

日本国家安全委员会的功能、机制与发展趋势

孙建红

内容提要：日本国家安全委员会源自 20 世纪 50 年代的国防会议。国家安全委员会及其秘书处国家安全保障局（合称国安会机制）的设立，与日本保守势力寻求主动发展和积极利用军力密不可分。其功能包括国家安全重要事项的慎重审议、国家安全战略法律政策的制定、政策协调、应对重大紧急事态以及情报汇总等。今后，国家安全委员会将成为日本实际上的国家安全决策机构，但完全发挥作用还受到多方面因素制约。

关键词：日本 | 国家安全委员会 | 国家安全保障局 | 功能机制

作者介绍：孙建红，总体国家安全观研究中心、中国现代国际关系研究院副研究员，主要从事总体国家安全观、日本问题研究。

一、历史沿革

日本国家安全委员会（简称国安会）^①可以追溯至 1954 年设立的国防会议，1986 年国防会议改组为安全会议，^②2013 年安全会议改组为国安会。

① 日文是“国家安全保障会議”，也称“日本版 NSC”，为符合中文表达习惯，也为符合日本的命名原意，本文将其翻译成“国家安全委员会”，简称“国安会”。

② 日文是“安全保障会議”，本文将其翻译成“安全会议”。

（一）国防会议

国防会议的产生源自日本朝野的妥协。战后初期，吉田茂内阁走轻军备、重经济的发展路线，国防事务主要由美国负责，而主要在野党改进党主张自主防卫、扩充军力，对此强烈不满。1953年10月，该党提出成立国防会议辅佐首相，试图让曾任日军高级将领的“民间人士”进入国防会议进而引导军力重建。当时吉田领导的自由党在国会中不占多数，为稳定执政需要改进党的支持，因此同意成立国防会议，但要求“民间人士”必须是曾经担任过首相人士，在人选上变相拒绝了改进党的要求。

1954年6月，日本国会通过了《防卫厅设置法》，其中就国防会议作了如下规定：在内阁设置国防会议，作为审议国防重要事项的机构；首相必须将国防基本方针、防卫计划大纲、产业调整计划大纲、出动自卫队以及其他首相认为必要的国防重要事项提交国防会议审议；国防会议根据需要可就国防重要事项向首相陈述意见；国防会议的构成及其他必要事项，另行制定法律加以规定。^①从上述规定可以看出，国防会议虽在法律层面成立，但人员构成问题被搁置，实际上无法运作。

1955年，自由党与民主党（改进党等数个政党合并而成）合并成立自民党，协调党内意见后，1956年7月通过了《国防会议构成法》，规定了国防会议的人员构成：国防会议由主席及委员组成；主席由首相担任，掌管会务；委员由外务大臣、大藏大臣、防卫厅长官、经济企划厅长官担任（加上首相，合称五大臣会议）；主席在认为必要时可让相关国务大臣、统合幕僚会议主席及其他相关人员出席并陈述意见。^②同年12月，国防会议举行第一次会议，正式开始运作。

国防会议下设事务局（即秘书处）、干事会议、参事官会议。事务局直属首相，成立之初共有13人，主要职责是会议召集、记录以及议案写作。从历

① 衆議院、「法律第百六十四号（昭二九・六・九）」、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/01919540609164.htm。（上网时间：2022年10月5日）

② 衆議院、「法律第百六十六号（昭三一・七・二）」、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/houritsu/02419560702166.htm。（上网时间：2022年10月7日）

任事务局局长原所在部门和身份看，几乎全部是防卫厅文职官员。干事会议由国防会议事务局局长、内阁官房副长官以及相关部门事务次官组成，总人数不超过10人。参事官会议由外务省美国局安全保障课长、大藏省主计局防卫担当主计官、防卫厅防卫局防卫第一课长、经济企划厅综合计划局长期计划担当计划官、通产省重工业局飞机武器课长、科技厅长官官房总务课长、国防会议事务局3名参事官共9人组成，与武器装备建设相关的主要部门都包括在内。干事会议和参事官会议的主要作用是加强相关部门沟通；提交国防会议讨论的事项先由参事官会议沟通，再经干事会议讨论。历史上国防会议共举行过72次。

