

戰後日本 的政府與政治

陳鵬仁・黃琬珪◎著

JAPAN

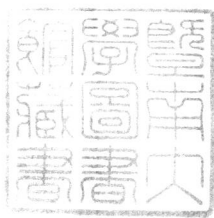


水牛出版社

文史叢書 A109

戰後日本的政府與政治

陳鵬仁・黃琬珺◎ 著



水牛出版社 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

戰後日本的政府與政治 / 陳鵬仁·黃琬琏著.

-- 初版. -- 臺北市：水牛，民93

面；公分. -- (文史叢書：109)

ISBN 957-599-744-1(平裝)

1. 日本—政治與政府

574.2

93006020

戰後日本的政府與政治

著者	陳鵬仁·黃琬琏
發行人	彭誠晃
總編輯	龍宇馨
出版者	水牛圖書出版事業有限公司
地址	臺北市金山南路一段135號4樓之1
電話	(02)2321-0757
傳真	(02)2321-7119、2357-7791
電子信箱	buffalo2@ms35.hinet.net
網址	http://www.bufbook.com.tw
郵政劃撥	00139321 號
戶名	水牛出版社
初版	中華民國93年3月31日

◎版權所有，不許翻印◎

©2004 By The Buffalo Book Co.

(本書如有缺頁、漏印、倒裝等情形，請寄回本社，並附上寄件人姓名及住址，以便更換新書。)

序 言

我接觸和研究日本的政治，前後達五十年以上。不管在理論和實務，我敢說我相當熟悉。在理論方面，我廣範地看有關的專著和報刊的論文與報導。在實務方面，因在我亞東關係協會東京辦事處工作多年，乃有許多機會與日本的政治家接觸。國會議員的選舉，我第一次參與是在一九六三年，故前首相小淵惠三的第一次眾議院議員選舉。北自北海道，南至九州，多次國會議員選舉我多去觀察和研究。

關於日本的政府和政治，我出了好幾本譯著，但一直沒有出版過比較有系統的專書。書中第八章是黃琬琚的研究，對本書有很大的補充作用。

現在我要特別提到的是，日本國憲法條文是我翻譯的，希望國內引用日本現行憲法條文而引用我的譯文時，能註明出處。

日本與我國，不管在那一方面都關係很深。我希望這本書對我們國內政治和學術研究能有所幫助。同時也希望各位方家多多指教。

陳鵬仁

民國九十三年三月一日

戰後日本的政府與政治目錄

序言	1
第一章 憲法	1
第二章 國會	13
第三章 內閣	41
第四章 司法	53
第五章 警察	67
第六章 政黨與國會議員選舉	91
第七章 戰後日本政治	117
第八章 五五年體制之形成、崩潰及現今政治情勢	137
附錄	
附錄一 自由民主黨的過去、現在與未來	195

附錄二	在野黨的現狀	253
附錄三	國會與選舉	279
附錄四	自民黨政調會在政治上所扮演的角色	317
附錄五	自民黨在制定法律過程中所扮演的角色	327
附錄六	戰後日本歷屆內閣閣員錄	335
附錄七	日本國憲法（一九四六年十一月三日公布）	477
附錄八	日本中央政府組織及職掌概況	497
陳鵬仁先生譯著與專著		509

第一章 憲法

一

所謂日本國憲法，乃指二次大戰以後所成立的日本憲法而言。在日本歷史上，有現代意義的憲法，實始於一八八九年的「大日本帝國憲法」，一般稱其為明治憲法。明治憲法是欽定憲法，實施於第一屆帝國議會首次開會之一八九〇年十一月二十九日。

明治憲法的指導原理可以說是以十九世紀德國憲法之「立憲君制」為基本，加上強度的神權主義（the divine）而成的。它的特質是：（一）天皇主權，也就是神意主權和神勅主權；（二）國家與宗教（神道）的結合，即政教合一；（三）以天皇中心的君主主義；（四）大臣建議制；（五）統帥權的獨立；（六）強勢的政府和弱勢的國會；（七）國會除眾議院外有貴族院。（註一）

由於明治憲法是欽定憲法，天皇是「統治權的總攬者」，所以國家政治的運作，完全以天皇為馬首是瞻，尤其是統帥權的獨立，使日本走上軍國主義的道路，軍部的獨裁和蠻橫跋扈，終於導致日本的戰敗和投降。（註二）

二

一九四五年八月十日，面臨亡國之危機的日本政府向盟國表示願意接受波茨坦宣言；八月十五日昭和天皇公布「終戰詔書」；九月二日，日本政府代表在東京灣的密蘇里軍艦上簽署投降文書，由此日本進入由麥克阿瑟（Douglas MacArthur, 1880—1964）盟軍總司令統治的時代。

