

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本四期〈防衛計畫大綱〉制定模式之轉變：政官分工架構之逐漸成形

Shifts of Japan's Defense Policymaking: The Emerging Division of Labor between Political and Bureaucratic Elites

doi:10.30390/ISC.201606_55(2).0003

問題與研究, 55(2), 2016

Issues & Studies, 55(2), 2016

作者/Author：郭育仁(Yu-Jen Kuo)

頁數/Page：63-91

出版日期/Publication Date：2016/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201606_55\(2\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201606_55(2).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



日本四期〈防衛計畫大綱〉制定模式之 轉變：政官分工架構之逐漸成形

郭 育 仁

(國立中山大學中國與亞太區域研究所副教授)

摘 要

日本「防衛計畫大綱」的制定模式隨內外環境變化，政治菁英與官僚的政策功能不斷改變，而政官之間互動也成為影響防衛政策內容的主因。過去四期的制定模式變化從冷戰期間高度左右意識形態對立下政治菁英消極參與及官僚有限主導、冷戰後政黨脆弱共識下政治菁英有限參與及官僚有限主導、到 911 事件後內閣強力主導下官僚被動配合、與民主黨執政下的多元政治參與及官僚擔任專業幕僚，逐漸形成政官分工架構。其中，內閣與執政黨負責提供政治領導、政策方向、與政黨間共識形成；防衛官僚認知國際局勢變化，從國防現實面提供政策建議。

關鍵詞：日本防衛政策、防衛計畫大綱、政官分工架構、防衛政策制定、美日同盟

* * *

壹、前 言

「防衛計畫大綱」(防衛計画の大綱)，簡稱「防衛大綱」或「大綱」，是日本多時期防衛政策綱領文件，主要內容包含日本國內外局勢分析、應有的國防因應方向與手段、主要戰略概念、自衛隊軍力與武器裝備部署、任務範圍與性質調整及主要武器裝備採購清單等。

日本第一期「防衛大綱」制定於 1976 年冷戰緩和期，但國內政治仍處於左右兩派高度意識形態對抗。第二期「大綱」制定於 1995 年冷戰結束後，當時美日同盟失去時代意義進入漂流期。而日本國內則因 1993 年自由民主黨(自民黨)失去政權與「55 體制」瓦解，政治結構從一黨獨大轉變為多黨林立與聯合政權。第三期「大綱」制定於 911 事件後的 2004 年，當時美國開始調整全球戰略與進行反恐戰爭，日本國內則出現高人氣小泉純一郎的「官邸政治」形態。第四期「大綱」制定於 2010 年政黨輪替後，民主黨執政初期強調「政治主導」原則，極力排除官僚的政策影響力，以集中決

策權於內閣。對外則因普天間問題與美國交惡。換言之，四次「大綱」制定各有不同內外背景以及制定模式。

本文主要研究目的有二：第一、以過去文獻為基礎，並透過多次深度訪談進一步歸納與分析 1976 年到 2010 年四期「大綱」制定模式的轉變，著重探討政治菁英與官僚在政策過程的角色與互動。第二、四期「大綱」制定模式的轉變如何影響實際的政策內容。第二次安倍晉三內閣已於 2013 年 12 月制定新「防衛大綱」，本文對日本防衛政策制定模式及其影響的釐清，將有助深入了解日本防衛政策制定模式的改變與未來走向。

為達成上述目的，本文架構分為六部分：第一、說明研究方法與資料來源。第二、學術文獻回顧。第三、分析冷戰時期 1976 年與冷戰後 1995 年「大綱」的制定過程。第四、分析 911 事件後，小泉內閣 2004 年「大綱」的制定過程。第五、分析政黨輪替後，民主黨執政時期 2010 年「大綱」的制定。第六、總結四次「大綱」制定模式的變化，並說明政官分工架構的形成與內涵。

貳、研究方法與資料說明

本文研究方法主要採深度訪談、一手資料與次級資料分析、以及英日文文獻回顧與探討。首先、為釐清官方書面資料在日本防衛政策制定過程的不足，本研究在 2012 年 7 到 8 月、2013 年 1 到 2 月、與 2013 年 7 到 8 月，針對實際參與 2004 或 2010 年「大綱」制定的官員，以及直間接參與的學者，共進行 20 次深度訪談與一手資料收集，以深入瞭解政策制定過程與各行為者的角色。

訪談對象包含一位匿名防衛省事務次官級高階官員、兩位匿名防衛省課長級官員、一位匿名外務省公使級高階官員、一位匿名外務省美日安全保障條約課官員、自民黨政務調查會（政調會）調查役田村重信、政策研究大學院大學道下德成教授、東京大學松田康博教授、防衛省官員高橋杉雄、東京財團渡部恒雄主任、與 PHP 研究所研究員金子將史等。^①

第二、進行日本政府官方與政黨文件的收集與比較分析。為求資料的可信度與代表性，與「大綱」制定相關的文件，皆以官方與政黨的一手資料為主，包含歷屆內閣

註① 第一位匿名事務次官級官員防衛省職歷 25 年，參與過 1995、2004、與 2010 年防衛大綱制定，本文以防衛省官員 A 代稱。第二位匿名課長級官員防衛省職歷 15 年，參與過 2004 與 2010 年防衛大綱制定，以防衛省官員 B 代稱。第三位匿名課長級官員防衛省職歷 15 年，參與過 2004 與 2010 年防衛大綱制定，以防衛省官員 C 代稱。第一位匿名公使級官員外務省職歷 17 年，曾任駐美國公使，以外務省官員 D 代稱。第二位匿名外務省官員，職歷 10 年，以外務省官員 E 代稱。田村重信為自民黨政調會 2004 年「大綱」建議書之撰寫人。道下德成曾在 2004 到 2006 年間擔任日本內閣官房副長官補（安全保障、危機管理擔當）付參事官補佐時，參與過 2004 年「大綱」制定，2010 年「大綱」制定時，也擔任「四大臣顧問團」成員。松田康博曾擔任 2010 年「大綱」制定時的「新時代安全保障與防衛力相關懇談會」委員。高橋杉雄則參與過 2010 年「大綱」制定。渡部恒雄是東京財團 2010 年「大綱」政策建議書之主要撰稿人。金子將史則著有多篇有關日本防衛大綱論文。

國防會議、安全保障會議決議、與內閣閣議、專家懇談會報告書、防衛省（廳）會議報告書、例行性官方文件如「防衛白書」、以及自民黨與民主黨的大綱建議書等資料。

②歷史文件、法律與政策則參考內閣法制局網站，美日安保條約參考外務省網站。

第三、文獻回顧以美國與日本文獻為主。美國文獻參考長期研究日本防衛政策學者，如派爾（Kenneth B. Pyle）、格林（Michael J. Green）、塞繆爾斯（Richard J. Samuels）、休斯（Christopher W. Hughes）等著作。日本文獻則參考猪口孝、信田智人、柴田晃芳、瀨端孝夫等學者著作。

參、文獻回顧

日本防衛政策制定的相關文獻，大致可分為六種分析途徑：由外而內（outside-in approach）、美日同盟、政治建制與規範（political institutions and norms）、民意中心、政治主導、與官僚政治等。

一、由外而內

派爾追溯日本長期歷史後指出，往往是強大的外在壓力促使日本進行通盤的國家安全政策變革，戰後「吉田原則」便為一例。^③派爾認為日本的國家戰略特性在善於觀察外在環境後，做出最佳的策略選擇。^④日本利用冷戰時期美國的容忍政策與自由貿易主義，迅速取得美國市場以及尖端科技的廉價轉移，成為冷戰結構的最大受益者。冷戰後世界秩序快速變遷，特別是中國崛起，迫使日本開始進行國家戰略的再調整。^⑤日本正小心分析中國崛起的形式與對東亞的意涵，以作為防衛政策改變的主要參考。^⑥

千々和泰明則以 2004 年「大綱」中「多機能彈性」（多機能で弾力的）的戰略概念，與近年國際維和行動為例，說明日本防衛政策制定深受東亞與國際情勢影響。^⑦庄司智孝則認為，2010 年「大綱」反映出日本對外在威脅升高的危機意識，特別是中國日漸擴張的軍事活動。才會提出「動態防衛力」（動的防衛力）、深化美日安保、建立多邊戰略夥伴關係、與強化西南諸島防禦等主張。^⑧

註② 防衛廳於 2007 年升格為防衛省。

註③ Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (New York: The Century Foundation, 2007), pp. 1~3, 241~245.

註④ Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, pp. 248~250.

註⑤ Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, pp. 277, 283~285.

註⑥ Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, p. 339.

註⑦ 千々和泰明，「国際共同研究シリーズ 5：アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響－日本安全保障上の課題」，防衛省防衛研究所，第 5 期（2010 年 10 月），頁 177~190。

註⑧ 庄司智孝，「国際共同研究シリーズ 6：日本の安全保障展望－安全保障上の課題及び新防衛大綱」，防衛省防衛研究所，第 6 期（2011 年 12 月），頁 139~149。

二、美日同盟

休斯則認為，冷戰後日本選擇將自己鎖進（lock itself into）美日同盟，並以此架構認知國際局勢改變，再與美國同步調整防衛政策，形成美日間分工互補結構。^⑨休斯指出，日本國防決策結構的改變，皆為因應美國的戰略調整。^⑩日本將繼續深化美日同盟，並不斷強化軍事力量，以扮演美國可靠盟友的角色，形成「雙聯霸權」（Bigemony），縱使國內政黨輪替也不太可能改變這個趨勢。^⑪猪口孝也指出，日本在美國主導的世界體系中，從冷戰的追隨者（follower），到冷戰後調整國防體系，逐漸扮演支持者（supporter）角色，以維護美國的亞太霸權為日本國家安全中心。^⑫

福田毅回顧美日同盟歷程，歸結美國對日本防衛政策制定的影響。^⑬福田指出，戰後三次國際局勢轉捩點，^⑭都是美國主動改變戰略：「尼克森主義」（Nixon Doctrine）、1995年「東亞戰略報告」（East Asia Strategy Report, EASR）、與2001年「四年期防務報告」（Quadrennial Defense Review, QDR），日本才因應制定1976、1995、與2004年三次「大綱」。植村秀樹研究第一與第二次「防衛力整備計畫」（防衛力整備計畫），也結論美日防衛政策密不可分，尤其美國的政策意見更是影響日本防衛政策的主要因素。^⑮

由外而內與美日同盟途徑皆從傳統現實主義權力均衡（balance of power）角度，視日本為單一行為體，認為國際局勢變化與美國戰略調整會迫使日本修正防衛政策。此類分析雖能掌握日本防衛政策在長時間與宏觀國際脈絡下的變化，卻流於過度簡化，無法深入了解國內各行為者對外在威脅與環境改變的不同認知、連帶產生的政策誘因與限制、以及互動過程與政策制定動態。也忽略國內政治建制與規範對防衛政策制定的影響。此類分析便無法解釋為何日本在冷戰後國際局勢驟變，仍採漸進的緩步國防調整、一次波灣戰爭的錯誤決策、與民主黨對美國的政策逆轉，尤其在普天間遷移與印度洋供油的決策上。

註⑨ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power* (New York: Routledge, 2004), pp. 139~147.

