

學術論文

從部門本位主義觀點認識日本網路防衛隊發展

Recognize the Development of the Japanese Cyber Self-Defense Forces from the Viewpoint of Departmentalism

曾麒諺 *Chi-yan Tseng*

國立中山大學中國及亞太區域研究所博士生

Ph.D. Student of Institute of China and Asia-Pacific Studies

National Sun Yat-sen University

摘要 / Abstract

2013年4月26日日本網路防衛隊正式成立，但直到2018年編制人數均未大幅增加，而防衛省網路關聯預算則呈現縮減趨勢，直到2019年才開始大幅增加。期間日本網路防衛隊發展陷入遲滯，凸顯政策方向與政策執行的不一致。陸上自衛隊面臨任務轉型，並主導網路防衛隊發展，然而對陸上自衛隊而言，將員額提供網路防衛隊，代表其部門利益受損，且任務轉型的不確定性可能造成風險大過配合政策所帶來的利益。換言之，網路防衛隊成立之初，相關網路安全政策無法提供足夠誘因使陸上自衛隊改變部門本位主義的範疇，造成陸上自衛隊對於員額的提供抱持遲疑的態度，也成為日本網路防衛隊發展陷入困境的主因。

The Japan Cyber Self-Defense Forces was formally established on April 26, 2013. But the manning quotas did not increase significantly until 2018, while the Ministry of Defense's Cyber-related budget showed a trend of shrinking, and it did not start to increase significantly until 2019. During that period, the development of the Cyber Self-Defense Forces was stagnant, highlighting the inconsistency between policy direction and policy implementation. The Ground Self-Defense Force is facing mission transformation and is leading the development of the Cyber Self-Defense Forces. However, for the Ground Self-Defense Force, the provision of posts to the Cyber Self-Defense Force represents damage to the interests of its department, and the uncertainty of mission transformation may cause greater risks than coordination policies The benefits brought by. In other words, at the beginning of the establishment of the Cyber Self-Defense, the relevant cyber security policies could not provide sufficient incentives for the Ground Self-Defense Force to change the scope of departmentalism, causing the Ground Self-Defense Force to hesitate in the provision of posts, which became the development of the Japanese Cyber Defense Force. The main reason for getting into trouble.

關鍵字：部門本位主義、日本網路防衛隊、日本防衛計畫大綱、陸上自衛隊

Keywords : Departmentalism, Japan Cyber Self-Defense Forces, Japan's National Defense Program Guidelines, Ground Self-Defense Force

壹、前言

為應對持續升高的網路空間威脅，確保日本的網路空間安全，日本防衛省在 2013 年年度預算概要報告書中，針對網路攻擊提出 141 億日圓預算需求，另將成立名為「網路防衛隊」(サイバー防衛隊)的專門組織加以統籌應對網路攻擊。¹ 並在 2014 年「美日網路安全合作架構」(US-Japan Cyber Security Cooperation Framework)，出兩國未來在網路安全情報共享與共同操作，甚至網路軍事合作的具體架構。² 2014 年 3 月，日本正式成立由防衛相直轄的網路防衛隊。這是日本自衛隊第一支專職網路戰部隊，由來自陸上、海上及航空自衛隊的人員組成，主要擔負網路安全情報的蒐集分析、防衛省和自衛隊網路的實時監控，以及網路攻擊事件的應對等任務。2014 年 10 月 8 日美日公布《美日防衛合作指針中期報告》，主張美日兩國在太空與網路等新戰略領域之合作，特別在建構自衛隊與美軍平時至緊急事態各種任務所需的重要網路安全與太空情報設備、進行共同情報任務與分享等。³

2018 年 12 月 18 日安倍內閣通過 2018 年《防衛計畫大綱》與《中期防衛力整備計畫》，⁴大幅增加 2019 年至 2023 年之國防預算為 27 兆 4

¹ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 25 年度予算の概要〉，《防衛省》，2013 年 1 月，頁 11，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2013/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日。

² 防衛省，〈日米サイバー防衛政策ワーキンググループ(CDPWG)第 1 回会合について〉，《お知らせ》，2014 年 1 月 31 日，<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2014/01/31a.html>，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日；防衛省防衛省運用企画局情報通信・研究課，〈防衛省のサイバーセキュリティへの取組〉，《内閣官房セキュリティセンター》，2014 年 4 月，<http://www.nisc.g.jp/conference/seisaku/ituse/dai2/pdf/siryu0200.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日。

³ 防衛省，〈日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告〉，《防衛省》2014 年 10 月 8 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/ampo/shishin/houkoku_20141008.html，瀏覽日期 2021 年 6 月 11 日。

⁴ 防衛省，〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，《防衛省》，2018 年 12 月 18 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，瀏覽日期 2021

千 7 百億日圓。其中《防衛計畫大綱》強調，日本須正視安全環境急速變化的嚴峻與不確定性，積極建構「跨領域」(cross-domain)的防衛力，而非延續過去政策，特別在取得攸關存亡的太空、網路、與電磁頻譜的戰略優勢。⁵

據此，從可以發現日本在美日同盟的框架下配合美國戰略調整，於政策面對於網路新興領域的十分的重視。然而，從網路防衛隊組織調整的實際層面以觀，則呈現出不同的態勢，從 2013 年網路防衛隊設置後的 2018 年底，其編制員額僅從 90 人增加至約 150 人，成長相當緩慢。且直到 2019 年度方開始統一此前分散于陸海空自衛隊的網路防衛相關教育。進一步培養有事之際，擁有「反擊能力」(妨礙對方利用通信網路)的專門人才，以應對中國和朝鮮的網路攻擊威脅，⁶ 並預計於 2022 年 3 月底重新整編網路相關部隊，將編制規模增加至約 540 人。⁷

可以發現，既然網路防衛隊的主要任務在於，應對中國和朝鮮的網路攻擊威脅，為何直到 2019 年方開始大規模改革網路防衛隊的位階及擴充人員。而事實上，2014 年至 2018 年間，並非不存在中國和朝鮮的網路攻擊威脅，相反的 2016 年 9 月即發生日本防衛省自衛隊的通訊系統遭駭客攻擊事件，⁸ 是以何種因素導致日本網路防衛隊發展出現近 5 年的空窗期，是一個值得深入探討的議題，探究其原因，係陸上自衛隊部門本位主義，導致日本網路防衛隊發展面臨困境。本文首先、進行部門本位主義文

年 6 月 11 日。

⁵ 防衛省，〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，《防衛省》，2018 年 12 月 18 日，頁 1-2，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 11 日。

⁶ 〈日本防衛省擬統一培養網路防衛人才〉，《日經中文網》，2020 年 12 月 30 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/34396-2019-02-20-10-40-22.html>，瀏覽日期 2021 年 6 月 11 日。

