



日本恐怖主義對策特別法 及其相關措施簡介

文／扶大桂

前言

二〇〇一年九月十一日美國遭受多起恐怖攻擊事件，造成三千多人死亡的重大慘劇，不僅讓美國及世界各國震驚，紛紛譴責這種不人道的暴行，更使各國警覺自身之危險，紛紛加強各項防範恐怖攻擊措施，也掀起以美國為首的全球反恐熱潮，同年九月十二日及九月二十八日聯合國安全理事會即分別通過第一三六八號及第一三七三號決議，除強烈的譴責九一一恐怖主義暴行外，並呼籲各國緊急合作，防範及制止恐怖行動，各國應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，以將參與、資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支持恐怖行動者繩之以法，更鼓勵各國通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。因此，各國依據前揭決議，多迅速採取相關反恐作為或制定相關法律，除美國國會參眾兩院於同年九月十八日通過「授權使用武力」之決議，並於同年十月二十六日通過「二〇〇一年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」（簡稱「愛國者法案」）、同年十一月十三日發布一項有關軍事上之命令外；德國亦通過制定「反國際恐怖主義法」、加拿大通過「C-36」法案（簡稱「反恐怖行動法」）其他國家亦多制定專法或



修改相關法律以配合聯合國上開決議。【註1】

日本即在此一時代背景下，制定了「恐怖主義對策特別法」，亦即「為因應平成十三年（2001）九月十一日美國發生恐怖主義攻擊事件，已達成聯合國憲章之規範目的，對於其他國家的活動我國（日本）採行之有關措施及依據相關聯合國決議所實施之人道處置特別處理法」，對於遭受恐怖攻擊之地區，進行國際上之協助，就身為聯合國會員國之國際責任而言，實屬正當。然而，日本在第二次世界大戰後制定之「和平憲法」否定了國家交戰權，禁止日本再組織軍隊，但近年來日本不斷的掌握機會積極建立其防衛力量，自上個世紀五〇年代的冷戰時期，在美國的支持下，日本突破性的擁有自己軍事力量後，發展至今日本已建



立近二十六萬人，包括陸海空兵種，擁有世界一流裝備之武裝力量，遠遠超出日本所主張「自身防衛」之需要，尤其本法案是二次大戰後允許日本自衛隊在戰爭時期派赴外國領土的第一個法律，更意味日本安全戰略突破了戰後形成的體制，故本法案之主要內容及其相關活動，值得我們深入研究瞭解。

「恐怖主義對策特別法」之制定及主要內容

九一一事件的發生，被世界各國視為是對國際和平及安全造成威脅，並決定必須作好一切必要之準備及措施，以因應恐怖攻擊，日本在事件發生之翌日（九月十二日）內閣即召開安全保障會議，決定與美國為首的世界各國協力合作，對抗恐怖攻擊事件。日本首相小泉並於九月十九日發表了「關於美國發生多起恐怖攻擊事件，日本之因應措施」，其中列舉三項基本方針：（一）認識為確保日本本身安全，必須致力於對抗恐怖主義。（二）強烈支持友邦美國，並與以美國為首之世界各國攜手作戰。（三）向國內外宣示我們的決心，採取有效措施，並立即展開行動。因應對策中同時宣布其七項具體政策，其中「聯合國安全理事會第一三六八號決議，對國際和平及安全造成威脅，必須對美軍進行醫療、輸送、補給等支援活動，派遣自衛隊所需之必要措施應該及早確定。」以及「因應難民之產生，日本自衛隊可對難民採取人道救援。」二項必須要制訂新的法律，所以在小泉首相宣布因應措施之後，日本政府內部即積極進行「恐怖主義對策特別法」草案研定作業，並於十月五日併同自衛隊法修正案向正在召

開臨時會議的日本國會提出，而日本國會亦非常配合以不到一個的時間審議通過，在十一月二日公佈實施，完成「恐怖主義對策特別法」之立法，本法計十三條及附則五項。茲將法案主要內容說明如下：