国防会议一般在内阁会议的前几天举行，主要围绕国防方针制定、武器装备采购等国防力量建设展开讨论，供内阁会议决策时参考。国防会议在一些决策上发挥了作用。例如，1957年，岸信介内阁制定《国防基本方针》时，国防会议围绕国防会议事务局方案和防卫厅方案进行讨论，事务局将讨论结果形成最终方案，该方案成为方针正式文本；1958～1959年，国防会议对新一代主力战机采购问题的讨论影响了决策；1970年，担任防卫厅长官的中曾根康弘试图推进其领导制定的防卫力量建设计划，时任国防会议事务局局长海原对此持批判态度，使该计划无法出台。在朝野斗争激烈时，如果国防会议被架空，政府会遭到在野党攻击。1972年，由于政府未经国防会议讨论防卫力量建设计划而先行将新式战机采购费用列入预算，被在野党批评“不重视文官统治”，最终，政府以内阁决议的形式要求战机等最新式武器装备在采购前必须将其种类和数量提交国防会议讨论。从国防会议的召开情况看，20世纪五六十年代频繁，七八十年代稀疏，有几年甚至没有就任何重大事项进行过讨论；1960年修订《日美安保条约》也未经国防会议讨论。可以看出，政府在是否召开国防会议上有很大自由裁量权，同时随着时间推移，国防会议越来越成为形式。

总之，国防会议的主要功能是“为确保文官统治而慎重审议”，不包括战略制定、紧急事态应对，^①也未明确规定是否具有政策协调职能，被动性、形

① 千々和泰明、「変わりゆく内閣安全保障機構 日本版NSCへの道」、原書房、2015年、48-49頁。

式性更多，领域局限于国防，其事务局主要工作是会务。另外，这一时期还存在另一套国家安全工作机制。1980年12月，铃木善幸内阁为推进综合安全保障政策，设立综合安全保障阁僚会议，就中东形势、中导谈判、经济合作、粮食安全、能源安全、科技振兴、信息化社会等多种议题进行讨论。该机制一直持续到20世纪90年代初。^①这说明时任首相认为国防会议存在功能欠缺，不足以满足国家安全的需要。

（二）安全会议

20世纪70年代中期至80年代初，日本发生了一系列重大突发事件，政府疲于应付。^②为更好应对此类事件，中曾根内阁于1986年7月将国防会议改组为安全会议，将国防会议事务局改组为内阁安全保障室。

根据《安全会议设置法》，安全会议的功能是“审议国防重要事项以及应对重大紧急事态（国防以外的事态，对国家安全可能产生重大影响的紧急事态之中，常规的紧急事态应对体制难以妥善应对的事态）”。^③首相在重大紧急事态发生并认为有必要时，将应对措施提交安全会议审议。法律也赋予安全会议建议权，规定“如有必要，安全会议可就国防重要事项以及与重大紧急事态应对相关的重要事项向首相陈述意见”。安全会议主席是首相，成员有6人，分别是外务大臣、大藏大臣、内阁官房长官、国家公安委员会委员长、防卫厅长官、经济企划厅长官（包括首相在内合称七大臣会议）。^④安全会议下设干事会议和审议官会议，前者由约10名干事（副部级）组成，后者由相关部门局级官员组成。与国防会议相比，干事会议人数和级别基本相同，审议官会议则比参事官会议级别更高。

① 综合安全阁僚会议1993年8月以后不再召开，2004年10月正式废止。

② 包括苏联飞行员驾驶米格25战机逃亡日本事件、日航客机在达卡被劫持事件、大韩航空客机被苏联击落事件等。

③ 重大紧急事态包括入侵领海、非法登陆、放射性物质恐怖事件、难民大量流入、大规模传染病等。

④ 内阁官房、「安全保障會議設置法」、https://www.cas.go.jp/jp/hourei/houritu/anpo_h.html。（上网时间：2022年10月12日）

内阁安全保障室的主要职能有两项，一项是负责“内阁会议重要事项的综合协调以及确保各行政部门政策统一所需的综合协调事务之中，主要与国家安全相关的事项”，另一项是安全会议相关事务。历任室长都来自防卫厅。成立之初编制为21人，后增至24人。

1998年4月，桥本内阁为强化危机应对能力，将内阁安全保障室改组为内阁安全保障危机管理室，室长级别是审议官（局级），历任室长都来自防卫厅。其职能在原有基础上增加两项：一是与应对紧急事态（国民生命、身体、财产遭受或可能遭受重大损失的事态）相关的综合协调；二是协助内阁危机管理监（副部级）开展工作。^①1998年5月，印尼首都雅加达发生暴乱，内阁安全保障危机管理室协助内阁危机管理监完成撤侨任务。该管理室也参与了《日美防卫合作指针》修订（1997年9月）、《周边事态法》制定（1998年5月），并提交安全会议进行了讨论。

