

劉莊著

日本政治制度

日本研究會叢書之一

劉莊著

日本政治制度

日本研究會叢書之一

一之書叢會究研本日

度制治政本日

究必印翻權作著有書此

中華民國二十一年三月初版

每冊定價大洋陸角
外埠附加郵費

著
作
者

劉

莊

印發
刷行
者兼

日本研究會
南京將軍巷

代
售
處

各大書坊

日本政治制度序言

觀人之國者，必覘其政治，猶之治軍者，必審其紀律。蓋一國之政治，爲一切政教固自由，而國民性亦於此表現。法美以自由平等立國，故人民休休有容。日本立國，其政體雖稱天皇如天帝，故其人民雖造天顛沛，皆具有一種上帝臨汝無貳爾心之觀念。其政治組織，一切悉以天皇爲依歸，而特殊之狀態以生。我國與之壤地相接，則研究日本政治之事，尤爲今日切要之圖。

同學劉君莊好學深思，潛心政治，近著日本政治制度一書，於明治維新前後變法之經過，與近代憲法之創制，及議會內閣元老院樞密院等之組織，詳述無遺，而於軍部之權勢，尤三致意焉。余曩應日本研究會之囑託，著有日本政治組織及其現勢一篇，時值滬事緊急，又書旁午，夙夜在公，略述要領。今讀劉君所著，若網在綱，實獲我心。書成，索序於余，嚶鳴求友，觀政採風，故樂爲之序，並以告世之研究日本政治者，得此一編，思過半矣！

中華民國二十一年三月十四日沈覲鼎序於譯署

日本政治制度

目錄

序

第一章 緒論

一、明治維新以前之政治組織 二、維新大業與立憲制度之樹立 三、日本憲政之特色

第二章 天皇

一、天皇在國法上之地位 二、天皇之大權 三、天皇之尊榮 四、天皇之代理人

甲、攝政 乙、監國

第三章 皇室機關

一、皇族會議 二、宮內大臣 三、內大臣 四、帝室經濟會議 五、宮秩寮審議會

六、太傅

第四章 樞密院

- 一、皇室機關地位之權限
 - 二、國家機關地位之權限
- 附元老

第五章 政府

- 一、國務大臣在國法上之地位
 - 二、內閣
 - 三、內閣總理大臣
 - 四、國務大臣之任免
 - 五、國務大臣之職務
 - 六、國務大臣之責任
 - 七、各省機關之組織
 - 八、其他之中
- 央行政官廳
- 甲、行政裁判所
 - 乙、會計檢查院

第六章 帷幄上奏機關

- 一、統帥大權之諮詢機關
- 甲、元帥府
 - 乙、軍事參議院
- 二、統帥大權之輔弼機關
- 甲、參謀總長
 - 乙、海軍軍令部長
 - 丙、陸軍部長
 - 丁、海軍部長
- 附侍從武官長

第七章 議會

一、議會之性質 二、議會之兩院制 三、貴族院之組織 四、衆議院之組織 五、議會之職務權限 六、議會之開閉 七、議會內部之組織及議事法 八、議員國法上之地位

第八章 司法機關

一、司法權之獨立 二、通常裁判所 三、陪審制 四、特別裁判所

第九章 地方制度與殖民地制度

一、地方制度之變遷 二、府縣制 三、市制 四、殖民地制度 甲、朝鮮 乙、臺

灣 丙、關東州 丁、樺太廳 戊、南洋諸島

附錄 日本憲法

目

錄

四

日本政治制度

第一章 緒論

一、明治維新以前之政治組織

現代日本之立憲政體，其由來原於明治維新。維新以前日本帝國之政體，一言以蔽之，封建的君主政體而已。封建制度，濫觴於藤原氏時代，而具體於鎌倉幕府時代，經室町織田豐臣而至德川，組織日臻於完固。其政體之特色，約如左列四點：

一、代表的君主政體。日本之君主政體，爲其有史以來不變之政體。天皇爲一國之君主，居於統治權最高源泉之地位，自古及今，未曾動搖。然天皇親政，自藤原氏以外戚專政而後，久失其實。鎌倉幕

府傾覆之後，一時雖號有元弘之親政，然繼此以降，國家統治權能殆全歸於將軍幕府。將軍挾天皇之名以行大權，故爲天皇之代表機關。雖其職世襲，大皇不能隨意任免，然名義上猶依於天皇之委任而行使大政，形式上亦以『將軍宣下』之式，而確認其職務。

