

日本的國防戰略思維

林彥宏

國防戰略與資源所

壹、前言

近年來，日本所面臨的安全保障環境受到前所未有的挑戰。除了北韓的飛彈、核武的威脅及人質事件（日文原文，「拉致事件」）以外，中國及俄羅斯的軍事能力增強等，都大大增加日本在防衛國家安全的負擔。

2014年5月15日，安倍晉三首相的外圍諮詢機關，「『重新建構安全保障法律基盤之相關懇談會』（日文原文，「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会）」經過7次會議後，向安倍提出一份報告書，其主要內容包括：集體自衛權、集體安全保障措施，及對它國軍隊的後方支援及未達到武力攻擊等，日本政府應有的應對方式。¹日本政府經過審慎考慮及綜合討論後，參考報告書的內容，於2015年7月召開內閣會議，同年9月19日國會通過《和平安全法制相關2法》，並於9月30日正式公布，2016年3月29日正式實施。《和平安全法制相關2法》其中一項劃時代的變革，即是日本透過內閣法制局重新對自衛權的解釋，讓日本在有限制的條件下可行使集體自衛權，以因應緊急事態的發生。²

2020年，日本政府公布的《防衛白皮書》（以下稱白書）指出，中國人民解放軍、海警與海上民兵組織自2016年起於日本周邊海、空域的活動非常頻繁，大致以漁船、海測船、海上民兵、海警船、轟炸機、戰機，經常性進行高密度低強度的敵意行動，對日本周邊

¹ 〈平和安全法制の整備について〉，日本內閣官房，https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html。

² 〈「『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書（概要）」〉，日本首相官邸，2014年5月15日，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/gaiyou.pdf>。

進行挑釁。造成日本在國家保衛上沈重的負擔。³

然而，日本在面對國際情勢加速嚴峻及周遭安全環境的快速轉變下，不得不對日本周邊國家潛在威脅的順序進行調整。我們可觀察到，2013 年日本所制定的《國家安全保障戰略》⁴中，當時日本把北韓列為首要「威脅」，而把中國試圖在區域內改變現狀等行為，列為「擔憂」，而另一方面，又「期待」中國能遵守國際規範、對地區安全與安並做出貢獻。當時日本並未對中國做出嚴厲的批判。但事隔 7 年後，2020 年出版的白書，日本改變以往的態度，劍指中國為日本安全保障上的威脅。⁵對此，中國向日本提出嚴重的抗議，認為日本官方出版的白書，對中國存有偏見，白書所引用的內容資料充滿謊言，是「黑資料」。⁶然而，「中國威脅論」這個議題，不僅是日本，對於整個西方國家的國家利益與全球性的安全保障問題都有直接的關聯性。

本文試圖從日本的《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》（以下稱大綱），《中期防衛力整備計畫》（以下稱中期防）⁷及美日安全保障體制等，來探討日本國防戰略思維的轉變與走向。

貳、日本的國家安全保障戰略方向

2013 年 12 月 17 日，日本國家安全保障會議（National Security Council, NSC）公布首次《國家安全保障戰略》（National Security Strategy, NSS）」，該戰略以 10 年為一週期，期限到期前，日本政府

³ 〈中国情勢（東シナ海・太平洋・日本海）〉，日本防衛省，2020 年 3 月 3 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/ch_d-act_a.pdf。

⁴ 〈國家安全保障戰略について〉，日本內閣官房，2013 年 12 月 17 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

⁵ 〈河野防衛相「中国は安全保障上の脅威 踏み込むで牽制」〉，《朝日新聞》，2020 年 9 月 10 日，<https://www.asahi.com/articles/ASN9B6DG8N9BUTFK02Q.html>。

⁶ 〈防衛白書“白書ではなく黒い資料”中国外務省〉，《日テレ NEWS24》，2020 年 7 月 14 日，<https://www.news24.jp/articles/2020/07/14/10680965.html>。

⁷ 大綱及中期防，這兩份文件為日本國防戰略方向指標及綱領，亦可瞭解日本國防政策調整的方向及各軍種在裝備上的需求。

將會根據當時國際情勢及本國的需求，進行戰略內容的修改。當初，該戰略制定的目的在於，「日本所面對的國家安全保障環境日趨嚴峻，為了能持續發展繁榮、和平的社會，日本必須從長遠的角度看待國家利益，日本政府作為一個國家未來整體發展的主體，應要主動決定日本在國際社會應要採取的路線，並制定國家安全戰略」。

