



日本軍文關係與文人統制

陸軍少校 劉宗翰

提 要

在太平洋戰爭之前，日本的軍文關係是軍國主義當道，特色是軍政軍令分離的二元制、統帥權獨立制、軍令帷幄上奏制，以及軍部大臣現任武官專任制，這種結構後來使日本向外發動侵略，不過最終還是遭遇戰敗的下場。戰後的日本政治體制，在盟軍總部改造下，制定了文人統制，其後也出現了主觀文人統制的現象，武官地位居於劣勢，而在文人間的傾軋，貪腐事件也是時有所聞。然而，自冷戰結束後，日本國內外情勢已然改變，武官趁勢提升自身的地位，而在晚近的日本更是如此，諸如2007年防衛廳升格為防衛省，2015年日本修改了《防衛省設置法》第12條，提升自衛隊武官地位，使文武官的職權並駕齊驅，即便如此，在日本憲法的大框架下，仍然是文人獨領風騷。值此安倍政府鼓吹走向強大日本的目標，日本軍文之間仍然有未盡事宜之處。

關鍵詞：文人統制、軍文關係、文武關係、自衛隊、防衛省

前 言

日本自太平洋戰爭戰敗後，盟軍在日本進行了民主改革與體制改造，廢除了皇軍及整個戰爭機器，日軍被去除了武裝力量，爾後便改稱為自衛隊，當時的軍種、裝備武器等也紛紛更名，諸如步兵(infantry)、火炮(artillery)、驅逐艦(destroy)等改為普通科、特科、護衛艦等，用以脫下軍國主義的色彩。¹日本現行的憲法是1945年日本戰敗後，由盟軍統帥麥克阿瑟將軍主導起草，並經日本國會同意後施行。當時最重要的政治體制就是

文人統制(civil control，日語漢字稱為文民統制)的問世，用以杜絕軍國主義的復甦，從此以後，日本文人領軍的傳統就一直延續至今。

日本的文人統制是指在民主國家中政治優先於軍事，或是對軍事力量施加民主的政治統制。日本國會以法律、預算的形式來決議自衛隊的員額、組織等，並決定其防衛行動。國家防衛事務歸類為行政事務，屬於內閣的行政權，而在日本憲法規定下，內閣總理大臣及其他國務大臣必須由文官擔任，內閣總理大臣對自衛隊具有最高指揮監督權，

¹ John Wright, "Postwar Semantics in Japan's Self-Defense Forces," The Diplomat, January 13, 2016, <http://thediplomat.com/2016/01/postwar-semantics-in-japans-self-defense-forces/>

而總管自衛隊事務的防衛廳長官則由國務大臣擔任，且在內閣還設有安全保障會議²，目的在審議有關國防的重要事項。防衛廳長官負責管理及運用自衛隊，並由副長官及兩位政務官共同協助。³

在太平洋戰爭前，日本的政治結構是軍國主義，形成的關鍵是在日本明治維新(1860年代至1880年代)時期，當時日本經過改革後，政經實力提升，走上富國強兵之路，這也是日本近代化的初始，其後更在1895年的甲午戰爭與1904-1905年的日俄戰爭中，分別擊敗昔日強盛的大清帝國與沙皇俄國這兩大帝國。明治維新後的日本政軍關係在一系列法令措施下，先後確定了軍政與軍令分離的軍事二元制、統帥權獨立制、軍令帷幄上奏制，以及軍部大臣現任武官專任制等，在當時建構出一個獨特的軍國主義政軍關係。⁴這種政軍結構使軍隊有能力與政府分庭抗禮，這也是後來造成日本帝國對外發動戰爭的遠因。

冷戰結束後，在外部因素上，由於日本周邊的安全環境逐漸改變，諸如1993年北

韓核武及飛彈危機、1996年臺海危機等；另外，在國際和平貢獻上，日本在波斯灣戰爭遭到國際社會譏諷其出錢不流血、支票外交等言論。在內部因素上，在1997年時任首相的橋本龍太郎取消了保安廳訓令第9號中規定禁止自衛官接觸中央省廳、官邸、國會議員，此後統合幕僚會議議長和各幕僚長就開始參加防衛參事官會議、內閣官防會議等，促進了政府官僚與自衛官之間的融合。⁵冷戰後的日本也開始思索自身的國家角色，似乎開始對「不正常國家」下的文武關係採取相關作為，在2007年防衛廳升格為防衛省後，提升為中央一級單位，防衛大臣將在內閣中獲得與其他大臣同等地位，可以召開內閣會議，推動新的立法，並對國防預算有更大的控制權，⁶甚至到了2015年時，日本決定修改《防衛省設置法》第12條，提升自衛隊武官地位，使文武官的職權並駕齊驅，而媒體也大作文章表示文人統制的權力受到剝奪。⁷巧合的是這兩次自衛隊地位的提升，剛好都是在安倍晉三擔任首相的期間，安倍首相可說是幕後最大的推手。

2 日本在2014年底成立「國家安全保障會議」，前身為成立於1986年的「安全保障會議」，「安全保障會議」前身則是成立於1956年的「防衛會議」。當前日本的「國家安全保障會議」是統籌政軍關係，其次是外交、安保及情報工作，最後則是因應各類危機事態。請參見，〈國安會：日本的安保指揮塔〉，《新華網》，2016年1月27日，〈http://news.xinhuanet.com/herald/2016-01/27/c_135049650.htm〉

3 日本防衛廳，黃朝茂等譯，《2003日本防衛白皮書》(臺北：國防部史政編譯室，2005年)，頁199。

4 徐勇，〈近代日本軍政關係研究〉，《國際政治研究》，2015年，第1期，頁25。

5 梁寶衛，〈日本軍政關係演變的脈絡與邏輯〉，《西安政治學院學報》，2015年8月，第28卷，第4期，頁113-114。

6 〈日本防衛廳將升格為內閣級防衛省〉，《大紀元》，2006年11月30日，〈<http://cn.epochtimes.com/b5/6/11/30/n1540673.htm>〉

