

大學叢書

大學叢書

日本政府

大 學 叢 書
日 本 政 府

金 長 佑 著
臧 啓 芳 校

商 務 印 書 館 發 行

陳序

近年來吾國人士有志於研究日本國情者，日益興起。而闡論彼邦文物制度之撰述，亦漸廣汎而繁複，上自政治軍事經濟財政之研討，旁及於文藝習俗民風生活之雜著，殆無不備。此蓋時勢之所需，有以促其然也。顧其所述作，惜多囿於特殊問題之剖析。一斑之論，未獲全窺，求其能綜合全體，系統詳明者，實不多覯。此又有待於學者之精進者也。金君長佑，留學日本，出其蘊蓄，撰「日本政府」一書，都二十餘萬言。舉凡彼邦國憲精義，政治組織，軍事制度，以及議會之地位職能，政黨之內容功用，悉能根據法理以闡其真意，追溯史實以明其淵源，包羅各部，分析詳明，洵可謂能窺彼邦政制之大全者矣。夫國家之政治制度，爲一國立邦之基本，苟能明其創制之真義，機構之關聯，以及實用之微妙，則於其國盛衰治亂之真因，與夫國策政略之所嚮，亦可以思過半矣。行易知難，真理大則，吾人必先得獲其真知，而後能慎所自處。是則金君斯篇之作，殆亦切中時要之良著，而爲國人之所必讀者歟。是爲序。

中華民國二十五年十月十日陳果夫序

張序

九·一八事變爆發後，我國應付失策，其根本癥結，固由於未能認清世界大勢，未能認清日本帝國主義之本質；顧更有不可諱言者：即日本上層機構之政治制度，恐國人亦未曾澈底瞭解。以故時至今日，尚有追念當年幣原外相之善意者焉。

數年來之經驗與教訓，國人殆已漸知日本極權政治之盛，於是從而謂爲法西斯化之明徵。此種單純判斷，自不容或予否認。然倘更分析言之，固應知其結果雖可與意德等國殊途同歸，而其淵源初不必亦即出於一轍。蓋日本之法西斯化政治，大抵係封建勢力回復之返映；而意德等國之法西斯化政治，則純爲無產階級擡頭之影響。

國人皆知明治維新時代最有力之功臣，厥爲藩閥、官僚、軍閥、貴族等。若輩對於議會政治及政黨政治，向表堅決反對；其所懷抱者，爲狹義的國家主義思想；其所維持者，爲武斷的封建主義制度。迨日本資產階級興起，而資產階級政黨亦行出現，於是封建勢力始漸趨崩潰。然日本之資產階級與封建勢力，往往用妥協方式，以謀解決衝突，非如法國歷經數十年之奮鬥，而後封建勢力始被剷除。

惟其如此，故日本之封建勢力始終殘存。若輩或把持樞密貴族兩院，或盤據軍部機關，彷彿英國之保守黨，動輒根據社會立法或社會政策之設施，而博得大衆同情。彼實施普通選舉，創立勞動立法，雖不免具官僚意味，但若輩則必欲保持善政主義之態度，以確立國家政治基礎。日本資產階級與封建勢力之對立，實爲一般先進資本主

義國家之政治形態所不見者。試觀近數年來，三月事件繼以十月事件，五・一五事件，以及二・二六事件，從可知日本政情之特殊矣。

質實言之，日本自五・一五事件之後，其政治形態已由政黨內閣，改變而爲軍部官僚政黨三種勢力之聯立內閣。名義上雖係舉國一致之聯立內閣，實際上三種勢力之關係，並非對等的。乃係軍部居首，官僚次之，政黨之地位最小。二・二六事變，表面上似係少壯軍人失敗，實則軍部並無若何損失，其所損失者，乃爲若干不得不自決之軍人，以及不得不引退之荒木、真崎大將等。返觀其所獲得者，則爲軍部對於政治上發言權之增大，軍部反對吉田茂等入閣，廣田即須順應；軍部希望刷新時局充實國防，廣田即須接受。由今觀之，未來之演變，真乃令人不敢推想。

日本政情之變幻萬端，乃顯然不容國人忽視者。然而試一翻閱全國書目，果有一本翔實的關於日本政府之參攷書乎？所可怪者：年來國內進步思想瀰漫各處，而馬克思之全部資本論，竟無一譯本；正如對日本政情，人人皆知注意，而關於日本政治制度，竟無一種精細之介紹。友人金君長佑近著日本政府一書，彼不僅憑數百種名著爲參攷，同時更歷三年之久，觀察日本政治動向，藉爲深刻之印證。吾深佩其貢獻最有意義，故亟樂應囑爲之序。然吾不願金君至此而止，又豈願國人相顧卻步哉？

