政治科學論叢 / 第六十一期 / 民國 103 年 9 月 / 頁 41-70

日本民主黨權力結構對 2010 年〈防衛計畫大綱〉制訂之影響*

郭育仁**

摘　要

民主黨執政初期強調「政治主導」原則，刻意排除執政黨與官僚的政策影響力，以集中決策權於內閣與省廳大臣。然而在缺乏明確黨內權力運作結構、黨與內閣互動模式、以及與官僚體系的權責分工，反倒使得 2010 年〈防衛計畫大綱〉的制定過程產生更多政治參與，防衛官僚的專業政策意見也意外有更大影響力。此外民主黨首次執政，對防衛政策沒有既定意識型態與政策意見，在沒有內閣與執政黨高度介入下，新安保懇與防衛官僚較能根據日本現實安全環境變化討論應有的防衛政策因應。最後出現戰後日本防衛政策最大戰略思維轉折的國防文件。

關鍵詞：日本民主黨、防衛計畫大綱、日本防衛政策

---

* DOI:10.6166/TJPS.61(41-70)。

** 國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授，E-mail: yujenkuo@mail.nsysu.edu.tw。

收稿日期：103 年 1 月 10 日；通過日期：103 年 9 月 19 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

自民黨長期執政期間的權力運作有三個主要結構：黨與內閣「黨政二元」決策模式、黨內運作強調派系平衡與穩定的權力運作規則、以及黨與官僚分工合作甚至內化（internalize）官僚成爲黨決策的一部分。其中自民黨政務調查會（政調會）更是對大部分政策握有生殺大權。縱使高民意支持的前首相小泉純一郎在許多政策也被迫與黨合作或協商。

民主黨執政初期爲大幅削弱自民黨時期執政黨與官僚體系的政策影響力，刻意強調「政治主導」原則，試圖透過制度改革將決策權集中於內閣：主張「黨與內閣一體化」以及「去官僚化」以排除黨與官僚的政策影響力。然而缺乏明確黨內權力運作規則、制度設計不完整、以及過於強調「政治主導」原則，將黨內菁英與官僚排除於決策過程之外，卻在 2010 年第四期〈防衛計畫大綱〉（〈防衛計画の大綱〉，簡稱〈防衛大綱〉或〈大綱〉）制定時，造成反效果間接促成更多元的政治參與，以及防衛官僚實質政策影響力大增。此外民主黨沒有自民黨僵固的意識型態與執政包袱，也給防衛官僚在提出政策建議上較大的揮灑自由，才出現戰後日本防衛政策最大戰略思維轉變的防衛文件。

2010 年〈大綱〉最大根本性防衛思維轉變，便是揚棄冷戰時期防衛蘇聯入侵的「基礎防衛力」（基盤的防衛力），轉變爲重視早期警戒與高度機動性的「動態防衛力」（動的防衛力）戰略概念（安全保障会議，2010）。以西南群島爲戰略重點，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，以因應中國海軍在日本周邊海域頻繁活動與朝鮮半島緊張情勢升高等威脅。由於日本周邊局勢變化快速，正規戰爭的戰略概念（動員時間長、強度低、範圍大）已不適用，2010 年〈大綱〉改採「動態防衛力」（動員時間短、強度高、範圍小）以有效因應介於武力對峙與正規戰爭之間的「灰色事態」。[1] 此外 2010 年〈大綱〉也規劃日本中長期防衛政策應有的調整。第一、強化與南韓、澳

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

臺灣大學學術期刊資料庫

洲、印度的安全合作。第二、研究修改〈國際維和五原則（国連平和維持隊への参加にあたっての基本方針）〉。第三、研究成立新的國家安全機構與策劃中長期國家安全戰略，以強化首相官邸迅速因應危機的能力。第四、強調日本與國際共同開發與生產武器裝備的必要性，並暗示可能放寬〈武器輸出三原則〉。

不同於一般防衛政策，〈防衛大綱〉是多年期防衛政策綱領文件，對於日本中長期的國防發展與走向具關鍵性影響，其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、以及主要武器裝備採購清單等。再加上 2010 年〈大綱〉是首份完全非自民黨執政時期所制定的防衛政策。[2]

所以本文主要目的在分析不同的政黨權力結構對日本防衛政策制定的影響，即民主黨的政黨權力結構（黨內以及黨、內閣、與官僚之間互動關係）對日本 2010 年〈大綱〉制定模式與內容之影響。並著重探討政治菁英（首相、內閣、政黨）與官僚（防衛省）在政策過程所扮演的角色與功能，各個政策行爲者之間的互動，以及決策過程如何影響〈防衛大綱〉實質內容，期望能更深入了解日本防衛政策制定模式的轉變。安倍晉三內閣已於 2013 年 12 月公布第五期〈防衛大綱〉，本文對日本防衛政策制定模式的釐清，將有助深入了解日本防衛政策未來走向與制定模式的改變。

爲達成上述研究目的，本文架構分爲六部分：第一、說明研究方法與資料來源。第二、進行相關文獻回顧與探討。第三、分析自民黨長期執政時期的權力運作結構：黨內、黨與內閣、以及內閣與官僚之間的權力關係。第四、分析民主黨執政時期的權力運作結構：黨內、黨與內閣、以及內閣與官僚之間的權力關係。第五、分析民主黨執政時期 2010 年〈大綱〉的制定過程。第六、透過比較民主黨與自民黨的政黨權力運作結構，總結民主黨權力結構對日本防衛政策制定的影響。

[2] 1995 年〈防衛大綱〉是在「自社先聯合政權」（自社さ連立政権）時期所制定，自民黨在政策制定過程中，仍扮演舉足輕重的角色。

臺灣大學學術期刊資料庫

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、爲釐清書面資料造成的盲點與不足，本研究在 2012 年 7～8 月、2013 年 1～2 月、與 2013 年 7～8 月，針對實際參與 2010 年〈防衛大綱〉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爲者的角色。

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資深官員、自民黨政調會主任調查役田村重信、東京大學榮譽教授豬口孝、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。[3]

第二、進行日本政府官方與政黨文件的收集與比較分析。爲求資料的可信度與代表性，與〈防衛大綱〉制定相關的文件，皆以官方與政黨的一手資料爲主，包含歷屆內閣國防會議、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。[4] 歷史文件、法律與

---

[3] 第一位匿名事務次官級官員防衛省職歷 30 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 20 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。田村重信爲自民黨政調會 2004 年〈防衛大綱〉建議書之撰寫人。豬口孝長年研究日本防衛政策，是日本相當具權威的學者。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〈防衛大綱〉制定，2010 年〈防衛大綱〉制定時，也擔任「四大臣顧問團」成員。松田康博曾擔任 2010 年〈防衛大綱〉制定時的「新時代安全保障與防衛力相關懇談會」委員。高橋杉雄則直接參與 2010 年〈防衛大綱〉制定，同時爲 2010 年〈防衛大綱〉主要撰稿人。渡部恒雄是東京財團 2010 年〈防衛大綱〉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。以上七位具名之專家學者皆同意公開其身份。

[4] 防衛廳於 2007 年升格爲防衛省。

臺灣大學學術期刊資料庫

政策則參考內閣法制局網站。第三、文獻主要以美國與日本文獻爲主，包含參考長期研究日本防衛政策的學者著作，如豬口孝、信田智人、柴田晃芳、Richard Samuels、Michael Green、Kenneth Pyle 以及 Christopher Hughes 等。

