

以質取勝： 日本「預備自衛官」制度之探討

王尊彥

國家安全研究所

壹、前言

日本自衛隊之後備部隊稱為「預備自衛官」。¹日本政府在 1954 年成立自衛隊之時，同時創立預備自衛官制度，作為自衛隊預備部隊。1997 年，為因應當時陸上自衛隊推動精簡化所導致的兵員減少問題，日本政府又規劃成立「即應預備自衛官」（「即應」意為「快速反應」），從 1998 年起開始招募。2001 年，為求確保預備自衛官部隊的人力，同時也讓自衛隊與一般社會大眾可有更多接觸互動，並且使自衛隊能汲取民間人士所長之技能，遂在「即應預備自衛官」和「預備自衛官」之外，再成立「預備自衛官補」（意為「候補預備自衛官」），2002 年起開始招募。目前各界所謂自衛隊預備自衛官制度，即包含前述之「即應預備自衛官」、「預備自衛官」和「預備自衛官補」等三類人員。²除救災之外，預備自衛官平時也必須接受訓練，戰時則作為補充戰力協助作戰。

迥異於我國由退役人士接受動員編成後備部隊，成為正規部隊的補充戰力，由於日本係採募兵制，且因其憲法放棄戰爭作為解決國際爭端的手段，故在名義上無所謂「動員」制度，在此意義上預備自衛官制度與我國後備動員制度不同。但兩國相同的是，當日本面臨武裝攻擊而常備部隊必須接戰時，預備自衛官亦同樣接受召集並投入戰場共同作戰，此時「召集」則與「動員」意義相同。

與我國相同，日本受少子化浪潮影響兵源亦逐年減少，須朝量少

¹ 「預備自衛官」之「官」字在日本通常指公務員，在此則包含校尉級軍官、士官、士兵，而非僅限於軍官階級。如後所述，預備自衛官之階級涵蓋校級軍官到士兵。

² 〈陸上自衛隊 予備自衛官等制度〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/yobiji/ayumi.html>。

精銳的方向建軍。在此情況下，一支具備戰力的預備部隊，其重要性更有增無減。例如日本《防衛大綱》即對於「預備自衛官」有所著墨，反映該制度受日本政府高度重視。³

本文透過探討日本自衛隊「預備自衛官」制度，分析該制度與部隊之特色，期作為我國若干借鏡。首先介紹「預備自衛官」制度的組成與分類，以及說明預備自衛官人數、待遇、訓練內容與工作任務等現況；最後從捨量取質、民間專長、在國家與社會之間扮演的角色、以及經濟誘因等面向，探討「預備自衛官」制度的數種特色。

貳、預備自衛官制度的創設與分類

一、預備自衛官的分類

(一)「即應預備自衛官」

在自衛隊三軍當中，只有陸上自衛隊設有「即應預備自衛官」，員額 7981 人。通常日本政府在計算常備部隊員額時，也將「即應預備自衛官」納入正規部隊計算，而把「預備自衛官」和「預備自衛官補」作為預備部隊另計。例如，日本防衛省公布的〈我國的防衛與預算：令和 2 年度預算概要〉指出，陸上自衛隊編制的總員額共 15 萬 8,758 人，其中即包含「即應預備自衛官」7,981 人。⁴

「即應預備自衛官」屬於民間人士，每年必須接受 30 天的教育召集；遇政府下達防衛召集、國民保護召集、治安召集、救災召集等其他種類的召集令時，亦須報到並依規定執行任務。並非所有日本國民均可擔任「即應預備自衛官」，通常是具備一年以上自衛隊服役經驗、且離役（離開自衛隊）後未滿一年者方可擔任。不論是否已在民間公司上班者，每年均須接受自衛隊的教育訓練 30 天。訓練內容包含射擊

³ 例如，最新版《防衛大綱》即指應該靈活運用預備自衛官。〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，頁 21，日本防衛省，2018 年 12 月 18 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

⁴ 〈我が国の防衛と予算：令和 2 年度予算の概要〉，日本防衛省，頁 47，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2020/yosan_20200330.pdf。

