



日本政黨政治之將來

郭衡譯

日本自東北事變後，軍部抬頭，右傾運動勃興，演成五·一五慘劇；政治機構，遂亦以變態的強力內閣，替代了常態的政黨內閣。此強力內閣，以軍部爲柱石，對外強硬，對內彈壓。不料自負一時的日本陸軍大臣荒木貞夫，忽爾告退，所謂日本「政局的炸彈」以去，「非常時」爲之解消；而今期日本議會內的「軍紀」「軍人干政」問題，遂亦繼足而起，高喊着恢復常態的政黨政治。究竟還是持續其變態的強力內閣呢？還是恢復了常態的政黨內閣呢？日本將來要釀成怎樣的[？]政治機構，這是值得我們注意的一回事。

此篇著者美濃部達吉，爲日本憲法的權威者。他根據日本的憲法，考察目前的局面，用以分析現代日本政治的機構和推測將來日本政黨政治的趨勢，頗爲絲絲入扣。茲爲遂詳如下，以爲國人關心日本政治者之參考。

一 日本政黨政治之成立

97 147
日本政黨政治，蒙着高度的非難，未必爲近年來才有的現象。在制定日本帝國憲法時的政府首腦者，其對憲法中關於規定負着輔弼之

譯者附誌

任的人們，本來已否定政黨政治，而主唱着內閣非不偏不黨，超然於政黨以外不可。至少，當那憲法起草主任者之地位的已故伊藤公，當初已是一個顯明的政黨政治否定者，而理想着俾斯麥流之官僚政治，因爲這是那時政治思想的主要潮流的緣故。政黨自當政權之衝的事實，是近來才實現的，而在憲法制定時，幾乎是誰也不能預想到的。

然而，憲法實施後，繼開議會，不久，便明示着這種超然內閣的思想，是不能持續的維持下去了。

這是甚麼緣故呢？因爲只要立憲政治一施行，立法及預算，必要得到議會的協贊。政府要是沒有得到議會的支援，便不能長久運用其政治。在一年半載的短時期裏，政府沒有得到議會的協贊，還可以施行前年度的預算，及用緊急勅令爲必要的應急處置，不無可以運轉其政務，不過這是不得已的一種變例吧了，經過長久的時間，不管議會之反對而得以維持其政權者可說是完全不可能。而議會爲政黨所構成，至少，

971 48 政黨一有了把握議會多數的勢力，則爲要當政權之衝，勢必至於以此勢力之根據，置之於政黨的。

此在憲法實施後，不到數年，已成爲明顯的事實。明治十三四年（即一八八〇年）以來，因多年之運動，各地方造成了堅固地盤的自由黨及改進黨的勢力，雖因明治二十五年（即一八九二年）之選舉大干涉，終亦不至傾覆，反使政府大失敗。而議會尤其是衆議院，在政黨勢力之下，毫不動搖，益覺明瞭。因之明治二十七八年戰役（即指中日之役）終了以後，經營戰後，那時已經開始政府與政黨的提攜。政府得政黨之支援，始得維持其政權，此爲政府自資所承認者。更進而故伊藤公及故桂公（即桂太郎）連續的自任政黨的首領。於此，本來官僚的勢力與政黨的勢力相結合，而開政黨政治確立的途徑。

自此以後，一直到因五·一五事件，倒潰犬養內閣，組織現內閣爲止；其間雖不無多少異例，但是內閣的基礎，幾乎常放置於政黨之上。而擁有衆議院多數黨的首領，受組閣的大命的習慣，成爲憲政之常道，到底爲一般所承認着。