⁷ 黃名璽，〈因應網路威脅 日本防衛省擬高薪聘民間顧問〉，《中央社》，2020 年 12 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012300137.aspx>，瀏覽日期 2021 年 6 月 11 日。

⁸ 楊明珠，〈日本自衛隊通訊系統遭駭〉，《中央社》，2016 年 11 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201611280120.aspx>，瀏覽日期 2021 年 6 月 15 日。

獻的回顧與探討，第二、透過「結構」、「功能」、「人事」及「預算」等面向分析日本網路防衛隊發展，第三、分析陸上自衛隊部門本位主義對於網路防衛隊發展的影響，第四、解釋在面臨機關本位思維下日本網路防衛隊建置所面臨的困境。

貳、文獻回顧

一、部門本位主義

部門本位主義是一種部門分工政策，代表著政府部門從自身利益出發的傾向，⁹ Ponting 認為部門本位主義是一種制度衝突，部門組織起來抵制違背部門的利益的事務，即使該項事務可能有利於整個政府或獲得更廣泛的公共利益。¹⁰ 從而使部門專注於經營自身領域而形成孤島（*silo mindsets*），圍繞這些孤島建立的界限跨領域間的合作變得更加困難，因為成員間提倡自身獨特的文化（價值觀、假設、實踐和行為模式），導致對於政策執行難以有效跨域溝通達成共識。¹¹ 因此，部門本位主義被認為是整個政府的對立面，Kavanagh 及 Richards 認為部門本位主義是政治、政策和政府病態（*pathological*）的混合體，¹² 即出現國家利益部門化、部門

⁹ Collin, Peter., *DICTIONARY OF POLITICS AND GOVERNMENT* (London: Bloomsbury, 2004), p.68, http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/POLITICS%20AND%20GOVERNMENT%20Dictionary%20of%20politics%20and%20government.pdf. accessed on June 5, 2021.

¹⁰ Ponting, Clive., *Whitehall: Tragedy and Farce Hardcover* (UK: Hamish Hamilton Ltd, 1986), p.102.

¹¹ Schein, Edgar H., "Culture: The Missing Concept in Organization Studies," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 41, No. 2(1996), p.229; Lok, Peter & Westwood, Robert Ian & Crawford, John D., "Perceptions of Organisational Subculture and their Significance for Organisational Commitment," *Applied Psychology*, Vol. 54, No. 4(2005), pp.490-514.

¹² Kavanagh, Dennis; Richards, David., "Departmentalism and joined-up government: Back to the future?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No. 1(2001), p.1.

利益單位化、單位利益個人化的情形。¹³

對於如何破除部門主義，Russel 及 Jordan 認為需要透過盡量減少部門決策者在處理跨領域問題時的自由裁量權。¹⁴ Beale 則將破除部門本位主義比作政府透過方法消除貿易壁壘，認為需要通過經濟發展來打破「地盤保護」(turf protection)。¹⁵ Mulgan 指出部門本位主義，與公部門問責鏈結有關。¹⁶ 從而，會使公務員產生高度的風險規避。¹⁷ 因此將責任轉移中央機構或政務人員，以降低個別公務員的個人職業風險至關重要。

然而，Kavanagh 及 Richards 亦指出部門本位主義與理性決策的理念是一致的政策制定方式，在某些領域它已被證明是有效且高效的手段。¹⁸ 且削減部門裁量權固然有助於減少部門主義，但卻可能會使政策核心參與者負擔過重。¹⁹ Russel 及 Jordan 認為部門主義在政策制定過程中可以說更難以抵消，因為它具有戰略性質，並且由競爭部門利益相關的政治談判所主導。²⁰ Steilen 則認為溫和的部門本位主義是協作。²¹

¹³ 竹立家，〈用公共精神消除部門本位主義現象〉，《人民論壇》，第 2 期（2018），頁 42-43。

¹⁴ Jordan, A., Schout, A., *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance* (Oxford: Oxford University, 2006), p.44.

¹⁵ Roger Beale, "Turf protection: conflict between authorities," *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 54, No. 2(1995), pp.143-147.

¹⁶ Mulgan, Geoff., "*Joined-Up Government: Past, Present, and Future*," In V. Bogdanor ed., *JoinedUp Governmen* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp.167-177.

¹⁷ Buick, Fiona, "Silos and risk aversion: building an adverse culture for horizontal approaches in the Australian Public Service," https://www.academia.edu/29450937/Silos_and_risk_aversion_building_an_adverse_culture_for_horizontal_approaches_in_the_Australian_Public_Service, p.21. accessed on June 8, 2021.

¹⁸ Kavanagh, Dennis, & Richards, David., "Departmentalism and joined-up government: Back to the future?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No. 1(2001), p.1.

¹⁹ Jordan, Andrew., & Adriaan, A., *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance* (Oxford: Oxford University, 2006), p.44.

²⁰ Russel, Duncan, & Jordan, Andrew., "Joining-up or departmentalism? Coordinating policy for sustainable development in the United Kingdom," *CSERGE Working Paper EDM*, No. 07-01, (2007), p.2, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80236/1/529870673.pdf>. accessed on

本文認為，部門本位主義固然代表著政府部門具有追求自身利益的傾向。²² 官僚扮演著將組織或自身的效益最大化者的角色，從而可能降低官僚系統的效率。然而整體政府是橫向協調與管理。²³ 高度相互依存並面臨諸多協調問題，因此部門主義在政策制定過程中難以抵銷，需要透過各部門間的協作，²⁴ 並透過政治菁英發揮積極作用解決橫向聯繫的問題，²⁵ 以實現政治目標。此外，在實施過程中可能因為主要政策方向已經確定，官僚將致力於提供政策的技術細節。²⁶ 並透過技術細節的回饋，對於政治菁英產生影響進而調整政策。整體以言，部門本位主義不僅僅是官僚部門內部的分工，以及官僚部門間的橫向聯繫，更受到官僚部門與政治菁英間對於政策的交互動態影響。

二、部門本位主義的成因

目前關於部門本位主義的成因，可以大致分為四種分析途徑：組織專業化、官僚菁英主導、組織聲譽、選擇性感知等。

June 11, 2021.

²¹ Matthew Steilen, "Collaborative Departmentalism," *BUFFALO LAW REVIEW*, Vol. 61(2013), p.410, https://digitalcommons.law.buffalo.edu/journal_articles/128. accessed on June 1, 2021.

²² Collin, Peter., *DICTIONARY OF POLITICS AND GOVERNMENT* (London: Bloomsbury, 2004), p.68, http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/POLITICS%20AND%20GOVERNMENT%20Dictionary%20of%20politics%20and%20government.pdf.

