

日本軍事有事法制之研究

歐廣南

政治學系

副教授

摘要

日本係一個具有高度憂患意識的國家，自明治時期（一八七七年）起，即建立高度軍事有事法制。惟第二次大戰戰敗的日本，為了記取戰爭的慘痛經驗，遂於憲法第九條明記放棄軍備。雖然如此，一九五〇年韓戰爆發以來，美日兩國簽署安保條約，日本政府即開始着手檢討「國家緊急事態法制」（即有事法制）的問題，並試着減少憲法第九條與自衛隊設置，兩者之間的矛盾現象，以及如何確保憲法體系與安保法制體系並存之狀態。此際，日本政府極力推動的「有事立法」制度之研究，實際上，與現行已完全法制化的「警察法」（一九五四年六月公布）、「災害對策基本法」（一九六一年十一月公布）、「大規模地震對策特別措置法」（一九七八年六月公布）等「非軍事性的有事法制」有顯著的不同。換言之，現行日本所着手的「有事法制（含國家緊急事態法制）」之研究，自韓戰爆發以至現今的「週邊事態法」（一九九九年八月公布）、「反恐怖攻擊對策特別措置法」（二〇〇一年十一月公布），二〇〇二年四月十七日提出「有事法制關聯三法案」，乃至二〇〇四年六月十四日國會立法通過的「有事關聯七法案」，其所強調的「國家緊急權」、「有事立法」、「危機管理」等理論之研究，基本內容與二次大戰前的「軍事性的有事法制」具有異曲同功之性質。

關鍵詞：有事法制、國家緊急權、美日安保、週邊事態、戒嚴法系

壹、前言

本文所論日本有事法制，其中「有事」係指「戰時（war time）」，或「緊急（emergency）情況（事態）」而言¹，此乃國家（日本）為因應前述「戰時」或「緊急情況（以下稱緊急事態）」而採取之緊急處置措施，並透過立法形式，賦予法制化，謂之「有事法制」²。有事法制應屬國家危機管理法制整備之重要一環，換言之，此處所云：「有事法制」應具備二個層面的涵義，即 軍事性質的有事法制，與 非軍事性質的有事法制³。原則上，日本在非軍事性質的有事或緊急事態的應變與處置措施之法制整備，已相當完備⁴，故暫不列為本文討論之範圍。

然而，軍事性質的有事法制，則指「日本有事之際，必要的立法制度」而云，英譯為 Legislation for emergency situations，其立法內容主要分為三部分，自衛隊軍事行動之立法，美軍軍事行動之立法，以及 保護國民生命財產之立法等⁵，此三部分之立法，均將「有事」與「戰爭事態」甚至「國家緊急權」緊密結合，彼此關係密切不可分⁶。

依現代立憲主義之理論，國家之統治權力結構，原則上以權力分立與保障基本人權為中心，故有關公權力之行使，理應受憲法嚴格的規範。但是一旦發生戰爭、內亂、恐慌或災難等緊急事態時，政府即暫時停止憲法的一切運作機能，集中國家之權力，適時採取緊急措施，應變所面臨的一切緊急情況，諸如此類的一

¹ 參照古川純著「有事法制の歴史的展開」，收錄於山内敏弘編「有事法制を検証する」、法律文化社、二〇〇二年九月出版、頁八十六。

² 參照吉田善明著「憲法の民主主義と有事法制」、收錄於全国憲法編「憲法と有事法制」、日本評論社、法律時報増刊、二〇〇二年十二月發行、頁二〇。「戰時ないし非常事態を有事という言葉におきかえ、その対処を法律形式によって立法化する。このことを有事法制と呼んでいる」。

³ 參照瀨瀨厚著「有事法制とは何か」、インパクト出版会、二〇〇二年三月二十五日出版、頁七。

⁴ 參照一九七八年六月十五日、日本法律第七十三號、頒布之「大規模地震対策特別措置法」。

⁵ 參照水島朝穂編著「世界の有事法制を診る」、法律文化社、二〇〇三年五月出版、頁三。

⁶ 參照水島朝穂著「現代軍事法制の研究」、日本評論社、一九九五年出版、頁一九六。「本来、国家緊急權とは、戦争、内乱、大規模自然災害等国家の維持・存続を脅かす重大な非常事態に際して、平常時の立憲主義的統治機構のままではこれに有効対処しえないという場合に、執行権（政府、軍部）に特別の権限を付与または委任して特別の緊急措置をとりうるように国家的権力配置を移行する例外的権能である」。

連串的緊急措施權，稱之「國家緊急權」⁷，而前項有關國家緊急權之規定，業有已列入現行憲法之規範制度內（即制度上的國家緊急權）與未制度化之國家（即超憲法的國家緊急權）⁸二種。

但是日本憲法學者對國家緊急權之行使，其法律地位，大致區分為憲法法規欠缺規範之憲法缺陷說，否認說，承認說等三種學說，而日本政府（防衛廳）又以憲法缺陷說與承認說為主軸，作為推動二次大戰後有事法制整備之立法依據⁹。同時就國家緊急權之體制而論，依其性質可區分行政型，即戒嚴狀態下，行政機關（權）得解除平時之限制、允許自由活動之戒嚴法型（martial law type），立法型，即由立法機關授予概括性的法規制定權之戒嚴令型，以及混合型，即戰時內閣、總統獨裁等，三種類型。若依法系為基準而言，則可歸納為普通法系（common law）諸國的戒嚴法（martial law）系統，與大陸法系諸國的戒嚴狀態下之戒嚴系統等¹⁰。

貳、日本明治時期至昭和初期軍事有事法制之發展

日本二次大戰前，即從明治國家時期就經常以「外患為由」，作為設定國家危機管理的依據，除強化國家軍事與統治機能外，對外為了遂行一般所稱的侵略戰爭，因此對內即徹底實施思想箝制工作，故明治時代的國家政府體制最大的特徵是對外走向侵略之國家，對內形成強化治安之國家。明治時代所稱國家有事（即非常事態）時期的緊急權（Staatsnotrecht）之運用，乃採三階段應對之：第一階段，維持平常時期之國家運作體制，對突發事件（事態）之處理，以制度上與體制上所設置的臨機機制應變之。例如：德國憲法法制上常見的緊急命令（Notverordnung），或緊急財政處分制度，若以日本而言，則有參議院緊急集會

⁷ 同瀨瀨厚前揭著作「有事法制とは何か」、頁八。

⁸ 同瀨瀨厚前揭著作「有事法制とは何か」、頁九。

⁹ 參照小林直樹著「國家緊急權」、學陽書房、一九七九年出版、頁一八六。「これまでの憲法学の分野では、日本国憲法における國家緊急權規定の欠如（沈黙）の意味をめくり、國家緊急權の規定欠いているのは憲法の欠陥とする説（欠陥説）、現行憲法が積極的にこれを排除・否認したものとする説（否定説）、現行憲法下でも國家緊急權の行使は可能とする説（容認説）などの諸説をめくり議論が積み重ねられてきた。日本政府・防衛庁サイドの國家緊急權認識には、小林直樹氏の主張による日本憲法のもとでは、非常時における緊急權は存しないとする説（否定説）ではなく、大西芳雄氏の唱えるように、緊急權の目的、発動の条件、効果および限界ならびに責任の追及方法を明白にして肯定すべきとする見解を採っている」。

¹⁰ 同水島朝穂前揭著作「現代軍事法制の研究」、頁一九七。

之事例等。第二階段，乃暫時停止立憲（憲政）體制之運作，在特定之條件下，允許行使集權獨裁之權力。第三階段，係在因應高度緊急狀態時，允許超越憲法規範之授權範圍，採取非合法性（違憲）的獨裁措施。第二、三階段之事例，相當於法國的戒嚴狀態（état de siege），德國憲法之戒嚴（Belagerungszustand）規定，明治憲法（即大日本帝國憲法，以下簡稱明治憲法）第三十一條的「非常大權」¹¹之規定，以及英國、美國的戒嚴法（martial law）¹²。

明治憲法下的「危機管理」、「有事」乃至「國家緊急權」法制體系，區分為非常事態（時期），與非正常事態（時期）二種情況。為有效因應前項第一種情況，所謂戰爭、內亂等非常事態（時期），通常係運用軍隊、警察等具有武装力量部隊投入應變緊急事態為前提，而發布的「戒嚴」規定（明治憲法第十四條）¹³，甚至必要時可動用天皇的「非常大權」（參照前揭註 11 明治憲法第三十一條）規定，應變之。其次是後者第一種情況，係指處於非常事態（時期）之前一階段的非正常事態（時期），此際通常乃是運用立法或財政之例外措施，發布所謂的「緊急命令」（明治憲法第八條）¹⁴規定或「緊急財政處分」（同前憲法第七十條）¹⁵規定，應變之，特別是後者明治憲法第八條以及同法第七十條之規定，則素有「立法的緊急措置權」之稱（同前揭註 12）。

按明治憲法第八條第一項規定：「天皇為維護公共之安全，或避免災厄，在緊急必要時，得於帝國議會休會期間，發布勅令（命令）替代法律」。換言之，本憲法之規定，僅限於緊急事件發生時，天皇得依其大權，勿須帝國議會之認可，即可發出命令取替法律。此亦是國家處於「非正常」時期（狀態）下的「危機處理」之一，當然天皇大權發動之目的，旨在確保國家社會之安全，故依憲法之規定其發動要件除必須符合「確保國家社會安全」之目的外，尚須有「議會休會」

¹¹ 參照大日本帝國憲法（以下簡稱明治憲法）第三十一條之規定，即「第三十一条は、本章（臣民權利義務）ニ掲ケタル条規ハ戰時又ハ国家事變ノ場合ニ於テ天皇大權ノ施行ヲ妨クルコトナシト規定している」。

¹² 同瀨瀨厚前揭著作「有事法制とは何か」、頁十五。

¹³ 參照明治憲法第十四條之規定，「第十四条は、天皇ハ戒嚴ヲ宣告ス、戒嚴ノ要件及効力ハ法律を以テ之ヲ定ムト規定している。」

¹⁴ 參照明治憲法第八條之規定，「第八条は、天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル爲緊急ノ必要ニ由リ帝国議會閉會ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ發ス、此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシト規定している」。

¹⁵ 參照明治憲法第七十條之規定，「第七十条は、公共ノ安全ヲ保持スル爲緊急ノ需要アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ爲スコトヲ得、前項ノ場合ニ於テハ次ノ会期ニ於テ帝国議會ニ提出シ其ノ承諾ヲ求ムルヲ要スト規定している」。

期間之限制條件，始可發布前項緊急命令，如是旨在賦予國家行使一種「應急」且「臨時」的應變措施權限。當然前項天皇發布之緊急命令，依憲法之規定行政機關有義務於下次會期召開之際，向帝國議會提出審議，若未獲得議會之追認時，立即喪失其將（未）來效力（參照明治憲法第八條第二項，前揭註 14）。故原則上，緊急命令僅屬暫時性質，以及具有時效限制性質之措施，此項規定於外觀上看起來似乎並無妨礙明治憲法立憲之原理，但多數憲法學者仍認為天皇所發布之緊急命令，實質上具有廢止或變更現行法律之效力。

其次，緊急財政處分亦復如此，有關政府之財政事項（預算）依憲法之規定，理應獲得帝國議會之讚同，為絕對要件¹⁶，但同法第七十條第一項之規定，「政府為維護公共安全，於緊急必要時，且因應內外之情勢，於帝國議會無法召集之際」，日本政府同樣能發布緊急勅令，為必要之緊急財政處分。此項規定與前述憲法第八條緊急勅令相同，政府必須於「帝國議會休會期間」，始可對突發之「緊急事態」，發布臨時的應變處分，且具有事後必須獲得議會認可之附帶條件。

理論上，在明治憲法體制下，不論法律或預算，若未獲得帝國議會之讚同，乃無法成立。惟明治憲法所規範之帝國議會（國會），顯然與西歐各國的議會（國會）制度不同，帝國議會的權限受到天皇統治權之限制，所以基本上，明治憲法體制所顯現的是行政權優越立法權之天皇統治結構，諸如：明治憲法第九條規定之「執行命令」以及「警察命令大權」¹⁷，同法第十一條規定之「統帥大權」¹⁸，第十二條規定之「編制」及「常備兵額大權」¹⁹，第十三條規定之「外交大權」²⁰，第十四條規定之「戒嚴宣告大權」（同前揭註 13），乃至第三十一條規定之「非常大權」（同前揭 11）等，均可顯現出天皇的「統治權之總攬」²¹的象徵。尤其第三十一條的「非常大權」，天皇得於戰時或國家事變之緊急時期，宣告停

¹⁶ 參照明治憲法第六十四條之規定，「第六十四条は、国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝國議會ノ協賛ヲ經るヘシ、予算ノ款項ニ超過シ又ハ予算ノ外ニ生シタル支出アルトキハ後帝國議會ノ承諾ヲ求ムルヲ要スと規定している」。

