

從立憲主義看日本防衛省之升格

趙翊達

提 要

第二次世界大戰徹底改造了日本的政治生態，從過去的軍國主義走向民主國家。然而，隨著日本的經濟復甦，同時也帶動了追求政治大國、正常國家的需求。自2007年1月起，成立五十餘年的日本防衛廳正式升格為防衛省，與財務省等機關並列。本文最主要的目的，就是去探討防衛廳在升格之後是否破壞了日本立憲主義之結構？是否會造成軍國主義的復甦？本文發現，防衛廳升格為防衛省後，仍然沒有脫離立憲主義的結構，因此較難形成軍國主義的溫床。

關鍵詞：自衛隊、防衛省、防衛廳、立憲主義

壹、前 言

成立於1954年的日本防衛廳(Defense Agency)，在經過60餘年的日子後，終於在2007年1月起正式升格為防衛省(Defense Ministry)。這個轉變在當初引起了許多議論，中國現代國際關係研究院日本研究所學者劉軍紅在談到防衛廳升格的作用時則說，名稱的變化，意味著機能已經發生變化^{註一}。

究竟，防衛省升格是否真的給日本更多向外發展的軍事空間？是否瓦解了長期以來的文民統治(civilian control)。要回答這個問題，我們就必須要了解防衛省升格究竟在細

部上與未升格前有何差異？其行為是否脫離了文人統治的基本原則？是否脫離防衛廳時代的憲法規範？

憲法之意義分為固定意義之憲法和近代意義之憲法。近代意義之憲法，係有關立憲制度的憲法，故又稱立憲意義之憲法。其不問成文或不成文，皆追求立憲主義(Constitutionalism)之政治理想，以限制國家權力，保障人民權利為目的，允稱最重要之憲法概念^{註二}。學者Gordon J. Schochet認為，現代憲政主義（即立憲主義）與自由主義具有相同的意識形態，認為人類在自然狀態下都是自由的，非政治性的，並且享有一定的權力；他

註一 吳谷豐，〈從廳升格到省，暗流涌動：探訪日本防衛廳〉，《中國邊防警察》，2007年1月，頁81。

註二 許志雄，《憲法之基礎理論》（臺北縣：稻禾出版社，1992年10月），頁10。

們因為需要而建立他們所能夠、可以及應該控制的政府^{註三}。

因此，本文將以立憲主義的角度看待防衛廳升格為防衛省後，其機能是否脫離憲法、以及憲法之下的各種法律之控制。

貳、歷次防衛省升格經緯

防衛省升格這個概念並不是最近的產物，事實上在2006年之前就曾經有四次關於防衛省升格的相關討論，分別於1954年、1964年、1997年以及2001年。茲概述如后：

一、政黨妥協的產物(1954年)

1951年，美國制定了共同安全法案(Mutual Security Act，以下簡稱MSA)，該法案雖然可讓美國給予被援助國資金上的幫助，不過被援助國必須要履行六項軍事上的義務。1953年，美國開始關於此點，由於日本在戰後有軍事上的限制，因此美方同意日方以履行「美日安保條約」的方式來滿足該項條件。雙方於同年3月8日簽訂MSA協定，其中第八條明記：「除了再次確認履行日美兩國之間的安全保障條約為基礎所負擔的軍事義務的同時，以不影響自國的政治與經濟安定為基礎，在人力、資源、設施以及一般經濟條件容許下從事本國防衛力和自由世界的防衛力之發展與維持^{註四}。」

當時日本是由「保安廳」掌管日本再軍備後的治安維持任務。1952年8月成立的保

安廳雖然下轄「警備隊（海上自衛隊前身）」和「保安隊（陸上自衛隊前身）」兩個武裝組織，但在成立該組織之時，便已經將其設定為維護國內治安的組織，並非對抗外國侵略的組織。1952年4月18日當時的國務相大橋武夫在說明保安廳法案時曾經表示：「警察預備隊以及這次應設立的海上警備隊，不論何者都是為了維持國內治安而設立的……^{註五}。」因此，為了因應MSA協定的需求，勢必要將原本功能設定為國內治安維護的保安廳加以擴大和改組，而這正是「防衛廳」誕生的主要原因。

在將保安廳改組為防衛廳的過程中，便有針對是否應該將該組織放在「省」的位置之議論。當時執政的保守三黨中（改進黨、自由黨、鳩山自由黨），改進黨主張將新的防衛組織設置在「省」之地位，並且與自由黨展開多次的協商。最後，自由黨雖然同意通過「自衛隊法案」和「防衛廳設置法案」，但其代價是改進黨放棄將新組織放置在「省」之地位的堅持。因此，由於當時的保守三黨的折衝，使得保安廳在改組之後並沒有升格為防衛「省」^{註六}。

二、組織改革的失敗(1964年)

1962年，負責處理駐日美軍以及自衛隊基地、設施等業務的「防衛設施廳」成立。該廳的地位應當屬於防衛廳的「外局」組織^{註七}，但因為防衛廳已經是內閣府下的一個

註三 J. Roland Pennock, John W. Chapman 著，李國雄、黎劍瑩、張明貴譯，《憲政主義》（臺北市：國民大會憲政研討委員會，1986年8月），頁3。

