

## 書評

# 自衛隊史－防衛政策の七〇年

---

## History of Japan Self-Defense Forces: 70 years Defense Policy

陳宏揚 *Hung-Yang Chen*

國立中興大學國際政治研究所碩士生

*M.S. Student of Graduate Institute of International Politics*

*National Chung Hsing University*

### 一、簡介

本書發行於 2015 年，由佐道明広(SATO Akihiro)所著，探討戰後至 2015 年和平安全法制以來，關於自衛隊發展史及其防衛政策之轉變，其過去著作《戰後日本の防衛と政治》、《戰後政治と自衛隊》及《自衛隊史論》，均對此有所探討。

全文以歷史脈絡進行分析，提出四項研究問題，第一，戰後和平憲法架構下，為何不將「自衛隊」命名為「國防軍」，第二，基於何種目的，成立此種會被聯想為軍隊之組織，第三，自衛隊與其他國家軍隊之差異為何，第四，自衛隊能在日本防衛中完成何種任務。

對此，提出四項觀點分析，第一，和平主義與自衛隊之關係，第二，日美安保與自衛隊之關係，第三，日本政軍關係，第四，日本防衛政策內容與實際狀況。並對四項分析之結果如下，第一，對戰後和平主義之看法；第二、日美防衛合作之重要性；第三，政軍關係之轉變；第四，自衛隊是否成為軍

隊。以此檢視日本防衛政策對自衛隊之影響，並探討未來自衛隊發展之可能。

## 二、摘要

關於作者對研究問題部分，做出以下解釋。首先，戰後和平主義思潮之分類有二：第一，冷戰時期以非軍事為中心之主流思潮；第二，後冷戰時期以聯合國為中心，積極為和平做出貢獻之思潮。前者根據憲法第九條，在 1950 至 1960 年代發展出「中立論」，不同於瑞士武裝中立，該內涵係非武裝中立，此外，視任何形態戰爭為罪惡，即便以自衛為目的亦然。後者根據憲法制定時，著眼於集體安全，認為日本安全由聯合國負責，惟此將使其陷入聯合國地位之討論，究竟作為主權獨立國家，應當主動與之合作抑或被動依賴。因此，由此可知，第一種思潮對軍事組織存在本身持批判立場，第二種認為若有建立軍事組織之必要性，則自衛隊存在本身及任務範圍便有討論之需要。

其次，戰後安保政策係基於日美安保為基礎形成，經歷 1951 年締約並於 1960 年改定後持續至今，對於美國保護日本，日本提供基地，謂之「基地與軍隊之交換」，此種基本架構從未改變。對此，美軍基地之存在，除與當地民眾間發生衝突外，更會激起反美運動及意識，沖繩尤為如此。因此，主張美軍基地撤出之主張，便是以此為基礎誕生，認為日本應自主防衛並再次恢復軍備。戰後日本對「自主」之論述，係以民族主義為背景，討論如何與美國及美軍保持距離。若日本具有明確自主性意識，則自衛隊任務範圍便會增加。然而，若美國國力相對下降，則日美合作必要性便會增加，因此，日本自主性與日美合作必要性之關係，將會對國家安全議題造成影響。

第三，關於政軍關係，戰前軍方具有極大政治影響力，導致日本無謀開啟戰端，為反省此舉，決定對軍事組織行為進行嚴格限制，並自美國導入「文人治軍（文民統制）」(civilian control)，歷經日本自身對組織建構及修正，<sup>1</sup> 形

---

<sup>1</sup> 文人治軍（文民統制）係由民選政治人物對國家安全相關政策進行命令，軍隊則服從其指揮。

成日本獨有「文官優位（文官統制）」之現象。<sup>2</sup> 文官優位之誕生，係基於五五年體制，<sup>3</sup> 在保守派及改革派相互對立下，有賴於日美安保確保國家安全，政黨及政治人物為爭取選票，著重在國內公共建設政策，對外交及防衛政策則較少涉足。另一方面，結合戰後非軍事和平主義思潮，令自衛隊如何管理一事，轉由防衛廳官僚組織承擔，除災害支援及民生合作外，防衛廳極力限制自衛隊行動空間，直至冷戰終結，逐漸產生變化。

