

冷战期间日本自卫队海外派遣 的起源与演变

高峻

内容提要 自卫队的海外派遣问题,起源于战后初期日本国内对于加入联合国后履行相关义务的可能性的讨论。在漫长的冷战期间,随着日本国力的增强和国际形势的变化,自卫队海外派遣问题得到了逐步深入的探讨,并在冷战末期逐步提上了议事日程。尽管在冷战期间由于国际政治的冷战背景、日本国内力量和制度的牵制等原因,自卫队最终未能实现向海外派遣,但是却在理论和实践两方面为冷战后自卫队海外派遣的迅速发展打下了基础。

关键词 冷战后 日本 自卫队 海外派遣

冷战后日本自卫队的一系列变化引人注目,其中最突出的莫过于冷战后日本不仅首次实现了自卫队的海外派遣,而且通过一系列的立法和制度调整,将这一行为不断制度化并推向深入。现在,日本已经成为西方八国集团中向海外派遣非战斗军事力量最多的国家,¹其海外派遣的性质也由军事色彩较淡的单纯的联合国维和行动或国际灾害救援行动,深化和转变为军事色彩较浓的战时配合美国的战地援助行动。冷战后日本自卫队海外派遣的发展和演变体现了日本国家安全战略的重大调整,也引起了世人的高度关注。

尽管自卫队的海外派遣行为是在冷战后才得以实现并不断发展的,但该问题的出现却是早在战后初期,并在漫长的冷战岁月中不断被一系列实际问题所体现和发展。为了更好地认识冷战后自卫队海外派遣问题,理解其发展规律并对比前后其问

* 高峻,北京大学国际关系学院 05级博士生。(邮编:100871)

¹ [日]川口顺子:《确保安全的日本外交的四大课题》《现代》2003年10月号,第79页。

题的实质和特征,笔者认为有必要对冷战期间该问题的历史进行回顾与分析,为该问题的考察提供一个整体的、连贯的视角。这方面的研究迄今国内尚不多见。

首先,本文将主要回顾冷战期间日本国内关于自卫队海外派遣问题的讨论过程,并对其发展变化做出一定的评析;然后分析归纳冷战期间自卫队海外派遣行为未能实现的原因,以期对冷战后自卫队海外派遣行为的活跃化和深入化的原因进行更深入的探讨;最后对冷战期间自卫队海外派遣问题的特点进行小结。

一、冷战期间自卫队海外派遣问题的历史回顾

1 日本加入联合国之前

作为日本的军事力量,自卫队(保安队)是否应该在未来加入联合国之后通过实施海外派遣履行联合国宪章的义务?这种海外派遣行动是否与宪法第九条相冲突?类似问题的讨论在自卫队成立和日本加入联合国之前就出现了。

日本军事组织的海外派遣问题在战后首次被提及是在1946年。当时的国会对新宪法的“和平条款”的讨论中涉及了该问题,国务大臣币原重喜郎竭力主张“必须保留对联合国的军事合作义务”。¹然而,由于当时日本仍处于美军的全面占领之下,且日本也不是联合国的会员国,讨论也就显得非常抽象且不切实际,最后不了了之。

1952年4月28日《旧金山和约》的生效使日本恢复了主权,在和约的前文中,日本表明了其加入联合国的意愿。和约生效两个月后的6月16日,日本政府递交了加入联合国的申请书:“吾国决心履行联合国宪章中所列举的义务,吾国承诺,从正式成为联合国的会员国之日开始,必将利用一切可能之手段(by all means at its disposal)履行义务。”这里日本政府所考虑的无非是宪章中对于“成员国有义务参加集体安全保障措施”的规定。当时日本政府的看法是,联合国宪章中所规定的作为一种手段的军事行动的义务和本国宪法第九条是相互冲突的。²考虑到宪法第九条的制约因素,对于“可能之手段”之外这样的联合国宪章所规定的义务,也就是说军事行动的义务,日本是有所保留的。上述声明正是“间接而又十分明确的”³表达了这一思想。类似的讨论在当时还是极为抽象的,只是作为一种假设

¹ Milton Leitenberg “The Participation of Japanese Military Forces in United Nations Peacekeeping Operations”, *Asian Perspective*, Vol. 20, No. 1, Spring-Summer 1996, p. 8

