

# 1990 年代以來日本重新調整危機事件 處理機制之分析\*

---

## The Analysis and Evolution of Japanese Crisis Management System after 1990s

楊鈞池 *Yang, Chun-Chih*

國立高雄大學政治法律學系副教授

*Associate Professor of Department of Government and Law,*

*National University of Kaohsiung*

### 摘要 / Abstract

日本憲法沒有國家緊急命令權的制度，如果國家面臨重大緊急災難時，依照「災害對策基本法」第八章的規定，內閣總理大臣經內閣決議後得對災害發生相關地區之全部及一部，宣布災害緊急事態，宣布後 20 天內向國會提出要求同意，如國會休會或解散時，得於下次第一次集會時徵求同意，國

---

\* 本文主要內容曾經發表於中興大學全球和平與戰略研究中心與中興大學國際政治研究所主辦之「第四屆全球戰略與台海安全」學術研討會，2006 年 11 月 3 日。本文作者感謝孫國祥教授以及至少兩位匿名審查教授提供的寶貴意見。然文中若有錯誤之處，仍應歸責於作者。

會如不同意，該緊急事態之宣布即予廢止。日本災害對策基本法的規定顯示日本受到和平憲法條款的限制以及美日安保條約的約束下，日本的危機管理機制是相當不正常的。冷戰後日本先後經歷阪神大地震、北韓飛彈危機與核武危機等事件後，日本政府逐步調整危機事件的處理機制，一方面確定首相作為最高指揮官，另一方面也確定相關的協調與聯絡，以及中央政府與地方政府之間的分工體制。

In the last decade of twentieth century, Japan confronted a series of crises that tested the responses capabilities of the government. The mismanagement of these various events has resulted in a growing consensus. As Japan's goals have become more diverse, and both internal and external circumstances have been seen increasingly radical changes, it has become imperative to establish a system to strengthen the political leadership of the Prime Minister so that timely decisions can be made with strategic and comprehensive emergency.

---

**關鍵詞：**日本憲法、日本行政、首相主導、危機管理、正常國家

**Keywords:** Japan Constitution, Japan Administrative System, Leadership of Prime Minister, Crisis Management, Normal State

## 壹、前言

「政治改革」與「國際貢獻」可以說是日本政治在 1990 年代最積極討論的兩個議題，這兩個議題其實也就是日本追求「正常國家化」的兩個相輔相成之手段，而且也是日本政治積極擺脫「和平主義」(Pacifism)及其衍生之限制的重要目標。(北岡伸一，2000；2004)

日本憲法「和平主義」及其衍生之限制主要是指日本憲法第九條的規範，此一條文解除了日本軍備，以及防止日本軍國主義的死灰復燃。然而，憲法第九條的規範也讓日本政治朝向「吉田主義」—重經濟、輕軍事—的政治外交路線，吉田茂首相及其路線繼承者，包括池田勇人、宮澤喜一等人，全心全力推動日本經濟建設，促使日本國民所得之倍增成長，促成日本社會一億總中流(一億中產階級人口)的穩定秩序；至於日本的軍事防衛力量，一方面可以透過憲法第九條的規範來加以卸責，另一方面則「全面親美」，利用美日安保條約及其衍生之駐日美軍，以及美國政府提供的「核武保護傘」，日本採取「最少途徑」(minimalist approach)的防衛與安全政策(Berger, 1993)，有部分美國學者認為，日本的經濟奇蹟是美國霸權(Pax Americana)維持全球政軍秩序的「搭便車者」(free riders)，而且也是美日在 1980 年代出現激烈爭執時，美國批判日本的重要論述之一(Green, 1995；Heginbotham & Samuels, 1998)。

除了日本吉田主義所顯示之「軍經不均衡」現象外，日本憲法也沒有「國家緊急命令權」的制度，這是民主國家相當罕見的經驗。對日本而言，如果國家面臨重大緊急災難時，依照「災害對策基本法」第八章的規定，內閣總理大臣經閣議得對災害發生相關地區之全部及一部，宣布災害緊急事態，宣布後 20 天內提出國會要求同意，如國會休會或解散時，得於下次第一次集會時徵求同意，國會如不同意，該緊急事態之宣布即予廢止。

日本災害對策基本法的規定顯示日本受到和平憲法條款的限制以及美日安保條約的約束下，日本的危機管理機制是相當不正常的，甚至可以這麼說，日本政府欠缺危機事件處理機制。冷戰後日本先後經歷阪神大地震、北韓飛彈

危機與核武危機等事件後，日本政府認為有必要調整危機事件的處理機制，一方面確定內閣總理大臣作為最高指揮官，另一方面也確定相關的協調與聯絡，以及中央政府與地方政府之間的分工體制。

而且，從 2003 到 2004 年之間，日本國會連續通過「有事法制」的相關法案，日本的國家防衛戰略有了基本的質變。原本基於所謂「和平主義」之憲法規範而設計的安全保障戰略，日本幾乎不需要「危機事件處理機制」，美日安保體制及其提供的美軍保護傘才是提供日本最實質的防衛力量。此一現象一直到冷戰結束後，日本才認真地討論與設計「危機事件處理機制」。其中，北韓危機、神戶大地震、台海飛彈危機與 911 恐怖主義攻擊行動等事件，對日本各界討論此一議題有比較強烈的影響，更促使日本在 2003 到 2004 年完成相關立法工作。

本文的撰寫在於分析日本在 1990 年代討論與設計「危機事件處理機制」的演變及其影響。以下內容除結論外主要分為三個部份，第一部分是從國外因素來分析日本如何調整危機事件處理機制的設置。第二部份是從日本國內因素來分析日本如何調整危機事件處理機制的設置。第三部分是分析日本危機事件處理機制的設計、特色及其可能的後續影響。

## 貳、國際因素對日本調整危機事件處理機制的影響

國際因素是影響日本討論危機事件處理機制的最重大因素。二次大戰結束後日本憲法和平條款對日本危機事件處理機制設下了相當大的限制，卻對日本經濟發展有相當大的助益。然而到了冷戰結束後，日本先後在此一階段出現所謂「北韓威脅論」與「中國威脅論」的討論，並且藉由這些議題的討論來重新設計危機事件的處理機制。

