

日本五期《防衛計畫大綱》戰略走向分析：

雙聯霸權的逐漸成形

郭育仁

國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授

摘 要

日本第 1 到第 5 期《防衛計畫大綱》的主要戰略走向，從冷戰緩和期的「基礎防衛力」構想逐漸演進到冷戰後的「深化美日同盟」、911 事件後與美國共同研發生產「彈道飛彈防衛系統」、因應北韓與中共威脅的「動態防衛力」，以及配合美國「再平衡政策」的「統合機動防衛力」。日本在美日同盟的角色也從早期的同盟依賴者，逐漸變成跟隨者到現在的主要支持者，功能也從早期狹隘的自我防衛，逐漸演化為對同盟的設施、後勤、財務、科技與人力支援，到最近的具體軍事功能，如先期情蒐反應、衝突緩衝、反彈道飛彈與反潛，以保障海上生命線與美軍在亞太地區的安全進出。美日同盟逐漸形成高度互補與專業分工的「雙聯霸權」(Bigemony)，以保障兩國在亞太地區的國家利益。

關鍵字：日本防衛政策、防衛計畫大綱、美日同盟、雙聯霸權

壹、前言

日本防衛政策戰略走向從 1978 年的「美日共同防禦指針」(U.S.-Japan Defense Cooperation Guidelines) 開始，便隨著美日同盟分工結構的調整而逐漸改變。美日同盟在過去幾十年的合作下，逐漸形成高度互補與專業分工的「雙聯霸權」(Bigemony)，¹以保障兩國在亞太地區的國家利益。而日本防衛政策也從早期狹隘與消極的自我防衛，逐漸轉變為主動擴大或接受在美日同盟中的具體功能。其中日本的角色從早期的同盟依賴者 (free rider)，逐漸變成跟隨者 (follower)，到現在的主要支持者 (supporter)。功能也從早期狹隘的自我防衛逐漸演化為對同盟的設施、後勤、財務、科技與人力支援，到最近的具體軍事功能，如先期情蒐反應、衝突緩衝、反彈道飛彈與反潛，以保障海上生命線與美軍在亞太地區的安全進出。

日本第 1 期《防衛計畫大綱》(《防衛計画の大綱》，簡稱《防衛大綱》或《大綱》) 制定於 1976 年冷戰緩和期 (Détente)，以「基礎防衛力」為主要戰略思維，強調建立最小限度的防衛力量。第 2 期《大綱》制定於 1995 年冷戰結束後，以深化美日同盟為主軸，強調美日安保體制對日本國家安全及東亞局勢的重要性。第 3 期《大綱》制定於 2004 年美國 911 事件後，以配合美國「彈道飛彈防衛系統」(ballistic missile defense, BMD) 為主軸，進行自衛隊任務性質與軍力部署的調整。第 4 期《大綱》制定於 2010 年中國大陸崛起與北韓飛彈危機，以「動態防衛力」為主要戰略概念，強調西南諸島以及周邊海空域的早期警戒與監視能力。第 5 期《大綱》制定於 2013 年「中」日釣魚臺島爭與美國提出亞太「再平衡政策」(rebalancing) 時期，以「統合機動防衛力」為主要戰略概念強化三軍聯合與兩棲作戰能力。換言之，日本五期《防衛大綱》各有不同制訂背景與戰略主軸。

本文嘗試以過去學術文獻為基礎，進一步歸納與分析 1976 年到 2010 年 4 期《大綱》的戰略主軸轉變。並著重探討日本 4 期《防衛大

¹ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a "Normal" Military Power* (New York: Routledge, 2004), pp. 139-147.

綱》在不同內外背景下的戰略思維改變及對可能威脅的因應策略，期望能更深入瞭解日本防衛政策戰略走向轉變的實際意涵。安倍晉三內閣已於 2013 年 12 月 17 日公布第 5 期《防衛大綱》，本文對過去日本防衛政策主軸與戰略走向轉變的釐清，將有助深入瞭解日本防衛政策目前與未來走向的可能發展。為達成上述研究目的，本文架構分為 6 部分：第一、回顧與分析冷戰時期 1976 年《大綱》戰略走向。第二、回顧與分析冷戰後 1995 年《大綱》走向。第三、分析 911 事件後，小泉內閣 2004 年《大綱》具體內容與走向。第四、分析政黨輪替後，民主黨執政時期 2010 年《大綱》具體內容與走向。第五、比較與總結 4 次《大綱》戰略走向，並兼論二次安倍內閣 2013 年《大綱》與前 4 期戰略走向之延續與差異點。

貳、1976 年《大綱》：冷戰緩和與「基礎防衛力」

一、《大綱》制訂背景：冷戰緩和

日本第 1 期《防衛大綱》制訂於 1976 年冷戰緩和期，以當時防衛局長久保卓也提出的「基礎防衛力」（基盤的防衛力）做為主要戰略概念。1974 年久保以個人名義發表名為〈我國防衛構想與防衛力整備之想法〉（我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方）的論文，提出「基礎防衛力」概念。²久保主張「基礎防衛力」的理由有六：³一、1970 年代中期國際情勢持續緩和，日本已沒有迫切與明確的威脅來準備「必要防衛力」。⁴二、在政治與財政的限制下，「必要防衛力」是不切實際的

² 久保卓也，〈防衛力整備の考え方〉，田中明彦等編，《日本政治・国際関係データベース「世界と日本」》（東京：東京大学東洋文化研究所，1971 年）。久保卓也，〈我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方〉，田中明彦等編，《久保卓也遺稿・追悼集》（東京：東京大学東洋文化研究所，1974 年 6 月），頁 58-86。久保卓也遺稿・追悼集刊行委員会編，《久保卓也遺稿・追悼集》（平和・安全保障研究所，1981 年）。