8

1957年岸信介內閣時期，日本曾制定《國防基本方針》，但該條文過於老舊，內文相當簡單，若以此作為當前政策指針，則稍嫌不足並不符合現狀。⁹戰前的日本，外交與軍方間產生嚴重對立，陸軍與海軍也格格不入。從歷史演變的進程來看，制定涵蓋外交和國防的國家安全戰略，對日本來說具有劃時代的意義。

日本《國家安全保障戰略》，其主要的中心思維主張「維護自由穩定的國際秩序是日本的基本國家利益，日本應該在維護及加強國際秩序安定上發揮積極的作用」，即所謂的「積極的和平主義」。¹⁰「積極的和平主義」與戰後日本所主張的「消極的和平主義」的差異在於，1946年日本憲法制定時，聯合國大部分的國家都同意，只要日本不武裝，世界就會太平。然而，戰後至今已經過75年，日本曾經是全球經濟第二大國，亦獲得世界各國的信賴與尊重，日本為了實現世界和平，必須對國際有積極的貢獻，日本政府的角色，自然從被動轉為主動。具體而言，日本不僅要加強自我防衛能力及強化美日安保同盟合作關係，還要更積極展開國際和平活動，例如：政府開發支援（Official Development Assistance, ODA）及建立和平外交等戰略。

⁸ 〈國家安全保障戰略（概要）〉，日本內閣官房，<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/gaiyou.html>。

⁹ 日本防衛省・自衛隊，《日本の防衛—防衛白書〈平成25年度版〉》（日經印刷，2013年7月1日），頁103。

¹⁰ 同註腳8。

日本國家安全保障戰略的基本理念，有以下幾個重點：第一，揭櫫自由、民主、尊重基本人權、法治等普世價值。第二，戰後日本積極朝向和平之路，致力於專守防衛，堅持遵守非核三原則的基本方針。第三，為了進一步拓展美日間的同盟關係，日本將與各國加強合作關係。第四，遵守聯合國憲章，與聯合國所屬的國際機構積極合作。第五，基於國際協調主義下的積極和平主義的立場，實現亞太地區的和平與安定及日本的安全。¹¹

日本的《國家安全保障戰略》，存在幾個問題點：第一，該戰略的內容日本只強調北韓的核飛彈是造成日本最大的威脅，但對中國的潛在威脅，例如：在釣魚台等領土問題時，只稱釣魚台是中國的「核心問題」，卻未明確強調中國用「切香腸」(salami-slice)的方式企圖改變國際現狀，日中間的關係，相當曖昧不明。相對地，美國於2018年所發表的《美國國防戰略》中闡明，美國、中國與俄羅斯之間為大國的競爭關係。¹²美國視中國與俄羅斯為長期競爭對手，並非是敵人。美國不諱言的對中國擴張進行嚴厲批評。美國也發現，中國企圖把美國勢力逐出印太地區，而以中國所主導的經濟模式，企圖擴大在該地區的影響力。美國因此對中國的威脅認知相當明確；第二，面對印太地區安全保障環境，日本所採取的態度不明朗，日本也未表明，該如何著手處理安全保障上威脅的優先順序。

參、日本國防戰略思維架構

2018年12月，日本公布新版的《防衛大綱》及《中期防》，這兩分文件可謂是日本國防戰略思維的重要架構（各時期公布的大綱

¹¹ 同註8。

¹² Department of Defense “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America” Table Contents, P1. Accessed April 7, 2020.

及中期防，請參閱表 1)。¹³2018 年與 2013 年所發表的內容相比，2108 年的大綱，針對中國有更具體的描述。例如：「中國企圖用武力改變現狀」及解放軍大量軍事活動造成鄰國的不安。就釣魚台周圍海域而言，中國長期不顧日本強力抗議，以中國公務船持續侵犯日本領海，解放軍船艦依舊在日本周邊不斷進行各項演習活動等，這些挑釁的舉動重新定義了當前中國對日本的威脅。

