐政策下的美日關係(1991-2008)

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與目的

#### 壹、 研究動機

冷戰時期就形成的美日同盟關係，原本在冷戰結束後產生了是否繼續存在的爭議，然而東北亞的國際情勢並沒有因為冷戰的中止而緩和，中國的崛起、北韓的核子問題和台海的爭議，<sup>1</sup>使的美日兩國意識到同盟關係的存在仍然有其必要性，因此幾經磋商，兩國於1996年4月聯合發表美日安保宣言，更進一步於1997年9月23日公布了美日防衛合作新指針，<sup>2</sup>奠定了冷戰後美日關係的基礎。

美國在後冷戰時代的外交政策有強烈霸權主義的色彩，因為美國認為在可見的未來，美國沒有全球性的戰略競爭對手，美國已進入難得的「戰略機遇期」，所以美國除了要「參與和擴張」之外，還要「營造有利形勢，對特殊狀況作出迅速反應，以及妥善準備迎接下一個敵人」。然而2001年9月11日的九一一事件後，重挫了美國的聲望和權威，美國不可侵犯的神話不待「全國反飛彈體系」(NMD)的完成，便已被打破。美國人民不一定會失去信心，但今後勢必要習慣於生活於恐懼之中，這是美國人民過去未曾有過的經驗，美國人民必須學習面對。而在經歷這次的恐

<sup>1</sup> 朱松柏，《新世紀的亞太情勢與區域安全》，台北，政大國關中心，2003年，頁147。

<sup>2</sup> Michael J. Green 等編著，楊紫函等譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》，國防部史政編譯局，2001，頁144。

怖攻擊之後，反恐幾乎成為美國國家安全政策中的最高指導原則，<sup>3</sup>以反恐怖主義為名，由美國政府主導的美英聯軍，展開了所謂的反恐戰爭，先是對阿富汗的塔利班政權與其境內賓拉登的基地組織發動軍事回擊，其後又以藏有大規模毀滅性武器為由，對伊拉克發動戰爭。<sup>4</sup>

身為美國的盟邦，日本對於美國的反恐行動給予相當的支持，甚至修法來配合美國的反恐政策，然而在反恐的前提下，美日關係有甚麼轉變？美日同盟的未來方針又該如何確立？都是值得探討的問題。

## 貳、研究目的

九一一事件的發生，使美國的安全與外交政策有了極大的轉變，目前美國引導下之國際反恐行動目標，概可歸結為四個重點，即第一、終結國家對恐怖主義之支持；第二、建立與維持一種打擊恐怖主義之負責任的國際標準，以確認地方性之努力、提供反恐行動之評估基礎、擴大資訊交流及持續追尋互惠政策；第三、強化與維持打擊恐怖主義之國際努力，因此除了要與有意願與有能力之國家一起合作外，亦要持續談判「引渡暨相互法律協助條約」與擴大國際支持反恐戰爭之聯盟，並勸服與強制沒有意願之國家改變；第四、制止與破壞對恐怖主義之物質的支援等，特別是關於大規模毀滅性武器與飛彈擴散等方面。<sup>5</sup>

日本地處東亞，對恐怖主義所造成的威脅並不像美國般迫

<sup>3</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，《世界主要國家和地區反恐怖政策與措施》，北京，時事出版，2002年，頁1。

<sup>4</sup> 賽明成，《911事件發展：“文明攻擊”抑或“文明衝突”》，國政評論，財團法人國家研究基金會，2001年10月16日。

<sup>5</sup> 汪毓璋，《全球反恐戰爭與台灣》，恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集，2005年12月，頁31。

切，但九一一事件，成為日本安保政策轉變的契機，國會通過反恐特別措施法，支援美國的反恐作戰，可以說是日本安保政策的一個轉捩點。<sup>6</sup>

本文的目的主要是研究在國際反恐的氛圍下，美日兩國國安政策的轉變，對兩國之間的關係產生了如何的變化，美國對美日同盟的看法，日本配合反恐而轉變的防衛政策在面對亞太地區的威脅所產生的影響。

## 第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

本文所採取的研究方法主要是使用歷史研究法和文獻分析法：

### 一、歷史研究法

本文主要是以歷史事件做為主軸，對恐怖主義的沿革和不同時期恐怖主義對美日兩國威脅的演變，以及美日關係的發展脈絡，從發生過的事件中研究其形成的過程與結果，並針對背景加以剖析，本文多採取此研究方法，來分析反恐背景下的美日關係。

### 二、文獻分析法

---

<sup>6</sup> 劉冠，《轉變中的日本安全保障政策——「反恐特別措施法」的探討》，問題與研究，第四十一卷第五期，2002年9月，頁11。

蒐集研究政府所公布的國防白皮書、條約、國際公約及公報、新聞稿、學者發表之著作及文章、國內外恐怖主義和反恐政策規範、國際關係論述等文獻，歸納分析其相關內容，有助於掌握文獻重點，並能深入了解研究美日國家政策和美日兩國間的利益關係。

## 貳、論文大綱與架構

本論文的大綱如下：

### 第一章 緒論

本章旨在討論研究動機與目的，研究方法與架構，以及研究的範圍與限制等。

### 第二章 美日關係之變遷

第一節討論第二次世界大戰前的美日外交，討論美日兩國早期的關係發展；第二節主要是討論美日安保條約，包括簽訂的背景及條約的內容，和冷戰結束前國際環境與條約的修正；第三節探討美日同盟前提下兩國不平衡的經貿關係與安全問題；而第四節則將時間放在後冷戰時期，在兩極體系消失的情況下，當時的國際情勢與美日防衛關係的轉變。

### 第三章 恐怖主義與美日反恐政策

本章第一節就恐怖主義的定義、性質與類型作論述，在對恐怖主義有初步了解後，對恐怖主義造成之威脅，較容易理解其發生原因及背景；第二節講述日本在所遭遇之恐怖攻擊以及反恐政策和國家反恐的主要力量；第三節則是探討九一一之前恐怖主義

對美國的威脅與其受到之恐怖襲擊和美國初期反恐政策。

#### 第四章 九一一事件後美國反恐機制與日本的回應

本章第一節針對九一一事件發生後，美國反恐思維轉變成以反恐為中心，制定一系列打擊恐怖主義的政策，並以此發動反恐戰爭；第二節針對日本因應美國反恐政策，其國安政策的變化，包括修法、派兵，並順勢擴張其軍事力量以面對亞太地區新國際情勢；第三節則是聯合國對反恐政策之回應，面對國際恐怖主義威脅的提升，聯合國大會及安理會的反恐立場和制定有關反恐的國際條約等；第四節探討進入二十一世紀後，美日同盟的新方針。

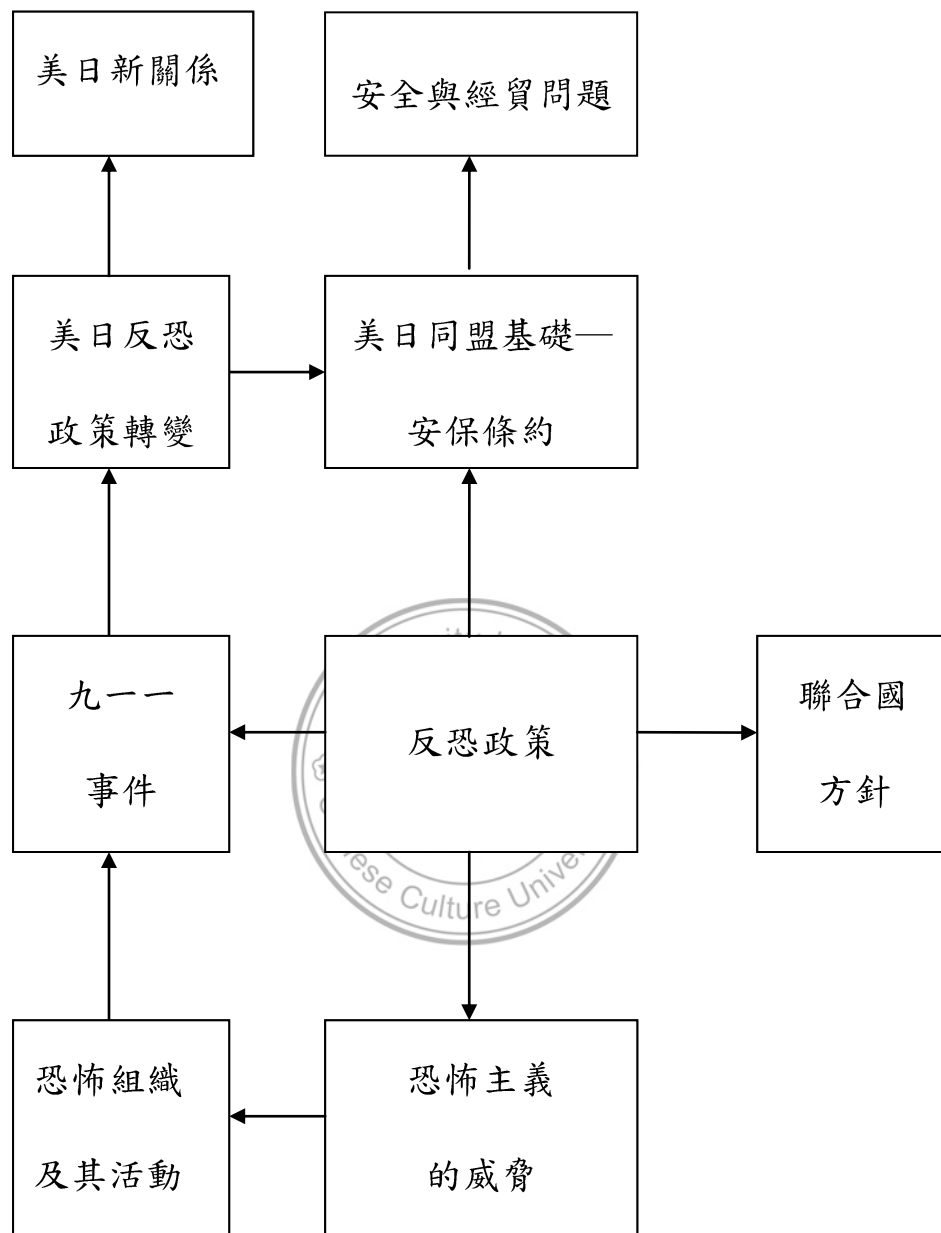
#### 第五章 結論

綜合前四章所述，對當前國際反恐情勢下的美日關係，歸納出美日同盟未來的發展。





本論文架構圖如下：



### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍

美日關係的發展由十九世紀末起至今，歷經一百多年，而本文主要是針對二十世紀九十年代，冷戰結束後至今為時間主軸，探討這幾年間兩國反恐政策下的同盟關係，包括經貿、共同防衛等關係，而九一一事件則是兩國關係發展的一大轉捩點，九一一事件的發生，使兩國不僅在國家政策上有所轉變，對兩國關係發展來說，更是一個重要的關鍵；而主要空間則是在如此的時間背景下，美日兩國在中亞、亞太地區的互動，並論述兩國在國際環境中所扮演的角色。

#### 貳、研究限制

本論文主要探討美日兩國的關係，而身為第三國的角色，在資料的蒐集上不免有所侷限，最主要則是語文的限制，對掌握日文能力方面的缺乏，使得資料的引用較無法全面，多為翻譯本。

而本論文所探討的主要焦點則是在反恐背景之下美日兩國關係的發展，因此對於兩國關係的研究，主要就是以國家安全與防衛政策為主，對於其他方面的論述便無法多加著墨，例如經貿關係的發展就無法做出較完整的敘述，但仍希望透過現有資料的蒐集，盡量客觀的闡述論點。

## 第二章 美日關係之變遷

### 第一節 第二次世界大戰前的美日外交

#### 壹、十九世紀末期

日本在江戶時代初期雖大力開展對外貿易，但隨著幕藩體制的完成，開始逐漸的限制對外貿易和日本人出海，最後發展成鎖國的政策。<sup>1</sup>

日本採取鎖國政策有幾個原因，首先是基督教的問題；由於基督教對當時的日本來說屬於外來宗教，而通過基督教教義信仰使日本平民產生團結的意識，將農民組織起來，這樣的現象引起了統治者的注意。因此從 1612 年起，幕府對基督教發出了禁令，開始打壓基督教，驅逐教徒及傳教士。而另一個原因則是因為對外貿易逐漸威脅到封建統治的基礎，通過鎖國的政策，幕府可以一手控制對外貿易，以防治各大名<sup>2</sup>通過對外貿易來積蓄對抗幕府的財富，這也是採取鎖國最主要的原因。<sup>3</sup>

當日本在鎖國政策下侷限於東北亞一隅時，世界正在快速轉變，英、法、俄、美等國成為新一波稱霸世界的強國，歐美各國在經歷產業革命的洗禮之後，開始為了產業革命後所需要的原料、市場、殖民地與轉運站積極經營遠東。

1853 年 7 月，美國東印度艦隊司令馬修·培里(Matthew

<sup>1</sup> 依田熹家，《日本通史》，台北，揚智文化，1995，頁 150。

<sup>2</sup> 大名是由比較大的名主一詞轉變而來，所謂名主就是某些土地或莊園的領主，土地較多、較大的就是大名主，簡稱大名。

<sup>3</sup> 依田熹家，前揭書，頁 151。

Calbraith Perry)將軍，率領四艘軍艦開到江戶灣口，以武力威脅幕府開國。這些軍艦船身都是塗上黑色的，所以日本人稱這次事件為「黑船來航」。由於這四艘軍艦合共有六十三門大砲，而當時日本在江戶灣的海防砲射程及火力可與這四艘軍艦相比的大約只有二十門，在不開國就開火的威嚇下，幕府不敢拒絕開國的要求，但又恐怕接受培里帶來的國書後，會受到全國的抨擊，於是當時幕府的首席老中阿部正弘藉口要得到天皇的批准方可接受條約，並約定培里明年春天給予答覆。

1854年2月13日，培里再次率領艦隊來到日本，這次一共有七艘軍艦，而且艦隊一直深入江戶灣內，到達橫濱附近才停船，面對培里的強硬姿勢，幕府只好接受開國的要求了。於是雙方在橫濱簽定了《日美親善條約》，也是日本與西方列強的第一個不平等條約。條約的內容為：

1. 對美國船隻供給必要的燃料、食物等。
2. 救援遇難船隻及其船員。
3. 開放下田(伊豆國，現在的靜岡縣)、箱館(現在北海道的函館)兩處港口，允許美國設註領事。
4. 給予美國單方面的最惠國待遇等等。<sup>4</sup>

1856年，為了要求在兩國之間締結正式的邦交和通商關係，美日雙方根據《日美親善條約》為基礎，簽訂了《下田條約》，共有13條，主要內容如下：<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> 同前註，頁210。

<sup>5</sup> 同前註，頁211。

1. 在神奈川、長期、新潟、兵庫(現在的神戶)開港，並規定江戶、大阪為開放城市。
2. 自由進行貿易。
3. 在通商口岸設居留地，禁止一般外國人在日本國內旅行。
4. 承認領事裁判權。
5. 日本的關稅率由日本與各國協商決定。
6. 日本不能單獨修改條約等等。

隨後其他西方列強跟隨著美國，紛紛向日本提出通商的要求，於是英國、俄國、荷蘭等西方列強都與日本簽定了親善條約。日本被迫結束鎖國時代，幕藩體制也隨之瓦解。

## 貳、二十世紀初期

十九世紀末期到二十世紀初，隨著世界各國資本主義漸漸進入了帝國主義的階段，而日本在經過明治維新的洗禮後，也接受了資本主義，並朝向帝國主義的方向過渡；在歷經了日俄戰爭、甲午戰爭、八國聯軍等戰役之後，中國東北、台灣以及朝鮮半島成為日本的殖民地，而隨著統治範圍的擴大，使得日本與其他帝國主義列強產生了對立與協調的問題。1905年7月，當時美國陸軍部長塔夫脫(William H. Taft)與日相桂太郎在日本互換備忘錄，美國承認日本併吞朝鮮，日本承認美國併吞菲律賓。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 同前註，頁 294。

1914年，第一次世界大戰爆發，當時日本首相大隈重信認為加戰爭將會加強日本在國際政治中的地位，可以向亞洲擴張勢力，因此以英日同盟為由，參加協約國，向德國宣戰；1919年戰爭結束後，召開巴黎和會，和會上簽訂了處置戰敗國德國的凡爾賽和約，同時還分別同德國的盟國奧地利、匈牙利、土耳其等國簽訂了一系列和約。這些和約和凡爾賽和約構成了凡爾賽體系，確立了帝國主義在歐洲、西亞和非洲統治的新秩序。會議密謀遏制蘇維埃俄國，決定對蘇俄實行經濟封鎖，並在美國的主導下準備籌組國際聯盟。而作為戰勝國之一的中國，在和會上反而成為被宰割的對象，中國要求索回德國強佔的山東半島的主權，但英、法、意主張將德國的利益轉送給日本，美國提出江山東半島暫時交由英法義美日五國共管，遭到日本拒絕。中國代表團向和會提出兩項提案：取消帝國主義在中國的特權；取消日本強迫中國承認的《二十一條要求》，收回山東的權益，但提案被否決。<sup>7</sup>日本佔領了德國在中國的據點青島，以及在南洋群島的殖民地，開始對中國進行公開的侵略。

第一次世界大戰結束，德奧兩國因為戰敗，國力明顯的衰弱，而英法義等國雖然身為戰勝國，但由於戰爭多半在這些國家本土進行，因此國內受創嚴重，而由於美國和日本參加作戰少，戰爭也不在其國土發生，此消彼長下，兩國通過這場戰爭取得了迅速的發展，美國的國際地位有了顯著的提高，日本也躋身成為世界列強之一，這樣的結果導致了美日兩國矛盾加劇，首先就表現在兩國軍備的競爭上。為了調解兩國之間的衝突，1921年，在美國的提議之下，召開了華盛頓會議。<sup>8</sup>

<sup>7</sup>[http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%B7%B4%E9%BB%8E%E5%92%8C%E4%BC%9A\\_\(1919%E5%B9%B4\)&variant=zh-tw](http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%B7%B4%E9%BB%8E%E5%92%8C%E4%BC%9A_(1919%E5%B9%B4)&variant=zh-tw)

<sup>8</sup> 依田熹家，前揭書，頁312。

在華盛頓會議上，英美日法四國首先簽訂了《關於太平洋島嶼屬地和領地的條約》，簡稱四國公約。該公約規定，簽約的四國中任意兩國在太平洋地區的任何問題上發生爭執，則全體簽字國應當舉行共同會議協商解決。條約的附件規定，簽約國將互相尊重其他簽約國在有關太平洋島嶼和委任統治地區上的權利。另一個附件則規定了日本在太平洋地區的領土疆域。

經過第一次世界大戰，美國與英國的關係更加的緊密，而當時亞洲的國家，幾乎都淪為帝國主義列強意欲侵略的對象，而日本當時經過明治維新的改革，晉身為亞洲唯一的帝國主義國家，對於其亞洲的鄰國，特別是中國，也顯露出欲征服的野心，為了爭奪亞洲的霸權，美英兩國與日本的矛盾便日漸加深，這也導致了原本的英美同盟廢除，日本因而被孤立，外交地位大為降低，隨後美國、英國、日本、法國、義大利在華盛頓簽訂的關於限制海軍主力艦噸位的《海軍裁軍條約》，條約中規定了美英日法義五國的戰艦、戰鬥巡洋艦總噸位比率為10：10：6：3.5：3.5。同時對主力艦的建造、輪替、噸位和武器都作出了嚴格的限制，此舉主要是美國為了限制日本海軍建造艦艇的計畫。<sup>9</sup>

此外，與會各國還簽署了一項《關於中國事件應適用各原則及政策之條約》，簡稱九國公約。該公約尊重中國的主權與獨立，領土與行政的完整，確立各國在中國實行「門戶開放」和「機會均等」的原則。<sup>10</sup>這一項條約的實質目的在於，牽制日本對中國正在加緊的侵略，各國決定共同維護在中國的權益。

由於美英兩國與日本同樣都有侵略中國的意圖，但他們警惕日本在地理上與中國較靠近，對於侵略的行動會較容易進行，因

<sup>9</sup> 同前註，頁313。

<sup>10</sup> 同註7。

此在會議中美英兩國對日本施加壓力，要求日本和中國簽訂《解決山東問題懸案條約》及其附約。條約規定，日本將德國舊租借地交還中國，中國將該地全部開為商埠；原駐青島、膠濟鐵路及其支線的日軍應立即撤退；青島歸還中國；膠濟鐵路及其支線歸還中國等。附約中規定了對日本人和外國僑民的許多特殊權利，但是中國通過該條約收回了山東半島主權和膠濟鐵路權益。<sup>11</sup>

### 參、第二次世界大戰期間

第一次世界大戰期間，得益於歐陸各國飽受戰火摧殘而發展的日本經濟，由於戰後歐洲各國復原迅速，受到了不少打擊。其原因在於雖然日本的經濟在第一次世界大戰中發展非常迅速，但其基礎本就薄弱，由於國內制度處於半封建的地主制，再加上歐美各國經濟的復甦，使得日本經濟陷入危機，<sup>12</sup>這樣的衰退到了1929年影響世界的美國經濟大蕭條，無疑的帶給日本更為沉重的負擔。

經濟大蕭條並非美國僅有，乃是全球性的現象。由於第一次世界大戰摧毀了歐洲各國的工業，各國為重建家園，大肆向國內外舉債，影響國際貿易的發展，而舉債國在償債壓力下，不得不設法多買少賣，提高關稅，限制輸入，一旦債務國無力償還，美國所面臨的就是貿易的萎縮，而這樣的困境對於一直以來都不甚穩定的日本經濟而言，更是一次嚴重的打擊。面對如此的經濟危機，日本的統治階級企圖通過侵略，將國內矛盾引向國外。

全球不景氣發生，日本亦難置身事外，國內糧食短缺，罷工事件不斷，政治動盪不安，軍國主義乘勢而起，日本欲擺脫西方

<sup>11</sup> 依田熹家，前揭書，頁312。

<sup>12</sup> 同前註，頁318。



霸權，開始發展工業，建立現代化軍隊，入侵韓國及中國；1931年9月，日本侵占中國東北，破壞了九國公約及國際聯盟憲章。美國在太平洋地區擁有夏威夷和菲律賓，並在東亞享有巨大貿易利益，日本軍國主義及殖民野心日熾，引起了美國的不安。<sup>13</sup>

日本入侵中國，此舉雖然引起美國關注，也針對此事提出反對，但當時總統胡佛(Hebert Hoover)並沒有採取任何軍事或經濟行動制裁日本，1932年國務卿史汀生(Henry L. Stimson)發表聲明，表示美國拒絕承認任何違反凱洛格—白里安條約<sup>14</sup>而做成的土地劃分，而這項所謂的不承認主義，主要是在表明反對侵略的立場，不承認主義雖由胡佛及史汀生合作而生，但雙方對解釋這項主義看法迥異。史汀生認為可採用禁運或武力方式發生警告效力；胡佛則認為宣言即可，採用經濟制裁將導致戰爭，何況日本侵略亞洲並不會損及美國人自由。而此舉讓日本軍方認為西方國家最多口頭反對日本入侵中國及東南亞，因此不承認主義對日本毫無約束力，這樣使得日本肆無忌憚的入侵中國，當日本併吞東三省時，國聯發表譴責，日本也順勢退出國聯，美日關係也陷入緊張的局勢。<sup>15</sup>

1939年，第二次世界大戰爆發，歐洲戰場吸引了世人焦點，也提供了日本向外擴張的良機，意圖佔領各國在亞洲的殖民地，利用其物產，供國內工業發展使用，而當時尚未參戰的美國是唯一的阻撓。1940年，日本與軸心國德義兩國結盟，美國隊日態

<sup>13</sup> 林立樹，《美國通史》，台北，五南出版，2001，頁374。

<sup>14</sup> 《凱洛格—白里安公約》(Kellogg-Briand Pact)，亦稱《巴黎非戰公約》(Pact of Paris)，是1928年8月27日在巴黎簽署的一項國際公約，規定放棄以戰爭作為國家政策的手段和只能以和平方法解決國際爭端或衝突，由於該公約本身是建立在理想主義的國際關係理論下，所以該公約沒有發揮實際作用，但是該項公約是人類第一次放棄戰爭做為國家的外交政策。條約由法國外交部長白里安、美國國務卿凱洛格于1927年發起，目的是法美聯手抑制德國的力量。最初的簽字國有15個，分別是法國、美國、英國、德國、義大利、比利時、波蘭、捷克、日本、印度。1929年7月24日公約正式生效，至1934年5月簽字國共達64個。

<sup>15</sup> 林立樹，前揭書，頁374。

度更趨強硬，中止對日石油及廢金屬輸出，並拒絕日本利用貸款向美購物，兩國關係更加惡化。1941年12月7日，日軍偷襲珍珠港，事後總統小羅斯福(Franklin D. Roosevelt)要求國會對日宣戰，國會以壓倒性多數通過，美國正式參戰。<sup>16</sup>

## 第二節 美日同盟的基礎—安保條約

### 壹、安保條約產生之背景—冷戰「圍堵」與韓戰

第二次世界大戰的結束並沒有為世界帶來和平的契機，隨著冷戰的開始，美蘇兩國以歐亞美各地為戰場，展開了一波波的政治角力，蘇聯介入東歐以及亞洲各國內政，更將觸角伸向美非兩洲，意圖藉此達成共產世界的理想，而美國身為強權，明白蘇聯此舉已經嚴重影響到他們的國家利益，因此採取了一連串的應對措施。

首先是「杜魯門主義」的出現，身為美國第三十三任總統，杜魯門在二次大戰後意識到美國和蘇聯不再存在共同敵人和利益，因此他在政策方針上明顯有抗衡蘇聯的傾向。他先後請國會撥款4億美元，支援希臘和土耳其對抗共產主義，又在1947年3月12日於國會發表演說，內容提到：「我認為支持自由人民對抗內部少數的武裝行動，或外部壓迫者的征服，必須成為美國的政策。如果希臘倒下了，整個中東將會陷於混亂無序的局面。全球的自由人民，都渴望得到我們的支持以捍衛自由。若果我們再猶豫不決，就可能會危及世界和平……我認為我們應該主要透過財政援助來給予支持…此外，我要求國會授權派遣美國非軍事

<sup>16</sup> 同前註，頁412。

和軍事人員到希臘和土耳其…」，這樣的理論，成為了美國「圍堵政策」的開端，也讓東西兩方的意識型態區分更明顯。<sup>17</sup>

「杜魯門主義」的提出，使得冷戰層級大為提升，繼東歐之後，亞洲也成為冷戰的新戰場，1949年，國共內戰結束，中華人民共和國成立，蘇聯的影響力開始滲入中國，美國意識到這樣的危機，便開始將圍堵政策由東歐擴張到亞洲，而美國的構想是利用東亞島弧的重要戰略位置來防堵共產勢力的延伸，因此，島弧上的日本和菲律賓便成為美國最為重視的戰略基地。<sup>18</sup>美日安保條約也就在圍堵政策觀念這樣的背景中產生。

真正促使美日安保條約制定的導火線則是由於韓戰的爆發。1945年2月，根據雅爾達會議的安排，朝鮮半島由美蘇英中4國共同託管；8月15日，日本投降，美國和蘇聯隨即改變計劃，商定以北緯38度為在朝鮮半島接受日軍投降的分界線。1948年，蘇聯協助北韓建立了朝鮮民主主義人民共和國，此後朝鮮半島被劃分為南北兩塊勢力範圍：由蘇聯勢力範圍的「北韓（朝鮮民主主義人民共和國）」以及處於美國勢力範圍內的「南韓（大韓民國）」。1950年6月25日，北韓人民軍由於駐韓聯合國軍的軍事威脅活動向南韓發動進攻，韓戰爆發。7月7日聯合國安全理事會才通過第84號決議，派遣聯合國軍支援南韓抵禦北韓的進攻，聯合國軍司令由美國指派，第七艦隊主力即轉往日本海進行韓戰作戰。<sup>19</sup>地面戰爭爆發後，北韓人民軍很快佔領南韓首都漢城（今首爾），並繼續向南進攻，將聯合國軍壓縮至釜山環形防禦圈內。

<sup>17</sup> 王萬里，《美蘇關係研究》，台北，黎明文化，1986，頁26-29。

<sup>18</sup> 陳毓鈞，《戰爭與和平》，台北，震宇出版，1997，頁73-75。

<sup>19</sup> <http://korea50.army.mil/history/factsheets/pow.shtml>

聯合國軍於9月15日在仁川登陸，並迅速向北推進，最後於10月19日攻克北韓首都平壤，這樣的結果導致北京當局高度的緊張。事實上，自美軍從仁川登陸後，中國人民解放軍代總參謀長聶榮臻便在9月25日發表聲明，文中強調：中國人民不打算袖手旁觀，讓美國人直逼中國邊境。10月2日中共中央政治局會議作出準備出兵的決策，隔日周恩來緊急約見印度駐華大使，表示如果是美軍而非南方軍隊越過38線，中國將被迫對北韓進行干預。<sup>20</sup>10月底，部分聯合國軍已推進到鴨綠江畔。中華人民共和國政府應北韓的請求，在蘇聯允諾幫助的情況下，於10月19日派遣中國人民志願軍進入北韓參戰，打出「抗美援朝」的口號，正式參與韓戰。分別在第二次戰役和第三次戰役中攻克平壤和漢城，並迫使聯合國軍撤退至北緯38度線以南。之後聯合國軍頂住了志願軍的攻擊，並發動夏季和秋季攻勢，佔據漢城，戰線重新回到38度線。在此之後，儘管雙方不斷交戰，但陣地基本沒有大的變動，一直維持在38度線附近。<sup>21</sup>而於韓戰進行的同時，杜魯門總統也下令第七艦隊進入台灣海峽協防台灣，其目的便是設法遏止韓戰的規模擴大，以防堵共產勢力的擴張。

1951年7月10日中國大陸和北韓方面與聯合國、美國方面派代表開始停戰談判，主要分歧在軍事分界線的劃定和遣返戰俘問題上，在經歷了幾次談判中斷後交戰雙方終於在1953年7月27日簽署《關於北韓軍事停戰的協定》，軍事衝突停止，韓戰結束。但至今北韓和南韓仍沒有簽訂和平條約，兩國以北緯38度線為界處於分裂狀態。<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> 陳毓鈞，前揭書，頁84-85。

<sup>21</sup> [http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%9F%93%E6%88%B0&variant=zh-tw#\\_note-10](http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%9F%93%E6%88%B0&variant=zh-tw#_note-10)

<sup>22</sup> 同前註。

## 貳、美日安保條約的簽訂

冷戰的開始使得美蘇兩國開始進行所謂的「武裝競賽」，而蘇聯更欲將勢力擴展至其他地區，名為「冷戰」，實則兩邊關係一觸即發，其實對日政策會有如此的轉變，早在 1948 年時就可見端倪，當時冷戰初始，中國也在共產黨的優勢逐漸明顯的情況下，美國也不再將日本當成威脅和平的侵略國來看待，反而是日本為重要的盟邦；<sup>23</sup> 韓戰的爆發更是將這樣的情況提升至臨界點，中共直接參戰，蘇聯更是隨時可能介入。這樣的緊張情勢讓美國不得不擔憂是否可能由東北亞開始，引發另一次的世界大戰，因此美國為了防堵中共與蘇聯的擴張，不得不將在東亞的佈署也列入舊金山和約的考量，因此美國首先在 1950 年 11 月發表了所謂「對日媾和原則」，原則中針對日本安全的問題特別加以著墨，強調日本的安全應由美國與聯合國其他國家的軍隊來協調並共同維護，同時也積極的促成日本加入聯合國。<sup>24</sup>