³ 久保卓也，〈防衛力整備の考え方〉。久保卓也，〈我が国の防衛構想と防衛力整備の考え方〉，頁 58-86。久保卓也遺稿・追悼集刊行委員会編，《久保卓也遺稿・追悼集》。

⁴ 「必要防衛力」（所要防衛力）指日本必須因應周邊威脅與局勢變化進行相對應的國防建設。鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，《海外事情》（東京），第 39 卷，

戰略概念。三、久保主張建立最小限度的國防，將國防預算規模限制在 GNP 1%。四、在有限經費下，不可能全面整頓國防，而應「具備令他國難以貿然行動的預防能力」。五、縱使增加國防預算擴大前線的武器裝備，但若後勤補給不足，仍無法保持應有戰力。六、前線武器裝備規模不斷擴大，將使軍事現代化更難完成，造成新舊汰換不全，品質參差不齊。

鈴木祐二指出，「基礎防衛力」後來成為 1976 年《大綱》主要戰略概念的主因有四：⁵第一、當時處於冷戰緩和期，而日本第 1 到第 4 次「防衛力整備計畫」的國防預算不斷攀升，遭到國內輿論與社會黨的質疑。第二、4 次「防衛力整備計畫」的重心多在增加武器裝備的採購，缺乏整體戰略概念與後勤維修體系，引發防衛廳內部批評聲浪。第三、日本不斷充實軍備的目的，也受到亞洲國家高度關切。第四、當時的「防衛力整備計畫」缺乏明確戰略目標，難以進行長期政策評估。

在此背景下，當時由民間專家組成的「防衛審議會」（防衛を考える会）於 1975 年 9 月提出建議書支持「基礎防衛力」概念，並建議將國防預算壓在 GNP 1%，以回應國內外對日本可能擴軍的疑慮。⁶審議會的建議也獲得防衛廳長官坂田道太與首相三木武夫的支持，三木最後採用「基礎防衛力」構想，於 1976 年 10 月 29 日閣議通過《大綱》，並將國防預算限定在 GNP 1% 以內。

二、《大綱》主要戰略走向：依賴美國武力保護

1976 年《大綱》以「基礎防衛力」為主軸，並分為 5 大部分：⁷《大綱》目的、國際局勢分析、防衛構想、防衛態勢與自衛隊體制調整。首先，《大綱》開宗明義說明日本今後不再追求國防規模的擴大，而是品質與效率的提升。其次，《大綱》點明核武造成的恐怖平衡，以及各國

1991 年 3 月，頁 106-119。

⁵ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

⁶ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

⁷ 国防會議，〈昭和 52 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，1976 年 10 月 29 日，〈內閣官房〉，〈http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/taikou/6_52boueikeikaku_taikou_u.pdf〉。

積極尋求關係穩定，東西兩大陣營發生大規模武力衝突的機率降低。但由於朝鮮半島的緊張情勢，有限規模衝突仍存在可能性。再者，《大綱》認為日本應追求適當國防規模，不論直間接的威脅，皆應透過美日同盟以最有效率的方式達成國家安全目標。此外，《大綱》在防衛態勢與自衛隊體制調整上，也是以最低程度自保的被動消極思維進行規劃。例如常態實施日本周邊海空域警戒監視與情報收集、對入侵領空的飛行器應即時適當處理、建立指揮通訊與後勤體系、教育訓練，以及自衛隊的防空、反潛、掃雷、與空中運輸等。

1976 年《大綱》最大特色便是強調在美國武力保護傘下，日本只需進行最低限度的國防建設。例如在防衛態勢中，《大綱》對於因應直接入侵明確指出：「日本應具備獨立與立即有效因應小規模直接入侵的能力。如果事態過於嚴重與複雜，日本應能繼續有效抵抗入侵，並請求美國相關協助，排除入侵。」鈴木祐二便指出，1976 年《大綱》是一份自限性非常高的國防政策，選擇「政治合適性」而犧牲「軍事必要性」，為當時日本國家安全帶來極大風險。⁸《大綱》只縮減國防採購清單，沒有切中當時實際國防需求，並標明「和平時期防衛力上限」，不再因應周邊局勢整頓「必要防衛力」，界定日本最低限度國防規模。⁹鈴木祐二進一步批評《大綱》的 4 大缺陷：¹⁰第一，缺乏危機管理機制。第二，欠缺後勤支援實際改革內容。第三，《大綱》體制過於僵硬，無法因應國際局勢變動。第四，美國並沒有公開表示會擔負完全保衛日本的責任。

武田悠認為「基礎防衛力」構想是「跳脫威脅論」主張，成功回應當時國內外對日本不斷擴軍的疑慮，卻將日本國防埋沒在美日安保中，導致日本喪失「自主防衛」的戰略主動性。¹¹《大綱》縮限日本國防規模，導致緊急應變能力大幅下降，也引發自衛隊軍職人員的反彈。1970 年代末期蘇聯入侵阿富汗，「新冷戰」爆發，美蘇關係再度陷入緊張，《大

⁸ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

⁹ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

¹⁰ 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

¹¹ 武田悠，〈日本防衛政策における「自主」の倫理—「防衛計画の大綱」策定を中心に〉，《International political economy》（筑波），第 17 卷，2006 年 3 月，頁 51-64。