美國爲使日本永遠不再成爲美國和世界人類和平的威脅，澈底剷除日本帝國的根源而採取各種各樣的措施，包括解除日軍的武裝、逮捕戰爭指導者、解體祕密警察和財閥、解散超國家主義團體、由公職趕出軍國主義者和超國家主義者，從事教育和土地改革等等〔註三〕；而總這些改革之成的便是明治憲法的修改（形式上說是修改，實質上等於廢止）和日本國憲法的制定。

三

波茨坦宣言對於戰後日本決定了其國家走向：（一）限制統治權及其領土；（二）分離國家和神道；（三）取消統帥權；（四）將皇室事務融匯於一般國務之中；（五）一切制度的民主化；（六）尊重基本人權。〔註四〕而爲這個國家基本架構的法典者就是日本國憲法。

一九四五年十月十一日，幣原喜重郎首相接到麥克阿瑟元帥有關憲法自由主義化的指示。於是內閣以國務大臣松本蒸治爲主任，成立憲法問題調查委員會，以從事調查和研究。

十二月，在國會，松本國務大臣就修改憲法的方針表示以下四個原則：(一)完全不改變天皇總攬統治權的原則；(二)擴充國會的議決權，在某種程度上限制所謂大權事項（天皇的特權）；(三)國務大臣就全部國務輔佐天皇同時對帝國議會負責；(四)加強確保人民的自由和權利，對其侵害則予以充分之救濟；內閣擬就甲、乙兩個草案，並於一九四六年二月三日將甲案非正式地向盟軍總部提出。

盟軍總部以它與明治憲法內容大同小異，不符合盟軍總部要建立徹底民主主義和平主義之日本的原則，而予以拒絕。並指示應該根據上述原則起草憲改草案。〔註五〕

在指示日方另行草擬絕對民主主義與和平主義憲法草案的同時，盟軍總部本身也起草了其自己的草案。二月三日，麥克阿瑟元帥對盟軍總部位長惠特尼（Whitney）指示草案的三個基本原則：(一)承認天皇爲國家首長的地位（at the head of the state）；(二)要日本放棄包括自衛戰爭的一切戰爭和軍備；(三)廢止封建制度，華族只限這一代。〔註六〕

這時日本共產黨、社會黨、自由黨和進步黨皆分別提出修改憲法的意見；進步黨最不進步，主張天皇主權說；自由黨提出國家主權說；社會黨也主張主權屬於國家，統治權由天皇和國會分享，不過，主要統治權劃歸國會；共產黨主張主權在民。〔註七〕

經過盟軍總部與日本政府一個多月的密切協議，於一九四六年三月六日，內閣會議通過「憲法改正草案要綱」並對國內外正式發表。這個修改憲法要綱，與現行憲法的內容大致相同，遠比前述各政黨所擬定的草案更民主更愛好和平，而使當時的日本國民非常驚愕。（註八）

四月十七日，「憲法改正要綱」條文化，並以「憲法改正草案」公諸於世。其形式為十一章一百條，使用口語體和平假名（明治憲法為片假名）。該項草案於六月八日通過樞密院；六月二十日向第九十帝國議會提出，八月二十四日在眾議院通過；十月六日獲得貴族院的議決，完成帝國議會的審議。對於草案，追加四條，刪除一條，結果變成一百零三條。在帝國議會通過的修改憲法草案，再次送往樞密院諮詢其意見，十月二十九日，樞密院通過，經昭和天皇核可，於十一月三日，以「日本國憲法」名稱正式公布，並自次年五月三日起實施。（註九）自此以後，日本政府將五月三日定為「憲法之日」，為國定假日。

四

日本國憲法的最後目的是：（一）要建立現代化的法治國家；（二）要建立現代化的社會福利國家；（三）要建立永久的和平國家。而為其基本思想的就是國民主權主義、永久和平主義和尊重基本人權主義。（註一〇）

就日本國憲法的結構而言，前言表明日本是主權在民、和平主義和國際主義的根本國家立場；第一章、第二章、第九章和第十章規定國家體制的的基本原則及由其所發生的問題；第三章以保障基本人權爲中心，詳細規定國民的權利和義務；第四章至第八章規定國家統治的基本。日本的政治體制幾乎完全襲自英國的議會內閣制（parliamentary system），雖然也是三權分立，但卻與美國的三權分立截然不同。

第一章第一條至第八條，是有關天皇的地位和權能的規定。在二次世界大戰以前的日本天皇是活的神，是國家統治權的總攬者，主權屬於天皇；但日本國憲法卻規定「天皇是日本國的象徵，統合日本國民的象徵」這個地位來自擁有主權之日本國民的總意。這是現行憲法與明治憲法最根本和最重要的不同。它遠比英王的「統而不治」（king reigns, but does not govern）更徹底。

