

The background of the cover is a photograph of a Japanese Imperial Ceremony, likely the enthronement of a new emperor. Several figures in traditional court robes (kariginu) are seen from behind, walking in a procession. The robes are in shades of blue and red. The scene is dimly lit, with a focus on the figures in the foreground.

日本政治制度

The Political Structures of Japan

許介麟 楊鈞池 著

 三民書局

Politics

日本 *The Political Structures of Japan* 政治制度

許介鱗 楊鈞池 著

國家圖書館出版品預行編目資料

日本政治制度 / 許介麟, 楊鈞池著. — 初版一刷. —

— 臺北市: 三民, 2006

面; 公分

參考書目: 面

ISBN 957-14-4435-9 (平裝)

1. 政治制度—日本—戰後(1945—)

574.2179

95005850

三民網路書店 <http://www.sanmin.com.tw>

◎ 日本政治制度

著作人 許介麟 楊鈞池

發行人 劉振強

著作財產權人 三民書局股份有限公司
臺北市復興北路386號

發行所 三民書局股份有限公司
地址 / 臺北市復興北路386號
電話 / (02)25006600
郵撥 / 0009998-5

印刷所 三民書局股份有限公司
門市部 復北店 / 臺北市復興北路386號
重南店 / 臺北市重慶南路一段61號

初版一刷 2006年4月

編號 S 571250

基本定價 伍元陸角

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 957-14-4435-9 (平裝)

序

從比較長久的歷史觀察，日本政治制度的發展可以分為三大階段：一是 1868 年明治維新以前的武家政治體制，二是 1868 年明治維新以後到 1945 年戰敗為止的明治憲法體制，三是 1945 年敗戰至今的戰後政治體制。本書的重點，當然是放在第三階段。

日本不像中國那樣有「易姓革命」，然而有「萬世一系天皇」的政治神話。在日本長久的歷史當中，只有「明治維新」與「戰後改革」能算是政治制度上的巨大變革。政治制度是比較靜態的，除了二次巨大變革之外，平時的變動並不很大；相對的，社會經濟是動態的，其間的起伏變動較大。政治制度可以說，是一種持續性而被公認的社會生活架構。日本的政治社會中，人們行為之間有一種被大家公認的約束，這就是政治制度。政治制度並不一定限於法令、規章或組織、機構等實體，還包括日本人慣常採取的行為模式等，這些形成一套整體的秩序，並相當程度取得彼此之間的相互承認，而成為日本政治的人際關係和政治社會安定的主要因素。

本書除了緒論「日本政治制度的起源」之外，將當代日本政治制度分為十章，第一章戰後日本的憲法體制，第二章穩定政局的新天皇制，第三章內閣制度，第四章國會制度，第五章國會議員的選舉制度，第六章政黨政治，第七章公務員體制，第八章司法制度，第九章地方自治，第十章利益團體。但是本書的編撰，還顧慮到最近的變動和發展。

美國的社會學者傅高義 (Ezra F. Vogel) 在 1979 年出版的「日本第一」 (*Japan As Number One*) 書中，依制度論的方法，稱讚日本在政治、經濟、教育、福利以及防治犯罪等的成效，認為這些「日本的奇蹟」堪作為美國的借鏡。然而，1990 年代冷戰終結之後，美國主導推行「全球化」，讓日本的經濟首先遭受到很大的衝擊，接著政治制度面也開始逐漸的變形。

本書的特色，除了靜態的政治制度之外，還考慮到日本受到「全球化」影響，隨著社會經濟動態的變遷，政治面也逐漸變形。因此，在每一章後面，加上政治制度各領域的變形：日本國憲法的變形、象徵天皇制的變形、日本新中央省廳的變形、日本國會的變形、選舉制度的變形、政黨制度的變形、官僚制的變形、司法制度的變形、地方自治法制的變形、政治資金規正法的變形等，成為本書與以往靜態制度論不同的地方，讓讀者較容易掌握日本政治制度的變動和發展方向。

現在日本的政治制度仍在持續轉變之中，如同全球化的波浪一樣，尚未告一段落。希望將來日本政治制度的改革告一段落後，還有加以補正的機會來充實內容。

許介鱗

二〇〇六年四月

目次

contents

序

目次

緒論

日本政治制度的起源

第一章

戰後日本的憲法體制

- 一、戰後憲法被稱為「麥克阿瑟憲法」的緣由 12
- 二、現行憲法與明治憲法的異同 15
- 三、日本國憲法的體制 19
- 四、日本國憲法的變形 24
- ▶日本成為正常國家? 29