¹⁷ 參照明治憲法第九條之規定，「第九条は、天皇ハ法律ヲ執行スル爲ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル爲ニ必要ナル命令ヲ発シ又發セシム但シ命令ヲ以テ法律ヲ変更スルコトヲ得スと規定している」。

¹⁸ 參照明治憲法第十一條之規定，「第十一条は、天皇ハ陸海軍ヲ統帥スと規定している」。

¹⁹ 參照明治憲法第十二條之規定，「第十二条は、天皇ハ陸海軍ノ編制及常備兵額ヲ定ムと規定している」。

²⁰ 參照明治憲法第十三條之規定，「第十三条は、天皇ハ戦ヲ宣シ和ヲ講シ及諸般ノ条約ヲ締結スと規定している」。

²¹ 參照明治憲法第四條之規定，「第四条は、天皇ハ国ノ元首ニシテ統治權ヲ総覽シ此ノ憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フと規定している」。

止明治憲法第二章規定之臣民權利義務一部分或全部之行使，此種非常大權乃為明治時期國家緊急權法制的代表之一。

一、戒嚴令

戒嚴令乃於一八八二年（明治十五年）八月，太政官布告第三十六號行政命令制定之²²。然而明治憲法第十四條明文規定：「戒嚴之要件及效力，須以法律制定之」，為何前項於明治憲法制定之前，所頒布的行政（戒嚴）命令（指太政官布告）於明治憲法制定之後，仍具有法律效力？其法源基礎乃出於明治憲法第七十六條第一項之規定：「法律規則命令等不限任何名稱與憲法不抵觸之現行法令皆有遵守之效力」²³。

1. 戒嚴地區

「戒嚴令」係指「戰時或事變之際，以兵備對全國或局部地區實施警戒之法」也²⁴。其「戰時」之定義，因涉及非常法（緊急法）與常法（平時法）的徵兵法令等問題，所以必須慎重檢討應變之。故依據太政官布告第三十七號公布之法律規則中，特將「戰時」界定為「外患或內亂之時，以公告訂定之」²⁵。通常「戒嚴區域」可劃分 臨戰區域（臨戰地境），與 合圍區域（合圍地境），二種區域。前者「臨戰區域」指「戰時或事變之際，必須警戒之地區，可劃分為臨戰區域」，後者「合圍區域」則指「處於敵人之合（包）圍、攻擊或其他事變之際，必須警戒之地區，可劃分為合圍區域」²⁶。

2. 戒嚴地區的軍事管轄

²² 參照大江志乃夫著「戒嚴令」、岩波新書、一九七八年出版、頁七十五，其他有關「戒嚴令」之著作，尚有鵜飼信成著「戒嚴令概説」、有斐閣、一九四五年三月出版等。

²³ 參照明治憲法第七十六條第一項之規定，「第七十六條第一項は、法律規則命令又ハ何等ノ名称ヲ用キタルニ拘ラス此ノ憲法ニ矛盾セサル現行ノ法令ハ總テ遵由ノ効力ヲ有スと規定している」。

²⁴ 參照戒嚴令第一條之規定，「第一条は、戒嚴令ハ戰時若クハ事變ニ際シ兵備ヲ以テ全国若クハ一地方ヲ警戒スル法トスと規定している」。

²⁵ 參照古川純著「戦前の有事法制の展開」、収録於全国憲法編「憲法と有事法制」、日本評論社、法律時報増刊、二〇〇二年十二月發行、頁四十七。「戦時ヲ定ムル儀（太政官布告第三十七号）が公布され、法律規則中の戦時は、外患又ハ内乱アルニ際シ布告ヲ以テ定ムルモノトスと規定している」。

²⁶ 參照戒嚴令第二條之規定，「第二条は、戒嚴ハ臨戰地境ト合圍地境トノ二種ニ分ツ、臨戰地境ハ戰時若クハ事變ニ際シ警戒ス可キ地方ヲ区画シテ臨戰ノ区域トス爲スモノトナリ、合圍地境ハ敵ノ合圍若クハ攻撃其他ノ事變ニ際シ警戒ス可キ地方ヲ区画シテ合圍ノ区域ト爲スモノトナルと規定している」。

在前者「臨戰區域内」，當地司令官之軍事管轄權限，僅限於與軍事有關之地方行政事務及司法事件（事務）²⁷。而後者「合圍區域内」之所有地方行政事務，以及司法事務，皆統由當地司令官管轄之²⁸，故在「合圍區域内」有關涉及軍事性質之民事糾紛事件，或特定之犯罪（對皇室犯罪、謀殺等），均由軍衙（即軍事法庭）裁判之²⁹。軍事法庭（軍衙）之設置與軍法裁判權之行使，則依據一九二一年（大正十年）制定之陸軍軍法會議法，以及海軍軍法會議法，就戒嚴令之規定事項，執行軍事裁判之權限³⁰，同時「合圍區域内」之軍事裁判事件，原則上不允許被告提起上訴³¹。而且戒嚴地區之司令官，如認為有妨礙治安之虞時，必要時得停止戒嚴區域内集會或報章、雜誌、廣告之發行，並得進行郵電檢查，甚至可視戰況之需要，對人民之動產、以及不動產實施焦土政策³²。

3. 戒嚴之宣告

²⁷ 參照戒嚴令第九條之規定，「第九條は、臨戰地境内ニ於テハ地方行政事務及ヒ司法事務ノ軍事ニ關係アル事件ヲ限り其他ノ司令官ニ管掌ノ權ヲ委スル者トス故ニ地方官方裁判官及ヒ檢察官ハ其戒嚴ノ布告若クハ宣告アル時ハ速カニ該司令官に就テ指揮ヲ請フ可シト規定している」。

²⁸ 參照戒嚴令第十條之規定，「第十條は、合圍地境内ニ於テハ地方行政事務及ヒ司法事務ハ其他ノ司令官ニ管掌ノ權ヲ委スル者トス故ニ地方官方裁判官及ヒ檢察官ハ其戒嚴ノ布告若クハ宣告アル時ハ速カニ該司令官に就テ指揮ヲ請フ可シト規定している」。

²⁹ 參照戒嚴令第十一條之規定，「第十一條は、合圍地境内ニ於テハ軍事ニ係ル民事及ヒ左ニ開列スル犯罪ニ係ル者ハ總テ軍衙ニ於テ裁判ス、刑法第二編、（皇室ニ對スル罪、国事ニ関スル罪、靜謐ヲ害スル罪、信用ヲ害スル罪）第九章官吏瀆職ノ罪，第三編第一章謀殺故殺ノ罪、殴打創傷ノ罪、擅二人ヲ逮捕監禁スル罪、脅迫ノ罪，第二章強盜ノ罪、放火失火ノ罪、決水ノ罪、船舶ヲ覆没スル罪、家屋物品ヲ毀壞シ及ヒ動植物ヲ害スル罪ト規定している」。

³⁰ 同前掲註 25，「この軍衙裁判に関しては一九二一年制定の陸軍軍法會議法・海軍軍法會議法で、『軍法會議ハ戒嚴令ニ定メタル特別裁判權ヲ行フ』（第五條）と定めて趣旨が明確された」。

³¹ 參照戒嚴令第十三條之規定，「第十三條は、合圍地境内ニ於ケル軍衙ノ裁判ニ對シテハ控訴上告ヲ爲スコトヲ得スと規定している」。

³² 參照戒嚴令第十四條之規定，「第十四條は、戒嚴地境ニ於テハ司令官左ニ記列ノ諸件ヲ執行スルノ權ヲ有ス、但其執行ヨリ生スル損害ハ要償スルコトヲ得ス。集會若クハ新聞雜誌廣告等ノ時勢ニ妨害アリト認ムル者ヲ停止スルコト，軍需ニ供ス可キ民有ノ諸物品ヲ調査シ又ハ時機ニ依リ其輸出ヲ禁止スルコト，銃砲彈藥兵器火具其他危險ニ渉ル諸物品ヲ所有スル者アル時ハ之ヲ檢查シ時機ニ依リ押収スルコト，郵信電報ヲ開闕シ出入ノ船舶及ヒ諸物品ヲ檢查シ並ニ陸海通路ヲ停止スルコト，戰狀ニ依リ止ムヲ得サル場合ニ於テハ人民ノ動產不動產ヲ破壞毀燒スルコト，合圍地境内ニ於テハ昼夜ノ別ナク人民ノ家屋建造物船舶中ニ立入り檢查スルコト，合圍地境内ニ寄宿スル者アル時ハ時機ニ依リ其地ヲ退去セシムルコトと規定している」。

戒嚴之宣告，原則上可採：軍事戒嚴，包含前述 I、「臨戰區」，與 II、「合圍區」，以及行政戒嚴，二種形式。有關軍事戒嚴之宣告，係由天皇依據明治憲法第十四條規定之戒嚴大權而發布。明治時代宣告實施軍事戒嚴，均採「臨戰區域」形式為之，換言之，戒嚴地區司令官之管轄，僅限於與軍事有關之地方行政事務及司法事件（參照前揭註 27），計有一八九四年至一八九五年（明治二十七年至二十八年）中日甲午之戰，宣告一次（廣島市全市、宇品）。一九〇四年至一九〇五年（明治三十七年至三十八年）日俄戰爭之前，基於軍機保密之需要，計宣告四次。日俄戰爭時宣告六次（長崎要塞地帶、佐世保要塞地帶、對馬及其沿岸、函館要塞地帶、澎湖島馬公要港區域內及其沿海、澎湖列島除外，台灣全島）³³。後項行政戒嚴之宣告，則依明治憲法第八條天皇的緊急勅令大權之規定發布，亦即「為恢復與維持行政上之秩序，必須宣告戒嚴時，得準用之，前項戒嚴並得以兵力於特定區域內警戒之」³⁴。如是可顯示即使不符合憲法規定之戒嚴行使要件，天皇仍可依前述之權限宣告行政戒嚴，其法律效果與軍事戒嚴絲毫不遜色。以行政戒嚴形式所宣告之戒嚴，計有一九〇五年九月五日，在日比谷公園集會，反對日俄 Portsmouth 構和條約³⁵，所引發的日比谷燒討事件³⁶，翌日東京市、荏原郡、豐多摩郡、北豐島郡、南足立郡、南葛飾郡等地區宣告行政戒嚴。一九二三年九月一日（大正十二年）關東大震災時，宣告東京府、神奈川縣、埼玉縣、千葉縣等地實施行政戒嚴，以及一九三六年（昭和十一年）「二・二六事件」³⁷時宣告之戒嚴等合計三次。特別是「二・二六事件」鎮壓後，日本政府以緊急勅令特設東京陸軍軍法會議，對參與事件之軍人與百姓行使軍事裁判管轄權，此與明治憲法明文規定僅限於第三十一條（戰時、事變之緊急戒嚴時期）

³³ 同前揭註 25。

³⁴ 參照美濃部達吉著「憲法撮要」、有斐閣、一九三二年改訂第五版、頁三四二。「行政上ノ秩序ヲ回復シ維持スル爲ニ戒嚴宣告ノ場合ニ準ジ兵力ヲ以テ特定ノ地域ヲ警備スル」。

³⁵ 參照新村出編「廣辭苑」、岩波書店、一九九五年十一月出版、頁二三四九。「一九〇五年（明治三十八年）九月、日露兩國全權がポーツマス（アメリカ）で、締結した日露戦争の講和条約であり、当時、日本首席全權は小村寿太郎、ロシア首席全權はウイッテであり、その内容は、日本の韓国における權益の確認、ロシアの満州撤兵、関東州の租借権および長春・旅順間の鉄道の譲渡、樺太南半の割譲などである」。

³⁶ 參照新村出編前掲書「廣辭苑」、岩波書店、頁二一七九。「一九〇五年九月五日、日露講和条約を屈辱とした一部政治家の首唱により日比谷公園で催された国民大会の解散後、憤激した群衆が交番・新聞社などを焼き討ちした事件である」。

³⁷ 「二・二六事件とは、昭和十一年（一九三六年）二月二十六日、陸軍の一部皇道派將校に率いられた 1400 名の兵が首相、陸相官邸、内大臣私邸、警視庁、朝日新聞などを襲撃、陸軍省・參謀本部、警視庁などを占拠した事件である。」

