

張道行著

日本政治機構

商務印書館發行

張道行著

日本政治概論

商務印書館發行

中華民國二十六年五月初版

◆(38512.1)

日本政治機構一冊

每冊實價國幣捌角

外埠酌加運費匯費

著者 張道行

發行人 王雲五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

(本書校對者曹鈞石符)

目錄

第一章	日本政治史	一
第二章	明治維新及其改革	七
第三章	日本憲法	一四
第四章	天皇	二三
第五章	皇室機關	二八
第六章	天皇的顧問機關	四四
第七章	內閣	五一
第八章	內閣之職權	六六
第九章	帷幄上奏機關	七八
第十章	貴族院	八七

第十一章	選舉制	.....	九三
第十二章	衆議院	.....	一〇七
第十三章	議會的權限	.....	一一四
第十四章	政黨	.....	一二九
第十五章	司法機關	.....	一四一
第十六章	地方政府	.....	一五一
第十七章	殖民地政府	.....	一六三

日本政治機構

第一章 日本政治史

氏族制度

古時的日本，無信史可稽，但依神話所傳，神武天皇於紀元前六六〇年頃（中國周惠王時）始起於九州之日向，出師東征，平定大倭國並奠都橿原，是爲日本建國之始。至今日本臣民，仍然受治於他的直系子孫。當時統治的形式，是一種家長的制度，聚家而成族，積族而成國，家有家長，族有族長，各司其統治之職。天皇不過是各族的首長而已。

大化革新

直至紀元後七世紀底中葉，這種以「血統關係爲基礎的政府」，便大大的崩潰起來，於是有所謂「大化革新」運動的出現，大化乃孝德天皇的年號，故史家稱此時代的改革爲「大化革新」。（六四五年至六四九年）

「大化革新」的主要原因，便是因爲受了中國文化的影響。先是日本因慕中國文化，屢遣留學生至中國求學，隋煬帝時，有名的小野妹子出使中國，隨他來的有高向玄理和僧旻二人，及後隋滅唐興，他們都很受唐的政績所感動，及孝德天皇即位，乃委高向玄理及僧旻二人爲博士，仿倣唐制，銳意改革政治。加以

此時佛教也從國外輸入，致使沒有個人地位的家族制度，根本發生動搖。因為佛教所注重的是個人信仰佛陀，是個人直接的義務，將來能否超脫，全視個人的修行而定，可是家族制度則不然，祭祀祖神是族長的職務，只有族長才可以永生，可以做來世的神，因此與族內各個人沒有直接的利害關係，有關係的只是整個的氏族。

所以大化革新的重要特性，就是由以氏族為單位的制度變做以個人為單位的制度，孝德天皇於六四六年詔告全國說：『萬物之中，惟人最靈，最靈之中，聖人為主，是以聖主天皇，則天臨御……從今上自御天皇，下至臣民，所有品部，宜悉廢之，皆可為國家之人民。』從此以後，天皇可以直接管理人民和土地，成為真正的統治者了。這時候的政治制度，秦半仿唐，有名的大寶律令（七〇三年頒佈）中所規定的班田制度，五保制度，和繼承法，都是和中國那時所實行的政制大同小異。其主要目的便是實行中央集權，使族長地位的天皇，變而為專制的君主。

藤原氏專政

可是天下事往往不能和願望盡符，天皇的政權不久就被權臣所竊去，先是中臣鎌足以誅奸人蘇我氏有功，孝德天皇即任為內臣，參與革興事宜，及中大兄即位為天智天皇（六六二年），對鎌足更為重視，賜姓藤原，其子不比，更奉令撰大寶律令。其後文武天皇納不比女為妃，是為外姓得為外戚之始。此後藤原氏勢力日增，壟斷了所有文官的委任權，歷代的皇后，也差不多全由藤原氏供給。於是隨意立廢天皇，扶保

幼主登基，加以此時佛教勢力已深入日本，時常鼓勵君主在壯年時卽行禪位，入寺「潛修」，因而在位的君主，幾全是年幼無知，隨藤原氏播弄，成了一種「太阿倒持」的局面。所好藤原氏還知集中政治大權於朝廷，所以在表面上看起來，日本天皇還似乎是一個最高的治權行使者。

鎌倉幕府
(源賴朝)

到了十二世紀的時候，藤原氏政治，已是十分腐敗，海盜四起，僧徒又變，因招武人爲侍衛，形成武人專政的局面。先是源平二氏爭奪政權，最後源賴朝勝利，奪得一切政權，鳥羽天皇，並於一一九二年（建久三年）封賴朝爲征夷大將軍，賴朝乃開設幕府於鎌倉。鎌倉是當時的軍事重地，離國都西京很遠，而賴朝却在該處設管理將士的分侍所，施行法令的政務所，懲治罪犯的訟判所，各地的武官也由幕府指派，朝廷的一舉一動，都要依他的奏議而行，天皇不過徒擁虛名而已。

可是賴朝不久卽死，母家北條氏執政，源氏諸子，廢立皆出其手，內逐三上皇，外敗元世祖所遣征軍，北條氏恃功專橫，不修政事，至一三三三年乃爲部將足利尊氏所誅，鎌倉幕府從此消滅。

足利氏得勝之後，竟自稱征夷大將軍，開設幕府於室町，至一五七三年爲織田信長所滅，織田不久又爲部下所殺，政權遂轉入德川家康之手，德川氏奉命爲征夷大將軍之後，乃設幕府於江戶（一六〇六年），是爲江戶幕府之始。

德川氏的政治措施，頗爲得當，因之他的政權，也能維持較久，直至一八六七年明治維新時才止。

幕府政治的主要特色，便是地方分權的專制主義，各藩對於所屬地有統治權，但須互相監視，及後諸藩的妻子，概須寓居江戶，於是幕府對於各藩的控制，更易爲力了。日人北澤直吉對於幕府政治的特性，言之綦詳，茲特引之如次。（註一）

（一）大將軍爲日本天皇之世襲的執政：

幕府制度的第一個特色，便是日本天皇的大權，往往由一個世襲的大將軍代爲行使。日本政府，從來便是一個世襲的君主政府，自從日本帝國成立以來，日本政府，並未曾換過朝代；而同時全國的最高的權力，也總是屬之天皇的。這種史實是絕對的可靠。但是自從幕府政治產生以後，日本天皇的一切政權，却都由大將軍代爲行使了。從衆人的心目中看來，他的一切政權之行使，都是頂着日本天皇的名義，換言之，他乃是日本天皇之世襲的代表。這種說法，可以拿下面的實例來證明屬實：（一）當大將軍就任的時候，他一定要得到日本天皇的正式的任命；（二）重要任務，雖亦得由大將軍執行，但有時却要取得天皇的同意；（三）勳章與爵位之授與權，始終由天皇躬自行使。由此可見：大將軍并未曾將一切的政權，看作了他自己的政權。簡言之，從他的地位而言，他彷彿是天皇的一個世襲的攝政。

（二）政府以分權爲原則：

第二，幕府乃是一種極端分權的政府。在這種制度之下，全國共分爲若干封建的采地；各采地均有各

該地的領主，行使統治之權；而這些領主，則又在事實上，離開了中央政府而獨立行政。大將軍只能向這些封建的領主，行使統治之權；至於散居於各采地的臣民們，却直接受治於各該采地的領主。在這種情勢之下，關乎外交，鑄幣，運輸，以及其地類似的政權，顯然仍舊是屬於中央政府；但是關乎國防，民刑事訴訟，警政，以及其他類似的政權，却又分別地爲各采地的領主們所單獨享有。關於後一類的政權之行使，中央政府，對於這些領主，只有一種極端不切實用的監督權，這便是：遇有領主們的政績，委屬惡劣萬分的時候，中央政府得將他的領主的地位撤銷。這些采地和現代聯邦國的「邦」的差別最重要的，便是：後者可以參加中央政府的政治，而前者却不能；至其參加中央政府的政治的方式，則略如下述：對於聯邦憲法之修改，有同意權；對於聯邦參議院，有派遣代表出席權。

(三) 政府以「領主地位之擁有」與「服從」爲基礎：

第三，幕府乃是以「土地所有權之擁有」與「個人的忠誠」爲基礎的。除天皇不計外，大將軍乃是全國最高的大地主。大將軍將國內的土地，分給各領主，和他自己的陪臣，而各領主又復將他自己所領有的土地，分給他自己的陪臣。各領主的陪臣，一定要向他所隸屬的領主盡忠；而各領主又一定要向大將軍盡忠。至於各地的統治權則又須以各該地的土地所有權爲準——只要你在那裏享有土地所有權，你在那裏便得享有統治權。對於封建制度的特色，威爾遜曾這樣的說道：「在各領土當中，只有「互賴」，而沒

有「結合」。他們不拜倒於法律之前，於家長之前，而只拜倒於「所有權」之前。在這種制度之下，政府的作用，只有下述二者，「所有權」之作用；「命令」與「服從」之作用。』（註二）

（四）政府以階級特權之樹立爲基礎：

階級特權之保持，也是幕府基礎之一。全國的人民，一共分爲下述的四個階級：（一）廷臣，（二）封建諸侯，（三）武士，（四）平民。廷臣對天皇服務，而與大將軍及各領主無直接的關係。領主對大將軍服務；但是他們却不是地方的長官。武士乃是大將軍和領主們的陪臣；他們有參與公務，民政和軍政的特權；但是他們却不得從事於普通的營業。平民階級，乃是最下流的階級；他們只許從事於普通的營業，而不得參與公務。

（註一） N. Kitazawa, The Government of Japan, pp. 16-17, 語從胡慶育譯本。

（註二） Woodrow Wilson, State (Revised edition), p. 47.

第二章 明治維新及其改革

原因
(一)外交
(二)強藩
困難
不受命

明治維新實始於一八六七年十一月三日，當德川慶喜自行奏請歸還大政之時，奏中曾說：「慶喜奉職無狀，今日之形勢，實爲薄德所致，曷勝慚懼！況當今外國之交涉日繁，非政刑出於一途，恐綱紀難立，故滌除舊習，奉還大政，以盡天下之公議……」可見慶喜歸政的主要原因，乃是因爲外交上的困難。那時西方列強勒迫日本，開戶通商，交涉殷繁，不允則易起干戈，允則爲一般人民所反對，認爲自去屏藩，引狼入室。結果是幕府只得答應西方國家的要求，開戶通商，因而損及人民對於幕府的信仰，幕府的權威，日益沒落，於是薩長土肥諸藩，乃謀顛覆幕府。加以此時臣民都受彭考館所編的大日本史的影響，以爲天皇才是正當的統治者，至於幕府制度，不過是權臣竊政的結果。因此，德川慶喜便不得不歸還政權了。

明治天皇於接獲慶喜的辭奏之翌日，便下詔准其辭職，並說：「自今而後，大小政令，皆從天下公議，裁於聖心。」明治親政後，即召朝臣諸藩，大開會議，廢攝政，關白，征夷大將軍等職號，置總裁，議定，參與三職以總萬機。翌年親臨紫宸殿，誓約五事：

- 一 廣開會議，萬機決於公論；
- 二 上下一心，以展經綸；

三 文武一途，使人心不怠，四民各遂其志；

四 破舊日之陋習，基天地之公道；

五 求智識於世界，大振起其皇基。

廢藩置縣

幕府制度廢除而後，封建制度並未因而中止，故各藩諸侯仍領有土地和人民如舊，統治權亦分屬於各藩，僅幕府直轄地，移歸朝廷而已。至於封建制度之廢止，始於明治二年（即一八六九年）之版籍奉還，版爲土地，籍爲人民，薩長土肥四藩，首請奉還封土，政令歸於一途。六月詔許諸藩之奏請，改藩主二百七十六名爲藩知事，以歲入十分之一爲世祿，而中央集權，日臻鞏固。後更廢藩置縣，召集各藩主於東京，不使就國，知事由天皇親簡，封建模型全部廢棄，劃全國爲三府，七十三縣，地方制度，由是統一。

取消特殊階級

幕府與封建制度廢止之後，天皇乃更進一步，從事取消特殊階級。明治四年詔解士族之常職，許其從事普通的營業，平民與士族同得就文武百官之職。五年十一月，設徵兵制，取全國皆兵主義，於是惟士族得從事軍役之制，亦全廢止。一時「國內臣民，在法律上一律平等」的原則，略略確立。但是到了明治十七年，公侯伯子男五爵，又重復起用。及後憲法制定，又給此種世襲爵士以出席貴族院的特權，於是階級特權之制，終至再現，且至今仍復應用。

日本的憲法，遲至一八八九年始行頒佈，這是維新運動中的積極事業，比之消極的廢除幕府及封建

制度，更爲困難，所以中間經過了二十多年的光景，才得以完成。先是明治天皇於一八七〇年派遣岩倉具視、大久保利通、木戶孝允、伊藤博文，及山口尚方等，赴歐洲各國考察政治，歸後主張以漸進的程序，樹立憲政的基礎。因當時內政初定，一切未有秩序，財政亦甚紊亂，故建議採取穩健政策，避免與外國衝突，因與武功派西鄉隆盛、板垣退助等「征韓論」大起衝突。但征韓政策卒被御前會議所否決，西鄉等忿然下野，在一八七四年組織愛國公黨，促政府採用民選議院，同年一月十八日向政府正式建議：「竊維政權之所歸，上不在帝室，下不在人民，而獨歸有司耳。夫有司上非不曰尊帝室，而帝室漸失其尊榮，下非不曰保人民，而人民日見困苦。政刑成於情私，賞罰出於愛憎，言路壅蔽，困苦無告，夫如是而欲求國家之治安，維三尺童子尙知其不可，長此以往，恐國家有分崩之患，退助等愛國之情，不能自已，乃以爲振救之道，在張天下之公議耳；張天下之公議，在立民選議院耳。斯則有司之權有所限制，而庶幾上下蒙其幸福歟！……退助等所以辯論今日我國民選議院之不可不設立，與夫今日人民進步之程度，堪立斯院者，非與有司爲難，使其無所藉口以拒。乃以立此議院，實欲伸張全國之公論，樹立人民之通義權理，鼓舞國家之元氣，相親互助，振興國家，保護人民之安全幸福也。倘蒙採納，國家前途幸甚！」

政府當局對於這個建議，也都表示同情，因由掌理建議和請願的左院答覆說：「查建議書中所述之主義，殊屬良好，故已咨交正院審慎處理，且與內務卿熟議已決定開地方官會議，屆時當妥爲協議。一但是

立憲足以
滅絕藩閥

板垣退助等對於政府這種辦法，仍不滿意，因為他們所希望的不僅是地方會議而是全國民選議會的設立。當時的輿論，也都贊成板垣的主張，天皇不得已乃於一八七五年詔示：「朕即位之初，求保存萬民之道，首令文武百官，以五事誓神明，定國是……朕今擴充誓文之義，設立元老院以廣立法之源，置大理院以固審判之權；招集地方官會議，以通民情而圖公益，漸樹國家立憲之政體。」可見天皇已有意制憲，但並未指定確期，於是板垣更組織成國會同盟，向政府作切實的要求。文治派如大隈等也以爲情勢所趨，想滅絕藩閥和取消西方國家的條約特權，也非開設國會不可。因此就由天皇於明治十八年（一八八三年）下詔說：「……嚮以明治八年設立元老院，十一年開府縣會，莫非創業開基，循序漸進之道……顧立國政體，列國各異其宜……我祖我宗，臨照在上；揚遺烈，擴鴻謨，變通古今，斷而行之，責在朕躬。今將以明治二十三年（一八九〇）年召議員，開國會，以成朕初志。」

在國會開議以前，政府方面，尙有許多改革，以爲踏入憲政時之準備，茲特擇要說明於次：

（一）創立內閣：明治十八年（一八八五年）十二月正式廢止太政官，設置內閣，純倣德國內閣形式，主其事者即爲伊藤博文，當時他對於改制的理由如次：「此種改組，可使每個國務大臣，各對天皇直接擔負一部份責任。各大臣之上，置以總理，所以此次變動，既可使各大臣各展所長與仔膺重任，更可保持內閣之統一，而免除不必要之糾紛與散亂也。」（註一）伊藤即被任爲第一任內閣總理，此外九個國務大臣，

幾全爲薩長二藩的人物，分掌內務、外務、大藏、海軍、陸軍、司法、文部、農商務及交通等九省事務。

(二) 改革文官制度：在維新運動中，更動的官吏非常之多，幾皆援用私人或有關係者，致引起一部份人的反對。伊藤乘此時機，大加改革，藉以鞏固自己的勢力。因規定以後官吏之任用或升降，須經考試委員會的考核，初次考取合格人員，非經試用，不得正式補缺，嗣後升格，概須比照年齡、品行、能力、體健及考語等條件而定。此種改革，却能減去不少積弊。

(三) 設置樞密院：明治二十一年四月（一八八八年）天皇下詔設立樞密院，惟此時太政官既廢，政務由內閣執行，故樞密院不過爲天皇的顧問機關而已。原文即謂「爲便於與有功勳朝廷的大臣磋商及聽取他們的高貴的建議起見，茲特設立樞密院。」待憲法頒佈之後，樞密院的權力，乃形擴大。

(四) 確立地方議會：一八七八年，天皇卽下詔命立府縣議會，越二年又命各市、町、村，均設議會。在一八八八至九〇年間，政府頒佈許多命令，成爲地方政府的全部法規，其大部份仍爲今日所援用。各地方議會，有管理財務之權，但須取得當地行政長官的同意，此項行政長官，至村町以土悉由中央政府委任。地方政治經此次改革而後，進步頗爲神速，當一八八九年憲法頒佈的時候，成績已是斐然可觀，大部份卽因得力於所定制度之統一與單純化。總之地方議會的設立，乃是一件極有價值的事，使人民得熟練議會立法之功用與手續，開日後全國議會之基礎，故嗣後日本立憲政治的成功，與地方議會有極大的關係。

(五)改革法律：日本法律本來借自古代的中國，後來雖因封建制度之實行而稍有變化，但仍中國法律的原則，就是德川幕府所頒佈關於諸藩關係的法令，中國法的色彩，仍頗濃厚，至於明治維新初年的法令，那更是中國古代法的恢復。所以一八八〇年法律改革的原動力，乃是因為西方國家的反對，認為當時所行的法律既不公平而又陳舊，因此羣相要求予以領事裁判權，日本若欲解除此種困擾，只有修改自己的法律，以適合西方法律的原則。自從一八七三年起，日本就開始編訂刑法和刑事訴訟法，大都倣效

領事裁判

法國，完成於一八八〇年，實行於一八八二年。後來又稍加修改，至今仍復應用。最感困難的乃是民法的修

刑法

訂，因為民法大都根據各地方的習慣，而各地方的習慣又各不相同，雖是家庭制度大體相同。因此民法的編訂，雖早在一八七〇年，但遲至一八九八年始得完成，翌年即行生效，同時即將外國的領事裁判權廢止，因日本民法的精神，已和法德兩國的法律沒有什麼差異了。

民法

所以在一八八九年憲法頒佈的時候，各種設施，事實上都已與憲政制度相符合，行政如內閣、樞密院，已規定得清清楚楚，文官制度已合於時代的精神，大理院自於一八七五年詔命設立而後，至是已有十五年的經驗，地方制度已能循民意而行事，民法又大都完備。所餘的問題，乃是如何擴充人民代表權一事，因為元老院雖於一八七五年即行設立，但實際上僅不過是一個貴族院，因該院悉由華族官吏及有勳功與學識者，經勅任而組織成立，沒有民選的議員在內，再就是如何劃分立法與行政的權限以及如何確定

二者之間的關係了。

(註 1) Ito, Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan, translated by Myoji Ito (Tokyo,

1899), p. 89.

第三章 日本憲法

第一節 憲法的編纂和頒佈

在憲政未實施前，政府就有種種改革，既如上述，即對憲法本身，也有很長期的準備。上面已經提到在一八八〇年有岩倉具視、伊藤博文等的出洋考察歐美政治制度，及至一八八三年，天皇決意立憲之後，又派伊藤等往歐美調查代議制度。伊藤於續密考慮之後，認為美國的制度不適用於日本。只有普魯士的憲法，較為合用，乃赴德研究，在德時得與俾斯麥相識，並屢與當時學者 *Gneist* 及 *Stein* 等，討論日本制憲問題。伊藤歸後即被任為制度局總裁，總理編纂憲法事宜，此局既不屬於行政機關，也不籍隸元老院，而直接受命於朝廷，可見當時天皇對於制憲的重視，以及該局如何的重要了。

編纂憲法的地方是在相州夏島，由井上毅任主任，此外還有金子監太郎，伊東已代治從中助理。井上毅是紫宸會的首領，長於漢學，對於日本的古文，更有深刻的研究，金子曾在歐美留學，對於西方的人物制度，很是熟識，伊東是一個典型的官僚。實際編纂憲法的，也是井上毅等三人。因為伊藤當時身任內閣總理，無暇顧及字句之研考，他僅提示大綱，由井上毅等編纂和研究字句。

批准

憲法草案完成之後，便立刻發生一個問題：憲法究應如何批准？僅由天皇核准抑應用其他民主的

編纂

方式呢板垣退助和西鄉隆盛建議召集全國人民代表舉行憲法會議由憲法會議加以批准可是政府巨員都主張由天皇一人來決定。伊藤就找出了一個折中的辦法，召集樞密院會議，來討論這個基本大法。當即辭去內閣總理自任樞密院長，並邀請西鄉及板垣二人參加，板垣接受邀請，西鄉則因主張不同而拒絕參加。自一八八八年五月至一八八九年正月，樞密院舉行許多次的會議，對外則極端祕密，在公布以前，外間鮮少知其任何一條的內容，樞密院的顧問官和書記都不許把草案攜出會議室外。會議室設東宮中，所以任何顧問官若對某章某節，須加特別研究時，非留在宮中不可。據說這個方法，乃是學習美國的，因為美國父老，在百年以前制憲時，也是採用這種祕密方法的。

天皇參加

不但如此，在樞密院討論憲法的時候，天皇也常親臨參加，幾乎每會必到，有時並詢問伊藤此章彼節是否可行，也常維護少數派的意見，只要他認為這種意見是適合於日本的國情，因為他這時對於憲政制度已有了充分的智識。討論結束之後，由天皇於一八八九年二月十一日大會羣臣，宣讀憲法，舉國歡忭若狂，大申慶賀，及至翌年十一月一日，即正式發生效力。

按日本憲法共計七章，並不十分冗長，第一章共十七條，說明天皇的職權；第二章是臣民的權利和義務，共有十五條；第三章是關於帝國議會的組織和權限，共二十二條；第四章僅二條，涉及國務大臣及樞密院；第五章規定司法制度共五條；第六章明定會計制度共十一條；末一章是附則，共四條，關於憲法的修改

及皇室的典範等。各條文字，極爲簡單明瞭，僅規定一個大概，另制皇家典範，議院法，衆議院議員選舉法，貴族院令，會計法等加以詳細的規定。此後日本的習慣，常使憲法內容有所變動，這和其他國家成文憲法的不能完全替代許多自然生長的制度一樣。

二條件

在憲法頒佈的那天，明治天皇並親自發表演說，更在宮中宣布誓言，綜合起來，不外兩個原則：（甲）朝廷固有的特權，不因憲法的制定而廢除；（乙）朝廷對於憲法所自行規定的義務，將永遠遵守，其他即爲稱譽皇室的光榮與久長的良好影響等。

第二節 日本憲法的特質

我們試一分析日本憲法的內容，就知道牠和德國舊憲法相差無幾，但尙未有人從伊藤口中或著作中搗證出來，然若一比較兩國憲法的文字和注意伊藤當時的行動，就可相信這種結論的可靠了。近時有一日本學者，對於日本和近代歐洲各國的憲法，曾作過很精確的比較，他的斷語是在日本憲法當中，只有三條是獨出新裁的。即第一條規定「日本帝國由萬世一系之天皇統治之」；第三十一條「遇戰事及國

三條獨出

難發生之時，不妨害天皇大權之行使；」以及第七十一條「在帝國議會尙未議定預算，或預算尙未成立之期間內政府應施行前半年度之預算。」其他共有四十六條均和前德帝國各州憲法相同（註一）於此

可知日本憲法之受德國政制影響之大了

在另一方面，日本並不是盲目的抄襲德國的成章，凡所抄襲都是被認為合於日本的國情，所以穗積博士說：「根據我個人的知識，我敢說：當伊藤奉命起草憲法的時候，他所最努力的，便是對於皇祖所遺留下來的政府特性以及現代憲政上最進步的原則，予以一種調劑。」這種精神可於第七十六條中見之，該條規定：「凡現行法令無論其用法律，規則，命令及其他任何名稱，不與本憲法相牴觸者，均應繼續有效。」這無異是對於維新期間所行的法律予以追認，而維新大法已早使憲法中所規定的機關，除國會而外，一實現。依伊藤的意見，「將來這種法律如須修改時，其修正案亦同具法律的效力，不因其原來是命令或詔告而有何分別。」（註二）由知日本的人如何重視舊制及其繼續了。

因之，綜合日本憲法的原則，不外三種主義，即君主主義，立憲主義，及單一國主義，茲特逐一說明如下：

（一）君主主義：現代的日本，仍然是一個強有力的專制政府，這是誰也不能否認的。當時憲法起草者如伊藤等因受俾斯麥的影響，頗想建立一個強有力的中央政府，加以這時日本的弊病，是強藩分據，武人弄權，實在急需一個政治重心，因在憲法的第一章第一條明定，日本帝國由萬世一系的天皇統治。不但如此，日本天皇並享有許多特權為一般的現代帝王所不能享受的，舉其大者，有下列數點：

（甲）天皇單獨享有修正憲法的發案權，不但議會不得提出，即臣民也不得請求。

(乙) 關於皇位之繼承，攝政之設置，均由皇室典範爲之規定，國會全無置喙餘地，比之歐洲各國的皇位繼承法攝政法，每多由國會以法律爲之限制，大不相同。

(丙) 在國會閉會期間，遇有緊急事變得發佈勅令，以代法律；如因外患或內亂之發生，致令國會不得召集時，政府得因保持公共安全之迫切，而依勅令以爲種種財政上的必要處置。

(丁) 宣戰媾和及締結條約完全屬於君主的大權。按君主有權締約，固立憲王國的通例，然若涉及人民的權利義務，或增加國庫負擔時，則每須國會之同意，始能發生效力。至於宣戰媾和也例須取得議會的同意，而日本憲法無此限制。

(戊) 議會以外又有樞密院爲天皇底最高諮議機關。重要國務，雖須向議會提出，並須徵求樞密院的意見，而該院的組織又歸勅令定之。

(己) 上院議員並非國民公選，而是由皇族華族及勅任議員組織而成，該院組織全依勅令的規定，如須修正，也無須衆議院的同意。

(二) 立憲主義：天皇的特權，雖然很大，但在許多方面，日本憲法對於現代憲政原則，也能曲加採納，茲分述於下：

(甲) 日本憲法，乃是成文憲法，樹立法治政府的基礎。這種主義除英國外，近代立憲國家，類多採用，

最著名的便是法美二國。

(乙) 日本議會亦做世界民主國家的例子，採取兩院制，所可惜者，即日本臣民並無創制之權，以直接參與政治。

(丙) 三權分立原則，日本憲法亦能稍加採用，即三權分屬於三種機關行使：立法權由天皇以議會之協贊行之；行政權由天皇以國務大臣之輔弼總攬之；司法權由裁判所以天皇之名義行之為原則。非如美國政府三權之截然劃分，美國議員不得同時兼任閣員，而閣員亦不得出席議會。在日本則沒有這種限制。

