



关于“存立危机事态”认定而行使“有限的集体自卫权”



台湾海峡若爆发紧急事态并导致美中对峙，这样的局面并非任何人所乐见。然而，一旦这种情形变得难以回避，日本很可能被迫就是否应认定该局势属于“存立危机事态”作出法律判断。

Photo: Barks / photolibrary

何谓“存立危机事态”？日本政府认为，2025年11月高市首相就台湾周边海上封锁“可能构成存立危机事态”所作的答辩，并未改变既有的政府立场。然而，与此相关的诸多论点仍未得到充分梳理，其法律依据也未必称得上清晰明确。笔者试探检视该答辩所设想的情境，以及“存立危机事态”与集体自卫权的法律结构。

明治学院大学法学部 鶴田顺

高市首相关于“存立危机事态”的答辩

在2025年11月7日的众议院预算委员会会议上，日本首相高市早苗就反对党议员提出的“如果台湾与菲律宾之间的巴士海峡被封锁，是否构成‘存立危机事态’”这一问题作出如下答辩：

“针对台湾发生武力攻击这一情形，即当事方实施所谓海上封锁，如果由战舰实施，并结合其他（武力）手段，就可能演变为武力行使。例如，为了解除该海上封锁，（第三方）美军可能前来支援；而为阻止这种支援，当事方可能会实施其他形式的武力手段。由于这类事态也是可以设想的，因此，在那种情况下究竟发生了何种事态，必须综合各方面的信息加以判断。”

“例如，为了将台湾完全置于中国北京政府的支配之下，可能采取何种手段？这或许只是封锁海上交通线，也可能是直接的武力行使，或者包括虚假信息与网络宣传等多种方式，存在多种可能情形。然而，如果是动用战舰并伴随武力行使，那么无论如何，这都可能构成存立危机事态。”

此后，日本政府在就存立危机事态认定问题的答复中表示：“应根据实际发生事态的个别、具体情形，由政府综合所有信息作出判断”（《关于存立危机事态的质询主意书答复》，2025年11月25日，内阁众质219第71号），并强调高市首相的上述答辩并未改变日本政府以往的立场。

高市首相的答辩究竟设想了何种情境，从而认定其“可能构成存立危机事态”，并不十分明确。然而，综合上述加下划线部分的发言内容，可以大致将其所设想的情形及事态认定整理如下：

在台湾周边海域，中国海军实施海上封锁；为解除该封锁，美国海军前来支援；随后美军遭到中国军队的武力攻击。在这种情况下，该局势存在被认定为存立危机事态的可能性。

什么是“存立危机事态”

那么，所谓“存立危机事态”究竟指什么？为使日本能够在国际法框架下，仅在“特定情形”中行使集体自卫权，日本对这些“特定情形”进行了制度性整理，并将其命名为“存立危机事态”。2015年，日本通过修订《武力攻击事态对处法》¹，在法律上正式确立了这一概念。该法将“存立危机事态”定义为：“与我国关系密切的他国遭受武力攻击，由此对我国的存立构成威胁，并使国民的生命、自由以及追求幸福的权利面临被根本颠覆的明显危险的情形。”（同法第2条第4项）

日本政府认为，在认定构成存立危机事态的前提下可以行使的，并非一般意义上的“集体自卫权”，而是所谓“限定的集体自卫权”。所谓“限定的集体自卫权”的行使，并不是为了“防卫他国”，而是作为“为保卫我国所不可避免、且限于必要最小程度的自卫性武力行使”。这一立场亦体现在高市首相于2025年11月7日众议院预算委员会上的答辩中。

对存立危机事态的认定，是日本动用武力的一个关键“起点性”法律程序。但它终究只是起点，并不意味着日本一经认定即可直接行使武力。根据《武力攻击事态对处法》第9条所规定的程序，即须依次完成：①对存立危机事态的认定；②制定载明认定依据事实、整体处置方针及相关重要措施的《处置基本方针》；③由内阁会议通过该基本方针；④提交国会批准。在完成上述程序之后，依据《自卫队法》第76条第1款发布防卫出动命令，自卫队方可依照同法第88条第1款，为保卫日本而行使必要的武力。