### 一、日本危機事件處理機制的限制及其突破

二次戰後日本受到憲法和平條款的限制，日本沒有軍備力量，也廢除戰爭時期的陸軍部與海軍部。日本只有專守防衛的自衛力量，包括陸上自衛隊、海

上自衛隊、航空自衛隊，而且這些防衛力量還是從警察預備隊、保安廳時以維持國內秩序為主要任務，進而轉型為負責國家防衛的力量。防衛廳與自衛隊儘管在實際上就是國防部與國軍，但是防衛廳的功能受到和平憲法相當大的限制。1956年，日本內閣為審議與國防有關的重要事項，依據防衛廳設置法而設置「國防會議」；到了1986年，中曾根康弘首相為加強內閣之機能，故設立功能更為多元化的「安全保障會議」取代「國防會議」。「安全保障會議」負責的業務並不限於重大國防事項的討論與決策，還包括對政治上、經濟上、文化上「重大緊急事態」的因應與防治。安全保障會議之成員包括擔任議長的總理大臣、副總理大臣、外務大臣、大藏大臣、內閣官房長官、防衛廳長官、經濟企畫廳長官、國家公安委員長。然而，安全保障會議往往只是做為政策協調機制而已，並沒有實際的決策權力。

1954年日本國會通過組織「自衛隊」時，亦通過了禁止自衛隊向海外派兵的決議；而日本作為「和平國家」，除憲法第九條的原則性規定外，在反映「和平主義」的相關政策方面主要還有：「武器輸出三原則」與「非核三原則」。所謂「武器輸出三原則」，最初是1967年佐藤榮作首相在眾議院決議委員會上表明：日本不向下列國家輸出武器，1.共產圈國家、2.聯合國決議禁止武器輸出國家、3.可能出現國際紛爭的當事國。1976年三木武夫首相又強調，站在和平國家的立場，武器輸出三原則除考量輸出對象與地區外，還應該包括：為避免助長國際紛爭等事端而謹慎決定武器輸出。至於非核三原則最早也是佐藤榮作首相在1968年1月30日演講中提到，1.日本不開發核武、2.日本不引進核武、3.日本不保有核武。此外，日本政府從「非核三原則」又衍生之相關政策：1.日本國民有鑒於核武帶來的悲慘經驗，衷心期望核武被廢除與消失；但是基於現實上的不可能，日本國民積極推動核武裁減，建立國際規範來管理核武。2.基於和平憲法，日本國民堅持持永自主防衛能力以對抗使用傳統武器的侵略行為。但是對於國際間核武威脅，日本的安保政策將延續美日安保條約以及依賴美國的核武抑制力。日本則全力推動核子能源的和平使用，享受核能源與全球科技進步所帶來實益，以及提高國民的自信與日本國家的威信，強化日本的和平發言權。

然而這些基於冷戰時期日本防衛需要而建立的「和平條款」卻在後冷戰時期逐漸被揚棄。其中最主要的因素在於日本從 1990 年代起先後經歷多起安全與防衛的意外事件，衝擊日本國內討論修改「非戰條款」的戰略意涵。這些事件包括：一、1990 年的波斯灣戰爭，日本提供金額龐大的經費給以美國為首多國部隊與隨後的中東復興重建工作，但是日本不僅無法取得科威特等國的真實感謝，而且也突顯出日本國內法令無法讓日本在中東地區扮演更重要的角色，日本政府在 1992 年通過「國際和平協力法案」(International Peace Cooperation Law)，運許日本自衛隊與相關人員在聯合國主導下，前往海外參與聯合國和平維持活動(Peace-Keeping Operation；PKO)。其次是 1994 年北韓核武疑惑，以及自 1995 年至 1996 年中國飛彈試射與演習所引起亞太區域安全秩序危機，此一事件一直到 1996 年 3 月美國派遣 2 艘航空母艦戰鬥群經過台灣海峽，才暫時和緩。日本因為這兩件事而更積極與美國討論防衛合作指針的修改，以及比較明顯地感受與批評中國的飛彈威脅。1996 年 4 月 17 日美國總統柯林頓與日本首相橋本龍太郎發表美日安保宣言，決定修正美日防衛合作指針。1998 年 8 月北韓試射大浦洞飛彈與 1999 年 3 月北韓間諜船入侵等事件，更促使美國與日本決心展開有關飛彈防衛體系的建立。第五個事件就是 1998 年印度與巴基斯坦先後進行核爆，讓日本政府加以注意與防範大規模毀滅性武器的擴散問題，並且希望能夠與其他國家共同致力於建構全球性體制來防堵大規模毀滅性武器的擴散。

爲了因應這些安全與防衛議題對日本的衝擊，日本政府先後通過：

1. 1992 年 6 月「關於協助聯合國維持和平行動等法律」(簡稱 PKO 協力法)；
2. 1996 年 4 月「美日安保聯合宣言」與「美日相互提供物質和勞務協定」；
3. 1997 年 9 月 23 日，美日以設想朝鮮半島「有事」爲前提，確立與修改「美日防衛合作指針」(Guidelines for US-Japan Defense Cooperation)；
4. 1999 年 5 月「周邊事態安全確保法」，明確解釋週邊事態之定義，包括「某國發生內亂、內戰而擴大成爲國際問題時」，周邊事態安全確保法在一定程度上排除了與美國建立軍事夥伴的關係的國內政治障礙，落實 1997 年所通過的「新」美日防衛合作指針。

然而，日本在此一階段通過的法律規範，其實是在美日安保的架構下，日本支援美軍的範圍。一旦日本真正遇到緊急事態，例如日本遭遇武力攻擊事件且造成嚴重的損害時，日本政府因應危機事件的處理程序是欠缺的。就以美國的經驗而言，美國為保證突發事件緊急處理措施的正當性與效率性，在和平時期就建立以「國家安全法」、「全國緊急狀態法」、「災難和緊急事件援助法案」等核心法案的危機因應機制，2005年美國指定新的「國家緊急反應計劃」，設立國土安全行動中心，主要負責國土安全的行動協調中心。日本政府只有「防災對策基本法」是相對不足夠的。

## 二、日本有事法制的立法與危機事件處理機制的法制化

到了911事件後，由於美國希望與其盟國積極防止大規模毀滅性武器與相關生產技術與運輸方式的擴散，包括彈道飛彈、核武、生化武器等，日本政府決定延續美日兩國在1999年即已決定，共同研究與開發彈道飛彈防衛體系(ballistic missile defense; BMD)的技術後，再次確定雙方合作防止大規模毀滅性武器的擴散，以及與美國共同進行「反恐合作」，並利用此一機會來建立日本的危機事件處理機制。

