政治科學論叢／第五十四期／民國 101 年 12 月／頁 37～70

不情願的專業主義：

從普天間基地問題探討日本民主黨政權決策過程

李世暉*

摘　　要

2009 年 9 月 16 日成立的日本民主黨政權，以落實其「政權公約」爲政府主要的施政方針。觀察民主黨歷年的政權公約發現，日本行政體制的改革一直是該黨政權公約的主要內容，而其核心主張即是建立一「擺脫官僚依賴」的決策機制，並讓國民的多元意見能夠在此一機制內獲得反映。民主黨首任首相鳩山由紀夫，即以「脫官僚」（擺脫依賴官僚）與「市民主體」（國民意見優先）的理念思維，思考「普天間基地遷移」的議題。此一影響重大的議題有兩大重要特徵：第一，排除專業官僚的決策參與；第二，首相官邸主導決策。在 9 個月的決策過程中，民主黨政權內部的多元主義決策思維扮演關鍵角色，與擁有專業知識、熟習決策流程的官僚之間，呈現對抗的態勢。鳩山由紀夫排除專業官僚的結果，導致決策的挫敗，也使得繼任的菅直人與野田佳彥首相不得不重新借重官僚的專業。此一轉變，與過去民主黨政權公約的內容相左，但卻是民主黨不得不與政治現實進行的妥協方案，可稱之爲「不情願的專業主義」。

關鍵詞：日本民主黨、決策過程、專業主義、多元主義、普天間基地

*國立政治大學日本研究碩士學位學程副教授，E-mail: riseiki@yahoo.com.tw。
收稿日期：101 年 3 月 19 日；通過日期：101 年 9 月 4 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

2009 年 8 月 30 日，第 45 屆眾議院總選舉的結果，在野的民主黨獲得過半議席，讓日本進入民主政治發展的新階段。[1] 日本民主黨政權成立後，即以落實其「政權公約」（manifesto）爲政府主要的施政方針，不僅爲日本的政策分析提供不同的研究素材，也爲日本政治的決策過程帶來新的研究課題。政權公約在不同的國家有不同的名詞指稱。美國多以「黨綱」（party platform）名之；德國則以「政黨綱領」（parteiprogramm）指稱；而台灣一般稱之爲「政策白皮書」。西方民主國家在 20 世紀中期之後，大多已將政權公約視爲民主政治的重要過程，而日本則遲至 2003 年才導入實施。[2]

日本的政權公約，與過去日本各政黨與候選人公布的選舉政見有所不同，主要是用以強調「政黨在可實現的具體政策上，對選民的一種誓約（pledge）」（日本経済調査協議会編，2006：4）。而民主黨自 2003 年開始，在歷屆選舉中均以各種政權公約來尋求選民的支持。此一政權公約的決策過程，是由民主黨參、眾議院的調查室、調查局與民主黨智庫蒐集資訊，做成政策建議；再由黨內政策調查會針對其所負責的議題，舉行部門會議會商；最後，經由黨主席所主持之「次期內閣」（next cabinet）閣議中取得共識，策定政權公約的具體內容，並提交民主黨參眾兩院議員總會與黨員大會報告通過。[3] 這些政權公約，不僅是民主黨針對民眾關心的

---

1 一般認爲，1993 年日本新黨的細川護熙內閣取代自民黨的宮澤喜一內閣，是戰後日本第一次的政黨輪替。然而，當時執政黨聯盟中的重要政黨如日本新黨、新生黨與新黨先驅（新党さきがけ），均由原自民黨議員臨時脫黨組成，與西方民主國家的政黨輪替概念有所不同。1993 年的輪替，可以視爲自民黨內部派系鬥爭的延長，比較接近「政治權力輪替」（political power alternation）的概念，也就是單純的政權改變。而 2009 年 8 月 30 日的選舉之後，新成立的民主黨政權取代自民黨政權，可視爲戰後日本首度的「實質」（real）政黨輪替（李世暉、郭國興，2010：1）。

2 最早使用政權公約的政治人物爲英國首相 Sir Robert Peel。同時擔任保守黨黨魁的 Peel 於 1835 年的選舉中，首度在自己的選區使用名爲 *The Tamworth Manifesto* 的書簡，並爲日後保守黨所沿用（Pilkington, 1997: 108-109）。

3 在野時期的民主黨政策調查會的性質類似英國在野黨的「影子內閣」（shadow cabinet），因此也被稱之爲「次期內閣」。次期內閣的成員爲「次期內閣大臣」，以

臺灣大學學術期刊資料庫

事務所提出之具體政策，也是民主黨行銷政黨品牌的最佳「商品」（坂田顯一，2008：167）。

觀察民主黨歷年的政權公約發現，完善日本的「公民社會」（civil society）是其主要的核心價值。而此一核心價值的實踐，在內政上主要是透過各種社會福利政策的推動，並將育兒津貼、醫療保健與國民年金視爲優先政策；其在組織改造上主要是透過行政革新，建立一「擺脫官僚依賴」的決策機制，並讓日本國民的多元意見能夠在此一機制內獲得反映；在國防外交上則是對於國家武力象徵的軍隊與國防抱持相對否定的態度，強調國際社會的信賴關係。[4]

民主黨對於政權公約的重視，塑造了民主黨的良好形象，但其在決策機制上的變革，也爲其政權的營運帶來挑戰。在政權公約的制約下，民主黨政權的首任首相鳩山由紀夫，在其「所信表明演說」（就職演說）中提及，日本的行政體制必須進行兩個層面的大掃除。第一是透過對官僚組織與業務的革新，建構政策資訊透明化、決策參與多元化的行政組織；第二是藉由預算編列、使用方式的變革，排除官僚組織的既得利益，以國民生活爲主要考量，重新取得國民的信賴。然而，在落實政權公約的過程中，民主黨政權遭遇到重大挫敗。在野黨時期的民主黨，在決策過程中體現的是政黨理念與個人理念的競爭；然而，一旦在野黨成爲執政黨之後，在各方利益的衡量下，黨內對於政權公約的政策化，通常會出現爭議，進而影響政黨的決策思維。另一方面，在執政黨內部，如何將政權公約政策化、制度化，則涉及政府預算的編列、利益團體與官僚機構的政治活動等政治系統運作。此一運作過程中，民主黨政權對於官僚機構角色定位與社會結構利益關係的認知，直接反映在決策過程中；並以「脫官僚」（擺脫依賴官僚）與「市民主體」（國民意見優先）的理念思維，呈現出專業主義與

「閣議」的形式每週集會一次；閣議中討論的議題主要包括民主黨的基本政策方針，輿論焦點的法案、課題與政權公約。

4 一般而言，民主黨對於國家的存在抱持否定的態度，強調社會的重要性，並以創造「以公民爲中心的社會」爲政黨的宗旨目標。舉例來說，民主黨於 1998 年公布的「我們的基本理念」（私たちの基本理念）中，「社會」一詞出現 10 次，「政府」一詞出現 3 次，「國家」一詞只出現 1 次。

臺灣人文學術期刊資料庫

多元主義的對抗。其中最具代表性的例子，就是「普天間基地遷移」的議題。

民主黨的政權公約長期以來強烈主張，駐日美軍的重新編制與基地遷移議題，必須考量當地居民的感受。因此，鳩山由紀夫就任後的首要任務之一，就是重新檢討自民黨執政期間的駐日美軍「普天間飛行場」的遷移協議，試圖將原本日美協議預定地沖繩縣名護市的飛行場，轉移到海外或至少是沖繩縣外的地區。然而，經過 9 個月的協調，鳩山內閣最終無法實現其政權公約的主張；而此一決策過程中的挫敗，亦是導致鳩山首相下台的主因之一。由於普天間基地遷移問題影響層面廣泛，自 2006 年開始便有相關的調查報告；而鳩山內閣在政策措施上的變更，更使得此一議題成爲學者專家關注的焦點。

對於普天間基地遷移問題所衍生出的政治、外交與安全保障影響，學者專家的相關論述與研究，目前集中在 3 個方面。首先是報紙、雜誌的相關報導與評論。此類的文獻集中於鳩山內閣的後期，內容多屬於敘述性、報導性的新聞事件分析。其次爲調查報告，如松井一彦（2006）透過現地調查，論述當時普天間基地所面臨的困境；笹本浩、加地良太（2010）則是描述鳩山內閣時期，普天間基地遷移議題在日本國會的討論過程。最後爲期刊與專書，如森本敏（2010）訪談相關的決策參與者，分析過去 15 年的普天間基地決策過程；淺野一弘（2011）則以普天間基地遷移問題探討民主黨的對美政策。國內學者黃偉修（2011）則是透過普天間基地問題來分析鳩山首相的領導能力。

然而，普天間基地遷徙問題決策過程的重要特色之一，即是鳩山內閣排除外交與國防體系的專業官僚，引進媒體、民間智庫與政黨成員組成的非專業團隊進行主導。此一決策過程是以多元主義爲基礎，採用了有別於傳統依賴專業官僚的決策模式，最後雖以挫敗告終，但其過程與結果對於民主黨政權的決策思維，卻產生了重要影響。針對此一重要特色與其影響，並未有系統性論述的研究成果。有鑑於此，本文將以日本民主黨政權成立後的決策過程爲研究對象，並以政權公約中「普天間基地遷移」的決策過程爲例，探討現代日本多元主義決策思維與專業主義決策思維的對抗式政治互動現象。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

貳、決策過程的理論思維

當我們論及「決策」（decision making）一詞時，經常會提及「政策分析」（policy analysis）與「決策過程」（decision making process）兩個相似的概念。政策分析主要的用意是用於解釋政策的前因後果關係，聚焦於政策詮釋、因果論述與通則性法則。決策過程則用以描述決策者的行爲模式、決策者的政策地位以及組織制度的運作方式。在決策者行爲模式中，大致存在著理性主義與漸進主義的區別，研究者關心的是決策者的理念目標與思考邏輯。在決策者的政策位置中，政治、社會的權力結構與利益關係是研究者關心的焦點，並衍生出菁英主義、專業主義（官僚主義）與多元主義等不同的決策思維。而在組織制度的運作方式中，制度對於決策者偏好的長期性影響，是研究者關注的議題。