2001年，内阁安全保障危机管理室撤销，改设内阁官房副长官补（安全保障危机管理担当）一职（副部级），增加了政策制定职能，其领导的团队编制大幅增加，但组成人员不固定，根据任务灵活调整。新机制主导制定了《反恐特措法》《武力攻击事态应对法》《伊拉克特措法》，并深度参与制定《防卫计划大纲》。

2003年6月，为强化安全会议应对紧急事态的功能，小泉内阁对其进行改组，修订了审议事项，增加了组成人员，增设了审议机制，新设了内设机构。审议事项方面，将原来的“可否出动自卫队”改为“应对武力攻击事态的基本方针”，并增加了“有关应对武力攻击事态的重要事项”“有关应对重大紧急事态的重要事项”。组成人员方面，增加了总务大臣、经济产业大臣、国土交通大臣，剔除了经济财政担当大臣（即原来的经济企划厅长官），人数从七大臣变成九大臣。新审议机制方面，首相、外务大臣、国土交通大臣、内阁官

^① 新设职位，专责危机管理。其职能是：紧急事态发生时，第一时间就如何应对作出判断，并就初步措施迅速与相关部门联系或向其下达指示，同时协助首相、内阁官房长官应对；集中各方面力量研究政府如何应对各种危机，并对有关部门的危机管理体制建设情况进行监督。

房长官、国家公安委员会委员长、防卫厅长官组成六大臣会议，围绕事态分析评估开展讨论。新增内设机构事态应对专门委员会，由内阁官房长官任委员长，相关政府部门人员任委员，主要职能是就安全会议的审议事项进行调查分析，向会议提出建议。^①

2006年安倍晋三第一次执政时再次增加了安全会议的审议事项，包括“与周边事态应对相关的重要事项”、与自卫队国际维和行动相关的重要事项等。^②

截至2013年12月，安全会议共召开222次。议题包括防卫力量建设计划、重要武器采购数量、将自卫队派往海外、实施海上警备行动、应对海湾战争、应对伊拉克战争、应对朝鲜发射卫星和导弹、应对朝鲜核试验、应对金正日去世、应对伊拉克战争、应对海盗等。内阁官房副长官补（安全保障危机管理担当）团队的工作重点集中在安全方面。在首相官邸负责外交、内政、安全保障和危机管理的3名内阁官房副长官补之中，负责外交与负责内政的2名内阁官房副长官补合作密切，负责安全保障危机管理的内阁官房副长官补与内阁危机管理监合作密切，但负责外交的内阁官房副长官补与负责安全保障危机管理的内阁官房副长官补缺乏合作。^③对保守派政治势力而言，为应对日益严峻的国际安全形势，发挥首相官邸的指挥部作用，在国家安全领导体制中加大外交比重、协调外交和安全、制定涵盖外交和安全的国家安全战略成为有待解决的问题。

（三）国家安全委员会

国家安全委员会是由安全会议改组而成立的，名称中加上“国家”两字，既为凸显对国家安全的重视、处理国家安全重大事项，也是为向美国看齐。

① 衆議院、「安全保障會議設置法の一部を改正する法律」、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/15620030613078.htm。（上网时间：2022年10月15日）

② 内閣官房、「安全保障會議設置法」、https://www.cas.go.jp/jp/hourei/houritu/ampo_h.html。（上网时间：2022年10月15日）

③ 兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、44頁。

2006年9月，安倍晋三出任首相，提出加强首相官邸对国家安全工作的领导，组织“关于国家安全的官邸功能强化会议”，研究日本版国安会的功能和机制，并形成报告。2007年4月，安倍内阁将基于报告形成的法案提交国会审议，但因8月安倍辞职令法案失去推动力而成为废案。2012年12月，安倍再次出任首相，重新推动设立日本版国安会。2013年2月，安倍组织国安会创设有识之士会议进行讨论，在此基础上形成《修订安全会议设置法等法律案》，6月提交国会审议，12月国会通过成为法律；2014年、2015年进行修订，名称改为《国安会设置法》。该法对国安会的定位是“审议国家安全重要事项的机构”，其功能、人员组成、内设机构、辅助人员、配套措施、秘书处等规定如下：

功能。就以下事项进行审议并根据需要向首相陈述意见：一是国防基本方针；二是防卫计划大纲；三是与防卫计划相关的产业调整计划大纲；四是与武力攻击事态或存立危机事态应对相关的基本方针；五是与武力攻击事态或存立危机事态应对相关的重要事项；六是与重要影响事态应对相关的重要事项；七是与国际和平共同应对事态应对相关的重要事项；八是与国际和平合作业务实施相关的重要事项；九是与自卫队行动相关的重要事项；十是与国防相关的重要事项；十一是与国家安全相关的外交政策和防卫政策的基本方针以及与其相关的重要事项；十二是与重大紧急事态应对相关的重要事项；十三是其他与国家安全相关的重要事项。此外，国安会在审议武力攻击事态、存立危机事态、重要影响事态及重大紧急事态的重要事项时，如果认为需要紧急应对，可以就迅速、妥当的应对措施向首相提出建议。