二、複合的國家。將軍握國政實權，然不能直接支配全國。自天領直轄地而外，將軍之下，全國復分爲多數諸藩，儼然自形成一小國家。將軍權力，能行於藩主，不能直接及于其臣民。外交宣戰、講和、貨幣鑄造之權與夫驛遞行政，固統之於幕府，而其他軍備、刑罰、裁判、警察、課稅等統治權能都隸屬於藩主，幕府唯能監督大體以防藩政之紊亂而已。蓋當時日本之國家，非如現代統一制之國家，乃由一多數類似國家之統治團體集合而成之複合的國家。然與近代之聯邦制國家，又有差別。諸藩之統治組織，以封建制度爲基礎，居於幕府之官職，以職務上參與政權。而聯邦制國家爲近代的統治組織，以國家之直接機關參與國家之統治權，大相逕庭。

三、個人的主從關係與土地領有權。幕府及各藩之統治組織與其相互關係，均以封建制度爲基礎。所謂封建制度之特質，在於二點：（一）爲上下之別而生君臣主從之關係。（二）爲統治權

附隸於土地領有權，土地之領主，卽具有統治領內人民之權能。將軍居天皇之下，爲全國最高領主，其直隸幕府之『旗下』而外，全國諸侯均爲其臣下。諸侯一方爲將軍之臣下，對將軍負忠勤之義務，他方又自有其臣下。將軍通全國而有土地之最高領有權，分封土地於諸侯。諸侯於其所分封之土地，享有第二次領有權，又得分封其領土於臣下。諸侯以其土地收入之一部爲年貢，於其領內行使統治權課稅權，而將軍僅能行使權能於幕府直轄地。故幕府與各藩之關係，爲封主封臣之關係，而幕府與各藩，同爲土地之領主，隨其領有權而佔有統治領內之權能。

四、階級的特權。當時之統治組織，又以階級的特權爲基礎。分人民階級爲公卿、諸侯、武士及町人百姓。公卿爲直隸天皇之朝臣，踞於士民之上，受幕府監督而不屬其臣下。武士或直隸將軍，或臣隸諸侯，或更爲臣隸之臣隸。奉公從政以及服務兵役，爲武士之特權。對其主君負有忠勤之義務，受俸祿於君主，以營利爲恥辱。町人百姓在武士之下，不能與於政治，亦不得從事兵役，唯以營利經商爲此等庶民之天職。町人百姓之外，尙有賤多非人賤民，在良民之外而爲特殊階級，禁與良民交通，專務於下賤之職業。

二、維新大業與立憲制度之樹立

明治維新之大業，盡覆上述之狀態，而現官僚的君主政體，於以漸啓立憲政體之途。維新改革，自其實質上言之，薩長土肥諸大藩乘幕府實力之衰弱外國勢力之壓迫，因以實力反抗幕府，卒至倒之。然自其形式上而言，則固以法律行爲出之，不得目爲革命者也。

維新改革，第一始於幕府之廢止。慶應三年十月十四日，將軍慶喜上表奏請奉還收權於朝廷，翌十五日，天皇詔許之。故幕府之廢止，法律上爲依於幕府之奏請與天皇之勅許而行。是年十二月九日，詔稱幕府廢止，王政復古，置「總裁」「議定」及「參與」三職以總萬機。於是自鎌倉幕府以來凡七百年間，統治大權握於武家之手者，始復還於朝廷。代表的君主政廢，而直接君主政再現。

其次爲封建制度之覆滅。德川氏奉還政權，然封建制度未因之而廢止也。天皇親政之後，各藩諸侯領有土地人民如舊，統治權尙分屬於各藩，唯幕府直轄地，移於朝廷支配，分府及縣，使地方官管轄而已。打破封建制度，遂統一統治權於國家，實始於明治二年之版籍奉還，更以明治四年之廢藩置縣，收其成果。版籍奉還，乃以從來諸侯領有之土地人民奉還大皇，版爲土地，籍爲人民。明治二年

正月先以薩長土肥四藩主之連署，奏請奉還封土，政令歸於一途。諸藩以次奏請。是年六月十七日，詔許諸藩之奏請，其未奏請者，下命返還封土，改諸藩主爲知藩事。於是全國土地，同爲國家之直接領土，全國人民，同爲國家之直接人民，無個人之領土，亦無個人之臣隸。封建制度之特色，所謂個人的主從關係與夫土地之領有，因是絕跡。雖然，改舊藩主爲知藩事，其支配藩內仍如故也，往往妨害王政之統一。明治四年七月十四日，更詔廢藩置縣，免知藩事之官。全國之地方制度由是統一，地方皆由於天皇所任命，各地方官之管轄矣。

