

# 2008 年版《日本防衛白皮書》分析

林賢參\*

《戰略安全研析》月刊，97 年 11 月號

日本防衛省於 9 月初，公布 2008 年《防衛白皮書》。白皮書內容結構，主要可分成國際安全環境概觀、日本國防政策之基本思維與戰力整備、以及現行實務上之政策作為等三大部分。不同於以往的是，本年度新增「防衛省改革」項目，原因在於過去一年以來，防衛省/自衛隊接連傳出醜聞，包括在印度洋為從事反恐任務之多國際部隊補給油料之海上自衛隊爆出供油量記載錯誤、擅自銷毀航海日誌等被認為危害到「文人統制」(civilian control)原則之事件、洩漏極機密之神盾級飛彈防禦系統之案件、浮報軍事採購費用以及防衛省事務次官守屋武昌涉嫌收受賄賂等事件。以下，本文在介紹白皮書之主要內容概要後，將從戰略思維、主要威脅認知、以及現階段之對應措施等三個面向，來分析日本防衛省所欲表達之訊息。

## 白皮書內容之焦點

新版白皮書之焦點，約可歸納為下列幾項。

- 第一， 北韓仍然是構成日本以及國際社會之重大威脅。北韓開發核武與彈道飛彈問題仍未獲解決，此舉不僅對日本國防造成深刻之影響，也嚴重妨礙國際社會防止核武擴散之努力。
- 第二， 中共崛起後，將對國際安全環境造成衝擊。中共軍事現代化之意圖與將來動向不明，令人對其可能造成區域與日本國防安全之影響感到憂慮。
- 第三， 希望自衛隊參與國際維和任務能夠予以常態化。防衛省希望制定規範自衛隊派遣海外參與國際和平維持活動之一般法，以避免遇事後再制定特別法之急就章狀態。
- 第四， 表明日本參與國際反恐之必要性。強調海上自衛隊在印度洋從事為參與美國主導海上反恐之多國籍海軍艦艇補給油料與飲用水之任務，符合日本之國家利益。
- 第五， 宣揚防衛省進行改革之決心。受到前防衛省事務次官遭到逮捕醜聞等事件之影響，防衛省為亡羊補牢，再度爭取民眾之信賴，強調將會進行根本性的改革。

## 日本國防政策之基本思維與方針

戰後日本之國防政策，是由「建構自身的國防戰力」、「外交努力」、「與同盟

---

\* 作者為日本青山學院大學國際政治學博士，現任國家安全會議助理研究員。

國之合作」等三根支柱所構成。對於高度依賴海外資源之日本而言，維持國際社會和平與協調，乃是極為重要之事。因此，白皮書強調，強化日美同盟合作關係，積極參與區域與全球國際合作，防止或解決國際紛爭與對立、發展經濟、促進軍備裁減、增進相互理解與信賴關係等非軍事措施，固然是日本國防之重要構成要素，但是，軍事力量仍然是國家展現排除外來侵略之意志與能力的最後手段，其功能是所有其他任何非軍事措施所無法取代的。

雖說如此，日本國防政策依然受限於憲法第九條規定，只能保有自衛所需之「必要最小限度」戰力，類似洲際彈道飛彈、長程戰略轟炸機、攻擊型航空母艦等戰力，即被視為超出「必要最小限度」而不得擁有。戰後以來，日本政府即將下列三點，列為憲法第九條所允許得以行使自衛權之條件：具有急迫性之不當侵害、已別無其他適當的手段得以排除此一不當侵害、實力之行使應該限定在必要最小限度。至於可以行使自衛權之地理範圍，則不限定於日本之領域，而是依據個別狀況或者是事態之性質而定。

其次，新版白皮書對於禁止行使集體自衛權問題、專守防衛、不成為軍事大國、非核三原則、確保文人統制等原則，均維持不變。小泉純一郎內閣於 2004 年 12 月 10 日決議通過之「平成 17 年度(2005)以降防衛計畫大綱」，提出日本國防之兩個目標為：(一)防止直接威脅到日本，一旦威脅形成，則予以排除，並將損害降至最低；(二)改善國際安全環境，使其不致於威脅到日本。而達成此二目標之三種途徑，即是前述之三根支柱。

不過，由於國內世代交替導致日本社會與政界之「反軍國主義」(antimilitarism) 勢力消退、北韓開發核武所造成之威脅、中共快速軍事現代化以及美國要求日本負擔更多軍事任務之壓力等因素影響，日本之國防政策正朝向前美國白宮國安會亞洲部主任葛林(Michael J. Green)所稱之「半推半就現實主義」(Reluctant Realism) 方向邁進。若不尋求改善，東北亞相關國家間之「安全困境」(security dilemma) 現象，將會更明顯。

