



# 日本安保法制的光与影

● 文/陈根发

日本宪法的理念是恒久的和平主义，这是战后日本对战前以自卫为名侵略、伤害亚洲各国并给日本国民带来难以忍受的痛苦进行深刻反省的结果。但是在日本安保体制下，只要有必要，就能借行使集体自卫权之名行使武力，实际上推翻了宪法第9条的规定和理念。安保法制实际上并不能给日本带来真正的安全保障，反而是增加了日本本国及周边国家的不安全因素。

## 历史渊源

日本安全保障法制的渊源可追溯到1951年的日美旧安保条约和1960年1月日美两国在美国华盛顿签署的新安保条约。新安保条约的签订，结束了美国对日本的半占领状态，使日本获得了真正独立，大大提高了日本国际地位。

随着日本经济实力和国际地位的提高，条约的意义也发生了变化，双方更加强调同盟关系。1996年4月，美国总统克林顿和日本首相桥本龙太郎发表《日美安全保障联合宣言》，对新安保条约进行了修订。条约第1条明确规定：“缔约国按照联合国宪章的规定，用和平方法并以不至于危及国际和平、安全和正义的方式解决可能涉及两国的任何国际争端，而且在两国的国际关系方面，对任何国家的领土完整或政治独立，都避免以武力相威胁或者使用武力，或者采取任何同联合国宗旨不符的其他方式。”

第二次世界大战结束后，日本奉行专守防卫国策，在其“和平宪法”中强调只能行使“必要最小限度”的武力。1972年，日本政府曾就“集体自卫权和宪法的关系”发表宪法解释，明确集体自卫权僭越“和平宪法”第9条。在“和

平宪法”的约束下，日本始终封禁集体自卫权，其防务法律体系的防御性特征明显，对海外派兵设置了多重“安全锁”。

但是，2012年安倍晋三出任首相后，其政府图谋改变专守防卫政策，解禁集体自卫权，使日本成为所谓“正常国家”。安倍政府2013年年初成立专家会议，讨论解禁集体自卫权，重构防务法律体系。根据专家会议的建议，安倍政府2014年7月以内阁决议形式解禁集体自卫权，推翻了1972年以来历代内阁的立场。由于日本现行防务法律体系封禁集体自卫权，实践中行使集体自卫权、向海外派兵面临诸多法律和法理掣肘，于是安倍政府依据内阁决议，对防务法律体系进行筛查，找出“绊脚石”，制定了一系列法律修正案和新立法，并于2015年5月将之打包提交国会审议。这些法案统称为安保法案。

## 安保法案的内容和实质

2015年5月15日，安倍政府向国会提出《和平安全法制整備法案》。该法案由两大部分组成。一部分是新立法《国际和平支援法案》，根据这一法案，日本可以随时根据需要向海外派兵并向其他国家军队提供支援，这一立法相当于自卫队海

外派遣永久法。另一部分由《武力攻击事态法修正案》《重要影响事态法案》《自卫队法修正案》《PKO协力法修正案》《船舶检查法修正案》《美军等行动通畅化法案》《海上运输规制法修正案》《俘虏对待法修正案》《特定公共设施利用法修正案》《国家安全保障会议（NSC）设置法修正案》等10个法案组成。其中除《国际和平支援法案》进行个别议论外，其他10个法律修正案是被一并审议的。一并审议不仅可以缩短审议时间，但也同时剥夺了国会充分讨论的机会和舆论对法案的理解机会。

安保法案涉及日本防务法律体系的各个方面，虽然内容零碎散杂，但其实质高度一致，就是要从法律层面解禁集体自卫权，扫除法律体系中限制海外派兵的条款，为日本未来出兵海外铺平道路。比如，《武力攻击事态法修正案》新增了所谓“存立危机事态”概念，即在满足一定条件后，日本即使未受直接攻击，也可向海外派兵动武。毫无疑问，安倍政权的意图就是要彻底改变假想日本防卫和远东有事的日美安保条约的本质。本来，按照日本宪法第61条的规定，条约的变更是需要国会承认的，但是安倍政权这次对新安保条约却视而不见、不予议论，直接根据日美为加强军事同盟而达成的新指针，向国会提出了

图表：日本安保法制中的法案

序列	法案名称	法案原名及最初通过时间
1	自卫队法修正案	自卫队法, 1954年
2	PKO 协力法修正案	PKO 协力法, 1992年
3	重要影响事态法	周边事态法, 1999年
4	船舶检查法修正案	船舶检查活动法, 2000年
5	武力攻击事态法修正案	武力攻击事态法, 2003年
6	海上运输规制法修正案	海上运输规制法, 2004年
7	俘虏对待法修正案	俘虏对待法, 2004年
8	特定公共设施利用法修正案	特定公共设施利用法, 2004年
9	美军等行动通畅化法案	美军行动相关措施法, 2004年
10	国家安全保障会议 (NSC) 设置法修正案	国家安全保障会议 (NSC) 设置法, 2013年
11	国际和平支援法案	2015年9月19日