註⑩ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 60~66.

註⑪ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 139~147.

註⑫ Takashi Inoguchi, "Four Japanese Scenarios for the Future," *International Affairs*, Vol. 65, No. 1 (Winter 1988-1989), pp. 15~28; Takashi Inoguchi, "Japan's Image and Options: Not a Challenger but a Supporter," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 12, No. 1 (Winter 1986), pp. 95~119.

註⑬ 福田毅，「日米防衛協力における3つの転機：1978年ガイドラインから『日米同盟の変革』までの道程」，レファレンス，第56卷第7期（2006年7月），頁143~172。

註⑭ 1973年越戰結束、1991年蘇聯瓦解與一次波灣戰爭、2001到2003年的911事件、阿富汗戰爭、與伊拉克戰爭。

註⑮ 植村秀樹，「安保改定と日本の防衛政策（日米安保体制——持続と変容）」，国際政治，第115期（1997年5月），頁27~41。

三、政治建制與規範

卡贊斯坦（Peter J. Katzenstein）與大河原（Nobuo Okawara）便指出，政府決策結構與規範才是影響日本防衛政策制定的主要變數，而非外在壓力。^⑩兩人認為，日本防衛政策的「制定機制」（institutional structure），強烈排斥純軍事安全，而重視廣博性國家安全。政策協調機制也不鼓勵防衛廳或首相過於強調軍事安全。國防決策需通過安全保障會議與閣議，以確保各省廳的政策共識建立。而官房長官負責協調各省廳，防止首相過度介入防衛政策以及省廳本位主義。此外，防衛廳也缺乏「機構自主權」（institutional autonomy），大藏省、通商產業省（通產省）、與外務省經常殖民官員到防衛廳重要職位。^⑪再加上強調「文人統制」（文民統制），軍職人員無法介入政策制定，嚴重限縮防衛廳的政策功能。卡爾德（Kent Calder）也認為，日本政府決策結構的分裂特性，是導致日本對外政策無法及時因應國際局勢改變的主因，成為一個「被動國家」（reactive state）。^⑫

四、民意中心

此外，米特福德（Paul Midford）研究超過 50 年日本官方與媒體的民調資料後指出，日本民意具高度穩定與一致性，對防衛政策有明顯的影響，不論政治菁英如何試圖改變。^⑬一次波灣戰爭、維和任務、伊拉克與阿富汗戰爭等，民意在節制小泉與安倍의 強烈企圖心發揮極大作用，並將菁英的防衛政策導向強化國土防衛。米特福德指出，小泉在派遣自衛隊到印度洋與阿富汗的政策，遭到民意強烈反彈。^⑭最後只能派遣自衛隊到伊拉克南部進行非戰鬥的維和任務，再次展現民意的政策影響力。^⑮

雖然卡贊斯坦與大河原從決策結構與規範，米特福德則透過民意分析，來解釋日本面對外在環境急遽改變時，仍傾向緩步調整。但這兩個分析途徑同時忽略政治菁英與官僚的政策主動性與互動過程對日本防衛政策的影響。例如政治菁英與官僚有國防議題創造權，能不斷透過政治策略、提案與釋憲，挑戰現有體制規範，而民意卻只能被動反應。小泉運用民意支持與政黨策略，多次突破政治建構與規範的限制，改革日本防衛政策就是例證。克勞斯（Ellis Krauss）認為，自民黨領袖善於不斷突破小禁忌使國民逐漸接受新的防衛政策容許範圍。^⑯

註⑩ Peter J. Katzenstein and Nobuo Okawara, "Japan's National Security: Structures, Norms, and Policies," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), pp. 84~118.

註⑪ 日本大藏省於 2001 年改組為財務省。通產省於 2001 年改組為經濟產業省（經產省）。

註⑫ Kent Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, Vol. 40, No. 4 (July 1988), pp. 517~541.

註⑬ Paul Midford, *Rethinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism* (California: Stanford University Press, 2011), pp. 7~8, 171~174.

註⑭ Paul Midford, *Rethinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism*, pp. 122~124.

註⑮ Paul Midford, *Rethinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism*, pp. 144~146.

註⑯ Ellis Krauss, "New Monograph on Japanese Public Opinion and Policy toward Security," *SSJ Forum Archive*, http://ssj.iss.u-tokyo.ac.jp/archives/2007/01/_ssj_4353_re_ne.html, Accessed on June 15, 2013.

五、政治主導

塞繆爾斯也指出，政治菁英的共識形成才是影響日本防衛政策的主因，^⑳他認為日本當前的四大挑戰：中國崛起、北韓威脅、美國亞太戰略的轉變、以及長期停滯的經濟，將促使日本菁英修改過時的國家戰略。^㉑但塞繆爾斯強調這四大威脅只是間接促成日本菁英的意識形態融合，而防衛政策的改變則取決於融合的結果。格林也認為，後「55體制」的政治再調整（political realignment）中，政治菁英間的權力鬥爭才是影響日本防衛政策制定的主因。^㉒日本防衛政策制定將會不斷受到政治「去調整」（de-alignment）與「再調整」的影響。其中政治力主導防衛政策將不斷增強，並削弱戰後箝制國防發展的建制阻礙（institutional barriers），讓日本能更有效因應外在威脅。^㉓

信田智人則以 2001 年《反恐特別措施法》、2003 年《武力攻擊事態法》與《伊拉克特別措施法》的立法過程，說明小泉如何運用高支持率、尋求聯合執政黨支持與制度改革，削弱外務省與自民黨政調會的影響力，並強化官邸對防衛政策的主導權。^㉔飯島滋明則以 2004 年小泉推動「彈道飛彈防禦系統」（Ballistic Missile Defense, BMD），說明政治菁英如何主導日本防衛政策制定。^㉕

六、官僚政治

然而，瀨端孝夫認為，官僚與政治菁英的權力鬥爭才是影響日本防衛政策的主因。^㉖瀨端指出，1980 年代之前日本防衛政策的制定掌握在大藏省、通產省、與外務省官僚手上，防衛廳並不具重要性。^㉗官僚主導到 80 年代開始改變，自民黨國防族議員在美國支持下逐漸組織化，^㉘也開始在政策過程扮演一定角色，並傾向增加國防預

註 ㉑ Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2007), pp. 15~36.

註 ㉒ Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, pp. 1~9.

註 ㉓ Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* (New York: Palgrave, 2003), p. 35.

註 ㉔ Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, pp. 35, 41, 46~49, 73~75.

註 ㉕ Tomohito Shinoda, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs* (Seattle: University of Washington Press, 2007), pp. 133~138. 法案日文原名為：《テロ対策特別措置法》、《武力攻撃事態等における我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》、與《イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法》。

註 ㉖ 飯島滋明，「小泉政權下、防衛政策はいかに逸脱したか」，*世界*，第 726 期（2004 年 5 月），頁 132~140。

註 ㉗ Takao Sebata, *Japan's Defense Policy and Bureaucratic Politics, 1976-2007* (USA: University Press of America, Inc., 2010), pp. xiii~xiv.

註 ㉘ Takao Sebata, *Japan's Defense Policy and Bureaucratic Politics, 1976-2007*, pp. 68~77, 90~91.

註 ㉙ 國防族議員是自民黨內部的非正式團體，並非正式組織或政治建制，沒有固定成員或人數，也不舉行公開會議。加上多以非正式管道影響日本防衛政策，特別是軍事採購政策。所以國防族議員泛稱自民黨內長期關注日本防衛政策的國會議員。此外，國防族議員多與國防採購以及美國軍售有關，牽涉龐大利益與國安機密，外界無法清楚得知國防族議員如何影響日本防衛政策。所以本文討論範圍聚焦於「大綱」制定過程中正式體制內的政官互動，避免模糊研究焦點。

算，削弱官僚的政策主導權。^⑳但瀨端認為，雖然政治菁英的政策影響力上升，但官僚仍處於主導地位，不斷與政治菁英周旋，並追求自身的政策影響力與利益。

塞繆爾斯、格林、與信田雖然注意到政治菁英對日本防衛政策的影響，但皆偏重分析內閣、國會與政黨，忽略防衛官僚政策影響力的增加。此類分析多以日本近年重大的國防決策為個案，如國際維和與反恐等。這些國防立法具高度政治敏感性，政治菁英涉入程度較深，結論自然就傾向以政治菁英作為影響防衛政策的主要變數。此外政治菁英與官僚之間的關係與政策互動，也不必然像瀨端所言的權力鬥爭關係。

七、小結：政官分工架構

雖然這些文獻的研究取向與結論不盡相同，卻對理解日本防衛政策制定與變化提供良好參考。第一、日本需要也正在進行防衛政策制定的改變，但學者間對決定變因的見解不同。派爾認為外在壓力與威脅是影響日本防衛政策制定的主因，塞繆爾斯雖然也認同外在變因的重要性，但卻認為政治菁英們的意識形態融合才是主要變因。^㉑第二、政治菁英對日本防衛政策的影響會持續強化。^㉒第三、日本防衛政策重要性會日漸增加。^㉓此外，這些文獻對於官僚與政治菁英在防衛政策制定的角色與互動有最大爭議。派爾與塞繆爾斯認為，在政治菁英影響力日增的趨勢下，官僚的政策角色會逐漸縮小。^㉔但休斯則認為，自衛隊與美軍合作的日漸深化，會大幅強化防衛官僚的政策影響力。^㉕再者，目前討論日本防衛政策中有關政治菁英與官僚的政策互動關係，較缺乏政官之間在防衛政策制定合作與分工關係的相關討論，特別是政治菁英與防衛官僚之間。

本文主張，外在環境變化雖然會促使日本重新檢討防衛政策，但政治菁英（首相、內閣、執政黨、與執政黨菁英）與官僚（防衛與外務官僚）的政策互動過程，才是影響日本防衛政策內容的主要變數。隨著政治菁英對防衛議題重視與參與度的增加，官僚的政策專業也開始較受重視，政策影響力自然也同時擴大，政官在防衛政策制定的關係也逐漸形成相互依賴與分工合作的關係。其中日本政治菁英負責提供政治領導、政策方向、黨內與政黨間共識形成、各省廳協調、以及主導黨內與政府政策流程。官僚則認知國際與日本安全局勢變化，從國防與外交現實面提供幕僚服務，包含政策背景說明、政策建議、政策細節規畫（包含武器採購清單、預算編列、兵力部署

註 ㉑ Takao Sebata, *Japan's Defense Policy and Bureaucratic Politics, 1976-2007*, pp. 335-337.