綱》縮減國防規模與完全依賴美國武力保護的消極路線，也開始受到相當大的批判。¹²

參、1995 年《大綱》：冷戰結束與美日同盟再定義

一、《大綱》制訂背景：冷戰結束

日本第 2 期《防衛大綱》制訂於 1995 年冷戰結束後，為重新定義美日同盟，而以外務省與防衛廳官僚所提出的「深化美日同盟」為《大綱》主軸。1993 年 8 月 9 日，自民黨失去政權，日本新黨代表細川護熙就任內閣總理大臣，宣告「55 年體制」的結束。細川認為冷戰後的日本應大幅縮減國防規模，並決定修訂《防衛大綱》。¹³

1994 年 2 月 28 日，細川設立「防衛問題懇談會」（防衛懇），防衛懇於 8 月 12 日提出報告書《日本安全保障與防衛力樣態—邁向 21 世紀之展望》（日本の安全保障と防衛力のあり方—21 世紀へ向けての展望），¹⁴通稱《樋口報告書》（樋口レポート），給後來的村山富市首相。報告書大致分為 2 部份，前半部為國際局勢分析與日本防衛方向，後半部為具體戰略與自衛隊體制調整等。前半部由渡邊昭夫執筆，強烈反映多數防衛懇委員意見。後半部則由西廣整輝撰寫（前防衛事務次官、防衛懇委員），代表防衛廳的政策意見。

柴田晃芳指出，《樋口報告書》最特別之處便是由渡邊提出的「多邊安全保障」的戰略概念，即日本重新界定周邊安全環境，並積極建立多邊安全體制，以因應冷戰後的國際局勢。¹⁵防衛省資深官員 A 也認為，《樋口報告書》是獨立性相當高的專家報告，試圖建立以日本為主體の後冷戰防衛策略。¹⁶西廣與防衛廳擔心過於強調「多邊安全保障」將引

¹² 鈴木祐二，〈九〇年代の日本の防衛政策〉，頁 106-119。

¹³ 柴田晃芳，〈第 5 章：防衛問題懇談会と《樋口報告書》〉，《冷戰後日本の防衛政策—日米同盟深化の起源》（北海道：北海道大学出版会，2011 年 4 月），頁 87-107。

¹⁴ 防衛問題懇談会（原編）、内閣官房内閣安全保障室編集，《日本の安全保障と防衛力のあり方：21 世紀へ向けての展望》（東京：大蔵省印刷局，1994 年 9 月）。

¹⁵ 柴田晃芳，〈第 5 章：防衛問題懇談会と「樋口レポート」〉，頁 87-107。

¹⁶ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

發美國的不信任，所以將「多邊安全保障」重新解釋為「強化美日關係之全球合作」。¹⁷然而，《樋口報告書》將「多邊安全保障」置於戰略優先，美日同盟次之，果然招致美國反彈。¹⁸

金子將史指出，雖然美國希望日本能在國際維和任務擔負一定責任，但仍必須以美日同盟為出發點。¹⁹所以美國於同年 11 月發表《東亞戰略報告》（*East Asian Strategic Review, EASR*）做為冷戰後美日同盟的發展基礎，並與日本達成新《大綱》戰略方向必須呼應 *EASR* 的共識，以及兩國在未來國防政策的基本戰略方向，甚至決策過程都能逐漸達到同步與一致。²⁰

村山為確定《大綱》走向能回應美國意見，於 1995 年 6 月 9 日召開內閣安全保障會議討論防衛廳草案。防衛廳與支持美國的外務省產生對立，最後防衛廳妥協並修正《大綱》草案，重新強調深化美日同盟對日本國家安全的重要性。²¹《大綱》草案隨後送至「自社先聯合政權」（自社と連立政權）的「防衛政策調整會議」（防衛政策調整会議）討論，以統一聯合政權在「周邊事態」與「武器輸出三原則」等議題的意見。²²最後內閣閣議於 11 月 18 日通過 1995 年《大綱》，內容明確強調美日同盟的重要性，以回應美國對《樋口報告書》的批判，並第一次提到周邊事態因應的可能性。

二、《大綱》主要戰略走向：深化美日同盟

1995 年《大綱》²³以深化美日安保為戰略主軸，結構共分 5 大部分：

¹⁷ 柴田晃芳，〈第 5 章：防衛問題懇談会と「樋口レポート」〉，頁 87-107。

¹⁸ 丹羽文生，〈「防衛計畫の大綱」の歴史とその政策決定過程〉，《海外事情》（東京），第 58 卷 2 號，2010 年 3 月，頁 40-54。

¹⁹ 郭育仁，當面訪談，金子將史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

²⁰ 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計畫の大綱」（07 大綱）〉，《冷戰後日本の防衛政策 — 日米同盟深化の起源》（北海道：北海道大学出版会，2011 年 4 月），頁 131-154。

²¹ 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計畫の大綱」（07 大綱）〉，頁 131-154。

²² 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計畫の大綱」（07 大綱）〉，頁 131-154。

²³ 安全保障會議，〈平成 8 年度以降に係る防衛計畫の大綱について〉，1995 年 11 月 28 日，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/sankou/951128tai kou.html>〉。

主旨、國際局勢分析、日本國家安全與防衛力角色、日本應有之防衛力與注意事項。首先，《大綱》主旨明確指出為因應冷戰結束，美日安保體制須進行必要之調整。其次，《大綱》認定雖然冷戰已結束，但核武與其他大規模毀滅性武器（**weapon of mass destruction, WMD**），以及朝鮮半島等問題仍繼續影響區域與國際安全環境，所以日本必須進一步與美國建立更緊密的安全合作關係。再者，《大綱》強調美日安保對維護日本與周邊地區安全的重要性，並具體提出深化美日同盟的 4 大方向。一、美日應進行情報交換與防衛政策協議。二、強化共同演習與訓練以建構適當分工。三、增加兩國間武器裝備研發的交流與合作。四、提高駐日美軍相關作業的順暢度，以推動兩國在國防上更多合作。

