

2012 年度 財団法人交流協会フェローシップ事業成果報告書

政官分工架構與日本防衛政策的制定：  
自民黨與民主黨政權之比較

国立中山大学 中国與亜太区域研究所  
郭育仁  
招聘期間 (2012 年 7 月 1 日～8 月 29 日)

2012 年 10 月  
公益財団法人 交流協会

# 政官分工架構與日本防衛政策的制定： 自民黨與民主黨政權之比較

郭育仁

(國立中山大學中國與亞太區域研究所 助理教授)

## 一、摘要

日本戰後防衛政策的制定模式大體上是以自由民主黨與防衛官僚間所形成的高度權責分工，即所謂的日本模式或 1955 體制。但日本民主黨在 2009 年大選所提出的「去官僚化」與「政治主導」兩大執政口號，試圖以首相與民選政治人物來主導日本未來政策走向，同時削減菁英官僚在政策制定過程中的影響力。由於防衛政策不同於一般政策，具高度國際與國內政治敏感性、專業性、與影響國家安全的整體性與立即性，再加上戰後日本國內對軍事與戰爭的高度爭議性。

本文主要在分析民主黨執政後如何改變日本戰後幾十年來所形成的防衛政策制定模式，與其如何具體影響 2010 年第四期防衛計畫大綱的政策制定過程與內容展現。其次、透過比較民主黨的 2010 年防衛計畫大綱與自民黨的 2004 年防衛大綱來了解，民主黨執政前後日本防衛政策制定模式的延續與改變，及相互間的優缺點與影響。再者、以民主黨執政後的防衛政策制定來檢驗 1955 體系等主流理論學說。

關鍵字：日本民主黨、防衛政策、自由民主黨、防衛省、政治主導

註：此文主要為整理赴日期間主要訪談記錄，再經整理後計畫於 2012 年 11 月

17 日台灣第三屆日本研究學會年度研討會發表。

## 二、戰後日本防衛政策的制定模式

戰後日本防衛政策主要受到和平憲法、美日安保條約、聯合國中心原則、與文人統制等四大原則所約制。再加上戰後日本政治在自由民主黨（自民黨）一黨獨大的發展下形成所謂「日本模式」或「1955 體制」的影響，防衛政策的制定模式大體上是以自民黨與官僚間所形成的高度權責分工的政官架構。在這個雙軌的政官架構當中，自民黨負責擬定防衛政策的主要走向。以黨三役為核心，即政務調查會長、幹事長、總務會長，與黨內各派系大老、國會議員等，進行協商取得共識以決定大體上的防衛政策方向（根回し, nemawashi）。<sup>1</sup>這種以凝聚共識為主的決策方式能使黨內不同派系與政治人物的政策意見可以得到充分溝通與尊重。一旦黨內形成政策共識後，較能砲口一致對外，不易發生政策正式化後黨內又出現異議的情形。而且長時間溝通所累積的黨內政策討論平台有利於意見交換機制的建立與專業防衛政策人才的養成。主要的缺點則是在政策制定上較遲緩曠日廢時，在重大議題上較穩定但不易有重大改革，不利於因應突發狀況。

另外防衛廳(省)的官僚在黨內討論時期便開始參與，主要角色在提供防衛相關的專業意見協助自民黨內的政策共識形成與決策過程。自民黨與官僚間的政策意見交流依循一定資歷與輩份相對稱的原則進行。黨內共識形成後，再由防衛省官僚依照黨決定的政策方向開始進行細部政策規劃。換句話說，在自民黨執政時期的防衛政策制定中，自民黨的政策平台將防衛廳(省)的政策制定功能內化成黨政策制定的一部分，官僚成為專業幕僚與細部政策規劃機器。此一體系發展數十年下，自民黨及其政治人物與官僚間形成高度默契與分工的夥伴關係。另外在官僚體系中也培養出防衛官僚間的常識，即在政策建議與細部規劃時不會太過偏離自民黨防衛政策漸進主義的主流共識。官僚體系的內化與常識化也深化此一政官分工體系的穩定性，同時也使日本的防衛政策更加僵化。

從此一角度來看可以了解日本戰後防衛政策的走向，一直到民主黨執政前，在一些攸關實質國家安全的制度上如集體防衛權、武器出口禁令、自衛隊的任務性質與範圍等遲遲無法改革。東京財團渡部恒雄便指出，自民黨在戰後幾十年所積累的防衛政策制定模式太穩定，穩定到一些特定議題的意識型態不易改變，有點死守和平主義不知變通，但容易形成政策的共識，因為大家對一些議題的基本意識型態都相近。<sup>2</sup>在國防政策方面黨與防衛省的官僚間形成非常好的分工默契。加上自民黨本身的國防政策研究會與防衛省建立起良好的資訊