一、立法目的

本法第一條揭示立法目的為鑑於美國發生九一一恐怖攻擊事件，聯合國安全理事會第一一六八號決議認為此舉係對國際和平與安全之威脅，同時該理事會第一二六七號、一二六九號、一三三三號決議，均譴責這種國際恐怖行為，要求各會員國應採取適當之措施，以防止類似事件發生。而日本為根絕及防杜國際恐怖主義，積極、主動與國際社會合作，乃訂定下列事項以確保日本及國際社會和平與安全：

（一）為達成聯合國憲章之目的，消除恐怖攻擊所帶來之威脅，對於美國、其他外國軍隊及類似組織，日本所得採行之措施及其實施程序與其他必要事項。

（二）在聯合國相關機關請求的前提下，基於人道精神，日本所得採行之措施及其實施程序與其他必要事項。。

由本條規定來看，表面上日本是為了國際社會和平與安全，所採取的人道救援措施，其對象並不限於美國，還包含其他外國軍隊及類似之組織，但事實上，法案制定之時機，正是美軍開始對阿富汗戰鬥，要求塔利班政權交出賓拉登的時期，日本在極短的時間通過本法案，除了國際人道救援目的外，對於美軍進行協助，以加強美日間之關係，應該是重要的原因之一，也因此有不



少人質疑本法是對美支援法。

二、基本原則

在本法第二條規定了實施本法之基本原則，除明定日本政府依據本法從事協力支援活動、搜索救助活動及採行其他必要適當措施（以下稱對應措施），應採取積極主動的態度，迅速確實的實施，以保障國際社會和平及安全的宣示性條文外（第一項），並規定對應措施之實施，必要時得以武力威嚇或行使武力（第二項），而對應措施之實施必須在日本領域及目前無戰鬥行為與經認定在當地活動期間無戰鬥行為的地區，包括公海（含專屬經濟水域）、外國領域（以外國同意實施該對應措施為限）（第三項）。至於政府機關則由內閣總理大臣依照本法第四條第一項規定之基本計畫，代表內閣監督各行政部門實施，各行政首長亦必須相互合作來實施對應措施，以達成本法制定之目的（第四項、第五項）。

本條因涉及到日本自衛隊走出國門協助美軍作戰的問題，將進一步擴大自衛隊的活動範圍，不僅日本國內亞太各國均非常關注這個法案，日本政府曾於一九九九年八月制定了「周邊事態法」，將日本自衛隊對美支援的活動區域擴大至日本的領土、領海和周邊地區的公海及上空，但在「恐怖主義對策特別法」中，日本政府不僅去掉了國際公海及其上空前面的周邊地區這一用語，甚至還允許在非戰鬥地區及有關國家「同意」的前提下，日本自衛隊可以走出國門，在外國之領土上實施對應措施，大幅的擴大了自衛隊活動的範圍，顯示戰後日本對外安全戰略產生重大轉折，突破了戰後形成的體制【註2】，對於日本政府及自

衛隊具有重大的意義，而日本政府近年來即以類似之方式，逐步向軍事大國之路邁進。

三、基本計畫

本法第四條規定，當日本政府認為有必要進行協力支援活動、搜索救助活動或是災民救援活動時，該對應措施之實施及對應措施有關計畫案，必須經內閣會議之決議方得實施（第一項）。至於基本計畫所定之事項包括下列事項：

（一）對應措施之基本方針。

（二）協力支援活動、搜索救助活動及災民救援活動等及其他重要措施的基本事項、活動之種類及內容、實施活動之區域範圍及有關區域之指定事項、在外國活動時自衛隊部隊規模、成員、裝備及派遣期間等事項（第二項）。