與同法第三十二條（陸海軍軍人之特例）³⁸，始可行使軍事裁判，顯然背道而馳³⁹。

二、秘密保護法

明治初期廣義的有事法制關聯法案之成立，應從一八九八年（明治三十一年）十二月「軍機保護法」成立之前，即有各種機密保護法制存在說起，惟最初制定之機密保護法制，均以軍人為對象，其目的主要在強化軍隊內部之管理。例如：一八七一年（明治四年）八月制定之海陸軍刑律第七十條即明白規定，洩漏軍事機密，揭發軍情者，開示記號、暗號或傳播機密圖書者之刑事責任。而此項軍刑律，其適用對象係軍人，並無適用一般之國民。但是一八七三年（明治六年）六月公告之第二〇六號修正律令，將接觸軍事機密日益頻繁的行政官員亦列入規範處罰之對象。一八八一年（明治十四年）十二月，陸海軍刑律修正為二，陸軍刑法（太政官布告第六十九號），及海軍刑法（太政官布告第七十號）。其中陸軍刑法於第五十四條⁴⁰以下，海軍刑法則於第六十條以下⁴¹各規定，明確規範洩漏軍事機密罪之罰則。其後一八九九年（明治三十一年）七月制定「要塞地帶法」（法律第一〇五號），更將軍事機密保密範圍擴大適用至設置軍事設施週邊之居民⁴²。中日戰爭爆發後，日本亦逐步着手準備對英美及蘇聯之作戰，在準備的過程中，陸續發布「防空法」（一九三七年），「國境取締法」（一九三九年），「軍用資源秘密保護法」（一九三九年），迄至一九四一年（昭和十六）三月制

³⁸ 參照明治憲法第三十二條之規定，「三十二条は、本章（臣民權利義務）か掲ケタル条規ハ陸海軍ノ法令又ハ紀律ニ抵触セサルモノニ限り軍人ニ準行スと規定している」。

³⁹ 參照大江志乃夫前掲著作「戒嚴令」、頁一九四。

⁴⁰ 參照一八八一年（明治十四年，太政官布告第六十九號）制定之陸軍刑法第五十四條規定，「第五十四条は、軍人敵ヲ利スル爲土地道路ノ要害檢夷ヲ指示シ若クハ攻守ノ用ニ供スルヘ可キ凶書及ヒ暗号記号ヲ開示其他軍機軍情ヲ漏洩スル者ハ死ニ処スと規定している」。

⁴¹ 例如：一八八一年（太政官布告第七十號）公告之海軍刑法第六十一條規定原文如次：「軍人敵ノ間諜ヲ誘導助成シ若クハ敵ヲ利スル爲俘虜ヲ逃走セシメ及ヒ劫奪スル者ハ死刑ニ処ス敵ヲ利スル爲音信ヲ敵に通スル者亦同シと規定している」。

⁴² 參照一八九九年七月制定之「要塞地帶法」。「この要塞地帯法は、要塞地帯とは国防の爲建設したる諸般の防禦營造物の周囲の区域を云う（第一条）と定義し、禁止・制限の項目において、何人も要塞司令官の許可を得るに非ざれば要塞地帯内水陸の形状を測量、撮影、模写、録取し又は要塞地帯内を航空することを得ず（第七条）とか、要塞司令官は要塞地帯内に入り兵備の状況その他地形等觀察する者と認めるときは之を要塞地帯外に退去せしむことを得（第八条）といった内容を明記している。罰則として、一年以下の懲役もしくは十一日以上十以下の拘留または五十円以下罰金、あるいは二円以上の科料に処すとした」。

定之「國防保安法」（法律第四十九號），可說是明治時期以來，集所有秘密保護法制之大成。尤其「國防保安法」不但擴大國家機密之適用範圍外，同時亦加重處罰之刑責，在訴訟程序上亦不允辯護律師於法庭內公開辯論國家機密事項⁴³。

三、戰時言論統制法

一九四一年（昭和十六年）十二月、日本對英美宣戰後，日本政府為加強對戰時現有的思想與言論實施統制，除強化國民的思想、精神總動員外（詳細請參照後叙四、國家總動員法），更制定「言論、出版、集會、結社等臨時取締法」，該法案從提案到法案成立僅有三天。同時，同法對於戰時之「政治性結社」⁴⁴以及「政治性集會」⁴⁵，均須取得行政機關之特別許可，始得實施。不但如此，甚至有關時勢之「造謠耳語」或散布「擾亂鼓惑人心」之消息、報導等，足以動搖民心者均訂有罰則，其旨在嚴格管制戰時人民之思想言論⁴⁶。

⁴³ 參照一九四一年三月制定之「國防保安法」（法律第四十九號）相關規定，原文摘要如次：「国防保安法によれば、国家機密とは、国防上外国に対し秘匿することを要する外交、財政、經濟其の他に關する重要なる国務に係る事項で、一定の事項およびそれを表示する図書物件とされ（一条）、業務に因り国家機密を知得し又は領有したる者之を外国（外国の爲に行動する者及び外国人を含む以下同じ）に漏泄し又は公にしたるときは、死刑又は無期若しくは三年以上の懲役（四条一項）と規定している。又は、特別の刑事手續においては、弁護人は審判を公開した法廷では、国家機密などを陳述することができないなど（三十一条）の特別の制限が課されたのである」。

⁴⁴ 參照「言論、出版、集會、結社等臨時取締法」第二條之規定，「第二条は、政事ニ関スル結社ヲ組織セントスルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ發起人ニ於テ行政官庁ノ許可ヲ受クベシト規定している」。

⁴⁵ 參照「言論、出版、集會、結社等臨時取締法」第三條之規定，「第三条は、政事ニ関シ集會ヲ開カントスルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リ發起人ニ於テ行政官庁ノ許可ヲ受クベシ但シ法令ヲ以テ組織シタル議會ノ議員候補者タルベキ者ヲ銓衡スル爲ノ集會及選挙運動ノ爲ニスル集會並ニ公衆ヲ會同セザル集會ハ命令ノ定ムル所ニ依リハ發起人ニ於テ行政官庁ニ届出ヅルヲ以テ足ルと規定している」。

⁴⁶ 參照内田芳美編著「現代史資料 41 マス・メディア統制2」、みすず書房、一九七五年、頁五十五。「言論、出版、集會、結社等臨時取締法は、戦時における政事結社、政事集會を行政官庁の許可制とするなどの特別規定を置いたが、更に、時局に関して造言飛語をなした者に二年以下の懲役若しくは禁錮又は二千元以下の罰金とし、時局に関して人心を惑乱すべき事項を流布したる者に一年以下の懲役若しくは禁錮又は八千元以下の罰金を科すのである」。

四、國家總動員法

國家總動員法之制定構想，係起源於第一次世界大戰，當時即認為未來的戰爭必然是走向國家總動員的總力（體）戰。此處所言及總力（體）戰的內容乃因應武力戰之變化，除了必須加重經濟、工業動員之比重外，同時亦必須強化思想與精神之總動員⁴⁷。易言之，一九一五年（第一次世界大戰之翌年）十二月，日本陸軍即設置臨時軍事調查委員會，負責調查第一次世界大戰時，歐洲參戰各國戰時體制以及國家總動員體制之研究，並將研究成果逐月呈報。

1. 軍需動員之研究與法制整備

依據前述臨時軍事調查委員會之研究報告，首先於一九一七年四月制定軍需工業動員法，此項法律乃是恆跨平時到戰時工業動員準備之立法，一旦爆發戰事時，即可根據本項立法強制徵用民間之軍需工業物資，若有違法拒絕配合者，本法亦設有罰則。其後，總力（體）戰體制之研究範圍，更擴充至國民總動員、產業總動員、交通總動員、財政總動員、精神總動員等領域。如有關國家總力（體）戰研究等相關之國家總動員意見調查，於一九二〇年五月由當時陸軍軍務局長永田鐵山執筆完成⁴⁸。

一九三五年總動員計劃之研究，由陸軍調查委員會正式提升至中央政府層次接手，繼續從事總動員法制之整備，諸如：為統一中央政府各省廳總動員業務之調查作業步調，成立內閣審議會及內閣調查局。一九三六年設置情報委員會，加強總動員諸政策之宣傳。同年更將內閣調查局，整編納入國策總合調整企畫廳之編制內，俾提高其執行功能。隨後於一九三七年中日戰爭爆發後，國策總合調整計畫廳與內閣資源局合併為企畫院，由企畫院持續擔任國家總動員計畫、總合戰力之戰時管制、重要國策之審查、預算管制等事項之研究。

一九三八年（昭和十三年）隨着中日戰爭的擴大，日本政府認為國家總動員法有實施之急迫性與必要性，遂於同年四月公布，五月施行。根據國家總動員法之規定⁴⁹，「國家總動員」係指「戰時（含準戰爭層次的事變）為有效達成國防

⁴⁷ 參照瀨瀨厚著「總力戰体制研究—日本陸軍の國家總動員構想」、三一書房、一九八一年出版、頁十二。

⁴⁸ 同瀨瀨厚前揭著作「總力戰体制研究—日本陸軍の國家總動員構想」、頁二一三。

⁴⁹ 參照末川博編著「總動員法體制」、有斐閣、一九四〇年、頁十五。「この法は、戰時規定として勞務・物資・資金・施設・事業・物価・出版物をあげ、平戰時規定（戰時のみでなく、平素からの準備工作が勅令にすべて委任）として職業能力調査・技能者養成・物資保有・業務の計画ならびに演練・試験研究・事業の助成・報告徴収および臨検検査をあげ

目的，使人力、物力資源等，能發揮最大功能之統制運用」（國家總動員法第一條）⁵⁰而云。「總動員物資」乃為「兵器、艦艇、彈藥及其他軍用物資，或國家總動員必要之被服、糧食、飲料、飼料、醫藥品、醫療機械器具、船舶、飛機、車輛、馬匹、通信用物資、燃料、電力等」稱之（總動員法第二條）⁵¹。「總動員業務」則指「總動員物資之生產、修理、補給、輸出、輸入或保管等相關之業務，或國家總動員必要之運輸、通信、金融、衛生、醫療救援、教育訓練、實驗研究、情報資訊、宣傳、警備等業務」（同法第三條）⁵²。日本政府亦得依本法於戰時徵用民力（含民間團體、法人）從事總動員業務（同法第四、五條）⁵³，必要時並得對前述總動員物資實施處分、使用、消費、持有或移動（同法第八條）⁵⁴，以及徵用、管收民間之土地、家屋或其他工作物等（同法第十三條第三項）

る」。

⁵⁰ 參照國家總動員法第一條之規定，「第一条は、本法ニ於テ国家総動員トハ戦時（戦争ニ準ズベキ事変ノ場合ヲ含ム以下之ニ同ジ）ニ際シ国防目的達成ノ爲国ノ全力ヲ最モ有効ニ發揮セシムル様人的及物的資源ヲ統制運用スルヲ謂フと規定している」。

⁵¹ 參照國家總動員法第二條之規定，「第二条は、本法ニ於テ総動員物資トハ左ニ掲グルモノヲ謂フ。兵器、艦艇、彈藥其ノ他軍用物質，国家総動員上必要ナル被服、食糧、飲料及飼料，国家総動員上必要ナル医薬品、医療機械器具其ノ他衛生用物質及家畜衛生用物資，国家総動員上必要ナル船舶、航空機、車両、馬其ノ他輸送用物資，国家総動員上必要ナル国家総動員上必要ナル通信用物資，国家総動員上必要ナル土木建築用物資及照明用物資，国家総動員上必要ナル燃料及電力，前各号ニ掲グルモノノ生産、修理、配給又ハ保存ニ要スル原料、材料、機械器具、装置其ノ他ノ物資，前各号ニ掲グルモノヲ除ク外勅令ヲ以テ指定スル国家総動員上必要ナル物資と規定している」。

⁵² 參照國家總動員法第三條之規定，「第三条は、本法ニ於テ総動員業務トハ左ニ掲グルモノヲ謂フ。①総動員物資ノ生産、修理、配給、輸出、輸入又ハ保管ニ関スル業務，②国家総動員上必要ナル運輸又ハ通信ニ関スル業務，③国家総動員上必要ナル金融ニ関スル業務，④国家総動員上必要ナル衛生、家畜衛生又ハ救護ニ関スル業務，⑤国家総動員上必要ナル教育訓練ニ関スル業務，⑥国家総動員上必要ナル試験研究ニ関スル業務，⑦国家総動員上必要ナル情報又ハ啓発宣伝ニ関スル業務，⑧国家総動員上必要ナル警備ニ関スル業務，⑨前各号ニ掲グルモノヲ除クノ外勅令ヲ以テ指定スル国家総動員上必要ナル業務と規定している」。

⁵³ 參照國家總動員法第四、五條之規定，「第四条は、政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ帝国臣民ヲ徵用シテ総動員業務ニ従事セシムルコトヲ得但シ兵役法ノ適用ヲ妨グズと、第五条は、政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ帝国臣民及帝国法人其ノ他ノ団体ヲシテ国、地方公共団体又ハ政府ノ指定スル者ノ行フ総動員業務ニ付協力セシムルヲ得と規定している」。

⁵⁴ 參照國家總動員法第八條之規定，「第八条は、政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ物資ノ生産、修理、配給、讓渡其ノ他ノ処分、使用、消費、所持及移動ニ関シ必要ナル命令ヲ爲スコトヲ得と規定している」。