1. 2001年10月29日日本國會通過「反恐對策特別措施法案」(Antiterrorism Special Measures Law)、「海上保安廳修正案」、「自衛隊法修正案」三項時效兩年的特別立法，這三項法案提供自衛隊得於暫時派兵赴海外行動的法源依據，該法明文規定「派遣行動必須有國會的追認」。所謂派兵任務包括戰爭物資的補給、運輸、搜救、偵查、人道救援等，均屬非前線的單純戰地任務。「反恐法案」通過後，日本隨即派遣海上自衛隊的艦艇前往印度洋，執行支援美國攻打阿富汗「基地」組織和塔里班政權的任務。美日同盟的合作範圍已經從日本的周邊事態擴展到印度洋，而且日本自衛隊為了前往印度洋來支援美軍，有部分的自衛隊隊員將出現在英國所屬島嶼 Diego Garcia，因此，反恐法案除賦予日本自衛隊活動的法源外，其實也讓日本自衛隊擴大了活動的空間與範圍。

2. 2003年6月日本通過「有事三法案」，分別是「武力攻擊事態法案」(The Law Concerning Measures to Ensure National Independence and Security in a Situation of Armed Attack)、「自衛隊法修正案」、「安全保障會議設置法修正案」，確立旨在應對針對日本的武力攻擊事態的基本理念與態勢，以及為確保自衛隊行動的順利進行所必要的措施等，建立「有事法制」(contingency laws)以作為日本應隊緊急事態的危機管理機制，並且可以做為支援美軍的法源基礎。

簡單地說，「有事法制」賦予首相宣布緊急狀態和越過內閣直接下令自衛廳與指揮自衛隊的權力，規定各地方自治體和普通市民必須配合自衛隊作戰行動，規定自衛隊指揮官在緊急狀態下有權決定進入民宅、私人土地修築防禦工事，徵用民用車輛運輸軍需物資等。何謂有事？日本遭受武力攻擊之時，認為有必要之法制；包括自衛隊行動之法制、有關美軍行動之法制、與自衛隊與美軍行動無直接關連，但為保護國民之生命與財產等之法制。

「武力攻擊事態法案」是日本「有事法制」的基本法，其界定，無論是日本受到現實上已經發生的「外來武力攻擊」時，還是「有可能受到武力攻擊」，或「事態緊迫，可以預測將受到武力攻擊」時，均可出動自衛隊進行防衛作戰。也就是說，日本政府除可以根據已經發生的客觀事實，亦可根據主觀上的自我判斷，對於「可能」或「預料」的尚未發生的「事態」發動「先發制人」的自衛權利與軍事行動。其次，該法案增強日本首相的軍事決策權與最高指揮權。尤其是在緊急事態時，日本首相可以不必事先徵求國會的同意，直接下達「防衛出動」命令。此外，日本首相也將擔任新設立的「應付武力攻擊事態對策本部」本部長，授予首相能夠對地方自治體發佈具體行政指示及代其執行的權力。

「安全保障會議設置法修正案」則強化安全保障會議的職能，並且設立以官房長官為委員長的「事態應對專門委員會」，以作為安全保障會議的輔佐機制，加強戰時政府部門之間的協調。

「自衛隊法修正案」則為確保軍事行動的順利進行，自衛隊在「防衛出動」時，可不受其他法令現制而採取特別的措施。例如部隊的行動、行軍與運輸；土地的取得與徵用；防禦工事之建築物的許可徵用；通信連絡規範；野戰醫院等，旨在利於自衛隊實施各項防衛動員任務。



3. 針對所謂的「集團自衛權」，2004年3月24日，日本防衛研究所發表2004年版「東亞戰略概論」，提出「先發制人」的手段來攻擊敵國的導彈基地。事實上，日本「東亞戰略概論」的主張，早已反映在日本決定與美國共同開發飛彈防衛體系，以及日本政府堅定派兵到伊拉克等外交防衛的決策。也就是，日本政府已經改變過去「專守防衛」的立場，逐步解除對自衛隊與軍事發展的法律限制。

4. 2003年12月，日本政府決定與美國共同研發「使用於飛彈防衛體系(MD)的攔截飛彈」，日本政府將研發、組裝與輸出部分零組件給美國，並且配屬相關武器設備，將突破武器輸出三原則。小泉首相的「安保・防衛懇談會報告書」中特別指出，國際間主流已經朝向軍備武器國際共同開發與合作生產，日本政府相關的參與政策有檢討的必要，再加上與美國之間的同盟關係，武器禁輸原則應該可以適度放寬。但是懇談會還是建議政府自行與作出最終判斷。分為兩派：一派是贊成派，另一派則是「慎重派」。政府部門，防衛廳與防衛產業相關的經濟產業省擔當局則主張，大幅放寬武器禁輸三原則，自民黨內部也有強烈的主張；但是外務省則於日本與亞洲國家的關係而主張「慎重」。

5. 有關日本的防衛力：在冷戰時期，為防被蘇聯的威脅，自衛隊只能限定擁有「基本的」部隊與裝備，用以排除「限定的小規模」攻擊；一但超過此一標準，日本必須仰賴美軍的防衛能力。1976年第一份「防衛計畫大綱」基本上是以此一標準為核心。1995年「防衛計畫大綱」基本上是為了因應後冷戰國際情勢的不確定狀態，防衛力必須有所提升。如今強調「多機能彈力的防衛力」，一方面可以參與聯合國和平維持活動(PKO)，自衛隊派遣海外的機會增加，另一方面，為防衛日本本土，自衛隊所負擔之責任已經超過以往，相關的部隊與裝備有必要加以調整。

從以上的分析可知，1990年代日本逐步調整緊急事態的處理程序，日本防衛政策從過去的防衛日本領土、領空、領海的專守防衛到日本周邊「有事」

地區，以及現階段爲了配合美國全球防恐的全球性軍事作用。日本這樣的做法，主要的目的在於建立日本成爲「正常國家」，擁有真正的國防體系與軍事力量。

### 參、國內因素對日本調整危機處理機制的影響

所謂的國內因素是日本在 1990 年代對行政改革的討論，確定「首相主導」的決策機制，因此，日本危機事件處理機制的設計遂以「首相」爲核心。戰後日本憲法規定之內閣制度是「議會內閣制」，內閣向議會負責；並且切割具有軍國主義色彩的行政組織，例如內務省、海軍省與陸軍省皆被廢除。但是，戰後日本內閣制度卻因爲集中國家資源而全力發展經濟，具有「發展型國家」(developmental state)特色的日本行政組織，基本上仍延續戰爭動員體系的「行政指揮」原則，此一特質延續至今反而有助於日本確定首相是危機事件處理機制的核心指揮。