第四，基於自衛隊行動高度受防衛廳限制，使訓練成為部隊主要任務，儘管在裝備補充及汰換方面，具備長期計畫與之應對。然而，囿於避免動用部隊之前提，令其未對實戰可能進行準備。另一方面，論及政軍關係，其思考方向有二，第一，由軍隊主導國家安全，第二，由軍隊提供國家安全。前者為使軍隊得以有效行動，固然毋須建立制度拘束行動，惟軍隊將對政府形成潛在威脅，誠如戰前日本及開發中國家軍政府如是之。後者則為防止前項隱憂，從而致力形成制度限制軍隊，戰後日本便是以此為著眼進行。對此，儘管日本成功避免戰爭，安然度過冷戰，並在非軍事和平主義下，塑造「和平國家日本」形象，並成為持續守護之價值，然而，當代國際秩序已產生對國際現有秩序產生威脅，甚至意圖改變之國家，因此，對自衛隊之限制應再審視。

關於作者對研究問題之分析，其論述如下，首先，以國家安全角度觀之，其負面效應甚鉅，由於冷戰時期非軍事和平主義思潮，使自衛隊無法向聯合國提供人員支援，無法參與海外行動，導致日後波斯灣戰爭爆發時，當國際決定實行軍事制裁後，對於日本如何回應一事便陷入混亂。若以國家形象及

---

<sup>2</sup> 文官優位（文官統制）係防衛官僚（文官、西裝組、內部官僚）優位於自衛官（武官、制服組），並主導部隊運用之制度。西裝組指文職人員，制服組則為軍職人員。內部官僚指防衛省內部部局之文官官僚，內部部局則為設置於府、省、廳內之行政單位。

<sup>3</sup> 五五年體制之形成，係因 1955 年 10 月選舉中，原先分裂為左右兩派之泛社會黨勢力合併，使其達到眾議院三分之一，從而具備對憲法修正提議之否決權。有鑑於此，保守勢力自由黨及日本民主黨在同年 11 月合併為自由民主黨，形成保守及革新之兩大政黨制。詳見北岡伸一，《日本政治史—外交と權力》（東京：有斐閣，2019 年），頁 224-227。

軟實力建構觀之，則使國際社會加深日本作為和平國家之印象。惟作者認為，儘管國際社會隨全球化發展，增進制度及多元發展，然而，傳統權力依然是最關鍵因素。

其次，日美安保體制對日本而言利弊均有，關於利益方面，受惠於美國對其生存安全之確保，令其避免國際衝突，並得以專注經濟發展，然而，關於弊端方面，「基地與軍隊之交換」係為關鍵，對於國家安全委由美國處理，政府及國民則專注於國內議題。此外，隨《日美防衛合作指針》在 1978 年、1997 年及 2015 年公布後，其承擔責任之增加，並更進一步依賴日美安保，使之更陷入對同盟擔憂之兩面性，分別為「成為棄子之恐懼」及「被迫捲入事端」。然而，在國際局勢變化下，美國已然成為日本必須依靠之對象，若要克服此憂，除政治人物之判斷，國民信任與否亦為關鍵。

第三，透過 2015 年防衛省改革，令「文官優位」現象進行修正，使西裝組與制服組關係較過去更為平等，將內部部局（後稱內局）對部隊運用之任務，轉交由統合幕僚監部（後稱統幕）。同時，增進統幕與內局協調整合與一體性。另一方面，防衛省設置防衛裝備廳，並在陸上自衛隊內部設置陸上總隊，以增進部隊運用及美軍合作之功能，對此，有助於制服組得以在行動方面提供專業能力。儘管改革放寬對制服組限制，但對文人治軍之意旨尚不構成影響，惟民選政治責任在不當命令時，是否應追究政治責任一事，則具有討論之處。

第四，後冷戰時期以來，儘管軍隊依然作為軍事組織存在，與敵交戰之功能尚存，然而，亦開始從事非軍事方面之任務，並在和平時期提供支援及協助等相關服務。在此背景下，自衛隊出動次數增加，若制度不隨之調整，則可能面臨行動限制。此外，作者認為自衛隊在當前法律下並非屬於軍隊，惟未來在任務增加後，一旦觸及修憲，則是否為軍隊一事便有討論可能。