国际法上的集体自卫权

国际法上的集体自卫权，是指当某一国家遭受武力攻击时，在该受攻击方请求援助的情况下，未直接遭受攻击的其他国家得以共同实施反击的法律依据。集体自卫权作为国家的一项“固有权利”，受到《联合国宪章》第51条以及国际习惯法的承认。

¹ 其全称译文《武力攻击事态等及存立危机事态下维护国家和平与独立及国民安全法》。其英文正式名称为“Act on the Peace and Independence of Japan and Maintenance of the Security of the Nation and the People in Armed Attack Situations, etc.”

《联合国宪章》第2条第4款禁止在国际关系中以武力相威胁或使用武力，从而确立了战争及武力行使的一般性违法原则。与此同时，《联合国宪章》也规定了对这一武力不行使原则的若干例外，包括联合国集体安全机制下的军事措施，以及国家行使个别自卫权和集体自卫权所伴随的武力行使。

个别自卫权与集体自卫权的行使，均属于对武力不行使原则的例外。但其制度定位，是在以联合国集体安全体制为前提的基础上，在该体制尚未发挥作用之前起到补充功能。换言之，相关制度设计旨在尽量限制各国基于单方面判断而动用武力的空间。

在联合国的集体安全体系中，一旦联合国安全理事会认定存在对和平的威胁、和平的破坏或侵略行为，即可采取包括军事手段在内的措施（《联合国宪章》第39条、第41条、第42条）。

然而，这一集体安全体制的实际效能一直存在疑问。安理会常任理事国拥有否决权，可以阻止相关决议的通过（《联合国宪章》第27条第3款）。此外，即便集体安全机制得以启动，从武力攻击发生到联合国采取军事措施之间也可能出现时间延迟。因此，《联合国宪章》第51条承认：受攻击方可以行使自卫权保护自身，而第三国也可以通过行使集体自卫权，对受攻击方的自卫行动提供援助。

行使集体自卫权的各项要件

行使集体自卫权的前提要件之一，是针对某一国家发生“武力攻击”。同时，遭受攻击的国家向第三国提出“援助请求”也是必要条件，至少必须取得被攻击方的“同意”。这一要件本身也是为了尽可能抑制各国基于单方面判断而动用武力。此外，在行使集体自卫权时，还必须满足“必要性与均衡性”的要求。也就是说，所采取的措施必须是应对针对被攻击方武力攻击所必需的，并且在程度上与该攻击保持相称。

在高市首相就所谓“设想情境”所作的答辩中，基于《事态对处法》第2条第4款关于存立危机事态的定义，虽然提及了“与我国关系密切的他国”²——即美国（美海军）遭受“武力攻击”的情形，但并未提及“我国的存立受到威胁，国民的生命、自由以及追求幸福的权利面临被根本颠覆的明显危险”这一关键要素。同时，也没有涉及美国向日本提出“援助请求”或美国“同意”的问题³。因此，可以说，无论是在认定存立危机事态的要件，还是在满足国际法上行使集体自卫权的要件方面，该答辩均存在说明不足之处。

《自卫队法》第82条第2款规定，在防卫出动情况下自卫队行使武力时，“凡依国际法规则及国际习惯法应当遵守的事项，必须遵守；且不得超过根据当时事态合理判断所必需的限度”。据

² 日本政府将“与我国关系密切的他国”界定为：“通常指那些将来自外部的武力攻击视为共同危险，并基于共同关切表达出愿意协同应对的国家。”（参见《就有关集体自卫权的政府答辩所提问题的答复》，2015年2月6日，内阁参质189第7号）

³ 不过，在2015年4月27日制定的《日美防卫合作指针》中，于“应对针对日本以外国家的武力攻击行动”一节明确写道：“当与日本关系密切的他国遭受武力攻击，由此对日本的存立构成威胁，并使国民的生命、自由及追求幸福的权利面临被根本颠覆的明显危险时，自卫队将为维护日本的存立、保护日本国民，实施伴随武力行使的适当作战行动。”