⁵⁵，有關國家總動員之規定，計有五十條之規範，前項動員法制之整備，堪稱已達到相當週全之境地。

2. 思想戰、精神動員之研究與組織動員

另外國家總力（體）戰之研究，最值重視的莫過於「思想戰」以及「國民精神總動員」的問題⁵⁶。尤其是前項「精神總動員」成敗與否，將悠關未來戰局之勝負。因此，本項之「思想、精神總動員」自然成為「國家總動員」的重要支柱之一。故為強化國民精神總動員之組織，一九三〇年（昭和五年）首先於陸軍省內設置「國防思想普及委員會」，運用「在鄉後備軍人會」之組織，鼓吹宣傳全民國防之思想。一九三四年（昭和九年）陸軍省新聞班更印發文宣資料，極力倡導全民國防之精神要義，普遍宣傳國防思想。一九三五年（昭和十年）十月，陸軍省調查班亦完成「對內國策要綱相關研究案」，旨在強化思想、精神之組織動員能力。一九三七年（昭和十二年）當我國對日展開全面抗戰之際，日本近衛內閣會議決定推動「國民思想動員運動」，因此，全面性展開「國民教化運動」與「時勢宣傳」等政策方針之推行⁵⁷。一九三八年一月日本內閣情報部公布「長期建設對策暨國民精神總動員強化方針」，甚至於同年十二月，在內閣書記長官之署名下，成立推動國民精神總動員運動之「報國會」。如是國民精神總動員之組織動員，就中央組織聯盟而言，上自總理大臣、內務大臣下至各「職業工會」、「町內會」、「部落會」均完成組織動員⁵⁸。一九四〇年（昭和十五年）十月，為因應「國家高度國防體制」更擴大成立「大政翼贊會」作為推動國家、社會全面戰爭之動員組織團體⁵⁹。

參、日本戰後軍事有事法制之研究與整備

誠如所知，在現行的日本國憲法（以下稱日本憲法）規範中，並未設置國家緊急權之相關規定，況且日本憲法第九條⁶⁰更是全盤否定軍隊與軍事機構之存

⁵⁵ 參照國家總動員法第十三條第三項之規定，「第十三条第三項は、政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ総動員業務ニ必要ナル土地若クハ家屋其ノ他ノ工作物ヲ管理、使用又ハ収用シ又ハ総動員業務ヲ行フ者ヲシテ之ヲ使用若クハ収用セシムルコトヲ得と規定している」。

⁵⁶ 參照古川純前掲著作「戦前の有事法制の展開」、頁四十九。

⁵⁷ 同續厚前掲著作「総力戦体制研究—日本陸軍の国家総動員構想」、頁一七〇。

⁵⁸ 參照「現代史資料 44，国家総動員（二）政治」、みすず書房、一九七四年出版、頁六十七。

⁵⁹ 參照秋元律郎著「戦争と民衆」、学陽書房、一九七四年出版、頁十三至四十七。

⁶⁰ 參照日本國憲法第九條之規定，「第九条は、（戦争の放棄、戦力及び交戦権の否認）日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と武力

在。易言之，若按現行日本憲法之規範，在國家緊急事態發生之際，欲投入軍隊應變，或暫停止憲政之運作，強化行政權，集中權力，處置突發緊急事態的「有事法制」根本不存在。此乃為現行日本憲法的最大特徵，簡言之，就因如是，所以現行的日本憲法有「和平憲法」之稱。

事實上，從一九五〇年韓戰爆發之後，麥克阿瑟（Douglas MacArthur）曾發表聲明指出「日本憲法並未否定自衛權」⁶¹之行使，並於同年八月發布成立日本「警察預備隊」之命令。一九五一年九月美日兩國簽署安保條約之際，日本即已名符其實的正式踏上所謂「戰後再軍備」⁶²之路途。自此之後，日本政府開始檢討「國家緊急事態法制」（即有事法制）的問題，並試着減少憲法第九條與自衛隊設置兩者之間的矛盾現象，以及如何確保憲法體系與安政法制體系並存之狀態。二次大戰後，日本政府極力推動的「有事立法」制度之研究，實際上，與現行已完全法制化的「警察法」（一九五四年六月公布）、「災害對策基本法」（一九六一年十一月公布）、「大規模地震對策特別措置法」（一九七八年六月公布）等「非軍事性的有事法制」有顯著的不同。換言之，現在日本所着手的「有事法制（含國家緊急事態法制）」之研究，始於韓戰爆發迄至現今的「週邊事態法」（一九九九年八月公布）、「反恐怖攻擊對策特別措置法」（二〇〇一年十一月公布），二〇〇二年四月十七日提出「有事法制關聯三法案」（武力攻擊事態法、自衛隊法修正案、安全保障會議設置法修正案），乃至二〇〇四年三月九日提出「有事關聯七法案」（國民保護法案、俘虜處置法案、違反國際人道法之重大行為處罰法案、外國軍用品等海上運輸規制法案、順利支援美軍行動法案、自衛隊法修正案、使用特定公共設施法案）⁶³，其所強調的「國家緊急權」、「有事立法」、「危機管理」等理論之研究，基本內容與二次大戰前的「軍事性的有事法制」具有相同性質。一言以概之，戰後的有事立法即是戰前「國家總動員法」的翻版⁶⁴，此點在比較日本戰前與戰後的有事法制，以未來的國家緊急事態法制整備之發展動向，確屬值得列為研究觀察的重點之一。

による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。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。国の交戦権は、これを認めないと規定している」。

⁶¹ 参照三宅裕一郎、河上暁弘編「有事法制関連年表」、収録於前掲「憲法と有事法制」、日本評論社、法律時報増刊、二〇〇二年十二月発行、資料解説、頁四八〇。

⁶² 参照阿部照哉、池田政章、初宿正典、戸松秀典編「憲法（1）」、有斐閣、一九九五年第三版、頁二〇三以下（日米安保条約と自衛隊の創設・展開）。

⁶³ 参照讀賣新聞、二〇〇四年（平成十六年）三月十日、十三版。

⁶⁴ 同前續厚前掲著作「有事法制とは何か—その史的検証と現段階」、頁一三一。

一、一九五〇年至一九六九年的有事法制研究

戰後日本政府着手從事「有事法制」之研究，係始於一九五四年日本「保安隊」正式改組為「自衛隊」，由自衛隊陸幕監理部法規班、陸上自衛隊幹部學校、防衛研究所等單位，以「戰前的有事法制」為中心，實施檢討與研究⁶⁵。此階段的研究主要係以舊日本軍隊的軍事動員思想為雛形，例如：一九五七年一月陸上自衛隊所完成的「人事幕僚業務解說」，除詳細記載自衛隊的有事法制之研究與處置作業規定外，同書第十一章「涉外業務」（涉外業務係指自衛隊對地方政府及民衆的作戰協調業務）⁶⁶，其主要的涉外業務項目為：協調地方機關與民衆秘密協助作戰，誘導地方諸行政機關及民衆不得妨礙作戰，在作戰許可之範圍內實施護民工作。實際上前項「涉外業務」之規定，即是戒嚴令發布後，在合圍地區的實施軍事戒嚴與確保作戰任務之達成，係屬相同性質的純軍事作業行為⁶⁷。

其次是一九六三年（昭和三十八年）由當時統合幕僚會議事務局局長田中義男陸軍少將以統裁部統裁官之名義，對統裁事務局、陸軍幕僚、海軍幕僚、空軍幕僚等單位發布實施的「非常事態（緊急事態）措置諸法令之研究」，正式名稱又稱：「昭和三十八年度防衛圖上研究」或簡稱「三矢研究」⁶⁸，其緊急事態想定內容，當時被列為「極機密」，此乃日本戰後最具代表性的「軍事有事法制研究」之一。

前項「三矢研究」緊急事態想定內容，乃以韓戰為基礎，計有七個想定狀況。第一想定，韓國軍隊內亂，美軍派兵鎮壓，引起北朝鮮的騷動。第二想定，韓國軍隊內亂，共產國家已由非公開支援走向半公開支援，甚至戰況已發展到空中武

⁶⁵ 參照藤井治夫著「資料構成—有事立法」（資料解題）、收錄於「法学セミナー増刊総合特集シリーズ七・戦争と自衛隊」、一九七八年出版、頁二〇〇以下。

⁶⁶ 參照小沢隆一著「有事法制研究の軌跡」、日本評論社、法律時報増刊、二〇〇二年十二月發行、頁六十五。「人事幕僚業務の解説の第十一章涉外業務において、涉外業務とは陸上自衛隊が地方官民に対して行う業務とされ、旧軍の戒嚴に準ずるとしていたことが判明した」。

⁶⁷ 參照古川純前掲著作「有事法制の歴史的展開」、頁八十七。「渉外の主眼とする項目で、地方機関及び住民を密かに作戦に協力させる、②地方諸機関及び住民に作戦を妨害させない、作戦上許す限り住民を保護するとした点である。つまり、陸上自衛隊としては、涉外業務規定において、実質的な戒嚴令を布き、合圍地境の戒嚴で自在な作戦行動の展開を確保したいとする」。

⁶⁸ 參照末川博、家永三郎監修、吉原公一郎、久保綾三編「日米安保条約体制史3」、三省堂、一九七〇年出版、頁四五〇。

力攻擊之階段，此時美軍已介入戰局展開反擊等狀況。第三想定，共軍突破北緯三十八度線，入侵南韓展開武力攻擊狀況，以及美軍現階段所採取的軍事支援行動。第四想定，韓國國內情勢逐漸惡化，敵軍已開始攻擊西日本海上之船舶、航空器等，以西日本為作戰中心之想定方案。第五想定，提示西日本方面，遭受敵軍之陸、海、空三面夾擊，同時北海道方面，共產國家的諜報人員活動頻繁。第六想定，指前項（第五）想定之作戰持續進行，預見蘇聯的軍事介入，對日本陸上入侵之脅威日益增大。第七想定，敵軍正式對日本展開海、空攻擊，同時對北日本展開登陸作戰。因應各想定階段，分別準備不同程度的緊急應變措施如次：

1. 成立國防中樞機構：

因應作戰之需要分別設置 戰爭指導機構， 民防機構（鄉土防衛隊）， 國土防空機構， 航空統制機構， 運輸統制機構（海運、陸運、空運）， 通信統制機構， 廣播媒體、新聞報道統制機構， 經濟統制機構等八個機構，負責戰時諸法案（令）之整備。

2. 依據擬定之「國策要綱」分六階段，分別着手備戰事項：

召開臨時國會， 向國會提出通過戰時諸法案（令）以及追加預算案，自衛隊開始正式着手各項戰備整備工作， 發出自衛隊待命備戰（防衛）命令， 進行國防中樞機構之整備， 進行經濟管制與要員安全維護。

3. 戰時諸法案之提出

因應緊急狀況需要，優先向國會提出通過「第一群法案」：

此際優先向臨時國會提出通過「第一群法案」，旨在確保自衛隊能順利展開各項備戰工作（包含臨《接》戰態勢的物資統制），合計七十七件法案⁶⁹。

「第二群法案」則是因應情勢之推移，邁向國家總動員體制之必要立法，計十件法案⁷⁰。

4. 實施必要的經濟管制、動員與要員安全維護

因應軍需與安定民生之需要，逐次實施必要及最小限度之經濟管制、動員與產業防衛。例如：生活必需物資之統制，物價統制，金融統制，軍

⁶⁹ 參照清田雄治編「三矢研究」（資料解説）、日本評論社、法律時報増刊、二〇〇二年十二月發行、頁四五五。「緊急度に応じ、なるべく速やかに法令化をはかるもの（第一グループ法令、現行の防衛関係諸法令の実施を容易にするために改正を要するもの、手続の簡素化、罰則の制定、権限等の一部拡張強化等関係法令の特例または適用除外、27件。自衛隊の行動を容易にするため制定を要するもの、一部の物資統制その他の臨戦態勢等で前項の法令とともに自衛隊の行動を容易にするもの、28件。防衛目的を達するため直ちに制定を要するもの、前二項のほか、現段階で法令化の必要あるもの、22件、合計77件）。」

⁷⁰ 同前掲註69。「最悪の非常事態に対処するため、必要な法令を情勢の推移に応じて法令化をはかるもの（第二グループ法令、つまり、国家総動員体制に移行させるもの、10件）。」

需品的動員、增產，重要戰略物資的儲備、統制，以及產業防衛等事項⁷¹。

在執行國家政策必要時，得採取強制措施，確保要員之安全⁷²。

前述有關「三矢研究」所設定的「非常（緊急）事態」作戰想定，係以防衛日本本土為主「戰場」，而採取防衛研究計畫與緊急應變之措施。該作戰想定當中，第一優先向臨時國會提出通過的「戰時諸法案（含第一群法案、第二群法案）」，其法案立法內容主要是：確立國家總動員體制，政府機關的臨戰化，以及確保自衛隊的備戰行動之順利達成等項目。故此處「三矢研究」所敘述的「非常事態措置諸法令之研究」，與日本「大東亞戰爭期間」所參照、使用的戰時諸法令，諸如：「徵用令」、「戰時緊急措置法」、「總動員準備要綱」、「戒嚴令」、「兵役法」、「徵發令」、「軍法會議法」、「軍刑法」、「國防保安法」、「軍機保護法」等，非常時期（戰時）所援用的諸項應變法令，實際上性質十分相近。