²³ Hunt, sue., "Whole-of-government: does working together work?" *Policy and Governance Discussion Paper*, Vol. 5, No. 1(2005), p.12.

²⁴ Russel, Duncan, & Jordan, Andrew., "Joining-up or departmentalism? Coordinating policy for sustainable development in the United Kingdom," *CSERGE Working Paper EDM*, No. 07-01(2007), p.2, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80236/1/529870673.pdf>. accessed on June 1, 2021.

²⁵ Mulgan, Geoff., "Joined up Government in the United Kingdom: past, present and future," *Canberra Bulletin of Public Administration*, No. 105(2003), p.27.

²⁶ Russel, Duncan; Jordan, Andrew., "Joining-up or departmentalism? Coordinating policy for sustainable development in the United Kingdom," *CSERGE*, No. 70-01(2007), p.3, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80236/1/529870673.pdf>. accessed on June 1, 2021.

(一) 組織專業化

Page 指出，部門本位主義源於部門的功能配置，從而為每個部門分配特定的政策職責，這種類型的部門因為專業化而具有結構優勢。²⁷ Mulgan 指出專業化能夠為政策提供具體專業知識，並明確問責鏈結，²⁸ 從而得以提高效率。然而，這也可以鼓勵了部門本位主義，因為政策制定者可能會以部門為代價來考慮跨領域的目標和最佳實踐，使復雜問題難以解決。此外，Kavanagh 及 Richards 認為部門本位主義可能導致公務員保護自己的部門利益，而不是推動政府政策，²⁹ 並專注於經營自身領域的孤島（*silos*）中。³⁰ 同時，部門本位主義並非僅在於跨機關之間的互動，機關內部亦存在多個層面的孤島。最常被引用的孤島是存在機關內部的不同政策制定之間。³¹ 總體而言，組織專業化導致組織內部特定的互動發展。

(二) 官僚菁英主導（垂直互動）

Kavanagh 及 Richards 強調部門本位主義是部長自己的「症狀」（*symptom*），部長追求自己的議程而非政府的議程。囿於部長們的偏

²⁷ Page, Edward C., "Joined-Up Government and the Civil Service," In V. Bogdanor ed., *JoinedUp Governmen* (Oxford: Oxford University Press, 2005), p.141.

²⁸ Mulgan, Geoff., "Joined-Up Government: Past, Present, and Future," In V. Bogdanor ed., *JoinedUp Governmen* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp.167-177.

²⁹ Kavanagh, Dennis; Richards, David., "Departmentalism and joined-up government: Back to the future?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No. 1(2001), p.1.

³⁰ Mulgan, Geoff., "Joined up Government in the United Kingdom: past, present and future," *Canberra Bulletin of Public Administration*, No. 105(2003), pp.25-29, <https://search.informit.org/doi/10.3316/ielapa.200303825>.

³¹ Buick, Fiona, "Silos and risk aversion: building an adverse culture for horizontal approaches in the Australian Public Service," https://www.academia.edu/29450937/Silos_and_risk_aversion_building_an_adverse_culture_for_horizontal_approaches_in_the_Australian_Public_Service, p.13. accessed on June 5, 2021.

袒，因此需要承認部門本位主義是部長運作的結構。³²

另一方面，缺乏強有力的中央指導可能會導致部門遵循各自的方法來處理跨領域的優先事項在不同程度上解決這些問題，即部門本位主義。³³ Richards 認為明確的部門職能也強化了部門本位主義，使它們成為利益集團容易識別的目標，在高級官僚中形成一種「圍城心態」(siege mentality)。並將部門本位主義的責任歸咎於官僚機構，而不是政治菁英，他認為政治菁英在系統中相對被動。³⁴ Dunleavy 認為是官僚制所致，即自利的高級官僚追求有聲譽的政策，並且認為透過強而有力的政治菁英得以影響公務員及平衡部門本位主義的；³⁵ 高級官僚必須透過為部門政策和預算，而激烈地鬥爭來保持他們所依賴的官僚機構的忠誠和積極性。³⁶

(三) 外在組織聲譽 (由外而內)

Carpenter 指出，聲譽被定義為嵌入在多個受眾網路中關於組織能力、意圖、歷史和使命的一組信念，³⁷ 在這種情況下，官僚機構建立、維護，並保護他們的聲譽，以產生公眾支持並從政治家那裡獲得自主和裁量空間。³⁸因此，官僚機構面臨一個複雜的聲譽問題網路，即他們如何優先

³² Kavanagh, Dennis; Richards, David., "Departmentalism and joined-up government: Back to the future?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 54, No. 1(2001), p.6.

³³ Peters, Guy. B., "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination," *Public Administration*, Vol. 76, No. 2(1998), p. 299.

³⁴ Richards, David. & Kavanagh, Dennis., "Can joined-up government be a reality? A case study of the British Labour Government 1997-2000," in Australian Political Studies Association 2000 Conference, Canberra, Australia, 2000.轉引自 Hunt, sue, "Whole-of-government: does working together work?" *Policy and Governance Discussion Paper*, Vol. 5, No. 1(2005), p.13.

³⁵ Dunleavy, Patrick., "Government at the Centre," In: Dunleavy P., Gamble A., Peele G. eds., *Developments in British Politics 3* (Palgrave: London, 1990), p.110.

³⁶ Mayntz, Renate, & Fritz W Scharpf., *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy* (Amsterdam: Elsevier Publishing Company, 1975), p.43.

³⁷ Carpenter, Daniel P., *Reputation and power: Organisational image and pharmaceutical regulation at the FDA* (Princeton: Princeton University, 2010), p. 34.

³⁸ Carpenter, Daniel P., "Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval,"

考慮其工作的不同維度及諸多受眾。³⁹ 總體而言，部門本位主義係複雜的政策網路所致，特定政策部門中強大的外部參與者影響政策結果。

(四) 選擇性感知（由內而外）

Simon 認為單一組織不僅發展自身利益，但也構建了認知和規範邊界組織的參與者，導致「選擇性感知」，內部決策組織是由內部普遍存在的認知和規範價值觀預先構建的組織。⁴⁰ Egeberg 和 Sætren 指出，作為選擇性感知的結果，官僚們即使實際上可能是跨領域的，但只考慮到他們自己的隸屬關係和由他們適合的組織邊界所塑造的世界觀。⁴¹ Müller 亦指出，公務員主要對自己的任務感興趣。他們試圖在自己的職責範圍內為政策領域取得最大的成就。⁴²

(五) 小結

雖然這些文獻的研究取向與結論不盡相同，卻對理解部門本位主義的成因提供良好參考。第一、部門本位主義具體存在，但學者間對決定變因的見解不同。Page 認為部門本位主義源於部門的功能配置。Carpenter 認為外在組織聲譽是導致部門本位主義的主因，Kavanagh 及 Richard 雖認同部門本位主義係源於部門內部，但認為主要是官僚菁英的部門首長之意識形

American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3(July,2002), p.491,
https://www-jstor-org.ezproxy.lis.nsysu.edu.tw:9443/stable/3088394?origin=crossref&seq=1#metadata_info_tab_contents. accessed on June 5, 2021.