訓練、砲擊訓練、構築掩體、特殊武器防護、格鬥等戰鬥戰技課目。

在接受訓練或召集期間，日本政府需為此向其企業雇主每月固定支付 42,500 日元的補助金（正式名稱為「即應預備自衛官雇用企業給付金」）。若「即應預備自衛官」本人即是企業主，則無此優惠。日本政府要求前述企業，必須在其內部宣導周知有關「即應預備自衛官」的制度，以提升民眾對該制度乃至於自衛隊之了解。政府在下達召集令之前，先由自衛隊方面與「即應預備自衛官」聯繫，詢問能否接受召集並執行任務，若係因其上班的公司阻止而無法應召時，日本政府會要求該公司退還迄今所領的給付金，而且須附加利息。此外，「即應預備自衛官」參加召集期間，企業必須給予其特休或減免其業務，以免渠等因召集任務而影響考績。

（二）「預備自衛官」

相較於只有陸上自衛隊設有「即應預備自衛官」，「預備自衛官」則是自衛隊三軍均有招募。在編制員額方面，陸上自衛隊的「預備自衛官」定員為 4 萬 6,000 人，海上自衛隊「預備自衛官」1,100 人，航空自衛隊「預備自衛官」800 人，合計 47,900 人。

「預備自衛官」係由曾經在自衛隊服役一年以上之自衛隊離役者，或由「預備自衛官補」（後述）經選考後教育訓練後所編成。教育訓練內容包含戰鬥訓練、射擊、格鬥、野外勤務、野戰築城、通訊、特殊武器防護、野外衛生與急救、精神教育等課目；受訓期間可領津貼每日 8,100 日元。⁵

與「即應預備自衛官」相同，「預備自衛官」平時亦從事民間行業，政府下達召集令時必須報到。在救災任務方面，「預備自衛官」亦有接受救災召集之義務。但與「即應預備自衛官」不同處在於，「即應預備自衛官」主要是與常備部隊在第一線執行任務，但「預備自衛

⁵ 〈予備自衛官補（技能・一般）～自衛隊未経験者も国に貢献できる〉，日本防衛省，<http://www.mod.go.jp/pco/hyogo/pdf/yobiji/yobijih01.pdf>。

官」通常在第二線，例如協助基地警衛或執行後勤補給。

(三) 「預備自衛官補」

「預備自衛官補」是由無自衛隊經驗者，通過招考並接受教育訓練而成。教育訓練結束後，即以「預備自衛官」任用。換言之，「預備自衛官補」本質上是成為「預備自衛官」之前的養成與過渡階段，其主要任務只是接受教育訓練，無須接受防衛、治安或救災等與教育訓練無關之召集任務。

「預備自衛官補」的報考與訓練，係從「一般職訓練」（簡稱「一般」）和「專技職訓練」（簡稱「技能」）等兩組當中擇一。前者預定擔任基地警衛任務或後勤補給等工作的，在三年內須接受 50 天的訓練，訓練內容包含基本教練、戰鬥、格鬥、通信、築城、武器訓練與射擊等。後者則是預定執行如醫療、外語等專業任務的「預備自衛官」，在兩年內接受 10 天的訓練，訓練內容包含基本教練、野外勤務、特殊武器防務、衛生、射擊等課目。

值得一提的是，「技能」類的報考分組頗為詳細且範圍涵蓋廣泛，包含：衛生（醫師、牙醫、藥劑師）、外語（英語、俄語、中文、韓語、阿拉伯語、法語、葡萄牙語、西班牙語）、整備（各種大小型車輛技士）、資訊處理、通信、電氣、建築（建築師、測量師、建築機械施工技師、木造建築師）、放射線管理、法務（律師、法務助理）等組別。不論「一般」組或「技能」組，通過考試後在受訓期間，均可獲得每天 7,900 日元的津貼。

此外，從 2019 年起，接受「預備自衛官補」訓練而成為「預備自衛官」之後，甚至可以依照個人意願，通過報考與選拔程序後受訓，而成為「即應預備自衛官」。目前「預備自衛官補」的編制員額，陸上自衛隊為 4,600 人，海上自衛隊 21 人，合計 4,621 人；航空自衛隊則無「預備自衛官補」編制。