人员组成。有四大臣会议、九大臣会议、紧急事态大臣会议三种机制。法律规定，就前述第一至第十项、第十三项所载事项进行审议时，首相、总务大臣、外务大臣、财务大臣、经济产业大臣、国土交通大臣、防卫大臣、内阁官房长官及国家公安委员会委员长出席（九大臣会议）；就第十一项所载事项进行审议时，首相、外务大臣、防卫大臣及内阁官房长官出席（四大臣会议）；就第十二项所载事项进行审议时，首相、内阁官房长官及首相指定的大臣出席（紧急事态大臣会议）。对于第四至六项所载事项，如果首相认为有必要就事态

研判进行集中审议，首相、外务大臣、防卫大臣、内阁官房长官以及首相指定的其他大臣出席会议。此外，首相可以根据需要就特定议案指定规定以外的大臣临时参加会议。内阁官房副长官、首相国家安全保障辅佐官列席会议并经首相允许后发言；必要时首相还可以让统合幕僚长等相关人员出席会议陈述意见。

内设机构。事态应对专门委员会，由内阁官房长官任委员长，委员由首相从内阁官房及相关行政机构人员之中任命。其职能是就前述第四、五、六、七、九、十、十二项开展调查分析并向国安会提供建议，以便事态发生时可迅速妥善审议。

辅助人员。国安会设有干事，由首相从内阁官房及有关部门人员中任命，负责协助首相及国安会组成人员开展工作。

配套措施。内阁官房长官及有关部门负责人有义务向国安会提供有关国家安全的资料或情报。出席国安会的人员必须保守秘密。

秘书处。设在国家安全保障局。^①除负责国安会会务外，国家安全保障局的职能包括对国家安全相关外交、防卫政策的基本方针及重要事项进行谋划，制定方案，综合协调；应对紧急事态时，从外交、防卫角度提供必要建议；要求有关部门提供情报，并利用情报制定政策。^②机构设置如下：局长1名，由具备丰富专业知识的前政府高官担任，掌管国家安全保障局全面事务，对外代表国家安全保障局，与美国总统国家安全事务助理是对等伙伴关系。首任局长谷内正太郎曾任第一次安倍内阁的外务省事务次官，是安倍最信任的外交智囊。副局长2名，分别由来自外务省的内阁官房副长官补（外交担当）和来自防卫省的内阁官房副长官补（事态应对危机管理担当）兼任。审议官（局级）4名，分别来自外务省、防卫省、自卫队、经济产业省。参事官（处级）若干名，来自外务省、防卫省、警察厅等部门，领导总括协调班（负责局内综合协调）、战略企划班（负责中长期政策制定）、情报班（负责与国内外情报机构联系）、

① 首相官邸、「国家安全保障会議設置法」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhousyokaigi/konkyo.pdf>。（上网时间：2022年10月20日）

② 内閣官房、「国家安全保障局」、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhousyoku.html>。（上网时间：2022年10月20日）

政策第一班（负责美欧东南亚）、政策第二班（负责东北亚俄罗斯）、政策第三班（负责中东非洲）、经济班（负责经济安全）。各班成员共计近百人，分别来自外务省、防卫省、自卫队、警察厅、国土交通省、海上保安厅、经济产业省、财务省、总务省、文部科学省、公安调查厅等部门。^①

顾问会议。国家安全保障局局长组织专家学者、自卫队前高官成立顾问会议，对国家安全保障局谋划、制定的政策提出意见建议。^②

另外，内阁官房设国家安全保障辅佐官，由首相从多名首相辅佐官中指定1名负责在国家安全政策方面向首相提供建议。首任国家安全保障辅佐官磯崎阳辅为国会议员，曾任内阁安全保障危机管理室负责“有事法制”的参事官。国家安全保障局局长与首相国家安全保障辅佐官之间无隶属关系。

二、国安会的运行机制与作用

2013年12月，日本国安会正式成立。其核心功能是在内阁主导下，围绕跨部门的国家安全问题制定长期战略，并迅速应对紧急事态。在四大臣会议、九大臣会议、紧急事态大臣会议三种会议机制中，四大臣会议是核心；九大臣会议沿袭了国防会议、安全会议的慎重审议功能；紧急事态大臣会议专门应对紧急事态。