參、文獻回顧

目前文獻中有關日本國內政治對防衛政策制定模式之影響，可以大略分爲政治參與以及防衛官僚主導兩大類。

一、防衛官僚主導

柴田晃芳回顧 1976、1995 到 2004 年三期〈大綱〉的制定過程指出，在「55 體制」下，防衛政策常在國會產生左右嚴重分歧與國會空轉，一直是風險極高的政策領域（2011：47-51）。加上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（柴田晃芳，2011：47-51）。在此背景下，爲求政治穩定，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（柴田晃芳，2011：47-51）。

柴田以 1995 年〈大綱〉制定過程爲例指出，當時首相細川護熙在內閣層級設立「防衛問題懇談會」（防衛問題懇談会），顛覆過去政治層次對防衛政策的消極參與，在專家懇談會退出政策流程後，防衛官僚仍能繼續主導〈大綱〉走向（2011：87-107）。此外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，各聯合執政黨各自顧及支持基礎，對爭議表現出強硬姿態，但最後只在形式與用詞遣字調整下草草收尾，無法發揮應有影響力，政策大權再次旁落防衛官僚（柴田晃芳，2011：131-154）。

瀨端孝夫則綜觀 1976 年〈防衛大綱〉、冷戰後特別立法、1995 年〈防衛大綱〉、1978 與 1997 年「美日共同防禦指針」（U.S.-Japan Defense Cooperation Guidelines）、以及 2004 年〈防衛大綱〉等政策的制定，也認爲戰後日本防衛政策是由官僚政治模式（Bureaucratic Politics）所主導

臺灣大學學術期刊資料庫

（Sebata, 2010: xiii-xiv）。瀨端指出，官僚主導防衛政策的制定模式到 1980 年代中曾根康弘擔任首相時開始變化，自民黨國防族菁英在美國支持下逐漸組織化，逐漸削弱官僚的政策主導權（Sebata, 2010: 335-337）。另外國防族與政調會開始介入國防決策，在政策過程的初期扮演一定角色，也要求官僚提供相關資訊與政策意見。但瀨端認爲，雖然政黨與政治人物的政策影響力上升，防衛政策制定過程也變得比較複雜，但官僚仍處於主導地位，不斷與政治菁英周旋，並追求政策影響力與利益。瀨端結論 80 年代開始日本防衛政策制定開始進入政官雙向模式。日本防衛政策大體仍是官僚主導的由下而上的制定模式，但在重大議題上，就以由上而下的政治力介入方式爲主。

二、政治參與

另一方面，Samuels 回顧日本戰後歷史指出，國際環境的變化與壓力只是間接促成日本政治菁英的共識形成過程：主流與非主流的戰略思維不斷衝突與融合，進而影響日本防衛政策的制定（2007：15-36）。Samuels 認爲日本當前面臨的四大挑戰：中國崛起與軍事威脅、北韓核武威脅、美國轉變中的亞太戰略、以及日本長期停滯的經濟，將迫使日本政治菁英重新思考並修改過時的國家戰略，朝更獨立的防衛政策方向發展（2007 : 1-9）。然而 Samuels 強調這四大威脅只是間接促成日本政治菁英們的意識型態衝突與融合，而日本未來防衛政策的改變與走向則是取決於融合後的結果。

Green 則認爲後「55 體制」的日本政治再調整（political realignment）中，政治菁英與政黨間的權力鬥爭是影響日本防衛政策制定模式變化的主因（2003 : 35）。Green 指出日本戰後被動、應變、與追求最小變化（reactive, situational, and minimalist）的對外政策，皆爲政治與官僚體系四十多年來強調經濟利益最大化與維護國內安定的外顯行爲（2003：35-36）。而後「55 體制」的政治再調整產生新的平衡（a new equilibrium）後，日本將有更清晰的對外路線（Green, 2003: 35）。在此過程中，防衛政策制定過程將會不斷受到政治的「去調整」與「再調整」（political de-alignment and re-alignment）的不確定性影響。其中，政黨、派系、族、與官僚比以往較沒紀律、戰後箝制國防發展的機制會逐漸弱化、自民黨與官僚聯

臺灣大學學術期刊資料庫

合的決策模式會不斷崩解，同時國防族議員的影響力日漸提高與組織化（institutionalized），形成相對較具動態與政治菁英個人影響的政策制定（Green, 2003: 41、46、47-49、73-75）。政治力主導防衛政策會不斷增強，並削弱政治建制阻礙（institutional barriers），讓日本更能有效因應外在威脅（Green, 2003: 35）。

信田智人則檢視 2001 年《反恐法》、2003 年《武力攻擊事態法》與《伊拉克特別措施法》的立法過程，說明小泉純一郎內閣如何運用高支持率、尋求聯合執政政黨支持與制度改革，逐步削弱官僚與自民黨政調會的政策影響力，同時強化首相官邸與內閣官房在日本防衛政策制定的影響力（Shinoda, 2007: 133-138）。[5] 信田指出，就高度爭議的防衛政策制定而言，首相官邸在跨省廳的協調、及時回應性、政治影響力、追求國家整體利益、了解全盤的政策環境與行爲者的政策意見、以及政治合法性與課責（political legitimacy and accountability）等六方面的條件，皆遠遠比外務省、防衛廳、或執政黨要更適合主導日本的防衛政策（Shinado, 2007: 145-153）。此外信田也透過 1990 年《聯合國維和法》、1992 年《聯合國維和法》（国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律）、1999 年「美日共同防禦指針」、2001 年《反恐特別措施法》、2003 年《武力攻擊事態法》、2003 年《伊拉克特別措施法》與 2008 年《新反恐特別措施法》（新テロ特措法）等個案研究指出，影響日本防衛政策制定的主要因素爲政黨政治（Shinado, 2009: 267-287）。信田認爲，冷戰結束與「55 體制」崩解後，日本政黨開始放棄防衛政策上的意識型態對抗，並逐漸針對政策實質內容討論。尤其 1992 年自民黨取得公明黨與民社黨的支持，順利通過 1992 年《聯合國維和法》後，也成功增加國內政治菁英對防衛政策的影響力。

飯島滋明則以小泉推動 2004 年「彈道飛彈防禦系統」（Ballistic Missile Defense, BMD）並修訂〈美日物品役務相互提供協定〉（Acquisition and

[5] 日文法案原名爲：《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》。

臺灣大學學術期刊資料庫

Cross-Servicing Agreement, ACSA）特例對美國放寬武器出口、2001 年修正《自衛隊法》引進「防衛秘密」措施、以及 2001 年主導《反恐特別措施法》允許自衛隊「海外派遣」[6] 等三個案例，說明首相官邸與內閣如何主導與影響日本防衛政策的制定（2004：132-140）。

三、小結

整體而言，目前相關文獻與研究都認爲，日本防衛政策制定的建制與政官菁英的政策互動正在重新洗牌，其中政治菁英的角色與介入會持續強化，並形成政策制定過程的政官雙向互動，但最大的爭議點在官僚與政治菁英於防衛政策制定過程中所扮演的角色與兩者的互動關係（Pyle, 2007: 353-362；Samuels, 2007: 1-9、109-132）。例如 Pyle (2007: 353-362) 與 Samuels (2007: 207) 都認爲，在政治菁英影響力日增的趨勢下，相對意味官僚的政策角色會逐漸縮小。但 Hughes 便認爲隨著自衛隊國際維和任務以及參與美軍任務的次數與範圍不斷增加的趨勢下，自衛隊與防衛官僚的政策影響力正在快速增加當中（2004：60-66）。

