

從「和平國家」 邁向「正常國家」

日本政治轉型之研究

楊鈞池 著



從「和平國家」邁向「正常國家」

日本政治轉型之研究

楊鈞池 著



翰蘆圖書出版有限公司出版

www.hanlu.com.tw

從「和平國家」邁向「正常國家」

日本政治轉型之研究

2012年2月初版發行

著者 楊鈞池
發行人 洪詩棠
出版者 翰蘆圖書出版有限公司
法律顧問 曾榮振律師
印製 金華排版打字行
電話 02-2382-1169

總經理 翰蘆圖書出版有限公司
地址 台北市100重慶南路一段121號5樓之11
電話 02-2382-1120
傳真 02-2331-4416
網址 <http://www.hanlu.com.tw>
信箱 hanlu@hanlu.com.tw

大陸展售 廈門外圖集團有限公司
地址 廈門市湖里區悅華路8號外圖物流大廈4樓
電話 86-592-2986298

ATM轉帳 107-540-458-934 中國信託城中分行(代號822)
郵政劃撥 15718419 翰蘆圖書出版有限公司

加入會員，直購優惠。

書局缺書，請告訴店家代訂或補書，或向本公司直購。

定價 新臺幣 350 元

國家圖書館出版品預行編目資料

從「和平國家」邁向「正常國家」：日本政治轉型之研究 / 楊鈞池著。-- 初版。-- 臺北市：翰蘆圖書，2012.02

面：15cm×21cm.

ISBN 978-986-7522-76-4 (平裝)

1. 政治制度 2. 政治轉型 3. 日本

574.2

101002130

版權所有 翻印必究

(缺頁、倒裝，請寄回更換)

自序

這本書的撰寫，主要是針對日本在後冷戰時期政治轉型的觀察與分析。後冷戰時期日本出現激烈爭論的議題是，日本是否揚棄以「吉田主義」為基礎的和平國家而逐漸邁向「正常國家」？如果作為「正常國家」的日本，又將呈現何種面貌？這些議題的討論其實是相當複雜的，學術界與實務界皆有不同且激烈的爭論，針鋒相對的結果往往產生更多的質疑與辯論。筆者嘗試把這些議題的討論脈絡，進行有系統的整理與分析，希望從鄰國的角度來提出不同的研究心得，並顯示出作為和平國家的日本以及作為正常國家的日本，這兩種不同類型的「日本」的確有相當大的質變與不同的發展面貌。而且，本書也將指出，未來日本的發展仍受限於相當多不確定因素；或者是說，日本的未來發展途徑仍有許多不同的可能性，這也許是邁向正常國家的日本最令人感到困惑且矛盾的現象。

書中大部份的章節內容皆曾在國內與日本的學術會議上發表過，並經過修改以及匿名審查後刊登在相關的學術書籍與專業的學術期刊，筆者在此感謝多位學術界資深教授長期以來對筆者的鼓勵、提攜與指教。筆者也感謝行政院國家科學委員會提供的專題研究計畫補助，協助筆者進行日本政治研究，這些研究計畫分別是：

- ✦ 《2000 年以來日本主要政黨討論憲法修正提案及其對和平條款的影響與可能之轉變》（計畫編號：94-2414-H-390-003）；
- ✦ 《日本行政改革與首相主導型決策體系之理論爭議及其影響》（計畫編號：96-2414-H-390-003-MY2）；
- ✦ 《日本財政政策與決策之政治經濟分析》（計畫編號：98-2410-H-390-023-MY2）；

- ◆ 《日本民主黨執政後政官關係之轉變及其分析》（計畫編號：100-2410-H-390-020）。

本書的完成，需要感謝的人，非常的多，實在無法一一列舉。台灣大學政治學系名譽教授許介麟老師導引筆者進入日本政治的學術研究領域，他也是筆者的博士論文指導教授，而許老師勤於撰寫論文與出版專書的研究精神，讓筆者更加戰戰兢兢地從事學術研究。臺大政治學系的蔡政文教授、蕭全政教授、包宗和教授、趙永茂教授、楊永明教授等人，長期關懷筆者，邀請筆者參與各項研究計畫與研討會議，無論是學術研究，或是生涯發展，皆給予筆者相當多的協助與鼓勵。筆者也感謝政治大學國關中心蔡增家教授特別多次邀請筆者前往日本發表學術論文。