其中，菁英主義、多元主義與專業主義決策思維的形成、發展，與民主理論的內涵變化息息相關。當代民主理論的菁英主義，主要是源自於 Max Weber 的〈政治作爲一種志業〉（Politik als Beruf）一文中，對於 20 世紀初期英國民主政治的批判與分析。Weber 在該文中指出，西方民主政治存在的一個重要目的，就是要選出具「卡理斯瑪」（Charisma）的政治領袖或政黨領袖（錢永祥編譯，1995）。Weber 所重視的政治菁英，與 John Stuart Mill (1991: 300) 的「菁英統治」主張相契合，是經由社會認可與選擇下，具備政治道德的公正人士。Joseph A. Schumpeter (1943) 承續 Weber 的論點，認爲 Jean-Jacques Rousseau 所主張的「國民主權」（popular sovereignty）在現實世界並不存在。Schumpeter 對於人民的責任感與判斷力抱持懷疑的態度，將民主主義視爲政治家互相爭奪主導權的政治鬥爭；不存在由一般公民主導的「國民主權」政治，只有菁英主導的「政治家主權」政治。

對此，Robert A. Dahl (1971) 一方面同意理想化的民主政治窒礙難行，另一方面則提出「多元民主理論」，主張公民的廣泛參與才是民主政治的特點。Dahl 觀察美國民主政治的發展後，創出「多元政體」（polyarchy）一詞，說明民主政治爲各種自立的利益團體與壓力團體透過選舉、議會進

臺灣博碩士學術期刊資料庫

行交涉的過程。在 Dahl 的眼中，政治菁英不再是利益一致的政治權力階層，而是由具有競爭關係的各種次級團體所組成。Dahl 的「多元民主理論」歷經數十年的發展，其立論基礎或是理論建構，隨著理論精緻化的需求而略有調整；其所強調的「民主多元主義」（democratic pluralism）概念，已逐漸與政治菁英概念脫鉤，開始用以指涉社會中存在之多數且自主的各種組織（郭秋永，2007：68）。

在民主理論的菁英主義與多元主義思維下，學者對於公共政策的決策過程，發展出不同的研究途徑。例如，Thomas R. Dye 與 L. Harmon Zeigler 在菁英主義的影響下，主張政治菁英對於政策的穩定性及持續性具有共識觀念，並藉其所佔據的制度上職位決定政策，而絕大多數的人民通常並未參與政策的制定過程（Dye and Zeigler, 1972）。而 Charles E. Lindblom (1965) 則指出，政策必須配合現實政治情況，並著重社會上既有的政策前提，才較有可能爲一般社會大眾所接受。在此情況下，最能夠反映民主社會的決策過程，是透過多元組織相互調適的社會互動模式。

另一方面，對於擁有行政專業知識的官僚（bureaucrat），菁英主義與多元主義亦有不同的認知。早期的菁英主義者如 Weber 主張，真正的專業官僚應具備不牽涉政治的中立態度，以及服從政治領導的倫理紀律；即便專業官僚體系已在較先進的國家中取得了明確的決策優勢，但政治菁英必須運用其「正當性」對官僚進行政治支配（錢永祥編譯，1995）。到了後期，官僚體系內高階文官擁有之專業性、協調力與社會網絡關係，使其在公共政策決定的過程中，開始扮演主導政策的角色（Meier, 1993），形成一群直接參與政策規劃的「行政菁英」團體。[5] 而多元主義者則將專業官僚視爲妨害社會「公善」（public good）形成的障礙，無助於當代民主的發展（Karl, 1987）；甚至認爲在處理高度複雜議題的能力上，具有專業知識的官僚可能遠低於一般公民（Dahl, 1995）。

在此一理論脈絡下，決策過程中的專業主義思維，主要用以指稱具有

5 在民主政治體制的國家，政治菁英長期關注特定領域的議題，擁有行政上的專業；而行政菁英則以其專業知識轉進政界，成爲政治菁英。換言之，在現代民主國家，專業性已成爲菁英擁有決策權力的主要來源之一。

國立臺灣大學圖書館 臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

專業知識的決策參與者，主導決策過程的一種思考與行爲模式。在公共事務日益複雜化的當代民主政治中，無論是政策的形成階段、制定階段還是執行階段，均須以專業知識爲基礎，倚靠專業人才來推動。在此專業主義思維下，分工日益精細的官僚組織，擁有在知識上的專業與程序上的專業，是決策過程中最重要的角色。另一方面，決策過程中的多元主義思維，則是一種重視多方參與、包容各方意見的決策思考與行爲模式。在多元主義的決策思維下，公開與透明的決策平台可爲協調不同意見的重要機制。在政策形成前可廣納各方資訊以求政策的完善，在政策制定後可取得共識以利政策的執行。而代表社會多元意見的政黨組織，在此一決策過程中扮演重要的角色。在戰後日本政治發展的過程中，由官僚所代表的專業主義決策思維，以及由政黨所代表的多元主義決策思維，經常出現互爭決策主導權的現象，也導致日本的政官之間，呈現出競合的互動模式。

參、日本政治的決策過程與政官關係

對於戰後日本政治領域的決策過程，長期以來是以菁英主義爲主的途徑進行研究。此一研究途徑強調國家機器的支配構造，將關注的焦點放在官僚體制上，包括官僚支配的模型、政官財的鐵三角關係以及通產省的角色功能等（吳明上，2008：52）。在此背景下，多數的研究均呈現類似的結論：即日本官僚主導日本政治的決策過程。對此，村松岐夫率先將關注的焦點放在政黨，主張在自民黨一黨獨大的體制之下，官僚是一自我支配性低，政治從屬高的團體；因此，在日本決策過程中握有主導權的是政黨而非官僚。村松一方面認爲，執政的自民黨與官僚體系存在著密切關係，政黨主導的決策過程是觀察日本政治的正確角度；另一方面則提出「政治構造的二重結構」的論點，說明日本多元主義決策過程的特徵。在此一「政治構造的二重結構」中，內層的政策決定過程之參與者爲保守政黨、官僚與利益團體，也就是一般稱之的「政官財鐵三角」，關注的政策領域爲金融與產業振興；而外層的意識型態決定過程之參與者，則爲在野黨與勞工團體，主要是針對政策決策過程的一種對抗行爲，關注的政策領域爲國防

臺灣博碩士學術期刊資料庫

外交與憲法修正（村松岐夫，1981：290）。[6]「政黨主導」論點的出現，讓日本的政治研究與行政研究進入了轉換期。

前述關於 1990 年代以前的日本政治過程討論，多屬於主導權歸屬的權力議題。部分學者關注官僚體系的專業角色，主張日本的決策是一種「由下而上」（bottom-up）的「稟議制」，主要的政策構想與法案雛形皆由具專業知識的行政官僚決定，再經由政治領袖進行裁決、修正或拒絕之決策程序（辻清明，1969）。與此相關的重要著作如伊藤大一（1980）關於日本大藏省官僚的權力分析、Chalmers A. Johnson (1982) 關於日本經產省在日本經濟發展上的角色分析等，均認爲官僚體系是決定日本政策的主要關鍵，官僚組織則爲主要的決策平台。

另一方面，以村松岐夫（1981）爲代表的政治學家則主張，官僚體制是活動量大，但自我支配性低的集團，保守政黨才是戰後日本政治權力的中樞。猪口孝、岩井奉信（1987）進一步認爲，必須以多元主義的觀點對日本決策過程進行理解，特別是分析政治決策（如重要法律與國防外交法案的修正）、社會福利（含勞資關係）等相關議題時，必須廣泛考量各決策參與者的角色與功能，以及其發揮影響力的平台與途徑。與此相關的重要著作如日本經濟新聞社（1983）關於自民黨政務調查會之剖析、佐藤誠三郎與松崎哲久（1986）對戰後自民黨政權的研究，均強調具有利益匯集功能的政黨（主要仍以執政黨爲主），才是主導日本決策過程的關鍵角色，特別是自民黨「政務調查會」是主要的決策平台。

官僚主導與政黨主導的不同思維，是戰後日本「政治家與官僚互動關係」（政官關係）的兩個相異的側面觀察。主張官僚主導者認爲，日本政治菁英在政策決定過程中，大幅依賴官僚體制是普遍的現象（日本政治学会，1967）；而傾向政黨主導者則強調，政治菁英（如族議員）在政治過程中，透過其在特殊領域的專業知識，對特定政策形成重要的影響力（猪

6 對此，眞渕勝以中小企業、農業與社福政策的決策過程爲分析對象，認爲村松的政策決策過程可再細分爲「分配的政治過程」與「再分配的政治過程」。其中，前者是指完全由執政黨、官僚與利益團體主導的決策模式，後者是指包括在野黨在內的各決策參與者進行協商與交易的決策模式。因此，日本的政治構造應爲「三重結構」（中村昭雄，2011：28）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 國立臺灣大學 期刊資料庫

口孝、岩井奉信，1987）。值得一提的是，在多元主義的風潮下，在日本政官關係的研究上開始出現「官僚政治化」與「政治官僚化」同時進行的「政官相互滲透」的主張（山口二郎，1989）。此一多元主義決策模式的思維主張，日本民主政治的主要特徵之一是政治權力的來源存在於社會的各個層面，因而形成政治權力分散的現象。此外，決策參與者可在不同場合發表主張與意見，而政黨與官僚主要扮演著利益協調與整合的角色。[7]

Avinash K. Dixit (1996) 認爲，上述之政官關係在現實面上均存在者政治家與官僚互動的模糊空間，創造出制度外的信賴關係，大幅降低戰後日本政治決策過程的交易成本（transaction cost）。政治過程中交易成本概念的發展，讓政黨的角色日形重要。特別是原本被認爲可降低交易成本的日本政官關係，在歷經一連串的貪污醜聞案之後，逐漸面臨到行政改革的壓力。而政黨功能的強化，則是此一行政改革不可缺少的配套措施。事實上，以政黨進行國家資源的分配管理，已成大多數民主國家重要的政治過程。而此一政治過程也反映了當代社會的多元、分殊利益的發展趨勢，使得政黨在政策形成之初，會參酌各方利益，並以說服、協調、讓步與妥協的方式，減少決策行爲的交易成本，讓決策過程更有效率。[8] 對此，Michael Hill (1997) 在進行當代國家政治過程的分析時，特別將決策過程分爲政黨政治過程、議程建立與行政過程三階段，政黨則在此一過程中，通過與行政管理者、利益團體的爭論、妥協與和解，形塑其在政治過程中的關鍵角色。