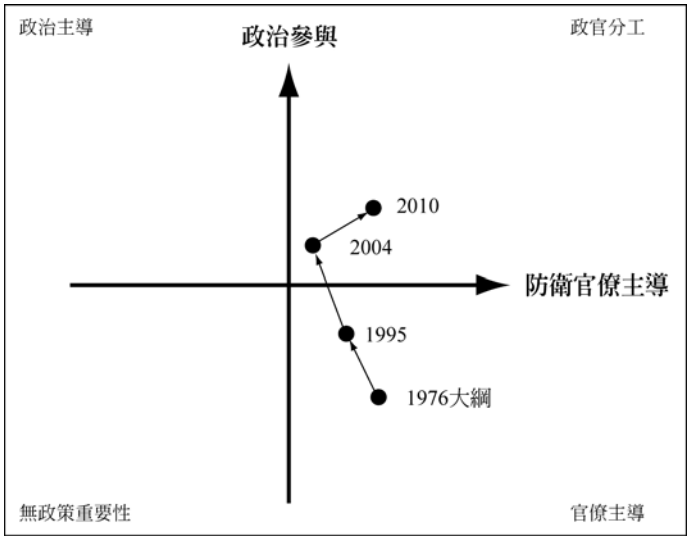
本文認爲，戰後日本防衛政策制定模式是一個連續變化的動態過程（如圖 1），隨著國內外政治環境改變，而非依循單一政策制定模式。其中，防衛官僚與政治菁英所扮演的政策功能也一直變化。本文主張，政黨的權力結構（即執政黨、內閣、以及官僚三者之間的關係）會直接影響政治菁英與官僚在日本防衛政策制定時的互動與分工模式，進而影響政策內容。其中「政治參與」指稱，日本政治菁英在防衛政策制定過程中，參與提供政治領導、政策方向、黨內與政黨間共識形成、以及協調各省廳政策意見等功能。另外「防衛官僚主導」則指稱，防衛官僚於日本防衛政策制定過程中，負責認知國際與日本安全局勢變化，從國防與安全現實面提供政策選項以及研擬政策等角色。所以本文將比較自民黨與民主黨執政時期，政黨的權力結構如何影響政治菁英與防衛官僚在日本防衛政策制定中，所扮演的角色與功能，以及兩者之間的政策制定互動，進而影響最終的政策內容。

---

[6] 小泉內閣定義「海外派遣」與「海外派兵」二者之間的區別指標，在於是否行使武力或提供戰爭地區糧食。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　日本四期〈防衛大綱〉制定模式之轉變



資料來源：作者自製

肆、自民黨「黨政二元」權力政治結構

自民黨在長期執政時期的政黨權力運作結構對戰後日本防衛政策制定有決定性的影響（柴田晃芳，2011：47-51）。自民黨的政黨權力政治（power politics）結構可以從三個面向來分析：黨與內閣、黨內、以及黨與官僚的關係。

一、黨與內閣：「黨政二元」決策制

戰後日本政府決策模式受到內閣與國會分離與各自獨立的影響，自民黨在政策過程的角色變得不可或缺。西垣淳子指出，日本內閣制是「國會外的內閣」，在憲法權力分立原則下，《國會法》並沒有預設內閣角色，而內閣與國會各自獨立的關係具體表現在三點：第一、內閣無法干涉國會議程安排與議事運作；第二、國會議員一旦成爲閣僚後必須與國會保持距離；第三、內閣不干預國會運作，而由執政黨在國會進行政策辯護，但並不會在審議中對內閣提案進行修正（2010：1-57）。換言之，內閣失去國

臺灣大學學術期刊資料庫

會政治影響力，才讓執政黨有舉足輕重的政策功能與角色。

內閣爲使法案順利於國會通過，對國會提案前，會先將法案送至自民黨進行內部審查與協商，取得黨內充分政策共識後再提交國會，即所謂「事先審查制」，也成爲日本內閣制最大特色（成田憲彥，2000：1-10；西垣淳子，2010：1-57）。田村重信指出，內閣對國會的提案必須先在自民黨政調會各部會進行討論，之後通過政調審議會決議，並經由總務會決定黨議後，才由閣議議決提交國會，因此黨的政策影響力相當大。[7] 執政黨以「事先審查制」形成黨內政策共識，一旦通過政策決議，便下達「黨議約定」由「國會對策委員會」約束黨籍國會議員的政策意向（西垣淳子，2010：1-57）。

換言之，執政黨與內閣在政策過程中形成「黨政二元」的決策模式。在內閣與國會各自獨立的憲政體制下，內閣爲求法案順利於國會通過，必須保持與執政黨良好的溝通與緊密合作，以取得多數黨籍議員對法案的支持。而執政黨也在政策過程中，扮演形成黨內共識的關鍵角色。

二、黨內權力運作：強調派系平衡與穩定的權力運作規則

豬口孝指出，傳統上自民黨的權力運作與決策模式以派系協調爲主要原則，也是自民黨能在戰後成功整合多元政治勢力並長期穩定執政的主因（Inoguchi, 2005: 90-94；Krauss & Pekkanen, 2011: 100-102、112-115、156-158）。[8] 自民黨派系協調在決策上分爲兩個階段：「黨三役」的非正式協商，與派系成員在政調部會、政調審議會、與總務會的正式協商。

首先、自民黨派系協調的中心即由幹事長、政調會長與總務會長所組成的「黨三役」非正式機制（自民党，2013；Krauss & Pekkanen, 2011: 109-115、132-134、156-158、167-168、182）。[9] 在政策制定上以「黨三

---

[7] 自民黨政調會依參眾議院常任案員會成立相對應的部會，例如政調會內成立「國防部會」對應眾院「安全保障委員會」，並通常以國會各常任委員會委員長擔任部會長（田村重信，2007）。

[8] 作者，當面訪談，豬口孝，新潟縣立大學東京衛星校（東京），2012 年 8 月 20 日。

[9] 自民黨幹事長掌握實際黨務，主管國會對策、黨組織、資金、人事、大選提名與策略等，在黨內有僅次於總裁的重大影響力與實權。政調會長主管政調會，負責凝聚黨內

臺灣大學學術期刊資料庫

役」爲核心加上其他派系大老、黨籍議員等，先進行非正式協商（根回し）[10] 以取得共識與決定政策方向（Gerald, 1999: 8-9；Krauss & Pekkanen, 2011: 109-115、132-134、156-158、167-168、182）。[11] 由於幹事長、政調會長與總務會長通常由黨內主要派系大老出任，所以「黨三役」非正式協商所形成的政策共識，較易取得黨內多數菁英與議員的支持（Krauss & Pekkanen, 2011: 109-115、132-134、156-158、167-168、182）。[12]「黨三役」的機制設計有三大重要功能：一、有助派系相互制衡，平均分配黨內資源避免特定派系獨大。二、預防黨內出現極端政策主張。三、各派系掌握黨內不同領域的資源與決策權，有助強化派系內部統治。換言之，「黨三役」做成的決策等同是自民黨內的主要政策共識，除約束黨籍議員的政策意向外，也能對各省廳官僚形成強大政策壓力。

其次、派系成員依據「黨三役」的協商結果，開始在黨內各機制進行正式協商。[13] 田村重信指出，在「黨三役」協商出政策共識後，各派系成員開始在黨內政調部會、政調審議會、與總務會等正式會議，依既定規則進行政策細節協商。其中政調審議會由政調會長、副會長與審議委員組成，從政策大方向審核政調部會的決議，審核後再送「總務會」進行充分意見交換與協商，最後以黨議做出決策（田村重信，2007）。此流程所有階段的政策審議與決策皆以共識決爲主，通常曠日廢時，但決策後黨內政策共識相對較高（田村重信，2007）。自民黨以「黨三役」非正式協商與黨內正式協商機制爲凝聚政策共識的決策方式，使黨內不同派系菁英與黨籍議員的政策意見得到充分溝通與尊重。黨內形成政策共識後，較能一致對外，