二、預備自衛官的階級

在階級方面，「預備自衛官補」經受訓後便成為「預備自衛官」，其階級則由自衛隊方面指定。「一般」組之預備自衛官，任官階級為二兵；「技能」組的預備自衛官則從下士到中校階級不等。例如，具備民間醫師實務經驗 19 年以上之預備自衛官，以陸軍中校任命，正式名稱為「陸上自衛隊預備中校」（「預備二等陸佐」），民間醫師經驗不滿 1 年者，則任命為「陸上自衛隊預備少尉」（「預備三等陸尉」）。在法務領域，具備律師經驗 19 年或法務助理經驗 35 年以上者，任命為「陸上自衛隊預備中校」。⁶

表、「預備自衛官」制度

	即應預備自衛官	預備自衛官	預備自衛官補
任務	在第一線與現役自衛官共同執行任務	第一線部隊出勤時擔任駐地營區之警備或後勤補給等。	受訓
接受召集	防衛召集 國民保護召集 治安召集 救災召集 訓練召集	防衛召集 國民保護召集 救災召集 訓練召集	教育訓練召集
訓練期間	每年接受 30 天訓練	每年接受連續 5 天訓練。若方面總監（相當於我國軍團指揮官）認為確有必要，可延長至 6 天以上	<ul style="list-style-type: none"> 受「一般職訓練」者，3 年受 50 天訓練。 受「專技職訓練」者，2 年受 10 天訓練。
招收對象	1. 前自衛官（曾在自衛隊服役 1 年以上且離役未滿 1 年者）	1. 前自衛官（自衛隊服役 1 年以上者）	無自衛隊經驗，經過招募考試通過者。

⁶ 〈陸上自衛隊の予備自衛官の任免等細部取り扱いに関する達（陸上自衛隊達第 21-9 号）〉，日本陸上自衛隊，2020 年 1 月 9 日（修正），http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/f_fd/1970/fy19710324_00021_009.pdf。

	2. 預備自衛官（限自衛隊服役1年以上者）	2. 曾接受「預備自衛官補」教育訓練者。 ⁷	
待遇	<ul style="list-style-type: none"> • 即應自衛官津貼：每月 16,000 日元 • 接受訓練召集期間之津貼：每天 10,400~14,200 日元（視階級而定） • 全勤獎金：每個任期 120,000 日元。⁸ • 雇用企業給付金：每人 42,500 日元 	<ul style="list-style-type: none"> • 預備自衛官津貼：每月 4,000 日元。 • 接受訓練召集期間之津貼為每天 8,100 日元。 	<ul style="list-style-type: none"> • 接受訓練期間之津貼：每天 7,900 日元。

資料來源：〈我が国の、3つの予備自衛官制度〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/yobiji/index.html>。

參、預備自衛官的特色

一、質重於量

任何國家建軍，質量並重當然是最佳政策目標。然而，日本政府在國際與國內政治、社會條件的制約之下，無法任意追求自衛隊規模的擴張。既然在客觀條件之下無法追求量的提升，質的強化遂成為建軍重要目標。

日本預備自衛官部隊規模甚小，此乃自明的事實，然而迄今甚少聽聞國際社會對此之批評。究其原因，固然和國際社會對日本軍國主義復燃可能仍有若干疑慮有關，但對於日本預備自衛官素質之肯定，

⁷ 與「緊急應變預備自衛官」和「預備自衛官」相同，「預備自衛官補」亦是自衛隊預備部隊，係由毫無自衛隊經驗的一般社會人士，經過2至3年的教育訓練後，即可成為「預備自衛官」，屬於無自衛隊經驗者成為「預備自衛官」之前的過渡階段。「候補預備自衛官」無接受救災或作戰召集之義務。〈我が国の、3つの予備自衛官制度〉，日本防衛省，<https://www.mod.go.jp/gsdf/reserve/yobiji/index.html>。

⁸ 一個任期為3年。

應是其較少被批評數量不足的原因。日本預備自衛官制度的精質，已經某程度彌補量少的缺陷。畢竟，隨著戰爭型態日趨多元，亟需專業化的部隊以為因應；除常備部隊之外，也必須注重預備部隊的專業化。而有了專業化預備部隊的加入，自衛隊的整體專業程度更可因此提升。換言之，常備與預備部隊兩者的合作與融合，除人員數量因此得以增加之外，也加強了自衛隊專業化。