進入 1990 年代之後，以古典經濟學爲基礎的「委託人－代理人理論」（principal-agent theory）開始被廣泛用以分析日本的政官關係。根據「委託人－代理人理論」，民主政治的委託代理關係區分爲：人民與民選公職人員、民選首長與政務官、政務官與常任文官等三個層次（余致力，2006：

---

7 村松岐夫（1981：292-297）特別將此策思維稱之爲「日本型多元主義」。

8 Martin P. Wattenberg (1986: 1-2) 曾將政黨的功能列舉如下：認同與忠誠的象徵、政治利益的匯集與表達、選舉活動的動員、確保選民的支持、反對意見的組織化、政治領袖的補充與政府職位的追求、紛爭解決的制度化與社會化、地區主義的克服與國家利益的促進、政策目標的實行、政府決策的正當化、政府運作的安定化。而上述 11 項政黨功能，更可進一步歸納爲「利益匯集」、「政治領袖的培育與選出」、「政治的社會化」與「政治決策機制的組織化」等 4 大機能。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

166）。此一理論一方面預設在大部分的社會互動中，分工是有益的；另一方面則又指出，委託人與代理人之間存在著由「資訊不對稱」（asymmetric information）導致的利益衝突（孫煒，2004：150）。在此一理論架構下，代理人會策略性地利用本身擁有的充分資訊，形塑其在特定領域的專業性，以阻礙委託人的利益而增進自身的利益，導致決策過程中交易成本的增加。[9]因此，傾向政黨主導論者雖主張，在民主代議制度之下，日本決策過程中的代理人（官僚）權力，應該服從於委託人（政治菁英）的權威之下（村松岐夫，1999）；然而，當 1990 年代初期日本政局不安之際，「委託人」的頻繁更替助長了「代理人」的政策裁量權，進而促成「專業主義」（professionalism）的興起。[10]

在經濟學領域的專業主義，是一套結合專業知識、技術、組織、標準的任務取向行爲。一般而言，在專業主義下的專業者，會形成專業組織以相互支持其專業標準，並藉以保障其團體聲望（Southon and Braithwaite, 2000）。例如，勞動市場的專業主義體制，會排除非技術性者及不具資格者，以建立一套執業的獨占權（Abbott and Meerabeau, 1998）。在決策過程的領域裡，專業主義則是意味著行政理性與專業技術的互動。過去，此一互動主要是由官僚組成的行政機關以理性、限制和層級的觀點，對專業者進行管理與指導；同時，專業者係依據其專門的知識與技能，爲行政機關提供專業的服務與諮詢，並藉以合理化其專業自主性和專業地位。然而，隨著政治民主化、參與多元化與政策複雜化的發展，官僚所具備的行政專業與行政實務，逐漸被政治菁英視爲最重要的智庫（think tank），也讓官僚主導政策形成的過程，成爲另一種決策的專業主義。此一發展現象，在失去政權後的日本自民黨身上更形明顯，在與 1990 年代中期後的行政改革

9 在實務運作上，委託人與代理人之間的資訊不對稱關係，經常會引發「道德危機」（moral hazard）（代理人爲自身可能犧牲委託人的利益）與「逆向選擇」（adverse selection）（委託人由於資訊不足作出對自己不利但對代理人有利的決定）的現象（蔡允棟，2001：212）。

10 例如，村松岐夫（2005）認爲，「五五年體制」結束後日本政局出現的政權頻繁更替，導致官僚的經濟政策裁量權大增，特別是主導財經政策的大藏省，其角色與功能出現凌駕其他官僚機構，甚至是政治菁英集團之上的現象。

臺灣學術期刊資料庫

結合後，也衍生出日本決策過程的新課題，即專業主義與多元主義的對抗。[11]

在日本政治領域中，由政黨所代表的多元主義決策模式，以及由官僚所代表的專業主義決策模式，在 1990 年代中期所面臨第一次重大對抗，並呈現在「情報公開法」的制定過程中。此一法律的制定，主要是爲了減低「資訊不對稱」所導致的政治弊端，初期是由在野黨透過社會運動，以及學界、媒體透過輿論來推動。即便日本已有多數的地方政府施行類似法律，但中央的官僚機構對此一法律的推動，長期抱持消極的心態（伊藤修一郎，2002：170-171）。一直要到官僚機構接續出現醜聞之後，「情報公開法要綱案」才被提出在橋本龍太郎內閣的改革委員會上討論（1996 年 12 月）。在與在野黨多次磋商後，此案於 1999 年 5 月通過。[12]

進入 2000 年之後，多元主義決策模式與專業主義決策模式的對抗持續發展，並反映在小泉純一郎內閣中的「政黨與官僚」、「政黨與首相官邸」等兩種政官關係上（原清一，2003）。前一類的政官關係與 1980 年代以來的論述雷同，主張須建立與維持「政黨爲主、官僚爲輔」的決策機制；後一類的政官關係則是在行政改革與自民黨黨內權力鬥爭的背景下，強調建立與維持「內閣爲主、政黨與官僚爲輔」的決策機制。小泉純一郎利用各種行政改革的措施，如內閣官房的擴編、內閣府的新設與經濟財政諮詢會議的運作，落實首相的政治領導權。[13] 其中，經濟財政諮詢會議的設置動搖了官僚（特別是大藏省官僚）的專業基礎，引起部分官僚機構的疑懼。爲對抗首相官邸，大藏省一方面結合自民黨內的反小泉勢力，在執政黨內成立「財政首腦會議」；另一方面則讓大藏省出身的內閣審議室室長，兼任大藏省的事務局局長（原清一，2003：90）。

然而，1990 年代連立政權成立之後，過度偏於官僚主導或政黨主導的

---

11 例如，1990 年代初期，長期執政的自民黨一度成爲在野黨。此一轉變，也讓當時的自民黨體認到，由於過去長期將官僚視爲自民黨的智庫，導致在野時期的自民黨毫無政策思考與提案的能力（橋本龍太郎，1994：54）。

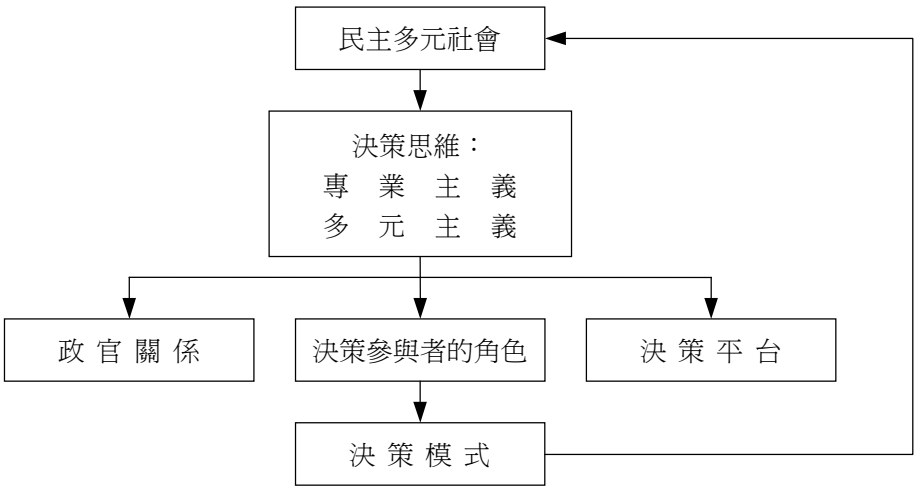
12 1995 年，被稱之爲日本官僚中的菁英的大藏省官僚，爆發「官官接待」的醜聞，嚴重打擊包括大藏省在內日本官僚機構的威信。而 1998 年再度大藏省官僚接受銀行業者「過度招待」的醜聞，更導致證券局總務課課長輔佐榊原隆免職，以及銀行局金融交易管理官大月洋一的自殺。

13 日本行政改革中關於強化首相領導權的進一步分析，可參照吳明上（2009）。

臺灣大學學術期刊資料庫

決策論述，已無法有效說明當代日本的決策過程。而此一時期，跨黨派、跨部門的決策機制，已逐漸成爲日本決策過程的主要平台。有鑑於此，本論文認爲，唯有透過對政官之間的競合關係、決策參與者的角色與決策過程的平台之分析，以及其所反映出的「專業－多元」對抗思維之理解，才是構築當代日本決策模式理論的研究途徑。在此理論脈絡下，本論文的研究架構如圖 1 所示：

圖 1 研究架構圖



資料來源：作者自行繪製

肆、普天間基地遷移的決策過程

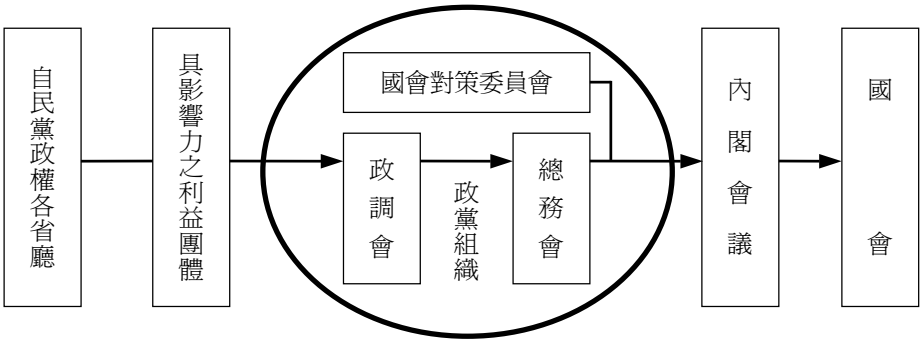
一、日本政府決策模式的沿革

在自民黨執政時期，日本政府的主要決策模式，雖然因應不同政策類型，而有不同的學說主張，但均涉及前述研究架構之政官關係、決策參與者與決策平台的概念。眾所周知，自民黨執政時期最重要的決策平台是政務調查會，其不僅爲政黨形成政策與審議法案的場合，也是政府進行政策調整與決定的機構。當時的自民黨政調會下有 17 個部會、30 個以上的調查會以及爲數眾多的委員會、懇談會等組織，是各種意見與利益折衝與調