7 林曉明，〈日修正防衛省設置法，廢除文官統領制度〉，《世界民報》，2015年6月11日，〈<http://www.worldpeoplenews.com/news/2/2015-06/74969>〉



本文將日本的軍文關係發展大略區分為戰前的軍國主義時期、戰後的文人統制時期，以及近代尋求「正常國家」下的文武關係等三階段，前兩階段是利用法律條文解讀、組織架構分析、歷史案例回顧等方式，檢視在此段期間文武關係的互動，並提出相關評論，在第三階段部分，由於日本建構「正常國家」的文武體制仍屬於初步階段，所以此階段的論述著重於未來發展及可能面臨的問題。

軍國主義時期：天皇、內閣及軍部關係

明治政府是日本國家政治體制確立與國家富強的轉型期，在這段期間日本塑造了軍政軍令(文武)二元制，以及天皇獨攬大權直接統治軍隊。值得注意的是，由於文(內閣與議會)武(軍隊)二元制，內閣與議會僅掌有國防預算制定與審議，文人是沒有干預軍隊事務的能力，更無法涉及國防事務，遑論國家戰略的制定，因此軍部(由陸軍省、海軍省、參謀本部、海軍軍令部組成)掌握了國家戰略的制定，這也是後來造成日本在第一次、第二次世界大戰時發動侵華的遠因之一。⁸

一、明治政府的革新

明治天皇於明治元年(1868年)發布了《五條誓文》，即所謂「宣揚國威的宸翰」，確立了日本的國家發展方針，內容區

分：一、廣興會議，萬事決於公論；二、上下一心，盛展經綸；三、官武一體，以至庶民，各遂其志，毋使人心倦怠；四、破除舊來之陋習，一本天地之公道；五、求知識於世界，大振皇國之基礎。然而，上述的內涵卻不是外界所認為般，具備了民主的精神，首先，該誓詞是明治天皇對日本皇祖及天照大神所發的誓詞，其內涵是君權神授，其次，《五條誓文》是擁立天皇的薩摩、長州、土佐、肥前等藩閥為了徹底打垮幕府勢力，奪取朝政大權而擬定，誓言發布後就實行地方諸侯權力的「版籍奉還」、「廢藩置縣」政策，並完成高度的中央極權統治。⁹

另外，明治元年也頒布了《政體書》，相當於明治元年的憲法，《政體書》區分為政體、官職、官階三章十五條，規定制定國策、訂立制度皆以五條誓約為目標，中央最高機構為太政官，下設議政官(立法機關)、行政官(行政機關)、刑法官(司法機關)，實施三權分立，但實權卻在行政官身上，三權分立制有名無實。在地方上實行府、縣、藩的地方三治行政體制。太政官制最初建立的特色在於，公卿、藩主居顯要地位，倒幕實力派則掌握實權，濃厚的封建法治殘餘與形式上的資產階級法治相混雜，這是一個新舊勢力並存的過渡政權。明治初年的幾次改革中，強化了以天皇為首的中央極權統治，原在中央位居要職的親王、公卿和大名幾乎都

8 孫新彭，〈軍部控制與日本國家戰略的失敗〉，《日本研究》，2015年，第1期，頁76-77。

9 杜繼平，新日本軍國主義的新階段導讀，收錄於，顏顯厚著，韓燕明等譯，《新日本軍國主義的新階段：從日美安保、美軍整編、惡改憲法的動態分析》(臺北：人間出版社，2009年)，頁54。

被解職，而倒幕派下級武士則被提升到中央領導崗位，除了太政大臣及右大臣是兩名倒幕公卿外，其餘要職幾乎全來至薩、長、土、肥四強藩的藩臣擔任。¹⁰

在《五條誓文》的國家方針下，在日本明治維新期間，明治政府提出了「殖產興業」、「文明開化」與「富國強兵」為主的政策；然而，在此一階段的國家戰略制定與決策權卻是由軍部來控制。¹¹其後也造成日本國力強盛後，積極向外擴張，甚至於發動全面侵華及太平洋戰爭，留下難以抹滅的歷史錯誤。明治22年(1889年)，天皇頒布《大日本帝國憲法》(亦稱為帝國憲法)，天皇才是統制權的主體，總攬所有立法、司法、行政大權(第4條)，帝國議會只是「協贊」天皇的單位，不是純正的立法機關(第5條)，總理大臣同樣只是「輔弼」天皇，性質等於僚屬(第55條)。陸、海軍的統帥權(軍令權，第11條)、編制權(軍政權，第12條)乃至對外宣戰、媾和(第13條)、對內發布戒嚴(第14條)，皆歸天皇直轄，形成所謂的「統帥權獨立」現象，議會、內閣對於軍部動向常有鞭長莫及之感，而此時的內閣可說是有名無實。¹²

二、日本軍國主義的萌芽

在日本的軍事體制上，自明治3年(1872

年)起，明治政府頒布徵兵令，建立現役與常備役(預備役)相結合的近代軍隊，至1890年時，日本已擁有7個現役近代陸軍師團，人數達5萬3,000人，近30個常備役陸軍師團，人數達25萬6,000人，海軍擁有近代船艦25艘，總噸位達5萬1,000噸，並建立了遍及全球的軍事警察網。¹³另於次年時，廢藩置縣，成立兵部省統領全國軍力，明治5年起，正式實施徵兵制，設立海軍省，陸軍省，建立新式海、陸軍。陸軍聘請德國教官訓練，海軍則學習英國，並灌輸武士道精神和忠君愛國思想，日本自此建立了近代化的軍隊。¹⁴至於軍部的組成分子，在1874年頒布的陸軍省官制中規定，「陸軍卿由將官中任命」，其後推廣到海軍部，確立了武官制，這種體制使軍方有效地參與並制約政府，在實際上則擁有了干預權和否決權。另外，在1878年成立的參謀本部是以將官為首長，直屬天皇，並與政府平行參與國策方針制定，參謀本部處理軍事事務，政府無權過問，參謀本部決定的軍令事項，可直接下達軍部執行。1881年頒布教育敕令，明確規定軍國主義思想為各級學校的教學基本內容之一，並在學校展開軍事訓練。¹⁵