(丁) 日本憲法並未予議會以彈劾失職閣員之權，所以各個閣員的政治行為，日本議會既無權追訴，亦不能組織特別法庭，加以審訊。

(戊) 此外日本政府自憲法實施之後，發生了兩種重要的慣例，為立憲者所未能預期的。一即「內閣對議會負責」原則；二即軍隊統帥權的獨立。在現在前者的趨勢，似因軍人干政而日形崩潰；至於後者，則因干政的成功而更加鞏固了。

(己) 日本憲法對於個人的權利與自由，也設有種種保障，但在法律範圍以內為限。換言之，日本臣民可以對抗執行機關，而不能違反立法機關所為之決定。

(三) 單一國主義：日本自立憲以後，一反維新以前地方分權的狀態，一切的權力，統屬於中央政府，與聯邦制的國家如美國等頗不相同。但亦有例外，一為地方自治制度，凡屬地方利益的行政，一任之於地方政府辦理，中央僅略加監督而已；一為殖民地行政的半獨立，因為日本中央政府對於各殖民地的統治，僅製定法律和發佈勅令，使屬地政府遵守以外，類皆處於監督的地位。

第三節 憲法的解釋和修改

日本憲法並無明文規定何種機關得有權力加以解釋，有一個日本學者 (Uyehara) 認為這種權力應屬於天皇。至普通法院則不得行使。(註三) 但美濃部則認為天皇單獨並沒有這種權力，憲法的最終解釋，應由天皇和議會依立法手續而表出之。這種說法，較為可靠而合理，因為議會如能將某種解釋，製成法案而又能取得天皇的批准，則這種解釋自有拘束力，就是裁判所也不能不遵守。因為法律在日本乃是國家最高意志的表現，任何人都應當受牠的約束。不過在平時，天皇、議會和裁判所各得於職權範圍內，就其職權有關之事項，對於憲法得分別加以解釋。這種解釋，當然以不互相衝突為原則。在歷史上這種衝突僅發生過一次，就是一八九二上下兩院互爭所屬預算權的問題，後經奏請天皇，由天皇送請樞密院解決。這件案子，當可視為一種先例。

日本憲法至今未會有過任何修改，但憲法本身對於修改的手續却規定得很詳細，可是很不容易援用。因爲（甲）修改憲法的發案權，專屬於天皇一人，非如普通法律，兩院議會均得提出，因此只能對天皇所提出的修正案，加以討論，不能對於修正案以外之事項，有所表決。（乙）修正案由天皇提出後，「兩議院非各有議員總數三分之二以上之出席，不得開議，非得出席議員三分之二以上之同意，不得爲修正之決議。」（丙）在攝政期間，雖有迫切的需要，也不得對於憲法有何修改。由此可知日本憲法的修改是非常艱難的。幸而日本憲法對於多種事項，僅作原則的規定。如遇有情勢變化，隨時可以法律命令，司法制例而加以補充。特別是日本的裁判所，是無權宣布法律不合憲法原旨，則議會自可通過特別法，馴至更動憲法的內容，而不會有太大的問題。

第四節 結言

綜合以觀，在日本憲法裏君主專制主義的色彩，非常濃厚，Clement 便把牠叫做「憲政的帝國主義」(Constitutional imperialism)，「就牠的來歷，精髓，和實質而言，就理論與事實而言，牠都是帝國主義，但是牠曾經受着，正在受着，和繼續地受着憲政原素 (Constitutional element) 的陶冶。」就是日本學者（如上原）也以為日本這部憲法，充滿了日本的政治原則，不過在外形上加了點民主制度，他說：

「不錯，純粹從我們的傳統的政治理想和環境上看起來，日本憲法也許可以認為是採取很進步的政治的原則……但是制憲者並沒有深切瞭解代議制度的原理，」更沒有留下發展民主制度的大道，所以誰也不能否認日本憲法，在最初便是爲了寡頭的專制政治而設。（註四）

在憲法頒佈以後，似乎是擁護者多而反對者少。可是在事實上並不盡然；因爲那時較激烈的報紙，都被封閉，並且下令其他部份的人，不得作不贊同的批評。（註五）實則日本憲法可批評的地方，却是很多，最顯明的就是對於人民的權利，沒有充分的保障，動輒以法律規定或是在法律範圍以內，才可享受。須知法律時常可以變更，假如執政者是很專制的，那末，所訂的法律，豈不於人民的權利大有妨礙？

〔註一〕 Tomio Nakano, *The Ordinance Power of the Japanese Emperor* (Baltimore), 1928, Chap. 15.

〔註二〕 Ito, *Commentaries*, p. 6.

〔註三〕 Uehara, *The Political Development of Japan*, p. 131.

〔註四〕 同前，p. 119.

〔註五〕 W. W. McLaren, *A Political History of Japan*, (London, 1916), p. 186.

第四章 天皇

第一節 皇位與天皇

Gladstone 曾經說過，研究英國憲政制度，最要緊的便是英王與英王王位的分別，Munro 更進一步解釋道，就事實而言，英國憲政發達中的特點便是：將英王所已享有的權力和特權，從當作個人看的英王底身上，移向當作機關看的英王底身上，北澤直吉以爲在相當的限度內，這種區別，也可以同樣地引用到日本底政治上。

從歷史上看起來，日本歷代的天皇，都未嘗以實際統治者自居，植原博士曾說：「日本底主權者，并未會躬自處理國政，他只是將他的國政，委任給一個以他的首相爲首長的內閣，而令其自由行動罷了。對於國政，他不但毫不參與，反而嚴守中立，以避免捲入政治的漩渦。」（註一）在幕府時代，大將軍是變作了實際的統治者，尤其是足利幕府時代，諸將軍窮奢極欲，揮金如土，而近在咫尺的天皇，則差不多要餓死宮中，後奈良專賴賣字自給，在一五〇〇年復土御門的遺體，因缺乏葬費延擱了四十日之久。明治歸政之後，維新大老，乃竭力推崇天皇，奉之爲神聖，用爲政治的重心以推行新政，這是極自然的事。

及一八八九年憲政頒佈，乃明白規定「天皇神聖不可侵犯」（第三條）。伊藤並說「這個神聖的

神聖

皇位，是成立於天地初分的時候……高於他所有的臣民，應敬畏而不可侵犯。」「日本這神聖的皇位，乃是由皇朝先帝傳之今上，再由今上傳之他的子孫，而這皇位，也就是我們全國的統治權之所在。憲法中規定主權之所在的諸條款，並無新的見解……對於我們原有的立國政策，不但沒有變更，而且更進一步使之益形確定，益形鞏固罷了。」（註二）

實際上天皇神聖的信仰之所以顛仆不破，與傳統的政治觀念和憲法，固然有極大的關係，可是一般人民在習慣上心理上的深信不疑，其影響更是深刻。孩童在校即授以天皇神傳的神仙故事，以及一般臣民對天皇照片的敬禮和不敢在高處俯視聖面，都足以證明日本臣民對於天皇的想像爲何如了。不但如此，他們更深信皇家的活動，總是在於增進人民的福利，果欲謀叛，則不但沒有皇帝，並且沒有國家。

不過天皇神聖是一回事，實際掌握政治又是一回事，明治維新表面上是幕府歸政天皇親政，然而天皇不久又將大權分委於各國務大臣，及至憲法頒佈，天皇大權又受種種法律上的限制，和實際上的權限，相去更遠了。所以藤澤喜太郎說：「英王統而不治，日本天皇也是統而不治。」（註三）

第二節 主權問題

日本憲法第四條規定：「天皇爲國之元首，總攬統治權，并依本憲法之條文行之。」伊藤於評釋本條

文時曾說「匯集執行和立法各大權於「至尊」之一身乃是主權的主要的特性」他雖承認行政和立法的分開，但認為「除非集舉國之力於一個元首——一國意志之所在，不能維持一個國家的有機體的生活。」議會的功用，在於協助元首，行使職權，及使國家的意志，得達嚴守紀律的鞏固的和健康的境地。至於國家的立法權，則完全受治於天皇，議會不過備其諮詢及對其行爲，予以同意罷了。(註四) 東京帝大教授穗積也說：「日本君主制度的特性，便是一個固定的個人的自然意志，構成國家的法律意志，天皇的意志，便是國家的意志，君主與國家是相符合的；換句話說，天皇就是國家。」(註五)

伊藤及其他舊派學者都相信德國君權主義學者的主權學說，伊藤並常引用 Von Schulze, Von Roune 和 Labard 的意見，Schulze 便以爲普魯士王個人乃是全國主權的擁有着。Roune 也說：「君主以國家元首地位資格，而將國務的最高指導權，歸其一人獨享，故政府要是沒有他的同意或是違反了他的意思，便什麼也不能做，這乃是君主立憲政治的通則，普魯士也不能例外。一個國家所有的特權，均萃於君主的一身，而他的意志，也就是國家的最高的意志，至於官吏則不過是他的實施權力的一種機關而已。」(註六)

因此，穗積教授便以爲日本這個國家是永久的，並不是政治學者研究的結果而後才有的。在伊藤未制定憲法以前，就認定國家所有的權力都是天皇的特權，伊藤雖對日本憲法加上一件歐化的外衣，但是

他很謹慎地表示過，這並不能變更日本國家的根本原則——主權屬於皇上。憲法所設對於政府權力的限制，僅止於議會、內閣、和樞密院，此三者誰都不能侵犯誰，可是他們都得受天皇的統治，所以在積以爲日本的政治制度和英國的不同，因爲日本的天皇，是不受議會的節制的。

這種朕卽國家的理論，在日本直至一九一二年美濃部始起而反對，美濃部也是東京帝大教授，後並爲敕選議員，他以爲天皇和國家實非二位一體，天皇也是國家的機關之一，和議會內閣樞密院一樣。天皇的不能破壞憲法，和人民無權革命一樣。主權屬於國家而不屬於天皇，雖然天皇得依憲法而行使主權。他更說：

「我相信一國的主權是君皇的個人特權一說，和日本國家的基本性質相反，也和日本憲法的精神不符。如果主權僅是天皇個人的權利，那這種主權存在僅是爲了天皇而已，國家的支出和收入，便是天皇的支出和收入，我相信，這種意見是和憲法的本意相反，和我們的習俗不適。從憲法明白劃分國家寶庫與皇室經費，國家事務與皇室事務，以及國家官吏與皇室官吏三方面，都可證明我的見解不錯。卽主權不僅屬於天皇個人，而是爲了全國家的福利而存在。」（註七）

美濃部這種理論，遭受了他的青年同事上杉信吉的激烈反對。在他以爲天皇與國家是一而二，二而一的不可分，因爲（一）天皇是完善的神聖的主權者；（二）政府是天皇的公共行爲；（三）天皇是與

國家合一的；(四)天皇和他的臣民也是合一的二者決無利益上和目的上的衝突；(五)天皇是永久不變的。總之日本國家是個理想的國家，天皇用其權力以頒佈憲法，但仍不失為主權者。換句話說，天皇的身分並不因之而變更，所以從歷史方面和憲法本身來說，以天皇為機關是一件不可能的事。(註八)

美濃部也以歷史的事實為根據，來辯護他的學說，他說憲法起草者，不但依據日本固有的習慣，並且採用了歐洲各國憲法的條文，特別是代議制度，大臣責任問題，法律命令及其與司法的關係。因此解釋日本憲法的正確方法，便應當從歐洲和日本兩方面着想，這是一種比較的研究方法。世界上大多數的學者，都承認主權屬於國家，雖然行使主權或是屬於一國的元首，或是人民，或是一羣的人民，在一種有限的君主國當中，主權是分屬於君主和人民，在民主的國家，當然屬於國民。日本是有限君主立憲國家，主權的構成者，決不限於天皇一人。(註九)

這種新舊派見解的衝突，在實際上尚未影響到天皇與政府間的關係。不過近數年來軍部和議會對於美濃部的主張，反對甚烈，美濃部不得不在去年辭去教職和離開貴族院，所著各書亦被禁售，但軍部仍不以為滿足，欲使之下獄而後快。且用之以為推倒與美濃部學說有關之一木樞密院議長及金森法制局長官之工具。岡田內閣迫不得已，乃於一九三五年八月三日及十月十五日先後兩次發表國體明徵聲明，茲錄十月十五日之聲明於次：

「曩者，政府關於國體本義，披瀝所信，以明國民所嚮，而愈發揚其精華矣。我國統治權之主體，原來在乎天皇是我國體之本義，帝國所絕對不動之信念也。吾人拜察帝國憲法上諭及條章之精神，亦在於此。然有竊援外國事例學說，擬我國體統治權之主體不在天皇而在國家，如此所謂天皇機關說，實甚悖背我神聖國體本義，不可不嚴厲芟除之。政教及其他百般事項，均須基於萬邦無化之我國體本義，而顯揚其真髓，政府依上述信念，茲重闡明斯意，以使國體觀念更加明徹，期收實績，而效全副之力。」

但軍部視政府之聲明，仍缺乏誠意，繼續作爲攻擊自由主義者的藉口，及至一九三五年二二六事變之後，廣田內閣又重復申明「明徵鞏固國體之觀念，乃爲政府之急務。」（註一〇）

自我人視之，新舊學說各有根據，並非絕對牴牾不相容納。「日本天皇在其國法上之地位，謂之爲統治權之主體者固甚事實，然即謂之爲國家機關，亦未嘗有誤也。何則：國家一法人也，天皇決定國家意思者也，決定國家意思畢竟爲國家而治而作用，則其結果不能不附屬於國家，故以天皇爲國家機關，不得不認其有相當之理存也。雖然，若以日本天皇躋於大統領官吏之列，視爲一般國家，又所不可，大統領依於人民選舉而得其地位，官吏依於上級機關委任而得其地位，而日本天皇之地位，則與國家之成立，同時並存，天皇自有固存之權限，一方爲統治權之主體，他方亦爲國家機關，不必局於一端。特是吾人欲明日本天皇在國家佔有特殊之地位，則即稱之爲國家統治權之總攬者，已足形容耳。」（註一一）

第三節 天皇的立法權

依日本憲法第四條的規定：「天皇以帝國議會之同意而行立法權。」可是依伊藤的解釋，因「日本的立法權是屬於天皇的主權，但須取得議會的同意。天皇得命令內閣提出法案或由議會自行提出，於取得兩院同意之後，天皇得表示裁可，於天皇裁可之後，這種法案才成爲法律，所以天皇不僅是行政權的中心，並且是立法權的源淵。」（註二）無論伊藤對於天皇的立法權說得如何廣汎，可是在實際上依據憲法的規定，天皇的立法權可以分成下述幾種：

（一）天皇有召集和解散議會之權：依憲法第七條的規定，「天皇召集國會命開會，閉會，停會，及解散衆議院。」日本議會不能自集會議，和自開會議，須奉到天皇勅令而後，始可舉行。憲法對於天皇召集議會也設有限制，就是每年應召集一次（第四十一條）。會議期間規定爲三個月，必要時得由天皇以敕令加以延長（四十二條）。再如於常會而外，遇有迫切事件發生的時候，天皇得召集臨時會，會期也由敕令來規定。此外，天皇還有解散議會之權，自從內閣對議會負責的習慣形成之後，這種權力很是重要，因爲當內閣失去議會信任的時候，必須辭職，因此，須有解散議會之權爲之牽制，並可將一般的政策，訴之全體國民。衆議院被解散之後，政府應於五個月內召集新議院（四十五條）。

(二) 提議及批准法律之權：憲法第三十八條有「兩議院各得議決政府提出之法律案及各自提出之法律案」的規定。不但如此，天皇並有裁可法律，命令公佈及執行的大權（第六條。）這裏所謂天皇裁可法律之權，是和美國以及其他共和國總統的「否決權」(Suspensory Veto) 不大相同，因為這種裁可，乃是一切法律的絕對的必要的先決條件，所以凡是沒有經過這種裁可的法律，便永遠不能發生效力。但在事實上，自從憲法公佈後四十多年來，天皇從未行使過這種大權，其理不外兩種：(一) 在政府尚未向議會負責期間，遇有衆議院所提法案，不爲政府所喜的時候，可以示意貴族院不予通過，再如遇有政府的提案不爲議院所喜的時候，政府可以自動的將原案撤回。(二) 在政府已向議會負責的時期，政府黨在議會中如佔多數，自可設法阻止其所不喜的議案之通過。

(三) 發布勅令之權：日本天皇的勅令權的範圍，若與其他國家的元首相比，實在很大。憲法第八條規定：「天皇遇有緊急情形，得於國會閉會後，爲保持公共安全，及避免公共災害起見，而發布勅令，以代法律。此項勅令，應於次會期，提交帝國議會會議，若該會不予同意，則宣佈其在將來失效。」又憲法第七十條規定：「遇有外患或內亂之發生，致令帝國議會不能召集之時，政府得因保持公共安全之迫切的需要，而依勅令以爲財政上的必要處置，前款之處置，須於次會期提出於帝國議會，求其追認。」伊藤對於這種廣濶的勅令，有種種說明：(甲) 勅令可以代替法律，其結果可以達到法律所爲之目的；(乙) 日後如能得

議會的核准，這種敕令自可繼續含有法律上的效力，不必經過公佈的手續；（丙）若帝國議會不予核准，政府必須宣布該項敕令的失效，人民當然可以不再受其限制；（丁）議會得因敕令違反憲法，或認為第八條的情形並未存在，或其他立法上的理由，可以否決此項敕令；（戊）政府必須將所有敕令送請下次議會核准，否則政府即當負破壞憲法的責任。^{註一三}至於這種責任如何執行，伊藤並未提及，似乎是應由天皇來決定。

伊藤這段話當然可以消除不少的疑慮，但是敕令權的範圍問題，仍不能解決。在穗積及 *Degeer* 二人以為議會的立法權，是限於憲法中所列舉出來的項目，而敕令則無限制。但在美濃部則以為敕令不過是立法權的例外，所以敕令應以製定款則和條例為限，特別是緊急敕令權，應當限於公共秩序被破壞的時候。但這問題至今沒有適當的解釋，實際上敕令權常為保守的內閣所應用。例如一九二八年六月二十九日事件便是一個很好的例子，那時政友會內閣便特別在議會閉會之後，頒佈敕令，修改治安維持法，加入「危險思想」犯罪一項，後來經過許多的曲折，始得議會的核准。^{（註一四）}

第四節 天皇的行政權

日本天皇的行政權和立法權一樣，範圍非常廣汎。茲按類分述於次：

(一) 任免官員之權：憲法第十條明定「天皇定行政各部之官制，文武官之俸給，任免文武官。」在美國大總統任命一般的官員，概須取得議會的同意，而在日本天皇則沒有這種限制，不過對於裁判的任免，稍受法律的限制，但這乃是近代國家一般的通例。

(二) 赦免權：憲法第十八條規定「天皇命大赦，特赦，減刑，及復權。」這也和其他國家的憲法一樣，其目的在於補救法律之不週。

(三) 編制海陸軍之權：憲法第十二條規定，「天皇編製陸海軍及其常備兵額。」依伊藤的意見，所謂編制海陸軍之權，包括下列事件：各師團各艦隊的組織；軍事防區的劃定；軍械的保藏，與分配海陸軍士兵的教育；海陸空軍的檢察，行禮儀式及制服式的制定；守衛軍，堡壘，海軍防務，及海軍軍港的指定；以及海陸軍出征的準備等。至所謂決定常備兵額，則指每年度應招收新兵員額之權，而「日本臣民，依法律所定，有服兵役之義務」（憲法第二十條），則於此可見天皇權力之大了。加以在事實上，近幾年來，招收新兵，又不依法律來決定而用勅令以規定，因此天皇對於徵募新兵一事，除了稍受預算的限制而外，幾乎沒有什麼限制。

(四) 宣戰媾和及締結條約權：憲法第十三條規定天皇有「定宣戰，媾和及締結條約之權。」伊藤對本條有很肯定的解釋，即「本條的主要目標，是在於使天皇有全權處理對外關係，依內閣大臣的輔弼，

有處理外交問題的全權議會不得加以干涉」(註一五)換句話說天皇可無須議會的協贊而可引導人民作自衛的或侵略的戰爭。同樣，訂約權也全操在天皇手裏，這當然是指天皇依外務大臣的奏議而行使這種大權。在實際上天皇對於某種特定的條約，尙未批准之前，常移付樞密院審議。但這並不是說，非得樞密院的同意，天皇不得締結條約，因為這種辦法，並非憲法所規定，乃是依一八八八年及其以後修正的樞密院令的規定。

(五)發佈戒嚴令之權：憲法第十四條規定：「天皇宣布戒嚴，戒嚴之要件及效力，以法律定之。」此處所謂戒嚴之要件及效力由法律來決定，也是等於具文，因為在戒嚴期內，得置一切議會動作於不顧，這是每個日本法學者的通見。

第五節 天皇的統帥陸海軍大權

憲法第十一條規定「天皇有最高之陸海軍統率權」這並不是一件很特別的事，在其他有限制的立憲王國，也都有帝王是陸海軍會的大元帥的規定。不過在近代國家當中，軍事機關每都受文官機關的最後節制，可是在日本則不同，二者截然劃分，海陸軍的控制是站在普通國家的機關以外，是站在內閣的範圍以外。這個原則憲法上並沒有明文規定，純依習慣及近時的勅令而成，其理由爲(一)保持軍事上必

要和祕密，(二)增加軍事上的戰鬥力。這種情形，發軔於一八九四年勅令陸海軍大臣限於陸海軍大將或中將，因為這個限制，弄到後來內閣總理選任陸海軍大臣時，不得不向軍人中求取，因而造成軍人把持內閣的局勢，一九一三年西園寺內閣辭職事件，可爲例證。當時陸軍大臣上原勇作，因要求增兵朝鮮，未得內閣贊同而引退，西園寺後因找不到繼任的人，也就不得不辭職。再如九一八事變以後，陸軍大臣因不得內閣的同意，而可逕行下令出兵東三省，這是軍政機關漸離內閣而獨立的地方。至於軍令機關如參謀本部，海軍軍令部，以及軍事參議院，根本就不在內閣範圍以內，直接受命於天皇，當然更可以爲所欲爲了。一言以蔽之，日本軍部之所以常能單獨行動，便是因爲有帷幄上奏的特權。(註一六)

第六節 天皇的皇室大權

日本的皇室事務，是和一般的國務顯然的分開，對於皇室事務的處理，有宮內大臣任輔弼之責，和國務大臣負國務上輔弼之責一樣。在日本憲法頒佈以前，皇室事務和一般國務是全無分別的，皇室財產和國家財產，也是混在一起。及至明治十八年改革官制，始以宮內大臣立於內閣之外，單獨管理皇室事務，開皇室事務獨立之端。及至憲法頒佈置皇室事務於議會權限之外，於是皇室事務與一般事務完全分開。

皇室事務的管理，全依與日本憲法同時頒佈的皇室典範的規定，而皇室典範的修正，依憲法第七十

四條的規定，「不必經帝國議會之決議。」所以議會對於皇位的繼承，和攝政監國的設置，都沒有置喙餘地，其在英國，這些事項，則全由國會來決定。

關於皇位之繼承，憲法第二條有「皇位依皇室典範所定，以皇男子孫繼承之」的規定，而憲法之所以作如是的規定，伊藤設有解釋：即「關於皇位繼承之順序，皇室典範已有很縝密的規定，這些規定，已得天皇的批准，所以我們可以把皇室典範當作我們皇室的親族法。而這些規定并未以明文的形式，載在日本憲法裏面，實含有「日本臣民不得對之有所主張」的意義。」

日本皇位，普通均以皇男子孫繼承之，如無直系子孫，則旁系亦可，皇室典範第九條又規定：「皇嗣若因神經病或其他重要原因，其繼承順序得依皇族會議與樞密院的建議，而加以變更。」

又當天皇尚未達成年或因其他適當的原因而不能躬親庶政的時候，得設置攝政，依憲法第十七條：「攝政依皇室典範所規定設置之，攝政得以天皇之名義，行使一切屬於天皇之大權。」所以攝政的行爲，在法律上與天皇的親政同其效力。攝政之設置，除因天皇未達成年外，其他場合，應否設置，取決於皇族會議與樞密院議。此二機關通常只應天皇的諮詢而無發議權，獨於攝政一事，可不待諮詢而自動決議，其人選須以雙方贊同爲合格，其次序大概如次：（一）親王及王妹；（二）皇后；（三）皇太后；（四）太皇太后；（五）內親王及女王。唯在此期間，不得變更憲法或皇室典範（憲法第七十五條。）

至於監國則和攝政不同，乃以勅命而任職，例如天皇因短期的疾病，國外的旅行以及其他一時的事，故而不能躬自行使大權時所設的代理人，其選任資格亦準於攝政。

又皇室經費在一九一〇年以前，爲三百萬元日金，自後即增至四百五十萬。

第七節 天皇的司法權

日本的司法權，也是操在天皇的手裏，憲法第五十七條規定：「司法權以天皇之名，依法律所定，由裁判所行之。」這和其他君主立憲的國家一樣，皇權乃是司法權的源泉，也是主權表出的一種形式。裁判所的組織雖由法律決定，天皇則享有無限制的裁判官任命權。所以在議會與天皇之間，司法的獨立性是很是微弱，在這方面，日本和法國以及其他大陸法的國家相似。

此外天皇還有主祭權和授與爵位及勳章之權，祭祀起自古尊祖及自然崇拜之大義，至今仍奉行不輟，國家及皇室每有大事，必行祭祀。至授勳爵一事，則憲法亦有規定，第十五條即謂「天皇授與爵位勳章，及其榮典。」關於華族爵位之授與，天皇應諮詢宮內大臣，至於其他榮典之賜與，則應以內閣爲輔助的機關。

(註1) Uyehara, *The Political Development of Japan*, pp. 200-201.