臺灣博碩士論文知識加值系統

整的舞台。在此決策平台上，主要的決策參與者爲族議員、行政官僚與產業代表，在野黨完全被摒除於決策體制之外（梅澤昇平，2000：94）。政府各省廳的官僚與有力的利益團體首先進行政策立案，然後交由自民黨的政調會討論後交付總務會形成法案，並徵詢國會對策委員會的意見後提交內閣會議審議，最後在參、眾兩院進行表決（村川一郎、石上泰州，1995）。有切身利益的族議員，在自民黨內部討論時會以積極行動影響法案內容。這使得行政官僚、利益團體有時會與特定的族議員聯手，以利法案的順利推動。在政官關係部分，雖在中曾根內閣（1982～87 年）時曾引進民間智庫（如總合政策研究所）與企業人士的意見，但自民黨依賴官僚進行政策立案的情況從未改變，官僚政治成爲此一時期政策決定的特徵。然而，自民黨透過政調會的影響力，長期掌握政府的歲入（稅制）與歲出（預算）決定權，使其影響力凌駕於行政官僚之上。換言之，自民黨一方面依賴行政官僚的專業制定政策，一方面以預算、法律的專業掌控權力。因此，此一時期日本的政策決定，是屬於少數人參與的專業主義決策模式（參見圖 2）。

圖 2　自民黨一黨獨大時期的政策決定過程

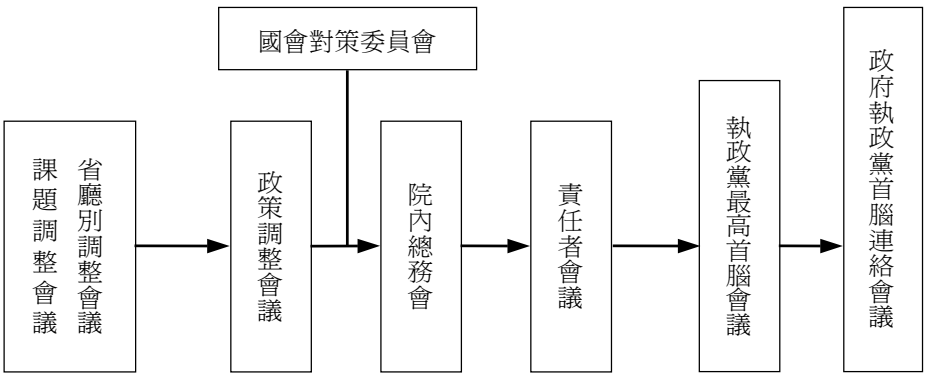


資料來源：參酌村川一郎、石上泰州（1995），作者自行繪製。

此一決策模式到了 1990 年代的連立政權時期之後開始出現變化。在村山內閣（1993-94 年）與細川內閣（1994～96 年）時期，決策平台移轉至連立政黨所組成的各種政策調整會議（如政府執政黨首腦連絡會議、執政黨最高首腦會議、政策調整會議等），單一政黨與行政官僚的重要性與影響

力日漸下降（參見圖 3）。[14] 其決策過程雖然較爲多元、公開與透明，但也出現事權不一、決策延宕的缺點。值得一提的是，當時的執政黨在部分重要政策上（如選舉制度的改革），選擇與在野的自民黨合作，並取得一定的成果。邁入 2000 年之後，日本政府在既有的行政改革基礎上，透過內閣府的設立、首相提案權的賦予與政府委員制的取消，強化了首相在政策上的主導力量（吳明上，2008：62-63）。此一轉變讓內閣府成爲主要的決策機關，而其下轄之相關諮詢會議，如經濟財政諮詢會議、綜合科學技術會議、中央防災會議與男女共同參劃會議等，主動納入社會多元主義的思維，並爲當時重要之決策平台。例如，依據日本「內閣府設置法」第 18 條規定設置的經濟財政諮詢會議，其 10 名委員中必須有 4 名委員由民間人士擔任（一般是學術界 2 名，產業界 2 名），其多元主義的決策思維表現在決策參與者的多元化。

圖 3　村山連立政權的政策決定過程



資料來源：梅澤昇平（2000：138）。

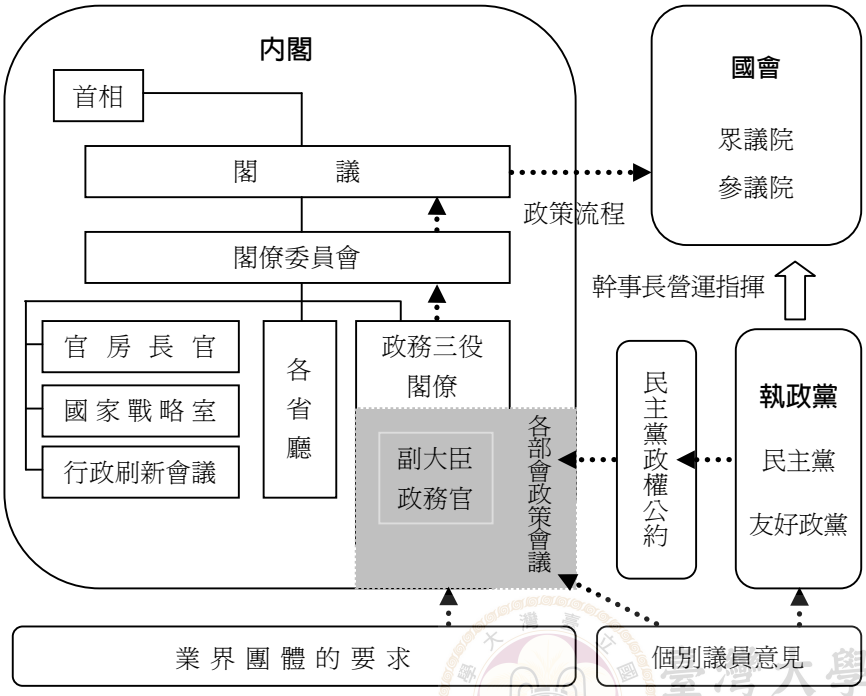
註：村山連立政權的最高決策機構爲「政府執政黨首腦連絡會議」。來自政府的參與者包括首相、大藏大臣、外務大臣、通產大臣與正副官房長官；來自執政黨的參與者包括 3 黨（社會黨、自民黨與新黨先驅）的幹事長、書記長、代表幹事、總務會代表與參院代表等。

[14] 另一方面，連立政權時期，有些部會首長並無執政經驗且職務交替頻繁，使得行政官僚在部分的政策上依然扮演主導角色。

臺灣大學學術期刊資料庫

到了民主黨執政時期，決策思維的多元主義化傾向更爲徹底。根據民主黨 2009 年公布的政權公約，民主黨政權試圖建立「脫官僚」、「市民主體」的決策機制。首先是透過官房長官、國家戰略室與行政刷新會議，強化首相官邸的決策功能；其次是廢除事務次官會議，改設各部會政策會議，並以政務三役（大臣、副大臣與政務官）主導政策的立案、調整與決定。其三，政黨的政權公約內容、個別議員與業界團體的意見，一併在各部會政策會議中討論；討論意見書送閣僚委員會與閣議定案後，形成政策法案送國會審議、表決（參見圖 4）。民主黨所設計的決策機制，是希望透過各部會政策會議的平台，一方面擴大政策參與以容納多元意見，另一方面則遂行其政治主導的決策思維（久保田正志，2010）。然而，此一以多元主義爲基礎的新決策機制，在普天間基地（Marine Corps Air Station Futenma）的遷移決策過程中，面臨到嚴峻的挑戰。

圖 4　民主黨政權的政策決定過程



資料來源：作者自行繪製。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、普天間基地遷移的決策模式

普天間基地位於沖繩縣宜野灣市，屬於駐日美軍的海軍陸戰隊飛行場，擔負直昇機的軍隊運送、空中加油機的後勤以及戰時機場等功能。由於該基地位於市中心，除了妨礙都市發展之外，也爲居民帶來噪音等生活上的重大影響。1995 年，沖繩縣發生美國海軍陸戰隊士兵強暴女學生的重大社會案件，引起沖繩縣民大規模的示威抗議運動。美日兩國政府被迫檢討駐日美軍基地所牽涉的各層面議題，並於同年底組成「沖繩設施與區域相關特別行動委員會」（Special Action Committee on Facilities and Areas in Okinawa, SACO），規劃駐日美軍基地的整理、統合、縮小與遷移等課題。SACO 由日本方面的外務省北美局長、防衛廳防衛局長（後改爲防衛政策局長）、防衛設施廳長官，以及美國方面的國務次卿、國防次卿與駐日美軍司令官等成員組成。原本普天間基地的問題並非 SACO 討論的重要事項，但在沖繩縣的積極要求下，被納入美日雙方的討論事項。[15] 1996 年 4 月 12 日，美日共同召開記者會，宣布在維持飛行場機能的前提下，駐日美軍將歸還普天間基地的土地。

普天間基地遷移的相關問題自 1996 年開始被提出討論後，至 2010 年美日發表共同宣言爲止，共歷經了 8 任首相與 15 年的時間，是當代日本國內政治上的爭議焦點所在，並被視爲「現代的安保鬥爭」（森本敏，2010：3）。普天間基地遷移之所以延宕十餘年的時間，是因爲此一問題不僅是日本的國防問題、外交問題，也是政治問題、經濟問題與沖繩問題。若依時間軸進行分類，普天間基地遷移問題可分爲下列三期。[16]

1996 年至 2002 年爲第一期。美日主要的協商焦點在於：普天間飛行

---

15 當時擔任沖繩縣知事的大田昌秀、副知事吉元政矩、沖繩縣經營協會會長稻嶺恵一（後任的沖繩縣知事）等人，曾多次至自民黨總部拜訪橋本龍太郎首相，說明沖繩縣民的立場與要求。

16 本文中關於普天間基地遷徙問題的分期，乃是參考森本敏（2010）的研究。森本敏曾擔任日本外務省情報調查局安全保障政策室長，長期關注日本的安全保障議題。森本敏所著之《普天間の謎》一書，訪談數十位前任、現任的日本外務省與防衛省官員，詳細描述過去 15 年間普天間基地問題的決策過程。