第二章

穩定政局的新天皇制

- 一、從天皇主權制到象徵天皇制 32
- 二、象徵天皇制的「正當性」 33
- 三、天皇的法律地位與實際作用 35
- 四、象徵天皇制的變形 39
- ▶日本皇室的「凡人化」已成為不可逆轉的趨勢 42

第三章

內閣制度

- 一、戰後六十年日本的內閣組織 46
- 二、內閣的權限 54

三、行政改革後的中央省廳新制 56

四、新中央省廳的變形 69

▶ 小泉首相是怪人嗎? 75

第四章 國會制度

一、日本國會的特色 80

▶ 為何不廢參議院? 84

二、國會的權限、待遇、會期 87

三、國會的立法過程 92

四、日本國會的變形 96

▶ 誰來擔任國會議員? 100

▶ 日本女性的政治參與 102

▶ 國會議員的一天 104

第五章 國會議員的選舉制度

一、日本為何要改變國會議員選舉制度 109

二、國會議員選舉制度改革的爭論 111

三、新選舉制度之分析 117

四、國會議員選舉制度的變形 120

▶ 日本國會議員與後援會的互動 134

▶ 日本國會議員舉行募款餐會 138

第六章 政黨政治

一、保守政治的形成與崩解 142

二、現階段日本的主要政黨 149

三、選民對既有政黨與政治人士的政治不信任 154

▶ 民主黨的派閥問題 155

四、政黨制度的變形 157

▶ 派閥後繼無人? 161

第七章 公務員體制

一、日本行政官僚制的建立與演變 167

二、公務員制度的改革 171

三、行政監察制度的設計 174

四、官僚制的變形 177

▶ 五五年體制? 四〇年體制? 179

第八章 司法制度

一、日本的法院與訴訟制度 182

二、法官的權利與義務 186

三、檢察制度 187

四、司法制度的變形 190

▶ 日本司法制度的封閉性 194

第九章 地方自治

一、地方自治制度的演變 198

二、地方公共團體 200

三、地方分權體制 201

四、地方自治的變形 205

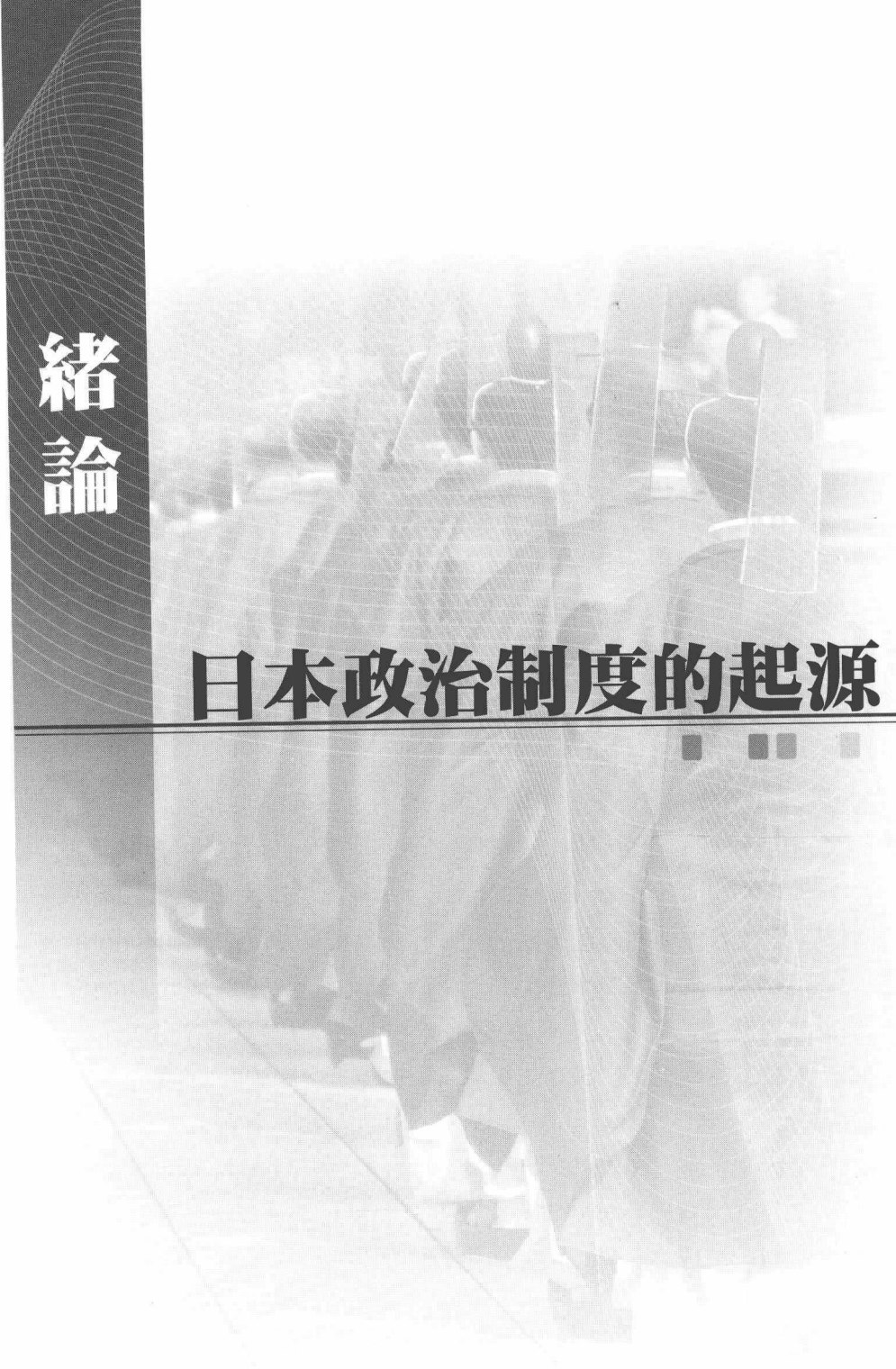
▶ 地方改革派 212