- (註一) Ito, Commentaries, p. 6.
- (註二) Fujisawa, The Recent Aims and Political Development of Japan, p. 55.
- (註三) Ito, Commentaries, p. 55.
- (註四) 引自 American Pol. Sci. Rev., Vol. 26, p. 649.
- (註五) Willoughby and Rogers, An Introduction to the Problem of Government, p. 358.
- (註六) American Political Science Review, Vol. 26, p. 651-2.
- (註七) 同上。
- (註八) 同上。
- (註九) 同上, p. 653.
- (註一〇) 參閱龍象譯『國體明徴之聲明與日本政局之前途』見外交評論五卷五期, p. 118-119; 申報週刊一卷十九期, p. 450; Contemporary Japan, Vol 4, (Dec. 1938.), pp. 336-43.
- (註一一) 劉莊著日本政治制度, p. 19; 參閱朱程樓與邦譯述之日本政治機構中『天皇機關說問題』部分, pp. 101-36.
- (註一二) Ito, Commentaries, p. 9.
- (註一三) Ito, Commentaries, pp. 15-17.
- (註一四) 參閱 Am. Pol. Sci. Rev., Vol. 26, pp. 658-9.
- (註一五) Ito, Commentaries, p. 28.
- (註一六) 參閱第九章『帷幄上奏機關』

第五章 皇室機關

國務大權既與皇室事務分開，則皇室機關與國家機關分立，亦屬勢所必然之事。皇室機關之重要者有皇族會議，皇室經濟會議，內大臣和宮內大臣等。其所屬官吏名謂宮內官，宮內官的俸給以及其他費用，統由皇室經費中支給，其等級，任用，懲戒，悉依皇室典範及皇室令的規定，與一般的國家官吏不同。茲再分別說明如次：

(一) 皇族會議：皇室機關最重要的是皇族會議。皇族會議是由成年以上的皇族男子所組織而成，會議時天皇得親臨參加，主持議程，由皇族中一人為臨時議長；但會議若由皇族自行召集之時，則以主動召集人為議長。內大臣，宮內大臣，司法大臣，樞密院議長，大審院長均得列席與議，表示意見，但無表決權。

依皇室典範之規定，皇族會議得討論下列事項：

1. 皇位繼承順序的變更；
2. 攝政的進退；
3. 攝政選任的順序變更；
4. 太傅的選任及退任；

5 皇族於德刑和解除

6 皇族禁治產及準禁治產的宣告和解除；

7 皇室典範的改正或增補；

8 皇族的臣籍降格；

9 皇族失蹤的宣告；

10 父系皇族親權喪失及其復權的命令。

(二) 皇室經濟會議：皇室經濟會議對皇室經濟事項，應天皇的諮詢，以內大臣、宮內大臣及勅任帝室經濟顧問七人組織成立，其應受諮詢的事項如下：

1. 皇室經費的預算；

2. 第二預備金之支出和其他預算外的支出；

3. 世傳皇產的編入或解除；

4. 重要財產權的得失。

(三) 宮內大臣：宮內大臣任輔弼天皇處理皇室一切事務之職，關於皇室事務的詔書勅書，皇室典範的改正，皇室令及須御署的爵記位記，都須宮內大臣的副署。歸納起來，宮內大臣的職務有下列七項：

1. 皇室令的制定改正與廢止，須具案上奏；
2. 統督所部的職員；
3. 監督華族及朝鮮貴族；
4. 關於皇室令的施行以及其他主管事務，得發宮內省令；
5. 關於主管事務，得指令或訓令警視監督及地方長官；
6. 奉旨施行救恤，褒賞，及贈賜等事項；
7. 公告須公告的皇室事務。

宮內大臣主持宮內省一切事務，由宮內大臣指揮監督，其內部組織如次：

大臣官房：分庶務，祕書，文書，用度四課；

侍從職；

式部職：分庶務，儀式，主權三課；

宗秩寮：分庶務，宗親，爵位三課；

諸陵寮；

圖書寮；

侍醫寮；

宮内省

- 大膳寮；
- 内藏寮；
- 内匠寮；
- 主馬寮；
- 皇后宮職：分庶務會計二課；
- 皇太后宮職：分庶務會計二課；
- 帝室會計審計局；
- 帝室林野局；
- 林業試驗局；
- 御歌所；
- 宗秩寮審議會；
- 學習院；
- 女子學習院；
- 帝室博物館；
- 帝室博物館；
- 王職：分禮式、庶務、會計三課；
- 臨時帝室編修局；
- 華族世襲財產審議會；
- 宮内官考查委員會；
- 宮内省恩給審查委員會。

(四)內大臣：內大臣常侍輔弼天皇，掌管御璽國璽，因而重要法律詔勅，須由內大臣加鈐國璽御璽，內廷文書事務，亦由內大臣處理，人民依請願令呈奉天皇的請願書，也由內大臣審查上奏，依勅旨而加以處理，於此可見內大臣地位的重要了。不但如此，內閣總理大臣及宮內大臣的任免，也由內大臣副署，或署名，是則內大臣又成爲皇室事務與國家事務的居間人，而染上了政治的色彩，故於新閣組閣時，輒大肆活動。

不過內大臣本來是和政治沒有關係，岩倉具定，三條實美，德大寺實則等任內大臣時，外間知此官職的很少，報紙亦不加注意。直至明治天皇駕崩，桂太郎入內大臣府，不久即出而組閣，乃引起世人的注目，「內大臣」這名詞就反映出一種政治色彩。

內大臣的地位雖日形重要，可是內大臣府的範圍却很小，不像宮內省那樣分置多數的職權，除內大臣本人而外，僅祕書官及佐員數人而已。

此次二二六事變（一九三六年），內大臣齋藤私邸被青年將校所襲擊，齋藤當場斃命，故現內大臣一職由湯淺宮內大臣轉任，並以甫經歸國的駐美大使松平恆雄繼任宮內大臣。但普通宮內大臣和內大臣的人選，都由在任內閣向天皇推薦，經天皇的同意而任命，其任期是比較的永久，不因內閣的倒坍而隨同退職。

(五)侍從長官此次事變與內大臣同時遭難而負重傷的有鈴木侍從長官侍從長官一職本亦不甚重要，現因軍部勢力擴張，上奏天皇由天皇裁可之事日繁，故侍從長官亦日見重要。以侍從長官常侍天皇，專司軍事上奏，奉答，及命令等傳達，所謂軍人帷幄上奏，例經侍從長官奏請，其裁可也由侍從長官傳達。所以內大臣，侍從長官以及宮內大臣對於國務方面的影響如何，全視各人的能力和習性而定。他們三人要是愛管國事的話，則大可一獻身手，對於政府政策的關係，當然是非常之大。因為他們若是傾向自由，則主張獨裁的軍人自然不得其門而入，反之軍部稱霸，則易如反掌了。

此外，皇室機關的重要者有宗秩寮審議會，以宗秩寮總裁及審議官，樞密顧問官三人，宮內勅任官四人，和有爵位者五人組成，專備天皇諮詢關於皇族，王族及公族事項，審議華族的懲戒及其解除，以及宮內大臣諮詢關於華族及朝鮮貴族的重要事項等。再就是太傅之職了，在天皇未成年時，專司保育教的事務，攝政及其子孫不得充任，攝政非得皇族會議及樞密院的同意，亦不得撤退太傅。

第六章 天皇的顧問機關

第一節 樞密院

日本天皇有許多的顧問機關，樞密院是其中最重要的一個。

依憲法第五十六條規定：「樞密顧問，依樞密院官制所定，應天皇之諮詢，審議重要國務。」實則樞密院已先憲法而成立，（註一）本條不過加以確認而已。按樞密院由議長副議長及顧問官二十四人組織而成，由內閣總理商承元老或其他顧問官向天皇推薦，而由天皇正式任命的。擔任顧問官的人，須爲元勳練達，不作政黨活動而年齡須在四十歲以上。在原則上各顧問官均爲終身職，但中途可以辭職，若被任爲國務大臣時則必須辭退。

樞密院開議時以天皇親臨爲原則，在京成年以上的親王也得列席會議，各國務大臣在職務上爲當然顧問官，亦得列席與議，並有投票權。會議必須顧問官十人以上之出席，一切決定須有出席人員過半數之同意，方爲有效。

各顧問官雖係國家官吏，但其職務則在國家機關與皇室機關的二重地位；依皇室典範及皇室令執行皇室機關地位的權限，依樞密院官制執行國家機關地位的權限。

日本皇室事務，例不提交議會公議，但若同時關係國家事務時，則以樞密院爲皇室機關，與皇族會議同備天皇之諮詢。例如（一）皇位順序的變更，（二）太傅之選任及退職，（三）皇室財產之處置，（四）皇室典範的改正及增補，（五）皇族的臣籍降格，（六）元號的制定，（七）皇族失蹤的宣告等。關於這些事情須待天皇諮詢，然後開陳意見，以備天皇採擇，既不能拘束天皇的行爲，亦不能直接發生法律上的效力，不經天皇諮詢更不能自動的加以審議。但有一例外，即當天皇久膺事故，不能行使職權，必須設置攝政時，得不待諮詢而逕行審議，其決議亦可直接發生法律上的效力。

關於純粹的國家事務，樞密院不得自動發議，僅應諮詢而止，其決議之採納與否，一依國務大臣之意志爲依歸。依樞密院官制得審議下列事項：（一）關於憲法的條文及附屬於憲法的法律勅令之草案及疑義，所謂附屬於憲法的法律勅令是指議院法，貴族院令，衆議院議員選舉法，裁判所構成法等。（二）戒嚴宣告，緊急勅令以及其他含有刑事性質的勅令之發布。（三）國際條約之承諾。（四）樞密院官制及事務規程之改正。（五）其他臨時諮詢事項。他如關於普通裁判所與行政裁判所管轄權有爭執時，樞密院也有權與問，但從未行使。

在伊藤的意思，樞密顧問官之設，主要的乃是輔助內閣的不足，因爲各國務大臣辦事，須以迅速敏捷爲原則，至於一般須以古今歷史之考據，科學原則之尋求爲根據的國家大計與碩畫宏謀，則非由資高學

深的人擔當不可，這便是所以設立樞密院的原因。所以「大之如緊急命令，戒嚴命令之發布，小之如會計法規，與臨時處分等類，皆詢謀而後行，以昭慎重。故樞密顧問官者，實憲法與法律之屏障也。其職之重如是，故定例以勅令經顧問官之議者，上諭皆宣言之，然必待至尊諮詢，始得審議，而其意見之獻替，亦皆由上裁。」

依例，樞密院不得干與施政，但實際上因各顧問官的德高望重和與天皇關係的密切，常能推倒內閣，特別是若槻內閣，便是因為顧問官伊東已代治的策動而崩潰。所以這是日本的樞密院和英國的不同的重要地方：因為英國的樞密院，誠如 Lowel 所說，「早已成爲空影了。」而且英國的內閣，乃是由樞密院脫胎而來；其在日本，內閣和樞密院沒有這樣歷史的連繫。再在日本，各國務大臣乃是樞密院的當然顧問官，而在英國，則各大臣均須先取得樞密顧問的資格，而後始可充任內閣大臣。此外英國的顧問官也沒有年齡的限制等。

第二節 元老

在日本政治制度中，最神祕而奇怪的要算是元老。「元老」是法律規定以外的一種機關，完全是因習慣而演成的一種制度，西人稱之曰，Elder Statesmen，在實際上操有政治大權，爲內閣所不及，這是

世間所週知的事實，所以元老乃是政府以上的政府，首相以上的首相。

元老既不是爵位，亦不是官祿，在最初明治皇帝爲優遇維新的元勳起見，特賜詔對山縣有朋、伊藤博文、文二氏以元老待遇，及後又加上井上馨、西園寺公望、桂太郎、西鄉從道、黑田清隆、松方正義、大山岩、山田顯義等。他們都是聲望閱歷兩具卓越的政治家，國家遇有大事，天皇必先問元老，以示推崇，而元老常舉其所見以對，不過聊盡人臣之職而已。

各元老因爲都是日本傑出的人材，對於國家又都有特殊的功勳，曾將日本由一個小小的封建國家，建成近代世界最強國之一，所以很能得到朝野的信任，他們也就毅然以政局的最高支配者自居，凡內閣的改組，宣戰，媾和，以及同盟條約締結，他們都不客氣的加以與問。特別是當內閣改組的時候，內閣總理總是由元老推薦給天皇的。這次「二二六」事變後，廣田內閣的成立，便是元老西園寺（其餘的元老都已去世）所保舉，而由天皇加以任命的，由此可見元老大權一斑。

但是元老們與民衆生活相隔太遠，有時又不顧公論而干涉政府的行爲，常爲各方面所攻擊，特別是各大政黨因爲不能不逢迎元老的關係，許多的主張，往往不敢拿出。可是在另一方面，元老也有元老的作用，每當兩派勢均力敵，共爭一事之時，只有元老可以出而解圍，所以藤澤喜太郎說：「無論他未來發生如何的變化，但是從大處着眼，則元老却很能對他自己所處的時代，和自己的目的，作有一種很可觀的成績。」

他具有一種特殊的腦力，合乎道德的目的，和實質上的能力，因而對於最近和將來的困難，都能予以適當的解決。對於個人的直接動作，能予一種很大的牽制能力，同時在遇有危機的時候，還能找出一條平坦大道。」（註二）例如當犬養毅首相在一九三二年五月十五日被刺而死之後，一時反對政黨內閣的空氣，非常濃厚，所以首相一職，不能再從政黨中產生出來，但又不能給激烈的武人，恐怕武人起而專橫，破壞憲政，因而推薦雙方無關的齋藤實，起來組織超然內閣，直至一九三四年七月，因藏次的舞弊案而辭職。

現在所剩下的元老，只有西園寺一人，而且已是八十多歲，一旦此老去世，將來的內閣總理如何產生，倒是一個很重要的問題。有許多人就希望元老制從此消滅，內閣由議會產生，好像英國的制度一樣。但藤澤喜太郎在一九二二年即說：「元老無上權力這制度已是過去，將來必須一個新的制度來替代他……除包括剩餘的元老外，樞密院長，內大臣等都應參加，其數目必在兩個以上，四五個以下。」（註三）果然，西園寺於一九三四年當齋藤內閣辭職時，就在宮中召集內大臣牧野，樞密院議長一木，首相齋藤，藏，相高橋以及若槻清浦兩前首相，舉行重臣會議，並決定奏薦岡田啓介繼任首相，因此就形成重臣的新形態。這次廣田內閣的成立，也是經過這麼一翻手續。所以將來若無元老可以商榷時，內大臣儘可以援例召集現任總理，樞密院議長等舉行會議，奏荐首相的人選。因此元老儘可有消滅之日，而元老制的精神，必藉重臣會議而繼續下去，若無急切的變故，議會總是很難取得這個權力。

第三節 元帥府

樞密院和元老爲天皇對於一般國務的諮詢機關，至於軍事方面，元帥府和軍事參議院爲天皇的顧問機關。元帥爲日本軍人最高的稱號，由天皇賜予海陸軍大將中有特別功勳的人，得佩刀，元帥勳章等物，但沒有一定的職務，也沒有定期的會議，不過隨時應天皇的諮詢及奉旨檢閱海陸軍罷了。

第四節 軍事參議院

軍事參議院是由元帥，陸軍大臣，海軍大臣，參謀總長，海軍軍令部長和特補軍事參議官的陸海軍將官組織而成。其地位恰如國務上的樞密院，專應天皇諮詢重要軍務，普通均以會議形式決定上奏意見，由參議官中最老者擔任議長，必要時得邀請在職的重要將官，列席與議，但緊急事件，議長得不經院議，直應諮詢。

該院所應諮詢事項，全依勅旨之規定，無法律上的限制，關於海陸軍共同事項，就開全體會議，以調和雙方不同的主張，而謀所以聯絡之道。其他不相關聯的事項，雙方各得單獨開會解決。

以上所述天皇的四種文武顧問機關，都得直接上奏天皇，非如各國務大臣除海陸軍大臣而外，都須

由首相代上奏議。

(註一)參閱第二章『明治維新及其改革』。

(註二) Fujisawa, 'The Recent Arms and Political Development of Japan', p. 118.

(註三)同前, p. 120

第七章 內閣

第一節 內閣之演進

英國憲法學者 Walter Bagehot 曾說：一切現代的政府，都是由兩部份構成；一即尊嚴的部份，一即實際工作的部份，前者對於人民發生出一種印象，後者則擔負所有統治的或行政的重任。（註一）其在日本，前一部份是天皇，後一部份是內閣，比較真確一點說，大部份是內閣。

可是在日本憲法裏面，找不到「內閣」這個名稱，第五十五條僅規定：「諸國務大臣，輔弼天皇，而任其事。凡法律，敕令，及其他有關國務之詔勅，須得國務大臣之副署。」實則內閣已於一八八五年依勅令而正式成立，及後憲法頒布，對之無形中加以默認。

在本書第一二章裏，已經指出日本天皇從未專斷過國政，向委之於各大臣之手。遠在天智天皇時代（六六二至六七一年），即由左右內三大臣襄理國政，名謂太政院。太政院之下，分設八省，以掌行政事務，另有最高顧問官一人，專備天皇的諮詢。及至明治四年，置太政大臣一人，專當輔弼大權，總理全國政務之任，下設總裁，神祇，內國，外國，軍防，會計，刑法，制度八局。另設參議官輔佐太政大臣，凡屬敕裁的政務，必先交由各參議官審議，然後由太政大臣上奏天皇，實是日內閣的雛形。那時各局長官，略當今日各省大臣，各參

議官之合議，又略似今日之閣議，所不同的，各局長官全是大臣的僚屬，不直接擔負輔弼大政之責，所以太政大臣的地位，很像德國帝政時代的首相。及至內閣成立，此種情形，略有變更，因為各大臣也須對天皇個別的負責。

第二節 組閣之程序

在日本，各個國務大臣，名義上是由天皇任命，實際上乃是由內閣總理或首相推薦。而首相的任命，依法律天皇有自由決定之權，但在習慣上，天皇這種權力，已受相當的限制，憲法第四條僅規定「天皇爲國之元首，總攬統治權」，並沒有明白指出何種機關是天皇任免首相的當然輔弼機關，內大臣雖得對一切的國務，不負責任地備天皇的諮詢，但是首相的任免問題，卻太重要，因此在習慣上，「元老」變而爲推薦首相的機關。在歷史上只有一次卸任的首相負責推薦過繼任首相的人物，不過在最近因爲元老已死得只剩了西園寺一人，所以又有重臣會議的興起，即由內大臣、樞密院議長，卸任首相等幫同元老物色新首相的人選，（註二）但是無論如何不能完全置議會之意旨於不顧。

不過當內閣初成立的時候，其進退悉依天皇之信任爲依歸，伊藤等並認爲議會內閣制足以危害國家，故主張內閣應該超然，不爲議會所左右，「自內閣制度創設之初，迄於明治二十八年中日戰爭以後內

開常本此義而組織，拜總理大臣之命者，唯限於薩長二藩之門，與議會不生絲毫關係，對於議會之向背絕對不受拘束，明治二十八年十一月，當戰後經營之際，伊藤內閣始與自由黨相提攜，開政府與政黨關係之端。然未嘗以政黨首領組織內閣。明治三十一年，依自由黨與進步黨之合併而組織憲政黨，始以大隈重信爲總理大臣，作成憲政黨內閣，於是日本憲政劃一新時期。此內閣，除陸軍及海軍大臣以外，全部由同一政黨黨員組織，殆一純然政黨內閣也。由是以後，內閣屢屢更選，時或以政黨首領時或以官僚出身者組織之，要無不與衆議院之政黨，相爲關係，當初之超然主義已全拋棄，衆議院之信任不信任，有能左右內閣進退之實勢。然而日本終未能走入黨政常道也，政府黨一旦投出政權，又極力妨害此政權歸於反對黨之手，常借中間內閣論，而遂現不以政黨爲基礎之變態內閣。原內閣去，高橋內閣繼之，此常道也。高橋內閣倒，而政權當移於憲政會加藤高明之手，亦常道也。然而政權不移於加藤高明，而忽授於海軍大將加藤友三郎，自是而山本權兵衛，而清浦奎吾之「特權內閣」，率逆政黨政治而墮入官僚政治貴族政治之窠臼，世所謂憲政之逆轉者指此。」（註三）此後現成的政黨，乃發起所謂「憲政擁護運動」，及至運動成功，遂有加藤高明，若槻禮次郎，濱口雄幸的憲政會內閣，和田中義一，犬養毅的政友會內閣出現，這些都可以叫做政黨內閣。

可是到了現在，政黨內閣幾乎沒有實現的可能，因爲自從一九三一年東省事變而後，日本軍人的氣

饒一天高似一天，翌年五月十五日，首相犬養毅便被刺而死，軍人高唱反對政黨內閣的聲調，於是弄得西園寺也不敢再推薦政黨領袖爲繼任人選，因有所謂齋藤的「超然內閣」的出現，有時候也稱「舉國一致」的內閣。接着便是岡田和廣田兩內閣，都不是因政黨的勢力而掌握政權。

特別是此次廣田內閣的出現，適當「二、二六」兵變之後，其組閣之困難，實屬空前。元老西園寺等於大局救平之後，照例應召入京，接受天皇關於組閣下問，乃先與一木樞相（即樞密院議長之簡稱）湯淺宮相（即宮內大臣）交換意見，後與岡田首相，清浦牧野，若槻等重臣及川島陸相協議，並聽取政治社會各方面報告，以決定組閣人選之參考。西園寺於慎重考慮之後，乃奏薦近衛文磨公爵繼任首相，但近衛以體弱不支，辭不受命，於是天皇乃再下問西園寺，西園寺於多方研究，並與陸相川島，海相大角協商後，遂奏請以現外相廣田弘毅組閣，以爲在人格，才能，見識方面，堪充此任。天皇准奏（註四）廣田即拜受組閣大命，前後已事隔四日之久。

廣田既受命組閣，自當努力詮衡閣員，以便推請天皇任命，俾得完成組閣的使命，可是此次閣員人選，非常困難，經竟日之努力，方將名單大致確定，正擬捧呈日皇，請求舉行親任式，而軍部反對之聲陡起：（甲）新內閣內務大臣永田秀次郎，仍屬政黨出身；（乙）其他閣員人選亦無刷新痕跡，足見沒有實行革新的政策可能，因而要求廣田更動人選，川島陸相並訪謁首相，會談至三小時之久，會後發表聲明如次：「負有

打開空前時局重責之新內閣，須將內外時弊，根本刷新，實行充實國防等積極之強力國策，應須擁有氣魄與實行力，此爲絕對必要之情形，然今則依然帶其自由主義之色彩，因欲維持現狀，或行使消極政策，而出之以妥協與退嬰，此斷不可者也。因政策而將國勢爲之一新，乃全軍一致之要求與希望。至於妥協退嬰決非所以收拾時局，不僅反使事態益形糾紛，且可謂爲遺其莫大禍根於將來。『廣田不得已乃盡量容納軍部意見，另行擬定名單，但陸海軍當局，仍不以爲滿足，於是有第三次名單的出現，其人選幾全依據陸海軍的意思而決定：（甲）原定外相吉田茂，爲現任駐意大使，因係牧野伯爵之婿，恐牧野之溫和主張，仍可影響及於外交政策，所以決定改由廣田暫兼，將來起用有田駐華大使；（乙）初次名單，原定小原留任法相，但此時改由林賴三郎繼任，因小原法相曾庇護美濃部的天皇機關說；（丙）內務大臣由無政黨色彩的潮惠之輔充任。（註五）

廣田這種狼狽奉迎軍部的意思，日人鈴木安藏認爲與其說是妥協，或讓步，無甯說是『降服』，但如『想到這內閣至成立時爲止所遭遇的種種困難，倒也應該同情，不過對於組閣的人們那種無氣魄，無節操，政權慾，放棄一切，只管妥協，即叩頭以求內閣成立的態度，多少地令人憂鬱起來。』（註六）東京日日新聞（三月十日）也說：『節操麼？政權麼？如果碰到非擇其一不可的情勢時，士人應當毫不躊躇地殉節操，如其對廣田首相適用這個原則，則不至於硬要內閣成立，而反應當飄然引退的。』（註七）

可是無論如何，廣田內閣是成立了，其全班僚屬如次：

內閣總理大臣……………廣田弘毅

外務大臣……………有田八郎

內務大臣兼文部大臣……………潮惠之輔

大藏大臣……………馬場鏐一

陸軍大臣……………寺內壽一

海軍大臣……………永野修身

司法大臣……………林賴三郎

農林大臣……………島田俊雄

商工大臣……………川崎卓吉

遞信大臣……………賴母木桂吉

鐵道大臣……………前田米藏

拓務大臣……………永田秀次郎

第三節 內閣及各省之組織

從行政方面着眼，日本內閣及各省的組織，與歐西各國的內閣及各部大致相似，內閣總理大臣居其首，主管下列事項：（甲）公布詔書，法律，命令；（乙）保存憲法，法律，勅令的原本；（丙）審查法律和命令案；（丁）發行官報及其編輯和印刷事宜；（戊）審查官吏之恩給權；（己）關於勳章事務；（庚）殖民地行政之監督；（辛）高等試驗事務等。關於此等事務，內閣總理大臣並得發佈閣令，在此方面與各省大臣地位相同；但在另一方面又為各省大臣之領袖，有統一行政各部的任務，對於各省大臣之命令或處分，有停止以待敕裁之權，但無發訓令或取消其行為之權。

總理大臣之下，置官房及恩給，統計，印刷三局，各局設局長，承總理大臣之命掌理局務，並設書記官長，輔佐總理大臣掌管機密文書，總理內閣庶務，監管所部課員及任免判任以下之官吏，現任書記官長為藤沼莊平。此外在內閣監督之下，還有賞勳，資源，法制，及調查四局，也有直隸於內閣，賞勳局掌理勳位，勳章，年金，紀章，褒章，及其他賞件事務。資源局專管關於人的，物的，資源之統計，運用，計劃等事項的統轄，以及關於前項計劃的擬定，和實施必要的調查等。法制局是起草法律命令案，並得簽呈關於法律案之制定，廢止，及改正的意見，凡各省大臣提出於閣議的法律部令案，須交由法制局審查，簽具意見或加以修正後，申呈於

內閣。前三局俗稱內局，後三局俗稱外局，但此種稱呼無法律的根據。至於調查局，乃岡田首相敷衍軍部法西斯派的面子而添設，初成立於一九三五年五月，專司調查國情草擬國策之職，首任局長吉里茂，即爲徹頭徹尾之法西斯主義者。此外還有滿州事務局，專事審議對滿事務及政策。

關於各省內部的組織及其主管事務，分述於下：

(一) 外務省：

甲 職務——管理關於外國政務之施行，帝國在外商事之保護以及帝國臣民居留外國之事務；指揮監督外交官及領事官；關於外交事項，指揮監督關東長官，並管理對華文化事務。

乙 組織——分東亞，歐亞，亞美利加，通商，條約五局，此外並設情報部，調查部，文化事業部。

(二) 內務省：

甲 職務——管理關於神社，地方行政，議員之選舉，警察，土木，衛生，都市計劃，地理，出版，著作權及拓殖等事務，並監督警視總監，北海道廳長官及府縣知事。

乙 組織——分神社，地方，警保，土木，衛生五局，外局有社會局，中央職業紹介事務局，及復興事務局。

(三) 大藏省：

甲 職務——統轄政府財務，管理關於會計，出納，租稅，國債，貨幣，貯金，保管金，屬於政府所有或保管之有價證券，銀行，信託，彩票及有價證券折扣脫售之事務；監督北海道地方費，府縣市鄉村及公共組合之財務。