二、一九七〇年至一九八九年的有事法制研究

一九六三年「三矢研究」，亦即非常事態（緊急事態）措置諸法令之研究，完成二年之後，於一九六五年，遭當時社會黨所屬衆議院議員岡田春夫、石橋政嗣等兩位議員於國會披露該項研究內容，並提出相當嚴厲的批判。自此之後，日本政府在從事有事非常事態（緊急事態）措置諸法令（法制）之研究，即暫時化明為暗，直到一九七八年福田赳夫首相發表施政方針演說後，日本政府始依據同

⁷¹ 參照林茂夫編「全文・三矢作戰研究」、晚聲社、一九七九年出版、頁七十三以下。「有事における民生安定をはかるとともに、軍需に應ずることを主眼として、逐次必要最小限度の經濟の統制及び動員を行うとともに、なしうる限りの産業防衛施策を実施するものとし、当面次の施策を準備し、情勢に応じ実施する。一、經濟の統制。1 生活必需物資の規制，最低生活の確保を目途とし、主食および大部分を輸入に依存している物資を規制する。2 戰略物資の統制，軍需を優先し、石油、鉄、稀少非鉄金屬等を統制する。3 物価統制，インフレ防止のため主要品目について実施する。4 金融統制，軍需産業に優先投資する。5 輸送統制，外航海運の統制およびその他の輸送の統制。二、經濟動員。1 軍用物件の取用及び利用，軍用資材，醫療機關，輸送機關，土地、建造物，その他。2 生活必需物資及び軍需品増産諸施策の実施。3 重要戰略物資の備蓄施策の実施。三、産業防衛。1 防空措置、治安対策と関連し、産業防衛の諸施策を実施する。重要軍需産業については分散疎開及びできるだけ地下移行をはかる。2 重要戰略物資の繰上げ輸入及び新規輸入を実施する，石油，鉄、稀少非鉄金屬，主食，その他等。」

⁷² 同前掲註 71。「国策遂行を必要とする要員を確保するための強制措置については当面これを保留し、情勢の推移に応じて決定する。」

年十一月締結的「美日防衛指針合作（Guideline for Japan-U.S. Defence Cooperation）」，始再度着手從事現行的「有事法制」之研究，日本防衛廳並先後於一九八一年及一九八四年分別提出有事法制研究中間報告。同時為確保現行的「有事法制研究」之合憲性，曾提出三項擔保條件，不實施戒嚴令，不實施言論管制，不實施徵兵制（詳見一九七八年防衛廳統一見解）⁷³。如是在此三項擔保原則下，日本防衛廳又重新恢復前項之研究。

1.一九八一年的「有事法制研究第一次中間報告」

日本防衛廳第一次有事法制研究中間報告，係根據前項「統一見解」，研究檢討自衛隊在面臨「緊急事態時」，為順利達成部隊任務，所必備的法令（有事法制），共計將前項研究之有事立法（法令）分為三類：第一分類，「防衛廳管轄之法令」（含防衛廳設置法、自衛隊法等）。第二分類，「他省廳管轄之法令」（指部隊移（駐）防、軍品運送等必須與其他單位（省、廳）協調達成之相關法令）。第三分類，「管轄不明確之法令」（指緊急事態發生時，有關居民的保護、避難、疏導等相關措施之法令，以及國際條約人道法的國內立法問題）⁷⁴。本次中間報告則以第一分類法令為檢討對象，簡要說明如次⁷⁵：

⁷³ 參照「防衛廳統一見解」、一九七八年九月二十一日公布，「防衛庁における有事法制の研究について、現在、防衛庁が行っている有事法制の研究は、シビリアン・コントロールの原則に従って、昨年（一九七七年）八月、内閣総理大臣の了承の下に、三原前防衛長官の指示によって開始されたものである。研究の対象は、自衛隊法第七十六条の規定により防衛出動を命ぜられるという事態において、自衛隊がその任務を有効かつ円滑に遂行する上での法制上の諸問題である。現行の自衛隊法によって自衛隊の任務遂行に必要な法制の骨幹は整備されているが、なお残された法制上の不備はないか、不備があるとすればどのような事項かなどの問題点の整理が今回の研究の目的であり、近い将来に国会提出を予定した法の準備ではない。また、最近問題となった防衛出動命令下令前に急迫不正の侵害を受けた場合の部隊の対応措置に関するいわゆる奇襲対処の問題は、本研究とは別個に検討している。自衛隊の行動は、もとより国家と国民の安全と生存を守るためのものであり、有事の場合においても可能な限り個々の国民の権利が尊重されるべきことは当然である。今回の研究は、むしろ現行憲法の範囲内で行うものであるから、旧憲法下の戒嚴令や徴兵制のような制度を考えることはあり得ないし、また、言論統制などの措置も検討の対象としない。」

⁷⁴ 參照近藤真編「防衛廳等の有事法制研究」（資料解説）、日本評論社、法律時報増刊、二〇〇二年十二月發行、頁四四五。「第一分類に属するものとしては、防衛庁設置法、自衛隊法及び防衛庁職員給与法があり、これらには有事の際の関係規定が設けられているが、これで十分かどうかについて検討する必要がある。第二分類に属するものとしては、部隊の移動、資材の輸送等に関連する法令、通信連絡に関する法令、火薬類の取り扱いに関連する法令など、自衛隊の有事の際の行動に関連ある法令多数が含まれる。これらの法令の一部については、自衛隊についての適用例外ないし特例措置が規定されているが、有事の際の自衛隊の行動の円滑を確保するうえで、これで十分かどうかについて検討する必要がある。」

- I. 「自衛隊法第一〇三條」⁷⁶有關緊急防衛（同法第七十六條第一項）⁷⁷派遣的相關規定、法令之檢討。亦即防衛派遣時，土地、物資之徵用、設施之管理，及命令民衆協助確保特定任務（業務）之達成等，必要的手續與其他政令未規定之事項，以及協調各地方政府機關首長（知事）提供支援事項，在緊急必要時，協調層級得降低至自衛隊的師團層級。
- II. 有關特定業務（醫療、土木建築工事、運輸）之軍事動員與民事災害救援之協調事項。
- III. 對被徵調（用）、或受徵調處分者（人民），其住所或行踪不明時，公文書（處分命令）無法送達的相關適法措施之檢討。

ある。第三分類に属するものとしては、有事に際しての住民の保護、避難又は誘導の措置を適切に行うための法制あるいは人道に関する国際条約（いわゆるジュネーブ四条）の国内法制のような問題がある。これらの問題は、法制的に何らかの整備が必要であると考えられ、また、自衛隊の行動とは関連するが、防衛庁の所掌事務の範囲を超える事項も含まれているところである。」

⁷⁵ 参照古川純著「有事法制問題の新局面－防衛庁中間報告をめぐって」、法律時報、第五十七巻第一號、一九八一年、頁一〇四。

⁷⁶ 参照自衛隊法第一〇三條第一、二項之規定，「第一〇三條第一、二項は、第七十六條第一項の規定により自衛隊が出動を命ぜられ、当該自衛隊の行動に係る地域において自衛隊の任務遂行上必要があると認める場合には、都道府県知事は、長官又は政令で定める者の要請に基づき、病院、診療所その他政令で定める施設（以下本条中『施設』という）を管理し、土地、家屋若しくは物資（以下本条中『土地等』という）を使用し、物資の生産、集荷、販売、配給、保管若しくは輸送を業とする者に対してその取り扱う物資の保管を命じ、又はこれらの物資を収用することができる。ただし、事態に照らし緊急を要すると認めるときは、長官又は政令で定める者は、都道府県知事に通知した上で、自らこれらの権限を行うことができる。第七十六條第一項の規定により自衛隊が出動を命ぜられた場合においては、当該自衛隊の行動に係る地域以外の地域においても、都道府県知事は、長官又は政令で定める者の要請に基づき、自衛隊の任務遂行上特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣が告示して定めた地域内に限り、施設の管理、土地等の使用若しくは物資の収用を行い、又は取扱物資の保管命令を発し、また、当該地域内にある医療、土木建築工事又は輸送を業とする者に対して、当該地域内においてこれらの者が現に従事している医療、土木建築工事又は輸送の業務と同種の業務で長官又は政令で定める者が指定した者に従事することを命ずることができると規定している。」

⁷⁷ 参照自衛隊法第七十六條第一項，「第七十六條第一項は、内閣総理大臣は、わが国に対する外部からの武力攻撃（以下『武力攻撃』という）が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態に際して、わが国を防衛するため必要があると認める場合には、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる。この場合においては、武力攻撃事態におけるわが国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律（平成十五年法律第七十九号）第九条の定めるところにより、国会の承認を得なければならないと規定している。」

- IV.對妨礙防衛工事之建築物（住宅、家屋、地上物）的撤遷問題。
 - V.防衛待命時，有關陣地工事之構築事項。
 - VI.自衛隊緊急行動時，有關私有土地之通行、使用或附加其他新規定事項之檢討。
- 2.一九八四年的「有事法制研究第二次中間報告」

第二次有事法制研究報告，主要是針對第二分類，「他省廳管轄之法令」，持續做檢討。原則上係以自衛隊的立場為研究立案之思考重點，研究檢討其他單位（省、廳）管轄之法令，在現行的規定下，當緊急事態發生時，自衛隊在防衛備戰等各項動員、協調行動上有無不周延（不備）或窒礙難行，必須克服之事項。本次報告的重點置於法規之解釋、運用、以及有無特別例外之處置規定等，其主要研究檢討的內容摘要如次⁷⁸：

- I.部隊之行動、行軍及運輸（送）等，在現行法規適用上（例如：陸地行動時「道路交通法」，海上行動時「港則（口）法」、「海上交通安全法」、「海上衝突（撞）預防法」，航空行動時「航空法」等），有無檢討例外措施之需要。
- II.土地之取得、使（徵）用方面，例如：構築防禦陣地時，有關土地之取得，在適用現行的「海岸法」、「河川法」、「森林法」以及「自然公園保護法」等，有無檢討特別例外之規定或措種施。
- III.防禦工事之建築物，例如：航空機（器具）之掩體、指揮所、倉庫等，在現行「建築基準法」上，是否應檢討特別例外之規定事項。
- IV.作戰之電（訊）氣通信連絡方面，在現行的「有線電（訊）氣通信法」、「公衆電（訊）氣通信法」、「電波法」等法規之適用上，有無特別例外之情事。
- V.彈藥、火藥類之處理方面，與現行的「火藥取締法」有無相互抵觸？是否檢討特別例外措施存在之必要性。
- VI.醫療衛生方面，例如野戰醫院之設置，有無抵觸現行的「醫療法」？是

⁷⁸ 參照水島朝穗著「有事法制の現段階－第二次中間報告をめぐって」、法律時報、第五十七卷、第一號、一九八五年出版、頁一九一。本次須檢討的法令種類相當繁多，無法一一列舉，詳細請參照山內敏弘編著「有事法制を検証する」、法律文化社、二〇〇二年九月二十五日出版、頁三三六以下。「例えば、土地収用法の適用除外として、第百十五条の九は、土地収用法（昭和二十六年法律第二百十九号）第二十八条の三第一項（同法第百三十八条第一項において準用する場合を含む）の規定は、第七十六条第一項の規定により出動を命ぜられ、又は第七十七条の二の規定による措置を命ぜられた自衛隊の部隊等が応急措置として行う防禦施設の構築その他の行為については、適用しないという規定は、数多く検討されていた」。

否需要檢討特別規定事項。

VII.對戰時自衛隊為國犧牲、戰死者之埋葬、火葬等墓地之取得、埋葬方法等相關法令的檢討與例外措施。

3.第三分類之研究

日本防衛廳的「有事法制研究」，原定應檢討的第三分類，即「管轄不明確之法令」的整備事項，實際上並未按原先預定之進度實施研究報告。有關此部分之法制整備，一直保留至二〇〇二年一月二十二日，由「國防部會」、「安全保障調查會」、「特別委員會合同會議」共同研討後，再透過「內閣官房長官」公布「第三分類的檢討內容」概要如次⁷⁹：

- I.緊急事態時，對居民的保護、疏導、避難等措施之檢討（含相關行政機關之綜合應變處置，對居民通《警》報之傳達、避難勸告，對災民之救難、救援、援助等）。
- II.緊急事態時，有關如何確保民間船舶、民航機安全通行之檢討事項（例如：指定船舶航行之航路、航行之海域，自衛隊對特定船舶、運輸船隊之護航，指定民航機之飛行航道、飛行空域等）。
- III.緊急事態時，對無線電波之管制、使用等諸措施之檢討，特別是對發射不必要的無線電波實施管制等。
- IV.日內瓦國際公約的國內立法之檢討（例如：訂定重大違反國際公約犯罪行為之刑事罰則、對俘虜、傷患之人道處置、對非戰鬥人員、以及醫療設施等之保護）。