### 三、評析

誠如開宗簡介所提，作者在自衛隊及防衛政策方面具有深度著墨，令本書在歷史脈絡及政策發展，均作詳實之陳述。其中，關於防衛省內部權力關係及部隊經營及指揮體系方面，亦做出相關整理，並在指揮體系部分，比較日本及外國差異，從而更加清楚理解文人治軍及文官優位之概念，其意義指涉為何，又對自衛隊發展造成何種影響。

此外，結合民意調查、社會輿論及相關人士回憶錄進行詳加整理，使之理解日本國民如何認知憲法及自衛隊，並如何對其構成改革之影響，亦同時增加對和平安全法制及防衛省改革等內容，使其內容與時俱進，得以更容易認識當代日本防衛發展，對初入研究此領域者具有引導之效。

本文在本書發現，作者對日本國民過去認為除災害支援及部分民生合作外，應避免出動自衛隊之觀念持批判態度。就冷戰時期其反對之因歸咎於戰後非軍事和平主義思潮。對此，作者舉出三項事證進行表示，第一，冷戰時期從事自衛隊工作之人員，不僅難以獲得尊重，甚至其眷屬均會遭受霸凌現象，<sup>4</sup> 並透過民意調查數據佐證，當時及現今國民對憲法及自衛隊感受之差異。第二，後冷戰時期國民逐漸接受自衛隊出動並獲得支持，其關鍵在於阪神大震災及東日本大震災之救災行動為其建立良好形象。<sup>5</sup> 第三，參與聯合國維持和平行動（Peacekeeping Operation）一事，日本國民從原先高度反對轉而獲得高度支持。<sup>6</sup> 三者之緣故，皆出於戰後和平主義思潮之轉變。

關於作者對戰前外交孤立及蠻橫行使武力，從而意圖建立符合自身利益之國際秩序，認為係錯誤之舉。<sup>7</sup> 然而，若上述條件得以滿足，是否便可基於理性行為採取行動，其並未明確說明，對此，本文對作者在戰前論述之曖昧及模糊部分，持有疑惑態度。

---

<sup>4</sup> 佐道明広，《自衛隊史—防衛政策の七〇年》（東京：筑摩書房，2015年），頁295-296。

<sup>5</sup> 同前註，頁10。

<sup>6</sup> 同前註，頁10-11。

<sup>7</sup> 同前註，頁13。

另一方面，其明確提及當代俄羅斯及中國試圖運用自身實力改變國際秩序，將對日本安全造成疑慮，並認為即便兩國不會輕啟戰端，惟日本國民對戰爭之厭惡，使其缺乏若一旦發生有事之際，行使武力係無可避免之認知。<sup>8</sup> 換言之，作者認為日本國民缺乏對國際政治現實面之理解。儘管自衛隊在行動能力及國民形象均較冷戰時期有所改善。

然而，在當代國際秩序面臨挑戰下，自衛隊任務持續增加，已有難以應付之現象，若僅專注於僅限日本適用之觀點，則對進一步改革難有助益。此外，儘管作者對國民缺乏認知及戰後和平主義思潮進行批判，惟立憲精神及和平國家形象之形塑，對此卻也表示其為重要價值，應當備受珍視。<sup>9</sup> 因此，關於如何進一步改革或解決之道等論述，並未明言表示，僅提及其為重要議題，應由政治人物及國民持續思考。

綜上所述，作者為後進研究者提供詳實整理，令其在自衛隊歷史、制度及組織發展部分，得以初步一窺其內涵，並指出長期以來自衛隊改革所可能面臨之問題，使之得以更進一步對此深入探討。惟本文對作者一方面詳實之探討過程中，儘管提出對政治人物在錯誤領導，缺乏對政治責任之認識，並提及日本國民對國家安全議題缺乏認識等相關問題，然而，卻未進一步說明作者對改革內容提出實質建言，對此，係本文認為缺憾之處。

責任編輯：梁庭璋

---

<sup>8</sup> 同前註，頁 249-253。

<sup>9</sup> 同前註，頁 280-281。