2014年1月，国家安全保障局正式成立。2名副局长（内阁官房副长官补）分别负责外交、事态应对危机管理。内阁官房副长官补（外交担当）的主要职能是涉外事件处理。例如，协调水产厅和海上保安厅“取缔外国渔船非法捕鱼”；对外国资本收购日企进行安全审查；协调文部科学省、外务省等应对历史教科书问题。^③ 内阁官房副长官补（事态应对危机管理担当）由内阁官房副

① 兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、76頁。

② 「国家安保局、18日に「顧問会議」初会合 年4回開催見込む」、「日本経済新聞」、2014年6月17日、https://www.nikkei.com/article/DGXNASFSI703G_X10C14A6PP8000/。（上网时间：2022年10月24日）

③ 兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、88-90頁。

长官补（安全保障危机管理担当）转变而来，继承了后者的危机管理职能，突出事态应对，同时剥离了安全保障职能，接受国家安全保障局局长和内阁危机管理监双重领导。其团队发生相应变化，从事国家安全的人员并入国家安全保障局，从事危机管理的人员进入新成立的事态室。事态室牵头协调自卫队、警察、消防、海上保安厅、国土交通省等行动部门应对紧急事态，近年在新冠疫情应对上发挥核心作用。同时，国家安全保障局与事态室在应对朝鲜发射导弹、网络安全方面密切协调。^①

国安会、国家安全保障局的功能不包括重大紧急事态应对以外的危机管理。机制上，国家安全保障局依托兼任内阁官房副长官补（事态应对危机管理担当）的副局长与内阁危机管理监保持合作，共享情报。内阁危机管理监与国安会有合作关系，但前者并非后者的固定成员，首相认为必要时让其出席国安会。

与美国国安会拥有情报功能类似，国家安全保障局拥有情报请求权，定期或不定期要求内阁情报调查室^②、外务省、防卫省、自卫队、海上保安厅、警察、公安调查厅等部门提供情报。情报部门定期对国家安全保障局吹风，国家安全保障局基于吹风掌握的情况与相关政策部门沟通。

国安会召开时，国家安全保障局局长主持会议，除首相和相关阁僚外，内阁官房副长官（事务）、内阁危机管理监、首相国家安全保障辅佐官、国家安全保障局副局长、内阁情报官、外务省综合外交政策局局长、防卫省防卫政策局局长、自卫队统合幕僚长列席会议，海陆空幕僚长经常陪同统合幕僚长出席。^③国安会成立以来的召开情况如下表所示：

① 兼原信克、「安全保障战略」、日本経済新聞出版、2021年、83-84頁。

② 掌管内阁卫星情报中心、国际恐怖情报集约室、内阁情报集约中心等，负责人为内阁情报官。

③ 兼原信克、「安全保障战略」、日本経済新聞出版、2021年、57頁。

日本国安会召开情况

内阁	年份	四大臣 会议次数	九大臣 会议次数	紧急事态 会议次数	合计
安倍 晋三	2013年12月4日~12月25日	3	6	0	9
	2014年	25	8	0	33
	2015年	25	10	0	35
	2016年	41	7	0	48
	2017年	42	4	0	46
	2018年	12	5	0	17
	2019年	13	6	0	19
	2020年1月1日~9月16日	15	2	17	34
	合计	176	48	17	241
菅义伟	2020年9月16日~12月31日	3	4	2	9
	2021年1月1日~10月4日	15	1	2	18
	合计	18	5	4	27
岸田文雄	2021年10月4日~12月31日	4	3	1	8
	2022年1月1日~11月18日	26	6	1	33
	合计	30	9	2	41
安倍、菅、岸田内阁	总计	224	62	23	309

资料来源：根据日本首相官邸网站相关内容统计制作。参见：首相官邸、「国家安全保障会議 開催状況」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/kaisai.html>。（上网时间：2022年11月20日）

从上述国安会召开的次数看，2014~2022年，大部分年份都超过30次，最少年份也有17次。次数出现波动大概与当年的形势、需要处理问题的数量有关。从议题看，四大臣会议涉及的议题具有很高的相似性，九大臣会议同样如此，紧急事态大臣会议的议题在安倍、菅、岸田内阁都是应对疫情。上述统计显示国安会具有一贯性，已经成为日本政府常态化议事机制。从四大臣会议、九大臣会议、紧急事态大臣会议的数量关系看，2013年12月4日~2022年11