菁英在各政策領域的意見，並進一步形成黨的主要政策共識與具體法案。總務會長則負責黨的實際營運事項與黨的國會活動等（作者，當面訪談，豬口孝，新潟縣立大學東京衛星校（東京），2012 年 8 月 20 日）。

[10] 「根回し」指召開正式會議前的非正式協商（Gerald, 1999: 8-9）。

[11] 作者，當面訪談，豬口孝，新潟縣立大學東京衛星校（東京），2012 年 8 月 20 日。

[12] 田村重信指出，對自民黨總裁而言，決定「黨三役」必須慎重考量派系平衡，其重要性遠遠大過任命閣僚，所以通常會先任命「黨三役」後，再依各派系權重與總裁個人考量，任命閣僚與黨內其他重要幹部（作者，當面訪談，田村重信，自民黨本部（東京），2013 年 1 月 30 日）。

[13] 作者，當面訪談，田村重信，自民黨（東京），2013 年 7 月 25 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

避免決策後黨內又出現異議。

三、黨與官僚：內化與分工合作

除上述的黨與內閣以及黨內的權力運作外，各省廳官僚擔任政調會專業幕僚與緊密合作關係，也是自民黨長期執政時期決策模式的主要特徵（田村重信，2007）。各省廳官僚在政調部會初期討論階段便開始參與，主要擔任提供政策資料、專業諮詢、與政策建議等角色，以協助政調會形成共識與決策（田村重信，2007）。其中自民黨菁英與官僚的意見交換必須依循資歷與輩份相對稱原則，以不同層級循序進行（Krauss & Pekkanen, 2011: 156-158、167-168、180-182）。[14] 當法案在政調審議會正式通過後，官僚便依決議開始進行政策細部規劃，而內閣閣議等法定程序多具象徵意義，通常不會對自民黨通過的政策進行實質討論或大幅修正（Krauss & Pekkanen, 2011: 156-158）。[15]

此外政調會將各省廳官僚內化到黨的決策結構，也成爲黨內培養政策專才與「族議員」的平台（Krauss & Pekkanen, 2011: 180-182）。[16] 再者，長期執政的自民黨也掌握官僚的升遷、退休轉任（天下り）等人事權，也提名優秀官僚參與國會選舉（政界転身），作爲影響政府決策過程的主要手段（Krauss & Pekkanen, 2011: 178-182）。[17] 此合作關係長期發展下，官僚體系也培養出官僚間的常識（じょうしき），即在政策建議與規劃時不致太偏離自民黨強調派系平衡的主流政策共識。[18] 官僚體系的內化與常識化更加強自民黨決策模式的穩定性，同時也使日本政策制定更加僵化。[19]

14　作者，當面訪談，渡部恒雄，東京財團（東京），2012 年 8 月 23 日。

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

16　「族議員」指自民黨內專精於某一政策領域並有特定政策經驗與影響力的政黨菁英。「族議員」通常對特定政策領域有專業知識，大多擔任過特定省廳政務官、國會委員會、或黨內政調部會委員等經驗，並與管轄該政策之省廳保持緊密合作與資訊交換關係（猪口孝、岩井奉信，1987：21-22）。

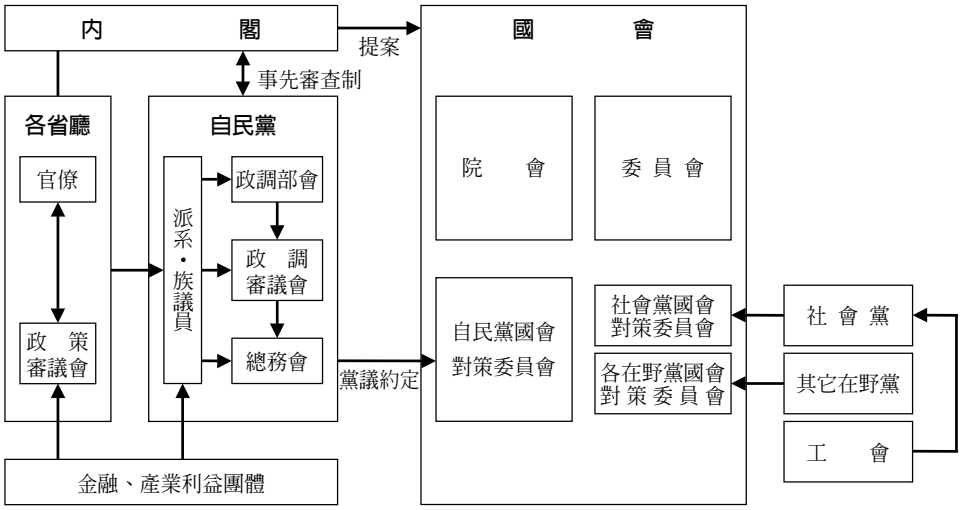
17　作者，當面訪談，金子将史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

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

19　作者，當面訪談，資深匿名防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2　自民黨長期執政時期的內閣制度



資料來源：作者自製

總結而言，自民黨在長期執政期間的權力結構可以歸結三個重點：第一、黨與內閣二元分立。第二、黨內則維持派系平衡與穩定的權力運作規則。第三、黨與官僚緊密合作甚至內化官僚成爲黨決策的一部分。武蔵勝宏認爲，自民黨長期執政時期，省廳與政調部會握有政策殺生大權，這種決策模式沿用至麻生太郎首相時期；縱使高民意支持的小泉純一郎亦在許多政策也被迫與黨合作或協商（2010：29-46）。田中秀明也指出，小泉藉由諮詢會議來主導政策形成，雖然對自民黨的二元決策體制帶來相當大的改革，有效提升首相與內閣的決策權，但在重大政策上，如「歲出歲入一體改革」等議題，也必須尋求自民黨的合作（2010）。

曾根泰教則認爲，自民黨的「黨政二元」與「事先審查制」，使得政策制定有較高制度性與可預測性（2009：1-7）。然而政策流程在省廳內部、省廳政策審議會、與政調部會同時進行以取得政策共識，實際決策過程並非在閣議或國會進行，因此無法明確釐清最終決策者（田中秀明，2010）。此外強調派系平衡在政策制定上較遲緩與曠日廢時，而且當黨內對特定議題形成穩定共識，便不易進行重大改革以因應突發狀況或外在環境變化。渡部恒雄便指出，自民黨在戰後幾十年所積累的防衛政策制定模式太過穩

臺灣大學學術期刊資料庫

定，對特定議題的意識型態不易改變，變得死守和平主義不知變通。[20] 導致冷戰驟然結束，日本卻在許多攸關國家安全的議題上，如集體自衛權與武器出口禁令等，遲遲無法推動改革。

伍、民主黨執政時期權力結構

有別於自民黨權力運作的高度共識化與既定規則，民主黨在 2009 年初次執政強調「政治主導」與「去官僚化」，由內閣與省廳大臣完全掌握決策，在權力運作上展現完全不同面貌。