這段時期的軍部具有帷幄上奏權，凡有

10 袁昌堯，張國仁，《日本簡史》(臺北：書林出版社，1996年)，頁32-33。

11 孫新彭，〈軍部控制與日本國家戰略的失敗〉，頁75。

12 李君山，《全面抗戰前的中日關係1931-1936》(臺北：文津出版社，2010年)，頁27。

13 井上清等著，《日本近代史》(北京：商務印書館，1972年)，頁172，轉引自，張憲文等著，《中日抗日戰爭史(1931-1945)》(臺北：蒼壁出版公司，2015年)，頁51。

14 〈明治維新〉，《維基百科》，〈<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%98%8E%E6%B2%BB%E7%BB%B4%E6%96%B0>〉

15 井上清等著，《日本近代史》，頁100，轉引自，張憲文等著，《中日抗日戰爭史(1931-1945)》，頁51-52。



關軍令事項，可以不經內閣直接上奏天皇，以及唯獨武官用人制。明治政府期間，日本建立起文武分離的二元政治體制，軍部具有獨立的地位，內閣與議會對軍隊事務無干涉權力，這種二元結構註定了日本政軍無法統一的命運，不僅在平時如此，戰時亦是如此。

在明治政府下，1894年大清帝國與日本進行甲午戰爭，最終大清戰敗而簽訂了馬關條約。值得注意的是從甲午戰爭開始，日本對外進行的戰爭都是總體戰爭(即現今的全民國防理念)，上下一體，透過全民的支持與配合，動員總體國力，支持戰爭體制，這也是日本對外擴張戰爭得以長期維持的關鍵。¹⁶到了20世紀的30年代時，世界經濟危機中促成了日本法西斯主義與軍國主義的融合，導致日本法西斯勢力左右了國家決策，渠等提出了軍隊是實行國家改造，並使日本成為亞洲霸主的主要工具和主導力量，終究發動了日本侵華的野心。¹⁷

三、軍國主義下的文武關係

在軍國主義大行其道下，吾人還是可以窺見軍方內部的重大分裂，最著名的莫過於1936年的二二六事變，這是戰前日本發生最大的軍事叛亂，事件過程是日本陸軍的部分「皇道派」青年軍官率領約1,500名士兵，對政府及軍方高級成員中的「統制派」意識形

態對手與反對者進行刺殺，打著「除君側之奸臣」的意圖發動政變，雖然最終政變遭到平定，¹⁸但是影響所及，剷除異己，鞏固自身勢力的風氣應運而生。

1937年盧溝橋事變，中國對日抗戰全面爆發，二次大戰的亞洲戰場就此展開序幕。時任首相的近衛文麿發現軍方高層出現了擴大與不擴大戰事的分歧，參謀本部高階將領武藤章和陸軍省軍務局局長田中新一主張升高敵對態勢，放手重擊中國，而參謀本部作戰部長的石原莞爾則表示，日本尚未準備好，不宜對中國發動戰爭，因為這將使日本無力對付蘇聯，由此可見，即便是在軍方高層也會因見解不同而產生分歧，雖然實際上這兩派並無侵華與不侵華的分別，¹⁹但是這種在一定程度上的見解不同，凸顯出軍方派系的不合。

在中日爆發全面性戰爭後，近衛首相曾提出設置國策審議會(後來遭杉山陸相反對，後來改為內閣參議)與大本營，以強化文人內閣的權力。然而，從設置的過程中，近衛首相意在利用成立戰爭內閣的同時，拉攏被陸軍排除在外的宇垣派系和荒木派系，以軍制軍，但結果在杉山陸相的反對下，國策審議會僅變成總理大臣的個人諮詢機構，不過內閣參議也代表著全面內閣機制改革的先驅。²⁰另外，在大本營設置過程中，近衛首相鑑

16 殷燕軍，《近代日本政治體制》(北京：社會科學文獻出版社，2006年9月)，頁467-469。

17 張憲文等著，《中日抗日戰爭史(1931-1945)》(臺北：蒼壁出版公司，2015年)，頁62-63。

18 北岡申一著，王保田等譯，《日本政治史：外交與權力》(南京市：南京大學出版社，2014年)，頁116。

19 李君山，〈1937年松滬會戰的再思考〉，紀念抗戰勝利七十周年學術研討會，中華軍史學會，2015年10月2日，頁4；Rana Mitter著，林添貴譯，《被遺忘的盟友》(臺北：天下文化，2014年)，頁134。

於統帥權獨立無法得知戰況及軍部對戰爭的態度，內閣難以制定政策以因應中日戰爭，因此規劃了以首相為成員的大本營設置案，其目的在擴大內閣文官的權力，涉足統帥事務，但軍部方面並不容許文官插手統帥權，因此到最後卻設立了純統帥性質的大本營。²¹

即使在戰爭期間，文人內閣企圖利用中日戰爭的機會來擴張權力，不過到頭來軍部勢力依然把持國家大權，武官獨領風騷，這時期日本的文武特色是統帥權獨立及軍政軍令二元化。

戰後日本體制與文人統制

一、戰後日本的體制改造

日本在太平洋戰爭戰敗後，日本簽下《波茨坦公告》宣告無條件投降後，麥克阿瑟將軍主導負責日本的重建與改造工作，並協助日本制定新憲法，在制定過程中最有名的就是加入麥克阿瑟三原則，當時日本的政治體制採英國式的君主立憲及議會內閣制。當時天皇雖然身為戰爭發動的最高領導人，但卻未受到審判，因為盟軍總部(GHQ)了解，一旦天皇體制瓦解，日本政府將隨之垮臺，民眾將起而反抗，到時反而會造成不可收拾的