二、利用民間專長

招考預備自衛官時所設置「技能」的門檻，其用意主要是希望能引進社會人士的民間專長，擴充自衛隊所擁有之職能。畢竟，即使日本防衛省轄下設有指參學院、幹部與兵科學校等各級教育機構，其中也設有少數普通大學的課程，但畢竟主要是在培養軍事幹部及其本職學能，而非訓練軍事以外的職業專長。因此，當自衛隊的任務多元化、任務所要求的職能必須要求專精專業時，軍校即使設有相關課程，也不容易在數與量方面滿足需求。此時，若能充分利用預備自衛官在社會上的專長與技能，尤其是在通常無直接涉及軍事作戰之領域（例如外語、溝通、醫療等），便能夠使自衛隊擴充多領域能量，以因應全球快速轉變且趨複雜化的安全環境。

以自衛隊救災為例，救災是項任務艱鉅且許多環節具有技術難度的工作，尤其在技術方面，需要土木、建築、搜救等民間人材，而當有國際救難隊赴日協同救災，在災難現場還需要外語翻譯人才；而日本防衛外交活動頻繁，當日本自衛隊舉辦多國聯合演習時，亦同樣需要外語人才協助。此外，當新冠肺炎爆發並且全球蔓延，日本政府即於2月13日發布預備自衛官召集令，召集50名具備醫師或護士執照的預備自衛官，協助自武漢返國以及「鑽石公主號」郵輪遊客等國人的健康管理。⁹

⁹ 〈防衛相、予備自衛官を招集 医師・看護師の資格者 新型肺炎対応で〉，《日本經濟新聞》，2020年2月13日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO55605040T10C20A2PP8000/>。

再以網路作戰為例，日本政府已將網路戰和電子戰、太空戰與陸海空同列為戰爭領域，並且已在2008年成立網戰部隊，然目前僅有300餘人，離原先設定規模1,000人之目標甚遠；面對以自衛隊為目標的網路攻擊有增無減，亟需迅速擴充網路防衛能力。在這方面，日本政府若可透過「預備自衛官」制度，招募社會網路專長人士並加以訓練，應可快速形成戰力。¹⁰

三、提升日本社會對國防安全關注

眾所周知，日本因戰爭歷史的影響，在戰後很長一段時間，日本政府不重視國防部門，防衛省在2007年之前僅是「廳」級單位。日本社會原本就對政治事務冷感，對於國防或軍事議題的關注程度更低，加入自衛隊遠非日本年輕人在求職時青睞的選項。然而，隨著預備自衛官制度的成立，由於預備自衛官屬於自衛隊，卻同時也是民間公司的上班族，這種雙重認同使其成為銜接軍隊與社會的橋樑，也有助提升自衛隊在社會上的形象。¹¹尤其是政府要求雇用預備自衛官的企業，協助宣傳預備自衛官制度，在無形中民間企業扮演起相當於「國軍人才招募中心」的「分中心」，成為募兵工作艱困下的招募幫手。

此外，雖然預備自衛官屬於自願參加，但民眾若想兼職，也並非沒有自衛隊以外的選項。故可推斷民眾在決定成為「預備自衛官」的背後，除了本身不排斥部隊工作或經濟誘因之外，或許有比其他一般大眾更強的為公（國）服務精神。而其參加受訓的自我意願、以及執行任務時的動力，判斷應是高於徵兵制國家所採退伍後的召集。

四、經濟誘因強化參軍動力

再者，經濟也可視為加入預備自衛官隊伍的誘因。畢竟，日本經

¹⁰ 日高智雄、井手達夫，〈サイバーリザーブ（予備役）の研究— エストニア サイバーディフェンスユニットとIT 職種で採用された予備自衛官の意識の比較を通じて —〉[網路預備之研究：比較愛沙尼亞網路防衛部隊與IT專業預備自衛官之意識]，《海軍校戰略研究》特別號（通卷第19號），2020年4月，<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/review/sp-1-s/sp-1-6.pdf>。

¹¹ 令和2（2020）年度預備自衛官補的招募簡章手冊的封面文字，即是「以成為橋梁而自豪」（「懸け橋になる誇り」）。《令和2年度予備自衛官補採用案内》，日本防衛省。