基本計畫是日本政府依據本法實施協力支援、搜索救助及災民救援等活動之對應措施的具體內容。

四、國會之同意及向國會提出報告

本法第五條規定內閣總理大臣及代理者，依據基本計畫所訂定的自衛隊部隊實施協力支援活動、搜索救助活動或災民救援活動等，從對應措施開始之後二十四小時之內必須送達國會進行覆議，以得到國會的認可，如果國會不承認這項決定，日本政府必須以最快的速度結束此項對應措施。須獲得國會承認的並非是基本計畫的本身，而是依照基本計畫訂定由自衛隊實施之協力支援活動、搜索救助活動及災民救援活動的實施要項；至於基本計畫在決定或變更時，依照本法第十一條之規定，則需將其內容或變更之情形，迅速向國會報告，而所謂基本計畫變更，是指其變



更已超出基本計畫的架構而有新的活動時，也就是「改變了基本計畫的同一性，或者是獲得國會承認的因應措施「基本前提改變」的時候，就必須要再度獲得國會的認可，比較具體的例子就是「派遣國本來只有A國，但因狀況需要要加進B國的時候。」，亦即支援活動的情況改變，就必須再獲得國會的認可。

由本法第五條有關送請國會同意與第十一條內閣總理大臣須向國會提出報告之規定，我們可以瞭解，立法者希望日本政府所為之協力支援活動、搜索救援活動及災民救助活動等，均能在其國會監督下正常運作，不至衍生弊端。然綜觀本法之規定，較諸以往不同者為日本內閣總理大臣（首相）在確定派遣自衛隊基本計劃時可以「先斬後奏」，不必事先報告國會和得到國會認可，突破了實施「周邊事態法」必須事前得到國會認可的重要前提。

五、相關對應措施實施之規定

（一）協力支援活動：係指日本對各外國軍隊提供物品、勞務、便宜供給及其他措施（第三條第一項第一款），當日本自衛隊實施協力支援活動時，防衛廳長官必須依基本計畫及本法第三條第二項之自衛隊提供協力支援之勞務，訂定實施要點，此實施要點必須獲得內閣總理大臣之承認，且防衛廳長官必須就實施要點之需要，指定目前沒有戰鬥行為，且實施期間不會有戰鬥行為的地區為實施的區域，如果實施區域的全部或部分沒有辦法滿足本法基本計畫所定要件的話，就應儘速變更指令或終止活動；此外，在公海及其上空或外國領域實施協力支援活動時，如果自衛

隊部隊之指揮官或其指定者，依據實施活動附近場所的狀況預測可能會發生戰鬥時，或是已發生戰鬥時，應暫停支援活動，進入避難的狀態，以迴避戰鬥行為所帶來的危險，等待防衛廳的長官下達變更實施區域的指定或者是中斷活動的命令。（第六條）

（二）搜索救助活動：所謂搜索救助活動乃是指日本對各外國軍隊因戰鬥行為而遇難之人員進行搜索或救助活動，包括對被救助者之運送（第三條第一項第二款），在自衛隊實施搜索救助活動時，同樣設有由防衛廳長官訂定實施要點並獲得內閣總理大臣的承認，由防衛廳長官指定實施區域、下達變更區域及中斷活動命令，由自衛隊指揮官迴避危險活動的規定，此外，實施搜索救助如果有參加戰鬥者以外的遇難者時，依規定也要加以救助，若在實施搜索救助活動的區域內，如有參加戰鬥的飛機墜落，也必須對此架飛機的機組員加以救助，搜索救助的對象不限於美國人，其他國家的人民甚至是交戰國的人民有需要救援的時候，也可以加以救援。

（三）災民救援活動：災民救援活動是指日本對與恐怖攻擊有關活動，基於聯合國大會及其相關組織之決議或請求，對於被害或有被害之虞之人員救援、提供糧食、衣服、醫藥與其他生活有關物資之運送、醫療及其他基於人道精神所採行之活動（第三條第一項第三款）。有關於實施災民救援活動，和協力支援活動一樣同樣設有由防衛廳長官訂定實施要點並獲得內閣總理大臣的承認，由防衛廳長官指定實施區域、下達變更區域及中斷活動命令，由自衛隊指揮官迴避危險活動