雖然日本透過 1995 年《大綱》來重新定義冷戰後美日同盟的時代意義，然而《大綱》也多處可見以「基礎防衛力」進行有限國防建設的消極思維。例如《大綱》再次提到，日本應具備獨立與立即有效因應小規模直接入侵的能力，如果事態過於嚴重與複雜，日本應能繼續有效抵抗入侵，並請求美國相關協助，排除入侵。此外《大綱》提到日本國防基本方針，即遵守日本憲法、貫徹專守防衛、不成為軍事大國、確保文人統制、堅守「非核三原則」與有限度發展國防等。所以《大綱》在防衛態勢強調，依日本戰略環境與地理特性，以最小限度的「基礎防衛力」，以及有效率原則精簡自衛隊規模，因應周邊局勢變化。

1995 年《大綱》的最大突破有 2 點。第一，明確提到在遵守憲法與相關法令下，日本在必要狀況能支持國際聯合行動，對國際和平做出貢獻，如國際緊急援助活動等。第二，《大綱》提到：「當周邊地區發生對我國（日本）和平與安全有重大影響之事態，在遵守憲法與相關法令下，對國際聯合行動做出適當與必要的支持，並以靈活運用美日安保體制適切因應。」²⁴然而金子將史指出，由於聯合執政三黨對周邊事態仍存在爭議，《大綱》對此僅一語帶過；所以，時任美國總統柯林頓（Bill

²⁴ 我が国周辺地域において我が国の平和と安全に重要な影響を与えるような事態が発生した場合には、憲法及び関係法令に従い、必要に応じ国際連合の活動を適切に支持しつつ、日米安全保障体制の円滑かつ効果的な運用を図ること等により適切に対応する。安全保障会議、〈平成 8 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉。

Clinton) 在 1996 年 4 月 17 日「美日安全保障共同宣言」中，要求時任日本首相橋本龍太郎必須明確標註周邊事態事項。²⁵

柴田晃芳認為，由於美國 EASR 的影響，1995 年《大綱》以深化美日同盟為主軸，相對壓抑防衛懇提出的「多邊安全保障」概念。²⁶休斯 (Christopher Hughes) 則認為，冷戰後的日本由於戰後結構影響，選擇將自己鎖進 (lock itself into) 美日同盟，並以此架構認知國際局勢改變，再與美國同步調整防衛政策，形成冷戰後美日同盟的本質上轉變為高度互補，雖然仍是不對稱分工 (senior-junior relations)，但其中美國扮演攻勢的矛，而日本扮演守勢的盾。²⁷

肆、2004 年《大綱》：深化美日同盟分工與 BMD

一、《大綱》制訂背景：911 恐怖攻擊

日本第 3 期《防衛大綱》制訂於 2004 年，為配合美國後 911 時代的全球戰略佈局調整，以導入 BMD 為主要戰略走向，所以也稱為《BMD 大綱》。²⁸2001 年 911 事件發生後，防衛廳便開始針對防衛政策的因應進行內部「國防態勢討論會議」(防衛力の在り方検討会議)，預先為制定新《大綱》做準備。²⁹隨後小泉於 2003 年 5 月訪美時明確表示將與美國合作發展 BMD，官房長官福田康夫便建議應該修正《大綱》，以利日本導入 BMD 後的相關發展。³⁰內閣直接在 2003 年 12 月 19 日通過「彈道飛彈防衛系統整備」(彈道ミサイル防衛システムの整備等について) 決議。而《大綱》制訂方向也開始朝向調整自衛隊任務與體制，以順應導入 BMD。而內閣官房便開始主導新《大綱》的架構與方向，防衛官僚則負責《大綱》的細節規劃與武器採購清單的規劃。

²⁵ 郭育仁，當面訪談，金子將史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

²⁶ 柴田晃芳，〈第 7 章：政府内調整と新「防衛計画の大綱」(07 大綱)〉，頁 131-154。

²⁷ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a "Normal" Military Power*, pp. 139-147.

²⁸ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

²⁹ 防衛省，《平成 17 年版防衛白書》（東京都：ぎょうせい株式会社，2005 年）。

³⁰ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

另一方面，小泉內閣從 2004 年 4 月 27 日召開第一次「安全保障與防衛力懇談會」（安全保障と防衛力に関する懇談会，安保懇），包括防衛廳在內的各省廳官僚便開始加入懇談會，負責提供政策意見說明與幕僚服務。在內閣官房參與的道下德成便指出，當時小泉專注於郵政改革，《大綱》制訂改由福田康夫主導。³¹福田康夫開始整合政府內部各省廳對《防衛大綱》的政策意見，尤其是財務省與經濟產業省對 BMD 的看法，並彙整至安保懇進行實質討論。此外，自民黨政調會國防部會在 2004 年 3 月 30 日也提出「日本新國防政策之建議」（提言・新しい日本の防衛政策），相關省廳局課長級官僚也參與會議，此份建議書也成為安保懇討論的重要依據。³²安保懇於 10 月 4 日提出正式報告（《荒木報告書》），報告書基本架構與許多重要決議幾乎都是以田中明彥與五百旗頭真教授等安保懇委員意見為主。³³