張慶泰謹序 一九三六、六、一六於東京。

敘言

余於民國二十二年春，負笈東來，入東京早稻田大學大學院，就高橋清吾先生研究日本政治史，孜孜不輟，寒暑三易，因不自揣，積年來鑽研之所得，草成是書，就日本整個國家組織之機構爲一翔實之介紹，用期略有供獻於國人。惟自知識力未豐，罣漏難免，儻海內賢達進而教之，則幸甚。

人皆知日本之轉弱爲強，始於明治維新，而明治維新之最大收穫，實爲創立一近代的立憲政府。向使德川幕府覆滅之後，代之而興之二三強藩，仍本其狹義的封建思想，恃其有功於推倒幕府之地位，從而竊弄軍政大權如故，亦未始不可造成第二之德川幕府。然彼等認清世界大勢與國家危機，深知必須建設一強有力的統一中央政府，然後始可以言對外；彼等深知唯有盡量吸收歐美先進諸國之精神的物質的文明，然後始可躋於近代的國家之林。故終於明治二十二年（西曆一八八九年）在舉國期待之下，頒佈憲法，開始實行立憲政治。吾人姑無論其憲法之內容是否優美，其所創設之立憲制度是否盡善，然其爲日本明治維新以來犧牲若干人命精神與財力換來之代價；其爲日本整個民族與國家奮鬥之結晶，固絲毫無容否認之事實。僅此一端，亦大有吾人研究之價值矣。況日本在此政府制度統治之下，所有政治、經濟、文化、社會均無不呈顯著的進展，其足資爲吾人借鑑之點，正復多也耶。

吾人在研究日本政治發達之過程中，固不能忘卻少數獻身於國家之偉人，若西鄉隆盛、木戶孝允、大久保利

通諸輩，或親率藩兵隸於中央統率之下；或歸諫藩主奉還版籍，以襄贊廢藩置縣之舉；若伊藤博文之於改革政制與起草憲法；若山縣有朋之於改革軍制；若大隈重信、板垣退助等之組織政黨，鼓吹自由民權，打倒藩閥政治，厥功不爲不偉。然吾人於此更有不可絲毫忽視者，則爲在此等偉人之外，尚有若干足以景仰之無名勇士，若輩不惜犧牲其生命與財產；若輩不爲金錢所利誘；若輩不爲權勢所屈服，而專以整個民族國家爲前提，調和於新舊勢力之間，順應大勢之所趨，以導政治之入於正軌。故大隈重信有言：「明治維新之原動力，非存於薩長兩藩之手，非出於公卿之間，亦非宿於幕府之中，乃自九州之端，迄於奧羽之邊，煥發所有天下各地青年書生之頭腦，隨時勢之所趨，培養其動力，以完成我國空前之偉業者。」故吾人若震於二三偉人赫赫之功績，而忽視其原動力之所在，余相信決難理解明治維新之成就，何以如斯其偉大。

論者亦有以今日中國之情形，甚多類似日本明治維新當時之點，從而謂明治維新之歷史，今後對於中國將發生其特殊之影響者，是誠不失極具意義之觀察。蓋就今日中國之危機言，其需要建設一統一的中央政府，其需要接受進步的學術思想，實若干百倍迫切於日本明治維新之時。吾人應如何本於日本明治維新當時朝野上下犧牲的奮鬥的精神，認清吾人之時代背景，開拓吾人所應遵循之途徑，蓋應有所以自警矣。

歐洲近二百年之文明，過於以前若干世紀努力之成績，而日本最近半世紀之努力，又與近代歐美國家並駕而齊驅，是誠日本足以自豪者矣。然使無歐美近代之文明，明治維新之成績，亦絕不能完成如此之速。內田銀藏博士謂：「向使歐美無相當程度學術之進步，機械之發明，以及民權自由思想之發達，與工業之革命等等，則日本雖

開國以與西洋諸國相接觸，恐亦不能自彼等學習採納以至如此之多，或受彼等諸國影響感化而變國情世態以至於如此之顯著。」吾人後六十年而欲標榜日本之明治維新，果將受賜近代文明之助力與夫時代之影響至於如何程度，又爲一饒有興味之問題也。

雖然，日本今日固尙未以明治維新之成功爲已足，吾人不觀乎日本近年在法西斯運動狂潮之下，又有所謂「昭和維新」之要求出現於吾人之目前乎。「昭和維新」究將採用如何之政治形態以實現，固非吾人所預知，惟觀於最近日本政黨之銷聲斂跡，軍部之橫行無忌，以及力行統制經濟，改革行政機構等等，可以思過半矣。然則，吾人又焉可以人之所未足，視之爲已足以自限而已哉。民國二十五年五月金長佑序於東京。