由於日本天皇不是君主，所以天皇所擁有的權能，譬如任命內閣總理大臣，最高法院院長，國務大臣等，解散眾議院，接受大使和公使，公布憲法的修改、法律、政令和條約、大赦和復權等等，都是形式上和禮貌性的或爲加強其權威而爲。（註一一）

第二章第九條規定放棄戰爭，這是日本國憲法在世界憲法中最大的特色，爲任何國家的憲法所沒有，所以有人說這一條具有「國際憲法」的意義。（註一二）

第九條的放棄戰爭，是規定放棄一切的戰爭，即日本不但不保持陸海空軍的戰力。而且要

永久放棄作為解決國際紛爭之手段的交戰權。甚至於連抵抗侵略的自衛戰爭都不容許。但半個世紀以來，日本之所以安全，不是因為她擁有這部和平憲法，而是由於盟邦美國的保護所致。

惟於一九五〇年爆發韓戰，世界情勢發生重大變化，美國於是開始鼓勵日本建軍，以為自保，乃有自衛隊的建立，〔註一三〕實際情況與憲法的規定互相矛盾，加以在聯合國維持世界和平工作上，日本應該扮演怎樣的角色，遂成為日本上下討論和爭執的問題。而主張修改現行憲法的最大理由是第九條，人們認為，連自衛權都沒有的國家，不能算是主權國家。因此第九條的規定，將是日本國民永遠爭論不完的問題。筆者認為，主張修改憲法的聲音，隨防衛廳情報本部的誕生，勢必愈來愈大。

第三章第十條至第四十條，詳細規定國民的權利和義務，是為所謂的基本人權的規定。基本人權包括追求幸福和個人受到尊重，法律之前人人平等，參政、思想、言論、通信、結社、信仰之自由，居住、搬遷、選擇職業、遷居外國和脫離國籍的自由，兩性平等，接受教育、工作和受公平審判，不被非法拘禁、扣留、逮捕、財產和住處不受侵犯等權利，範圍非常廣泛，幾乎無所不包。這也可以說是日本國憲法的另一個大特色。〔註一四〕關於國民的義務，則有受教育和納稅的義務。至於忠於國家的義務，乃天經地義的事，是不待煩言的。

第四章第四十一條至第六十四條是有關國會的規定，即國會為國權的最高機關，也是國家的唯一立法機關；國會由眾議院和參議院構成；規定眾議院和參議院的任期；任何人不得同時

爲兩院議員；議員在國會的發言及表決對外不負責任；國會的召集、解散、法定人數、表決、眾議院與參議院的關係，爲彈劾法官組織彈劾法院等，都有所規定。〔註一五〕由於日本是議會內閣制的國家，因此國會（立法）在憲法上三權分立中列於首位。

第五章第六十五條至第七十五條，是有關內閣的規定。它規定行政權屬於內閣；內閣由首相及其他國務大臣組織，就行政權的行使對國會負責；國務大臣的任免、內閣不信任案的決議、首相的出缺、新國會的召集和內閣的總辭職以及內閣的職務、國務大臣的特典等等，皆在規定之列。國會法，對於國會與內閣的關係和運作，有極其周詳的規定。

第六章第七十六條至第八十二條，是關於司法的規定，包括審判的獨立，法官身分的保障，最高法院及其下級法院法官之任期、報酬、退休等等。日本司法界之清廉和有效率是聞名的，尤其審判之公開值得稱道和效法。〔註一六〕

第七章第八十三條至第九十一條是有關財政的規定。一個國家國政的運作，唯靠財政，財政是推動國家政策的物質基礎，財政如果沒有辦法，國家建設一切免談，可見財政如何重要。財政規定課稅、國費之支出及國家債務之負擔、預算、預備費、皇室財產及其費用、決算、會計檢查院（審計部）以及內閣每年最少要向國會和國民報告財政狀況一次等等。

第八章第九十二條至第九十五條，是有關地方自治的規定。九十二條規定關於地方自治之基本原則亦即地方公共團體（即地方政府）之組織及運作，將以法律予以訂定。九十三條是地

方議會及政府首長之選舉，九十四條是地方政府的權能，九十五條為特別法之居民投票的規定。九十五條的規定很重要。它規定說，只適用於某特定地方的特別法，依法律規定，非經該地方居民投票過半數之同意，國會不得制定。這是主權在民當然的事。

第九章第九十六條，是有關修改日本國憲法的規定。日本國憲法是剛性憲法，故其修改程序極其嚴格。其條件為：要有眾參兩院三分之二以上議員之贊成，並經國民投票過半數之贊成始得修改。通過後公布時，天皇要以國民之名公布，而成為日本國憲法的一部分。