註四 <MSA協定>，《田中明彥研究室》，<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19540308.T1J.html>(accessed 2008年5月30日)。

註五 田村重信編，《防衛省の誕生—その意義と歴史—》（東京都：内外出版，2007年5月），頁23。

註六 田村重信編，《防衛省の誕生—その意義と歴史—》，頁31。

註七 外局，日本政府的行政機構之一，與設置在府、省等組織之下的「內局」相較，因為其處理的業務在質與量上具有特殊性，故將其獨立出來。「防衛廳」便是內閣府下的一個「外局」。參見：Wikipedia contributors, "外局," Wikipedia, <http://ja.wikipedia.org/w/index.php?title=%E5%A4%96%E5%B1%80&oldid=19803082> (accessed 5月30日2008年)。

外局，在日本的行政組織上，並沒有所謂的「外局的外局」這樣的規定，所以將其稱之為「防衛廳下的機關」。雖然嚴格來說不能算是「外局」，但其業務性質卻相當類似於外局^{註八}。

為了解決這個行政結構上的矛盾，日本政府於1963年開始討論防衛廳升格的問題，並且於1964年6月12日閣議通過「防衛廳設置法以及自衛隊法部分改正法律案」。只是，該法案最後並沒有正式向國會提出^{註九}，進行審議。主要的原因在於考慮到該次國會議期將於6月29日結束，能夠進行審議與表決的時間已經不多之故^{註十}。

防衛廳的升格問題在此之後也被持續地討論，但是在隔年的1965年2月發生了「三矢研究」事件，使得防衛廳升格的議題又被迫擱置。所謂「三矢研究」乃是當時的統合幕僚會議事務局長以及自衛隊中間幹部等，以朝鮮半島發生波及到日本的戰爭為假定下，進行類似戒嚴令的戰時法律體制之研究^{註十一}。但是該研究卻被國會議員所揭發，這對在當時把軍事相關議題視為禁忌的日本民眾來說，是不被接受的。因此在該事件後防衛廳遭受到嚴重的批判，自然也無法繼續討論防衛廳升格的法案。

三、社會民主黨的反對(1997年)

第三次升格的機會則是在30年後的20世

紀末，橋本龍太郎內閣進行中央政府組織改革之時。日本的省廳制度是在1885年導入的，但是即使是這個支撐二戰後高度經濟成長的政治系統，也無法應對負債累累的財政再建、金融系統改革、防範急速少子化與高齡化的社會保障改革等這些需要跨省廳合作的重要課題。此外「藥害愛滋感染事件」以及大藏省官僚的醜聞等事件也提升民眾對官僚的不信任感。而政治家對於省廳利益優先主義以及垂直行政體系的指導處理能力也遭到質疑^{註十二}。

因此，1996年11月7日成立的第二次橋本內閣於11月21日在總理府內設置了「行政改革會議」。同時關於防衛廳升格的問題也在該改革會議中被討論。但由於各方意見分歧，對於省升格之議題無法簡單地下定論，故在隔年9月3日發表的「行政改革會議中間報告」中並沒有提出明確的結論^{註十三}。到了12月3日「最終報告」發表之時，才確定防衛廳將不會在這次的政府組織改造中升格為防衛省。由於當時日本政府是由自由民主黨、社會民主黨、新黨為主的聯合內閣，而其中的社會民主黨更是長年主張「自衛隊是違憲的」，因此使得防衛廳升格議題在政治上陷入極為困難的狀況^{註十四}。

四、其他法案的排擠(2001年)

前述的聯合內閣於1998年6月解散，隔

^{註八} Wikipedia contributors, "防衛施設庁," Wikipedia, <http://ja.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%98%B2%E8%A1%9B%E6%96%BD%E8%A8%AD%E5%BA%81&oldid=19935777> (accessed 2008年5月30日).

^{註九} 日本的立法提案有兩種，一種是內閣決議後向國會提出進行審議，一種是由國會議員連署後自行提出進行審議。

^{註十} 田村重信編，《防衛省の誕生——その意義と歴史——》，頁35。

^{註十一} 山田朗，《護憲派のための軍事入門》（東京都：花伝社，2005年10月），頁87。

^{註十二} 三留規譽，〈中央省庁再編の政策過程分析〉，<http://www.valdes.titech.ac.jp/~tanaka/jugyo/sogob98/shochosaihen.html> accessed 2008年5月30日。

^{註十三} 田村重信編，《防衛省の誕生——その意義と歴史——》，頁38~39。

^{註十四} 田村重信編，《防衛省の誕生——その意義と歴史——》，頁42。

年(1999)1月取而代之的是自由民主黨以及自由黨所組成的聯合內閣。雖然10月時又轉換為自由民主黨、自由黨、公明黨，2000年4月起又變成自由民主黨、公明黨、保守黨，但是這些都是具有過半數席次的穩定聯合內閣。因此形成了有利於防衛廳升格的政治環境。