<sup>1</sup>自民黨「黨三役」指負責黨務運作的「幹事長」，黨意決定機關的「總務會長」，以及決定重要政策的「政務調查會長」（政調會長）。其中，幹事長主管國會對策、組織、資金、人事、大選提名作業等，在黨內有僅次於總裁的重大影響力與實權。另外政調會長主管「政務調查會」，負責落實黨的政策，透過研究調查政策向國會提出的具體法案，再由黨部追認。

<sup>2</sup>東京財團政策事業部主任渡部恒雄訪談，2012 年 8 月 23 日。

交換與培養自民黨政治人物的國防專業，所以共識與分工容易形成，政治人物負責政策大方向，官僚則負責實際制定政策。

### 三、民主黨時期的改變與影響

到民主黨執政時代，小澤一郎幹事長決定捨棄這種雙軌的政策制訂模式，並以「政治主導」原則，強調防衛大臣在防衛相關政策制定的絕對主導權，廢止防衛省事務次官會議以限制官僚的政策影響力，並同時阻斷黨內其他不同意見的投入與影響。形成在民主黨內，除了黨代表（首相）與幹事長外，其他非防衛領域相關的民主黨政治人物、派系大老、與國會議員完全沒有干涉防衛政策相關過程與政策內容的機制與管道。這種決策方式一定程度強化了首相與防衛大臣的決策權，但在一些重大爭議與敏感性高的議題，由於缺乏黨內政策意見溝通機制，容易造成在政策已決定與正式化後，其他黨內同志開始透過媒體批評並發表不同政策意見。另外由於缺乏正式與非正式溝通機制，也造成黨內共識更加難以凝聚，事後隔空放話更是加劇派系間的衝突與對立。<sup>3</sup>以美軍在沖繩部署 MV-22 “魚鷹”運輸機為例，2012年7月17日民主黨政調會長前原誠司在一場記者會上直接點名批評首相野田佳彥和官房長官藤村修決策過於草率，太過輕視沖繩縣和山口縣的民意。<sup>4</sup>另外，2012年7月23日現任防衛大臣森本敏向媒體表示若理由正當就應批准東京都政府登陸沖繩縣尖閣諸島申請。<sup>5</sup>當天官房長官藤村修23日上午在記者會上強調稱，“此事不屬（防衛相的）職權範圍，據說他只是談了個人想法。”藤村就是否批准民主黨與自民黨等跨黨派議員的登島計劃表示，“將根據尖閣諸島的穩定管理這一政府的租借目的來判斷。”

這種刻意強調政治主導的決策模式，卻使得防衛大臣失去黨的奧援，必須單獨面對相對專業、掌握資訊優勢、與長時間在防衛政策專研的防衛省官僚，反倒使防衛省官僚有較大的政策影響力與話語權。資訊與時間的不對稱，防衛大臣無法與龐大的官僚體系抗衡，反倒必須依賴官僚提供政策參考資料，若官僚在議題上有特定立場，可以透過提供偏頗資料誤導大臣決策。如果官僚立場與大臣相左，官僚則可以運用拖延或資訊人海戰術使大臣無法貫徹政策意志。北澤俊美便是一個最好例證。由於北澤本身並沒有軍事相關的專業背景，在擔任防衛大臣時選擇融入官僚體系，尊重官僚的專業政策建議，並擴大政策授權範圍。所以當前原誠司擔任民主黨幹事長的時候，決定開始慢慢恢復自民黨的雙軌決策制，但畢竟民主黨與自民黨的組成結構、黨內機制與文化大相逕庭，民主黨目前黨內的權力運作機制還沒完全定形，大致上還是以個人與派系實力為黨的運作中心，黨的職位也還不能完全看出實際權力運作的規則，所以民主

---

<sup>3</sup>郭育仁，當面訪談，防衛省資深匿名官員C，防衛省（東京），2012年7月27日。

<sup>4</sup>共同社，2012年7月17日。

<sup>5</sup>共同社，2012年7月23日。

黨與防衛省相互正在摸索一套適合其黨情的防衛政策決策模式。<sup>6</sup>

此外，另一個讓民主黨重新恢復自民黨時期雙軌的防衛政策制定模式的主因便是執政初期急遽惡化的美日關係與東北亞局勢。民主黨執政初期的安保政策深受小澤一郎「疏美親中」路線的影響，積極推動「東亞共同體」，並在普天間基地遷移選擇對美國採取強硬態度，並中止印度洋上的海上自衛隊補給活動，造成美國政府對民主黨的極大不信任，也導致美日關係急遽惡化。<sup>7</sup>但在韓國天安艦事件與延坪島砲擊後，來自美國的巨大壓力讓民主黨了解到幾十年發展的美日安保不對稱關係的結構限制，即日本仍需一個強大的美國來保衛其與亞太地區的安全。初期執政的失敗讓民主黨內鷹派開始接手防衛政策的主導權。開始走向自民黨的決策模式，尤其在北澤俊美擔任防衛大臣開始制定 2010 年防衛計畫大綱時期。<sup>8</sup>換句話說，雖然日本在國內政局上產生政黨輪替，但日本防衛政策的結構性限制，尤其是美日安保的影響，還是無法在短時間內產生質變。