註 ㉒ Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, pp. 1-9, 109-132; Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, p. 353.

註 ㉓ Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, pp. 353-362; Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, pp. 1-9, 109-132.

註 ㉔ Tomohito Shinoda, "Japan's Parliamentary Confrontation on the Post-Cold War National Security Policies," *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 10, No. 3 (December 2009), pp. 267-287.

註 ㉕ Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*, pp. 353-362; Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, p. 207.

註 ㉖ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 60-66.

與調整)、政策內容說明、對美國溝通、以及對其他相關省廳溝通。本文試圖透過分析四次〈防衛大綱〉的制定過程，來探討政治菁英與官僚間政策互動模式的變化，以及對日本防衛政策實際內容的影響。

肆、「55 體制」與日本防衛政策制定

一、1976 年「大綱」背景：左右意識形態的高度對立

戰後和平主義與「55 體制」的左右對峙，使得日本國防議題具高度意識形態對抗。信田智人指出，冷戰時期的日本防衛政策具高度意識形態之爭，逐漸成為國會政治的討論禁忌，所以失去政策重要性。^③柴田晃芳也認為，在「55 體制」下，防衛政策極具象徵意義，常在國會產生左右嚴重分歧與國會空轉，甚至演變成全面性社會運動，一直是風險極高的政策領域。^④其次，當時的中選區選制利於政治菁英專注選區的利益政治，對防衛政策缺乏興趣。縱使 70 年代後，防衛政策沒有引發社會動盪的疑慮，但仍屬無利可圖的政策領域。^⑤加上國防事務的高專業性與資訊封閉性，需要長時間資源與人力投入，政治菁英不易就手，也不願負擔這種成本。

在此背景下，為求政治穩定，政府與自民黨運用「國會迂迴」策略，不將防衛政策列入國會議程，而授權官僚主導政策形成，導致政治層級在防衛政策非常消極的參與。^⑥此外，自民黨也在政調會流程設下政策範圍，主動淘汰可能招致在野黨強烈反彈的政策。^⑦再加上防衛官僚也受到其他省廳的制肘：^⑧一、防衛廳的政府地位低落。二、防衛廳的主要職位長期被大藏省與外務省等殖民，難以掌握政策主導權。三、戰後外務省「一元外交」原則與美日安保管轄權，在對外政策有優越影響力。四、在「文人統制」下，軍職人員被排除在防衛政策制定外，大幅縮限防衛廳的政策功能。形成防衛官僚在政治意識形態之爭，與其他省廳制肘下，非常有限的主導防衛政策。

註③ Tomohito Shinoda, "Japan's Parliamentary Confrontation on the Post-Cold War National Security Policies," pp. 267~287.

註④ 柴田晃芳，*冷戰後日本の防衛政策－日米同盟深化の起源*（北海道：北海道大学出版会，2011 年），頁 47~51。

註⑤ 同前註。

註⑥ 同前註。

註⑦ 同前註。

註⑧ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 36~40; 柴田晃芳，*冷戰後日本の防衛政策－日米同盟深化の起源*，頁 47~51。當時防衛廳為內閣府內部單位，被視為是管理官廳（管理官庁）負責政策執行，而非政策制定的政策官廳（政策官庁）。1988 年西廣整輝擔任防衛事務次官，是第一任防衛廳出身的事務次官。

二、1976 年「大綱」制定：政治菁英消極參與下防衛官僚有限主導

1970 年初冷戰開始緩和，但日本第一到第四次「防衛力整備計畫」的總體預算不斷攀升，遭到輿論與社會黨的質疑。^④首相田中角榮於 1972 年的國防會議，要求防衛廳檢討和平時期日本的國防上限。^⑤但當時防衛廳內部有兩種不同意見：第一、久保卓也防衛局長主張的「基礎防衛力」(基礎的防衛力)概念，認為日本應建立和平時期有限的防衛力。^⑥第二、因應日本周邊國家動向，建立「必要防衛力」(所要防衛力)，以有效因應外在威脅。

1974 年 12 月三木武夫任命教育背景的坂田道太擔任防衛廳長官，試圖以政治角度規畫防衛政策。^⑦坂田認為防衛政策應獲得國民理解與支持，於 1975 年 4 月召開民間專家組成的「防衛審議會」(防衛を考える会)。^⑧審議會於 1975 年 9 月提出報告書支持「基礎防衛力」概念，並建議將國防預算壓在 GNP 的 1% 內，以回應國內外對日本可能擴軍的疑慮。隨後坂田便下令依「基礎防衛力」做為防衛廳「大綱」草案主軸。^⑨1976 年三木武夫召開國防會議討論防衛廳草案，最後採用「基礎防衛力」構想，閣議並於 1976 年 10 月 29 日通過「大綱」，並將國防預算限定在 GNP 的 1% 內。

「55 體制」下自民黨獨大，反對黨雖無法抗衡但堅持和平主義卻有較高民意支持。對自民黨而言，過於積極推動防衛政策，會在國會中招致嚴重杯葛，對執政黨弊大於利，所以傾向採漸進主義。Hughes 便指出，1976 年閣議確立 GNP1% 的國防預算上限，就是與在野黨交換「大綱」通過的條件。^⑩

換言之，1976 年「大綱」的制定模式是在高度左右意識形態對峙下，政治菁英消極參與並設定議題範圍，防衛官僚有限主導。金子將史指出，1976 年「大綱」制定雖由防衛廳主導，但自民黨為避免社會黨反彈，消極設下議題方向與範圍，再加上外務

註④ 鈴木祐二，「90 年代の日本の防衛政策」，*海外事情*，第 39 卷第 3 期（1991 年 3 月），頁 106~119。

註⑤ 同前註。

註⑥ 久保卓也，「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」，久保卓也遺稿・追悼集刊行委員会主編，*久保卓也遺稿・追悼集*（東京：平和・安全保障研究所，1981 年），頁 58~86；久保卓也，「防衛力整備の考え方」，*東京大学東洋文化研究所*，<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19710220.01J.html>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。久保卓也認為日本應建立「基礎防衛力」的理由：一、國際情勢持續緩和，日本並沒有立即性威脅來規劃「必要防衛力」。二、在政治與財政現實下，「必要防衛力」是不切實際的想法。三、所以日本應建立最小限度的國防，將國防預算控制在 GNP 的 1% 以內。四、日本應「具備令他國難以貿然行動的國防能力」。五、應縮限武器採購，充實後勤補給與武器現代化，以保持戰力。

註⑦ 丹羽文生，「『防衛計画の大綱』の歴史とその政策決定過程」，*海外事情*，第 58 卷第 2 期（2010 年 3 月），頁 40~54。

註⑧ 鈴木祐二，「90 年代の日本の防衛政策」，頁 106~119。

註⑨ 同前註。

註⑩ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 36~40.

省負責確認防衛廳草案是符合美日安保架構，避免美國關切，所以防衛廳的政策主導權相當有限。^{⑤①}防衛省官員 B 也指出，三木內閣認為日本應建立和平時期的國防上限，是直接促成「基礎防衛力」成為「大綱」架構的主因。^{⑤②}鈴木祐二則認為，1976 年「大綱」以「基礎防衛力」框限國防預算與自衛隊規模，犧牲「軍事必要性」而妥協於「政治適當性」，是一份局限性非常強的防衛政策。^{⑤③}冷戰隨著 1979 年蘇聯入侵阿富汗再次加劇，「基礎防衛力」開始受到批評，而日本防衛政策主軸也開始隨著美國的亞太戰略而改變。^{⑤④}

三、1995 年「大綱」背景：防衛政策重要性日增

1995 年「大綱」攸關冷戰後美日關係再定義，所以格外受到關注，也讓「大綱」主導權由防衛廳直接提升至內閣層級。此外，冷戰後日本防衛政策重要性提升的主因有四：第一、一次波灣戰爭後，日本民意對國防議題轉為正面，也讓政黨開始重視防衛政策。^{⑤⑤}第二、自衛隊與美軍聯合任務以及國際維和的增加，逐漸強化防衛廳在防衛政策的影響力，特別是軍職人員的政策話語權。^{⑤⑥}第三、選制改革導致政黨支持基礎改變，使得政治菁英的政策偏重從選區利益逐漸轉變成全國性政策。^{⑤⑦}第四、在野黨角色的變化。川村一義指出，1995 年以後在野黨從與執政黨對立，逐漸變成競合關係，國會也不再是在野黨一味地抵制防衛政策的場所。^{⑤⑧}再加上「55 體制」在 1993 年瓦解後，多黨林立與聯合政權的出現，更是增加防衛政策的制定動態。

四、1995 年「大綱」制定：政治菁英有限介入下官僚有限主導

1993 年 8 月 9 日，日本新黨細川護熙就任首相，宣告自民黨一黨獨大結束，與聯合政權時代的出現。細川認為冷戰後日本應大幅縮減國防規模，決定修訂「大綱」。^{⑤⑨}1994 年 2 月 28 日，細川在防衛廳建議下，設立「防衛問題懇談會」（防衛問題懇談

註⑤① 作者，當面訪談，金子將史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

註⑤② 作者，當面訪談，防衛省官員 B，防衛省（東京），2013 年 2 月 5 日。

註⑤③ 鈴木祐二，「90 年代の日本の防衛政策」，頁 106~119。

註⑤④ 武田悠，「日本防衛政策における『自主』の倫理—『防衛計画の大綱』策定を中心に」，*International Political Economy*，第 17 卷（2006 年 3 月），頁 51~64。

註⑤⑤ Tomohito Shinoda, "Japan's Parliamentary Confrontation on the Post-Cold War National Security Policies," pp. 267~287; Sook-Jong Lee, "Japan's Changing Security Norms and Perceptions Since the 1990s," *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 3 (2007), pp. 125~146.

註⑤⑥ 柴田晃芳，冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源，頁 47~51。

註⑤⑦ Steven R. Reed, Ethan Scheiner, and Michael F. Thies, "The End of LDP Dominance and the Rise of Party-Oriented Policies in Japan," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 38, No. 2 (Summer 2012), pp. 353~376.