² 关于这一点,申请书的主要责任人、当时的外务省条约局长西村熊雄在政府的宪法调查会第三委员会第24次会议(1960年8月10日)上,对于政府当时的考虑做出了如下说明:“由于宪法第九条的存在,日本无法参加联合国的任何形式的军事行动,因此日本有必要基于宪法第九条而有所保留。”〔日〕水野均:《海外非派兵理论——对日本人独特的和平观的考察》,《新评论》1997年2月,第87页。

³ 〔日〕宪法调查会:《关于宪法实际运用的报告书》《法律时报》第32卷14号(临时增刊),第78页。

的理论问题而被提出来。¹ 从当时日本国内和国际的实际形势来看,无论发生什么样的事,日本政府向海外派遣自己的军事力量都几乎是不可想象的。²

1954年 6月 2日的第 19届国会上,日美相互防卫援助协定和防卫两法案得以通过,刚成立的军事力量自卫队的海外派遣义务也成为一个问题。作为通过防卫两法案的条件之一,参议院通过了“关于禁止向海外出动自卫队的决议”,指出:“在自卫队得以设置之际,本院考虑到现行吾国宪法之条款,以及吾国国民热爱和平之夙愿,在此再次确认并重申自卫队决不实施向海外出动之举。”³

总之,在自卫队成立和日本加入联合国之前,日本政府对于自卫队是否要执行海外派遣任务这一并不很紧迫的问题的考虑,纯粹是出于一种理论上的探讨而没有定论。但是至少有一点是明确的,那便是以行使武力或是伴随着武力行使的海外出动行动是不在考虑范围之内的。因此,国会关于自卫队海外派遣的讨论,也是主要集中在以行使自卫权以及未来履行联合国宪章的基础上。

2 日本正式加入联合国之后的 50年代和 60年代

1956年 11月,日本正式加入联合国,自卫队的海外派遣问题也因此变得更具现实性。是否自卫队的所有海外派遣活动都属于 1954年参议院所禁止的“海外出动”呢?是否无论什么样的理由自卫队都不应向海外派遣呢?对上述问题的讨论也不断得以发展。

在 1957年 2月参议院的答辩会上,小泽国务大臣指出:“即便是加入了联合国,日本也不会向海外派遣军队,也没有必要派遣军队……国会已经以全体一致的形式通过了反对海外派兵的决议,政府认为需要根据这个决议的精神来行事”,⁴表明了政府尊重 1954年参议院决议的立场。

1958年,日本首次当选安理会非常任理事国。自卫队在宪法的范围内到底能多大程度上参与联合国的行动,日本国内对这个问题的关注也变得空前强烈起来。同年 7月 30日,联合国秘书长向日本提出了派遣 10名自卫队军官参加联合国黎巴嫩停战监督团(UNOGIL)的要求。这是自卫队海外派遣问题首次作为现实的问题被提出来。日本政府经过慎重讨论认为,向国外派遣自卫队军官即便不违反宪法也有违反自卫队法等国内法的嫌疑,同时也考虑到国内民众对于自卫队海外派遣“情感上的原因”,⁵采取了消极对待的策略,并于 8月最终拒绝了邀请。⁶

¹ [日]香西茂:《联合国的维和行动》,有斐阁 1991年版,第 475—477页。

² [日]西原正:《联合国 PKO 与日美安保——新的日美合作的途径》,亚纪书房 1995年版,第 138页。

³ [日]第 19届国会参议院外务委员会会议录第 57号,1954年 6月 2日,第 1267页。

⁴ [日]官报(号外)第 26届国会参议院会议录第 4号,1957年 2月 5日,第 36页。

⁵ [日]水野均:《海外非派兵理论——对日本人独特的和平观的考察》,第 115页。

⁶ [日]香西茂:《联合国的维和行动》,第 484页。

然而,两年多后的1961年2月,日本驻联合国大使松平康东在一次发言中指出:“1958年政府拒绝了向停战监督团派遣自卫队军官的邀请,使我陷入了非常尴尬的境地。日本一方面不断地歌颂同联合国合作,另一方面却拒绝参加联合国部队,这是一种首尾不一致的姿态。希望今后至少能够向冲突地区派遣观察员。”¹松平的发言为新闻媒体所转载,遭到了民间的强烈反对,从而迫使其次日便收回了自己的发言。²日本政府也发表声明,表示松平大使的发言并不恰当,并再次重申决不派遣自卫队前往海外的既定方针。”

