

# 第 一 部

## 政 治 改 革



## 第一章 从无责任国家的状态中 摆脱出来

### “缺少领导力”令人感到麻烦

如果不是世界大国，国家领导人即使缺乏领导能力，至少不会给世界带来麻烦。但是，一旦国力提高到大国之位，它的一举一动会对外国产生影响时就不允许“缺少领导力”；虚弱的领导人只会给其他国家增添麻烦。

现在，日本的地位如何？日本的 GNP 占世界的 16%，仅次于美国，是世界第二位。日美两国的 GNP 将近占世界的一半。而且，日本与欧洲、美国并立，构成世界三极中的一极。就是说，日本的一举一动已影响到世界各处。

日本已成为世界大国。因而，不管它喜欢与不喜欢，都逃避不了作为大国的责任。现在不是美国单独承担世界义务的时代。日本有恰如其分地支配自己深远的影响力为世界作贡献的义务。

为此，什么是必要的？是强有力的领导。这种强有力的领导在日本有吗？

提出美国冷战时代的基本战略“对苏联的封锁政策”的外交官、历史学家约翰·凯纳恩，把具有巨大影响力而不能支配这种影响力的第二次世界大战以前的美国，比喻为“身体巨大而头脑很小的恐龙”。

今日，这个比喻完全适合于日本。已成为世界大国的现代日本，应该制定主体的、综合的、长期的、机动而首尾一贯的政

策，这是对世界的责任。然而，现实上，日本只是制定出被动的、短期的、局部的政策，连这也直到没有余地时才作决定。

的确，日本是“只有很小头脑的恐龙”。原因在哪里？战后毫无疑问一直握有政治权力的自民党政权，哪里有问题？

日本政治制度的基础毫无疑问是议会内阁制。执政党与内阁成为一体，负责国政。议会与行政机构的领导合而为一，因此，比起像美国那样的议会与行政机构分立的总统制，可以说是非常强有力的权力体制。处于最高地位的内阁总理大臣应该握有真正近似于万能的权力。然而，首相实际上不要说万能，连“半能”的权力也没有。制度上首相权力是绝对大的，但事实上特别小这种差距来自于何处？我想，原因在于战后政治的特性。

第二次世界大战结束已近 50 年。战后的日本政治始终只是着眼于在国内如何公平地分配国民劳动所得的财富。可以说，“日本股份公司”的分配决定是战后政治的一切。我不打算指责这些。因为，如果考虑到战后的日本状况，在某种意义上，上述选择可以说是最好的道路。

战后的日本经济受到毁灭性的打击。世界情势处于美苏的冷战下，日本是美国的重要基地。作为冷战下的战略，吉田首相选择优先复兴经济的政治。

问题是这以后的政治。在克服了战后的经济混乱和经济有了很大发展之后，仍然始终实行着眼于分配财富的政治、经济优先的政治。其结果，日本远离普通的国家，成为“单肺的国家”。

即，战后日本的政治把制定外交政策的大框架委托于美国，自己专心于国内的分配问题。为此，不需要强有力的权力结构，大家互相依靠，什么决定也不作，很方便。可以说，自然地成立了“总谈合政治”<sup>①</sup>。过了半世纪，坐在政权的座位上是一同政

指不作决断，只作商量协调的政治。

党，在野党的第一党也仍是同一政党，这无非是“谈合政治”的结果。我想，其中自民党岂止尽力利用制度上被保证的权力，它也限制了自己，陷入作茧自缚之境。

首先，权力的无益分散。如果冷静地观察制度，一切权力集中于作为总理 - 总裁的首相，但实际上自民党政权的权力被分离为自民党的权力与政府的权力。那是党与政府在各自的领域上发挥领导作用吗？不是那样。自民党被几个派阀分割，缺乏统一，政策常被用作各派政治上讨价还价的道具。围绕政治改革，缺陷全部暴露出来。

