

現代政治叢書

日本國家機構略解

宋斐如譯

上海中華書局印行

現代政治叢書

宋斐如譯

日本國家機構略解

中華書局印行

民國二十六年十二月印刷
民國二十六年十二月發行

現代政治叢書

日本國家機構略解（全一冊）

◎ 實價 國幣二角

（郵運匯費另加）



原著者

日本政治研究會

譯者

宋斐如

發行者

中華書局有限公司
代表人 路錫三

印刷者

上海
中華書局印刷所

總發行處

上海福州路

中華書局發行所

分發行處

各埠

中華書局

譯者序言

世界上恐怕沒有一個國家的政治經濟機構比日本現在的同樣機構還複雜錯綜。恰巧，這個複雜錯綜的政治經濟機構又是近年來世界人士注意的焦點。近年來日本軍部極端跋扈，頗有太上首相之概。我們想了解其原因，非從日本國家機構的特質的分析下手不可。但是中外此類著作非常缺乏，即如日本本國亦是同樣貧乏，所以研究日本政治問題者每苦無適當參考書。最近讀過日本政治研究會著述的小冊子「日本國家機構的略解」，覺得大致還正確，可以相當滿意。我近年研究「日本資本主義的特質」的結果，大體上得到同樣的結論。因此特爲介紹於國人。這本小冊子在這廣泛範圍內或許有過簡之嫌，但亦因爲它有這「簡潔扼要」的優點，所以增加其對於我國人士一般的重要性。因爲每一個中國人都有簡要地了解日本政治經濟機構的必要。不過，這個問題之真正了解，

須從日本資本主義的特質之把握下手，故望讀者同時還研究「日本資本主義的特質」。余將繼續發表這方面的論文，以就正於國內先達。

一九三五年除夕於東京西郊。

日本國家機構略解目次

譯者序言

一 憲法與議會……………一

一 國體與日本憲法……………一

二 大權的範圍……………三

三 無力議會的權限……………五

四 憲法的基本主義……………九

二 官僚機構……………一

一 樞密院的重要性……………一

二 官僚機構要素之一的貴族院……………三

三 元老制……………一五

四	支配勢力縮圖的重臣	二六
五	獨立勢力的軍部	二九
六	龐大官僚機構的特質	三四
三	選舉及政黨	二七
一	有限制的普通選舉	二七
二	著名的收買與干涉	三〇
三	以二大財閥爲背景的政友會及民政黨	三三
四	政黨的官僚主義的構成	三六
四	內閣	四一
一	日本型的內閣制度	四一
二	內閣的權限	四二
三	矛盾的二重內閣	四六

四	政黨內閣與金融資本·····	四
---	----------------	---

五	國家機關的法西斯化·····	五八
---	----------------	----

一	內閣審議會之法西斯的意義·····	五九
---	-------------------	----

二	新官僚的比重·····	六二
---	-------------	----

三	思想政策的國體明徵·····	六六
---	----------------	----

四	官僚工作的選舉肅正·····	七一
---	----------------	----

五	日本法西斯主義的特性·····	七四
---	-----------------	----

日本國家機構略解

一 憲法與議會

一 國體與日本憲法

日本的「帝國憲法」在日本政治上佔着重要地位，是不待言的。政界的各黨派雖然互相對立，但在「帝國憲法」的名目下提出他們的主張，這一點是完全一致的。特別是連所謂「無產黨」也於此點完全一致。合法性或合法主義云云，就是不觸及憲法的範圍之謂。憲法藉用治安維持及其他幾種法律及命令以防衛其不可侵犯性。固然企圖反對憲法的立場，不是絕對沒有，但是這種企圖就被判定爲反對現代日本國家根本的叛逆。除開這種根本的叛逆之外，上自自由主義者的尾崎學堂，下至法西斯傾向濃厚的一部強硬派，皆將「憲法」織入自

己的旗幟中，是不容忘却的事。

憲法同時又可視為「國體」的要約，又是另一應加特書的事件。樞密顧問官金子堅太郎伯爵應岡田內閣之希望在文部省作成的憲法講義（昭和十年七月十八日），要之不外乎是「關於憲法之制定是根據我國體的本義」的所謂「國體本義的明徵」。同樣，岡田內閣的「國體明徵的聲明」（昭和十年八月三日），結局也不外乎是憲法第一條「大日本帝國由萬世一系的天皇統治之」的強調而已。

先從其形式上的特徵看，「帝國憲法」的改正就是非常嚴重的規定；事實上憲法幾乎不許改正，是一特色。憲法的改正，不但需要帝國議會の協贊，並且（a）僅依勅令始得提出議案，議會方面並無提案權；（b）在議會的可決上也與通常法律的場合不同，必須兩院議員都有總數三分之二以上出席，出席者三分之二以上的贊成。憲法的這種固定性決定了憲法在日本政治上的重大作用。

其次，再檢點另一種形式上的特色，日本憲法是屬於欽定憲法之制。在民主政治的各國中，憲法的制定是依國民一般的投票，或由國民代表會議舉行的。反之，在君主政治的國家則由君主制定之。依君主大權制定的憲法，稱為欽定憲法。日本憲法是純粹的欽定憲法，在其制定上專由天皇大權制定，而頒布之。若是由人民會議制定的憲法，自必隨時代的變化而常受人民會議的修改。但是日本憲法因為是欽定憲法，固定性極強，所以一般認憲法為國體的成文化，或謂憲法的規定指示了國體云云。總而言之，在此視同國體之點表現了日本憲法的欽定性，是不能忽略的。