三、一九九〇年以後至現今二〇〇四年的有事法制研究

一九九〇年之後，美國的全球性戰略有明顯的轉變，易言之，從冷戰時期的「封鎖」戰略轉換為「維護民主自由與經濟自由」的戰略態勢。美日新安保體制的建構基礎，即是以世界第一、第二經濟大國的美國及日本，作為維持全球性的政治、經濟秩序為支柱，而建構的軍事同盟體制，此即是美日「新防衛指針」（一九九七年）的「再（新）定義」⁸⁰。自此之後，日本的有事法制之研究，已脫離舊有傳統的「防衛（禦）性有事立法」思想架構，更擴大到「全球性安全保障與支援美軍作戰類型的有事立法」。

⁷⁹ 參照自由法曹團編「有事法制」、学習の友社、二〇〇二年、頁三十二。

⁸⁰ 參照 The Washington Post, September 28, 1997, p.C06。「前項報道明白指出：美日新防衛指針乃使日本從舊冷戰時期，以專守防衛為中心，轉換為區域性安全保障的美日共同防衛協定」。

因此，日本現行的有事法制之研究與整備，已傾向前述的「混合體制之「有事立法制」⁸¹發展，於是乃有一九九九年的「週邊事態法」，二〇〇一年的「反恐怖攻擊對策特別措置法」，二〇〇二年四月十七日提出的「有事法制關聯三法案」（武力攻擊事態法、自衛隊法改正案、安全保障會議設置法改正案），以及二〇〇四年三月九日提出的「有事關聯七法案」（國民保護法案、俘虜處置法案、違反國際人道法之重大行為處罰法案、外國軍用品等海上運輸規制法案、順利支援美軍行動法案、自衛隊法修正法案、使用特定公共設施法案）等，以上皆明白顯示日本除承襲以往既有「防衛（禦）型有事法制」之研究外，更繼續朝著新的「全球性安全保障型有事法制」之研究整備方向，逐步邁進。

1. 週邊事態法

如所週知，日本「週邊事態法」可說是一九九〇年以後，從脫離傳統的有事立法（防衛性有事法制）邁向新的全球性「有事立法」（或稱緊急立法 emergency legislation）的最重要的法案之一。首先回遡到一九七八年美日簽訂的共同防衛指針（以下稱舊防衛指針），當時記載美日軍事共同行動（coordinated joint action）的部分，係指「當日本遭受武力攻擊時，為確保自衛隊與美軍在作戰、情報以及後方支援等任務之圓滿達成，所定訂之軍事合作整備」事項，因此「舊防衛指針」對日本而言，僅限定於局部性、小規模的侵略攻擊且以日本獨自防衛武力無法達成時，須依賴美軍之協助始可排除，為基本原則。所以當時自衛隊與美軍所簽訂之軍事共同的防衛計畫（joint-defense planning），以及共同的演習、訓練（joint exercises and training）等，均受此規定之限制⁸²。同時依照美日安保條約（一九六〇年）規定美日共同軍事作戰的要件係指：「日本及日本國內的美軍基地遭受武力攻擊時」（參照美日安保條約第五條），而日本的「武力抵抗能力」必須符合「日本憲法規定之條件」（參照同條約第三條），另外美國「為維持遠東地區的和平安全，亦得使用駐日之美軍基地」（同條約第六條），此處美日安保條約所言及之「遠東地區」，係指「朝鮮半島、台灣以及菲律賓以北」⁸³而云。

⁸¹ 參照小沢隆一前掲著作「有事法制研究の軌跡」、頁六十七。「以上のように、現在の法案は、従来型の『日本有事対応有事立法』と『グローバル安保対応・米軍支援型有事立法』の混合体として構成されている。」

⁸² 參照古川純著「日米安保体制の展開とガイドラインの新段階」、収録於山内敏弘編「日米新ガイドラインと周辺事態法」、法律文化社、一九九九年四月十五日出版、頁四十四。

⁸³ 參照一九六〇年二月二十六日，日本首相岸信介答辯書。「日米安保条約第六条のいわゆる極東条項では、極東の範囲として、大体において、フィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域であつて韓国及び中華民国の支配下にある地域もこれに含まれる」。

迄至一九九六年，因應冷戰結束之後，區域性的衝突不斷發生，美日安全保障的定位問題，再度浮現。同年四月美日發表聯合聲明（共同宣言）⁸⁴，聲明書中確認①美日兩國政府對維護亞太地區和平與安定之重要性，②修改一九七八年美日防衛指針（舊防衛指針），③兩國政府透過國際人道救援與維持和平活動等繼續強化雙方協調合作關係，俾利有效支援聯合國以及其他國際機構等。此項美日聯合聲明，不但擴大美日後冷戰時期的安全保障軍事合作範圍（更改先前的『遠東地區條款』擴充至『亞太地區』），同時也促成日本踏上「安保內容再定義」，修改防衛指針之作業，與着手建構新的全球性「有事立法」之各項法制整備工作。一九九八年九月日本在已確認的三個前提⁸⁵，①美日安保體制乃是確保日本週邊地區和平與安定之必要要件，②美日安保內容之再確認，對維持亞太地區的安全具有重大意義，③排除獨立作戰，在美日共同軍事合作之前提條件下，美日雙方達成防衛協力新指針（以下稱美日新防衛指針或新防衛指針）之協議。然而新防衛指針，其最大的特色，簡單的說，即是當「日本週邊地區發生影響日本和平與安全事態時，前項防衛指針乃是美日兩國雙方軍事合作關係的具體表現」⁸⁶。翌年（一九九九年）五月，日本國會通過「週邊事態發生時，為確保我國（日本）和平與安全相關措施之法律」（以下稱週邊事態法），其立法內容要點說明如次：

I. 脫離日本傳統「專守防衛」政策的「週邊事態」概念

⁸⁴ 參照三宅裕一郎、河上曉弘前掲編著「有事法制関連年表」、資料解説、頁四八七。「日米共同宣言の要点は、共同宣言が変わりつつあるアジア・太平洋地域の政治及び安全保障情勢並びに両国間の安全保障面の関係の様々な側面について集中的な検討を行ってきた結果であること、日本側は冷戦後の安全保障情勢の下で日本の防衛力が適切な役割を果たすべきことを強調する一九九五年十一月策定の新防衛大綱において明記された日本の基本的な防衛政策を確認したこと、米国が引き続き軍事的プレゼンスを維持することは、アジア・太平洋地域の平和と安全の維持のためにも不可欠であること、日本と米国との間に既に構築されている緊密な協力関係を増進するため、一九七八年の日米防衛協力のための指針の見直しを開始すること、両国政府がアジア・太平洋の安全保障情勢をより平和的で安定的なものとするため、共同でも個別にも努力すること、朝鮮半島の安定が日米両国にとり極めて重要であることに留意し、そのために両国が韓国と緊密に協力すること、両国政府が平和維持活動や人道的な国際救援活動等を通じ、国際連合その他の国際機構を支援するための協力を強化することなどであった」。

⁸⁵ 參照山内敏弘編「日米新ガイドラインと周辺事態法」、法律文化社、一九九九年四月十五日出版、頁四十六。「新防衛計画の大綱（一九九五年）では、①日米安保体制がわが国周辺の地域の平和と安定を確保するとしていること、②日米安保の再確認でアジア・太平洋地域の安全に寄与すると意義づけていること、③限定的小規模侵略の独自排除を放棄して当初から日米共同作戦を前提にしていることなどを定めたので、新ガイドラインが必要となるのである」。

⁸⁶ 同前掲註 85。

如前述日本於一九九九年五月立法通過的「週邊事態法」，該法案所云「週邊事態」係指「日本週邊諸區域的諸般事態(situations in areas surrounding Japan)」而言，按同法第一條規定之解釋，「週邊事態法」的構成要件有二：①必須為日本週邊地域所發生的事態，且②該事態必須對日本之和平與安全構成重大之影響⁸⁷。然而第①個構成要件係為地理區域之概念問題，而第②個構成要件則是事態的性質問題。首先第①個要件之日本週邊地域問題，其範圍應涵蓋何種區域？依一九六〇年美日安保條約之規定，美日雙方共同承認的地域概念，為「日本本土」以及「遠東地區」⁸⁸。就地理概念而言，「遠東地區」的安全保障，其範圍應包括「中華民國管轄之台、澎、金、馬」地區在內⁸⁹。但是根據一九九八年日本政府的答辯書指出：「週邊事態非地理的概念，無特定之區域或特定對象國家之問題，係以日本週邊地域發生重大影響我國(日本)和平與安全之事態為判斷基準」⁹⁰。由此可知，日本政府對週邊事態的概念，係以第②構成要件的事態性質為着眼。換言之，日本對事態性質之重視程度超過地理的概念問題。同時依據一九九六年美日安全保障共同聲明，以及美日新防衛指針之規定，美日後冷戰時期的安全保障合作範圍，已脫離舊有傳統的「防衛(禦)性」思考模式，轉換成「全球

⁸⁷ 參照日本週邊事態法第一條之規定，「第一条(目的)は、この法律は、そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺の地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態(以下周辺事態という)に対応して我が国が実施する措置、その実施の手続その他の必要な事項を定め、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約(以下日米安保条約という)の効果的な運用に寄与し、我が国の平和及び安全の確保に資することを目的とすると規定している。」

⁸⁸ 參照横田耕一著「周辺事態の問題性」、収録於内敏弘編「日米新ガイドラインと周辺事態法」、法律文化社、一九九九年四月十五日出版、頁五十二。「日米安保条約六条において、米軍は日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全に寄与するために、日本の基地(施設及び区域)を使用することができることとされている。ここでは、地理的概念と関連するものとして日本と極東があげられている」。

⁸⁹ 參照日本首相岸信介一九五九年二月十六日衆議院特別預算委員會以及一九六〇年二月二十六日衆議院安保特別委員會答辯書。「在日米軍が日本の施設及び区域を使用して武力攻撃に対する防衛に寄与し得る区域は、大体おいて、フィリピン以北、ならびに日本及びその周辺の地域であつて、韓国および中華民国の支配下にある地域もこれに含まれている。なお、この地域には、中国や沿海州は含まれず、他方、台湾はもとより金門、馬祖は極東にはいる」。

⁹⁰ 參照一九九八年五月八日衆議院安全保障委員會、小淵惠三外務大臣以及久間章生防衛廳長官答辯書。「日本政府答弁はこれまで、周辺事態は地理的概念ではありませんとか、周辺事態は特定の区域、特定の地域、特定の国を対象とするものではなくて、我が国周辺の地域で我が国の平和と安全にとって重要な影響を与える事態が起きたときに、どうするかということまでまとめているなどとしている」。

性安全保障與支援美軍作戰類型的軍事合作形態」。因此，週邊事態法在美日安保條約之施行前提下，雙方的軍事合作區域，業已由固有的「日本」與「遠東地區」擴張到「亞太地區」之安全，就地理概念而言，「亞太地區」之範圍，比一九六〇年的「遠東地區」更為廣義。顯見日本的週邊事態法已與傳統「專守防衛」政策，漸行漸遠。

II. 週邊事態法の「後方區域支援」規定與戰前の「國家總動員法」之比較

本週邊事態法最重要的核心部分莫過於第六條：「自衛隊實施後方區域的支援勤務與提供後勤補給」⁹¹之規定，以及同法第九條：「擔任後方支援任務協力對象（除中央政府以外）包含地方政府、地方公務員以及民間企業團體或一般國民」⁹²等規定事項。諸如此類之規定事項，往往有藉着「支援協力（助）」之名，實施所謂的「民間動員」之實，此點與戰前的「國家總動員法」極為相似。特別是民間或地方自治團體提供之支援項目內容而云，包括一般港灣、民航機場、公立醫院、都道府縣警察等項目。此與「國家總動員法」中之總動員項目（區分國民動員、產業動員、交通動員、財政動員以及其他諸動員）不相上下。同時依據一九九八年五月駐日美軍請求提供緊急支援之事項，業已達一〇五九項，其中包