月18日,国安会共召开309次,其中四大臣会议224次,约占73%;九大臣会议62次,约占20%;紧急事态大臣会议23次,约占7%,其中四大臣会议占大多数。从各年的召开情况看,基本上每年都是四大臣会议占大多数(2020年紧急事态大臣会议比四大臣会议多1次,主要原因是频繁召开会议应对疫情)。其原因与前述国安会设立的初衷有关,即国安会要“对外交安全课题进行日常性、机动性讨论”;^①四大臣会议涉及的阁僚少、易召集,同时外交大臣、防卫大臣都包括在内,能就外交安全课题进行针对性讨论。

比较四大臣会议、九大臣会议、紧急事态大臣会议的议题可以看出,三者各有特点,极少交叉:四大臣会议一般讨论国际形势、国际突发重大事件、海洋等重要领域安全、国家安全战略与课题、防卫相关法制、涉外防卫政策适用情况,涵盖形势、问题、战略、落实情况,似以沟通、协商、通报为主要会议方式;九大臣会议一般讨论防卫相关法律草案和基本方针、《防卫计划大纲》、防卫力量建设主要事项与预算、新一代主力战机采购、自卫队海外行动计划、维护海外利益安全措施、国际救援计划等,以重大、敏感、原则性问题为主,继承了安全会议(九大臣会议)的职能,又增加了新的审议事项,会议形式似以表决通过为主;紧急事态大臣会议则聚焦全国规模传染病,与其他两者完全不同,似以协调应对措施为主要会议形式。

对少数国家安全重要问题,四大臣会议召开之后,再召开九大臣会议。例如,2013年12月4日四大臣会议、17日九大臣会议先后讨论了《国家安全战略》;12月23日先召开四大臣会议讨论南苏丹形势,接续召开九大臣会议讨论联合国南苏丹维和物资援助……2020年12月3日四大臣会议讨论应对弹道导弹威胁的办法,18日九大臣会议讨论建设新导弹防御系统及加强防区外防卫能力。^②

从以上分析可以看出,四大臣会议、九大臣会议、紧急事态大臣会议三种

① 首相官邸、「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」(第1回会合)議事要旨、https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/singi/ka_yusiki/dail/gijiyousi.pdf。(上网时间:2022年11月2日)

② 首相官邸、「国家安全保障会議 開催状況」、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyoukaigi/kaisai.html>。(上网时间:2022年11月20日)

机制并行，都是国安会的召开方式：四大臣会议是国安会的核心机制；九大臣会议重在把关或慎重审议；紧急事态大臣会议极少召开，一般针对特定事态密集召开，属于非常规机制。

国安会机制（国安会及国家安全保障局）成立以来，制定、审议了以下多个重要法律制度的草案，并经内阁会议或国会通过成为正式法律制度：2013年，新版《防卫计划大纲》《中期防卫力量建设计划》以及日本首个《国家安全战略》；2014年，“防卫装备移交三原则”（代替“武器出口三原则”），关于制定“维护国家和国民安全建设无缝衔接安全法制”的决定；2015年，“和平安全法制”（《和平安全法制建设法》《国际和平支援法》两部法律），关于缩短治安出动与海上警备行动下令流程的决定；2019年，“确保中东地区日本船舶安全的政策措施”，2020、2021、2022年修订。^①另外，为制定新版《国家安全战略》，2022年由国家安全保障局局长牵头、外务省和防卫省相关官员组成调研小组，围绕“日本所处安全环境”、“国家安全新技术”、“战争趋势”等议题对外部专家进行了17次调研。^②可以看出，国家安全保障局在《国家安全战略》制定过程中发挥着主导作用。

日本政府公开发行的《防卫白皮书》概括国安会机制的作用为“加强了对国家安全政策的谋划、制定，开启了国家安全的制度建设进程，对国家安全面临的新课题提出了政策方向。国安会通过的基本方针指导着具体防卫政策的制定，加快了决策速度，大大提升了防卫省的政策制定、执行功能。”^③

三、国安会的发展趋势

日本的保守派人士认为，文官统治本来有两种含义，一种是消极的，即文

① 内閣官房、「国家安全保障局」、<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/anzenhosyou.html>。（上网时间：2022年11月20日）

② 内閣官房、「新たな国家安全保障戦略等の策定に関する有識者との意見交換（議論の要旨）」、<https://www.cas.go.jp/jp/siryu/pdf/yousi.pdf>。（上网时间：2022年11月20日）