華梵大學學術期刊資料庫

場要轉移到沖繩縣內的何處，以及基地的形式爲何。其中，與嘉手納基地合併、與史瓦布營（Camp Schwab）合併、新設海上基地、新設沿岸填海基地等方案，均被提出討論。此一時期的決策平台以 SACO 爲主，決策的參與者爲美日兩國的外交、國防部會的官僚；次要的決策平台爲沖繩政策協議會，決策的參與者爲日本內閣相關部會官員與沖繩縣知事。經過多次討論，日本的內閣會議於 1999 年 12 月 18 日通過「普天間飛行場移設的政府方針」，決議於沖繩縣名護市邊野古崎西南海濱建設替代基地。值得一提的是，在美日同盟體制下，美國雖具相對的主導性，但在普天間基地問題上，爲避免傷害日本國民（特別是沖繩縣民）的情感，美國的態度自始即保持相當的彈性。[17]

2003 年至 2009 年的第二期。在小泉純一郎首相的要求下，美日重新檢討替代基地方案。此一時期的決策平台以日本政府新設的內閣府爲主，沖繩縣的意見完全受到忽視。小泉首相接受防衛廳次官守屋武昌的建議，推翻之前 SACO 的協議，提出在史瓦布營南部沿岸設置陸上基地的想法。[18] 在日本的堅持下，美國同意日本的主張，雙方於 2006 年 5 月 1 日簽署「美日兵力部署調整執行準則」（United States- Japan Roadmap for Realignment Implementation），決定於 2014 年於沖繩縣名護市邊野古灣至大浦灣之間的沿岸地區完成普天間飛行場的替代設施。準則中載明，在無特別註明的情況下，替代設施的建設費用由日本方面支出，設施的營運費用則由美國負擔。[19]

---

17 例如，當初美國率先提出新設海上基地案，期望以最新的科技在海上建立移動式的平台基地，此一提案也發表於 1996 年 11 月的 SACO 最終報告中。此後，美國的石油公司、日本的造船與鋼鐵公司也與政府著手討論實際的建築工法。然而，日本沖繩縣的企業組織大力反對，要求以填海的方式新設陸上基地，以利地方的經濟發展。考量到沖繩縣內的意見，美國不再堅持海上基地案，而由日本組成「代替施設協議會」（成員包括沖繩暨北方對策擔當大臣、防衛廳長官、外務大臣、國土交通大臣、沖繩縣知事與名護市長等），來討論基地的施工方式。

18 小泉內閣的強硬態度，同時讓美國與沖繩縣民感到不滿。當時，甚至出現美國政府越過日本內閣，直接向沖繩縣民說明美國主張的情形（森本敏，2010：264）。

19 美方的簽署代表爲國務卿 Condoleezza Rice 與國防部長 Donald Henry Rumsfeld，日方的簽署代表則爲外務大臣麻生太郎與防衛大臣額賀福志郎。

臺灣大學學術期刊資料庫

2009 年民主黨鳩山內閣成立至今爲第三期。鳩山內閣是由民主黨、社民黨與國民新黨等三黨所組成的聯合內閣。在三黨組成聯合內閣時公布的「政策合意」中，社民黨主席福島瑞穗特別要求，須將「修正在日美軍基地協議」列入正式文書（福島瑞穗，2011）。而首相鳩山由紀夫上任後，立即表明必須在遷往沖繩縣外的前提下，重新考量普天間基地問題。事實上，包含普天間基地遷移在內的駐日美軍基地問題，一直是民主黨在國防外交領域中關注的重點。2004 年，岡田克也擔任黨主席時，最先將普天間飛行場遷移問題載入政權公約中，主張美國必須歸還普天間基地，而替代設施不應設在日本國內。2005 年的政權公約（黨主席爲岡田克也），也載入相同的政見主張。2007 年之後的政權公約，雖未直接論述普天間基地問題，但強調駐日美軍基地的相關問題必須進行檢討與修正。在 2009 年的眾議院總選舉中，擔任黨主席的鳩山由紀夫曾多次在競選演說中主張，在考量沖繩縣民的意願下，普天間的替代基地應設置在沖繩縣之外。

鳩山內閣成立之後，在政府的決策機制上，重新定義了「政治主導」的內涵，強調新時代的日本政治，必須打破過去官僚主導政府政策的機制；應在國民同意的基礎上，由內閣與首相官邸來進行決策。[20] 此一新的政治主導，立基於民主黨長期以來信奉的多元主義思維，也反映在其行政組織改造上。例如，2009 年 10 月成立的行政刷新會議，負責總理政府各部會的預算與事業，其成員有半數爲民間人士。[21] 在政官關係上，鳩山由紀夫

---

20 有關鳩山內閣所主張的政治主導新原則之詳細內容，可參照佐佐木毅、清水眞人編著（2011：46-54）。值得一提的是，在自民黨小泉內閣時期，政治主導曾被認爲是其決策的重要特色。不過，小泉主張的政治主導，主要是針對自民黨內派閥與族議員的勢力，藉用行政革新後的組織調整，以首相官邸爲權力中心的政治運作方式，屬於「內閣爲主、政黨與官僚爲輔」的決策機制。而民主黨政權初期的政治主導，則完全來自於對官僚的不信任，試圖以首相官邸、政黨的聯合運作，擺脫官僚主導的日本政治現況，屬於「政黨爲主，官僚爲輔」的決策機制。但在鳩山內閣後期，因黨內勢力的掣肘，逐漸轉變爲「內閣爲主、政黨與官僚爲輔」的決策機制。

21 鳩山內閣的行政刷新會議，由議長（首相鳩山由紀夫）、副議長（行政刷新大臣仙谷由人）及九名會議成員組成。九名會議成員中，政府代表爲菅直人（副首相兼國家戰略大臣）、平野博文（官房長官）、藤井裕久（財務大臣）、原口一博（總務大臣）；民間代表爲稻盛和夫（京セラ名譽會長）、片山善博（慶應義塾大學教授）、加藤秀樹（構想日本代表）、草野忠義（連合總合生活開發研究所理事長）、茂木友三郎（キ

臺灣博碩士學術期刊資料庫

認爲，過去的政府官僚過度重視部會利益，以致忽略國家利益與國民利益，必須由象徵國民利益的民選議員來統制官僚（佐佐木毅、清水真人編著，2011：53）。在此一「脫官僚」與「市民主體」的思維背景下，鳩山內閣下的政官關係鳩山由紀夫將普天間基地問題，交由朝日新聞主筆船橋洋一、日本總合研究所會長寺島實郎、首相首席秘書官佐野克忠，以及內閣官房專門調查員須川清司等 4 人組成的小組負責（浦上隆、チームキャピトル，2010：96）。此一決策模式具有下列 2 項特色：

第一，排除專業官僚的決策參與。前述的 4 人小組中，船橋洋一與寺島實郎爲民間人士，須川清司爲黨務系統出身；3 人長期關注國際事務，但完全不具外交與國防上的實務專業。只有曾經擔任經濟產業審議官（等同經產省次官）的佐野忠克具有行政實務經驗，但其專長爲產業與貿易政策。[22] 事實上，鳩山首相在上任之初（2009 年 10 月 16 日）即表示，日本有日本的難處，在新政權剛剛成立之際，且 2010 年 1 月尚有名護市長的選舉，不該率爾對基地問題驟下結論。[23] 擔任鳩山內閣外務大臣的岡田克也在同年 10 月 22 日亦強調，不該因爲過去的日美協議而輕率決定基地問題，而要考量 2009 年 8 月的選舉結果所代表之日本民意（淺野一弘，2011：40）。因此，引進民主黨所代表之新民意，重新思考普天間基地的遷移問題，實爲新政權反映日本主流民意的必要作爲。鳩山內閣的此一安排，與自民黨政權時期由防衛廳、外務省的專業官僚主導決策的模式大不相同，亦是民主黨政權落實其多元主義決策思維的表現。

第二，首相官邸主導決策。在普天間基地遷移議題上，鳩山內閣中的主管部會首長，與首相鳩山由紀夫的意見並不相同。例如，擔任外務大臣的岡田克也提出「嘉手納統合案」，主張新設基地可與目前位於沖繩縣內

ッコーマン會長）。

22 鳩山首相受到野克忠與寺島實郎的影響，認爲當時美國關心的是阿富汗情勢而非普天間基地，可藉此在「對等的美日關係」原則上重新檢討普天間基地遷徙問題（浦上隆、チームキャピトル，2010：96）

23 2010 年 1 月 24 日，反對派的稻領進（民主黨推薦）擊敗贊成派的島袋吉和（自民黨推薦）當選名護市長，爲普天間基地遷移議題投入新的變數。

臺灣大學學術期刊資料庫

的嘉手納飛行場整併；[24] 而防衛大臣北澤俊美則支持原本美日協議的「邊野古案」，[25] 兩者的意見與積極推動「沖繩縣外案」的鳩山首相相左。爲取得決策主導權，鳩山首相除了透過美日首腦會談表達主張之外，亦與鹿兒島縣的民主黨眾議員牧野聖修會面，實際檢討在鹿兒島縣德之島設置基地的可能性；同時，爲統合內閣中的不同意見，鳩山也成立名爲「沖繩基地問題檢討委員會」的決策平台。值得一提的是，「沖繩基地問題檢討委員會」的檢討主題是：重新選定包含邊野古在內的替代基地（笹本浩、加地良太，2010：26）。

若以民主黨政權的政策決定過程模式來看，「沖繩基地問題檢討委員會」的角色與功能類似圖 4 的「各部會政策會議」，但因討論議題的複雜性，使得其參與成員更爲多元。該委員會的組成成員包括首相、官房長官、國家戰略擔當大臣、財務大臣、執政陣營友黨的黨主席（社民黨、國民新黨）、外務省副大臣、防衛省副大臣等（読売新聞，2009）。「沖繩基地問題檢討委員會」統合來自於政權公約、執政陣營友黨、內閣成員、地方政府與美國的意見，研議一具共識的普天間基地遷移政策方針（如圖 5）。對民主黨政權而言，普天間基地問題的政治性，凌駕於其國防、外交的專業性之上；因此，對於此一問題的政治思考（如國民意見、友黨意見），經常是其進行相關決策時重要的考量依據（佐佐木毅、清水真人編著，2011：146）。而此一委員會之設立，是民主黨爲了體現日本國民意見的匯聚平台，而其目的不僅是爲了檢討沖繩基地的問題，也是爲了檢討過去以來在外交、國防事務上的封閉式決策體制。