⁹¹ 參照日本週邊事態法第六條之規定。「第六條（自衛隊による後方地域支援としての物品及び役務の提供の実施）は、①内閣総理大臣又はその委任を受けた者は、基本計画に従い、第三条第二項の後方地域支援としての自衛隊に属する物品の提供を実施するものとする、②防衛庁長官は、基本計画に従い、第三条第二項の後方地域支援としての自衛隊による役務の提供について実施要項を定め、これについて内閣総理大臣の承認を得て、防衛庁本庁の機関又は自衛隊の部隊等にその実施を命ずるものとする、③防衛庁長官は、前項の実施要項において、当該後方地域支援を実施する区域（以下この条において実施区域という）を指定するものとする、④防衛庁長官は、実施区域の全部又は一部がこの法律又は基本計画に定められた要件を満たさないものとなった場合には、速やかに、その指定を変更し、又はそこで実施されている活動の中断を命じなければならない、⑤第三条第二項の後方地域支援のうち公海又はその上空における輸送の実施を命ぜられた自衛隊の部隊等の長又はその指定する者は、当該輸送を実施している場所の近傍において、戦闘行為が行われるに至った場合又は付近の状況等に照らして戦闘行為が行われることが予測される場合には、当該輸送の実施を一時休止するなどして当該戦闘行為による危険を回避しつつ、前項の規定による措置を待つものとする、⑥第二項の規定は、同項の実施要項の変更（第四項の規定により実施区域を縮小する変更を除く）について準用すると規定している。」

⁹² 參照日本週邊事態法第九條之規定。「第九條（国以外の者による協力等）は、①関係行政機関の長は、法令及び基本計画に従い、地方公共団体の長に対し、その有する権限の行使について必要な協力を求めることができる、②前項に定めるもののほか、関係行政機関の長は、法令及び基本計画に従い、国以外の者に対し、必要な協力を依頼することができる、③政府は、前二項の規定により協力を求められ又は協力を依頼された国以外の者が、その協力により損失を受けた場合には、その損失に関し、必要な財政上の措置を講ずるものとする」と規定している。」

含新千歲、成田、關西、福岡、長崎、那霸等十一個民航機場與苫小牧、函館、新潟、神戶、大阪、博多、那霸等七個港灣設施，按日本全國現有的九十個機場設施當中，民航機場約占八十五個，此皆列為週邊事態法提供作為支援美軍後方後勤補給之設施範圍，顯見在緊急（有事）狀況下，美軍最重視航空、港灣設施之支援工作。除此之外，週邊事態法對提供後方區域後勤支援之地方自治團體或被動員之人員、財產（物資）等損失，同法並無補償之規定。換言之，現行有事法制的週邊事態法與戰前對參與動員業務或被徵收、徵用之財產損失等設有補償規定的國家總動員有事法制，相互比較之下，前者週邊事態法有關對人民財產之保護內容，顯得十分空洞，且毫無保障可言。另外週邊事態法強調的是「後勤支援協力（助）」事項，是故對違反支援協力規範之地方自治團體、人員或民間企業團體（人員），同法雖無罰則之規定，但依日本政府之解釋：「就同法第九條之意旨，無正當理由不得拒絕提供支援」，以及「對拒絕提供支援之地方自治團體負有說明正當理由之義務」等見解，顯示週邊事態法雖無罰則之規定，但依一般法律之解釋，無正當理由拒絕動員仍屬違法之行為⁹³。

2. 反恐怖攻擊對策特別措施法

二〇〇一年九月十一日，美國發生「九一一恐怖攻擊事件」之後，日本亦於翌年十月二十九日立法通過所謂的「反恐怖攻擊對策特別措施法」。雖然本法係屬四年有效的期限之時限有事立法⁹⁴，其立法之意旨，仍以支援美軍作戰為立法主軸，除具有延續週邊事態法之有事立法效果外，甚至在後勤補給支援區域方面，更進一步，突破一九九九年「週邊事態法」設定的地理界限（即日本、遠東地區、亞太地區）之限制，就法案之實質內容而論，應有助於日本建立全球性安全保障型之有事法制，並間接促使自衛隊得以順遂執行所謂「全球性海外派兵任務」⁹⁵，其主要立法特徵如次：

I 無限定區域的海外派兵法

⁹³ 參照日本政府一九九八年四月十五日、十六日之說明。「例えば、江間内閣保安・危機管理室長は、『正当な理由なく断つた場合は違法状態になる』とか、秋山防衛庁事務次官の『拒否する場合は自治体が合理的な理由を説明する義務を負う』などの発言である。要するに、罰則規定がなくても通常の法解釈から、動員を拒否した場合は違法行為と見なすことは可能としている」。

⁹⁴ 參照反恐怖攻擊特別措施法附則三施行日期。「附則三は、この法律は、施行の日から起算して四年を経過した日に、その効力を失う。ただし、その日より前に、対応措置を実施する必要があると認められるに至ったときは、速やかに廢止するものとする」と規定している。」

⁹⁵ 參照渡辺治著「9・11事件と日本の対外・国内政策」、収録於山内敏弘編「有事法制を検証する」、法律文化社、二〇〇二年九月二十五日出版、頁三十一。

按「反恐怖攻擊對策特別措施法」第二條（基本原則）第三項之規定，反恐怖攻擊對策特別措施的人道援助區域為日本領域以及「非戰鬥區域」之「公海」、「公空」與「外國之領域（須獲得該當事國之同意）」⁹⁶，如是規定，乃促使日本得派遣海上自衛隊、航空自衛隊、陸上自衛隊在本國所管轄之領域以外之非戰鬥區域的公海、公空或他國領域內，實施所謂的「人道援助活動」，此項規定，即是名符其實的「無限定區域」之海外派兵條款。

II. 變相的「違憲人道援助法」

同法第三條（定義）規定：「協力支援活動係指對諸外國之軍隊等（實質上乃指美軍而言）提供補給、勤務等活動（同法第一項），搜索救援活動則包含諸外國軍隊於戰鬥中遇難者之搜索與救援活動（同法第二項）」⁹⁷。諸如此類的協力支援活動或搜索救援活動之內容，必然與憲法第九條禁止的「集團自衛權之行使」相抵觸（參照前揭註 60）。

3. 有事法制關聯三法案之法制整備

有事法制關聯三法案（以下稱有事三法案），即指①武力攻擊事態法案，②自衛隊法修正案，③安全保障會議設置法修正案等三法案，係於二〇〇二年四月十六日，由內閣正式決議向國會提出。該等法案提出之背景因素，乃肇始於二〇〇一年美國發生「九一一恐怖攻擊事件」，及同年十二月日本奄美島遭「間諜船滲透事件」。此類事件乃成為日本政府以未來可能遭受「大規模的恐怖攻擊」與「間諜船滲透事件」等危機標的，作為策定冷戰結束後，「新威脅」之有事法制整備的施政主軸。

I. 武力攻擊事態法案

日本政府對「武力攻擊事態」基本區分①「武力攻擊事態」之認定，②「應

⁹⁶ 參照反恐怖攻擊特別措施法第二條第三項之規定。「第二条（基本原則）第三項は、対応措置については、我が国領域及び現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう、以下同じ）が行われておらず、かつ、そこで実施される活動期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる次に掲げる地域において実施するものとする。I、公海（海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む、第六条において同じ）及びその上空、II、外国の領域（当該対応措置が行われることにおいて当該外国の同意がある場合に限る）と規定している。」

⁹⁷ 參照反恐怖攻擊特別措施法第三條第一項、第二項之規定。「第三条（定義）は、この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。①協力支援活動は、諸外国の軍隊等に対する物品及び役務の提供、便宜の供与その他の措置であつて、我が国が実施するものという、②搜索救助活動は、諸外国の軍隊等の活動に際して行われた戦闘行為によって遭難した戦闘参加者について、その搜索又は救助を行う活動（救助した者の輸送を含む）であつて、我が国が実施するものという規定している。」

變基本方針」之策定，以及③「應變措施」之實施，三階段施行。「武力攻擊」係指「外部（勢力）對我國（日本）實施武力攻擊」⁹⁸而言，其攻擊事態之認定與應變基本方針之策定，乃由內閣主導，因此，「安全保障會議設置法」必須配合本法案實施修正。「武力攻擊事態」則依「時間急迫程度」分①武力攻擊（含有遭受攻擊之虞在內）事態之發生時，與②事態緊迫，且預測將演變至武力攻擊事態時，二種不同應變作為⁹⁹。第①種情況（攻擊事態發生），依現行「自衛隊法第七十六條第一項」（參照前揭註 77）之規定等相關法令已足以應變，惟第②種情況（預測將演變至武力攻擊事態時），目前日本自衛隊的應變法令顯然仍不足，故現行自衛隊法必須配合修正。

II. 安全保障會議設置法修正案

此次安全保障會議設置法修正案的重點有三，①第二條審議事項追加「武力攻擊事態應變」審議條款，②擴大安全保障會議組織之參與成員，同法第五條增加「經濟產業大臣」、「國土交通大臣」、「總務大臣」等參與會議，俾利產業、財政、交通以及國民總動員事項之協調，③同法第八條新增加「事態應變專門委員會」之設置規定¹⁰⁰，以利全般事態之掌控。

III. 自衛隊法修正案

如前述在「預測將發生武力攻擊事態」之段階，自衛隊因受到現行法令規定之限制，無法在預定防衛地區，展開防衛與備戰之各項動員工作。有鑒於此，為使自衛隊能於「備戰地區」順利執行各項防禦工事，所以必須配合實施自衛隊法部分條文之修法工作。此次日本政府公布之自衛隊法修正法案重點，係以一九八四年的「有事法制研究第二次中間報告」所提出之第二分類動員法令檢討項目為主。例如：①部隊之行動、行軍及運輸（送），②土地之取得與使（徵）用，③

⁹⁸ 參照武力攻擊事態法案第二條第一項之規定。「第二条（定義）第一項は、この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。①武力攻撃は、我が国に対する外部からの武力攻撃をいうと規定している。」

⁹⁹ 參照同武力攻擊事態法案第二條第二項之規定。「第二条第二項は、②武力攻撃事態は、武力攻撃（武力攻撃のおそれのある場合を含む）が発生した事態又は事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態をいうと規定している。」

¹⁰⁰ 參照安全保障會議設置法修正案第二條、第五條及第八條之規定。「第二条（内閣総理大臣の諮問等）第四項、第五項は、・・・④武力攻撃事態への対処に関する基本的な方針，⑤内閣総理大臣が必要と認める武力攻撃事態への対処に関する重要事項。第五条（議員）は、議員は、次に掲げる者をもって充てる。①（略）、②総務大臣、③外務大臣、④財務大臣、⑤経済産業大臣、⑥国土交通大臣、⑦内閣官房長官、⑧国家公安委員会委員長、⑨防衛庁長官。第八条（事態対処専門委員会）第一項は、①会議に事態対処専門委員会（以下委員会という）を置くとそれぞれを規定している。」

防禦工事之建築物許可，④有關作戰之電氣（訊）通信連絡規範，⑤彈藥、火藥類之處理，⑥野戰醫院等醫療設施之設置，以及⑦作戰特別津貼等¹⁰¹，旨在利於自衛隊實施各項備戰動員任務。

4.有事法制關聯七法案之提出

日本於「有事關聯三法案」完成立法後，隨即又於二〇〇四年三月九日，再提出「有事關聯七法案」，亦即①俘虜處理法案，旨在確保自衛隊能順利達成作戰任務，乃依據一九四九年八月日內瓦公約，制定戰虜收容規定，以及審判、遣還等作業程序。②非人道行為處罰法案（或稱違反國際人道法處罰法案），本法案之制定係對無正當理由，破壞國家重要文化古蹟等非人道戰鬥行為，施予法律制裁。③國民保護法，乃為本次「有事關聯七法案」中最值得注目的重點之一，其內容包括：A 避難警報之發布、避難指示之下達、難民之誘導、運送。B 對災區之救援措施，含難民收容所之開設、糧食、醫療以及民生必需品之提供等。C 安定民生之諸措施。D 災區之復原相關措施。E 財政支援之諸措施等。此乃相當於我國的現代版戰地政務法，此法案通過後，其法律內容確實值得提供我國作為政治作戰法規之制定、運用與參考。④交通、通信等特定公共設施之使用法案，目的在於發生武力攻擊時，港灣、機場、道路、海域、空域與電波通信等特定之公共設施，優先提供作為自衛隊與美軍作軍事用途，以及誘導難民之使用。⑤外國軍用物資之海上運輸管制法，旨在阻止與切斷提供敵國軍用物資、武器等之補給，必要時得於公海上實施停船臨檢、取締。⑥自衛隊法修正案，此乃為強化美日提供雙方後勤補給勤務之合作，含緊急有事（情況）時，海外撤僑任務訓練在內。⑦美軍軍事行動圓滑法案，包含提供美軍之土地、軍事設施以及情報交換等。其中第①項至③項，係基於國際人道法之考量。第②項至④項，乃是基於保護國民之需要。第④項至⑦項，則是為排除敵人武力攻擊之必要措施。第⑥項及⑦項，旨在確保美日雙方軍事合作之順暢¹⁰²。