³⁹ Carpenter, Daniel P., *Reputation and power: Organisational image and pharmaceutical regulation at the FDA* (Princeton: Princeton University, 2010), p.34.

⁴⁰ Simon, Herbert., *Administrative Behaviour - A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (New York: The Free Press, 1997), p.287.

⁴¹ Egeberg, Morten, & Harald Sætren., "Identities in Complex Organizations: a Study of Ministerial Bureaucrats," in *Organizing Political Institutions*, eds., *Per Lægreid and Morten Egeberg* (Oslo: Scandinavian University Press, 1999), pp.93-108.

⁴² Müller, Edda., *Innenwelt Der Umweltpolitik. Sozial-Liberale Umweltpolitik – (Ohn)Macht durch Organisation?* (Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1995), p.25.

態所導致。第二、官僚組織存在部門本位主義亦將持續存在。第三、部門本位主義涉及官僚部門內部分工、官僚部門間的橫向聯繫，以及官僚部門與政治菁英間的互動。然而，目前討論部門本位主義的成因時，較缺乏對於政策不同時點的相關討論，特別是政策制定階段及後續政策執行階段之間的差異。

本文主張，部門本位主義的存在形式是一個持續不斷的過程，從政策制定時期的相互權衡，到執行階段的以及政策完成階段的獎勵，政策存在本位主義就存在，且隨著階段的不同，本位主義考量的重點也不同，因此不能僵化的將部門本位主義，局限於政策規劃的時候。換言之，本位主義的原因不可一概而論，應隨觀察時點的不同隨之重新判斷。

此外，政策制定階段政策主要方向由政治菁英所制定，細部事項則交由官僚部門分工與執行，⁴³ 此時部門本位主義主要呈現由外而內的模式，為了組織聲譽而不直接與政治菁英發生衝突。而後續於政策執行階段，主要政策方向已經確定，因此官僚部門專注於提供政策的技術細節，⁴⁴ 並由官僚菁英於執行過程中將自身以及基層公務員對於政策的看法回饋政治菁英，並透過不斷與政治菁英周旋，以追求自身的政策影響力與利益，藉以使政治菁英適度對於政策做出有利於部門的修正。此時部門本位主義主要源於機關專業化以及選擇性感知，呈現由內而外的模式。可以發現政策執行過程階段是政治菁英與官僚菁英互動認知的過程；亦是部門內部基層公務員與官僚菁英認知互動的過程。換言之，所謂部門本位主義是一個官僚與政治菁英間動態認知的過程，前者除了調整以適應政策，並基於基層公務員對任務的關注、自身以及隸屬部門的立場，透過向政治菁英回饋對於政策的看法以影響政策；後者藉由政策執行持續認知官僚及部門

⁴³ 郭育仁，〈日本四期〈防衛計畫大綱〉制定模式之轉變：政官分工架構之逐漸成形〉，《問題與研究》，第 55 卷第 2 期（2016），頁 69-70，[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201606_55\(2\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201606_55(2).0003)，瀏覽日期 2021 年 6 月 15 日。

⁴⁴ Russel, Duncan; Jordan, Andrew., "Joining-up or departmentalism? Coordinating policy for sustainable development in the United Kingdom," *CSERGE*, No. 70-01(2007), p.3.

對於政策之觀點，從而適度調整政策方向，以實踐政策。本文試圖透過分析 2013 年以來日本網路防衛隊發展情況，發覺日本網路防衛對發展所面臨的困境，並從中探討陸上自衛隊部門本位主義在政策執行過程中的角色，以及對日本防衛省網路安全政策實際內容的影響。

參、網路防衛隊發展

以下透過「結構」、「功能」、「人事」及「預算」等要素分析 2013 年以來日本網路防衛隊的發展：

一、結構面（陸上自衛隊佔據主導地位）

就網路防衛隊內部組成結構而言，網路防衛隊成立以來的人員的增編，相關員額亦多來自陸上自衛隊。且網路防衛隊雖名義上為直屬防衛省之獨立部隊，但其本質上仍設置於自衛隊指揮通信系統隊（自衛隊指揮通信システム隊）之下，而指揮通信系統隊成員雖來自陸海空統合部隊但大宗仍為陸上自衛隊，是以就網路防衛隊內部而言，陸上自衛隊佔有主導之地位。此外網路防衛隊主官自 2014 年 8 月 1 日以來皆為陸上自衛隊出身，⁴⁵足見自 2013 大綱以降，防衛省內部似乎已將網路安全領域交由陸上自衛隊統籌辦理。

就防衛省整體組織結構而言，防衛省的編制員額為 247,154 人，其中陸上自衛隊編制 150,777 人，海上自衛隊 45,356 人，航空自衛隊為 46,932

⁴⁵ 防衛省，〈令和 2 年 12 月 22 日防衛省發令〉，2020 年 12 月 22 日，頁 10，<https://www.mod.go.jp/j/press/jinji/2020/1222c.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日；防衛省，〈平成 30 年 8 月 1 日防衛省發令〉，2018 年 8 月 1 日，頁 33，<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11591426/www.mod.go.jp/j/press/jinji/2018/08/01c.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日；防衛省，〈防衛省發令〉，2016 年 12 月 20 日，頁 7，<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11591426/www.mod.go.jp/j/press/jinji/2016/12/20a.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日。

人。⁴⁶ 可以發現於人員結構中，陸上自衛隊佔有為多數地位。

而就作戰指揮鏈而言，2018 年陸上總隊（陸上總隊）成立前陸上自衛隊五個方面隊與海上自衛隊及航空自衛隊，同樣直接向統合幕僚長傳遞訊息；陸上總隊成立後則同陸上自衛隊五個方面隊與海上自衛隊及航空自衛隊，直接向統合幕僚長傳遞訊息，於面對需要部隊聯合運用時方由陸上總隊指揮五個方面隊單獨向統合幕僚長傳遞訊息，⁴⁷ 由此可見在不涉及部隊聯合運用時，陸上自衛隊與海上自衛隊及航空自衛隊的話語權呈現 6 比 1 比 1 之型態。

據此，於防衛省內部由下而上由各自衛隊提出分配國防資源、組織調整、部署等政策細節規劃時，陸上自衛隊將有其不容忽視的影響力，並可能在官僚部門間的橫向聯繫，以及網路防衛隊的發展佔據強勢地位，從而影響防衛省網路政策之發展與執行成果。

