

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 日本民主黨的政治主導決策模式與鳩山首相的領導能力

The Democratic Party of Japan's Decision-making Model of the
"Politician-led Government" and the Leadership of Prime Minister
Hatoyama

doi:10.30390/ISC.201106_50(2).0003

問題與研究, 50(2), 2011

Issues & Studies, 50(2), 2011

作者/Author : 黃偉修(Wei-Hsiu Huang)

頁數/Page : 75-106

出版日期/Publication Date : 2011/06

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.201106_50\(2\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201106_50(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



日本民主黨的政治主導決策模式 與鳩山首相的領導能力

黃 偉 修

(日本早稻田大學亞洲研究機構客座研究員)

摘 要

日本民主黨於 2009 年的眾議院選舉中擊敗執政的自由民主黨，黨魁鳩山由紀夫於 9 月 16 日成為日本首相。由於民主黨在參議院未過半，為了維持國會穩定運作，鳩山首相選擇與社會民主黨、國民新黨組成聯合內閣。

不過鳩山政權內部不斷出現閣員之間的對立，而鳩山首相始終無法處理這些政府決策過程之中所發生的混亂，學者與主要媒體多認為，發生混亂的原因是在於鳩山本人的領導能力不足。不過本論文認為，導致鳩山政權內部的混亂主因是民主黨建構的決策運作模式本身存在的缺陷。本論文透過分析日本首相的領導能力，並以郵政改革法案與普天間基地移設問題進行案例研究證明了這個假設。

關鍵詞：鳩山內閣、日本民主黨、郵政改革法案、普天間基地

* * *

壹、前 言

第 45 屆日本眾議院選舉於 2009 年 8 月 31 日舉行，民主黨在大選中獲得了 308 席的過半數席次，擊敗了執政的自由民主黨（以下簡稱為自民黨）、公明黨的聯合政權（以下簡稱為自公政權）而達成了政黨輪替。民主黨代表（黨魁）鳩山由紀夫在 9 月 16 日的臨時國會中當選首相。不過民主黨在參議院並未擁有單獨過半數的席次，因此與社會民主黨（以下簡稱為社民黨）、國民新黨兩個小黨組成執政聯盟（以下簡稱為鳩山政權或鳩山內閣）。由於這是 1955 年以來首次非自民黨的政黨單獨在眾議院取得過

半數的席次，所以鳩山政權如何推動其政策方針也受到各方注目。^①

不過民主黨雖然在眾議院取得絕對優勢，但是鳩山政權的決策過程運作並不順暢，特別是陸續出現了閣員之間對政策的發言、看法不一致、彼此對立的情況，可是鳩山首相始終沒有辦法遏止這些所謂的「閣內不一致」，因而導致了其領導能力（leadership）遭到各方質疑。^②其中位於沖繩縣的美軍普天間基地遷移問題（以下簡稱爲普天間問題）可以說是壓倒鳩山政權的最後一根稻草。鳩山首相在 2009 年 12 月決定暫時中止執行 2006 年美日同意將普天間基地遷移至沖繩縣名護市的邊野古海岸的共識（以下簡稱爲邊野古原案），以尋求新的移設地點。可是鳩山政權內部始終無法在代替案上達成共識，結果鳩山首相在 2010 年 5 月決定重回原計畫，並親自前往向沖繩道歉，卻也導致堅持反對邊野古原案的社民黨宣布脫離聯合政權。鳩山首相最後也在 6 月 2 日宣布辭職，並承認是爲了包括普天間問題在內的一連串政權內部的混亂負起政治責任。^③

鳩山首相的個人能力確實可能是導致政權內一再發生閣內不一致的原因，但是這個狀況不只發生在執政聯盟各黨之間，也發生在同爲民主黨籍的首相與閣員、閣員與閣員、閣員與民主黨黨部之間，所以鳩山政權的決策過程運作模式可能原本就存在著制度性的缺陷，而導致首相無法整合政權內部而造成混亂。

註① 1993 年 8 月到 1994 年 6 月之間曾經出現細川護熙、羽田孜兩個非自民黨的聯合政權，不過自民黨在 1993 年 7 月舉行的第 40 屆眾議院大選後雖未能過半，但於眾議院 511 席中保有 223 席，仍然是眾議院第一大黨。相關數據可參閱石川真澄，*戰後政治史*（東京：岩波書店，新版，2004 年 8 月），頁 234。

註② 日本主要報紙在 2010 年 5 月所進行的民意調查都指出，「首相缺乏領導力」是不支持鳩山首相的最主要原因之一。*読売新聞*（東京），2010 年 5 月 10 日，1 頁一面。*朝日新聞*（東京），2010 年 5 月 31 日，3 綜合。*日本經濟新聞*（東京），2010 年 5 月 31 日，1 ページ。*毎日新聞*（東京），2010 年 5 月 31 日，3 頁政治面。*産経新聞*（東京），2010 年 6 月 1 日，綜合 5 面。何思慎（輔仁大學教授）、楊鈞池（高雄大學副教授）、久保文明、御廚貴、山内昌之、北岡伸一（皆爲東京大學教授）、森本敏（拓殖大學教授）、猪木武德（日本文化研究中心所長）、牧原出（東北大學教授）、曾根泰教（慶應義塾大學教授）、山口二郎（北海道大學教授）、村田晃嗣（同志社大學教授）等學者都認爲，政權內部發生的一連串混亂的原因是鳩山首相個人的領導能力不足。*聯合報*，2010 年 6 月 3 日，版 A4。「鳩山流、官邸主導のあり方とは」，*朝日新聞*（東京），2009 年 12 月 12 日，19 オピニオン 1。「信賴回復へ指導力発揮を 久保文明教授に聞く」，*読売新聞*（東京），2009 年 12 月 16 日，1 頁一面。「鳩山政權の通信簿：マニフェスト検証 発足 100 日」，*毎日新聞*（東京），2009 年 12 月 24 日，12 頁特集面。「【正論】国際日本文化研究センター所長・猪木武徳 首相は『語るべきこと』を語れ」，*産経新聞*（東京），2010 年 1 月 13 日，オピニオン 7 頁。「郵政見直し迷走の果て」，*日本經濟新聞*（東京），2010 年 4 月 4 日，9 ページ。「対論鳩山政權（1）政策決定：55 点、北大院教授山口二郎氏」，*日本經濟新聞*（東京），2010 年 4 月 30 日，2 ページ。「普天間日米合意 緊急座談会」，*読売新聞*（東京），2010 年 5 月 29 日，15 頁解説。*日本經濟新聞*（東京），2010 年 5 月 30 日，2 ページ。「鳩山首相退陣 緊急座談会 足りなかった資質、責任感」，*読売新聞*（東京），2010 年 6 月 3 日，7 頁解説。楊鈞池，「陷入選舉至上主義的民主黨」，*國政評論*，2010 年 6 月 4 日，<http://www.npf.org.tw/post/1/7628>。

註③ 「【両院議員総会】鳩山由紀夫代表、辞任挨拶」，民主党 web-site，http://www.dpj.or.jp/news/files/20100602soukai_hatoyama.pdf。

鳩山政權的決策過程運作模式是源自於民主黨在 2009 年眾議院選舉的政權公約。民主黨在公約中將打破日本政治長期以來由政府官僚主導政策走向的「官僚主導」列為首要目標，其具體主張就是建構由政府一元化、政務官直接進行協調・統合的政治主導決策過程運作模式（以下簡稱為鳩山模式）。④本文的目的就是探討鳩山模式之中有關首相的領導能力的設計是否存在著的缺陷，導致首相無法順利整合政權內部的決策。本文首先在第二節檢視目前有關分析鳩山政權運作的文獻，並說明為何相較於這些文獻，本文的論點足以解釋鳩山模式之中有關首相領導能力的問題。其次於第三節針對日本現行法令下有關官邸主導決策模式的架構進行分析。接著在第四節分析鳩山模式，並與第三節的分析結果進行比較，以找出鳩山模式可能存在的問題點。在第五節則透過郵政民營化改革法案（以下簡稱為郵政改革）、普天間問題進行案例研究，檢證第四節所提出的問題點。最後總結並前瞻日本政壇未來的可能發展與相關研究方向。為求慎重，本文在翻譯專有名詞時盡可能加註原文以供參考。

貳、文獻探討與本文的分析角度

一、現有的觀點與爭議

鳩山政權成立不滿一年，所以尚無直接探討鳩山政權運作的學術論文，不過學界與媒體在討論鳩山首相的領導能力時，多是以過去的研究成果為立論基礎，因此從新聞媒體或政論雜誌之中仍可以找到具有學術基礎的分析內容。

（一）參議院席次強化聯合政權小黨對政策的影響力

學者與媒體最常以「參議院席次強化聯合政權小黨對政策的影響力」的論點來分析鳩山政權內部出現的一連串混亂的原因。現行的日本國憲法雖然存在著眾議院優越論的規定，但是只有在參眾兩院於首相選舉、預算與條約審查做出不同表決結果時，才會以眾議院的表決結果作為國會的表決結果。在審查法律案時，如果參議院否決眾議院通過的法案，或者是參議院在眾議院提交審查結果後 60 天內沒有進行表決，眾議院才能進行覆議，而且覆議門檻是出席議員的三分之二以上。另外一個方式是由參眾兩院表決結果的多數派各推派 10 人，組成「兩院協議會」進行調停，調停案必須經過出席委員的三分之二以上同意，但兩院的表決原本就已經出現對立，從委員的構成來看，調停案明顯不容易達到門檻。⑤也因為任何一個方式都需要很高的門檻，所以當執

註④ 民主党，Manifesto マニフェスト 2009（東京：民主党，2009年7月），頁2-3。

註⑤ 日本國憲法第59條至第61條。本文所參照的法令皆是從日本政府總務省所提供的法令資料檢索系統「総務省法令データ提供システム」檢索。今後引用法令時將不再重複加註網址。総務省法令データ提供システム，<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>。

政黨在參議院未能單獨過半時，爲了尋求法案順利通過參議院，往往會接受或局部接受部分在野黨的修正案，有時甚至會直接放棄無法在參議院通過的法案。過去的研究也指出，1998 年以後的聯合政權的特徵就是：自民黨雖然在眾議院過半，但是爲了取得法案通過參議院，只能與小黨組成執政聯盟以尋求在參議院的過半數席次，參加執政聯盟的小黨因爲自民黨需要其參議院的席次，而有能力在政策上要求自民黨妥協，因此提高了其在決策過程的影響力。^⑥

學者與媒體便基於此論點指出：在參議院未取得過半席次的民主黨爲了順利推動法律案，需要社民黨與國民新黨在參議院的席次。可是社民黨的核心政策是推動美軍基地撤出沖繩，國民新黨的核心政策是修改小泉純一郎首相所推動的郵政民營化政策。兩個小黨不僅不願意在其核心政策上讓步，甚至爲了推動其政策主張，以要脅退出聯合政權等激烈方式迫使民主黨妥協，因而導致了聯合政權內部無法順利在相關政策上進行協調・統合而發生混亂。^⑦

雖然這個論點可以解釋執政聯盟各黨之間爲何會因爲郵政改革與普天間問題發生對立，也點出了如果政策主張差異太大的政黨組成聯合政權，可能會導致政權內部發生混亂的問題。但由於其焦點是從國會制度與運作來探討執政聯盟各黨派之間的關係，所以無法解釋爲何連民主黨籍的首相與閣員、閣員之間、閣員與黨部之間都出現混亂與對立。自然也無法解釋鳩山模式之中是否在首相領導能力上存在制度性的缺陷。

（二）內閣官房的角色與鳩山首相的領導能力

學者也思考是不是鳩山模式的組織架構導致了鳩山首相無法發揮領導能力。日本在 1990 年代所推動行政改革（以下簡稱爲橋本行革）時，其中一個目標就是強化首相在決策過程中的領導能力。其主要重點包括：將首相制訂內閣重大政策基本方針的權限「發議權」以法律明文規定、強化內閣官房在協調・統合內閣決策以及輔佐首相的幕僚功能。小泉首相在推動國內經濟改革與對外政策時，就是透過這些機制主導了決

註⑥ 近年的代表性研究如下。成田憲彦，「日本の連立政権形成における国会の論理と選挙制度の論理」，選挙研究（東京），第 16 号（2001 年），頁 18~27。増山幹高，議会制度と日本政治：議事運営の計量政治学（東京：木鐸社，2003 年 9 月）。竹中治堅，「『日本型分割政府』と参議院の役割」，日本政治学会年報政治学（東京），2004 年号（2005 年 1 月），頁 99~125。竹中治堅，参議院とは何か 1947~2010（東京：中央公論新社，2010 年 5 月）。