的規定（第八條）。事實上，日本自衛隊對於災民救援活動，非常積極的學習，甚至經常向維護國際和平活動有豐富經驗的國家進行研修，努力累積維持國際和平所需之技能，到目前為止，日本已對烏干達、札伊爾（剛果）及印尼等國家實施過難民救援，也因此獲得醫療、防疫、給水、空中運輸等業務的經驗。

（四）相關行政機關之對應措施：除了由自衛隊所進行的協力支援活動、搜索救助活動、災民救援活動之外，相關的行政機關也應該依照恐怖主義對策特別法或者其它相關法律及基本計畫來進行協力支援活動、搜索救助活動、災民救援活動及其他必要的應對措施（第九條）。

六、物品的無償借貸及讓與

本法第十條規定，在各外國軍隊或者是聯合國提出要求時，為使對應措施能夠圓滿的實施，日本政府必須無償的貸予物品或者是讓予物品，如自衛隊在實施協力支援活動時，對於補給船艦用的燃料，日本政府應該調度，並且讓予美國或其他國家的軍隊，換言之，也就是讓予船艦用燃料等必要之物品（並不含械彈）。

七、武器使用

本法第十二條對於奉命實施支援活動、搜索救助活動、災民救援活動的自衛隊自衛官使用武器，有嚴格要件之規定，首先其防護之對象限於自己或與自己同在現場的自衛隊員，或因執行職務歸於自己管理下之人員，使用武器之要件則必須基於生命及身體防護，在不得已且有相當理由的情況下，配合當時的事態做必要的判斷，在必要的範圍內始得使用武器。武器之使用，因往往

對他人的生命、身體造成嚴重的傷害，故有關武器使用之要件，各國在維護人權的前提下，向來規定極為嚴格，尤其實施本法主要在履行聯合國會員人道救援之義務，其實施地區多不在日本的領域內，因此，對於武器的使用，作嚴格及明確之規定，確有其必要。

然而，本條規定較為人議論的是，其擴大了使用武器保護的對象，在一九九九年日本的周邊事態法中其保護之對象是指「自己或和自己從事該項職務者的生命或身體」；自衛隊法第一百條第八項有關外、本國人運送之規定則指「自己或與自己從事該項輸送職務的隊員、本國人或外國人（輸送對象的本國人或外國人）的生命、身體。」與前二法相比，本法又增加了「因執行職務歸於自己管理下的人員」。這表示為了保護納入自己管理之下的人的生命、身體，也可以使用武器，擴大了使用武器保護的對象。

日本實施恐怖主義對策特別法之相關措施

一、實施程序

如前所述，日本恐怖主義對策特別法於二〇〇一年十一月二日公佈實施，為使支援活動順利，除美日調整委員會曾召開二次會議調整對美支援的整體架構外，並派遣三艘艦艇赴印度洋海域進行情報蒐集及確認，最後再檢討與確認，並依據本法程序規定，於同年十一月十六日依第十二條規定由內閣會議決定基本計畫，十一月二十四日由防衛廳長官決定基本計畫之實施的要點，並且獲得總理大臣的認可，下達支援活動的命令，十一月二十五日日本海上自衛隊艦艇便啟程



出港赴印度洋進行海上支援運油工作。

至於向國會報告及國會認可方面，於十一月十六日基本計畫決定當日，日本小泉內閣即依本法第十一條之規定向國會報告，並依第五條規定，於十一月二十二日向國會尋求派遣自衛部隊進行支援活動、搜索救助活動、災民救援活動等各項活動的認可，經國會審議後，在同月 30 號獲得認可。從日本實施本法之程序我們可以發現，日本國會不僅在非常短的時間審議通過恐怖主義對策特別法，對於其基本計畫及實施協力支援活動、搜索救助活動及災民救援活動實施要點之行使同意權，亦以異常順利的方式通過，顯見對派遣自衛隊赴海外支援美國進行反恐怖主義戰鬥之議題，日本內閣與國會間，已取得了高度的共識。