場面，天皇制也因此保留下來，而這個時期的天皇神格化也逐漸褪色，天皇虛位化，並無掌握國政的權能。

1947年公布的日本國憲法(亦稱和平憲法)始具有民主主義、尊重基本人權及和平主義，日本自此成為一個和平國家；然而，憲法第九條規定日本必須放棄戰爭、不維持武力、不擁有交戰權，但是當時日本自由黨人士蘆田均由於擔心自衛能力被剝奪，因此在開頭加了「為達到前項之目的」這樣的一段話，也就是歷史上著名的「蘆田修正」，巧妙的表達對戰爭限制權的保留意見。²²吉田茂是處理日本戰後最重要的首相，戰後日本的國家發展方向是以經濟為優先，也就是所謂「富國輕兵」的吉田主義，在吉田首相帶領下，美日於1951年簽訂安保條約，內容協議美軍派駐日本，日本便在美國的保護傘下全力發展經濟，尋求最少的軍事支出，當時日本的防衛政策是「專守防禦」²³，從屬於美國，形成一個受保護者的國家角色。當時日本國內瀰漫著兩個神話，一是「只要有和平憲法做為護符，國家安全即使遭受威脅，也能安然度過危機」，二是「國家有難時，美軍會適時趕來救援」。²⁴

20 蕭李居，〈中日戰爭初期日本的政治變革與權力之爭〉，《國史館集刊》，第9期，2006年9月，頁112。

21 蕭李居，〈中日戰爭初期日本的政治變革與權力之爭〉，頁124。

22 管建強，〈論日本架空、廢棄和平憲法的法理缺陷〉，《中國國際法學會》，2015年9月25日，<http://www.csil.cn/Artical/Detail.aspx?AId=10&CId=31&Type=artical>

23 1955年7月間，當時的防衛廳長官杉原荒太在眾議院答詢時，解釋自衛隊之任務是「專ら日本を守る防衛」(專為防衛日本)，並以其中四個日文漢字造出「專守防禦」之新用語。請參見，中靜敬一郎，「專守防禦の誕生と發展に關する考察」，日本戰略研究フォーラム講演會，2005年4月，轉引自，林賢參，〈蛻變中的日本防衛政策—北韓之飛彈威脅 VS 日本之「先制攻擊」論〉，《展望與探索》，第4卷，第8期，2006年8月，頁93。



二、文人統制

文人統制是日本在戰敗後經由美國傳入，此一制度主要是防止日本軍國主義復活。日本在1954年成立防衛廳與自衛隊時，就決定採用文人統制原則，防止軍人介入政治，戰後憲法第66條規定，內閣成員必須是文人，因此防衛大臣順理成章也就由文人來擔任，有關防衛的全部事務均屬於內閣行政權之一環，再者，自衛隊須服從內閣總理大臣而非天皇，天皇雖然根據國會提名而有任命內閣總理大臣，但僅具形式上的意義，不影響內閣任何之施政與對自衛隊的命令與指揮權。²⁵

防衛廳自成立以來，防衛廳長官就毫無例外一律是文人，軍人就任防衛廳長官是絕對禁止的。除了防衛廳長官，日本防衛廳官員主要由兩個部分組成，一是以統合幕僚長，以及陸、海、空自衛隊幕僚長為首的軍職官員，負責對軍事業務提出建議和接受諮詢，又稱「制服組」；二是以防衛廳官房長、廳內各部局局長為首的文職官員，負責掌控自衛隊、制定各項政策，也稱「西服組」。²⁶總之，在文人統治的原則下，文官權力凌駕於武官，即所謂西服組領導制服組。

至於在政府體制方面，根據日本憲法規定，國會是唯一的立法機關，國會主導的

內閣制成為國家權力的最高決策機關，總理大臣與內閣的權力是來自於國會，但是總理大臣任命大臣的權力卻比戰前大，在戰爭時期，陸軍大臣或是海軍大臣即使是口頭上威脅辭職，往往造成內閣更迭，但是在戰後，總理大臣不僅擁有主導內閣的權力，更可以透過內閣大臣來影響高級文官的人事案，政黨對官僚具有影響力。²⁷

此外，自1955年以來，日本政治發展最大的特色就是自民黨長期一黨執政，也就是「一黨優位制」，日本在這種形式的多黨制度下，卻出現由一個政黨長期把持的特殊情況，稱之為「五五體制」，這個體制也產生了政權更迭不是出於政黨之間，卻是在黨內的派系之爭。另外一個現象就是「三位一體」的政治結構，即自民黨、官僚、財界(企業團體)之間的關係，這三者的聯盟關係促成了日本戰後保守勢力政治體制的形成，是推動日本經濟高速增長的主要力量；然而，這三者彼此間存在利害關係，各取所需，即便如此，在決策體制上的「政」「官」之間的角力也是不遑多讓。²⁸這種三角共生的政治結構，也導致了貪腐事件不斷發生，諸如1948年的昭和電工事件、1954年的造船醜聞事件、1988年的里庫路特事件、1976年的洛克希德事件，並列戰後日本的四大政治醜聞

24 日本森野軍事研究所，《新世代日本陸上自衛隊》(臺北：國防部史政編譯局，1997年)，頁1。

25 范聖孟，〈論法治國原則下的軍隊與組織〉，《國防雜誌》，第29卷，第4期，2014年7月，頁105。

26 慕小明，《中國青年報》，2015年7月7日，10版，轉引自，〈廢除「文官統領」制度，日本自衛隊邁出危險一步〉，2015年7月17日，《新浪新聞》，〈<http://news.sina.com.tw/article/20150717/14798223.html>〉