註⑤⑧ 川村一義，「日本の政党制の変容と野党第一党の機能」，*CEMC Journal*，第 5 期（2011 年 3 月），頁 80~103。

註⑤⑨ 柴田晃芳，冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源，頁 87~107。

會，防衛懇），「大綱」制定層級由防衛廳提升至內閣。但委員人選還是由防衛廳主導，除佐久間一與西廣整輝外，防衛廳刻意排除國防專家，選出中庸成員，以利政策共識形成。然而政局持續動盪，4月28日羽田孜上台，6月30日「自社先聯合政權」（自社さ連立政權）成立，社會黨村山富市擔任首相。^⑩防衛懇雖沒中斷，但村山對防衛懇的重視卻不如細川。^⑪防衛懇於1994年8月12日向村山提出《日本安全保障與防衛力態勢—邁向21世紀之展望》（日本の安全保障と防衛力のあり方—21世紀への展望）報告書。

柴田晃芳認為，防衛懇由細川主導，顛覆過去政治層次對防衛政策的消極參與，然而防衛懇雖居於內閣地位，如果建議無法獲得防衛廳認同，在防衛懇退出政策流程後，官僚仍能繼續主導「大綱」走向。^⑫以報告書的「多邊安全保障」為例，當時渡邊昭夫主張日本應主動定義冷戰後的國際局勢，積極推動多邊安全體制。^⑬但防衛廳擔心影響美日關係，重新解釋「多邊安全保障」為「強化美日關係之全球合作」，才與防衛懇達成共識。^⑭但報告書直接跳過美日同盟，將「多邊安全保障」置於戰略優先，仍招致美國反彈。^⑮村山為確立日本立場，於1995年6月9日召開安全保障會議討論防衛廳草案，以統一政府內部意見。過程中防衛廳與支持美國的外務省產生對立，最後防衛廳妥協並修正「大綱」草案，重新強調「深化美日同盟」重要性。^⑯

安全保障會議草案之後再送至執政黨「防衛政策調整會議」（防衛政策調整會議）討論，以統一聯合政權意見。^⑰防衛省官員A指出，雖然社會黨執政後對於防衛政策變得較積極，但囿於政黨支持基礎仍然保守，才會造成「周邊事態對處」與武器出口等兩項議題的膠著。^⑱社會黨最後與自民黨達成協議，認定「周邊事態對處」為美日安保體制問題，不影響政府對「極東」範圍的統一見解。^⑲1995年11月27日「防衛政策調整會議」的最後討論中，社會黨要求明記嚴守「武器輸出三原則」，使得協議幾近破裂。^⑳最後由村山與橋本龍太郎再次召開協調會議，決定「大綱」不提及武器出口問題，但須於官房長官談話提起，才解決爭議，最後於11月28日閣議通過1995年「大綱」。

換言之，1995年「大綱」的制定模式是在冷戰結束後日本防衛政策重要性日增的

註⑩ 自社先聯合政權為自民黨、社會黨、與新黨さきがけ所組成的聯合政權。

註⑪ 作者，當面訪談，金子將史，PHP研究所（東京），2013年1月31日。

註⑫ 柴田晃芳，冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源，頁87~107。

註⑬ 同前註。

註⑭ 作者，當面訪談，防衛省官員A，防衛省（東京），2013年2月4日。

註⑮ 作者，當面訪談，金子將史，PHP研究所（東京），2013年1月31日。

註⑯ 柴田晃芳，冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源，頁131~154。美國於1994年11月發表〈東亞戰略報告〉（EASR），並以此做為冷戰後美日同盟深化的基礎，美日（外務省）後來達成協議，兩國的防衛政策規劃過程中，應具備共同的戰略理念、方向、與決策程序。

註⑰ 柴田晃芳，冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源，頁131~154。

註⑱ 作者，當面訪談，防衛省官員A，防衛省（東京），2013年2月4日。

註⑲ 柴田晃芳，冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源，頁131~154。

註⑳ 同前註。

背景下，政黨政治影響力凌駕官僚，但自社先聯合政權默契不足共識脆弱，無法發揮應有影響力，在政治菁英的有限介入，防衛官僚再次有限主導。柴田晃芳指出，各黨顧及支持基礎，對爭議表現出強硬姿態，但最後只是在形式與用詞遣字調整下草草收尾。^①與前期「大綱」相比，政治力雖有介入，但消極參與的情形沒有太大改變，各執政黨劃下政策底線，官僚則依此規畫政策。此外，防衛省官員 A 也指出，聯合政權出現後，「大綱」制定變得較複雜，但防衛廳與自民黨政調會開始形成初步分工，防衛廳負責防衛政策主要內容規畫，自民黨負責提供政策方向與政黨協調功能。^②另外，外務省官僚也開始將美國的政策意見內化到正式政策流程。^③

伍、「官邸政治」的強力主導

一、「官邸政治」的出現

官僚有限主導防衛政策到 2001 年小泉純一郎擔任首相，隨著「官邸政治」的出現開始產生變化。「官邸政治」出現的主因有四：第一、1997~1998 年橋本透過三項改革大幅強化首相與內閣決策權：^④一、行政改革會議由首相擔任主席，內閣成為推動跨省廳合作的中心。二、修改《內閣法》第 1 條與第 12 條，確立內閣主導決策的正當性、首相政策發動權、與內閣官房政策統整功能。三、內閣能彈性針對特定議題成立臨時專責會議，統整跨省廳政策。會議成員除省廳大臣，也有外部專家學者，形成更動態的決策機制。伊藤光利便指出，小泉運用臨時諮詢會議，成功縮減與官僚間的資訊不對稱，解決「機構怠惰」(agency slack) 問題，降低官僚的政策主導。^⑤

第二、道下德成指出，小泉內閣能掌握防衛政策制定大權，主因在小泉的高人氣與黨內地位提升。^⑥過去防衛政策的制定，外務省、防衛廳與自民黨通常是意見協商的首要平台，但小泉卻先尋求聯合執政的公明黨支持，外務省、防衛廳與自民黨便很難反對。^⑦武藏勝宏也表示，小泉善用特設諮詢會議決定政策方針，再以具社會地位的民間專家建言，成功壓制省廳、國會議員與利益團體的政策影響力。^⑧第三、911 事件後

註① 同前註。

註② 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

註③ 作者，當面訪談，外務省官員 D，外務省（東京），2013 年 1 月 28 日。

註④ 城山英明，「內閣機能の強化と政策形成過程の変容」，*The Annals of the Japanese Society for Public Administration*，第 41 卷（2006 年 5 月），頁 60~87；田中利幸，「內閣機能強化の現状と今後の課題」，*立法と調査*，第 263 期（2007 年 1 月），頁 1~10。

註⑤ 伊藤光利，「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係—情報非対称性縮減の政治」，*年報行政研究*，第 42 卷（2007 年 5 月），頁 33~60。

註⑥ 作者，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2013 年 1 月 31 日。

註⑦ Tomohito Shinoda, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*, pp. 135~138, 145~153.

註⑧ 武藏勝宏，「政権移行による立法過程の変容」，*國際公共政策研究*，第 14 卷第 2 期（2010 年 3 月），頁 29~46。

國際局勢快速變遷，日本需要高整合性與跨省廳的防衛政策，小泉的「官邸政治」才在此背景下出現。^㉞911 事件發生時，小泉指示福田康夫在內閣官房組成跨省廳因應小組，讓日本能針對形勢反應，就是例證。^㉟田村重信認為，冷戰後的國際變局，不是單一省廳能因應，小泉的官邸主導才會應運而生。^㊱第四、外務省雖然長期主導對外政策，但隨著一次波灣戰爭的外交羞辱，與一連串醜聞與貪污事件，政策影響力大幅下降。^㊲另一方面，防衛官僚則透過小泉強化與美國的軍事合作，政策影響力大幅提升。

二、2004 年「大綱」制定：內閣強力主導下官僚被動配合

911 事件後，國際局勢產生根本性變化，相對凸顯日本國防建制的不足，小泉認為有必要進行整體的國防體系改革，才決定主導新「大綱」的制定。^㊳雖然 911 事件後，防衛廳從 2001 年 9 月便召開「國防態勢檢討會議」（防衛力の在り方検討會議），為「大綱」更新做預先準備。^㊴但 2003 年 5 月小泉訪美後明確表示與美國合作發展 BMD，便指示官房長官福田康夫進行「大綱」修正，以利導入 BMD。^㊵隨後內閣在 2003 年 12 月 19 日通過「彈道飛彈防衛系統整備」（弾道ミサイル防衛システムの整備等について）^㊶決議，開始主導「大綱」制定方向，朝調整自衛隊任務與體制以導入 BMD，防衛官僚則負責「大綱」細節與武器採購清單的規畫。雖然防衛廳內部有不同意見，認為「大綱」應規畫後 911 的整體國防戰略，不應以 BMD 為中心，但在內閣強力主導下，「大綱」制定就朝導入 BMD 為主軸進行，所以也稱為「BMD 大綱」。

^㊷

當時在內閣官房參與「大綱」制定的道下德成指出，當時小泉專注於郵政改革，改由福田康夫主導「大綱」制定，所以內閣官房開始取代自民黨政調會成為 2004 年「防衛大綱」的制定中心。^㊸福田康夫開始整合各省廳政策意見，並彙整至「安全保障與防衛力懇談會」（安全保障と防衛力に関する懇談会，安保懇）進行討論。2004 年 4 月 27 日安保懇召開第一次會議，防衛廳與各省廳官僚開始參與提供政策意見與幕僚服務，安保懇最後於 10 月 4 日向小泉提出報告書。

田村重信指出，2003 年內閣決議導入 BMD 後，自民黨政調會國防部會在 2004 年

註 ㉞ 作者，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2013 年 1 月 31 日。

註 ㉟ Tomohito Shinoda, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*, p. 134.

註 ㊱ 安全保障政策形成中，自民黨政務調查會的角色田村重信（自由民主党政務調査会主席専門員／慶應義塾大学大学院講師）（2007 年 2 月 23 日實行）PHP 総合研究所。

註 ㊲ Tomohito Shinoda, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*, p. 134.