二 大權的範圍

若就條文以檢點憲法的內容，則憲法是由下列七章合計七十六條組成的：第一章天皇；第二章臣民權利義務；第三章帝國會議；第四章國務大臣及樞

密顧問，第五章司法，第六章會計，第七章補則。

其次，就其具體內容檢點看，則憲法上不需要議會協贊的天皇大權的範圍，有極其廣大的規定。首先應加注意的有：

(A) 在實際政治上演最大作用的關係軍事的重要事項，專屬於天皇大權，不需要議會的協贊。即規定陸海軍的編制及常備兵額的大權（十二條），宣戰講和及條約締結的大權（十三條）是也。若思考日本資本主義發展與戰爭之特殊關係，則憲法所規定此種大權之意義也可以理解。

(B) 皇室自律主義，即皇位繼承，設置攝政，及其他關係皇室的事項，即令同時又是關係國家大事的事項，也無須經過議會的協贊，概由皇室自定。

(C) 特別規定着戒嚴令的大權（第十四條），在戒嚴令之下，憲法所規定的人民權利全被停止，對於其他憲法上的規定，有「在戰時或國家事變的場合不妨礙天皇大權的施行」的規定。

三 無力議會的權限

日本憲法是以普魯士憲法爲藍本制定的，關於議會的規定也以普魯士國會爲藍本。爲調查憲法而渡歐的伊藤博文所師事者，爲德國憲法學者格耐士及斯太恩兩位「守舊」派學者。格耐士關於議會指教博文如下：

「聞日本有開設國會的計畫，關於外交、兵制及經濟的三項，絕對不容許議院置喙。」

「若賦與議院以過多的政權，則被議院所使役。如關於財政事項，若歸議院專權，則政府必成議院所象養而受其使役。……規定歲入之權若全部賦與議院，則自己不能行使政治。終必大臣辭職，再依議院之多數以任命大臣。」（西哲夢物語——明治文化全集憲法篇）

誠然，這種官僚主義的立場，大使伊藤等明治官僚的巨頭喜悅，根據同一精

神以規定議會的地位。

這樣，日本的議會遂受下列極其重要的限制：

- (一) 沒有憲法改正的發言權；
- (二) 沒有討論關係皇室事項的權限；
- (三) 衆議院沒有議決貴族院令之改進的權限；
- (四) 沒有宣戰、講和及締結條約的權限；
- (五) 不得干與陸海軍的編製、常備兵額的決定及軍隊的統帥；
- (六) 預算審議權極受限制，幾乎變成有名無實。

其次，日本議會是由特殊的二院制組成的，也是一個要點。二院制之一的貴族院，幾乎完全不適用選舉制度，完全是貴族主義、官僚主義。因此，雖說是二院制，却和美國之元老院及代議院皆完全依公選制度選出者，不可同日而語。即如英國的二院制，貴族院（上院）雖然不由於選舉，大多是世襲貴族議員，終身議員，形

成了英國政治的保守勢力，但在英國的制度，對於經過下院（衆議院）三回以上可決的議案，上院喪失其否決權，下院的優越性是明白地決定着。但日本的二院制完全與此異趣，兩院完全同樣，對於衆議院的決議案，無論何時都可以加以多少回的否決。若兩院發生衝突，通常是衆議院被解散重新改選。反之，貴族院則無所謂解散。因為是這樣的二院制，所以在日本的議會史上充滿着衆議院對於貴族院妥協屈服的事件。反之，絕無衆議院對貴族院澈底鬥爭的事件。貴族院改革論雖曾一時爲布爾喬亞自由主義者所主張，但又於不知不覺之間消形匿跡，上自自由主義者下至所謂法西斯主義派，今日已無主張改革貴族院的人了。在日本憲法的規定上，這種改革必須有貴族院的贊成，所以合法的改革非常困難。因爲這樣，二院制的束縛，而議會中心的衆議院的權限非常薄弱，這是日本議會的一種特質。

賦與衆議院的權限，只有「預算應先向衆議院提出」（第六十五條）的

規定。但是同時又有便利政府的規定：在緊急必要的場合，政府得依勅令爲財政上必要的處分（七十條），在帝國議會不能成立預算的場合，政府可以施行前年度的預算（七十一條）。

這樣，日本的議會完全是制定當初充當藍本的普魯士型的議會。當時的普魯士議會，完全是官僚政治的附屬物，議會的作用，只是一方面在官僚政治上施以代議制的粉飾，同時爲使官僚政治不離布爾喬亞社會而孤立，而執媒人之勞。固然，隨着日本資本主義的發展而布爾喬亞治的勢力，增強了議會及政黨的作用，議會由官僚政治的附屬物的立場解放出來，但是議會權限之極度薄弱，却依然如故。

在英國，議會是最高的主權者，並且他們施行着這樣的議會政治；可是日本議會的地位却是另一種情形。日本的議會在日本的國家機構中，依然只有次要的權威。在議會占多數的政黨未必能取得政權。這種情形更加特別指示着日本

國家機構上議會的地位。

四 憲法的基本主義

理解日本憲法的根本問題，歸結於君主主義在憲法上佔如何的地位。關於此項美濃部學說的解釋如下：

「就大體言之，第一，是君主主義，第二，是立憲主義，是其二大根本主義。憲法可說是結合調和這兩種主義的東西。」（社會科學辭典）

然而美濃部博士這樣視憲法爲二大根本主義調和而成的見解，若自日本主義者及國體明徵派看來，就是有傷君主主義的尊嚴。美濃部博士把日本憲法上的近代布爾喬亞民主主義的要素，評得超過實際以上，藉以美化憲法。

實則憲法的起草者伊藤博文氏曾有言曰：

「君主親掌立法行政之大權，是不得君主之認可，不得制成一法，不得