同時，自民黨也成立「執政黨計畫小組」（与党プロジェクトチーム），與聯合執政的公明黨討論《大綱》修正的方向與內容。³⁴金子將史指出，BMD 涉及日本武器出口禁令，而國際維和涉及日本海外派遣自衛隊等重大國防議題，必須由自民黨與公明黨共同協商。³⁵防衛省官員 A 也認為，自民黨政調會對《大綱》制訂的主要貢獻在與公明黨溝通協調上，尤其在一些敏感議題的共識取得發揮重要作用。³⁶內閣於 10 月 21 日開始就《荒木報告書》進行 6 次討論，最後在 2004 年 12 月 10 日發表《大綱》。

二、《大綱》主要戰略走向：BMD

2004 年《大綱》³⁷以 BMD 為主要戰略走向共有 5 大部分：主旨、

³¹ 郭育仁，當面訪談，道下德成，政策研究大学院大学（東京），2012 年 8 月 17 日。

³² 郭育仁，當面訪談，田村重信，自民黨（東京），2013 年 1 月 30 日。

³³ 金子將史，〈防衛大綱をどう見直すか〉，《PHP Policy Review》（東京），第 2 卷第 11 號，2008 年 12 月 10 日，頁 1-13。

³⁴ 郭育仁，當面訪談，田村重信，自民黨（東京），2013 年 1 月 30 日。

³⁵ 郭育仁，當面訪談，金子將史，PHP 研究所（東京），2013 年 1 月 31 日。

³⁶ 郭育仁，當面訪談，防衛省官員 A，防衛省（東京），2013 年 2 月 4 日。

³⁷ 安全保障會議，〈平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，2004 年 12 月 10 日，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/1210taikou.html>〉。

國際局勢分析、國防基本方針、防衛態勢與注意事項。首先，《大綱》主旨開宗明義說明此次制訂是基於 2003 年 12 月閣議通過導入 BMD 所提出的新國防方針。所以《大綱》第 2 到第 5 部分幾乎與 2003 年閣議的架構相同，而內容也幾乎都是閣議提出相關議題的衍生與細節規劃。其次，《大綱》分析當時國際局勢發展，包含 911 事件後出現的新型態安全威脅，如 WMD 的擴散、國際恐怖主義的盛行、非國家團體的攻擊行為與海盜等，以及日本周邊安全威脅，如臺灣海峽與朝鮮半島的不穩定、北韓持續發展 WMD、中共彈道飛彈發展與海空軍現代化等。再者，國防基本方針再次強調日本國防建設必須基於和平憲法，貫徹專守防衛、不成為軍事大國、文民統制及非核三原則等，有限度的國防力量發展。《大綱》對修憲問題、集體自衛權、國際維和一般法化、武器出口開放、徹底改革自衛隊等敏感問題一概不提，單純針對加入 BMD 強調必須在和平主義的框架下，不嘗試基本架構的改變，只針對需要事項進行例外性、臨時性、針對性、權宜性的處理。

2004 年《大綱》最重大的突破便是與美國合作研發與生產 BMD。金子將史認為，《大綱》首要功能在提出日本國防建設的戰略優先與整體兵力整頓方針，但 2004 年《大綱》卻以與美國共同發展 BMD 為主要戰略構想，明顯在戰略規劃上不足。³⁸然而，從長期角度觀察，1995 年《大綱》主要目的在重新定義後冷戰時代的美日同盟，而 2004 年《大綱》則延續此一主軸，進一步在後 911 時代將美日同盟分工具體化，並賦予日本在同盟中反飛彈戰略運用與國防工業合作等具體重要戰略夥伴的角色。足見小泉嘗試透過擴大日本在美日同盟分工架構的角色，同時追求最低政經成本的國家安全保障與日本防衛自主性的企圖。

此外，《大綱》亦提出 3 項與過去不同的戰略重點。第一，《大綱》提出新型態的國家安全威脅，如國際恐怖主義活動等非國家行為者的威脅。第二，《大綱》明確提出透過靈活運用「我國（日本）自身的努力」、「與同盟國合作」，以及「與國際社會合作」等 3 大策略，達成日本國家安全與亞太地區和平穩定等戰略目標。第三，《大綱》提出「多功能、

³⁸ 金子將史，〈新防衛大綱を読む〉，2004 年 12 月 22 日，《PHP 総研》，〈http://research.php.co.jp/column/s_08/briefing/001.php〉。

彈性防衛力」的戰略概念，試圖取代 1976 年《大綱》具高度侷限性的「基礎防衛力」，以更有效因應周邊局勢的快速變化。

然而金子將史認為，《大綱》提出「多功能、彈性防衛力」的主因為財政壓力與周邊局勢在 911 事件後快速變遷，但《大綱》對國際局勢的分析仍止於抽象的記述，並沒有提出深入分析與具體的戰略因應，「多功能、彈性防衛力」的戰略概念也缺乏具體內容，無法對戰略優先與自衛隊的兵力結構與部署產生指導作用。³⁹

伍、2010 年《大綱》：中共挑戰與「動態防衛力」

一、《大綱》制訂背景：北韓與中共威脅

日本第 4 期《防衛大綱》制訂於 2010 年，並以「動態防衛力」強化西南島嶼防禦為主要戰略概念。金子將史指出，2010 年《大綱》制訂的主要背景有 4 點：第一，2004 年《大綱》制訂後國際局勢仍不斷發生重大變化，特別是北韓與中共對日本的安全威脅。第二，美日間必須對北韓飛彈威脅進行再分工。第三，2004《大綱》規定 5 年後必須討論《大綱》修正。第四，2004 到 2008 年，防衛省與自衛隊經歷相當大變化，如印度洋補給活動與伊拉克重建支援等新國際維和任務、2006 年 3 月統合幕僚監部成立與防衛施設廳貪汙事件、2007 年防衛廳改制為防衛省，以及前防衛事務次官守屋武昌收賄案等。⁴⁰