### 目前这种状态是“以前走过的道路”

第二，决策体制本身缺乏统一。自民党负责政策决定的政调会实际上是财政、工商、交通等省厅分别的部门会议，只不过与有关省厅的合作，持有各种意向而行动。当然，形式上整体协调的机构存在，但实际上未能有效地起作用。政府实际上是分散的，各省厅分立，连协调与统一全体的机构也不存在。本来内阁应起到统一全体的作用，但内阁那样的体制不可能。因为，从来未曾期待内阁有这样的作用，有手足而无“头脑”，仅成为形式上强有力的议会内阁制。

其结果是引起以下这些问题。

一、日本政府的最高决策机构理应是内阁会议，但它已徒具形式。在内阁会议上不进行实质性的讨论，最终决策在会前已决定。内阁会议只是形式。中央官厅事务局的最高领导人的会议，即事务次官会议也徒具形式，不能称之为重要的决策之地。究竟在哪里决定，不清楚。有关的事务当局怎样相互配合制定各种各样的政策，谁也不知道在哪里决定什么。反过来说，就是在谁也不负责任之中，决定政策。

构成恐龙巨大身体的手、脚、尾巴等互相主张各自合适的事情，进行协调、妥协，来决定恐龙的一举一动。这就是日本的政治。这种“自下而上”的表现是受民主主义的影响。但是，暂且不论十年如一日没有变化的时代，在当今激变的时代中，如果不是经常思考和决定前进的方向，就完全不能适应时代的变化。

看准大局的综合性、战略性的决策是不可缺的，但是决定这样重大问题的机关却不存在。在日本政治中，缺乏领导作用的最大原因就在于此。

这点与美国形成鲜明的对照。听说在美国，大多数是向总统提出若干个已充分研讨过的政策方案，总统自己从这些方案中选择。至少认为那些方案是理想的。可是，在日本，政策方案提到首相面前时，问题的核心还是含糊不清，一切就在这种状态下被决定着。这时首相起了只是主持仪式的神父的作用。

这种状况既对周围各国麻烦，在国内也是危险的。

战前，由于陆军与海军的对立，日本的政策常常走到死胡同。陆军主张以俄罗斯或苏联作为假设的主要敌国，海军主张以美国作为假设的主要敌国。结果怎么样？两者妥协后，把美苏同时作为假设的敌国。如果冷静地考虑一下，谁都知道这是极其愚蠢的决定。因为，决定国家重要方针的机构不存在，手和脚的任意行动拖延决策，结果作出了不正常的决定。

政治领导不存在，就出现容许军部胡乱行动的结局。这种结果，导致我国遭到很大失败，那就是第二次世界大战。

在社会上有一部分人指责，我国对世界人类的贡献就是重复“以前走过的道路”。但是，实际上，没有领导、不能决断的政治无非正是“以前走过的道路”。如果保留这种不能决断的状况，也就不能对世界人类作贡献，仅仅光阴的流逝，日本很有可能从世界中孤立出来。“以前走过的道路”就是战前日本与以英美为中心的世界各国协调的失败，在国际社会中受到孤立。这是不能忘记

的

参照历史的教训，如果考虑政治改革，我认为，改革的基本方向是使最高领导者承担责任、能决定政策，使无谓分散的权力无论在形式上、还是实际上实行民主主义的集中化。

## 围绕权力的竞争

第三，围绕权力的竞争消失了。

直到战后某个时期，即使执政党中也有围绕权力的斗争。得到党内多数派支持的总理 - 总裁都是从自己派阀中推举出干事长，藏相与外相等主要内阁成员也多是本派阀中推出的。于是，决定政策与实施的责任是由总裁和总裁的派阀负责的。另一方面，反主流派总是存在，如果主流派失败，就严厉地批判它，并要夺权。

当然，那只不过是单个杯子中的小斗争。但是，大致上竞争原理在那里起作用。根据竞争原理的派阀对立成为把社会上各种要求原原本本拿进自民党政治中的机制。可是，随着经济成长和社会的富裕程度增长，到了 80 年代 强调“和睦政治”连派阀的对立也消失了。一切派阀成了主流派，现在无论什么事，都是满场一致原则。即使有一部分强硬者反对，而逆上述原则作出决定也是不容易的。作为替代，如果有失败，是大家的责任，不是谁的责任，成了无责任的状况。