2001年6月28日，「防衛省設置法案」以議員提案的方式在眾議院提出。不過在該法案提出的隔日(29日)，第151次通常國會便宣告休會。原本可以在下次國會議期進行審議的防衛省設置法，卻因為接連發生的國際重大事件而失去了焦點。

這是因為在第153回臨時國會(2001年9月召開)開會之後發生了911恐怖攻擊事件。於是國會的焦點轉移到審理「反恐特別措施法」身上。接下來日本國會又開始審理較重要的「有事法制」(2003年6月13日通過)，以及允許日本在伊拉克戰爭結束後派遣自衛隊的「伊拉克人道復興法」(2003年7月26日)。所以事實上該法案在151次通常國會提出後，到156次通常國會為止，並沒有進行任何實質上的審議。而第157次通常國會(2003年9月)召開後不久1個月，眾議院便宣告解散，而「防衛省設置法案」也因此成為了廢案^{註五}。

綜觀這四次過程，我們可以發現防衛廳升格的議題並不是什麼新聞，而是自防衛廳成立之初便存在的一種政府組織上的問題。

若更往上溯源，其實早在陸上自衛隊的前身「警察預備隊」成立之時，盟軍最高司令部(GHQ)便指示「警察預備隊」此一組織應直屬於內閣總理大臣，而不特別設置專門的國務大臣管轄^{註六}。學者前田哲男便表示，之所以會以防衛「廳」的形式出現，其實反映了日本過去的軍事侵略以及戰後的和平憲法^{註七}。

也就是說，當初的決定深深地影響了未來半個世紀的防衛廳升格議題，再加上近年甚囂塵上的「軍國主義復甦」說法，使得該議題的焦點易於被模糊化。因此，接下來將探討於2006年度實現的升格計畫之過程與內容特點，以求釐清事實真相。

參、2006年升格計畫

一、過程

在2001年之提案成為廢案之後，執政各黨並沒有就此放棄防衛廳升格的目標。2003年11月的眾議院選舉時，自民黨的「自由民主黨政權公約2003」中的「宣言二：守護國民安全」便記載著「讓防衛廳升格為防衛省^{註八}」這樣的目標。而2004年7月的參議院選舉時，自民黨的「自民黨參選公約」也提持續表明「關於防衛廳升格為省的議題，現在正以向國會提出法案為目標，進行執政黨之間的協商工作^{註九}。」

2005年8月，在因為郵政改革問題而被迫重新選舉的眾議院中，自民黨推出的「自

註五 田村重信編，《防衛省の誕生—その意義と歴史—》，頁48。

註六 田村重信編，《防衛省の誕生—その意義と歴史—》，頁29。

註七 Reiji Yoshida, "Defense officials eager for status boost: Besides upgrade to ministry, overseas missions will get greater priority," Knight Ridder Tribune Business News (Washington) Dec 14 2006. <ProQuest document ID: 1180236021>.

註八 <小泉改革宣言、自民党政權公約2003>，《自由民主党》，<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/sen_sy43/sen-gen/sengen.html>(accessed 2008年5月30日)。

註九 <自民黨參議院公約さらに進める小泉改革>，《自由民主党》，http://www.jimin.jp/jimin/jimin/2004_kaikaku/contents/03-7.html (accessed 2008年5月30日)。

民黨政權公約2005」也提及要促使「防衛省設置法案」能在國會成立^{註一}。在這波推動下，自民黨與公明黨這兩個執政黨於2005年終於組成「執政黨安全保障專案小組」，並且於12月22日進行第一回合的討論。2006年1月18日，自民黨73屆黨代表大會中，也將「實現防衛廳升格為防衛省」列為該年度的重點政策^{註二}。

不過在這時卻發生了一些影響政府形象的醜聞，如：「防衛設施廳招標弊案」、海上自衛隊情報洩漏事件等，迫使對於防衛廳升格的議論不得不暫時停止，直到2007年3月29日，前述的「執政黨安全保障專案小組」才好不容易地舉行第二次會議。幾個月後的6月8日，聯合內閣中的公明黨才在以下三項必要之確認事項下同意防衛廳升格的法案：必須在憲法九條下的活動、不可行使集體自衛權、預算的控制^{註三}。隔日，與升格案相關的法案經過閣議決定正式向國會提出。

依照日本國會的立法審議過程。向國會提出法案之後，該案必須要交付專門審查的「委員會」，並且由議員對此法案提出質詢。在質詢之後，便可以將法案交付國會進行表決。防衛省設置法案提出後，國會於6月18日閉會，因此審議必須要在接下來的臨時國會舉行。10月27日，該案在臨時國會交付「安全保障委員會」進行討論。