日本交流協會、東京大學的北岡伸一教授、慶應大學的國分良成教授、中京大學的淺野豐美教授、宇都宮大學的松金公正教授、天理大學的松本充豐教授等人，他們多年來對筆者的指導與協助，在此一併感謝。

不過，書中仍有許多思慮欠周，或者文字表達錯誤之處，仍需歸咎於筆者的才疏學淺。筆者更期待學術界先進與同好對本書不吝提出各種批評與指正。

高雄大學法學院院長張麗卿教授以及政治法律學系諸位同事的提攜與鼓勵，在此衷心感謝您們。

最後感謝我的家人長期以來對筆者的支持與容忍，內人佳慧以及兩位可愛女兒的體諒，讓筆者可以悠遊於學術研究，給予最大的支持與鼓勵。

楊鈞池 謹識

2012年2月於高雄大學法學院研究室

目次

第一章 導論	1
第一節 「正常國家」論的提起	6
第二節 「政治主導」論的興起	16
第三節 愈來愈明顯的現實主義外交路線	22
第四節 研究目的、分析架構與章節安排	29
第二章 日本邁向正常國家與決策模式的改革	31
第一節 日本決策體制的「政官」爭議	35
第二節 日本決策體制改革之意義	45
第三節 小泉政治對日本政治的衝擊	52
第四節 小結	58
第三章 日本邁向正常國家與新保守主義者的興起	59
第一節 日本的保革對立軸與政黨重組	63
第二節 日本政治新的對立軸之一：新保守主義的主張	70
第三節 日本政治新的對立軸之二：新自由主義的主張	78
第四節 小結	82
第四章 日本邁向正常國家與危機事件處理機制之調整	85
第一節 國際因素對日本調整危機事件處理機制的影響	87

第二節	日本利用「有事法制」的立法來建構危機事件處理機制.	95
第三節	小結	99
第五章	日本邁向正常國家與軍事情報組織之調整	101
第一節	防衛省的成立	102
第二節	日本情報機構的調整	104
第三節	日本調整軍事情報組織的意義	112
第四節	小結	116
第六章	日本邁向正常國家與「宇宙基本法」	119
第一節	日本發展太空事業之歷史演變及評析	123
第二節	日本首相主導之太空政策決策機制	134
第三節	日本「宇宙基本法」與太空基本計劃之評析	139
第四節	小結	146
第七章	日本邁向正常國家與「海洋基本法」	149
第一節	日本提出「海權論」的分析	153
第二節	日本成為海洋大國的具體作為—以「南西諸島駐軍」為例	159
第三節	日本想成為「海洋大國」的現實爭議	164
第四節	小結	169
第八章	日本邁向正常國家與外交政策的爭論	173
第一節	反應式國家的外交政策及其爭論	174

第二節	日本外交政策未來走向之爭論.....	179
第三節	小結	191
第九章	日本邁向正常國家與美日同盟	193
第一節	「同盟」的理論分析.....	195
第二節	美日同盟關係的演變：從冷戰時期的雙邊關係到後 冷戰時期的全球合作	199
第三節	美日同盟是否終結？或是持續下去？	211
第四節	小結	216
第十章	結 論	219
參考書目		223

圖目次

圖一：本書分析架構	30
圖二：日本中央省廳改革前後之比較（2001 年 1 月 6 日）	50
圖三：日本的對外情報機構 / 部門	107
圖四：Richard J. Samuels 對日本安保政策的分類	182
圖五：日本重要政治人物對「美日同盟」代表性主張（冷戰時期）	212
圖六：作為和平國家的日本以及作為正常國家的日本在重要政策上的比較	220

表目次

表一：國防會議、安全保障會議、國家安全保障會議的成立與修改的過程	114
表二：學者針對日本內部安保政策討論的分類	181
表三：Hirata 的對日本安保政策團體的分類	187
表四：Hirata 歸納四個安保政策團體以及具有代表性的意見領袖 ..	188
表五：現階段日本主要的政治勢力及其重要主張	215