在這樣的背景下，美日雙方於 1951 年初便展開一連串有關合作建立安全保障方案的討論，日本在二次大戰之後，因美軍佔領期間所導致的軍事能力薄弱，而基於 1947 年 5 月 3 日所通過的「日本國憲法」第九條，<sup>25</sup> 日本本國無法保障本土的安全，然而，雖然日本放棄戰爭和軍備的權力，但依據聯合國憲章第五十一條的規定，自衛權每個國家應有的權力，因此韓戰爆發之後，

<sup>23</sup> Donald C. Hellman，李長浩譯，日本與東亞，台北，黎明出版，1995，頁 136-137。

<sup>24</sup> 細川千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也編，《日美關係資料集 1945-1997》，東京，東京大學出版會，1999。

<sup>25</sup> 條文內容為：「1. 日本國民衷心謀求基於正義與秩序的國際和平，永遠放棄以國權發動的戰爭、武力威脅或武力行使作為解決國際爭端的手段。(1. 日本國民は、正義と秩序を基調とする國際平和を誠實に希求し、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。)2. 為達到前項目的，不保持陸海空軍及其他戰爭力量，不承認國家的交戰權。(2. 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。國の交戦權は、これを認めない。)」

日本依照自衛權的基礎，成立了保安廳以及陸上和海上兩個預備警察隊，但其力量仍然不足以保衛國土安全。<sup>26</sup>因此就日本立場而言，當時日本急需在三個方面取得穩定地位和發展：一是重建國內經濟，二是發展國際政治關係，三是確保日本安全。<sup>27</sup>

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。對美國而言，美日安保條約是其建構東亞圍堵防衛體系的一環，而且是做為核心樞紐的重要環節，避免共產勢力繼續在亞洲擴大，同時安保條約可確保美國在此區域的主導勢力，推動市場經濟體系和民主政治制度。美國對於美日安保條約的政策立場，在冷戰之後依然是將此項結合太平洋地區兩大軍事與經濟強國的軍事同盟，視為一方面展現美國對東亞與亞太地區軍事安全承諾的具體表現，一方面也作為穩定本區域情勢的主要支柱。<sup>28</sup>

而經過美日雙方多次磋商，1951年9月8日，美日安保條約同時與舊金山對日和約簽署，於1952年4月28日開始生效，此次簽訂的安保條約內容有五條，內容大致如下：<sup>29</sup>

1. 對日和約和此項條約同時生效，美國陸軍、空軍及海軍有在日本國內及其附近部署的權力，日本同意給予

<sup>26</sup> 楊永明，《冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：1945-1990》，問題與研究，第四十一卷，第五期，台北，政大國關中心，2002年9、10月，頁16-17。

<sup>27</sup> 小林直樹，《憲法第九條》，岩波書店，2002，頁106。

<sup>28</sup> 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270。

<sup>29</sup> Donald C. Hellman，李長浩譯，前揭書，頁216-217。

美國這項權力。駐軍得用於有助於維護遠東的國際和平安全，以及日本的安全，以抵抗外來的武裝攻擊，包括經日本政府的明確要求，協助鎮壓一個或數個外國煽動或干預所引起的大規模暴動和騷擾。

2. 在行駛第一條規定權力期間，日本為得美國同意，不得於任何基地或有關基地駐防、演習，或陸海空三軍過境的任何權力；以上權力、權限及特權不得讓與第三國。
3. 美軍在日本國內及附近的配置之規定與條件，由兩國政府以行政協定決定之。
4. 當美日雙方政府同意接受聯合國之處置，或由聯合國指定的個別或集體安全保障措施，美國可以維持日本地區的國際和平與安全時，這項條約即失去效力。
5. 這項條約必須經由雙方政府批准，以及在華盛頓交換批准書時才發生效力。

美日安保條約的重點在於，使用美國駐日的部隊來因應區域內的任何軍事威脅，強調給予美國在遠東地區的軍事便利性，另外，根據條約第三條的規定，美軍配備條件由兩國政府以行政協定決定。因此在1952年2月，美日簽訂了一向行政協定，規定美軍使用基地相關的事宜。又於1954年3月，為加強兩國軍事關係而簽訂了「美日相互防衛協定」(Mutual Defense Assistance Agreement)，由美方提供大量軍事裝備及物資，協助日本建立自

衛武力。日本將原有的保安廳改制為防衛廳，陸上及海上預備警察隊則擴編為陸海兩個自衛隊，增設航空自衛隊。<sup>30</sup>

然而自衛隊成立之後，引起了很大的爭議，那就是自衛隊的成立是否違反了憲法第九條的內容，以及日本是否能夠行駛集體自衛權，這兩個議題在日本國內一直都是爭辯的話題。

### 第三節 冷戰時期的美日關係

#### 壹、安保條約的轉型

美日安保條約自 1951 年簽訂至今，為因應國際形勢的轉變，一共歷經多次的調整。

#### 一、1960 年新美日安保條約

由於憲法第九條的約束，日本本身只存在防衛性的軍事力量，但極為薄弱，即使有美國的援助，但在 1950 年代，日本國內只有約 75000 名警力來維持治安，在加上舊安保條約中，也存在著一些不合理之處，例如規定了美軍在日有駐留權，但未規定美軍對日本有任何義務，而美軍雖使用日本軍事設施，卻不負責防衛工作，當日本受到武力攻擊時，美國與聯合國軍隊並沒有一套有效的應變機制，以及若日本國內發生暴動，政府必須直接向美國政府請求美軍的援助，往往緩不濟急，<sup>31</sup>最後則是條約沒有期限，種種的不合理之處，使得舊的美日安保條約表面上看起來

<sup>30</sup> 朱少先，《日本防衛力量的評估》，問題與研究，第十五卷第二期，1975，頁 11。

<sup>31</sup> 楊志恆，〈美日安保之沿革及息對台海安全之影響〉，《戰略與國際研究》，2 卷 2 期，(2000 年 4 月)，頁 9。



為集體自衛協定，但實際上卻成為美國對日本單方面的駐軍協定，因此，儘管日本主權因為舊金山和約而恢復，但安保條約的簽訂，讓日本主權的存在被附加了種種規定。<sup>32</sup>

基於上述理由，美日雙方於 1958 年會談時，認為安保條約的確有修訂的必要，因此雙方從 1958 年 10 月 4 日開始，經過多次磋商談判，於 1960 年 1 月 19 日簽署，重新確立了美日新安保體制；新安保條約共有 10 條，主要內容如下：<sup>33</sup>

1. 締約國必須依據聯合國憲章的規定，以不危害國際和平、安全、正義的和平手段，來解決一切國際紛爭問題，並在一般國際關係上自行約束，不以武力威脅、武力行動，或任何與聯合國目的不符的其他態度，來危害任何國家的領土完整，或政治的獨立。締約國將必努力與愛好和平的國家共同促進聯合國的強化，使它維護國際和平與安全。
2. 締約國雙方須強化其自由制度，徹底理解該制度的基本原則，並助長安定及福祉條件，致力謀求國際和平與友好的加強發展。締約國並應努力消除它們國際經濟政策的糾紛，促進兩國國間的經濟協助。
3. 締約國需對個別及相互合作，使得以繼續有效的自助與互助，為抵抗武裝攻擊，在它們憲法規定的範圍內，維持並發展它們所需要的能力。

---

<sup>32</sup> 依田熹家，前揭書，頁 384。

<sup>33</sup> 同註 19，頁 218-220。

4. 有關條約的實施是向雙方隨時協議，當日本的安全及遠東地區的國際和平與安全受到威脅時，在締約國一方的請求下得協議討論解決之道。
5. 在日本的管轄領域下，對於遭受武力攻擊一方認為對自己國家和平與安全有危害時，需一本國憲法上規定之程序尋求對付「共同危機」的行動，但這些行動必須遵守聯合國憲章第 51 條之規定，並於事後向聯合國安理會報告。
6. 為了保障日本的安全及遠東地區的和平與安全，日本允許美國的陸、海及空軍使用日本領域內的設施。（前述的設施和地區的使用，和在日本國內的美國軍隊地位，依據另一單獨訂定的協役所規定及經過雙方同意的其他安排形式，而取代 1952 年 2 月 28 日於東京所簽署的美日安保條約第三條的行政協定。）
7. 條約是以聯合國憲章為基礎，締約國的權利與義務並不影響其對聯合國維持國際和平與安全的責任。
8. 日本和美國需依據其本國的憲法程序批准條約，並於東京交換批准雙方發生效力。
9. 本條約生效同時，1951 年 8 月在舊金山簽署的兩國安全保障條約即失去其效力。
10. 本條約將保持生效之有效期限為 10 年，期滿前一年若有一方要終止條約需通知對方。

從 1960 年的新安保條約中可以發現，與舊條約比起來，日本方面的地位有所提高，舊條約中一些不合理之處也有所修正，條文中的重點應該是在第五條和第六條，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與安全問題。第五條是針對日本「有事」時的防衛措施，「共同危險」（common danger）也是一個重要的概念，涵蓋的範圍較為廣泛，顯然美日安保條約中對於「共同危險」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。<sup>34</sup>

至於「共同危險」的範圍則在第六條中的「遠東條款」明確顯示。第六條指出：「為保障日本安全，以及遠東地區的國際和平與安全，美國得使用其在本國境內的陸、海、空軍設施與基地」；從簽署到修正，安保條約可以說是冷戰時期日本主要的對外安全政策，條約所提供的不僅是日本本土防衛的保障，更是美日兩國共同確保東亞安全的戰略設計。<sup>35</sup>

## 二、1978 年美日防衛指針

雖然美國與日本之間的同盟關係從一九五一年以來，就有美日安保條約作為保障。然而，一旦危機真正發生，美、日兩國卻無法僅根據條約中模糊的條文即有所因應，因此，美、日之間並沒有一個形式化的機制可用以制定具體的行動準則。此外，日本政府也因為美國與中共開始進行和解、美國從越戰撤退等事件開始懷疑美國維護遠東秩序及防衛日本的能力。由於上述理

<sup>34</sup> 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273。

<sup>35</sup> 楊永明，《冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：1945-1990》，問題與研究，第四十一卷，第五期，台北，政大國關中心，2002年9、10月，頁27。

由，美日兩國便著手於一九七八年開始制定一套落實美日安保條約的具體辦法。<sup>36</sup>

一九七八年十一月，美國與日本通過「美日防衛合作指針」(Guidelines for U.S.- Japan Defense Cooperation)，這項指針的內容主要是強調日本在遭受武力攻擊的場合以及在遠東地區發生對日本安全有重大威脅的情況下，美日雙方軍事合作的相關問題及如何運作的方針，內容主要分為三個部分：<sup>37</sup>

1. 防範日本受到侵略於未然的準備：日本和美國針對日本遭受武力攻擊時，共同對行動、情報及後方支援等領域加強戰備整合的合作。在作戰方面應針對共同作戰計畫進行研究，必要時時施工同演習、訓練；在情報方面，應該加強日本防衛必要的情報交換，並加強通信聯絡體系的整備；後方支援方面，兩國各自應負責軍隊的支援，並進行補給、運輸、整備以及設施等各機能緊密協助的研究。
2. 日本遭受武力攻擊時的因應：日本基本上應保有獨立排除有限的小規模侵略的能力，有困難時美國應協助排除，若真有排除困難，則美國才出面協助，而雙方實施共同作戰時應相互緊密協調。在作戰構想方面，日本領土及周邊海空領域以日本自衛隊為主力，美軍支援日本作戰行動，由其對日本能力不足之機能應予以補強。另外，雙方在指揮系統，協調機關、情報組織及後方支援等方面應密切協調整合，以提高共同作戰的效果。

<sup>36</sup> <http://www.scu.edu.tw/politics/member/lowww/reports/kao.htm>

<sup>37</sup> 同註 31，頁 19。

3. 日本以外的遠東事態對日本的安全有重要影響時，美日之間的合作：美日兩國在遠東地區情勢有變化時應隨時協議，兩國正副英在法律允許的範圍盡可能給予對方方便之協助，由其是自衛隊基地的共同使用這些相關問題美日雙方應著手進行共同研究，但上述事項卻不得違反美日安保條約與其他相關法令的規定。

由此可見，日本政府對於遠東地區發生緊急事態時日本究竟該扮演何種角色的問題感到相當猶豫，日本不僅想要扮演符合美日同盟的戰略角色，也必須顧及日本和平憲法的限制，這種矛盾在安保指針中模糊的協議文字表露無遺。

一九七八年的美日共同防衛指針不但提供了美日兩國進一步防衛性合作措施以面對冷戰和蘇聯的威脅，更重要的是，這項指針提供美國在東亞地區的軍事基地和軍事存在的基礎。美日雙方為了使安保指針在運作上更有彈性，且向該區域其他的國家宣示兩國之決心，於是兩國行政部門以行政協議（administrative agreement）的方式共同簽署，而不是以條約形式達成協議。<sup>38</sup>

1978 年的美日防衛合作指針，明確的確認了日本自衛隊的地位與功能，讓其負擔防衛本土的安全，並肯定了日本在區域安全上可以這項指南為基礎，向其他國家清楚的宣示兩國共同面對威脅時的決心。

## 貳、美日經貿問題

第二次世界大戰結束之後，美國與日本建立了新的政治、經濟與安全關係，這樣的合作關係最後取得相當卓越的成果；戰後

<sup>38</sup> 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276。

國力大減的日本迅速的從戰敗的陰影之下崛起，以驚人的腳步趕上西方各國，成為新的經濟強權，而這一切的成果與美日之間經貿合作有著莫大的關係，<sup>39</sup>但日本的發展最終成為美國經濟的威脅，兩國的經貿關係逐漸演變成不平等的競爭。

二戰結束後，美國與日本開始建立貿易關係，但因為日本戰後經濟需要重建，因此國內工商業所需之原物料、機器設備大多依靠美國進口，日本出口至美國的商品，主要是以紡織品為主，因此在戰後到六十年代中期，美國對日本有著數億美元的順差，這樣的情況一直持續到1967年後，才開始有所轉變。

六十年代末期，尼克森(Richard Nixon)就任總統，在這個時期，日本的經濟首次出現出超，美國則為日本最重要的市場，根據統計，1971年以後，美國對日本的貿易逆差更已經高達36億美元，<sup>40</sup>為了改善這樣的情況，尼克森政府採取了一連串的行動，首先自1969年起，兩國就針對了紡織品的貿易爭議進行了長時間的談判，而這項談判持續到1972年美國歸還琉球之後，<sup>41</sup>雙方才成功簽訂了「美日纖維協定」，對日本紡織品出口，做出了限制。隨後尼克森發表新的經濟政策，加上1973年爆發的石油危機，才使的美國對日本貿易的逆差慢慢的緩和下來，但到了七十年代末期，景氣開始復甦之後，日本對美國出超的情況開始急遽的增加，到1978年時美國對日本的逆差甚至高達百億美元，這樣的現象到1980年代更為明顯，而且隨著各項產業的進步，美日兩國經濟的摩擦更加的多樣及複雜，貿易失衡的情況更加的擴

<sup>39</sup> Gerald L. Curits, 高一中等譯,《美日關係的新觀點》,國防部史政編譯館,2002,頁2。

<sup>40</sup> Nigel Grimwade, *International Trade: New Patterns of Trade, Production and Investment* (New York: Routledge, 1989), p.285-287。

<sup>41</sup> 1947年4月,聯合國通過《關於前日本委任統治導與協定》,將北緯29度以南的「西南諸島」交由美國託管,1951年的《舊金山和約》,將琉球群島、小笠原群島、釣魚台列嶼島等島嶼交由聯合國之信託統治,1971年,美日簽訂《歸還沖繩協定》,把琉球群島歸還日本,1972年5月15日,琉球群島正式復歸日本。

大，<sup>42</sup>1992年，根據美國商務部的統計，當年度美日貿易赤字已高達496億美元，到1994年更飆升到1209億美元，<sup>43</sup>造成如此龐大差距的原因，主要是因為美日兩國經濟成長差距大，二次大戰之後，日本經濟力急速的增長，而美國的經濟影響力卻日漸降低，在加上日本市場並沒有完全開放，形成了貿易不平衡的情況，因此造成兩國貿易的摩擦與衝突。

有鑑於日本經濟實力日益增強，而美國自越戰以來國力不斷消耗下降，在強烈的經濟衝突之下，美國與日本因軍費預算問題也產生摩擦，1971年，尼克森政府宣布布列敦金融體系瓦解，顯示美國已無力負擔日本國防的軍費，因此美國要求日本負擔部分軍事費用，<sup>44</sup>但日本已習慣美國的保護，兩國因此而產生了防衛摩擦。與此同時，尼克森突如其來的宣布將於隔年二月訪問中國，這項宣布令日本政府相當的驚訝，因為尼克森曾經承諾過當時的日本首相佐藤榮作，有關中國的問題，將由兩國彼此協商之後決定，但此次訪問中國並未預先知會日本，因此尼克森的這項決定，在日本引起了軒然大波；然而尼克森帶給日本的震撼不只如此，他在同年八月宣布新的經濟措施，包括終止美元和黃金兌換以及實施10%的進口附加稅，<sup>45</sup>由於美國對日本的大量逆差，新的經濟措施被解讀為針對日本而來，尼克森政府的行動，使得美日關係陷入了前所未有的低潮。為了調解兩國日漸緊張的關係，尼克森於1971年底邀請佐藤訪美，針對兩國關係進行會談，隨後兩國在幾年間就經濟及軍事問題展開談判，並於1978年簽訂了美日防衛合作指針，日本同時公布了防衛計畫大綱，目的是為了提升防衛能力，同時也檢討了美日防衛的合作關係，而美國

<sup>42</sup> 張隆義，《後冷戰時期的日美關係》，問題與研究，第三十二卷第七期，1993年7月，頁15。

<sup>43</sup> 《美日汽車貿易紛爭的探討》，國際經濟情勢週報，第1087期，1995年6月8日，頁6。

<sup>44</sup> 蔡增家，《美日安保的政經意涵與制度調適》，問題與研究，第三十七卷第九期，台北，1998年9月，頁9-10。

<sup>45</sup> 朱少先，《轉變中的日美關係》，問題與研究，第十五卷第七期，民國62年4月，頁534-535。

也重新審視其對國際與戰略安全的方針，才讓美日安保體制得以不受經濟問題影響而延續，但美國同時也要求日本必須負擔部分軍事費用。

美國、日本分別為世界上第一與第二大經濟體，兩大經濟體運作之興衰與對外貿易，對週邊國家常有重大影響；此外，兩大經濟體間之相互關係與貿易也是各國關切的重點。基於人文、政治、社會與經濟等各種制度之差異，兩國在國際貿易、開放市場方面，雖然同樣都是 WTO 主要會員國，市場開放程度已為世界各國所認同，但是在非關稅貿易障礙方面，仍然有顯著的不同。而且由美日雙邊貿易實績來看，雙方貿易的確也存在嚴重的失衡，貿易摩擦早就是雙方政府重視並一直在尋求解決的問題，只不過雖然經過多年的努力，貿易失衡的問題仍然難以徹底解決，主要原因之一是存在於社會與經濟結構上的差異很難在短期內得到改善。<sup>46</sup>



## 第四節 後冷戰時期美日防衛關係的轉變

### 壹、冷戰結束與蘇聯解體

美日防衛合作指針的簽訂，讓一度產生摩擦衝突的美日關係，得到了一定程度的和緩，在條約簽訂的 1978 年到 1989 年冷戰結束的十數年間，因為冷戰而來的兩極國際關係，經歷了最平穩的一段時間。然而在 1985 年 11 月 19 日，美國總統雷根與蘇聯領導人戈巴契夫(Mikhail Sergeyevich Gorbachev)在瑞士日內瓦展開了一次高峰會，為美蘇關係解凍開了一扇窗，在日內瓦高

<sup>46</sup> <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/japan/j9-b1.htm#top>



峰會後，雷根與戈巴契夫又舉行了三次的高峰會談，開始慢慢的溶化了將近半個世紀的冷戰。<sup>47</sup>1989年起，東歐情勢出現了出乎預料的變化。1989年6月波蘭政權易主，東歐各國開始出現動盪，面對如此情況，1989年12月2日，繼任美國總統的老布希(George W. Bush)與戈巴契夫在馬爾他舉行高峰會，兩國針對當時東歐局勢失控達成默契，而兩國領袖更是在此會中共同宣布，正式宣告冷戰結束，高峰會後不久，蘇聯加盟國立陶宛要求獨立，拉開了蘇聯解體的序幕。1990年11月9日，柏林圍牆倒塌，羅馬尼亞政權也產生轉移，東歐共有六國的政權在六個月內垮台。<sup>48</sup>

立陶宛在宣佈獨立後，其他共和國也紛紛加以仿效，先後發表了宣布恢復或收復主權的聲明，並開始制訂實現獨立的步驟和措施。1991年8月19日，蘇聯共產黨內的保守派發動了一場政變，軟禁了戈巴契夫，試圖收回下放給加盟共和國的權力，同時終止不成功的經濟改革。但是在人民、軍隊和大多數蘇共黨員的聯合反對下，政變僅僅維持3天便宣告失敗。雖然戈巴契夫在政變結束後恢復了職務，但聯盟中央已經無法控制在平息政變的過程中大大加強的加盟共和國的分離勢力。俄羅斯總統葉爾欽下令宣布蘇共為非法組織，並限制其在俄羅斯境內的活動。1991年年底，俄羅斯總統葉爾欽同白俄羅斯及烏克蘭的總統在白俄羅斯的首府明斯克簽約，成立獨立國家國協，通過建立一個類似英聯邦的架構來取代蘇聯。除波羅的海三國和喬治亞外的其他蘇聯加盟國紛紛響應，離開蘇聯，蘇聯在此時已經名存實亡。

1991年12月25日，蘇聯總統戈巴契夫宣布辭職，將國家

<sup>47</sup> 彭滂沱，《打造美國總統——從羅斯福到柯林頓的決策領導》，台北，時報文化，2007，頁67。

<sup>48</sup> 林立樹，前揭書，頁533。

權力移交給俄羅斯總統。第二天，蘇聯最高蘇維埃通過最後一項決議，宣布蘇聯停止存在。從此，蘇聯正式解體。<sup>49</sup>

## 貳、柯林頓政府對日防衛政策

蘇聯解體之後，舊有的兩極體系不復存在，美國成為世界唯一的超強國家，這樣的結果導致美國在政治、經濟、軍事等方面都占據了極大的優勢，使得國際秩序成為美國所主導，而在世界各個區域的安全問題上，超強的美國無疑的扮演了相當重要的角色；冷戰結束之後，歐洲國際安全體制及其主要國家的大戰略以然有了基本性的改變，但是亞洲尚未發生相同的轉變。對歐洲來說，北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)漸漸演變成為一個集體安全組織，但由於布希的亞洲政策乃一貫的延續雷根的保守政策，因此東亞地區的國際安全重心——美日安全同盟在形式上的轉變並不大，<sup>50</sup>甚至在冷戰結束後，蘇聯的威脅消失的情況之下，輿論要求美國削減海外駐軍，而布希政府也通過這項提案，但還是與日本維持軍事合作之關係，不過要求日本政府必須分擔亞太地區的安全維護任務。<sup>51</sup>

第二次世界大戰結束後，受到美國的制約及和平憲法的限制，日本在國際軍事與安全事務上刻意的保持低調，冷戰期間更制定政策禁止自衛隊部署海外，不得擁有核武，國防經費以國內生產毛額之1%為上限，禁止武器輸出以及不得參與集體安全機制；冷戰結束後的10年間，美國政府試圖讓日本在聯盟關係中居於更明確的地位，而日本也試圖對此作出回應，思考修改憲法

<sup>49</sup><http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E8%98%87%E8%81%AF%E8%A7%A3%E9%AB%94&variant=zh-tw>

<sup>50</sup> Michael J. Green 等編著，楊紫函等譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》，國防部史政編譯局，2001，頁1。

<sup>51</sup> 周煦，《冷戰後美國的東亞政策—1989-1997》，台北，生智出版，1998，頁112。

或重新加以解釋，期望能使自衛隊能參與美軍在日本領土附近支  
軍事活動。<sup>52</sup>

1993年，柯林頓(Bill Clinton)當選，成為美國第四十二任總  
統，上台之後，柯林頓將執政焦點大部分都放在振興國內經濟方  
面，獲得相當大的成功，而其外交政策最主要是基於經濟發展  
的前提下，他曾經表示，「美國對外政策和國內政策的重點是同樣  
的」，柯林頓認為「美國必須首先致力於解決國內的經濟問題，  
只有振興了美國經濟的實力，提高了美國在國際上的競爭力，才  
能保證美國在世界的領導地位」，因此他在任內推動許多與國際  
貿易有關的外交政策，在軍事方面，也擬定出一套外交與軍事結  
合的力量來做為防衛的政策；而他的主要外交目標則是整合亞太  
地區，強化美國做為穩定力量的角色、維持一個現代化並能隨時  
作戰的武力，全力對付新的安全挑戰，打擊國際犯罪以及建立全  
球性的開放經濟體系。<sup>53</sup>

其實早在他準備競選總統時，便已經提出類似的觀點，1991  
年12月12日，柯林頓在他的母校喬治城大學發表了一篇題為《保  
證美國安全的新契約》，他談到美國在國際間的優勢以及在軍事  
上的支配地位，主張摒棄瓦解中的舊模式，也就是冷戰和共產主  
義，建立一個新的模式——「制定一向新的經濟政策，開創全球經  
濟成長的新時代，以服務於普通的美國人」。並強調「必須拆除  
我們觀念中那堵把內政與外交、經濟和軍事隔開的牆壁」，時限  
內政與外交，經濟與軍事的一體化。<sup>54</sup>這樣的思想，受到美國民  
眾的支持，也讓他在13個月後的選舉成功，順利入主白宮。柯

<sup>52</sup> Richard J. Ellings、Aaron L. Friedberg，余忠勇等譯，《2001-02 戰略亞洲：權力與目的》，台北，國防部史政編譯室，民國91年，頁95。

<sup>53</sup> 林立樹，前揭書，頁538-539。

<sup>54</sup> 余開亮，《美國總統的10門課》，台北，靈活文化，2004年3月，頁409-410。

林頓上台後，對當時美國所面臨的外交局勢，提出一個新的全球戰略——擴張戰略；他認為冷戰後的世界形勢發生了根本性的變化，兩極的敵對情況被打破，因此必須調整戰略，以確保美國的安全和世界和平。<sup>55</sup>

美國在亞太地區的戰略目標中，與日本的安全同盟關係無疑是最重要的，因此，兩國的安全同盟可以說是亞洲安全政策的基礎。所以柯林頓政府開始致力於加強與日本的安全合作關係，於1994年起和日本進行一連串有關軍事合作的會談，1995年，美日雙方先後各公布了一份報告，美國於2月首先公布一份東亞戰略報告，而日本隨後在11月也公布了國家防衛計畫大綱，在新的的大綱中，日本防衛廳將基本國防觀念從防禦小規模的有限入侵，轉移到反應對日本安全有直接衝擊的日本周邊地區情況。<sup>56</sup>其最主要的作用，是經由舊的大綱裡「防止日本受侵略於未然」和「美日共同對抗侵略」的觀念，轉為「維持日本周邊地區的和平與安定」，甚至協助美國的東亞戰略；<sup>57</sup>兩國的報告顯示出雙方都展現出彼此密切合作的態勢，這樣的情況在1996年達到一個頂點；1996年4月，柯林頓訪問日本，期間與日本首相橋本龍太郎舉行了高峰會，會後兩國共同發表「美日共同安全宣言」，橋本並強調，「日本將扮演更為積極性的防衛角色，包括因應區域性危機的積極性緊急計畫作為，如發生區域性衝突同意可能更積極地與美國合作。」此項宣言將日本憲法第九條的解釋範圍又加以的擴大了。<sup>58</sup>

<sup>55</sup> 同前註，頁414。

<sup>56</sup> Gerald L. Curits，高一中等譯，前揭書，頁399。

<sup>57</sup> 張隆義，《冷戰後日本防衛政策的轉變與亞太安全》，問題與研究，第三十五卷第七期，台北，1996年7月，頁6。

<sup>58</sup> Michael J. Green 等編著，楊紫函等譯，前揭書，頁93。

## 參、1997 年防衛合作新指針的簽訂

冷戰的結束雖然使來自蘇聯的威脅消失，雖然威脅降低，但各區域仍然存在著許多衝突，核武的擴散、領土的爭議、宗教種族的衝突等問題，這些問題都是恐怖主義滋生的導火線，而這也成為導致國際局勢不穩定的因素，亞太地區的安全依然存在著幾個變數。<sup>59</sup>

### 一、中國大陸

中國大陸自實施改革開放政策以來，經濟實力快速的成長，這樣的增長，使得中國在 1990 年代之後，成為全球第三大經濟體，而經濟成長連帶的影響軍事力量的提升，學者擔心中國的成長會對亞太地區產生威脅，1995 年，奈伊在美國亞太安全戰略報告中提出「中國威脅論」的觀點。<sup>60</sup>

國會也發表一篇報告，報告中指出：「中國作為 21 世紀最重要的新世界大國，興盛發達的徵兆非常多，其經濟實力與軍事力量的擴張與共產黨的專制統治是相輔相成的，因此對美國形成嚴重的挑戰，為了加以抑制，建議重新加強美國和日本為首的亞洲盟國之關係，進一步支持美軍在亞洲的佈署工作。」<sup>61</sup>

### 二、台海危機

台海爭議也是造成亞太局勢的問題之一，可確定的是，從一九九零年代初期到中期，中國軍事現代化的目標是針對台灣，主要在阻止第三勢力的介入。

<sup>59</sup> 外岡秀俊等，《日米同盟半世紀》，朝日新聞社，2001，頁 73。

<sup>60</sup> Gerald L. Curits，高一中等譯，前揭書，頁 447-448。

<sup>61</sup> 李光希、劉康，《妖魔化中國的背後》，北京，中國社會科學出版，1996 年，頁 39。

1996年3月，台灣地區舉行第一次總統選舉，這次的選舉讓大陸方面擔心，如果讓贊成獨立的民進黨候選人當選的話，對台海來說將會是一個噩夢；因此北京便於1995年7月在台灣附近進行飛彈試射，並於12月的立委選舉時進行海軍演習，隨後更在總統選舉前進行更大規模的軍事演習與飛彈試射，面對如此緊張的情勢，美國派出獨立號與尼米茲號兩個航空母艦戰鬥群開往台灣海峽來應付可能的突發狀況。<sup>62</sup>

隨著中國國力增強，其領導人已經試圖採取武力或威脅的手段，來達到戰略目標。<sup>63</sup>對此，美國的政策陷入兩難，對美國而言，海峽兩岸如發生軍事衝突將會是一個雙輸的局面，中共若入侵，美過如不馳援台灣，將引起盟邦對美國安全保護傘的深度懷疑；但美國若採取軍事反應將迫使東亞國家做兩極化的選擇並使其盟邦承擔相當的風險。而對日本而言，也不希望見到中國在亞洲的影響力擴大，因此傾向於兩岸維持現狀，以免妨害到日本的國家利益。

### 三、北韓問題

自韓戰結束之後，雖然經濟實力處於落後的情況，但北韓一直致力於發展強化其國家戰力，1994年，北韓拒絕妥協而繼續發展核子武器，使得美國準備對北韓進行經濟制裁、封鎖，甚至發動戰爭。當美國政府與日本討論可能的聯合做為時，日本政府卻無法派出軍隊或提出任何重要計畫。<sup>64</sup>