所以防衛省從 2008 年便開始準備新《大綱》的草擬，並舉行一連串的「防衛力態勢檢討會議」（防衛力の在り方検討会議）。然而，2009 年自民黨再次失去政權，《大綱》制定也因而延後。2009 年上任的鳩山由紀夫認為必須重新評估《大綱》制訂，因此延後至 2010 年 2 月召開「新時代安全保障與防衛力懇談會」（新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，新安保懇）。新安保懇於 2010 年 8 月 27 日向繼任的菅直人首相提出最終報告。報告書明確點出日本國防的 3 大目標：日本自身的安全與繁榮、亞太地區與國際的和平與穩定。報告書更直指過去

³⁹ 金子將史，〈新防衛大綱を読む〉。

⁴⁰ 金子將史，〈防衛大綱をどう見直すか〉，頁 1-13。

的「基礎防衛力」概念已經不再適用於日本現在的安全環境，日本應該建立新的「動態防衛力」（動的防衛力）戰略概念，並重新討論武器出口與集體防衛權等議題。⁴¹

除新安保懇外，時任官房長官仙谷由人也發起「四大臣會」，由仙谷由人、時任防衛大臣北澤俊美、時任外務大臣前原誠司，以及時任財務大臣野田佳彥組成，並於 2010 年 11 月提出《仙谷報告書》。⁴²同時民主黨內也成立「外交安全保障調查會」，匯整黨內對《防衛大綱》的相關建議。隨後菅直人共召開 9 次安全保障會議，討論各方對《大綱》的意見，內閣並於 2010 年 12 月 17 日議決與公布新《大綱》。

二、《大綱》主要戰略走向：「動態防衛力」

2010 年《大綱》⁴³以動態防衛力為主軸，共分為 7 大部分：主旨、國防基本理念、國際局勢分析、國防基本方針、防衛態勢、防衛力基礎與注意事項。《大綱》首先於日本國防基本理念重申基於憲法的和平主義，並明確點出日本國防的 3 大目標：維護日本國家安全、穩定亞太區域與全球安全局勢，以及積極對國際和平與人道支援做出貢獻。其次在國際局勢分析上，《大綱》指出隨著國際互依性的增加，大規模戰爭的機率下降，但灰色事態發生的可能性卻大幅提高。而國際間 WMD 與彈道飛彈擴散問題、國際恐怖主義、海盜與大規模天災等非傳統安全問題仍然存在。此外，《大綱》也直指北韓仍持續研發彈道飛彈與核武，以及中共快速的軍事現代化與軍事不透明，是日本、亞太地區與國際社會的安全疑慮。其中，美國仍扮演維持世界和平穩定最重要角色。再者，於國防基本方針上，《大綱》提出 3 大具體策略：日本本身的努力、與盟國的合作，以及國際社會多層次安全合作。

⁴¹ 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会，〈新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想〉，2010 年 8 月，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/houkokusyo.pdf>〉。

⁴² 神保謙，〈新防衛大綱と新たな防衛力の構想（特集 日本の防衛を考える）〉，《外交》（東京），第 5 號，2011 年 1 月，第 109-118 頁。

⁴³ 安全保障會議，〈平成 23 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，2010 年 12 月 17 日，首相官邸，〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2010/1217boueitaikou.pdf>〉。

2010 年《大綱》最大根本性防衛思維轉變，便是揚棄冷戰時期防衛蘇聯入侵的戰略思維，由「基礎防衛力」轉變為重視早期警戒與具高度機動性的「動態防衛力」戰略概念。並以西南群島為重點，加強海空警戒與跟監能力、強化陸海空聯合作戰、機動調整陸上作戰兵力、並增加常態潛艦至 22 艘，以因應中共海軍在日本周邊海域頻繁活動與朝鮮半島緊張情勢升高等威脅。神保謙指出，「動態防衛力」的主要目的在強化西南諸島防衛，以保持美軍安全進出西太平洋海域，強化美國在此地區衝突預防的角色。⁴⁴

高橋杉雄也指出，「動態防衛力」戰略概念產生的主因有二：⁴⁵第一，日本安全環境的急遽改變，如美國亞太戰略的轉變、北韓核武發展、中共海軍現代化與頻繁活動及南海爭議等。第二，日本本身的財政困境，使得國防預算一直受到擠壓，所以必須有效利用有限資源，不能再追求三軍平衡的預算，而要針對日本真正的防衛需求去分配資源，以及與其他盟國資源共享。例如日本島嶼多，較缺乏軍演場地，就能和美國合作共用太平洋的演訓場地，與亞太地區國家如菲律賓、澳洲等國共享港口機場補給等，以這些實際的合作建立與亞太地區國家的準同盟關係。高橋杉雄強調，「動態防衛力」的概念中心在陸海空自衛隊兵力的靈活運用、部隊本身能力的強化與三軍之間的合作，而非單純的武器與裝備增加，其中，與美軍的聯合演練就變得非常重要。⁴⁶由於日本周邊局勢變化快速，戰爭與和平的界線非常模糊，正規戰爭的戰略概念（動員時間長、強度低、範圍大）並不適合，所以才產生「動態防衛力」（動員時間短、強度高、範圍小）的戰略概念，希望能有效因應灰色事態。⁴⁷

此外，2010 年《大綱》也建議日本短中期國防政策應有的調整。第一，強化與南韓、澳洲、印度的安全合作。第二，研究修改「國際維和五原則」。第三，研究成立新的國家安全機構與策劃中長期國家安全戰略，以強化首相官邸迅速因應危機的能力。第四，強調日本與國際共