但從另一個角度來看，新執政的民主黨在重大防衛政策議題上的改革卻遠比自民黨更有成績，更獲得日本主要防衛社群的讚賞，主因就在沒有僵固的意識型態。為快速取得政權，民主黨在 2009 年大選的五大政權公約大多針對國內問題，對外交與防衛政策幾乎沒有具體主張。但諷刺的是，也就是因為民主黨在防衛政策上沒有經驗與既定的意識型態及具體政策共識的形成機制，所以反而在重大防衛政策議題如集體防衛權與武器出口上比較有彈性，反而能推動改革。<sup>9</sup>民主黨在執政初期，由於強調政治主導與去官僚化，所以在很多政策領域都與官僚體系僵持，無法有效推動，但防衛政策卻是例外。主因有三。第一、戰後強調文人統制的防衛政策制定，使得保持中立已成為防衛省官僚間的常識之一。不同於其他中央省廳長期主導所管政策領域，防衛官僚長期刻意保持中立的傳統受到民主黨強調政治主導的決策模式轉變衝擊非常輕微。第二、防衛政策專業度較高，且資訊相對比較封閉，再加上民主黨內缺乏軍事專業的政治人物，使得民主黨沒有著力點無法真正落實政治主導的政策，所以與防衛官僚的政策意見衝突自然能降到最低。甚至讓防衛省官僚在一些議題上的話語權反而擴大，例如 2010 年的防衛計畫大綱、自衛隊赴蘇丹執行維和任務、以及東日本大震災時自衛隊的快速反應等，可能都是自民黨時期辦不到的。<sup>10</sup>

#### 四、結論：比較與分析

總結而言，自民黨是非常保守的自由派，著重和平憲法、穩定的政策共識、不挑戰現有既得利益者。而民主黨是非常自由的保守派，沒有太多執政包袱，對國防推動許多主張日本安全的改革。民主黨對政策改革的推動甚至有些

<sup>6</sup>郭育仁，當面訪談，防衛省資深匿名官員C，防衛省（東京），2012年7月27日。

<sup>7</sup>大阪大學國際關係研究所星野俊也所長座談記錄，2011年10月24日。

<sup>8</sup>自民黨本部田村重信訪談，2012年7月19日。

<sup>9</sup>日本財團渡部恒雄訪談，2012年8月23日。

<sup>10</sup>郭育仁，當面訪談，防衛省資深匿名官員C，防衛省（東京），2012年7月27日。

不小心。沒有經過審慎的政策討論。許多法案都通過地太容易。再加上民主黨內世代交替新生代較多，意識型態包袱較小，民主黨較傾向於就教年輕一代學者因較無預設立場，來諮詢政策意見，在政策上改革較為容易。同一時間點各中央省廳官僚也在世代交替，新一代官僚思維上較傾向於改變防衛政策上的不合理處。這點在經產省的現象非常明顯，從完全抗拒武器出口議題，尤其在 70 與 80 年代老一輩的官僚試圖在經濟與科技發展上與美國一較長短，不讓一些科技輸出的思維非常嚴重，再加上戰爭的記憶對武器出口視為禁忌。這一代的官僚因眼看日本經濟從泡沫後的一路失落，較從國際競爭力的角度去思考日本的武器輸出，支持有限度的出口。另外自民黨執政時，有一個隨時反對日本恢復軍事化的左派在野黨，即日本社會黨。使得自民黨一直朝經濟與產業發展的方向。但目前的民主黨卻沒有一樣的包袱。整體日本政治右派比以往多，左派又沒有一個強有力的黨來彙集反對力量，嚴重邊緣化。

此外，透過比較自民黨與民主黨在防衛政策制定的比較，可以了解到外交與防衛政策是新政黨的主要弱點。由於取得政權大多以內政與社會、經濟議題為主，新政黨相對在防衛與外交政策顯得捉襟見肘，民主黨的五大政權公約便是一個明顯的例子。外交與防衛政策除了高度專業性與敏感性外，政策的連續性非常重要，過度修正的政策路線容易被解讀為不穩定。另外防衛政策的專業人才需要長時間培養，民主黨也缺乏黨內人才養成制度與凝聚政策共識的平台。再者，新政黨即使有外交與防衛政策主張，多半出自政治人物本身對相關政策的判斷，對於執政者所必須面對的結構性的政策限制與誘因無法得知。小澤一郎的疏美親中政策便是一例，缺乏了解美日安保六十年來不對等的同盟關係（junior-senior）對日本本身造成的結構性的政策限制，即日本在防衛政策上受到美國亞太政策強大的制約，無法進行完全獨立的決策。但是由於新政黨沒有僵固的意識型態與黨內既定遊戲規則束縛，相對於有幾十年執政包袱的自民黨較能推動重大防衛政策議題的改革。