雖然北韓的核子危機在沒有發生衝突的情況下解除，但未來

---

<sup>62</sup> Gerald L. Curits，高一中等譯，前揭書，頁441。

<sup>63</sup> 同註58。

<sup>64</sup> Gerald L. Curits，高一中等譯，前揭書，頁398。

雙邊防衛關係的課題對於兩國來說，是急待解決的；其後美國及日本兩國與北韓之間開始尋求外交關係正常化，不過因為北韓發展核武、試射飛彈以及綁架日本人等問題懸而未決，在外交關係正常化方面還沒有任何重大進展。<sup>65</sup>

鑑於上述幾點，美日雙方開始意識到，1978年所簽訂的美日合作防衛指針必須要有所轉變，以因應冷戰結束後東亞局勢的變化，經過數年的磋商與準備，雙方在1997年9月24日通過「美日防衛合作新指針」。

新指針增加「周邊有事」的美日合作，和舊指針僅以「日本有事」所涵蓋的範圍不同。根據舊指針的日本有事是指日本遭到攻擊時，美日共同應對的軍事合作。新指針則加上「平常的合作」和「周邊有事的合作」，則包括了美日兩國為國際社會之和平、安定而進行的外交努力，不單限定在兩國的軍事合作的協定範圍內，而使美日兩國成為超越軍事的同盟，朝全方位安全（comprehensive security）的方向合作。<sup>66</sup>

此外，舊指針中是以美軍、日本自衛隊為合作的對象，新指針則擴大範圍到軍事部門以外的其他政府與民間的參與。如此一來，新指針的日美防衛合作，已經不再是單純的日本自衛隊的事，而是日本全國的事。依照議題之間的聯結關係，許多表面看似與國家安全無關的議題，卻在相互依存的前提下，彼此有了密切的關係，而使國家安全的議題涵蓋範圍更大。<sup>67</sup>

美國目前全球軍事部署的基本格局是冷戰初期確定的。冷戰

<sup>65</sup> <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%8C%97%E9%9F%93&variant=zh-tw#.E5.AF.B9.E5.A4.96.E9.97.9C.E4.BF.82>

<sup>66</sup> 川上高司，《米国の対日政策》，同文館，東京，1996，頁48。

<sup>67</sup> <http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/cbspub/secDetail.jsp?bookid=5459&secid=5482>

結束後，美國在 1990 年代中期通過北約東擴和美日安保條約，重新調整了一些定義，但軍事部署的基本格局沒變。<sup>68</sup>



---

<sup>68</sup><http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html>



## 第三章 恐怖主義與美日反恐政策

### 第一節 恐怖主義概述

#### 壹、恐怖主義的定義與源起

恐怖主義一詞最早的定義是出現於法國大革命時期，雅各賓派所實施的專政統治，牛津英語詞典對恐怖主義的第一個定義是：「如同法國 1789 至 1797 年大革命當權者實行的威脅一樣，憑藉威脅的政府」，當時革命的雅各賓黨派為了打倒原來的貴族，採取嚴酷的鎮壓措施，被稱為「紅色恐怖」。<sup>1</sup>而第二個定義則是指「意圖以恐怖手段打擊異己的政策，威脅方式的使用，引起恐怖的事實或者使人恐怖的情況」。從中便以了解到雅各賓派對法國的恐怖統治，被認為是現代恐怖主義的起源。

所謂的恐怖主義是指實施者對非武裝人員有系統的使用暴力或以暴力相威脅，通過將一定的對象置於恐怖之中，來達到某種政治目的；例如暗殺、脅持、武裝攻擊或者近年來開始大量使用的生化武器攻擊等的恐怖攻擊行為。荷蘭學者施密特（Alex Schmid）在研究了一百零八種有關恐怖主義的定義後，對恐怖主義下的定義是：「祕密的個人、集團或國家行為者，出於特殊的、犯罪的或政治的原因，通過反復的暴力行為導致憂慮的方法。同暗殺相對照，他實施暴力的直接目標並不是他的主要目標，暴力的直接犧牲者通常是任意選擇的目標，或是從目標人群挑選出來具有代表性或象徵性的目標，這些目標成了信息的發生器。」<sup>2</sup>博

<sup>1</sup> 王逸舟主編，《恐怖主義溯源》，北京，社會科學文獻出版社，2002年，頁14。

<sup>2</sup> Alex P. Schmid, Alhert J. Jongman, et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Concepts, Data*

倫得(Poland)在1986年，從眾多的恐怖主義定義中，挑選了以下八個最流行的定義<sup>3</sup>：

1. 企圖影響政府政策或脅迫公眾以影響政府政策而實施約有組織暴力。
2. 恐怖為脅迫公眾或者政府同意他們的要求，而由團體實施的暴力。
3. 所謂恐怖，是指企圖透過使用暴力或以暴力相威脅的非正常手段，以影響政治行為的象徵性行動。
4. 恐怖主義可以定義為：為了政治上的目的，企圖在社會或其重要部分製造恐怖的暴力性犯罪行為。
5. 恐怖主義是直接對象徵性的目標，使用文明無法接受的暴力威脅，以便直接透過恐怖、脅迫、強制，或間接地用感人的態度、感情、意見，對政治行為發生影響。
6. 恐怖主義是個人或者小團體為達成地區、國家、國際社會或政治目的，而實施的非政府的公開暴力或者暴力威脅。
7. 恐怖主義是使用武力、暴力、或以暴力進行威脅，以便透過恐怖、脅迫、或強制達到政治目標。
8. 秘密團體為了政治目的，所實施的非法暴力行為。

---

Bases, Theories, and Literature (New Brunswick: Transaction Books, 1988), pp5-6.

<sup>3</sup> 何秉松，《現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐》，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，2002年8月2日，頁4。

而根據美國學者古茲·馬丁(Gus Martin)研究，恐怖主義古已有之，能力強大的國家也不能免除其威脅；而若要觀察恐怖主義的成因，大致可以分為以下方面探討：<sup>4</sup>

1. 極端主義 (extremism)，表現為對不同意見與信念的不寬容。
2. 為政治目的而訴諸暴力，故而與純經濟性的盜賊犯罪有所不同。
3. 施暴對象不一，通常不僅針對敵人的武裝人員，也對「軟目標」(soft targets) 如政治領袖或(和)無武裝的平民發動攻擊。
4. 其行動企圖影響「特定」觀眾 (audience)，且誘發強大的「恐懼感」(terror)，藉由此一效應，有助於達成其「特定」目的。
5. 發動恐怖主義行動者，可以是物質能力相對弱小的行為者，也可以是國家 (state terrorism)。<sup>5</sup>

其實恐怖攻擊行為並非是近代社會發展下所產生的，早在西元前就已經有類似的紀錄：最早的恐怖活動，可以追溯至西元前七世紀。西元前 689 年，亞述帝國鎮壓巴比倫的反叛，當時的亞述王命令士兵徹底摧毀巴比倫城。亞述人之所以採取如此殘暴的政策，最主要的原因是為了造成一種震攝的效果，令敵人因恐懼而屈服，使其接受亞述的統治。同樣的情況在古羅馬也有記錄，

---

<sup>4</sup> Gus Martin, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues*, Thousand Oaks: California University Press, 2006, pp. 3-12.

<sup>5</sup> Brian Jenkins, *International Terrorism: The Other World War*, Los Angeles: Rand Company, 1985.

西元前 71 年，帝國統治者為了對奴隸起義加以殘酷的鎮壓，曾經將戰俘活活釘死於十字架上，藉此震懾奴隸的反抗，猶太人為了反抗羅馬的統治，曾組成「短劍黨」進行恐怖暗殺的行為。<sup>6</sup>

個人及團體恐怖活動的歷史，也早在古羅馬時期的政治鬥爭中，就已經有所記載。西元前 133 年，當時的羅馬帝國，元老院中保守派的元老們為了反對當時的執政者準備對國家進行的改革，便利用暴力的手段刺殺了領導及支持改革者。西元前 44 年，當時凱撒遭布魯圖及卡西約為首的反對集團所暗殺。而類似的恐怖主義行為不只在外國歷史中才能發現，其實中國也有相同的情況發生，司馬遷在《史記》的《刺客列傳》中，描述了春秋戰國時期許多為了政治的目的所進行的恐怖活動。最有名的例子就是西元前 221 年荊軻刺秦王，其他像是西元前 681 年，魯國將軍曹沫執匕首劫持齊桓公，要求齊國歸還所侵佔魯國的土地，西元前 515 年，吳國公子光派刺客專諸，刺殺吳王僚後，自立為王。西元前 371 年，韓國嚴子仲因與韓相俠累有怨，派刺客聶政殺死俠累及其侍衛數十人。<sup>7</sup>

此外，與宗教有關的恐怖主義活動，亦出現甚早。西元一世紀，一個名為西卡裏（Sicarii）的組織，將暗殺作為反抗羅馬統治的主要手段。他們採取的主要策略，是在光天化日之下，於大庭廣眾之中，公然實施刺殺行動，來對羅馬人做出警告。另一個類似而更著名的是 Assassin—刺客集團，其出現於西元十一世紀，這個團體主要是融合對救世主的企盼及政治的恐怖主義，以波斯為基地，並擴展至敘利亞。其手段是使用謀殺或毀滅的方式，來進行恐怖活動。例如暗殺政府官員、領導者，甚至殺害在

---

<sup>6</sup> 王逸舟，前揭書，頁 14。

<sup>7</sup> 何秉松，前揭書，頁 4。

耶路撒冷的十字軍首領。這個暗殺集團的影響十分深遠，以致暗殺一詞竟然成為該集團的同義詞。故在英語詞典裏，對「Assassin」一詞有兩種解釋，一是「暗殺」；另一個則是指「威脅和暗殺基督教十字軍戰士或其他人的秘密團體成員」。這雙重解釋正象徵著，恐怖主義在人類語言中所留下深刻的烙印。<sup>8</sup>

## 貳、法國大革命後恐怖主義之發展

在法國大革命之後，在經濟上由於工業革命的發展，使得貧富差距日漸擴大，從而導致階級制度以貧富差距的形式增加，再加上在政治方面，自由主義以及民族主義的興起，進而導致階級之間和民族矛盾的衝突問題日漸升高，而後來在西方各國崛起的帝國主義，這些侵略者對殖民地的侵略、壓迫及掠奪，後來又有極權與民主兩股思潮的對抗，以及各國或種族之間的對立和仇恨，最終形成政治的相互衝突，帝國之間的爭奪，甚至因此導致兩次的世界大戰。也因此在這段充滿著各式各樣的衝突、對立和矛盾的時期，恐怖主義的思潮空前的泛濫，當時的恐怖主義不僅僅被曲解為用以解決一切矛盾及衝突的最快且有效的手段，而這些恐怖主義的擁護者更在這些手段上加諸以許多的理由及藉口，意圖使之合法化及神聖化。暗殺、爆炸、屠殺等暴力行為，被對立的雙方普遍地運用。例如第一次大戰前，一些無政府主義者及民族主義者就以暴力的行為，作為反抗資本主義制度及殖民入侵者，他們向國王、貴族政府成員及政府官員進行攻擊。<sup>9</sup>

1878年，就有恐怖主義份子企圖謀殺德意志皇帝、西班牙國王和義大利國王，而1881年，沙皇亞歷山大二世遇刺，是當時最嚴重的一起恐怖攻擊事件，到了十九世紀九十年代的十年

<sup>8</sup> <http://www.npf.org.tw/post/2/992>

<sup>9</sup> 同前註。

間，更是以「炸彈年代」所著名，當時歐洲各國的國家元首幾乎是以每年一人遇襲的比例遭到各種形式的恐怖主義刺殺攻擊，例如 1894 年的法國總統卡諾，1897 年的澳大利亞王后，1900 年義大利國王。1914 年奧匈帝國王儲斐迪南大公遇刺，更是直接導致第一次世界大戰的導火線。此外，不只是國家元首，當時在歐洲也發生過多起政府官員遭暗殺的恐怖事件。<sup>10</sup>

而到了第一次世界大戰之後，恐怖主義持續的發展，這段時期的恐怖主義，大多屬於國家恐怖主義，所謂國家恐怖主義是指以國家為主體實施的恐怖主義。例如希特勒的納粹與墨索里尼的法西斯極權統治，以及日本在殖民中國時，對中國人民所發起的一連串血腥鎮壓的行動。至 20 世紀 40 年代開始，許多在亞、非洲及中亞的殖民地國家，為了爭取民族的解放及反對殖民者的統治，乃採取恐怖主義的手段以推動民族獨立運動。<sup>11</sup>

國際恐怖主義是指跨國的恐怖組織在當地設立組織，吸納當地同情該組織理想和目標者，參與對既定目標的恐怖活動，而這些活動的地點和對象有可能是在當地，也有可能是在國外。

十八世紀末以前，恐怖多發生於各國國內，十九世紀則開始超越國界，國際化趨勢日漸顯著。而國際恐怖主義的真正形成，則是在第二前世界大戰後的六十年代。1968 及 1969 年，在短短的兩年內，連續發生多起重大的恐怖主義攻擊事件。因此，六十年代末，被認為是恐怖主義歷史發展的轉捩點。

---

<sup>10</sup> 王逸舟，前揭書，頁 28。

<sup>11</sup> 王逸舟，前揭書，頁 17。

## 參、二戰後恐怖主義的類型

現代的恐怖主義主要出現在二十世紀六十年代末，國際上就曾把1968年作為現代恐怖主義的起點，在此之後，恐怖主義通過建立嚴密的恐怖主義組織，採用暗殺、爆炸、綁架、劫機、炸機等手段，來發動恐怖主義襲擊，並愈演愈烈。依照特徵，恐怖主義可以分為幾種類型：團體恐怖主義、國家恐怖主義、個人恐怖主義和新恐怖主義等幾種類型。<sup>12</sup>

### 一、團體恐怖主義

團體恐怖主義是指各種各樣的恐怖主義組織的恐怖活動，依照性質可以分為民族主義型、宗教型、極左型和極右型等不同類型的團體恐怖主義。

#### 1. 民族恐怖主義

所謂民族主義型的恐怖主義是指團體成員主要來自於同一民族，擁有共同的文化、語言等，而這類型恐怖分子主要的訴求大部分為追求該民族的獨立，；這類型的恐怖主義發展主要分成兩個階段，第一階段是在第一次世界大戰結束後，民族自決的浪潮下開始發展的，但這時期的恐怖活動只發生在較有限的區域。而直到第二次世界大戰結束後，第二次民族主義的興起，這個時期的恐怖主義主要目的是各個地區的殖民地人民對抗各個地國的殖民主義，也就是所謂的民族解放運動，這時期的恐怖活動規模與範圍都較第一階段大，然而隨著個殖民地的獨立，這些獨立的運動也逐漸結束，但依然有些地區的民族主義恐怖活動依然沒

<sup>12</sup> 中國現代國際關係研究所反恐部研究中心編，《國際恐怖主義與反恐鬥爭》，北京，時事出版，2001年，頁15。

有停止，例如英國的北愛爾蘭共和軍、西班牙的巴斯克地區，以及其他分布在美歐亞各洲等地的民族主義恐怖組織仍舊存在。<sup>13</sup>

## 2. 宗教恐怖主義

宗教型的恐怖主義則是指宗教帶有極端的狂熱性質，利用教義以及信徒對宗教非理性的狂熱來引發恐怖活動，目的是為了貫徹其所謂的理想，建立美好世界，最典型的例子就是伊斯蘭教中什葉派的行為，什葉派強調光榮的殉道，認為在危難時刻，可以採取強硬激烈的手段，包括聖戰，這類型的宗教極端恐怖主義在冷戰後尤為猖獗。

冷戰時期兩大陣營和兩大超級大國相互軍事對壘，以社會制度和意識形態的異同來劃分敵友，這就壓制和掩蓋了諸多矛盾，蘇東共產主義的崩潰和冷戰的結束消除了西方和穆斯林可能的共同的敵人，使他們更易於發生衝突。

對於伊斯蘭原教旨主義來說，冷戰的結束使得西方特別是美國在全世界推行一場民主革命，把西方的世俗觀念和物質享受主義推向全球，侵犯了伊斯蘭教的純潔性，並且把美國及其西方同夥在中東地區推行的霸權主義看作是針對穆斯林人的「十字軍東征」。所以他們通過進行恐怖主義活動來打一場弱勢群體對強勢群體的「聖戰」。這其中最典型的例子就是賓拉登組織，他們最初就是在美國中央情報局的積極幫助下，在阿富汗進行針對蘇聯人的恐怖活動，1989年蘇聯從阿富汗撤軍，一年後伊拉克戰爭爆發，信奉原教旨主義的賓拉登認為穆斯林人的文明受到美國領導的「十字軍」的入侵，所以號召所有穆斯林應對美國進行「聖

<sup>13</sup> 胡聯合，《當代世界恐怖主義與對策》，北京，東方出版，2001年，頁33。



戰」，「在世界的任何地方殺死美國人，搶走他們的錢物」。<sup>14</sup>

### 3. 極左型恐怖主義

極左型的恐怖主義主要是起源於第二次世界大戰結束後，從六十年代起，隨大戰結束而形成的冷戰將各國畫分為東西兩個陣營，形成一種意識型態之間的對抗，在思想限制相對自由的國家中，各種言論思想不受壓制的發展，社會主義的左派思想也能在這些國家存在，也因此出現許多極左派思想的黨派，而這些在西方國家存在的少數組織，為了達到自己黨派的宗旨理想，開始採取較為偏激的行動。

二十世紀七十到八十年代間，世界上的一些有名的恐怖主義多數是極左組織，如德國的「紅軍」、義大利的「紅色旅」、日本的「赤軍」、法國的「直接行動」和秘魯的「光輝道路」等，這些極左性質的恐怖主義其共同的特徵是：強調意識形態的差異，以推翻現有的政府和變革現有的政治制度為目標，以對政府要員，如國家軍界、政界領導人與工商界代表，進行暗殺和綁架，和對其所敵視的組織與機構進行爆炸為手段，發動恐怖襲擊。譬如，1986年10月10日，德國的「紅軍派」在波恩槍殺了聯邦德國外交部政治司長格羅爾德·馮·布勞恩。但隨著冷戰的結束，世界極左恐怖組織在各國的嚴厲打擊下處於消亡狀態，大多數宣佈「刀槍入庫」「嚴厲的自我批評」「停止攻擊財界和政界重要人物」。<sup>15</sup>

根據英國雜誌《經濟學家》的統計，在1979年到1983年的三年之間，平均每年發生的各種恐怖事件大約在500起左右，到

<sup>14</sup> 胡聯合，前揭書，頁45。

<sup>15</sup> 胡聯合，前揭書，頁57。

了1986年更是高達800多起，而在這800多起恐怖事件中，發生頻率最高的地區在中東，約佔總數的43%，1987年之後，恐怖活動更是開始進入高峰期；而隨著恐怖事件的增長，所造成的傷亡人數也是每年都在增加。據統計，1968年因恐怖事件造成的傷亡人數約在200人，到了1974年已突破1000人，而到了1987更是達到3000人傷亡的新高。

在這段時間，恐怖分子所採取的主要行動分為：綁架、炸彈攻擊、暗殺和劫持脅迫等類型，其中造成傷亡最慘重的行為則是炸彈攻擊，大約有超過1600件的攻擊發生。<sup>16</sup>

#### 4. 極右型恐怖主義

而冷戰結束後，恐怖主義則發生了變化，出現了一些新的特徵，最後就形成恐怖主義性質的極右化，這類型的恐怖主義主要集中在美國、西歐等國家，主要的特色就是針對左派的政黨與組織進行破壞，美國的「三K黨」等，這些極右性質的恐怖主義其共同的特徵是：強調種族、宗教和文明的差異，認為異族，異教和不同文明的存在與發展對其本族、本教和本文明的生存與發展為生了影響和威脅，他們認為有義務消除這些影響和威脅，維持其自身的獨特性。

冷戰後西方一些國家經濟持續衰退，失業人數不斷增加，許多人的生活水平不斷下降，而蘇聯與東歐的劇變和地區衝突導致大量難民的湧入，成為西方極右恐怖組織崛起的導火索，他們認為外國人的湧入是導致他們陷入困境的根源，於是要求政府採取反移民，甚至反種族的極右保守政策。當政府不能滿足他們的要

---

<sup>16</sup> 王逸舟，前揭書，頁37。

求時，他們便從事針對有色人種的恐怖暴力活動來製造事端，殺人、縱火、爆炸使許多移民成為他們的犧牲品。拿德國為例，德國目前有七十多個極右恐怖組織，1992年在德國境內排外恐怖活動就多達2584起，造成十七個人死亡，上萬人受傷。<sup>17</sup>

## 二、國家恐怖主義

國家恐怖主義者的主要目的有二，一是鎮壓本國的人民，政府對自己的人民（包括殖民地）所實行的恐怖手段，尤其在侵略之始、高壓管制時最容易發生；其二是反對其他國家的政府和人民，也就是目前一般媒體和政府所使用的「恐怖主義國家」

（terrorist state），指的是政府支持跨國界的暴力行動，藉以殺害並脅迫另一個國家的人民。<sup>18</sup>國家恐怖主義可以分為國內的恐怖主義和國外的恐怖主義。國內恐怖主義乃國家對其人民實施的恐怖主義。國外的恐怖主義是指一個國家對另一個國家或公民實施的恐怖主義。<sup>19</sup>

歐洲強權國家在美洲、非洲、亞洲等地擴張帝國的計畫，基本上都脫離不了國家恐怖主義的範疇，甚至美國在西部開拓，或刻意將染有天花病毒的毯子傳送給北美的印地安人，都是生物恐怖手法的例證之一。<sup>20</sup>

## 三、個人恐怖主義

而個人恐怖主義是指非組織的個人基於某種政治目的進行的恐怖活動，相對於國家恐怖主義與團體恐怖主義來說，這個類

<sup>17</sup> 胡聯合，前揭書，頁72。

<sup>18</sup> Jonathan Barker，張舜芬譯，《誰是恐怖主義？》，台北，書林出版2005，頁143。

<sup>19</sup> 何秉松，前揭書，頁4。

<sup>20</sup> Jonathan Barker，張舜芬譯，前揭書，頁143。

型的恐怖主義，其活動數量與造成的傷害較少，影響也較另兩種恐怖主義為小。

特別值得注意的是恐怖主義蔓延的全球化；冷戰期間，東西方兩大陣營和美蘇兩大超級大國相對峙，界限分明，這樣在冷戰期間的恐怖主義就會深深地打上冷戰的烙印，其爆發的地理位置大致就在「鐵幕」的邊緣，如在德國的「紅軍派」、在義大利的「紅色旅」、在日本的「赤軍」，還有在阿富汗的賓拉登組織等。

與冷戰時期的恐怖主義只發生在某些國家和地區的狀況不同，冷戰後的恐怖主義幾乎遍及世界的每一個角落，從中亞、南亞到東南亞，從歐洲到北美，幾乎到處都可見到恐怖主義的陰影。

冷戰時期的恐怖分子發動恐怖襲擊主要使用冷武器和熱武器進行暗殺和綁架等活動，冷戰後，隨著經濟全球化和交通通訊資訊化的發展，新經濟和知識經濟已現端倪，這些都極大地推動了社會生產力的大發展，使戰爭的理念和方式發生了極大的變化，同樣也使恐怖分子可利用的武器更新換代，出現了高技術化。

#### 四、新恐怖主義<sup>21</sup>

除了武器的高科技化之外，近年來更出現了所謂「新恐怖主義」，新恐怖主義指的是恐怖分子有能力且有意所建立起來的網絡狀組織架構；與現代企業經營的模式相同，資訊革命使公司的運作模式脫離了傳統的中央控制式階層架構，得以扁平化並朝網絡狀發展，各單位因此擁有更大的自主權、更分散的成員，並以先進之通信系統建立聯絡管道，而企業採此種模式經營的優點在於，公司將更有彈性、更有適應力與生存力，各單位可自行判斷

<sup>21</sup> James M. Smith, William C. Thomas 著，台北，國防部史政編譯室，民國 91 年 5 月，頁 163-164。

並採取行動，使公司變的更有彈性與適應力，若因一個或數個其所屬的個體被消滅，其他各體也能繼續運作。

恐怖分子採取此種組織架構，更加的擴大了其優勢地位，業餘恐怖分子與臨時恐怖團體不斷擴散，志同道合的業餘恐怖分子集結在一起執行恐怖攻擊後立即解散，並無組織或固定據點，因此很難對其採取反制行動。<sup>22</sup>而近年來恐怖組織開始朝新恐怖主義方向轉型，對國家威脅也越來越大，令各國政府防不勝防。

## 第二節 二十世紀日本之反恐措施

### 壹、日本的恐怖組織

恐怖主義對日本的威脅並非最近才開始，早在六零年代便已經有紀錄，其中最主要的威脅便是來自「赤軍聯」以及九十年代的奧姆真理教。

#### 一、赤軍聯

赤軍聯是從日本「共產主義同盟」當中的一個支派，在六十、七十年代的安保鬥爭中，屬於最激進的一個團體。日本赤軍聯，或譯赤軍旅，是一個日本極左派武裝組織，他們在六十年代發起反對美日安保條約的群眾運動，包括其中的「日本紅衛兵」學生運動失敗之後，不承認這種失敗現實的一部分日本青年所集結而成的組織。他們的目的是：建立世界革命的根據地，實行武裝革命，打破對中國的包圍圈，支援巴勒斯坦人民和一切革命的和正

---

<sup>22</sup> 同前註。

義；赤軍被美國國務院認定為國際恐怖組織之一，但該認定現已隨著其宣告解散而解除。<sup>23</sup>

在1969年大菩薩峠事件事件後，赤軍聯遭受嚴重打擊，塩見孝也等重要幹部被捕，勢力減弱，日本國內殘存勢力由森恒夫領導，1973年森恒夫被捕後在獄中自殺，從此在日本國內就甚少活動。

另外一支赤軍聯則活躍於日本國外，1971年由重信房子在巴基斯坦成立。1972年5月，該團體襲擊了以色列台拉維夫附近的國際機場，殺二十四個人，傷八十個人。1973年，赤軍和黎巴嫩遊擊隊在日航飛往荷蘭途中劫機，乘客與全體機組人員在利比亞被釋放，劫機者炸毀了飛機。1974年9月，占領了法國駐海牙大使館，作為與被監禁的赤軍分子交換的條件，大使被釋。1975年8月，該組織突擊了在喀麥隆境內的美國、瑞典、日本和加拿大大使館。五十三名人質在與被監禁的赤軍分子交換後獲得自由。1977年9月，赤軍劫持了日本航空公司飛往印度的班機。日本政府釋放了六十三名在押赤軍分子和勒索的600萬美元。1988年4月，赤軍轟炸了美國在義大利那不勒斯的軍事療養俱樂部，炸死了五個人。1997年2月，黎巴嫩拘留了五名赤軍分子和一名頭領；3月份黎巴嫩政府准予領袖Kozo Okamoto政治避難，其餘四名成員驅逐回日本，其中三名人員到達後立即被捕；11月份，經歷了二十多年的地下秘密活動後，赤軍創始人重信房子在日本大阪被捕。<sup>24</sup>

基本上赤軍聯是信仰共產主義，以武裝奪權為主要活動。在

<sup>23</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》，北京，時事出版，2001年9月，頁251。

<sup>24</sup> <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E6%97%A5%E6%9C%AC%E8%B5%A4%E8%BB%8D&variant=zh-tw>

「連合赤軍服務規律」中可以看出，他們的期待是建立一支管制嚴格的武裝勢力。

## 二、奧姆真理教

奧姆真理教是日本一個以佛教和瑜伽為主的新興宗教教團，也是日本代表性的邪教團體，創立於1984年，教主為麻原彰晃。進行過松本沙林事件、坂本堤律師一家殺害事件與東京地鐵沙林毒氣事件等恐怖活動。<sup>25</sup>

松本沙林事件，是指發生於日本長野縣松本市的恐怖襲擊事件。9名凶徒於1994年6月27日黃昏至翌日6月28日清晨在住宅街內散布沙林毒氣，導致7人死亡，660人受傷。

1989年11月2日凌晨，麻原派出6名教徒潛入松本律師的家中，殺死了松本夫婦和他們18個月的兒子，然後將屍體運走，棄置於叢林中。一家三口被殺的原因是松本想脫離奧姆真理教。不僅是叛教的人，甚至連懷疑他的人也會遭到麻原彰晃的毒手。從1989年開始，日本傳媒就開始留意麻原彰晃的一舉一動，松高一華是負責調查奧姆真理教的一名記者，因為他鍥而不捨的追蹤麻原的一切，麻原於是派出幾名教徒在半夜潛入他家中，準備放毒氣殺人，松高因為被雜聲吵醒才躲過一劫，能夠逃脫麻原的死亡陷阱。<sup>26</sup>

1995年3月20日，麻原彰晃派出信徒於早上8點分別進入東京的16個地鐵站，將毒氣罐放入車廂的一角，然後離開。不足一分鐘之後，致命的毒氣在車廂內蔓延開來，結果造成了12

<sup>25</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁246。

<sup>26</sup> <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=Category:%E5%A5%A7%E5%A7%86%E7%9C%9F%E7%90%86%E6%95%99%E4%BA%8B%E4%BB%B6&variant=zh-tw>

人死亡，5500 多人中毒。兩天後，警方大舉出動，搜查奧姆真理教多個據點，發現一大批可以製造沙林毒氣的化學物品，其份量足夠可以殺死 400 萬人。另外，警方還搜到大量研製毒氣的刊物，軍用的毒氣探測器以及一些懷疑是用來製造細菌武器的設備。但是麻原彰晃卻聲稱與毒氣事件無關，他發動信徒舉行遊行示威，抗議日本警方針對其教派的行動，甚至說有美軍飛機在他們教會上空進行監視及釋放毒氣，麻原為了自衛才會帶領信徒進行反抗，自製武器。1995 年 3 月 30 日，負責調查日本警視廳廳長國松考次在家門口被神秘槍手伏擊，身中四槍。事後，日本傳媒受到匿名電話，要求他們轉告有關方面停止搜查奧姆真理教。但是，這些並沒能阻止日本警方的行動，1995 年 5 月 16 日，日本警方出動近 2000 名警察，在上九一色村拘捕了麻原彰晃，經過調查，麻原彰晃被指控犯有製造毒藥，謀殺等六項罪名，等待他的將是一場嚴正的審判。<sup>27</sup>

## 貳、日本反恐政策

無論是冷戰時期兩極對立的時期，或是冷戰結束之後，日本與美國之間的同盟關係，使得日本在亞洲地區很容易成為恐怖攻擊的焦點，因此反恐機制對日本來說顯得格外重要，而日本的反恐對策主要分為三大方向。

首先是事前預防對策，為了防止恐怖攻擊事件的發生，首先要了解恐怖攻擊份子的背景成因，人的特性及使用方法的了解，進而採取相關的預防管制對策。第二，是恐怖活動的鎮壓、偵查面對恐怖活動的行為，主要就是依靠保安力量的鎮壓，無論是來自國內恐怖攻擊或者是面對國外的恐怖活動，日本的反恐力量有

<sup>27</sup> <http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/321/2004/02/27/148@80276.htm>