#### 一、 日本行政體制之特質及其分析

1980 年代日本因爲產業競爭力與科技發展實力一度威脅美國的國際領導地位，許多美國學者紛紛研究日本行政體系的表現及其特質，提出一個相當具有影響力的說法，也就是以加州大學柏克萊分校 Chalmers Johnson 教授爲代表，及其所提出之「發展國家型理論」(theory of developmental state)(Johnson, 1982)。此一學派認爲，日本作爲「後進國家」，且爲了實踐國家發展總目標，尤其是追趕歐美等先進國家的發展程度，日本行政體系遂成爲政治體系運作的核心。換句話說，作爲發展國家型的一個典範，日本政經體系具有三個相當特殊的意義：1.具有支配性官僚體系的存在，公共政策的形成與執行皆以管理專家爲中心。2.具有國家機關自主性，授與技術官僚研擬專業政策，包括經濟發展等，也賦予官僚體系具有主動且有效執行公共政策的權力。3.國家機關爲持續經濟發展而強力介入經濟領域，確立「官民協調方式」。Johnson 以通產省(MITI)爲個案分析的對象，並認爲，通產省的官僚體系制定相關的經濟發展

策略，這些策略可以讓日本在最短時間內打入全球市場，甚至成爲全球市場的領導者。而通產省的作爲，就是依據全球產業市場的脈動，選擇最適合日本發展的企業，並且透過行政指導模式，結合產官的產業合作模式。日本發展汽車業是相當具有代表性的個案。

Daniel Okimoto 也提出類似 Johnson 的說法，並認爲通產省是日本科技決策與引進科技生產的核心組織，並且運用這些科技從事大規模生產化，提高日本產業界在國際競爭力(Okimoto, 1989)。換句話說，日本透過技術引進、吸收、消化、利用和發展其他已開發國家的技術。這樣的作法讓日本可以複製或模仿其他國家的經驗，進而超越他國，可是卻沒有自主的技術。這也是日本在 1990 年代改革科技行政組織與科技政策決策的一個遠因，希望能夠擁有自主的技術。

日本學者對於本國行政體系的特質，主要是提出「發揮最大動員能力」的說法，這種說法又可以簡稱爲「1940 年(總動員)體制」(村松岐夫, 1994; 野口悠紀雄, 2002)。1940 年代的戰爭時期，日本政府爲了戰爭因素而設計總動員體制，影響所及，當前日本無論是企業經營、勞資關係、官民關係金融制度等皆屬於 1940 年體制的一環。

何謂「1940 年體制」呢？這也涉及到日本的行政體系及公務員體系。日本的公務員受到相當大的尊崇，特別是日本公務員幾乎全部出身於東京大學、京都大學等知名學校，奠定日本公務員在其社會體系的特殊地位與卓越威望。日本大多數民眾不相信選舉產生的國會議員，總認爲他們形象不佳，操守有所爭議。可是，日本民眾相信公務員可以爲他們帶來最大的生活福祉，而且，日本公務員本身的幹才與清廉，通常也不會讓日本民眾感到失望。

1940 年代，日本公務員體制已經注意到戰爭對日本政治經濟發展的影響，爲了戰爭動員體系的需要，日本公務員設計一套相當複雜的行政程序，以及一套分工細膩的運作模式，成爲日本公務員體制在戰爭時期最高的指導原則。二次大戰結束後，盟軍沒有徹底地解散日本公務員體制，反而積極與日本公務員進行合作，盡速結束了日本社會在戰後陷入混亂的戰爭復原狀態。再加上日本政黨政治從戰爭結束後一直無法取得明確的多數統治，政黨的合縱連橫反而突

顯公務員才是日本政治真正穩定的力量。1940 年體制就是此一階段日本公務員體制的運作模式及其特色。

1940 年體制的運作模式及其特色，主要有四：

1. 明確界定國家發展總目標，並且選擇具有策略性的核心目標，集中資源，盡速實踐核心目標後，帶動其他發展目標的實現；
2. 針對國家發展目標，設計一套完整的推動計劃，有步驟地實踐目標；
3. 公務員體系的分工合作；
4. 有效的「行政指導」，行政機關介入與指導產業界的生產過程，結合政府與民間力量，避免資源的浪費。

簡單地說，1940 年體制可說是日本公務員體制最具有代表性的運作模式，一方面可以確定國家發展的目標，另一方面則搭配可實踐目標的具體策略。日本戰後政經發展模式，從所得倍增計畫、石油危機的處理、中曾根首相的財政改革、一直到 1985 年七大工業國家財政部長會議達成「廣場協議」後，日圓大幅升值後的因應策略，都是日本公務員有效發揮 1940 年體制的「制度效應」。

也有日本學者以「五五年體制」來指稱與分析日本政經發展模式之特色與演變(間場壽一，2000：22)。五五年體制主要是指自民黨在 1955 年成立以後長期一黨執政對日本政經體制的種種影響，這些影響顯現在日本行政組織及其運作上，其實也反映日本官僚體制在財政、稅制、金融、甚至科技發展等方面，皆採取「護送船團」的策略，政府的公共投資計畫以整備重化工業的基礎建設與相關連的民間企業的設備投資為最優先考量，官僚與企業更可以透過「行政指導」與「官員天降」<sup>1</sup>而形成緊密的互惠互利關係。

---

<sup>1</sup> 日本行政體系經常透過「行政指導」、「官員空降」、「護送船艦」等「非正式決策機制」之行政慣例，一方面可使行政體系介入經濟體系與經濟生產過程，另一方面擴大行政體系的權力範圍。其中，行政指導是指「行政官僚在相關政策上，透到行政程序法等行政作為，並且配合誘導性的管理，使得企業界配合政府政策，行政機關也可以