这场“松平发言”风波同时也促使日本政府开始对该问题进行更为深入的思考。日本政府在否定松平发言主旨的同时,也开始在理论上强调“在履行联合国宪章义务时,不以行使武力为目的的自卫队海外派遣行为并不违宪”等观点。³特别是在同年3月4日的众议院答辩中,池田勇人首相更是明确指出自卫队参加联合国的维和行动从理论上来说并不违宪,⁴从而表明了当时日本政府对于自卫队海外派遣问题的一种共识:参与联合国维和行动的自卫队海外派遣行为,只要不以武力行使为目的并不一定违宪,但是由于其有违反现行自卫队法等法律的嫌疑,日本政府并不打算向海外派遣自卫队,而且也没有为了使派遣合法而修改相关法律的考虑。该共识奠定了冷战期间日本政府对该问题政策的基石。

在1964年12月4日第19届联大的一般演说中,椎名悦三郎外相指出包括日本在内的全体成员国都应该对建立“联合国机动部队”问题进行更为深入的研究,并在私下里表示日本也应该认真讨论自卫队参加“联合国军”的问题。⁵椎名外相的表态首次公开体现了日本政府在该问题上的积极姿态。同年12月在众议院答辩上,佐藤荣作首相也明确提出:“本届政府将会在现行宪法的框架范围内,慎重地讨论为世界和平作贡献的一切可能之手段”。⁶

正是在这种背景下,出现了所谓“大纲风波”。1966年2月23日,《东京新闻》披露了外务省所编纂的、包括自卫队参加联合国部队内容在内的联合国贡献法案大纲。该大纲据说详细地论证了自卫队海外派遣的必要性和可能性,强烈建议政府采取适当措施加以实施。尽管日本政府当时否认了大纲的存在,⁷但是在1992

¹ [日]《朝日新闻》1961年2月22日,日刊第一版。

² [日]《朝日新闻》1961年2月23日,晚刊。

³ [日]杜浩:《联合国安理会与日本——日本入常问题的轨迹》,岩波书店2000年版,第42页;[日]田中明彦:《安全保障——战后50年的摸索》,读卖新闻社1997年版,第222页。

⁴ [日]官报(号外)第38届国会参议院会议录第9号,1961年2月23日,第94页;“SDF for Peace Mission Ok: keda”, *Japan Times* February 25 1961.

⁵ [日]第38次国会众议院预算委员会会议录第20号,1961年3月4日,第11页。

⁶ U. N. Doc A/1290 December 4 1964 pp. 12-13 [日]《东京新闻》1966年2月23日,日刊。

⁷ Oh Kie-Pyung “The United Nations and Contemporary Japan's Foreign Policy”, University of Minnesota (University Microfilms International Ann Arbor 1971), p. 148

⁸ 第51届国会众议院预算委员会会议录第21号,1966年3月4日,第2页。

年6月参议院讨论PKO(维和行动)相关立法的时候,外务省官员从侧面证实了该大纲的存在。¹

总之,经历了1958年黎巴嫩维和问题之后,自卫队的海外派遣问题越来越成为一个实际性的问题。60年代以后随着日本经济的迅速发展和国际地位的日益提高,日本政府,特别是外务省,寻求在联合国框架内发挥更大作用的意愿也不断加大。1965年,日本当选为联合国PKO特别委员会成员国;1966年,椎名外相首次把“海外派兵”与“海外派遣”区分开来,并表示日本以“派遣”而不是“派兵”的形式参加PKO活动是可能的;²1969年4月8日,日本政府的国会答辩书中也提到,“从宪法角度上来看,在符合我国发动自卫权三要件的条件下,在海外的武力活动也是允许的”;³1969年9月19日,爱知外相指出:“作为爱好和平的国家的日本必将全面加强与合作,并有意以更加积极的姿态参与联合国的维和行动”;⁴同年9月22日,《日本时报》也引用外务省高官的话,指出外务省的战略就是“在数年内制定出参加联合国行动的相关法律”。⁵除了上述日本政府的一系列积极姿态,民间也开始出现了呼吁和鼓吹自卫队海外派遣的声音。1963年宪法调查委员会的广濑久忠等就主张,从世界和平的角度出发,自卫队的海外派遣条款必定要写入未来的“新宪法”中。⁶