二 對於政黨政治之非難

不過，由這樣成立了的政黨政治，果能教國民滿足嗎？事實上卻幾乎是完全相反。

過去，薩長藩閥獨占政權，引起國民的憤激，同樣的，政黨政治所生

出來的新弊害，也是頗使國民覺得不堪。

國民對政黨政治之非難，不一而足。其最重要者：第一：維持政黨的勢力，尤其是爲着制勝選舉，必要巨額的資金；爲要得到此資金，必要和資本家相結托；而爲謀資本家之利益，因濫用其政權之弊害，遂以顯明。此外還有不惜採用其他不光明的手段，以求着資金。第二：選舉不由公正之手段，而盛行着收買投票和官廳干涉。所以選舉的結果，決不得謂其能夠代表國民的意見。第三：政黨掌握政權之結果，屢屢祇顧到謀着本黨的利益，而忘卻國家及國民的真正利益。第四：在職務上本應最公平無私的一般官僚，尤其是警察官吏，亦爲政黨所支配，難期職務之公正。最後，其最大的弱點尤在於政黨因爲維持其選舉地盤之必要，不能不顧慮到各方面，因而難以施行強有力的政治，尤其是當着政治上社會上必要大改革的時代。政黨政治，蓋無力行此改革。非難之聲遂終不免。

三 政黨政治之否認與肯定

像前述那樣對政黨政治的非難，各有根據，辯護爲難。尤其是所謂藩閥政府時代的祕密政治，在異樣的政黨政治之下，此弊害多露骨的表现於外部。而此弊害卻更深的刺激着國民的感情。

最近二三年來，尤其是自犬養內閣倒壞以來否認政黨政治的思想，所以很聳動世人之視聽者，其主因也是基於伴着政黨政治的此等

弊害，與年俱進，眼見無改良的希望，最近松岡洋右的政黨解消論，便是代表着此種的思想。

但是，據一二日前新聞紙之記載，齋藤首相和鈴木政友會總裁會談時，鈴木總裁還表示着其立憲政治非為政黨政治不可的意見。齋藤首相也認為當然而贊成之。關於此點，聽說兩人的意見完全一致。不用說，這種肯定政黨政治的思想，和前述的思想，很明顯的正相對峙，正相立於相反的地位。

要之，日本今日之政界，一方盛行着否認政黨的思想，另一方卻不僅肯定政黨政治，而且進而主張憲法政治必然的為政黨政治。早一天好一天清算着今日的變態內閣，以恢復政黨政治的常態的思想，到現在仍然支配着有力的政治家，是毫不容疑的事實。

四 憲法政治之政黨必然性

我們在未著論之先，不可不注意着：承認政黨之存在，和承認政黨政治，是要完全分別清晰的。我以為只要承認憲法政治，便必然的有政黨之存在。所以否定政黨，結果無異否定憲法政治。但是承認政黨之存在，未必便主張政黨政治。所謂政黨政治，是指政黨自當政權之衝之意，換言之，也就是說自總理大臣以至內閣主要者，皆由政黨領袖而成立之的意思。而承認政黨的事情，卻與此不同。政黨之存在，是憲法政治必然的要素，於此，並非即說政黨必須自當政權之衝的意思。

我以為政黨之存在，為憲法政治必然的要素，無政黨，憲政便推行不得。何以言之？因為議會，尤其是衆議院，是由國民的選舉而構成者，又由多數表決而決議案件者。只要一承認國民的選舉制度及多數表決制度，那末除由多數同志之團結以外，能得勢力者，殆屬不可能。

議會制度為多數表決制度，多數表決是專在票數的支配。在票數的支配中，孤立的一個人，無論怎樣的賢能，亦至微弱。要貫徹其政見，實不可能。欲使自己的意見，成為有力量，則借團結外無他法。松岡君於其政黨解散論中，否定政黨為議會制度之必然存在物，並舉無政黨之日本貴族院為例。他以為若以貴族院無政黨亦能盡其職務，那末以衆議院必要政黨，便失卻理由了。其實，日本貴族院並非無政黨。除少數無所屬者外，貴族院議員，共分若干會派。此等會派，互相交換其政治意見，為有協定而存在着。其中最大的會派之研究會，有以會的議決可以拘束着會內的議員的規約，這很明顯的是一種政黨。不過，貴族院議員因為非由民衆選舉出來的之故，不必要屬於以民衆為基礎的政黨。因而所有的會派，竟止於議員之團結而已。至於衆議院議員呢？他是由民衆選舉出來的，其選舉自身已必要借團體的力量，因而衆議院議員，不獨僅祇造成了議員之集合的會派，而且必要分成了在一般民衆間有了地盤的政黨。