警察機關以及自衛隊，而其中最主要的便是自衛隊。第三則是對由恐怖活動造成的失的處置，其相關的法律包含國民保護法、消防法…等。並強化NBC<sup>28</sup>部隊及消防廳、地方公共團體對恐怖活動的防備。<sup>29</sup>沙林毒氣事件發生之後，日本立刻改進了對生化恐怖攻擊的應變措施，包括修法和成立特別應變小組等，雖然日本地區對於核生化災害的應變，不論是設備或技術均有在進步，但日本也承認，不論如何的整備相關應變設備、措施及訓練，仍無法處理類似沙林毒氣事件的發生，仍然會有其他相關的問題，因此，如何能於事件發生前，加強恐怖攻擊事件的防範，先行消弭於無形，才是上上策。<sup>30</sup>

而對被逮捕之恐怖分子的處置，日本政府也特別修法來對他們做出制裁，1999年制定的限制奧姆真理教的法律開始生效，依據此法，東京地區法院在1999年和2000年對1995年在東京地鐵系統施放沙林神經性毒氣5名大頭目中的其中4名判處了死刑(另一名頭目表現出了悔過和合作態度，在1998年被判處較輕的終身監禁)。而奧姆真理教則繼續受到政府的積極監視，現在，奧姆真理教依法被要求定期報告其成員、住所以及其它財產的情況。

對該教教祖麻原彰晃的起訴繼續進行，為努力加速判決，4項同毒品有關的指控在2000年10月份被撤消，纏訟多年後於2004年2月27日被東京地方法院一審判處死刑，曾試圖上訴，但日本最高法院於2006年9月15日判定麻原彰晃維持死刑，全

---

<sup>28</sup> 核武器、生物武器和化學武器(Nuclear Biological Chemical)的統稱，舊稱為ABC武器，現等同於大規模殺傷性武器。

<sup>29</sup> [http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show\\_file.jsp?sysId=C09502076&fileNo=001](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09502076&fileNo=001)，陳建男、羅億田、林韋廷，《消防機關對核生化反恐應變機制及搶救技術研修報告書》，民國95年12月8日。

<sup>30</sup> 同前註。

案定讞不得上訴，可是至今仍未落實何時執行死刑。<sup>31</sup>

最後奧姆真理教領袖公開道歉，承擔地鐵毒氣事件的責任，並同意支付4千萬美元賠償毒氣受害者的損失，拒絕把該教創始人奉為宗教先知，承諾從該教宗教信條中刪除提倡殺人的教義，並把該教的名稱改為阿雷夫(Aleph)。隨後，該教領袖還採取了進一步措施改善該教形像。

另外，政府引渡幾名日本赤軍(JRA)成員返回日本的努力也取得了實質性進展。日本政府起訴了4名日本赤軍成員，他們在被黎巴嫩驅逐出境後於2000年3月份被強行送回日本。他們後來以企圖謀殺和偽造官方文件而受到起訴。日本官員繼續尋求引渡第5名赤軍成員岡本，他因參加過反以色列的行動而被黎巴嫩准予政治避難。6月，日本政府成功地從泰國引渡了田中，他是1970年參與把一架日本客機劫持到北韓的在逃的日本赤軍成員之一。在7月份東京地方法院舉行的初步聽證會上，田中公開道歉並上交了一份承認劫持和攻擊指控的簽名報告。對他的審判於12月16日開始。<sup>32</sup>

## 參、日本反恐力量

### 一、秘密特殊部隊

1977年9月28日，日本航空一架班機在孟加拉達卡遭到日本赤軍劫持，日本政府因為接受歹徒的要求換來人質安全釋放，而飽受國內外的非難。半個月之後，也就是1977年10月13日

<sup>31</sup> [www.mpinews.com/htm/INews/20060915/ta51512t.htm](http://www.mpinews.com/htm/INews/20060915/ta51512t.htm)

<sup>32</sup> 參照 <http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0430terror.htm>，《2000年全球恐怖主義形勢報告》。

的漢莎航空劫持案，當時西德出動了 GSG-9<sup>33</sup>進行突襲，並順利結束此一事件。以此為契機，日本興起了創設特殊部隊的輿論。

1977年11月，在極機密的狀態下，參考德國 GSG9 及英國的特種空勤團，於及大阪府警察第二機動隊下成立特殊部隊（Special Armed Police, SAP）。<sup>34</sup>成立初期，派員至德國 GSG9 研習，並持續至今，另外，這兩支特種部隊還跟美國、英國等特種部隊交流，另外也和法國國家憲兵特勤隊(GIGN)有著密切的訓練關係。<sup>35</sup>

創立初時，部隊的存在幾不為人知，日本政府對這兩支部隊的情況一律不公開，成員名單在警察名冊上找不到，而部隊成員也被要求嚴格保守工作機密，並禁止與警視廳同事來往，<sup>36</sup>但兩支部隊曾暗中進行過多次的行動，在1979年三菱銀行的人質事件中，大阪府警察第二機動隊就曾經出動，而1995年3月，警方對奧姆真理教進行的全面大搜查當中，警視廳也出動進行戒備，另外在幾次日本舉辦的八大工業國組織峰會中也曾經擔任戒護的工作。<sup>37</sup>

這兩支特種部隊的神秘面紗直到1995年全日空857號劫機事件發生，當局出動SAP，大家才知道這個部隊的存在，1995年6月21日，全日空一架波音747客機在東京飛往北海道函館途

<sup>33</sup> 德國聯邦警察第九國境守備隊（德文：Grenzschutzgruppe 9 der Bundespolizei, GSG 9）是德國聯邦警察的反恐特種部隊。GSG9 是世界著名的反恐特種部隊。GSG9 和警察特別行動突擊隊(SEK)不同，兩者的任務相似，但後者是駐紮在各個州，而 GSG9 是聯邦的部隊，如果得到第二國的同意，它也可以被派遣到他國執行任務。但 GSG9 成員不具備士兵合法地位，（於1994年聯邦邊境法被撤銷），他們不能去執行與戰爭有關的任務。GSG9 是反恐部隊，那些對執勤巡邏的警察過於危險的任務就會調由 GSG9 去執行。

<sup>34</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁181。

<sup>35</sup> <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E7%89%B9%E6%AE%8A%E6%80%A5%E8%A5%B2%E9%83%A8%E9%9A%8A&variant=zh-tw>

<sup>36</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁181。

<sup>37</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁181。

中，遭歹徒利用冰錐挾持，翌日凌晨 3 點 30 分，在第六機動隊和北海道警方配合強攻之下，成功逮捕犯人，順利的救出 364 名人質，這支特種部隊才第一次出現在大眾面前。

2000 年，警視廳的 SAT 部隊由第六機動隊特科中隊改隸屬為警備部第一課特殊部隊；2001 年，大阪府 SAT 由第二機動隊零中隊改隸為警備部警備課特殊部隊，而部隊主要分為四個單位：

1. 突擊班：負責突擊。
2. 狙擊支援班：負責狙擊及偵查。
3. 技術支援班：負責偵查、破壞器材之提供，並提供所需之戰術武器。
4. 指揮班：現場指揮、統籌。

## 二、特殊急襲部隊

1996 年 5 月 8 日，為因應恐怖事件的發生，以及之前兩支特種部隊在反恐活動中取得明顯成果，日本政府便在全國 7 個都道府縣建立了對抗恐怖攻擊和其他突發事件的特種部隊——特殊急襲部隊（Special Assault Team）正式使用 SAT 這個名稱。<sup>38</sup>

特殊急襲部隊是隸屬於日本警察的特殊反恐部隊，其主要是對任何劫持交通工具、恐怖主義、強大火力犯罪等進行迅速的反應壓制，其具體任務是營救空中和海上劫持事件中被扣押的人

<sup>38</sup><http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E7%89%B9%E6%AE%8A%E6%80%A5%E8%A5%B2%E9%83%A8%E9%9A%8A&variant=zh-tw>

質，並對劫持飛機、船舶、佔領建築物以及使用炸彈襲擊要人等恐怖活動制定對策。<sup>39</sup>

隨後在 1996 年 12 月 17 日，祕魯恐怖分子劫持日本大使官邸人質事件發生之後，日本政府決定進一步的提高特種期席部隊的反恐能力，並於 22 日通過警察廳所提出的於 1997 年建立特殊急襲部隊訓練基地的預算要求，這是日本第一個用來訓練反恐特種部隊的專門基地。<sup>40</sup>

### 三、自衛隊

自衛隊 (The Japan Self Defence Forces, JSDF) 是第二次世界大戰之後的日本國家軍事武裝力量。1950 年韓戰爆發時，日本政府開始組建准軍事武裝警察預備隊，1952 年成立海上警備隊，正式組建於 1954 年 7 月 1 日，根據日本《和平憲法》第九條規定：日本的軍事實力只能維持在自衛所需的水平，日本政府成立防衛廳及自衛隊；冷戰時期，自衛隊主要根據日美安全保障條約輔助美軍行動；1990 年代之後，日本自衛隊逐漸開始增加獨立軍事行動，並開始向海外派兵參與任務。<sup>41</sup>

日本自衛隊是由首相領導，而管理則由防衛省負責。目前，日本自衛隊現存總兵力大約為二十三萬，由防衛省所統籌管轄，防衛省下設陸上自衛隊、海上自衛隊、航空自衛隊，以及一個類似美國參謀長聯席會議的統合幕僚會議。其它機關則有自衛隊醫院、防衛大學校、防衛研究所等。<sup>42</sup>

<sup>39</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 183。

<sup>40</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 184。

<sup>41</sup> <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E8%87%AA%E8%A1%9B%E9%9A%8A&variant=zh-tw>

<sup>42</sup> 曾清貴譯，《日本自衛隊的實力》，台北，國防部史政編譯局，民國 89 年，頁 22。

## 1. 陸上自衛隊

陸上自衛隊採用世界各國陸軍的組織建制。日本陸上自衛隊主要之任務是用於防止海外勢力的登陸作戰計劃。主要配備有：坦克、裝甲車、榴彈砲、反坦克火箭、反坦克飛彈、直升機等武器。

## 2. 海上自衛隊

海上自衛隊採用世界各國海軍的組織建制。目的是防止海上有侵略者、對於海上交通的艦船、航空機、潛水艦予以嚇阻，以確保海上交通安全。配備有護衛艦、潛水艇、布雷艇、哨戒艦艇、運輸艦、反潛機等武器。

## 3. 航空自衛隊

航空自衛隊採用世界各國空軍的組織。平時在日本周邊的空域上方警戒監視、對於領空內不法侵入的航空機採取對領空侵犯措置（如空中警察行動）災害派遣、國際緊急援助隊業務等。主要任務是防空（航空優勢的確保）、航空阻止（對於侵入者陸海戰力的阻止）以及近接航空支援（海上自衛隊和陸上自衛隊的空中支援）。配備有戰鬥機、支援戰鬥機、偵察機、運輸機、預警機、愛國者飛彈、未來將增設空中加油機的配備。

日本政策親美，兩國無論是在經貿或軍事方面的合作一向很緊密，是美國在亞洲相當重要的盟友，因此在亞洲，也容易受到類似的恐怖威脅，因此反恐議題對日本來說，是不容忽視的。

### 第三節 九零年代美國反恐之機制

其實相較於歐洲各國，恐怖主義在美國發展的較晚，因為美國建國歷史較短，而初期國內各種思潮衝突也不大，直到南北戰爭時期，美國國內開始朝工業社會轉變的情況下，各項的社會問題也大量的產生，也因此造成許多衝突的激化，國內恐怖主義因此而產生，其中最嚴重的就是種族問題，這也導致內戰結束後，林肯總統被暗殺的恐怖行為產生，甚至後來更出現所謂的「三K黨」；另外，美國的言論自由也使得各種思想不受限制的發展，也因此各種激進的思潮隨之蓬勃成長，例如無政府主義者及左派的社會主義者。由於當時受到工業革命的影響，資本主義迅速的發展，工作機會增加造成大量外來人口的移入，但隨之而來的是導致許多社會問題，最主要的是勞資雙方的糾紛，所以勞工階層常組織工人運動來爭取權益，這也給了激進份子許多機會，利用他們的思想來控制煽動群眾，藉以達到其政治目的，挑戰政府的統治。

而隨著美國實力以及國際地位的上升，所要面對的漸漸從國內恐怖主義轉變成國際恐怖主義，而其中最主要的就是國際反美恐怖主義。根據美國國務院的全球恐怖主義年代報告，從1968年到2003年之間，全球所發生的國際恐怖活動總共有14854起，其中針對美國人和美國利益的一共5586起，占世界總數的38.4%，居世界首位。<sup>43</sup>

#### 壹、針對美國而來的國際恐怖主義

在世界各國恐怖組織針對美國而發起的恐怖活動中，按照地

<sup>43</sup> 張家棟，《全球化時代的恐怖主義及其治理》，上海三聯書店，2007，頁51。

域性區分的話，最主要可以分成兩大地區，分別是拉丁美洲和中東。

拉丁美洲之所以會成為反美恐怖活動中比例最高的地區之一，主要是因為地緣關係，美國一直以來便將拉丁美洲視為自己的後院，所以企圖將政治及經濟的觸角向拉丁美洲發展，對於美國如此的干涉，便引起拉丁美洲各國的反感，在這樣的情況下，拉丁美洲各國反美的主要原因便是向美國爭取平等的經濟利益，所以在拉丁美洲地區所發生的恐怖活動，大多是針對特定的經濟目標，因此恐怖分子通常都將本身的活動控制在限定的範圍內，很少會有造成人員傷亡的事件發生，對於國家的威脅程度較低，因此美國政府對於拉丁美洲的恐怖事件，通常採取妥協的行為。<sup>44</sup>

在針對美國而來的國際恐怖主義行動中，中東地區的伊斯蘭極端主義勢力份子所發動的恐怖活動造成的傷亡人數比例在所有地區中是最高的，這也說明了這些恐怖分子在發起這些活動之前是經過了精密的計劃才付諸行動，而這樣精密的計畫對美國所造成的威脅相對來說是最大的。

相對在拉丁美洲用妥協行動來面對恐怖分子，美國在其他地區對恐怖分子的反應卻是相當強硬的，在中東地區，針對伊斯蘭世界的恐怖行動中，美國政府的態度便堅決不妥協<sup>45</sup>，最主要的原因來自於伊斯蘭世界與基督教文化之間相互的差異與衝突，艾斯波西托(John Esposito)曾有過這樣的論述：「在其歷史變遷中…兩者往往互相競爭，有時陷於殊死戰，以爭奪權力、土地和人

<sup>44</sup> 王逸舟主編，《恐怖主義溯源》，北京，社會科學文獻出版社，2002年，頁124。

<sup>45</sup> 同前註。



民。」<sup>46</sup>造成美國與伊斯蘭世界產生衝突的主要原因有五：<sup>47</sup>

## 一、西方勢力興起及入侵伊斯蘭世界。

史考特(Samuel J. Scott)在其《九一一事件的導因》(The Causes of 911)一文中，對此一西方之崛起與伊斯蘭世界的沒落做了一個完整的陳述。此一傳統歷史的對立，從中世紀的十字軍開始，到近代西方強權各國的入侵伊斯蘭世界與中東，至今仍深印在此一地區所有人們的心中。<sup>48</sup>

儘管西方的入侵對此一地區帶來了一些進步與有利的發展，但是，許多的發展與改變卻無法完全被接受，尤其是對伊斯蘭教文化與價值，更具有許多負面的作用，這乃是被視為西方與伊斯蘭世界對立與衝突的主因之一，也是現今許多極端伊斯蘭主義者(Islamists)訴求要來回歸其傳統，並誓言以武力來達成其目標，如賓拉登與其蓋達組織所宣稱的，而如今這些伊斯蘭主義者的最終訴求則是要來建立符合其傳統價值與理念的「伊斯蘭主義政體」(Islamic State)。

## 二、美國與西方在國際政治中的雙重標準。

史提芬·夏龍(Stephen Shalom)曾列出美國在第二次世界大戰後在中東地區的一些外交作為，這些作為使得此一地區的人們，認為美國與西方完全無視自由、公平與正義的原則，來踐踏此一地區的人們，以便遂行其政治目的與利益，這種所謂的偏頗

<sup>46</sup> John L. Esposito. *The Islamic Threat: Myth or Reality* (New York: Oxford University Press, 1992), p.46.

<sup>47</sup> 徐正祥，《9/11之後的中東恐怖主義與反恐戰爭》，恐怖主義與國家安全學術研討會，民國97年，頁197。

<sup>48</sup> 陳耀宗、陳慈幸，《恐怖主義租之活動發展現況與未來趨勢》，2001年11月  
<http://www.phpb.gov.tw/cib/dp.htm>

作為與雙重標準，也是許多第三世界都深受其害的。<sup>49</sup>

當美國與西方為維護其利益而來支持許多中東與伊斯蘭世界的獨裁政權，這使得反美與反西方團體乃提升其對抗的層面，把其敵人分為兩類型：「近敵」(near enemy)與「遠敵」(far enemy)，前者是指其本國的政府，後者則是指西方等支持其本國獨裁政府的國家，如美國與英國等，也因此，一些團體不僅以推翻其所謂的傾西方政府，也開始對美國等西方國家來進行大規模的恐怖攻擊行動。

### 三、以阿衝突。

在美國與西方的外交政策中最為被詬病的乃是在以色列與阿拉伯國家的衝突，而巴勒斯坦問題更是此中的最大癥結所在。當以色列與巴勒斯坦在1993年簽立了合約，並約定在2000年前來完成一個巴勒斯坦國的建立，但當2000年到來時，不僅巴勒斯坦國未能建立，新的以色列政府更完成否認了該項協議，來片面不履行1993年以巴協議。難怪賓拉登要說：九一一事件的主因是巴勒斯坦問題。

### 四、全球化問題

安努僕·夏(Anup Shah)在其文章中則把全球化視為是九一一事件發生的一個因素，由於美國與西方國家以全球化來掌控世界的經濟與資源，這使得許多弱勢國家與地區的經濟與資源乃被來掌控。此外，在全球化趨勢下，西方更將其文化與價值來加諸到其他各地的弱勢地區與國家去，如史密斯(J. W. Smith)所稱的，西方強權是在進行著一種全球性的「貿易掠奪」

---

<sup>49</sup> 同前註。

(plunder-by-trades)。

## 五、反美勢力的結合。

在上述幾個主要因素的作用下，中東地區與伊斯蘭世界的人們在處境日愈艱難與絕望的情況下，許多人（尤其是年輕人）乃被極端的團體來吸收，成為新一代的恐怖份子。

尤其是在二十世紀八十年代與九十年代，當俄國入侵阿富汗與蘇聯瓦解後，許多阿拉伯與伊斯蘭世界的人們在國際衝突中乃來加入伊斯蘭武力反抗運動，來對抗蘇聯與西方基督教國家，使得極端的伊斯蘭團體得到了更大的發展空間，其中以蓋達組織最具主導地位。也就因為這樣原因與美國強硬的態度，導致2001年的九一一事件。

冷戰後，九十年代的國際局勢變得複雜，大規模毀滅性武器的擴散，頻繁的恐怖事件，讓美國意識到恐怖主義可能而且已經在美國本土產生，美國政府面對日漸提升的恐怖主義威脅，採取了廣泛的措施，反恐也成為國家安全的重要議題。<sup>50</sup>

## 貳、柯林頓時期美國的反恐政策

恐怖活動是一種已暴力形式對人們產生恐怖感從而達成某種政治目標的手段。在21世紀，恐怖活動很可能成為威脅人類生存的主要敵對力量，人類將迎來一場極不對稱的戰爭情勢：即反恐。<sup>51</sup>1990年1月，美國國務院發表《國際恐怖主義問題報告》，

<sup>50</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，《世界主要國家和地區反恐怖政策與措施》，北京，時事出版，2002，頁79。

<sup>51</sup> <http://www.bjyouth.com.cn/Bjqnzz/19990923/GB/221%5EQRZB0412.htm>

對恐怖主義進行分析，並重申美國自七十年代以來反恐的基本原則，總結起來，主要有以下幾點：<sup>52</sup>

### 一、不向恐怖分子讓步

美國政府認為，與恐怖份子交易只會促使產生更多的恐怖主義活動，政府真正的反恐武器是不向恐怖分子妥協，或者說不向恐怖分子作大的讓步，決不給恐怖分子提供食品或武器，不以付贖款、是放囚犯或者改變政策來滿足恐怖分子的要求；不能讓恐怖分子佔據的地盤合法化；與恐怖活動分子的談判目的應該明確，決不能向恐怖分子妥協。與恐怖活動分子談判是一門非常危險的活動，有時可能要做出犧牲。

### 二、對參與或支持恐怖主義的國家施加壓力

美國與其友好國家利用施家經濟、政治、外交壓力來孤立支持恐怖活動的國家，若無法奏效，則採取軍事或準軍事措施打擊恐怖分子或這些國家，目的是對他們產生震懾作用。例如1988年洛克比空難事件<sup>53</sup>之後，美國、英國和法國一致要求利比亞交出兇手，賠償損失，並對利比亞實行經濟制裁。南非總統曼德拉和埃及總統穆巴拉克為最終解除對利比亞的制裁，說服格達費交出了兇手。

<sup>52</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》，北京，時事出版，2001年9月，頁60。

<sup>53</sup> 洛克比空難發生於1988年12月21日，當日泛美航空103號班機執行法蘭克福—倫敦—紐約—底特律航線，它成為恐怖襲擊目標，飛機在蘇格蘭邊境小鎮洛克比（Lockerbie）上空爆炸，270人罹難，這次炸彈襲擊被視為一次對美國向爭的襲擊，是九一一事件發生前最嚴重的恐怖活動。空難發生後，美英兩國情報機構組成的調查組立即對空難展開調查，最終於1990年秋天認定這次空難是利比亞航空公司駐馬爾他辦事處經理費希邁和利比亞特工阿卜杜勒·麥格拉希所為。次年11月14日，美英兩國發表聯合聲明，要求利比亞交出兇手，利比亞雖然居留了費希邁和麥格拉希，但拒絕把他們交給美英兩國。

### 三、保護重點目標

像國家元首或政府首腦，對於保護他們的安全一刻都不能鬆懈。美國自 1998 年 8 月美國駐東非肯亞及坦尚尼亞大使館遭到炸彈攻擊後也在一些國家的大使館都加強了警衛。

### 四、與友好國家合作對抗恐怖主義

由於恐怖活動越來越國際化，因此打擊恐怖活動必須加強國際協調，共同合作，落實情報的交流，情報工作是打擊恐怖活動的關鍵，反恐活動能否成功取決於準確可靠的情報。

九十年代初期，美國政府主要的反恐政策，大致根據雷根任內所制定的反恐政策，雷根在 1984 年 4 月 26 日，向國會提出四項法案，包括人質拘禁之防止及處罰法案；反破壞航機法案；提供恐怖活動情報獎勵法以及禁止支援恐怖活動法。但最後國會討論只通過了兩項法案：綜合性犯罪防止法，主要是有人質拘禁防止及處罰法案延伸而來，和根據提供恐怖活動情報獎勵法案討論出的反國際恐怖活動法。而對於破壞或傷害美國國內飛航有關設施，也制定出相關的法案。<sup>54</sup>

大規模的毀滅性武器並沒有隨著冷戰的結束而消失，相反的在美國提出的幾個支持恐怖主義的國家中產生擴散的危機，威脅到美國的國家安全，因此，在 1996 年 2 月，政府成立了一個新的機構「核突發事件搜索隊」，來因應核武擴散的危機，這個機構主要的職權是在美國發生核武威脅時即刻做出應對措施。<sup>55</sup>

<sup>54</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 63。

<sup>55</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 77-78。

九十年代初期，網際網路的出現，將世界帶入了一個新時代，隨著網際網路科技的日新月異，人類越來越依賴網路，而這也給恐怖分子帶來一個新的管道——入侵政府網站，利用這樣的手法製造恐怖活動，例如癱瘓電力、交通，竊取政府資料等，面對這樣的威脅，柯林頓於1996年7月，下令成立專門的委員會，以對抗電腦恐怖主義。<sup>56</sup>

此外，鑒於恐怖活動發生的比率日漸升高，國會於1998年通過了「反恐援助計畫」，對世界各地容易發生恐怖活動的國家加以援助，提供反恐訓練的課程。<sup>57</sup>

1998年3月，柯林頓政府提出了新的強化反恐能力和效率的國家反恐總體戰略，將指揮權和控制權集中在國家安全委員會，國家安全委員會成立於1947年，主要的任務是美國總統的參謀機構，向總統提出建議並幫助其協調各機構在執行外交政策時的行動，委員會將負責確定18個政府部門和聯邦機構的具體反恐任務，並協調他們相互間的關係。<sup>58</sup>在此之前，美國的反恐政策主要是由國務院下轄的數個機構，包括司法部、聯邦調查局、國防部、中央情報局、國家安全會議等其他機構所執行，由國務院決策，98年的新政策提出後，將反恐機制簡化，決策執行更為便利，預算開支也較之前部門各自提案節省許多。

1999年，美國政府又提出一系列提高反恐能力的政策，目的是為了有效遏制和反擊國際恐怖勢力，美國提出新政策的原因是防止美國駐東非使館事件再度發生，1998年8月7日，美國駐東非坦尚尼亞首都三蘭港和肯亞首都奈洛比的大使館幾乎同

<sup>56</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁79。

<sup>57</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁64。

<sup>58</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁66。

時遭遇汽車炸彈襲擊，造成 257 人不幸遇難，超過 5000 人受傷，這起恐怖攻擊被認為是由奧薩瑪·賓拉登<sup>59</sup>(Osama bin Laden)領導的基地組織的當地成員所為，這次的恐怖攻擊第一次引起了世人對賓拉登和「基地」的注意，<sup>60</sup>同時也加強了美國打擊恐怖主義的力道。

### 參、聯邦調查局與國防部之反恐機制

在美國政府的反恐體制中，聯邦調查局和國防部無疑是最重要的部門，在九十年代反恐逐漸成為美國政府所面臨之重要議題的情況下，這兩個部門的反恐政策成為美國防堵恐怖主義的第一道防線。

聯邦調查局是美國政府授權為打擊恐怖活動的首要政府機構，主要負責的是調查美國國內的恐怖組織和活動，以及在國外針對美國公民的恐怖活動；聯邦調查局主要的反恐任務主要事偵查、阻止和反擊某些特定的非法及暴力行為，這些特定的對象包括企圖顛覆政府者，干擾駐美外國政府機構工作者，意圖破壞政府正常秩序和經濟活動者，侵犯美國公民所擁有的憲法賦予人身權力者。針對這些任務，聯邦調查局的反恐措施主要有兩個方向，一是透過大量的情報蒐集來防範可能發生的恐怖行動，二是在事件發生後以有效率的行動對恐怖活動做出反應。<sup>61</sup>

聯邦調查局內的反恐網絡包括：<sup>62</sup>

<sup>59</sup> 賓拉登是基地組織的首領，曾接受美國中央情報局的資助，後與阿富汗塔利班政權有密切關係。塔利班政權拒絕在無確鑿證據的情況下引渡賓拉登或其他基地組織頭目。

<sup>60</sup> Dennis Piszkiwicz，方淑惠譯《恐怖主義與美國的角力》，台北，國防部部長辦公室，頁 203-294。

<sup>61</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 80-81。

<sup>62</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 82。

## 一、 聯邦調查局總部

總部負責全國範圍內的反恐政策和行動的協調，設有犯罪調查部負責調查、計畫、分析、培訓及行政等事項，同時也與許多反恐組織配合協調工作。

## 二、 反恐分隊

調查局在美國本土和波多黎各共設置了 56 個地方分隊，這些分隊與城市中 400 多個警局直接聯繫，負責連接總部和地方警局；另外各分隊中皆設置特別行動組，做為針對恐怖行動的快速反應力量。

## 三、 駐外辦事處

在美國 26 個駐外使館中派駐人員，主要任務是與駐地所在國家的司法、情報和安全機構聯繫，交換情報並與其他國際反恐組織協調，進行反恐工作。

九十年代中期，恐怖攻擊事件頻傳，國會九十年代中期，恐怖攻擊事件頻傳，國會特別通過幾項法案，使調查局權力增加，加強反恐工作的能力。<sup>63</sup>

國防部則在 1997 年 6 月，發表了三項針對反恐的新措施：<sup>64</sup>

1. 重新評估以五角大廈為首的軍方機構其安全程度：要求在 1997 年內全面檢驗並重新評估國防部大樓及海外美軍軍事基地和設施的安全程度，旨在找出漏洞及薄弱的環節，並加以

<sup>63</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 85。

<sup>64</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 85-89。



改進，提高這些設施抗攻擊的能力。

2. 研製和開發新技術以應付大規模毀滅性武器攻擊：投資大筆國防預算以研究出可早期探測爆裂物藏匿地點的技術，或抵抗恐怖份子利用大規模毀滅性武器襲擊的措施。
3. 訓練安全防衛人員：訓練反恐專業隊伍，內容包括化學及生物物質種類的確定和清除技術，人員撤離和醫療救護技術等，並成立快速反應部隊以支援受恐怖攻擊之地點。

#### 肆、1991 年至 2001 年美國所遭受之恐怖攻擊<sup>65</sup>

1993 年 2 月 26 日，以尤瑟夫為首的伊斯蘭極端主義者在紐約世貿中心地下停車場，放置一枚汽車炸彈並引爆，造成 6 人死亡，1000 多人受傷，美國中央情報局和聯邦調查局提供了一些有價值的情報，在追蹤和逮捕主謀尤瑟夫的過程中發揮了關鍵作用。他們行程幾萬公里，在幾十個國家取証跟蹤，最後終於將尤素福逮捕。<sup>66</sup>

1995 年 4 月 19 日，右翼極端分子麥克維與尼可斯，在奧克拉荷馬市聯邦大樓利用炸彈攻擊，造成 168 人死亡，數百人受傷，6 月，柯林頓總統發布第三十九號總統決策指令，強調美國政府使用所有適當手段以嚇阻、擊敗及因應恐怖攻擊、並要求聯邦政府各部門採取不同措施，以達成減少恐怖主義威脅性、嚇阻和因應恐怖主義以及發展有效預防及處理大規模毀滅性恐怖攻擊後果之能力等目標。<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Dennis Piszkiwicz，方淑惠譯，前揭書，頁 250-251。

<sup>66</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，前揭書，頁 361-363。

<sup>67</sup> 張中勇，《美國 911 事件後國土安全作為對台灣安全的啟示》，新世紀智庫論壇第 21 期，2003

1995年11月13日，美國經營之沙烏地阿拉伯國民衛隊訓練機構遭汽車炸彈攻擊，造成5名美國人和2名印度人死亡，而後伊斯蘭改革運動組織坦承犯罪，表示是受賓拉登唆使。

1996年6月25日，位於沙烏地阿拉伯達蘭的美軍宿舍，被一輛載著炸彈的油罐車闖入並引爆，造成19名美軍人員死亡，515人受傷，其中有240名美國人，而有數個組織坦承犯案。

1996年7月27日，在奧運舉行期間，喬治亞州亞特蘭大奧運公園遭人放置炸彈，造成1名婦女死亡，1名男子心臟病發，以及111人受傷，由於在奧運期間發生，因此世界各國領導人紛紛譴責這起惡意破壞奧運會的恐怖事件，美國警方也有大批警力投入此案，但一直沒有結果，但隨後於1997年又發生兩起爆炸案，造成9人受傷，警方發現3起爆炸案手法非常相似，最後憑藉著這些線索逮捕了嫌犯魯道夫。

1998年8月7日，位於東非坦尚尼亞首都參蘭的美國大使官遭汽車炸彈攻擊，造成9名坦尚尼亞人死亡，1名美國人以及76名坦尚尼亞人受傷；同一時間，位於肯亞奈洛比的美國大使館也遭汽車炸彈攻擊，造成12名美國人以及279名肯亞人死亡，6名美國人及數千名肯亞人受傷，兇手為賓拉登及其基地組織，