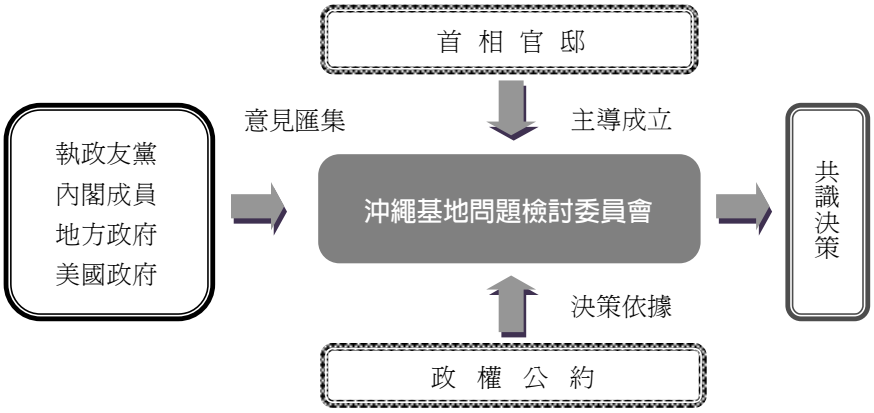
---

[24] 嘉手納飛行場爲美軍在海外最大的空軍基地，基地面積爲 19.95 平方公里，是東京羽田機場的兩倍大，可同時容納 200 台飛機。此外，嘉手納飛行場擁有兩條 3700 公尺的跑道，可讓大型飛機起降。

[25] 岡田克也與北澤俊美的主張首見於 2009 年 11 月 2 日的《每日新聞》。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 5　鳩山內閣關於普天間基地遷移議題的決策過程



資料來源：作者自行繪製。

美國方面則無法理解民主黨政權「檢討」普天間基地的作法。當時擔任國防部長的 Robert Michael Gates 認爲，美日兩國經過 13 年才達成的協議不應率然推翻；甚至在 2009 年 10 月的記者會中公開表明，若無法在兩國協議的基礎上解決普天間基地的遷移問題，即便美國海軍陸戰隊移駐到關島，美軍也不會歸還沖繩的土地（浦上隆、チームキャピトル，2010：98-99）。然而，極力主張排除專業官僚、進行政治主導的鳩山由紀夫，則透過內閣、首相官邸與多元決策平台的 3 個管道，來應付此一複雜的議題。首先在內閣方面，鳩山由紀夫一方面指示由官房長官（平野博文）、外務大臣（岡田克也）、防衛大臣（北澤俊美）負責政府對美國的協調工作；另一方面則透過沖繩問題的特命擔當大臣（前原誠司），負責對沖繩地方政府的溝通工作（黃偉修，2011：96）。在首相官邸方面，則由前述之 4 人小組進行基本方針的規劃工作與對美國的溝通工作。例如，在 2011 年 4 月的第一屆核子安全高峰會中，擔任首相秘書的佐野忠克，就曾針對普天間問題與美國的副國務卿 James Steinberg 進行意見交換。[26] 在多元決策平

[26] 佐野忠克雖然是奉鳩山首相的指示與 James Steinberg 會面，但此舉並不符合過去日美兩國過去溝通的慣例。佐野忠克跳過外交、國防官僚系統，以非正式的管道溝通的行爲，反而導致美國對佐野忠克的不信任（佐佐木毅、清水眞人編著，2011：147-148）。

國家圖書館 臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

台方面，則積極召開「沖繩基地問題檢討委員會」，與各方代表進行普天間基地問題的討論、意見匯集與共識形成的工作。

然而，在此三管齊下的決策模式下，普天間基地問題依舊無法找到合適的解決方案。鳩山首相在與相關部會大臣商議後，決定最遲於 2010 年 3 月中旬統整政府的思考方針，並在考量沖繩縣民與美國意向後，於同年 5 月說明政府的方案（笹本浩、加地良太，2010：27）。2010 年 4 月 18 日，被認爲可能性最大的鹿兒島縣德之島地區，出現超過 1 萬 5000 人抗議活動（佔該島居民的半數以上），拒絕成爲普天間的替代基地。這項發展使得鳩山內閣被迫重新回到原點，針對先前美日協議的「邊野古案」進行討論與磋商。另一方面，就在德之島抗議活動的一個星期後（4 月 25 日），沖繩縣舉行數萬人聚集的縣民大會（主辦單位估計爲 9 萬人），要求實現鳩山首相之前主張的「海外案」或「縣外案」。

各項情勢的發展，使得鳩山內閣面臨進退兩難的局面。鳩山首相一方面與沖繩縣知事仲井真會談，從美日安保體制、東亞區域穩定的角度，要求其理解與接受普天間基地的沖繩縣內遷移案；另一方面則與德之島的三位町長會面，希望該島分擔部分的基地機能與人員訓練（朝日新聞，2010）。沖繩縣與德之島兩方的地方首長，均拒絕鳩山首相的提議。在各項替代方案均無法順利推動的情況之下，鳩山首相開始摸索「沖繩縣內案」的可能性。針對地方政府的反對立場，態度轉向「沖繩縣內案」的鳩山內閣，透過官房長官平野博文表示：「若地方政府不同意內閣的基地遷移規劃，不排除採取法律措施」。2010 年 5 月 28 日，在無法得到地方認同的情況下，「美日安全保障協議委員會」（United States-Japan Security Consultative Committee, SCC）發表共同宣言，確認在名護市邊野古地區設置普天間的替代基地。此一方案提出至內閣閣議上進行表決時，強烈主張「縣外案」的社民黨黨主席福島瑞穗（時任內閣府特命擔當大臣）拒絕簽署，遭到鳩山首相的罷免；而社民黨也在兩天之後的 5 月 30 日，宣布脫離執政聯盟。鳩山首相也因此一議題所導致的混亂情勢，決意負起完全責任，而於同年 6 月 2 日宣布辭去民主黨黨主席與內閣首相的職位。

值得注意的是，針對民主黨政權在普天間基地遷移問題上的決策過程，美國的強硬態度、替代方案的窒礙難行以及政治領導力的不足等，均

臺灣大學學術期刊資料庫

曾被視爲該問題遲遲無法解決的原因。但若就民主黨政權的決策體制進行本質上的分析，可以發現，排除專業主義的決策思維，才是導致普天間「問題」變成普天間「難題」的關鍵因素。眾所周知，在戰後美日同盟的發展過程中，美國與日本之間的不平等關係，實爲一複雜的結構性問題。[27] 民主黨政權成立之後，並未正視導致此一結構性問題的諸多因素，也未向相關部會的官僚進行意見諮詢，而是一廂情願地以爲，建構日美平等關係爲符合兩國共同利益的必要之策。特別在普天間基地遷移的問題上，鳩山首相認爲，美國的外交重心不在是日本，而是在阿富汗與巴基斯坦；日本在阿富汗問題上的努力與貢獻，應可換取美國在普天間基地問題上的讓步（朝日新聞，2009）。排除了專業官僚的參與，是導致其對美方態度錯誤判斷的主要原因。另一方面，關於普天間基地問題，至 2010 年 2 月爲止，民主黨政權共提出了八項替代方案。但這些方案既未經過政府各部會的充分討論，也未諮詢先關的學者專家意見，顯示出這些替代方案並非爲出自於專業性判斷，而是政治性判斷的結果。[28] 相較之下，在自民黨政權時期，關於普天間基地的設置地點、施工方式、跑道長度、建設經費等，均由專業官僚與專家學者作成政策方案，提交「代替施設協議會」討論。[29] 對此，曾經擔任過防衛廳長的額賀福志郎（1998 年、2005～06 年）就曾經公開批評，鳩山內閣率爾推翻經多年專業規畫的日美協議，不僅顯示出其缺乏國防與外交經驗，且將危及日本的安全保障。[30]

---

27 若從 1951 年 9 月 4 日的吉田茂與杜魯門（Harry S. Truman）會面開始統計，至 2010 年 11 月 13 日的管直人與歐巴馬會面爲止，日美之間共舉辦 109 次的首腦會談。其中，在美國華盛頓舉行的會談計有 39 次，華盛頓以外的美國城市則有 23 次，在第三國舉行的有 29 次，在日本舉行的只有 18 次。由日美首腦會議舉辦的地點，可以看出戰後日美兩國之間的不平等關係。

28 包括嘉手納統合案、沖繩縣內離島案（下地島、伊江島）、沖繩縣外離島案（馬毛島、德之島、硫黃島）、沖繩縣外美軍基地或陸上自衛隊基地案、沖繩縣外民用機場案（佐賀機場、關西國際機場）、國外案（關島、塞班島、天寧島）、史瓦布營陸上案、白色海岸沿岸填海案等。各項替代方案的詳細內容，可參照森本敏（2010：446-460）。

29 例如，2000 年 8 月 25 日召開的第一次「代替施設協議會」，日本政府提出包括杭式棧橋、填海式與浮筒式在內「三工法八案」，並詳列各種方案的建設費、管理費、機場主體結構以及對環境的影響（森本敏，2010：178-181）。

30 此爲額賀福志郎接受《中央公論》(2010 年 3 月號)專訪時的發言，轉引自森本敏(2010：

臺灣大學學術期刊資料庫

在政治領導力方面，雖有學者認爲，鳩山首相無法統合黨內與友黨的各方意見，使其決策主導權遭到分化，是導致鳩山內閣決策機制失靈的主因（黃偉修，2011：100）。然而，真正導致其決策領導能力不足的主因，是其無法信任政府的專業官僚。經過行政改革的日本政府機構，官房長官是承首相之命，統合各部會意見的重要職位。在官房長官之下，設有政務次官 2 名與事務次官 1 名，負責輔佐官房長官遂行政務。其中，官房事務次官透過定期召開的「事務次官等會議」，折衝與協調各部會的不同意見，是首相官邸與官僚機構溝通的重要窗口。民主黨政權成立之後，首先廢除「事務次官等會議」，而重要職位的官房事務次官，也出現由政務官擔任的意見。雖然此一職位最後依舊決定由專業官僚擔任，但鳩山首相對官僚的不信任，使當時擔任官房事務次官的瀧野欣彌在普天間基地遷移問題上，無法發揮應有之協調與溝通功能，進而削弱了首相官邸的決策能力。[31]