第十章 利益團體

- 一、利益團體的發展 216
- 二、利益團體與中央行政官廳的關係 226
- 三、利益團體與政黨的關係 229
- 四、政治資金規正法的變形 231
- ▶ 公共建設的魔術 234

結 論

參考書目、圖片出處



緒
論

日本政治制度的起源

古代的日本乃由地方豪族的家父長統率氏族的土地和人民，史上稱其為氏姓制度，直到 6 世紀末 7 世紀初，才有聖德太子的新政，確立了日本的政治制度。聖德太子幼年即聰明過人，精通內外學問，且雅好佛教與儒學。在西元 592 年，女帝推古天皇即位時，聖德太子藉勢擔任攝政並推行新政。新政深受儒教五常德目的影響，在 603 年時制訂冠位十二階制，將德、仁、禮、信、義、智各分大小，以冠的顏色分別，表示官人的地位，其目的在採用冠位授與登用人才，以抑制門閥勢力及豪族的專橫，加強官人制。冠位制就此成為日本律令制度位階制的源流。

接著在 604 年時，仿儒家官吏規矩制訂憲法十七條。但此憲法並非西方意味的國家根本法典，例如第一條「以和為貴」等，泰多為道德上的教化法規色彩。這是基於儒教與佛教的思想，克服豪族間的爭執，以樹立天皇為中心的國家。至於十七條的數字，也受中國陰陽思想的影響，因為根據陰陽學，陽數最高為九，陰數最高為八，陰陽數極合起來為十七。其後日本貞永式目的五十一條，就是十七條的三倍。

第三是派遣隋使，學習中國大陸的文化、國家制度。607 年派遣小野妹子至隋，接著派遣留學生、學問僧赴大陸，學習中國的制度與宗教、學藝。另外在 602 年有百濟的勸勒渡來（日本稱為渡來人），傳給日本太陰曆的曆法。聖德太子即採用此曆法的紀年法編纂其國史，並依中國 60 年為一甲子，辛酉年有革命的讖緯說，制定日本紀元。由於日本紀元的制定，日本從此才有國號，在此以前稱為倭、或倭國，而以前稱為王或大王的，也改為「天皇」的稱號了。620 年編纂《天皇記》、《國記》，成為日本國家意識的起源。

聖德太子於紀元 622 年去世，經過孝德天皇（645～654 年）的大化改新到 701（大寶元）年制定大寶律令，718 年制定養老律令，日本古代的律令體制於焉成立。其中央政府的官制如下圖所示：