尽管开始强调自卫队海外派遣的合法性和必要性,但在该问题的实际操作上,日本政府由于种种原因并未改变其保守立场。在大纲风波的第二年7月,佐藤首相在参议院的演说中再次声明,并没有考虑修改现行的《自卫队法》以使自卫队的海外派遣活动成为可能的打算。⁷对于日本是否应该实际参与联合国常设军问题,池田首相和大平国务大臣在议会的答辩也是非常暧昧甚至是回避。⁸1968年美国驻日大使乔治·波尔再次提出自卫队参加联合国部队问题的时候,日本政府的发言人依旧重申,除了民间人士之外,自卫队队员一切形式的海外派遣活动都不

¹ “Foreign Ministry Special Briefing on Bill on Cooperation in United Nations Peacekeeping Operations”, Ministry of Foreign Affairs Tokyo June 5 1992, p. 3 quoted in Aurelia George “Japan’s Participation in UN Peacekeeping Operations”, *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 6 (June 1993), p. 563

² Ohki Kie-Pyung “The United Nations and Contemporary Japan’s Foreign Policy”, p. 149.

³ 所谓“三要件”是指:(1)受到了突然的非正义侵害;(2)没有武力之外的其他必要手段;(3)可以进行最小限度的武力还击。〔日〕林茂夫:《国际贡献的大旗下日本走向何方》,高文研1993年版,第126页。

⁴ Aichi Kieji “The United Nations and Japan’s Position”, in Kajima Institute of International Peace ed., *Japan in Current World Affairs 1970—1972*, p. 3

⁵ “New UN Strategy Prepared by Government”, *Japan Times* September 22, 1969, pp. 1, 4.

⁶ 〔日〕水野均:《海外非派兵理论——对日本人独特的和平观的考察》,第137页。

⁷ 第56届国会参议院预算委员会会议录第3号,1967年7月31日,第24页。

⁸ 第46届国会众议院预算委员会会议录第4号,1964年1月31日,第18页。

在考虑中。¹

3 70年代

1970年,日本第三次当选安理会非常任理事国后,参与联合国事务的热情不断高涨。同年4月9日,爱知外相再次重申了自卫队参加联合国维和部队和停战监视团的可能性。²

1973年10月,日本国内又传出了派遣自卫队员参加第四次中东战争结束后的第二次联合国紧急部队(UNEF II)的呼声,³尽管未能实现,但日本国内对于自卫队的海外派遣的讨论却转移到对于派遣具体实施细节的讨论上,从而更具实际操作性。1974年5月24日,大平外相在国会答辩中指出:“在参加联合国维和行动时,日本也应该考虑到提供人的贡献。文官等并不隶属于自卫队的人也可以作为要员派往国外执行任务”;⁴1978年3月22日,园田外相列举了“医疗、补给、卫生和通信部队”等日本对联合国维和行动“人员贡献”的具体设想;外务省联合国局外务参事官小林俊二也指出将自卫队队员以文官或外交事务官的形式进行派遣的可能性。⁵

进入70年代后,原本对于大多数日本人来说相当陌生的“联合国维和行动”等词语,由于其频繁出现在议会的讨论和答辩之中而为世人所知,关于自卫队是否应该参与维和行动而跨出国门的讨论也不再像50、60年代那样忌讳,而是成为民众参与的一场讨论。⁶民间的派遣呼声继60年代以后更加高涨。1977年,有影响的民间机构野村综合研究所向日本政府提交了《国际环境的变化与日本的对应——面向21世纪的提言》的报告,再次呼吁日本应以各种人员形式参与联合国维和行动。⁷

总之,进入70年代以后,由于经济的持续稳定增长,日本政府和一些日本民众开始对确保日本经济发展的国际外部环境的安定给予了更多的关注。对于联合国的维和行动,日本所要做的不仅仅是物质和口头上的贡献,还要做出其他贡献,例如人的贡献,类似的认识得到了更多人的认可。

¹ Milton Leitenberg “The Participation of Japanese Military Forces in United Nations Peacekeeping Operations”, p. 11

² 第63届国会众议院内阁委员会会议录第12号,1970年4月9日,第22页。

³ 吴寄南、王少普:《战后日本防卫研究》,上海:上海人民出版社2003年版,第246页。

⁴ [日]第72届国会众议院外务委员会会议录第28号,1974年5月24日,第17页。

⁵ [日]第84届国会众议院外务委员会会议录第7号,1978年3月22日,第10页。

⁶ [日]西原正:《联合国PKO与日美安保——新的日美合作的途径》,第137页; [日]梅山香代子:《日本的安全保障与来自联合国的安全保障》,《东洋学园纪要》第7号,1999年3月,第72页。

