

日本「國家安全會議」建置之研析

何思慎

輔仁大學日文系（所）教授
兼副國際教育長暨日本研究中心主任



一、日本版「國家安全會議」(NSC) 成立之經緯

《日本國憲法》第 73 條第 2 款明定，日本的內閣職司外交關係之處理。而在內閣當中，總理大臣（首相）為首腦，對內有權保持內閣統一，對外代表內閣發號施令，綜理行政事務。然而，過去一般人認為，日本社會的決策過程常經合議形成共識，首相在決策體系中，僅單純扮演「被公推之代表」的角色，而非對決策有指導性作用的角色。因此，首相官邸亦僅為職司協調的首腦機制。再者，過去日本政策決策體系乃屬「官僚¹主導」，內閣實淪為承認官僚所形成之法案的儀式場所。惟近年來，日、英等內閣制國家普遍出現首相職務益發朝向美國總統制之形式發展的情況，而成為更具權力的政治人物，與其他閣員相較，首相的職權漸趨強化，如果承認此一事實，則首相即與美國之總統更加相似。

早在 1964 年，中曾根康弘即在憲法調查會上提案，首倡「首相公選制」，倡議在象徵天皇制的基礎上實行首相直選，至 1995 年，當時的自民黨與部份新進黨政治人物亦認同此議。「首相公選制」與現行的內閣制最大的差異在於，首相與副首相由國民直接選舉產生，不具國會議員身份，但同時也無解散眾議院的權力，亦即由行政與立法合一的內閣制轉變成三權分立的「類總統制」，加大政府首腦的政策決策權力，具有主導政局的能力，特別在外交與國防上，將強化首相因應緊急事態的決斷權。民主黨黨魁小澤一郎對此提出具體改革方案指出，在形式上及實質上皆應以民主方式將分散的權

¹ 日本「官僚」一詞，意指通過國家公務員考試的高級文官。

力集中起來，以便最高領導人能負責任地決定政策，以變革權力分散與缺乏統一的決策體制已成為常態的「戰後日本政治」。

2001年4月，小泉純一郎在首相的就職記者會上，倡言將導入「首相公選制」，隨即啟動首相的私人諮詢機構「思考首相公選制懇談會」，並以東京大學校長佐佐木毅為座長，該懇談會於2002年8月7日向首相提交報告書，建議三類不同的改革方向：(1)、總統制型；(2)、議院內閣制型；(3)、現行憲法架構下的改革。雖然，「首相公選制」未列入自民黨的修憲草案中，但在小泉利用地方黨員投票在自民黨總裁選舉中的比重，使首相得以較大程度擺脫黨內派閥的制約，並在行政改革中，新建制內閣府，提昇首相在政策決策中的角色，特別在外交與防衛議題上，較過去更具政治決斷力，以因應國家可能遭受的挑戰。再者，落實地方分權，亦讓中央政府更能集中心力於對外關係與國家安全保障等問題的處理上。

此外，小泉首相自2002年起更著手研議「日本版NSC」，以期強化首相官邸對應危機的能力，並充實首相官邸在國政處理上的幕僚、智囊團隊，落實憲法66條所規範之「文民統制」(civilian control)的精神。國安會的建制可將日本內閣制的權力運作模式往「類總統制」的方向調整，使首相成為更有權位的政治人物，亦可緩解自民黨為人所垢病的「派閥政治」。小泉的接班人安倍晉三在〈政權構想〉中，提出將建制日本版的「國家安全保障會議」(National Security Council, NSC)，以強化首相官邸在外交、安保領域的司令塔功能。為落實此構想，安倍先期改組目前的「安全保障會議」，增設「國家安全保障擔當相」一職。再者，安倍亦計劃自各省、廳調任課長級官員，大幅擴增首相官邸的文官編制。安倍此種變革志在重要的外交、安保等政策上，能迅速展現首相的意志，與官僚組織抗衡，展現「總統型」的決策風格。顯然，安倍想承襲小泉的強式作風，增設「國家安全保障會議」強化首

相的領導，以匡正條塊切割的官僚政治弊病。2007年，安倍首相推動《安全保障會議設置法》²之修法，惟初任首相的安倍因政績不佳，且為腸胃疾病所苦，僅在位一年，旋即下野，繼任之福田康夫首相對此之立場迥異於安倍，「日本版 NSC」之議嘎然而止。