松岡君所謂「政黨解散論」，若僅主張解散政友會及民政黨的
二大政黨，其旨趣還可諒解。但若否定一切的政黨，那不能不說是一種

和議會制度勢不兩立的主張了。

五 天皇政治之主張及其批評

政黨之存在，是伴着憲法政治必然的結果。但此未必說是政黨政治即政黨自身，要當政治之衝，爲必然的要件，已如前述。即肯定政黨之存在，亦得有否認政黨政治之餘地。

不過，於憲法政治中，若否定了政黨政治，那末還想出其他怎樣的政治機構呢？

否認政黨政治論者多數是主張着確立「天皇政治」以爲日本將來之國是。所謂，一君萬民政治也者，皇室中心政治也者，都是一樣的意義。

但此等所謂「天皇政治」論者，究竟提說了甚麼呢？卻是曖昧難提：若以之唱和美國政治即普通稱爲「大總統政治」爲同等的意義，那末，這明白的是一種破壞日本國體，抹殺憲法的胡說。美國大總統自當國政之衝，爲自負政治的責任者。基於政治上之政罪的毀譽褒貶，一切由自己一身擔當之。美國亦有可稱爲內閣者但僅止於秉承大總統之命令而輔佐其職務，自己不當責任之衝。美國之大總統，比諸他國，係一國的元首，同時比之內閣總理大臣，卻也兼着其應有的職務。惟其如此，美國之政治，稱爲「大總統政治」。

若以爲與此同樣的意義，是指着在日本實現着「天皇政治」。

那末這是爲日本國體及憲法所不容的。「天皇神聖不可侵」不僅在日本憲法上明言之，實亦爲日本國體存在之所以。而此神聖不可侵之原意，是說着天皇，不親臨，以當責任之衝。伊藤在憲法義解中所謂「在指斥言議之外」者，即此意義。關於國政一切責任不能不由當着大權輔弼之責的國務大臣負之，此爲日本憲法上的根本原則，而日本國體之尊嚴，也賴此維持之。破壞這樣的思想，不能不斷然排斥之。

又若以此處所謂「天皇政治」其意義在於天皇親政，即指一切政治之大本，由天皇勅裁行之。那末，自明治維新確立，憲法實施以後，此原則愈堅固的被維持着，爲任何人也無異論的當然事體。「議會政治」也者，「政黨政治」也者，與此毫無矛盾。單就文字上看來，天皇政治和議會政治或者政黨政治，具着相反的觀念。但是所謂議會，或政黨政治者並不是議會或政黨自行政治的意趣。而是在於政治常由天皇之親裁或由勅命而始施行着。此在日本憲法上爲不易的原則。即主張議會政治或政黨政治者，也是不能否定這個原則的。這裏所謂政黨政治，或者議會政治，不待說也是以天皇政治爲前提的。而其旨趣，不外是要望着在此天皇政治之下，對負大權輔弼之責的內閣組織，須重置於能把握議會多數的政黨。所以所謂政黨政治，其意義決非自行政治，不過是主張在天皇所行的政治，政黨須當其輔弼之責任而已。

內閣之組織，在憲法上是一以天皇之信任爲依歸的。所以主張受命組閣者一定非屬政黨首領不可者，不用說，憲法上無此原則。因得着

天皇信任而受命組閣，同時亦因失卻天皇信任而必須去職，此是日本憲法上當然的原則。

但是天皇之信任，應寄與一個怎樣的人物呢？關於這個，政治上無一定的標準，而此標準，應置於何處呢？國民當然有議論之自由。持否認政黨政治，即否定天皇之信任，須寄與於政黨首領之主張者，其對此標準之議論，不外以爲應寄與於天皇自身之信任而已。持政黨內閣之主張者，卻剛剛與此相反。他們認爲天皇之信任，應寄與能把握衆議院多數黨的首領，寧爲正當。一樣的也是議論着組閣的標準。自己一而否定政黨政治，另一面卻又以拜受組閣之大命者，須以天皇之信任爲依歸爲理由而排斥政黨政治的主張，明白的自家互相矛盾着。此種非難，自屬不當。