一、黨與內閣：黨與內閣一體化

民主黨執政初期，首相鳩山由紀夫與黨幹事長小澤一郎決定以「內閣與執政黨一體化」取代「黨政二元」決策模式，廢除民主黨「政策調查會」以集中決策權於內閣，並強調黨代表（即首相）與省廳大臣在政策制定的絕對主導權（曾根泰教，2009：1-7）。信田智人指出，自民黨時期的政調部會是掌握政府決策的重要機制（Shinoda, 2012: 799-821）。但鳩山堅持決策權必須集中於內閣而非執政黨，小澤也主張禁止黨籍議員參與一般政府決策，所以決定廢除「政策調查會」以阻斷黨內不同政策意見的投入（田中秀明，2010；武蔵勝宏，2010：29-46）。此舉形成黨內除黨代表與幹事長外，其他非政策領域相關的菁英、派系大老、與國會議員，完全沒有插手政策流程的管道（武蔵勝宏，2010：29-46）。此外小澤改以各省廳副大臣主持的政策會議聽取黨內議員意見，但政策會議不具決策功能，最後淪爲黨籍議員渲泄不滿的場所（武蔵勝宏，2010：29-46）。民主黨初次執政，黨與內閣缺乏既定互動模式，加上刻意排除黨內菁英與議員參與決策，造成黨內菁英與內閣爲不同政策立場，不斷透過媒體隔空交火，導致政策的政治可行性與可預期性相當低，也嚴重傷害執政黨與內閣的形象與公信力。直到菅直人 2010 年上台後，才恢復黨內政策調查會，並任命玄葉光一郎爲政策調查會長與內閣特命大臣，以保持黨政決策的一元化。

[20] 作者，當面訪談，渡部恒雄，東京財團（東京），2012 年 8 月 23 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、黨內權力運作：缺乏黨內權力運作共識與規則

自民黨的派系政治有既定的運作規則與人事安排，黨內菁英大多遵循這套遊戲規則。田村重信指出，對自民黨總裁而言，主要依派系平衡、年資、實務經歷、與總裁個人考量四大原則，依重要性分別任命「黨三役」、官房長官、閣僚、黨內其他重要幹部、副大臣與政務官、國會委員會委員長、與政調部會長等。[21]

但民主黨首次執政缺乏黨內普遍認同的權力分配與決策規則，卻又急於創造與自民黨不同的權力運作結構，才發生黨內菁英與內閣相互競爭政策主導權的現象。此外執政初期鳩山對大臣、副大臣、政務官的任命並未考量派系平衡與資歷，引發黨內高度不滿，也成爲日後政策過程混亂的主因（信田智人，2013：140-141）。再者小澤刻意禁止黨籍議員接受地方與利益團體陳情，改而任命 14 位副幹事長處理各地陳情並由黨幹事長室統一受理，再由幹事長室與相關省廳進行協調與溝通。信田智人認爲，各地陳情案件與選區需求相關，是極爲重要的選舉資料，小澤透過此一制度大幅強化在黨內地位，以及增加對內閣預算決策的影響力（2013：130-131、145）。

換言之，2009 年眾院選舉的大勝使得黨內政治權力高度集中在鳩山與小澤兩人，缺乏明確制度化遊戲規則，執政後的黨與政府人事安排以及鳩山與小澤刻意集中權力於內閣與黨幹事長室，更激化黨內派系與菁英間的對立與衝突，也造成黨內菁英與內閣相互競爭政策主導權的亂象。[22]

三、內閣與官僚：政官分離排除官僚政策影響力

2009 年 9 月 16 日鳩山內閣發表「政治官僚關係指針」（政・官のあり方），嚴格規範政治菁英與官僚的權責與行爲準則（閣僚懇談会申合せ，2009）。其中明確規定以政務官主導政策制定，官僚必須遵守政務官的政策方針，並負責提供政策資料與建議等幕僚支援、與政策執行功能。此外禁止官僚召開記者會、禁止與其他省廳官僚進行政策協調工作、禁止私自

[21] 作者，當面訪談，田村重信，自民黨本部（東京），2013 年 1 月 30 日。
[22] 作者，當面訪談，渡部恒雄，東京財團（東京），2012 年 8 月 23 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

與其他省廳政治人物接觸、也強制官僚必須記錄所有與政治人物交換意見的內容（閣僚懇談会申合せ，2009）。這些規範大幅縮限官僚的政策功能，也幾乎將官僚排除於決策過程之外（Shinoda, 2012: 799-821；信田智人，2013：130-131）。

此外鳩山也廢除事務次官會議，改以各省廳的「政務三役」會議（由大臣、副大臣、政務官組成）來主導政策制定過程以及對外與各利益團體進行政策協商，並禁止官僚參與會議以限制官僚政策影響力（曽根泰教，2009：1-7；武蔵勝宏，2010：29-46；Shinoda, 2012: 799-821）。曽根泰教指出，民主黨於各省廳配置「政務三役」顛覆過去以自民黨政調會爲中心的決策機制，以集中配合內閣主導所有政府施政（曽根泰教，2009：1-7）。然而將專業政策幕僚的官僚體系排除於決策流程外，喪失重要的政策制定奧援，同時增加內閣與官僚間權力義務的不確定性，徒增決策難度。再者民主黨廢除事務次官會議，否定官僚層級的事先政策協調功能，並改以「閣僚委員會」進行跨省廳的政策協調（信田智人，2013：130-131）。信田智人便指出，各省廳官僚分層進行的政策協商與綿密政策調整，不是缺乏政策經驗與專業知識的政務官能夠勝任，實際上各省廳政策協調功能還是落在官僚手上（2013：144-145）。

田中秀明表示，民主黨試圖透過制度改革大幅修正自民黨時期執政黨與官僚體系的政策影響力，並貫徹「政治主導」原則，將決策權集中於內閣（2010）。然而曽根泰教指出，不論是政官分離或是內閣與執政黨一體化，主要目的都是爲擺脫對官僚的政策依賴，但制度設計仍不夠完整（2009：1-7）。民主黨執政初期過於強調「政治主導」原則，將黨內菁英與官僚排除於決策過程之外，卻意外在 2010 年〈防衛計畫大綱〉制定時，造成反效果並間接促成更多元的政治參與，以及防衛官僚的實質政策影響力大增。

陸、2010 年〈大綱〉制定過程

金子將史指出，2004 年〈防衛大綱〉制定後，日本國內外局勢發生重大變化，包含北韓與中國的威脅、911事件、自衛隊國際維和任務的擴大、

臺灣大學學術期刊資料庫

防衛施設廳貪汙事件、防衛廳改制防衛省、與前防衛事務次官守屋武昌收賄案等，使得日本必須重新修訂〈大綱〉以因應這些變化（2008：1-13）。再加上 2004 年〈大綱〉規定五年後必須重新討論〈大綱〉修正，所以防衛省於 2008 年便召開一連串「國防態勢檢討會議」（防衛力の在り方検討のための防衛会議），爲〈大綱〉制定預做準備。[23]

但 2009 年上任的鳩山爲認爲必須審愼評估因此決定延後一年。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，簡稱「新安保懇」）。[24]「新安保懇」成員共有十一名，其中產業代表一名、國際關係相關領域學者六名、前防衛官僚一名、前自衛隊軍官一名、前外交官僚一名、以及民間人士一名。與 2004 年安保懇相較，兩次安保懇的成員皆相當多元化，而且兩次安保懇的前外交官僚，皆由前駐美國大使擔任，可見美國在日本防衛政策形成中的重要性。另外松田康博指出，2004 年安保懇成員如田中明彥與五百旗頭眞等學者都與自民黨有一定淵源，但 2010 年「新安保懇」成員大多沒有政黨傾向，想法相對比較自由，最終報告書中「和平創造國家」（平和創造国家）的主體意識就是由白石隆所提出（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，2010：11-18）。[25]