二、基本計畫之主要內容

基本計畫是由「基本方針」、「支援活動實施事項」、「搜索救助活動實施事項」、「災民救援活

動事項」所組成的，茲將其主要內容概述如次：

(一) 基本方針：必須認清與恐怖主義戰鬥是日本自己本身的問題，因此須站在積極主動的立場，在憲法範圍之內進行支援及協助。

(二) 支援活動實施事項：

1、支援活動的種類及內容：包括補給（對船艦燃料的補給）、輸送（對船艦進行燃料的輸送、對飛機進行人員物品的輸送），此外尚包括修理、整備、醫療、港灣業務等，因此，補給及輸送是支援活動

的中心，即使是自衛隊，也以對船艦補給及對於航空機輸送為主要的活動。

2、支援活動實施之範圍：東起太平洋的關島，向西延伸至印度洋的迪戈加西亞美軍基地，最後到波斯灣。

3、自衛隊派遣規模、期間：由海上自衛隊人員實施船艦補給、輸送，其派遣人員在 1200 人以內，而航空機輸送方面，則由航空自衛隊進行，其派遣人員在 180 人以內，至於裝備部分，海上自衛隊派遣的船艦、補給艦在兩艘以內，護衛艦在三艘以內，至於航空機則規定運輸機在六架以內，多用途支援機在兩架以內（船艦和航空機之型式並未明確規定）。另外基本計畫策定自衛隊部隊派遣至外國領域進行任務的時間是從二

一年十一月二號到二二年五月十九日，但日本在二二年五月十七日和十一月十九日的內閣會議又兩度延長，到二三年五月



十九日。

(三) 搜索救助活動實施事項：由支援活動及災民救援活動的自衛隊部隊搜尋遇難者，若受到美國等國的請求協助搜尋遇難者時，位在印度洋以及其上空，也就是實施支援活動以及災民救援活動的範圍內進行搜索救助活動。

(四) 災民救援活動事項：運用船艦運送物資到巴基斯坦作為災民救援活動。

(五) 本法實施成果：

1、從二〇〇一年十二月至二〇〇二年十一月上旬(十日)，不到一年的時間，對英美海軍補給的次數有137次，補給量大約是23萬公噸，海上自衛隊補給的燃料，據二〇〇二年七月中旬美太平洋艦隊司令官的說法，日本提供了英美海軍的艦艇大約40%的燃料；至於航空自衛隊則藉由小木基地所屬的C-130運輸機，在美日軍基地與關島之間進行國外運輸，迄二〇〇二年十一月上旬(十日)為止已進行國內支援輸送97次、國外15次，總計112次，輸送的內容則為航空機、引擎、器材、醫療用品等物資，另對美國海軍橫須賀基地，也給予船艦出入港資源等港灣業務之協助。

2、於二〇〇一年十一月下旬派遣二艘艦艇至巴基斯坦的卡拉其港進行災民救援活動，運送總噸數200噸的帳篷及棉被等救援物資到當地的聯合國組織。

結語

恐怖主義對策特別法可說是日本展現其支持聯合國安全理事會一三六八號等一系列反恐決議

並與以美國為首的全球反恐行動接軌的具體行動，與其他各國反恐法案較為不同的是，日本恐怖主義對策特別法是以規範支援美國等國家進行反恐作戰、搜索救助及災民救援等事項之法案^{【註3】}，從條文內容、法案制定以至實施歷程等，我們看到日本展現了高度團結的民族性及動員能力，在極短的時間(不到一個月)內即完成法案制定，並迅速整備支援美軍之準備工作，派遣海、空自衛隊人員、裝備，實際參與美英等國之反恐行動。若再深入研究，我們可以發現日本支援美軍反恐怖行動的方式其實有很多，例如在金融上制裁防杜恐怖集團洗錢以及對難民進行救援等，但日本卻選擇了海外派兵的方案，包括派宙斯盾艦到印度洋、在巴基斯坦同意的前提下派自衛隊船艦進入巴基斯坦等，這些舉動都非常積極，也相當的異常，超出了正常情況下日本所該提供的反恐措施^{【註4】}，也難怪包括中共在內的亞太各國會產生質疑，這也印證了戰後五十年來，日本把握每一次機會，特別是美國在亞洲用兵的機會，突破日本自衛隊不得走出國門限制，設法讓日本自衛隊鬆綁向海外邁進的企圖。