⁷ [日]野村综合研究所:《国际环境的变化与日本的对应》,综合研究开发机构,1977年12月,第178页。William Beecher “Role Abroad Urged for Japan Troops”, *Boston Globe* September 2, 1977, p. 1

然而另一方面,尽管自卫队的海外派遣问题在 70年代得到了更为深入、客观且具体的讨论,尽管该问题终于得到了众多日本民众的关注并获得了一部分日本民众的理解和支持,但是与 60年代相比,该问题在 70年代并未取得任何实质性的进展。正如外务省联合国局局长西掘正弘所承认的那样,日本政府,特别是外务省尽管一直在研究自卫队参加 PKO 的问题,但是由于“熟知”宪法、自卫队法的制约以及国内民众的认识等原因,根本还没有到达“实际派遣部队的实质性阶段”。¹

4 80年代

1980年 10月 28日,日本政府对自卫队海外派遣问题提出了正式见解。² 见解认为,除了以自卫为目的的最小规模的武力抵抗以外,基于集体自卫权以及联合国决议的任何形式的武力行使都是违宪的。联合国部队根据其具体的目的和任务大致上可以分为“停战监督团”和通常意义上的“维和部队”两种形态。自卫队参与目的和任务的实施都并不直接伴随着武力行使的“停战监督团”和“维和部队”而前往海外,与宪法的精神并不冲突。只不过由于现行的自卫队法对于其中既定的自卫队的任务、权限以外的活动,无论是伴随着武力行使的海外派兵,还是不直接伴随武力行使的海外派遣,都是不允许的。”

1980年的正式见解之后,自卫队海外派遣问题得到了进一步的探讨。特别是在日本国内,对联合国和国际社会的“国际贡献”问题开始为世人所关注。这场关于国际贡献的探讨的核心很快便从财政贡献转移到人员贡献上,因此关于自卫队海外派遣问题的讨论也更加热烈。³ 1982年,外务省在《日本外交三十年》一书中指出,日本的国际贡献,必须从以往单纯的财政援助发展到人员派遣等更深层次。同年,铃木首相和樱木外相分别在第二届联合国裁军会议和联合国大会上指出,日本决心以更加积极的方式参与联合国维和行动。⁴

1987年,自卫队海外派遣问题再次成为人们关注的一个实际性的焦点问题。这年 8月,日本政府收到了来自美国的关于派遣自卫队前往波斯湾扫雷的请求。主张对美友好和日美军事合作的中曾根首相和外务省,对此姿态非常积极,希望利用扫雷艇派遣来增加日本“国威”。中曾根首相指出,无论是在波斯湾还是在日本近海,扫雷活动都不是行使武力,因此也不算海外派兵;扫雷派遣不仅不受 1954年

¹ Masahito Nishibori “Confidence in the World Organization”, *Review of International Affairs*, June 20 1970, p. 15

² [日]第 93届国会内阁众议院质询第 6号, 1980年 10月 28日。

³ [日]香西茂:《联合国的维和行动》,第 501页。

⁴ [日]西原正:《联合国 PKO 与日美安保——新的日美合作的途径》,第 140页。

⁵ [日]小西诚、星野安三郎:《自卫队的海外派兵:你会因为国际和平而拿枪吗?》社会批评社 1991年 2月版,第 93页。

参议院决议的束缚,而且是对国际和平的重大贡献。¹ 中曾根和外务省的积极姿态,是日本政府主要责任者在自卫队派遣具体问题上的首次体现,具有划时代的意味。尽管派遣未能成行,但这种公开的积极姿态已经表明,日本政府在 80年代中后期就做好了自卫队海外派遣的心理和物质准备,只待客观条件成熟。

竹下登时代的到来使自卫队的海外活动再次成为可能。1988年 5月,标榜“为世界作贡献的日本”的竹下提出了“竹下三原则”²,指出需要“积极参与各种外交努力,为了及早促进地区冲突的解决而派遣必要的人员和提供财政方面的支持。”³ 由于直接涉及日本参与联合国维和行动的问题,因此“竹下三原则”也被认为是意味着自卫队的海外派遣成为可能的因素。⁴ 次年 10月 5日,海部俊树首相在国会上提出“必须加强对作为参加联合国停战监督团和救援在外日本人的自卫队的海外派遣的讨论”,⁵ 同年 11月,松本十郎防卫厅长官在国会答辩中,也主张自卫队需要在反恐、海外日本人保护以及国际维和行动中发挥更加重要的作用,并应制定相应的法律和制度。⁶