二、功能面（自衛隊間任務功能取向不同）

日本持續配合美國的亞太戰略進行國防改革，並整合全領域能力，建構常續情報警戒監視與偵察體系（Intelligence, Surveillance & Reconnaissance, ISR），嚇阻事態發生與惡化，為自衛隊的重要目標，應區分「新興領域」及「傳統領域」。⁴⁸

新興領域透過結合新編太空領域專門部隊、共同網路防衛部隊、強化統合幕僚監部統合運用電磁頻譜能力，常續監視太空、網路、電磁頻譜領

⁴⁶ 防衛省，〈自衛官の定員及び現員並びに自衛官の定数と現員数の推移〉，《防衛省・自衛隊の人員構成》，2020 年 3 月 31 日，https://www.mod.go.jp/j/profile/mod_sdf/kousei，瀏覽日期 2021 年 6 月 2 日。

⁴⁷ 陸上總隊，〈陸上總隊の役割〉，<https://sec.mod.go.jp/gsdf/gcc/hq/index.html>，瀏覽日期 2021 年 6 月 2 日。

⁴⁸ 防衛省，〈中期防衛力整備計画（平成 26 年度～平成 30 年度）について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2013 年 12 月 17 日，頁 6-7，https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/20131217-3_1.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 3 日。

域，預防事態發生，並收集與分析相關情報。⁴⁹

傳統領域則由航空自衛隊及海上自衛隊，就日本周邊包含太平洋側海空域進行常續監視，強化早期預警能力。其中航空自衛隊的主要任務在於，全空域常續警戒監視，並仰賴探知飛來的彈道飛彈，與地上警戒的管制雷達的警戒管制部隊外，對於發生灰色地帶的情況時，警戒航空部隊可成為航空警戒管制部隊，進行、增強長時間的空中警戒監視、管制效力。⁵⁰更計畫，於航空警戒管制部隊新編一個警戒航空團團，整備太平洋側島嶼作為運用移動式雷達之基地，維持無縫的常續監視體系。⁵¹

可見為了達成常續情報警戒監視與偵察體系的建構，航空及海上自衛隊迫切需要整合戰術資料鏈，並著手於指揮控制及情報通信系統開發，2015 年航空自衛隊雲端基礎設施開發經費為 40 億日元；海上自衛隊則為 39 億日元；而陸上自衛隊即使引入戰術數據鏈功能，與海空自衛隊和美軍建立合作目標訊息共享系統，但局限於反艦飛彈部隊，從而相關經費僅為 1 億日元。⁵²此外，2017 年獨自編列 33 億元航空自衛隊就「戰鬥系統安全監控設備維護」及「雲端安全監控系統設立」運用，嗣後又於 2019 年獨立就「空中自衛隊戰系網路安全措施加強」編列 4.4 億元之預算。而

⁴⁹ 防衛省，〈中期防衛力整備計畫（平成 26 年度～平成 30 年度）について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2013 年 12 月 17 日，頁 5-6，

https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-3_1.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 3 日。

⁵⁰ 防衛省，〈平成 26 年度以降に係る防衛計畫の大綱について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2013 年 12 月 17 日，頁 4，

https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-3_1.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 3 日。

⁵¹ 防衛省，〈中期防衛力整備計畫（平成 26 年度～平成 30 年度）について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2013 年 12 月 17 日，頁 4，

https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-3_1.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 3 日。

⁵² 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 27 年度予算の概要〉，《防衛省》，2015 年 1 月，頁 9，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2015/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

網路防衛隊主體的陸上自衛隊其中必然有功能上的不同，導致航空自衛隊不得已自行編列相關網路預算，以強化其網路能力。據此，就功能面向而言陸上自衛隊與海、空自衛隊有重大差異。爰此，以陸上自衛隊成員為主體的網路空間防衛隊的發展方針，恐難以適切海、空自衛隊符合之需求，從而導致空中自衛隊需要自行編列相關網路安全預算，以達成其作戰目標。亦呈現各自衛隊部門間基於部門本位主義而難以協作，導致效率的降低。

三、人事面（員額增加緩慢且教育訓練不足）

2013 年為了應對日益複雜的網路攻擊及威脅，日本於自衛隊指揮通信系統隊（自衛隊指揮通信システム隊）之下，新編網路空間防衛隊（サイバー空間防衛隊）編制約 90 人。⁵³ 並於 2014 年 3 月 26 日正式成軍，2015 年網路防衛隊員額並無異動；⁵⁴ 直至 2016 網路防衛隊增加分析人員 8 人。⁵⁵ 2017 年增加員額 11 人，至 2017 年底網路防衛隊員額約 110 人，自成立以來 3 年僅增加約 20 人。⁵⁶ 到了 2018 年為加強網路防禦體系增加員額約 40

⁵³ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 25 年度予算の概要〉，《防衛省》，2013 年 1 月，頁 11，https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11488652/www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2013/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁵⁴ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 26 年度予算の概要〉，《防衛省》，2013 年 12 月，https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11488652/www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2014/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日；防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 27 年度予算の概要〉，《防衛省》，2015 年 1 月，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2015/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁵⁵ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 28 年度予算の概要〉，《防衛省》，2015 年 12 月，頁 14，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2016/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日；防衛省，〈平成 28 年度歳出概算要求書〉，2015 年 11 月 27 日，頁 137-233，<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11488652/www.mod.go.jp/j/yosan/gaisan/h28/gaisanyoukyu.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁵⁶ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 29 年度予算の概要〉，《防衛省》，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2017/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日；防衛省，〈平成 29 年度歳出概算要求書〉，2016 年 12 月，頁 116-209，<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11488652/www.mod.go.jp/j/yosan/gaisan/h29/gaisanyoukyu.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6

人使網路防衛隊從約 110 人增加至 150 人。⁵⁷

2019 年則為了因應新版《防衛計畫大綱》及《中期防衛力整備計畫》，將網路、太空、電磁等跨領域作戰列為優先事項，而增加網路防衛隊之員額約 70 人使網路防衛隊從約 150 人增加至 220 人。⁵⁸ 2020 年則更進一步增加網路防衛隊之員額約 70 人使網路防衛隊從約 220 人增加至 290 人。⁵⁹ 到了 2021 年防衛省計畫自衛隊指揮通信系統隊廢除，由網路防衛隊取代之。使網路防衛隊之員額增加 250 人達到 540 人⁶⁰，仍大幅落後主要威脅朝鮮及中國（人員發展概況如表 1）。⁶¹

表 1、日本網路安全部隊人員發展概況

年度	編制	變動	備考
2014	90	0	新成立
2015	90	0	
2016	98	+8	新編文職 4；軍職 4
2017	109	+11	新編文職 5；軍職 6
2018	150	+40	移編自陸 22；海 3；空 6
2019	220	+70	移編自陸 57；海 4；空 13