乙 組織——分主計，主稅，理財，銀行四局。外設國外匯兌管理部。外統屬有營繕管財局，造幣局，專賣局，及儲金局。

(四) 陸軍省：

甲 職務——管理陸軍軍政，統督陸軍軍人軍屬，并監督所屬各部。

乙 組織——分人事，軍務，整備，兵器，經理，醫務，法務七局。另有陸軍造兵廠，陸軍兵器本廠，陸軍航空本部，陸軍技術本部，陸軍科學研究所，及其他多數之外局。

(五) 海軍省：

甲 職務——統督海軍軍人軍屬，監督所轄諸局部。

乙 組織——分軍務，人事，教育，軍需，醫務，經理，法務等八局。外有海軍艦政本部，海軍技術研究所，海軍火藥廠，海軍航空本部，水路部。

(六) 司法省：

甲 職務——監督裁判所及檢事局，指揮檢察事務，并管理關於民事刑事，戶籍，供託，收監，少年之審判，矯正及釋放者之保護事項，及其他一般司法行政。

乙 組織——分民事，刑事，行刑三局。

(七) 文部省：

甲 職務——管理關於教育，學藝，及宗教等事務。

乙 組織——分專門學務，普通學務，實業學務，社會教育，圖書，宗教，思想七局。

(八) 農林省：

甲 職務——管理關於農林，水產，畜產及米穀法施行之事務。

乙 組織——分農務，山林，水產，畜產，蠶絲，米穀六局。外局有農林局，至經濟更生部乃係臨時性質。

(九) 商工省：

甲 職務——管理關於商工，礦山，地質，度量衡，計劃，軍需調查統轄之事務。

乙 組織——分商務，工務，礦山，貿易四局。外設中央度量衡檢定所，地質調查所，及保險部。外局有特許局，礦山監督局，臨時產業合理局。

(十) 遞信省：

(甲) 職務——管理郵政，包裹，電報，電話，航路標識，掌發電分水及航空事務，監督關於電氣，造船，水陸運輸事業，以及航路，船舶，海員。

乙 組織——分郵務，電務，工務，電氣，造船，航空，經理七局。外局有貯金局，簡易保險局，郵務局，燈台局。

(十一) 鐵道省：

甲 職務——管理國有鐵道及其附帶營業；監督關於地方鐵道及軌道，以及南滿洲鐵道株式會社之鐵道與航路等業務。

乙 組織——分監督，運輸，建設，工務，工作，電氣，經理七局。外局有鐵道局，國際觀光局。

(十二) 拓務省：

甲 職務——統轄關於朝鮮總督府，臺灣總督府，關東廳，樺太廳及南洋廳之事務，監督南滿洲鐵道株式會社及東洋拓殖株式會社之業務，至海外拓殖事業，亦須加以指導獎勵。

乙 組織——分朝鮮部，及管理殖產，拓務等三局。

此外各省在組織上均有大臣官房，類似中國各機關的祕書處，職掌官吏銓敘，印信，文件，經費及其他

機密事項。又各省除大臣而外，都設有政務次官，事務次官，及參事等官吏，襄理執行政務，事務次官尤應監督各該省所屬各局部之事務；各局部均設有局長部長，掌理各該局部的事務，並指揮監督各局部中各課的工作。

又依據日本各省官制通則，各省大臣應注意或主管下列事項：（甲）各省大臣對於主管事務，負其責任。如遇有主管不明瞭之事務而關係兩省以上時，則提出開議定其主管。（乙）各省大臣關於主管事務，須制定，廢止及修正法律敕令時，應擬具草案提出開議。（丙）各省大臣關於主管事務，依其職權或特別委任，得發省令。（丁）各省大臣關於主管事務，得指令或訓令警視總監，北海道廳長，府縣知事。（戊）各省大臣關於主管事務，得指令或訓令警視總督，北海道廳長及府縣知事，如以警視總監等之命令或處分認為有違背成規，礙及公益，或侵犯權限時，得停止或取消其命令或處分。（註八）

第四節 兩個獨立的行政官廳

內閣及各省而外，還有兩個獨立的中央行政官廳。這便是行政裁判所與會計檢查院，與內閣完全立於游離狀態，直接隸屬天皇，受天皇的委託，有決定行政上國家意思的大權。茲再分別說明於次：

（一）行政裁判所：日本行政裁判所以長官一人及評定官若干人（現為十四人）組織成立，長官

親任，評定官敕任，年齡須在三十歲以上，並曾任五年以上的高等行政官或裁判官，方為合格。行政裁判所內共分三部，各部部长除長官自行兼任一部外，其餘部長由評定官中抽任，至各部事務，則由長官加以支配。依行政裁判法第十五條的規定，行政裁判所得「審判依法律敕令而許可其出訴於行政裁判所之事件。」舉例言之，不外下列幾種：

1. 海關稅以外，關於租稅及手續費徵收事件；
2. 關於租稅滯納處分事件；
3. 營業免許及其取消事項；
4. 關於水利及土木問題；
5. 解決土地民有或官有問題；
6. 其他行政官廳的違法處分事項。

一切審判非有評定官三分之二以上出席，不得決議，決議時須有過半數的同意，方可生效。判決經宣布後，不得要求再審，凡行政訴訟除法律敕令有特別規定外，原則上須先訴願於地方上級行政官廳，非經其裁決，不得逕行向行政裁判所提出。（註九）

（二）會計檢查院：會計檢查院也是直隸天皇，由天皇親任院長一人及敕任部長三人及檢查官十

二人（有時檢查官亦爲兼任）構成。全院共分三部，部以下置科，分掌檢查事務，一切決定，概須以會議形式行之。會議分總會議及部會議，總會議由院長主席，部會議由部長主席，議事取決於多數，贊否同數時，由主席決定。院長有決定事務究應在總會議或部會議解決之權，但凡（一）上奏或奉答天皇的下問，（二）確定報告書時，（三）陳述意見時，（四）規定檢查事務之規程，計算證明之樣式及提出之期限與修正等，必須在總會議議決。按歐美各國會計檢查，本分事後檢查與事前檢查兩種，日本採用事後檢查方法，凡各出納官吏的計算，各官廳的支付命令等，會計檢查院都有權檢查，檢查結果，並應上奏天皇。

上述會計檢查官及行政裁判官的任職，都有特別的保障，除因身體或精神衰弱不能執行職務時，得依會計檢查官或行政裁判官的議決許其退職外，非因刑事或懲戒判決，不得令其退官轉官或休職。

(註一) Bagehot, *The English Constitution*, pp. 72-80.

(註二) 參閱第六章「元老」節。

(註三) 引劉莊，日本政治制度，p. 35.

(註四) 參閱日本評論八卷三期，pp. 108.

(註五) 同上，p. 109.

(註六) 引自日本社會評論，一九三六年四月號語，從高璣度譯文，見時事類編，四卷九期，p. 245.

(註七)引自時事類編，四卷九期，p. 67.

(註八)本段取材係根據沈觀鼎，日本官制官規之研究第一編關於中央官制部分。

(註九)參閱沈觀鼎，日本官制官規之研究，p. 94.

第八章 內閣之職權

第一節 內閣之職權

在日本各個國務大臣，除在行政上主持各該所屬省的事務而外，還有更重要的職務即輔弼天皇，憲法第五十五條規定：「諸國務大臣，輔弼天皇，而任其責。凡法律，敕令，及其他有關國務之詔勅，須得國務大臣之副署。」依憲法，天皇大權之須各國務大臣輔弼的，至少有下列各條：（一）天皇召集國會，命開會，閉會，停會及解散衆議院（第七條）；（二）天皇遇有緊急情形，得於國會閉會後，爲保持公共安全，及避免公共災害起見，而發布勅令，以代法律（第八條）；（三）天皇爲執行法律，或保持公共安全與秩序，及增進臣民之福利起見，得發命令及使發命令，但不得以命令變更法律（第九條）；（四）天皇定行政各部之官制，武官之俸給，任免文武官（第十條）；（五）天皇授與爵位，勳章，及其他榮典（第十五條）；（六）既經本憲法大權之作用而確定之歲出，法律所定之歲出，以及法律上屬於政府義務之歲出，非經政府同意，帝國議會不得廢除或削減之（第六十七條）；（七）因特別之需要，政府將預定年限爲繼續費之設定，而求帝國議會之同意（第六十八條）；（八）遇有外患或內亂之發生，致令帝國議會不能召集之時，政府將因保持公共安全之迫切的需要，而依勅令以爲財政上的必要處置（第七十條）；（九）在帝國

議會尙未議定預算，或預算尙未成立之期間內，政府將施行上年度之預算（第七十一條）。

上述各種權限，內閣於執行時雖處處須受議會的監視，樞密院的牽制；可是實際上日本的一切行政大權，都操之於內閣，因為內閣得自由任免官吏，管理全國稅收，主持議會的選舉等。依現行內閣官制第五條，即明白規定內閣得議定下列各件：

- 一 法律案及預算決議案；
- 二 外國條約及重要之國際條約；
- 三 官制或規則及關於法律施行之勅令；
- 四 關於各部主管權限之決議；
- 五 天皇交下或由帝國議會送交之人民請願書；
- 六 預算外之支出；
- 七 敕任官及地方長官之任免；
- 八 此外關於各省之任何行政事務。（註一）

內閣爲執行上項政務時，每週舉行會議一次，必要時總理大臣得隨時召集會議，會議時由總理大臣擔任主席，但從不取普通會議體議事規則，將一切問題，取決於多數。所以日本閣議案件，必依全體一致的

意見，若取決於多數，必致強使不同意的大臣受其拘束，與國務大臣處絕對責任者之地位不相容，故若遇有重要問題而各大臣的意見不能一致之時，則必引起內閣的分裂，馴至全體退職。又每次閣議，也和英國一樣，留有紀錄，但不發表，有時內閣書記官長得將部分消息，送登報紙。

閣議的結果，內閣總理大臣有上奏天皇，仰其裁可的責任，各省大臣，除海陸軍大臣而外，均不得直接奏請裁可，必須經由總理大臣轉達。其他應須諮詢樞密院的事件，也由總理大臣奏請諮詢，俾有關各大臣得出席樞密院，說明政府對特定事項的意見，並上奏應否採納樞密院的獻議。

各國務大臣在情勢許可之範圍內，務須出席帝國議會及各委員會，提出及解釋一切法律草案和預算案，並須答辨議會的質問和疑難，如欲拒絕答辨，必須開陳理由。

日教授副島義一稱上述內閣輔弼的職務，爲「輔弼評議府內閣，」與行政事務的「行政官廳內閣」，在性質上根本不同，但普通所稱內閣，實指前者而言，因爲輔弼評議府的地位，乃是內閣本來的地位，不過內閣在輔弼以外，還有行政官廳的行爲，所以內閣有輔弼評議府內閣與行政官廳內閣的兩種性質。

第二節 內閣之責任

日本憲法僅謂「諸國務大臣，輔弼天皇，而任其責。」至於如何負責及對何種機關負責，則無明白的

規定。

其在英國，責任內閣制盛行的國家，各大臣都須個別的和集體的對於全部行政自負責任，其在職之久暫，悉依國會的意志爲依歸。可是日本則不然，在理論上，各國務大臣無論在行政官廳的地位，或立於天皇輔弼機關的地位，都是絕對的責任者，但在實際上等於無責任主義。因爲日本憲法並沒有限定內閣對議會負責，至若對天皇負責，則天皇之大權，非依各大臣之進言與翼贊，不得行使，那末，所謂責任，豈非等於虛設。

話雖如此，多數的日本學者，都以爲內閣應對天皇負責，他們都以伊藤之言爲根據，因爲他曾說過：「依吾人之憲法，可得下列結論：（一）各國務大臣對於天皇負有輔弼的責任，這是很正當的功用，但非各大臣代替天皇負責；（二）各大臣直接的對天皇負責，間接的對人民負責；（三）主權者而非人民所能決定各大臣的責任，因爲國家的主權是屬於主權者；（四）各大臣所負責任是一種政治性質，與民刑事責任無關……」（註二）穗積博士也以爲「日本的制度是和英國議會的習慣不同，各大臣對於他的從政行爲僅對天皇負責，天皇享受完全的任免官吏權，政府與議會間任何衝突，都不能改變這種情形……英國的議會責任制度與日本憲法的精神並不相符，日本的國務大臣並不對議會負責，同時也用不着得到議會的信任。」（註三）

可是在實際上卻並不盡然，特別是自從藩閥勢力日漸衰退，政黨勢力慢慢擡頭，乃至一九一八年真正的政黨內閣（即原敬內閣）出現之後，議會內閣制的色彩，已是十分濃厚，所以試閱十年前關於日本政府的書籍，每都說日本內閣對議會負責的制度，在習慣上已經養成（註四）自由主義學者美濃部更明白的說下院多數黨常能控制內閣的一切。就是伊藤也沒有完全忽視對議會的責任，因為他說「各大臣直接的對天皇負責，間接的對人民負責。」又說各大臣對於法律須負其責，所謂對人民對法律的責任，不就是議會嗎？所以在伊藤的原意，是指望內閣主要的對天皇負責，次要的對議會負責，使議會得相當的監督和指導國家的政務。（註五）

在實際行政上，內閣也不能置議會的意志而不顧，一切行政大計，尤其是預算案，必須得議會的通過纔可施行。若議會事事與之爲難，終必一無所成。而且在道義上，內閣若不得議會的信任，便應該辭職，普通對於議會的質問，也應當出席辯明或設法解釋，議會更可通過議案，向天皇彈劾內閣，以及拒絕核准政府的緊急命令等。不過日本內閣究竟有他的更特別的地方，儘管在衆議院裏擁有多數，若一旦和元老、樞密院或軍部衝突，而無力排解時，內閣也得辭職，這是日本式的內閣和英國的典型內閣制根本不同的地方。無論對於議會負責也好，對於天皇負責也好，抑或對於二者同時負責，所謂負責，究係聯帶主義還是個別主義？關於這個問題和內閣對何種機關負責一樣，至今還沒有肯定的答復。

舊派的法學家以爲各大臣僅個別的對於天皇負責，否則卽不啻承認英國式的議會制度的存在，果爾則與日本憲法的精神不符，並和立國的政策相反，神聖的天皇，必將徒擁元首的虛名。(註六) 例如 Uyesugi 便說，『不錯，總理大臣應主持內閣，並負責保持行政的統一，但內閣的決定，並不能拘束任何大臣，因爲這裏並沒有集團的責任。』可是在新派學者如美濃部、市村、馬場之類，則以爲與全體內閣有關之事項，並經內閣審慎考慮過的，當然各大臣須共同負責，至於純粹屬於一省的事務，自由由各該主管省大臣分別負責。(註七) 但是習慣上，一般的日本人，都相信各大臣僅有各別的责任，而沒有共同一致的义务。其實在伊藤的意思，也沒有完全否認各大臣的共同責任，只要是關涉全體閣員的事務，內閣總理自當與全體閣員商酌，內閣『對於此類事件共同起而負責，這是很正當的舉動，有許多的事情，純在各該大臣職權範圍以內，自然沒有連帶的責任可說。』(註八)

在實際上日本內閣已是相當的聯結，一切重要的國策，都由內閣全體來決定，而不是由總理單獨所決定，除了很少數的例子而外，內閣也深感覺到有爲任何閣員負責的義務。依勅令各大臣雖得單獨辭職，但重要事務須商承總理大臣辦理，一切奏議，也得由彼上奏天皇，可見總理大臣實負有統一內閣的責任和代表內閣的權力。

總而言之，在憲政常道之下，日本內閣確可共同負責，各大臣對於各該省的事務，自當個別負責，此原

則亦可於副署詔勅法令的規定見之，憲法第五十五條有「凡法律，勅令，及其他有關國務之詔勅，須得國務大臣之副署」之規定，但各省大臣僅對特別重要的詔勅，及其主管事項之詔勅，加以副署，而總理大臣則除外交詔勅而外，對於所有國務上之詔勅，都須副署。此項副署即是一種責任的表現，因為既經副署，即足證明該大臣對於天皇詔勅，表示贊同，如不贊同即當拒絕，如拒絕而不為天皇所許，則應辭去職務。

第三節 二重內閣

總上所述，可知日本內閣的主要功用，是在於決定國家施政方針，如何行使天皇所授予的大權，預備法案和控制帝國議會等。對於內閣的統一妨礙最大的，莫過於陸海軍大臣的特殊地位，通常所謂「二重內閣」便是指此。陸海軍大臣一方面和其他兼省閣員一樣，是一省之長；在另一方面，可以直接上奏天皇，直接上奏天皇為其他閣員所不能享有的大權。這個大權最初專屬於軍令機關之陸海參謀長，後始及於陸海軍大臣。因為陸海軍大臣所管的軍政事務與軍事機關，息息相關，不能完全截然劃分，何況在法令上，並沒有陸海軍大臣所管轄的只限於軍政的規條？例如明治十四年勅定軍令形式，關於公示軍統帥的勅令，須得陸海軍大臣的副署，足證陸海軍大臣不只是軍政機關而已。

陸海軍大臣直接上奏權的最好根據，莫過於一八八九年的內閣官制，該制第七條規定：「凡事之屬

於軍機軍令宜上奏者，除依勅旨下付內閣以外，得由陸軍大臣海軍大臣報告內閣總理大臣。於是憲法中所規定的許多大權，名義上是由國務大臣任輔弼之責，實際上完全爲軍部所操縱，內閣絲毫不能過問，特別是下列各項：（一）天皇編制陸海軍，及其常備兵額（第十二條）；（二）天皇定宣戰，媾和及締結條約（第十三條）；（三）天皇宣布戒嚴（第十四條）。

所以日本內閣，自來就失去統一性，軍部可以單獨擴張軍備，決定軍事預算，對外動員及締結協定等。例如九一八的事變，便是由日本軍人一手造成，三日以後內閣對於增兵東北尙未決定，而軍隊即於當晚出動，使內閣不能承認這種既成的事實。不但如此，在東北事變中日本內閣幾乎連發言餘地都沒有，一九三一年九月三十日，日本代表芳澤謙吉接受國聯行政院決議，允許將日兵退至南滿鐵道區域以內，以後日軍不但沒有退卻，反而進攻錦州，使事態益形擴大，足見內閣對於軍部，早就無可奈何了。（註九）及後塘沽協定，也由軍部一手包辦，外務省根本不敢過問，所以日本內閣，固然是二重內閣，就是外交，也是二重外交。

日本內閣的統一性，有時更因陸海軍大臣的選任資格而破壞無餘，在內閣成立不久以後（一八九四年），就有勅令規定陸海軍大臣，限於海陸軍大將或中將。因當時藩閥勢力，實際上仍然存在，不能不作如是的规定，故終明治之世，陸軍幾全爲長閥所操縱，海軍幾全爲薩閥所壟斷。現在的情形雖不盡如是，而

軍人得藉此左右內閣的政策，反更明顯。依一九一二年的修正案，卸職的陸海軍大將或中將，尚可充任陸海軍大臣，但依最近改正之海陸軍省官制，又恢復陸海軍大臣以現役陸海軍大將或中將爲限的制度。

因此，在日本內閣每次更迭的時候，表面上陸海軍大臣是內閣總理向天皇推薦，實則乃由軍部首腦部所事先決定了的。有時其他閣員儘管辭職，而陸海軍大臣仍然留任，弄到大隈組閣的時候，不能不規定「陸海軍係陛下特別之組織，依勅命特別留任之」，以爲留任海相西鄉、陸相桂太郎的藉口。含有濃厚的政黨色彩的大隈內閣，尚不能自由選擇陸海二相，其他內閣，更是可想而知。九一八事變以後，軍部的意向更成爲內閣的強大壓力，一九三二年的五一五事件，儘可使內閣辭職，但負有直接責任的軍部大臣，依然留任。去年（一九三五年）七月，林陸相因實行陸軍人事大異動，致與真崎教育總監的意見相衝突，林氏就把真崎免職，內閣對之也沒有發言的餘地，這實在是從前少有的事。及至最近二二六事變，廣田出而組閣的時候，因其他閣員不爲陸相寺內所喜，致決定了的閣員名單，也不能不依從軍部的意志而加以事變，於此益可知日本軍部在政治上勢力的龐大了。

軍部這種繼續不斷地侵入內閣的職權，已頗引起輿論的反對，要求取消現存的二重制度，而代以新的制度——即「軍部大臣文官制」，能如是當可使內閣的工作進行起來，較爲順利。但欲達到此種目的，整個的憲政制度，非有很大的改革不可。近時有一個日本憲法學者——吉野，曾提出下述數種改革：（一）

取消現行的陸海軍官制；(二)取消現行的陸海軍大臣選任的資格限制；(三)改組參謀本部及海軍軍令部；(四)修改憲法的第七條關於『天皇召集帝國議會，命開會閉會停會，及衆議院之解散。』(註一〇)這個提議，在理論上當然是內閣應有的職權，但在目前軍部氣燄極盛的時代，這種理想的改革，當然沒有實現的可能。

第四節 內閣審議會

二重內閣已足使日本政府的政策，步調不一，前後矛盾，可是到了一九三五年五月，岡田又組織了所謂內閣審議會，以『加強內閣的力量』可是這麼一來，內閣之上，又加上了一個內閣，或者可以說又產生了一種『特種的二重內閣制度』

岡田內閣設置內閣審議會的主要理由是：國家的主要政策，決不是議會與政黨漫然的議論所能樹立的，要想樹立根本的國策，必須集合各方面的專門智識，而創辦調查局和審議會，作為國家常設的機關。換言之內閣審議會，是拿『舉國一致』和『國策樹立』的口號作招牌，經樞密院會議的通過而決定設立的，委員十五人，茲特就其派別列名於次：

(一) 重臣系統——齋藤實(子)，山本達雄(男)

(二) 財閥代表——池田成彬，各務鎌吉

(三) 官僚及貴族院——伊澤多喜男，黑田長和（男），青木信光（子），馬場鎮一

(四) 民政黨——川崎卓吾，賴吾木桂吉，富田幸次郎

(五) 政友會——水野鍊太郎，望月圭介，秋田清（皆脫黨份子）

(六) 國民同盟——安達謙藏

從此看來，可知這十五個內審委員的勢力和經驗，都超過當時各個國務大臣，而其中泰半又組織過內閣一二次的，以後新內閣如欲更換他們，必定是比更動閣員更難。換言之，內閣審議會的成立，足以加強官僚機構的勢力；在另一方面，也足以顯示法西斯運動的伸展。因為國家的重要政策，既由內閣審議會和調查局來審議，便縮小了議會的任務，各政黨內的委員會，也大可不必再行審議國策，反之，又何貴乎內閣審議的設置？所以「只要內審和調查局的機能繼續作用着而不停止的話，那便是否認政黨，從這種意義上看，內閣審議會的設置，是含有國家機關的法西斯運動化的重要意義的。」（註一一）

可是在內閣審議會當中，並沒有軍部代表的參加，此非軍部力量薄弱之故，反是軍部為避免因出席內審會議而受其牽制，乃拒絕參加以保持其獨立的地位。更深刻一點說，在軍部方面，總以為內審是代表元老重臣和官僚系統的，對之並不十分歡迎，所以在最近，廣田內閣已無形中使內審的活動停止，將來恐

終廢止。

- (註一) Colegrove, "The Japanese Cabinet", *Am. Pol. Sci. Rev.*, 30, pp 904-5.
- (註二) Ito, *Commentaries*, p. 83.
- (註三) See *Am. Pol. Sci. Rev.*, Vol. 26, p 840.
- (註四) Kita/awa, *The Government of Japan* p. 52.
- (註五) Cf. Quigley, *Japanese Government and Politics*, p 86.
- (註六) T. Takeuchi, *War and Diplomacy of the Japanese Empire*, (Garden City, 1935) p 27.
- (註七) 同上 p 27.
- (註八) Ito, *Commentaries*, p. 105.
- (註九) 參照 *League of Nations, Documents Concerning "the Sino-Japanese Dispute."*
- (註一〇) See Takeuchi, *War and Diplomacy in the Japanese Empire.*
- (註一一) 引朱程譯，日本政治機構，p. 79.

第九章 帷幄上奏機關

日本天皇的大權，約可分爲三種：卽皇室大權，國務大權及軍令大權。此項大權的行使，不由天皇專斷獨裁，而必須由臣僚的輔弼翼贊。例如皇室大權以宮內大臣及內大臣爲輔佐人員，國務大權，由內閣爲之輔弼，至於軍令大權，則以參謀總長，海軍軍令部長爲佐率人員，至元帥府及軍事參議院，不過爲天皇之軍令大權的諮詢機關而已。

依日本憲法第十一條，『天皇統帥海陸軍。』乃指天皇爲海陸軍大元帥親自統帥海陸軍而言，是卽所謂軍令大權，與國家的一般事務分開。因之參謀本部，海軍軍令部以及元帥府與軍事參議院，均離內閣而獨立。這種制度源淵於軍令權與軍政權的劃分。所謂軍令權，是指爲維持軍備對臣民發布命令支出國庫而言，其作用與一般的行政無異，憲法第十二條，『天皇定陸海軍之編制及常備兵額，』普通卽被引爲軍政的範圍，與軍隊統帥權不同，換句話說，參謀本部及海軍軍令部是掌理軍機軍略以及國防計劃，而海陸軍大臣站在國務大臣的地位，贊襄內閣決定軍隊的編制和常備兵額，以及宣佈戒嚴和對外宣戰等。

可是這種分別，在實際上卻有相當的困難，有時連陸海軍大臣與兩部長自己都不知起訖之點。樞密院雖可應天皇的諮詢以解決此種問題，但在樞密院方面，也很難贊護甲方而否定乙方。美濃部主張兩參

謀部長對天皇的輔弼，是以天皇爲大元帥；至於站在國務大臣地位的陸海軍大臣，是以天皇爲天皇。於是天皇之爲天皇，當比天皇之爲大元帥爲高，這樣在兩方面遇有衝突的時候，天皇便應當接受海陸軍大臣的奏請，這樣可與憲法的精神，不相違背。但美濃部這種見解，本身便顯然含有缺點，因爲劃分天皇爲兩重資格，根本上便發生困難，何況慣例上又沒有此種分別呢？（註一）

參謀本部及海軍軍令部長，本來就有掌理全國軍令的職務，參謀本部條例即有：「參謀總長直隸天皇，參劃帷幄之軍務，掌國防及用兵之計劃，統轄參謀本部」的規定。海軍軍令部條例亦謂：「海軍軍令部長，直隸天皇，參帷幄之機務，統理海軍軍令之部務。」又「參劃國防用兵之事務，親裁後，移之於海軍大臣。」至於陸海軍大臣，本不以軍令爲本來之職務，而是以國務大臣之資格，在國務上任輔弼大權之責，證之兩省官制，指明兩省大臣管理陸海軍軍政而益信。但因軍政與軍令有不能截然劃分之關係，故在實際上海陸軍大臣，於主管軍政而外，也嘗參與軍令事宜，並得不經內閣總理大臣之手，直接上奏天皇，這便所謂帷幄上奏權。

前章已經說過，帷幄上奏本限於軍令性質，具有帷幄上奏之權能的，最初也只限於軍令機關之參謀總長及海軍軍令部長，後始及於有關軍令之陸海軍大臣。所以在現在這種大權的行使，不出兩種形式：（一）由陸軍大臣海軍大臣的提議，參謀總長及海軍軍令部長的同意而上奏天皇；（二）由參謀總長

海軍軍令部長的提議，陸軍大臣及海軍大臣的提議而上奏天皇。此種上奏，普通都先由侍從長官，奏請許可，事後天皇的裁答，也由侍從長官傳達。因為依侍從武官制第四條，侍從長官有「常侍天皇，擔任關於軍事上之上奏，奉答及命令之傳達」之責。

有時上奏的範圍，純然出於軍令以外，軍隊的編制以及其他屬於國務上之事務，除依敕旨特付內閣審議者而外，往往不付閣議，也不經內閣總理奏請，只在事後由陸海軍大臣報告總理。因之最近十幾年來，許多事件，往往為內閣所不知或不贊成，而陸海軍大臣得擅自做作，使內閣當局啼笑皆非，最顯明的例子，便是一九一九年的出兵西伯利亞和一九三一年兵佔瀋陽兩次事件。（註二）

報紙上所通用的「軍部」這個名稱，便是指上述四種機關而言，因為無論海陸軍大臣或參謀總長或海軍軍令部長，都有帷幄上奏的大權。可是在實際上以參謀總長的權限為最大，劉莊謂「就政治現象上所見，參謀總長直驅使陸軍省，參謀總長之所擘畫，即成陸軍大臣在閣議之所主張，」良非虛語。（註三）