此外,80年代民间“有识之士”关于自卫队海外派遣问题的看法也变得更为积极。1983年 9月 12日,齐藤镇男等七名民间人士⁷受外务省的委托提交了一份《关于强化联合国的维和机能的提言》的报告。⁸ 报告列举了参加 PKO 巡逻活动等七个方面的建议,指出:“我国迄今为止对联合国活动的贡献似乎一直仅限在资金层面上。今后我国的贡献必须要再上一个台阶,更加积极并在更加广泛的层面上参与其中”。次年 9月 17日,“日美顾问委员会”提交了一份题为“追求更高层次的合作——日美关系的课题及可能性”的报告,指出:“日本需要考虑对于多国间的维和行动提供物资面、非军服要员,甚至在可能的情况下通过派遣军服要员的支援”。⁹ 1987年,日本民间人士所编纂的《事典:90年代日本的课题》也明确提出,需要建立一个专业人士参与的、既能有效地参加联合国维和行动又不违宪的新机构。¹⁰

¹ [日]众议院内阁委员会会议录第 6号,1987年 8月 27日,第 47页。

² “竹下三原则”为:(1)为了和平的合作;(2)国际文化交流的推进;(3)ODA的扩大。

³ Akiko Tanaka “The Domestic Context Japanese Politics and UN Peace-keeping”, in Selig S. Harrison and Masashi Ishihara, eds., *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace 1995, p. 91.

⁴ [日]佐道明宏:《战后政治与自卫队》,吉川弘文馆 2006年版,第 167页。

⁵ [日]林茂夫:《国际贡献的大旗下日本走向何方》第 84页。

⁶ Milon Leitner “The Participation of Japanese Military Forces in United Nations Peacekeeping Operations”, p. 13

⁷ 研究会的成员为:齐藤镇男(原驻联合国大使),上智大学教授绪方贞子(原驻联合国公使),京都大学教授香西茂,京都产业大学教授小谷豪治郎,野村综合研究所所长佐伯喜一,学习院大学教授波多野里望和 NHK解说委员长山室英男等七人。

⁸ 参见 1983年 9月 19日日本各大报纸。

⁹ 参见 1984年 9月 17日日本各大报纸。

¹⁰ [日]综合研究开发机构:《事典:90年代日本的课题》,三省堂 1987年 12月版,第 376页。

总之,进入 80年代以后,自卫队海外派遣问题在整个日本社会都得到了非常认真实际的讨论。日本政府在自卫队海外派遣方面表现出了更加积极的姿态,也做了很多相应的实际工作:1981年,日本政府发表了扩大自卫队海外活动范围的《千里海防计划》;1988年,日本分别向联合国中介机构(UNGOMAP)和伊朗-伊拉克停战监视团(NIMOG)派遣了1名文职人员;1989年,向纳米比亚和尼加拉瓜分别派遣了31名选举观察员和6名文职人员。此外,日本政府在80年代还加大了对国内民众的宣传活动,试图提高自卫队的声望和地位,并逐步奠定自卫队海外派遣的民意和法律制度基础。1984年9月,中曾根宣称日本有维持世界和平的责任,在这方面应具有更大的发言权。¹ 1985年,安倍外相提出了自卫队海外救灾派遣的提案。1987年7月,自民党高官明确指出自卫队参与国际警察行动合宪;² 同年9月,日本颁布了《国际紧急援助队派遣相关法》。

参与联合国维和行动的自卫队海外派遣问题,在80年代取得了许多实质性的进展,主要有两个原因:一是随着战后经济的高速增长,成为世界第二经济大国的日本国际地位显著提高。日本执行外交政策也更加自信,开始有意识地引导民众要增加“国际贡献”、特别是人员方面的贡献;二是来自国际社会的外部压力,特别是美欧等国的要求。80年代中后期以后,美日贸易摩擦加剧,而美国对日本承担维护国际社会稳定与安全的资金、物资以及人员方面的要求则越来越强烈。

