

日本自由民主党 及其政策的制订

〔日〕 福井治弘 著



上海人民出版社

日本自由民主党 及其政策的制订

〔日〕福井治弘 著

上海人民出版社

自由民主党と政策決定

福井治弘 著

福村出版株式会社 1969年8月初版発行

根据日本东京福村出版社

1969年版译出

日本自由民主党及其政策的制订

〔日〕福井治弘 著

上海人民出版社出版

(上海绍兴路5号)

新华书店上海发行所发行 上海新华印刷厂印刷

开本 850×1156 1/32 印张 9.125 字数 179,000

1972年8月第1版 1972年8月第1次印刷

书号: 3·1·235 定价: 0.52元

内部发行

内 容 简 介

本书作者福井治弘，现任美国加利福尼亚大学副教授，讲授“东亚政治”。一九五七年毕业于东京外国语大学，转入东京大学大学院专修国际关系问题。后去澳大利亚国立大学国际关系研究所从事研究工作。本书即其博士论文，一九六九年由澳大利亚国立大学用英文出版，同年又由作者译成日文在日本出版。

全书以日本自由民主党的党员特点、党的组织、党内派系以及与党外集团的关系为中心内容，根据资产阶级的立场、观点，概述了自由民主党的历史，分析了决定自民党制订政策的各种因素。第一编介绍了从战前两大保守党——政友会、民政党，发展到战后初期的自由党、民主党，直至一九五五年成立自由民主党的历史过程。第二编着重分析了自民党内的派系和对垄断资本集团的关系。

自由民主党从一开始就是由保守派国会议员团成立起来的。“自民党是有议员才有党，而不是有党才有议员。”在该党国会议员中，高级官僚占主要的地位，其次为地方实力派、工商业资本家和新闻记者。国会议员以外的党员，多半是名义上的，而且是极不稳定的。目前，该党号称有一百九十万党员，实际上缴纳党费的党员只有五万人。四百二十名左右的国会议员党员，控制着党中

央各机关，掌握着制订政策的实权。八千五百名地方实力派，以非国会议员党员的身份，在社会各阶层中间进行活动。其余约四万名“群众党员”，主要是该党地方支部的干部，负责拉选票。

自民党的中央机构主要由总裁、干事长、总务会、政务调查会等组成。在制订党的政策过程中，总裁虽有最大的权力，但由于要拉拢其他派系保持自己的地位，实际上受到多方面的制约。政务调查会负责政策的拟订。总务会负责政策的审查，它的决定被看作自民党的正式决议。高干会议由党的中央机关头目及总裁指定的成员参加，本非正式组织，但因用于调解党内各派系的争执，稳定当权派系的统治地位，往往有比总务会更大的作用，其决定事实上被认为有约束全党的效力。

自民党从一成立起，就存在着许多派系。这些派系各与一定的垄断资本集团保持密切关系，代表着这些集团的利益。各派系环绕着争夺党政要职和政治活动经费而展开斗争。自民党议员选举费每人需五百万日元至一千万日元以上，平时活动经费至少每月一百万日元。有筹集大量经费能力者，即吸引一批议员于周围，组成派系，自己成为派系领袖。各派系随总裁的更迭而结成主流派和反主流派。派系的存在，不但左右了党内的人事，而且控制了政府公职，制约着党的政策制订及其贯彻。同时，使许多相异的倾向能够在自民党内共存，从而使自民党成为一个由十几个“小党”组成的联合体，通过定期选举总裁，使国家政权从一个“小党”转移给另一个“小党”，形成了政权在一个党内轮流转换的局面，用以粉饰事实

上的一党独裁制度。

自民党是日本垄断资产阶级的主要政治代表。战前，政友会和民政党的大部分政治活动经费分别由三井、三菱两大财阀提供，这两个党的头目也以“三井人”、“三菱人”自许。近年来，“国民协会”成了自民党活动经费的主要提供者。在“国民协会”中，所谓财界四团体，即经团联、日经联、经济同友会、日本商工会议所，则又具有举足轻重的决定作用。自民党接受党外各种集团的经费、选票及其他的支持，因此在制订政策法案时，必然忠实地为这些集团的利益服务。