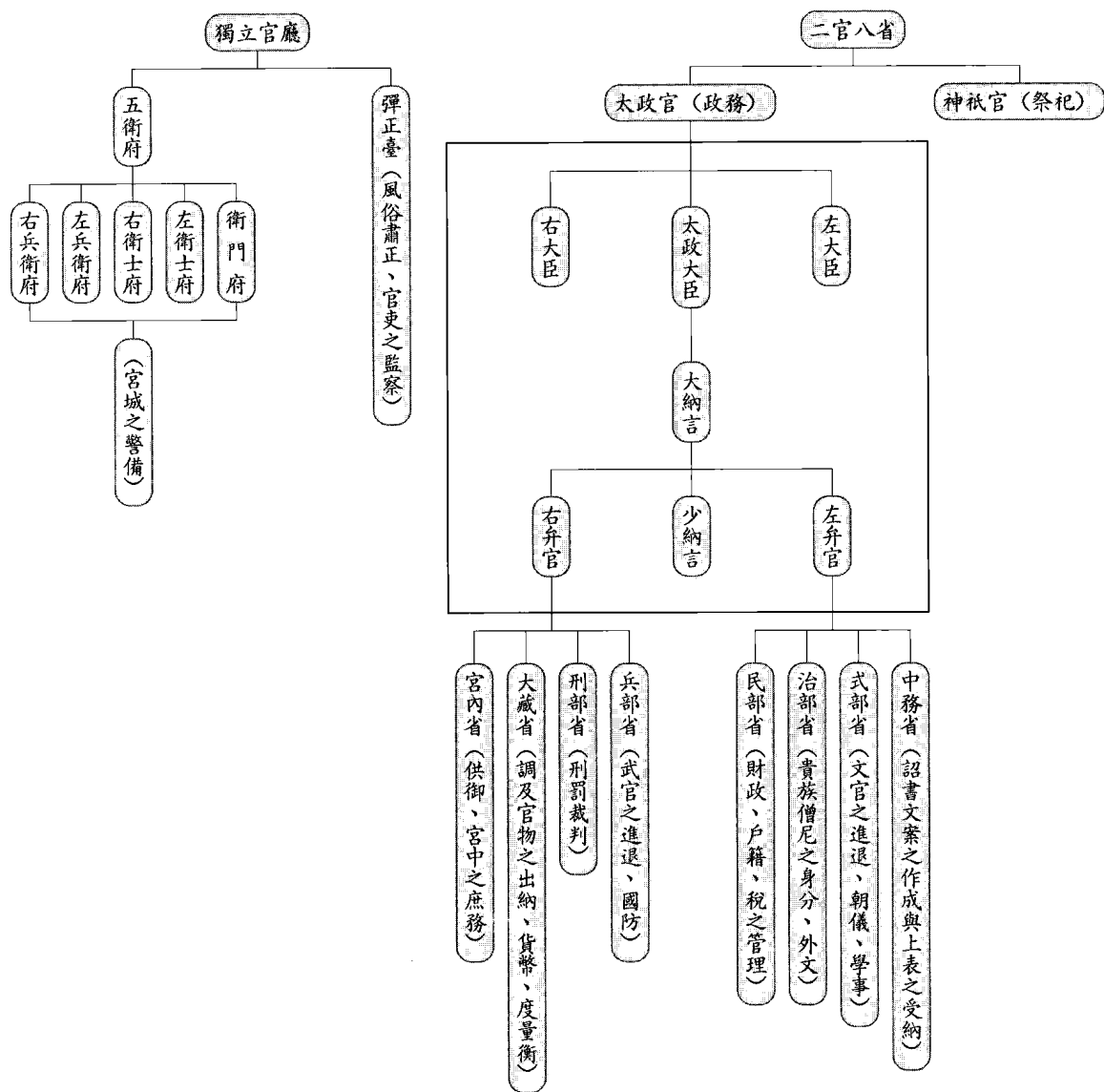


圖 0-1 日本古代律令體制

日本在中世以後，演變成武家（即武士階級）掌握政權的政治型態。起源於 12 世紀末創立的鎌倉幕府，經歷室町幕府、織田氏（信長）、豐臣氏（秀吉）、江戶幕府，一直到 1867 年江戶幕府的終結，約 700 年的時間皆為「武家政治」時代。這些武家政權的領袖，除了織田、豐臣二氏之外，

皆被任命為「征夷大將軍」，為幕府的主宰，同時掌握兵權與政權。織田、豐臣雖未被任命為「征夷大將軍」，而其政權也不被稱為幕府，但本質上仍為「武家政治」。武家政治的型態，因為軍事組織的優越，而缺乏類似中國的家產制官僚群，其法律與制度乃依日本武家社會的現實，而沒有劃一的性格。近世江戶幕府的政治組織，與日本古代的律令體制或中國古代的官制相較，皆有相當大的差異。