不過，當時日本主要五黨中，自民黨與公明黨是支持該法案，社會黨與共產黨堅決

反對；因此，最大的在野黨——民主黨就成了關鍵因素。最初，民主黨並不願意表態，並且認為若不先解決「防衛設施廳招標弊案」，則不會參與該案的質詢。往後，負責該案的「安全保障委員會」雖然有進行會議，但是只有執政黨的議員進行質詢，在野黨的議員完全不做任何質詢的動作，導致該案的審議陷入泥沼之中。

雖然當時的自民黨與公明黨是國會多數，他們自然可以不顧反對黨的拖延戰術，直接指示委員會提交國會表決。但是由於認識到防衛省升格法案乃是關係到日本安全上的基本問題，若是沒有經過在野黨的質詢後便強硬進行國會表決，並不是一種適當的行為^{註四}。最後，民主黨終於在11月28日「有條件」地贊成該案（最主要就是不把伊拉克的活動視為「主要任務」，改為「附帶任務」^{註五}），並且於當日進行在野黨的首次質詢。11月30日，該案在安全保障委員會壓倒性地通過該案，交付眾議院表決，同日眾議院表決通過。12月15日，參議院也通過該法案，防衛廳將於隔年起正式走入歷史，取而代之的則是在地位上並列其他各省的「防衛省」。

二、特點

防衛省經過六十多年的歲月終於誕生了，但是其實質上的轉變為何？這正是我們必須深入了解的部分。以下舉出三項較明顯，也最有爭議的事項進行討論。

（一）防衛大臣之權限

註一 <自民黨政權公約2005>，《自由民主党》，Mhttp://www.jimin.jp/jimin/jimin/2005_seisaku/120yakusoku/pdf/yakusokuText.pdf> (accessed 2008年5月30日)。

註二 <平成18年度運動方針>，《自由民主党》，<http://www.jimin.jp/jimin/jimin/toutaikai/toutaikai73/houshin/houshin01.html> (accessed 2008年5月30日)。

註三 田村重信編，《防衛省の誕生——その意義と歴史——》，頁65。

註四 田村重信編，《防衛省の誕生——その意義と歴史——》，頁70。

註五 田村重信編，《防衛省の誕生——その意義と歴史——》，頁71。

表1 升格後總理大臣與防衛大臣權限之變化（ ）內為自衛隊法

○升格後內閣總理大臣仍保有的權限
自衛隊的最高指揮監督權（第7條） 特別的部隊的編成（第22條） 防衛出動之命令（第76條） 防衛出動帶機命令之承認（第77條） 國民保護等派遣的承認（第78條） 治安出動之下令（第78條）、（第81條） 治安出動待機命令之承認（第79條） 警護出動的下令（第81條之2） 海上警備行動之承認（第82條） 彈道飛彈的破壞措施（第82條之2）
○升格後防衛大臣之權限
作為防衛出動下令之前關連措施的物品提供（第77條之3） 作為後方地域支援的物品提供（周邊事態時。原第100條之9、改正後84條之4） 對美軍提供物品（原第100條之10、11，改正後第100條之6、7） 為了訓練而禁止或限制漁船的作業（第105條） 對美軍提供給水等勞務（附則第12項） 以「反恐特別措施法」為基礎的物品提供（原附則17項，改正後第7項） 以「伊拉克特別措施法」為基礎的物品提供（附則第19項，改正後的第7項） 治安出動待機命令（第79條之1） 海上警備行動之命令（需經過閣議與總理大臣之承認，第82條） 彈道飛彈等裝置之破壞命令（需經過總理大臣之承認，第82條之2）

資料來源：田村重信編，「防衛省の誕生——その意義と歴史——」，頁82，以及作者之增補。

既然防衛廳已經升格為防衛省，則過去的長官「防衛廳長官」自然也要更名為「防衛大臣」。伴隨這個變化而來的問題，就是所謂「防衛大臣」到底擁有多少權力？其與內閣總理大臣（即日本首相）之間，又擁有何種關係呢？表1列出了升格後首相與防衛大臣所各自擁有的權限。

這裡最重要的討論重點在於：防衛出動、治安出動、警護出動、海上警備行動、彈道飛彈裝置之破壞等牽涉到實質軍事行為，究竟有沒有因為伴隨著防衛省之升格而大權旁落到防衛大臣上。首先以最重要的

「防衛出動」這項來看，很明顯地，防衛大臣只擁有防衛出動待機的命令。而真正能夠下令防衛出動的，仍然是內閣總理大臣。而就算是防衛出動待機之命令，它也需要總理大臣的認可才能執行。

「治安出動」的情形也是一樣。防衛大臣所擁有的權力只是治安出動待機等前置作業，實質出動的權力仍然在內閣總理大臣^{註五}。同樣地，就算是治安出動待機之命令，仍需要總理大臣的認可^{註六}。「海上警備行動」的場合也類似於前者，也是需要透過總理大臣的認可後才能發出命令。至於「彈道飛彈

註五 《自衛隊法》第七十六條（防衛出動），《法令データ提供システム》，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>> (accessed 2008年5月30日)。

註六 《自衛隊法》第七十九條（治安出動待機命令），《法令データ提供システム》，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>> (accessed 2008年5月30日)。