安倍晉三再任首相後，決實現當年未竟之事功，於首相官邸籌組「關於國家安全保障會議創設專家會議」(國家安全保障會議の創設に関する有識者會議)，重啟「日本版 NSC」之建置，並挾參、眾兩院席次之優勢，通過《國家安全保障會議設置法》，並於12月4日啟動「國安會」。10月25日，安倍首相在眾議院發表施政報告，強調鑒於亞洲的安全現狀，加強決策功能，落實首相的國家安全政策至關重要。預料日本參院將於月內批准是項法案，於年底前將「日本版 NSC」付諸實現，加大首相在外交、安保政策之主導權，因應日本周邊安全環境之挑戰，未來「朝核危機」、日本與中共間的海洋利益之糾葛亦將成為日本「國安會」之重要議題。

二、日本「國安會」之組織及運作

安倍內閣將在眾、參兩院通過《國家安全保障會議設置法》後，旋即於內閣設置由「國家安全保障會議」，並在內閣官房中，常設「國家安全保障局」(National Security Secretariat, NSS)，設局長1人，副局長2人，初期將自外務省、防衛省及警察廳徵調60名左右「具有國家安全的高度專門知識並精通實務」之事務官，組建「統籌」、「同盟與友好國」、「中國(共)與北韓」、「其它地區」、「戰略」及「情報」六部門，職司：(1) 實施處理緊急事態時，從外交及防衛觀點所提出之必要建言；(2) 進行情報之綜合整理及研析；(3) 與「內閣危機管理監」之協調與合作。此外，「國家安全保障局長」

² 該法於1986年通過日本國會立法，取代「防衛會議」，職司「與防衛相關之重要事項」及「重大緊急事項」，為非常設性之會議，開議期間可設立「事態對處專門委員會」。因會議屬臨時諮詢會議，會議結論需經內閣會議通過。

(Secretary General of NSS) 未來將與美國國家安全顧問 (the United States National Security Advisor) 對口，成為美、日協調外交及安保政策之窗口。尤有進者，為強化內閣府之整合各省廳提供之情報及研析能力，協助首相在國安事務決策上做出判斷，並與「內閣危機管理監」有效合作，協調執行「國安會」之相關決議，日本「國安會」將新設 3-5 名「國家安全保障擔當補佐官」。

「國家安全保障會議」在運作上，將以首相、內閣官房長官、外務大臣及防衛大臣組成之「四大臣會議」(4-Minister Meeting)³為核心，定期(每兩週)召集會議，且得視需要機動召開會議，實質審議中長期國家安保戰略。此外，另設「九大臣會議」(9-Minister Meeting)，由首相、副首相、內閣官房長官、外務大臣、總務大臣、財務大臣、經產大臣、國土交通大臣、防衛大臣及國家公安委員長組成，以確保「國安會」之「文民統制」，審議與防衛相關之事項(防衛基本方針、防衛大綱、對武力攻擊事態之處理)。在緊急事態之因應上，將新設「緊急事態大臣會議」(Emergency Situations Minister Meeting)，由首相召集內閣官房長官等相關大臣與會，討論需高度政治判斷之重要事項。而為防止機密情報洩露，旨在加重對洩密公務員刑責的《特定秘密保護法案》亦將通過國會之審議，成為「國家安全會議」之配套法律。總的來看，「日本版 NSC」將較行之有年的「安全保障會議」在功能上更加擴大，及於國內、外突發之緊急事態，而日本亦將因之擺脫戰後以來無國家情報機關之窘境。

三、結論

³ 因安倍內閣設置由財務大臣麻生太郎兼務之副首相，初期「四大臣會議」將擴編為納入副首相之「五大臣會議」。

在「日本版 NSC」之建置完成後，日本的外交決策模式將逐漸從「官僚主導型」往「政治家主導型」挪移，日本的政界人士，包括首相、內閣官房長官、外務大臣、防衛大臣等閣員與國會議員在外交決策中的角色日益重要，其間官僚恐退居二線，失去日本政治過程中之樞紐地位。今後日本外交與防衛政策將更具體呈現安倍首相所揭櫫的「積極和平主義」，終結置於美國監管下的戰後體制，重登國際政治的舞台，重塑日人對國家的認同，日本正處於擔當國際重任的十字路口，但其結果應非戰前「軍國主義」的再現。正如 2005 年 12 月，麻生太郎時任外相時所言，日本的亞洲戰略乃是成為亞洲實踐的先驅者與觀念上的領導者。因此，我們應審慎並務實地回應日本在「美日同盟」架構下，在區域乃至於全球外交事務上扮演更具建設性的安全角色。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)