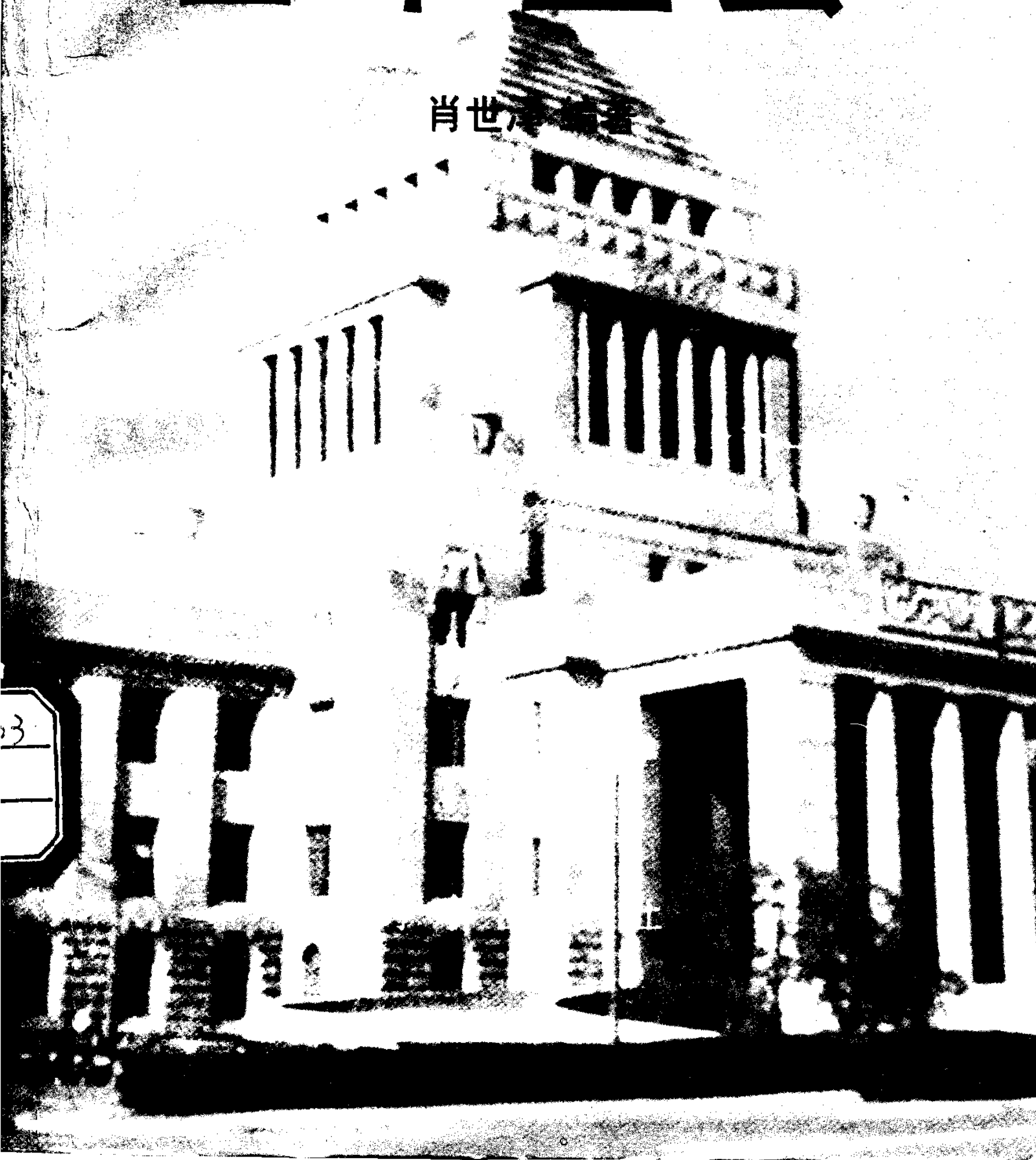


日本国会

肖世清 著



日本国会

肖世泽 编著

CW 03/29



时事出版社

日 本 国 会

肖世泽 编著

●

时事出版社出版发行

(北京海淀万寿寺甲2号)