在自民党内，竞争的动力消失了。由于富裕，应该没有必要围绕财富分配额进行斗争了。始终为财富分配而进行政治斗争的自民党派阀政治的局限性就出现了。

即使执政党内的竞争消失了，但如果有执政党与在野党围绕权力的真正竞争，就好了。可是，这种竞争实质上也正在消失。

的确，在公开的政治舞台上，在野党堂而皇之地向政府 - 执

政党提交挑战书，抵抗到最后。但是，在舞台后面，与执政党交易、调整利害，执政党与在野党互相让步后得到解决。多数决定的原理被认为作为权力的横暴，实质上的满场一致方式固定化了。

其结果怎么样？使我想起，围绕 PKO（联合国维持和平活动）合作法案的审议。

原本联合国的主要加盟国都要参加 PKO，政府的原方案在世界常识之下，后采用公明党与民社党的主张，修正了。可是，社会党一方面说赞成 PKO，但事实上在选举监督程度上限制日本的活动。从世界常识来说，社会党的提案是要堵塞日本参加 PKO 的道路。社会党认为，如果那个提案不被接受，就拒绝审议。

执政党为了在两院得到过半数，使法案成立，就要以让步与妥协使一部分在野党让步。如果这个法案被质问，就要让步到满场一致同意为止。新闻界仅仅是向在野党的行动提出疑问吗？很多有名的报纸和电视台还主张，让在野党尽情审议，以追求共识。

如果政府被社会党与新闻界推着，为了与社会党达成共识，不惜作出歪曲基本方针的重大让步，那又怎么样呢？由于有少数骄子存在，为了哄好这些骄子，就要唯命是从，改变有过半数议员赞成的方案。这不但是满场一致的同意，而且实际上成了“少数人决定”。因为少数人的横暴，多数人的决定通不过。可是，根据“少数人的决定”作出的决断，在决策最终失败的场合，会怎么样？握有政权的多数派负责？还是没握有政权的少数派负责？

多数派对少数派的骄子样子感到厌烦，就考虑回避决断。那么，因不决断而导致的坏结果，到底谁负责？谁也不能负责吧。过份地追求共识只是悲剧。

这样，日本战后政治一直无视或轻视多数决定的原理。那就产生无责任的政治。

从前，日本没作为自立的国家起作用，这是因为当时世界情势的缘故。

但是，现在那样不行了。必须要建立这样一种体制，以民主主义方式得到国民授权的人有责任并能够作出决策。

不言自明，权力不可以仅仅是强有力的，强力的同时必须要有明确的限定。因为，如果权力包揽一切，就不可能全力投入到真正重要的事情。还有，在国民间，会产生出依存权力的倾向这种弊病。

怎样限定呢？不是彻底的相互对话。而是，中央政府除必要的权限外，真正全部下放给地方，中央去除不必要的负担后，集中力量处理国家级的课题。另一个是时间的限定，即政权交代。不明确的权力不可以永远缓缓延续，形式上明确的权力在限定期间有责任进行政治活动。

这样，一方面在时间、空间上限定权力，另一方面民主地集中必要的权力，使围绕权力的竞争活跃起来。这不是真正把健全的“头脑”移植到日本的巨体上的道路吗？

## 第二章 学习大久保、伊藤、原敬和吉田

### 明确的使命感

在日本近代 120 年的历史中 我推举四位应该令人注目的领导人。这就是大久保利通、伊藤博文、原敬与吉田茂。这四人充分理解和把握政治制度与权力基础，发挥了卓越的领导作用。他们极其有个性。唯其如此，根据把倾听周围意见而领会好的领导人看作理想的领导人这种日本式的民主主义观点来看，同时代人决不会给他们很高评价。

四人引退时的故事是很明了的。大久保与原敬受到强迫引退，在位时就被用恐怖主义的方式推翻。伊藤以首相职务为主，并就任许多新设的职位，最后被推上枢密院议长之位，终于遭到暗杀。吉田作为首相处于四面楚歌之中，失去政治生命。相反地可以说，他们作为在位领导人是竭尽全力、尽心尽职，像蜡烛一样烧尽了才去的。