月 4 日。

⁵⁷ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 30 年度予算の概要〉，《防衛省》，2017 年 12 月，頁 15，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2018/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁵⁸ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 31 年度予算の概要〉，《防衛省》，2018 年 12 月，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2019/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁵⁹ 防衛省，〈我が国の防衛と予算令和 2 年度予算の概要〉，《防衛省》，2019 年 12 月，頁 5-6，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2020/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁶⁰ 防衛省，〈我が国の防衛と予算令和 3 年度予算の概要〉，《防衛省》，2019 年 12 月，頁 9，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2021/yosan_20210330.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁶¹ 防衛省，〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2018 年 12 月 18 日，頁 4-5，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 2 日；〈日本自衛隊擬招聘「白色駭客」 年薪數千萬日元〉，《日經中文網》，2018 年 10 月 26 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicasociety/32797-2018-10-26-10-49-15.html>，瀏覽日期 2021 年 6 月 2 日。

2020	290	+70	移編自陸 50；海 10；空 10
2021	540	+250	移編自陸 105；海 22；空 15

資料來源：作者整理自防衛省・自衛隊，〈予算の概要〉，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/。

由此可見，網路防衛隊的編制人數從成立之初的 2014 年至 2018 年間成長緩慢，直到 2019 年因應新版《防衛計畫大綱》及《中期防衛力整備計畫》，才有顯著的成長。即便如此，日本在網路防衛隊人員的儲備方面落後於各國。

四、預算面（呈現下滑趨勢且自衛隊間出現各自為政情形）

2013 年《防衛計畫大綱》指出網路領域的重要性，使防衛省對於網路安全發展開始重視，從而編列各式經費以應對網路攻擊及強化網路空間治理能力，因此使 2014 年相關網路空間應對經費從 2013 年的 134 億元，增加了七十餘億元達到 205 億元。但到了 2015 年情勢卻出現了逆轉，該網路安全經費從前一年的 205 億元下降到了 91 億元，減少了一百餘億元，下滑幅度相當巨大，具體的讓網路安全發展出現轉折。其後幾年基本上也呈現出保守的態勢，從 2015 年至 2018 年相關經費均未超過 200 億元而低於 2014 年的預算金額，且相關預算的編列多僅保留基本的網路監控設備維護費用，以維持現狀，而非更進一步提升網路空間的應對能力，以因應新型態的網路安全威脅，亦無心設施的籌建以及網路安全人員的培訓。據此，2013 年至 2018 年間，防衛省網路安全發展停滯不前，甚至是出現退步的情事，與防衛省高度重視網路安全的政策有所齟齬，且僅在 2013 年《防衛計畫大綱》公布隔年的 2014 年強化國防訊息基礎設施，大幅提高網路預算，但僅只一年後續甚至出現與政策規劃背道而馳的趨勢。直至 2018 年底新版《防衛計畫大綱》與《中期防衛力整備計畫》通過後的 2019 年，方開始提升相關預算，並首次「利用部外能量應對網路攻擊」以及重新強化「人才培育暨國際合作」（日本網路關聯經費變化趨勢如表 2）。

表 2、日本網路關聯經費

年度	總概算金額	金額變動 (億元)	重要執行項目	金額 (億元)
2013	134 億元		加強網路監控系統	69
			網路訓練環境建設技術研究	16
2014	205 億元	+71	國防訊息基礎設施	128
			網路攻擊應對技術研究	8
2015	91 億元	-114	網路訓練環境強化	7
			網路監控設備整備	30
2016	175 億元	+84	網路防護分析裝置整備	30
			網路監控設備整備	61
2017	124 億元	-51	戰鬥系統安全監控設備整備(航空自衛隊)	7
			雲端安全監控系統設立、整合及優化(航空自衛隊)	26
2018	110 億元	-14	自衛隊基礎設施安全措施研究	0.5
			人工智能在網路空間應用研究	0.8
2019	223 億元	+113	國防訊息設施開發(封閉系統)	110
			利用部外能量應對網路攻擊	23
			空自戰系網路安全措施加強	4.4
2020	256 億元	+33	網路情報收集設備	34
			國防訊息設施開發(封閉系統)	76
2021	301 億元	+45	維護網路保護分析裝置	48
			利用部外能量應對網路攻擊	27
			國防訊息設施開發(封閉系統)	81

資料來源：作者整理自防衛省・自衛隊，〈予算の概要〉，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/。

再者，網路安全政策已於 2013 年《防衛計畫大綱》、《中期防衛力整備計畫》制定基本框架，且於 2014 及 2015 年藉由《美日防衛合作指針中期報告》及《美日防衛合作指針》再次強調其重要性。然而，2018 年除了預算僅 110 億元，其細部執行項目更出現了「自衛隊基礎設施安全措施研究」及「人工智能在網路安全中的應用研究」二項，就各類網路安全之應用分別編列 5,000 萬及 8,000 萬元實施研究，⁶²代表著防衛省內部基於組織

⁶² 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 30 年度予算の概要〉，《防衛省》，2017 年 12 月，頁

之專業的部門本位主義認為網路領域的應用有進一步探求之餘地。換言之，防衛省內部對於網路安全政策的發展趨勢似乎出現了質疑甚至是分歧。

五、小結

首先、就結構層次，自衛隊內部結構呈現出陸上自衛隊大於海上及航空自衛隊的格局，且網路防衛隊的發展也很大程度受陸上自衛隊所控制，因此關於網路領域的話語權由陸上自衛隊所主導。第二、就功能層次而言各自衛隊所追求的目標和方向不盡相同，從而各自衛隊對於網路領域發展的功能面向存在本質上差異，且各自衛隊間橫向聯繫不足，使各自衛隊於網路領域功能面的需求落差無法獲得滿足，導致雖然政策面雖為網路領域發展，落入執行面時無法滿足航空自衛隊對於其網路領域功能的期待，以致航空自衛隊需自行編列預算以因應其任務需求。第三、就人事層次，網路防衛隊直屬防衛省並非設置陸海空自衛隊之下，其人員的擴充自然造成各自衛隊員額排擠，各自衛隊官僚菁英基於部門本位主義維護自身利益而不願釋出員額，導致人事資源分配困境已及人員教育訓練出現空洞。最後，上述部門本位主義導致網路關聯經費從 2015 年出現大幅下滑，且其後幾年也僅保留基本的網路監控設備維護費用維持現狀，而非更進一步提升網路空間的應對能力，使防衛省網路安全政策無法實踐，直到 2018 年《防衛計畫大綱》公布後的 2019 年開始方呈現大幅度成長。總體而言，雖然日本政府提出網路安全領域的重要性，試圖對自衛隊的任務屬性實施改革，強化網路防衛能力，但仍出現政策規畫面與實際執行層面有所落差。對此結果在防衛省內部橫向聯繫困境，以及於陸上自衛隊的部門本位主義，將有不容忽視的重要影響力。