表 1、關於日本憲法、美日安保條約、及相關國防資料公布時間

1945.8.15	日本戰敗
1946.11.3	日本憲法公布
1951.9.8	簽訂美日安保條約（舊安保）
1957.5.20	國防基本方針
1960.1.9	修訂美日安保條約（新安保）
1976.10.29	防衛計畫大綱（51 大綱）
1986.9.18	中期防衛力整備計畫(61 中期防)
1991.12.20	中期防衛力整備計畫(03 中期防)
1995.11.28	防衛計畫大綱（07 大綱）
1995.12.15	中期防衛力整備計畫(08 中期防)
2000.12.15	中期防衛力整備計畫(13 中期防)
2004.12.10	防衛計畫大綱（16 大綱） 中期防衛力整備計畫(17 中期防)
2010.12.17	防衛計畫大綱（22 大綱） 中期防衛力整備計畫(23 中期防)

¹³ 〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，防衛省・自衛隊，2018 年 12 月 17 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>，〈中期防衛力整備計畫（平成 31 年度～平成 35 年度）について〉，防衛省・自衛隊，2018 年 12 月 17 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/chuki_seibi31-35.pdf。日本政府自 1976 年開始公布防衛計畫大綱，爾後有 1995 年、2004 年、2010 年、2013 年、2018 年公開的版本。中期防衛力整備計畫，自 1986 年開始公布，爾後有 1991 年、1996 年、2000 年、2004 年、2010 年、2013 年、2018 年公開的版本。

2013.12.17	<p>國家安全保障戰略</p> <p>防衛計畫大綱 (25 大綱)</p> <p>中期防衛力整備計畫(26 中期防)</p>
2015.9.30	<p>和平安全法制相關 2 法</p> <p>(在有限制的條件可行使集體自衛權)</p>
2018.12.18	<p>防衛計畫大綱 (30 大綱)</p> <p>中期防衛力整備計畫(31 中期防)</p>

資料來源：林彥宏整理自公開資料。

面對國際情勢的變化，日本認知到必須在國防戰略上提出新的思維，例如：日本將開始著手在宇宙，網路，電磁波等領域，以及要求自衛隊必須提高各項綜合能力，尤其是注重跨領域作戰能力（Cross-Domain），打造出「多元統合防衛力」。¹⁴2018年3月27日，自衛隊成立「日版的海軍陸戰隊」（水陸機動團），團本部設置於長崎縣佐世保市的相浦駐地，該部隊設置的目的在於，為應付突如其來的島嶼攻擊，經過嚴厲訓練的隊員必須能夠發揮瞬間戰力，奪回被佔領的島嶼。¹⁵2020年2月16日，美國最新的強襲揚陸艦（兩棲登陸艦）與沖繩海軍陸戰隊主力部隊第31海軍陸戰隊遠征隊（31 MEU）一同與「日版的海軍陸戰隊」進行聯合演訓，以增加美日間作戰的橫向交流。¹⁶

面對中國急速向海洋進行擴張，強化西南諸島的防衛已成為日本防衛政策的中長期目標。因此，日本自衛隊已在鹿兒島縣的奄美大島及沖繩縣的宮古島上開設新的基地，並在奄美大島設置 560 人，宮古島部署 7-800 人，石垣島部署 5-600 人的地對空、地對艦飛

¹⁴ 〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，防衛省・自衛隊，2018 年 12 月 17 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/20181218.pdf>。

¹⁵ 〈平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱〉，防衛省・自衛隊，2013 年 12 月 17 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/ndpg-j.pdf>。

¹⁶ 〈陸自の水陸機動団 沖繩で米と初の共同訓練 「遠征打撃群」へ進む一体化〉，しんぶん赤旗，2020 年 2 月 16 日，https://www.jcp.or.jp/akahata/aik19/2020-02-16/2020021602_03_1.html。

彈部隊及警備隊。¹⁷2016年自衛隊於沖繩的與那國島上，部署約160人的沿岸監視隊，擴充防衛態勢。日本的西南諸島全長有1,200公里，這幾十年來，只有陸上自衛隊部署在沖繩本島，其他島嶼並無人固守，在安全保障上，被稱為「空白地帶」。日本意識到西南諸島可能會受到威脅，將部隊部署在西南諸島的島嶼上，具有深層的意義。然而，可透過以下的表格（表2）可得知，日本在國家防衛上，特別是島嶼防衛，提高預算編列，積極調整戰略。