在日本，大家一般过分畏惧权力的集中，在很多场合无所作为、拖拖拉拉，如果描述一下，这是集体无责任的政治。但是，那与民主主义的思考态度不合。我认为，互相在政策的提出和确定上进行竞争，使政策结果的责任明确，确定权力交代的规则，这就是扎根于真正民主主义之中的权力运行方式。

前面举出的四位领导人有什么共同点？最重要的是面对时代的巨大变化，果断地推进国家的建设。

大久保利通对明治维新与废藩置省的断然实行起了很大作用，在太政官政府下创设内务省，作为最早的内务大臣努力推行“殖产兴业”。对必须向韩国出兵的征韩论予以反对和粉碎的正是大久保利通。而且，在西南战争中取胜，建起中央集权国家，奠定了明治国家的基础。

伊藤博文建立了内阁制，自己担任最早的内阁总理大臣，制定了明治宪法。另一方面以明治国家的对外独立为目标，推进外交条约的改正。

原敬作为政友会的总裁在明治国家中固定了政党，率领最初真正的政党内阁对第一次世界大战后的日本内政与外交作出了贡献。

最后，吉田茂建立了亲英美派与官僚集团的权力基础，一边与占领军总司令部谈判，一边推进第二次世界大战后的改革，达成讲和独立。

他们为什么能发挥如此强有力的领导作用呢？

我认为，他们具有强烈的国家意识，即使命感，还有实现这一目标的权力意识。他们即使受到批判，但为了履行自己的使命，仍然完全掌握权力机构，加强贯彻执行的体制。

首先是大久保利通。有人批判他是“官僚专制”，即一小撮人想握有权力，这太不像话，但他不顾对他的批判，仍然集中分散的权力。他并不是不理解立宪主义在理论上是正确的。但是，对当时的日本来说，至高无上的命题是无论如何要赶上先进国家。为了实现这一目的，要有强烈的信念，即政府必须承担一切政策的责任。为此，他虽然不合常规，但考虑有必要树立强大的中央集权政府，加强与萨摩、长州藩阀的联合。

在标榜“超然主义”的明治宪法下，屡次担任首相的伊藤博文怎么样呢？

他认为，要使日中战争后的国内政治安定，政党是必要的。

他一改以前的姿态，采取积极与政党合作的方针。不但如此，而且还创立了自己的政党，即政友会。

政友会虽然是藩阀政治的私生子，但也是顺应时代的变化，企图强化权力的基础。结果，自己原来的权力基础——萨摩、长州藩阀分裂了，尤其是在长州阀内，他与山县有朋实行了决定性的对立。为了顺应时代，他做到了那样的程度。

继伊藤、西园寺公望之后，成为最初土生土长的政友会总裁的原敬，同样是岩手县出生的，我由此感到特别亲切。

他依靠政友会，达到政治与行政统一运营的目的。为此，让亲政友会的势力渗透在明治宪法下分立的政治与行政机构中。一边把众议院的政友会培育成绝对多数派，一边在贵族院中使多数派的研究会成为亲政友会。在行政机关里，也使内务省政友会化，使陆海军及司法部的大臣稳定地成为亲政友会系的人物。原敬以这样的权力基础为立脚点，抑制藩阀与军阀，确立政党政治，设立了 1920 年代的对美协调路线。历史最忌“如果”，但如果原敬不被恐怖主义者推翻，政治在健全的政党政治下能发挥领导作用，那末我想昭和史会完全不同。

## 不行使权力的危险

战后，继片三、芦田之后的吉田茂如何呢？

在昭和二十四年的总选举中，虽然执政的自由党确保绝对多数，但吉田为了得到政治安定，仍然计划与第二保守党的民主党联立，并与其中一部分合并。因为，考虑到为了实现自己描写的战后新国家，自由主义势力必须在政治舞台上占压倒的地位。这一计划的成功，使吉田以压倒多数的势力作为背景，充分地发挥了新宪法强化的首相权限，奠定战后日本的繁荣基础。