15, https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2018/yosan.pdf, 瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日。

肆、陸上自衛隊部門本位主義對於網路防衛隊發展的影響

一、政策制定階段「由外而內」

2013年《防衛計畫大綱》制訂是由內閣官房與官邸提（由上而下）提出政策大方向，並由防衛省與自衛隊（由下而上）提出重新分配國防資源、組織調整、部署、三軍戰力評估、戰略優先設定、武器裝備採購等政策細節規劃。⁶³ 同時，改變過去文人主導的模式，讓軍職人員得以擴大參與決策過程，使防衛省對防衛政策制定的主導權大幅增加，使得相關政策考量軍事現實面以及防衛省的立場，實際執行上應更具操作性。⁶⁴ 此時陸上自衛隊對於2013年〈大綱〉所導致的「任務轉型」部分並無太大抗拒，⁶⁵ 且為了組織聲譽及部門利益陸上自衛隊選擇不直接與政治菁英，以及上級菁英官僚發生衝突，從而該階段的部門本位主義主要呈現由外而內的模式。

二、政策執行階段「由內而外」

然而從上述網路防衛隊的發展可以發現，從網路防衛隊成立的2014年開始其後四年均未移編員額，而使網路防衛隊的編制幾無成長，使自衛隊網路防衛能力出現停滯不前之情勢。探究其原因可能源於陸上自衛隊基於其部門本位主義而對於員額十分的重視。根據2013年《防衛計畫大綱》網路政策主要方向已由政治菁英所制定，而後續於政策執行階段，因主要政策方向已經確定，陸上自衛隊基於自身組織專業，透過政策的技術細節執行階段的裁量空間，暫緩網路防衛隊的組織發展，並透過編列預算就「人

⁶³ 郭育仁，《日本2013年防衛計畫大綱之制訂模式(計畫編號: MOST 103-2410-H-110-014)》(臺北:科技部, 2015年10月31日), 頁24。

⁶⁴ 郭育仁,〈政官菁英對和平主義規範與建制的挑戰: 日本2013年〈防衛計畫大綱〉制定與內容〉,《政治學報》,第62期,2016年,頁70。

⁶⁵ 郭育仁,《日本2013年防衛計畫大綱之制訂模式(計畫編號: MOST 103-2410-H-110-014)》(臺北:科技部, 2015年10月31日), 頁24。

工智能在網路安全中的應用研究」等項目實施研究，⁶⁶ 側面檢視當前網路領域的應用方向，進而將自身以及基層對於政策的看法回饋政治菁英，藉以使政治菁英適度對於政策做出有利於部門的修正。此時部門本位主義主要源於機關專業化以及選擇性感知，呈現由內而外的模式。

三、產生員額導向的部門本位主義

此外，就「水陸機動團」的建置，可以從另一個面向證實，陸上自衛隊基於其部門本位主義而對於員額十分的重視的主張。與網路防衛隊相同，日本在 2014 年《中期防衛力量整備計劃》中提出了「綜合機動防衛能力」的新概念，為了強化西南諸島的防衛能力，計畫提出了新建「水陸機動團」的方針，其規模為 3000 人。⁶⁷ 而世界上諸多國家亦編制有具備海、陸兩棲作戰能量的部隊。不論兵種的正式銜稱為何，多隸屬於海軍或成為於三軍以外之獨立軍種。然而，日本水陸機動團卻是隸屬於陸上自衛隊，且相較於網路防衛隊的建置緩慢，防衛省為了有效建置水陸機動團，於 2017 年即成立陸上自衛隊水陸機動教育隊培育離島防衛的專業部隊。⁶⁸ 2018 年以長崎縣的相浦駐屯地為基地正式成立，人員規模約為 2100 人，⁶⁹ 且於 2021 年即規畫將所有人員到位而於長崎縣大村市竹松設立第三水陸

⁶⁶ 防衛省，〈我が国の防衛と予算平成 30 年度予算の概要〉，《防衛省》，2017 年 12 月，頁 15，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2018/yosan.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日。

⁶⁷ 〈日本離島防衛部隊「掀開面紗」〉，《日經中文網》，2014 年 10 月 28 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicsasociety/11582-20141028.html>，瀏覽日期 2021 年 6 月 1 日。

⁶⁸ 防衛省，〈陸上自衛隊水陸機動教育隊の組織及び編成に関する訓令〉，《防衛省》，2017 年 3 月 23 日，http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/a_fd/2016/ax20170323_00006_000.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁶⁹ 〈日本成立陸上自衛隊總隊和水陸機動團〉，《日經中文網》，2018 年 3 月 27 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicsasociety/29793-2018-03-27-09-27-19.html>，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

機動連隊。⁷⁰ 二者之間的差異點在於水陸機動團仍隸屬於陸上自衛隊，而網路防衛隊則直屬防衛省，若擴充網路防衛隊編制勢必排擠陸上自衛隊整體員額，從而水陸機動團的發展順遂，足以證實陸上自衛隊對於員額的重視的部門本位主義，以及陸上自衛隊對於 2013 年《防衛計畫大綱》所導致的任務轉型認同，並就組織改組與重新部署上無太大抗拒。

四、部門本位主義導致政治菁英調整政策

後續 2018 年版《防衛計畫大綱》明確指出，日本將圍繞整個自衛隊的功能和能力，從綜合作戰的角度對能力進行評估，從綜合角度推導出應該特別強調的功能和能力。必須集中靈活地配置有限的資源。⁷¹ 並適時的就陸上自衛隊重視員額的部門本位主義作出政策上的調整，2018《中期防衛力整備計畫》明確指出陸上自衛隊，為了加強新領域的作戰能力陸上總隊下屬部隊將新組建一個「網路防衛隊」和「電戰部隊」。⁷² 日本政府做出讓步適度修改政策，對於新興任務領域透過自衛隊內部兵力結構調整，而非將各自衛隊員額挪至防衛省直屬單位，緩解各自衛隊間部門本位主義所導致的政策執行不順暢，整體互動過程如圖 1。

⁷⁰ 〈獨家：日本探討在長崎部署第三支離島作戰部隊〉，《共同社》，2021 年 5 月 22 日，<https://china.kyodonews.net/news/2021/05/f9a1338b1220.html>，瀏覽日期 2021 年 6 月 4 日。

⁷¹ 防衛省，〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2018 年 12 月 18 日，頁 6，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 2 日。

⁷² 防衛省，〈中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2018 年 12 月 18 日，頁 4，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/chuki_seibi31-35.pdf，瀏覽日期 2021 年 6 月 3 日。