## 提高對中共增強軍力之戒心

新版白皮書表明，中共當局持續大幅度增加國防預算以進行軍事現代化，在欠缺透明化之情形下，其結果將對區域情勢以及日本安全造成何種影響，令人感到憂慮。同時，白皮書還舉出中共對於核動力潛艇侵犯日本領海、以飛彈擊毀衛星事件，無法提出消除日本疑慮之解釋，以及去年 11 月美軍航母小鷹號停靠香港問題之決策反覆等為由，表明對北京當局在軍事問題之決策與行動感到憂慮。

其次，白皮書首度闡述，中共以東風 21 型飛彈為藍圖，積極研發攻擊航母等海上目標、攜帶傳統彈頭之反艦彈道飛彈，以及開發射程超過二千公里之 DH-10 型巡弋飛彈。後者如果完成實戰部署，將可補強彈道飛彈戰力，屆時亞太地區即被涵蓋在射程範圍內。此外，白皮書亦指出，中共擁有可攜帶核武之 H-6 型中程轟炸機一百多架，在去年 9 月間，中日兩國在東海資源開發交涉問題遲遲

無法獲得妥協之際，數架該型轟炸機即曾飛臨東海，進入日本飛航情報識別區。此舉似乎透露出共軍對東海空域之戰場情蒐工作已告一段落，並轉入演習階段，駐日美軍與日本自衛隊成為其演習轟炸目標，乃無庸置疑。另外，白皮書也將中共海軍在海南島南端三亞市，建構供核動力潛艇使用之大規模地下海軍基地的整備狀況，列為要注意的對象，因為位於該區之潛艇戰力，將嚴重威脅到日本海洋生命線之安全。

美國國防部主管亞太安全助理部長辛恩(James Shinn)於今年 6 月 25 日，在參議院軍事委員會作證指出，美國對於中共將太空軍事化，以及持續強化資訊戰措施感到憂慮。而日本新版防衛白皮書，亦首度增設中共「關於太空軍事使用以及資訊戰能力」項目，認為其宇宙開發可能被用於軍事領域，並且舉出中共以飛彈擊落衛星試驗，以及開發干擾衛星之雷射光束武器作為佐證。此外，白皮書亦引用美國之中共軍力報告指出，中共對資訊戰感到興趣，並且已編組資訊戰專門部隊(網軍)。去年，歐美國家政府機關之相關資訊設施，陸續遭到駭客攻擊，即懷疑係中共網軍之「傑作」。

至於中共對台灣之威脅問題，去年版白皮書指出，持續快速進行軍事現代化的中共軍事發展之目標，「引發已經超越對應台灣問題等所需之議論」。但是，新版白皮書已刪除此一論述，改為「以獲得對應台灣問題，具體而言，即是將獲得阻止台灣獨立以及外國軍隊支援台灣之能力，列為最優先之課題」。毋庸置疑地，此處所指之外國軍隊是美軍，甚至包括日本自衛隊在內。

## 日本國防重心之變更

日本之國防戰略思維，基本上雖仍然堅持「專守防衛」原則，但是因冷戰結束所導致國際戰略環境之結構性變化，在建軍備戰之實務工作上，亦不得不採取彈性的對應措施。

前述「防衛大綱」將有效對應新型威脅以及多樣化事態，定位為日本國防戰力之第一要務。而於同月 15 日公布的現行五年期「中期防衛力整備計畫」(2005-2009 年度)，共編列總額 250,100 億日圓國防預算，置重點於飛彈防禦系統(BMD)戰力之整備(包括三艘神盾艦性能提升)、改良 26 架 F-15 戰鬥機性能以及添購 18 架日本自製 F-2 戰鬥機、防衛周邊海域戰力(包括離島防衛)、對應游擊戰或特種部隊之入侵(包括恐怖攻擊)、確保海上運輸安全等戰力之強化，其中也包括了整備美日軍事一體化所需之各項預算。雖然如此，由於對應大規模登陸入侵之陸戰主裝備減少之緣故，在此一計畫期間內，日本整體國防預算呈現逐年小幅度負成長之傾向(如附表)。

年度	2005	2006	2007	2008	2009
預算總額	48,297	47,903	47,815	47,426	48,449 (概算要求)
與前年度比	-1.0%	-0.9%	-0.3%	-0.5%	+2.2%