註⑦ 「日本国憲法公布 63 年座談会 日独憲法どう違う」，読売新聞（東京），2009 年 11 月 3 日，12 頁特 B。日本経済新聞（東京），2009 年 12 月 2 日，2 ページ。読売新聞（東京），2009 年 12 月 16 日，3 頁三面。日本経済新聞（東京），2009 年 12 月 23 日，1 ページ。読売新聞（東京），2010 年 4 月 30 日，4 頁政治。日本経済新聞（東京），2010 年 5 月 15 日，2 ページ。藤原帰一「『未知なる与党』への直言 小政党との連立で政権は安定するか」，週刊ダイヤモンド（東京），第 98 巻第 17 号（2010 年 4 月 17 日），頁 128~129。

策過程。^⑧因此在討論到鳩山首相的領導能力時，學者常常將鳩山模式與小泉首相時期的各種官邸主導決策模式（以下簡稱為官邸主導）進行比較，而內閣官房則是主要的觀察重點。

長期對首相在內政的決策主導權進行研究的竹中治堅指出，鳩山模式不僅缺乏首相直接對內閣進行整體的協調・統合機制，也缺乏輔佐首相的幕僚機關。竹中治堅也認為，鳩山模式在協調・統合機制與幕僚機關的設計導致了依法負責協調・統合整個內閣以及幕僚工作以輔佐首相的內閣官房無法發揮應有的功能。^⑨

信田智人長期研究首相在外交・安保政策的領導能力。信田認為，鳩山模式之中有關各省廳決策由閣員等政務官主導的架構確實促進了省廳內部的政治主導決策，但跨省廳的協調・統合也因此多由閣員直接進行，而導致了原本在這方面具有法定權力的內閣官房的影響力下降。此外，信田也提出了與竹中治堅類似的觀點，認為鳩山模式之中不僅缺乏輔佐首相的機制。信田更認為平野博文官房長官的個人能力也是導致內閣官房無法發揮既有功能的原因。^⑩

由於竹中治堅、信田智人等人都將焦點放在內閣官房與首相領導能力的關係，所以其提出的分析可以歸納為：內閣官房在鳩山模式之中有關協調・統合以及作為輔佐首相的幕僚功能的下降，因此在制度上導致了首相領導能力的下降。

可是內閣官房在協調・統合、幕僚功能的影響力高低，或是由閣員直接進行政策協調與否，都不一定與首相的領導能力有直接關係。在橋本行革之前，日本的政府制度被認為缺乏首相主導政策的機制，內閣官房的機制也不完整，但是如池田勇人首相、佐藤榮作首相、大平正芳首相在進行重大政策的決策時，往往授權負責相關政策

註⑧ 可參閱楊鈞池，*從派閥均衡到官邸主導*（台北：翰蘆出版社，2004年2月）。吳明上，「日本行政改革核心『強化首相領導權』之分析」，*問題與研究*（台北），第48卷第2期（2009年6月），頁35-50。伊藤光利，「官邸主導型政策決定と自民党——コア・エグゼクティブの集権化」，*レヴュー*（東京），第38号（2006年4月），頁7-40。城山英明，「内閣機能の強化と政策形成過程の変容：外部者の利用と連携の確保」，*年報行政研究*（東京），第41号（2006年5月），頁60-87。竹中治堅，*首相支配：日本政治の姿貌*（東京：中央公論新社，2006年5月）。信田智人，*冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程*（京都：ミネルヴァ書房，2006年9月）。内山融，*小泉政権：「バトスの首相」は何を変えたのか*（東京：中央公論新社，2007年4月）。

註⑨ 竹中治堅，「民主党政権のもとでの政策決定過程」，*経済セミナー*（東京），第651号（2009年12月），頁52-57。

註⑩ 前東京大學校長佐佐木毅也提出類似的看法，東京大學教授藤原歸一更指出，首相應該自己進行國家戰略的協調・統合，但是民主黨選擇由主管大臣進行，所以導致政權內部不斷發生混亂。信田智人，「政治主導のドーナツ化現象」，*世界と議会*（東京），第543号（2010年2月），頁4-9。「政権失速、民主党は インタビュー・佐々木毅さん」，*朝日新聞*（東京），2010年2月5日，17オピニオン1。藤原歸一，「鳩山民主はここで道を誤った」，*文藝春秋*（東京），第88卷第7期（2010年5月），頁143。

的閣員直接進行協調・統合，也沒有影響其決策主導權。^⑩而鳩山模式之中，由三黨黨魁與重要閣員所參與的「基本政策閣僚委員會」等各種高層會議進行執政聯盟之間的協調・統合，跨省廳的協調・統合則是在閣員構成的「閣僚委員會」進行。不僅負責相關政策的閣員會受邀參與基本政策閣僚委員會，鳩山首相本人更是參與了絕大多數的閣僚委員會。^⑪所以內閣官房在協調・統合的功能或許沒有發揮，但是鳩山首相擁有可以直接參與高層決策、進行執政聯盟與閣員之間的協調・統合的途徑。

幕僚不足的問題也有其他的方式可以彌補，日本的主要政治人物就多在學界有私人智囊，日本首相也常成立私人諮詢機關（私的諮問機関、私的懇談会）以尋求經濟界與學界的意見。^⑫雖然這些智囊或私人諮詢機關對政策的影響力取決於首相對其重視的程度，但是也有不少首相依其建言推動重大政策的案例，例如中曾根康弘首相參拜靖國神社就是依據俗稱「靖國懇」的「關於閣員參拜靖國神社問題懇談會（閣僚の靖國神社参拝問題に関する懇談会）」的建言；1990 年代日本重新規畫外交・安保政策時，就是依據由退休官僚與學者構成的「防衛問題懇談會」的報告書。^⑬而鳩山首相爲了重新檢討日本整體的安全保障政策，也在 2010 年設置了「關於新時代的安全保障與防衛力懇談會（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会）」向學界與經濟界諮詢。^⑭同時日本綜合研究所董事長寺島實郎也長期擔任鳩山首相的私人外交智囊，鳩山首相主張的東亞共同體據說就是寺島實郎的建言。^⑮鳩山首相在處理普天間問題時，除了寺島實郎以外，也向於橋本龍太郎首相任內擔任處理沖繩美軍基地問題的首相輔佐

註⑩ 福井治弘，「沖繩返還交渉：日本政府における決定過程」，*國際政治*（東京），第 52 号（1975 年 5 月），頁 97~124。村松岐夫，「中曾根政權の政策と政治」，*レヴァイアサン*（東京），第 1 号（1987 年 10 月），頁 11~16。高安健將，*首相の権力：日英比較からみる政権党とのダイナミズム*（東京：創文社，2009 年 2 月），頁 205~231。其他國家的案例研究之中，艾森豪總統與我國的李登輝總統在決策時也常將協調・統合授權下屬負責，但是也不損其決策主導權。Alexander George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* (Boulder, Co.: Westview Press, 1980). Alexander L. George and Juliette L. George, *Presidential Personality and Performance* (Boulder, Co.: Westview Press, 1998). 黃偉修，「李登輝總統的大陸政策決定モデルに関する一考察：1998 年辜汪會見を事例として」，*日本台湾学会報*（東京），第 10 号（2009 年 5 月），頁 105~128。

註⑪ 首相官邸，「基本政策閣僚委員会（H21.9.28）」。本文引用首相官邸的資料皆下載自「首相官邸」網站，今後引用時將不再重複加註網址。首相官邸，<http://www.kantei.go.jp/>。「基本政策閣僚委員会」，*日本經濟新聞*（東京），2009 年 11 月 17 日，3 ページ。*朝日新聞*（東京），2010 年 2 月 26 日，4 政治。

註⑫ 笠京子，「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」，西尾勝、村松岐夫編，*講座行政学第 4 卷：政策と管理*（東京：有斐閣，1995 年 1 月），頁 77~113。西川明子，「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」，*レファレンス*（東京），第 57 卷第 5 号，（2007 年 5 月），頁 59~73。

註⑬ 辻中豊，「私的諮問機関の役割と靖国懇」，*ジュリスト*（東京），第 848 号（1985 年 11 月），頁 67~76。船橋洋一，*同盟漂流*（東京：岩波書店，1997 年）。

註⑭ 首相官邸，「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」。

註⑮ *産経新聞*（東京），2009 年 6 月 20 日，総合 3 面。*朝日新聞*（東京），2009 年 9 月 25 日，4 政治。*読売新聞*（東京），2010 年 1 月 6 日，4 頁政治。

官岡本行夫諮詢。⑰

二、本文的分析角度

從上述檢討可以得知，相關文獻確實指出了許多重要的問題點，但是這些問題點都不見得是直接影響到鳩山首相發揮領導能力的主要因素，因此也無法幫助我們了解鳩山模式之中是否存在導致首相領導能力缺陷的問題。而本文不同於竹中治堅或信田智人將焦點置於內閣官房的方式，將透過比較鳩山模式與自民黨時期的官邸主導之中首相所扮演的角色進行分析。但是在說明理由之前，必須先定義何謂本文所觀察的領導能力，並說明決策模式與領導能力的關係。

領導能力一詞在有關研究團體或組織行動的研究之中常被提及，其橫跨了政治學、經濟學、管理學、社會學、心理學等數個領域。早期的研究方向是以領袖的道德、能力、個性等有關領袖的個人特質為主，但是學界至今並沒有、也無法設定客觀且有效的指標來評價個人特質，導致其分析結果容易受到研究者的主觀認知所影響。縱使有關領袖魅力（Charisma）的討論在近年來頗受重視，也面對了相同的問題。同時學界也在研究的過程中發現，領袖的個人特質與其領導能力之間不一定存在著直接的關聯性。因此在討論領袖的領導能力時，個人特質雖然還是常被提及，但是重要性已經不如過去。⑱

目前有關領導能力的研究在管理學領域則有相當的進展，其研究方向是分析領袖在領導團體或組織時，如何設定目標（目標設定）、在達成目標的過程中如何統合成員（整合組織），並以這兩項指標來區分領導能力的類型。因此學者多認為所謂的領導能力是：「領導人在面對問題時，如何設定目標並統合組織的成員來完成目標」的能力。縱使是近年來影響領導能力的環境因素也受到重視，其所謂領導能力就是目標設定與整合組織的能力。⑲

政治學者雖然也認同並使用這個定義，但由於政治領袖所處的組織環境存在著如行政部門、立法部門、政黨組織、派系、官僚等許多會影響領導者的重要行為者。因此政治學者無法如同管理學一樣，將分析指標完全限定在目標設定與整合組織，而是將焦點放在如行政與立法的關係、政黨制、政黨內部的權力關係等影響領袖領導能力

註⑰ 產經新聞（東京），2009年12月22日，綜合5面。產經新聞（東京），2009年12月23日，綜合1面。現為外交評論家的岡本行夫是外務省退休官僚，他也曾在小泉政權期間擔任負責伊拉克問題的首相輔佐官。「プロフィール」，岡本行夫ホームページ，<http://www.yukio-okamoto.com/profile/index.html>。

註⑱ 高橋正泰、山口善昭、磯山優、文智彦，*経営組織の基礎*（東京：中央經濟社，1998年），頁117~119。伊藤光利、田中愛治、眞淵勝，*政治過程論*（東京：有斐閣，2000年），頁296~322。慶應義塾大学ビジネス・スクール編，*組織マネジメント戦略*（東京：有斐閣，2005年），頁171~188。

註⑲ R. M. Stogdill, *Handbook of Leadership: a Survey of Theory and Research* (New York: Free Press, 1974), pp. 7~16。慶應義塾大学ビジネス・スクール編，前掲書，頁171~188。今井壽宏，*リーダーシップ入門*（東京：日本經濟新聞社，2005年），頁209~303。

的環境因素或行爲者，或是這些環境因素或行爲者如何影響領袖的領導能力等兩大方面。^①本文提起的研究問題以及所列舉有關鳩山首相的領導能力的相關研究即屬於後者的範疇。

而本文基於下列兩項理由，選擇以比較自民黨時期的官邸主導與鳩山模式的方式進行分析。第一是小泉首相時期確立的官邸主導已經成爲日本政治研究中的典範，相較於使用由美國的案例所構築的決策理論，透過與小泉首相時期的官邸主導決策模式進行分析會比較符合日本的現狀。第二是鳩山政權的副首相菅直人在大選前設計政權運作模式時，除了參考同爲內閣制國家的英國以外，也針對了包括橋本行革在內的自民黨時期的決策模式進行檢討，以建構其認爲適合日本的制度。^②所以透過官邸主導與鳩山模式的比較，應該是最能有效幫助我們分析鳩山模式之中有關首相領導能力的問題點。

參、日本現行法令下的官邸主導決策模式

現行的日本政府組織是橋本行革的成果，於 2001 年 1 月正式實施，其大致的組織與決策架構如圖 1 所示。小泉首相就是運用了橋本行革所建立的制度，透過官邸主導推動了包括郵政民營化在內的經濟改革以及外交・安保政策的相關立法，因此橋本行革之後，官邸如何主導決策過程開始受到學界重視。截至目前爲止，學界主要是從內政與外交・安保政策兩方面分析官邸主導的特徵。

一、內政：經濟財政諮詢會議

橋本行革時，將過去由大藏省獨占的預算編列的權限轉移至直屬於首相的內閣府的「經濟財政諮詢會議」，首相可以透過經濟財政諮詢會議的運作，主導預算編列與各種經濟政策的決定（以下分別簡稱爲經財會議與經財會議模式）。