六 排擊法西斯蒂政治

假若政黨內閣主義是可以排斥的，那末有怎樣的內閣制度，才能呢？於此可說祇有二個場合。一個是內閣和議會無關，尤其是不得議會多數黨的援助而組織的場合。另一個是非政黨內閣而仍得受着議會多數黨之支援而組織的場合。

關於第一的場合，即內閣和議會無關，全不受政黨之支援而組織的場合。像這樣的內閣，在憲法政治之下固爲合法的手段。但經過很長久的時間，終不能存在着。这就明治二十三年始開議會以後，一直到明

治廿七八年之戰役的經驗看之，已十分的證明其如此。所以然者，已如前述：因爲議會只要對立法及預算有協贊權，那末不得議會之信任而

要維持其內閣，實爲不可能的緣故。因爲是這樣，所以欲使內閣和議會無關而組織着，得以長久維持其政權，唯有放棄合法的手段，用武力彈壓擊破反對派的勢力，強議會使其盲從於政府之一法而已。

這就是所謂法西斯蒂政治。亦可說是兵力獨裁政治。其兵力，或爲政黨私養的私兵，或爲國家之公的軍隊。二者對於掌握及維持政權皆不據合法的手段，而以武力抑壓，一切反對勢力，使議會全無力量，以之強具國論統一之外形，此爲法西斯蒂政治之特色。蘇聯之共產黨政治，其主義政策，可說是立於迥異的立場，但以兵力驅逐反對黨，因而維持政權之一點，則二者有共通之性質。二者同爲全國一黨的政治，全然不許反對黨之存在。而其所以使爲全國一黨者，卻徒恃其用兵力之壓迫以維持之而已。

像這樣的政治，日本果能容認嗎？

第一是破壞憲法。只要是支持憲法政治，則必不能容認之，極爲明瞭。在日本憲法之下，除天皇的軍隊以外，不僅不許政黨擁有私兵，而且對天皇之軍隊，不依勅命，爲政治上之目的而行動着，像爲彈壓反對勢力而用武等等，即是私自擅用天皇之統帥大權，惟其這樣的行爲，不能不說是干犯統帥權之甚焉者。憲法上是規定着議會制度的，而欲使議

97152 會得以協贊立法及預算，須要議會不受外部何等之拘束，始得以自由的意見協贊之。若不惜用武力彈壓議會，使反對者歸於沈默。那末外貌上縱使表示着維持黨法政治之姿，而其實質上都是破壞憲法。要之，法西斯蒂政治，是憲法中止的政治，在沒有全然否認憲法以前，到底是不能容認的。

第二：以兵力彈壓，是剝奪國民一切自由的意思。於此，學問不自由，言論不自由，結社不自由，無自由的生活，是等於地獄生活。法西斯蒂政治，在某意義上，可說是舉國民陷於地獄。此為愛自由的國民所不堪。

第三：以兵力維持的政權，又可以兵力破壞之。因而由政治之爭轉化為兵力之爭，國內兵亂，伊於胡底！孟子說過：「以力服人者，非心服也，力不足也。」用兵力彈壓，不能夠使人心誠服着，不過因為實力之不足而不得不服從吧了。不滿所至，遂產生着：滿懷他日若得實力必使其顛覆之念之徒，自屬當然。

無論就上而那一點看，憑藉兵力的獨裁政治，決不容於日本。因為那是很明顯的抵觸着日本的憲法的。所以至今，尚未聞有有力的政治家公然的提唱着。雖然現在暗默裏被承認着賞贊着，為一種不能否定的事實。但是如果是憲法的忠實擁護者，卻不能不盡力排擊着這樣的思想。