日本「中期防衛力整備計畫」(2005-2009 年度)各年度預算比較(單位:億日圓)

出處:筆者根據各該年度防衛白皮書作成。

2008 年度預算支出中，較引人注意的項目，包括增購潛水艇與護衛艦各一艘；採購飛行性能、偵蒐能力以及靜肅性更勝 P3-C 之新世代 P-1 反潛機 4 架；20 架 F-15 戰鬥機性能之提升，以及隱型戰機之研發；持續改良提升神盾艦攔截飛彈能力(包括配備 SM-3 標準三型飛彈)，以及引進愛國者三型(PAC-3)飛彈、捕捉飛彈訊息之高性能雷達追蹤監視站，建構由海基與陸基所形成的飛彈攔截網，以對應可能來自北韓或中共之飛彈威脅。繼去年 12 月，海上自衛隊在夏威夷近海，成功試射 SM-3 型飛彈後，今年 9 月 17 日，航空自衛隊亦在美國新墨西哥基地成功試射 PAC-3 型飛彈，象徵著美日在飛彈防禦系統之軍事一體化作業，已往前邁進一大步。

其次，日本在制定「海洋基本法」(去年 7 月)與「宇宙基本法」(今年 5 月)後，於今年在防衛省防衛政策課下設「宇宙海洋政策室」，專責規劃日本之太空與海洋戰略。此一新組織成立之背景，固然受到中共海空軍頻繁地進出日本周邊，以及發展攻擊人造衛星等太空武力之影響，但以日本追求正常化國家以及意圖成為 21 世紀大國之趨勢來看，其邁向海洋與太空發展，乃勢所難免，中共之動作只是讓日本加快腳步罷了。

8 月 29 日，防衛省提出 2009 年度國防預算之概算中，即加入「關於宇宙開發利用之調查研究」、「適用於防衛領域之太空關連技術之調查」、「關於活用人造衛星統合防空系統模擬試驗之研究」，以及在防衛省設置「宇宙技術計畫室」等支出項目。由於「宇宙基本法」規定，只要是「非侵略目的」，在「專守防衛」原則範疇內，允許自衛隊在軍事領域使用太空科技，這標誌著日本奉行數十年、太空技術開發僅限於和平用途以及非軍事領域之禁忌已遭打破。此外，防衛省還編列 1,515 億日圓採購兩艘 5,000 噸級新型護衛艦，1,279 億日圓用於整合 BMD 系統整體之連動實驗，以及 947 億日圓提升 22 架 F-15 戰鬥機性能。

今年 1 月初，日本政府與執政兩黨傳出有意將現行的「中期防衛力整備計畫」，提前於 2008 年度結束，重新制定新的五年計畫之構想。由於目前日本政局仍處於混沌未明狀態，此一構想能否實現尚屬未定之數，如果確定要實施，則必須在 2009 年 3 月 31 日前制定新計畫，作為今後 5 年日本建軍備戰之目標。不過，由於執政的自民黨與最大在野黨民主黨在安全領域之見解差異不大，假設民主黨贏得近期內舉行的眾議院選舉而執政，2008 年版防衛白皮書以及下年度國防預

算概算書所呈現出之國防政策方向，亦不至於有太大的變動。

## 政策建議

從日本防衛白皮書所顯現之建軍備戰思維，有以下幾點可供我方參考。

- 第一， 堅持戰略上防衛守勢之態勢不變，但戰術上之攻守作為，則可視狀況彈性調整。戰後沿用迄今之「專守防衛」原則，雖仍被奉為最高國防指導方針，但是為適應新安全戰略環境變化，在實務上之建軍備戰時，卻可以做較寬鬆之解釋運用，敲鑼打鼓地高喊戰略轉換，只會造成對手不安而強化軍備。
- 第二， 由「建構自身的國防戰力」等三根支柱所構成之日本國防政策，亦可適用於我國。建構足以自衛之國防武力，固然是自衛決心之展現，但並非不二法門，亦不能忽視對外展現愛好和平，以及與同盟國協調合作等非軍事措施之重要性。
- 第三， 在建軍備戰之同時，應思考如何避免引發與對手國之「安全困境」。1990年代後半以降，日本與中共間已出現隱約可見之「安全困境」現象，並且在小泉純一郎內閣時代呈現升高之趨勢。在小泉任滿、安倍晉三組閣後，日中雙方領導人為舒緩此一困境，遂積極建構追求雙贏之「戰略互惠關係」架構。此一思維，值得台海兩岸參考，用以摸索建構兩岸雙贏，甚至加上日本之三邊皆贏的局面。