經財會議是基於內閣法第 18 條明文規定的合議制機關，委員含擔任主席的首相在內共 11 人，但除了首相以外，明文規定的委員只有內閣官房長官、負責經財會議運作的經財大臣，民間委員最少要占 11 人之中的 4 成，也會依議題邀請負責相關政策的大臣以臨時委員的身分出席。經財會議的功能有三點，第一是基於首相的要求，針對總體經濟、財政與預算編列的基本方向等關於經濟財政政策的重要事項進行研究與討論；第二是基於首相與相關政策的負責大臣的要求，對與「國土形成計畫法」所規定

註① Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies* (Basingstoke: Macmillan, 1995), pp. 1~24. 伊藤光利、田中愛治、眞淵勝，前掲書，頁 297~298。オフエル・フェルドマン，*政治心理学*（京都：ミネルヴァ書房，2006 年），頁 224~259。

註② 菅直人，大臣 増補版（東京：岩波書店，2009 年 12 月），頁 195~222。「菅・民主代表代行：毎日新聞インタビュー 政權構想、『脱官僚』の具体像示す」，*毎日新聞*（東京），2009 年 6 月 19 日，5 頁內政面。

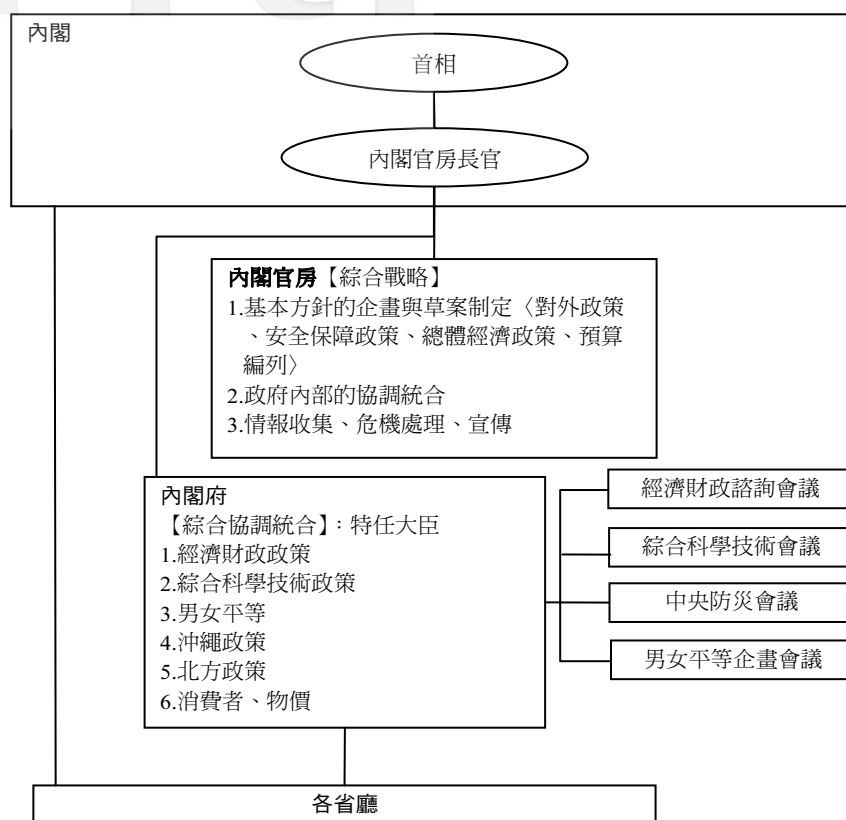


圖 1 內閣・內閣總理大臣支援輔佐體制概要圖

資料來源：筆者參考「行政改革會議最終報告」的概念圖自行繪製與翻譯。首相官邸，「行政改革會議最終報告」。

的計畫有關聯的經濟政策、整體經濟政策的一貫性與整合性進行研究與討論；第三是針對上述事項對首相提出建言。^②

小泉政權期間的經財會議主要是由經財大臣竹中平藏負責運作，竹中平藏是慶應義塾大學教授，以民間人士的身分擔任屬於內閣府特命大臣的經財大臣。會議的議題是由竹中大臣與民間委員先以共識決定，由民間委員擔任事務局長（相當於秘書長）的事務局（相當於秘書處）在資料蒐集與分析等方面輔佐民間委員，事務局的幕僚則是竹中從內閣府與其他省廳之中特別挑選的官僚。首相與委員在會議中針對竹中大臣與民間委員設定的議題進行討論，由竹中大臣在現場整理討論的論點後，首相與委員再繼續進行討論，過程之中也會針對執政聯盟各黨黨魁與執行部參加的「政府・執政黨聯絡會議（政府・与党連絡會議）」的提案進行討論，小泉首相在會議中拍板定案的結論會提交政府，執政黨聯絡會議討論，最後提至閣議（相當於我國的行政院會），成為內閣整體的政策方針，竹中大臣在整個過程中也會隨時確認小泉首相的想法。也因為相關政策的大臣必須出席並參與討論，使得經財會議等同成為了小型的閣

註② 內閣設置法第 18 至 25 條。

議，也比參加閣員眾多的閣議更能進行深入的討論。所以經財會議實質上成為日本政府的最高決策機制。^㉓

小泉首相就任之初，其所屬的森派並非黨內最大派系，但是小泉首相欲推動的經濟改革直接影響了自民黨內派閥政治的運作基礎與部分議員的既得利益，因此受到部分派閥的攻擊，而小泉就是透過經財會議模式以政府主導決策而推動經濟改革，郵政民營化就是最具代表性的案例。^㉔

不過為了尋求決策的順暢，經財會議的事務局仍然會與各省廳、自民黨內部進行協調。但是自民黨執政期間，所有的法案必須經過黨內的「事先審查（事前審查）」，這個制度不僅確保了自民黨以執政黨的身分對政府決策的影響力，也造成了部分議員在特定政策上擁有既得利益的「族議員」現象。加上部分官僚也參與了經財會議的幕僚作業，這使得經財會議模式確保了官僚與族議員擁有了維持政策影響力的管道。^㉕所以部分學者與媒體就認為，經財會議模式仍然受到官僚與自民黨內的制約，甚至無法保證經財會議所決定的方針會反映在最後的政策，因此經財會議模式不僅不能算是官邸主導，甚至容易因為首相的能力不足而淪為官僚主導或政黨主導。^㉖

不過日本的多數學者仍認為，經財會議最重要的意義在於其代表了日本政府內部存在著由首相主導決策的制度性機關，同時也成為了政·官·民的協調·統合機制。加上不受黨內主要派系支持的小泉首相透過經財會議的運作，成功的削減了公共工程預算、推動包括郵政民營化在內的各種經濟改革，也削弱了黨內主要派系的力量。因此學者們也肯定了經財會議的存在價值。^㉗

二、外交·安保政策：首相與內閣官房

日本的外交·安保政策的決策與內政最大的不同在於：外務大臣與防衛大臣（防衛廳長官）雖然是政策主管機關的首長，但是首相才是政策主管。根據日本國憲法第 66 條規定，內閣總理大臣為內閣的首長。憲法第 73 條第 2 項也規定，內閣必須負責

註㉓ 大田弘子，*經濟財政諮問會議の戦い*（東京：東洋經濟新報社，2006年6月）。竹中平藏，*構造改革の真実：竹中平藏大臣日誌*（東京：日本經濟新聞社，2006年12月）。大田弘子是政策院大學院研究大學教授，於小泉政權期間以內閣府政策統籌官的身分參加經財會議事務局，並於安倍晉三、福田康夫政權擔任經財大臣，負責經財會議的運作。

註㉔ 楊鈞池，前揭書，頁 51~85。吳明上，「日本小泉首相強化領導權之研究：以郵政民營化法案的成立為例」，*人文與社會學報*（高雄），第 2 卷第 2 期（2008年6月），頁 125~147。竹中治堅，*首相支配：日本政治の變貌*，頁 139~184。內山融，前揭書，頁 35~109。野中尚人，*自民黨政治の終わり*（東京：筑摩書房，2008年9月），頁 59~109。

註㉕ 竹中治堅，*首相支配：日本政治の變貌*，頁 180~182。野中尚人，前揭書，頁 98~100。

註㉖ 野中尚人，前揭書，頁 98~100。*毎日新聞*（東京），2002年5月17日，頁 9 經濟面。*朝日新聞*（東京），2003年4月25日，頁 4 政治。

註㉗ 例如：城山英明，前揭論文。竹中治堅，*首相支配：日本政治の變貌*，頁 139~184。飯尾潤，*政局から政策へ：日本政治の成熟と轉換*（東京：NTT、2008年3月），頁 199~236。牧原出，*行政改革と調整のシステム*，東京：東京大學出版會，2009年9月），頁 249~263。

處理日本的外交關係。所以外務省雖然是外交政策的主管部門，但是首相才是外交政策的最高負責人。自衛隊由防衛省（原防衛廳）管理，但是根據自衛隊法第 7 條規定，內閣總理大臣才是自衛隊的最高指揮官。^⑳包括日蘇建交、1970 年代的石油危機、日中關係等重大政策的案例研究，或是針對整體的決策過程進行的研究都指出，首相在外交・安保政策的決策過程具有高度的主導權，外務大臣與防衛廳長官多只有依首相指示負責指揮所屬省廳處理決策上需要因應的事務或提供建言。^㉑

不過日本政府內雖然設置有類似美國與我國的國家安全會議的「安全保障會議（以下簡稱爲安保會議）」與內閣官房，但過去被認爲缺乏整體外交・安保政策的協調・統合機關與幕僚機關輔佐首相進行相關決策。

安保會議由首相擔任主管大臣與主席，總務大臣（類似我國的內政部長）、外務大臣、防衛大臣等重要閣員爲委員，在處理國防基本方針、防衛政策、遭到武力攻擊等重大事件時，首相必須召開安保會議進行討論。可是安保會議本身不具有主動協調・統合決策、處理突發的重大危機決策的功能及人力。橋本行革時雖然曾經在組織面進行改革，但是安保會議至今仍被認爲只是一個不具實質功能的機關。^㉒

內閣官房在法令上被歸類爲輔佐內閣的機關，並且具有法定上協調・統合內閣的權力，不過實際上多被認爲是輔佐首相的機關。^㉓國務大臣層級的內閣官房長官爲首長，內閣官房長官之下設置 2 名政務副長官，1 名事務副長官，事務副長官負責內閣官房的實際運作。事務副長官不一定因爲首相辭職、政黨輪替而遭到撤換，新任首相

註⑳ 日本國憲法第 66 條。自衛隊法第 7 條。

註㉑ 例如：別枝行夫，「日中国交正常化の政治過程：政策決定者とその行動の背景」，*國際政治*（東京），第 66 号（1980 年 11 月），頁 1~18。草野厚，「對外政策決定の機構と過程」，有賀貞、宇野重昭、木戸蒔、山本吉宣、渡辺昭夫編，*講座國際政治 4：日本の外交*（東京：東京大学出版会，1989 年 11 月），頁 53~92。田中孝彦，*日ソ国交回復の史的研究：戦後日ソ關係の起点 1945~1956*（東京：有斐閣，1993 年 9 月）。信田智人，*總理大臣の権力と指導力*（東京：東洋經濟新報社，1994 年 10 月），頁 56~67。建林正彦，「政党内部組織と政党間交渉過程の変容」，村松岐夫、久米郁男編著，*日本政治 變動の 30 年：政治家・官僚・団体調査に見る構造変容*（東京：東洋經濟新報社，2006 年），頁 67~94。高安健将，前掲書。曾任防衛廳長官與防衛大臣的石破茂也從實務上解釋了首相在外交・安保政策上的地位。石破茂，*國防*（東京：新潮社，2005 年 1 月），頁 96~99。

註㉒ 安全保障會議設置法。松田康博、細野英揮，「日本：安全保障會議と内閣官房」，松田康博編著，*NSC 国家安全保障會議*（東京：彩流社，2009 年），頁 285~289。首相官邸，「国家安全保障に関する官邸機能強化會議報告書」。

註㉓ 內閣法第 12 條。學界與政界對內閣官房的看法可參閱信田、松田與細野的研究，以及內閣官房官方網站上的介紹。信田智人，*總理大臣の権力と指導力：吉田茂から村山富市まで*，頁 101~112。信田智人，「橋本行革の内閣機能強化策」，*レヴァイアサン*（東京），第 24 号（1999 年 4 月），頁 50~77。信田智人，「小泉首相のリーダーシップと安全保障政策過程：テロ対策特措法と有事関連法を事例とした同心円モデル分析」，*日本政治研究*（東京），第 1 卷第 2 号（2004 年 7 月），頁 42~67。信田智人，*官邸外交：政治リーダーシップの行方*（東京：朝日新聞社，2004 年 9 月）。信田智人，*冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程*，頁 103~111。松田康博、細野英揮，前掲文。「内閣官房の概要」，內閣官房，<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/index.html>。