第一章 導 論

二次戰後，作為戰敗國的日本出現相當嚴重的國家認同（national identity）危機。由於戰敗與兩顆原子彈的衝擊，日本民眾陷入極端的自我否定，亦強烈地反對任何與軍國主義有關的政策或政府活動，甚至鄙視軍人等（Dower，1999；Katzenstein，1996）。另一個更大的衝擊在於盟軍對日本的軍事佔領，進而以「民主化、解除軍備化」的目標來改造日本（許介麟，楊鈞池，2006：11-35），幾乎否定日本作為主權國家的地位與權利。更特別的是，日本憲法「新」的重要規範並不是來由於日本國民主動的及自主的決定，而是在戰勝國—美國的指令與指導下才交由日本國會通過的。

美國指導下的日本國憲法，除強調國民主權、基本人權保障、分權制衡等民主憲政之基本原理外，還突顯出日本憲法具有的「和平精神」（Pacifism），也就是憲法第二章第九條（為寫作之便，以下簡稱「和平條款」）的規定：

日本國民誠實地希求以正義與秩序為基調之國際和平，永久放棄以國權發動之戰爭，以及以武力威嚇或行使武

力，以為解決國際紛爭之手段。為達成前項目的，不保持陸海空軍與其他戰力，不承認國家之交戰權。¹

二次大戰後日本政治與外交的演變，與憲法第九條條文息息相關（加藤秀治郎，2005；田中伸尚，2005；小林直樹，1982）。首先，由於日本憲法第九條的規定，原本在戰爭期間的內務省、海軍省、陸軍省皆被裁撤，日本不得保有武裝力量，只有維持治安的保安力量。其次，日本外交政策的最初設計，是吉田茂首相提出的以經濟建設為優先、軍事力量依賴美國核武保護傘的「吉田主義」（Yoshida Doctrine）。吉田茂首相認為，在冷戰時期的日本外交政策應該優先強調政治安定、經濟復興與建設，因此在經濟上，日本必須依賴美國龐大的援助、技術與市場；在軍事與防衛力量上，則依賴日美安保體系、駐日美軍及其核武保護傘（北岡伸一，1995；五百旗頭真，1999：75-79；細谷千博，1999，123-127；渡辺昭夫，1995：32）。

1950 年韓戰爆發後卻改變美國對日本採取「民主化、解除軍備化」的態度，美國一方面與日本協商美日安保條約，讓美軍可以駐紮日本本土，另一方面則要求日本重新組織軍事力量。儘

¹ 原文是「第九条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」日本眾議院網頁資料，http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_houki.htm。2011 年 12 月 31 日上網搜尋。

管日本國內出現相當大的分歧，1954 年 6 月，日本政府還是公佈防衛廳設置法與自衛隊法，日本原有的保安力量改組為自衛隊；不過，根據美日安保條約而衍生的駐日美軍及其提供的核武保護傘，才是日本在冷戰期間真正的防衛力量。此外，由於憲法第九條的規定，日本政府進一步提出「武器輸出三原則」²、「非核三原則」³、「國防預算不超過 GNP 的 1% 之上限」、「自衛隊僅能防衛日本本土」等規範。John Dower 教授認為，起初美國人強加於日本的是一整套徹底的非軍事化與非民主化，但是當他們（美國）離開日本之前，他們又完全逆轉過來，與日本社會中的守舊勢力合作，重新武裝他們昔日的敵人，使日本成為從屬於（美國）的冷戰夥伴（Dower, 1999）。然而也正如 Peter J. Katzenstein 教授指出的，許多衍生自憲法第九條「和平條款」的規範（norms）在實際上並沒有形成法律條文，可是這些制度性規範還是規定了適當行為的標準，從而塑造了（日本國家）利益與政策（Katzenstein, 1996）。也就是說，日本受到外來壓力，進而自我設限之「和平條款」相關規範，使得日本一直到冷戰結束仍無法成為一個「正常國家」（normal state）⁴（中曾根康弘，2000；小澤一郎，1993）。

² 1967 年佐藤政府宣佈，日本禁止對共產國家、經聯合國決議的武器禁運國家、以及捲入國際紛爭的相關國家，輸出武器以及相關技術。武器輸出三原則也幾乎限制日本發展國防工業，國防工業產值不到全國產值的百分之一。