行政官僚與大企業界形成嚴密的政商合作機制，是日本在二次大戰後迅速地取得景氣復甦與經濟成長的重要關鍵因素之一；而且，也因為日本官僚體制刻意形成的「高受益性的政策利益分配模式」，相關的政策制定與利益分配緊密地結合，形成一種「利益既得權」體制(松原聰，2000)，日本政經體制因此難以適應外在環境的改變，特別是國際政經體制在1990年代後的轉變及其對日本的衝擊，一再凸顯出日本政經體制因為無法適應外在變化而顯示的「制度性疲勞」。

日本著名的評論家田中直毅曾指出，國際冷戰結構轉變促使日本民眾開始注意到自我統治(self-governance)的概念與意識，尤其是看到自民黨因為派閥政治而出現政治腐敗，以及自民黨長期執政下失去政黨的原動力，再加上當時最大的在野黨——社會黨也欠缺反省的再生能力，國會的空洞導致日本無法應對國際社會的新變化，簡單地說，日本政治出現貧困化的現象，日本民眾因而興起自我認識、自我決定、自我負責等自我統治的概念與意識(田中直毅，2000：126-129)。而全球化(globalization)的興起與衝擊，進一步促使日本從大政府式的資本主義體系中尋求解放，政府介入經濟事務的領域開始縮小，企業界亦在自我統治意識的刺激下，尋求可以適應全球化的生存發展與商品開發行銷等新途徑，政府減少對經濟事務領域的干預與指導漸漸成為趨勢。

除了這種基於新自由主義而提出之解除管制、小政府等觀念之政策改革，且在1990年代衝擊日本既有行政體制的運作基礎(Otake，1999；Endo，2001)之外，1993年自民黨結束一黨執政後，新的聯合政府的出現，進一步促使日

---

得到政策成效」。官員空降是指「行政官僚由於升遷與退休之故，依照行政機關的慣例而派任其他相關的企業、非政府組織、非營利性團體，擔任顧問或是執行行政機關委託業務。至於這些所謂的相關企業、非政府組織、非營利性團體往往與既有的行政機關具有一定的業務往來或是委託關係。官員空降後，由於官員具有對組織的忠誠度，因此，官員空降往往可以有效執行原有機關所委託之業務，進而形成行政機關特有的權限範圍」。護送船艦是指「行政機關透過政府金融體系的融資管道，或者核准企業界經營特定的金融機構，藉此給予特定企業一定的信用貸款與資金來源。而行政機關藉由護送船艦的做法，可以有效建立企業的保護政策，對於特定政策與企業可以形成保護機制，讓企業界在最短時間內，可以配合政府發展關鍵性產業」。日本行政體制無論是採取何種「非正式決策機制」，目的皆在於形成特定的政府與企業關係，發揮行政體制最大的動員力量，以及有效達成政府發展的最終目標。

本思考如何設定新的官僚體系以適應劇變的國內外政經關係，尤其是架構適合於聯合政府運作的「政治與行政關係」，使得政治能夠發揮領導行政的領導權，甚至促使首相可以在面對快速變遷的國內外政經秩序中發揮應有的決策領導權，這些問題不僅引發了日本改組中央行政體系，更對日本政治經濟產生重大變化。

## 二、日本改組中央行政體系後之特質

1990年10月，日本首相海部俊樹任命鈴木永二為第三次臨時行政改革推進審議會會長，召集產官學界一起討論日本行政改革相關議題。此次行政改革的主要目的是為因應冷戰結束後，全球化的快速發展以及日本國民越來越重視生活型態等觀點，進一步推動行政改革。1993年10月第三次臨時行政改革推進審議會提出最終報告書，特別強調從政治來解決行政問題，也就是由政黨與政治家提出與推動行政改革案，以政治來主導行政改革。

1993年第三次臨時行政改革推進審議會特別強調以政治解決行政問題(北澤榮，2002；並河信乃，2002)，主要是因為自1990年波斯灣戰爭開始，先是日本外務省的危機管理能力被質疑，然後是阪神·淡路大地震、住專呆帳問題等事件的發生，又有防衛廳與大藏省的應變能力被強烈批評，再加上1994年2月，細川護熙首相決定採行國民福祉稅，並且表示在增稅前實施行政革新，希望能減少不必要的預算項目與經費支出，因此此一階段行政改革的重大特色也就在於強調以政治來主導行政改革。

1994年12月19日，村山富士首相設立行政改革委員會，由三菱重工業公司飯田庸太郎擔任會長，1995年3月日本政府宣佈規制鬆綁五年計劃，同年4月改為三年計劃，同年7月成立地方分權推進委員會。1996年橋本龍太郎首相成立行政改革會議，親自擔任會長，並且納入行政改革委員會與地方分權改革委員會的成員。

橋本龍太郎首相就任以來，有鑑於行政組織僵化、財政及社會保險負擔沉重、產業空洞化，以及金融業龐大的不良債券，於1996年提出六大改革，包括行政、財政結構、金融體系、經濟結構、社會保障制度及教育制度等。其中，

行政改革的目的是在於將日漸僵化的行政體系，予以根本的改革，建立「小而能」政府，以適應新的國內外社會經濟情勢，發展自由公正之國際社會，積極達成國際社會一份子之角色功能，並且透過：強化內閣機能、中央行政組織的精簡與重整、促進地方分權與創設獨立行政法人制度等，建立一個能達成國家重要機能、確保行政的統合性、機動性且效率的政府。

橋本首相提出行政改革的理念後，先在內閣成立「行政改革促進本部」，由橋本首相擔任本部長，內閣官房長官與總務廳長官擔任副本部長，推動行政改革之重要相關事項。1997年12月3日，行政改革會議提出「行政改革最終報告」，在報告中，提出強化內閣機能、新中央行政省廳的重整及方向、行政組織精簡及提升行政效率等重點；並且具體規劃新中央省廳行政組織減縮為一府十二省廳。橋本內閣隨即在翌日通過該份報告，並且擬定「中央省廳等改革基本法」，作為推動中央省廳改革的方針與依據，日本國會於1998年6月9日通過此基本法後，行政改革會議因完成階段性任務而在1998年6月23日宣佈解散。