③ 防衛省、「防衛白書」、日経印刷、2021年、180頁。

人政府对军力的发展和使用进行监督管理；另一种是积极的，即文人政府为实现政治目的而主动发展和使用军力。但是，战后美国在制定日本宪法时，只把消极含义纳入宪法，导致国防会议以来的国家安全机制把监督管理军力发展作为首要职能。^①表面上，国安会机制是日本出于“应对国际安全形势”、寻求在国际安全领域发挥更大作用、加强首相对国家安全领导等目的建立的，但其实质是将政治和军事的关系从被动领导转变为主动领导，这也是日本政治保守化的核心要义。冷战结束以来，日本政治的保守化已经从涓涓细流变成滔滔江河，可预见的将来，日本继续沿着保守化的道路走下去是大概率事件。体现在国家安全决策方面，今后日本将更多运用文官统治的积极含义，也就是为实现政治目的主动发展使用军力。国安会机制作为政治主导的重要方式和象征，将呈现以下发展趋势：

第一，逐渐成长为实际上的国家安全决策机制。一方面，如前所述，国安会的讨论结果成为内阁会议决定；另一方面，经过国安会审议的事项，即使没有成为内阁会议的决定，相关部门也可执行。^②具体说来，国安会机制可能会有以下几方面变化：一是九大臣会议日益形式化。九大臣会议议题多与预算相关，加之大臣们很忙，能同时聚在一起的时间不多，大多数时候只能在内阁会议召开前短时间碰头，照发言稿发表看法，会议就结束了。^③二是四大臣会议作用更加凸显。可以说，日本建立国安会机制的主要目的之一是设立四大臣会议机制。目前，四大臣会议召开频率最高、涉及的议题最多，今后随着日本突破传统防卫限制的需求增加、对安全形势的判断越来越悲观，该会议在国家安全决策中的作用将更加明显。三是对经济、科技决策影响将不断增大。2020年日本决定禁止新冠疫情严重国家（地区）民众入境的政策就是由国家安全保障

① 千々和泰明、「変わりゆく内閣安全保障機構 日本版NSCへの道」、原書房、2015年、48-50頁；千々和泰明、「戦後日本の安全保障」、中央公論新社、2022年、221-225頁、兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、101-103頁。

② 衆議院、「第185回衆議院国家安全保障に関する特別委員会第3号（平成25年10月30日（水曜日）」）、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/0274185201310300003.htm。（上网时间：2022年11月22日）

③ 兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、65頁。

局经济班草拟，经紧急事态大臣会议审议、内阁会议通过的。经济班的职能包括分析传染病的经济影响、保护尖端技术、防止敏感技术被转用于军事等。^①另外，国家安全保障局将与防卫省、综合科技创新会议等部门共同组建跨部门评议机制，挑选可用于国家安全的技术项目并提供经费支持。未来，随着经济、科技竞争日趋激烈，以及两者与国家安全的关系日益紧密，国家安全保障局的作用将越来越大。

第二，防卫省武官的影响将越来越大。相较于内阁官房副长官补（安全保障危机管理担当）团队、内阁安全保障危机管理室等此前承担安全保障会议秘书处职能的部门（机制），防卫省武官在国家安全保障局的人员比例上升，并且一改此前穿便服的传统，着制服进入首相官邸工作。同时，统合幕僚长出席国安会也逐渐成为惯例。这说明日本决策层越来越希望听到作战部队的声音，希望将其反映到决策中。反过来，防卫省武官也将通过国安会机制影响决策。

第三，国安会机制把应对“有事”作为今后的工作重点。国安会最重要的工作是“有事”之时对国家整体政务（外交、政治、经济等）和自卫队作战指挥进行协调，如果做不到这一点，国安会、国家安全保障局就失去了存在意义。^②按照现行机制，国家安全保障局与事态室将合作应对“有事”。武力攻击事态发生后，事态室第一时间设立首相领导的武力攻击事态对策本部，讨论应对方针，再与国家安全保障局协商确定方案。为此，日常国安会、国家安全保障局组织相关阁僚广泛讨论；“有事”时国家安全保障局负责与美国国安会联络协调，在双方共同领导下，外务省、防卫省、自卫队分别与美国国务院、国防部、美军建立协调机制。^③

尽管存在以上趋势，日本国安会机制能否完全发挥作用仍受以下因素制约。

一是受首相执政基础和任期影响。如果首相的执政基础牢固、任期长，可

① 「国家安保局に『経済班』発足 新型コロナ対応も急務」、《日本经济新闻》、2020年4月1日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO57510630R00C20A4PP8000/>。（上网时间：2022年11月23日）