2000年10月12日，兩名自殺炸彈客駕駛裝載炸藥的小船衝撞停泊於葉門亞丁港的美國柯爾號驅逐艦，引爆船上炸藥，造成17名海軍士兵死亡，33人受傷，經過調查，兇手指向賓拉登及基地組織。

2001年9月11日，四架美國國內航班被劫持，其中兩架撞擊位於紐約曼哈頓的摩天大樓世界貿易中心，一架襲擊了首都華盛頓美國國防部所在地五角大廈。世貿的兩幢110層大樓在遭到攻擊後相繼倒塌，附近多座建築也受震而坍塌，而五角大樓的部分結構被大火吞噬。第四架被劫持飛機在賓西法尼亞州墜毀，失事前機上乘客試圖從劫機者手中重奪飛機控制權。這架被劫持飛機目標不明，但相信劫機者撞擊目標是美國國會山莊或白宮。在事件中共有2998人死亡，包括美國紐約地標性建築世界貿易中心雙塔在內的6座建築被完全摧毀，其它23座高層建築遭到破壞，美國國防部總部所在地五角大樓也受到襲擊，美國經濟同樣遭到嚴重打擊。該事件也導致了美國發動「反恐戰爭」，包括了阿富汗戰爭和伊拉克戰爭，和展開針對恐怖組織及相關國家的國際「反恐行動」。<sup>68</sup>

這次事件是美國境內最嚴重的恐怖襲擊事件。很多美國人相信，伊斯蘭教徒應為此次事件負責。雖然事件後沒有組織宣佈對事件負責，基地組織公開讚揚了這次事件，並暗示他們就是幕後指使者。美國政府立即做出反應，公開表示會以軍事手段打擊事件的策劃者。當月底，英國首相安東尼·布萊爾(Anthony Charles Lynton Blair)援引西方情報機構手上證據，指稱賓拉登為事件的幕後主使。

做為世界僅存霸權的美國，一向自命為世界警察，國際秩序的維護者，當有國家思想與美國產生衝突時，兩國間便容易產生摩擦，在加上美國國家利益無可避免的一定會與其他地區既有的秩序產生危害，導致這些國家產生許多問題，在加上美國在處理外交事務的態度通常是一貫偏向某一方，也就是扶植親美的團體

<sup>68</sup> 吳東野、鄭瑞耀，《九一一與國際反恐》，台北，遠景基金會，民國92年，頁114-115。

來打壓對其利益有所損害的團體，特別是在處理中東事務，例如兩次的對伊拉克戰爭和阿富汗戰爭皆是很明顯的例子，而就是因為如此的態度，所以必然會出現對美國反彈的聲浪，在這些國家在其實力不如美國的情況下，就會選擇其他方式來對抗美國，更有甚者，一些較為偏激的分子便會採取極端手段，例如炸彈、暗殺或脅持等針對美國的恐怖活動，因此反恐一直以來都是美國外交政策一項重要的課題，特別在九一一事件發生之後，其重要性更是不言而喻。



## 第四章 後九一一美國反恐機制與日本的回應

### 第一節 美國新反恐思維

九一一恐怖攻擊，造成了巨大的傷亡，也讓美國的反恐機制遭受到前所未有的打擊，這次的恐怖攻擊事件是美國有史以來本土第一次遭受到直接攻擊；而受到襲擊的目標是代表美國經濟和軍事力量的世貿大樓和五角大廈，<sup>1</sup>這兩個地方遇襲，無疑的讓美國陷入巨大的恐慌中，也讓政府意識到，舊反恐政策的薄弱，因此，布希政府開始修正美國的反恐政策，並採取行動打擊恐怖主義。

#### 壹 小布希的反恐戰略

九一一事件後，五角大廈的戰略決策者們認為，它面臨的主要威脅不是來自使用常規武器的傳統國家的軍事對抗，而是來自布希所稱的「流氓國家」和諸如基地組織這樣的非國家性組織的突發性恐怖襲擊，以及來自「不穩定弧形區」，<sup>2</sup>因此必須對安全戰略和軍事部署進行歷史性變革，才能適應新的安全形勢。美國制定了新的反恐軍事戰略，重點加強本土防衛和對不穩定弧形區的干預，對恐怖主義採取先發制人的行動，加快調整海外軍事部署。布希的反恐政策主要分為國內和國外兩個部分：

<sup>1</sup> 吳東野、鄭瑞耀，《九一一與國際反恐》，台北，遠景基金會，民國92年，頁109。

<sup>2</sup> 整個區域包括加勒比海地區、非洲、高加索、中亞、中東、南亞和朝鮮半島。

## 一、國內之措施

九一一事件的發生，證明了美國本土並非牢不可破，兩個大洋也無法再成為美國的安全屏障，在非傳統的軍事對抗威脅下，美國本土處處暴露安全漏洞，恐怖分子可輕易的經由邊境、港口和機場進入美國，並且能隱藏身分自由的移動，伺機進行恐怖攻擊，政府幾乎無法預防；而當恐怖攻擊發生時，各部門之間協調不足、無法相互支援以及缺乏相關事件的應變能力等缺點，都在這一次的事件中顯露出來。<sup>3</sup>

有鑑於此，布希在 2001 年 10 月決定設立「國土安全署」(Office of Homeland Security)，國土安全這樣的概念是在 2001 年所公布的「二十一世紀國家安全全國委員會」的報告中，報告中對國土安全的定義為「統合協調全國作為，以防範美國境內之恐怖攻擊，降低美國對於恐怖主義之脆弱性，減少恐怖攻擊之損害，並盡速於攻擊後進行復原」這樣的概念，<sup>4</sup>其主要任務有縱向的協調聯邦、各州及地方政府，研擬規劃全面性的本土安全策略，包括事前防範與偵測，和事後應變措施；橫向的整合，加強和調整反恐情報資訊的供需流程，邊境安全工作的增進，強化移民簽證審查措施，擴大飛航與海運安全設施，提出一個美國海關貨櫃安全計畫，加強入關前的檢查，以及增強疾病控制與疫苗儲備工作等。<sup>5</sup>

國會也在這個時期先後通過了三個法案，分別是《愛國者法案》(USA Patriot Act)、《航空暨運輸安全法》(The Aviation and Transportation Security Act)和《提高邊境安全暨簽證入境改革法》

<sup>3</sup> 吳東野、鄭瑞耀，前揭書，頁 127。

<sup>4</sup> “Office of Homeland Security, White House, National Strategy for Homeland Security”, Feb 2002.

<sup>5</sup> 吳東野、鄭瑞耀，前揭書，頁 127。

(Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act)。

## 1. 《愛國者法案》<sup>6</sup>

這個法案以防止恐怖主義為目的，擴張了美國警察機關的權限。根據法案的內容，警察機關有權搜索電話、電子郵件通訊、醫療、財務和其他種類的記錄；另外減少對於美國本土外國情報單位的限制；更擴張財政部長的權限以控制、管理金融方面的流通活動，特別是針對與外國人士或政治體有關的金融活動；並加強警察和移民管理單位對於居留、驅逐被懷疑與恐怖主義有關的外籍人士的權力。這個法案也延伸了恐怖主義的定義，包括國內恐怖主義，擴大了警察機關可管理的活動範圍。

## 2. 《航空安全法》<sup>7</sup>

國會授權「美國關稅國境保護局」(US Bureau of Customs and Border Protection)得要求取用航空公司有關機組員以及乘客的電子檔案資料，尤其是「乘客姓名記錄」檔案(passenger name records"PNR")，以監控飛機乘客的進出，並規定由進出美國的航空公司，在班機起飛後的十五分鐘之內，應將乘客個人資料傳送到美國關稅國境保護局，拒絕提供這些資料的航空公司，美國政府得撤回落地許可，尚可科處航空公司每位乘客處數千美元的罰鍰。並於2001年11月設立了負責全國運輸安全之「運輸安全署」(Transportation Security Administration)，及賦予聯邦工作人員更大之安全查核權利，而能較以往更嚴格的檢查搭乘航空載具之旅客與其行李。

<sup>6</sup> 中國現代國際關係研究所反恐研究中心，《各國及聯合國反恐怖主義法規選編》，北京，時事出版，2002，頁245。

<sup>7</sup> 刁仁國，《淺論美國與歐盟乘客姓名記錄(PNR)協議對我國國境法的啟示》，國境安全與人口移動研討會，民國96年，頁75-76。

### 3. 《提高邊境安全暨簽證入境改革法》<sup>8</sup>

2002 年通過的提高邊境安全暨簽證入境改革法，也就是「邊境安全法」的第 303 條規定，所有簽發美國簽證的單位，必須採集所有簽證申請人的生物辨識特徵。所謂的「生物辨識特徵」指的是照片和指紋掃描，多年來，申請美國簽證的人都必須要繳交照片。除此之外，從 10 月 26 日起，凡年齡介於十四歲到未滿八十歲之間的美國簽證申請人，其申請簽證的手續之一就是必須留下指紋記錄。

國土安全署在經過八個月的運作之後，布希於 2002 年 6 月提出《國土安全國家戰略》(National Strategy for Homeland Security)，這份報告中提出，美國仍然處於恐怖威脅的危機之中，政府現有架構過於分散，不足以應付恐怖攻擊，因此必須有所調整。<sup>9</sup>

國會於 2002 年通過國土安全法 (The Homeland Security Act)。成立國土安全部 (Department of Homeland Security, DHS)。包含聯邦緊急應變管理總署(Federal Emergency Management Agency)等六個單位的任務、人事、資源及權限均移轉至應急整備與反應司 (Emergency Preparedness and Response Directorate) 它把聯邦政府內 22 個機構中但凡與國防和情報相關的單位，或全部，或部分，歸於它的麾下，匯總成這個具有內閣級別的超級部門。

國土安全法第 507 條特別對聯邦緊急應變管理總署委以重任，藉由「帶領並支托國家執行其以全面性風險管理基礎的緊急

<sup>8</sup> 美國在臺協會 <http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2004091001>

<sup>9</sup> 吳東野、鄭瑞耀，前揭書，頁 128。



應變管理計畫來減少生命及財產喪失並且保護國家免於所有的危險威脅的任務」。<sup>10</sup>

國土安全部的主要任務是協調反恐怖活動的應急和防備措施，設立的主要目標有三，即預防恐怖分子在美國境內攻擊，減低美國受恐怖攻擊的弱處與要害，以及減少受攻擊後的損害和盡速回復正常，主要負責四個分部：<sup>11</sup>

### 1. 邊防和交通安全

包括海關、海岸巡防署、移民局、交通安全管理局、動植物檢驗局和簽證機構，所有進出美國人員和貨物全部歸此部門統轄，並付保護交通基礎建設之責。

### 2. 緊急情況下的準備和應對

聯邦緊急應變管理總署扮演緊急事故準備、協調與因應的主要角色，所有全國性的意外事件都將由此部門負責，另外還包括司法計畫辦公室的國內準備單位，聯邦調查局的國內準備室，以及健康暨人力資源部的全國藥劑儲備部等機構。

### 3. 生物、化學、輻射和原子彈襲擊的對應措施

將能源部有關反制和生化和放射威脅的研究發展計畫、環境測量實驗室、高等科學計量研究和生命科學的計畫、國防部的全國生化武器防禦分析中心、農業部的動物疾病中心，以及人力資源部的生物戰技單位等皆併入此部門，並成立在此領域全國性的

<sup>10</sup><http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%9C%8B%E5%9C%9F%E5%AE%89%E5%85%A8%E9%83%A8&variant=zh-tw>

<sup>11</sup> 蔡政修，《九一一事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭和北韓核子危機為例》，問題與研究，第43期第6卷，台北，政大國關中心，頁139。

實驗室網路，結合研究、發展與防制的措施。

#### 4. 情報交換、資訊分析與基礎建設保護

所有關於恐怖分子威脅評估的情報與資訊需提報該部門，以及所有關於保護公共基礎設施的情報資訊與防護措施也應提供分析，並尋求強化與應變方法。

## 二、對外反恐戰略

對外反恐戰略主要分為三個方面：

### 1. 成立國際反恐聯盟

九一一事件後，反恐成為美國首要的外交安全戰略目標，未達到此目的，除了須做軍事部署準備外，美國希望能爭取世界各國支持美國的反恐行動，<sup>12</sup>美國政府指出，恐怖分子的攻擊，美國政府指出，恐怖分子的攻擊，是全世界所有文明國家的威脅，而即將進行的反恐戰爭則是文明世界與企圖摧毀聞名世界的勢力之間的較量，<sup>13</sup>因此在美國的主導下，試圖推動建立所謂的反恐聯盟。

而這樣的反恐戰略得到國際社會的支持，聯合國通過一系列的反恐決議；美洲國家組織也啟動汎美互助條約的集體自衛條款，<sup>14</sup>表態支持美國反恐；北約也依照集體防衛規範加入反恐聯盟；亞太地區，日本政府也積極支持美國反恐的行動，並表態將

<sup>12</sup> 吳東野、鄭瑞耀，前揭書，頁117。

<sup>13</sup> 中國現代國際關係研究院美歐研究中心，《反恐背景下美國全球戰略》，北京，時事出版，2004，頁115。

<sup>14</sup> 1947年9月2日，美洲19個國家簽訂了汎美互助條約，這一條約最主要的條款是規定「對任何一個美洲國家的進攻都將被視為對所有美洲國家的進攻」，因而締約國有義務隊直接受害國採取援助措施，並通過適當的機構採取集體防衛。

提供美國支援；澳洲和紐西蘭也啟動美澳紐安全條約，加入聯盟。總計有 136 個國家表示願意提供軍事援助，89 個國家准許美軍飛越其領空，76 個國家同意美軍飛機著陸，23 個國家同意接納美軍和反恐聯盟軍隊。<sup>15</sup>

## 2. 國防安全戰略

事實上，在九一一事件發生之前，國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)就曾針對恐怖主義威脅發表談話，他認為未來恐怖組織除了運用傳統武器的攻擊之外，還有利用先進武器的可能，因此美國應該建立一個新的安全戰略，達到預先嚇阻的效果；而九一一事件的發生，更加速了美國建立此安全架構的進程。

而這樣的調整首先是推動全國飛彈防禦(National Missile Defense, NMD)，提升美國飛彈防禦的能力，以防止美國遭受流氓國家的核武敲詐和核彈恐怖主義；而稍後在該年度的 2001 年國防戰略總檢(Quadrennial Defense Review, QDR)中，也提出了調整方向，包括強調未來美國將面對不確定的威脅，因此必須提升軍事能力，利用多層次嚇阻(layered deterrence)以面對、打擊國際恐怖組織，並將戰略重心轉向南亞和近東地區，並建立快速聯合作戰部隊等，顯示美國準備發動反恐戰爭的決心；另外，在核武戰略規劃方面，2001 年 12 月 31 日，布希政府向國會提交一份《核武態勢評估報告》(Nuclear Posture Review, NPR)，調整美國過去的核武戰略，美國的整體嚇阻不再僅指陸、空及海基核武，而是指核武、精準傳統武器以及彈道飛彈防禦系統。除此之外，美軍還強化了指揮、管制、通訊、情報以及計劃相關之能量，用以增加新三元嚇阻的有效性，由單向嚇阻轉變成

<sup>15</sup> 中國現代國際關係研究院美歐研究中心，前揭書，頁 116。

多元化嚇阻架構。<sup>16</sup>

### 3. 海外軍事調整

美軍調整計劃主要是削減海外駐軍，在10年內將7萬美軍從海外撤回本土；調整海外軍事部署，增建新基地，使之更接近熱點地區。英國《簡氏防務周刊》的記者評論說，美國改變全球駐軍態勢計劃的重點，是要提高速度和靈活性，把海外駐軍調往離潛在衝突地區更近的地方，從而加強對全球的控制。<sup>17</sup>

#### 貳、反恐戰爭

在九一一事件後，布希總統向全國國民發表將對恐怖份子進行一個全球性的「反恐戰爭」，他宣稱：「我們的反恐戰爭是從對抗蓋達組織開始，但不僅止於此，而是要一直進行到全球的每一個恐怖團體都被找到、終結與擊潰。」<sup>18</sup>

戰爭的現階段目標包括阻止那些被美國認定為「恐怖組織」的團體（其中大部分是像基地組織、塔利班等伊斯蘭極端軍事組織）對美國及其盟國發動恐怖襲擊；傳播「自由與民主」；終結那些支持恐怖主義的所謂「流氓國家」與「失敗國家」的現有政權。<sup>19</sup>

依照美國助理國務卿瓊斯(Beth Jones)的觀點，美國在中亞地區有三大利益：一、防止恐怖主義的擴散，二、協助政治、經濟

<sup>16</sup> 吳東野、鄭瑞耀，前揭書，頁131。

<sup>17</sup> <http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html>

<sup>18</sup> 徐正祥，《9/11之後的中東恐怖主義與反恐戰爭》，恐怖主義與國家安全學術研討會，民國97年，頁197。

<sup>19</sup> <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%88%98%E4%BA%89&variant=zh-tw>

與法治的改革，三、保證裡海地區能源的安全與運輸。由於中亞地區的落後以及民族與宗教的對抗，使得該地區確實已成為恐怖主義的淵藪，在九一一事件之後，美國自然認為有大舉進入該地區的必要。<sup>20</sup>

在美國反恐戰爭中，乃以阿富汗為目標，其次，是其它地區如伊拉克。儘管美國與其盟國以大量金錢、物資與人力來進行此一戰爭，其成效不僅未能如其原先預期，且引發了更嚴重的後果，使得此一行動陷入到一個僵局。

### 1. 阿富汗境內的反恐戰爭

2001年10月7日，美國以轟炸行動開啟戰役，其主要目的是要摧毀阿富汗境內的基地組織營地，並來終止庇護它的的塔利班政權。

在美國與其盟國的強力武力攻擊下，塔利班政權於2001年11月13日棄離首都，逃往其它地區，繼續其頑強抵抗。雖然，基地組織與塔利班在美國與其盟軍的夾擊下，其勢力已經大不如前，然而，塔利班勢力在經過了重整之後，如今更以「新塔利班」之姿態在阿富汗來重新崛起。<sup>21</sup>由於美國在阿富汗的反恐戰爭之成效並不如預期，不僅美軍與其聯盟國軍隊死傷激增，再加上阿富汗民眾的死傷逐漸增加，造成反政府民意高漲，於是，阿富汗總統在最近乃來向美國呼籲訂出從其國家撤出軍隊的時間表。

---

<sup>20</sup> 湯紹成，《美國反恐戰爭後中亞的新形勢》，海峽評論149期，2003年5月號。

<sup>21</sup> "The new Taliban," *Guardian Unlimited*; <http://www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,,2190873,00.html>

## 2. 伊拉克境內的反恐戰爭<sup>22</sup>

伊拉克乃是美國反恐戰爭的主要戰場，當美國推翻阿富汗的塔立班政權後，便積極規劃對伊拉克用兵，但是在無正當理由下，使得美國無法順利出兵，最後，在以伊拉克發展大規模武器與庇護基地組織的名義下，於2003年3月發動了第二次對伊拉克戰爭，並於數週內將掌權的薩達姆·海珊(Saddam Husayn)推翻掉。

然而，伊拉克人民的反美入侵武力抗爭則是出乎意料外的頑強且持久，而基地組織則更號召阿拉伯人與穆斯林來加入伊拉克人民的反美軍事行動，使得伊拉克成為中東恐怖組織與西方聯軍的決戰處所。結果，美軍在近五年多的伊拉克戰爭中除死傷無數外，更使得伊拉克成為恐怖份子的實戰訓練場所，許多各地來的反美份子於經歷一些實戰經驗後，再度回返其國家去從事抗爭活動，就如1980年代中的阿富汗反俄戰爭。

為了減低反美勢力，美軍於2007年起開始利用一向屬反美的遜尼派抗爭團體與人士來制衡什葉派團體與蓋達組織，尤其是透過所謂的「復興委員會」(awakening councils)來發揮影響力，如在「遜尼派阿拉伯人三角地帶」(Sunni Arab Triangle)此一遜尼派抗爭最為劇烈的地區，有掌管伊拉克西部的「安巴爾復興委員會」(Anbar Awakening Council)，在東北部則有「迪亞拉復興委員會」(Diyala Awakening Council)，在北部有「沙拉胡丁復興委員會」(Salahuddin Awakening Council)與在西北部的「尼納瓦復興委員會」(Ninewah Awakening Council)等幾個復興委員會。這些復興委員會乃被組織起來，成為美軍的盟

<sup>22</sup> 徐正祥，《9/11之後的中東恐怖主義與反恐戰爭》，恐怖主義與國家安全學術研討會，民國97年，頁199。

友，來接受美國的金錢與武器援助，成為打擊蓋達組織與其它反美團體的生力軍。

由於此一策略的應用，因此在2007年中，反美抗爭活動乃有所下降，而美軍乃企圖來將此種復興委員會擴大到其它地區與族群中，不過，此舉卻會造成更分裂的伊拉克，從而使得中央政府形成虛有其表。而由蓋達所領導的新薩拉菲派(Neo-Salafist)所成立的「伊拉克伊斯蘭國」(Islamic State of Iraq)則在此一新策略下的應用，逐漸的喪失掉伊拉克在地人士的支持，而被迫到處流竄，並退到敘利亞與伊朗的交界地帶。

### 3. 黎巴嫩境內的反恐戰爭<sup>23</sup>

繼伊拉克戰爭之後，美國對伊拉克周遭的阿拉伯國家亦紛紛提出警告，不僅敘利亞與伊朗被視為是支持恐怖主義的國家，而黎巴嫩境內的真主黨更被美國視為是屬反美與反以色列的恐怖組織，尤其是在敘利亞控制下的黎巴嫩，真主黨的勢力更是如虎添翼般的掌控著左右黎巴嫩政局的一股巨大力量。

因此，當2005年2月，傾西方的黎巴嫩前總理哈利里(Hariri)被暗殺後，美國乃向敘利亞施壓，來迫使其撤出在黎巴嫩境內的駐軍，於是，敘利亞在國際輿論的強大壓力下，於該年四月來撤出其駐黎巴嫩之所有軍隊，結束了其長達三十年駐軍黎巴嫩之歷史。而在該年的五月中之大選，黎巴嫩終於選出了傾西方的政府，這使得美國可以來在黎巴嫩來進行清剿反美之勢力與團體的反恐戰爭。

但是，由於真主黨與什葉派勢力在黎巴嫩境內佔有大多數，

---

<sup>23</sup> 徐正祥，前揭書，頁200。

這使得掌權的傾西方政府無法來有效的壓制反美團體與真主黨，於是，2006年7月，以色列藉口其士兵被真主黨所殺並俘虜，而來發動了對真主黨的全面性攻擊，企圖來瓦解此一極端反美與反以色列的團體，但是，真主黨的頑強抵抗，使得以色列的在這場戰爭中挫敗而歸。<sup>24</sup>

其後，黎巴嫩政府則藉機來對其境內的其它反美團體進行清剿，此舉乃激起各其它團體的聯合，並於2006年12月聯合起來對政府進行長期的抗爭活動。而2007年5月20日在黎巴嫩巴勒斯坦納賀爾·巴立德難民營(Nahr al-Bared camp)爆發的政府軍與「法塔伊斯蘭」(Fatah al-Islam)團體間的衝突，更引發了掃盪蓋達關連恐怖組織與團體的行動，這使得黎巴嫩再度陷入到一個更動盪不安的境遇。

經過十八個月的反政府抗爭，終於迫使傾西方政府於2008年五月下台，黎巴嫩的反美勢力乃再度獲得勝利，使得黎巴嫩境內的反恐戰爭遭臨挫敗。

恐怖主義的威脅及其相關對策，在目前中東地區已經形成了共同戰鬥的新一代恐怖網路，如果阿富汗與伊拉克等國國內局勢進一步明朗，或者趨於穩定，那麼完全可以有理由相信，中東地區恐怖攻擊的危險性無疑的會相應增加，在東南亞及南亞各國持續頻繁的發生小規模爆炸恐怖事件，以及多起連環爆炸事件，除伊拉克外，在各個西方先進國家，如美國、加拿大、英國、法國及澳洲等，都曾經阻止了恐怖計畫的發生。而被發現的激進份子行動的特點如下：<sup>25</sup>

<sup>24</sup><http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=2006%E5%B9%B4%E4%BB%A5%E9%BB%8E%E8%A1%9D%E7%AA%81&variant=zh-tw>

<sup>25</sup> [http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show\\_file.jsp?sysId=C09502076&fileNo=001](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09502076&fileNo=001)，《消防機



1. 恐怖分子的網路國際化：一次恐怖行動計畫，大約有5到20個不同國籍的恐怖分子參與。
2. 恐怖攻擊的行動區域化：實施部隊的成員為本國公民。
3. 與基地組織關聯，獨立自發地策劃恐怖攻擊。

然而隨著戰爭時間拉長，以及近年來，布希政府在反恐戰爭的正當性、虐囚事件等負面觀點，遭到多個國家政府和國際組織的批評與譴責。

奧地利等多個國家宣稱，對伊拉克的軍事行動由於沒有得到聯合國安理會的授權，已經違反了國際法。埃及籍的聯合國前秘書長布特羅斯·加利譴責該軍事行動，認為違反了聯合國憲章。奧地利、瑞士和伊朗禁止聯軍戰機飛越其領空，沙烏地阿拉伯禁止美軍飛彈通過其領空襲擊伊拉克。馬來西亞領袖更是在國際及聯合國會議上嚴重譴責美國及英國的軍事報復行動。全球普遍的反戰情緒最終導致了全球反對對伊戰爭大遊行。<sup>26</sup>

## 第二節 日本國安政策的變化

在九一一事件發生之後，國際社會對反恐的舉措有了很大進展。日本認為要從根本上消除恐怖需要國際社會團結一致進行努

---

關對核生化反恐應變機制及搶救技術研修報告書》。

<sup>26</sup><http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E4%B9%94%E6%B2%BB%C2%B7%E6%B2%83%E5%85%8B%C2%B7%E5%B8%83%E4%BB%80&variant=zh-tw>

力，日本也一直在積極參與國際反恐事業。<sup>27</sup>

九一一事件後，日本政府即刻作出積極反應，除了組建緊急對策本部，也向美國布希總統傳遞資訊：日本將全力支援美國打擊恐怖分子的行動。2001年9月25日，小泉首相到華盛頓會見布希總統。小泉除了向布希總統解釋日本的支援政策，還直接向美國總統承諾，日本將對美國作出盟國應該作出的貢獻。

日本的防救災體系以天然災害為主要考量，反恐機制在911之前並不顯著。911事件後，迅速制定「恐怖主義特別措施法案」，支持反恐。爾後，並在「中央防災會報」下增設「防災大臣」職務，負責統籌跨部會之災害防救業務，提升原隸屬於國土廳之防災局為防災總括擔當，在既有之防救災體制下，擴大防救災強化國土安全。<sup>28</sup>

另外，日本在積極支持安理會成立的反恐委員會(CTC)的活動的同時，也在致力於促進反恐條約的早日締結和支援發展中國家提高反恐能力的活動。具體來說包含下列工作：<sup>29</sup>

1. 加強出入境管理，徹底秘密監視航班。
2. 航空保護安全，防止劫機，徹底加強航空站的保安體制，及警備保全。
3. 保護港灣、海上安全

---

<sup>27</sup><http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html>

<sup>28</sup> 陳俊勳，黃芳祐，《美國911事件後台灣反恐機制研析》，工業安全科技，2008年4月，頁33。

<sup>29</sup> 洪文玲，《國際反恐法制之研究》，恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集，2005年12月，頁88。

4. 海關協助
5. 出口管理
6. 執法協助
7. 反恐資金
8. 強化NBC（核、生物、化學）的對應處理。
9. 反恐相關各項條約。

在這9個領域，日本從接納進修人員、派遣專家到提供器材，靈活地利用其國內資源，從而發揮其國際影響力。<sup>30</sup>

#### 壹、針對反恐行動的修法

日本首相小泉純一郎在2001年9月19日內閣安全保障會議之後，宣佈日本支援美國的七點方案。一、動用日本自衛隊加強駐日美軍基地和重要設施的保安警備；二、派遣自衛隊協助美軍運送燃料、物資補給和醫療服務；三、調派自衛隊艦船到有關地區收集相關情報；四、加強出入境的管制，並與有關國家交換情報資訊；五、向巴基斯坦等阿富汗鄰國提供人道支援和經濟援助；六、必要時調動自衛隊到巴基斯坦進行人道支援和難民救援；七、為打擊恐怖主義加強與世界各國的協調與友好合作以預防國際金融市場的混亂。<sup>31</sup>七項措施中，有四項是動用自衛隊配合美軍進行軍事行動，包括日本向海外派兵的敏感問題，而日本

<sup>30</sup><http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html> 同註84。

<sup>31</sup> 蔡增家，《九一一之後日本防衛政策的轉變》，國際反恐與亞太情勢，台北，政大國研中心，民國93年，頁164。

現行憲法明文禁止日本再度建軍，也不得行使集體防衛權力，即使按照美日安保條約的防衛合作指標，有所謂周邊條款，印度洋和阿富汗都不可能是日本的「周邊地區」，小泉政府要乘機讓自衛隊一展身手，就必須修改憲法，或者成立新的法案，才能賦予自衛隊新的權力，否則若自衛隊的無限擴大自衛範圍，進行集體防衛，就會成為國內外抨擊的對象。

## 一、恐怖主義對策關聯三法

日本國會開始依照小泉政府的支援美國七點方案制訂反恐後方支援法案。9月27日，日本國會召開臨時會議，小泉除了在施政方針演說中強調，全力支援美國進行反恐怖戰爭之外，就是提出《反恐特別措施法案》、《海上保安廳法修正案》和《自衛隊法修正案》等三項所謂的「恐怖主義對策關聯三法」，企圖借參與美國的打擊國際恐怖主義活動，而讓日本實現派兵海外，進而使和平憲法空洞化而質變的既有目標。<sup>32</sup>

### 1. 反恐特別措施法案

2001年10月29日，日本國會通過這項法案，在反恐措施特別法中，規定自衛隊的活動範圍並不限於非戰鬥地區，如果獲得他國的同意，自衛隊也可以進入他國執行任務，同時自衛隊的行動內容包括對美軍補給物資的運送，難民救助及傷兵的醫療與搜索救援，但在對美軍武器彈藥補給方面，因為擔心對外界造成使用武力的印象，因此支援項目並不包含武器彈藥的運送，至於自衛隊使用武器的範圍，則只限於自我防衛及保護難民及傷兵

<sup>32</sup><http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html>

等，而這項法案的有限期限為兩年。<sup>33</sup>

九一一事件使美國紐約遭連續恐怖攻擊，如此空前劫難對國際社會安定與和平構成嚴重威脅。聯合國安全理事會強烈譴責該恐怖暴行，呼籲加盟國採取因應措施，共同防杜恐怖主義。恐怖攻擊行動非僅對美國，就人類全體而言亦是極卑劣且不見容之行為，為展現日本毅然與恐怖主義對抗、徹底瓦解恐怖組織之決心，實有必要基於人道精神制定相關法規，以維護確保國際社會之和平與安定；日本通過本法，可協助美英軍隊打擊恐怖暴行，就日本積極參與國際社會而言，亦深具意義。<sup>34</sup>

## 2. 海上保安廳法修正案

2001年10月29日，日本通過了海上保安廳法修正案，針對1948年所制定的海上保安廳法做出修改，最主要的內容是隊行駛在日本領海，具有重大威脅擊犯罪機向的可疑船隻可使用武器進行攻擊，擴大了海上保安廳管理周邊海域的治安許可權。<sup>35</sup>