有時會為了維持內閣官房的穩定運作而不更換事務副長官。例如石原信雄與古川貞二郎就是歷任數位首相甚至歷經政黨輪替仍續任事務副長官的代表人物。^⑳事務副長官最重要的工作之一，就是負責召開通稱為事務次官會議的「事務次官等會議」。事務次官會議一星期召開二次，由各省廳的事務次官（相當於我國的常務次長）所組成，慣例上提交閣議的草案必須經過事務次官會議的共識決承認，也因為有許多草案未能通過共識決而廢案，所以事務次官會議雖然可以說是由內閣官房整合各省廳事務次官的場合，但是也被視為官僚主導政治的象徵，事務副長官也被視為是官僚的最高領導人。^㉑

不過在橋本行革之前，除了事務次官會議以外，內閣官房在內閣的協調・統合方面只擁有「各省廳認為有需要時」的消極權限。同時，過去官邸與內閣官房的幕僚只有首相秘書官數名，直到中曾根首相於 1986 年設置了負責國內政治的內政審議室（內政室）、負責對外政策的外政審議室（外政室）、負責危機處理與安全保障的安全保障・危機管理室（安危室），將負責情報分析的內閣調查室改組為內閣情報調查室、內閣廣報室改組為內閣廣報官室（類似發言人室），建構所謂的「五室體制」之後，內閣官房的幕僚才比較充實。可是各省廳也擔心政策主導權被內閣官房奪走，而對五室體制有所抵抗，例如外務省到 90 年代初期為止長期負責日本的外交・安保政策的幕僚作業，僅願意讓外政室插手跨省廳的對外經濟政策，^㉒所以即使是建構了五室體制，內閣官房的幕僚功能仍有所局限。

橋本行革時，透過內閣法的修正將內閣官房負責協調・統合內閣重要政策的權限法制化，並加強了內閣官房的幕僚功能。首先將內閣官房有關企畫提案的功能明文化。其次在內閣官房副長官之下設置 3 名政治任命、位階高於各省廳事務次官的助理副長官（內閣官房副長官補），分別負責內政、外政、安危，內政室、外政室、安危室則統合為「助理官房副長官室（內閣官房副長官補室）」，助理官房副長官室也隨時針對具有時效性的政策議題成立政策室，並召集各省廳官僚配合內閣官房的幕僚進行幕僚作業。^㉓也就是說，首相可以透過內閣官房隨時統籌相關省廳進行外交・安保政策的幕僚作業（以下簡稱為官房模式）。

根據信田智人的研究，官房模式的運作過程是：首相對大的政策方針做出指示後，由內閣官房整合各省廳的官僚進行幕僚作業。幕僚作業的草案經過首相與內閣官

註⑳ 石原信雄、御厨貴、渡邊昭夫，首相官邸の決断：内閣官房副長官石原信雄の 2600 日（東京：中央公論新社，2002 年 6 月），頁 267~271。古川貞二郎，霞が関半生記：5 人の総理を支えて（佐賀：佐賀新聞社，2005 年 4 月），頁 10~11。

註㉑ 内閣制度百年史編纂委員会編，内閣制度百年史上卷（東京：大蔵省印刷局，1985 年 12 月），頁 577~582。

註㉒ 信田智人，総理大臣の権力と指導力：吉田茂から村山富市まで，頁 105~108。石原信雄，前掲書，頁 115~120。信田智人，冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程，頁 103~117。

註㉓ 吳明上，「日本行政改革核心『強化首相領導權』之分析」，頁 43~44。信田智人，「橋本行革の内閣機能強化策」，頁 50~77。信田智人，官邸外交：政治リーダーシップの行方，頁 9~50。信田智人，冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程，頁 107~111。松田康博、細野英揮，前掲文，頁 292~298。

房長官同意後，提交政府・執政黨聯絡會議進行更進一步的討論。執政聯盟取得共識後，再由各黨內部進行細節的討論。雖然自民黨在黨內討論的階段仍然有刪除或修改部分草案內容的影響力，但是在案例研究中，草案的架構並不會因此有太大的變動。小泉首相就是透過這個機制主導了外交・安保政策的相關立法。信田智人稱整個過程為「官邸外交」，並基於其與古川前官房副長官的訪談內容將其以圖 2 表示。³⁶

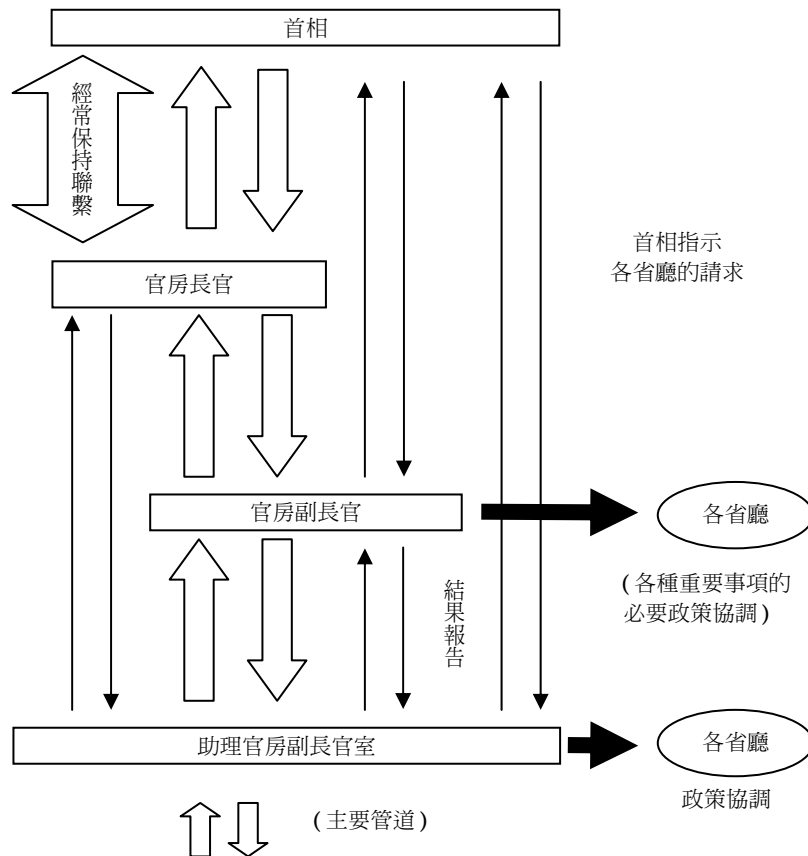


圖 2 內閣官房指示系統

資料來源：信田智人，官邸外交：政治リーダーシップの行方，頁 37。中文部分為筆者所譯。

除了官房模式之外，首相與內閣官房長官也可以直接指揮相關機關的官僚執行不涉及立法的外交・安保政策。例如曾任外務省北美局審議官（北美局審議官，相當於輔佐官）、亞洲大洋洲局長（アジア大洋州局長，相當於我國外交部亞太司長）、外務審議官（僅次於事務次官的位階）的田中均回憶，在美日安保共同宣言的草擬與普天間基地遷移的談判過程中，橋本首相曾多次約見他並直接指示政策方針。小泉首相首

註³⁶ 信田智人，官邸外交：政治リーダーシップの行方。信田智人，「小泉首相のリーダーシップと安全保障政策過程：テロ対策特措法と有事関連法を事例とした同心円モデル分析」。信田智人，冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程。

次訪問北韓之前的秘密談判也是由田中均負責，田中均雖然在過程中會向外務大臣田中真紀子與川口順子（田中真紀子的後任）、古川事務官房副長官報告，但是談判的相關事宜都是直接接受小泉首相與內閣官房長官福田康夫的指示。^㉞曾任外務省事務次官的谷內正太郎也回憶，自己曾多次直接接受首相或內閣官房長官的指示進行幕僚作業。^㉟

三、現行法令下的官邸主導模式與首相領導能力

從上述內容來看，日本現行法令下的首相主導在首相的領導能力的設定上至少有四個特徵，第一個特徵是首相掌握了所有決策的議題設定。除了在第二節提到的「發議權」以外，經財會議模式從會議的議題設定到進行都是以首相主導的議題為主。內閣官房統籌的外交・安保政策的幕僚作業也是在首相與內閣官房長官的指示下進行，更不用說首相直接指示官僚執行任務是由首相主導決策。

第二個特徵則是輔佐與協調・統合機制的運作都是以首相為中心。在經財會議模式中，扮演首相幕僚角色的是竹中大臣以及民間議員。而首相擔任會議主席並召集重要閣員參加會議，就是由首相直接進行重大政策的協調・統合。官房模式也是由輔佐首相的內閣官房依首相的命令統籌各省廳官僚進行幕僚作業。

第三個特徵是，官僚在經財會議模式與官房模式的幕僚作業上扮演了重要的角色。菅直人就認為，橋本行革的「強化官邸」其實是強化了「官邸中的官僚」。^㊱不過這是否能稱為官僚主導則仍有爭議，例如信田智人認為，首相・內閣官房長官因為對事務官房副長官在內的官僚有任免權，有明確的上下關係，所以可以期待官邸的官僚基於首相與內閣官房長官的命令行事。^㊲竹中治堅則認為，民主黨認為經財會議模式之中是官僚主導決策，但是實際上是官僚依照首相、自民黨執行部、族議員的想法去規畫草案，等於確保了官僚不依照自民黨內的想法所制定的草案不可能被通過。^㊳前面提及的田中均因為負責與北韓的秘密談判而被批判為官僚主導外交。但是田中均反駁，自己在談判過程中都是依照小泉首相與福田官房長官事前的指示行動。^㊴

第四個特徵是聯合政權各黨參與決策的方式比較接近事後承認的性質。經財會議雖然也會討論執政聯盟各黨在政府・執政黨聯絡會議要求的提案，經財會議的結論在

註^㉞ 田中均、田原総一郎，*国家と外交*（東京：講談社，2005年11月），頁25~58。田中均，*外交の力*（東京：日本經濟新聞出版社，2009年1月）。

註^㉟ 谷內正太郎、高橋昌之，*外交の戦略と志：前外務事務次官谷内正太郎は語る*（東京：日本工業新聞社，2009年4月）。

註^㊱ 菅直人，前掲書，頁233。部份學者也提出類似的觀點。內山融，前掲書，頁111~167。伊奈久喜，「書評：信田智人著『冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程』」，*国際安全保障*（東京），第35卷第2号（2007年9月），頁151~154。上久保誠人，「小泉政権期における首相官邸主導体制とアジア政策」，*次世代アジア論集*（東京），第2号（2009年3月），頁87~103。

註^㊲ 信田智人，*官邸外交：政治リーダーシップの行方*，頁177~178。

註^㊳ 竹中治堅，*首相支配：日本政治の変貌*，頁53~54。

註^㊴ 田中均、田原総一郎，前掲書，頁29。田中均，前掲書，頁99~103。

提交閣議前也會先提交政府・執政黨會議討論。但是政府・執政黨聯絡會議的討論是以經財會議擬定的方針為基礎，執政聯盟各黨的提案也不見得會被經財會議通過。而官房模式之中，政府・執政黨會議的事後承認雖然是一個重要的步驟，但是草擬法案架構的幕僚作業完全是由首相或內閣官房長官主導，並沒有執政聯盟各黨的參與。^④

所以現行法令在制度上確保了首相主導決策議題的權力，也確保了首相在協調・統合上的制高權，重大政策的幕僚作業也是以首相為中心進行運作，執政聯盟其他黨派也不見得能直接對首相的決策發揮影響力。

肆、鳩山模式的架構與特徵

鳩山模式由三種功能的組織所構成，一種是具有決策功能的會議，包括依政策取向進行跨省廳協調的閣僚委員會、執政三黨黨魁所構成的基本政策閣僚委員會、各省廳的大臣・副大臣・大臣政務官所構成的政務三役會議、政府・民主黨首腦會議、政府・執政各黨首腦會議（政府連立与党首脳會議）。一種則是輔佐首相的新機關「國家戰略局（室）」，最後則是負責審查預算與行政改革的行政刷新會議。^④本節將分析與決策沒有直接相關的行政刷新會議、各省廳內部決策的政務三役會議以外的各種會議與組織。^⑤

一、決策核心：閣僚委員會、基本政策閣僚委員會、政務三役會議、政府・民主黨首腦會議、政府・執政各黨首腦會議

閣僚委員會是由首相依需求命令涉及相關政策的各省廳閣員所召開的會議，其第一個目的是打破各省廳之間的隔閡；第二個目的是廢止事務次官會議，建立由首相或閣員進行跨省廳協調・統合的政治主導體制。雖然首相在制度上不一定參與全部的會議，但是實務上，除了「WTO・EPA 政治主導閣僚委員會」以外，鳩山首相參與了包括基本政策閣僚委員會在內的所有閣僚委員會。^⑥

註④ 相關的案例研究可參閱竹中治堅，首相支配：日本政治の變貌。信田智人，冷戰後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程。