② 兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、63頁。

③ 兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、83-83頁。

以在一段较长时间内有计划地利用国安会机制制定、审议自己希望实现的法律制度方案，从而实现个人政治目标。如果首相执政基础脆弱、任期短，只能利用国安会机制处理常规问题。在这方面，安倍内阁和菅内阁形成了鲜明对比。安倍是自民党最大派系清和会领导人，作风强势，能控制其他派系，加之经济政策和对外政策受到欢迎，党内和国内都能维持较高支持率，执政基础扎实。安倍内阁在2013年12月至2020年9月16日约7年时间共召开国安会241次，平均每年约35次，利用国安会机制制定、审议了多项重要、敏感法律制度，并由内阁会议或国会通过。菅义伟在自民党内没有自己的派系，作风低调，防疫政策饱受诟病，内阁支持率持续走低，执政基础脆弱。菅内阁2020年9月16日成立，2021年10月4日结束，持续约一年，共召开国安会27次，少于安倍内阁年平均数，审议事项绝大部分沿袭安倍内阁，并未就任何国家安全方面的法律制度草案进行审议。

二是受首相的个人想法、能力影响。首相是国安会机制的最高领导者，从《国安会设置法》看，是否召开国安会以及以何种方式召开由首相决定。国安会机制的设立就与安倍本人有很大关系，除去其本人对自民党的强大控制力以及国内较高支持率外，其政治理念、从政经历和知识构成对确定机制的功能和框架起了很大作用。安倍具有强烈的保守倾向和民族主义色彩，主张“摆脱战后体制”、把日本建成“美丽国家”，有意修改和平宪法、为军力发展松绑、加强首相官邸的指挥部作用，重视军力在维护国家安全、扩大国际影响上的作用；担任内阁官房副长官期间处理过日本人被绑架、朝鲜发射导弹等敏感问题；大学专业是政治学。这些都是他执意推动设立国安会机制并取得成功的内在动因。参照保守派人士对文官统治的解释，国安会设置了主动（四大臣会议、紧急事态大臣会议）和被动（九大臣会议）两种机制，政治理念和想法不同的首相对两种机制的使用频率甚至国安会本身的召开可能会有差异。如果重视监督管理，会增加九大臣会议的召开次数；如果重视机动灵活性，会增加四大臣会议的召开次数。对国安会本身的利用上，从历史看，如前所述，有一段时期首相对既有国家安全机制之外利用其他机制讨论国家安全问题。今后，不能排除

首相在国会机制之外设立正式或非正式新机制的可能。

三是受部门利益、个人竞争影响。明治维新以来，日本各部门的独立性就比较大，相互之间存在条块分割现象，各自为阵，为维护或扩大本部门利益相互斗争。国家安全方面，一直以来防卫省占有绝对主导地位，但近年外务省、警察厅也在增加对决策的影响。从四大臣会议的人员构成看，外务大臣和防卫大臣都在其中；从国家安全保障局局长来自的部门看，迄今为止2人来自外务省，1人来自警察厅，外务省的影响在增大，警察厅也不甘示弱。今后，防卫省、外务省、警察厅围绕国家安全政策主导权的争夺可能趋于激烈。从内部机制看，国家安全保障局局长与内阁危机管理监的级别相同，两者都领导内阁官房副长官补（事态应对危机管理担当），也就是都间接领导事态室。紧急事态或危机发生时，如果国家安全保障局局长与内阁危机管理监的意见不一致，事态室可能无所适从。国家安全保障局局长与首相国家安全保障辅佐官在职能上存在交叉，两者都可以在被授权的情况下与外国进行交涉，可由一人兼任，^①因此也存在两者发生矛盾的可能。另外，国家安全保障局与内阁情报调查室之间也存在竞争关系，两者都可要求政府各部门提供情报，也都具有情报汇总和服务决策功能。

最后，国安会机制自身完善需要时间。国家遭受武力攻击或遭遇重大危机时，能否集中全国力量应对，需要经过实践的检验。曾任国家安全保障局副局长兼内阁官房副长官补（外交担当）的兼原信克认为，日本只是把国安会的框架建立起来，真正运用好还需要很长时间；其重点是加强对外交、信息、军事、经济四方面的综合判断能力，包括加强外交与军事协调、强化战略宣传、了解自卫队战略战术和维护经济安全。^②

（责任编辑：黄丽梅）

① 衆議院、「第185回衆議院国家安全保障に関する特別委員会第3号（平成25年10月30日（水曜日））」、https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigirokua.nsf/html/kaigirokua/027418520131030003.htm。（上网时间：2022年11月22日）

② 兼原信克、「安全保障戦略」、日本経済新聞出版、2021年、74頁。