27 楊鈞池，《從和平國家邁向正常國家》(臺北：翰蘆出版公司，2012年)，頁42-43。

28 孫曉光，《戰后日本政治與外交》(昆明：雲南人民出版社，2012年1月)，頁67-69。

事件。

三、和平憲法體制下的文武失衡

戰後的日本防衛體制是以文人統制為原則，不過即便是在文人至上的制度下，文武之間的不信任及傾軋還是顯而易見。例如，在1963年曾發生「三矢研究」事件(正式名稱為昭和38年度統合防衛圖上研究)，當時的戰爭想定是若朝鮮半島發生軍事衝突，自衛隊應該如何因應，這項三矢作戰計畫對外是以中共和朝鮮為假想敵，對內實施戒嚴令，限制民眾合法權利，以及發動三軍來配合美軍的軍事行動；然而，在1965年2月10日被社會黨議員岡田春夫在國會揭露，輿論一片譁然。當時處於被動的佐藤榮作政府窮於答辯，只好聲稱三矢研究乃未經大臣定奪的空想文件，並對防衛廳的相關幹部做出懲處。²⁹

到了冷戰時期，國際環境已悄然改變，當時日本發現若周邊地區有事時，並無可資因應的法源依據。在1978年時，栗栖弘臣統幕議長在答覆媒體關於戰時因應問題之採訪時表示，如果在發布防衛出動命令前遭到奇襲，為了有效因應作戰行動，則只能做出超出法規的行動，站在軍事專業的立場，此番論述是極為實際的，但被外界曲解原意之後，栗栖弘臣遭到解職，當時在自衛隊高層卻沒有人站出來聲援，出現了言多必失的現象。³⁰當時栗栖弘臣的超法規發言，實際上就

是要制定周邊有事的法制，不過日本後來也逐步建構了這一套法制，例如，1999年通過了《周邊事態法》，2001年《反恐特別措施法》、2003年通過「有事三法案」、2004年通過「有事七法案」，在此期間這些法制得以完成，其實是日本周邊發生了許多事件，諸如1993年北韓核武及飛彈危機、1996年臺海飛彈危機，以及2001年911恐怖攻擊等。值得注意的是，這些外在的危機事件是加速體制完成的主要因素，反而卻不是由內部武官建議而來。另外，武官的逾矩事件還有在2004年時，自衛隊部分高階軍官聯名建議解除集體自衛權，成立國防軍；2008年時任航空幕僚長田母神俊雄公開發表文章《日本是侵略國家嗎？》，否認日本的侵略史觀，這與日本政府的立場大相逕庭，由於此發言的不當，後來也被解除職務。³¹

在組織架構與職權方面，1956年依據《防衛廳設置法》而設置的防衛會議，到了1986年改制為安全保障會議，其負責的業務並不限於重大國防事項的討論與決策，還包含政經、文化上重大緊急事態的因應與防治，安全保障會議的功能只被定位在政策協調，並無實際決策權力。³²在海外維和方面，由於憲法與法律的限制，所以自衛隊在參與聯合國向海外派兵方面，受到嚴格的武器使用限制，後來演變成須靠外國軍隊保護，諸

29 洪安德，〈日本修憲是為實現大國夢鋪路〉，《人民網》，2003年6月4日，〈<http://people.com.cn/BIG5/guoji/24/20030604/1008504.html>〉

30 別冊寶島編輯部，《日本自衛隊的實力》(臺北：國防部史政編譯局，2000年11月)，頁253。

31 〈日本自衛隊高官美化侵略，激怒世界輿論〉，《中國新聞評論網》，2008年11月2日，〈<http://www.chinareviewnews.com/doc/1007/8/6/9/100786910.html?coluid=7&kindid=0&docid=100786910>〉

32 楊鈞池，《從和平國家邁向正常國家》，頁87-88。



如在柬埔寨維和行動時，是由法國軍隊保護，而派兵到伊拉克時，初期由英軍、接著由荷蘭、最後再由英軍保護，尤有甚者，如果戒護保護自衛隊的外國部隊遭受攻擊時，自衛隊也不允許與友軍共同作戰。在周邊地區的安全方面，北韓的間諜船或是中共軍艦、潛艦進入日本領海，日本自衛隊也無法攻擊，只能一味的追蹤，因此日本安全防衛受到相當大的侷限。³³

尋求正常國家下的文武關係

一、從統合幕僚會議改制為統合幕僚監部

1954年成立的統合幕僚會議是一個協商性機構，負責擬定和調整自衛隊的作戰、訓練及後勤計畫；然而，就組織架構而言，陸海空自衛隊各自有其幕僚監部，防衛廳長官的命令要透過陸海空自衛隊的幕僚長下達，而在處理平時事務時，各幕僚長幾乎與統合幕僚會議議長享有平等的發言權，有時甚至會為了各種利害關係，往往鬧得不可開交。在演習訓練時，統合幕僚會議必須臨時組成指揮機構，因此缺乏總體協調機制，各自衛隊在執行任務時總是各自為政，難以有平行的往來。³⁴

隨著冷戰結束，日本開始對國際和平做

出諸多貢獻，不過在現行的體制下，自衛隊並無法有效提供周邊環境的安全，因此防衛廳於2006年3月27日起就廢除統合幕僚會議，成立統合幕僚監部，該部門統合了陸海空三個幕僚監部的職權，負責自衛隊的作戰，以實現指揮系統的一體化運作，但是三幕僚監部仍然保留人事、防衛力整備、教育訓練等機能。³⁵統合幕僚長在自衛隊的指揮體系中僅次於首相和防衛廳長官，排名第三。統合幕僚監部下設總務、作戰、防衛計畫及指揮通信四大部門，設置新聞發言人，編制500人，統合幕僚監部也是一常設機構，轄下有幕僚群，負責制定嚴格的條令條例和各項制度工作，此外附設有統合任務部隊，人員從陸海空自衛隊抽調，旨在因應導彈威脅、大規模天災、反恐及海外緊急救援。因此，統合幕僚監部的設立也意味著自衛隊擁有名副其實的軍令系統。³⁶