⁴⁴ 神保謙，〈新防衛大綱と新たな防衛力の構想（特集 日本の防衛を考える）〉，第 109-118 頁。

⁴⁵ 郭育仁，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012 年 8 月 27 日。

⁴⁶ 郭育仁，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012 年 8 月 27 日。

⁴⁷ 郭育仁，當面訪談，高橋杉雄，防衛省（東京），2012 年 8 月 27 日。

同開發與生產武器裝備的必要性，並暗示可能放寬「武器輸出三原則」等規定。道下德成指出，2010 年《大綱》制訂時經團連、經產省、防衛省與朝野政黨等，都已達成有條件放寬武器出口，特別是針對日本引進 F-35 戰機的後續發展，新安保懇也達成放寬武器出口禁令的決議，但菅直人卻以社民黨強烈反對，在最後一刻將此議題否決。⁴⁸

陸、結論：2013 年《大綱》與雙聯霸權的成形

2013 年 12 月 17 日安倍內閣通過 2013 年《防衛大綱》，⁴⁹並以「統合機動防衛力」為主要戰略概念，內容分為 5 大部分：日本的國家安全環境、國防基本方針、國防態勢、防衛力基礎與注意事項。《大綱》直指中共持續增加國防經費、急速強化軍事實力、軍事目的不明與軍事透明度低、於東海及南海急速擴大軍事活動、試圖以武力改變現狀、持續入侵日本領海與領空，以及擅自劃定「東海防空識別區」妨礙公海上空飛航自由等行為，是日本國家安全與世界和平的強烈隱憂。

總體而言，2013 年《大綱》有 5 大重點：提出「統合機動防衛力」戰略概念以達成有效嚇阻與衝突預防的戰略目標、改革自衛隊體制及強化兩棲與三軍聯合作戰能力以因應緊急事態、增加美日軍事共同操作性以提升嚇阻力、推動多邊安全架構拉抬日本國際地位與預防中共單邊軍事行動，以及推動國防工業改革與放寬武器出口以厚實國防基礎。

其中，新《大綱》特別強調美日同盟對日本、亞太各國、甚至世界，是具有安定與繁榮功能的「公共財」。在美國亞太「再平衡政策」下，日本應加強防衛力，並修正「美日共同防禦指針」，以強化美日同盟有效嚇阻與衝突預防的能力。並提出美日深化合作的 7 大具體項目：一、擴大美軍與自衛隊的共同訓練與演習、情報收集、警戒、監視、偵察活動。二、推動美軍與自衛隊基地與設施共用。三、深化反彈道飛彈分工，以因應北韓彈道飛彈能力持續提高，日本反飛彈能力也應綜合性的提

⁴⁸ 郭育仁，當面訪談，道下德成，政策大學院大學（東京），2012 年 8 月 17 日。

⁴⁹ 防衛省，〈平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，2013 年 12 月 17 日，〈防衛大綱と防衛力整備〉，〈<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217.pdf>〉。

高。此外，也應針對日本因應彈道飛彈的策略進行檢討與採取必要措施，暗喻日本應具備敵地攻擊能力的可能性。四、同步兩國國防政策制訂作業，與中長期戰略的緊密合作與調整。五、強化兩國太空與網路領域的合作。六、建立兩國在情報收集與分析體系的整合。七、武器裝備的共同研發與生產。

事實上，從 1978 年的「美日共同防禦指針」開始，日本防衛政策的戰略走向便隨著美國全球戰略調整而逐漸改變。美日同盟在過去幾十年的長期合作下，逐漸演化高度互補與專業分工的「雙聯霸權」，以保障兩國在亞太地區的國家利益。從日本五期的《防衛大綱》的戰略走向分析，可以歸納 5 點結論：

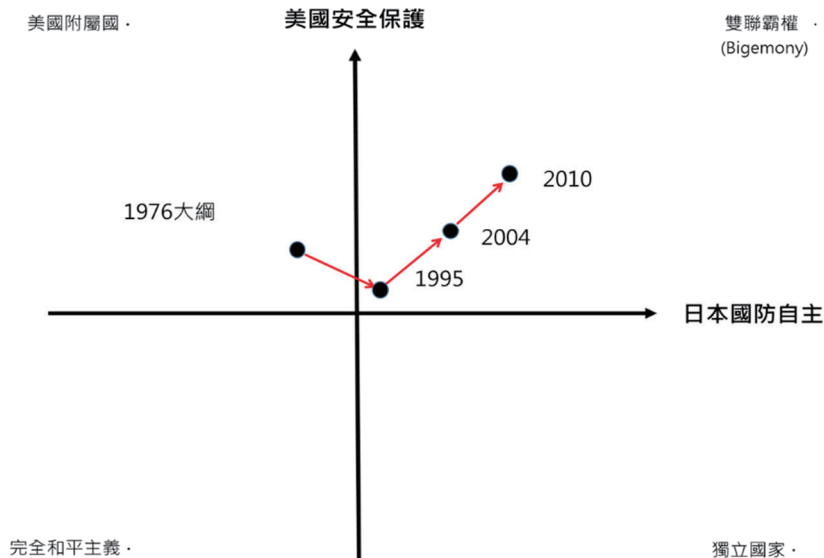
一、日本戰略走向從早期狹隘與消極的自我防衛，逐漸轉變為主動擴大或接受在美日同盟中的具體功能與角色。日本在美日同盟結構的角色從早期的聯盟依賴者，逐漸變成跟隨者到現今的主要支持者，其功能也從早期狹隘的自我防衛，逐漸演化為對同盟的設施、後勤、財務、科技、與人力支援，到最近的具體軍事功能如先期情蒐反應、衝突緩衝、反彈道飛彈與反潛，以保障海上生命線與美軍航艦在亞太地區的自由進出。