## 3. 自衛隊法修正案

2001年9月21日，美國第七艦隊空母小鷹號駛離日本橫須賀基地，有五艘日本自衛隊護衛艦等破例護航出港，同時還有37艘日本各級巡邏艇隨行。日本媒體指出，這是抵觸憲法禁止的集體防衛規定。日本防衛廳卻宣稱，這是在日本周邊水域執行警戒監視任務以確保安全。日本媒體還透露，防衛廳計畫組建包括宙斯盾級驅逐艦和直升機護衛艦的日本首支的支援艦隊，以護

<sup>33</sup> 蔡增家，前揭書，頁164。

<sup>34</sup> <http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=7#日本>

<sup>35</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，《各國及聯合國反恐怖主義法規選編》，北京，時事出版，2002，頁132。

送美艦遠赴印度洋，或沿途進行收集情報活動，明顯的，這更是日本參與集體防衛再度的開始。

過去，日本處心積慮要為自衛隊尋求法律地位，後來又積極為不能出國的自衛隊尋找出國藉口。

自衛隊法修正案於2001年10月29日通過，允許自衛隊進行治安出動，保護駐日美軍設施。<sup>36</sup>小泉內閣制定了派遣自衛隊的具體時間表：(1)立即與美國磋商制定基本計劃；(2)11月上旬派出政府、執政黨聯合先遣團和收集情報的自衛隊艦艇。(3)11月中旬內閣會議最終決定派遣自衛隊和基本計劃。(4)11月下旬自衛隊的宙斯盾級驅逐艦和P-3C反潛巡邏機等受命出海。<sup>37</sup>

自衛隊法修正案和海上公安廳法修正案都是涉及到日本國內的情況，是關於國內治安問題和反恐問題的，恐怖對策特別措施法案是涉及到自衛隊走出國門，協助美軍作戰的問題。海外更關注的是這個法案。這關係到戰後日本對外安全戰略的重大轉折。

## 二、聯合國維和行動合作法修正案

1991年爆發第一次海灣戰爭，日本便在1992年成立《聯合國維持和平活動合作法案》(PKO法案)，使自衛隊可以派兵海外參與聯合國的維和行動，並準備派遣航空自衛隊軍機出國，派海軍掃雷艇赴波斯灣清理魚雷。但是，日本海外派兵過去還藉口是應聯合國的要求，是日本做出的國際貢獻，這對力圖擺脫戰後形

<sup>36</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，《各國及聯合國反恐怖主義法規選編》，北京，時事出版，2002，頁133。

<sup>37</sup> <http://big5.china.com.cn/chinese/zwd/72970.htm>

象的日本來說，還是一個沉重的枷鎖，而且限制日本不能即刻作出任何軍事反應，顯然不利日本的大國形象。

而隨著美國發動反恐戰爭的緣故，身為美國同盟之一的日本，在阿富汗戰爭開始之後，政府為了要提高軍事力量，以及回應國際社會要求日本做出貢獻的呼籲，在2001年12月7日，國會通過聯合國維和行動合作法修正案，讓自衛隊能夠參加阿富汗重建；修正案中不但放寬了自衛隊武裝出國的條件之外，政府也解除了先前凍結自衛隊參與維和部隊軍事行動的武器使用條款。<sup>38</sup>

九一一事件的發生，一方面使日本人產生共同對抗國際恐怖主義的熱誠，另一方面又擔憂會被捲入西方對抗東方，特別是所謂文明衝突的對立，而且大部分日本人也相信，恐怖主義不是動用武力就能夠解決的問題。何況，日本仰賴中東進口石油，與阿拉伯國家對立也不利日本經濟發展。因此日本這次是強調基於盟國責任，決心給美軍全力後勤支援，包括情報的收集和彈藥等物資的輸送。日本雖然派遣自衛隊出國，但表示不會讓自衛隊參與戰鬥，這不是日本政府忠於和平憲法，其實主要目的是在護送自衛隊出國，製造先例，累積經驗。<sup>39</sup>

### 三、有事法制關連法案

2002年4月16日，日本國會通過了有事三法關聯法律案，包括了武力攻擊事態法、安全保障會議設置法修正案和第二次的自衛隊法修正案。<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> 蔡增家，前揭書，頁165。

<sup>39</sup> <http://www.zaobao.com/special/us/pages1/attack031001k.html> 聯合早報網。

<sup>40</sup> 蔡增家，前揭書，頁165。

## 1. 武力攻擊事態法

這個法案規定了有事的定義、首相的權限、政府採取的對策以及國民所應給予的配合措施，所謂的「有事」是指「日本遭到來自外部的武力攻擊的事態及可以預測將受到武力攻擊的事態」，這不僅包括日本受到攻擊的事實，還包括「有可能被攻擊的危險」，而對危險的預測則由日本政府單方面作出判斷，也就是說，只要認為有這種危險，日本首相可以越過內閣安全會議，直接下達出動自衛隊的命令，甚至可以「先發制人」地進行自衛作戰。<sup>41</sup>同時國家、地方團體及國家指定的公共機構，有義務向採取行動的自衛隊提供物資、設施及勞務支援。

## 2. 安全保障會議設置法修正案

此項法案的目的是為了要加強安全保障會譯的功能，旨在對「有事」時，增設應對專門委員會，強化安全保障會議的職能，也就是在發生武力攻擊事態時，除了首相之外，只有外相、防衛廳長官及內閣官房長官的五位內閣成員出席便可以進行緊急協議。

## 3. 自衛隊法修正案

為了保證自衛隊的軍事行動可以順利展開，明文規定當預測到敵方的武力攻擊時，自衛隊可以構築防禦設施，有權強徵私有土地和民間物資，違反者將受重罰，以及允許自衛隊在自我防衛或保護同僚時使用武器。<sup>42</sup>

<sup>41</sup> [http://www.yzzk.com/cfm/Content\\_Archive.cfm?Channel=aw&Path=242827341/22aw3.cfm](http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=aw&Path=242827341/22aw3.cfm)

<sup>42</sup> 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，前揭書，頁 138。



#### 四、支援伊拉克重建法案

2003年7月26日，參議院通過允許向伊拉克派遣自衛隊的支援伊拉克重建特別措施法案，<sup>43</sup>這是二次大戰後，日本首次向作戰地區派遣軍事人員，根據這項法案，自衛隊將在伊拉克為其他國家部隊提供後勤的補給運輸，並規定自衛隊的活動範圍在沒有發生戰鬥的地區，不得使用武力等限制。隨後更在2003年9月讓陸上自衛隊到柬埔寨執行維和活動，日本陸海空三軍遂排除了自衛隊不能出國的限制。<sup>44</sup>另外，在10月份，國會通過了《反恐特別措施法修正案》，將原定於2003年11月1日到期的三項反恐特別措施法案延長兩年，並在2004年3月通過設立反恐特種部隊，將在陸上自衛隊體制內設立一支專門擔任反恐以及反遊擊任務的特種部隊。<sup>45</sup>

出兵伊拉克，讓日本自衛隊第一次走向海外，並主動延長在海外駐紮的時間，根據這項涵蓋了「人道復興支援活動」以及「安全確保支援活動」兩大項目的支援伊拉克重建法案，日本自衛隊的援伊活動範圍僅限於「非戰鬥地域」。至於「非戰鬥地域」定義，則是「國家或准國家級的有組織、有計畫式的攻擊行動」。

換句話說，日本政府認定，縱使自衛隊官兵遭到武力攻擊而被迫應戰還擊，如果攻擊的對象並非國家級或准國家級，那麼自衛隊的被迫應戰就不能稱之為戰鬥，也不構成阻礙派遣自衛隊赴海外的要件。這就是日本苦心積慮思如何在不違反現行憲法的和平精神和非戰架構之下，達到派遣自衛隊進入仍在交戰狀態的伊拉克。<sup>46</sup>甚至在2004年3月11日西班牙爆炸案之後，當許多國

<sup>43</sup> Christopher W. Hughws, *JAPAN'S SECURITY AGENDA*, Lynne Rienner Publishers, 2004, p.244.

<sup>44</sup> 同前註。

<sup>45</sup> 蔡增家，前揭書，頁165。

<sup>46</sup> <http://www7.www.gov.tw/todaytw/2005/world/ch01/3-1-14-0.html>

家在向伊拉克派兵問題上有所退縮時，日本卻變本加厲地增兵。日本政府這一連串的軍事改革案及自衛隊的種種舉動引起了世人特別關注。甚至，日本首相小泉更再次表示要修改規定日本不保持戰爭力量的憲法第九條，使自衛隊成為名副其實的軍隊。

## 貳、防衛廳升格為防衛省

日本防衛廳成立於 1954 年，而其為一任務便是防禦日本，但近年來，海外維和部隊的派遣成為防衛廳的附屬任務。

2005 年 11 月 22 日 日本的執政黨自由民主黨在東京舉行建黨 50 周年紀念大會，並正式公布了其提出的憲法修改草案。草案的核心內容是拋棄了現行憲法中日本不得擁有陸海空三軍等武裝力量的規定，要求將日本自衛隊升格為「自衛軍」，並規定「自衛軍」可以為「確保國際和平而展開國際合作活動」。雖然日本議會幾乎肯定會通過這一修正案，但其正式生效還需經過全民公決，需要達到 2/3 以上贊同票才可獲得通過。

2006 年 11 月 30 日，日本眾議院在自由民主黨、公明黨以及最大在野黨的聯合支持下，通過讓日本首相安倍晉三內閣之防衛廳升格為防衛省，成為中央一級單位。12 月 15 日，日本參議院在自由民主黨、公明黨、民主黨、國民新黨的聯合支持下，又通過同一項議案，因此只要安倍內閣擇期即可正式升格。根據日本法律，防衛廳長官之名在升格為省後，即更名為防衛大臣。<sup>47</sup>

隨著《防衛廳設置法》的修改，防衛廳在 2007 年 1 月 9 日升格為防衛省，成為日本中央一級單位。防衛廳升格為防衛省後，日本首相仍為自衛隊的最高指揮官，仍保有對自衛隊的最高

<sup>47</sup> <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%B2%E5%8D%AB%E5%8E%85>

指揮監督權和頒布防衛出動命令的許可權，但向美軍提供物品等許可權將被移交給防衛大臣，而防衛大臣將和其他大臣一樣，具有提議召集內閣會議、製訂法律等許可權。然而，防衛大臣將從此負責日本全國的國防事務，未來不需要再經過內閣，即可自行向國會兩院提出與國防相關的法案及預算案。另外，自衛隊法規定，日本自衛隊的本來任務包括治安出動、海上警備行動和災害派遣等。但令人關注的是，日本政府通過此法案將自衛隊參加聯合國維和活動和國際緊急援助活動以及根據周邊事態法向美軍提供後方支援，也升格為正常任務，<sup>48</sup>不用再以個案的方式經國會兩院審議通過。

日本政府通過將防衛廳升格為防衛省的法案不是孤立的舉動。從表面上看，此舉旨在提升防衛廳的地位和許可權，但其真實目的有二，首先，是要使自衛隊今後能夠更加名正言順地走出國門，進一步與美軍實現軍事一體化，在國際上發揮軍事大國的作用。另一方面，則是為了防衛北韓與中共。

北韓自 1996 年以來就成為日本最大的威脅來源，由於地理位置的接近，從 1998 年北韓試射大浦洞飛彈以及核子問題，到 2002 年綁架日本人的人質問題，都引起日本政府的關注。因此日本人民支持政府增強自衛隊對於本土安全防禦的能力。<sup>49</sup>

而近年來國力不斷增加的中國，也逐漸成為日本的威脅之一，軍力的擴張，使得日本政府開始擔心來自中國的威脅，中國國內的民族主義情緒也是擴張軍力的原因，最主要便是台海的問題，美國國防部在「2006 年中華人民共和國軍力報告」報告內容表示，美方擔心這種趨勢將限縮中國領導人在危機時刻的選

<sup>48</sup> <http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.chinabroadcast.cn/8606/2006/06/09/145@1083332.htm>

<sup>49</sup> 蔡增家，前揭書，頁 173。

擇，為了維護中國主權以及國家尊嚴，中國領導人可能採用導致不穩定的行動，例如去年三月的「反分裂法」以及緊接著的大規模反日抗議示威。<sup>50</sup>

2006年3月27日，日本自衛隊成立統合幕僚監部，開始執行新的作戰體制。此前，陸海空三個自衛隊分別由各自的幕僚長（相當於參謀長）分別進行指揮，同時輔助防衛廳長官工作。在新的體制下，各自衛隊的幕僚長將輔佐統合幕僚長指揮部隊。

### 參、對駐日美軍的態度

日本對駐日美軍調整的態度是複雜的。在地區安全方面，美日有共同利益，都希望通過調整軍事部署加強對東亞地區的控制能力。前不久日本首相的咨詢機構「安全保障與防衛力量懇談會」公布的報告說，美國的軍事存在有抑制軍事紛爭的效果。在美國調整全球戰略之際，日本應積極加強同美國的戰略對話，明確責任，形成更有效的合作框架。

駐日美軍調整帶動日本安全政策的調整。日本自衛隊將承擔更多的防衛本土的任務，提高機動能力，突破「專守防衛」的界限，防衛廳甚至在討論可以擁有先發制人的打擊能力。日本防衛重心將隨著駐日美軍重新部署向南轉移，以應付集中於朝鮮半島、中國、南海和日本海上交通現周圍的潛在威脅。<sup>51</sup>在配合美軍行動的名義下，自衛隊的活動將擴大到世界範圍。日本將修改「禁止武器輸出三原則」。駐日美軍調整為日本重新定位同美國的關係提供了機會。日本認為，其戰略價值正在提高。在關於駐日美軍調整的美日協商中，日方強調，駐日美軍調整一定要在雙方達成一致意見之後，而不能由美國單方面地進行，特別是國內

<sup>50</sup> 《中國時報》，2006年5月24日。

<sup>51</sup> Christopher W. Hughws, *JAPAN'S SECURITY AGENDA*, Lynne Rienner Publishers, 2004, p.206.

基地轉移問題，日本要發表主導性的意見，甚至建議將部分沖繩美軍撤回美國本土。

另一方面，日本的態度謹慎。其原因在於：第一，美軍基地當地的民眾反對。不僅是沖繩基地周圍的民眾反對，擬轉移的基地當地民眾也紛紛請願，拒絕美軍進駐，特別是調整後美軍的作用發生變化，更引起當地民眾不滿。第二，暫時難以解決與憲法和美日安保條約之間的矛盾。在能否行使「集體自衛權」以至修憲問題上，日本國內還沒有形成一致意見。駐日美軍突破安保條約規定的「遠東」範圍執行任務和日本配合美軍行動，需要有新的法律依據，更需要在政府內部和政黨之間進行協調。第三，要對調整駐日美軍引起的利害關係進行評估，過分追隨美國也會帶來一些負面影響。日本還要考慮美日關係加強後，如何維護其外交主體性和同其「國際協調」外交保持平衡的問題。

日本政府內部也存在兩種不同意見。防衛廳的態度積極，外務省的態度謹慎，政府內部仍然處於協調意見階段。防衛廳認為，駐日美軍已經參加了阿富汗戰爭和伊拉克戰爭，「遠東條款」形同虛設，應當像上世紀 90 年代對安保條約再定義把適用範圍從遠東擴展成周邊事態那樣，以此次美軍調整為契機對安保體制再次重新定義，使之適用於更廣闊的地區。外務省則對簽署新的美日安保聯合宣言態度消極。內閣官房長官細田博之發表政府「統一見解」：調整駐日美軍應該在與安保條約相關協定框架內進行，不考慮修改遠東條款，但世界範圍的日美合作，在安保條約之外還有各種關係，兩者不應混同。小泉首相在答記者問時也一方面表示要在憲法和安保條約框架內同美方協商，另一方面表示駐日美軍的目的不能局限於保衛日本和遠東安全的遠東條款，還應該探討在世界範圍內日本和美國能夠做些什麼，強調了

在海外加強美日合作的姿態。<sup>52</sup>

### 第三節 聯合國對反恐政策之回應

#### 壹、打擊恐怖主義的國際公約

數十年來，恐怖主義一直都被列入聯合國的議事日程。為打擊各類專項恐怖活動，聯合國系統在其框架內制定了十三項國際公約。聯合國自二十世紀六十年代以來訂立了一系列反恐怖主義之相關決議與宣言，<sup>53</sup>除了「東京公約」、「海牙公約」、「蒙特婁公約」外，以下均係針對個別目標陸續訂定的公約，計有：

一、1974年2月5日關於侵害應受國際保護人員包括外交代表罪行防止和懲處之公約<sup>54</sup>

基於國際保護人員，如元首、外交人員以及眷屬的安全，直接影響國際合作所必須的外交友好關係，故有必要制訂公約明訂保護措施及引渡規定。

公約雖未明訂「恐怖主義」的定義，但在第2條要求各國將謀殺、綁架、採行任何侵害國際保護人員，如元首、外交人員以及眷屬人身安全或自由之行為明定為國內犯罪。無論恐怖主義份子或團體是否基於政治性因素對國際保護人員與外交人員進行謀殺、綁架、或任何侵害罪行，或暴力攻擊對此類人員的辦公處

<sup>52</sup><http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html>

<sup>53</sup> 洪文玲《國際反恐法制之研究》，恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集，2005年12月，頁76。

<sup>54</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/treaty/ares3166.PDF>

所、住處、交通工具，均構成恐怖主義罪行。<sup>55</sup>

## 二、1979年12月17日反挾持人質公約<sup>56</sup>

劫持人質是引起國際社會嚴重關切之罪行，各簽署國之間應發展國際合作，制定和採取有效措施，以防止作為國際恐怖主義活動的劫持人質罪行，各國應依本公約對任何犯此罪行者起訴或引渡。

公約第1條明訂挾持人質罪行的定義，任何人以挾持、扣押、殺死、傷害另一人，俾以威脅第三者，包括政府、國際組織、自然人、法人、團體，以從事或不從事某項行為作為釋放人質的明示或暗示條件，即屬之。<sup>57</sup>

公約並未特別明列恐怖主義分子或團體進行的任意攻擊行為，而係以行為本質作觀察，無論是恐怖主義份子或團體，也不問其對第三者是否達成政治性施壓，只要滿足挾持人質要件，即構成犯罪。

## 三、1987年核廢料保護公約<sup>58</sup>

該公約未對「恐怖主義」進行定義，亦未條列恐怖主義份子或團體可能進行的攻擊行為，僅以公約第7條規定各國應立法與予懲罰之罪行。<sup>59</sup>包括：

1. 未經合法授權而收受、挪用、使用、轉移、變更、處

<sup>55</sup> 洪文玲，前揭書。

<sup>56</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/treaty/a34r146.pdf>

<sup>57</sup> 洪文玲，前揭書。

<sup>58</sup> 同註 56。

<sup>59</sup> 洪文玲，前揭書。

理、或散佈核廢料，引起或可能引起任何人死傷或重大財產損害。

2. 偷竊或搶劫核廢料。
3. 盜取或以欺騙手段獲得核廢料。
4. 以武力或其他恐嚇手段獲取核廢料。
5. 威脅使用核廢料，以造成任何人死傷或重大財產損害，或威脅犯第2項罪行，以迫使任一自然人、法人、國際組織、政府作為或不作為。
6. 圖謀犯第1、2、3項罪行。
7. 參與犯第1項至第6項所列任一罪行。

四、1991年3月22日關於在可塑炸藥中添加偵測識別劑公約<sup>60</sup>

五、1992年制止危及大陸架固定平台安全非法行為協議書<sup>61</sup>，制止危及海上航行安全非法行為公約<sup>62</sup>。

六、1994年消除國際恐怖主義宣言<sup>63</sup>

由於世界各地持續出現危害國際秩序的恐怖攻擊行為，部分國家直接或間接的涉入，致使無辜人民的生命、財產受到威脅，極端主義份子或團體發動的恐怖攻擊事件增加，販毒集團及其背後的準軍事團體存在的關係也危害各國內部的人權、秩序，國際

<sup>60</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/treaty/s22393.pdf>

<sup>61</sup> 同前註。

<sup>62</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/treaty/treaty2.PDF>

<sup>63</sup> 洪文玲，前揭書。



間有必要進行更密切的協調、合作，並同時打擊與恐怖主義相關的罪行。

宣言認定，恐怖主義已嚴重違反聯合國憲章規定，可能威脅國際和平與安全，危害國際合作，危害人權、自由、民主基礎。因此，為了政治目的而企圖在公眾間造成恐慌狀態的犯罪行為，無論其引用何種政治、思想、意識型態、種族、宗教或任何藉口，在任何情況下都是不可原諒的。

此外，宣言列舉數項與恐怖主義相關的罪行，使得國際協力打擊恐怖主義已不限於恐怖攻擊行動的本身，包括販毒、軍火走私、洗錢、核廢料及其他致命性物質的擴散，都成為國際打擊恐怖主義的目標。恐怖主義份子或團體、販毒集團、準軍事集團從事上述罪行時，不必然具有政治意圖，亦不必以對第三者施壓、造成恐懼為目的，然而這類資源的流動，有助於恐怖攻擊事件的遂行，故納入國際反恐議題的範疇。

#### 七、1998年1月9日制止恐怖主義進行爆炸攻擊事件公約<sup>64</sup>

以炸藥或其他致死裝置遂行恐怖攻擊行動的事件增加，既有公約無法有效進行管制、規範，故制訂本法。本法未明確定義「恐怖主義」，但以條列的犯罪形式，定義被視為「恐怖主義」的爆炸攻擊事件。凡非法、故意地在公用場所、國家、政府設施、公共交通系統、基礎設施，投擲、放置、發射或引爆爆炸物或其他致死裝置，造成人員死亡或重傷，或使上述場所、設施與系統遭到重大破壞，從而形成重大經濟損失，均屬本法認定的罪行。本法第3條則排除國內重大犯罪的適用，凡犯罪地點在一國境內，

---

<sup>64</sup> 同註 62。

加害者與受害者均屬該國國民，加害者在該國國境內遭到逮捕、起訴，他國對案件無管轄權存在，無論犯罪源由是否具有政治性，均非本法範疇內的進行爆炸攻擊事件的恐怖主義。<sup>65</sup>

#### 八、2000年2月25日制止資助恐怖主義公約<sup>66</sup>

以1996年聯合國大會第51/1120號決議為基礎，要求各國應採取步驟，無論資金募集的理由是慈善、社會公益、文化目的，或軍火走私、販毒、敲詐、勒贖，均應制止恐怖主義份子或團體從中籌集資金。並視情況採取管制措施，預防、制止此類資金的流動，並加強此類資金的國際情報合作。

公約雖未明訂「恐怖主義」的定義，但明列公約所認定資助恐怖主義的資金用途，無論任何人以何種手段直接、間接地非法、故意提供或籌集資金，以提供或明知資金將提供於下列用途，均屬本法認定的罪行：

1. 非法劫持民用航空器；
2. 危害民用航空器飛行安全；
3. 侵害國際保護人員、外交人員安全；
4. 挾持人質；
5. 破壞核廢料安全；
6. 在國際機場從事非法暴力行為；

<sup>65</sup> 洪文玲，前揭書。

<sup>66</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/treaty/a54r109.pdf>

7. 危害航海安全；
8. 危害大陸棚安全；
9. 以爆炸物從事恐怖攻擊行動；
10. 意圖致使平民及武裝衝突中未直接參與敵對行動的個人、團體死亡或重傷的任何行動。或製造重大恐慌，或迫使政府、國際組織從事、不從事任何行為。

#### 九、1998年10月22日消除國際恐怖主義的措施<sup>67</sup>

#### 十、2001年國際打擊恐怖主義宣言<sup>68</sup>

本宣言係於「911事件」之後公布，其強調恐怖主義已成為21世紀國際秩序與安全的最大威脅，也是對全人類的挑戰。呼籲所有國家應即採取步驟，全面執行第1373（2001）號決議，並進行國際協力合作。各國有義務對恐怖分子、團體與支援恐怖主義者拒絕給予財政和一切形式的支援。

#### 十一、制止核恐怖行為國際公約<sup>69</sup>

2005年4月13日，聯合國大會一致通過《制止核恐怖行為國際公約》（International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism; Nuclear Terrorism Convention），規定非國家行為者非法擁有或使用核設施或材料。

《制止核恐怖行為國際公約》要求各國發展適當的法律框架

<sup>67</sup> [http://www.un.org/chinese/terrorism/treaty/ac6\\_5314.pdf](http://www.un.org/chinese/terrorism/treaty/ac6_5314.pdf)

<sup>68</sup> 洪文玲，前揭書。

<sup>69</sup> <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/494/52/PDF/N0449452.pdf?OpenElement>

判定核恐怖主義相關的犯罪行為，調查被指控的犯罪行為，以及進行適當的逮捕、起訴或引渡罪犯。其也要求對核恐怖主義調查和起訴進行國際合作，有關資訊共享以及犯罪嫌疑人的引渡和轉移對外國的調查和起訴提供支援。

美國對該條約表示歡迎，其似乎可能與布希（George W. Bush）政府逐漸形成的新多邊主義吻合，亦即在國內或國際層次經由平行或共同的行動邁向共同目標所展現主權國家間的國際合作，與在條約為基礎或聯合國為基礎的國際法發展一致，但不必然強調國際官僚政治的角色。重要的問題之一將是《制止核恐怖行為國際公約》的經驗如何影響《全面制止國際恐怖主義公約》（Comprehensive Convention on International Terrorism）的發展。

《制止核恐怖行為國際公約》可以視為是由包括美國及其盟邦價值和主調不同程度的連結：宣布非法和譴責恐怖行動；展現全球對抗恐怖主義的團結；視恐怖主義為國內和國際法的重要議題；需要各國利用而且有必要接受他們的國內司法制度以打擊恐怖主義；各國為主權的伙伴在打擊恐怖主義方面的合作，在國內法律同樣做出行動，以及諸如主權至主權的引渡相關國際機制脈絡之中，而非利用獨立式（free-standing）國際官僚政治；仍然利用聯合國為一種國際論壇以發展國家之間的合作，作為主權伙伴的聚集場所；利用國際法為行動的基礎和架構，並且利用聯合國為發展國際法的論壇。<sup>70</sup>

建立國際條約和公約制度是聯合國系統的一項大成就。這些國際條約為制止恐怖行為和追捕恐怖分子提供了法律框架，並規

<sup>70</sup> 孫國祥，《近期亞洲地區恐怖主義活動及對區域情勢影響之探討》，南華大學亞太研究所，頁5。

定了限制非法獲取恐怖分子所需工具的辦法。<sup>71</sup>

## 貳、聯合國的反恐政策與成員國的回應

聯合國將反恐行動納入其廣泛的工作框架內，通過全盤努力促進和平、安全、可持續發展、人權和法治。聯合國的眾多辦事處、計畫署和專門機構致力於消除有利於恐怖主義蔓延的條件，它們包括但不限於長期未解決的衝突，對恐怖主義受害者施加的各種形式和表現的不人道行為，缺乏法治和侵犯人權，種族、民族和宗教歧視，政治排斥，社會經濟邊緣化和缺乏善治。<sup>72</sup>

### 一、聯合國大會的反恐政策

大會自 1972 年起便將恐怖主義視為一個國際問題。20 世紀七十和八十年代，大會通過了各項決議來解決這個問題。在此期間，大會還通過了兩項反恐公約：即 1973 年《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員罪行的公約》<sup>73</sup>和 1979 年《反對劫持人質國際公約》。

1994 年 12 月，大會再次轉移對恐怖主義問題的關注重點，通過了《消除國際恐怖主義措施宣言》。<sup>74</sup>作為這一宣言的補充，1996 年成立了恐怖主義特設委員會。大會自通過這一《宣言》起便一直致力於解決恐怖主義問題。

近些年來，在聯合國大會（恐怖主義）特設委員會和第六委員會工作組的框架內，國際文書的訂制已取得顯著的進展。自 1997 年以來，各成員國已完成了三份專項反恐文書，涵蓋了具

<sup>71</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/makingadifference.shtml>

<sup>72</sup> 同前註。

<sup>73</sup> <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/269/17/IMG/NR026917.pdf?OpenElement>

<sup>74</sup> <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/18/IMG/N9576818.pdf?OpenElement>

體的恐怖活動類型，這三份文書為：1997年《制止恐怖主義爆炸的國際公約》、1999年《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》和《制止核恐怖主義行為國際公約》。

目前，各成員國正在協商起草應對國際恐怖主義的全面公約。此公約將作為現有國際反恐文書框架的補充。

各成員國透過大會來協調他們的反恐行動，並繼續完善他們的相關立法工作。同時，聯合國系統的許多計畫署、辦事處和機構一直投身於打擊恐怖主義的專項行動，以進一步協助各成員國的反恐努力。從九一一攻擊發生後，聯合國立即作出反應，當年9月28日安全理事會便依據聯合國憲章第七章通過1373號決議案，除譴責發動九一一恐怖攻擊行為外，並宣示預防該類攻擊的決心。<sup>75</sup>為了鞏固和加強這些行動，各成員國一致達成了一項全球反恐戰略，<sup>76</sup>從而為反恐鬥爭開闢了一個新階段。

該戰略在2006年9月8日通過並於2006年9月19日正式啟動，這標誌著全球各國首次在反恐領域達成一致的戰略方案。該戰略為以下具體行動計畫奠定了基礎：消除有利於恐怖主義蔓延的條件；防止和打擊恐怖主義；採取措施建立國家反恐能力；加強聯合國在打擊恐怖主義方面的作用；在打擊恐怖主義的同時確保尊重人權。該戰略建立的基礎是世界各國領導在2005年9月首腦會議上達成的共識——譴責一切形式和表現的恐怖主義。<sup>77</sup>

## 二、安全理事會

<sup>75</sup> 劉復國，《東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究》，問題與研究，第四十五卷第六期，台北，2006年11月，頁95。

<sup>76</sup> [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/288&Lang=C](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288&Lang=C)

<sup>77</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/index.shtml>

安全理事會也一直以決議的形式積極參與反恐怖主義鬥爭，並設立了若干個附屬機構。

安全理事會自 20 世紀九十年代起就一直致力於處理恐怖主義問題，安理會對認為與某些恐怖活動有關連的國家採取制裁，在 1999 年第 1269 號決議中，安全理事會呼籲各國進行合作以防止和制止所有恐怖活動。

早在 2001 年 9 月 11 日之前，安全理事會就建立了一套強大的反恐工具：第 1267 號決議所設委員會，該委員會根據第 1267 號決議於 1999 年建立，由安理會所有成員組成，負責監測制裁塔利班以及後來的基地組織。應安全理事會的請求，秘書長任命了一個分析性支緩和制裁監測小組，協助委員會工作。該小組由反恐和相關法律問題、武器禁運、禁止旅行和資助恐怖主義領域的專家組成。

2001 年在美國遭受九一一恐怖襲擊之後，安全理事會根據第 1373 號決議<sup>78</sup>設立了反恐怖主義委員會，同樣由安全理事會所有成員組成。第 1373 號決議要求各成員國採取多項措施防止恐怖主義活動並將各種形式的恐怖主義行動視為犯罪，還採取措施協助和促進國家間合作，包括遵守國際反恐文書。各成員國需定期向反恐怖主義委員會報告其實施第 1373 號決議所採取的措施。

為協助反恐怖主義委員會的工作，安全理事會在 2004 年通過了第 1535 號決議，<sup>79</sup>該決議要求建立反恐怖主義委員會執行局（反恐執行局），監測第 1373 號決議的執行情況並推動向各成員