裝置之破壞」，雖然牽涉到集體自衛權以及彈道飛彈本身需要在短時間內下令等較複雜的議題，但大抵上仍然不出「命令需要內閣總理大臣之承認」之範圍。就算短時間內得不到總理大臣之承認，也必須要依照事先由防衛大臣做成、總理大臣認可的緊急應處要領來行動^{註五}。

此外，在周邊事態發生時，防衛大臣可依照「周邊事態法」，在獲得總理大臣的承認後，下令自衛隊提供物品給美軍或是進行搜救、船舶檢查等活動。不過我們可以發現，這些都是比較細節的部分，防衛大臣本身並沒有權力宣告「周邊事態已經發生」，因為那是屬於內閣總理大臣以及國會的權力^{註六}。

因此，由這裡可以看出，防衛省誕生之後，防衛大臣的權力並沒有被擴大到可以干涉總理大臣、國會的權限，他仍然與過去防衛廳時代一樣，屬於日本國憲法框架下的組織，有其權力上的限制。

(二)海外派遣任務提升至自衛隊主要任務之一

第二點受到各方關注的，便是將海外派遣提升為自衛隊主要任務之一的轉變。要深入了解這點，吾人必須先了解自衛隊「海外派遣」的類型。

自衛隊的海外派遣，大抵上可以分為三類：「聯合國架構下的派遣」、「國際緊急援助」、「支援美國的海外派遣」。第一項包括了1992-1993年在柬埔寨、以及2002-2004年在東帝汶的PKO活動。其法律基礎是「國際和平合作法」^{註七}；第二項包括了1998年派遣海上自衛隊前往土耳其運送救災物資、2005年前往印尼協助大海嘯後的救援與重建等，其法律基礎是「國際緊急援助隊法」^{註八}；最後一項最具爭議性，包括了在印度洋的海上補給任務，以及在伊拉克的人道復興任務，這兩者的法律基礎前者為「反恐特別措施法」後者為「伊拉克人道復興法」。兩者均為時限立法，也就是說該法具有一定的期限，當到達期限時，必須經過國會的審議，以決定是否要繼續從事該任務。

在升格為防衛省之後，各界所指稱「將海外派遣視為主要任務」的法律基礎，主要是自衛隊法第三條的修改。過去自衛隊法第三條只規定自衛隊的主要任務為防止對日本的直接與間接侵略。但伴隨著升格，該法也加上了兩項主要任務：第一項為應付周邊事態，第二項則是以聯合國為中心的國際和平維持活動。很明顯的，第一項的基礎來自於「周邊事態法」，第二項則是「國際和平合作法」^{註九}。

註五 《自衛隊法》第八十二條之二（弾道ミサイル等に対する破壊措置）《法令データ提供システム》，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>> (accessed 2008年5月30日)。

註六 《周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律》第五條（國會的承認），《法令データ提供システム》，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H11/H11HO060.html>> (accessed 2008年5月30日)。

註七 《國際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律》，《法令データ提供システム》，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H04/H04HO079.html>> (accessed 2008年5月30日)。

註八 《國際緊急援助隊の派に関する法律》，《法令データ提供システム》，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S62/S62HO093.html>> (accessed 2008年5月30日)。

註九 《自衛隊法》第三條第二項，《法令データ提供システム》，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S29/S29HO165.html>> (accessed 2008年5月30日)。

至於較有爭議的印度洋補給以及伊拉克人道復興活動，並沒有被列入該法第三條之內，而是規定在「附則」。這是因為這兩類活動的法律基礎是屬於時限立法，而這也反映出當初民主黨「有條件」地贊成該案的主張：不把伊拉克的自衛隊活動視為「主要任務」而視為「附帶的任務」。另外在負責審議國家安全事項的「安全保障會議」內，也透過修改「安全保障會議設置法」增加了審議周邊事態以及國際合作的機能^{註三}。

簡言之，這次眾所矚目的「海外派遣成為主要任務」，其實意旨聯合國架構下的PKO任務，而不包括印度洋以及伊拉克，這類以反恐、協助美軍為主之任務。聯合國的PKO任務，在防衛廳時代就已經開始執行，派遣與否仍然取決於國會的機能，因此這次升格似乎並沒有侵蝕立憲主義的基礎。

(三)防衛省之機能

這一部份是要探討防衛省本身在機能上，與防衛廳究竟有何不同？基本上可以分成三個部份解說：提出閣議之權力、提出預算等權利、省令制定的權力。

首先是閣議提出之權力。防衛廳升格為防衛省之後，將可允許防衛大臣直接向內閣提出「閣議」的要求。在過去，防衛廳若是要向國會提出法案、或是政令的制定、修改、廢止，或是自衛隊的重要活動、高級幹部的人事異動等，皆無法直接提出閣議之要求，必須要透過內閣總理大臣才能實施。