在統合幕僚監部成立之前，軍政與軍令均由防衛廳底下的內局全權管理，內局內各個部門負責一般的軍事事務及部隊調動，內局更是擁有審查陸海空自衛隊各項計畫的權力，也就是內局權力高於各自衛隊，內局的官員大多是以文人官僚組成。³⁷參事官制度由來已久，在防衛廳創立於1954年時就已經

33 李明峻，〈日本面臨的東亞情勢發展〉，收錄於《日本新安保法與臺灣安全》，新臺灣國策智庫，2016年3月，頁13。

34 華丹，《日本自衛隊》（西安：陝西人民出版社，2013年），頁199。

35 2006年日本防衛白皮書，轉引自，趙翊達著，《日本海上自衛隊：國家戰略下之角色》（臺北：秀威資訊科技出版，2008年），頁227。

36 華丹，《日本自衛隊》，頁200。

37 中島信吾，《戰後日本の防衛政策—「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事》（東京：慶應義塾大学，2006年），頁21，轉引自，趙翊達著，《日本海上自衛隊：國家戰略下之角色》，頁225。

確立，意在保證政治高於軍事、文官統治防衛機關。參事官須由文職人員擔任，參事官是日本防衛省文職官員的一個官銜，處於高級官員的末端，負責輔助防衛廳長官。日本《防衛省設置法》³⁸明確規定，防衛參事官不能由自衛官，也就是軍職人員擔任。不過這個美意後來卻變相了，在防衛廳多年來的歷史上，參事官一般由防衛廳直屬的局級官員提拔上來，均為文職官員，這有違文人統制的本意，理論上是應該交由政治家來領導，而不是演變成內局治軍，出於這種架構，因此防衛廳經常形成外行指揮內行。³⁹上述這種現象就是杭廷頓(Samuel Huntington)所稱的「主觀文人統制」：將軍隊權力極小化，也就是在文武關係中極大化文人團體處理軍事事務的權力。⁴⁰在這種體制下，文官並不重視武官的軍事專業，所以文武之間的關係實在是難以調和。

二、文武傾軋

然而，在文人統制的文武關係前提下，軍事專業的政治渴望與要求，必定會與傳統上處理相關事務的文人政府發生程度不一的衝突。⁴¹2002年，日本朝日新聞揭露了制服組無視文人統制的事例，防衛廳海上幕僚監部

的幹部前往拜訪駐日美軍司令，私下運作促請美軍向日本政府表達能夠派遣神盾級驅逐艦及P3C反潛機到印度洋，美軍事後證實確有其事，當時海幕幹部所持理由為，假如美軍對伊拉克開戰，要執行上述作為將會非常困難，但是在戰事發生前派遣的話，即使開戰了也不會有問題，此時代背景是發生在日本國會正在審議有事相關法案。⁴²整起事件是制服組的擅自行動，不過也凸顯了文武間不協調與不信任的問題。在民主國家中，文武之爭大多會循政治上的合法途徑加以解決，但是彼此間在無形中就會產成隔閡，如果未加以重視，終將造成文武關係的失衡。文人領軍的設計是架構於絕對性和全方位的原則下；然而，在現實層面上，文人領導人不見得能像上述理論上的制度設計，全方位掌控軍隊，因此文武間若不能相輔相成，則國家的決策就無法完整，政策就無法澈底執行。⁴³

三、掙脫體制束縛

2005年底日本自民黨發表通過《新憲法草案》最終版本，該草案除了更動正常國家論者所詬病之前言外，亦刪除第9條第2項，「不保有陸海空及其他戰力，不承認國家交戰權」之規定，同時新增第9條之2，其中除

38 2007年在防衛廳更名為防衛省時，防衛廳設置法也同時更名為防衛省設置法。防衛廳設置法設立於1954年，當時的保安廳也同時更名為防衛廳。

39 華丹，《日本自衛隊》，頁201。

40 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957), p. 80

41 洪陸訓，《軍事政治學：文武關係理論》（臺北：五南，2002年），頁206-208。

42 周治平，〈日本文民統制的由來與發展〉，《軍法專刊》，第49卷，第5期，2003年5月，頁43。

43 楊四維，〈軍隊的政治藝術與策略〉，頁178-181，收錄於段復初、郭雪真主編，《軍事政治學：軍隊、政治與國家》（臺北：翰蘆圖書，2014年）。



了承認保有「自衛軍」外，主要是規定日本可以派遣赴海外，參與協助國際社會確保和平安全，企圖為行使集體自衛權，以及派兵赴海外參與國際維和與人道援助，創造憲法上的法源依據。⁴⁴另外一個亮點就是提出防衛廳升格為防衛省，提升地位成中央一級單位，其意義在於自衛軍的指揮權專屬首相，形成由首相直接指揮的國家軍隊。⁴⁵這項草案重點在於對禁止行使武力的規定跨出了第一步，接著到了同樣身為自民黨的安倍任內，雖然也提出修憲的提案，不過始終無法跨越修憲的門檻，反而轉向修法與立法的作為，日本在2015年9月19日通過新安保法相關的十個法律修正案及創設《國際和平支援法》，這也讓行使集體自衛權有了法理依據，不過在日本國內也鬧的沸沸揚揚，抗議聲浪四起。

日本眾議院於2006年11月30日通過「防衛廳」升格為「防衛省」的法案，防衛廳並順利在2007年1月9日正式改制為防衛省，防衛廳長官改稱為防衛大臣，原為自衛隊附屬任務的國際緊急救助活動、聯合國維和活動，以及依據《周邊事態法》所規定的後方

支援活動，也提升為自衛隊的正常任務，自衛隊正式宣告轉型為自衛軍。⁴⁶防衛廳原附屬於內閣官房(內閣府)，行政編制低於府及省，功能不彰，改制前防衛廳長官提出重要案件或法案時，必須經首相同意才能要求召開內閣會議。防衛廳升格為獨立的防衛省後，防衛大臣與其他閣員享有同樣權利，可要求召開內閣會議討論國防相關重要案件及法案，也可獨立編列預算案。據日本防衛廳的說法，升格為省後，在因應恐怖攻擊事件、大規模破壞性武器擴散等事項上，都能與各國順利地進行合作。⁴⁷