目 录

第一编 历史背景	1
第一章 日本保守党的雏形和它的形成	1
第一节 雏形和它的结构	2
第二节 作为保守党典型的“政友会”	13
第三节 作为战前政党典型的“民政党”	31
第二章 在战后保守党中所继承的传统	38
第一节 第二次大战时期的政党政治	38
第二节 在占领之下政党政治的重建	43
第三节 独立以后	58
第四节 第二章的总结	71
第二编 自民党制订政策的主要因素	75
第三章 党员的特点	76
第一节 党员国会议员团	77
第二节 党员地方政治家集团	95
第三节 群众党员	99
第四节 第三章的总结	108
第四章 组织的各个方面	111
第一节 党本部	111
第二节 政务调查会	113
第三节 总务会	120
第四节 内阁	125
第五节 高干会议	127
第六节 总裁	131

第七节	地方组织	135
第八节	党组织“近代化”运动	142
第九节	第四章的总结	146
第五章	派系的作用	149
第一节	派系的展开过程(昭和三十——三十五年)	150
第二节	派系的展开过程(昭和三五——四十二年)	152
第三节	派系的作用——作为分配职务的单位	174
第四节	派系的作用——作为政治活动经费的来源	178
第五节	现行选区制对于派系的影响	184
第六节	派系领导人的条件与决定派系规模的因素	186
第七节	派系在党内政策制订过程中的影响	196
第八节	派系解散的动向	201
第九节	第五章的总结	207
第六章	与党外集团的关系	211
第一节	党的正式机构和党外集团的关系	213
第二节	国民协会	214
第三节	其他的支持团体	221
第四节	以派系领导人为中心的关系	225
第五节	个人后援会	230
第六节	经济界对自民党的影响	236
第七节	官僚的介入	241
第八节	第六章的总结	246
附表:	向派系捐款的捐款者类别一览表	251
结论		253
附录一	自民党的外交政策及其制订过程	259
附录二	1. 十九世纪末二十世纪初日本政党系统图	281
	2. 日本自民党形成过程示意图	282

译后记

第一编 历史背景

第一章 日本保守党的雏形 和它的形成

自由民主党这个日本现代的保守党，它的许多组织上、活动上的特征，都可以从研究其历史背景来加以说明。更恰当地说，如果无视明治初期以来日本政党的传统和习惯，就不可能说明这些最显著的特征。这个观点，对现在制约着我们生活的任何社会制度和机构，也都是适用的。

在处理历史背景的这一章中，我想以近代日本保守政党和政治基本结构的特征形成的过程为中心，集中进行分析。分析的对象，又只限于在第二编中研究的四个要素，即党员、党组织、党内派系以及和党外集团的关系这四个方而。

由这两章组成的第一编，目的不在详细叙述近代日本的政党政治本身，而在于为说明在现在的自民党中所见到的组织上、活动上的特征提供必要的背景，研究上述四个特定要素历史的发展。

第一节 雏形和它的结构

在日本,政党雏形的出现,如所周知,是在明治维新以后自由民权运动的初期。这种初期的政治集团,与其称为政党,不如称为“政社”。这些政治集团是在德川时代以来控制着地方政治的士族和地主阶级领导下组织起来的。^①这种政社集团的发生,当时几乎全国都可见到,在明治第一个十年的后半期,可以列举二百个以上。

初期的政社集团,大部分都是在村落、充其量是在郡^②一级组织起来的,它是规模极小而且结构单纯的。譬如,福岛县为人所熟知的一些集团就是很好的例子:明治八年(一八七五年),在石川郡石川村成立的以河野广中(一八四九——一九二三年)为社长的“石阳社”,社员共二百名左右,干部不妨认为只有社长一个。^③同样,明治十年在行方郡小高村出现的“北辰社”,社员一百七十名,干部只限于设置社长、干事、会计各一名。同年,与“石阳社”同样,以河野广中为中心成立了“三师社”,据说干部的组成也只包括社长、干事长、书记、出纳各一名和干事二名,社员仅约八十名。