事實上前述「有事關聯七法案」，即是二〇〇二年一月二十二日，日本防衛廳公布「有事法制研究第三分類（管轄不明之法令）」的檢討內容（同前揭註

¹⁰¹ 參照愛敬浩二著「有事対処システムの法的問題点」、収録於山内敏弘編「有事法制を検証する」、法律文化社、二〇〇二年九月二十五日出版、頁一一二。「自衛隊法改正案には、防衛出動命令が予測される場合に展開予定地域内における防御施設の構築を可能にする規定（七十七条の二）、防御施設の構築に従事する自衛官が自己と共に当該職務に従事する隊員の生命、身体の防護のために武器を使用することを可能にする規定（九十二条の三）、その際に土地の利用や立木の処分も可能とする規定（一〇三条の二）が含まれたから、これらの準備行動も可能になる。要するに、自衛隊は直ちに戦闘行動を展開しうるような臨戦態勢をとることが可能になる。」

¹⁰² 參照二〇〇四年三月十日、産経新聞第二版。

79) 之一環，例如：

- I. 居民的保護、疏導、避難等措施之檢討（含相關行政機關之綜合應變處置，對居民通《警》報之傳達、避難勸告，對災民之救難、救援、援助等）。
- II. 有關如何確保民間船舶、民航機安全通行之檢討（例如：指定船舶航行之航路、航行之海域，自衛隊對特定船舶、運輸船隊之護航，指定民航機之飛行航道、飛行空域等）。
- III. 無線電波之管制、使用等諸措施之檢討，特別是對發射不必要的無線電波實施管制等。
- IV. 日內瓦國際公約的國內立法之檢討（例如：訂定重大違反國際公約犯罪行為之刑事罰則、對俘虜、傷患之人道處置、對非戰鬥人員、以及醫療設施等之保護）。

如是顯見日本政府對有事法制之整備，係經過長期慎密之研究、準備（始於一九六三年的『三矢研究』、歷經一九八一年的『有事法制研究第一次中間報告《第一分類法令之檢討》』、一九八四年的『有事法制研究第二次中間報告《第二分類法令之檢討》』、二〇〇二年公布之『第三分類法令之檢討』），並經多次的檢討修正與逐步克服憲法上之限制因素等，而前項日本的有事關聯七法案，業已於二〇〇四年六月十四日完成立法，由此足以說是日本政府對有事法制之整備，用心良苦。

肆、結論

不論是「緊急（emergency）事態」或「戰時（war time）」的緊急立法（或有事法制）均屬國家危機管理法制整備之重要一環，而國家的危機管理應是全方位的管理體制，換言之，就管理的内容而論，至少應包含：①國家應保護的價值（目的），②外來的威脅、危機（威脅或危機之對象），③保護的手段、方法（即迴避、排除威脅或危機之手段、方法）等三種。若依危機之内容而言，則應涵蓋①政治危機，②軍事危機，③社會危機，以及④經濟危機等四種類型¹⁰³。政治危機例如：週邊大國的恫喝、北朝鮮核武問題、產油國、資源輸出國的恫喝等。軍事危機則有中東的區域紛爭、朝鮮半島的動亂、中共的台灣海峽飛彈試射等。社會危機則是大地震、金融危機、糧食危機、海洋污染、傳染病（SARS 等）。經濟危機則為通貨膨脹、石油輸入危機、經濟戰爭、恐慌等。諸如此類危機之產生，

¹⁰³ 參照瀨瀨厚前揭著作「有事法制とは何か」、頁一五七。

可能是自然的、個別的或規模性的，其影響範圍，可及於個人、家庭、社會、國家乃至區域性、全球性。故國家危機管理之目的（價值）、對象（危機）與手段（方法），應屬三位一體。

因此，「有事法制」應具備二個層面的含意，即①軍事性質的有事法制，與②非軍事性質的有事法制。鑒於二次大戰結束後，區域性的紛爭、衝突不斷，從一九五〇年韓戰爆發以來，美日兩國簽署安保條約（舊安保條約），日本政府即開始着手檢討「國家緊急事態法制」（即有事法制）的問題，並試着減少憲法第九條與自衛隊設置，兩者之間的矛盾現象，以及如何確保憲法體系與安保法制體系並存之狀態。此際，日本政府極力推動的「有事立法」制度之研究，實際上，與現行已完全法制化的「警察法」（一九五四年六月公布）、「災害對策基本法」（一九六一年十一月公布）、「大規模地震對策特別措置法」（一九七八年六月公布）等「非軍事性的有事法制」有顯著的不同。換言之，現行日本所着手的「有事法制（含國家緊急事態法制）」之研究，從韓戰爆發至現今的「週邊事態法」（一九九九年八月公布）、「反恐怖攻擊對策特別措置法」（二〇〇一年十一月公布），二〇〇二年四月十七日提出「有事法制關聯三法案」（武力攻擊事態法、自衛隊法修正案、安全保障會議設置法修正案），乃至二〇〇四年三月九日提出「有事關聯七法案」（國民保護法案、俘虜處置法案、違反國際人道法之重大行為處罰法案、外國軍用品等海上運輸規制法案、順利支援美軍行動法案、自衛隊法修正案、使用特定公共設施法案），其所強調的「國家緊急權」、「有事立法」、「危機管理」等理論之研究，基本內容與二次大戰前的「軍事性的有事法制」具有相同之性質。

一、戰前有事法制

戰前有事法制具有下列特徵：①「危機管理」與「有事（緊急）法」之法制體制，②戰時的「軍政型」之法制體制，③平時的「危機意識（預防）」法制體制，以及④戰時的「行政軍事化」之法制體制等四種特徵。其主要有事法制內容，係由戒嚴令、秘密保護法、戰時言論統制法、國家總動員法等構成。其中最值觀察的部分有二項法令。

1. 戒嚴令：

「戒嚴令」係指「戰時或事變之際，以兵備對全國或局部地區實施警戒之法」也，而「戰時」界定為「外患或內亂之時，以公告訂定之」。通常「戒嚴區域」可劃分①臨（接）戰區域（臨戰地境），與②合（包）圍區域（合圍地境），二種區域。其中戒嚴地區的軍事管轄，又分為前者「臨戰區域內」之軍事管轄，當

地司令官之軍事管轄權限，僅限於與軍事有關之地方行政事務及司法事件（事務），與後者「合圍區域內」之軍事管轄，該當區域內所有地方行政事務，以及司法事務，皆統由當地司令官管轄。此處特別值得關心的是後者「合圍區域內」之軍事管轄權限問題，此項戒嚴對涉及有關軍事性質的民事糾紛事件，或特定之犯罪，均由軍事法庭裁判之。同時「合圍區域內」之軍事裁判事件，原則上不允許被告提起上訴。而且戒嚴地區之司令官，如認為有妨礙治安之虞時，必要時得停止戒嚴區域內集會或報章、雜誌、廣告之發行，以及得進行郵電檢查，甚至可依戰況對人民之動產、不動產實施焦土政策。此與我國解除戒嚴前之軍事管轄，頗多類似之處。其次是戒嚴之宣告，原則上可採：①軍事戒嚴（包含前述 I、「臨戰區」，與 II、「合圍區」），Ⅱ行政戒嚴，二種形式。有關軍事戒嚴之宣告，係由天皇依據明治憲法第十四條規定之戒嚴大權而發布。明治時代宣告實施軍事戒嚴，均採「臨戰區域」形式為之，換言之，戒嚴地區司令官之管轄，僅限於與軍事有關之地方行政事務及司法事件。前者宣告的軍事戒嚴方式，較為我國一般人民所熟知。但後者有關行政戒嚴之宣告方式，則依明治憲法第八條天皇的緊急勅令大權之規定發布，即「為恢復與維持行政上之秩序，必須宣告戒嚴時，得準用戒嚴宣告之規定，前項戒嚴並得以兵力於特定區域內警戒之」。如是即使不符合憲法規定之戒嚴行使要件，天皇仍可依前述之權限宣告行政戒嚴，其法律效果與軍事戒嚴絲毫不遜色。值得一提是後者行政戒嚴的宣告，雖然此種戒嚴宣告方式，在我國並不常見，但顧名思義，形式上雖有「行政戒嚴」之稱，其實就戒嚴的實質內容而言，仍就屬於「軍事戒嚴」之一環。由此顯示，上述的戒嚴法制之實施方式、內容與我國解除戒嚴法之前的軍事戒嚴制度，十分類似，乃至部分內容又涉及戰地政務的實施規範，頗值得我國參考。

2. 國家總動員法

國家總動員法之制定構想，起源於第一次世界大戰，當時即認為未來的戰爭必然是國家總動員的總力（體）戰。總力戰的內容係因應武力戰之變化，除了必須加重經濟、工業動員之比重外，同時亦必須強化思想與精神之總動員。總動員法制內容包含①國民總動員、②產業總動員、③交通總動員、④財政總動員、⑤精神總動員等領域。根據國家總動員法之規定，「國家總動員」係指「戰時（含準戰爭層次的事變）為有效達成國防目的，使人力、物力資源等，能發揮最大功能之統制運用」而云。「總動員物資」乃為「兵器、艦艇、彈藥及其他軍用物資，或國家總動員必要之被服、糧食、飲料、飼料、醫藥品、醫療機械器具、船舶、飛機、車輛、馬匹、通信用物資、燃料、電力等」稱之。「總動員業務」則指「總動員物資的生產、修理、補給、輸出、輸入或保管等相關之業務，或國家總動員必要之運輸、通信、金融、衛生、醫療救援、教育訓練、實驗研究、情報資訊、

宣傳、警備等業務」。日本政府亦得依本法於戰時徵用民力（含民間團體、法人）從事總動員業務，必要時並得對前述總動員物資實施處分、使用、消費、持有或移動，以及徵用、管收民間之土地、家屋或其他工作物等，有關國家總動員之規定計有五十條，其動員法制之整備，堪稱已達相當週全之境地。其次是思想戰、精神動員組織動員部分之研究，亦有諸多值得我國學習之處。

二、戰後之有事法制

日本於二次大戰後從事有事法制之整備，概分①一九五〇年至一九六九年，②一九七〇年至一九八九年，③一九九〇年迄至現今（二〇〇四年）等三階段，分別進行研究與法制整備之工作。綜合其各階段之有事立法特點如次：

1. 一九六三年「三矢研究」之有事法制研究

「三矢研究」所設定的「非常（緊急）事態」作戰想定，係以防衛日本本土為主「戰場」，而採取防衛研究計畫與緊急應變措施。該作戰想定當中，第一優先向臨時國會提出通過的「戰時諸法案（含第一群法案、第二群法案）」，其法案立法內容主要是：①確立國家總動員體制，②政府機關的臨戰化，以及③確保自衛隊的備戰行動之順利達成等項目。故此處「三矢研究」所敘述的「非常事態措置諸法令之研究」，與日本「大東亞戰爭期間」所參照、使用的戰時諸法令，諸如：「徵用令」、「戰時緊急措置法」、「總動員準備要綱」、「戒嚴令」、「兵役法」、「徵發令」、「軍法會議法」、「軍刑法」、「國防保安法」、「軍機保護法」等，非常時期（戰時）所援用的諸項應變法令，實際上性質十分相近。

2. 一九七〇年以後之有事法制研究

一九七〇年以後，日本政府從事有事立法內容主要分為三部分，①自衛隊軍事行動之立法，②支援美軍軍事行動之立法，以及③保護國民生命財產之立法等有事法制之整備。然而此階段之軍事有事法制整備，包括日本防衛廳公布的「三次的中間報告」內容，又與「三矢研究」的研究內容相似。

3. 一九九九年以後，日本的有事法制之研究，已脫離舊有傳統的①「防衛（禦）性有事立法」思想架構，更擴大到②「全球性安全保障與支援美軍作戰類型的有事立法」。因此，日本現行的有事法制之研究與整備，已傾向前述的①+②混合體制之「有事立法制」發展。一九九九年的「週邊事態法」，二〇〇一年的「反恐怖攻擊對策特別措置法」，二〇〇二年四月十七日提出的「有事法制關聯三法案」（武力攻擊事態法、自衛隊法改正案、安全保障會議設置法改正案），以及二〇〇四年三月九日提出的「有事關聯七法案」（國民保護法案、俘虜處置法案、違反國際人道法之重大行為處罰法案、外國軍用品等海上運輸規制法案、順利支

援美軍行動法案、自衛隊法修正案、使用特定公共設施法案)等，皆明白顯示日本除承襲以往既有「防衛(禦)型有事法制」之研究外，更繼續朝著新的「全球性安全保障型有事法制」之研究整備方向前進。

而且二〇〇四年六月十四日日本國會正式通過的「有事關聯七法案」，加上二〇〇三年完成立法的「有事關聯三法案」，合計十法案，可以稱得上是十分完整的「現代改良版之國家總動員法」與「現代版國家緊急危機應變法制」，其立法內容，確實值得我國學習參考。^{*}

(投稿日期：93年9月1日；採用日期：93年11月19日)

^{*} 本文作者在日本亞細亞大學亞洲研究所擔任客座研究員期間，特別感謝所長友田錫教授之指導，以及恩師日本大學法學部青山武憲教授暨東京財團等單位的鼎力協助，謹此深表謝忱！