註④ 民主党，Manifesto マニフェスト 2009，頁 2~3。菅直人，前掲書，頁 200~231。

註⑤ 行政刷新會議雖然與國家戰略局同樣屬於輔佐首相的機關，但是其主要任務為監察與行政改革的研議，並不具有決策功能。同註④。「行政刷新會議の設置について」，行政刷新會議，<http://www.cao.go.jp/sasshin/rules.html>。

註⑥ 菅直人，前掲書，頁 200~204。朝日新聞（東京），2010年2月26日，頁 4 政治。WTO 即為世界貿易組織（World Trade Organization）的簡稱。EPA 為「經濟伙伴協定（Economic Partnership Agreement，EPA）」的簡稱，涵蓋範圍比自由貿易協定（Free Trade Agreement，FTA）還要廣泛。「我が国の EPA/FTA に向けた取組について」，經濟產業省，http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/。

基本政策閣僚委員會、政府・執政聯盟首腦會議黨首腦會議是在大選後設置的會議。在執政聯盟成立前夕，民主黨爲了避免以黨領政，主張在政府內進行所有的政策協調・統合，不願意設置政府外的黨對黨協調機制。但是社民黨爲了避免本身的存在感被大黨的民主黨稀釋，主張在政府外設置「黨魁會議（与党責任者会議）」。^{④⑦}最後三黨達成的妥協方案就是讓社民黨黨魁福島瑞穂（福島みずほ）與國民新黨黨魁龜井靜香入閣，並成立作爲聯合政權最高協調・統合機制的基本政策閣僚委員會，除了三黨黨首外，副首相兼國家戰略大臣菅直人也爲當然成員。不過平野官房長官與財務大臣藤井裕久也參加了第一次會議，因此其形式應該是依照討論的議題邀集相關閣員參與。此外，在福島黨魁與龜井黨魁的要求下，也讓各黨的政策部會負責人出席以輔佐黨魁。^{④⑧}

政府・執政聯盟首腦會議由基本政策閣僚委員會的基本成員與三黨的幹事長所組成，平野官房長官也出席第一次的會議。政府・民主黨首腦會議則是民主黨在野時期的黨幹部會議（役員会）所改組，主要成員據悉包括有鳩山首相、菅副首相、小澤幹事長、與石東民主黨參議院議員會長、山岡賢次國會對策委員長（相當於我國的立法院黨團黨鞭）。設置兩個包括黨幹部會議的原因在於，即使在相關決策都在政府內進行協調・統合，也不能忽視黨內的意見。^{④⑨}

二、國家戰略局（室）

國家戰略局是鳩山模式中最受矚目的主張之一。民主黨計畫終止經財會議的運作，而以國家戰略局取代經財會議。根據民主黨在選前的規畫，國家戰略局直屬於首相，由十名議員以首相秘書官的身分常駐官邸，修法後計畫再納入十名民間人士。主要任務是負責協助首相指揮與監督中央省廳，並且在規畫預算編列與外交・安保、官僚人事案等重要政策上處理各省廳之間的協調・統合，同時也負責首相特別指示的政策。未來首相成立的私人諮詢機關也將置於國家戰略局。菅直人在闡述國家戰略局的概念時指出，國家戰略局就是負責由內閣官房主管的對外政策、安全保障政策、總體經濟政策、預算編列等「基本方針的企畫與草案制定」以及「政府內部協調統合」的業務。在國家戰略局的相關法令通過後，內閣官房就只單純負責情報收集、危機處理、宣傳。^{④⑩}所以國家戰略局的成立除了該局本身的法令外，也需要針對包括內閣法、

註④⑦ 同註④⑥。讀売新聞（東京），2009年9月10日，頁4政治。毎日新聞（東京），2009年10月8日，頁5內政面。

註④⑧ 讀売新聞（東京），2009年9月29日，頁1一面。朝日新聞（東京），2009年9月29日，3綜合。毎日新聞（東京），2009年9月30日，頁5內政面。日本經濟新聞（東京），2009年9月29日，2ページ。讀売新聞（東京），2009年10月23日，頁4政治。朝日新聞（東京），2009年10月23日，頁4政治。日本經濟新聞（東京），2009年10月23日，2ページ。

註④⑨ 菅直人，前掲書，頁226-231。

國家行政組織法等相關法令進行修正。^⑤完成修法前，國家戰略局基於首相命令的方式，暫時以國家戰略室的名義運作，正式的運作模式必須等修法作業後才會比較明朗。^⑥

國家戰略室的運作最初由與鳩山首相共同參與民主黨創立的菅直人副首相兼任閣員級的國家戰略大臣負責，內閣府副大臣古川元久擔任國家戰略室室長輔佐菅副首相，古川室長在國家戰略局正式運作時，將擔任事務局長（秘書長）或是以內閣官房副長官的身分兼任國家戰略局長。^⑦在財務大臣藤井裕久因身體狀況不佳請辭之後，菅副首相轉兼任財務大臣，國家戰略大臣一職在短期間由行政刷新大臣仙谷由人兼任，仙谷大臣在枝野幸男接任行政刷新大臣後專任國家戰略大臣。^⑧

不過由於修法的範圍廣泛，使得國家戰略局的法制化作業有一定的難度。同時在完成修法前，國家戰略室與內閣官房、內閣各省廳之間在有關「基本方針的企劃與草案制定」、「政府內部協調統合」等業務的權限也有待釐清。平野官房長官、岡田外務大臣、藤井財務大臣等閣員就曾對國家戰略局（室）可能侵犯其職權而表示疑慮。^⑨截至目前為止，由於民主黨內部對於是否以國家戰略局取代內閣官房輔佐首相的問題也立場分歧，所以實際的規畫也還是未知數。^⑩

三、鳩山模式有關首相領導能力的設計：與自民黨執政時期之比較

與自民黨執政時期的經財會議模式或官房模式相比，鳩山模式存在了許多協調、統合的高層會議。但是經財會議模式之中，首相不僅以會議主席的身分主導會議進行，經財會議本身是法律賦予首相主導經財政策的機制。反觀鳩山模式的各種高層會議都不屬於法律明文規定的會議，所以鳩山首相在這些會議之中的議題主導權自然也沒有明確被規定。

註⑤ 菅直人，前揭書，頁 223~248。鳩山政權也準備在修法中完全廢除經財會議。「政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案の概要」，內閣官房，<http://www.cas.go.jp/jp/houan/201002/gaiyou.pdf>。

註⑥ 讀売新聞（東京），2009 年 9 月 16 日，B 經。每日新聞（東京），2009 年 9 月 17 日，頁 4 經濟面。

註⑦ 讀売新聞（東京），2009 年 9 月 19 日，頁 3 三面。每日新聞（東京），2009 年 9 月 22 日，頁 5 內政面。

註⑧ 朝日新聞（東京），2010 年 1 月 7 日，頁 1 綜合。讀売新聞（東京），2010 年 2 月 10 日，頁 1 一面。朝日新聞（東京），2010 年 2 月 10 日，頁 1 綜合。

註⑨ 讀売新聞（東京），2009 年 9 月 12 日，頁 4 政治。朝日新聞（東京），2009 年 9 月 15 日，頁 2 綜合。讀売新聞（東京），2009 年 9 月 17 日，頁 9A 經。讀売新聞（東京），2009 年 9 月 19 日，頁 3 三面。日本經濟新聞（東京），2009 年 9 月 21 日，1 ページ。每日新聞（東京），2009 年 9 月 22 日，頁 5 內政面。朝日新聞（東京），2009 年 9 月 26 日，頁 4 政治。

註⑩ 朝日新聞（東京），2010 年 8 月 5 日，頁 3 綜合。讀売新聞（東京），2010 年 8 月 6 日，頁 1 一面。

同時鳩山模式之中，社民黨與國民新黨可以透過基本政策閣僚委員會直接參與最高層的決策過程，等同於首相必須要先經過社民黨與國民新黨的同意，才能確立政策的基本架構與方向。因此在面對攸關政黨基本立場的決策時，社民黨與國民新黨可以利用民主黨需要其在參議院的席次而產生的影響力，直接在最高層的決策過程要求民主黨接受其政策，或迫使民主黨修改其不滿意的政策。日本媒體就形容，基本政策閣僚委員會形同賦予社民黨與國民新黨否決權。⁵⁶此外鳩山首相當初是在黨內最大勢力的「小澤團體（小澤グループ）」的支援下才當選黨魁，因此「鳩山首相是小澤的傀儡」或是「小澤地下首相」的說法也從來沒有中斷過，⁵⁷而小澤幹事長直接參與最高層決策也等於賦予其可以直接影響首相的正式管道。

所以透過比較鳩山模式與經財會議議模式或官房模式之後得知，首相在有關高層決策的各種會議不僅沒有明顯的議題主導權，其決策主導權也因為相關閣員甚至執政夥伴與黨執行部的參與各種高層的協調・統合機制而可能遭到分化。為了證明這個論點，本文將透過案例研究進行更進一步的分析。

伍、案例研究

一、郵政改革法案

（一）概要

所謂郵政改革法案即是以修正小泉首相推動的郵政民營化路線的法案。民主黨在2007年參議院期中選舉獲勝後，就曾在參議院提出過凍結郵政民營化的法案。⁵⁸民主、社民、國民新三黨在2009年8月提出的共同政策之中也包括檢討郵政民營化。⁵⁹聯合政權成立前夕，三黨不僅針對檢討郵政民營化政策達成共識，國民新黨黨魁龜井靜香更是要求擔任主管郵政的總務大臣，並且支持由郵政官僚出身的國民新黨副幹事長長谷川憲正擔任總務副大臣。最後經過鳩山黨魁的協調，由龜井黨魁擔任負責檢討

註⁵⁶ 讀売新聞（東京），2009年9月10日，頁4政治。日本經濟新聞（東京），2009年12月11日，3ページ。朝日新聞（東京），2009年12月14日，頁2綜合。

註⁵⁷ 産経新聞政治部，民主党解剖（東京：産経新聞出版，2009年7月），頁129~131。朝日新聞（東京），2009年6月3日，頁4政治。讀売新聞（東京），2010年2月9日，頁4政治。日本經濟新聞（東京），2010年5月11日，頁2ページ。民主黨內雖然也存在以幾個主要領導人爲中心、被稱爲團體（グループ）的派系，但是除了小澤團體以外，各團體並無法強制約束成員，議員可以同時參加多個團體的活動，黨內也存在許多橫跨團體的學習會。伊藤惇夫，民主党：野望と野合のメカニズム（東京：新潮社，2008年11月），頁155~178。伊藤惇夫曾任民主黨事務局長（類似秘書處或庶務處主任）。

註⁵⁸ 日本經濟新聞（東京），2007年10月18日，2ページ。朝日新聞（東京），2008年12月12日，頁4政治。

註⁵⁹ 日本經濟新聞（東京），2009年8月13日，2ページ。讀売新聞（東京），2009年8月15日，頁1一面。

郵政民營化與金融改革的內閣府特命大臣。⁶⁰由於龜井黨魁當初就是因為反對郵政民營化，而退出自民黨另組國民新黨，國民新黨在創黨後也將反對郵政民營化列為核心政策。⁶¹所以由龜井黨魁負責郵政政策，無疑象徵鳩山政權將全面檢討郵政民營化政策。

鳩山政權成立後所做出的第一項動作，就是要求小泉首相所任命的日本郵政社長西川善文辭職。在龜井大臣與總務大臣原口一博的要求下，被認為是郵政民營化的象徵的西川社長在 10 月 20 日以「與政府的政策方針不合」為由請辭。龜井大臣則在 21 日宣布由齋藤次郎擔任社長，由於齋藤次郎在擔任大藏省事務次官期間與當時擔任新生黨代表幹事（即幹事長）的小澤一郎關係密切，所以這個人事也象徵民主黨與國民新黨在郵政改革上站在相同的立場。⁶²

在完成人事布局後，鳩山政權提出了凍結郵政股份公開的法案，並於 12 月初於國會表決通過。⁶³龜井大臣與原口大臣也在 2010 年 3 月 23 日發表郵政改革草案的政府方針，內容大致如下：⁶⁴

1. 郵政儲金最高限度為 2000 萬日圓，郵政簡易保險在加入超過四年後的保額上限為 2500 萬日圓。

2. 政府出資母公司（指日本郵政）的比率必須超過三分之一，母公司出資子公司的比率也必須超過三分之一。同時政府必須維持參與郵政事業發展的最小參與度。

3. 以四月中將草案提往國會審查為目標。

閣議在 4 月 30 日通過了郵政改革法案草案，眾議院也在 5 月 31 日表決通過。⁶⁵不過龜井大臣與原口大臣所提出的政策方針的主要目的是擴大郵政事業，與過去民主黨提出減少郵政儲金上限至 500 萬日圓等縮小郵政事業的主張相違背。⁶⁶同時龜井大臣與原口大臣雖然表示，是在取得首相與副首相對法案架構的認可後才發表政府方針，但是菅副首相兼財務大臣、野田佳彥財務副大臣、仙谷國家戰略大臣在事後不僅紛紛表示異議。主管稅務的菅副首相兼財務大臣表示，他事前對有關日本郵政集團的內部交