目錄

第一章 現代日本政治制度之由來

明治維新以前之政治情形

德川幕府之崩潰

明治維新政府之成立

第二章 日本憲法

憲法制定之經過

憲法之法源

憲法之修改

憲法之解釋

憲法之效力

憲法之特點

第三章 日本政府之基礎問題

特殊之君主國體

目錄

第一章 現代日本政治制度之由來

明治維新以前之政治情形

德川幕府之崩潰

明治維新政府之成立

第二章 日本憲法

憲法制定之經過

憲法之法源

憲法之修改

憲法之解釋

憲法之效力

憲法之特點

第三章 日本政府之基礎問題

特殊之君主國體

統一制立憲政體……………五三

日本國民及其權利義務……………五八

日本之統治區域……………六七

第四章 天皇……………七五

天皇之地位……………七五

天皇之大權……………八〇

皇位繼承……………九六

攝政之設置……………一〇〇

皇室之機關……………一〇四

祭祀及榮典之機關……………一〇八

樞密院……………一一〇

第五章 國務大臣內閣及中央行政組織……………一二三

概說……………一二三

國務大臣之地位……………一二七

內閣……………一二九

國務大臣之任免·····	一三二
國務大臣之職務·····	一三七
國務大臣之責任·····	一四〇
內閣總理大臣·····	一四六
各省大臣·····	一五二
行政各省之組織·····	一五六
官吏制度·····	一六九
元老及重臣會議·····	一七九
第六章 「帝國議會」之組織·····	一八三
概說·····	一八三
貴族院之組織·····	一八六
衆議院之組織·····	一九五
議院之內部組織·····	二一五
議員之權利義務·····	二一七
議會之會期·····	二一八

兩院之比較	一二一
-------	-----

第七章 「帝國議會」之職權及其工作進行	一二五
---------------------	-----

概說	一二五
----	-----

議會之立法權	一二九
--------	-----

議會之監督財政權	一三七
----------	-----

議會之監督行政權	一五〇
----------	-----

議會之自律權	一五五
--------	-----

議事法	一五七
-----	-----

第八章 司法制度	一六五
----------	-----

概說	一六五
----	-----

普通裁判所	一六八
-------	-----

陪審制度	一七二
------	-----

裁判所之法令審查權	一七五
-----------	-----

特別裁判所	一七九
-------	-----

行政裁判所	一八二
-------	-----

第九章 軍事制度 二八七

概說 二八七

軍之統率大權 二九〇

帷幄之機關 二九七

陸軍之編制 三〇五

海軍之編制 三一〇

戰時之編制及非常大權 三一三

第十章 地方政府與殖民地政府 二一七

地方制度之沿革 三一七

府縣 三二三

北海道 三三六

警視廳 三三八

市町村 三四〇

殖民地之統治制度 三五三

朝鮮 三五六

臺灣·····

三六一

樺太·····

三六六

南洋羣島委任統治地·····

三六七

旅大租借地·····

三六八

第十一章 政黨·····

二七二

概說·····

三七三

政黨之發達史·····

三七八

政黨之現勢及其性質·····

三九四

政黨之組織·····

四二一

貴族院各派·····

四三二

附錄一·····

四二五

日本帝國憲法全文·····

四三五

附錄二·····

四四五

皇室典範全文·····

四四五

附錄三·····

四五三

參考書目·····

四五三

日本政府

第一章 現代日本政治制度之由來

明治維新以前之政治情形 現代日本之政治制度，即立憲政治之實行，係始於明治維新。故欲明瞭日本現行政治制度之由來，必先略述明治維新以前之政治情形。考日本在明治維新以前之中央政府，係於天皇之下另有掌握政治軍事實權之將軍幕府，在地方則有若干之大小諸侯直接受制於將軍，故可簡稱之爲「封建的幕府政治」。至此封建制度則係胚胎於藤原氏外戚政治之專政（註一）成熟於源氏武家政治之開霸府於鎌倉（註二）

（註一）藤原氏爲朝廷之外戚，自藤原鎌足有功於大化改新以來，（唐太宗貞觀二十年，西曆六四六年頃）其子不比，以外祖之貴，曾極人臣之位，子孫分族，亦世官顯祿，於是藤原氏大興，及至一條天皇，藤原道長任「關白」攝政之時，（宋太宗至道二年，西曆九九六年以後）專橫達於極點，亦爲藤原氏極盛時代。