如果是平時不太緊急的事項也就無妨，但如果是較緊急的海上警備行動時，在

過去防衛廳的體制下，則必須先把有防衛廳長官認可的文書交到內閣府，蓋上內閣總理大臣的印章後向專門處理閣議事項的「內閣總務官室」提出。但是當升格為防衛省之後，便不需要經過內閣總理大臣，而直接便可以向「內閣總務官室」提出閣議的要求。這樣的變化雖然不能明確地說出能夠縮短多少程度的時間，但是卻有助於簡化、合理化政府內部的手續，以及在面臨各種緊急事態時，能夠更迅速確實地對應^{註三}。

第二項則是預算的提出。同樣的道理，過去防衛廳並沒有直接向國會提出預算的權力，必須透過內閣總理大臣向國會提出。而在升格為省之後，其權力與其他各省相同，可以直接地向財務大臣提出預算書。第三項是省令的制定。在日本，若是非府、省等級的行政機關是無法制定省令或府令^{註四}。因此在防衛廳的時代若是有任何修改府令（防衛廳屬於內閣府下的機構）的需求時，仍然要向內閣總理大臣申請、接受內閣府的審查與認可後，以內閣總理大臣的名義制定或改正該府令。但是若升格為防衛省後，則擁有直接制定省令的權力。

除了上述三個有形的變化外，另一個被人討論的就是「士氣與地位」等較無形的變化。日方宣稱，防衛省的升格可以有助於招募更好的人才，以及允許他們以更平等的地位與外國的防衛機構進行會議^{註五}（一般國家的國防機構，其英文名稱多為Department或是Ministry，而防衛廳僅僅是Agency的階級）。而學者四方俊幸(Shikata Toshiyuki)

^{註三} 福好昌治，〈防衛省昇格で自衛隊はどうかわかるか〉，《丸》（東京都），60卷2期，2007年2月，頁59。

^{註三} 資料來源：田村重信編，《防衛省の誕生—その意義と歴史—》，頁142，

^{註四} 省令、府令與其他命令的關係為：法律＞政令＞府令、省令＞廳令。故防衛廳無權修改在其之上的府令。

^{註五} David Pilling, "Japan to upgrade defence body to ministry," FT.com(London), Jan 8 2007.<ProQuest document ID: 1191700871>.

也指出，日本的防衛力量在世界上大概可以排名在前5名左右。並且認為如果要用稱呼「防衛廳」的方式來低估日本的防衛力的話，那將會引來他國的不信任，因為他們會認為這樣是一種欺騙的行為^{註五}。

總之，防衛廳升格為防衛省後，其機能與權限提升到與其他各省相同的地位。從這個角度來看，似乎也沒有脫離立憲主義的基礎。因為防衛省與過去防衛廳時代相同，無法自行決定是否調動自衛隊進行任何作戰。

肆、關切點

在解釋防衛省升格的大略內容與影響後，接下來就是要檢視一些各界所關切的焦點或誤解，如果能夠澄清這些對防衛省升格的焦點或誤解，則更有助於吾人觀察日本防衛政策轉變之動向。

一、海外派遣更容易？增加世界動盪？

此一迷思主要來自於上一小節討論到的：海外派遣成為自衛隊的主要任務。一位中國社會科學研究院的學者認為防衛省的建立將會導致自衛隊的角色轉變，他指出防衛省設置法案使得海外派遣成為自衛隊的主要任務，這將具有促使朝核議題更加緊張的潛在可能性。其他的中國的分析家也表達出對於升格的疑慮，認為這會破壞和平憲法禁止的「以武力解決國際紛爭」^{註六}。

而也有論者認為，防衛省的設置將會促使日本通過更多特別法，並且給予日本更多派遣部隊前往世界各紛爭地的彈性。甚至認為這有可能最終允許日本在地區衝突時採取更多的後勤支援措施。而這樣的舉動將會改變東亞的權力平衡，增強東京幫助美國在處理臺海兩岸事務上的權力^{註七}。

然而，誠如上述，升格為防衛省後，只是把聯合國架構下的海外派遣以及周邊事態納入自衛隊主要任務。至於周邊事態規定的具體事項，則是在該法制定當初就已寫明，其執行內容與在防衛廳時代幾乎毫無差異。而認為升格會促使日本制訂更多的特別法案，讓自衛隊派遣到更多的紛爭地點這個看法，其實只要考慮到2007年的參議院選舉，民主黨的大勝迫使「反恐特別措施法」被迫中止，海上自衛隊撤出印度洋一事，就不難發現，一切的關鍵還是取決於國內的政黨政治。也就是說，要不要制定特別法，不可能只靠少數人的意願獨斷而行。雖然自民、公民兩黨於2008年1月11日依據日本憲法59條之規定：「若參眾兩院意見不定，可以眾議院議員2/3以上同意進行再表決^{註八}」，通過「新反恐特別措施法」。但動用到該條憲法，也是自1951年以來的第二次^{註九}。因此可以發現，這些過程都是在立憲主義的框架下進行。

況且，就算是聯合國下的PKO活動，也

^{註五} Reiji Yoshi, "Defense Officials Eager for Status Boost: Besides Upgrade to Ministry, Overseas Missions will Get Greater Priority," .