<sup>78</sup> <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm>

<sup>79</sup> <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1535.htm>

國提供技術援助。另外，安理會根據第 1540 號決議<sup>80</sup>設立了另一個反恐相關機構，也是由安理會所有成員組成，負責監測各成員國對第 1540 號決議的遵守情況，該決議要求各國阻止非國家行為者（包括恐怖主義團夥）獲取大規模毀滅性武器；安理會還通過了第 1566 號決議，<sup>81</sup>要求各成員國對參與恐怖活動的團體和組織採取措施。

安全理事會還於 2005 年 9 月 14 日舉行了一次會議，通過了第 1624 號決議，<sup>82</sup>譴責所有恐怖行為和煽動行為，無論其出於任何動機。安理會還呼籲各成員國依法制止恐怖行為和煽動恐怖行為，並拒絕向這類犯罪分子提供庇護。<sup>83</sup>

通過大會和安全理事會採取的行動，各成員國不僅建立和加強了打擊恐怖主義的法律基礎，而且還切實採取合作措施限制恐怖分子的行動，這些措施包括剝奪他們進行恐怖行動所需的資金，禁止他們實施恐怖行為的行動自由，禁止他們獲取實施恐怖行為的武器。<sup>84</sup>

聯合國大會、安理會及其附屬機構針對打擊恐怖主義方面做出了相當多的決議，然而英美兩國在沒有聯合國的授權下發動了反恐戰爭，不符合聯合國憲章的原則，也不符合國際法的準則，<sup>85</sup>打擊恐怖主義是聯合國所有使命中不可分割的一部分。《聯合國憲章》確立了聯合國的宗旨，其中包括維護國際和平與安全，採取集體手段以防止對於和平之威脅，制止侵略行為，促進人權保護和經濟發展。恐怖主義是對法律和秩序、人權與和平解決爭議

<sup>80</sup> <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1540.htm>

<sup>81</sup> <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/04/s1566.htm>

<sup>82</sup> <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/05/s1624.htm>

<sup>83</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/securitycouncil.shtml>

<sup>84</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/makingadifference.shtml>

<sup>85</sup> 劉恩照，《國際恐怖主義》，北京，世界知識出版，2006 年，頁 44。



原則的傷害，違背了聯合國所秉承的原則和宗旨。聯合國一直在採取具體的措施來消除恐怖主義威脅，說明各成員國打擊這一惡行。最近通過的全球反恐戰略進一步擴大和加強了這些措施，並將其變為具體的重點行動計畫。<sup>86</sup>

## 第四節 美日同盟的未來方針

### 壹、美日同盟的調整

《美日安保條約》（美日同盟）是冷戰時代的產物，目的在對抗蘇聯的軍事威脅，1991年底蘇聯解體，冷戰結束，美日同盟一度趨於冷淡，1996年美國柯林頓總統和日本首相橋本龍太郎議定新的《美日防衛合作指針》，穩住了同盟關係，而且目標悄悄改成對抗增強中的中國軍事，再加一個北韓。2000年小布希政府登場，締造了美日「蜜月時期」、「黃金時代」，但是，2002、03年起，美國一直陷入阿富汗戰爭、伊拉克戰爭的泥淖，後來知日派高官漸漸淡出，美國外交戰略也逐漸轉換成和中國合作。<sup>87</sup>

自2001年布希總統就任以來，美日同盟有相當程度的提升。但過去這段期間，反恐成為國際的安全主軸，而亞太戰略環境也因朝鮮半島局勢再度軍事化、中國軍力的崛起、台海軍事平衡向中國傾斜、美國進行的全球軍事態勢評估，以及美日關係的變化等，都使得現在與1997年美日防衛新指針的國際背景差異甚大，美日同盟實際上面臨再調整的必要。

<sup>86</sup> <http://www.un.org/chinese/terrorism/makingadifference.shtml>

<sup>87</sup> <http://www.haixiainfo.com.tw/FF/216-7387-%E7%BE%8E%E6%97%A5+%E7%BE%8E%E6%97%A5.html>

根據目前的觀察，美日同盟改革基本上可分為：美日同盟的全球化、美日同盟的建制化，以及美日同盟在角色分工的細致化等方向。<sup>88</sup>

### 一、在美日同盟的全球化方面

包括將美日同盟由過去專守防衛日本擴大，其涵蓋範圍包括亞太與全球地區。實際上美日雙方在印度洋反恐與伊拉克維和等事務上的合作，已經越過專守日本的紅區。這也意味著過去有關周邊有事的概念不再適用，使得美日同盟更像個形塑區域秩序的戰略管理者。

### 二、在美日同盟的建制化上

這牽涉到同盟的轉換問題。因為與北約及美韓同盟相比，目前的美日同盟比較像是個美日兩國的安全合作，而不是真正的同盟。

### 三、而在美日同盟分工角色的細致化上

意味著美日在全球性任務的角色與任務分擔上進行改革，如何將過去美國為矛、日本為盾的安全合作概念，在日本憲法許可的範圍內進一步擴大。過去美國負責前方任務，而日本是在周邊有事的狀況下進行後方支援，但現在可能是在全球任務下，美國負責攻擊與戰鬥，而日本負責在戰時的補給安全，以及自戰時過渡到平時的地區維和等。

從日本自衛隊逐步擴大的行為來看，可以發現日本政府把握

---

<sup>88</sup><http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html>

機會希望能夠突破海外軍事行動只限於人道任務的局限，讓日本能有更強大的軍事嚇阻力量，以期能成為一個正常國家，而美國之所以會支持日本如此強化軍事力量的原因，除了是希望日本能對維和任務做出更多的貢獻之外，最主要則是希望藉日本之力來遏阻中國軍事實力的擴張和來自北韓的軍事威脅。<sup>89</sup>

因此日本政府正在醞釀修改美日防衛新指針以應對來自恐怖主義、大規模殺傷性武器，以及中國和北韓軍力發展所帶來的新的安全挑戰，其中最為引人注目的是，新防衛合作指針首現臺海危機聯合應對的政策。此前，日本國會已經通過《支援美軍行動措施法案》，其中規定，一旦發生武力攻擊事件，日本可以對在日本領海和公海上的敵國軍用品運輸船限制航行，甚至進行攻擊。<sup>90</sup>

## 貳、駐日美軍的調整

美國調整駐日美軍的目的是：將日本作為亞太地區駐軍的指揮中心；加強駐日美軍和日本自衛隊的相互配合；重新部署駐日美軍，緩和日本民眾的不滿。駐日美軍調整計劃是：將駐守在美國本土華盛頓州的陸軍第一軍司令部遷到神奈川縣的座間基地，提高對地區危機和突發事件的應對能力；將日本橫田的第五空軍司令部與關島的第13空軍司令部合併，指揮機關暫留橫田，使其成為亞太地區美軍的指揮中樞和後勤支援基地，以後逐步將駐日美軍司令部遷往座間；將駐守沖繩的海軍陸戰隊轉移到北海道；駐守神奈川縣厚木基地的航空母艦艦載機部隊轉移到山口縣岩國基地。

<sup>89</sup> 蔡增家，前揭書，頁176。

<sup>90</sup> <http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/3821/2005/02/02/762@441178.htm>

從駐日美軍調整來看，美國的亞太戰略將更重視與日本的同盟關係，把日本作為抑制從朝鮮半島到中東地區「不穩定弧」的指揮中心和後勤支援中心。調整之後的美軍海外基地分為4個等級，最高等級是「戰鬥力展開據點」(PPH)，日本即是其中之一。

駐日美軍調整後將負責東北亞到中東的不穩定弧形區的反恐和地區危機，美國要求日本自衛隊盡快突破憲法對行使集體自衛權的限制、突破美日安保條約規定的雙方合作的遠東範圍，在更大程度上配合美軍行動。這使美日同盟的性質和作用發生新變化。儘管存在憲法第九條的問題，但日本外交政策是由整體的國家安全來界定，因此軍事力量是不可忽視的一環，日本自衛隊和其外交政策的關係是「盾」和「劍」的關係，自衛隊等軍力主要在面臨局勢惡化時能維持日本安全，而外交政策包括機及外交與參與國際組織等。<sup>91</sup>駐日美軍所扮演的角色則是調整使美軍的地區指揮功能集中在日本，讓美日軍事合作更加密切；美日安全合作將突破遠東範圍，向全球性同盟轉變。日本報紙評論說，日本由冷戰時代的「共產主義防波堤」，變成了美軍推進世界戰略的據點。<sup>92</sup>

美國調整駐日軍隊和提升美日同盟是打贏當前反恐戰爭的需要，但從長遠看，則是適應全球形勢變化而進行的戰略調整。東亞形勢正在發生深刻變化，不僅中國發展和影響逐漸擴大，日本、東盟等都在調整自己的角色，東亞國家之間的經濟、政治聯系日益密切。美國前國務卿季辛吉在評論國際形勢演變時甚至認為國際政治的重心正向亞洲轉移。美國要繼續把美日同盟作為其亞太安全政策的核心，加強對亞太地區的控制，使日本的轉變保

<sup>91</sup> Richard J. Ellings、Aaron L. Friedberg，余忠勇等譯，前揭書，頁95。

<sup>92</sup> <http://www.people.com.cn/BIG5/paper68/13491/1208651.html>

持在同盟之內。<sup>93</sup>

日本對反恐戰爭的大力支持，為其贏得美國和其他民主國家忠實盟友的印象，也獲得與布希政府更多的對話機會。但是，日本正面臨十年經濟衰退期，本身財政正處於吃緊狀態，朝野各界對於支援反恐作戰方案範圍與期程均不無疑慮。評論甚至指出，日本如不能維持其經濟與財政的穩定，將對長期反恐戰爭和區域穩定有負面影響。另外，自衛隊的角色和功用雖有突破但也非全無爭議，議會也已強調日本將不參與美國對伊拉克的軍事行動。而2006年6月20日，日本首相小泉純一郎正式宣布從伊拉克撤出陸上自衛隊，但他同時強調將擴大航空自衛隊在伊拉克的活動範圍，承擔更多的責任。

就整體發展言，反恐戰爭促使美日關係更為緊密，美國未來亦將持續與日本合作，並期望日本在區域安全上扮演更為積極的角色。同時，就兩國戰略利益相近事務，例如對中共圍堵、制約北韓與建構飛彈防禦系統等，雙方合作可望更為密切。的確，對日本來說，美國部署在日本的航艦高性能化，強化了美軍嚇阻力量。而美軍的存在，是美日同盟的基礎，其中航艦的作用尤其大。日本冀求美日雙方透過聯合訓練、坦率的交換意見，努力建構信任關係。日本利用美日共同開發飛彈防禦系統、飛彈技術、美國航艦進駐等扣緊和美國的軍事關係，可謂一一達到目的。<sup>94</sup>事實上，日本在面對中共軍力擴張和北韓大規模毀滅性武器威脅的情勢中，美日關係的強化成為日本必需長期經營的嚇阻及反制力量。<sup>95</sup>

<sup>93</sup> <http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/china/taiwan/pages7/taiwan250205e.html>

<sup>94</sup> 李中邦，《中國因素使美日關係如洗三溫暖》，海峽評論216期，2008年12月號。

<sup>95</sup> [http://www.ndu.edu.tw/html/C1/intro\\_tc/research\\_tc/2003\\_security/2003\\_ch02-2.htm](http://www.ndu.edu.tw/html/C1/intro_tc/research_tc/2003_security/2003_ch02-2.htm)

### 參、影響美日同盟的關鍵

戰後日本的外交、軍事一直是以《美日安保條約》的「美日同盟」為主軸，冷戰時代，這是日本的護身符，也是挾美國以稱霸亞洲的利器。冷戰後，中國崛起，日本為牽制中國，不僅一邊和美國進行更密切的戰略、軍事、情報合作，如今更為了廣結盟友、避免獨尊美國的孤立而猛打「共同價值觀」牌，展開拉攏印度、澳洲和具有軍事意義的北大西洋公約組織（NATO，簡稱北約，歐洲部分的加盟國幾乎與歐盟重疊）的動作。<sup>96</sup>

2005年2月19日，美日安全保障會議發表了「共同戰略目標」，其中一條「鼓勵通過對話和平解決台灣海峽問題」，首次將台灣納入美日安保範圍，引起世界各國的重視，911恐怖攻擊後，新的假想敵已經變成了美國刻意塑造的所謂「流氓國家」與恐怖份子，因此國防戰略上劃出由北韓到中東的一塊「不安定弧」。在這個地區中有幾個特色：一、容易發生大規模軍事競爭。二、新興大國與衰退大國存在。三、容易出現擁有強大資源為基礎的軍事競爭對手。四、美軍基地與中繼設備密度較低。

不言可喻的，中國非常符合不安定弧中的這些特色，美國在東亞僅有日、韓兩地有駐軍，在南韓反美與朝鮮半島統一聲浪逐漸擴大的情況下，唯一能令美國信任的盟友只剩日本一國，且日本位居東亞島弧，扼中國進出太平洋的要道，更是美國全球佈局中面對不穩定弧（北韓、中國等國）的最前線。伴隨著美日安保宣言而來的配套，即美軍整編計畫中，將原本位於美國的軍隊司令部移到日本，或是美日共用基地等主張，配合日本已經通過與美軍緊密配合的「有事」相關法案，顯見美國國防政策上調整，

<sup>96</sup> 李中邦，《日本牽制中國的新戰略》，海峽評論195期，2007年3月號。

以及與日本的合作無間。<sup>97</sup>

日本的福田政府是2007年9月接替突然辭職的安倍首相，福田揭示的對外政策是「強化美日同盟與推動亞洲外交」（著重對美、對亞洲的平衡）。2007年11月16日首次出訪還是選擇華府。儘管2001年美國發生「911事件」，當時為內閣官房長官（秘書長）的福田促成派自衛隊去阿富汗、伊拉克，頗獲美方好評，白宮高官甚至稱他是「美日同盟第一設計者」。

既然福田政府著重「美日同盟與亞洲外交」，而亞洲外交又以與中國的外交為主軸，所以在國際社會，尤其是為了亞洲地區的繁榮與安定，和中國深化合作關係，是中日共同的利益。福田出訪美國，相信和布希的議題裡面很多都有中國的影子，日本必須細心經營與中國的關係，日本在亞洲保持影響力，對美國才有意義。<sup>98</sup>



<sup>97</sup> 尹懷哲，《綜合分析美日安保共同戰略目標對台灣的影响》，海峽評論172期，2005年4月號。

<sup>98</sup> 李中邦，《亞太國際情勢丕變—以日本福田首相訪問中國為主軸》，海峽評論206期，2008年2月號。

## 第五章 結論

美日兩國的關係從簽訂不平等條約開始，到二次大戰後的安保條約形成所謂的同盟關係，以圍堵共產主義，然而兩國一直存在著國防力量的差異以及經貿問題的衝突，到冷戰結束後，面對蘇聯的解體，美日同盟便開始積極的尋求轉型，而近年來恐怖主義所產生的威脅，恰好為美日同盟的轉型產生一個契機。

九一一事件之前，恐怖主義對美日兩國的威脅並不一致，因此在反恐措施方面並不同步，兩國各自面對之恐怖組織性質也不相同，在九一一事件發生後，兩國的反恐意識開始轉變，日本的國防政策也號稱為了配合美國反恐政策，由被動的自衛轉為主動的出擊，更積極的將國防力量提升；此外，聯合國也訂定多項法案以致力於打擊恐怖主義。隨著反恐戰爭的發展，美日關係的未來發展，現在也成為國際的焦點之一。

### 壹、對布希反恐政策之評論

伊拉克戰爭的代名詞不斷改變。本來是布希雷厲風行的「反恐戰爭」的主體，現在對伊戰爭和反恐戰爭已經慢慢的變的沒有關係了。美國媒體開始用「困境(quagmire)」來形容對伊戰爭。布希在 2005 年的一次談話中就有多次談到對伊戰爭的「勝利」，但到了 2007 年卻一次也沒有提過。

2006 年期中選舉後，民主黨多數的國會和白宮在戰爭問題上也出現了分歧。布希向國會提出增加軍費，民主黨為了避免阻礙前線將士執行任務之嫌，同意增加軍費，但在通過決議時附加了一個條件，要政府採取措施於明年把美軍從伊拉克撤退。這對



布希的伊拉克反恐無疑是當頭棒喝。

九一一事件發生以後，美國民眾對本土遭受如此攻擊趕到惶恐及憤怒，而小布希適時的站出來呼籲要堅決的對抗恐怖主義，使得支持率上升到一個高點，因此初期的反恐政策也獲得廣大的支持，將重心全部投入在「反恐政策」，不僅針對發動攻擊的基地組織，更將矛頭對準了支持基地組織的國家或政權，發動了「反恐戰爭」，布希指出：「要保護美國民眾在本土安全的唯一辦法，是持續攻擊在全球各地的敵人，所以我們將持續攻擊，直到恐怖份子被擊潰，這場戰爭獲勝為止」。

但隨著戰爭時間的拉長，美軍在中東戰場無法取得有效的成果，遭到當地反抗組織的攻擊，以及不時傳出虐囚的負面新聞，再加上在國內採取監聽的措施，讓布希的「反恐政策」蒙上了一層陰影，各界開始抨擊布希的政策，輿論甚至指出伊拉克戰爭不但不是布希總統自稱反恐戰爭的最前線，反而對恐怖主義有如火上加油一般，伊拉克戰爭為世界各地的回教聖戰起了助長的作用。

## 貳、現階段美日同盟的難題

九一一事件給予美國外交政策新而迫切的理由，繼續參與東北亞和東南亞事務：在這兩方面都是強化長期以來的合作計劃，並盡可能深化與體制化新的合作模式。基於此，美國政府回應將信守安全承諾，而與澳洲、日本、韓國、菲律賓和泰國簽訂的五項正式安全條約，對東亞太平洋地區的和平安定極為重要。

儘管冷戰已於 90 年代結束，但朝鮮半島和台灣海峽仍同列為目前世界上最有可能爆發大規模軍事衝突的熱點地區。其任何

情勢之變動勢必對亞洲安全，甚至是全世界安全造成重大影響；因此，不論是美國、日本乃至於中國大陸均對於朝鮮半島情勢發展密切關注。為應付北韓核武及導彈威脅，除了美日結盟簽訂有美日安保條約之外，澳洲和日本也簽署過類似的安全保障聯合宣言，成為美日以外國家所簽署第一份防務宣言，其重要性僅次於美日安保條約。<sup>1</sup>

日本政府醞釀修改美日防衛合作指針，以應對來自恐怖主義、大規模殺傷性武器，以及中國和北韓軍力發展所帶來的新的安全挑戰，其中最為引人注目的是，新防衛合作指針首現「臺海危機聯合應對」的政策。

這是美日防衛合作指針自 1997 年以來首次修改。在新的美日防衛合作指針內容中，最為引人注目的是新添加的臺海危機聯合應對政策。在現行的美日防衛合作指針中，雖然也規定日本週邊發生緊急事態時，日本可以有所行動，但並沒有直接點名提到臺海危機，所以，新添的臺海危機立即成為各方關注的焦點。有分析家認為，明確將臺海危機寫入新的日美合作防衛指針隱含著日本政府的多種考慮。

首先，這是美日防衛合作領域擴大的必然結果。縱觀美日防衛合作領域變化的特點可以看到，這種變化呈現出日益擴大化、國際化的趨勢。1960 年的《美日安全保障條約》規定，美日聯合防衛地區嚴格限制在以日本本土為中心的 200 海浬範圍及宗谷、津輕、對馬三個海峽；1978 年的《美日防衛合作指針》規定遠東地區發生不測事態時美日之間可以進行合作，但日本政府公開聲明，遠東不包括中國和北韓；1997 年的《美日防衛合作新指針》則把日本周邊地區作為日美聯合防衛地區，而且日本政

<sup>1</sup> 中央日報，96 年 10 月 12 日。

府還聲稱，日本周邊地區隨著國際形勢的發展而變化，將包括亞太地區，甚至還包括印度洋、波斯灣地區。因此，隨著日本海外行動受到的束縛越來越少，將臺海危機寫入新的《美日防衛合作指針》並不出人意料。

同時，現階段日本擔心的問題乃是中美合作的議題，不只是金融危機，從反恐戰到北韓、伊朗核武問題，緬甸、達爾富爾人權問題等都需要兩國合作，這些情況皆讓日本擔心會變成「配角」，在可預見的將來，中國因素仍會是美日關係波動揮之不去的主要關鍵，而繼續適度提振區域性與雙邊經貿合作，以促進經濟永續發展。開放市場與自由貿易是經濟成長與安全、創造就業機會、及創新的原動力。但要成功，自由貿易協定必須有其作用，且對所有相關各方均有助益，不淪為政治裝飾品而已。在此原則下，中國與東協的合作將有可能形成區域性的成長力量。<sup>2</sup>

美國希望在東亞繼續保有主導權，日本想透過美國穩定台海情勢以遏止「中國崛起」，兩者有相互需求的利益，「台灣有事」是其中最優先的課題。美國也認為，日本支援其戰略有區域上的優點，若發生台海戰爭，美國駐琉球的海軍陸戰隊在日本的配合下可快速展開，日本也可以發揮運送物資、兵員的威力。<sup>3</sup>

美日同盟策略在面對東北亞安全情勢的變化，儘管美日雙方對於反恐戰爭有著相同共識，但在面對全球性景氣的低迷，日本身為亞洲第一大經濟體首當其衝，在面對經濟的下滑，日本政府開始採取傾向中國的政策；而在軍事方面，日本近年來針對國內軍事力量頻頻採取動作，目的就是希望成為亞洲真正的強權，而在 1996 年東京宣言之後，美日同盟穩步邁向一個更緊密、更強

<sup>2</sup> <http://www.ait.org.tw/zh/news/pressrelease/viewer.aspx?id=2002120502>

<sup>3</sup> 李中邦，《日本是搭「美日安保」同盟便車的軍事強權》，海峽評論 184 期，2006 年 4 月號。

大的戰略同盟，其目的在鞏固亞洲的和平及穩定之餘，也鼓勵日本扮演更積極的戰略角色，不但在東亞發揮其戰略力量，更投射於印度洋乃至中東地區，此戰略佈局必然形成對中國軍事擴張的箝制作用。另以地緣戰略的角度來看，由於台灣對於日本的重要性非凡無比，因此台灣對於美日同盟的重要性也無可忽視，美國的利益在於穩定，而穩定需要美國、日本、中國及所有東亞國家都扮演支持的角色。<sup>4</sup>

### 參、美日新政府的未來展望

2007年11月3日，福田康夫和最大在野黨民主黨黨魁小澤一郎舉行首腦會談，小澤對福田提出成立「大聯合」政權的構想；小澤之所以同意與福田會談，主要基於福田的讓步，福田表示派自衛隊在印度洋支援美軍在伊拉克作戰，是以聯合國的決議為原則。小澤認為如果為此問題與美國對立，美日關係惡化，對日本不利，站在國家立場，他主張要超越黨的利益，以國家利益為重，小澤才同意要與自民黨組織「大聯合」政府。但結果遭受民主黨代理代表（副黨魁）菅直人和幹事長鳩山由紀夫等黨幹部反對，小澤遂於四日表示要辭去黨代表，引起日本政界軒然大波。<sup>5</sup>

2008年8月初進行內閣改組的福田康夫首相突然宣布請辭，自民黨經過一番激烈的「競選過程」，終於產生新總裁—麻生太郎，麻生太郎隨後也當選日本新首相，並且在9月29日發表「所信表明演說」，也就是相當於麻生首相的施政演說，正式開啟麻生內閣的運作。

福田首相因為無法解決經濟景氣問題以及個人形象問題而

<sup>4</sup> <http://www.wufi.org.tw/tjsf/tjournal005.htm>

<sup>5</sup> 聯合報，A15版，96年11月6日。

導致其民調支持度持續偏低，。如此一來，自民黨有必要尋找一位「看板人物」，藉由他的高人氣來吸取更多的選票。這樣的看板人物卻不多，前首相小泉純一郎是其中一位，但是小泉首相任內因為經濟制度自由化改革而造成的「貧富差距問題」等後遺症，正是現階段日本社會爭議最多、批評最熱烈的議題之一，自民黨不願意承擔「小泉繼續領導」的政治風險，再加上麻生太郎的外祖父是吉田茂，吉田茂首相是二次戰後日本國家基本路線的設計者，這些基本路線包括：重經濟、重視美日關係等，至今為止，日本並沒有實質上改變這些基本路線。<sup>6</sup>

但日本目前軍事安全政策正朝向成為正常國家的方向發展，也就是利用軍力支持美日同盟及美國區域與全球軍事戰略；自後冷戰時期開始，日本便致力於發展軍事安全政策，利用經濟力實現安全目的的承諾遭到質疑，從2000年開始，政府便刪減發展援助預算，這反映出一個情況，那就是日本減少經濟力達到安全目的，開始朝向軍事層面發展，這也是未來美日關係發展的一個重要議題。

2008年11月4日，民主黨的歐巴馬當選美國總統，捍衛美國的國家利益當然是作為美國總統的首要任務，而多數華盛頓決策圈人士也認為布希總統在過去八年的「單邊主義」(unilateralism)已嚴重損及美國的國家利益和與友邦的關係，亟待歐巴馬政府修正。他也強調，他將會修正布希總統的一意孤行，加強與盟國的合作與對話，重新恢復美國的道德地位。

面對伊拉克問題，歐巴馬強調他將協助伊拉克軍隊自主來對抗恐怖組織，並逐步將美軍撤離伊拉克。

<sup>6</sup> 楊鈞池，《日本麻生內閣之分析》，國政評論，財團法人國家研究基金會，2008年10月6日。

他主張美國要做個「超級明智強權」，而非「超級強權」，否則美國在國力下降的情況下，根本無法獨力維護國際秩序，更不可能在反恐行動中獲得更多支持。不過，歐巴馬卻一反常態，顛覆過去民主黨總統候選人的傳統作法，絕口不談「道德」在外交的重要性，格外引人注目。

有關東亞，歐巴馬一面強調中國與印度的崛起，另一面仍認定美日同盟為本區美國政策的基石。對於大陸，他當然客氣異常，祝賀中國大陸經濟尤其內銷部分保持快速成長。他也恭維大陸在朝核六邊會談的貢獻，期待北京能在防止伊朗發展核武與阻止蘇丹屠殺達富爾人民，能多盡些力量。<sup>7</sup>但歐巴馬的對日政策顧問群透露，歐巴馬政府就地球暖化等全球性的問題和北韓核武等區域問題，認為「沒有中國就無法解決」，會強化與中國對話。麥凱爾·葛林擔心「雖然歐巴馬在總論說『美日同盟很重要』，但綁架等各方事情，是否會為日本努力？」歐巴馬揭示與北韓直接對話的路線，美日可能會發生齟齬

美國歐巴馬新政府剛上台，國務卿希拉蕊首次出訪就打破過去優先走訪歐洲、中東的慣例，先到亞洲4國——日本、印尼、南韓、中國訪問，展現前所未有重視亞洲的態勢。由於歐巴馬新政府的方針是，一邊維持堅強的美日關係，也加強和在世界政治、經濟影響力大幅增加的中國對話。日本認為，美日關係如何演變，跟中美關係是牽扯、互動的。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 中國時報，A11版，97年11月10日。

<sup>8</sup> 李中邦，《日本拚命在中美日三角關係動手腳》，海峽評論219期，2009年3月號

## 參考文獻

### 一、中文專書

王萬里，《美蘇關係研究》，台北，黎明文化，1986。

王逸舟主編，《恐怖主義溯源》，北京，社會科學文獻出版社，2002年。

中國現代國際關係研究所反恐部研究中心編，《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》，北京，時事出版，2001年。

中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，《各國及聯合國反恐怖主義法規選編》，北京，時事出版，2002。

中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，《世界主要國家和地區反恐怖政策與措施》，北京，時事出版，2002年。

中國現代國際關係研究院美歐研究中心，《反恐背景下美國全球戰略》，北京，時事出版，2004。

李光希、劉康，《妖魔化中國的背後》，北京，中國社會科學出版，1996年。

吳東野、鄭瑞耀，《九一一與國際反恐》，台北，遠景基金會，民國92年。

余開亮，《美國總統的10門課》，台北，靈活文化，2004年3月。

林立樹，《美國通史》，台北，五南出版，2001。

周煦，《冷戰後美國的東亞政策—1989-1997》，台北，生智出版，1998。

依田熹家，《日本通史》，台北，揚智文化，1995。

胡聯合，《當代世界恐怖主義與對策》，北京，東方出版，2001年。

陳毓鈞，《戰爭與和平》，台北，寰宇出版，1997。

張家棟，《全球化時代的恐怖主義及其治理》，上海三聯書店，2007。

細川千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也編，《日美關係資料集1945-1997》，東京，東京大學出版會，1999。

曾清貴譯，《日本自衛隊的實力》，台北，國防部史政編譯局，民國89年。

彭滂沱，《打造美國總統——從羅斯福到柯林頓的決策領導》，台北，時報文化，2007。

劉恩照，《國際恐怖主義》，北京，世界知識出版，2006年。  
Dennis Piszkiwicz，方淑惠譯《恐怖主義與美國的角色》，台北，國防部部長辦公室

Donald C. Hellman，李長浩譯，日本與東亞，台北，黎明出版，1995。

Gerald L. Curits，高一中等譯，《美日關係的新觀點》，台北，國防部史政編譯館，2002。

James M. Smith, William C. Thomas 著，台北，國防部史政編譯室，民國91年5月。

Jonathan Barker，張舜芬譯，《誰是恐怖主義？》，台北，書林出版，2005。

Michael J. Green 等編著，楊紫函等譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》，台北，國防部史政編譯局，2001年。



Richard J. Ellings、Aaron L. Friedberg，余忠勇等譯，《2001-02 戰略亞洲：權力與目的》，台北，國防部史政編譯室，民國 91 年。

## 二、期刊雜誌

刁仁國，《淺論美國與歐盟乘客姓名記錄(PNR)協議對我國國境法的啟示》，國境安全與人口移動研討會，民國 96 年。

尹懷哲，《綜合分析美日安保共同戰略目標對台灣的影響》，海峽評論 172 期，2005 年 4 月號。

朱少先，《轉變中的日美關係》，問題與研究，第十五卷第七期，民國 62 年 4 月。

朱少先，《日本防衛力量的評估》，問題與研究，第十五卷第二期，1975。

朱松柏，《新世紀的亞太情勢與區域安全》，台北，政大國關中心，2003 年。

何秉松，《現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐》，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，2002 年 8 月 2 日。

汪毓璋，《全球反恐戰爭與台灣》，恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集，2005 年 12 月。

李中邦，《日本是搭「美日安保」同盟便車的軍事強權》，海峽評論 184 期，2006 年 4 月號。

李中邦，《日本牽制中國的新戰略》，海峽評論 195 期，2007 年 3 月號。

李中邦，《亞太國際情勢丕變——以日本福田首相訪問中國為主軸》，海峽評論 206 期，2008 年 2 月號。

李中邦，《中國因素使美日關係如洗三溫暖》，海峽評論 216 期，2008 年 12 月號。

李中邦，《日本拚命在中美日三角關係動手腳》，海峽評論 219 期，2009 年 3 月號。

洪文玲，《國際反恐法制之研究》，恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集，2005 年 12 月。

徐正祥，《9/11 之後的中東恐怖主義與反恐戰爭》，恐怖主義與國家安全學術研討會，民國 97 年。

孫國祥，《近期亞洲地區恐怖主義活動及對區域情勢影響之探討》，南華大學亞太研究所。

張中勇，《美國 911 事件後國土安全作為對台灣安全的啟示》，新世紀智庫論壇第 21 期，2003 年 3 月。

張隆義，《後冷戰時期的日美關係》，問題與研究，第三十二卷第七期，1993 年 7 月。

張隆義，《冷戰後日本防衛政策的轉變與亞太安全》，問題與研究，第三十五卷第七期，台北，1996 年 7 月。

陳俊勳，黃芳祐，《美國 911 事件後台灣反恐機制研析》，工業安全科技，2008 年 4 月。

湯紹成，《美國反恐戰爭後中亞的新形勢》，海峽評論 149 期，

2003 年 5 月號。

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。

楊永明，《冷戰時期日本之防衛與安全保障政策：1945-1990》，問題與研究，第四十一卷，第五期，台北，政大國關中心，2002 年 9、10 月。

楊志恆，〈美日安保之沿革及息對台海安全之影響〉，《戰略與國際研究》，2 卷 2 期，(2000 年 4 月)。

楊鈞池，《日本麻生內閣之分析》，國政評論，財團法人國家研究基金會，2008 年 10 月 6 日。

劉冠，《轉變中的日本安全保障政策——「反恐特別措施法」的探討》，問題與研究，第四十一卷第五期，2002 年 9 月。

劉復國，《東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究》，問題與研究，第四十五卷第六期，台北，2006 年 11 月。

蔡政修，《九一一事件後的美國國家安全戰略：以波灣戰爭和北韓核子危機為例》，問題與研究，第 43 期第 6 卷，台北，政大國關中心。

蔡增家，《九一一之後日本防衛政策的轉變》，國際反恐與亞太情勢，台北，政大國研中心，民國 93 年。

蔡增家，《美日安保的政經意涵與制度調適》，問題與研究，第三十七卷第九期，台北，1998 年 9 月。

賽明成，《911 事件發展：“文明攻擊”抑或“文明衝突”》，國政評論，財團法人國家研究基金會，2001 年 10 月 16 日。

《美日汽車貿易紛爭的探討》，國際經濟情勢週報，第 1087 期，1995 年 6 月 8 日。

### 三、學位論文

林矜雯，《後冷戰時期美日安保對東北亞之影響》，中國文化大學美國研究所碩士論文，2006 年 6 月。

官偉傑，《美國反恐規範與人權保障—兼論美國愛國者法案與憲法基本權之衝突》，中國文化大學美國研究所碩士論文，2007 年 6 月。

### 四、外文書籍資料

#### 英文部分

Alex P. Schmid, Alhert J. Jongman, et.al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature* (New Brunswick: Transaction Books, 1988)

Brian Jenkins, *International Terrorism: The Other World War*, Los Angeles: Rand Company, 1985.