（註二）藤原氏衰，平氏起而代之。未幾源氏復代平氏而興，後鳥羽天皇建久三年，（南宋光宗紹熙三年，西曆一二九二年）源賴朝拜征夷大將軍，設幕府於鎌倉，是爲開日本七百年間武家政治之始。

其後經室町幕府、織田豐臣時代而更至德川幕府（註一）此封建制度之組織，遂完成其根深蒂固牢不可破之勢。茲將其政治之顯著特色，舉其概要如左：

（一）代表的君主政 日本之君主國體，爲日本有史以來不變之政治原則，天皇爲國之君主而居於統治權最高源泉之地位，自古未嘗稍有動搖。然天皇親政，即直接由君主親政，自藤原氏以後既已失去其實質甚久，及至鎌倉幕府以後，除後醍醐天皇元弘之一時親政外（註二）國家統治之權能，殆完全移歸於握有實權之征夷大將軍之幕府。惟將軍並不以自己之名義行使其權能，而以行使天皇大權名義之下，以爲天皇之代表機關。將軍之職爲世襲，非天皇可隨意任免。然在思想上尙被視爲依於天皇之委任執行大政，且在形式上亦例須依「將軍宣下」（註三）之式以確認其職務。天皇雖不親執大政，然官位之予奪，僧官之特許，榮譽之頒佈等，尙爲天皇專屬之權，並於諮詢幕府意見後行之。

（註一）織田信長、豐臣秀吉、德川家康爲同時代之三傑出人物。織田信長自正親町天皇天正二年至十年（明神宗萬曆二年，西曆一五七四年——萬曆十年，西曆一五八二年）繼足利將軍家之後掌握政權，並統一全國，但未被任爲征夷大將軍而死。豐臣秀吉繼其後掌握政權，但亦未補將軍之職。及後陽城天皇慶長三年（明萬曆二十六年，西曆一五九八年）秀吉死，乃由德川家康繼掌政權，慶長八年（明萬曆三十一年，西曆一六零三年）被任爲征夷大將軍，並設幕府於江戶，即今之東京。

（註二）後醍醐天皇於元弘年間（元文宗至順二年，西曆一三三一年——元順宗元統元年，西曆一三三三年）北條幕府滅亡後，曾一時

親掌政權，世稱此爲「元弘親政」或「建中興」。

（註三）武將之被任爲征夷大將軍者，謂之「將軍宣下」。卽由朝廷下將軍之宣旨之意。至「將軍宣下」之儀式，亦極隆重。

(一)複合的國家 將軍雖操國政之實權，然將軍並非直接支配全國。將軍之下，除其直轄地之「天領」外，全國分爲若干藩。(註二)而各藩之自身殆皆具有小國家之觀。將軍之權力，在其直轄地之外，祇對藩主行之，而不直接及於人民。雖外交之權，宣戰媾和之權，貨幣鑄造權，驛遞行政權等統一於幕府，然其他軍備、刑罰、裁判、警察、課稅等藩內之統治權能，一般屬於藩主。幕府唯監督其大政，並警惕其藩政之紊亂而已。亦即當時日本之國家，並非如現代統一制之國家，乃由多數類似國家之統治團體所組成之複合的國家也。就其爲複合的地方分權主義國家一點言之，稍類聯邦制之國家。唯構成聯邦之各邦，均自爲國家之直接機關，而參與國家之統治權，反之，日本之各藩，除藩主被任爲幕府之官職而在職務上參與政權外，其藩之本身則無成立爲國家機關之地位。又聯邦內之各邦均有近代的統治組織，反之，各藩之統治組織，完全以封建制度爲基礎。

(二)封建的國家 幕府與各藩之統治組織，以及幕府與各藩之關係，乃以封建制度爲基礎。所謂封建制度之特質，其主要之點可分爲二：其一，上下層之追隨爲個人的君臣主從之關係是。其一，統治權伴於土地領有，即土地之領主有統治領內人民之權能是。將軍在天皇之下，以全國最高領主之資格，除有幕府直隸臣屬之「旗本」外，(註三)全國之諸侯即藩主均爲其臣下。諸侯一方爲將軍之臣下，對將軍有忠勤之義務，一方亦各有其自己之

(註一)「天領」爲幕府直轄領地，「天領」一名詞，爲下民對此幕府直轄領地所有之私稱。而幕府之直接收入，年約八百萬石。

(註二)江戸幕府時代，全國有二百六十餘藩，故有三百諸侯之稱。

(註三)凡直隸於幕府之臣屬，限有所領一萬石以下，而能拜謁將軍之階級，稱之爲「旗本」。至一萬石以上者，稱之曰「大名」。其中不得拜謁將軍者，稱之曰「御家人」。