人民階級特權之制，亦漸次破除。當維新初期，公卿諸侯之外，拔擢諸藩藩士，列于朝端，設徵士貢士之制，徵用藩士。版籍奉還以後，廢從來公卿諸侯之稱，謂之華族。二年十二月，又廢中下大夫士以下之稱，謂之士族及卒。復更廢卒之稱，以合於士族。——中下大夫士，卽舊幕府及諸藩之武士也。明治四年廢藩置縣，同時卽解士族之常職，許其從事於農工商業。而平民與士族同得就文武百官之職。國民同享有服務政事之能力，於是實現。五年十二月，設徵兵制度，取全國皆兵主義，於是惟士族獨得從事軍役之制，亦全廢止。先是四年八月，既廢穢多非人之別，以列於平民。七年七月，又降僧侶

於平民之列。階級的特權雖全廢止，尚有華族士族及平民之別。然唯以示家系之歷史的差異而已，不享有法律上之特權。國民在法律之前一律平等主義，一時略略確立。及明治十七年，更設公侯伯子男五爵，授之華族，定華族令，認爵位世襲之特權。憲法制定，又給與華族參列貴族院之特權，階級特權之制，終至再現。

維新大業，依於立憲制度之樹立，始得完成。維新以後，迄至明治二十三年國會開設，實爲憲政準備時代。日本之立憲政治思想，自與西洋交通以來，至於幕府時代之末，已廣播國中。當時維新政治家，以爲欲成就維新大業，唯努力於憲政之樹立。明治元年之誓文曰：『廣興會議，萬機決於公論。』實出於此思想。是年閏四月，布政體書，改革官制，做三權分立主義，分立法府與行政府。立法府設議政官，分上下二局，上局以「議定」「參與」下局以「貢士」組織之。貢士出自各藩，大藩三人，中藩二人，小藩一人。下局受上局之命，審議國務，然當時以貢士所論，都蹈空疎，難收效果。元年九月，中止議政之制，更設議事體裁取調局，調查制度。翌年二月，設公議所以代下局。公議所議員謂之公議人，使各藩各出一人。二年三月，別設待詔局，使人民廣陳意見。七月，官制大改革，則大寶古制，定太政官

職別，同時改稱公議所爲集議院，待詔局爲待詔院。集議院議員，使各藩及府縣知事選任之，以四年爲任期，每二年改選半數，隸於太政官之下，答其詢召，敷陳意見。是年八月，更併待詔院於集議院，人民建白書，直接提出於集議院。

自下局公議所至於集議院，名稱屢變，其系統則同，要皆以旁求公議廣徵輿論爲歸者也。唯當維新草創之際，百廢待舉，萬機決於公議，深感不便。尤以明治四年廢藩置縣之後，集議院失其勢力根據，雖制度上尙存其名目，而開會全絕，僅受理人民之建白書而已。六年六月，遂至廢止。

廢藩置縣之後，四年七月，改正太政官官制，大政官中，置正院左院右院，正院爲最高之行政府，太政大臣爲其首長，輔弼天皇，總裁庶政。左院爲議事機關，以官選議員組織之，議決法制。右院以各省之長官次官組織之，評議行政上之利害得失。蓋議事機關之制，尙得以太政官左院之形，繼續維持，然議員爲政府所任命之官吏，則純然一政府機關也。且當時薩長二藩之勢力，日益龐大，太政官左院絕乏牽制政府之實力，唯受政府之命，以當法案起草審議之任而已。

議事機關之制，設于明治初年，既如上述，然要皆藩選議院或官吏合議而止，非國民之代議制度。

而明治初年以來，西歐思想益盛傳於國中，當時大官如岩倉具視、木戶孝允、大久保利通等巡遊歐美，視察政情，舉凡憲政之當實施、議會之當開設，深所認識。惟於實現時期，則取漸進主義而已。明治七年一月，前參議副島種臣、板垣退助、後藤象二郎、江藤新平等，曩以征韓論之爭，拂袖去職，又相與連署，提出建議于左院，速開民選議院。其言曰：政府專制極矣，欲救專制之弊，不外求天下之公議，而欲張天下之公議，則舍民選議院之設立，其道無由。此建議書一出，國會開設論，沸騰全國。板垣退助等組織愛國公黨，未幾遭解散，又於高知縣起立志社，大唱民權自由之說。蓋日本最初之政黨，而後日自由黨之前身也。

民選議院之建議出後，七年五月，政府圖疏通民意，先開地方官會議，以爲漸達民選議院之階梯。規定每年一回召集地方長官，使之公議，頒佈議院憲法及議院規則凡例。其第一回會議，豫定於是年九月開會，繼以臺灣之役，終未舉行。

八年一月，於是有大阪會議。居政府之要路大久保利通、伊藤博文等，由井上馨之斡旋，與前參議木戶孝允、板垣退助等相會，交換政見。會議之結果，意見稍稍融和，木戶、板垣二人再入政府。八年四