註 ㊳ 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

註 ㊴ 防衛省，平成 17 年版防衛白書（東京：ぎょうせい株式会社，2005 年）。

註 ㊵ 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

註 ㊶ 「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2003/1219seibi.html>，檢索日期 2013 年 6 月 30 日。

註 ㊷ 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

註 ㊸ 作者，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2012 年 8 月 17 日。

3 月 30 日提出「日本新防衛政策之建議」(提言・新しい日本の防衛政策)，各省廳官僚也參與提供意見，此建議書後來成為安保懇討論的重要依據，但大都屬方向性政策建議。^⑩自民黨也在 2004 年成立「執政黨計畫小組」(与党プロジェクトチーム)，與聯合執政的公明黨討論「大綱」方向。防衛省官員 A 則表示，自民黨 2004 年建議書內容大多由防衛官僚提供，主因是防衛長官石破茂與政調會關係非常密切，而自民黨對「大綱」的主要貢獻是與公明黨協調 BMD 相關議題的政策共識。^⑪自民黨與公明黨順利取得共識後，就退出政策流程，安全保障會議也於 10 月 21 日就安保懇報告書進行討論，閣議並於 2004 年 12 月 10 日公布「大綱」。

表 1 2004 年安全保障與防衛力懇談會

主席 荒木浩	東京電力顧問
五百旗頭 眞	神戸大學法學部教授
佐藤 謙	都市基礎整備公團總裁 (前防衛事務次官)
田中 明彦	東京大學東洋文化研究所教授
張 富士夫	豐田汽車股份有限公司董事長
西元 徹也	日本地雷處理支援會會長 (前防衛廳統合幕僚會議議長)
樋渡 由美	上智大學外國語學部教授
古川 貞二郎	前內閣官房副長官 (前厚生省官僚)
柳井 俊二	中央大學法學部教授 (前駐美大使)
山崎 正和	東亞大學校長

資料來源：作者自行整理自「『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/dai13/13siryou.pdf>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

三、政官分工架構的成形

總體而言，2004 年「大綱」的制定模式是在小泉內閣的強力主導政策方向與具體內容下，防衛廳官僚被動配合進行政策幕僚與細節規畫，開始形成防衛政策制定的政官分工架構。而自民黨的角色則是提供黨內與公明黨之間的政策討論平台，以形成政治可行性較高的政策共識。^⑫2004 年「大綱」共有五大部分。第一部分就開宗明義說明此次〈大綱〉制定是基於 2003 年 12 月閣議通過導入 BMD 所提出的新國防大綱與方針，充分展現內閣的政策主導權；^⑬第二到第五部分幾乎與安保懇報告書的第二與第三部分雷同，但也同時與 2003 年閣議的架構相同。^⑭安保懇報告書與「大綱」內容，

註⑩ 作者，當面訪談，田村重信，自民党本部（東京），2013 年 1 月 30 日。

註⑪ 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

註⑫ 作者，當面訪談，防衛省官員 B，防衛省（東京），2013 年 2 月 5 日。

註⑬ 「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」，防衛省，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taiko.pdf>，檢索日期 2015 年 3 月 30 日。

註⑭ 關於 2003 年 12 月閣議，主要參見「『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—」，前引文。

幾乎都是 2003 年閣議所提出議題的細節規畫。^⑨「大綱」第二部分提到日本安全環境變化與新安全威脅，包含大規模殺傷性武器擴散、恐怖主義、海盜、俄羅斯、北韓、與中國等。^⑩第三部分提及國防基本方針，包含日本本身、美日安保、與國際社會合作，且自衛隊應基於「基礎防衛力」的有效部分，朝「多機能彈性防衛力」方向改革。^⑪第四部分則是日本應有的防衛力，包含強化因應導彈攻擊、特種部隊突擊、島嶼入侵、與周邊海空域警戒監視等能力，另外應主動運用自衛隊維和任務、強化遠程輸送力、與迅速派遣等準備。^⑫最後的注意事項，特別提到五年後應該因應安全環境變化，再討論「大綱」修定。^⑬

另外有別於自民黨與安保懇對於國際維和一般法化、集體自衛權、武器出口禁令、與《憲法》再討論的建議，「大綱」強調日本國防建設必須基於和平憲法，貫徹專守防衛、不成爲軍事大國、文人統制、以及非核三原則等，有限度的發展國防力量。^⑭「大綱」對敏感議題支字未提，顯見內閣的強力主導：第一、避免將主要政策目標，即導入 BMD，與《憲法》與其他敏感議題混爲一談，引發更多政治爭議。第二、避免破壞內閣與執政聯盟政黨在多次國防特別立法所形成的共識。即推動 BMD 改革是日本的迫切需要，但不嘗試變動基本架構，只針對國防改革所需事項進行例外性、臨時性、針對性、與權宜性的處理。

道下德成指出，順利導入 BMD 是 2004 年「大綱」也是日本防衛政策最重大的突破，小泉的決策主要在配合美國的後 911 戰略，先由內閣層級直接與美國建立政策共識，再由防衛官僚去洽談細節規畫的合作。^⑮所以防衛廳「國防態勢檢討會議」於 11 月所發表的報告書，完全針對導入 BMD，自衛隊體制應有的調整，做詳細的軍力部署與規畫，也做爲「大綱」別表（武器與兵力規畫表）主要參考。^⑯內閣主導「大綱」

註⑨ 2003 年 12 月閣議提出三大主題。第一、日本的安全環境：新形態威脅、導彈威脅、恐怖攻擊、WMD 擴散問題。其次、日本的戰略目標與手段：美日安保深化、主動積極與國際社會合作貢獻國際安全和平。第三、日本本身應有的國防改革：統合中央各省廳、結合中央與地方、改革自衛隊體制朝即時反應力機動性彈性多功能高科技與效率等、陸海空統合運用、以及陸海空自衛隊部隊比重的重新分配對應 BMD 建設等。

註⑩ 同註⑨。

註⑪ 同註⑨。

註⑫ 同註⑨。

註⑬ 同註⑨。

註⑭ 自由民主党政務調査会、国防部会防衛政策検討小委員会，「提言・新しい日本の防衛政策——安全・安心な日本を目指して」，政策特報，第 1210 期（2004 年 6 月），頁 86~108；「『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—」，前引文；「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」，前引文。

註⑮ 作者，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2013 年 1 月 31 日。

註⑯ 防衛庁，「資料『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（1）」，平和運動，第 415 期（2005 年 2 月），頁 24~28；防衛庁，「『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（2）」，平和運動，第 416 期（2005 年 3 月），頁 26~28；防衛庁，「『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（3）」，平和運動，第 417 期（2005 年 4 月），頁 26~28；防衛庁，「『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（4）」，平和運動，第 418 期（2005 年 5 月），頁 21~24；道下德成，「日本の防衛政策・自衛隊に関するヒストリオグラフィー」，年報 戦略研究（日本流の戦争方法），第 5 期（2007 年 11 月），頁 2。

制定完全以導入 BMD 為主，也招致許多批評。金子將史就認為，「大綱」做為多年期的防衛政策綱領，並沒有明確提出戰略優先順序，以及全面軍力整頓的規畫。^⑩然而小泉選擇加入 BMD 的主因，除了以深化美日同盟作為強化日本國防的手段外，也反應戰後日本戰略思維的特徵，即以有限成本達到國防的最大效益，而美國自然成為日本防衛政策制定時的最佳選項。才會如休斯所言，日本將國防建設鎖進美日同盟，形成美日間分工結構。^⑪

陸、民主黨「政治主導」下的政官分工

一、「政治主導」決策模式

民主黨執政初期，幹事長小澤一郎決定捨棄自民黨「黨政雙軌」制，主張「政治主導」原則，強調黨代表（首相）、幹事長與防衛大臣在防衛政策的絕對主導權。^⑫但執政初期欠缺明確的權力運作模式，所以「政治主導」大體上由強調政官分離以及內閣與黨一體化落實。第一、政官分離：民主黨廢除事務次官會議，以限制官僚影響力，並建立各省廳「政務三役」會議，以大臣、副大臣、政務官負責政策規畫與協調，阻斷黨內政策意見投入，以集中決策權於內閣。^⑬形成黨內除黨代表與幹事長外，黨籍議員完全無法涉入防衛政策制定。曾根泰教指出，過去各省廳僅任命一位大臣，民主黨「政務三役」的配置，主要在強調內閣絕對的政策主導權。^⑭此外鳩山由紀夫為進一步限制官僚影響力，官邸發表「政治官僚關係規範」（政・官のあり方），建立嚴格的政官行為準則，禁止官僚與其他省廳官僚進行政策協調，或私自接觸政治人物等規範。^⑮

第二、內閣與黨一體化：自民黨時期政調會與次委員會是掌握決策的重要機制，所以內閣與執政黨的政策溝通非常重要。^⑯但鳩山堅持決策權必須集中於內閣，所以廢除黨內政策調查會，由各省廳副大臣組成政策會議，聽取黨籍議員意見。田中秀明

註⑩ 金子將史，「防衛大綱をどう見直すか」，*PHP Policy Review*，第2卷第11期（2008年12月），頁1~13。

註⑪ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 139~147.

註⑫ 曾根泰教，「民主党への政権交代による政策決定過程の変化」，*太陽 ASG エグゼクティブ・ニュース*，第82期（2009年12月），頁1~7。自民黨從1962年以來的決策模式為執政黨與內閣的「黨政雙軌」制。內閣提出的法案必須經執政黨事前審查與議決，才能提交國會。「黨政雙軌」制的優點是決策的制度化與法案的可預測性高，但大大削減首相與內閣的決策權，造成官僚主導決策。

註⑬ Tomohito Shinoda, "Japan's Failed Experiment: The DPJ and Institutional Change for Political Leadership," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 5 (September/October 2012), pp. 799~821.

註⑭ 曾根泰教，「民主党への政権交代による政策決定過程の変化」，頁1~7。

註⑮ 「政・官の在り方」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0916arikata.html>，檢索日期2013年6月15日。

註⑯ Tomohito Shinoda, "Japan's Failed Experiment: The DPJ and Institutional Change for Political Leadership," pp. 799~821.

指出，民主黨廢止政策調查會，結束政府與黨的二元決策體制，由內閣統一做出決議。^⑩但曾根泰教認為，民主黨將內閣與黨一體化，主要為跳脫對官僚的依賴，但配套仍不完整，無法落實政治主導。^⑪

二、2010 年「大綱」制定：政治菁英的多元參與

由於 2004 年「大綱」規定 5 年後必須討論修正，所以防衛省於 2008 年召開「國防態勢檢討會議」，為「大綱」制定預做準備。^⑫但 2009 年甫上任的鳩山認為須重新評估，決定延後「大綱」制定一年。2010 年 2 月鳩山召開「新時代的安保與防衛力之懇談會」（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，新安保懇）。新安保懇有 11 名成員：產業代表 1 名、國關學者 6 名、民間人士 1 名。另設有 3 名專門委員由前防衛與外交官僚擔任，試圖將官僚意見正式化。另外兩次安保懇的前外交官僚，皆由日本前駐美國大使擔任，可見美國政策意見的重要性，以及美日嘗試將防衛政策制定連結的用意。時任新安保懇委員的松田康博指出，2004 年安保懇成員都跟自民黨有一定淵源，但新安保懇成員大多沒有政黨傾向，想法與討論上較沒有包袱。^⑬