³ 1967 年佐藤榮作首相宣布，日本政府對核武採取「不擁有、不製造、不引進」三原則。

⁴ 日文是用「普通國家」。本文為撰寫之便利，全文使用「正常國家」。

對日本而言，最近幾年想要「正常國家」的企圖與具體行為愈來愈明顯，例如 1992 年 6 月，日本國會通過「聯合國維持和平行動合作法」（PKO 法案），同年 9 月正式派出自衛隊前往柬埔寨執行聯合國維持和平任務。2001 年美國 911 事件後，當時的小泉純一郎首相為配合美國進行反恐戰爭，決定派兵前往伊拉克。這些決策皆被視為日本邁向「正常國家」的重大事件。又例如，2000 年 1 月 20 日，日本參議院與眾議院正式設立憲法調查會，花費五年的時間內邀請學者專家出席會議，發表他們對日本憲法與憲政發展的意見，並與國會議員一起討論，尋求日本各界對憲法應否修正與修正內容的共識。日本長期以來持續討論的修憲問題正式納入國會議事的日程。2005 年 11 月 22 日，執政的自民黨正式提出修憲提案，且提出「自衛軍」的主張。

日本討論修憲的核心議題在於憲法第九條的規定。尤其是 2003 年 11 月 2 日小泉首相公開且明確地表示，「自衛隊就是軍隊，這是常識」，以及「為避免自衛隊違反憲法，就要修改憲法第九條」。由此可見修憲問題已經成為小泉政府積極實現的重大政策之一，並隱含相當特殊的戰略意涵，亦即，日本希望邁向「正常國家」。

問題是，為何許多日本政治人士積極提倡修改憲法第九條？而且早從 1950 年代起就有相當豐富的討論？更令人好奇的是，經過這麼久的討論，日本憲法第九條並未修改，但是日本政治制度的運作除了金錢政治外並沒有出現太多窒礙難行之處；可是從 1980 年代以來，涉及修憲議題依舊是日本政治一個重要的討論課題，除憲法第九條條文的修改之外，從修憲議題衍生出政治制

度運作的諸多缺陷，例如首相的決策領導權、自民黨派閥政治等，似乎意味著日本政治有必要進行結構性改造。因此，儘管日本憲法第九條條文因為爭議太大而難以取得共識以及進行修改外，日本政治制度運作在 1990 年代以後卻有相當大的轉變，尤其是首相決策領導權的強化、日本政府設置了緊急事態處理機制、中央省廳改組、以及新保守主義的勢力興起等，更是受到國際間學術界與實務界的注意，並且針對日本政治這樣的演變與趨勢來加以熱烈的討論。

更進一步地說，日本是否有無國家戰略？有人認為，日本沒有國家戰略⁵；也有人認為，現在的日本必須改變國家戰略⁶。前首相中曾根康弘⁷ 有比較完整的看法；他認為，日本是傳統上就不擅於制定國家戰略的國家，現在仍然如此。其原因在於，日本在地緣政治中位於遠離亞洲大陸的太平洋島國，來自大陸的直接入侵只有當年的蒙古所發動的侵略，而德川時期長達三百年的鎖國政策使日本與外界的聯繫更加稀薄，因而日本幾乎沒有真正思考對外戰略。至於二次大戰結束後的日本，中曾根康弘前首相則認為，日本受到戰敗與美國佔領政策的影響，缺乏自主性，而在制定國策時過度依賴大國且偏向功利主義。

⁵ 相關的討論，請見本田優，2007，《日本に國家戰略はあるのか》。東京：朝日新聞社。讀賣新聞政治部，2006，《検証：國家戰略なき日本》。東京：新潮社。

⁶ 相關討論，請見黑野耐，2008，《戦うことを忘れた国家》。東京：角川書店。伊藤憲一，2007，《新・戦争論：積極的平和主義への提言》。東京：新潮社。

⁷ 請見中曾根康弘，2000，《二十一世紀日本の国家戦略》。東京：PHP 研究所。

中曾根康弘首相批評的對象，主要是二次大戰後日本採取的「吉田主義」。所謂吉田主義是採取「重經濟、輕軍事」的安保外交政策，日本全心全力發展國內經濟與國際貿易，對安保外交政策則採取「追隨美國」路線，且日本依賴美國提供的核武保護傘以及透過美軍駐紮日本本土基地，進而在東亞地區產生「權力均衡」（balance of power）態勢。日本的國策似乎如同中曾根康弘前首相所批判的「依賴大國且偏向功利主義」。然而到了 1990 年代以後，日本開始出現相當大的質變，最大的變化之一就是所謂「正常國家」論的興起。