註⁶⁰ 朝日新聞（東京），2009年9月9日，1綜合。読売新聞（東京），2009年9月10日，頁1一面。日本經濟新聞（東京），2009年9月16日，2ページ。産経新聞（東京），2009年9月16日，經濟面。

註⁶¹ 国民新党，国民新党の公約：国民のための政治！（東京：2005年9月），頁5。国民新党，わが党の選挙公約：日本を変えよう！ 夢と希望をもてる国づくり（東京：2007年7月），頁6。国民新党，輝け日本！国民新党（東京：2009年7月），頁3。

註⁶² 朝日新聞（東京），2009年10月22日，頁2綜合。日本經濟新聞（東京），2009年10月22日，3ページ。

註⁶³ 朝日新聞（東京），2009年12月5日，頁7政策綜合。

註⁶⁴ 「郵政改革に関連する諸事項等について」，内閣府，<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/yousei/danwa.pdf>。「郵政改革に関する亀井郵政改革担当大臣・原口総務大臣共同会見」，内閣府，<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/youseikaikaku/yousei/gaiyou.pdf>。

註⁶⁵ 「第174回国会 議案の一覧」，衆議院ホームページ，http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/kaiji174.htm。

註⁶⁶ 民主党，民主党のマニフェスト：岡田政権 500 日プラン（東京：民主党，2005年8月），頁27-28。

易不課徵消費稅的部分並不知情。仙谷大臣以國家戰略的主管大臣的身分表明反對前述的消費稅與提高郵政儲蓄上限的方向，並指責龜井沒有在內閣經過討論就公布方針。鳩山首相更表示，事前沒有被告知提高儲蓄上限的實際金額，也沒有同意龜井大臣發表方針。^⑥龜井大臣不僅採取激烈的態度表明絕不退讓，也表明小澤幹事長支持他的政策方向。^⑦整個爭論甚至發展成菅副首相與龜井大臣公開在電視台的政論節目相互指責。^⑧最後在3月30日臨時召開的閣員懇談會（類似座談會）上，相關閣員一致表示尊重鳩山首相的裁示後，鳩山首相裁示全盤接受龜井大臣提出的方針。^⑨

（二）分析

而鳩山首相不僅對政策內容與方向無法掌握，最後裁定也等於只是事後追認龜井大臣的主張。

從鳩山模式的運作來看，反對郵政民營化的龜井黨魁直接參與聯合政權的最高協調・統合機制，等於是在制度上龜井黨魁可以直接在最高層決策之中行使其在政權之中因為參議院席次所產生的權力，加上首相指派其擔任負責郵政改革的內閣府特命大臣，更強化了其主導決策的正當性。小澤幹事長為了爭取反對郵政民營化的票源，雖然沒有直接做出相關發言，但是也支持龜井黨魁的主張。^⑩因此龜井黨魁得以強勢主導郵政改革的決策。郵政事業的法定主管大臣原口大臣在決策過程中應有的權限也因此完全被龜井大臣掌握，國民新黨籍的總務省政務官長谷川憲正甚至露骨地表示，自己在郵政改革的立場是輔佐龜井大臣。^⑪

可是龜井大臣所公布的政策方針一反過去民主黨主張賣出股份、調降郵政儲蓄上限等接近民營化的主張。調升郵政儲蓄上限與集團內交易不課徵消費稅的問題又牽涉到國家整體的財政與稅收的規畫。然而從鳩山首相、負責政府預算編列的菅副首相兼財務大臣、規畫長期政策的仙谷國家戰略大臣卻表示事前完全沒有被告知的情况來看，包括基本政策閣僚委員會為主的所有鳩山模式的高層協調・統合機制可以說沒有發揮其應有的作用。同時也可以得知，縱使郵政改革法案的草案是由鳩山首相做出最後的裁示才定案，鳩山首相可以說在整個過程中完全沒有主導權。

如果鳩山首相本身有明確方案的話，是否能阻止龜井大臣主導決策？答案應該是

註⑥ 朝日新聞（東京），2010年3月25日，頁1總合。日本經濟新聞（東京），2010年3月25日，1ページ。読売新聞（東京），2010年3月26日，頁1一面。朝日新聞（東京），2010年3月26日，頁1總合。日本經濟新聞（東京），2010年3月26日，2ページ。

註⑦ 日本經濟新聞（東京），2010年4月4日，9ページ。

註⑧ 朝日新聞（東京），2010年3月29日，2總合。日本經濟新聞（東京），2010年3月29日，2ページ。

註⑨ 日本經濟新聞（東京），2010年3月31日，1ページ。

註⑩ 朝日新聞（東京），2010年4月7日，頁4政治。朝日新聞（東京）2010年6月11日，頁3總合。

註⑪ 朝日新聞（東京），2009年9月19日，頁7政策總合。毎日新聞（東京），2009年9月20日，頁4經濟面。

否定的，因為鳩山模式之中的各種協調・統合的高層會議都不是以首相的提案為基礎進行討論。加上從整個決策過程之中國民新黨對郵政改革的堅持來看，可以想像龜井大臣讓步的空間非常有限。如果鳩山首相提出的方案與龜井大臣的想法有所差距，必定會導致鳩山首相與龜井大臣直接衝突，而這也可能導致兩黨發生對立而使執政聯盟分裂。實際上輿論也普遍認為，鳩山首相是顧及了聯合政權的穩定以及 2010 年參議院選舉時支持郵政改革的選票，才會全盤接受龜井大臣主導的郵政改革法案。^③

所以從這個案例可以得知，表面上看似民主黨與國民新黨對法案內容有歧見，但是龜井黨魁可以直接參與政府的最高決策機制並且主管郵政時，就已經確定鳩山首相無法主導郵政改革法案。甚至因為整個協調・統合機制沒有發揮應有的作用，使得首相與相關大臣無法掌握龜井大臣主導的草案內容，而經過首相裁示的最終草案也不過是追認龜井大臣想法的狀況。也就是說，鳩山模式的設計賦予了龜井大臣奪走鳩山首相主導郵政改革法案的制度與環境。

二、普天間問題

(一) 概要

普天間基地位於沖繩縣宜野灣市，是駐日美軍的海軍陸戰隊所使用的機場與訓練、補給設施，由於該基地位於市中心，一旦發生意外，很可能會造成周邊居民的危險。^④

普天間基地的遷移問題在 1995 年開始被討論，由於當年發生了沖繩駐日美軍強暴少女的案件，導致了日本國內對美日安保條約的支持率降到了從 1973 年以來的最低點，也使得日本國內開始思考縣內絕大多數土地都是駐日美軍基地的沖繩縣的立場。在橋本首相的主導下，日本與美國在 1996 年 4 月達成了遷移普天間基地的共識。^⑤在歷經美日、日本政府與沖繩縣地方首長之間的談判後，雖然沒有完全獲得沖繩縣內的支持，但是美日政府仍然在 2006 年達成了將普天間基地遷移至位於沖繩縣名護市的史瓦布基地（Camp Schwab）的邊野古原案的共識，其內容大致如下：^⑥

1. 於邊野古海岸進行填海作業以設置 V 字型的兩條跑道，在確保機場功能運作的同時也針對安全、噪音、環境問題進行應對。

註③ 朝日新聞（東京），2010 年 3 月 31 日，3 綜合。每日新聞（東京），2010 年 3 月 31 日，頁 1 政治面。日本經濟新聞（東京），2010 年 3 月 31 日，3 ページ。

註④ 過去就發生過多起普天間基地起降的直升機墜毀的意外，最近一次發生在 2004 年 8 月 13 日，美軍的 CH53D 型大型運輸直升機墜毀在位於普天間基地旁邊的沖繩國際大學校舍，幸好當時已經進入暑假，因此沒有造成傷亡。朝日新聞（東京），2004 年 8 月 14 日，頁 1 綜合。

註⑤ 整個事件的過程可參閱船橋洋一所著的「同盟漂流」之中的相關章節，該事件對日本外交・安保政策的影響可參見田中明彥的分析。船橋洋一，前揭書。田中明彥，安全保障：戰後 50 年の模索（東京：読売新聞社，1997 年 7 月），頁 342-344。

註⑥ “United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation,” The Ministry of Foreign Affairs of Japan, http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html.

2. 普天間基地替代措施相關問題：爲了因應普天間基地替代案，史瓦布基地必須進行重新規畫基地設施。另外必須針對航空自衛隊新田原基地與築城基地等替代措施進行檢討。

3. 爲因應歸還普天間基地在內的沖繩美軍基地，美軍必須將海軍陸戰隊約 8000 人與其眷屬約 9000 人移往關島。

4. 普天間基地的移設以 2014 年底爲目標。

不過整個狀況在 2009 年的眾議院大選前夕出現變化。民主黨原本就主張普天間基地應該要遷往沖繩縣外或國外，黨魁鳩山由紀夫在大選前的黨魁辯論中也明確表示反對邊野古原案，並且強調普天間基地最好是遷移到國外，最低限度也要遷移至沖繩縣外。^⑦而民主黨在大選中獲勝，支持邊野古原案的自民黨與公明黨在沖繩縣全軍覆沒，^⑧在選舉公約中明確反對邊野古原案的社民黨也參與了鳩山政權，^⑨2010 年 1 月的名護市長選舉由反對邊野古原案的稻嶺進當選。^⑩各種選舉結果無疑象徵了沖繩的民意對民主黨的期待。

鳩山政權成立後，由平野官房長官、岡田克也外務大臣、北澤俊美防衛大臣、前原誠之沖繩問題大臣負責普天間問題，其中岡田外相與北澤防衛相負責替代案的規畫以及與美國的談判，前原大臣負責與沖繩進行溝通。^⑪而美國也因爲邊野古原案的執行與否將會影響到駐日美軍的改編計畫，所以在鳩山政權成立後立刻派遣國防部長蓋茲（Robert M. Gates）於 2009 年 10 月 20 日訪問日本。蓋茲與鳩山首相等日本政府高層會談時，不僅表明最多只接受邊野古原案的微幅修正，並明確希望鳩山政權盡快做出履行邊野古原案的決定。^⑫歐巴馬總統（Barack H. Obama, Jr.）也在 11 月訪問日本時，親自向鳩山首相要求履行邊野古原案。^⑬

可是在與美國談判的過程中，政權內部發生了首相與外相公開否認防衛相有關重回邊野古原案的想法、外相在外務省的記者會表明支持被防衛相否定的嘉手納基地統

註⑦ 讀売新聞（東京），2009 年 8 月 18 日，12 頁朝特 B。民主黨過去曾多次提出沖繩政策，不過在 2005 年公布的「沖繩構想（沖繩ビジョン）」才第一次將普天間基地的縣外或國外移轉以文字表述。2008 年改版的「沖繩構想 2008（沖繩ビジョン 2008）」也再次強調了這個主張。朝日新聞（東京），2005 年 8 月 13 日，頁 2 綜合。讀売新聞（東京），2008 年 7 月 9 日，頁 4 政治。

註⑧ 「2009 年衆議院選挙開票状況と当選者」，日本經濟新聞（東京），2009 年 8 月 31 日，13 ページ。

註⑨ 社会民主党，衆議院選挙公約 2009「マニフェスト」（東京：社会民主党，2009 年 7 月），頁 30。

註⑩ 朝日新聞（東京），2010 年 1 月 25 日，頁 1 綜合。

註⑪ 朝日新聞政權取材センター編，民主党政権 100 日の真相（東京：朝日新聞出版，2010 年 1 月）。讀売新聞政治部，民主党：迷走と裏切りの 300 日（東京：新潮社，2010 年 6 月）。朝日新聞（東京），2009 年 10 月 3 日，頁 3 綜合。讀売新聞（東京），2009 年 10 月 4 日，頁 4 政治。

註⑫ 毎日新聞（東京），2010 年 10 月 22 日，頁 5 内政面。

註⑬ 讀売新聞政治部，前掲書，頁 56-85。讀売新聞（東京），2009 年 10 月 28 日，頁 1 一面。毎日新聞（東京），2009 年 12 月 16 日，頁 1 政治面。日本經濟新聞（東京），2009 年 12 月 16 日，2 ページ。

合案等閣內不一致，甚至鳩山首相本人的發言也前後不一，例如在美日領袖高峰會談時，先對歐巴馬總統表示：「相信我 (Trust me)」，並在 11 月 13 日與歐巴馬總統的共同記者會中表示，美日將會以美日共識（即邊野古原案）為前提，在為了普天間問題而新成立的閣員級作業部會繼續進行討論，使得歐巴馬總統認為鳩山首相會執行邊野古原案。可是鳩山首相又在 11 月 14 日表示，閣員級作業部會以美日共識為前提進行討論是歐巴馬總統的想法。結果鳩山政權因為無法做出結論，而在 12 月 15 日時正式向美國駐日大使魯斯 (John V. Roos) 傳達將暫時不執行邊野古原案，並尋求在 2010 年 5 月以前決定新的移設地點。魯斯大使在過程中不僅曾忿而批判鳩山政權的處理方式「不誠實」，也批評鳩山首相與岡田外相的發言不斷相互矛盾。⁸⁴