陸軍大臣一旦遭彼白眼，不久即可被更換。所以軍部大臣與其盡忠於內閣，無甯做軍部的忠實代表，以「發揚國威。」（註四）

因之在日本，參謀總長可以不受陸軍大臣的命令指揮，單獨管理國防及用兵的事務，凡在職的陸軍將校，統受參謀總長的指揮，陸軍大學以及陸地測量部亦籍隸參謀本部，由此可知參謀總長，實駕陸軍大

臣之上大有集國防之權能於一身之勢。至於海軍軍令部，純爲將軍大將山本力爭的結果而創設，其職務本屬於參謀本部，此種分離，純爲薩長二閥鬪爭之所致。然海軍軍令部以新設不久，對於海軍大臣的權限，遠沒有像參謀總長對於陸軍大臣那麼龐大，年來甚少與國務大臣背道而行，卽爲明證，有之惟有一九三〇年，倫敦海軍條約簽字時，關於海軍兵力，加藤軍令部長與海軍大臣的意見相左，引起軒然大波，然加藤畢竟屈伏，內閣卒歸勝利。（註五）

無論如何，參謀本部，爲大陸政策的策動者，卽今日遠東之事變，都由該部爲之主持。至於海軍軍令部，也不失爲海洋政策的主動機關，與參謀本部合而成爲當前日本軍國主義的源泉。

至於參謀本部的組織，因係作戰計劃的中樞，外人不易知其詳情，大概不外如是：

（甲）總務廳：（一）人事課

（二）編制課

（三）動員復員課

（四）庶務課

（乙）第一廳：（一）編制課

（二）作戰課

(三) 警備課

(四) 軍令課

(五) 資源課

(六) 兵要地圖課

(丙) 第二廳：
(一) 亞洲情報課

(二) 歐洲情報課

(三) 美洲情報課

(四) 假想敵國情報課

(五) 思想課

(丁) 第三廳：
(一) 敵國政略課

(二) 中立國政略課

(三) 間諜課

(四) 防空課

(戊) 第四廳：
(一) 交通課

(二) 戰史課

(三) 宣傳課

(四) 技術課

(五) 化學兵課

海軍軍令部僅知其內部組織分爲三班，分掌作戰，軍備，演習計劃，防備，運輸，補給，通信計劃，外國軍事調查，及戰史研究等事項。

此外與陸軍省及參謀本部極有關係的機關，要算是教育總監部，該部教育總監與陸軍大臣及參謀總長並稱爲陸軍三大長官，共同掌握日本陸軍大權，專事規劃陸軍軍隊教育之齊整及進步，并掌所管轄之學校的教育。軍隊學校之主要者，有陸軍砲工學校，陸軍士官，幼年學校，步兵學校，戶山學校等。教育總監與陸軍大臣一樣，必須是陸軍大將或中將，由天皇親任，直隸於天皇。在法理上，雖因陸軍大臣管理軍政，而有權上奏天皇關於教育總監及參謀總長的人選，但因長官的官階相等，因而自來關於軍務的重要行政，特別是每年三月及八月兩次的定期人事更動，陸軍大臣爲尊重參謀總長及教育總監起見，照例都舉行三長會議，共同商定後再行更調，可是在一九三五年七月，陸軍大臣林銑十郎因與教育總監真崎甚三郎的意見不睦，林乃要求真崎辭職，真崎不允，林於取得參謀總長閑院宮同意之後，奏請日皇將真崎免職，另

以渡邊錠太郎繼任。在日本這是一件空前的大事，顯然是陸軍內部各派衝突和軋轢的結果，致不久即有永田被刺事件，迨「二二六事變」發生，渡邊教育總監，即被殺害，也可說是急進派（眞崎與荒木爲代表）和統制派（林爲代表）的不和，有以使然。（註六）

日本軍部的內部，無論如何衝突，對外總是一致，因能長久的保持其特殊的勢力。更重要的原因，乃是「軍人不干政治」的限制。陸軍刑法嚴禁軍人以演說或文書公表政治意見，或上奏建議及其他請願等事，即議會的選舉權與被選舉權，乃至市、町、村的公民權，也在禁止之列。在軍隊之中，更不能組織任何團體。依明治十四年天皇所賜軍人的勅諭，即謂爲軍人者，須不惑於世論，不關心於政治，只有一途，守自己本分之忠節，伊藤於其所著憲法義解中也說：「軍人以在軍旂之下，恪守軍法軍令，以服從爲第一義務。故本章所揭權利之條規，其與軍令軍法相牴牾者，不適用於軍人。即現役軍人不得集會結社議論軍制，或政事，不得有政事上之言論著述發行及請願之自由等類是也。」

至於爲何嚴禁軍人參政，日衆議員齋藤隆夫說得非常透徹，他便是在「二二六事變」事特別會議開會時，在衆議院中抨擊軍人干政而得名的，其理由是：「誠以陸海軍爲國防而設，軍人常服從陛下之統帥權，當國家有事之秋，即須賭身命而從戰役，以故軍人之教育訓練，專集中於此方面，其關於政治外交財政經濟等事，則屬於軍人之知識經驗以外者也。不甯惟是，假使軍人得許加入政治運動，則政爭之結果，

馴至訴之武力，以期貫徹自己之主張，乃勢所必然，事若至此，立憲政治之破滅，固不待言，而國家動亂武人專政之端，均於是乎開，此軍人之政治運動，所以不得不嚴加禁止者也。」（註七）

可是在事實上完全不然，近年來日本對內對外之一切事變，莫不由軍人一手造成，五一五兇案以及「二二六事變」都是以軍人之身，而結黨而襲入總理大臣及其他大臣的官邸，「槍殺天皇陛下親任之總理大臣」及其閣僚，因遭一般人民所反對，齋藤隆夫氏演說，無非是如大阪每日新聞社論所謂「國民之聲」而已。在齋藤氏以爲尤其是青年軍人，思想極其純真，同時又極其簡單，易受不負責任的言論議事或怪文書的觸動，易信流言蜚語，或不平陰謀家的危言，而採取直接行動，故「由彼等干與政治，其危險性尤大。」軍部對於這種危險情狀，不但不設法防止，「反曰某某省內，不許政黨分子加入，或曰某某人與軍部之思想不相容，動輒加以排斥，立憲政治之精神，因選舉而表示之國民總意，已爲一部份人之意思所蹂躪矣。」

可是事後寺內陸相對於此種質問的聲明，謂軍人研究政治，乃出於不得已，可見去年日本特別會議雖通過保障憲政法案，決定自己訓練與有力發展，以期充分發揮其職能，督促政府改革庶政，以恢復人民的信仰，但前途仍然渺茫，故日本此種垂危的立憲政治，未知能否不爲新興的法西斯主義的少壯軍人所摧破耶？

實際上問題之癥結點，並非軍人干政，而是憲政制度完善與否的問題，若軍權不獨立，軍部大臣採用文官制，一切武力的最高指揮權，移歸內閣，則必如現在的英國政府一樣，自然不會發生憲政基礎的動搖問題。

(註一) Minobe, Cabinet and Camp, (Translation), Japan Chronicle, May 15, 1930, pp. 503-5.

(註二) 參閱本書第八章。

(註三) 劉莊，日本政治制度，p. 94.

(註四) 引日本軍人的口頭語。

(註五) Quigley, Japanese Government and Politics, pp. 107-9.

(註六) 參閱林雲谷『從真崎免職說到日本陸軍的派別和爭鬭』日本評論，七卷一期，pp. 12-20.

(註七) 演說全文見天津大公報，一九三六年六月十一日。

第十章 貴族院

第一節 貴族院設立的原因

日本憲法第三十三條規定：「帝國議會以貴族衆議兩院組織之。」所以日本的議會是兩院制的議會，日本貴族院和普魯士的貴族院一樣，是由法令組織而成，不像英國的貴族院那樣逐漸地演進而成的。當時憲法起草人，也頗迷信於兩院制的功用，例如伊藤便說：「代議者，所以收公議也。若聚勢力於一院，任其私心偏見，如水傾流，無制之者，其奔騰倒瀉之勢，能保其不一變而爲持衆挾制，再變而爲橫議內訌乎？禍機既發，則孰如無代議之爲愈乎？故代議之制不設則已，設則不分兩院，必至偏重。」

不但如此，貴族更可箝制衆議院各政黨的有組織的活動，內閣可藉此以擺脫衆議院「一時激發起來的熱情，」和「多數的專制。」所以伊藤又說：「假如貴族院能夠對於他自身的職權，妥爲行使，則他定可收如下的效果：保持政治勢力之平衡，滅殺諸政黨之過分的張狂，挽回一般不負責任的言論所能引起的惡傾向，維持憲法的固定性，成爲治者與被治者間的調劑工具……我們創設貴族院的目的，并不只是想要讓一般上層階級的人們，得以分得一部份的立法權，而更是想要我們國民的「謹慎」「經驗」和「果斷」，得以在議會內盡量發揚；而達到後一目的的方法，則不外使一般雄於資財，或富於學問，或會建

立顯功於國家的人們，得以隨時效力於議會。」（註一）

就是在組織方面，日本貴族院也頗有條理，並且合乎科學的精神。對於社會各種階級，也能予以適當的代表權，事實上，有爵位的議員的數目，是和無爵位的議員數目相等，美國學者 Willoughby 對於日本這個貴族院，有過這樣的批評：「日本憲法專家，雖嘗大膽地指摘日本貴族院是個反動的機關，但是無論如何，該院卻已有很可觀的成效。」

第二節 貴族院的組織

依憲法第三十四條：「貴族院，依貴族院令所定，以皇族華族及敕任議員組織之。」所以日本憲法對於貴族院的組織，乃依貴族院令而不以法律定之，因之衆議院無置喙之餘地。但政府對貴族院令不能隨意變更，如須修正，非先取得貴族院本身的同意不可。

依貴族院令所定，貴族院由下列六個階級構成：

- (一) 皇族——貴族院令第二條規定：「皇族男子，達成年時，得出席貴族院，」且終身為議員。但在實際上皇族男子，以不出席貴族院為慣例。蓋皇族身份令，絕對禁止皇族投入政爭之漩渦，以保持皇族的尊嚴。
- (二) 公侯爵議員——凡公侯爵年滿三十歲者，得為議員，亦是終身職，但得依敕旨退職及再任。

(三) 伯子男爵議員——伯子男三爵，各得分別選舉出席貴族院的議員，每經一次選舉，得繼續任職七年，依現制伯爵得選十八人，子爵六十六人，男爵六十五人。凡伯子男三爵之年滿三十歲者，享有被選舉權，年滿二十歲者，享有選舉權，其選舉方法用記名連記法，故多數派得操縱一切。

(四) 勅選議員——凡富有學識或立有勳於國家，而年滿三十歲者，得由天皇任爲終身議員。但實際上總是先由內閣推薦，而後由敕令選定，其總數不得超過百二十五名。有時內閣爲伸張其勢力於貴族院起見，他常向天皇推薦最能服從指揮的人物，因此在政黨內閣或準政黨內閣存在期間，此類議員的主張，往往和衆議員各政黨相應和，成爲貴族院中最有勢力的份子。又勅選議員，都是終身職，但因身體或精神之衰弱不堪任職時，得由貴族院議決，上奏敕裁。

(五) 帝國大學選出的議員——在日本帝國大學得選貴族院議員四人，其候選人由天皇指定，然後由該大學的構成份子，用祕密投票法選舉，其任期也是七年。

(六) 多額納稅議員——北海道及各府縣中，納多額的土地或商工業直接國稅者，得互選議員若干人。普通在人口較多的府縣，納稅最多者二百人，得選二人，人口較少的府縣，納稅最多者一百人，得選一人。總數不得超過六十六人，其選舉方法，與伯子男爵議員的選舉，大抵相同，其選舉也深受衆議院政黨的影響。

所以貴族院議員的總數，在國法上無定額，現時皇族議員十六名，公爵議員十三名，侯爵議員三十名，伯爵議員十八名，子爵議員六十六名，男爵議員六十五名，終身敕任議員有一百二十四名，學士敕任議員有四名，多額納稅議員有六十五名，共計四百零一人。最值得注意的便是除了皇族議員十六名而外，中有一百九十二名是有爵議員，一百九十三名是無爵議員。日後無爵議員的總數，大有超過有爵議員人數的可能，因為一九二五年的敕令，就將無爵議員的人數，不能超過有爵議員人數的限制取消。

貴族院的議員，除了皇族及公爵而外，均係有給職，每年日金三千圓，議長爲日金七千五百元，副議長日金四千五百元，各議員乘坐火車並可享受免費之權。

貴族院的議長和副議長乃是由天皇敕任，並非由各議員共同選舉。貴族院並設有全院委員會主席一人，預算委員會委員六十三人，會計審查委員會委員四十七人，資格審查委員會委員二人，紀律委員會委員二人，請願委員會委員二人。此外因事實上之需要，得設置特別委員會。各委員會委員，以由全體議員選舉爲原則，議長亦得加以指定，實際上以議長指名委任爲常則。

第三節 貴族院的特權

關於貴衆兩院之一的權限，詳於第十三章中，在原則上兩院的權限是對等的，但亦有如下的例外：

(一) 貴族院的組織悉依於貴族院令，該令的改正祇須貴族院的同意，衆議院並無與聞之權。另一方面，衆議院的組織則由法律來規定，這種法律須經帝國議會的通過，因此貴族院對於衆議院法的制定，反可參加意見。

(二) 預算案雖由政府先向衆議院提出，致該院得享有較長的審議期間，但貴族院對衆議院所已否決的項目，有予以回復之權。

(三) 貴族院因華族特權的條規，得應天皇之諮詢，衆議院則不能享有此權。關於此類事項，貴族院的決議，沒有法律上的拘束力，如樞密院的決定一樣，惟供天皇的參考而止。

(四) 衆議院的議員得選舉議長、副議長、候補者各三人，然後由天皇就中任命一人，而貴族院的議長、副議長，則天皇逕行委任，各議員無推舉權。

(五) 衆議院對各議員有許可辭職及除名之權，但貴族院議員的除名及辭職事件，依於敕裁。

(六) 貴族院有受理選舉訴訟權，衆議院則僅有議員資格審查權，而無選舉訴訟或當選訴訟裁判權。

(七) 衆議院得被政府解散，而貴族院則不受解散。

從上看來，貴族院的組織較為強固，而其地位亦頗優越。在實際上當政黨內閣尙未成立之際，貴族院的權力卻很廣大，常與內閣取得聯絡，使衆議院成了一種附庸的機關。政府如欲阻止衆議院某種立法案的

件，則可授意貴族院，使貴族院不予通過。所以在這時候貴族院的地位，有如帝政時代的德國參議院，得以操縱大部份立法案件。及至政黨內閣逐漸形成，貴族院與內閣的聯絡，才慢慢地中斷，而衆議院的勢力，也就一天天地伸張起來。這種變化很自然，因為人民是決定一切政治傾向的最終勢力，而貴族院則與民衆相去太遠，特別是政府和人民，在同一個時候不能共事二個主人，如果內閣對代表民意的下院負責，則貴族院自不能同樣的與衆議院左右內閣的一切。

Willoughby 曾經說過：『要使責任內閣制或議會制的政府工作完全滿意，則惟有使行政當局僅對一個議院負責。』^{註二}但在日本，貴族院的權限，是不能以法律的方法加以制限，其在英國，就是在一九一一年貴族院的特權，大受減削以後，內閣仍舊享有無限制的加增貴族院之數目大權，如遇貴族院堅持自己的主張，因而與內閣的政策相背時，則內閣——衆議院多數黨的代表者，自可利用增加貴族院的方法，使貴族院內部發生變化，以爲抑制之具。但在日本，爵位的授與和一般的國務無關，完全由皇室機關掌管，內閣對之毫無控制之權。不僅如此，貴族院的貴族，除了公爵侯爵而外，其餘的都由選舉而產生，就是敕選議員的總數，也有法定的限制。因此貴族院假如固執己見，則政府只有屈從之一途。然而在事實上貴族院尙不敢完全置輿論於不顧，而獨行其是，當他自己的主張和內閣的主張，發生齟齬的時候，他常會自動讓步。

(註1) Ito, Commentaries p. 72.

(註11) Willoughby, Introduction to the Problem of Government, p. 239.

第十一章 選舉制

第一節 衆議院的選舉法

日本憲法第二十五條：「衆議院依選舉法所定，以人民公選之議員組織之。」依伊藤的意見，此種議員「都是全國人民的代表，在衆議院內各得自由發言，不應自以爲僅代表各該選區的人民，專門注意各該區選民的利益。」（註一）

在理論上衆議員雖是代表全國，事實上卻由各區選民分別選出，目前日本人民的選舉權，完全決定於一九二五年的新選舉法，在此以前，尚有一八八九、一九〇〇、一九一九三個選舉法，依一八八九年的選舉法，凡年滿二十五歲而年納日金十五元直接的國稅的男子，才有選舉權，所以那時全國有資格選舉的人，只有五十萬，及至一九〇〇年改制，將納稅的限制由十五元減爲十元，於是全國有資格選舉的乃增至百五十萬，較之從前增加了三倍。世界大戰之後，因社會狀況的變動，乃將選舉法再加修改，使納稅的限制減到三元，這時全國有權選舉的人，遂增至二百八十六萬人，到了一九二五年通過普選法，根本將財產的限制取消，於是選民乃一躍而至一千三百萬人。佔全國人口（九千萬）百分之十四。至於被選舉人，在最初也有年須納稅十元的規定，到了一九〇〇年就被取消。當然接受政府救濟金，或無固定住所的人，是不

得享有選舉權或被選舉權。

選民的年齡，自始即爲二十五歲，至今沒有更改，且須在選區居住一年以上。至於女子則仍無選舉權，在一九二五年以前，女子且甚少爲選舉權而活動而爭奪，直至一九三四年，帝國議會始有准許女子參加市町村各種地方會議的法律案提出，後終因貴族院的反對而未成功。所以在現在的日本的選舉制度，是一種男性普遍選舉主義，與英美男女皆有平等選舉權者不同。但亦非凡日本男子年滿二十五歲，曾在某特定選舉區內居住一年以上者，均有選舉權，下列人員，即皆喪失選舉權：

1. 華族之戶主；
2. 現役或召集中的陸海軍人；
3. 禁治產者及準禁治產者；
4. 破產者及未復權者；
5. 因窮困而生活受公私之救助與扶助者；
6. 患精神病者；
7. 受處六年以上的懲役或禁錮的人；
8. 曾受未滿六年的懲役，其執行終止或未受執行，而未至相當於刑期二倍之期間者。

第二節 選舉權的擴張運動

一八八九年選舉法，甫經頒佈，即有人反對納稅限制的條件，因而運動取消。其時有許多的武士，是很窮困而不能繳納國稅至十五元者，還有許多受有高深教育的人，往往很窮而沒有財產，所以早在一八九五年，就有選舉法修正案提出於下院，主張將國稅十五元改爲五元，年齡二十五歲改爲二十歲，後經下院通過，而遭上院否決。三年以後，內閣總理伊藤提出了一個很進步的修改案，也因貴族的反對而失敗。經過這兩次運動之後，纔有一九〇〇年的修改的選舉法。

此後二十年內，選舉權的擴張運動仍然是政客的運動，而不是人民的要求。一九一一年就有普選法案通過於下院，但爲貴族院全體所反對。民衆對於選舉權擴張的要求，則發軔於一九一九年將國稅的限制減至三元以後。（註二）

一九一九年的選舉法案通過時，正值民主主義全盛的時代，日本全國學生聯合會於上奏天皇的奏中曾說：回憶一八六八年立憲五誓中有「廣開會議，萬機決於公論」之允許，並竭力詆毀官僚們的阻止人民的全權參與政治，更申言：「因爲國內外政治社會情形的變化，正宜採用普選主義，以爲全國政治活動的基礎。」各種報紙雜誌，也都起而擁護這個運動，認爲這是真正民意的表現。因此不久就有一九一九

年的選舉法修改案的通過。小地主因此案而得有選舉權，但是工人佃農以及二十萬有智識的人員，依然站在選舉的勢力圈之外。所以又有人起而要求再行改革，政友民政兩黨也先後於一九一九至一九二〇年間，提出普選法案於下院，引起了很激烈的辯論，政府因恐懼而將議會解散（註三）。

一九二五年的普選法案，可說是由於總理大臣清浦奎吾鼓勵而成。清浦自於一九二四年正月任職以後，即與兩議院發生很密切的關係，因而影響及於繼任的加藤內閣，使此案得以通過，其原因當然不是由於內閣認為時機成熟，而是由於民衆勢力的不可遏止。當時各大黨（民政、政友等）對於此案的意見，頗不一致，因而內閣以及樞密院的主張也很紛歧。兩議院對於此案的重要部份，並沒有經過很長久的考慮，大部分的時間，反集中於貴族是否仍置於政權之外一問題。此外即辯論窮困而不能自給的人應否予以選舉權一事；在衆議院以爲貧困者不一定是愚笨者，而貴族院以及樞密院則反對此說。結果此二問題都於兩院協議會中撤去，於是保守派的意見，卒歸勝利。而全案亦得於三月二十九日通過於兩院，一九二八年的議會，便是依此新選舉法所選出（註四）。

第三節 選舉區

在稍大的國家舉行選舉時，必區分多數單位，分別執行選舉，選舉之結果如何，即以各該區所投的票

數多寡而定所以選舉單位的如何劃分，與選舉的結果，有極大的關係。其在日本，前後已試行過三種選舉區，但都不十分完美。一八八九年選舉法規定小選舉區制，即以一區產生一代表為原則。一九〇〇年的選舉法即採大選舉區，以府縣為單位。及至一九一九年又回復小選舉區制，惟依地理上的便宜，間有一區選出二人或三人。一九二五年選舉法又復採用大選舉區制。但與一九〇〇年的舊法，稍有不同，即每一選舉區得選出三人至五人，如有一府縣得產生五位以上的議員，即劃分為二，普通稱之謂中選舉區制。無論每區得產生議員若干人，但每一選民之票，僅有一被選舉人的權制，被選舉人以得有效票之多數為當選者，這便是所謂單區投票法。在此種制度之下，少數黨亦能產生少數代表，然不若西方國家所採用的比例代表法那麼公平而精確。

至於選舉區的劃分和某一區應產生議員若干人，完全由選舉法列表規定，每十年修改一次，在此期間，其定數不因人口的異動而為當然的變動。有時選舉區，往往跟着行政區的更動而更動，而現任議員的地位，並不受其影響。因議員為全國國民的代表，非某一選舉區的代表，現時議員總數為四百六十六名。

每次總選舉的日期，由敕令規定，議會解散後三十日內，或議員任滿後五日內，定必舉行選舉。特別選舉，在議會解散後三十日內舉行。至於補闕選舉及再選舉的日期，則由地方長官規定，至遲在十四日以前公告大眾。所謂再選舉乃因選舉一部或全部無效，或選舉的結果，不足定數的當選人，當選人死亡或不承

諾當選。至於補闕選舉，係指議員發生缺額時所舉行的選舉。

第四節 候選與選舉運動

任何議員候選人，必須在選舉前七日，向選舉長申請，並交出保證金一千元，現款或政府公債票額，候選人若得不夠該區總票數的十分之一時，則此項保證金充歸政府所有。這種高度的罰款，對於政府的收入，很有幫忙，在一九二八年爲日金九九六、〇〇〇元，一九三〇年爲七四八、〇〇〇元，這種罰法，對於無產階級候選人的影響最厲害，在一九二八年，八十八個無產階級候選人，只有八個是被選出，一九三〇年，九十六個候選人中僅成功了五位，較大的政黨，都爲候選人代繳保證金。

法律對於候選人選舉運動，有種種限制，例如：（1）選舉事務所及位置的制限；（2）從事選舉者的限制；（3）選舉運動費用的支出及其金額的制限等。茲再分別說明於次：

關於選舉費用，選舉法規定每一候選人不得超過平均每一選民四角錢，依目前的情形來計算，每次選舉的費用，大概是一萬二千元至一萬五千元之多。但此種款項，仍不能隨意支出，必須由候選人所指定的選舉運動者手中付出，他必須留存帳單，報告當地行政長官，由該長官公告大衆。候選人選舉運動費，若超過法定數額時，則其當選爲無效。可是在實際上候選人所費很少在此限度以內，平均起來，每個候選人

的運動費，總在五萬元左右，在一九三〇年那次選舉，民政黨用了六百萬元，政友會用了四百萬元，而各大公司的目的，是在於希望將來通過有利於他們的法律，各個政黨對於本黨的候選人，固然幫忙，但在費用方面，並不完全負責，所以較窮困的候選人，不能不求助於較富有的資產家，所以在選舉運動開始的前夜，富有者輒逃逸無蹤。

現時日本法律限定候選人須雇用「選舉運動者」一人，並通知其所屬選舉區的警察當局，候選人自己亦得自行充任選舉運動者。選舉運動者必須為候選人任命一選舉運動委員會及書記等，其總數不得超過五十人，每日在選舉事務所內工作不得超過七小時，他們必須都是合格的選民，政府官員不得充任統治範圍內所屬選區的選舉運動者，只有書記可以支薪，選舉運動者及運動委員會委員，只能領取費用。

依現行選舉法第九十六條的規定，一切選舉運動只准由候選人，選舉運動者，各運動委員及書記等參加。其他用通信稱讚方法以及演講方法，亦屬合法的手段，寫信者及演說者，也只能領取費用。招貼除了候選人姓名而外，一概禁止。宴請選民飯酒，娛樂，亦屬非法。至於放烟火或錦標比賽，亦在處罰之列。更禁止挨戶訪問，以及接連的會面與通電話等。現在非法的擾亂，已屬不多，因為日本警察對於選舉運動的處置，

都很機警而得宜。

實際上選舉運動的主要人物，乃是各政黨所派出從事指導選舉的人員，政府黨往往是內務大臣。最大的反對黨，常是籍隸該黨的前任內務大臣。因內務大臣對於各政治區域的情形，不但特別熟悉，更有無限制的權力，以指揮選舉事宜。所以執行選舉的官員，能如理論上那麼公平中正的，乃是不易多得的事。

在現有的選舉制度之下，內務大臣的工作，很不容易，在特定區域內，本黨的票子，須支配得平均，勿使深孚衆望的人，得票太多，致影響其他候選人的成就。多數黨有時可因票子分配的不合宜，而全軍覆沒，果欲避免此種危機，其最重要的祕訣，便是從選區內選擇最能代表各部分的人，出而競選，較之其他用賄賂或威嚇的手段，都要有效。

日本人民對於全國大選，非常關切，每次在廣場上集會演說時，聽衆常在三五千左右，有時聲望卓著的議員，於演說時並可售票取費，一個個都渴望着能夠聽到他們的宏論，爲聽演講而晨起以行一二十里路的，那並不是一件稀奇的事。

個人的道德，學問，和地位，是一個候選人成功的要件，如屬藩閥，或地方紳士，或是有名的新聞記者，演說家，都有成功的希望。曾經擔任當地的市長或府縣知事而著有成績的，其當選的可能性是特別的大。

第五節 政府對於選舉運動的干涉

日本自有議會選舉以來，便有個一定不變的原則，這便是所謂「政府黨必勝」者是，嚴格的說起來，當然不是政府方面必定勝利，但在一般的場合，政府黨總是勝利的多。最重要的原因，便是由於政府對於選舉的干涉，其次便是政府黨有雄厚的選舉資金，利於收買選舉票，這些都是公開的祕密。負責主持選舉的內務大臣，常為政府黨的選舉運動的總經理，他可利用他的勢力，控制下級行政官吏及警察長，既可干涉反對黨的集會，逮捕其有力的人員，復可暗許本黨候選人行使賄賂，實行禁止反對黨使用同樣策略。司法大臣更可處罰反對黨的違法人員，而置本黨同樣人員於不問。