虽然已有这类村落、郡一级的政社集团,但是,从县、

① 关于“政党”的语源,参见尾佐竹猛:《日本宪政史大纲》,第二卷,日本评论社,一九三八——一九三九年,第四三八——四三九页。

② 在日本,是比县低一级的地方行政区划。——译者

③ 这里所举的福岛县政社的例子,见庄司吉之助:《日本政社政党发达史——以福岛县自由民权运动史料为中心》,御茶水书房,一九五九年,第七——九页。

地方、最后达到全国范围活动的征兆，直到明治十四年（一八八一年）政局变动以后方才显示出来。而这类政社集团合并扩大的过程，和要求设立国会的呼声不断高涨、直到十四年十月发布诏书的过程大体上是相适应的。正是以这个十四年作为转折点，大部分的初期政社都为自由党（一八八一——一八八四年）和立宪改进党（一八八二——一八九六年）那样的全国性政党所统一和吸收。从村落一级的政社向全国性政党转变的过程，不用说是极其复杂的，由于地方不同、集团的性质不同，而表现出不同的形式。在这个过程中所见到的一般的组织特征和倾向，可举“爱国社”（一八七五——一八八〇年）为例作一个概括的说明。

明治八年（一八七五年）在大阪成立的“爱国社”，不久陷于停顿，到明治十一年重新发展，接着，十三年改称为“国会期成同盟”（一八八〇——一八八一年）。按照它最初的规章，“爱国社”是一个组织上以各地政社作为成员的联合体，县一级的各个政社，在东京的本部派驻三名常任委员，又要在每年召开两次全国大会时，派遣包括社长在内的几名代表出席。^①出席第一次全国大会的，虽然只有从几个县集合的约四十名代表，而出席第二次大会（十二年三月）的，则有来自十八个县二十一个政社的代表约八十名。^②改称“国会期成同盟”后，在十三年四月，片冈健吉（一八四四——一九〇三年）和河野广中向

① 庄司吉之助：《日本政社政党发达史》，第四五六——四五七页。

② 众议院、参议院编《议会制度七十年史·宪政史概观》，一九六三年，第二六页。

太政官提出设立国会的请愿书时，他们是作为二十一个县八万七千人的代表而行动的。^①在同年十一月召开的大会上，有二十二个县十三万人的代表六十四名参加。^②

以上所说的八万七千人、或者十三万人中，实际属于构成“国会期成同盟”的政社成员究竟占百分之几，要作出判断是完全不可能的。可是，在成员的数量方面，“爱国社”和“国会期成同盟”比之初期的政社集团是要大得多的组织，这是毫无疑义的。并且，这种数量上的增长，也带来了政党成员的地区分布和阶级性质上的显著变化。

参加明治十一年九月“爱国社”第一次大会的政社代表，毫无例外地都是士族出身的人，以居住在西日本，特别是居住在四国、九州地方的人为多；与此相比，十三年十一月，参加“国会期成同盟”大会的六十四人中，则至少有三十四名是平民，而且，来自关东各县的参加者占多数。^③

随着“爱国社”——“国会期成同盟”组织规模的扩大和成员出身地区的多样化，形成了地方性派系，不可避免地逐渐使整个组织的行动受到了影响。^④而在十四年成立的自由党中，就以更加明确的形式出现了依据这种地区原因而形成的党内派系。

① 《议会制度七十年史·宪政史概观》，第二六页。

② 同上书，第二八页。

③ 冈义武：《近代日本政治史》，第一卷，创文社，一九六二年，第一九二——二〇二页。内藤诚中：《自由党的成立》，见堀江英一、远山茂树编《自由民权期的研究》，第一卷，有斐阁，一九五九年，第二二一——二二三页。

④ 堀江、远山，前引书，第二四五——二四六页。

“自由党”成立时，起初有四个地区集团参加，后来发生了意见分歧，其中两个集团脱党而去，结果只剩下土佐派和东京派。^①按照“自由党”规则，该党的组织是由设置在东京的本部和以县为单位的支部组成的，^②领导机构由总理、副总理及数名常任委员和干事组成，任期都是一年。既没有会计，也没有出纳这类职务，关于党的财务方面的责任，在干部中就由干事担任，这个事实为后来的习惯开了先例，这一点是值得注意的。^③各地方支部，向每年一次党的大会各派五名代表，支部必要的经费，由支部自身负责筹集，为了维持本部活动而需要的经费，由支部共同负担。