防衛廳升格為防衛省後，其政治意義大於軍事意義，主要影響在於可達到下列目的：鼓舞士氣、提升美日關係、加速憲改的工程；然而，升格與軍國主義復甦無必然關聯，因為以當時日本國內、外的壓力和國際大環境的影響，日本難以如二次大戰時期般發動對外侵略。⁴⁸另外，在防衛廳升格後是否就造成文人統制的崩壞？防衛大臣是否會削弱內閣總理大臣對於自衛隊的管轄權？某些人士認為這種權力下放最終會導致文人統制的瓦解。然而，這種論點似乎沒有足夠的

44 林賢參，〈試論日本摸索防衛戰略轉換之軌跡與方向〉，頁7，收錄於《東亞區域意識下的亞太戰略發展》(臺北：政治大學國際關係研究中心，2007年)，檢索自，〈http://www.deas.ntnu.edu.tw/people/writing_book.php?Sn=3〉

45 沈進建，〈解讀日本憲法修正草案〉，《北京周報》，〈<http://www.bjreview.cn/Cn/05-Cn/No51-05/w-2.htm>〉

46 謝奕旭，〈日本防衛廳改制後的安全戰略〉，《青年日報》，民國96年1月22日，第4版，檢索自，〈<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001002/eb0350.htm>〉

47 沈明室，〈防衛廳升格，日國防體制更具主動性〉，《青年日報》，民國96年1月15日，第4版，檢索自，〈<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001002/eb0348.htm>〉

48 李明峻，〈日防衛廳升格，區域安全角色日益吃重〉，《青年日報》，民國96年2月25日，第3版，檢索自，〈<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001002/eb0355.htm>〉

立據，因為有關防衛出動、治安出動、警護出動等命令權，仍然屬於內閣總理大臣所有。至於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進行閣議後，獲總理大臣同意就可實施。防衛省制定的省令，其效力在法律、政令之下，因此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制為基礎，其行為規範始終不出憲法框架之外。⁴⁹

四、文武關係修復之嘗試

在2008年時，日本防衛省向福田首相遞交了防衛省改革計劃大綱《面向改革的實施計劃》，其中最重要的改革就是廢除防衛參事官制度(2004年曾被武官提出要求廢除)，通過政治任命，為防衛大臣配備3名輔佐官(先前定員為9人，劃分過細，成效不彰)。經由本次改革，日本防衛省將改變以往文武官員隔離、溝通不暢的體制，設立文武官員共同組成的防衛力量整備部門。⁵⁰2015年日本修改《防衛省設置法》第12條，武官地位再度獲得提升，向文官看齊，伴隨此一變革，防衛省廢止文官負責策劃運用自衛隊的運用企畫廳，該功能整合至武官構成的統合幕僚監部，日本內閣說明此一變化是為了取消防衛

省結構縱向隔閡，加快自衛隊的運用速度，以利自衛隊擴大國際維和活動。不過在文武官意見對立時的情況，在第8條也增加了「文官負責綜合調整」的規定，務求通過文官調整政策和意見統一。⁵¹

從防衛參事官制度的廢除，乃至修改《防衛省設置法》第12條等作為，皆使武官的權力加大，先前文武的不對等地位，隨著時代演變，逐漸開始走向轉型，這是否就意味著武官將奪權呢？筆者認為在日本憲法的架構下，日本目前僅能透過修法與立法來平衡文武關係，文人仍然是位居權力的中心。例如，安倍於2013年底時設置國家安全保障會議(日版NSC)，並於2014年1月在內閣官房下設立NSC的執行機構「國家安全保障局」，如此一來，日本未來將可結束政府部門各自為政的訊息管理模式，加速由首相官邸主導的外交和安全保障等政策的進程。國家安全保障局的規模為67人，而延攬的人員名單將分別由日本外務省、防衛省等各省廳機構中選派，其中還包括10多名日本自衛隊官員，由此可見編制人員是文武官員混合。另外在平時的4大臣會議、必要時的9大臣會議中，以及緊急時的會議中，都可看出仍然是由文人統籌大局。⁵²

49 趙翊達，〈從立憲主義看日本防衛省之升格〉，《國防雜誌》，第23卷，第4期，2008年8月，頁21。

50 〈日改革防衛大綱制服組聯合西裝組〉，《新華網》，2008年8月29日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/mil/2008-08/29/content_9734423.htm〉

51 童倩，〈日本政府決定提升自衛隊武官地位〉，《BBC中文網》，2015年3月6日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/03/150306_japan_military〉

52 原野城治，〈國家安全保障會議成立〉，nippon.com，2014年1月17日，〈<http://www.nippon.com/hk/genre/politics/100050/>〉；林彥伶，〈日聚焦外交與安保 成立國家安全保障局〉，《新頭殼》，2014年1月7日，〈<http://newtalk.tw/news/view/2014-01-07/43448>〉



文人統制之展望(代結論)

杭亭頓將文人統制區分為「主觀文人統制」和「客觀文人統制」，前者是以「最大程度擴張文人權力」，文人統制軍人，不過這種傳統方式犧牲了軍隊的效能，一味確保軍隊的服從，並不適合現代的專業化部隊和民主政體。後者則是以「最大限度培養軍事專業主義」，軍人服從於文人，也唯有如此，才能實現文人至上的理念。杭亭頓也主張軍隊應保持中立，不介入政治，國家應鼓勵一種獨立的軍事範圍，尊重軍人獨立的行為領域，並使文人不會藉著政治活動而擴大介入軍隊事務，所持的邏輯就是自治，專業化，政治中立和自願服從，穩定的文人統制。⁵³上述的理念仍然歷久彌新，對當前日本的文人統制而言，殊值參考；然而，分寸的拿捏與做法正是考驗文人領導菁英的智慧。