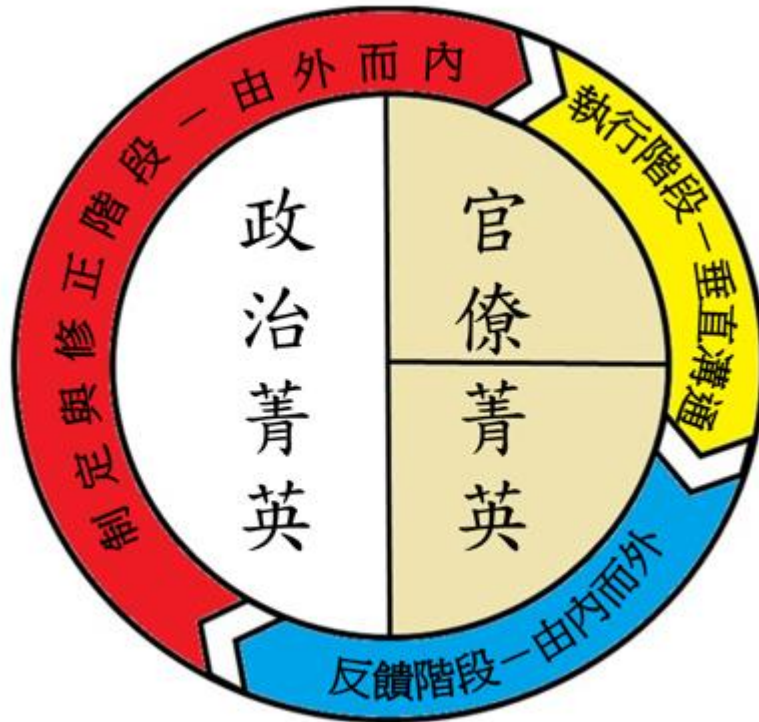


圖 1、陸上自衛隊部門本位主義內外互動模式圖

資料來源：作者自行繪製。

政治菁英於 2018 年《防衛計畫大綱》就實際執行層面實施政策調整，透過各自衛隊內部兵力結構調整以因應新興任務需求，而非抽調各自衛隊員額至防衛省直屬單位。然而，鑒於過去部隊運用權多歸屬各自衛隊，統合幕僚監部的功能非常有限，新興領域部隊又隸屬於各自衛隊恐無法靈活因應新型態衝突。因而配套提出新舊戰略領域的跨域作戰，大幅強化統合幕僚監部與統合幕僚長的實質軍令指揮權以及政策影響力，並強調統合幕僚監部在跨域作戰的統合運用軍令權，而使統合幕僚監部的政策影響力與軍

令權大增。⁷³

呈現官僚與政治菁英間於政策執行過程到政策調整過程間的互動認知過程，以及政治菁英在政策方向與官僚部門本位主義嘗試取得平衡。

伍、結論

部門本位主義不僅僅是官僚部門內部的分工，以及官僚部門間的橫向聯繫，更受到官僚部門與政治菁英間對於政策的交互動態影響，且部門本位主義的存在形式是一個持續不斷的過程，政策存在本位主義就存在，且隨著階段的不同，本位主義考量的重點也不同，因此不能僵化的將部門本位主義，局限於政策規劃的時候，據此，所謂部門本位主義是一個官僚內部間、官僚相互間以及官僚與政治菁英間動態認知的過程，欲探討部門主義的成因以及部門本位主義對於政策的影響，應先瞭解上述互動過程，並就不同的互動階段與以區分可能的成因。

總結而言，日本過去 8 年以來網路部隊發展，受到陸上自衛隊部門本位主義的高度左右，而導致 2014-2018 年間日本網路防衛隊發展出現空窗期。首先就政策制定階段，陸上自衛隊對於 2013 年《防衛計畫大綱》所導致的「任務轉型」部分並無太大抗拒，⁷⁴ 且為了組織聲譽及部門利益陸上自衛隊選擇不直接與政治菁英，以及上級菁英官僚發生衝突，從而該階段部門本位主義的成因源於「由外而內」的模式。第二、政策執行階段，陸上自衛隊內部基於員額導向的部門本位主義，基於自身組織專業，透過政策的技術細節執行階段的裁量空間，暫緩網路防衛隊的組織發展，此時呈現「由內而外」的模式。第三、部門本位主義導致政治菁英調整政策，從

⁷³ 防衛省，〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，《防衛省》，2018 年 12 月 18 日，頁 24，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 11 日。

⁷⁴ 郭育仁，〈日本 2013 年防衛計畫大綱之制訂模式(計畫編號: MOST 103-2410- H-110-014-)〉(臺北: 科技部, 2015 年 10 月 31 日)，頁 24。

2018 年《防衛計畫大綱》制定可以歸結，日本政治菁英基於 2013 年《防衛計畫大綱》對於網路政策的發展困境，在政策方向嘗試與自衛隊部門本位主義取得平衡，對於陸上自衛隊透過政策執行階段中，所傳遞出基於部門本位主義而重視員額的訊息與以採納，並做出讓步適度修改政策，並於 2018 年《防衛計畫大綱》防衛省進行政策具體規劃包含戰略優先設定與國防資源分配時，⁷⁵ 轉而透過各自衛隊內部兵力結構調整以因應新興任務需求，而非抽調各自衛隊員額至防衛省直屬單位，建立政治菁英與官僚菁英間之共識以實現政策方針，此時部門本位主義透過執行影響政策方向。

此外，政治菁英為因應新興領域部隊仍隸屬於各自衛隊，導致無法靈活因應新型態衝突的問題，而建立配套機制強化統合幕僚監部與統合幕僚長的實質軍令指揮權。⁷⁶ 隨著國際局勢的瞬息萬變以及美日軍事合作的深化，陸上自衛隊任務勢必面臨轉型及指揮效率提升問題，因此後續日本陸上自衛隊任務轉型，勢必在日本未來防衛政策制定中扮演舉足輕重角色。當前日本政府已經透過成立陸上總隊企圖逐步削減陸上自衛隊五個方面隊的影響力，屆時軍令系統的改革、執行與如何影響後續日本陸上自衛隊任務轉型，以及其中部門本位主義的角色，將是一個值得長期關注的議題。

責任編輯：梁庭瑋

⁷⁵ 防衛省，〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，《防衛省》，2018 年 12 月 18 日，頁 17，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，瀏覽日期 2021 年 6 月 11 日。

⁷⁶ 防衛省，〈中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）について〉，《防衛大綱と防衛力整備》，2018 年 12 月 18 日，頁 24，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/chuki_seibi31-35.pdf 瀏覽日期 2021 年 6 月 3 日。