上述“自由党”的干部职务，当初几乎全是与以板垣退助（一八三七——一九一九年）为盟主的土佐的“立志社”有关系的人。但以十六年四月的大会为转折点，土佐派的独占体制瓦解了。^④但是，这并不意味着“自由党”内地方性的派系就此消灭。事实上，自从首届国会召开后在以“自由党”为前身而成立的“立宪自由党”（一八九〇——一八九八年）中，这种地方性的派系的跋扈程度，已经到了令人不能容忍的地步。

① 堀江、远山，前引书，第二六一——二六二页。

② 河野磐州传编纂会编《河野磐州传》，第一卷，一九二三年，第四二五——四二八页。

③ 同上书，第四二六页中的“自由党规则”第五条。自那时以来，日本政党史上保守政党的干事长最重要的作用之一，就是筹集党的经费，这是值得注意的。

④ 关于明治十六年四月以后一年半内领导部构成的变化，参照堀江、远山编《自由民权期的研究》，第三卷，第一七——一八页。

虽然号称全国性政党，但是“自由党”的党员人数最初非常之少，同初期的政社集团相比，甚至比“爱国社”的人数还要少。据说十四年十月成立时，党员仅有一百零一名，至十七年五月才达到二千三百五十名。^①但是，如前面所说，“爱国社”是政社的联合体，而“自由党”是以个人参加为原则的，这一点必须注意。

以大隈重信（一八三八——一九二二年）为中心于明治十五年三月成立的“立宪改进党”，在组织上、党员的组成上，与“自由党”曾有相当的差异。“自由党”分布在从东北到九州的大范围内，是以地方政治集团为基础而成立起来的；而“立宪改进党”则是以大隈个人相识的住在东京的官吏、新闻记者和实业家为成员。^②一般说来，“自由党”显示了地方的、农村的倾向，而“立宪改进党”则显示了都市的、世界主义的倾向。^③

① 佐藤诚郎等编《自由党党员名册》，《明治史料》，第一集，一九五五年，第七四——七五页，第一表。

② “政党”这个观念是从欧洲输入的，所以，初期的政党领导者都用西欧各国的先例作为维护自己立场的工具。“自由党”所谈的是法国革命和让·雅克·卢梭的《社会契约论》；与“改进党”有关系的人则以英国的宪法制度和政治习惯作为模范。矢野文雄、小野梓等人对于实际的英国制度习惯有相当的知识，这是无疑的。但是，“自由”、“改进”两党的区别，与其说是思想上的，不如说是感觉上、情绪上的。见冈义武，前引书，第二一九——二二〇页，以及尾佐竹，前引书，第六一九——六二〇页。

③ 大隈在小野梓、河野敏谦的协助下组织“立宪改进党”时，大体上有以下四派参与：前岛密、牟田口元学等的官吏派，矢野文雄、犬养毅等由庆应义塾毕业生组成的“东洋议政会”，由高田早苗、冈山兼吉等东京帝国大学毕业生组成的“鸥渡会”，以及以沼间守一等为中心的“鸥鸣社”。见尾佐竹：《日本宪政史大纲》，第二卷，第六二五——六二六页；大隈侯八十年史编纂会：《大隈侯八十年史》，第二卷，一九二六年，第二一——二二页。

明治十五年四月十六日“立宪改进党”成立大会上通过的内部规章，规定了极其简单的干部体制。党的正式的干部不过是总理一名和掌事数名。^①十八年二月在代替内部规章而通过的党的章程中，规定废除总理一职，设置由党的大会选出的七名事务委员来代替它。^②随后，到二十二年九月，新设了地方委员，由各县支部分别向东京本部派遣一名代表担任。^③

“立宪改进党”创立初期，向党员征收党费，而这种规定在二十二年修改章程时就予以废止，在这以后，本部活动费便全部依赖于赠款。而这种赠款，出自那些个人，或以怎样的形式筹集起来，却弄不清楚。