邮政编码: 100081

北京昌平东沙屯印刷厂印刷

新华书店总店北京发行所经销

●

开本: 787×1092 1/32 印张: 10.625 字数: 227000

1990年7月第1版 1990年7月第1次印刷

印数: 1—2500

ISBN 7-80009-096-5/D·43 定价: 4.70元

前 言

任何国家的国体和政体，均在其国家宪法的规定下，有着与其社会制度相适应的阶级性。日本国会，与其他资本主义国家的议会相比，虽在两院名称、组成及运营方式等方面各有所异，但在性质和作用方面则基本相同，都是国家的统治工具，起着保护资产阶级利益的作用。日本实行的所谓立法、行政、司法“三权分立”原则，只不过是其统治工具内部的分工，起着互相制约的作用。形式上立法机构是国家的最高权力机关，实际上国家的实权掌握在最高行政机关政府手中。

日本国会分战前和战后两个时期，战前时期称帝国议会，是按照《大日本帝国宪法》的规定设立的。帝国议会的设立，既是日本农民反封建斗争及自由民权运动所争得的成果，也是明治政府在各方压力下进行的一次政治改革。日本明治政府制定宪法、设立议会是日本社会发展的一大进步，标志着日本从封建社会走向资本主义社会。但是，由于这项政治改革是在明治天皇及其侧近元老重臣一手操纵下进行的，并以钦定宪法对帝国议会的性质和作用做了明确规定，即帝国议会天皇的“协赞机关”，没有决定议案的权力。真正握有审议实权的是天皇的咨询机关枢密院，批准议案决

定权的是天皇。战前的帝国议会，在广大选民的支援下虽曾于1925年通过了“普通选举法”，但其所起的主要作用是保护天皇制、支持对内镇压和对外发动侵略战争。

战后时期，按照《日本国宪法》规定，帝国议会被改名为国会，而国会则成为“国家的最高权力机关”。这与战前相比，国会的地位和权能是提高了，但也并不像日本某些资产阶级学者所宣扬的那样，“大和议会”是“世界上最完美的议会”，“日本议会如不和内阁配合行动，日本的政治机器就无法运转”，成了“至高无上、决定一切”的机构。其实，战后40多年来，由于代表垄断资产阶级利益的保守政党长期在国会内拥有过半数议席，能够控制国会，从而使国会成了保护垄断资产阶级利益的御用工具，起着资本主义“守护神”的作用。至于代表不同阶层利益的各在野党，在国会内虽拥有1/3以上的议席，因力量分散也只能起某些制约作用，如迫使执政的保守政党无法在国会提出修改宪法的议案，在扩充军备方面不得不有所节制，使执政党提出的一些议案无法通过而成为废案等。

中日两国是一衣带水的近邻，有着悠久的历史文化交流史。战前，日本军国主义发动了侵华战争，给中国人民带来了深重灾难；战后一段时期内，日本政府又追随美国执行反华政策。但是，日本广大人民，包括日本执政的一部分保守党人在内，都希望同中国建立正常关系。战后以进步政党人士为先导在日本掀起了中日友好运动，要求同新中国建立友好关系，其中有不少人就是日本的国会议员。早在1953年5月，日本国会议员帆足计、高良富和宫腰喜助，借出席在莫斯科召开的国际经济会议之机绕道来中国访问，开始了中日两国

II

的民间接触。其后，主张中日友好的国会议员不断访问中国，为推动中日建交起了重要作用。如1959年至1960年间，日本国会议员、前内阁总理大臣石桥湛山，前文部大臣松村谦三，前经济企划厅长官高崎达之助相继访华，受到周恩来总理及其他国家领导人的会见。1962年11月9日，中日间缔结了“廖承志·高崎达之助备忘录贸易”协议；1971年10月，日本国会议员、前外务大臣藤山爱一郎率领日本国会促进中日邦交议员联盟代表团访问中国，同中日友好协会签署了载有复交“三原则”的联合声明。在中日两国人民及各界有识之士的推动下，日本内阁总理大臣田中角荣于1972年9月率领日本政府代表团访问了中国，在北京与中国政府首脑签署了中日建交《联合声明》，恢复了两国的正常关系。从此，中日两国的政治、经济、文化交流包括议会交流均有了较大发展。