第一節 「正常國家」論的提起

1990 年代以來，日本國內積極討論的課題之中，「政治改革」可說是最具有代表性的一個議題，許多學者專家、輿論評論家、政治人物紛紛提出不同的論述與改革主張。例如有人提出日本應邁向「正常國家」，日本政治制度有必須進行結構性調整，日本外交政策也應該積極主動貢獻國際社會，並且在日美安保關係與亞洲鄰國外交關係之間謀求協調與自立（小澤一郎，1993；北岡伸一，2000、2004）。又例如有人認為日本應朝向「生活大國」的政治改革，在人權、環保、世界和平發展等柔性議題貢獻心力（船橋洋一，1991）。又例如有人指出日本因為複雜的政商關係以及細膩的派閥運作，造成日本欠缺強而有力的政治領導者，因此日本的政治改革除了重建政商關係之外，承擔決策責任

的政治領導者則需有民意的賦予，首相直選制是其中一種選項（佐佐木毅，1999；大石真、久保文明、佐佐木毅、山口二郎（編），2002）。

除了上述從整體角度來評論日本政治改革之外，也有部分學者專家或是政治人物著重在個別的改革議題，例如安保、憲法、外交、行政、地方分權化等等。部份議題的討論更落實為日本政治制度的變遷，包括眾議院選舉制度的改革、中央行政省廳的調整、地方分權化的推動。針對這些政治運作模式的改變，英國學者 J.A.A. Stockwin 認為，受到 1980 年代泡沫經濟危機的影響，1990 年代的日本被世人所忽略，然而新世紀的日本已經回來了，日本政治模式仍然受到相當程度的重視（Stockwin，2008：1-11）。

事實上，日本政治從 1990 年代以來出現相當大的質變，最大的變化是日本逐步討論是否揚棄或是如何揚棄「吉田主義」，例如安倍晉三前首相曾提出「向戰後體制說告別而邁向新的理想國度」（安倍晉三，2006）。由於「吉田主義」採取「重經濟、輕軍事」的安保外交政策，日本全心全力發展國內經濟與國際貿易，對於安保外交政策則採取「追隨美國」路線，日本依賴美國提供的核武保護傘，以及透過美軍駐紮在東亞地區產生的「權力均衡」態勢（balance of power），日本防衛廳與自衛隊並不需要承擔太大的角色與功能。從 1980 年代起，日本逐漸浮現「日本應否成為正常國家」以及「日本應該如何成為正常國家」的討論，其中又以「新保守主義者」提倡「戰後政治總決算」與「日本政治改革論」等主張最受人矚目。

一、中曾根康弘提出「戰後政治總決算」

1982 年中曾根康弘擔任首相，提出「戰後政治總決算」，除了希望能學習美國總統制採取「由上而下」（top-down）的決策模式，促使日本首相可以主導重大決策之外，日本國內的政治、經濟、行政體制亦應進行改革，走向類似美國雷根總統、英國首相柴契爾夫人等採取之「小政府」、「活用民力」、「解除管制」、「自由競爭」等新保守主義立場。至於日本軍事外交政策則標榜「（日本）作為西方自由陣營的一員」，「日本做為不沉的航空母艦」、「日本國防費用突破 GDP 的 1%」，中曾根康弘更是第一位以首相身份正式參拜靖國神社，藉此突顯「新保守主義者」對日本現行政治體制的改革立場（石川真澄，1993）。尤其是相對於吉田主義採取「重經濟、輕軍事」的想法與作為，中曾根康弘提出「戰後政治總決算」則力主日本不僅要提升經濟大國的國際實力，更要增加日本在國際舞台作為政治大國的分量。

中曾根康弘也明確指出，日本在制定國家戰略時面臨多項迫切問題，其中之一就是缺少強有力的中央機構來收集綜合性情報，尤其是有必要成立直屬首相的內閣調查局，從各省廳及民間廣泛選擇優秀人才，對內政外交進行深入細緻的調查研究（中曾根康弘，2000）。

二、小澤一郎提出「正常國家論」

延續中曾根康弘「戰後政治總決算」的主張，到了 1990 年