二、冷战期间自卫队海外派遣未能实现的原因

尽管自卫队的海外派遣问题在冷战期间得到了充分的讨论,并取得了一些实质性的进展,但这些进展也具有很大的局限性,其最直观的结果便是自卫队在冷战期间并未实现海外派遣。正如日本学者田中明彦所指出的,“到80年代末,自卫队是否能够因参加PKO行动而向海外派遣的问题依旧没有提到实际操作的层面;公开支持自卫队海外派遣的从总体来看也是极少数。”³ 究其原因,主要是以下六个方面的因素造成的。

首先是由于美苏冷战的国际战略环境大背景。冷战期间,与美国结盟的日本作为西方阵营的一员,其军事力量自卫队最根本的任务便是对抗近在咫尺的苏联的军事威胁。因此,自卫队的主要装备和训练以及行动体制都以苏联为假想敌、以配合美军作战为最主要目标。相比之下,参加联合国维和行动等把目光投向海外的行动,对自卫队来说便不是最重要的。

¹ [日]《读卖新闻》1984年9月18日,朝刊。

² [日]《日本经济新闻》1987年8月29日,朝刊。

³ [日]西原正:《联合国PKO与日美安保——新的日美合作的途径》,第140页。

其次是由于日本国内政治体制的特点。战后日本五五体制的一个重要特征便是首相权力的无力化。首相实质上只是自民党某一派阀的领袖,并不享有更多对于其他派阀领袖的优先权。此外,五五体制还强调自民党和社会党的协调性以及自民党内部的“政治共识”,因此自民党执政者不仅要避免过度刺激在野党社会党,还要尽力在党内维持某种“共识”来获得其他派系的支持。政治派系之间的斗争与合作,使当政者很少敢于公开提出支持“自卫队的海外派遣”这样的敏感问题,更缺少付诸实践的政治决心和魄力,而在现实的决策过程中具有巨大影响力的技术官僚,也由于其长期的专业经验而在该问题上显得非常谨慎。这些因素导致政府首脑和官僚大都未能真正深入研究该问题,政府不但未能整合外务省和防卫厅等相关部门共同研究,各省厅官僚之间也同样缺乏合作,致使自卫队的海外派遣问题一直处于纸上谈兵的状态。

再次是国内制度方面的原因。尽管日本政府从60年代初开始,便指出参加不以武力行使为目的的联合国维和行动并不违宪,但是由于在具体执行任务时很难完全区分或避免武力的行使,甚至有被卷入冲突从而最终造成违宪的情况发生,因而日本政府在实际操作中还是非常顾及宪法的存在。另一方面,自卫队法是日本限制自卫队海外派遣的重要法律约束之一。自卫队法并未明确规定自卫队参加联合国维和行动的义务,也是自卫队海外派遣未能实现的重要因素。此外,“专守防卫”的基本方针也牵制了自卫队海外派遣的实现,正如西原正所指出的那样,冷战期间由于专守防卫的基本理念,自卫队海外派遣问题并没有被提到应有的高度来讨论。¹

第四是来自在野党、舆论和广大国民的反对和顾虑。作为左翼政党的社会党一贯重视和拥护和平宪法,坚持认为“自卫队违宪”,主张废除美日同盟,因此其对自卫队的海外派遣便显得格外敏感。每当自卫队海外派遣问题在议会中被提出时,社会党总要以宪法和自卫队法为武器进行激烈的反对。由于强大的在野党的坚决牵制,政府方面自民党对于这个问题也不得不采取十分谨慎的态度。另一方面,二战的惨痛教训使日本国内舆论和民众对本国军事力量的动向相当敏感,60年代以前绝大多数日本国民反对自卫队一切形式的海外派遣,70年代以后部分日本民众开始对该问题有了新的认识,但对于大多数日本民众来说,他们对于自卫队的海外派遣还是抱有相当大的疑虑和不安。这不仅是由于上述的历史教训问题,也有社会党等在野党的舆论宣传,以及一部分日本人出于对现状的满足而反对任何可能导致现状改变的重大行动的意志。² 1988年6月《读卖新闻》的一份舆论调查显示,66.5%的被访问者在回答“您支持自卫队为了履行联合国的维和使命而

¹ [日]西原正:《联合国PKO与日美安保——新的日美合作的途径》,第10页。

² Michael Jonathan Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, Palgrave Macmillan 2003, p. 38; “Japan's Status in UN”, *Japan Times*, February 25, 1961.