再者，近幾年日本為了因應各種事態，加強海空域的防禦能力，尤其在太空領域及網路防衛方面，積極擴充戰力，期待對中國和俄羅斯產生遏止作用。因此，日本不得不增加國防預算，從防衛省公布的資料顯示，2021年度的國防預算約5兆4898億日幣（約500億美金），預算約佔日本GDP的1%左右，國防預算連續八年創新高。¹⁸日本的國防預算與我國相比，約多了370億美金左右。

表2、自衛隊在島嶼防衛上主要的裝備及預算表

各年度	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	現狀
陸上自衛隊						
兩棲突襲車 (AAV7)	—	30 203	11 78	11 85	—	52/52 輛 366
魚鷹式傾斜旋翼 機 (V-22)	—	5 516	4 447	4 391	4 457	17/17 機 1811
大型運輸直升機 (CH-47JA)	—	—	—	6 445	—	6/6 機 445
16式機動戰車	—	—	36 252	33 233	16 121	85/991 輛

¹⁷ 〈奄美大島の陸上自衛隊＝上＝〉，《奄美新聞社》，2019年5月7日，<http://amamishimbun.co.jp/2019/05/07/18029/>。

¹⁸ 〈我が国の防衛と予算—令和3年度概算要求の概要〉，防衛省・自衛隊，2020年09月30日，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2021/yosan_20200930.pdf。

						606
12 式地對艦飛彈	4 座 309	—	1 座 120	1 座 81	1 座 129	7/9 座 639
南西整備部隊 整備		32 億	195 億	707 億	552 億	1487
兩棲作戰部隊 整備	158 億	179 億	106 億	—	4 億	286
与那國沿岸監視 部隊		3 億	55 億	—	—	216
海上自衛隊						
大隅型運輸艦改 修	3 億	6 億		12 億	9 億	30 億
航空自衛隊						
戰機 (F-35A)	4 638	6 1,032	6 1,084	6 880	6 881	28/28 架 4515
運輸機 (C-2)	2 398	—	—	3 553	2 450	7/10 架 1401
空中加油・運輸 機 (KC-46A)	—	—	1 231	—	1 277	2/3 架 508

(單位：上段為數量，下段為日幣金額)

資料來源：武田康裕 (2019)，《日米同盟のコスト自主防衛と自立の追求》，株式會社亞細紀書房，頁 234。

肆、以美日安保體制為國防戰略支柱

2020 年 1 月 19 日，《美日安保條約》（*Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan*）修訂 60 週年，美日兩國舉行盛大慶典。¹⁹1951 年美日簽訂的《美日安保條約》（通稱舊安保條約），於 1960 年 1 月 19 日進行修訂，由當時日本首相岸信介與美國總統艾森豪（Dwight David Eisenhower）共同簽署。《美日安保條約》（通稱新安保條約）全文共 10 條，第 5 條規定美國有義務防衛日本，第 6 條規定美國可於日本境內設置美軍基地。²⁰戰後美蘇冷戰期間，美國持續在日本駐軍，希望以此作為防止共產主義滲透日本的「防波堤」。日本依靠美國的軍事威懾來保障安全，並維持專守防衛和經濟優先的政策。當今，美日安全保障體系作用不斷深化，發揮著「公共財」的作用，亦是目前印太地區和平穩定的基石。

1991 年波斯灣戰爭是日本防衛政策的轉折點。日本為以美軍為主軸的多國部隊提供了巨額資金支持，卻因沒有做出人力貢獻而受到國際社會的批評。因此，日本政府向波斯灣派遣了一艘自衛隊的掃雷艦清除地雷，是自衛隊首次向進行海外派遣。²¹1993 年，北韓進行導彈試射，成功將一枚蘆洞（No dong）1 號飛彈飛入日本海，對東北亞造成新威脅。²²美日為應對國際形勢的變化，雙方對同盟的意義「重新定義」。1996 年《美日安保聯合聲明》中，期待美日同盟

¹⁹ 〈外務大臣及び防衛大臣共済日米安全保障条約 60 周年記念レセプション〉，《外務省》，2020 年 01 月 19 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000631.html。

²⁰ 〈日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約〉，《外務省》，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/jyoyaku.pdf>。

²¹ 〈自衛隊を知りたい〉，防衛省・自衛隊，<https://www.mod.go.jp/pco/nagasaki/03public/kokusaikouken.html>。