为了增进中日友好和相互了解，笔者编著了《日本国会》一书，从其沿革、地位和权力，组织机构人事和立法程序，国会议员选举及其权利义务和待遇，国会与政府及政党的关系，日英美三国议会对比等方面加以介绍，供有关方面和人士了解日本政治情况时参考。本书附录部分由祝世璋同志编辑整理。由于我们研究水平有限，掌握的资料有着一定的局限性，不当之处，敬请专家、学者和广大读者批评指正，谢谢。

目 录

一、国会的沿革	(1)
(一) 帝国议会诞生前的自由民权运动.....	(1)
(二) 帝国议会的创立经过.....	(5)
(三) 帝国议会的组成和地位.....	(7)
(四) 帝国议会的结束及战后国会的组成.....	(11)
(五) 战后日本国会的发展变化 及90年代的展望.....	(18)
二、国会的地位和权力	(24)
(一) 天皇由绝对君主变为国家的 “象征”.....	(24)
(二) 国会是国家的“最高权力机关”.....	(25)
三、国会的组织机构与人事	(31)
(一) 众参两院的组成及权限.....	(31)
(二) 众参两院正副议长及其权限.....	(32)
(三) 常任委员会.....	(35)
(四) 特别委员会.....	(40)
(五) 众参两院的辅助机构.....	(42)
四、国会会议和会期	(47)
(一) 国会会议.....	(47)

(二) 国会会期·····	(51)
(三) 国会的立法程序·····	(52)
五、国会议员 ·····	(59)
(一) 国会议员定员·····	(59)
(二) 国会议员的任期·····	(61)
(三) 国会议员的权利和义务·····	(63)
(四) 国会议员的待遇·····	(70)
(五) 国会议员选区的划分·····	(78)
(六) 国会议员的选举·····	(82)
六、国会与政党 ·····	(108)
(一) 国会与政党的关系·····	(108)
(二) 战后初期的“多党化”时期·····	(111)
(三) 两大政党体制或所谓 “五五年体制”时期·····	(135)
(四) 战后的第二个“多党化”时期·····	(145)
七、国会与内阁 ·····	(151)
(一) 内阁是真正拥有实权的国家机构·····	(151)
(二) 内阁总理大臣的选举和任命·····	(158)
(三) 国会的选举与内阁的组成·····	(167)
八、日本、英国、美国三国议会比较 ·····	(226)
附录:	
(一) 日本国宪法·····	(235)
(二) 国会法·····	(250)
(三) 战后历届众参两院正副议长名单·····	(278)
(四) 日本历届内阁总理大臣一览表·····	(303)
(五) 战后历届众议院选举结果一览表·····	(309)

(六) 历届参议院选举结果一览表.....	(310)
(七) 历届国会会期一览表.....	(311)
(八) 日、西年历对照表.....	(320)

一、国会的沿革

日本的国会，分战前和战后两个时期。战前时期的国会称帝国议会，是根据1889年（明治22年）公布的《大日本帝国宪法》（亦称《明治宪法》）的规定，于1890年（明治23年）创立的。帝国议会，由众议院和贵族院两院组成。战后时期的国会，是在1946年11月3日公布《日本国宪法》（亦称《新宪法》）后，于1947年4月举行众参两院选举、帝国议会宣告结束时，改称国会的。国会由众议院和参议院两院组成。日本国会的历史，从帝国议会算起，迄至1990年共为100年，其中帝国议会为57年，共经历过22届众议院选举，举行过92次帝国议会会议；国会的历史为42年，共举行过17届众议院选举，15届参议院选举，召开过116次国会。