第十章第九十七條至第九十九條，宣示日本國憲法是國家最高的法規。九十七條規定該憲法對日本國民所保障的基本人權是不可侵犯的永久權利。九十八條規定法律、命令、詔勅以及有關國務之其他行為的全部或一部分，違反憲法者一律無效。九十九條規定天皇、攝政、國務大臣、國會議員、法官和公務員，都具有遵守該憲法的義務。

第十一章第一百條至第一百零三條，規定該憲法施行之日期、未成立參議院以前之國會，首屆參議院議員之任期，以及公務員的地位。這些都是有關事項的補充規定，所以第十一章稱為補則。

五

以上，筆者簡單介紹了現行日本國憲法的大致內容，現在回過頭來看看，覺得有些過於簡略，不過筆者對於日本國會已有比較詳細的敘述；以後對於日本的國會、內閣、司法制度、警察等，將陸續以專文來論述，所以本篇可以視為其序論。

日本國憲法，因為是在盟軍占領和麥克阿瑟的干預下所制定，故許多日本人都認為這不是日本人自己所制定的憲法，而是被美國人強制的憲法，因此堅決主張要修改。反之，也有不少日本人覺得這部和平憲法是世界上最好的憲法，無論如何應該予以維護，甚至發揚光大。所以日本人對於日本國憲法還有得爭，它將是日本人在政治上最大爭論的課題。（註一七）

註釋

註一 宮澤俊義『憲法』（改訂第四版，有斐閣，一九六九年），二七—三六頁。

註二 關於軍國主義日本之侵略中國、朝鮮詳細情形，請參閱拙譯著『日人筆下的九一八事變』（水牛出版社）、『中日十五年戰爭小史』（幼獅文化事業公司）、『解讀中日全面戰爭』（水牛出版社）、『陰謀·暗殺·軍刀』（中華民國史料研究中心）、『昭和

天皇回憶錄』（台灣新生報社）、『昭和天皇備忘錄』（國史館）、『昭和天皇與戰爭責任』

（水牛出版社）、『石射猪太郎回憶錄』（水牛出版社）、『日本侵華內幕』（黎明文

化事業公司）、『世紀中日之戰——甲午戰爭』（開今出版社）和『從甲午戰爭到中日戰爭』（國史館）各書。這些專書會告訴各位讀者，日本侵略朝鮮和中國的過程和真相。

註三 信夫清三郎『戰後日本政治史』第一卷（勁草書房，一九六五年），一六七頁。

註四 水木惣太郎『憲法講義』（有信堂，一九六〇年），二七二頁。

註五 林修三『憲法の話』（第一法規出版株式會社，一九七三年），一六——一七頁。

註六 信夫清三郎前引書，二七四頁。

註七 信夫清三郎前引書，二七六——二七七頁。

註八 林修三前引書，一六——一七頁。

註九 和田英夫『新訂憲法体系』（勁草書房，一九六九年），五九頁。

註一〇 和田英夫前引書，六八——七七頁。

註一一 和田英夫前引書，九二——九八頁。

註一二 和田英夫前引書，一〇五頁。

註一三

日本自衛隊的人數，陸上自衛隊為十五萬零七十九人；海上自衛隊四萬三千三百零四人，航空自衛隊為四萬五千一百零八人，共計二十三萬八千四百九十一人。（『防衛八

註一四

ンドブック』一九九六年版，朝雲新聞社），一七六頁。

關於基本人權，宮澤俊義有『憲法Ⅱ』（新版）（法律學全集4，有斐閣，一九七四年）的專著，專門討論基本人權的問題。此書一共有四百七十七頁，且列有參考文獻，是一本很有權威的著作。

註一五

關於日本的國會，筆者有『日本的國會』的專文發表於『理論與政策』第三十六期；譯著『日本的國會』由幼獅書店出版。此書是國內唯一關於日本國會的專著，請讀者能參考。

註一六

關於日本的司法，筆者有『檢察官與社會正義』（慶宜文教基金會，一九九五年；水牛出版社將出版增訂本）的專書；另外一本譯作『法・理・情』，也已由水牛出版社出版。此外，與司法有點關係的專書，拙譯著『日本的警察』，於一九九八年，由水牛出版社出版。

註一七

對於日本國憲法第九條有開放棄戰爭的規定，筆者曾以日文寫過一篇論文，題曰「日本國憲法第九條の考察——その改正のは非をめぐって」，發表於東京一九六五年一月號的『現代評論』。此文收於拙著『扶桑論集』，於一九七〇年由東京日本，教図株式會社出版。

關於日本國憲法，國內有幾種譯文，請各位讀者參看本書附錄七，這是我翻譯的版本。