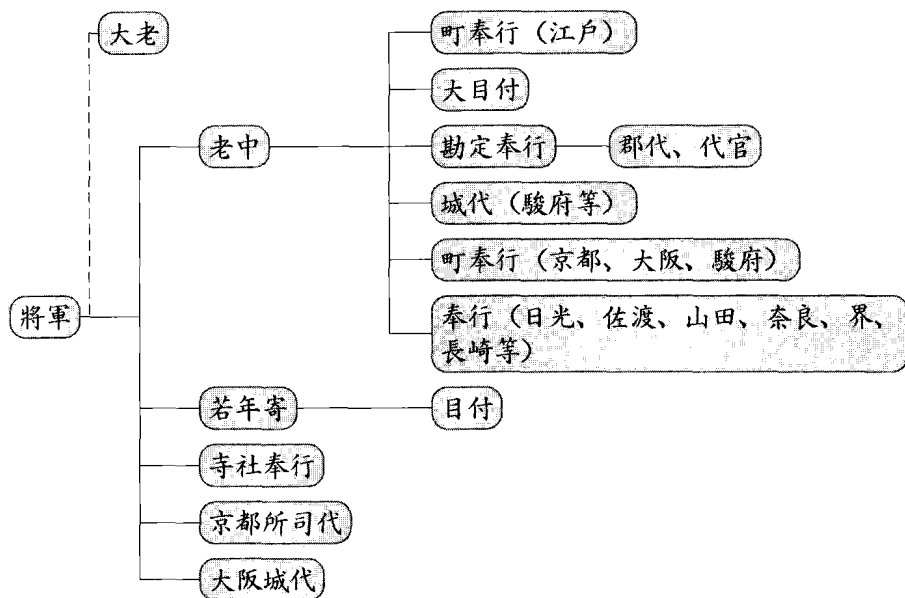


圖 0-2 江戶幕府的政治組織

圖 0-2 中的大老，並非常設的，但卻是最高的職位。「老中」才是常設的最高執行機關，總轄政務，由數人交替輪番，稱為「月番」。「若年寄」負責輔佐「老中」，統帥旗本及御家人。「大目付」在老中之下，掌管對「大名」的監察。「目付」在「若年寄」之下，監察旗本、御家人。「町奉行」擔任江戶的行政、司法、警察，由南北二個奉行所交替擔任。「勘定奉行」擔任財務管理及關八州的裁判。「郡代」管轄關東、飛驒、美濃、豐後四個廣大天領，「代官」是管轄其他的狹小天領。「城代」是守護二條城、大阪城、駿府城、伏見城。「町奉行」設於京都、大阪、駿府等，司掌民政。「奉

行」設於佐渡、長崎、山田、日光、界等都市，司掌民政。「寺社奉行」統治寺社、寺社領以及神官、僧侶，並擔任關八州以外的訴訟。「京都所司代」擔任朝廷的警備、監視以及西國大名的監督。

總之，幕府政治組織的特色，在於一切權力集中在將軍手上。很多職位由數名構成，採用合議制、月番制以防止權力的集中，重要政務或訴訟由「評定所」合議決裁。評定所是由老中、大目付、目付、以及町奉行、勘定奉行、寺社奉行所構成，處理三奉行不能獨裁的重大事項，或管轄越境的重大訴訟，為最高司法機關。

至於幕府統治的主要對象，為各藩（地方政治）的大名。此地方首領大名與德川幕府依親近、強弱關係，又可分為親藩大名、譜代大名、外樣大名三種，幕府則發布「武家諸法度」以統治各藩的大名，這種政治型態稱為「幕藩體制」。

日本史上的第二次政治制度的改造，是在 19 世紀下半葉的明治維新，這是在 1867 年 12 月 9 日頒佈「王政復古」的大號令，在戊辰戰爭掃除舊幕府勢力後，翌 (1868) 年 3 月發布五箇條之誓文。其內容為：一、廣興會議，萬機決於公論；二、上下一心，盛行經綸；三、官武一途至庶民，各遂其志而不倦其心；四、破舊來之陋習，基於天地之公道；五、求智識於世界，大為振起皇基。

接著發布新政府組織的政體書，形式上採三權分立，然當初為立法權的議政官，上局（由公卿、諸侯藩士所構成的）被廢止，下局（由藩主所選出的藩士代表稱為貢士所構成的）先改為公議所、再改為集議院，逐漸失去立法的性格與權限。