日本政府在 12 月底於基本政策閣僚委員會下設置了由內閣官房長官主持的「沖繩基地問題檢討委員會」，開始進行替代案的規畫，⁸⁵可是相關閣員、三黨之間雖然提出了各種計畫，仍然無法達成任何共識，社民黨與國民新黨也在未經過政府討論下公布其替代方案，而美國也不願對日本讓步。最後鳩山首相在 5 月 4 日訪問沖繩，正式表明普天間基地遷移至縣外的承諾很難達成，表達對沖繩縣民的歉意。⁸⁶美日也於 5 月 28 日達成了重回邊野古原案的共識。⁸⁷可是社民黨不僅堅持反對的立場，福島黨魁也拒絕在閣議於美日共識的文書簽名，鳩山首相便決定罷免福島黨魁的內閣府特命大臣一職，社民黨也在 5 月底宣布脫離聯合政權。⁸⁸一連串的混亂不僅導致鳩山首相個人的領導能力、對日本整體安保問題的認識、八面玲瓏的態度遭到批判，實際負責普天間問題的相關協調・統合的平野官房長官個人能力也受到質疑。⁸⁹

被視為是政權中最具實力的小澤幹事長為了避免被批評為垂簾聽政，除了強調與社民黨組成聯合政權的重要性之外，在普天間問題上並沒有太多發言，但是小澤幹事長曾於福島黨魁遭罷免的前一天與鳩山首相見面以尋求轉圜。小澤幹事長也在福島黨魁的大臣職務遭到罷免後打電話給福島黨魁，不僅表明支持福島黨魁的立場外，也暗示了對鳩山首相的不滿，而小澤幹事長的親信與鳩山政權內部也傳出了小澤幹事長對鳩山首相不滿的說法。⁹⁰不過鳩山首相於 6 月 2 日宣布為包括普天間問題在內的混亂負

註⁸⁴ 同前註。

註⁸⁵ 日本經濟新聞 (東京)，2009 年 12 月 29 日，2 ページ。

註⁸⁶ 「鳩山首相と沖繩知事・名護市長・県議会幹部との会談<要旨> 普天間移設」，朝日新聞 (東京)，2010 年 5 月 5 日，頁 3 綜合。

註⁸⁷ “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee,” The Ministry of Foreign Affairs of Japan, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint1005.html>.

註⁸⁸ 「福島大臣の罷免に抗議する (声明)」：「連立政権への対応について (党見解)」，社民党 OfficialWeb, <http://www5.sdp.or.jp/>.

註⁸⁹ 「【社説】普天間日米合意 混乱の責任は鳩山首相にある」，読売新聞 (東京)，2010 年 5 月 29 日，頁 3 三面。「【社説】首相の普天間「決着」 政権の態勢から立て直せ」，朝日新聞 (東京)，2010 年 5 月 29 日，頁 3 綜合。「【社説】取り返すかぬ鳩山首相の普天間失政」，日本經濟新聞 (東京)，2010 年 5 月 29 日，2 ページ。「【社説】論調観測 「普天間移設」政府方針首相の資質を強く断罪」，毎日新聞 (東京)，2010 年 5 月 30 日，頁 5 解説面。

註⁹⁰ 読売新聞政治部，前掲書，頁 262~264。朝日新聞 (東京)，2010 年 5 月 29 日，頁 3 綜合。読売新聞 (東京)，2010 年 5 月 30 日，1 頁一面。朝日新聞 (東京)，2010 年 6 月 1 日，頁 2 綜合。

起政治責任辭職，也迫使了小澤幹事長一起辭職。新任的菅直人首相在就任記者會與國會的施政報告（所信演說）中表明將遵守 5 月底達成的美日共識，為普天間問題所造成政權內部的混亂與美日關係的動盪暫時畫下了句點。^①

（二）分析

相較於郵政改革，普天間問題一開始雖然就由平野官房長官與岡田大臣、北澤大臣、前原大臣負責，最後也是由設置於基本政策閣僚委員會的沖繩基地問題檢討委員會進行協調・統合，可是整個過程中卻先後發生閣員、社民黨、國民新黨在未經討論下就提出替代方案，並相互批評彼此提案的狀況。鳩山政權成立以來到 2010 年 5 月底之間被提出的替代案大致如下表所示：

表 1 鳩山政權內提出有關普天間基地移設的各種方案

	政權內的提案者與支持者	政權內的反對意見
重回邊野古原案	<ul style="list-style-type: none"> • 岡田外相：原本表明邊野古原案有檢討的空間，但立場逐漸偏向原案，最後在與魯斯大使會談時表明接受原案（2009，11～12）。 • 北澤防衛相：就任之初即認為縣外、國外都有難度。（2009，09） • 前原沖繩問題大臣： <ol style="list-style-type: none"> 1. 在檢討各種替代方案時，也必須保留邊野古原案（2009，09）。 2. 與岡田、北澤大臣與和魯斯大使會談時表明接受原案（2009，12）。 	<ul style="list-style-type: none"> • 鳩山首相： <ol style="list-style-type: none"> 1. 2009 年衆議院大選前的辯論中明白表示目標為移設縣外或國外（2009，07）。 2. 指示岡田大臣與北澤大臣繼續尋找新的移設地點後表示：雖然有如把繩索穿到針孔一樣困難，可是我還沒有放棄（2009，12）。 3. 填海工程是對自然的汙辱（2010，04）。 • 小澤幹事長： <ol style="list-style-type: none"> 1. 最好不要在美麗的海上建造基地（2009，12）。 2. 為了參議院選舉及政權運作的穩定，必須在普天間問題對社民黨讓步。 • 社民黨：縣外或國外、反對在沖繩建設造成增加縣民負擔的巨大基地 • 國民新黨
嘉手納統合案 （海軍陸戰隊的普天間基地與美國空軍嘉手納基地統合）	<ul style="list-style-type: none"> • 岡田外相：在記者會表示，個人支持將普天間基地與位於沖繩縣中頭郡的美國空軍嘉手納基地進行統合（2009，10）。 • 渡邊周總務副大臣（沖繩構想 2008 的召集人）：嘉手納統合案當初沒有被採用是因為美國空軍與海軍陸戰隊彼此間不願意共同使用同一個基地（2009，07）。 • 國民新黨：可以列為選項之一（2010，03）。 	<ul style="list-style-type: none"> • 北澤防衛相：美日過去已經針對嘉手納統合案進行檢討，並確定統合案實務上並不可行（2009，09）。 • 社民黨：縣外、國外移設。

註① 首相官邸，「菅內閣總理大臣記者会見（H22.6.8）」、「第 174 回国会における菅内閣總理大臣所信表明演說」。菅直人於 2010 年 9 月的黨代表選舉中擊敗小澤一郎連任黨魁，其在 10 月份召開的國會中所做的施政報告也重申了遵守美日共識的立場。首相官邸，「第 176 回国会における菅内閣總理大臣所信表明演說」。

	政權內的提案者與支持者	政權內的反對意見
邊野古陸上案 (史瓦布基地內建設跑道)	<ul style="list-style-type: none"> • 國民新黨：可以列為選項之一。 • 平野官房長官：與填海工程需要沖繩縣知事核可的原案相比，陸上案的工程不需要知事核可，國民新黨也支持該案 (2010, 03)。 • 北澤防衛相：接近原案的提案，可以作為選項。 	<ul style="list-style-type: none"> • 前原沖繩問題大臣：美日之間在2005年就因為沒有辦法解決飛機飛過民宅上空的問題而刪除了這個選項 (2010, 02)。 • 社民黨：縣外、國外移設。
德之島案 (將普天間基地遷移或部分功能轉移至九州鹿兒島縣的德之島)	<ul style="list-style-type: none"> • 鳩山首相 (2010, 04) • 平野官房長官 (2010, 01) : 1. 美軍堅持的地理位置上來看，移設縣外的替代方案都很難實現，但是德之島原本就有機場，距離沖繩的位址也不遠，可能獲得美國支持。 2. 即使德之島只願意接受訓練基地，也等於是減輕沖繩的負擔。 • 北澤防衛相：原案最好，但從減輕沖繩縣負擔來考量的話，修正原案並同時將直升機部隊的訓練移往德之島也是一個方案 (2010, 04)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 社民黨：德之島當地反對，同時應該盡一切可能以移設國外為目標 (2010, 04)。
美國海軍白色海岸基地 (White Beach) 沿岸的填海案	<ul style="list-style-type: none"> • 平野官房長官 (2010, 03) : 1. 位於沖繩縣的美軍白色海岸基地沿岸的水深較邊野古淺，更適合填海作業。 2. 工程完成後可以與航空自衛隊的那霸基地進行統合。 	<ul style="list-style-type: none"> • 社民黨：縣外、國外移設。
邊野古棧橋案 (不填海，以棧橋的方式打樁建造跑道)	<ul style="list-style-type: none"> • 鳩山首相：填海工程是對自然的侮辱，而棧橋案可以避免 (2010, 04)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 社民黨：縣外或國外。 • 國民新黨 • 北澤防衛相：環境評估與經費面來看，原案比棧橋案都要具優勢 (2010, 04~05)。
國外全面移設案	<ul style="list-style-type: none"> • 社民黨：普天間基地全面移往關島或塞班島 	<ul style="list-style-type: none"> • 岡田外相 • 北澤防衛相

資料來源：筆者參照日本各大報自行製表。

同時以邊野古原案、陸上案、棧橋案為中心，輔以白色海岸填海案、訓練基地分散至德之島或其他地區等各種組合方案也不斷被提出。還有許多被認為是不切實際而沒有再繼續被討論的替代方案也曾被提出，例如同樣位於沖繩縣的下地島或伊江島的移設案、屬於東京都管轄的硫磺島移設案、關西機場移設案、九州長崎縣的海上自衛隊大村航空基地、九州佐賀市的佐賀機場及靜岡縣的陸上自衛隊北富士演習場等。但是相較基於首相主導的方案為基礎進行討論的經財會議模式或官房模式，鳩山首相在普天間問題的高層決策中，必須同時面對相關閣員、執政聯盟各黨、自己的智囊所提出的各種方案與其組合來進行協調・統合并決策。

此外，鳩山模式的高層協調・統合的架構下，雖然法律上首相與官房長官的地位較閣員高，鳩山首相也是黨的最高領導人，但是從政治實力與資歷來看，鳩山首相與平野官房長官不見得比可以參與高層決策的閣員或黨內人士高。例如岡田大臣與前原大臣在民主黨內都是曾任黨魁的主要領導人。鳩山首相的政治資歷也不如小澤幹事

長，更不用說小澤是黨內最大派系的領袖。平野官房長官在 1996 年首次當選眾議員後至今五連任，但是過去只有擔任過幹事長代理（相當於黨副祕書長）、民主黨役員室室長（黨幹部辦公室主任），並非黨內的主要領導人，其政治力量自然不如岡田大臣與前原大臣，而議員資歷也不如北澤大臣。^⑳而社民黨與國民新黨更是在組成執政聯盟前後強調三黨在執政聯盟的地位平等，並且爭取參與高層決策，以避免其影響力被大黨的民主黨埋沒。^㉑因此在這種許多政治實力相當的人士可以同時參與高層決策的狀況下，鳩山首相與平野官房長官不一定有足夠的力量阻止相關閣員擅自發言或主導決策。

所以在普天間問題上，鳩山首相個人的領導能力、負責普天間問題的相關協調・統合的平野博文官房長官的個人能力問題雖然受到批判，但是在鳩山模式的高層決策架構下，無論是誰擔任首相或內閣官房長官，應該都不可能在最高層的決策中對這些不同立場的閣員、政黨伙伴所提出的眾多提案進行整合，而這種狀況也增加了鳩山首相或平野官房長官主導決策的困難度。

另一方面，菅直人與仙谷由人兩位前後任的國家戰略大臣並沒有參與普天間問題的應對，只有仙谷大臣在鳩山首相決定重回邊野古原案後發言支持鳩山首相。^㉒反而整個決策過程之中，內閣官房長官扮演重要的角色。這顯示雖然國家戰略局（室）當初被定位為在外交・安保政策等「基本方針的企劃與草案制定」以及「政府內部協調統合」等輔佐首相，但是在尚未法制化時，內閣官房在決策過程之中的角色仍然比國家戰略局（室）扮演更重要的角色，也顯示國家戰略局（室）在鳩山政權期間的功能與角色仍然曖昧不明。

陸、結 論

在短短 8 個多月期間，鳩山政權內部發生了一連串的混亂與對立，這些混亂與對立看似執政聯盟內部的政策對立，也看似鳩山首相個人的領導能力不足。但是本文比較了自民黨政權時期的官邸主導決策模式與鳩山模式後發現，現行法令在制度面上確保了首相對內政或外交具有對政策主導權。反觀鳩山模式，雖然在高層的決策中設置了許多協調・統合機制，但是首相在這些機制之中不僅沒有明確的議題主導權，使得其決策主導權遭到分化。本文也透過郵政改革與普天間問題兩個案例進行研究證明這