那麼要如何改善文武之間的問題呢？首先，文武官之間需建立督促、質詢的機制，如同柯漢(Eliot Cohen)在《最高指揮：戰時軍人、政治家與領導者》(Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime)乙書所言，政治家必須主動，甚至在必要的情况下，要不斷向最高軍事將領諮詢作戰議題與國防管理，挑戰回應並要求為結果負成

敗之責。文武關係在本質上就是一種不平衡的對話，因為文人高層設定了行政權威與軍事專業之間的界線，所以讓軍方表達專業意見是維繫良善文武關係的要訣，文人方面也要在面對軍方專業時，無所畏懼，不斷詢問軍方相關問題，讓自己能更深入了解，相互尊重與融入是建構良善文武關係的不二法門。⁵⁴即使彼此間可能產生怨懟與不悅，但為了確保戰略目標能夠在可接受的成本與風險內達成，這是必要的手段。

第二，軍文職之間是相輔相成，文官不應抱持我只是負責制定政策，負責執行的是他人，而武官也不能認為我只是執行授予我的政治決定，彷彿對決策內涵不需負任何責任。鑑此，政策與執行面不應該脫鉤。換句話說，那些參與討論決策圈的文武官員都必須為彼此、國家及因為此決策而導致喪命的人負起責任，正因為如此，渠等都有義務確保各項決策都是經過審慎評估，各個階段的決策都應該隨著時局的變化而加以調整。⁵⁵

第三，客觀文人統制中的軍事專業主義要能有效發揮，端賴建立一套符合日本國情的軍人道德(武德、倫理)及正確的軍人心態，也就是強調服從和忠誠為軍人最高德行，視戰爭為政治工具，軍人為政治家的僕人。軍事專業主義應強化軍人的專業知識和

53 洪陸訓，〈民主政體中的文人統制：軍人服從義務與軍隊政治教育的詮釋〉，《復興崗學報》，68期，1999年12月，頁3。

54 謝奕旭，〈美國文武關係與鴻溝(2008-2014)〉，《國防雜誌》，第29卷，第5期，2014年9月，頁99，108-109。

55 趙公卓，〈戰爭決策與目標達成〉，《國防譯粹》，第43卷，第4期，2016年4月，頁43-44。

56 陶威成，李彥璋，〈軍人武德與國家安全之探討〉，《海軍學術雙月刊》，第50卷，第2期，2016年4月1日，頁104、107。

技能，重視軍事安全的表現，以軍人為榮的專業精神。⁵⁶ 日本未來不妨將日本的武士道精神去蕪存菁，與時俱進融入自衛隊中，重新詮釋日本的軍人武德，這是值得考慮的。

在未來挑戰方面，自衛隊是全志願役的部隊(長期雇傭型自衛隊員)，目前各軍種編現比約為90%，對於一個人口達1.27億，適齡男女約4,000多萬的國家而言，要招募26萬9,479員(包含文職在內)，理當不是一件難事，然實況並非如此。首先，軍人的社經地位不高、士兵待遇不佳(自衛官薪資優渥)、無法順利成婚等；其次，即使二戰已經結束70年，不少日本民眾還是對戰爭的相關事物感到厭惡，例如書店不會有軍事圖書區的分類，軍事雜誌則是定位在「情報誌」，因此軍事對日本人而言仍是一個禁忌話題。⁵⁷ 再者，2015年9月日本國會通過的新安保法，似乎也影響到自衛隊的招募，據調查顯示，2015年度自衛隊員的報名人數大幅減少，較2014年少了20%，更創下9年來的最低紀錄。⁵⁸ 廣召優秀的青年學子是強化自衛隊的途徑，所以領導階層更需投入心力於人才招募。此外，日本自衛隊還透過「萌感」、「卡哇伊」、Q版的海報來招募新血，甚至是找女

明星、女優以激勵年輕人的愛國之心，從軍報效國家，至於買不買帳，或許只有數字會說話了。

另外，值得注意的是，日本自衛隊的自殺率高居不下，不論是在國內的自衛隊，還是派赴海外的自衛隊亦然。在2003-2009年派赴至伊拉克及印度洋的自衛隊方面，截至2014年底有54人回國後自殺，雖然防衛省宣稱「自殺原因受諸多複合因素影響，難以斷言與派遣任務有直接的因果關係。」但這凸顯了防範自殺案件頻繁的重要性。⁵⁹ 防衛省雖然已採取相關措施，諸如開通電話、郵件熱線、接受心理諮詢或舉報，以及設置專業心理諮詢師，⁶⁰ 但成效如何仍然有待後續觀察。

日本晚近發生的311大地震、福島核災、熊本地震，凸顯出自衛隊對國內救災的重要性，也發覺文武指揮程序的協調仍有待改進。日本在安倍政府的執政下，宣稱要「奪回強大日本」，因此文武關係的經營應當列為優先要務才是。

作者簡介

劉宗翰少校，現任職於國防部政務辦公室史政編譯處，目前就讀國立政治大學戰略與國際事務碩士班。。

57 〈募兵策略面面觀：解析日本自衛隊招募作為〉，《勝利之光》，728期，2015年8月，頁59。

58 〈安保法影響招募？日自衛隊報名人數銳減〉，《自由時報》，2015年10月22日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1484288>〉

59 〈日本海外自衛隊員11年中54人回國後自殺〉，《大紀元》，2015年5月29日，〈<http://www.epochtimes.com/b5/15/5/29/n4445901.htm>〉；王廣濤，〈揭秘：日本自衛隊員自殺頻發的深層原因〉，《新浪網》，2015年5月28日，〈<http://news.sina.com.tw/article/20150528/14458965.html>〉

60 〈日本自衛隊員自殺現象嚴重，防衛省設心理諮詢應對〉，《中國新聞網》，2016年2月1日，〈<http://big5.chinanews.com/gj/2016/02-01/7742662.shtml>〉