作为此类作战的一项具体内容，文件进一步指出：“在适当情况下，自卫队与美军将同相关机构合作，在为舰船提供防护的护卫作战中开展协同行动。”

此，国际法中关于行使集体自卫权所要求的“援助请求”条件，可以通过该条所提到的国际法规则和国际习惯法纳入适用；而“必要性与均衡性”的要求，本身也已经体现在该条对武力行使限度的规定之中。

被攻击方提出援助请求之所以构成行使集体自卫权的必要条件，关系到对集体自卫权性质的理解。结合国际法院在“尼加拉瓜案”等判决中的论述，可以认为：行使集体自卫权的目的，在于“协助被攻击方行使个别自卫权”；其所保护的利益，是“被攻击方的政治独立与领土完整”；而能够行使该权利的主体，仅限于“应被攻击方请求而提供援助的国家”。

与此相对，日本行使集体自卫权的目的被界定为“归根结底是为了防卫我国自身”（引自高市首相 2025 年 11 月 7 日在众议院预算委员会的答辩），而并非单纯“协助被攻击方行使个别自卫权”。同时，日本行使该权利所要保护的利益，是“我国的存立”以及“我国国民的生命、自由与追求幸福的权利”，而非“被攻击方的政治独立与领土完整”。

基于存立危机事态认定而实施武力行使的法律正当化

为使日本能够将国际法上的集体自卫权限定在“特定情形”下行使，日本将“存立危机事态”的认定定位为相关程序的起点。然而，基于存立危机事态认定而实施的武力行使，虽被日本政府称为“限定的集体自卫权”，但其目的及所保护的利益，与国际法上集体自卫权的内涵存在本质差异。

在考虑是否认定存立危机事态的阶段，日本本身尚未遭受武力攻击。若日本已经遭到武力攻击，那么需要认定的将不是“存立危机事态”，而是“武力攻击事态”。因此，基于存立危机事态认定而实施的武力行使，无法通过国际法上的个别自卫权获得正当化。

存立危机事态的认定通常是在这样一种情境下被讨论：与日本关系密切的他国遭受武力攻击，虽然针对日本的武力攻击尚未发生，但若放任不管，将出现“对日本的武力攻击不可避免，且由此造成的损害将无法阻止的明显危险”（仲野武志《防卫法》，有斐阁，2023 年，第 181 页）。也就是说，这是一种特定且高度受限的情境。

然而，在此类情境下若认定为存立危机事态并实施武力行使，该武力行使无论从国际法上的集体自卫权，还是从个别自卫权角度来看，都难以轻易获得正当化。若试图从法律上为此类行动提供依据，则在国内层面，其正当性被解释为：基于“防卫我国”的目的，在存立危机事态认定基础上，依《自卫队法》实施武力行使；而在对外层面，其正当性则被表述为：基于“与我国关系密切的他国”遭受武力攻击以及该国提出的援助请求，依国际法上的集体自卫权实施“防卫他国”的武力行动。

结果是，同一武力行使在国内与对外两种法律论证框架下，其目的与所保护利益的界定出现差异。

正因如此，日本安全保障领域的相关人士有必要更加重视：基于存立危机事态认定而实施武力行使的法律正当化，绝非一项简单的问题。

本文译自面向“日本政策论坛”（Japan Policy Forum）的日文原稿。

鶴田順

明治学院大学 法学部 全球法学科副教授

东京大学法学政治学研究科公法专业博士课程（修满学分退学）。2005 年起在位于广岛县吴市的日本海上保安厅干部候补生学校及海上保安大学校讲授国际法与海洋法。其后在东京六本木的国立大学法人政策研究大学院大学，为留学生（主要为各国政府行政官）教授国际法。2017 年起任现职。研究方向为国际法，重点涉及国际环境法、海洋法与海洋安全保障。著有《海上安全保障与法律——日本应如何应对灰色地带事态》《环境问题与法律》等。