^{註六} "Japan's Defence Upgrading Approved," China Daily (North American ed.), Dec 1 2006, P1.

^{註七} Anthony Fiola, "Japan Upgrades Its Defense Agency; New Laws Widen Mission, Require Schools to Foster Patriotism," The Washington Post (Washington, D.C) Dec 16 2006, A.15.

^{註八} Wikisource contributors, "日本國憲法," Wikisource, <http://ja.wikisource.org/w/index.php?title=%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%9C%8B%E6%86%B2%E6%B3%95&oldid=16065> (accessed 5月30日2008年).

^{註九} <新テロ特措法が成立57年ぶり再議決>, 《MSN産経ニュース》, 2008年1月11日, <http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/080111/stt080111410002-n2.htm> (accessed 5月30日)

需要經過國會的同意才能執行，國會的權力並沒有因為防衛廳的升格而減弱，防衛省仍然是內閣的一部分，需要對內閣負責。因此海外派遣並沒有因為隨著升格而更加容易。而周邊事態是否發生，其權力仍由內閣總理大臣以及國會所掌握，這點與防衛廳時代仍然相同。

二、文民統制的崩壞？

文民統制之英文為civilian control，中文可以稱之為「文人領軍」，或是「文人統治」。文民統制大致上可以被解釋為「對軍隊擁有最高指揮與監督權力的，是經過民主手續所選出來，具有正當性的政治人物^{註四}。」當今日本自衛隊的最高統帥，正是經由民選出來的內閣總理大臣。以下要探討的誤解是，防衛廳在升格之後是否會破壞文民統制之基礎？

有論者認為，防衛廳升格為省之後，防

衛大臣將會掙脫束縛。這意指防衛大臣將會削弱內閣總理大臣對於自衛隊的管轄權。雖然總理大臣仍然是有權力對自衛隊下令之人，但是若將部份權力下放給最親近軍事組織的防衛大臣的話，則文民統制將會慢慢地喪失^{註五}。

然而，事實上這似乎不太可能。就如同在前文所提到的一樣，關於防衛出動、治安出動、警護出動等命令權，仍然屬於內閣總理大臣所有，而海上警備行動由於具有時間上的緊迫性，因此只需要由防衛大臣直接要求進行閣議後，獲得總理大臣的同意即可實施。另外，就算是防衛省制定的省令，效力也在法律、政令之下，所以防衛省也無權自行認可周邊事態或是自行出兵海外，一切仍然需要有總理大臣或是國會的許可。故自衛隊的行動仍然是以文人統治為基礎，其行為規範始終不出憲法框架之外。（如表2）

表2 國會、總理大臣、防衛大臣之權限比較

	國 會	總 理 大 臣	防 衛 大 臣
國際和平合作活動(PKO)	需國會通過		
周邊事態	需國會通過	若是緊急時可自行發令，但仍需要國會事後承認，若無法取得承認，則必須撤銷命令。	執行所需的後方支援任務。
防衛出動	需國會通過	若是緊急時可自行發令，但仍需要國會事後承認，若無法取得承認，則必須撤銷命令。	
治安出動（以命令的情況下治安出動 ^{註三} ）	需國會通過	必須在發令後20日內取得國會認可，若無法取得承認，則必須撤銷命令。	
警護出動	不需國會通過	總理大臣發令。	
特殊立法的海外派遣	需國會通過		

註四 中島信吾，《戰後日本の防衛政策》（東京都：慶応義塾大学出版会，2006年），頁21。

註五 “EDITORIAL: Upgrading SDF's Overseas Activities,” Knight Ridder Tribune Business News (Washington) Dec 5 2006.<ProQuest document ID: 1174239971>.

註三 治安出動分為兩種，一種是因應地方政府之要請的「以要請的狀況下治安出動」。另一個則是總理大臣下令的「以命令的情況下治安出動」。

彈道飛彈裝置破壞	不需國會通過	需向國會報告。	經過總理大臣認可後始可發動。緊急情況時則按照事前的緊急對應要領行事。
海上警備行動	不需國會通過		需經過閣議與總理大臣之認可後始可發動。
國民保護派遣	不需國會承認		需經過內閣總理大臣之認可。
防衛出動待機命令	不需國會同意		需經過內閣總理大臣認可。
治安出動待機命令	不需國會同意		需經過內閣總理大臣認可。
防禦設施構築	不需國會同意		需經過內閣總理大臣認可。
領空侵犯對處措施	不需國會同意		可採取使其著陸，或是驅逐的動作。
在外僑民的輸送（緊急事態時）	不需國會同意		與外務大臣商議後可執行。

資料來源：作者整理。

由表2我們可以發現，防衛大臣的權力大多停留在較低層次的行動以及需要緊急應對的事件上。簡言之，是否執行防衛出動、治安出動等較重大的軍事行動之決定權，並不在防衛大臣，而是在內閣總理大臣以及國會。防衛大臣的行動基礎多半在前兩者的認可與命令之下。故實際上由防衛廳升格為防衛省之後，並沒有對文民統制之基礎造成強烈之衝擊。