第一次波灣戰爭爆發後，日本在一九九二年通過「聯合國維持和平活動合作法案」(PKO)開始派遣自衛隊掃雷艇到波灣地區接受實戰考驗，首次實現了自衛隊跨越國門的戰略目標^{【註5】}；接著日本在協助聯合國維護和平的旗幟下，又多次修改法律^{【註6】}，而當美國發生九一一事件時，更給予日本走出重大一步的機會，恐怖主義對策特別法通過後，明顯的在自衛隊活動範圍、武器使用以及首相權利方面，放寬了日本海外派兵的條



件，自衛隊更可以在戰爭時期開赴外國領土；而去（二 三）年七月美伊戰後，日本小泉內閣更不惜運用延長國會會期及執政聯盟在議會佔有多數席位之優勢，強行通過「支援伊拉克重建特別措施法案」，使得日本政府海外派兵行動，不再需要根據聯合國的意見，同時一向主張不進入交戰區的日本自衛隊亦得以派遣至時有戰鬥發生之伊拉克^{【註7】}，上述日本相關法案之制定，顯示日本正積極朝向軍事大國邁進，其安保政策亦已出現新的重大變化，值得我們注意。

（作者任職於海巡署巡防處專員）

《註釋》

1、參見反恐怖行動法草案總說明，法務部預告，九十二年十一月六日，<http://roj.law.roj.gov.tw>ShowScript.asp?id=2898>。

2、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，人民網 2001 年 11 月 2 日。<http://202.130.245.40/chinese/zwd/72970.htm>

3、同一時期日本亦同時通「自衛隊法修正案」及「海上保安廳法修正案」等二項涉及國內治安和反恐問題的法案，「自衛隊法修正案」擴大日本自衛隊在國內的治安巡邏的範圍，自衛隊可以進行治安出動，也可擔負對駐日美軍設施和自衛隊設施的警衛；「海上保安廳法修正案」則擴大了海上保安廳管理周邊海域的治安許可權，可對可疑船隻進行警告射擊，甚至向船體發動攻擊，此二項法案的修正，才是其國內法針對恐怖攻擊行動與治安問題之對應措施。

4、同註 2。

5、黃彬華，日本為何樂衷向海外派兵，新加坡聯合早報『光明觀察』，2003 年 8 月 6 日。http://www.gndaily.com.cn/3_guancha/index.htm

6、一九九四年以救護海外日本人? 由修改自衛隊法、一九九九年為了日美安保重新定義相配套通過了周邊事態法。

7、劉洪亮，追逐軍事大國夢想 日本「安保政策」轉型，文匯報，2003 年 8 月 11 日。<http://jczs.sina.com.cn>。

《參考文獻》

一、萬浪 學，??? 策特措法? 同法? 基? ? 活動???, 國際法外交雜誌 101 卷 3 號，國際法學會，2002 年 11 月，頁 47 至 70。

二、法務部，反恐怖行動法草案，九十二年十一月六日，<http://roj.law.roj.gov.tw>ShowScript.asp?id=2898>。

三、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，人民網 2001 年 11 月 2 日。<http://202.130.245.40/chinese/zwd/72970.htm>

四、黃彬華，日本為何樂衷向海外派兵，新加坡聯合早報『光明觀察』，2003 年 8 月 6 日。http://www.gndaily.com.cn/3_guancha/index.htm

五、劉洪亮，追逐軍事大國夢想 日本「安保政策」轉型，文匯報，2003 年 8 月 11 日。<http://jczs.sina.com.cn>。

六、總統於「九一一」恐怖攻擊事件屆滿週年前夕談話，總統府新聞稿，九十一年九月十日。