安保关联法案。2015年7月16日，日本众议院强行通过了这一系列安全保障关联法案，同年9月19日该法案又在参议院以148票赞成、90票反对的结果“闯关”通过。

安倍政府是从加强集体自卫权的角度来考虑和设置安保法制的政策目标。综合安保法案通过前后安倍晋三、政府内阁成员和自民党干部的发言及有关资料来看，安倍政府设想的安保法制目标是这样的：允许行使集体自卫权，使日美同盟合作更加紧密；强化了日美同盟，展示出强大军事行动能力，可以提升对东亚各国及世界有关国家武力攻击日本的抑制力；提高了抑制力，就能保障日本的和平和安全。

有的日本学者认为，安保法制及其政策目标之间并不存在必然关系。首先，目前没有一项研究能够验证行使集体自卫权与加强日美同盟之间的因果关系。由于允许行使集体自卫权，日本在日美同盟内部会分担更多的任务，这样美国反而可能降低对同盟的支持。假设通过集体自卫权强化日美同盟，那也不一定就能提升抑制力，这一点已为许多实证研究所验证。再说，抑制力的提高，有时反而会使安全保障环境恶化。自民党将安保法案称为“和平安全法案”，掩盖了法案隐藏的危险性。现在日本并没有受到攻击，如果为了协助美国的军事行动，自卫队就可能在世界上行使武力并参加战争，那么走向战争的自卫队队员的危险无疑是加大了，海外日本人和日本本身成为恐怖袭击目标的可能性也加大了。将这些法案称为“和平安全法案”是不正确的，这些法案实质上是“战争法案”。

### 日本安保法制的违宪性和危险性

强行通过安保法案遭到日本多数学者和主流民意的强烈反对。95%以上的宪法学者认为，安保法案违宪或有违宪之嫌。2015年7月中旬《朝日新闻》进行的一项民调显示，近六成日本民众反对安保法案，赞成者只有26%；半数民众认为安保法案违反宪法，八成民众表示不能理解安保法案，认为没有必要在本届国会仓促表决通过。2015年6月4日，早稻田大学教授长谷部恭男、日本庆应义塾大学名誉教授小林节、早稻田大学教授笹田荣司三位宪法专家在日本众议院宪法审查会上表示，新安保法案违反宪法。其中，长谷部是自民党选定的法学专家，其原意是使之成为安保法案的合宪性背书。

日本安保法案的宪法问题和争议主要涉及以下三个方面：第一，允许行使集体自卫权。即使日本未受到武力攻击，但是在有密切关系的他国受到攻击、日本生存受到威胁的明显危险（存立危机事态）时，在没有其他手段可用的条件下，有必要在最小范围内在海外行使武力。第二，扩大了自卫队的活动范围。允许自卫队向以往禁止的战斗地域派兵，允许运输弹药和给准备进攻的战斗机加油。第三，允许使用超出保存自身的武器应战。

但正如一些日本学者指出的那样，上述三个方面都是违反日本宪法第9条的。

第一，在日本未受到攻击即可行使武力的规定是违宪的。另外，“存立危机事态”指代不明，政府可以作出任意解释和判断。

“存立危机事态”这一概念早在1972年的政府见解中就出现了。1972年的政府见

解把日本的存立危机定义为日本受到武力攻击的事态。但这一次修改，把对他国的武力攻击视作同时着手武力攻击日本的情况，进而成为对日本进行武力攻击的事态。在安保法案审议过程中，安倍政府内阁成员认为石油价格上升、乘坐美国舰船的日本人面临危险、日美关系摇摆等都可能成为“存立危机事态”，而对“日本的存立”这一词语没有给出明确定义。因此，今后日本政府以“存立危机事态”为行使武力时，国会和国民都将无法确定政府的判断到底是合法的还是非法的。这是违反法律的明确性要求和宪法第9条规定的。第二，在战斗现场的附近，直接支援运送弹药等战斗行动，即使是后方支援，也属于参加他国军队的武力行使，因此是违宪的。第三，武器使用的扩大，发展成武力行使的危险性是很高的。总之，安保法案承认自卫队可以一直到“地球的背面”去行使武力，因而是违反宪法第9条规定的。

按照日本宪法第9条的规定，不只是正规战争，而且包括武力行使和威胁在内的一切军事措施都将被放弃。此外，日本不保持战争力量，不承认国家的交战权。可以说，日本宪法的理念是恒久的和平主义，这是战后日本对战前以自卫为名侵略、伤害亚洲各国并给日本国民带来难以忍受的痛苦进行深刻反省的结果。

但是，在日本安保体制下，只要有必要，就能借行使集体自卫权之名行使武力，实际上推翻了宪法第9条的规定和理念。被媒体称为“安全保障关联法案”的安保法案，自民党称为“和平安全法案”、“和平安全法制”，这是一种虚伪的说法。“安全保障”一词是指能够消除各种威胁的意思，安倍晋三等认为这些法律通过后就能提高对武力攻击的抑制力。与“危险减少”正好相反，自卫队员和日本公民的危险不降反升。安保法制实际上并不能给日本带来真正的安全保障，反而是增加了日本本国及周边国家的不安全因素。<sup>[2]</sup>

（作者系中国社会科学院法学研究所、国际法研究所战略研究部秘书长）