他们四人为什么虽然受到批判，仍那样强化权力基础呢？我

认为，这是因为他们都知道，在日本的政治环境中，即使具有很强实行能力的领导人，如果没有强有力的权力基础，就不能发挥强有力的领导作用。

使我特别感兴趣的是：与明治、大正时代相比，昭和时代经历战前与战后，在确立政治领导作用这点上是不毛之地的时代。吉田茂是唯一的例外。护宪三派内阁以后的昭和前期二十年间，有过确立强有力政治领导的摸索，但反复失败。直到战后，诞生了现在的自民党与社会党，形成保革两党时代的“1955年体制”。在这以后的昭和后期三十五年间，甚至没有要求确立强有力的领导。结果是没有领导。

即使在55年体制下，也不可以说历代首相全部没有以确立领导为目标。但是，因为现代政治的情况是以55年体制的政治格局作为前提，自民党政权下的组织与人事一点点僵化，说极端些，成为化石。结果，首相的领导作用被制约了。

问题是打破现在的闭塞状况，面向21世纪的日本，首相如何确立领导的作用呢？

上述的四位政治家是楷模。对世界中的日本地位有明确的展望，并且强化、扩大自己立足的政治集团。加强与萨摩、长州藩阀联合的大久保，知道藩阀的局限、决心结成政党的伊藤，扩大政友会的原敬，运用首相权限、控制自由党的吉田，谁都在强化自己的政治集团。

而且，要“自觉”重新确认现在宪法保障的首相权力。这里所说的“自觉”，不是权力在制度上受到各种各样制约的消极方面的自觉。我想强调的是，改换成积极的想法，即如何将55年体制下的旧习与恶习事实上束缚住的首相权力解放出来？

即向四位先辈学习，大大转变“首相不该干什么”的想法，树立“首相该干什么？”的观点应该发挥领导的作用。

我知道会有不同看法，但我特意指出，“权力的危险性”有两

面性：行使权力的危险性与不行使权力的危险性。迄今只盛传行使权力的危险性。但是，现在所产生的政治闭塞状况恰恰是起因于不行使权力的危险性。

现在，渗透于社会一切领域的政治行政机构正在显著地专业化、细分化。如果放任这种事态发展，各个机构的分离程度会加强，变得七零八落。结果，呈现政治 - 行政整体动弹不了的状况。政治闭塞状况的原因是，首相不行使权力，放任事态混乱。

例如，海湾战争时期，应该支持政府的内阁司法局固执地坚持原来的见解，所以政府答辩就有分歧。根据本来的权力现状，难免于无责任的诽谤。因此，政治、行政都不能行动了。

首相要发挥领导作用，那么首相对于国家前进应取方针的理想，以及使理想具体化的手段是不可缺乏的。必须有正确、迅速的情报不断地集中到首相之处的体制。回顾历史，大久保、伊藤、原敬等强有力的领导人出现后，支持首相的机能与制度被扩充了。这显示为了行使权力，支持这一行为的体制是必要的。

今天，面临时代的变化，具有明确使命感与权力意识、并有勇气实行的政治家，应该坐在首相之位。而且，为了支持这种领导，制度的改革是必要的。四位伟大的政治家的足迹，教给我们这些。

## 第三章 什么是国民的利益

### 海湾战争‘负’的遗产

日本的政治领导不起作用，是如何给我国带来不利？我以与我们深深相关的花湾战争作为例子加以思考。

关于外交，我的一个信念，就是坚持与美国的紧密的同盟关系。如果美国使国际社会讨厌、走上孤立之路，这就是日本政策失败的时刻。

这点，1990年的海湾战争对日本有很痛苦的教训。在海湾战争时，日本的反应使美国亲日的人们失望，使日本批判派的对日攻击增长。原因在何处？

萨达姆·侯赛因占领科威特时，美国担心的是沙特阿拉伯。当时，根据军事专家的看法，如果伊拉克攻进沙特，大约两周内就能控制沙特的重要油田。如果这样，侯赛因就会占领伊拉克、科威特以及沙特的油田。其贮油量合计为世界的55%。这样，不惜使用毒瓦斯的独裁者能随心所欲地控制世界的石油价格，西方经济一定会受到毁灭性的打击。美国担心这种情况会出现。