綜上所述，自民黨時期在進行普天間基地遷徙決策時，乃是將此一軍事防衛的議題，交由美日兩國的外交與國防部會專業官僚，透過 SACO 的決策平台進行意見交換以形成共識。自民黨之所以將此一政策決定「委託」專業官僚推動，主要是因爲在自民黨政權中的政治人物與官僚之間，存在著競爭又合作的關係。自民黨一方面透過政策調查會與族議員，在決策舞台上扮演主要角色；另一方面在實際的立法過程中，依賴官僚的專業知識、情報、立法技巧（吳明上，2008：68）。民主黨時期的普天間基地遷徙決策，則是意圖以「沖繩基地委員會」爲決策平台，透過內閣成員、執政友黨、地方政府與美國政府等決策參與者的討論，形成一涵容多元意見的政策。民主黨之所以在此一決策過程中排除專業官僚的參與，主要出自於對官僚的不信任（參照表 1）。

272）。

31 舉例來說，在德之島大規模抗議活動的第三天（2010 年 4 月 20 日）之後，瀧野欣彌透過首相官邸的電話，連絡德之島的 3 位町長，希望安排其與官房長官見面討論普天間基地遷移事宜。3 位町長當場拒絕，同時將此事公諸媒體。鳩山首相面對媒體詢問基地遷移至德之島的可能性之時，強調目前內閣並未做此一思考。不論此事是否爲瀧野欣彌的自行判斷，還是鳩山首相事後的推託之詞，均顯示出民主黨政府與專業官僚之間脆弱的信任關係。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

表 1　普天間基地遷徙問題的專業主義思維與多元主義思維

	政 官 關 係	主要決策參與者	主要決策平台
專業主義思維	政官之間競合	美日兩國的外交、國防部會的官僚	SACO
多元主義思維	政官之間對立	執政友黨、內閣成員、地方政府、美國政府	沖繩基地委員會

資料來源：作者自行整理。

伍、結論

2010 年 5 月 4 日，鳩山首相在與沖繩縣長會談時提及，駐沖繩的美國海軍陸戰隊，可在東亞區域穩定上成爲重要的「嚇阻力量」（deterrent power）。但在同日的記者會上，鳩山首相對於記者的提問也表示，關於「嚇阻力量」的理解尚淺，並曾有一陣子懷疑駐沖繩美國海軍陸戰隊在「嚇阻力量」上的存在價值（笹本浩、加地良太，2010：28-29）。鳩山由紀夫之所以有此一錯誤理解，與其採取「脫官僚」的決策模式有直接相關。如前所述，鳩山由紀夫擔任首相之後，爲實現政權公約中的「脫官僚」政策主張，在重要政策上均排除專業官僚的參與。因此，關係美日安保體制重大發展的普天間基地遷移案上，是在非官僚、非專業者的主導下進行的。換言之，鳩山首相基於多元主義思維，重視民間與地方的意見，刻意忽視專業官僚的建議。

然而，鳩山政權的非官僚、非專業決策過程中，由於在組織上跳脫過去官僚層級的既定決策流程，也缺乏專業知識輔助的情況下，多次出現「多頭馬車」的混亂現象。鳩山首相雖試圖設置「沖繩基地問題檢討委員會」來解決此一問題，但從結果來看，並未達到其所預定的目標。此一決策混亂的情形，讓美國政府在普天間基地遷移議題上，找不到可明確進行對話的窗口，嚴重影響鳩山政權下的美日關係發展。鳩山首相在普天間議題上的猶疑不定，讓其逐漸失去美國政府的信賴；美國政府一度考慮跳過鳩山

臺灣博碩士學位論文加值系統

首相，直接與民主黨幹事長小澤一郎對話。[32] 2010 年 4 月之後，雖然沒有正式宣布普天間基地遷移案將回到 2006 年的美日協議基礎上討論，但鳩山首相在其與地方首長的會談中，已露出部分端倪。關於鳩山首相的轉變，曾經擔任沖繩開發大臣（第二次橋本龍太郎內閣時期）的鈴木宗男眾議員（新黨大地）在受訪時表示，此爲外務省、防衛省官僚與美國政府共同主導下的結果（中日新聞，2010）。雖無具體的證據證明鈴木宗男的說法，但是在缺少專業官僚的支持下，民主黨政權在政策的執行上，確實出現窒礙難行的狀況。

2010 年 6 月 8 日，菅直人接替鳩山由紀夫，擔任民主黨政權的第二任首相。菅首相在就職演說中強調，須應以現實主義爲基礎推動外交。關於普天間基地遷移問題，則必須依循日美協議、內閣會議決議的內容，全力減輕沖繩縣的負擔。此一現實主義的思維，與鳩山由紀夫充滿理想性的外交思維大不相同。菅直人所言之現實主義，是在專業知識下制定具可行性的政策。據此，菅直人檢討過去九個月的民主黨政權決策過程，在上任之初即公開表示，民主黨政權的政治主導，並不是排除官僚或是認爲官僚能力不足；在爲國爲民的基礎上，民主黨政權願與官僚共同努力讓日本的政治與行政更爲強大（每日新聞，2010）。然而，菅直人亦理解到，過去以來民主黨所強調的多元主義思維，已成爲大部分民主黨員的共同信念，若驟然加以改變，勢必影響黨內的向心力。有鑑於此，菅直人上任後，一方面在外務省與防衛省官僚的協助下，重新回到「美日安全保障協議委員會」進行普天間基地遷移問題的討論；另一方面則是恢復鳩山內閣時期被廢除的民主黨政策調查會，以擴大黨內的決策參與機制。[33]

在上述的決策思維考量下，2010 年 8 月，日美兩國召開「關於普天間基地代替設施的專家檢討會」，美方與會者包括國防部、國務院以及美軍

---

[32] 美國歐巴馬政府原本計畫於 2010 年的 2 月邀請小澤一郎訪問美國，想藉由小澤在民主黨的力量改善低迷的美日關係，以挽救日漸下滑的支持率。但是，「醫療保險法案」在美國國會的順利通過，以及中國國家主席胡錦濤的訪問美國，讓美日關係相關議題的順位下降，導致小澤訪美計畫的破局（浦上隆、チームキャピトル，2010：102-104）。

[33] 與自民黨執政時期的政務調查會相比，民主黨政策調查會只負責提供對政府的政策建言，並無決策的權力，其主要目的是爲了防止族議員的產生。

臺灣人文學術期刊資料庫

科長級以上之官員，日方與會者則是防衛省、外務省以及內閣官房科長級以上之官員。雙方代表在會中同意採用對環境影響較小，且具可行性的「V字型跑道案」。2011 年 6 月 21 日，相隔 4 年之後，兩國再度召開美日安全保障協議委員會，並在會後發表共同聲明。在普天間基地遷移問題上，雙方同意遵循 2006 年 5 月的共同協議，但取消前次會議所定之最後期限（2014 年），只承諾在 2014 年後的某個日期盡早完成基地遷移工作。至此，普天間基地遷徙問題，在日本民主黨兩年的執政期間，又回到了原點。

2011 年 9 月 2 日接替菅直人的野田佳彥首相，在就任之初即強調：「在橋本內閣時期，日美兩國在普天間基地的問題上即有初步協議；而歷代政權在解決此一問題的努力，值得肯定。民主黨鳩山內閣成立後試圖採行新的方案，但最終依舊回到美日安全保障協議委員會的共同聲明。在此一過程中對沖繩縣民所造成的困擾，民主黨政權必須致上最深的歉意」。[34] 在普天間基地遷移問題的實際作為上，野田內閣一方面尊重日美兩國過去的協議與共同聲明，重申美日安全保障協議委員會的專業考量；另一方面則指派沖繩北方擔當大臣川端達夫、防衛大臣一川保夫以及外務大臣玄葉光一郎前往沖繩進行溝通與說明，並透過「沖繩振興政策」的補償預算編列，以降低地方政府的反彈。

在鳩山內閣後期、菅內閣以及野田內閣時期，在普天間基地遷移問題上態度的轉變，與過去民主黨政權公約的內容相左，但卻是民主黨不得不與政治現實進行的妥協方案，可稱之為「不情願的專業主義」（reluctant professionalism）。過去，對於二次戰後日本安保與外交的決策分析，「新現實主義」（neorealism）一直是較佔優勢的研究途徑。這是因為新現實主義所強調的國家間權力結構關係、國家利益極大化等概念，在說明日美安保體制運作時，能夠提供具有說服力的理論論述。在此研究途徑下，Michael J. Green (2003)對日本政府的安保外交政策（特別是後冷戰時期），提出「勉強現實主義」（reluctant realism）的概念，用以說明自民黨政權在安保政策上的謹慎保守態度。日本的「勉強現實主義」是在國內反戰思想主流民

[34] 此為野田佳彥首相於 2011 年 9 月 16 日於第 178 屆日本參議院本會議上的發言。轉引自矢嶋定則（2011：15-16）。

臺灣大學學術期刊資料庫

意的反彈、國外對日本軍國主義再起的疑慮，以及日本對國家利益的追求等因素制約下的妥協方案。

筆者借用 Green 的用語，將民主黨政權寄望於多元主義的決策過程，以及其與現實妥協的專業主義決策過程之發展現況，以「不情願的專業主義」說明之。事實上，就任首相時主張以對官僚採取低姿態的菅直人，在 2009 年 10 月擔任副總理兼任國家戰略擔當大臣時，曾對官僚體制進行過嚴厲的批判。然而，擔任首相之後，在現實的基礎上不得不借重官僚的專業。菅直人首相的就職演說中，關於普天間基地遷移問題，完全沿襲 2010 年 5 月 28 日的閣議內容。此外，菅內閣的官房長官、外務大臣與防衛大臣等相關閣僚，在談到此一議題時，也不再談論政治層面的影響，轉而強調專業的重要性，試圖以專業降低政治層面的影響。野田內閣則是沿襲菅內閣的決策機制，交由外交與防衛官僚來處理此一專業議題，而首相與其他內閣閣員的主要工作，則是負責向受政策影響的沖繩縣民進行說明。目前，民主黨政權的「不情願的專業主義」決策模式，已逐漸擴及到專業度較高的財務省預算編列與執行層面上。