中央省廳等改革基本法公佈後，依據此法於1998年6月23日成立「中央省廳等改革促進本部」，本部長由首相親自擔任，副本部長為內閣官房長官及行政改革擔當大臣，並且納入其它內閣閣員，一起推動中央省廳等改革之綜合協調、制定中央行政體系改革之相關法令、以及進行國家行政組織精簡、提升行政效率等基本計劃之工作。「中央省廳等改革促進本部」於1998年9月29日確立中央省廳等改革基本方針，並且在1999年1月26日決定「中央行政改革省廳等改革大綱」，內容涵蓋內閣法修正法、內閣府設置法、中央省廳組織修正法、各省廳等設置法、獨立行政法人制度、省廳組織精簡及提升行政效率等大綱。1999年7月8日國會通過中央省廳改革關連法，同年12月14日通過中央省廳改革施行關連法，整個中央省廳等改革的法制工作大致完成，並且在2001年1月6日正式進行新的中央省廳組織架構。

橋本龍太郎首相推動的行政革新，比較具有實質成果之一，應該是中央省廳改革。新制之中央省廳，由原本之一府二十一省廳，合併與重組為一府十二省廳。改革幅度相當大，直逼當時自民黨與部分政治人物對行政改革的宣傳口

號「省廳減半」。而且，新的中央省廳體制具有三個特質，分別是：1.政治領導決策；2.化解省廳垂直分工的將硬性；3.小而能的政府組織。

中央省廳改革是爲了要確立政治(亦即政務官、國會議員與政黨)可以主導政策走向的決策機制，並且確立由首相與內閣在國政營運上扮演領導的角色與功能，因此，日本內閣法明確記載「國民主權理念」的行政方向，內閣職權的行使是國民主權理念的表現。其次則確立首相在政策議題的主導權與發議權，透過新設立的內閣府、跨部會的協調會議，以及增設相當於中央各省廳之大臣(相當於我國行政院八部二會的部長)的內閣擔當大臣<sup>2</sup>，協助首相在特定政策議題上具有主導的權力。再者，日本內閣府模仿美國總統的國家安全會議機制與白宮幕僚機制，增加首相在特定政策的政策幕僚人員。簡言之，日本此一階段行政改革的思考邏輯，其實就是歐美國家在 1980 年代以來流行的新政府運動以及配套的行政機關的縮編、行政程序的簡化等作爲，其實也就是日本政府朝向「小而能政府」的改革方向。

### 三、行政改革後的危機事件處理機制

日本此一階段進行的行政改革對危機事件處理機制的設置，主要是確定首相是負責危機事件處理機制的最高指揮，並且賦予首相在安全保障政策上所需要的幕僚人員。首先是內閣府被賦予國家整體戰略之規劃與討論的重要責任，涉及跨部門的政策議題從此由內閣府來掌握，包括經濟財政政策、科學技術政策、中央防災體系等。其次，首相認爲有必要時，可以任命特命大臣來負責前述重大政策議題的規劃與執行。第三，防衛廳成爲內閣府的「外局」，意味著首相有權力可以直接指揮防衛廳。然而，行政改革後的危機事件處理機制只是

---

<sup>2</sup> 日本新設立的內閣府除了重大政策之跨部會協調會議之外，日本首相還可以任命數位的「特命擔當大臣」，負責主導特定的政策。這些特命擔當大臣包括：沖繩・北海道對策擔當大臣，負責涉及此二地區之相關政策，例如現任沖繩・北海道擔當大臣小池百核子就被賦予「協調美軍撤離沖繩地區後的經濟特區與相關政策」。此外，特命擔當大臣還包括：金融經濟財政擔當大臣，負責整體經濟政策或財政政策的制定與規劃。科學技術政策擔當大臣，負責科技政策與 IT 產業。少子化・男女共同參與擔當大臣，負責處理少子化、老人化的福利政策。防災有事法制擔當大臣，負責緊急事態與防災事務的處理。規制改革・行政改革擔當大臣，負責行政改革等事務。



原則性規範，藉此突顯首相的指揮權力，至於危機事件處理機制的程序則未有完整的設計。

## 肆、日本利用「有事法制」的立法來建構危機事件處理機制

美日同盟擴大到全球層次還包括所謂的「反恐合作」，特別是日本首相小泉純一郎在 911 事件後立即決定支援美國的反恐行動(Midford, 2003)，2001 年 10 月 29 日日本國會通過「反恐對策特別措施法案」(Antiterrorism Special Measures Law)、「海上保安廳修正案」、「自衛隊法修正案」三項時效兩年的特別立法，這三項法案提供自衛隊得於暫時派兵赴海外行動的法源依據，法文明訂派遣行動必須有國會的追認。所謂派兵任務包括戰爭物資的補給、運輸、搜救、偵查、人道救援等，均屬非前線的單純戰地任務。「反恐法案」通過後，日本隨即派遣海上自衛隊的艦艇前往印度洋，執行支援美國攻打阿富汗「基地」組織和塔里班政權的任務。美日同盟的合作範圍已經從日本的周邊事態擴展到印度洋，而且日本自衛隊為了前往印度洋來支援美軍，有部分的自衛隊隊員將出現在英國所屬島嶼 Diego Garcia，因此，反恐法案除賦予日本自衛隊活動的法源外，其實也讓日本自衛隊擴大了活動的空間與範圍。

日本為配合美國的反恐戰爭，更進一步在 2003 年 6 月通過「有事三法案」，分別是「武力攻擊事態法案」(The Law Concerning Measures to Ensure National Independence and Security in a Situation of Armed Attack)、「自衛隊法修正案」、「安全保障會議設置法修正案」，確立旨在應對針對日本的武力攻擊事態的基本理念與態勢，以及為確保自衛隊行動的順利進行所必要的措施等，建立「有事法制」(contingency laws)以作為日本應隊緊急事態的危機管理機制，並且可以做為支援的法源基礎。

2003 年 6 月日本國會通過「有事法制」，包括「應付武力攻擊事態法案」、「安全保障會議設置法修正案」、「自衛隊法修正案」，「有事法制」賦予首相宣布緊急狀態和越過內閣直接下令自衛廳與指揮自衛隊的權力，規定各地方自治體和普通市民必須配合自衛隊作戰行動，規定自衛隊指揮官在緊急狀態下有權

決定進入民宅、私人土地修築防禦工事，徵用民用車輛運輸軍需物資等。

「武力攻擊事態法案」是日本「有事法制」的基本法，其界定，無論是日本受到現實上已經發生的「外來武力攻擊」時，還是「有可能受到武力攻擊」，或「事態緊迫，可以預測將受到武力攻擊」時，均可出動自衛隊進行防衛作戰。也就是說，日本政府除可以根據已經發生的客觀事實，亦可根據主觀上的自我判斷，對於「可能」或「預料」的尚未發生的「事態」發動「先發制人」的自衛權利與軍事行動。其次，該法案增強日本首相的軍事決策權與最高指揮權。尤其是在緊急事態時，日本首相可以不必事先徵求國會的同意，直接下達「防衛出動」命令。此外，日本首相也將擔任新設立的「應付武力攻擊事態對策本部」本部長，授予首相能夠對地方自治體發佈具體行政指示及代其執行的權力。