另一方面，日美间在“全球伙伴”的口号下，政策协调进展得很顺利。为此，美国认为日本也应为制止上述情况挺身而出。但是，日本辜负了美国的期望。

首先，美国请求日本派遣运送军用物资的运输机。对此，日本政府没怎么花费时间研讨，就回答“不”。接着，美国请求派遣补充舰，回答也是“不”。那么，派军用的空中加油飞机怎么样？

还是“不”。于是请求派遣船，对此相应派出日本国籍两艘、美国国籍一艘，合计三艘。但是，出港的 9 月末已过了运输需要的最高点。还有，美国请求派遣扫雷艇，但政府以宪法的理由回答“不”。最后虽然政府派出了扫雷艇，但已是在战争结束之后。像这样，政府的反应过份迟延，正当需要时却没有给予协助。

对于从美国国内基地到沙特的东海岸的紧急运输物资与兵员的运输协助（空运），也是同样的。日本政府作为中东贡献的策略对那种请求要回答什么。为此，外务省、运输省、日航等几天彻夜讨论。结果，最终作出的计划是，途中三次改装货物，经由成田机场，绕地球三分之二周长运去，所需时间 7 日。而且，附加所装货物必需检查的条件。决心把日本民航机使用于军事本身就是一个果断的决定。然而，这没有赶上现实的需要。这个方案的结局是，向美国航空公司打电话之后，在 24 小时内订立契约。而且，立即直接飞到现场。日本政府向美国提供八十几架包机。美军很高兴，但他们的直率感想是，如果是带有太阳标志的飞机，国际社会对日本会有更高的评价。

为了运送难民派遣自卫队飞机的计划直到起飞前，也没能实现。这个计划是，自卫队飞机飞到埃及，以开罗作为基地，往复于约旦与叙利亚之间，运送从伊拉克逃出的难民。日本政府已向自卫队发出了准备命令，也取得埃及政府的认可，只等起飞。但是，在最后关头政府没有发出许可信号，因为担心在国内出现对自卫队海外派遣的批判。

日本没有对美国要求日本作出实际贡献的期待作出反应。

资金的协助怎么样？

日本国内有一部分人认为，美国像破产一样，没有军费，而是用日本与德国的钱进行战争。这显然是错误的。应该知道，美国向日本请求协助的项目中，资金协助只放在顺序的第四位、第五位。倒是日本方面因人员一个也不能派遣，想摆出出钱就可以

了事的姿态。由于自己的愿望，日本变成了现金自动支付机。其结果，陷于提供 130 亿美元巨额资金的窘境。这一点是不应该搞错的。

关于金额的议论，我想金额是高的。作为成熟的国家，不能协助国际安全保障，仅提供资金来敷衍了事。韩国、菲律宾派出人员，受到相应的评价。日本即使怎样出钱，也不受尊敬。这是国际政治的冷酷现实。

战争结束后，某个自卫官与实际在最前线作战的美国军官讨论时，谈到日本的作用，自卫官说：“日本虽然没派出人员，但每个国民出了 100 美元的钱”，力陈日本的贡献。如果包含对海湾周围国家的支援，日本的支援额合计 130 亿美元。然而，美国军官回答道：“是吗 我给您 100 美元 您代我去打仗。”自卫官就无言可答了。这是我从那个自卫官那里听到的逸事，这显然表明人员协助与资金协助这两者的性质是完全不同的。

海湾战争以来，在美国符合同盟概念的国家是，在海湾战争一起生死搏斗的 28 个国家。当然，日本不在其中。日本已离开美国感情上所想象的同盟概念。

对于应该以日美关系为基轴的日本，不可忘记海湾战争留下的很大的“负”遗产。

## 政府是企业的辩护律师吗？

导致那个结果的国内主要原因在哪里？第一，只期待政府在国际政治舞台上尽量作为民间的“企业辩护律师”起作用。

谁也不可否定日本已成为屈指可数的“大国”。迄今多次成为联合国的非常任理事国，是先进国首脑会议的成员。什么使日本成为“大国”是技术力和经济力。

可是，重要的经济力在民间的手中，不在政府手中。一味要