鳩山下台後，繼任的菅直人繼續維持新安保懇運作，新安保懇並於 2010 年 8 月 27 日提出報告。報告書明確點出日本國防的三大策略：日本本身、美日同盟、與多邊安全架構。^⑭並提出日本應做為「和平創造國家」（平和創造国家）的主體意識。^⑮報告書更直指「基礎防衛力」已不再適用，應改採「動態防衛力」戰略概念。^⑯建立國家安全會議（国家安全会議），並重新討論武器出口禁令、國際維和五原則、與集體自衛權的時代性。^⑰滝田賢治也指出，新安保懇首次跳脫現行《憲法》框架，從國家安全現實面來討論日本防衛政策應有的改革。^⑱然而松田康博指出，新安保懇除專門委員外，大多沒有軍事專業背景，主動提出政策意見的能力非常有限，所以討論大多圍繞在防衛官僚所提出的議題，重視早期警戒與高度機動性的「動態防衛力」，就是防衛官僚所提出。^⑲

註⑩ 田中秀明，「論考『政治主導と政策決定プロセス』」，東京財団，<http://www.tkfd.or.jp/ml1/detail.php?id=219>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

註⑪ 曾根泰教，「民主党への政権交代による政策決定過程の変化」，頁 1~7。

註⑫ 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

註⑬ 作者，當面訪談，松田康博，東京大学東洋文化研究所（東京），2012 年 8 月 22 日。

註⑭ 「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—『平和創造国家』を目指して—」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

註⑮ 同前註。

註⑯ 同前註。

註⑰ 同前註。

註⑱ 滝田賢治，「安保懇報告書と防衛力としての外交力」，*Diplomacy*，第 5 期（2011 年 1 月），頁 127~133。

註⑲ 作者，當面訪談，松田康博，東京大学東洋文化研究所（東京），2012 年 8 月 22 日。

表2 2010年菅直人內閣新安保懇成員

一般委員	
佐藤 茂雄	京阪電氣鐵道有限公司董事長
岩間 陽子	政策研究大學院大學教授
白石 隆	日本貿易振興機構亞洲經濟研究所所長
添谷 芳秀	慶應義塾大學法學部教授
中西 寬	京都大學大學院法學研究科教授
廣瀬 崇子	專修大學法學部教授
松田 康博	東京大學東洋文化研究所副教授
山本 正	日本國際交流中心理事長
專門委員	
伊藤 康成	三井住友海上火災保險有限公司顧問（前防衛事務次官）
加藤 良三	日本專業棒球組織長官（前駐美大使）
齋藤 隆	日立製作所特別顧問（前防衛省統合幕僚長）

資料來源：同註⑪。

換言之，鳩山刻意壓制官僚的政策影響力，卻意外促成防衛官僚在〈大綱〉制定過程獲得更大的提案空間。民主黨執政初期強調政官分離，在很多政策都與官僚體系僵持，但防衛政策卻是例外，^⑪主因有五：第一、不同於其他省廳如經濟省，長期主導政策並凌駕政治任命的大臣，戰後日本防衛政策具高度爭議，使得保持低調成為防衛官僚的傳統，受到民主黨「政治主導」的衝擊較輕微。第二、防衛政策資訊封閉較高，民主黨也缺乏軍事專業的政治菁英與官員，在防衛政策上缺乏著力點，無法落實「政治主導」，與防衛官僚的衝突自然較低。^⑫

第三、民主黨廢除政策調查會，將黨籍議員排除決策之外，防衛大臣失去政黨奧援，只能更依賴官僚的政策建議，反倒擴大防衛官僚的影響力。^⑬北澤俊美擔任防衛大臣時非常尊重官僚的政策建議，並擴大授權範圍，特別在〈大綱〉制定過程，便是例證。^⑭第四、沒有黨與內閣的強力介入，防衛官僚獲得更大的政策提案空間。時任新安保懇幕僚的高橋杉雄表示，2010年「大綱」制定過程，沒有自民黨或「官邸政治」的強力主導，防衛官僚較能針對國防現實面提出政策建議。^⑮松田康博也指出，就是沒有執政黨與內閣的干預，新安保懇與防衛官僚才能根據專業政策建議，進行充分的意見溝通。^⑯第五、民主黨廢除事務次官會議，也讓防衛官僚免於其他省廳的制肘，反倒能透過大臣直接向內閣提出建議，避免被其他省廳阻擾或廢案。

此外，民主黨刻意集中決策權於內閣，反倒促成「大綱」制定過程中更多元的政

註⑪ 作者，當面訪談，渡部恒雄，東京財團（東京），2012年8月23日。

註⑫ 作者，當面訪談，渡部恒雄，東京財團（東京），2012年8月23日。

註⑬ 作者，當面訪談，防衛省官員C，防衛省（東京），2012年7月27日。

註⑭ 同前註。

註⑮ 作者，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012年8月27日。

註⑯ 作者，當面訪談，松田康博，東京大學東洋文化研究所（東京），2012年8月22日。

治參與，主因有三：第一、2009 年 9 月民主黨廢除政策調查會，並禁止黨籍議員以研究會名義與官僚交換政策意見，改由各省廳政策會議聽取議員意見，但會議卻變成議員渲泄不滿的場所，完全不具建設性。^⑮第二、民主黨決策方式缺乏黨內意見溝通與共識形成，容易在決策後，黨內同志開始透過媒體公開批評，加劇黨內派系衝突。^⑯第三、普天間問題導致美日關係急遽惡化，黨內鷹派開始抬頭，積極要求參與國防決策。^⑰田村重信指出，執政初期對外政策的失敗，讓民主黨內鷹派開始接手防衛政策的主導權。^⑱

在龐大的黨內壓力下，不准黨籍議員參與政策制定的禁令於 2010 年 1 月解除，開始允許黨籍議員組成國會委員會以及非正式研究會，與官僚進行政策意見交換。2010 年 1 月防衛大臣政務官長島昭久與楠田大藏召開大綱研究會，同時民主黨「眾院安全保障委員會」與「參院外交防衛委員會」議員也組成非正式研究會，並邀請防衛官僚與自衛隊軍官提供政策意見與資料。2010 年 6 月鳩山下台後，首相菅直人與官房長官仙谷由人決定恢復政策調查會，並成立「外交安全保障調查會」由中川正春主持，於 2010 年 11 月 30 日提出《防衛計畫大綱檢討建議》（防衛計画の大綱見直しに関する提言）建議書。

2010 年 6 月仙谷由人發起「四大臣會」（四大臣会合），由仙谷由人、防衛大臣北澤俊美、外務大臣前原誠司、與財務大臣野田佳彥組成，以統整政府內部的政策意見與「大綱」共識。內閣官房副長官福山哲郎與古川元久、防衛副大臣安住淳、內閣危機管理監伊藤哲朗、前防衛大臣政務官長島昭久也積極參與。並組成「四大臣顧問團」由北岡伸一、道下德成、神保謙、山口昇等人組成。道下德成指出，「四大臣會」到 2010 年 12 月 3 日最後開會的討論大多圍繞在新安保懇報告書提出的議題，以形成內閣層級對「大綱」的政策共識。^⑲最後菅直人於 2010 年 12 月 17 日召開安全保障會議，通過閣議公布「大綱」。

在防衛官僚的建議下，2010 年「大綱」^⑳揚棄冷戰時期防衛蘇聯入侵的「基礎防衛力」戰略思維，轉而重視早期警戒與高度機動性的「動態防衛力」戰略概念。並以西南群島為重心，加強海空警戒與跟監能力、強化陸海空聯合作戰、機動調整陸上作戰兵力、並增加常態潛艦至 22 艘，以因應中國日漸頻繁的海空活動。高橋杉雄指出，「動態防衛力」產生的背景有二：^㉑第一、日本周邊局勢近年變化快速，戰爭與和平

註⑮ 曾根泰教，「民主党への政権交代による政策決定過程の変化」，頁 1~7；武蔵勝宏，「政権移行による立法過程の変容」，頁 29~46。

註⑯ 作者，當面訪談，防衛省官員 C，防衛省（東京），2012 年 7 月 27 日。

註⑰ 神保謙，「新防衛大綱と新たな防衛力の構想（特集 日本の防衛を考える）」，外交，第 5 期（2011 年 1 月），頁 109~118。

註⑱ 作者，當面訪談，田村重信，自民党本部（東京），2012 年 7 月 27 日。

註⑲ 作者，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2012 年 8 月 17 日。

註⑳ 「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

註㉑ 作者，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012 年 8 月 27 日。

的界線非常模糊，正規戰爭的戰略概念（動員時間長、強度低、範圍大）不再適用，〈大綱〉才改採「動態防衛力」（動員時間短、強度高、範圍小），以有效因應灰色事態（gray zone）。第二、受迫於財政困境，日本必須針對真正的國防需求更有效運用資源，所以「大綱」改而重視陸海空自衛隊兵力的靈活運用、部隊能力的強化、與三軍之間的合作，而非單純的武器裝備增加。

三、政官分工架構的深化

總結而言，2010年「大綱」的制定模式在民主黨缺乏明確黨內與政府內部權力運作規則的政黨特性下，意外有較多元的政治菁英參與，防衛官僚的專業政策意見也較受重視。主因有三：第一、如前所述，相較其他省廳大幅受到民主黨「政治主導」原則的衝擊，防衛官僚的地位反而相對提升。第二、民主黨在防衛政策上沒有僵固的意識形態，反而較能尊重防衛官僚的專業意見，讓日本防衛政策制定的政官分工架構更具體化，也較能推動重大議題的改革。^⑭松田康博表示，由於菅內閣與民主黨並沒有具體的防衛政策意見，所以新安保懇與防衛省的政策建議對內閣而言，相形之下也較具影響力。^⑮清水雅彥也指出，1976年「大綱」的「基礎防衛力」，雖然早已遭否定，但自民黨一直無法跳脫「專守防衛」概念，而民主黨卻能提出替代政策，積極建立「動態防衛力」、提出修正參與國際維和原則、與武力行使基準等法案。^⑯只有在放寬武器出口禁令，菅直人以社民黨反對為由，修正防衛省「大綱」草案。^⑰

第三、民主黨雖強調「政治主導」，但決策過程混亂，黨內討論時間不足，最後只能以防衛官僚建議與新安保懇報告書為基礎發表「大綱」。^⑱防衛省官員 B 指出，雖然2010年「大綱」制定有許多政治參與，但缺乏共識形成機制，導致內閣與執政黨對「大綱」的討論時間不足，最後在「四大臣會」的集中討論與共識建立下，形成內閣階段對新安保懇與防衛省草案的最後覆議。^⑲換言之，日本防衛政策的制定模式從小泉內閣強力主導 BMD 與防衛廳的被動幕僚配合，轉移到民主黨時期「四大臣會」對防衛省主動提案的覆議與政治決策。

註⑭ 作者，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2012年8月17日；作者，當面訪談，渡部恒雄，東京財団（東京），2012年8月23日；作者，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012年8月27日。