「安全保障會議設置法修正案」則強化安全保障會議的職能，並且設立以官房長官為委員長的「事態應對專門委員會」，以作為安全保障會議的輔佐機制，加強戰時政府部門之間的協調。

「自衛隊法修正案」則為確保軍事行動的順利進行，自衛隊在「防衛出動」時，可不受其他法令現制而採取特別的措施。例如部隊的行動、行軍與運輸；土地的取得與徵用；防禦工事之建築物的許可徵用；通信連絡規範；野戰醫院等，旨在利於自衛隊實施各項防衛動員任務。

日本通過有事法制，一方面可以回應美國的壓力，也就是美國副國務卿阿米塔吉早已提出「阿米塔吉報告」，及該份報告對日本提出整備有事法制之建言，要求日本承認行使集體自衛權及解凍參加聯合國維持和平部隊。其次也顯示日本政壇已進入世代交替，戰後世代以及新國防族興起，例如安倍晉三、石破茂等年輕閣員等人逐漸掌握日本政治的主導權。相對的，往昔自民黨內部「鴿派」，例如宮澤喜一、野中廣務則紛紛退休，亦逐漸失去其對日本政治與安保的影響力。

在國防族的推動下，日本最近幾年通過法案，例如有事立法等，不僅反映美日同盟最新一波的調整過程與結果，也顯現日本在安全保障與外交政策上的轉型。首先是自衛隊的角色轉變。日本已經前往伊拉克執行「維持和平」的任務，儘管此一任務是以伊拉克國內治安工作為主。其次是集體自衛權的調整。

日本政府過去對集體自衛權的詮釋，一向是主張「集體自衛權已經超越憲法第九條所規定的保衛日本所需的最小限度範圍，因此日本不行使集體自衛權」。然而此一階段日本已經開始調整此一解釋，特別是為了配合強化日美同盟。第三是日本政府修改武器出口三原則。第四，日本高層多次透漏日本將走向「核武國家」。至於日本反對黨，尤其民主黨，沒有堅持對「有事法制」立法過程採取類似當年社會黨以牛步化、霸佔發言台等拖延議會議程等手段來反對日美安保體系，其實也是因為國防族的跨黨性色彩，民主黨內部，例如前原誠司等議員不斷尋求民主黨內部共識，以及拉近民主黨與自民黨的意見差距，這也是「有事法制」順利立法的重要因素。

有事法制的建立，顯示日本自衛隊已經具有採取「先發制人」軍事行動的法源依據，日本自衛隊不再單純地運用在「防衛」的力量，而逐漸具有「國家軍隊」的職能。這又引發日本國內另一個爭論的議題，亦即「有事法制」是否涉及到合憲的爭論(憲法再生フォーラム，2003；森本敏，浜谷英博，2003)。但是對於日本鄰國而言，他們反而擔心日本新興民族主義(McCormack，2000；Matthems，2003)的興起，並且希望美國除了推動全球反恐活動外，也應該導引日本民族主義走向適度的建設性方向。

## 伍、結論

日本防衛省於2007年1月9日正式成立。儘管新任防衛大臣久間章生強調，防衛省的升格並沒有改變日本和平憲法的基本精神，也不改變自衛隊接受文人統制(civil control)的基本原則；然而看似是名字的改變，但作為獨立省廳的防衛省畢竟是不一樣的。

例如，防衛大臣今後若遇到緊急事件，可以要求召開內閣會議來加以討論；在和平時期，防衛省與防衛大臣也可以向國會提出法案以及向財務省提出預算要求，防衛省與防衛大臣透過「戰略計畫室」，將對安保政策擁有研究、立案與提出政策建議的職能。換句話說，防衛省擁有更大的權力與財政自主性；再加上原本定義為「附屬任務」的國際緊急救援援助事務、聯合國維和事

務以及根據「周邊事態法」的後方支援等事宜，今後也視為「正常任務」，不用再以個案的方式尋求國會兩院的審議通過。種種的改變，相較於過去只是作為內閣府之外局的防衛廳而言，升格後的防衛省具有相當特殊的意義，而且也意味日本安保政策進入新的調整期，首相還是日本自衛隊的最高指揮官，但防衛省將成為名符其實的安保政府組織，在日本的安保政策上發揮重要的功能。

防衛省的成立，對於安倍政權而言，從去年 12 月底不斷出現的負面消息，也因而暫時解除窘境。安倍首相現階段更積極提出日本版「國家安全會議」(NSC)的基本架構，希望在今年的國會會期提出相關法案以及完成立法程序。根據日本媒體的報導，日本版的「NSC」主要是參考美國「國家安全保障會議」，未來將由首相、內閣官房長官、外務大臣和防衛大臣等人為主之會議，下設由十名至二十名人員組成的事務局，從事有關外交保安情報分析工作。更重要的是，日本版的「NSC」將確立首相官邸在外交安保問題的司令塔角色，提升首相官邸的機能以及強化日本的安保外交決策機制。

日本政治從 1990 年代以來出現相當大的轉變，最大的變化是日本逐步揚棄「吉田主義」，正如安倍首相曾提出的「向戰後體制說告別而邁向新的理想國度」。由於「吉田主義」採取「重經濟、輕軍事」的安保外交政策，日本全心全力發展國內經濟與國際貿易，對於安保外交政策則採取「追隨美國」路線，日本依賴美國提供的核武保護傘，以及透過美軍駐紮在東亞地區產生的「權力均衡」態勢(balance of power)，日本防衛廳與自衛隊並不需要承擔太大的角色與功能。1990 年代以來的國際局勢使得日本重新思考「吉田主義」的適用性；然而，日本採取繼續「追隨美國」的安保外交路線並沒有改變，也不可能改變，只是在「美國的要求下」，日本政府如何因應「緊急事態」的決策機制以及相關的因應機制遂有調整的必要性。從美日同盟的再確定、「美日相互提供物質和勞務協定」、「周邊事態法」的立法，以及 2001 年日本通過「反恐對策特別法」、「有事法案」，日本政府處理「緊急事態」的決策機制出現雛形，而此次防衛省的升格以及日本版「NSC」的提出，更是此一所謂「正常國家化」路線的後續進展。