（一）帝国议会诞生前的自由民权运动

日本的自由民权运动，于明治维新之前即已萌芽，明治维新以后得到迅速发展，成为推动天皇制政府开设国会的重要动力。发动自由民权运动的主要代表人物，是被萨摩和长州两藩官员排挤出政府的土佐藩头目板垣退助和肥前藩头目大隈重信。

明治维新成功后，明治天皇对参加过维新活动、为天皇立过功勋的萨摩（今鹿儿岛县西部）、长州（今山口县的大部分地区）、土佐（今高知县）和肥前（今佐贺和长崎两县的各一部分地区）四藩士族，均委以政府要职。但是藩阀士族之间由于争权夺利，相互间矛盾尖锐，斗争激烈。1873年（明治6年），政府内部在是否立即出兵朝鲜的问题上发生了对立，分成“激进派”和“渐进派”两大派。“激进派”的代表人物为西乡隆盛、板垣退助、副岛种臣、后藤象二郎、江藤新平等参议，他们主张立即出兵朝鲜，以“扬国威于海外”；“渐进派”的代表人物为岩仓具视、木户孝允、大久保利通和伊藤博文等，他们主张“先安定国内，充实国力”，尔后再出兵朝鲜。双方斗争的结果，“渐进派”占了上风，“激进派”被赶出政府，成为在野派。“渐进派”乘势完全掌握了政府大权。

退出政府的在野派，并不甘心失败，为了东山再起，采取各种形式与当权派进行反复的较量。但是，他们内部在斗争方式上发生了分歧，又形成“急进派”和“缓进派”两大派。“急进派”的代表人物为西乡隆盛和江藤新平等，他们回到自己的藩属组织武装力量，与政府相抗衡。江藤新平于1874年（明治7年）在佐贺举兵发难（通称“佐贺之乱”）未果而被杀；1877年（明治10年）西乡隆盛又在鹿儿岛举兵发难（通称“西南之役”），也告失败而战死。“缓进派”代表人物为板垣退助，他退出政府后始终坚持以办学、结社和组织政党的方式，开展自由民权运动，要求开设国会，与日本政府争权。

1874年（明治7年）1月，板垣退助联合后藤象二郎、

江藤新平、副岛种臣等组成爱国公党，上书日本政府，建议设立民选议会，实行议会政治，遭到日政府的拒绝。同时，日政府向爱国公党施加种种压力。爱国公党在政府的压力下，于同年3月被迫解散。为积蓄力量重建政党，板垣退助返回故乡土佐，成立“立志社”，讲授自由民权运动理论，培植亲信，发展组织。

1875年（明治8年）2月，板垣退助经过一段准备后，在原爱国公社的基础上，重新组成爱国社。这一行动得到各界的广泛支持，爱国社发展迅速，很快就形成一股社会政治力量。但在1877年（明治10年）9月“西南之役”后，日政府借口加强治安，对爱国社横加镇压。爱国社的不少骨干分子被捕入狱，该社不得不暂时停止了活动。

1878年（明治11年）板垣退助鉴于形势又出现了有利于组党的时机，便将一度停顿的爱国社重新恢复起来，并派人到全国各地游说宣传，扩大影响，发展组织。同年9月，在大阪召开了爱国社第一次全国大会，到会代表数十人，会上推选立志社的西山志澄为大会主席，决定将该社总部设在大阪。第二年（明治12年）3月和11月，又先后召开了第二次和第三次大会。第二次大会到会的代表已遍及全国18个县、21个支社。

1880年（明治13年）9月，爱国社在大阪召开了第四次大会，全国27个支社派出参加会议的代表共114人，爱国社的社员也发展到9万人。爱国社鉴于组织的发展和力量的增强，在会上决定将爱国社改名为国会期成同盟，并推选河野广中和片冈健吉为代表，携带由22个县96名代表签字的请愿书，去东京向日政府请愿，要求日政府建立宪政，实行内阁

制，结果为日政府所拒绝。同年11月，国会期成同盟在东京召开第五次大会，又决定将国会期成同盟改名为大日本国会期成同盟，将总部从大阪迁至东京，选举河野广中为议长，杉田定一为干事，还讨论了要求开设国会的请愿书内容及组织政党事宜。