“立宪改进党”的党员数目，起初和“自由党”差不多，而后来的增加率则比“自由党”低。十五年四月党成立时，仅一百名左右，这个数目虽在十七年春增加到约一千七百名，但这之后在二十二年反而减少到一千五百名。如前所说，当初，这些党员半数以上都住在东京。例如，十五年六月登记的党员总数一百一十六名中，有六十名居住在东京，其余党员中，有八名住在大隈的出生地长崎，另外七名住在新潟。随着这个党从住在东京的分子和实业家集团的沙龙成长为真正的政党，这种党员地区

① 《大隈侯八十年史》，第二卷，第二九页。西村真次：《小野梓传》，富山房，一九三五年，第一五二页。

② 林茂：《立宪改进党党员的地方分布》，《社会科学研究》，第九卷，第四—五号，一九五八年二月，第七九—八〇页。

③ 同上论文，第八一页。

分布上的特点就消灭了。^①二十二年,居住在东京的党员占全体党员的百分之二点七,除了关东地区以外,近畿的兵库、大阪,四国的爱媛,北陆的富山,东北的宫城等县,参加党的人数也多起来了。^②特别值得注意的一个事实,是“改进党”的党员中县议会议员所占的比例比“自由党”高,例如十六年“自由党”只占百分之二左右,“立宪改进党”则占百分之十。^③

明治二十三年九月“立宪自由党”成立,是日本政党史上一个重大的转机。在这之前,无论初期的政社集团,无论“自由党”和“立宪改进党”,原来都是在所谓议会这个国家机关的范围以外发展起来的。但从这时以来,政党活动的主要舞台移到了同年召开的首届帝国议会。这个重大的制度变化,迫使现存的政党要解决一系列困难问题。在新的制度下,它们为了继续存在和发展,不仅要抛弃或修改一些在召开议会以前的时期所沿袭的组织上或活动上的习惯,而且必须组成新的机关和采用新的活动方式。

① 该党党员以县为单位的分布数量的变化概要,见林茂前引论文,第八三——一〇三页。参照伊藤隆:《明治十七——二十三年的立宪改进党》,《东京大学社会科学研究所创立十五周年纪念论文》,一九六三年三月,第二六七页。

② 林茂,前引论文,第九七——一〇六页。

③ 县议会虽然根据明治十一年府县议会规则成立,但由于议员候选人资格限于缴纳地税十日元以上的纳税者,结果当然是为地主阶级所统治。明治十六年六月,两党所属县议员的总数,“立宪改进党”一百六十三名,“自由党”四十六名。根据明治十五年年底到十七年春“改进党”的数字,以及十七年四月“自由党”的数字,不妨认为两党的党员总数当时分别为一千五百名和二千名左右。

“立宪自由党”，采取了由七十名常任委员组成一个委员会的集体领导制度，代替原来以一个总理或总裁作为最高领导的方式。^① 常任委员外，再选出干事五名和政务调查委员六名。并且，在选出这些干部之前，由第一次众议院选举中被该党推举为候选人并当选了的议员组成了院内团体“弥生俱乐部”，在这个俱乐部中，以进行政务调查活动的名义，与政府机构的各个省相应，设立了六个部局。^②

“立宪自由党”组织上出现这种新的轴心，在日本政党政治的理论和实际方面，为两个值得注意的发展开了头。其一，引进了这样的观点，即政党应该把重视组织政策的研究作为它的任务之一。该党成立两年后，在党本部正式设立了政务调查局，任命了主事一名、理事二名、委员十名，这种观点就进一步具体化了。^③ 另外一个重要的发展方向，就是对党的全国组织有一定独立性的该党所属的议员团，进一步强调它的独特的地位和作用，并也以确定的形式出现了。

“立宪自由党”组成时被指定的六十五名常任委员中的三十九名，五名干事中的三名，以及政务调查委员二十八名的全部，都是非议员党员，这个情况如实地反映了第一次帝国议会时议员团和院外党组织之间的力量对比。^④

① 大津淳一郎：《大日本宪政史》，第三卷，宝文馆，一九二七年，第四三九——四四六页。

② 同上书，第四七〇——四七三页。

③ 《河野磐州传》，第二卷，第二一一页。

④ 升味准之辅：《日本政党史中地方政治的诸问题》（三），《国家学会杂志》，第七十四卷，第五——六号，一九六一年四月，第四九页。