Christopher W. Hughws, *JAPEN'S SECURITY AGENDA*, Lynne Rienner Publishers, 2004.

Christopher W. Hughws, *JAPEN'S SECURITY AGENDA*, Lynne Rienner Publishers, 2004.

Gus Martin, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues*, Thousand Oaks: California University Press, 2006.

John L. Esposito. *The Islamic Threat: Myth or Reality* (New York: Oxford University Press, 1992).

Nigel Grimwade, *International Trade: New Patterns of Trade*,

Production and Investment (New York: Routledge, 1989).

“Office of Homeland Security, White House, National Strategy for Homeland Security”, Feb 2002.

"The new Taliban," *Guardian Unlimited* ;  
<http://www.guardian.co.uk/afghanistan/story/0,,2190873,00.html>

日文部分

Kowalski, Frank Jr, 《日本再軍備, 》中公文庫, 1999.

小林直樹, 《憲法第九條》, 岩波書店, 2002年.

川上高司, 《米國の對日政策》, 同文館, 東京, 1996.

外岡秀俊等, 《日米同盟半世紀》, 朝日新聞社, 2001.

五、網路資料

維基百科

<http://zh.wikipedia.org/>

《POW in the Korean War》

<http://korea50.army.mil/history/factsheets/pow.shtml>

《美日安保同盟關係再確立之因素分析》

<http://www.scu.edu.tw/politics/member/lowww/reports/kao.htm>

《經貿情勢》

<http://www.moea.gov.tw/~ecobook/japan/j9-b1.htm#top>

《“日美新防衛合作指針”對中國安全之衝擊》, 中國評論

<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/cbspub/secDetail.jsp?bookid=5459&secid=5482>

《消防機關對核生化反恐應變機制及搶救技術研修報告書》  
[http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show\\_file.jsp?sysId=C09502076&fileNo=001](http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09502076&fileNo=001)

明報即時新聞網  
<http://www.mpinews.com/htm/INews/20060915/ta51512t.htm>

《2000 年全球恐怖主義形勢報告》  
<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive01/0430terror.htm>，

陳耀宗、陳慈幸，《恐怖主義租之活動發展現況與未來趨勢》，2001 年 11 月 <http://www.phpb.gov.tw/cib/dp.htm>

美國在臺協會  
<http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2004091001>

《外國法案介紹》，立法院國會圖書館  
<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=7#日本>

《日本自衛隊要走出國門—社科院日本對外關係室主任金熙德訪談錄》，中國網，2001 年 11 月 2 日  
<http://big5.china.com.cn/chinese/zwd/72970.htm>

聯合早報網  
<http://www.zaobao.com/special/us/pages1/attack031001k.html>。

《日本打通往戰爭之路》，亞洲周刊  
[http://www.yzzk.com/cfm/Content\\_Archive.cfm?Channel=aw&Path=242827341/22aw3.cfm](http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=aw&Path=242827341/22aw3.cfm)

《日本派兵伊拉克與現行憲法存在的矛盾》，政府入口網  
<http://www7.www.gov.tw/todaytw/2005/world/ch01/3-1-14-0.html>

聯合國反對恐怖主義  
<http://www.un.org/chinese/terrorism/index.shtml>

《日修改"日美新防衛合作指針"有深意》，國際在線，2005 年 2

月

<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/3821/2005/02/02/762@441178.htm>

《美日同盟正醞釀新變化》，人民網

<http://www.people.com.cn/BIG5/paper68/13491/1208651.html>

《美日同盟：正途邁向 2020 年》

<http://www.wufi.org.tw/tjsf/tjournal005.htm>

《日米安全保障体制》，日本外務省

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/>

## 六、報紙資料

聯合報，A15 版，96 年 11 月 6 日。

中國時報，A11 版，97 年 11 月 10 日。

中央日報，96 年 10 月 12 日。

中國時報，2006 年 5 月 24 日。



## 附錄一 美日安保條約(1960)

# **TREATY OF MUTUAL COOPERATION AND SECURITY BETWEEN JAPAN AND THE UNITED STATE OF AMERICA**

### **ARTICLE I**

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international disputes in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered and to refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations. The Parties will endeavor in concert with other peace-loving countries to strengthen the United Nations so that its mission of maintaining international peace and security may be discharged more effectively.

### **ARTICLE II**

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between them.

### **ARTICLE III**

The Parties, individually and in cooperation with each other, by means of continuous and effective self-help and mutual aid will



maintain and develop, subject to their constitutional provisions, their capacities to resist armed attack.

#### **ARTICLE IV**

The Parties will consult together from time to time regarding the implementation of this Treaty, and, at the request of either Party, whenever the security of Japan or international peace and security in the Far East is threatened.

#### **ARTICLE V**

Each Party recognizes that an armed attack against either Party in the territories under the administration of Japan would be dangerous to its own peace and safety and declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional provisions and processes. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall be immediately reported to the Security Council of the United Nations in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

#### **ARTICLE VI**

For the purpose of contributing to the security of Japan and the maintenance of international peace and security in the Far East, the United States of America is granted the use by its land, air and naval forces of facilities and areas in Japan. The use of these facilities and areas as well as the status of United States armed forces in Japan shall be governed by a separate agreement, replacing the Administrative Agreement under Article III of the Security Treaty between Japan and the United States of America, signed at Tokyo on February 28, 1952, as amended, and by such other arrangements as may be agreed upon.

#### **ARTICLE VII**

This Treaty does not affect and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations of the Parties under the Charter of the United Nations or the responsibility of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

### **ARTICLE VIII**

This Treaty shall be ratified by Japan and the United States of America in accordance with their respective constitutional processes and will enter into force on the date on which the instruments of ratification thereof have been exchanged by them in Tokyo.

### **ARTICLE IX**

The Security Treaty between Japan and the United States of America signed at the city of San Francisco on September 8, 1951 shall expire upon the entering into force of this Treaty.

### **ARTICLE X**

This Treaty shall remain in force until in the opinion of the Governments of Japan and the United States of America there shall have come into force such United Nations arrangements as will satisfactorily provide for the maintenance of international peace and security in the Japan area. However, after the Treaty has been in force for ten years, either Party may give notice to the other Party of its intention to terminate the Treaty, in which case the Treaty shall terminate one year after such notice has been given.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries have signed this Treaty.

DONE in duplicate at Washington in the Japanese and English languages, both equally authentic, this 19th day of January, 1960.

## 附錄二 美日合作防衛指針

# **THE GUIDELINES FOR JAPAN-U.S. DEFENSE COOPERATION**

### **I. THE AIM OF THE GUIDELINES**

The aim of these Guidelines is to create a solid basis for more effective and credible U.S.-Japan cooperation under normal circumstances, in case of an armed attack against Japan, and in situations in areas surrounding Japan. The Guidelines also provided a general framework and policy direction for the roles and missions of the two countries and ways of cooperation and coordination, both under normal circumstances and during contingencies.

### **II. BASIC PREMISES AND PRINCIPLES**

The Guidelines and programs under the Guidelines are consistent with the following basic premises and principles.

1. The rights and obligations under the Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States of America and Japan (the U.S.-Japan Security Treaty) and its related arrangements, as well as the fundamental framework of the U.S.-Japan alliance, will remain unchanged.
2. Japan will conduct all its actions within the limitations of its Constitution and in accordance with such basic positions as the maintenance of its exclusively defense-oriented policy and its three non-nuclear principles.
3. All actions taken by the United States and Japan will be consistent with basic principles of international law, including the peaceful settlement of disputes and sovereign equality, and

relevant international agreements such as the Charter of the United Nations.

4. The Guidelines and programs under the Guidelines will not obligate either Government to take legislative, budgetary or administrative measures. However, since the objective of the Guidelines and programs under the Guidelines is to establish an effective framework for bilateral cooperation, the two Governments are expected to reflect in an appropriate way the results of these efforts, based on their own judgments, in their specific policies and measures. All actions taken by Japan will be consistent with its laws and regulations then in effect.

### **III. COOPERATION UNDER NORMAL CIRCUMSTANCES**

Both Governments will firmly maintain existing U.S.-Japan security arrangements. Each Government will make efforts to maintain required defense postures. Japan will possess defense capability within the scope necessary for self-defense on the basis of the "National Defense Program Outline." In order to meet its commitments, the United States will maintain its nuclear deterrent capability, its forward deployed forces in the Asia-Pacific region, and other forces capable of reinforcing those forward deployed forces.

Both Governments, based on their respective policies, under normal circumstances will maintain close cooperation for the defense of Japan as well as for the creation of a more stable international security environment.

Both Governments will under normal circumstances enhance cooperation in a variety of areas. Examples include mutual support activities under the Agreement between the Government of Japan and the Government of the United States of America concerning Reciprocal Provision of Logistic Support, Supplies and Services between the Self-Defense Forces of Japan and the Armed Forces of the United States of America; the Mutual

Defense Assistance Agreement between the United States of America and Japan; and their related arrangements.

## 1. Information Sharing and Policy Consultations

Recognizing that accurate information and sound analysis are at the foundation of security, the two Governments will increase information and intelligence sharing, and the exchange of views on international situations of mutual interest, especially in the Asia-Pacific region. They will also continue close consultations on defense policies and military postures.

Such information sharing and policy consultations will be conducted at as many levels as possible and on the broadest range of subjects. This will be accomplished by taking advantage of all available opportunities, such as SCC and Security Sub-Committee (SSC) meetings.

## 2. Various Types of Security Cooperation

Bilateral cooperation to promote regional and global activities in the field of security contributes to the creation of a more stable international security environment.

Recognizing the importance and significance of security dialogues and defense exchanges in the region, as well as international arms control and disarmament, the two Governments will promote such activities and cooperate as necessary.

When either or both Governments participate in United Nations peacekeeping operations or international humanitarian relief operations, the two sides will cooperate closely for mutual support as necessary. They will prepare procedures for cooperation in such areas as transportation, medical services, information sharing, and education and training.

When either or both Governments conduct emergency relief operations in response to requests from governments concerned

or international organizations in the wake of large-scale disasters, they will cooperate closely with each other as necessary.

### 3. Bilateral Programs

Both Governments will conduct bilateral work, including bilateral defense planning in case of an armed attack against Japan, and mutual cooperation planning in situations in areas surrounding Japan. Such efforts will be made in a comprehensive mechanism involving relevant agencies of the respective Governments, and establish the foundation for bilateral cooperation.

Bilateral exercises and training will be enhanced in order not only to validate such bilateral work but also to enable smooth and effective responses by public and private entities of both countries, starting with U.S. Forces and the Self-Defense Forces. The two Governments will under normal circumstances establish a bilateral coordination mechanism involving relevant agencies to be operated during contingencies.

## **IV. ACTIONS IN RESPONSE TO AN ARMED ATTACK AGAINST JAPAN**

Bilateral actions in response to an armed attack against Japan remain a core aspect of U.S.-Japan defense cooperation.

When an armed attack against Japan is imminent, the two Governments will take steps to prevent further deterioration of the situation and make preparations necessary for the defense of Japan. When an armed attack against Japan takes place, the two Governments will conduct appropriate bilateral actions to repel it at the earliest possible stage.

### 1. When an Armed Attack against Japan is Imminent

The two Governments will intensify information and intelligence sharing and policy consultations, and initiate at an early stage the operation of a bilateral coordination mechanism. Cooperating as appropriate, they will make preparations

necessary for ensuring coordinated responses according to the readiness stage selected by mutual agreement. Japan will establish and maintain the basis for U.S. reinforcements. As circumstances change, the two Governments will also increase intelligence gathering and surveillance, and will prepare to respond to activities which could develop into an armed attack against Japan.

The two Governments will make every effort, including diplomatic efforts, to prevent further deterioration of the situation.

Recognizing that a situation in areas surrounding Japan may develop into an armed attack against Japan, the two Governments will be mindful of the close interrelationship of the two requirements: preparations for the defense of Japan and responses to or preparations for situations in areas surrounding Japan.

## 2. When an Armed Attack against Japan Takes Place

### (1) Principles for Coordinated Bilateral Actions

\\美\圖書館\517\\

- a. Japan will have primary responsibility immediately to take action and to repel an armed attack against Japan as soon as possible. The United States will provide appropriate support to Japan. Such bilateral cooperation may vary according to the scale, type, phase, and other factors of the armed attack. This cooperation may include preparations for and execution of coordinated bilateral operations, steps to prevent further deterioration of the situation, surveillance, and intelligence sharing.
- b. In conducting bilateral operations, U.S. Forces and the Self-Defense Forces will employ their respective defense capabilities in a coordinated, timely, and effective manner. In doing this, they will conduct effective joint operations of their respective Forces' ground, maritime and air services. The Self-Defense Forces will primarily conduct defensive operations in Japanese territory and its surrounding waters and airspace, while U.S. Forces

support Self-Defense Forces' operations. U.S. Forces will also conduct operations to supplement the capabilities of the Self-Defense Forces.

- c. The United States will introduce reinforcements in a timely manner, and Japan will establish and maintain the basis to facilitate these deployments.

## (2) Concept of Operations

### a. Operations to Counter Air Attack against Japan

U.S. Forces and the Self-Defense Forces will bilaterally conduct operations to counter air attack against Japan.

The Self-Defense Forces will have primary responsibility for conducting operations for air defense.

U.S. Forces will support Self-Defense Forces' operations and conduct operations, including those which may involve the use of strike power, to supplement the capabilities of the Self-Defense Forces.



### b. Operations to Defend Surrounding Waters and to Protect Sea Lines of Communication

U.S. Forces and the Self-Defense Forces will bilaterally conduct operations for the defense of surrounding waters and for the protection of sea lines of communication.

The Self-Defense Forces will have primary responsibility for the protection of major ports and straits in Japan, for the protection of ships in surrounding waters, and for other operations.

U.S. Forces will support Self-Defense Forces' operations and conduct operations, including those which may provide additional mobility and strike power, to supplement the capabilities of the Self-Defense Forces.

### c. Operations to Counter Airborne and Seaborne Invasions of Japan



U.S. Forces and the Self-Defense Forces will bilaterally conduct operations to counter airborne and seaborne invasions of Japan.

The Self-Defense Forces will have primary responsibility for conducting operations to check and repel such invasions.

U.S. Forces will primarily conduct operations to supplement the capabilities of the Self-Defense Forces. The United States will introduce reinforcements at the earliest possible stage, according to the scale, type, and other factors of the invasion, and will support Self-Defense Forces' operations.

d. Responses to Other Threats

- i. The Self-Defense Forces will have primary responsibility to check and repel guerrilla-commando type attacks or any other unconventional attacks involving military infiltration in Japanese territory at the earliest possible stage. They will cooperate and coordinate closely with relevant agencies, and will be supported in appropriate ways by U.S. Forces depending on the situation.
- ii. U.S. Forces and the Self-Defense Forces will cooperate and coordinate closely to respond to a ballistic missile attack. U.S. Forces will provide Japan with necessary intelligence, and consider, as necessary, the use of forces providing additional strike power.

(3) Activities and Requirements for Operations

a. Command and Coordination

U.S. Forces and the Self-Defense Forces, in close cooperation, will take action through their respective command-and-control channels. To conduct effective bilateral operations, the two Forces will establish, in

advance, procedures which include those to determine the division of roles and missions and to synchronize their operations.

b. Bilateral Coordination Mechanism

Necessary coordination among the relevant agencies of the two countries will be conducted through a bilateral coordination mechanism. In order to conduct effective bilateral operations, U.S. Forces and the Self-Defense forces will closely coordinate operations, intelligence activities, and logistics support through this coordination mechanism including use of a bilateral coordination center.

c. Communications and Electronics

The two Governments will provide mutual support to ensure effective use of communications and electronics capabilities.

d. Intelligence Activities

The two Governments will cooperate in intelligence activities in order to ensure effective bilateral operations. This will include coordination of requirements, collection, production, and dissemination of intelligence products. Each Government will be responsible for the security of shared intelligence.

e. Logistics Support Activities

U.S. Forces and the Self-Defense Forces will conduct logistics support activities efficiently and properly in accordance with appropriate bilateral arrangements.

To improve the effectiveness of logistics and to alleviate functional shortfalls, the two Governments will undertake mutual support activities, making appropriate use of authorities and assets of central and local government agencies, as well as private sector assets. Particular

attention will be paid to the following points in conducting such activities:

i. Supply

The United States will support the acquisition of supplies for systems of U.S. origin while Japan will support the acquisition of supplies in Japan.

ii. Transportation

The two Governments will closely cooperate in transportation operations, including airlift and sealift of supplies from the United States to Japan.

iii. Maintenance

Japan will support the maintenance of U.S. Forces' equipment in Japan; the United States will support the maintenance of items of U.S. origin which are beyond Japanese maintenance capabilities.

Maintenance support will include the technical training of maintenance personnel as required. Japan will also support U.S. Forces' requirement for salvage and recovery.

iv. Facilities

Japan will, in case of need, provide additional facilities and areas in accordance with the U.S.-Japan Security Treaty and its related arrangements. If necessary for effective and efficient operations, U.S. Forces and the Self-Defense Forces will make joint use of Self-Defense Forces facilities and U.S. facilities and areas in accordance with the Treaty and its related arrangements.

v. Medical Services

The two Governments will support each other in the area of medical services such as medical treatment and transportation of casualties.

## **V. COOPERATION IN SITUATIONS IN AREAS SURROUNDING JAPAN THAT WILL HAVE AN IMPORTANT INFLUENCE ON JAPAN'S PEACE AND SECURITY (SITUATIONS IN AREAS SURROUNDING JAPAN)**

Situations in areas surrounding Japan will have an important influence on Japan's peace and security. The concept, situations in areas surrounding Japan, is not geographic but situational. The two Governments will make every effort, including diplomatic efforts, to prevent such situations from occurring. When the two Governments reach a common assessment of the state of each situation, they will effectively coordinate their activities. In responding to such situations, measures taken may differ depending on circumstances.

### **1. When a Situation in Areas Surrounding Japan is Anticipated**

When a situation in areas surrounding Japan is anticipated, the two Governments will intensify information and intelligence sharing and policy consultations, including efforts to reach a common assessment of the situation.

At the same time, they will make every effort, including diplomatic efforts, to prevent further deterioration of the situation, while initiating at an early stage the operation of a bilateral coordination mechanism, including use of a bilateral coordination center. Cooperating as appropriate, they will make preparations necessary for ensuring coordinated responses according to the readiness stage selected by mutual agreement. As circumstances change, they will also increase intelligence gathering and surveillance, and enhance their readiness to respond to the circumstances.

### **2. Responses to Situations in Areas Surrounding Japan**

The two Governments will take appropriate measures, to include preventing further deterioration of situations, in response to situations in areas surrounding Japan. This will be done in accordance with the basic premises and principles listed in Section II above and based on their respective decisions. They will support each other as necessary in accordance with appropriate arrangements.

Functions and fields of cooperation and examples of items of cooperation are outlined below, and listed in the Annex.

#### (1) Cooperation in Activities Initiated by Either Government

Although either Government may conduct the following activities at its own discretion, bilateral cooperation will enhance their effectiveness.

##### a. Relief Activities and measures to Deal with Refugees

Each Government will conduct relief activities with the consent and cooperation of the authorities in the affected area. The two Governments will cooperate as necessary, taking into account their respective capabilities.

The two Governments will cooperate in dealing with refugees as necessary. When there is a flow of refugees into Japanese territory, Japan will decide how to respond and will have primary responsibility for dealing with the flow; the United States will provide appropriate support.

##### b. Search and Rescue

The two Governments will cooperate in search and rescue operations. Japan will conduct search and rescue operations in Japanese territory; and at sea around Japan, as distinguished from areas where combat operations are being conducted. When U.S. Forces are conducting operations, the United States will conduct search and rescue operations in and near the operational areas.

### c. Noncombatant Evacuation Operations

When the need arises for U.S. and Japanese noncombatants to be evacuated from a third country to a safe haven, each Government is responsible for evacuating its own nationals as well as for dealing with the authorities of the affected area. In instances in which each decides it is appropriate, the two Governments will coordinate in planning and cooperate in carrying out their evacuations, including for the securing of transportation means, transportation and the use of facilities, using their respective capabilities in a mutually supplementary manner. If similar need arises for noncombatants other than of U.S. or Japanese nationality, the respective countries may consider extending, on their respective terms, evacuation assistance to third country nationals.

### d. Activities for Ensuring the Effectiveness of Economic Sanctions for the Maintenance of International Peace and Stability

Each Government will contribute to activities for ensuring the effectiveness of economic sanctions for the maintenance of international peace and stability. Such contributions will be made in accordance with each Government's own criteria.

Additionally, the two Governments will cooperate with each other as appropriate, taking into account their respective capabilities. Such cooperation includes information sharing, and cooperation in inspection of ships based on United Nations Security Council resolutions.

## (2) Japan's Support for U.S. Forces Activities

### a. Use of Facilities

Based on the U.S.-Japan Security Treaty and its related arrangements, Japan will, in case of need, provide additional facilities and areas in a timely and appropriate

manner, and ensure the temporary use by U.S. Forces of Self-Defense Forces facilities and civilian airports and ports.

b. Rear Area Support

Japan will provide rear area support to those U.S. Forces that are conducting operations for the purpose of achieving the objectives of the U.S.-Japan Security Treaty. The primary aim of this rear area support is to enable U.S. Forces to use facilities and conduct operations in an effective manner. By its very nature, Japan's rear area support will be provided primarily in Japanese territory. It may also be provided on the high seas and international airspace around Japan which are distinguished from areas where combat operations are being conducted.

In providing rear area support, Japan will make appropriate use of authorities and assets of central and local government agencies, as well as private sector assets. The Self-Defense Forces, as appropriate, will provide such support consistent with their mission for the defense of Japan and the maintenance of public order.

(3) U.S.-Japan Operational Cooperation

As situations in areas surrounding Japan have an important influence on Japan's peace and security, the Self-Defense Forces will conduct such activities as intelligence gathering, surveillance and minesweeping, to protect lives and property and to ensure navigational safety. U.S. Forces will conduct operations to restore the peace and security affected by situations in areas surrounding Japan.

With the involvement of relevant agencies, cooperation and coordination will significantly enhance the effectiveness of both Forces' activities.

**VI. BILATERAL PROGRAMS FOR EFFECTIVE DEFENSE COOPERATION UNDER THE GUIDELINES**

Effective bilateral cooperation under the Guidelines will require the United States and Japan to conduct consultative dialogue throughout the spectrum of security conditions: normal circumstances, an armed attack against Japan, and situations in areas surrounding Japan. Both sides must be well informed and coordinate at multiple levels to ensure successful bilateral defense cooperation. To accomplish this, the two Governments will strengthen their information and intelligence sharing and policy consultations by taking advantage of all available opportunities, including SCC and SSC meetings, and they will establish the following two mechanisms to facilitate consultations, coordinate policies, and coordinate operational functions.

First, the two Governments will develop a comprehensive mechanism for bilateral planning and the establishment of common standards and procedures, involving not only U.S. Forces and the Self-Defense Forces but also other relevant agencies of their respective Governments.

The two Governments will, as necessary, improve this comprehensive mechanism. The SCC will continue to play an important role for presenting policy direction to the work to be conducted by this mechanism. The SCC will be responsible for presenting directions, validating the progress of work, and issuing directives as necessary. The SDC will assist the SCC in bilateral work.

Second, the two Governments will also establish, under normal circumstances, a bilateral coordination mechanism that will include relevant agencies of the two countries for coordinating respective activities during contingencies.

#### 1. Bilateral Work for Planning and the Establishment of Common Standards and Procedures

Bilateral work listed below will be conducted in a comprehensive mechanism involving relevant agencies of the respective Governments in a deliberate and efficient manner.



Progress and results of such work will be reported at significant milestones to the SCC and the SDC.

#### (1) Bilateral Defense Planning and Mutual Cooperation Planning

U.S. Forces and the Self-Defense Forces will conduct bilateral defense planning under normal circumstances to take coordinated actions smoothly and effectively in case of an armed attack against Japan. The two Governments will conduct mutual cooperation planning under normal circumstances to be able to respond smoothly and effectively to situations in areas surrounding Japan.

Bilateral defense planning and mutual cooperation planning will assume various possible situations, with the expectation that results of these efforts will be appropriately reflected in the plans of the two Governments. The two Governments will coordinate and adjust their plans in light of actual circumstances. The two Governments will be mindful that bilateral defense planning and mutual cooperation planning must be consistent so that appropriate responses will be ensured when a situation in areas surrounding Japan threatens to develop into an armed attack against Japan or when such a situation and an armed attack against Japan occur simultaneously.

#### (2) Establishment of Common Standards for Preparations

The two Governments will establish under normal circumstances common standards for preparations for the defense of Japan. These standards will address such matters as intelligence activities, unit activities, movements and logistics support in each readiness stage. When an armed attack against Japan is imminent, both Governments will agree to select a common readiness stage that will be reflected in the level of preparations for the defense of Japan by U.S. Forces, the Self-Defense Forces and other relevant agencies.

The two Governments will similarly establish common standards for preparations of cooperative measures in situations

in areas surrounding Japan so that they may select a common readiness stage by mutual agreement.

### (3) Establishment of Common Procedures

The two Governments will prepare in advance common procedures to ensure smooth and effective execution of coordinated U.S. Forces and Self-Defense Forces operations for the defense of Japan. These will include procedures for communications, transmission of target information, intelligence activities and logistics support, and prevention of fratricide. Common procedures will also include criteria for properly controlling respective unit operations. The two Forces will take into account the importance of communications and electronics interoperability, and will determine in advance their mutual requirements.

## 2. Bilateral Coordination Mechanism

The two Governments will establish under normal circumstances a bilateral coordination mechanism involving relevant agencies of the two countries to coordinate respective activities in case of an armed attack against Japan and in situations in areas surrounding Japan.

Procedures for coordination will vary depending upon items to be coordinated and agencies to be involved. They may include coordination committee meetings, mutual dispatch of liaison officers, and designation of points of contacts. As part of such a bilateral coordination mechanism, U.S. Forces and the Self-Defense Forces will prepare under normal circumstances a bilateral coordination center with the necessary hardware and software in order to coordinate their respective activities.

## **VII. TIMELY AND APPROPRIATE REVIEW OF THE GUIDELINES**

The two Governments will review the Guidelines in a timely and appropriate manner when changes in situations relevant to

the U.S.-Japan security relationship occur and if deemed necessary in view of the circumstances at that time.



## 附錄三 美日防衛合作新指針(1997)

### **Joint Statement**

# **U.S.-Japan Security Consultative Committee Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation**

September 23, 1997

The U.S.-Japan alliance is indispensable for ensuring the security of Japan and continues to play a key role in maintaining peace and stability in the Asia-Pacific region. It also facilitates the positive engagement of the United States in the region. The alliance reflects such common values as respect for freedom, democracy, and human rights, and serves as a political basis for wide-ranging bilateral cooperation, including efforts to build a more stable international security environment. The success of such efforts benefits all in the region.

The "Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation" (the Guidelines), approved by the 17th Security Consultative Committee (SCC) on November 27, 1978, resulted from studies and consultations on a comprehensive framework for cooperation in the area of defense. Significant achievements for closer defense cooperation under the Guidelines have increased the credibility of bilateral security arrangements.

Although the Cold War has ended, the potential for instability and uncertainty persists in the Asia-Pacific region. Accordingly, the maintenance of people and stability in this region has assumed greater importance for the security of Japan.

The "U.S.-Japan Joint Declaration on Security" issued by President Clinton and Prime Minister Hashimoto in April 1996, reconfirmed that the U.S.-Japan security relationship remains the cornerstone for achieving common security objectives, and for maintaining a stable and prosperous environment in the Asia-Pacific region as we enter the twenty-first century. The President and the Prime Minister agreed to initiate a review of the 1978 Guidelines to build upon the close working relationship already established between the United States and Japan.

In June 1996, the two Governments reconstituted the Subcommittee for Defense Cooperation (SDC) under the auspices of the SCC, to conduct the review of the Guidelines (the Review) on the basis of Japan's "National Defense Program Outline" of November 1995, and the "U.S.-Japan Joint Declaration on Security." In view of the changes in the post-Cold War environment, and based on the achievements made under the Guidelines, the SDC has considered:

- cooperation under normal circumstances;
- actions in response to an armed attack against Japan; and
- cooperation in situations in areas surrounding Japan that will have an important influence on Japan's peace and security (situations in areas surrounding Japan).

These considerations aimed at providing a general framework and policy direction for the roles and missions of the two countries and ways of cooperation and coordination, both under normal circumstances and during contingencies. The Review did not address situations in specific areas.

The SDC has conducted the Review with the objective of identifying ideas and specific items that would contribute to more effective bilateral cooperation with the intention to complete the Review by autumn of 1997, as instructed by the SCC in September 1996. The discussions at the SDC in the course of the Review are summarized in the "Progress Report on the Guidelines Review for U.S.-Japan Defense Cooperation" of

September 1996, and in the "Interim Report on the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation" of June 1997.

The SDC prepared and submitted to the SCC new "Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation." The SCC approved and issued the following Guidelines, which supersede the 1978 Guidelines.