濟歷經長期衰退，儘管在前安倍政府的改革下，近年日本經濟已出現復甦跡象，惟復甦速度緩慢且未必有感。

在這方面，不可忽視預備自衛官制度在經濟面所提供的誘因。畢竟，預備自衛官的津貼加上全勤獎金，自可成為若干個人財政上的補充；而且企業雇主也因為政府提供補貼，不會因員工受訓而蒙受損失，而阻止員工加入預備自衛官的行列。

日前日本媒體披露，今年防衛省由於受到新冠肺炎疫情的影響，而停止、縮減、或延期預備自衛官的召集訓練，導致出現部分預備自衛官的收入減少、生活可能受到衝擊的疑慮。對此，防衛副大臣山本朋廣公開承諾，在疫情之下，即使沒有舉行訓練，政府仍會支付相關津貼，顯示日本政府對預備自衛官之重視。¹²

肆、結語

今日國際社會所面臨的安全威脅日趨多元，因應安全威脅的國家防衛體系亦需隨之調整。日本防衛省雖有其軍事教育體系，但未必能及時針對快速演變的各種威脅進行調整。在這方面，若防衛需求能夠結合預備自衛官的民間專長，應可形成自衛隊的多元戰力，因應多元的安全威脅。

舉例而言，在 2011 年 311 地震期間，面對國際救災隊伍抵日，亟需要外語翻譯人才。未來自衛隊若執行國際救災任務，亦同樣需要熟稔外語之自衛官。然而外語能力無法短期間養成，如果具備外語能力的民間人士成為「預備自衛官」，自衛隊即可短期間擁有一支「外語部隊」。外語領域如此，其他民間專長領域亦是相同，均可透過「預備自衛官」制度而在有事之際為自衛隊所用。如此一來，預備自衛官人數雖少，但也能因其專長而受重視。此外，預備自衛官作為社會大眾與自衛隊的橋樑，若能改善社會對自衛隊的觀感，亦有助日本政府爭取

¹² 〈コロナによる訓練中止が生活直撃？ 予備自衛官の「収入減」問題〉，《SPA!》2020年5月30日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/44994906d48e7d1c1fcd9028780754bff9dd2802?page=1>。

民眾對防衛政策的支持。

我國也強調後備部隊的重要，然外界似對於我後備部隊有戰力不足之憂慮。¹³日本與我國的少子化問題同樣嚴重，再加上歷史、經濟和國際政治等各種因素，也讓日本政府擴大自衛隊員額有其困難，而預備自衛官的人數更是遠少於我後備部隊，然而卻甚少聽聞國際上對日本預備自衛官數量過少的批評。日本「預備自衛官」制度以質為主的招募方式、將民間多元專長引進軍隊、促進社會對軍隊的支持、以及提升經濟誘因等特性，或有我可借鑑之處。

¹³ 美國學者 David Brown 即持此意見。“Reconceiving Taiwan’s Reserve Forces,” *Defense Security Brief*, Volume 9 Issue 1, pp.1-8, <https://indsr.org.tw/Download/%E7%AC%AC9%E5%8D%B7%E7%AC%AC1%E6%9C%9F.pdf>.

Winning Through Quality: Discussion of Japan's Self-defense Force Reserve System

Tsun-Yen Wang

Assistant Research Fellow

Abstract

Similar to Taiwan, in Japan, manpower resources for military service are being reduced year by year because families are having fewer children, leading to an emphasis of quantity over quantity in military construction. This paper examines the Self-Defense Force Reserve system and analyzes the characteristics of the system and forces to provide reference for Taiwan. First, the composition and categories of the Self-Defense Force Reserve are introduced and the current number of people, salary, training content and work mission of the Self-Defense Force Reserve explained. Finally, the Self-Defense Force Reserve system's various characteristics will be discussed with respect to balance of quality and quantity, civil skills, role played between state and society and economic incentives.

This paper argues that, in the face of security threats and diverse types of war, the Self-Defense Force Reserve system should emphasize quality over quantity and this can be used to maintain and raise the professionalism of forces; if the system introduces the social skills of ordinary citizens it can increase the attention given to national security in Japanese society. Providing subsidies to enterprises can reduce the resistance to their employees taking part in the military and can also allow them to promote the Self-Defense Force Reserve on behalf of the government.