至於收買選舉票，也是公認的事實，「在初有選舉的時候，一百票售日金五十圓的廣告，是慣有的事。買者知道向何種經手人購票，而經手人也知道向何種門庭去集票。以五六萬元購買全村或全鎮的票子，簡直是司空見慣的事……」（註五）行賄在鄉間比城市為盛行，因為鄉間選民，不像城市居民，不易為某種問題或理想主義所激動，所以無產階級，在鄉間簡直沒有當選的希望，其主因便是由於無款可賄，而地方上較富有的士紳，平時因與選民有款項關係，常能操縱裕如。因此，在日本每次選舉，政友和民政兩黨都要用到五百萬圓以上。

更可驚異的，便是尾崎行雄所指出的政友會的利用機密費作為選舉費的例子。他說：「事實勝於雄辯。我國使用機密費用於軍事關係之機密費的例子，是從中日戰爭，日俄戰爭及西伯利亞出兵，即大正三年以來纔發生的。……中日戰爭的時候，陸軍所費的機密費，僅三十六萬九千元，日俄戰爭即達三百二十萬元，像今日西伯利亞無人之地是沒有敵人的，在這沒有敵人的西伯利亞使用了二千四百萬元，這種事豈不可疑？……（若把這個二千四百萬元的使用分開來，即大隈內閣十五萬元，寺內內閣三百四十萬元，原內閣二千萬元。）任何人對於這樁在無人之地而使用了的機密費，要問究竟怎樣使用了的？花在甚麼地方去？這當然是要發生疑問的。……在寺內內閣的時候，曾解散過衆議院，解散了衆議院的選舉費當然需要很多。這樣看來，關於那十五萬元的機密費，突然增加到三百萬元，這其間和衆議院的解散能無多少關係嗎？同時，在原內閣的時候，也爲着阻止普通選法，曾把議會解散，而在此時解散後的選舉，軍用金正極富裕……而且正在這個時期有二千萬元的機密費在西伯利亞無人之地花費了，這其間能無甚麼一道線索嗎？」（註六）

第六節 執行選舉的手續

在日本市、町、村長須於每年九月間，就現狀調製選舉人名簿，選舉人可於一定的時間內，要求更正，普

通即限於十二月二十日以前，此後非至次年九月重行編訂時不得申請更動。

在選舉的時候，選舉人以載在名簿者爲限，照例須到投票所投票，但海員以及旅外的人員，得適用特別的方法，又投票時選舉人須自記被選舉人之姓名，原則上不許委託或代書，即選舉票亦以政府所供給者爲限。

主持一區選舉事宜的職員，以選舉長，開票管理員及投票管理員爲主要。依習慣選舉長每由地方行政長官如支廳長或市長之類擔任，其他開票和投票管理員，統由選舉長就行政官吏或市、町、村長中調用。選民投票須在規定投票區內舉行，投票區普通皆依市、町、村的區域爲準，如有阻礙，地方長官得將一市、町、村分設兩個投票區，或將數町、村合爲一投票區。投票區之外，又有所謂開票區，開票區以依郡市之區域爲原則，由開票管理員就各該區所收得之票子，舉行開票，一面計算票數，一面審查廢票，廢票約有下述數種：（一）投票紙非政府所供給；（二）被選舉人數超過法定限度；（三）所選者係非候選人或無資格當選者；（四）票內除被選人姓名外，還寫上其他字樣的；（五）被選人的姓名，寫得不清楚。開票管理者須將結果報告選舉長，由選舉長決定一切。

一個候選人的當選，須得有效票數的比較多數，同時至少得着選舉區內的議員額和有效票相除所得數的四分之一。選舉長於決定此項情形後，須立刻通知當選人，當選人無論承諾與否，須對選舉長加以

申明。若在二十日以内，不向選舉長申明時，即作為拒絕當選。反之如承諾當選，則由地方長官給與當選證書。

第七節 選舉犯法與選舉爭訟

依一九一五年選舉法的規定，凡有下列情形之一者即認為違法：(1)賄賂金錢；(2)餽贈物品；(3)款待；(4)恐嚇；(5)示威；(6)攜帶殺人武器；(7)交換利益；(8)其他類似行為。每屆選舉總有不少人違反選舉法，下面便是可靠的統計(註七)

選舉屆數	禁錮人數	被罰款名	被除名者	總計
一 (一九〇〇)	二六	二二一	〇	二二七
二 (一九〇二)	六五	一八三	四	二五二
三十四(一九〇四)	二一七	五〇四	二四	七四五
五六(一九〇八)	二四九	六一一	一五	八七六
七 (一九〇二)	一七三	一、三四八	五	一、五二六
八 (一九〇三)	一四〇	一、六四二	二	一、七八四
九 (一九〇四)	二五	二三〇	一	二五六
一〇 (一九〇八)	二二八	一、四一九	〇	一、五四七

一一 (一九一二)	三二五	三、四三七	〇	三、七六一
一二 (一九一五)	四四八	七、一九四	一九	七、六六一
一三 (一九一七)	一二八三	二一、二四五	五三〇	二二、〇五八
一四 (一九二〇)	一四八	五、一六六	三七	五、三五二
一五 (一九二四)	五六	九、四三四	一、八二五	一一、三一五
一六 (一九二八)	二四一	七、五五九	六九	七、八六九
一七 (一九三〇)	二二一	一一、六九〇	五九	一一、九七〇

依一九二五年選舉法，罰款得自一元起至萬元爲止，至禁錮時期則可長至七年以上。

至於選舉爭訟，無論其爲選舉爭訟或當選訴訟，均須於選舉後三十日內提出，所謂選舉訴訟是指選舉手續違法，因而主張選舉的一部或全部無效，選舉人或議員候補者均得提起。當選訴訟則爲主張當選無效的訴訟，當選人或落選候補人，得因當選人選舉運動費超過定額，或因選舉事務所長處刑而提出此項訴訟。當選訴訟與選舉爭訟二者，依日本國法統由大審院解決，衆議院本身無權過問，這和英國的辦法相仿。

在目前日本國內對於選舉法又有改革運動，賄賂盛行固然是不滿意現行法的一種。而現時議席的分配，完全比照政府黨的力量，無比例選舉制的公平，也是一種。其他如減低法定年齡至二十歲以及婦女

選舉權等，也是一般國民普遍的要求。可是最重要的莫過於主張政府應嚴密控制選舉，取消政黨和個人的運動，由政府將候選人的經歷及其政見，印成小冊，分發各選民，如是可使各候選人不費分文，而一切弊，亦必因之而絕跡。此種計劃固然很好，事實上恐亦難於實行。

(註一) Ito, Commentaries, p. 72.

(註二) Quigley, Japanese Government And Politics, p. 253.

(註三) Uyehara, The Political Development of Japan, pp. 168-79

(註四) Quigley, "The New Japanese Electoral Law", Am. Pol. Sci. Rev., Vol. 20, pp. 392-5.

(註五) S. Nakano, The Wholesale Vote Trade, Japan Advertiser, Jan. 15, 1930, p. 4.

(註六) 參閱大正十五年衆議院議事速記錄，譯文取自朱程機與邦譯述之日本政治機構，pp. 49-50.

(註七) Quigley, Japanese Government and Politics, p. 270.

第十二章 衆議院

第一節 議會的開閉

日本帝國議會，在任何場合，必待敕命而後始能集議，議會自身既不能自由集合，亦無請求召集之權。至天皇召集議會的形式，不對各個議員分別發給召集狀，而以詔書形式公布週知。

依常例議會每年召集一次，大概在十月或十二月內舉行，普通謂之常會。常會而外，遇有緊急事件，得召集臨時，但開會時所討論者，不必限於臨時緊要事件，蓋召集以後，議會的權能與常會無異。

召集詔書公布之後，議員須在指定日期，集會於各該議院的會堂。如在總選舉後最初的集會，衆議員須先推舉候補議長副議長各三人，以待敕任。議長副議長決定後，天皇卽下詔行開院式。依慣例，天皇行幸議會，集兩院議員於貴族院，行開會式，賜敕語，天皇如不能親臨時，得由內閣大臣轉讀敕語。開院式與閉院式會務，由貴族院長主理。

開院式完成後，兩院可分別繼續開會至三個月之久，必要時得由天皇令加延長。如議會和政府的意見發生齟齬，天皇可以敕令停會十五日，從中設法調解，有時可多至兩三次。開會期間，議會可隨意休息，或祇進行委員會議，憲法規定開會，停會，閉會，要兩院同時舉行，但休會得單獨定奪。

衆議員的任期除補闕議員外，任期都是四年。但有時內閣得因政策關係，加以解散。例如衆議院得因對內閣施政方針的不滿，而提出不信任案，促其退職，在內閣方面爲確定議會的決定，是否代表全國民意起見得解散衆議院，重行選舉。但對於同一事件，政府只能解散議會一次，換句話說，解散後的新議會，若仍堅持前議會的主張，則內閣惟有出於辭職之一途。

解散惟對於衆議員行之，不能行之於貴族院，因貴族院非由國民公選，根本不是代表民意的機關。但當衆議院被解散而失其存在的時候，貴族院亦即當然停止會議，實際上就是等於閉會。因再開會時須重行召集，而非繼續前會議事。

第二節 衆議院的組織

衆議院設議長副議長，由議員公選候選人，奏請天皇勅任，已述於前。議長的職權很大，約言之，可分爲下列各種：（一）整理議事權——即排定議事日程，對議員國務大臣及其代表許可其發言，宣告開會延會和散會，決定議會規則的疑意，規定表決方法，宣告表決的結果，任何議員如擾亂會場秩序，議長得警戒或制止之，或暫時取消其發言，或使之退出會場，如議場擾騷不堪維持秩序時，得中止當日的會議。（二）院內警察權——在議長指揮監督之下，得置守衛長及守衛，必要時並得向政府要求派遣警察官吏，在院內受

議長的指揮。(三)議院家宅權——所謂家宅權，是指他人不得違反自己的意思侵入家內，凡入家內者，必須服從家宅內之秩序之謂。本着此種權利，議長得拒絕警察官吏及其他官吏闖入議院以內，禁止旁聽，或使旁聽人退場等。(四)對院外代表議會權——議長得代表議會上奏天皇，或致建議於政府移轉議案於貴族院，總之任何院外交涉，統由議長擔當。遇有議長不能執行職務時，統由副議長代其職權。

衆議院和貴族院一樣，也設有各種委員會，主要者不外下列幾種：

(一)全院委員會：以全部議員爲委員，實際上與全體會議無大差別，所不同者，惟主席與議事規則的變動而已。全院委員會的主席，不是議長而是另外選出的委員長，平時的議事規則，也暫不適用，各議員可以隨便發言，決無如正式會議時，對於同一議題不許二次以上的發言的限制，所以全院會議的作用，在於變通議會形式的約束。

(二)常任委員會：共有四種，即預算委員會，決算委員會，懲罰委員會，請願委員會，統由議員互選，主要任務在於審查議案，審查終了時，提出報告書，送交議長。

(三)特別委員會：顧名思義是因特種事件而設置，人數無定，普通都由議長指定。

(四)繼續委員會：在議會閉會期間，得繼續審查議案，依政府的要求或得其同意而加設置，其人選大都由議長指定。依例一會期與次會期之間，議事不得繼續，惟於設繼續委員會時，其所審查的議案，在次會

期得繼續發生效力。

此外兩議院都設有議院事務局，以書記官長總理一切事務，下設書記官若干人，分掌關於議事記錄、筆記、印刷、庶務、會計、警務等，此外還設有速記士、守衛長及其他職員，這些官吏，在職務上雖隸屬於議長，而受其指揮，但其身份仍為天皇的官吏，直屬於總理大臣。

第三節 立法手續

關於兩議院的立法手續，都由議院法及議院規則加以規定，至於日本憲法自身，僅涉及下述三點：

(一) 議事公開——議會議事公開為各國議會共通的規則，日本議會亦遵此義，但基於政府的要求或本院的決議，得改開秘密會，謝絕旁聽。

(二) 定足數——日本憲法無論開議與決議，均須有全體議員三分之一的出席，但對憲法修正案之討論及決議，則以三分之二為定足數。

(三) 議決方法——兩議院決議以過半數為之，可否同數時取決於議長。表決方式，普通均採起立法，有時亦採用唱名，記名投票或不記名投票，其結果由議長宣告之。過半數決議的原則，不適用於憲法修正案之議決。(註一)

依日本憲法第五十一條之規定，兩議院各得自行制定議事規程，規程為辦理院務及議院內事務之規則。此項規則，依於本院的決議而成立，毋須天皇的裁可，也毋庸公布，僅在院內發生效力，與院外事件無關。但在廢止變更以前，具有永久的效力，不受會期不繼續原則的限制。

在開會期間，每日的議事程序，統由議長事先預定議事日程，報告議院，揭載官報，分發於各議員。每日開會時間在衆議院為下午一時至六時，貴族院為上午十時至下午四時，必要時議長得宣告延長會議。

議案可由政府或議員二十人的連署提出，各議案依例事先印就分發，經過三讀，始成法案。如須省略，必須取得三分二議員的同意。在初讀的時候，對於議案內容，須加解釋。隨後即交由委員會審查，審查後即須提出報告，並須表決，此時如不予通過，即成廢案。否則即進至二讀，分章討論並表決，各議員如有修正案，亦須於此時提出。接着便是三讀會，即對整個議案表示可否。

一議案通過於一議院之後，即須轉送他院，求其同意。如有修正，仍須送回原發案之議院，如該院同意其修正時，該案才算成立。否則即須召開兩院協議會，由每院選出十名以下同數的委員，進行協商。協議案成立時，先交發案的議院，然後再移付他議院討論，但無須再經三讀會的順序，亦不得更為修正的發議，因為有所爭執，都在協議會內解決。

一案通過於兩院之後，即可呈奏天皇，如得天皇贊許，必須於下次會期前公布，天皇並親自簽名及加

蓋國璽。任何議案除了政府同意交付繼續委員會而外，如在一會期不能通過，即行作廢。

第四節 議員的權利和義務

依日本憲法議員得享有特別的保障，第五十二條規定：「兩議院議員，於院內的會議及表決，對於院外，不負責任，但議員自以演說，刊本，筆錄，或其他類似之方法公佈其言論者，就該言論應受普通法律之處分。」這便是日本議員所有的言論上的自由。至於身體上的自由的保障，依於憲法第五十三條：「兩議院議員，除現行犯及有關內亂外患之罪外，非經各本院同意，不得逮捕。」

凡出席議會的議員，除依身分而為議員者及以官吏兼任議員者而外，可以領取歲費和旅費，並得享有免費乘坐火車的權利。議會閉會之後，仍在繼續委員會工作者，更可領取日給。

在另一方面，議員也有相當的義務，例如出席會議，參加表決，服從議長命令，遵守議事規則，充當各種委員會委員等。如有違背其應負的義務，經議長委員長或二十人以上的提議，得要求議會加以懲罰，此項懲罰須先付懲戒委員會審查，審查結果，依院議三分二以上的通過，即行成立。懲罰的種類如次：

1. 當衆譴責；
2. 向議會道歉；

3. 停止出席

4. 除名。

(註一) 參閱第三章『日本憲法』

第十三章 議會的權限

日本議會兩院的權力，除了衆議院得有權先行考慮預算案外，幾乎完全平等；但在另一方面，貴族院則得建議天皇關於貴族的權利，和貴族院令修正的同意權。除此而外，兩者的權力，實甚相等。茲特分別說明於次：

第一節 憲法修改權

貴族院和衆議院對於日本憲法的修改，都有部分的權力，憲法第七十三條即謂：『本憲法之條文將來遇有修改之必要時，得以勅令將議案提付帝國議會議決。』在這種情形之下，兩議院非各有議員總數三分之二以上的到會，不得開議，非得到會議員三分之二以上的同意，不能作修正的決議。而議院雖得議決修正案，但無提出修正案的權力，此點已詳於前。（註一）蓋日本制憲者認定憲法乃天皇的賜與品，如需修正，亦惟裁之於聖心，故仍應留作爲天皇的特權。伊藤說得很清楚：

『爲什麼憲法草案的修正須由天皇以勅令送議會，而普通的法律案則可由議會自行提出因爲憲法修正權之所以必須屬於天皇，乃是因爲他纔是憲法裁造者。如果要問：修正案的發議權既屬於天皇，那

可是新派憲法學者，則反對上面這種理論，以為日本的立法權，並非完全操之於天皇手中，他們反對議會只決定法律內容，而天皇裁可即足發生效力的說法，因為議會的同意和天皇的裁可，都是完成法律的必要條件，美濃部且以為立法權可分為兩種：一是國會所參與而同意的法律 (Statutes)；一是國會所批准的緊急命令 (Emergency Ordinances)。所以天皇裁可不足以包括全部立法權，法律是由國會參與和同意以及天皇裁可而成立的。

在日本，法律和命令的分別，很是模糊，而且這種分別，在伊藤以為全視各國政治發展的如何而定。在這裏我們先討論國會的立法程序，下節再述及命令權。(註四)

日本帝國議會的兩院，對於政府所提出的法案，有同等的決定權，同時也有同等的提案權，一個法案如為任何一院或兩院同時所反對，則在同期會議中不得再行提出。在實際上大部份的立法，都是內閣勤勞的結果，依議院法的規定，政府所提出的法案，概須儘先加以討論，內閣在提出議案之前，有時且須先行徵得樞密院的同意。依例較重要的議案，必先提交下院，次要的議案，則可逕送貴族院。

各議員也可自提議案，在過去十幾年當中，貴族院議員，很少應用這種權力，但在下院則不然，私人亦常提出議案，但此種議案每多為委員會所擱置或反對，很少能夠獲得通過的機會。在過去十幾期會議中，共有一百零六個私人提案通過於下院，能得貴族院同意的只有十幾個。其主要原因除了議院法規定盡

先討論政府提案之外，便是開會時間的限制，私人提案到達貴族院之時，輒少討論的機會。

整個的說起來，日本帝國議會每屆所通過的法律，較之美國國會為數相差甚大，這足以說明日本大部分的立法是命令，而不是議會所通過的法律。

第三節 命令權

依日本法律，命令是屬於天皇的權力，但亦非絕對不受議會的限制。一般法學家常將命令分為三種：
(一)特權命令；(二)帝國緊急命令；(三)行政命令。

特權命令，包括所有屬於天皇特權範圍以內的命令，例如議院法，貴族令等。都不受立法機關的限制。只有依貴族院令，貴族院得因天皇的諮詢而決定貴族令。再有就是軍事命令，也不受任何行政或立法的控制。

至於帝國緊急命令權，源淵於憲法第八條：「天皇遇有緊急情形，得於國會閉會後，為保持公共安全及避免公共災害起見，得發佈勅令，以代法律，此項勅令，應於次會期，提交帝國議會會議，若該會不予同意，則宣佈其在將來失效。」

依伊藤的意思，這種緊急命令權，只可用於國家遇有非常事變的時候，例如「國有危機，或遭天災疫

癘，以及其他不幸事件。」此種事態存在的決定權，屬於政府。樞密院可以阻止內閣的行動，而議會則無權干與。因此政府常常濫用此項權力，例如一九二八年六月，國會閉幕甫經一月，田中內閣即要求樞密院修改和平治安法，加入凡從事「危險思想」宣傳者，概以死罪論條款。這種「危險思想」對於國家的危險，依許多人的意見，在六月內不一定比在五月時大得多少。顯然的政府是在於以取巧的方法，竊取立法的大權，而樞密院對於此事並未經過十分考慮，也就表示同意，於是該修正條款即予施行。及至一九二九年正月，下屆議會開會時，該修改案自可取銷，但議會以懼於既成事實的造成，最後也只得表示贊同。

緊急命令，在事實上可以修改或取消既存的法律。事後如能取得議會的贊同，則可不經公布而享有法律的效力，但如為議會所否決，則政府必須公布其失效，使人民得不再受其限制，同時可使許多因緊急命令而停止施用的法律，恢復效力。更進一步說，政府本身在下屆議會開議以前，可以自動的取消此項緊急命令，即以後令變更前令方式行之。在這種情形之下，舊派學者以為此種命令，政府不必再送議會審查，而新派學者，則以為仍須移送，可使議會藉此批評政府的舉措，但慣例是和舊派學者的見解相合（註五）

說到第三種的命令——行政命令，乃得自憲法第九條。依該條：「天皇為執行法律，或保持公共安全與秩序，及增進臣民之福利起見，得發命令，但不得以命令，變更法令。」這種命令權，便是美濃部所謂從屬立法，是和德國章馬憲法第四十八條的內容相似。這種命令，共有兩種，一是施行令，為執行某種法律而發

佈的一是警務令爲了維持公共安寧衛生和幸福而施用的

第四節 條約權

日本帝國議會是無權于與訂約一事，因爲憲法第十三條明白規定：『天皇定宣戰，媾和，及締結條約。』法學家也都同意訂約權完全是操之於天皇。但是他們對於條約是否可以『自由執行』(Self-executing)一問題，則持不同的見解。穗積以爲條約純然是兩個國家間的一種契約，可使日本國家做或不做某種事項，雖在公布以後，仍不是法律，因爲人民對於條約並無服從的必要，人民所服從的乃是因條約而製成的法律或命令。

新派學者如美濃部等，則以爲條約非得立法機關的決議，不能生效，條約一經公布，即成爲國內法。簽訂條約是一種立法的手續，但事先無須議會的參與和同意罷了。條約高於其他的法律，可以變更法律或命令，因條約既係國際的協定，自不能因一國的意志而變更，故不能爲其他法律所變動。

關於條約對於國內的影響一問題，在一八九四年的時候，國會就以抗議的形式，要求所有條約，凡涉及立法性質的，概須送請國會，求其同意。在這時候適值國會解散，直至現在，政府僅將條約送請樞密院審議，馴至連國際勞工會議的建議草案，也都不依凡爾賽條約（第四〇五條）的規定送交國會製成法律，

帝國的官吏始終以爲樞密院是有適當的權力，以接受建議草案和勞工協定，雖然各法學家以及政治領袖，都表示建議草案應屬於立法的範圍。

國會雖無權控制外交政策，但外務省大臣，則每年對國會必有一篇關於國際關係的正式演講，兩院議員對之均可發問，並可於此時對於政府的外交政策，加以批評。有時可因外交問題的討論，而移轉內在的矛盾和攻擊。

第五節 財政權

財政雖是行政權之一，可是因爲牠和人民生活關係太密切之故，所以代表民意的議會，每都有充分的控制權，這不但是近代立憲國家所應遵守的原則之一，而且也是歐洲各國所以創設議會的主要原因，『無代表即不納稅』（“*No taxation without representation*”），幾乎成爲一種天經地義的原則，其影響也深及於日本憲法，該法第六十二條便說：『凡新課賦稅，及變更稅率，應以法律定之，但含有取償性質之行政手續費，以及其他收入，不在前款之限。凡募集國債，及締訂其他有關國庫負擔之契約，須得帝國議會之同意。』

日本稅收既應由法律來規定，則政府和議會，都可有提出關於收入的法律案之權，當政府既已提出

此項議案，則議會對之儘可加以否決，修正、減削或增加，和對其他的法律案一樣，自然預算案也可以隨時修改。一切收入和支出包括在內，但若專就收入一項而言，則政府僅受法律的限制，而不受預算案的影響。所以預算案內的收入，實際上不過是一種估計而已。關於這一點，日本底預算案和英國的不同，因為英國預算案內所載的收入，不僅是全年收入的估計，而且是全年收入的最高限度，於此而外，不得再行徵收。可是日本憲法則於此加入了一條但書：即凡含有取償性質之行政手續費以及其他收入，不必經過議會的同意，也可徵收。其所以有如是的规定，因為伊藤在當時以為行政收入與稅收不同，行政收入是含有取償性質，乃政府為某種人服務而得的一種酬報，故與人民應繳納之國稅不同。特別是日本，國家社會主義已很發達，鐵路、輪船、郵電等都歸政府所經營，如果這種收入比額而須經立法機關的同意，則在政治上的危險必然很大。（註六）

普通說起來，大概有兩種收入，可以不必取得議會的同意，第一種是納費者因受國家的服從而受着利益，自願繳納之費，例如火車郵電之類。第二種是政府依法行使某種權力之時，納費者受有權益而繳之費，例如護照、警務通行證，以及文官考試等所徵收之費。

什麼是行政費？政府或國會是否有權確定其意義？在一八九二年，內務省命令修改遊獵章程，並科以固定的照執費，當時衆議院即表示反對，以為是徵稅而不得議會的同意，但政府則堅決地以為是行政收

入費，於是衆議院乃正式通過法律以貫徹原有之主張，但貴族院因同情政府而未予通過，兩年以後，始變更初衷予以通過，於是國會終得勝利，可惜已是無益的勝利。總之行政收入費的定義，向極寬泛，及至今日，三分之一的普通收入，都屬此類，當然是在國會的控制能力之外。

不但行政費不受議會之節制，就是受議會節制的稅收，其稅額一經規定，政府無須再行按年取得議會的同意，按年同意的英美制度，在日本憲政制度內是找不出來的。（註七）

第六節 財政權（ii）預算案

遠在明治維新以前，歐洲國家，即有預算制度之樹立，日本維新政治家習知而後，亦即以之插入憲法，第六十四條便說：『國家之歲出歲入，須按年編成預算，取得帝國議會之同意，如有超過預算額，及預算外別有開支者，日後須得帝國議會之追認。』第六十五條更規定『預算應先提出於衆議院。』日本預算是由大藏省大臣商同各省大臣編訂，其手續與英德兩國相似，一切悉依財政法的規定而行事。

有許多的國家，視預算爲法律，日本則不然，伊藤以爲『預算不過是行政官吏在一年度所應遵守的估計，』議會通過預算，其目的是在於行施一種監督權，而不是立法。因爲明治維新時代的政治家，深受了德國法制的影響，以爲法律優於預算，預算只不過是一種程序法，所以法律是執行機關和立法機關的公

意，行政機關當然不能專以自己的意見，而對之有所變更，同時由於執行法律而引起的必要的開支，自亦不能專由立法機關任意否決。此種思想，對於日本憲法的影響很大，第六十七條即有這樣重要的規定：

「既經本憲法大權之作用而確定之歲出，法律所定之歲出，以及法律上屬於政府義務之歲出，非經政府同意，帝國議會不得廢除或削除之。」

仔細分析起來，日本議會對於政府財政的控制權，受有三種很大的限制：

(一)由於天皇大權之作用而發生的開支：依伊藤所示，這種開支，包括所有憲法第一章內因天皇大權之施行而引起之支出，例如各機關的行政費，海陸軍的維持費，文官官員之薪給，以及因條約之履行而引起的開支。在這個原則之下，國會一旦核准某一部分的用途，則再也不能將之取消，所以假如政府設立一個新的行政機關或新的軍隊，因而增加之費用，議會自可予以否決或削減，但如一度予以同意，則在未得行政機關的同意之先，不能加以取消或減少。

(二)由於法律之作用而發生的開支：這裏又是受了德國法律的影響，即法律高於預算案，因而由於法律之執行而發生的開支，例如恩給年金，以及普通法院和會計檢查院的費用等，議會是不能任意加以減削或取消。在當時日本憲法起草者的意見，以為法律既經議會通過而由天皇公布之後，對於議會本身也有一種拘束力，議會不應以減削其執行上的必要的費用為手段，致令這種法律，在事實上等於廢止。