1881年（明治14年）10月，日本政府公布开设国会诏书后，大日本国会期成同盟认为，自由民权运动已发展到成熟阶段，需要组织正式的政党，以推动日本政府早日实现立宪政治。为此，决定将大日本国会期成同盟改为政党，党名为自由党，推选板垣退助为总理，中岛信行为副总理，后藤象二郎、马场辰猪、末广重恭、竹内纲为常务委员，林正明、山际七司、内藤鲁一、大石正己、林仓明为干事，制定了党的总则、盟约和规则。自由党是明治维新后成立的第一个政党，在推动开设国会方面发挥了作用。在帝国议会创立之后，它成为拥有不少众议院议员的政党，其党首板垣退助和后藤象二郎等多次参加内阁。1900年（明治23年）9月最终演变为立宪政友会，由伊藤博文担任第一任总裁。

明治维新后，推动政府开设国会的另一股力量为肥前藩势力，其代表人物为大隈重信。明治维新成功后，大隈重信任政府参议。1881年（明治14年），当明治天皇向各参议征询有关立宪的意见时，各参议对立宪的基本原则虽基本一致，但对国会的设立日期则有分歧。大隈重信主张立即成立国会，其他参议则主张暂不规定设立日期。为此，大隈遭到萨、长两派藩阀的攻击，并被免去在政府内兼任的职务，也成为在野派。大隈下野后，为了躲避风口，曾隐居一段时间。自由党成立后，大隈认为东山再起的时机已到，便于

1882年（明治15年）7月组织立宪改进党，与日政府进行对抗。立宪改进党成立后，选举大隈重信为总理，河野敏镰为副总理，小野梓、牟田园元学、春木义彰为掌事。该党与自由党同样，在立宪开设国会之前，是个积极主张要求开设国会的在野党。在帝国议会成立之后，该党的主要人物交替参加内阁。之后，几经分化改组，至1927年（昭和2年）6月，演变为立宪民政党，由滨口雄幸任第一任总裁。立宪民政党成立后与立宪政友会轮流组阁执政。

（二）帝国议会的创立经过

明治维新成功后，新政府为稳定民心，团结内部，巩固政权，对要求开设国会的自由民权运动，采取怀柔与镇压软硬兼施的两手政策，极力阻止其活动，抑制其发展。但由于自由民权运动蓬勃发展，已遍及日本全国各地，成为一股无法阻挡的力量。尽管日政府制定了各种法令、设置了各种镇压机构，均难以奏效，遂迫使日政府不得不作出让步，答应实行宪政，开设国会。

明治维新后，为表示学习欧美，重视立法权的独立，在1868年（明治元年）新政府成立后公布的“五条誓文”中，就提出“广兴会议，万机决于公论”的口号，并在太政官（相当于内阁）下设置议政官。1869年（明治2年）3月实行官制时，在太政官下设置了公议所及待诏局，由各藩选派公议人员参加。同年7月，又将公议所改为集议院，待诏局改为待诏院。

1870年（明治3年）11月废藩置县后，明治新政府于

1871年（明治4年）8月再次进行官制改革。在太政官下设正院、左院和右院三院。左院为立法府，右院为统辖各省（相当于我国的部）的行政政府。

1875年（明治8年）1月，政府为缓和同在野派之间的矛盾和分化瓦解自由民权运动，由伊藤博文和井上馨出面，与反政府的木户孝允和板垣退助在大阪举行会谈（通称为“大阪会议”），表示日政府对实行宪政和开设国会愿持积极的态度，要求木户和板垣予以合作。经过这次会谈，双方达成协议，木户孝允和板垣退助重返政府任参议。同年4月，政府废除左院和右院，新设元老院和大审院，板垣退助推荐后藤象二郎出任元老院副议长。