七 政黨內閣是非

就一般說，我對政黨內閣制，在原則上認為沒有否定的理由。我以為一國的政治，如果一步上常軌的時代，那末政黨內閣制可說是一種比較的最穩當的政治機構。

政黨政治有許多的弱點，不能不傾覆之的種種非難，決非無因，已如前述。但是無論怎樣的政體機構，從無不伴着某種弊害的。要不外是採取着比較的弊害少一點，比較的最能適於時勢的制度而已。

政黨內閣，雖有怎樣的弱點，但是第一由國民之選舉，得多數之投票。至少可以由此推定是得着國民多數的信賴，因而比諸以其他的勢力為基礎的內閣，可以說牠是一個比較的以國民之信賴為基礎的內閣，第二和全然不許反對黨的存在，的彈壓政治不同。對國政容許國民自由批評，國民若對政治有不滿之處，可以用合法的總選舉手段，表明其不信任以促其辭職。因而第三：政權之移動，不像兵力之爭的，用着實力手段而有着於平和之間圓滿的長處。

此等長處，政黨內閣制在通常的社會情況之下，成為比較的健全的政治機構，所以已故伊藤和桂太郎放棄了當初之超然內閣的主義，而自組政黨，自為首領，其原因恐怕也是基於這種認識吧！

我反對着以日本今日的時局，認為確如戰爭之危機迫於目前，即以今日認為非常時的思想。但我相信：今日日本的時勢，決非平靜無事，其在政治的軌道，亦非追隨舊道所能滿足的時代，而恰如封建制度崩壞必要明治之維新的樣子似的，資本主義經濟已走不通的今日，正是

逢着社會的轉換期，質言之，亦可說是等於明治維新似的需要社會大行改革的時代。

際此之時，循由來的政黨內閣，蓋難達其目的，而必要有了強有力的舉國一致的內閣。政黨內閣的主要難點，實在於此。

八 因政黨之支援的人材內閣

政黨內閣，既不適當，而依兵力的獨裁政治，也不能不加以否定，那末，所遺留下來的，卻惟為把握議會之多數黨的支援而被組織着的人材內閣而已。

此種人材內閣，未必排斥黨人。不過否定着以政黨自身為內閣組織之原動力，是以以博得國民之信賴的有用人材為主眼，而置政黨於僅得支援的地位吧了。

像這樣舉國一致的內閣，在戰時比較的容易實現。其臨戰爭，因為

美國軍火的顧客

——日本為第一大顧客

羅斯福總統禁止軍火售與玻璃維亞及巴拉圭之時，美國軍火製造商因大廈谷戰事而獲得之利益，平均每分鐘為美金七元，可見美國軍火規模之大。今年一月售與玻璃維亞、哥倫比亞、秘魯、中國及日本之軍火總值美金四七〇五七、八九四元。三月後跌至美金四三、二五七、四三一元。羅斯福總統干涉時，玻璃維亞為美國軍火之第三大顧客，日本第一，中國第二，巴拉圭公使館官員稱，封鎖令前，巴拉圭即已停購美國之軍火，官方數字表示，今年四月玻璃維亞購買之機關槍及步槍價值美金三一〇六五元，日本七、九九九、二五八元，中國一〇六四、八〇一。

不能不舉全部國力以應付之的緣故，所以民心自然一致，一切政爭，一時也不得不終息了。

反之，其在平時，不容疑的，此等希望，倒很困難。因為第一：政黨以外可以值得國民之信賴的人材難以找到。第二：政黨難使其中止政權爭奪，虛心坦懷以支持內閣。

一面要維持憲法政治，一面又當今日困難時局，除此之外，想不到有其他適當的方法。

若政黨缺乏此種認識，徒從事於過去那樣政權之爭奪，那末，勢之所趨，說不定會導出憲法政治破壞的地步。政黨須去其自當政權之衝的欲望，而以當着國政的監督者和批評者為滿足。對適當人材內閣，惟有站在支持援助的立場，這樣，纔算是最能擁護憲法。

一月卅一日于東京