另外，日本國憲法第六十六之二條規定，內閣總理大臣或是其他國務大臣，其身份必須是市民^{註四}(civilian)。而對於何謂非市民者，日本政府作了下列兩種定義：「因為擁有擔任舊陸海軍軍人之經歷，故被認為具有深厚軍國主義思想者」，以及「具有自衛官身份者」^{註五}。因此，就算是防衛大臣，他的身份也必須經過憲法的篩選，以確保文民統制之基礎。

三、違背和平憲法？

還有一種針對省升格的批判是，它將會繼續破壞日本的和平憲法。美國的學者杜傑瑞(Dujarric)便表示，這一個舉動只是為埋葬和平憲法多添上一片土而已，雖然實際上該憲法早在幾年前就已經被埋葬^{註六}。而前田哲男也認為，若是從以安倍首相為首、以「脫離戰後體制」為目標的勢力之角度來看，防衛省的升格以及其所帶來的改變，在日本的防衛政策上可說是「美好的結局」。而無疑地，他們的最終目標則是以「擁有自衛軍」為基礎的修改和平憲法^{註七}。更有論者指出將海外派遣當作主要任務將會促進日本放寬在海外武器使用的限制^{註八}。

關於這個爭論，屬於見仁見智的看法。但如果僅僅是針對升格這件事情來看，並沒有「特別地」違反了和平憲法。為什麼說「沒有特別地」？這是因為在升格之前，許

註四 《日本国憲法》第五章內閣，《法庫》，<<http://www.houko.com/00/01/S21/000.HTM#s5>>(accessed 2008年5月30日)。

註五 田村重信 編，《防衛省の誕生—その意義と歴史—》，頁101。

註六 David Pilling, “Japan to Upgrade Body to Ministry.”

註七 前田哲男，《自衛隊—変容のゆくえ》（東京都：岩波書店，2007年7月20日），頁10。

註八 “Editorial: Defense Ministry will Bear Watching,” Knight Ridder Tribune Business News (Washington) Dec 17 2006.<ProQuest document ID: 1181948031>.

許多多的議論就已經在討論「周邊事態法」、「反恐特別措施法」等相關法律是否已經違反和平憲法。而如果認定這些行為是違反和平憲法的話，那麼防衛廳升不升格其實沒那麼重要。如果認定這些行為並沒有違反和平憲法，那麼防衛省廳的升格自然也無違憲之虞。不過，不論未來和平憲法是否會被修改，其基礎仍然取決於日本國民的民意，因為只有國民的同意，和平憲法才有被修改的可能性。

伍、結 論

經由上述的探討，可以為此議題做下列幾點結論。

第一、我們可以發現，防衛廳升格之議題並非21世紀的產物，早在防衛廳成立之初，就有應該給予其「省」之地位的論點。而升格的理由，並不能單純地用軍國主義去解釋，它還涉及到國家行政組織上的問題。

第二、而在升格為防衛省之後，防衛大臣的權力並沒有超出「省」應有的範圍。因為決定自衛隊是否要出動的權力，大多還是集中在國會以及內閣總理大臣身上。故防衛省的設立並不會影響日本文民統制的基礎。

第三、將海外派遣（聯合國架構下的PKO）列為主要任務並不會讓日本更容易出兵海外，因為是否要執行PKO任務的決定權，仍然屬於國會。而就算是那配合美軍的特別立法，也是要以國會的立法為基礎。這次參議院選舉民主黨大勝，迫使印度洋的補給任務終止，便是一個很好的例子。故只要國會的抗衡機制仍然存在，海外派遣並不比以前更加容易。

第四、防衛省的設置是否有破壞或是違反和平憲法，事實上是見仁見智的，並沒有一定的答案。雖然有些人會將其視為修改和平憲法而鋪路，但這是另一個議題，故在此不做任何評論。

第五、由上述的結論可知，此次防衛省的建立，並不影響日本立憲主義的機能。因此很難造成「自衛隊獨大」、「自衛隊專權」等現象。

除了上述幾點之外，有一種說法值得我們注意。也就是認為防衛廳之升格乃是再次象徵日本想要以「正常國家」的角色與國際世界接軌之渴望。所以安倍政府所追求的是一種更現實的和平主義：扮演一個良好的世界公民，參與更多維和任務以及區域安全註9。從這個角度來看，防衛省的誕生的確又讓日本朝「正常國家」又前進了一步。但如同本文的結論一樣，這並不表示日本將更容易進行自衛隊的海外派遣，這應該是一種試圖建構出一個與其他民主的立憲主義國家一樣的國防體制之變革而已。

收件：97年01月17日

修正：97年05月26日

接受：97年06月20日

作者簡介

趙翊達，畢業於淡江大學國際事務與戰略研究所，碩士學位；現職於大同大學和平與安全研究中心助理研究員。

註9 “A military Ministry Japan's Defence Agency Upgrade should not Worry Anybody,” Financial Times (London) Jan 9 2007, p14.