誠如日本政治學家山口二郎（1987：29）所言，日本的政策決定過程決定了日本的政治過程。本論文以普天間基地遷移議題的決策過程，探討日本民主黨政權決策模式同時，也勾勒出此一時期日本的政官關係，以及各決策者參與者的角色與作爲。在此一決策過程中，民主黨政權長期以來主張的多元主義決策，受到嚴重的挫敗，迫使民主黨政權調整其決策過程，讓原本被排除在決策機制之外的專業官僚，重新在決策過程中發揮功能。但民主黨與官僚之間的合作，仍須經歷一段多元主義與專業主義對抗的磨合時期。日本民主黨政權成立至今，普天間基地遷移問題一直是日本媒體、民間智庫與學者專家檢視其政策執行力的重點議題。本論文亦以此議題爲分析焦點，探討民主黨政權的決策模式。然而，與普天間基地遷移問題以及民主黨政權決策過程衍生的相關討論，目前仍有很多空間留待往後研究。特別是美國政府的影響力、執政聯盟之間的競合關係，以及政黨、公民與官僚之間的互動關係，對於日本民主黨政權政策形成的過程、發展與結果，具有關鍵的影響力，期盼日後的研究能對此做更進一步的探討。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

余致力，2006，〈倡廉反貪與民主治理〉，《台灣民主季刊》，3(3): 165-176。

李世暉、郭國興，2010，〈日本政黨輪替思維之探析－兼論民主黨的角色與定位〉，《問題與研究》，50(1): 1-35。

吳明上，2008，〈日本政治過程的主導者：官僚、政黨及政治人物之間的競爭或合作？〉，《問題與研究》，47(3): 51-73。

吳明上，2009，〈日本行政改革核心：強化首相領導權之分析〉，《問題與研究》，48(2): 35-50。

孫　煒，2004，〈非營利管理的責任問題：政治經濟研究途徑〉，《政治科學論叢》，20: 141-166。

郭秋永，2007，〈多元民主理論：公民審議的一個理論基礎〉，《台灣民主季刊》，4(3): 63-107。

黃偉修，2011，〈日本民主黨的政治主導決策模式與鳩山首相的領導能力〉，《問題與研究》，50(2): 75-106。

蔡允棟，2001，〈官僚組織回應力之研究：個案實証分析〉，《政治科學論叢》，15: 209-240。

錢永祥編譯，1995，《學術與政治：韋伯選集（I）》，台北：遠流出版。

二、日文部分

久保田正志，2010，〈政治主導の確立を目指して～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～〉，《立法と調査》，302: 2-8。

山口二郎，1987，《大蔵官僚支配の終焉》，東京：岩波書店。

山口二郎，1989，《一党支配体制の崩壊》，東京：岩波書店。

中日新聞，2010，〈民主は官僚依存症？〉，中日新聞網路版，http://www.k4.dion.ne.jp/~yuko-k/kiyotaka/izon-shikkou.htm，2011/1/12。

臺灣大學學術期刊資料庫

中村昭雄，2011，《日本政治の政策過程》，東京：芦書房。
日本政治学会，1967，《現代日本の政党と官僚：保守合同以後》，東京：岩波書店。
日本経済新聞社，1983，《自民党政調会》，東京：日本経済新聞社。
日本経済調査協議会編，2006，《マニフェストによる政治ガバナンスの確立》，東京：日本経済調査協議会。
矢嶋定則，2011，〈野田内閣の発足と当面する主要外交防衛問題～第 178 回国会における外交防衛論議～〉，《立法と調査》，322: 14-28。
伊藤大一，1980，《現代日本官僚制の分析》，東京：東京大学出版会。
伊藤修一郎，2002，〈行政統制：情報公開・行政手続規制の対比〉，樋渡展洋、三浦まり（編著），《流動期の日本政治－失われた十年の政治学的検証》，東京：東京大学出版会，頁 155-175。
辻清明，1969，《日本官僚制の研究》，東京：東京大学出版会。
佐佐木毅、清水真人編著，2011，《ゼミナール現代日本政治》，東京：日本経済新聞出版社。
佐藤誠三郎、松崎哲久，1986，《自民党政権》，東京：中央公論社。
村川一郎、石上泰州，1995，《日本の政党》，東京：丸善ライブラリー。
村松岐夫，1981，《戦後日本の官僚制》，東京：東洋経済新報社。
村松岐夫，1999，〈官僚制〉，《書斎の窓》，488: 2-7。
村松岐夫，2005，《平成バブル先送りの研究》，東京：東洋経済新報社。
笹本浩、加地良太，2010，〈鳩山連立政権における普天間飛行場移設問題～その経過と国会論議～〉，《立法と調査》，307: 23-31。
毎日新聞，2010，〈菅首相：次官前に低姿勢、協力お願いする〉，毎日新聞網路版，http://headlines.yahoo.co.jp/hl?a=20100610-00000070-mai-pol，2011/1/12。
坂田顕一，2008，〈民主党のしくみ－組織篇・政策篇〉，橘民義（編

臺灣大學學術期刊資料庫

著），《民主党 10 年史》，東京：第一書林，頁 143-194。
松井一彦，2006，〈米軍普天間飛行場の現状と今後～沖縄県宜野湾市を訪問して～〉，《立法と調査》，260: 59-66。
原清一，2003，〈小泉政権の政官関係にみる『本人の複数性』問題〉，《政治研究》，50: 75-99。
浦上隆、チームキャピトル，2010，〈爾後、鳩山政権を相手とせず〉，《文藝春秋》，6: 94-104。
梅澤昇平，2000，《野党の政策過程》，東京：芦書房。
淺野一弘，2011，《民主党政権下の日本政治：日米関係・地域主権・北方領土》，東京：同文館出版。
朝日新聞，2009，〈「アフガン支援と普天間は別問題」、米ゲーツ長官通告〉，朝日新聞網路版，http://www.asahi.com/politics/update/1023/TKY200910220534.html，2010/11/18。
朝日新聞，2010，〈「農業立島」「長寿子宝」：徳之島町長らの移設反対理由〉，朝日新聞網路版，http://www.asahi.com/special/futenma/TKY201005070559.html，2010/11/18。
森本敏，2010，《普天間の謎》，東京：海竜社。
福島瑞穂，2011，《迷走政権との闘い》，東京：アスキー・メディアワークス。
橋本龍太郎，1994，《政権奪回論》，東京：講談社。
猪口孝、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。
読売新聞，2009，〈普天間移設先選定、来年に先送り〉，読売新聞網路版，http://www.yomiuri.co.jp/feature/20091215-481540/news/20091214-OYT1T01123.htm，2010/11/20。

三、英文部分

Abbott, P. and L. Meerabeau 1998. “Professionals, Professionalization and the Caring Professions.” In *The Sociology of the Caring Professions*, eds. P. Abbott and L. Meerabeau London: UCL Press, 1-19.

臺灣大學學術期刊資料庫

Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. A. 1995. "Participation and the Problem of Civic Understanding." In *Rights and the Common Good: The Communitarian Perspective*, ed. Amitai Etzioni. New York: St. Martin's Press, 261-270.

Dixit, A. K. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*. Mass.: The MIT Press.

Dye, T. R. and L. H. Zeigler. 1972. *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. Belmont Duxbury Press.

Green, M. J. 2003. *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*. New York. Palgrave Macmillan.

Hill, M. 1997. *The Policy Process in the Modern State*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Johnson, Chalmers A. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.

Karl, B. D. 1987. "The American Bureaucrat: A History of a Sheep in Wolves' Clothing." *Public Administration Review* 47(1): 26-34.

Lindblom, C. E. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.

Mill, J. S. 1991. "Considerations on Representative Government." In *John Stuart Mill: On Liberty and Other Essays*, ed. John Gray. Oxford: Oxford University Press, 205-467.

Meier, K. J. 1993. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government (3rd)*. Belmont: Wadsworth Inc..

Pilkington, C. 1997. *Representative Democracy in Britain Today*. Manchester: Manchester University Press.

Schumpeter, J. A. 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London : G. Allen & Unwin.

Southon, G. and J. Braithwaite. 2000. "The End of Professionalism?" In *Changing Practice in Health and Social Care*, eds. C. Davies, L.

臺灣大學學術期刊資料庫

Finaly and A. Bullman London: SAGE, 301-307.
Wattenberg, M. P. 1986. *The Decline of American Political Parties 1952-1984*. Cambridge: Harvard University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Reluctant Professionalism:

The Decision Making Process of the DPJ Government on the MCAS Futenma Issue

*Shih-hui Li**

Abstract

After coming to power on September 16, 2009, the key priority for the Democratic Party of Japan (DPJ) government was to enforce its manifesto, which aimed to weaken bureaucrats and produce a more pluralistic decision making mechanism. Based on these principles, Prime Minister Yukio Hatoyama reviewed the issue of the relocation of Marine Corps Air Station Futenma (MCAS Futenma). Two key factors were at work: first, wresting control of the decision making process from professional bureaucrats, and, second, giving the Cabinet Office predominance in the policy domain. During the nine-month period of the Hatoyama Cabinet, pluralist decision-making dominated, resulting in conflict with the professionalized bureaucracy. However, exclusion of bureaucrats from decision-making led to policy failure. As a result, the subsequent Kan and Noda premierships were forced to return to the bureaucratic policy-making system. This change contradicted DPJ manifesto principles, and was regarded as a compromise in the face of political reality. This compromise might be labeled as "reluctant professionalism."

Keywords: Democratic Party of Japan, Decision-making Process, Professionalism, Pluralism, Marine Corps Air Station MCAS Futenma

* Associate Professor, Master's Program in Japan Studies, National Chengchi University.
E-mail: riseiki@yahoo.com.tw

臺灣大學學術期刊資料庫