(三) 法律屬於政府義務的開支：所謂政府義務的開支，包括國債的利息和回贖金，對於商業機關的津貼，以及其他各種的酬金等，這一類的開支，也不能由議會任意變更，其理由是：這些費用都是依照議會的決議而產生，議會實不啻早已表示了同意。

此外，日本議會還受有四種很大的限制：第一是依憲法第六十六條的規定：『皇室經費，依現在之規定，每年從國庫支付，除須增加外，無庸取得議會之同意。』在一九一四年以前，日本的皇室費是三百萬日圓，此後即增至四百五十萬。第二是依憲法六十八條的規定：『因特別之需要，政府得預定年限，為繼續費之設定，而求帝國議會之同意。』本條對於日本軍部予以很大的便利，例如建築砲台，添造軍艦以及其他軍事工程等，軍部都可藉特別需要之名，要求政府預定年限，以為繼續費之設置，致日後議會無權干涉或與問。第三是依憲法第十一條的規定：『在帝國議會尚未議定預算或預算尚未成立之期間內，政府應施行前年度之預算。』所以議會若堅持修改政府所提的預算，而政府不能表示同意的時候，則政府自可不理會議會，而施行前年度的預算，至是議會亦無可如何了。第四是因國家遇有內亂或外患致令議會不能召集之時，政府得因保持公共安全之迫切的需要，而依勅令以為財政上的必要處置，例如變更預算，募集國債等，不過這種處置，須於次會期提出於帝國議會，求其追認。（第七十條）

最後，日本的預算法，也和其他各國一樣，得設定預備費，以備預算之不足，或預算所未及的用度。（第

有時政府還可解散這種不受指揮的議會，而政府則不因預算案不得議會的同意而辭職，這又是日本憲政制度和英國的不同的地方。

第七節 行政監督權

歷來舊派學者常以種種方法，指陳日本議會無權監督行政，可是製憲者對此都認為是議會重要工作之一，伊藤很明白的說過：『帝國議會不僅參與立法，且間接地負有監督行政的責任。』（註八）有名的學者如美濃部等，也都持這種見解，因為議會是依憲法而由人民選出，對於政府一切的措施，自當有批評責難的權能。目前日本議會所享受的權力，雖遠不及英國議會，但因政府政策得不到兩院的贊同，則不易進行的緣故，各國務大臣對於議會的意見，有時不能不加以接受。

概括的說起來，日本議會有六種方法可以監督政府的行政，即（1）受理請願書；（2）建議權；（3）質問權；（4）譴責權；（5）上奏天皇權；（6）受理報告和審查權。

憲法第五十條有『兩議院各得受理臣民請願書』的規定，此為日本議會得與人民直接交涉的惟一權能，但須經議員一人之介紹，且不得含有蔑視皇室政府和議會的字句。議院接得請願書後，即交請願

委員會審查，再由請願委員會提供討論，若有三十人以上的請求，得直接交付議會，如予採擇，則議會須附簽意見送交政府，必要時並可要求政府作一答復，或依請願之旨趣，草成法律案。（註九）但此皆非議會所應作之事，即政府亦無必須批准請願書內要求的義務。在實際上，議會受理請願書一事，不足以構成控制內閣的重要工具，多數的請願書，都是無關重要，而請願委員會亦常因時間的關係，不得對請願書在每期議會將終結之時，始行提出。例如在第五十九屆（一九三一年正月至三月）議會中，下院在一日之內，通過了二九四個請願書，顯然的議會對於這些請願書，是並沒有加以詳細的討論。

第二種行政監督權，便是咨送建議於政府。依憲法第四十條的規定：『兩議院得就法律及其他事件，各以其意見建議於政府，該項建議如不受採納，不得於同會期中，再提出之。』此項建議，以屬於國務大臣的職務事項為限，且須以陳述關於將來施政的希望，不得彈劾已往的大政。這種建議在事實上的效果，亦極微小，儘管每屆議會都有幾十乃至幾百個建議案的通過，政府若不予接受或受而不理，議會無法再追加訴。

其次便是質問權，質問是近代議會監督行政的一個重要方法，在日本任何議院有三十人以上之贊成，對於國務大臣之責任事項，得向國務大臣提出責問，但須作成簡明的責問主意書，提交議長，由議長轉送關係大臣，該大臣即須擇期答覆，若不予答復，亦須開具理由。依例各國務大臣，皆立即答復，很少拖延，因

爲掩迴足以顯示其本身之弱點而招致反對的攻擊但質問事項若牽涉外交秘密或國內治安等問題大臣得拒絕答復。此類正式的質問，每期議會初開會時特別的多，因反對黨常命令本黨議員，於國務大臣施政方針演說之後，提出多種的質問書。此外各議員臨時亦可提出口頭的質問，無須三十人以上之贊成，國務大臣對此在法律上雖無答辨的義務，實際上應即時答辨，以釋衆疑。再日本的正式質問和法國的不同，無須於最後決之以投票，但不滿人意的答復，常可引起議會通過譴責案。

所以通過譴責案以及彈劾案和不信任案，乃是日本議會控制內閣的第四種方法，憲法對此雖無明文的规定，而慣例則習以爲常。但因日本內閣在法律上不對議會負責，故譴責案的通過，不足以引起內閣的辭職。反之其在政治上的意義很大，譴責或彈劾案的通過，便是內閣政策的失敗，自須特別設法避免，尤其是信任的決議，常有左右內閣進退的效果。

第五種的監督權，便是上奏天皇權，依日本憲法第四十九條的規定：『兩議院各得上奏於天皇。』但此種動議，須得有三十人以上的建議，始可進行討論。如獲通過，議長即得要求朝見天皇，面呈奏章，奏章的內容，無法律上的限制，當可對國務大臣或內閣提出彈劾，天皇對此通常均賜以勅答，但此非國法上所必要。

最後，便是受理報告和審查權。所謂報告共有兩種，一種是政府對於每年度歲出歲入之決算及其檢

查報告，憲法上規定政府必須向議會提出；第二種是議會爲審查某項問題，而要求政府移送某種報告或文書，有時對於已轉送政府的請願書，亦得要求政府提出報告。至於審查權，最通行的在日本厥爲每年度的決算審查，但議會在行使這種權力的時候，卻不得調動證人，或派出議員，或於國務大臣及政府委員之外，對於其他官廳或地方議會有往復文書的權能。所以日本議會的審查權，遠不如美國以及其他國家的議會那麼大。

(註一) 參閱第二章『日本憲法』。

(註二) Colegrove, "Powers and Functions of the Japanese Diet", *American Political Science Review*, Vol. 27, p. 389

(註三) Ito, *Commentaries* (1889), p. 62

(註四) 見註二 p. 891

(註五) *American Political Science Review*, Vol. 27, p. 895.

(註六) *American Political Science Review*, Vol. 28, p. 24.

(註七) 同上。

(註八) Ito, *Commentaries* (1889), p. 62.

(註九) 此權限於日本衆議院。

第十四章 政黨

英國名憲政論家蒲萊斯 (James Bryce) 在其現代民主政治 (Modern Democracies) 一書中說：政黨「雖然可以造出許多弊端，但也能免除許多別種弊端……那一個大的自由國家會沒有政黨呢？代議政治如沒有政黨，怎樣可以實行呢？政黨的功用就是能把一盤散沙的選民的意見，整理得有條不紊。」(註一) 其實稍具有政治學識的人都知道政黨的形是議會政治成功的先決條件。(註二) 所以日本政黨的發生，應在明治維新，議會成立之後。不過在議會成立之前，卻已有一般的失意政客，為謀獲得自身的利益計，成羣結黨，因「征韓論」而引起的緩急兩派的對峙，便造成了後日兩黨對峙的雛形。因此凡追溯日本政黨的源淵，不得不以愛國公黨為日本政黨萌芽的開端。

明治初年政府中人對於朝鮮問題的主張不一，有的主張征韓論，以為可乘維新的新氣勢，出征朝鮮以宣揚國威，這一派的急進論者，可以西鄉隆盛為代表；另一派卻反對征韓論，認為政府應採取緩進政策，先從整理內政入手，此派則可以岩倉具視為代表。雙方各堅持成見，互相傾軋，視為水火。後來天皇否決征韓論，急進派的鉅子紛紛辭職不幹，乃成為朝野兩黨對峙的局面。至明治七年一月（一八七四年一月）下野後的急進派板垣退助糾合了許多同志，後藤象二郎、副島種臣、小室信夫等，組織了一個「愛國公黨」。

以擴張民權，和設立民選議會二口號相號召，其實爭權奪利纔是他們組成政黨的目的，這是日本最初的政黨，日本政黨的特色爭權奪利也同時產生，明治八年愛國公黨實行改組，容納民權運動團體，改稱爲愛國社，又深怕政府的取締，愛國社又改名爲國會期成同盟。自由黨也是由這種會改組而成的。原來政府已知大勢所趨，不得已乃由天皇下詔，擬於明治二十三年（一八九〇年）開國會，板垣退助乃以自由黨總理的資格，決定以確立立憲政體，擴充人民權利爲主要綱領，頗能獲得一般人民的歡迎。自由黨黨員也非常熱心於憲政運動，他們常說：「要顛覆政府，不得不先集合軍資，其所取的手段，則爲殺劫動武，那也就是我們武士的精神，」爲民權而犧牲的，的確不少，可是不幸，自由黨內部又發生了分化作用，信譽也一落千丈，終於明治十七年（一八八四年）十月二十九日在大阪北野的大融寺舉行了解黨的儀式，板垣很沉痛地說：「要在日本現時的社會裏組織政黨，是何等的困難呀！那時大隈重信又號召黨徒組織一個改進黨，主張尊崇皇室，改良內政，地方分權，擴張選舉權等，而引起了保守派的嫉視，東京日日新聞社長福地源一郎，也就組織一帝政黨，主張擁護天皇的權力，反對過於寬大的人民選舉權，以與激進派的自由黨改進黨相對抗，但是三黨鼎足而立之後，不久便陷於半眠狀態，偃旗息鼓消聲匿跡了。」

至明治二十三年（一八九〇年）政府爲環境所迫，居然開設國會，自由黨便應時而再興，於九月間聯合大同派、愛國公黨九州進步派，而成立爲立憲自由黨，一時聲勢浩大，於下院三百位議席中竟佔了一

百三十席不久，立憲自由黨又恢復自由黨本來的名稱。至明治三十一年（一八九八年）進黨重修前好，合組憲政黨，以增加在議會中的勢力。時內閣總理伊藤博文自知無力與兩大政黨的聯合陣線對抗，乃辭職下野，而推板垣、大隈二人組織內閣。這是日本史上第一次的政黨內閣。可是不久憲政黨的領袖意見不合，因此發生內訌，兩黨乃於十一月宣告分離，自由黨仍稱憲政黨，同時第一次的政黨內閣也於二黨的分裂聲中解體了。至明治三十三年伊藤博文自美國歸來，深知政黨勢力的偉大，一個內閣非有一偉大的政黨爲之擁護不可，正欲另外組織一個政黨，而那時的山縣有明內閣，受不住憲政黨的煩擾，便毅然決然下野，各方均屬望於伊藤，於是伊藤乃糾合黨徒組織政友會，星亨又覺得憲政黨的前途不可爲，就把憲政黨解散，而率領了憲政黨的黨員加入了政友會，推伊藤爲總裁，出來組織內閣，是爲第一次的政友會內閣。但是星亨在政治上很活動，政友會的實權也落在他的手裏。至明治三十四年（一九〇一年）因遭黨外的嫉視，竟爲敵人所暗殺，星亨的死給政友會莫大的打擊，政友會的勢力也就日漸式微了。

當政友會的勢力一日千里的膨脹之時，就引起了對立各黨的嫉妬，至明治四十三年（一九〇九年）始有立憲國民黨的成立，那時的政友會與藩閥勾結，是代表封建勢力的政黨，國民黨便以代表民主思想自居。一九一二年明治天皇逝世，西園寺內閣因與陸相上原勇作意見不合，於十二月辭職他去，內閣經元老院議決由桂太郎東山再起，但是一般黨人對他都表示不滿，因其久攬政權近於專斷，竟促成國民黨與

政友會的合作，發起大規模的護憲運動，不過國民黨又因這事引起內部的分裂，有一派主張聯合政友會一致打倒藩閥，又有一派要繼反對政友會的主張，不和政友會合作。因此給桂太郎一個好機會，他本來也有組織政黨的野心，便極力拉攏國民黨中的反政友會派，另外組織一個新的政黨，只是那時的護法運動的氣餒依舊高張，桂太郎不得不辭職下臺，旋即病死，故新黨在其死後始得正式成立，推加藤高明為總裁，是為立憲同志會。一九一四年，歐洲大戰的爆發，又給立憲同志會一意料之外的好機會，在議會中的議席，頓時激增至一五〇席，而久握政權的政友會反而僅占四十六席，於是立憲同志會做基礎的大隈內閣，益感到地位的鞏固了。向我國提出的二十一條件，也就是立憲同志會的總裁加藤高明，他是那時的外務大臣。大正五年（一九一六年）立憲同志會又糾合了比較接近的小政黨，擴大組織，便成立為憲政會。憲政會就是現在的民政黨的前身。主張「遵照憲法的條款，尊重天皇的大權，彰明內閣的責任，常使國家大政運用於國民的大基礎之上。」當時的寺內內閣又是所謂超然內閣，沒有偉大的政黨為其依靠，國民黨首領犬養毅首先發起反對藩閥內閣運動，幸賴政友會的合作，寺內內閣始得保無憂。至歐戰結束後，全國各處先後發生所謂「米騷動」，九月寺內便稱病辭職，由元老山縣、松方、大隈、西園寺會商推薦政友會原敬組織內閣，他是日本政界的霸王，政友會在他的領導之下，是它的黃金時代，在議會佔着絕對的多數，為其他各政黨所不能及；但原敬終為敵黨所暗殺，由高橋是清繼任政友會的總裁，只是才望遠不及原敬，無

法維持這龐雜的政友會，因此種下了政友會分裂的禍根。不可一世的政友會，便隨着原敬之死而走向沒落了。高橋也於大正十一年（一九二二）被逼辭職，繼任者爲自華盛頓會議歸來的加藤友三郎。不久加藤病死，由山本權兵衛繼續組閣，他本想召政友會的高橋是清，憲政會的加藤高明及革新俱樂部的犬養毅等入閣，以實現其舉國一致內閣的計劃，但爲高橋、加藤所拒絕，後又因太子被刺事件引咎辭職，仍由政友會的清浦奎吾繼任組閣，閣員盡是藩閥，於是所謂的護憲運動又死灰復燃了。此事卻又引起政友會內部的分裂，有一派主張擁護清浦內閣，而另一派卻主張爲保持政友會在歷史上的光榮起見，非參加風起雲湧的護憲運動不可，因此床次竹二郎便宣告脫黨，繼續伊藤博文創立政友會的精神，另外組織新黨，叫做政友本黨，擁護清浦內閣。而高橋是清橫田千之助輩，仍用政友會的名義，投入護憲運動的旗幟之下，與憲政會革新俱樂部去反對清浦內閣，於是清浦只得被逼下野。繼起組閣的卻是憲政會的加藤高明。不過政友會因有田中義一的出長總裁，乃呈復興之象，犬養毅又率領了一大批的革新俱樂部的黨員加入了政友會，同時床次做了政友本黨的總裁，也與政友會合作，大正十五年（一九二五年）政友本黨無形解體，中橋、鳩山、廣岡、吉植等二十六位，既加入了政友會，其他的黨員也去加入了憲政黨，改組成爲現在的民政黨，所以自政友本黨解體後，在政治上最得勢的只有政友會與民政黨兩大政黨了。大正十五年加藤病死後，固然仍由憲政會總裁若槻禮次郎組閣，但至昭和二年（一九二七）因臺灣銀行兌現風潮而被逼

下野後，繼任組閣的，卻是政友會的田中義一了。不過那時的民政黨由濱口雄幸爲總裁，若槻禮次郎和床次竹二郎爲顧問，聲勢也十分浩大，足爲政友會的勁敵，屢次發動倒閣運動，至昭和四年（一九二九）滿洲皇姑屯炸斃張作霖事件發生，因責任誰屬問題，田中內閣乃不得不提出總辭職。繼任組閣的便是民政黨總裁濱口雄幸了。然而民政黨不久也就走入困境，濱口終於成爲時代的犧牲者，使民政黨失去了一個重心，雖然內閣仍由民政黨的若槻繼任，但是民政黨的內部卻危機四伏，屢次脫黨於前，宇垣與安達又鬧意見，宇垣出任爲朝鮮總督，實無異於把他驅逐出國，原來民政黨執政唯一的政績，便是井上財相的金解禁政策與幣原外相的和平外交，而安達卻根本反對，主張組織聯立內閣，集中全國的力量，以應付非常時期的國難。若槻內閣處於內外夾攻之中，只有出之於辭職一途。乃於一九三一年十二月十一日向天皇提出辭職，殊不料安達的混合內閣也組不成功，最後給政友會的總裁犬養毅奉命組閣，民政黨從此下野，政友會捲土重來，便在中國鬧得昏天黑地。犬養毅也和濱口一樣成了時代的犧牲者，這次政變的主動人物，是國本社的荒木和鈴木，也就開了日本軍人跋扈的先聲。犬養毅死後，首相暫由高橋代理，而政友會總裁則由鈴木繼任，他本想出來組閣，只是軍部堅持要組織強有力的混合內閣。因此西園寺便決定由齋藤實出來組閣，到了一九三四年七月三日，因爲了大藏省黑田次官的受賄事件，再也不得不出總辭職，繼續受命組閣的，就是海軍宿將岡啓介。至一九三六年二月二十日實行總選，民政黨獲得絕大的勝利，佔得議

席二〇五位，而政友會僅佔一七五席，不過近年來的日本政治早已不遵循憲政的常軌，政治的重心既不
在議會更不在政黨，而被握在元老重臣官僚財閥與軍部的手裏，所以民政黨的勝利對於日本政局的變
動是沒有什麼關係的。但是在總選揭曉後的第三天，東京卻發生了空前的政變，這就是駭人聽聞的二二
六政變，內相齋藤實，教育總監渡邊錠太郎，大藏相高橋是清，均在被犧牲之列。繼起組閣者均視爲畏途，最
後由前外相廣田奉命組閣，他也是超然內閣。所以今日的日本政治已脫離了政黨政治的常軌。

除了民政黨與政友會兩大政黨而外，卻還有第三黨在醞釀之中，一是左傾的無產階級的政黨，另一
是極端右傾的法西斯蒂運動，研究今日日本政黨，而欲明瞭日本未來政黨的前途，對於在萌芽中的第三
黨，不得不特別的注意。政友會與民政黨的分野，僅在其爭權奪利吧了，誠如蒲萊斯對美國政黨所謂：兩
黨有如「兩個空瓶，任你貼上什麼商標，灌進什麼酒……」（註三）但是無產黨與法西斯黨卻不盡然，其思
想的不同，互相敵視的態度，決非政友會與民政黨可比。而且依現時日本社會經濟的背景而論，將來的日
本不是成爲一法西斯的國家，便是無產階級獨裁的國家，現在全國已充分了革命的氛圍，偉大壯烈的革
命運動不久就要爆發了。這兩黨尚在萌芽中，因限於篇幅，不能作詳盡的介紹。但願讀者不能忽視尚在醞
釀中的日本第三黨運動。

末後將民政黨與政友會的組織及政綱翻譯如下：

(一) 民政黨的組織

(1) 總裁一人

主持一切會務

(2) 顧問若干人

顧問會中重要事務

(3) 總務十人以內

輔助總裁

(4) 幹事長一人

處理黨務

(5) 幹事若干人

輔助幹事長處理黨務

(6) 會計監督二人

(7) 政務調查會正會長一人副會長三人

(8) 黨務部長一人副部長三人

(9) 遊說部長一人副部長三人

(10) 評議部議長二人

(二) 民政黨的政綱

- (1) 把國民的總意，在帝國議會中反映出來，澈底實現天皇統治下的議會政治；
- (2) 調整國家以旺盛生產，使分配歸於公正，芟除社會不安定的禍根；

- (3) 在外交上貫徹國際主義，擴充人權平等及資源公開的原則；
- (4) 陶冶品性，啓導獨創自發的個性的教育，由機會均等進而為實際化；
- (5) 注重立法行政及地方自治，打破時代錯誤的陋習，以順應新興氣運，並期改造現實社會。

(三) 民政黨的政策

- (1) 樹立關於國體觀念的國民精神；
- (2) 確立議會政治的威信並改良各種制度；
- (3) 樹立經濟的科學的國防；
- (4) 除去劃一教育的弊害及施行教育實際生活化；
- (5) 確立中央和地方的財政；
- (6) 完成產業統制與合理化計劃以及調節生產消費；
- (7) 確立國營工業及獎勵科學發明；
- (8) 改造農業漁村的經濟。

(四) 政友會的組織

- (1) 總裁一人

主持一切會務

(2) 總務十人

協助總裁處理會務

(3) 幹事長一人

由總裁選任掌理庶務

(4) 幹事若干人

(5) 評議員共五十人

內有三十名由大會選舉二十名由總裁指派

(6) 政務調查會長一人

(7) 遊說部長一人

(8) 通訊部長一人

(9) 臨時選舉部長一人

(10) 會計監督二人

(五) 政友會的政綱

(1) 以忠誠供奉皇室和國家；

(2) 恪守憲法，依據條文，以完成統治權的施行，國家要務的振興及人民權利自由的安全保障；

(3) 遵奉維新中興的宏謨，盡力為增進國運和扶植文化的事業；

(4) 為完成行政上的機能，當保公正，精選敍，省繁縟，明責守，正規律，明處分，以謀與時代相伴而進步；

- (5) 注重外交，親睦友邦，以文明的政治安輯外人，以完全法治國家的名實；
- (6) 適應內外的形勢，以充實國防爲要圖，並須與國力的發達相伴而行，以完成國權國利的防護；
- (7) 振興教育，陶冶國民品性，發展公私各個人對於國家所負擔和應盡的懃德良能，以鞏固國本；
- (8) 獎勵農商百工，振興航海貿易，增進交通便利，以期國家在經濟上生存的基礎鞏固；
- (9) 努力實現地方自治，人民須互相團結，以完成其在社會上和經濟上的功能；
- (10) 對於國家，專重政黨的責任，以公益爲目的而行動，慎勿踐粉飾積弊的覆轍。

(六) 政友會的政策

- (1) 產業五年計劃；
- (2) 增加國民經濟，安定大衆生活；
- (3) 合理的減低生產費，改善消費經濟；
- (4) 樹立米穀蠶絲及水的政策；
- (5) 確立失業對策及社會政策；
- (6) 改革國防計劃；
- (7) 減輕國稅及地方稅；

- (8) 擁護國家權利及外交的經濟化；
- (9) 根本改良教育制度的設施及解決思想問題；
- (10) 行政機關之全般的改革。

(註I) James Bryce: *Modern Democracies*, Vol. I, p. 119

(註II) Naokichi Kitazawa: *The Government of Japan*, p. 103.

(註III) James Bryce. *Modern Democracies*, . 123

第十五章 司法機關

國家本是爲保護人民的自由權利而設的，國家要想達到這種目的，當然非有一個司法機關不可。誠如蒲萊斯所謂，司法機關不但是不可缺少的東西，而且它是善良政府的最好的試金石，因爲人民的福利與安全，與司法機關的關係，最密切也沒有了。社會如果失去了司法的光明，這纔是真正的黑暗地獄。

(註一) 在事實上司法機關於現代立憲政體中也佔着很重大的地位。(註二) 不過司法機關卻以「獨立」爲其生命唯一的要素，孟德斯鳩 (M. Montesquieu) 在其法意 (Spirit of the Laws) 中說：「如果司法權與立法權行政權不分，也沒有自由之可言；倘若司法權與立法權合併，那末裁判者同時就是立法者，人民的生命和自由，便要受專斷的支配；倘若司法權與行政權合併，那末裁判官便更要兇殘了。」(註三)

但是日本在專制政治的時代，無疑的不承認司法權的獨立，而將司法權被握在行政者的手裏，行政長官說的話就是法律，同時他也就是裁判官。這是未上法治國家所共有的現象，也不足爲奇的。到了明治維新的初期，雖然還保持着這種狀態，但法治運動卻在逐漸萌芽中了。及至明治六年（一八七三）便開始設立「裁判所」，置檢察官和法官，以受理訴訟的案件；明治九年（一八七五）更改府縣裁判所爲地方裁判所，正式廢除行政長官充任裁判官的制度；明治二十二年（一八八九）日本憲法完成頒布施行，司法

權的獨立便在憲法中找到了依據。日本憲法第五章司法規定，司法權由裁判所以天皇之名依法律行之。（註四）所以日本的司法權表面上是屬於天皇的，而實際上司法權由獨立的司法裁判所代為行使。天皇和內閣對於司法機關均不得有所干涉，（註五）就是天皇為保護公共的安全起見，有緊急處分的必要時所發布的代法律的勅令，也不得變更法律的內容。（註六）

所謂司法機關的獨立，就是法院法官的審判，應不受行政機關或立法機關的干涉；也就是這一個法院對於他一個法院的審判，只能在判決之後，依照上訴的程序，始能變更其判決，在審判的時候，任何法院都不受任何其他法院的干涉。（註七）那末日本的司法機關獨立到什麼程度呢？最好用日人北澤直吉的話來解答這個問題：『第一，司法官吏的獨立，是受日本憲法的保障的。（註八）換言之，裁判官與檢察官的任免，是由法律加以規定，而為行政機關所不能妄加干涉的。……第二是司法機關審判的獨立，絕不受行政機關或立法機關的干預；但是在刑事案件，檢察官卻要受行政機關的支配，似乎能影響到司法機關的獨立。……第三是法令審查權的獨立，對於政府所發布的不合法的命令（Ordinances），司法機關得以其不合法為理由，而拒絕予以施行，不過那些已經議會通過和天皇批准（Sanction）的法律，就是與憲法相抵觸，司法機關也不能拒絕施行。……第四判決效力的獨立，除了天皇享有特赦權（Pardoning power）而外，任何判決的效力都是獨立的，不受任何力量的阻止。』（註九）

日本在明治維新之前，法律既不完善，監獄又極腐敗，西方國家衝破了日本的門戶之後，強迫與日本訂立不平等條約，外人在日本享有領事裁判權，就是到了明治維新的初年，日本一再要求取消領事裁判權，列強還是口口聲聲說日本的法律尚未完備，監獄也沒有改良，硬不肯取消領事裁判權，日本受了這種刺激，便積極努力，一面改良監獄，另一面又設法修正法律，至明治四年（一八七〇年）便設立法政研究所，把法國的法律翻譯出來，給日本的法官做判決的參考，明治六年（一八七二）特地創立法政學校，栽培司法界的人才，並派人到歐美去視察各國的司法制度。明治九年（一八七五）組織法律起草委員會，着手起草民法，期於三年之內完成，但草案經各方面的反對，政府便再請一位法國的法學者起草民法，再經國內名法律學者所組成的委員會審查修正一遍，到了明治二十三年（一八九〇）頒布全國，本來預備再隔三年施行，惟法人起草的民法過於法國化了，不適用於日本的國情，因此日本政府，便宣告延期施行。至明治二十六年（一八九三）重行起草民法，完全模仿德國的民法，只是加上日本原有的家族制度，旋即通過於議會，至明治三十一年（一八九八）纔頒布施行，他如刑法、商法也先後起草和頒布，自此日本的法律便日見完備了。（註一〇）