註⑳ 鳩山首相等人的議員資歷可參閱其官方網站的介紹，排列順序依照姓氏的日語發音（皆於 2010 年 10 月 25 日確認）。岡田克也，<http://www.katsuya.net/>。小沢一郎ウェブサイト，<http://www.ozawa-ichiro.jp/>。亀井静香公式 Web サイト，<http://www.kamei-shizuka.net/>。鳩山由紀夫ホームページ，<http://www.hatoyama.gr.jp/>。平野博文ホームページ，<http://www.hhirano.jp/>。Kitazawa Toshimi official web site，<http://www13.ocn.ne.jp/~kitazawa/>。前原誠司（まえはらせいじ）—ホームページ—，<http://www.maehara21.com/>。

註㉑ 朝日新聞（東京），2009 年 9 月 3 日，頁 1 綜合。読売新聞（東京），2009 年 9 月 9 日，頁 2 三面。日本經濟新聞（東京），2009 年 9 月 10 日，1 ページ。

註㉒ 読売新聞（東京），2010 年 5 月 11 日，頁 4 政治。

個論點。同時在兩個案例研究中也發現，所有高層協調・統合機制也沒有發揮應有的作用。本文認為，任何一個首相在這樣的架構下都很難發揮領導能力。

不過由於鳩山政權從成立到垮台不到 300 天，截至目前為止可以取得有關決策過程的資料非常有限。同時民主黨從舊民主黨在 1996 年成立至今不到 15 年，當中又陸續與其他小黨合併，黨內主要領導人的主張雖然依其出身而有所分歧，但是不到 300 天的時間並無法看出民主黨主要領導人的政策主張在執政前後的異同。社民黨與國民新黨兩個在意識形態上堅持基本政策的態度也增加了單純從決策過程架構進行觀察的困難度。因此未來有必要從各政黨的主張甚至是黨內各派的主張以及彼此的互動關係進行更為詳細的政治過程分析，以彌補單純從決策過程架構進行分析的不足。此外，由於社民黨退出聯合政權，國民新黨的龜井黨魁也辭去大臣一職，民主黨與國民新黨也在 7 月 27 日達成廢除基本政策閣僚委員會的共識。^⑤現任的菅直人首相或是之後的民主黨籍首相將如何重新調整決策模式也值得持續關注。

* * *

(收件：99 年 7 月 8 日，接受：99 年 10 月 22 日；責任校對者：莊家梅)

註^⑤ 朝日新聞（東京），2010 年 7 月 28 日，頁 4 政治。

The Democratic Party of Japan's Decision-making Model of the “Politician-led Government” and the Leadership of Prime Minister Hatoyama

Wei-Hsiu Huang

Visiting Researcher
Organization for Asian Studies
Waseda University

Abstract

Yukio Hatoyama, the chairman of the Democratic Party of Japan (DPJ), succeeded to the Prime Minister of Japan on 16 September 2009 after DPJ won the 2009 Japanese general election. In the election, DPJ acquired 308 out of a total of 480 seats in the House of Representatives of Japan, while the Liberal Democratic Party (LDP), the former ruling party only acquired 119 seats. However, Hatoyama was thus forced to form a coalition government with the Social Democratic Party and the People's New Party in response to a situation where DPJ does not have a majority in the House of Councilors.

Hatoyama seemed to be unable to effectively manage the discrepancies and integrate different opinions in his government. It is suggested by many researchers and mass media that Hatoyama does not possess strong leadership, which may lead to the political chaos in his team. This research therefore employs the cases of the Reexamining Postal Privatisation Bills and the Futenma deal to investigate the leadership and the decision-making mechanisms in Hatoyama's government. It is found that the inefficiency of the 'politician-led government' decision-making model developed by DPJ might be the main reason of the political chaos.

Keywords: Hatoyama Cabinet, The Democratic Party of Japan, Postal Reform Bill, Marine Corps Air Station Futenma

參考文獻

- 吳明上，「日本小泉首相強化領導權之研究：以郵政民營化法案的成立為例」，*人文與社會學報*（高雄），第2卷第2期（2008年6月），頁125~147。
- 吳明上，「日本行政改革核心『強化首相領導權』之分析」，*問題與研究*（台北），第48卷第2期（2009年6月），頁35~50。
- 楊鈞池，*從派閥均衡到官邸主導*（台北：翰蘆出版社，2004年2月）。
- 楊鈞池，「陷入選舉至上主義的民主黨」，*國政評論*，2010年6月4日，<http://www.npf.org.tw/post/1/7628>。
- Elgie, Robert, *Political Leadership in Liberal Democracies* (Basingstoke: Macmillan, 1995).
- George, Alexander, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* (Boulder, Co.: Westview Press, 1980).
- George, Alexander L. and Juliette L. George, *Presidential Personality and Performance* (Boulder, Co.: Westview Press, 1998).
- Stogdill, R. M., *Handbook of Leadership: a Survey of Theory and Research* (New York: Free Press, 1974).
- フェルドマン，オフェル，*政治心理学*（京都：ミネルヴァ書房，2006年）。
- 上久保誠人「小泉政權期における首相官邸主導體制とアジア政策」，*次世代アジア論集*（東京），第2号（2009年3月），頁87~103。
- 大田弘子，*經濟財政諮問會議の戦い*（東京：東洋經濟新報社，2006年6月）。
- 今井壽宏，*リーダーシップ入門*，（東京：日本經濟新聞社，2005年）。
- 内山融，*小泉政權：「パトスの首相」は何を変えたのか*（東京：中央公論新社，2007年4月）。
- 内閣制度百年史編纂委員會編，*内閣制度百年史上卷*（東京：大藏省印刷局，1985年12月）。
- 辻中豊，「私的諮問機關の役割と靖国懇」，*ジュリスト*（東京），第848号（1985年11月），頁67~76。
- 古川貞二郎，*霞が関半生記：5人の総理を支えて*（佐賀：佐賀新聞社，2005年4月）。
- 民主党，*民主党のマニフェスト：岡田政權500日プラン*（東京：民主党，2005年8月）。
- 民主党，*Manifesto マニフェスト 2009*（東京：民主党，2009年7月）。
- 田中均、田原総一郎，*国家と外交*（東京：講談社，2005年11月），頁25~58。
- 田中均，*外交の力*（東京：日本經濟新聞出版社，2009年1月）。
- 田中孝彦，*日ソ国交回復の史的研究：戦後日ソ関係の起点 1945~1956*（東京：有斐閣，1993年9月）。

- 田中明彦，安全保障：戦後50年の模索（東京：読売新聞社，1997年7月）。
- 石川眞澄，戦後政治史（東京：岩波書店，新版，2004年8月）。
- 石原信雄、御厨貴、渡邊昭夫，首相官邸の決断：内閣官房副長官石原信雄の2600日（東京：中央公論新社，2002年6月）。
- 石破茂，国防（東京：新潮社，2005年1月）。
- 伊奈久喜，「書評：信田智人著『冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程』」，国際安全保障（東京），第35巻第2号（2007年9月），頁151~154。
- 伊藤光利、田中愛治、眞淵勝，政治過程論（東京：有斐閣，2000年）。
- 伊藤光利，「官邸主導型政策決定と自民党——コア・エグゼクティブの集権化」，レヴァイアサン（東京），第38号（2006年4月），頁7~40。
- 伊藤惇夫，民主党：野望と野合のメカニズム（東京：新潮社，2008年11月）。
- 成田憲彦，「日本の連立政権形成における国会の論理と選挙制度の論理」，選挙研究（東京），第16号（2001年），頁18~27。
- 竹中平蔵，構造改革の真実：竹中平蔵大臣日誌（東京：日本経済新聞社，2006年12月）。
- 竹中治堅，「『日本型分割政府』と参議院の役割」，日本政治学会年報政治学（東京），2004年号（2005年1月），頁99~125。
- 竹中治堅，首相支配：日本政治の変貌（東京：中央公論新社，2006年5月）。
- 竹中治堅，「民主党政権のもとでの政策決定過程」，経済セミナー（東京），第651号（2009年12月），頁52~57。
- 竹中治堅，参議院とは何か 1947~2010（東京：中央公論新社，2010年5月）。
- 西川明子，「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」，レファレンス（東京），第57巻第5号（2007年5月），頁59~73。
- 別枝行夫，「日中国交正常化の政治過程：政策決定者とその行動の背景」，国際政治（東京），第66号（1980年11月），頁1~18。
- 村松岐夫，「中曽根政権の政策と政治」，レヴァイアサン（東京），第1号（1987年10月），頁11~30。
- 谷内正太郎、高橋昌之，外交の戦略と志：前外務事務次官谷内正太郎は語る（東京：日本工業新聞社，2009年4月）。
- 松田康博、細野英揮，「日本：安全保障会議と内閣官房」，松田康博編著，NSC 国家安全保障会議（東京：彩流社，2009年），頁277~311。
- 牧原出，行政改革と調整のシステム（東京：東京大学出版会，2009年9月）。
- 社会民主党，衆議院選挙公約 2009「マニフェスト」（東京：社会民主党，2009年7月）。
- 国民新党，国民新党の公約：国民のための政治！（東京：2005年9月）。
- 国民新党，わが党の選挙公約：日本を変えよう！ 夢と希望をもてる国づくり（東京：2007年7月）。

- 国民新党，輝け日本！国民新党（東京：2009年7月）。
- 信田智人，総理大臣の権力と指導力（東京：東洋経済新報社，1994年10月）。
- 信田智人，「橋本行革の内閣機能強化策」，レヴァイアサン（東京），第24号（1999年4月），頁50~77。
- 信田智人，「小泉首相のリーダーシップと安全保障政策過程：テロ対策特措法と有関係連法を事例とした同心円モデル分析」，日本政治研究（東京），第1巻第2号（2004年7月），頁42~67。
- 信田智人，官邸外交：政治リーダーシップの行方（東京：朝日新聞社，2004年9月）。
- 信田智人，冷戦後の日本外交：安全保障政策の国内政治過程（京都：ミネルヴァ書房，2006年9月）。
- 信田智人，「政治主導のドーナツ化現象」，世界と議会（東京），第543号（2010年2月），頁4~9。
- 城山英明，「内閣機能の強化と政策形成過程の変容：外部者の利用と連携の確保」，年報行政研究（東京），第41号（2006年5月），頁60~87。
- 建林正彦，「政党内部組織と政党間交渉過程の変容」，村松岐夫、久米郁男編著，日本政治 変動の30年：政治家・官僚・団体調査に見る構造変容（東京：東洋経済新報社，2006年），頁67~94。
- 草野厚，「対外政策決定の機構と過程」，有賀貞、宇野重昭、木戸菟、山本吉宣、渡辺昭夫編，講座国際政治 4：日本の外交（東京：東京大学出版会，1989年11月），頁53~92。
- 高安健将，首相の権力：日英比較からみる政権党とのダイナミズム（東京：創文社，2009年2月）。
- 高橋正泰、山口善昭、磯山優、文智彦，経営組織の基礎（東京：中央経済社，1998年）。
- 笠京子，「省庁の外郭団体、業界団体、諮問機関」，西尾勝、村松岐夫編，講座行政学第4巻：政策と管理（東京：有斐閣，1995年1月），頁77~113。
- 黄偉修，「李登輝総統の大陸政策決定モデルに関する一考察：1998年辜汪会見を事例として」，日本台湾学会報（東京），第10号（2009年5月），頁105~128。
- 産経新聞政治部，民主党解剖（東京：産経新聞出版，2009年7月）。
- 船橋洋一，同盟漂流（東京：岩波書店，1997年）。
- 野中尚人，自民党政治の終わり（東京：筑摩書房，2008年9月）。
- 朝日新聞政権取材センター編，民主党政権 100日の真相（東京：朝日新聞出版，2010年1月）。
- 菅直人，大臣 増補版（東京：岩波書店，2009年12月）。
- 飯尾潤，政局から政策へ：日本政治の成熟と転換（東京：NTT，2008年3月）。
- 福井治弘，「沖縄返還交渉：日本政府における決定過程」，国際政治（東京），第52

号 (1975年5月), 頁97~124。

増山幹高, 議会制度と日本政治: 議事運営の計量政治学 (東京: 木鐸社, 2003年9月)。

読売新聞政治部, 民主党: 迷走と裏切りの300日 (東京: 新潮社, 2010年6月)。

慶應義塾大学ビジネス・スクール編, 組織マネジメント戦略 (東京: 有斐閣, 2005年)。

藤原帰一, 『『未知なる与党』への直言 小政党との連立で政権は安定するか, 週刊ダイヤモンド (東京), 第98巻第17号 (2010年4月17日), 頁128~129。

藤原帰一, 「鳩山民主はここで道を誤った」, 文藝春秋 (東京), 第88巻第7期 (2010年5月), 頁138~147。