在日本實踐所謂「正常國家化」的政治改革過程中，首相被賦予相當大的

決策權力，尤其是 2001 年開始運作的中央省廳架構，首相不僅擁有更多的政策幕僚，也可以透過跨部會的諮詢會議來決定與協調重大政策；如今，防衛省的升格以及日本版的「NSC」進一步賦予首相在緊急事態時扮演更重要的決策角色，因此，今後的日本首相將不再是「(政商)利益的分配者與協調者」或是「派閥政治的影武者」，日本首相將成爲名符其實的國政領導者，其中，日本版「NSC」將會是日本首相發揮政策領導權的最重要場域。

對防衛省與自衛隊而言，過去自我侷限之所謂「防衛力量」其實早已不適用，防衛省升格真正的意涵將是日本軍產複合體的重新組合與發展，日本自衛隊參與海外派遣任務也將增加，甚至完成自衛隊隨時派遣的立法程序。換句話說，日本過去堅持的「專守防衛」原則也將失去意義，今後將在全球層次的美日同盟關係下，日本逐步走向具有「強國家」的政治色彩。

儘管日本透過立法程序而邁向「正常國家」，尤其是日本得以真正的危機事件處理機制。問題是，日本逐步實踐「正常國家」卻反而造成日本在亞洲地區的「孤立」。也就是說，如果日本逐步實踐「正常國家」卻沒有進一步讓這些做法是爲了真正促進世界和平或亞太地區的穩定秩序，反而容易引起鄰近國家的緊張與誤解。如何化解此一困境，除日本採取真正的自由化、國際化、開放管制等措施外，日本仍應從民主理論的角度，如何透過民主的程序與過程來恢復民衆對政治的信任，讓民主能夠真正地成爲一種把公共偏好轉化爲公共政策的機制。如此一來，民衆對制度改革具有信心，更有助於對民主規範與機制的支持，亦避免政黨政治走向極端化，亦可避免民主衰退的轉向。

## 参考文献

### 一、日文書目

「日本の論点」編集部(編), 2003, 《常識「日本の安全保障」》。東京: 文藝春秋。

大石真、久保文明、佐佐木毅、山口二郎(編), 2002, 《首相公選を考える》。東京: 中央公論新社。

中曾根康弘、宮澤喜一, 2000, 《憲法大論争: 改憲 VS 護憲》。東京: 朝日新聞社。

加藤秀治郎, 2005, 《憲法改革の政治学》。東京: 一藝社。

北岡伸一, 2000, 《「普通の国」へ》。東京: 中央公論新社。

北岡伸一, 2004, 《日本の自立—対米協調とアジア外交》。東京: 中央公論新社。

田中伸尚, 2005, 《憲法九條の戦後史》。東京: 岩波書店。

吉田和男, 1996, 《憲法改正論》。東京: PHP 研究所。

百地章, 2005, 《憲法の常識・常識の憲法》。東京: 文藝春秋。

村松崎夫、伊藤光利、辻中豊, 2001, 《日本の政治》。東京: 有斐閣。

信田智人, 1994, 《総理大臣の権力と指導力》。東京: 東洋経済新報社。

城山英明、細野助博(編著), 2002, 《続・中央省廳の政策形成過程》。東京: 中央大學出版部。

城山英明、鈴木寛、細野助博, 1999, 《中央省廳の政策形成過程》。東京: 中央大學出版部。

涉谷秀樹, 2001, 《憲法への招待》。東京: 岩波書店。

高橋和之、大石真(編), 1999, 《憲法の争点》。東京: 有斐閣。

浅井基文, 2002, 《集团的自衛権と日本国憲法》。東京: 集英社。

渡邊治, 1994, 《憲法改革と憲法改正》。東京: 青木書店。

## 二、英文部分

- Berger, Thomas U. 1993. From Sword to Chrysanthemum: Japan's Culture of Anti-militarism. *International Security*, 17, 4: 119-150.
- DiFilippo, Anthony. 2002. Opposing Positions in Japan's Security Policy: Toward A New Security Dynamic. *East Asia: An International Quarterly*, 20, 1: 107-135.
- Green, Michael J. 1995. *Arming Japan: defense production, alliance politics, and the postwar search for autonomy*. New York: Columbia University Press..
- Heginbotham, Eric and Richard J. Samuels. 1998. Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy. *International Security*, 22, 4: 171-203.
- Heginbotham, Eric and Richard J. Samuels. 2002. Japan's Dual Hedge. *Foreign Affairs*, 81, 5: 110-121.
- Katzenstein, Peter J. and Nobuo Okawara. 1993. Japan's National Security: Structures, Norms, and Policies. *International Security*, 17, 4: 84-118.
- Katzenstein, Peter J. and Nobuo Okawara. 2001. Japan, Asian-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism. *International Security*, 26, 3: 153-185.
- Kawasaki, Tsuyoshi. 2001. Postclassical Realism and Japanese Security. *The Pacific Review*, 14, 2: 221-240.
- McCormack, Gavan. 2000. Nationalism and Identity in Post-Cold War Japan. *Pacific Review*, 12, 3: 247-263.
- Midford, Paul. 2003. Japan's Response to Terror: Dispatching the SDF to the Arabian Sea. *Asian Survey*, 43, 2: 329-351.
- Okawara, Nobuo & Peter J. Katzenstein. 2001. Japan and Asian-Pacific security: regionalization, entrenched bilateralism and incipient multilateralism. *The Pacific Review*, 14, 2: 165-194.
- Owada, Hisashi. 2000. The Shaping of World Public Order and the Role of Japan. *Japan Review of International Affairs*, 14, 1: 3-21.
- Senatorov, Alexei. 2004. Japan: from "Single-Country Pacifism" to a "Normal Country?" *Far Eastern Affairs*, 32, 1: 55-75.

Tanaka, Akihiko. 1996. A Model for Japanese Security in the Twenty-first Century. *Japan Review of International Affairs*, 10, 4: 276-290.

Watanabe, Akio. 2003. Has Japan Crossed the Rubicon? defense policy since the Higuchi Report. *Japan Review of International Affairs*, 17, 4: 238-254.