向海外派遣吗”这一问题时选择“不支持”，而表示“支持”的只占到 22.5%。¹ 从 1958年的黎巴嫩维和问题，到 1987年的波斯湾扫雷风波，制约自卫队最终向海外派遣的在很大程度上是由于民意的“不成熟”，而历届日本政府主要责任者也承认，这也是他们最终决策的最主要考虑之一。²

第五是“吉田主义”的影响。战后“重经济、轻军备”的吉田主义深入人心，重视经济、经济优先的思想也为日本各界所接受。正是在吉田主义的思想影响下，日本在参与联合国等国际事务方面更注重的是经济方面的贡献。由于对“国际贡献”的理解过多地集中于资金和财政方面，日本政府和民众主观上对于自卫队海外派遣等人员方面的贡献也并非十分强烈。日本在 1968年便成为联合国维和行动的第二大出资国，在 1990年海湾危机期间，日本的第一反应也是财政援助。³

最后是由于冷战期间国际社会对自卫队海外派遣的态度。与海湾战争期间欧美各国要求日本派遣人员的强大压力不同，整个冷战期间，除了 1987年的波斯湾派遣问题之外，西方国家几乎未对日本施加要求派遣自卫队力量等人员贡献的任何压力。实际上，美国之外的西方国家对于日本军事力量的海外派遣还是有一定顾虑的。⁴ 同时，历史上深受日本侵略之害的亚洲邻国则对自卫队的动向、特别是其海外派遣的动向十分敏感。日本过去对亚洲的残酷侵略行径，在其邻国国民心中留下了沉重的历史阴影，他们疑虑当日本重振以后，其海外派遣会不会成为以武力形式为目的的海外派遣的“第一步”或是“突破口”。⁵ 由于冷战期间日本政府并未向海外派遣自卫队，因此就并未与其亚洲邻国就此产生摩擦。但是，正如中曾根所指出的那样，日本在处理自卫队海外派遣问题上是一直考虑到邻国可能的激烈反应的。⁶

结 论

正是由于上述种种制约因素的存在，冷战期间自卫队的海外派遣并未能实现。而且，在冷战期间，自卫队海外派遣问题在很大程度上是以能否或是否应该参加联合国维和行动的方式表现出来，即便是进一步涉及自卫队海外派遣可否的问题，除了在 1987年波斯湾派遣问题上得到真正基于派遣现实的讨论之外，更多的时候仍

¹ [日]《读卖新闻》1988年 6月 21日。

² [日]水野均：《海外非派兵理论——对日本人独特的和平观的考察》，第 137页。

³ Michael Jonathan Green, *Japan's Reluctant Realism-Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, p. 5

⁴ Milton Leitenberg “The Participation of Japanese Military Forces in United Nations Peacekeeping Operation”, p. 39 参见 [日]内藤嘉昭译：《联合国维和行动与日本的作用》，文化书房博文社 2001年 5月版。

⁵ Christopher W. Hughes *Japan's Security Agenda Military, Economic and Environmental Dimensions*, Lynne Rienner Publishers Inc., 2004, p. 119

⁶ [日]中曾根康弘：《处理好民主主义和国际主义的关系——在自民党轻井泽研讨会的演讲》，1987年 8月 30日。

只停留在讨论、宣传、法律论证和政策宣示的层面。

然而,我们也应该看到,尽管冷战期间自卫队海外派遣未能实现,但是经过丰富、反复的讨论、宣示和论证,已经初步具备了一系列成行的基本条件:首先是日本政府明确提出自卫队海外派遣并不一定违宪,通过修改自卫队法就可以实现,这就意味着日本可以在适当时候通过修改法律来随时实施自卫队的海外派遣。特别是通过 1987年的波斯湾派遣问题,日本政府指出公海扫雷派遣理论上的可行性,而这为 1991年的扫雷派遣埋下了伏笔。其次,经过多年的讨论和论证,以及以外务省为代表的日本政府的宣传努力,日本国内民众的“国际贡献”意识增强,对自卫队海外派遣有了更为丰富和深刻的了解,在一定程度上动摇了广大民众坚决反对的立场。最后,冷战末期日本派遣文职人员参与维和行动,迈出了日本派遣人员参加联合国维和行动的第一步,为日后的自卫队派遣奠定了基础。

由于具备了上述基本成行的条件,再加上冷战后上述六项制约因素的逐渐消失、转变和弱化,自卫队的海外派遣在冷战后很快便得以实现,并在以后的岁月中不断得以活跃化和深入化。