官制改革的目的，在排除過去的公卿、藩主、上級士族等佔據政府官職，而改由推行維新的薩摩、長州、土佐、肥前四藩出身的下級士族壟斷新政府要職。另外海軍由舊薩摩藩、陸軍由舊長州藩出身者占上層要職，在明治中期形成以薩摩、長州為中心的藩閥政府。

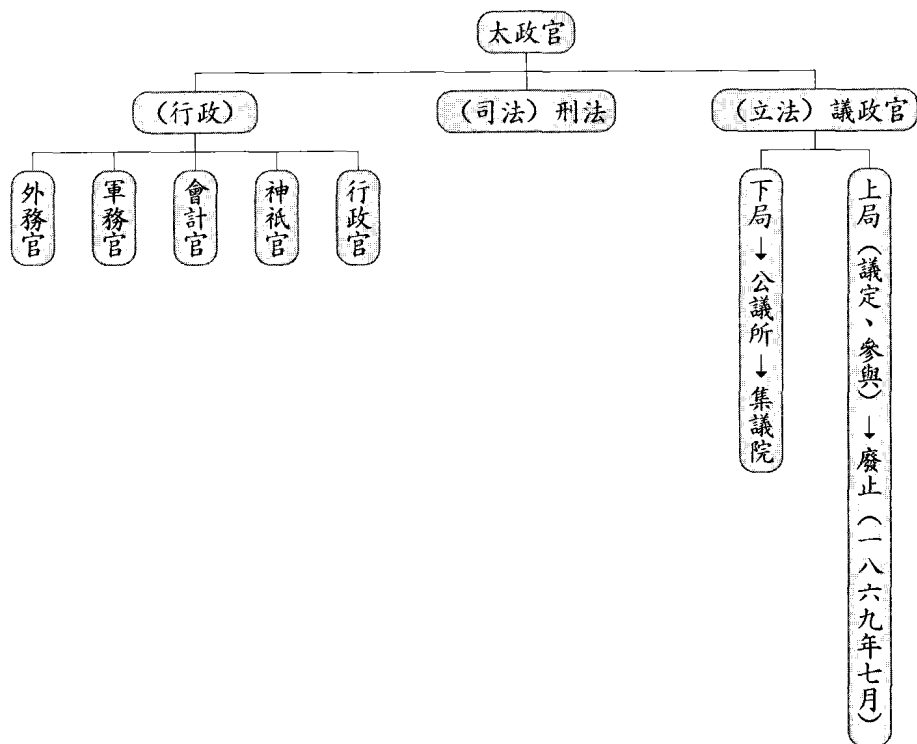


圖 0-3 政體書下的政府官制 (1868, 閏 4 月)

明治天皇在 1868 年 8 月即位，9 月改元「明治」，同時遷都江戶並改稱東京為首都。天皇「一世一元號」制從此成立。於是施行「版籍奉還」、「廢藩置縣」、「秩祿處分」、「徵兵令」等一連串改革，確立中央集權體制，1869 年以後的明治初年政府官制如圖 0-4。

版籍奉還乃因王政復古之後，擁有土地和人民的藩尚殘存於全國 270 餘處。新政府為了確立中央集權體制，第一步必須讓各藩將其版（即土地）籍（即人民）奉還。先是薩摩、長州、土佐、肥前四藩奉還版籍，而後其他諸藩亦仿效奉還。在此過渡時期，新政府即令舊藩主為「知藩事」掌管藩政。

雖然實現了版籍奉還，但新政府對各藩的統治體制尚不夠徹底，同年 11 月集合「知藩事」，實行廢藩置縣。於是全國設置三府七十二縣，舊「知

表 0-1 明治時期的兵制改革

兵制改革	
兵部省設置	1869
徵兵規則	1870
御親兵一萬徵集	1871
四鎮臺設置	1871
徵兵告諭	1872.11.28
徵兵令公布	1873.1.10
六軍管區、六鎮臺設置	
參謀本部設置	1878

對於藩閥政府的專制感到不滿的士族，乃興起自由民權運動，要求開設國會，制定憲法。在 1881 年（明治 14 年）的政變時，政府即發出明治 23 年（1890 年）開設國會之詔敕，並為此派遣伊藤博文等人赴歐調查憲法及起草憲法，並調整各種制度以備開設國會。1889 年以天皇賜與國民（即欽定）憲法的形式發布大日本國憲法，俗稱明治憲法。此憲法採用三權分立，載明國民的參政權、議會的權限、依法裁判等，形成日本的「法治國家」性格。但另一方面，天皇與其政府掌握強大的權力，議會和國民的權力顯得極小，因而是一部天皇主權的絕對主義政治體制。