明治政府在采取怀柔政策、争取板垣等人的同时，还不断加强统治机构，对自由民权运动加以限制和镇压。1874年（明治7年），设立了警察厅，扩大了警察的权限，加强了统治的力量。1875年（明治8年）4月，在设立元老院的同时，公布了“新闻条例”，加强对新闻的检查和言论的限制。1880年（明治13年），日政府又公布了“集会条例”，限制集会活动。1881年（明治14年）增设了宪兵（军事警察），进一步健全了镇压体制。但是，这些措施不仅未能阻止住自由民权运动的发展，要求开设国会的群众运动反而越来越高涨。迄至1880年（明治13年）止，整个日本除京都府和三重县两个地区外，都有了自由民权运动的组织，要求开设国会的请愿活动也逐年增多。据统计，仅在1879年（明治12年）初至1880年（明治13年）初的一年内，请愿活动就多达54起。日政府在运用怀柔和镇压两手策略均难收效后，被迫答应制定宪法和开设国会，以缓和民心，稳定局势。

1879年（明治12年）12月，明治天皇就立宪问题，向各参议征询意见。根据伊藤博文、山县有朋、井上馨、黑田清隆、西乡从道、寺岛宗则、山田义显等参议联名上奏主张立宪的意见，于1881年（明治14年）11月，由天皇公布开设国会诏书，宣布定于1890年（明治23年）正式开设国会。1882年（明治15年）3月，明治天皇又命参事院议长伊藤博文负责起草宪法，派伊藤博文、伊东已代治等赴欧洲考察取经。1883年（明治16年）8月，伊藤博文等访欧归国后，即着手起草宪法。1888年（明治21年）4月，日政府设置枢密院，由元老参加组成，伊藤博文任议长，负责审议宪法的工作。1889年（明治22年）1月，明治政府正式公布了《大日本帝国宪法》。在第一章第五条中明文规定“天皇以帝国议会之协赞，行使立法权”。根据这一规定，1890年按期成立了帝国议会。

（三）帝国议会的组成和地位

日本的帝国议会由众议院（相当于下院）和贵族院（相当于上院）两院组成。众议院议员定额为300人，全部由选民直接选举产生。1890年（明治23年）7月，日本举行了首届众议院选举。当时的众议院选举是采用小选举区制，全国共划分为257个选举区，每个选举区的议员定额为1至2人。其中定额为1人的选区共214个；定额为2人的选举区共43个。关于选民的选举权和被选举权资格，规定凡年缴纳国税15日元以上、年满25岁以上的男子有选举权，凡年满30岁以上和缴纳高额税款的男子有被选举权。妇女既无选举权，也

无被选举权。按照上述规定，在当时全国3938.21万人口中，有选举权的选民只有45.3065万人，约占全国人口总数的1.4%，即平均每1501人选举1名议员。1900年（明治33年）开始，实行无记名投票，缴纳税款的定额也从15日元减为10日元；1925年（大正14年），始取消对选民的缴税条件规定，重新规定所有的成年男女均有选举权。

1890年（明治23年）7月举行第一届众议院选举时选出的300名众议员，按出身划分为士族110人，平民190人；按党派划分为弥生俱乐部（原自由党系）130人，议员俱乐部（原改进党系）41人，国民自由党5人，无党派45人，大成会（政府党）79人，众议院的首任议长为中岛信行（原自由党），副议长为津田真道（大成会）。

贵族院由特权阶级组成，议员包括皇族、贵族、敕选议员（有学识的人士和缴纳高额税金者）等，定额为252人，名额的分配为皇族10人、公爵21人、伯爵70人、男爵20人、敕任议员61人，其他70人。首任议长为伊藤博文，副议长为东世久通禧。

帝国议会成立时，由于国家的大权完全控制在天皇及其属下的元老、重臣、内阁、参谋本部（陆军）和海军司令部手中，帝国议会不仅地位低，权力也极有限。《大日本帝国宪法》明文规定，“天皇为国家之元首，总揽统治权”（第一章第四条），“天皇以帝国议会之协赞，行使立法权”（第一章第五条），“天皇统帅陆海军”（第一章第十一条）。宪法还规定，帝国议会通过的法律、条约等议案，还必须经过由元老重臣组成的天皇咨询机构枢密院的审议和天皇的批推方能成立。天皇还可以不通过帝国议会，直接以敕