---

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

[24] 安保懇的制度是日本首相在制訂重大防衛政策時，所召開的非常態性專家諮詢會議。1994 年 2 月 28 日首相細川護熙首次設立「防衛問題懇談會」（防衛問題懇談会，防衛懇）。之後小泉內閣於 2004 年 4 月 27 日成立安保懇，麻生太郎內閣也於 2009 年 1 月 9 日召開過安保懇，而民主黨鳩山內閣則於 2010 年 2 月召開新安保懇，作爲大綱修訂的主要準備工作。安保懇有三大功能：第一、從 1994 年防衛懇開始，會議委員的人選皆由防衛廳（省）主導與推薦，也成爲防衛官僚間接對內閣層級進行政策建議的重要機制。第二、專家會議成爲內閣、各相關省廳、與專家學者進行政策意見交換與凝聚共識的重要機制。第三、會議委員多由日本各界重要意見領袖擔任，可以有效宣傳日本內閣的防衛政策內容。

[25] 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。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　2004 年小泉純一郎首相時期「安保懇」成員

荒木浩（主席）	東京電力顧問
五百旗頭眞	神戶大學法學部教授
佐藤謙	都市基礎整備公團總裁（前防衛事務次官）
田中明彥	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取締社長
西元徹也	日本地雷處理支援會會長（原防衛廳統統合幕僚會議議長）
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：安全保障と防衛力に関する懇談会（2004：34）

表 2　2010 年菅直人首相時期「新安保懇」成員

一　般　委　員	
佐藤　茂雄（主席）	京阪電氣鉄道有限公司董事長
岩間　陽子	政策研究大學院大學教授
白石　隆（代理主席）	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
廣瀨　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：新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会（2010：48）

鳩山下台後，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防衛政策的三大策略：日本本身、美日同盟、與多邊安全架構，並提出日本應做爲「和平創造國

臺灣大學學術期刊資料庫

家」的主體意識（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，2010：3-4、11-18）。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（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，2010：18-19）。亦建議重新討論建立國家安全會議（国家安全会議）與策定國家安全保障戰略、「武器輸出三原則」、「國際維和五原則」、秘密保護法制、與集體自衛權（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，2010：16-17、33-34、38、41-42）。滝田賢治指出，「新安保懇」首次跳脫憲法框架，從國家安全現實面來討論日本防衛政策應有的改革（2011：127-133）。

然而松田康博表示，「新安保懇」成員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。[26] 防衛省內部從 2009 年初便開始討論「動態嚇阻力」（dynamic deterrence）的戰略概念，並提供麻生時期的安保懇討論，但爲避免刺激中國與周邊國家，才在 2010 年的「新安保懇」修改成「動態防衛力」。[27] 高橋杉雄指出，傳統上日本防衛政策的規劃只有防衛態勢與武器裝備的質與量兩個面向，在政府財政日漸困難的現狀下，日本防衛的質維持不變但量持續減少，所以防衛省在 2010 年〈大綱〉制定時加上第三個面向，即增加自衛隊演訓與任務的質與量，來強化日本國防，特別在面對中國快速軍事現代化的壓力下。[28] 防衛省官員 A 與官員 B 也指出，從小泉與麻生時代的安保懇到民主黨「新安保懇」的專家委員名單，皆由防衛官僚提出建議名單後，由首相勾選。[29] 可見防衛官僚在〈大綱〉制定過程所具有的政策影響力。

此外民主黨執政初期刻意排除黨籍議員對政府決策的干涉，以便集中決策權於內閣，反倒促成〈大綱〉制定過程中更多元的政治參與，主因有

---

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

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

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

[29] 作者，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。作者，當面訪談，防衛省官員 B，防衛省（東京），2013 年 2 月 5 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

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（曽根泰教，2009：1-7；武蔵勝宏，2010：29-46）。這也使得黨內菁英與國會議員開始積極尋求其他非正式管道來參與防衛政策制定。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。[30] 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，積極要求參與防衛決策（神保謙，2011：109-118）。

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。首先、於 2010 年 1 月防衛大臣政務官長島昭久與楠田大藏召開〈大綱〉修訂的研究會，邀請防衛省資深官僚與自衛隊軍官參與提供政策意見。其次、同時間民主黨「眾院安全保障委員會」與「參院外交防衛委員會」的國會議員組成非正式研究會，邀請防衛官僚提供政策意見與資料，其中尤以參眾兩院的黨鞭與防衛委員會主席所扮演的角色爲重。2010 年 6 月鳩山下台後，菅直人與官房長官仙谷由人更決定恢復黨內政策調查會與部門會議，之後以國會議員爲主的非正式研究會幾乎每週開會。此外菅直人與官房長官仙谷由人並決定在黨內成立「外交安全保障調查會」，由中川正春主持，但實際運作則由防衛大臣政務官長島昭久與外務大臣政務官吉良州司來進行，並於 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 月仙谷由人另發起「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。「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

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

臺灣大學學術期刊資料庫

綱〉的政策共識。[31] 但道下德成指出，當時日本經團連、經濟產業省、防衛省與朝野政黨等，都已達成有條件放寬武器出口，特別是針對日本引進 F-35 戰機的後續發展，「新安保懇」也達成放寬武器出口禁令的決議，但菅直人卻以社民黨強烈反對爲由，在最後一刻將此議題否決。[32] 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 2010 年〈大綱〉。

柒、結論：政黨權力結構與日本防衛政策制定

總體而言，民主黨與自民黨在政黨權力結構的的差異，也忠實反應在 2010 年〈大綱〉制定的四大特徵。

一、多元政治參與防衛決策

如前所述，民主黨菁英與國會議員在 2010 年〈防衛大綱〉制定過程與自民黨時期相較，有更多元的政治參與。第一、政治菁英介入決策的時間點與方式不同。自民黨菁英參與防衛政策大多依循黨內機制與既定權力運作模式，介入時間點大多在政策初期的共識形成階段與〈大綱〉應有的方向與架構，功能非常有限。民主黨黨內權力運作機制模糊，執政初期重視各省廳大臣的事權統一，刻意排除黨與黨員對防衛政策的介入，反而招致黨內不滿。黨內菁英便積極透過非正式管道參與政策制定，所以政治參與呈現多頭馬車，介入時間涵蓋整個政策流程，甚至包含政策細節規劃階段。

第二、政治介入功能不同。自民黨菁英的介入主要在增加〈大綱〉的政治可行性，與聯合執政政黨及在野黨的共識建立，而非細節政策的制定。但民主黨卻出現黨內菁英相互競爭政策主導權，甚至與防衛官僚競爭政策細節規劃功能的現象。田村重信便指出，政治菁英與政黨應該只設定主導規則與政策方向，而由官僚負責提供政策資料、政策建議、以及政策細節規劃，在時間、能力、資料、與專業上，政治菁英不應也無法取代官僚的

[31] 作者，當面訪談，道下德成，政策研究大學院大學（東京），2012 年 8 月 17 日。
[32] 作者，當面訪談，道下德成，政策大學院大學（東京），2012 年 8 月 17 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

政策功能。[33] 雖然民主黨菁英試圖主導〈大綱〉修訂，但從〈大綱〉最終的內容來看，防衛政策的實際內容主要還是由防衛官僚所提出，多元政治參與並沒有大幅改變官僚設定的議題範圍與架構。另外道下德成也表示，民主黨在防衛政策上沒有僵固的意識型態，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模式更具體化，也較能推動重大議題的改革。[34]

二、防衛官僚的政策影響力意外增加

民主黨執政初期雖然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與政策影響力，[35] 主因有六：第一、不同於其他省廳，如經濟產業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政治爭議，使得保持低調成爲防衛官僚的傳統，受到民主黨「政治主導」的衝擊自然較輕微。第二、防衛政策資訊封閉較高，民主黨也缺乏國防專業的政治菁英與官員，在防衛政策上缺乏著力點，無法眞正落實「政治主導」，與防衛官僚的衝突自然較低。[36]