²² 〈北朝鮮が日本にミサイルを発射したらどうなるのか 軍事アナリストが教える有事の対処法〉，産経新聞，2017 年 12 月 30 日，<https://www.sankei.com/article/20171230-MMLXFP5PQNIP5F5OUDHZR4TASU/>。

能夠對「維護亞太地區的和平與穩定」做出貢獻。²³1997 年修訂了《美日防衛合作指針》(*Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation*)，以便在日本周邊發生緊急情況時，可為美國提供後勤支援。²⁴

進入 21 世紀後，日本進一步擴大對國際社會的責任。2001 年美國遭受恐怖襲擊後，美國進入反恐戰爭和伊拉克戰爭。小泉純一郎政府派出自衛隊與美國合作，支持伊拉克的人道主義重建。²⁵

2012 年安倍晉三首相上任後，為了應對東北亞安全情勢惡化，例如，北韓的核導彈發射、中國的軍備競賽和海洋擴張，美日同盟進入一個新階段。

2021 年 4 月 16 日，美日舉行高峰會談，高峰會後的共同宣言提及「台灣海峽的和平與安全」、「兩岸問題和平解決」等議題，表示美日對台海和平穩定的重視。²⁶2021 年 7 月 13 日，日本內閣會議通過 2021 年版的白書。²⁷白書首次載明「台灣情勢的穩定對日本安全保障和國際社會的穩定至關重要」。該內容章節編排與 2020 年大大不同，把台灣從中國的章節抽離，放入新增的第 2 章第 3 節「美中關係」。另外，在中國軍的部署與戰力的圖表繪製上，台灣的顏色有別於中國，台灣與其他國家一樣，被畫繪製為灰色。加上近期日本政府官員頻頻對台海局勢發言，都表態「台灣若出事，美日必須對台實施防衛」，很明顯日本整體發言即是針對中國的威脅。亦可解

²³ 〈日米安全保障共同宣言—21 世紀に向けての同盟— (仮訳)〉，《外務省》，1996 年 4 月 17 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/sengen.html>。

²⁴ 〈共同発表 日米安全保障協議委員会 日米防衛協力のための指針の見直しの終了〉，1997 年 9 月 23 日，《外務省》，<https://www.mod.go.jp/pco/nagasaki/03public/kokusaikouken.html>。

²⁵ 〈中東への自衛隊派遣とは 湾岸戦争後、多くの法整備〉，日本經濟新聞，2020 年 01 月 27 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXKZO54867080W0A120C2NN1000/>。

²⁶ 〈日米首脳共同声明「新たな時代における日米グローバル・パートナーシップ」〉，《外務省》，2021 年 4 月 16 日，<https://www.mofa.go.jp/files/100181507.pdf>。

²⁷ 〈令和 3 年 防衛白書 日本の防衛〉，防衛省・自衛隊，2021 年 7 月 13 日，https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/wp2021_JP_Full.pdf。

讀，日方願意在維護台海安全付出更多的關注，台海的安全穩定與日本直接連結，日本的角色將會變得更大。

伍、結論

戰後的日本，受到和平憲法的制約，以及在美國的保護傘下，特別是在安全保障方面，態度趨於消極。但伴隨國際情勢的轉變，及日本受到各式各樣的威脅下，導致日本不得不在國家安全保障戰略上，進行檢討與調整。2013 年制定國家首部《國家安全戰略》、2015 年通過《和平安全法制相關 2 法》的立法及強化美日安全保障體制，都可觀察出，日本在安全保障的戰略思維態度上，調整方向趨於積極。

今後可期待日本在符合國內憲法的規範下，對國家安全保障事務有積極作為。並且與日本周邊的國家進行合作，共同維護東北亞的區域安全與和平。

本文作者林彥宏為日本國立岡山大學法學博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與政策研究所助理研究員，研究領域包括東北亞政治、日本防衛政策、美日關係。

Japan's National Defense Strategic Thinking

Yen-hung LIN

Associate Research Fellow

Abstract

After World War II, Japan was passive in terms of security due to its constitutional restrictions. Following the rise of China, Japan's greatest threat in East Asia has shifted from North Korea to China. This article will discuss the changes in Japan's defense strategic thinking based on reports published by Japan and Japan-U.S. security arrangements.

Keywords: U.S.-Japan Security Arrangements, National Defense Program Guidelines, Medium Term Defense Program, Defense of Japan, National Security Strategy