二、日本防衛政策的調整仍維持「漸進主義」(Incrementalism) 的修正，與「吉田原則」的平衡計算思維 (balanced-calculation mentality)。日本戰後五期《防衛大綱》並無明顯與通盤國防或國家大戰略 (grand strategy) 思維的改變。並非追求完全自主的國防政策，而是以美國亞太戰略與美日同盟分工做為《防衛大綱》修改的主要依據。並試圖平衡計算美國壓力、外在威脅與本身國內政治限制的最大公約數，以最低政經成本追求最大的國家安全保障為最高指導原則。這種平衡計算的漸進修正策略強調日本防衛政策「勢」的調整，而非「力」的增加，試圖透過調整兵力結構與部署策略，將有限資源有選擇性地集中在美日同盟的分工責任，如反潛與反飛彈等。

三、美國戰略調整與國際局勢的變化是日本戰略走向改變的主要來源。日本從冷戰結束後第 2 期《防衛大綱》以來的戰略走向改變主要在

呼應美國的全球戰略調整，以及試圖針對外在國際局勢的急遽惡化，適度調整日本國防政策的 3 大基本原則，即和平憲法、美日同盟與聯合國中心原則，擬訂出具體的防衛政策與戰略調整。福田毅指出，戰後 3 次國際局勢轉捩點，都是美國主動改變戰略：「尼克森主義」（Nixon Doctrine）、1995 年 *EASR*、與 2001 年《四年期國防總檢討》（*Quadrennial Defense Review, QDR*），日本才因應制定 1976、1995、與 2004 年 3 次《大綱》。⁵⁰

附圖 日本四期〈防衛計畫大綱〉戰略走向



資料來源：作者自行繪製。

四、日本《防衛大綱》的架構與內容越形成熟與完整，然而仍缺乏以日本為主體的戰略思維與國家大戰略。從戰略角度看，日本過去 5 期

⁵⁰ 1973 年越戰結束、1991 年蘇聯瓦解與一次波灣戰爭、2001 到 2003 年的 911 事件、阿富汗戰爭、與伊拉克戰爭。福田毅，〈日米防衛協力における 3 つの転機：1978 年ガイドラインから「日米同盟の变革」までの道程〉，《レファレンス》（東京），第 56 卷第 7 號，2006 年 7 月，頁 143-172。

的《防衛大綱》具體展現日本防衛政策的回應特質（responsive），並非單純主動（active）或單純被動（reactive），以順利結合美國戰略需求與本身國家安全目標。但同時也反映日本缺乏明確國家大戰略的窘境，防衛政策與戰略思維的調整，只能在美國的壓力與國際局勢的快速變遷下，保持逐步微調的漸進主義。

五、美日雙聯霸權的成形。休斯指出，冷戰後日本國防決策結構與政策的改變，皆為因應美國的戰略調整。⁵¹日本將繼續深化美日同盟，並不斷強化軍事力量，以扮演美國可靠盟友的角色，美日兩國正逐漸形成「聯合霸權」，縱使國內政黨輪替也不太可能改變這個趨勢。⁵²豬口孝也指出，日本在美國主導的世界體系中，從冷戰的追隨者，到冷戰後調整國防體系，逐漸扮演支持者角色，以維護美國的亞太霸權為日本國家安全的中心。⁵³

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁵¹ Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 60-66.

⁵² Christopher W. Hughes, *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*, pp. 139-147.

⁵³ Inoguchi Takashi, "Japan's Image and Options: Not a Challenger but a Supporter," *Journal of Japanese Studies*, Vol. 12, No. 1, Winter 1986, pp. 95-119. Inoguchi Takashi, "Four Japanese Scenarios for the Future," *International Affairs*, Vol. 65, No. 1, Winter 1988-1989, pp. 15-28.

An Analysis on the Military Orientations of Japan's Five National Defense Program Outlines/ Guidelines: The Emergence of Bigemony

Yu-Jen Kuo

Assistant Professor

Institute of China and Asia-Pacific Studies

National Sun Yat-sen University

Abstract

The strategic orientations of Japan's National Defense Program Outlines/Guidelines (NDPO or NDPG) have shifted from the concept of "Basic Defense" in the 1976 *NDPO* to deepening U.S.-Japan alliance in the 1995 *NDPO* in the post-Cold War era, the joint development and production of Ballistic Missile Defense (BMD) in the 2004 *NDPG* in the post-911 era, the concept of "Dynamic Defense" in the 2010 *NDPG* under the threats from North Korea and Mainland China, and the "Dynamic Joint Defense Force" in the 2013 *NDPG* in collaboration with U.S. "rebalancing" policy. Japan's role in the alliance has also changed from a free rider to follower and supporter. The responsibilities that Japan shares in the alliance have also transformed from self-defense in the Cold War era, to the supply of facilities, logistics, finance, technology, and human resources, and to the concrete military functions such as intelligence, conflict buffering, BMD, and anti-submarine warfare in order to secure the sea lane and safe passage

of U.S. military forces to the Asia-Pacific region. Under the development, the U.S.-Japan alliance has been developing into a Bigemony with very high degree of collaboration for the best interests of both nations.

Keywords: *Japan's Defense Policy; National Defense Program Outline/Guidelines; U.S.-Japan alliance; Bigemony*