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。[37] 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。[38] 道下德成指出，由於當時防衛大臣北澤俊美本身沒有防衛相關專業背景，所以相當尊重與支持防衛省官僚的專業意見，在政策制定過程中給予相當大的自主權，再加上官房長官仙谷由人也不像小泉時代的官房長官福田康夫那樣全面主導，所以 2010

33　作者，當面訪談，田村重信，自民黨本部（東京），2012 年 7 月 27 日。
34　作者，當面訪談，道下德成，政策研究大學院大學（東京），2012 年 8 月 17 日。作者，當面訪談，渡部恒雄，日本財團（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。
35　作者，當面訪談，渡部恒雄，日本財團（東京），2012 年 8 月 23 日。
36　作者，當面訪談，渡部恒雄，日本財團（東京），2012 年 8 月 23 日。
37　作者，當面訪談，防衛省官員 C，防衛省（東京），2012 年 7 月 27 日。
38　作者，當面訪談，防衛省官員 C，防衛省（東京），2012 年 7 月 27 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

年〈防衛大綱〉的制定是以防衛省官僚爲主體。[39]

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。[40] 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。[41]

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。第六、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」報告書爲基礎發表〈大綱〉（滝田賢治，2011：127-133）。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。[42] 換言之，日本防衛政策的制定模式從小泉內閣強力主導「彈道飛彈防禦系統」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。

三、較多政策改革但較低的政策可預測性（predictability）

有趣的是，首次執政的民主黨在重大防衛政策議題上的改革，如自衛隊任務性質等，卻比自民黨更有成績，主因就在黨內缺乏政策溝通與決策平台，不易形成僵固的意識型態。[43] 爲快速取得政權，民主黨在 2009 年大選的五大政權公約大多針對國內問題，對防衛政策幾乎沒有具體主張。

---

39 作者，當面訪談，道下德成，政策大學院大學（東京），2012 年 8 月 17 日。

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

41 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。

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

43 作者，當面訪談，道下德成，政策大學院大學（東京），2012 年 8 月 17 日。作者，當面訪談，渡部恒雄，日本財團（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。

臺灣大學學術期刊資料庫

但諷刺的是，也因爲民主黨在防衛政策上缺乏經驗、既定意識型態、與政策共識形成機制，反而在重大防衛議題的討論較有彈性也較易推動改革。[44] 清水雅彦指出，1976 年第一期〈大綱〉的「基礎防衛力」戰略概念雖早已遭否定，但自民黨一直無法提出替代政策，民主黨反而能提出「動態防衛力」的戰略概念，另外也考慮修改「國際維和五原則」與「武力行使基準」等法案（2011：82-85）。

然而民主黨與內閣的權力關係不明確，再加上缺乏如自民黨長期培養的防衛專才，大部分黨內菁英與議員的參與大多出於對防衛議題的熱誠，所以使得民主黨時期的〈大綱〉制定過程較缺乏政策可預測性。以放寬「武器輸出三原則」爲例，當時「新安保懇」、日本經濟團體連合會、經濟產業省、防衛省等，皆針對 F-35 戰機的後續發展達成有條件放寬武器出口的政策共識，卻在最後一刻被首相菅直人否決。

四、不同政黨間的防衛政策共識形成

此外 2010 年〈大綱〉制定也出現另一個重要特徵，即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。岡留康文與金子七繪指出，雖然民主黨以「政務三役」會議代替事務次官會議作爲主要決策機制，但鳩山執政時期也繼承許多前幾任首相的防衛政策，特別是小泉與麻生時期安保懇的建議，也反映在當時「新安保懇」的討論與最後〈大綱〉整體內容（2010：15-22）。

對照民主黨執政前的民主黨政策集、自民黨麻生時期安保懇報告書、到菅直人時期「新安保懇」報告書等相關討論（如表 3 所示），可清楚看出自民黨與民主黨在防衛政策上的政策共識與連續性（民主黨，2009）。首先、2009 年麻生安保懇與 2010 年「新安保懇」皆強調日本防衛態勢應延續 2004 年〈大綱〉所提出的「多機能、靈活、具實效的防衛力」（多機能・弾力的・実効性を有する防衛力）戰略概念。其次、民主黨執政前，在討論修改「武器輸出三原則」、「國際維和五原則」、與集體自衛權等三項重大議題，皆與自民黨有相似的政策主張。再者、民主黨執政後，在建

[44] 作者，當面訪談，渡部恒雄，日本財團（東京），2012 年 8 月 23 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

立國家安全會議與國家安全保障戰略、以及秘密保護法制等三項重大議題上，也開始延續自民黨的政策主張。最後、民主黨在執政前強調，日本防衛政策應基於憲法和平精神，謹守「專守防衛」原則。但執政後不論在「新安保懇」討論或 2010 年〈大綱〉具體政策上，卻完全以國家安全的現實角度作爲防衛政策基礎，也與自民黨麻生時期的主張不謀而合。

日本不同政黨間的防衛政策共識形成的主因有三：第一、日本近年外在安全環境的變化迅速。清水雅彥指出，日本近年來所面對的安全挑戰不斷增多，所以即便政黨輪替，民主黨仍沿續自民黨時代安保懇的建議，作爲「新安保懇」的討論基礎，民主黨防衛政策的走向不僅向自民黨靠攏，甚至繼續發展自民黨的防衛政策（2011：82-85）。第二、配合美國的亞太戰略調整。Hughes 指出，冷戰後的日本由於戰後結構影響，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，形成冷戰後美日同盟的本質上轉變爲高度互補，雖然仍是不對稱分工（senior-junior relations），其中美國扮演攻勢的矛，而日本扮演守勢的盾（2009：139-147）。第三、防衛官僚長期基於日本國家安全現實面所提出的專業政策意見，開始受到政治菁英重視。細谷雄一認爲，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（2012）。

戰後自民黨長期執政時期，黨內權力運作以派系平衡爲主，防衛政策的制定自然受到派系政治的影響，防衛官僚只能在自民黨設定的範圍內主導防衛政策的制定。而當權的自民黨派系大老主要著眼於權力與資源的平衡，自然比較傾向維持現狀，強調維持黨內政策共識、與不破壞既得利益結構。在強調維持黨內平衡的思維下，防衛政策的改革自然就顯得相當艱鉅，縱使在必須改革的情境，漸進主義也是各派系的最大公約數。小泉時期的防衛政策制定雖然沒有像過去「黨三役」主導下的保守，但福田康夫在選擇安保懇成員仍傾向聘用長期與自民黨有淵源的專家。導致防衛政策制定模式改變，但政策內容卻與過去有極高連續性的情形。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　2010 年〈大綱〉相關討論之對照

會　　議	日　　期	主　　要　　內　　容
防衛省國防態勢檢討會議	2008 年 9 月	修正國防基本方針、國際維和任務調整、建立內閣國家安全機制。
〈民主黨政策集〉	2009 年 7 月	強調專守防衛與貫徹文人統制、討論修改集體自衛權、國際維和五原則、與武器輸出三原則。
麻生太郎安保懇	2009 年 8 月	提出新廣博國家安全、多機能彈性防衛力、建立國家安全會議與國家安全保障戰略、討論修改武器輸出三原則、敵基地攻擊能力、與集體自衛權、國際維和一般法化、國家秘密保護一般法化。
菅直人「新安保懇」	2010 年 8 月	提出和平創造國家、動態防衛力、建立國家安全會議與國家安全保障戰略、討論修改武器輸出三原則、國際維和五原則、與集體自衛權、建立秘密保護法制。
2010 年〈大綱〉	2010 年 12 月	動態防衛力、建立國家安全會議與國家安全保障戰略、討論修改武器輸出三原則、國際維和五原則、與集體自衛權。