註⑮ 作者，當面訪談，松田康博，東京大学東洋文化研究所（東京），2012年8月22日。

註⑯ 清水雅彥，「民主党政権における防衛政策の検討」，法と民主主義，第456期（2011年3月），頁82-85。

註⑰ 作者，當面訪談，防衛省官員 B，防衛省（東京），2013年2月5日；作者，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2012年8月17日。

註⑱ 滝田賢治，「安保懇報告書と防衛力としての外交力」，頁127-133。

註⑲ 作者，當面訪談，防衛省官員 B，防衛省（東京），2013年2月5日。

表 3 日本四次〈大綱〉制定主要時程與內容

	大綱制定主要時程		主要內容／改變
1976	1975.04~09	防衛廳防衛審議會	支持基礎防衛力戰略概念 建議國防預算1% GNP
	1976.10	內閣國防會議	通過防衛廳草案
1995	1994.02~12	內閣防衛問題懇談會	提出強化美日關係之全球合作
	1995.06	內閣安全保障會議	強調深化美日同盟的重要性
	1995.11	聯合執政黨防衛政策調整會議	通過周邊事態對處、不提及武器出口
	1995.11	內閣安全保障會議	通過防衛廳草案
2004	2001.09	防衛廳國防態勢檢討會議	為大綱更新做準備
	2003.12	內閣「彈道飛彈防衛系統整備」	決定與美國合作導入BMD
	2004.03	自民黨「日本新防衛政策之建議」	建議討論國際維和一般法化、集體自衛權、武器出口禁令與憲法
	2004.04~10	內閣安保懇	導入BMD 多機能彈性防衛力
	2004.12	內閣安全保障會議	通過防衛廳草案
2010	2010.02~08	內閣新安保懇	提出和平創造國家、動態防衛力 建議成立國家安全會議、重新檢討武器出口、國際維和、集體自衛權
	2010.01	民主黨議員非正式研究會	邀請防衛官僚提供政策意見
	2010.06	民主黨外交安全保障調查會	提出防衛計畫大綱檢討建議書
	2010.06	內閣四大臣會	統整政府內部政策意見與共識
	2010.12	內閣安全保障會議	否決武器出口後通過防衛省草案

資料來源：作者自行整理。

此外，在防衛官僚長期提供國防改革的現實建議下，2010 年「大綱」制定有兩個主要特徵：第一、不同政黨對防衛政策的共識性日漸成形，也使得政策連續性提高，特別是在一些重大議題上，如放寬武器出口、集體自衛權、與國際維和任務。即便政權輪替，民主黨仍沿續自民黨時代安保懇建議，作為新安保懇的討論基礎，防衛政策的走向不僅向自民黨靠攏，甚至進一步發展自民黨的防衛政策。^⑳細谷雄一認為，縱使政黨輪替，在防衛政策的基本議題，自民黨和民主黨已逐漸形成超黨派共識，證明日本防衛政策制定已經進入成熟階段。^㉑第二、美國政策意見的內化與正式化。2004 年「BMD 大綱」的制定是由美日政治高層形成共識後，再由防衛官僚配合細節規畫，但 2010 年大綱的制定卻是經過美日之間多層次的共識建立後才完成，特別是在官僚層級。以 2010 年「大綱」內容與美國 2010 年 QDR 高度呼應為例，高橋杉雄便證實：「那是兩國外交與防衛官僚以及軍職人員進行非常多次，且多層次的溝通所達成的政

註 ⑳ 清水雅彥，「民主党政権における防衛政策の検討」，頁 82~85。

註 ㉑ 細谷雄一，「民主党政権の安全保障政策の停滞と前進」，ニッポンドットコム財団，<http://www.nippon.com/ja/currents/d00039/>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

策共識。」^⑭

柒、結 論

日本防衛政策的制定模式隨內外環境變化，官僚與政治菁英的政策功能不斷改變，而政官之間的互動也成為影響防衛政策內容的主因。總結而言，日本過去四期「防衛大綱」的制定模式變化從1976年「大綱」的高度左右意識形態對立下政治菁英消極參與以及官僚的有限主導、1995年「大綱」的政黨脆弱共識下政治菁英有限參與以及官僚的有限主導、2004年「大綱」的內閣強力主導下官僚被動配合、到2010年多元政治參與下官僚擔任專業幕僚，逐漸形成政官專業分工合作的架構。

戰後國內政治的意識形態之爭，使得日本防衛政策逐漸成為討論禁忌，不獲政治菁英青睞，也失去政策重要性。政府與自民黨主動設下政策範圍，淘汰可能招致在野黨反彈的政策，形成防衛官僚在政左右對峙下，有限的主導1976年「大綱」制定，以「基礎防衛力」設定日本國防建設的上限。冷戰後，1995年「大綱」攸關美日同盟再定義，加上選制改革、國內民意支持、防衛廳政策影響力擴大、與在野黨態度的轉變，使得政治菁英開始重視防衛政策，「大綱」重要性也提升至內閣層級。但「55體制」瓦解後聯合政權出現，雖然政黨政治影響力凌駕官僚，但自社先聯合政權默契不足共識脆弱，無法發揮應有影響力。在聯合執政黨各自設定政策範圍下，防衛官僚再次有限主導「大綱」制定，並與自民黨政調會形成初步分工。防衛廳負責「大綱」主要內容規畫，自民黨則提供政策方向與政黨協調功能，再加上外務省官僚開始將美國意見內化，使得「大綱」制定以確立美日同盟的重要性收場。

911事件後，在「官邸政治」背景下，小泉內閣決定配合美國亞太戰略導入BMD，深化美日同盟並扮演重要盟友角色。內閣官房也強力主導2004年「大綱」制定，防衛官僚則負責針對導入BMD後，自衛隊應有的調整做詳細的軍力重新部署與規畫，「大綱」制定的政官分工架構也開始成形。民主黨執政初期刻意強調「政治主導」，並排除黨籍議員介入防衛政策制定，防衛大臣失去政黨奧援，更依賴防衛官僚的政策建議，反倒擴大防衛官僚影響力，也意外促成2010年「大綱」制定過程更多元的政治參與。缺乏黨與內閣的強力介入，防衛官僚也獲得更大的政策提案空間，較能針對現實局勢提出應有的政策建議，如「動態防衛力」概念等。最後在「四大臣會」的集中討論下，形成內閣層級對防衛省草案的最後覆議與政治決策，「大綱」制定的政官分工也具體成形。

其中內閣與執政黨負責提供政治判斷與領導、政策方向、與政黨間共識形成。防衛官僚則從日本國家安全角度，而非美日同盟，來認知國際環境的改變與威脅，並從國防現實面提供政策建議。外交官僚負責將美國的政策意見內化，並於政策過程中與防衛官僚政策意見結合，使得日本能運用美日安保為主要手段之一，來達成防衛政策

註⑭ 作者，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012年8月27日。

目標。從政官分工架構也可觀察出戰後日本戰略思維的兩大特徵。第一、官僚與政治菁英共識決策文化。第二、以有限成本達到國防最大效益，而美國自然成為日本防衛政策制定時的最佳政策選項。

此外，日本特殊的內閣制度，即內閣與國會分離，缺乏溝通機制，造成政黨在政策過程中必須扮演政治協調與共識形成的角色，特別是在聯合政權出現後。所以自民黨開始成為黨內與聯合執政黨間一個政策共識的討論平台。而防衛官僚為爭取政策順利通過，必須配合自民黨進行政黨協商，以利政策共識形成。^④防衛官僚與自民黨的合作，也成為自民黨培養國防專業菁英，以及黨內菁英間意見交換的重要機制。冷戰後自民黨國會議員關注防衛政策人數的增加，以及政策影響力的日漸擴大與制度化，就是防衛官僚與政黨間相輔相成的例證。加上美日同盟繼續深化大幅提升防衛官僚的政策影響力，結合自民黨黨籍議員形成一個具穩定共識的防衛政策集團。

再者，官僚體系對國際局勢與國防現實面的認知傳承性較穩定。所以政治菁英對國際局勢變化與威脅，以及國內政治結構的認知，特別是民意的間接影響，會改變政策過程中政官分工的角色與功能，進而影響日本防衛政策的具體內容。當政官之間政策認知相近，將加快國防改革。當兩者互斥或共識未形成時，則將減緩改革速度，政策制定也較具動態。此外在防衛官僚長期扮演穩定角色與持續提供國防改革的現實建議下，不同政黨對防衛政策的超黨派共識也日漸成熟，使得日本防衛政策連續性提高。在此趨勢下，日本將會繼續挑戰防衛政策的重大改革議題，如集體防衛權、武器出口放寬、武力行使時機與標準、國際維和任務性質與範圍、以及美日同盟深化與擴大等。

最後，政官分工架構比其他分析途徑，更能解釋日本在冷戰結束後，面對國際局勢驟變與美國強大的壓力下，還是選擇緩步調整防衛政策。日本國內政治在「55 體制」崩解後開始進行格林所言的再調整。再調整過程中，自社先聯合政權合作默契與共識的不足，形成政治菁英對國際局勢變化的認知反應的緩衝效應，造成政治菁英與防衛官僚對防衛政策認知產生落差。才會導致在政治力有限介入與劃定政策範圍下，防衛官僚再次有限主導防衛政策，日本國防改革幅度自然與國際局勢變化不成正比，也無法滿足美國的期待。911 事件後，高支持度的小泉對防衛政策的認知較接近防衛官僚，加上橋本改革大幅強化內閣決策權，以及小泉有策略地取得聯合執政黨的支持，順利突破卡贊斯坦與大河原指出的政治建制與規範的限制，使內閣得以主導日本國防改革，強化軍事實力並繼續深化美日同盟，形成休斯指出的「雙聯霸權」。

然而美國的影響力也不似休斯所言直接，而是由外務省官僚將美國政策意見內化到防衛政策制定過程，經過與政治菁英及防衛官僚的折衝協調，間接對日本防衛政策產生影響。外務省官員 D 指出，冷戰時期美國對日本的政策影響以非正式機制為主，直到 1995 年「大綱」制定時，美日才有共識逐漸將防衛政策的合作正式化，1997 年

註④ 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

的「美日防衛合作指針」(日米防衛協力のための指針)便是實例。^⑭外務省官員 E 也指出,美國對日本防衛政策的意見,大多透過外務省日美安全保障條約課與防衛省進行協商,或是在內閣形成政策共識。^⑮