資料來源：作者自行整理（防衛省，2008；民主党，2009；首相官邸，2009；2010；安全保障会議，2010）

民主黨執政初期，鳩山與小澤刻意強調「政治主導」，但民主黨缺乏防衛專才，也欠缺凝聚政策共識的機制，導致防衛大臣必須依賴防衛官僚提供專業政策建議，反倒使得「新安保懇」與防衛省成爲 2010 年〈防衛大綱〉制定的主角。此外民主黨初次執政，缺乏自民黨僵固的意識型態與執政包袱，對高度爭議性的議題與改革黨內也沒有進行審愼的政策討論，所以反倒給防衛官僚在政策建議上較大的揮灑空間。再加上民主黨新生代傾向於就教無立場且年輕學者徵詢政策意見，使得「新安保懇」較能接納防衛官僚針對日本現有安保環境所擬定的現實政策建議。最後才會出現戰後日本防衛政策最大戰略思維轉折的文件。

總結而言，戰後日本防衛政策的制定隨著國內政治權力結構的改變也不斷產生新的模式，逐漸朝向以防衛專業爲主的方向發展。此趨勢將使日本更能適應變動快速的亞太局勢與回應美國的戰略期待。但長期刻意保持低調，不傾向主導政策制定的防衛官僚，是否能即時扮演好新的角色，仍有待觀察。此外目前變化不斷的日本國內政局，將如何衝擊日本防衛政策的制定模式，進而影響政策實質內容，更是一個值得深入研究的重要議題。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、日文部分

田中秀明，2010，〈論考「政治主導と政策決定プロセス」〉，東京財団網頁，http://www.tkfd.or.jp/topics/detail.php?id=188，2010/3/10。

田村重信，2007，〈安全保障政策形成における自民党政務調査会の役割〉，PHP 総合研究所網頁，http://research.php.co.jp/etc/027/index.html，2007/12/23。

民主黨，2009，〈民主党政策集 INDEX2009〉，民主黨官網，http://www2.dpj.or.jp/policy/manifesto/seisaku2009/index.html#08，2009/7/23。

成田憲彦，2000，〈日本の立法過程における国会の地位〉，日本公共政策学会年報 2000 網頁，http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf2000/2000-01-006.pdf，2000/1/6。

自民党，2013，〈機構図・党則〉，自民黨 Lib Dems 網頁，https://www.jimin.jp/aboutus/organization/#sec02，2013/3/17。

安全保障と防衛力に関する懇談会，2004，〈「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－〉，首相官邸官網，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei/dai13/13siryou.pdf，2004/10/10。

安全保障会議，2010，〈平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，首相官邸官網，http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf，2010/12/17。

西垣淳子，2010，〈議院内閣制の理念と実態〉，《経済産業研究所》，10-J-046: 1-57。

防衛省，2008，〈防衛力の在り方検討のための防衛会議（第 1 回）議事要旨〉，防衛省官網，http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/board/arikata-bouei/pdf/01/gijiyoushi.pdf，2008/9/17。

岡留康文、金子七繪，2010，〈鳩山内閣の防衛政策：防衛政策の継承と転換をめぐる論議〉，《立法と調査》，307: 15-22。

武蔵勝宏，2010，〈政権移行による立法過程の変容〉，《国際公共政策研究》，14(2): 29-46。

金子将史，2008，〈防衛大綱をどう見直すか〉，《PHP Policy Review》，2(11): 1-13。

信田智人，2013，《政治主導 VS. 官僚支配：自民政権、民主政権、政官 20

臺灣大學學術期刊資料庫

年闘争の內幕》，東京：朝日新聞。
首相官邸，2009，〈安全保障と防衛力に関する懇談会〉，首相官邸官網，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampobouei2/，2009/1/9。
首相官邸，2010，〈新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会〉，首相官邸官網，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/，2010/2/18。
柴田晃芳，2011，《冷戦後日本の國防政策－日米同盟深化の起源》，北海道：北海道大学出版会。
神保謙，2011，〈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》，5: 109-118。
清水雅彦，2011，〈民主党政権における防衛政策の検討〉，《法と民主主義》，456: 82-85。
細谷雄一，2012，〈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網頁，http://www.nippon.com/ja/about-nippon-com/，2012/5/28。
飯島滋明，2004，〈小泉政権下、防衛政策はいかに逸脱したか〉，《世界》，726: 132-140。
新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，2010，〈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－〉，首相官邸官網，http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf，2010/8/12。
滝田賢治，2011，〈安保懇報告書と防衛力としての外交力〉，《Diplomacy》，5: 127-133。
閣僚懇談会申合せ，2009，〈政・官の在り方〉，首相官邸官網，http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/0916arikata.html，2009/9/16。
豬口孝、岩井奉信，1987，《族議員の研究：自民党政権を牛耳る主役たち》，東京：日本經濟新聞社。
曽根泰教，2009，〈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》，82: 1-7。

二、英文部分

Gerald, L. Curtis. 1999. *The Logic of Japanese Politics: Leaders, Institutions, and the Limits of Change*. New York: Columbia University Press.
Green, Michael J. 2003. *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in An Era of Uncertain Power*. New York: Palgrave.

臺灣大學學術期刊資料庫

Hughes, Christopher W. 2004. *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*. New York: Oxford University Press.

Hughes, Christopher W. 2009. *Japan's Remilitarisation*. New York: Routledge.

Inoguchi, Takashi. 2005. *Japanese Politics: An Introduction*. Burwood: BPA Print Group.

Krauss, S. Ellis & Pekkanen J. Robert. 2011. *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*. New York: Cornell University Press.

Samuels, Richard J. 2007. *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Pyle, Kenneth B. 2007. *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose*. New York: The Century Foundation.

Sebata, Takao. 2010. *Japan's Defense Policy and Bureaucratic Politics, 1976-2007*. Maryland: Washington: University Press of America.

Shinoda, Tomohito. 2007. *Koizumi Diplomacy: Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*. University of Washington Press.

Shinoda, Tomohito. 2009. "Japan's Parliamentary Confrontation on the Post-Cold War National Security Policies." *Japanese Journal of Political Science* 10(3): 267-287.

Shinoda, Tomohito. 2012. "Japan's Failed Experiment: The DPJ and Institutional Change for Political Leadership." *Asian Survey* 52(5): 799-821.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Power Structure of the Democratic Party of Japan and the Making of the 2010 National Defense Program Guidelines*

*Yu-jen Kuo***

Abstract

The Democratic Party of Japan (DPJ) intentionally emphasized "political leadership" in office in order to concentrate policymaking power in cabinet ministers as opposed to the ruling party and the bureaucracy. However, the absence of a clear power structure within the party, as well as between the party, cabinet, and bureaucracy meant that while DPJ widely participated in the making of the National Defense Program Guidelines (NDPG), defense bureaucrats ultimately exercised much greater influence. In addition, the DPJ's lack of a firm ideology and policy preferences on defense issues left the space for more realistic discussions based on Japan's security environment between the New Advisory Panel on National Security and Defense Capabilities (*shin anbokon*) and the defense bureaucrats, which resulted in the most significant shift in Japan's national defense strategy since the end of the Second World War.

Keywords: Democratic Party of Japan, National Defense Program Guidelines, Japan's Defense Policy

---

* DOI:10.6166/TJPS.61(41-70)

** Assistant Professor, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University. E-mail: yujenkuo@mail.nsysu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