日本防衛政策制定的政官分工架構已逐漸成形,防衛官僚長期扮演穩定角色,如果加上認知相符的強勢政治領導,將有助挑戰國防改革的重大議題,以因應瞬息萬變的國際局勢。事實上第二次安倍內閣於 2013 年 2 月決定成立「國家安全保障會議」做為日本政府未來制定「防衛大綱」的內閣層級正式機制,並決定擬定「國家安全保障戰略」做為日本整體國防與外交政策的最高指導方針。^⑯防衛省也於 2013 年 1 月 25 日設置「國防態勢檢討委員會」(防衛力の在り方検討に関する委員会)進行「大綱」修訂之相關討論。^⑰內閣閣議與「國家安全保障會議」最後更於 2013 年 12 月 17 日,同時通過〈國家安全保障戰略〉^⑱與〈2014 年以後之防衛計畫大綱〉。^⑲可見 2013 年「大綱」的制定模式中,政官分工架構變得更加正式與機制化。

然而不同於一般國家,日本軍職人員對防衛政策的影響力與制度化仍然不足。隨著美日軍事合作強化與防衛省的改革,軍職人員勢必在日本未來防衛政策制定中,扮演舉足輕重角色。屆時軍職人員如何改變政官分工架構,將是一個值得長期關注的議題。

*

*

*

(收件:103 年 5 月 12 日,接受:104 年 5 月 14 日)

註⑭ 作者,當面訪談,外務省官員 D,外務省(東京),2013 年 1 月 28 日。

註⑮ 作者,當面訪談,外務省官員 E,外務省北美局美日安全保障條約課(東京),2013 年 8 月 16 日。

註⑯ 「安倍總理・施政方針演説—第 183 回国会における安倍内閣總理大臣施政方針演説」,首相官邸,<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/183shiseihoushin.html>,檢索日期 2013 年 8 月 15 日。

註⑰ 「今日の閣議におきまして、平成 22 年 12 月に策定されました防衛計画大綱の見直し、これを本年中に政府として結論を得る旨、決定されました。これを踏まえまして、防衛副大臣を長とします『防衛力の在り方検討に関する委員会』を設けて、集中的に検討を進めていくということを指示いたしました。」「大臣会見概要」,防衛省,<http://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2013/01/25.pdf>,檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

註⑱ 「国家安全保障戦略について」,防衛省,http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf,檢索日期 2014 年 3 月 30 日。

註⑲ 「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」,防衛省,<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>,檢索日期 2014 年 3 月 30 日。

Shifts of Japan's Defense Policymaking: The Emerging Division of Labor between Political and Bureaucratic Elites

Yujen Kuo

Associate Professor

Institute of China and Asia-Pacific Studies

National Sun Yat-Sen University

Abstract

The making of Japan's National Defense Program Guidelines (NDPG) has been shifting from a limited bureaucratic-centric model under domestic ideological confrontation and political elites' limited participation during and after the Cold War to the division of labor between political and bureaucratic elites during Koizumi's "Kantei Diplomacy" and the Democratic Party of Japan (DPJ) era. The Cabinet and ruling party provide political leadership, policy direction, and consensus formation in the ruling coalition. The defense bureaucrats are in charge of providing realistic policy suggestion from analyzing external changes and threats, while the diplomatic bureaucrats internalize the U.S. opinions into the policymaking process to transform U.S.-Japan alliance as the major mean to meet Japan's security ends.

Keyword: Japan's Defense Policy, National Defense Program Guidelines, Division of Labor, Defense Policymaking, U.S.-Japan Alliance

參考文獻

- Calder, Kent, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, Vol. 40, No. 4 (July 1988), pp. 517~541.
- Green, Michael J., *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in An Era of Uncertain Power* (New York: Palgrave, 2003).
- Hughes, Christopher W., *Japan's Re-Emergence as a 'Normal' Military Power* (New York: Routledge, 2004).
- Inoguchi, Takashi, "Four Japanese Scenarios for the Future," *International Affairs*, Vol. 65, No. 1 (Winter 1988-1989), pp. 15~28.
- Inoguchi, Takashi, "Japan's Image and Options: Not a Challenger but a Supporter," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 12, No. 1 (Winter 1986), pp. 95~119.
- Katzenstein, Peter J. and Nobuo Okawara, "Japan's National Security: Structures, Norms, and Policies," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), pp. 84~118.
- Krauss, Ellis, "New Monograph on Japanese Public Opinion and Policy toward Security," *SSJ Forum Archive*, http://ssj.iss.u-tokyo.ac.jp/archives/2007/01/_ssj_4353_re_ne.html, Accessed on June 15, 2013.
- Lee, Sook-Jong, "Japan's Changing Security Norms and Perceptions Since the 1990s," *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 3 (2007), pp. 125~146.
- Midford, Paul, *Rethinking Japanese Public Opinion and Security: From Pacifism to Realism* (California: Stanford University Press, 2011).
- Pyle, Kenneth B., *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (New York: The Century Foundation, 2007).
- Reed, Steven R., Ethan Scheiner and Michael F. Thies, "The End of LDP Dominance and the Rise of Party-Oriented Policies in Japan," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 38, No. 2 (Summer 2012), pp. 353~376.
- Samuels, Richard J., *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2007).
- Sebata, Takao, *Japan's Defense Policy and Bureaucratic Politics, 1976-2007* (USA: University Press of America, Inc., 2010).
- Shinoda, Tomohito, "Japan's Failed Experiment: The DPJ and Institutional Change for Political Leadership," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 5 (September/October 2012), pp. 799~821.
- Shinoda, Tomohito, "Japan's Parliamentary Confrontation on the Post-Cold War National Security Policies," *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 10, No. 3 (December 2009), pp. 267~287.
- Shinoda, Tomohito, *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense*

Affairs (Seattle: University of Washington Press, 2007).

日文文獻

「大臣会見概要」，防衛省，http://www.mod.go.jp/j/press_kisha/2013/01/25.pdf，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱」，防衛省，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taiko.pdf>，檢索日期 2015 年 3 月 30 日。

「平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」，防衛省，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>，檢索日期 2014 年 3 月 30 日。

「『安全保障と防衛力に関する懇談会』報告書—未来への安全保障・防衛力ビジョン—」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei/dai13/13siryu.pdf>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

「安倍総理・施政方針演説—第 183 回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/headline/183shiseihoushin.html>，檢索日期 2013 年 8 月 15 日。

「政・官の在り方」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0916arikata.html>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

「国家安全保障戦略について」，防衛省，http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf，檢索日期 2014 年 3 月 30 日。

「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—『平和創造国家』を目指して—」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

「弾道ミサイル防衛システムの整備等について」，首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2003/1219seibi.html>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

伊藤光利，「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係—情報非対称性縮減の政治」，*年報行政研究*，第 42 卷（2007 年 5 月），頁 33~60。

久保卓也，「我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方」，久保卓也遺稿・追悼集刊行委員会主編，*久保卓也遺稿・追悼集*（東京：平和・安全保障研究所，1981 年），頁 58~86。

久保卓也，「防衛力整備の考え方」，東京大学東洋文化研究所，<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19710220.O1J.html>，檢索日期 2013 年 6 月 15 日。

金子将史，「防衛大綱をどう見直すか」，*PHP Policy Review*，第 2 卷第 11 期

(2008年12月)，頁1~13。

細谷雄一，「民主党政権の安全保障政策の停滞と前進」，ニッポンドットコム財団，<http://www.nippon.com/ja/currents/d00039/>，検索日期2013年6月15日。

自由民主党政務調査会、国防部会防衛政策検討小委員会，「提言・新しい日本の防衛政策——安全・安心な日本を目指して」，政策特報，第1210期（2004年6月），頁86~108。

柴田晃芳，冷戦後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源（北海道：北海道大学出版会，2011年）。

庄司智孝，「国際共同研究シリーズ6：日本の安全保障展望—安全保障上の課題及び新防衛大綱」，防衛省防衛研究所，第6期（2011年12月），頁139~149。

城山英明，「内閣機能の強化と政策形成過程の変容」，*The Annals of the Japanese Society for Public Administration*，第41巻（2006年5月），頁60~87。

植村秀樹，「安保改定と日本の防衛政策（日米安保体制—持続と変容）」，国際政治，第115期（1997年5月），頁27~41。

神保謙，「新防衛大綱と新たな防衛力の構想（特集 日本の防衛を考える）」，外交，第5期（2011年1月），頁109~118。

清水雅彦，「民主党政権における防衛政策の検討」，法と民主主義，第456期（2011年3月），頁82~85。

千々和泰明，「国際共同研究シリーズ5：アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響—日本安全保障上の課題」，防衛省防衛研究所，第5期（2010年10月），頁177~190。

川村一義，「日本の政党制の変容と野党第一党の機能」，*CEMC Journal*，第5期（2011年3月），頁80~103。

曾根泰教，「民主党への政権交代による政策決定過程の変化」，太陽 ASG エグゼクティブ・ニュース，第82期（2009年12月），頁1~7。

滝田賢治，「安保懇報告書と防衛力としての外交力」，*Diplomacy*，第5期（2011年1月），頁127~133。

丹羽文生，「「防衛計画の大綱」の歴史とその政策決定過程」，海外事情，第58巻第2期（2010年3月），頁40~54。

田中秀明，「論考『政治主導と政策決定プロセス』」，東京財団，<http://www.tkfd.or.jp/ml1/detail.php?id=219>，検索日期2013年6月15日。

田中利幸，「内閣機能強化の現状と今後の課題」，立法と調査，第263期（2007年1月），頁1~10。

道下徳成，「日本の防衛政策・自衛隊に関するヒストリオグラフィー」，年報 戦略研究（日本流の戦争方法），第5期（2007年11月），頁2。

飯島滋明，「小泉政権下、防衛政策はいかに逸脱したか」，世界，第726期（2004年5月），頁132~140。

武蔵勝宏，「政権移行による立法過程の変容」，*国際公共政策研究*，第 14 卷第 2 期（2010 年 3 月），頁 29~46。

武田悠，「日本防衛政策における『自主』の倫理—『防衛計画の大綱』策定を中心に」，*International Political Economy*，第 17 卷（2006 年 3 月），頁 51~64。

福田毅，「日米防衛協力における 3 つの転機：1978 年ガイドラインから『日米同盟の変革』までの道程」，*レファレンス*，第 56 卷第 7 期（2006 年 7 月）頁 143~172。

防衛省，平成 17 年版防衛白書（東京：ぎょうせい株式会社，2005 年）。

防衛庁，「資料『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（1）」，*平和運動*，第 415 期（2005 年 2 月），頁 24~28。

防衛庁，「資料『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（2）」，*平和運動*，第 416 期（2005 年 3 月），頁 26~28。

防衛庁，「資料『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（3）」，*平和運動*，第 417 期（2005 年 4 月），頁 26~28。

防衛庁，「資料『防衛力の在り方検討会議』のまとめ（4）」，*平和運動*，第 418 期（2005 年 5 月），頁 21~24。

鈴木祐二，「90 年代の日本の防衛政策」，*海外事情*，第 39 卷第 3 期（1991 年 3 月），頁 106~119。