至於日本的司法制度，先說司法省的組織及其職權。司法省直轄裁判所、檢事官、行刑處、少年法庭、感化所等機關。司法省的內部組織，除設總務處的大臣官房而外，還設有民事局、刑事局、行刑局三部分。民事

局所管的職務是：

(1) 裁判所的設立與廢除；

(2) 民事案件的受理；

(3) 仲裁及不服案件的處理；

(4) 個人關係物的所有權與存款的登記。

而刑事局所管理的職務是：

(1) 刑事案件的受理；

(2) 赦宥和釋放的決定；

(3) 法官的支配。

行刑局所掌理的事務是：

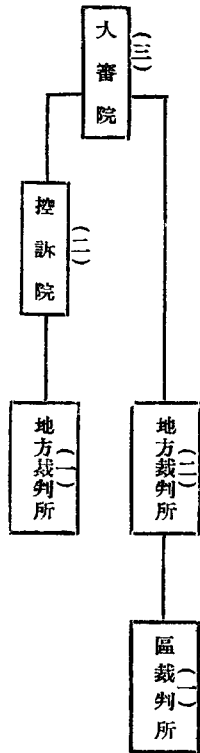
(1) 刑事的執行；

(2) 行刑的機關；

(3) 宣誓釋放的犯人；

(4) 犯人相同處的紀載。

日本現行的裁判所是依據明治二十三年（一八九〇）頒布的裁判所構成法而組成的，共分四級，從下到上，第一級為區裁判所，第二級為地方裁判所，第三級為控訴院，第四級為大審院，也行着四級三審的制度，而三審制的系統，又從事件的輕重大小而分，有兩種不同的系統，為讀者明瞭起見，列表如下：



第一種以區裁判所為初審，地方裁判所為第二審，大審院為終審；第二種以地方裁判所為初審，控訴院為第二審，大審院為終審，與我國的司法制度大致相同。

區裁判所為第一種的初審，其組織係採單獨制，由一個判事為裁判。其設立在地方法裁判區管轄的區域內，其權限：（一）受理二百元以下的訴訟；（二）受理比較輕微的民刑事件；（三）宣告破產；（四）和解訴訟；（五）登記非公訴案件。

地方裁判所既為第一種的第二審，同時又為第二種的初審，要受理的案件比較繁多，所以不用單獨

制而採行合議制，內分爲民事部與刑事部兩部，各部以三個判事構成，並各有判事長一人，判決則由三人的合議產生。在司法行政上，地方裁判所並設所長一人，管理地方裁判所的一切事務，其設立則每一府縣必置設一地方裁判所，下面再分設幾個區裁判所。其權限：凡不屬於區裁判所或大審院特別權限的民刑案件，皆歸地方裁判所爲初審；凡對於區裁判所的判決不服上訴之民刑事件，皆歸地方裁判所爲第二審。

控訴院爲第二種的第二審，凡不服地方裁判所的判決的，均可向控訴院提出上訴，同時控訴院也是選舉訴訟的第一審，凡關於選舉的或當選的爭執，也可以到控訴院來起訴，其組織也像地方裁判所，採行合議制，以三個判事構成，其中一人爲判事長，此外並設院長一人，管理一切院務，日本現在共設有七個控訴院，分布在東京、大阪、名古屋、廣島、長崎、宮城、札幌等大會。其權限有三：

(1) 對於地方裁判所民刑第一審控訴的裁判；

(2) 對於地方裁判所第一審決定命令抗告事件的裁判；

(3) 依衆議院議員選舉法爲選舉訴訟及當選訴訟的第一審裁判。(註二)

大審院爲日本唯一的最高裁判所，有如我國的最高法院，美國的大理院，凡不服第二審的案件，不論是地方裁判所的或是控訴院的，都可以向大審院提出最後的上訴。大審院接得上訴案後，就把該案加以詳細的研究，並根據了法律與判例下一個最後的判決，上訴人不論服與不服，也得遵從，因爲大審院是日

本的最高法院，不能再上訴了。所以大審院下最後的判決，不得不特別的慎重。其組織係採用的合議制，分為民事刑事兩部，各部由五個判事構成，於五人中設一判事長，並另外設一部長，以監督部務及分配工作。大審院又設院長一人，指揮院內一切事務，及監督院內一切行政事宜。至於大審院的職權：

(1) 終審——對於地方裁判所和控訴院之第二審判決上訴的裁判，以及對於地方裁判所和控訴院第二審所為之決定，命令抗告事件的裁判；

(2) 初審兼終審——關於侵犯皇室叛逆賣國及皇族違法等情節重大之案件，皆由大審院作初審兼終審的裁判。

除了上述的普通裁判所而外，尚有行政裁判所與軍事裁判所，總稱之謂特別裁判所。軍事裁判所由普通民刑事法官及軍事長官組織之，其所能受理的案件，限於以軍人為被告的刑事案件。(註一三)例如陸軍的高等軍法會議，師團軍法會議，海軍的高等軍法會議，東京軍法會議，鎮守府軍法會議，要港部軍法會議等等，這些就是我們所謂的軍法會議。軍事裁判所的法官，官職既是終身的，他們的審判也是獨立的，不受外界的干涉。至於行政裁判所，受理一切行政訴訟，日本祇有一個行政裁判所，其地位與大審院相當。(註一三)蓋日本從歐洲大陸制，不將行政訴訟與普通訴訟概歸普通法院管轄，而另設行政裁判所，以行使政訴訟裁判權獨立，不受行政機關或普通法院的變更。(註一四)但是行政訴訟的程序和非行政訴訟的程

序卻頗有不同之處，一切行政訴訟的案件，均須以請求的方式，提呈上級的行政官署，如對於上級行政官署的判決，認為不滿的時候，始得提出於行政裁判所。行政裁判所由所長一人及裁判官十四人組織之，裁判官須具有下列資格：（一）年滿三十；（二）曾任行政機關的高級官吏，或曾任裁判官五年。行政裁判所的獨立，有特別法加以保障，絲毫不受外界的干涉，對於命令且得以其不合法為理由，而宣布其為無效。其權限，對於賦稅的攤派（關稅除外），不履行納稅義務的處罰，執行業務證的撤銷和禁止，以及關於國家與人民對於土地所有權的爭執，行政裁判所有完全的管轄權；而對於警政，為公共利益而實施的土地所有權的取得，官吏的權利與義務，地方議會的選舉，以及關於高級官吏對於下級官吏的監督行為，則有部分的管轄權。不過要求損害賠償及回復原狀的案件，仍應由普通裁判所受理。（註一五）

此外尚有一種陪審制度，為日本司法制度的特色，頗值得我們的注意。日本的陪審制度的成立，先於大正十一年（一九二二）原敬內閣時代，認為有設立陪審制度的必要，由臨時法制審議會編制草案，提出於議會未經議決，至大正十二年（一九二三）加藤內閣時代，再提出於議會，始獲兩院的通過，以法律第五十號公布之，至昭和三年（一九二八）十月一日纔開始施行。陪審制度在當時的日本司法界，曾引起極大的爭論，「陪審違憲論」者的聲勢也非常浩大，認為陪審制度違背憲法的規定，經日本法學者好久的聚訟，始採取折衷論的主張，所以日本的陪審的限制，非常嚴格：（一）只適用於刑事案件的審判；（二）

對於陪審員的出庭，被告得予以拒絕；(三)陪審員只能就事實發表意見，而不能對於法律有所解釋；(四)裁判官如對於某特定的陪審團的意見認為不能接受時，則他可以將來案移交其他陪審團；(五)曾經陪審團參加意見的裁判，只能上訴於大審院。(註一六)每一案件可請十二位陪審員，由三十歲的男子，曾居在同一市町內二年以上，且能納直接稅三元以上，又能寫讀的，便可以出來充任陪審員。陪審制度的顯著的功效有三：(一)被告人的要求重審，很少要顧慮到費用的問題；(二)陪審制所要裁判的期限很短，平均每案不過費一天的工夫；(三)陪審制所判決的刑罰，普通終比較輕微一點。(註一七)

日本在國外有領事裁判權的地方，也特為僑民設立裁判所，在東三省有關東廳地方法院與關東廳高等法院，在間島則有朝鮮總督府清津地方法院及朝鮮總督府覆審法院，在中國南部則有臺灣總督府臺北地方法院及臺灣總督府高等法院覆審部等。

(註一) James Bryce: *Modern Democracies*, Vol. II, p. 384.

(註二) Naokichi Kitazawa: *The Government of Japan*, p. 85.

(註三) Montesquieu: *Spirit of the Laws*, Part XI, Chap. VI.

(註四) 日本憲法 Art. 57.

(註五) 見註二。

(註六) 日本憲法 Art. 8—9.

- (註七) 王世杰比較憲法, p. 569.
- (註八) 日本憲法 Art. 58.
- (註九) Naokiichi Kitazawa: The Government of Japan, pp. 85—87.
- (註一〇) 鍾榮蒼日本現代政治制度 p. 88—89; 參閱本書第二章。
- (註一一) 劉莊日本政治制度 p. 147.
- (註一二) Naokiichi Kitazawa: The Government of Japan, p. 88.
- (註一三) Naokiichi Kitazawa: The Government of Japan, p. 88.
- (註一四) 參閱本書第七章第四節「兩個獨立的行政官廳」。
- (註一五) T. Minobe: Essentials of the Japanese Administration Law, pp. 310—316.
- (註一六) Naokiichi Kitazawa: The Government of Japan, p. 87.
- (註一七) 鍾榮蒼日本現代政治制度 p. 75.

第十六章 地方政府

第一節 日本地方政府的變遷

追溯日本地方行政的歷史，雖不得不始自崇神天皇（當我國漢宣帝時代）大定國縣邑里之制，國下有縣，縣下有邑里，不過那時的地方官吏是世襲的，是一種封建制度，殊無敘述的價值。及至大化（當我國唐太宗時代）實行新政，廢除地方官吏世襲的制度，而模倣中國隋唐時的制度，把全國劃分為國郡里三級行政區域，並倣唐制設立五保制度，使五家互相監察以防變亂。所以日本學者三浦博士謂：日本地方自治應溯源於上古大化新政之時。（註二）在德川幕府的時代（一八〇六——一八六七）封建制度還是日本政治制度的基礎，中央政府對於領地的政治略有監督權而已，同時五保制度也已廢棄了，而又產生了類似的制度，稱為五人組，用來應付非常時的環境，由五個鄰家的家長組織而成，也設有組長以主持其事，除了在法律上要負連帶責任而外，還得辦理警務、工業、工程、稅務等事宜。日人清水說：『這些小團體，在純粹對內的範圍當中，享有關於警政、工程、刑罰、以及風化各方面事項的處置權。它實在不失為一個小的市政機關之一。』（註三）不過在德川幕府時代最惹人注意的，就是町、村也漸有自治機關，所謂「町屋上下向三間」，是自治的單位，他們三家互相幫忙互相監督，還要向上級負連帶責任。上級行政首長在

京都的，稱爲町年寄；在地方的稱爲名主或莊屋，各地不同。由此演進的結果，在鄉間乃分爲村、町、市三種自治團體，村內設村長一人，負徵收賦稅及維持治安的責任，町是工商活動地的自治團體，內設居民議會，管理行政和司法，還可以組織軍隊，以保護該町的一切利益，市比町更大，權力卻被握在中央政府的手裏。所以日本地方自治是自德川幕府之後逐漸發達的，惟仍屬於封建時代，不能視爲今日日本地方制度的起源。

現代日本地方制度的起源實應自明治維新始。明治維新最大的特色，就是打破封建制度而實行中央集權制，至各地諸侯把政權交還給中央政府之後，舊的地方制度當然不能適用，乃於明治十六年（一八八三）決意確立新的地方自治的制度，由內務大臣山縣聘請了一位有名的法律學家毛適氏起草地方自治的章程，經過一番研究與討論之後，關於市制町村制的條文，便於明治二十年（一八八七）通過了，翌年四月十七日，以第一號法令公布施行，該法內容大體都取法於普魯士的地方制度，採用分權主義，劃分行政事務於地方，除了技術專門的職務而外，地方人民擔任職務概無報酬，視爲地方人民的義務。新法中的市、町、村，與舊制相同，只是擴大了村的範圍，市、町的人民也有明文規定，人口不滿二萬五千人的是町，在二萬五千以上的是市，市、町、村各設有議會，議員任期爲六年，處理各該村、町、市的事務。

但是在市、町、村之上尚無府縣的組織，及至明治二十三年（一八九〇）始公布施行府縣制。依該制

的規定府縣是法人，秉承政府的意志，在法律和命令的範圍之內，處理府縣的事務。府縣又設立府議會，府縣參議會，以及府縣政治執行機關。介於市、町、村和府縣之間還一種郡，郡有着雙重性質，一面既是國家的行政機關，另一面又是地方的自治團體。郡長由中央政府任命，郡設有郡議會，議員人數由十五人至三十人，得內務大臣的允許可增加至四十人，議員由町、村公民選舉出來。郡議會最主要的權限，在於議決歲入歲出的預算，和審查決算的報告。郡參議會由郡長和郡議員選出五位參議員組織而成，在緊急事件發生時，郡長不及召開郡議會時，郡參議會可以代行一切。郡的行政機關設置兩種官吏，一是有俸的，另一是無俸的，但實際上郡的行政權都操在府縣知事的手裏。因為所有不能解決的問題和重要的事件，都必須請示府縣知事才能去辦理。由上面所述的，是日本地方制度創立時期的情形，後來逐漸修改，例如明治四十四年（一九一）將市、町、村設立的議會之權限縮小，而增加市長、町長、村長的權限，至大正十年（一九一五）國會第四十四次會議議決取消郡制，改設為府縣政府分所，再如大正十五年（一九二五）對於公民的選舉權採取了普選制。所以在日本地方制度的變遷中，人民自治權逐漸受到限制，同時也可以說在逐漸擴張了。

第二節 日本現行的地方制度

日本的下級地方團體爲市、町、村，現在日本全國有一百零三個市，一千五百零八個町，一萬零四百九十四個村，市、町、村是一個行政區域，同時也是一個法人，均有三種機關：即（一）決定團體意思的議決機關，（二）實行團體議決的執行機關，與（三）輔助執行的補佐機關。換言之，其組織有市、町、村會，市、町、村長以及市參議會。爲行政上的便利，市、町、村裏再可分爲字、部落、及區。每一町、村大概有三百戶至五百戶的居民，每一市則大約有三萬以上的人口，市、町、村地域的更動，必須經府縣參議會的議決，得內務大臣的允許，才可以更動。市、町、村的組織是大同小異的，茲將市、町、村的議會，市、町、村的行政及市、町、村的參議會分述如下：

（一）市町村的議會——議會議員的人數雖以各市、町、村的人口多寡爲標準，但市議會議員至少要有三十人，町、村會議員至少十三人，這些議員是由二十五歲以上居於市、町、村二年以上的男子選舉出來的，日本自從實行普選制以來，公民權的限制雖已寬得多了，但在大正十五年（一九二六）的時候，仍要納直接稅與市、町、村，才得是公民。市議會的議長由議員中選出，而町、村議會的議長則由町、村長兼任。開會的法定人數是全體半數以上，但遇必要時，有全體二分之一的出席，也可算已足法定人數。至於市、町、村的權限：對於市長、町長、村長有選舉權，對於官廳有提出意見的權力；更可要求市長、町長、村長，作行政上的報告。此外對於下列各項事件有議決權：（一）改廢市、町、村的一切條例及規則；（二）議決除法令規

定之外而要動用市、町、村經費所舉辦的事宜；(二)議決歲出入預算；(四)審查決算報告；(五)議決法令規定外的使用費、手續費、市、町、村稅及佚役現品賦課徵收的事項；(六)管理處分及取得不動產；(七)處置、管理及設置基本財產、公積金及積穀等事；(八)預算外的新義務及權利拋棄事；(九)法令規定外財產及營造物管理的方法；(十)保證市、町、村吏員的身分；(十一)關於市、町、村請願、訴訟及和解的事件。

(二)市町村的行政——市、町、村的行政首長市長、町長、村長，上面已說過，是由市會、町會、村會中選舉出來的，不能無故辭職或怠職，市比較町、村的事務爲繁雜，因此市長非有政治才能的人不能勝任，町長和村長有鄉間的紳士充任就行了，在原則上市長是有給俸的，而町、村長不過是名譽職吧了。市、町、村長的職務是雙重的，一方面要替國家行政，如辦理戶籍、徵兵、義務教育、預防傳染病等；另一方面還要執行市、町、村自身的事務，例如管理財產及營造物，命令收支及監督會計，保管證書及公文書類，遵照法令及市、町、村的議決去徵收使用費、手續費、市、町、村稅及佚役現品，以及執行其他法令上所有規定屬於市、町、村長的事務。最後關於市、町、村長與市、町、村會的關係，不得不在此附帶一述，在市、町、村內，以市長、町長、村長的權力最大，一方面執行市、町、村議會的議決案，另一方面也可以否決越權不法危害公益不能執行的議決案。如果發生衝突，最後只有訴之內務省或行政裁判所，由他們去解決。

(三)市參議會——這種制度僅行於都市之中，在町村裏是沒有的，論其性質，祇是一個意思的輔助機關吧了。市參議會的議員是由市會議員選出的，普通都市十人，大都市可增至十五人，議長由市長兼任，其職權有三：(一)議決市會委任議決的事項；(二)市會因故不能開會時，得代理其職權；(三)議決一切法令所規定屬於市參議會的事項。

其次要討論的是府縣制，原來國家行政有官治行政與自治行政的區別；官治行政為國家的直接行政，自治行政則為自治團體的行政，中央行政當為官治行政，而地方行政則兼有官治行政與自治行政，所以府縣一方面是地方官治行政的區域，另一面又是地方自治行政的區域，這是府縣最大的特質。現在日本有一道（北海道）三府（東京、京都、大阪）四十三縣（靜岡等），其劃分的境界，雖然大半依照着天然的地勢，但政治上的沿革，仍為重要因素之一。府和縣的分別，大抵一地方受西洋文化最早的稱為府，遲一點的就名曰縣，府與縣各自獨立，在行政上並沒有上下的關係，名稱雖異，但制度卻是一樣的，茲將府縣的議會，府縣的行政以及府縣的參議會，分述如下：

(一)府縣的議會——它是代表民意的議決機關，議員由府縣公民選舉出來，凡年滿二十五歲居住一年以上的市、町、村公民，皆有選舉權，任期四年，為名譽職，其名額以府縣的人口為標準，七十萬以下可設議員三十人，七十萬以上未滿一百萬，每增加五萬人可增加議員一人；一百萬以上每增加七萬人得增

添議員一人。議長與副議長由會內自行選出，用以規定開會的程序與保持議場的秩序，常會每年召開一次，由其議決的事項有下列諸端：（一）決定歲入歲出的預算；（二）審查決算報告；（三）法律規定外的使用費、手續費、府縣稅及佚役現品的賦課徵收；（四）關於不動產的處分及買入讓出的事宜；（五）公積金穀等的設置及處分的事項；（六）每年預算外的新負擔義務及拋棄權利的事宜；（七）法律命令規定外的財產營造物的管理方法；（八）其他法律所規定屬於府縣權限的事項。至於府縣議會與府縣知事的關係，議會的召集與閉幕，是在府縣知事的權限之內，而且在事實上，府縣的大權完全操在知事的手裏，因為府縣知事是由中央政府所委派來的官吏，所以日本如欲完成地方自治，則不是擴大府縣議會的權限，就得實行府縣知事的民選制。

（二）府縣的行政——府縣的行政首長就是府縣知事，他既由內務大臣委任，原為中央政府的官吏，有掌握地方行政的全權，但同時他又是地方自治團體的領袖，所以府縣知事取得了雙重資格。他的權限可以擬訂府縣議會召開和閉幕的日期，取銷府縣議會或參議會的非法議決案及選舉，對於府縣吏員失職有權處以各種的懲罰。更可以辦理選舉、教育、警務、徵兵、公共衛生、救濟貧窮、保護工業和監督下級官員及地方政府等事項。而其日常的工作，則有下列七項：（一）執行動用府縣經費所辦理的事件；（二）提出應經府縣議會及參議會議決的提案；（三）管理財產及營造物；（四）管理收支出入及監督會計；

(五)保管證書及公文書籍；(六)依法律命令或府縣議會及參議會的議決賦課徵收費、手續費、府縣稅、和供役現品；(七)辦理依其他法律命令屬於府縣知事權限的事項。總之，日本府縣知事權力的膨大，爲世界各國地方官吏所無，在非常急變警察不足以維持秩序時，還得逕向師團長請求出兵。日本的學者例如清水澄、穗積陳重輩，均主張知事不宜有這種出兵請求權，而使知府成爲軍隊的統帥。

(三)府縣參事會——由府縣知事和名譽職參事七人至十人組織而成，知事兼任參事會的議長，名譽職參事由府縣議員中選出。對於府縣會立於副議決機關的地位。其職務權限有下列幾種：(一)受府縣會的委任，有議決府縣會權限內的事件之權；且關於府縣會議決範圍內的財產及營造物管理的重事項，也有議決之權；(二)原屬於府縣會權限內的事件如有臨時緊急性質的問題發生，而府縣知事認爲不及召集府縣會的時候，則參事會得有代府縣會議決之權；(三)就府縣會所議決的範圍內，關於管理財產及營造物，有議決權；(四)議決動用府縣經費開辦的工程之規定事項；(五)議決關於府縣訴訟願爭訟及和解事項；(六)議決其他法令上規定屬於府縣參事會權限的事項，例如府縣出納的檢查意見的提出，以及府縣爭議的決定等。

日本的地方制度除了府、縣、市、町、村，而外，還有一種「道」的制度行於文化落後的地域，現在日本祇有一個道，就是碩果僅存的北海道。我們在說明北海道的道制之前，不得不首先說明北海道的產生。北海道就是從前的蝦夷島，及至寬政十一年（一七九九）始隸屬於日本政府的管轄，那裏已在寒帶的區域裏，非常荒涼，經過先驅伊能敬忠的測量陸地，及近藤守重的試探航海與招撫土人，始有「從是大日本」的字樣留在那裏，不過還沒有正式入日本的版圖，一直要到明治二年（一八六八）的時候，才把蝦夷島改名北海道，設立開拓使的制度，而把全島分爲三部分，就是札幌、函館、和根室，以便開拓北海道。至明治十九年（一八八六）又廢除舊制，改設現在的北海道廳，把全島分爲六市（函館、少樽、札幌、旭川、室蘭、及釧路）十四支廳（札幌、函館、檜山、後志、空知、上川、留萌、宗谷、網走、室蘭、浦河、釧路、河西及根室），支廳下還設有町村。北海道的行政首長就是北海道廳長，受內務大臣的指揮與監督，執行法律命令，管理北海道的開拓殖民以及其他行政事務。在其職權之內，或受特別委任，也得發佈廳令，並於臨時急變發生時有請求出兵權，一如府縣知事。道廳內設立內務部、學務部、警察部、拓殖部，以及土木部等五部。此外尚設有警察署與營林署。（註三）北海道也有議會爲其議決的機關，其與廳長的關係，一如府縣知事與府縣會，既如上述，故從略。

東京爲日本首都所在地，其性質和普通的城市，自有其不同的地方，故有特別說明的必要。東京建都

是明治維新（一八六七）之後的事，幕府既把政權交給天皇，明治即從京都（西京）遷到江戶，改稱東京。至於東京市的名稱，也是在行市、町、村制後才產生的，起初東京市長由東京府知事兼任，一直要到明治三十一年（一九〇八）十月一日才改爲市長由市議會選舉。在此我們要特別注意的，就是東京市政會經過美國市政專家皮爾特（Dr. Charles A. Beard）一切的改革，始有今日東京的市政。他在大正十二年（一九二二）應日本政府的邀請，到日本來研究東京的市政，經過了六個月的研究，始草擬一個報告書，發表他的主張，他以爲東京市政的權限和責任並不平衡，市政府受中央政府的限制既是如此嚴格，而市政府的本身又缺乏財政的能力，所以難望有發展的機會，因此他主張擴大市政府的權限：（一）增加市政府的權限，尤其是對於抽稅、借債及公用規定的事項；（二）取消市內的府縣制，而把府縣的工作也歸併入市政府；（三）市政府辦理警務；（四）取消市內區制的地方行政，區祇用以執行及監視各種工作；（五）設立各局，局長由市長委任，並分配其工作；（六）每局內應設若干科或若干股，負直接的責任；（七）祕書處應有精明能幹的人員，常去監察及調查市內的一切事務。不幸他的報告書提出之後，大正十二年（一九二三）九月一日，東京忽遭空前未有的大地震，因此皮爾特又被日本政府邀請至東京，草擬復興各種事業的計劃。所以東京的市政受皮爾特博士的影響最大。

東京現分爲十五區（麴町、神田、日本橋、京橋、蘇布、赤坂、田谷、牛込、小石川、本郷、下谷、淺草、本所、深川等）

各區設有區長，區長以下又設有七課：庶務、戶籍、稅務、會計、兵事、衛生、道路等。

東京市政府的組織，也有三個機關，一爲市議會，爲立法機關，有八十四位名譽職的議員，任期四年。上爲市參事會，爲輔助的立法機關，有十五位名譽職的參事，市長同爲市議會與市參事會的議長，這兩個會的組織及其權限和普通都市的議會參事會相同，上面已經說明了，沒有特別討論的必要。不過市政府的執行機關卻不同了。市長以下還有三位助理，或可稱爲副市長，並由議員和職員中組織各種事業的委員會，以供市長對於各種事業的諮詢。市政府內設有七局（社會、保健、電氣、財務、教育、水道、土木）八科（祕書、文書、統計、監查、會計、商工、都市計劃、區劃整理），局下設課，課下設股。此外都和普通市相同。

又東京因爲首都所在，所以市內警察、消防、衛生等事務，設有警視廳專司其事，由警視總監統率一切並發佈警視廳令，因此東京市長是不能享有警察權，這和其他的府縣知事最大的不同的地方。警視總監之下分總監官房及警務、刑事、保安、衛生、消防等五部，此外並設有書記官、事務官、警視、消防司令、技士、消防士及巡查等。

第四節 結論

日本的地方制度，最初模倣我國的唐制，後來想學法國的地方制度，但法國給德國打败了，日本便轉

變學德國的地方制度，及至近代，又請了美國的市政學家去東京設計，又想把日本的地方制度改爲美國式了。一味模倣固然不行，尤其是政治制度，因時因地而不同，甲國的政治制度雖然完善，但未必完全適用於乙國。不過日本除了富於模倣性而外，還富於消化的能力，把別人的東西化爲自己的血肉。在我國行將開始憲政的時候，勵行地方自治當爲目前的急務，民主政治的推行，非有地方自治爲其輔助，不能顯出其優異之處。日本的地方自治，當是我們的絕好的參考，敢於此介紹於我國人之前。

(註一) 喬萬選：比較地方自治，p. 178.

(註二) Margus Uanina, *Fifty Years of New Japan*, Vol. I, p. 322.

(註三) 沈觀鼎：日本官制官規之研究，p. 103.

第十七章 殖民地政府

第一節 導言

殖民地是帝國主義者生存的食糧，日本帝國無疑的，當然也擁有廣大的殖民地，吸取和剝削殖民地的脂膏，以滋補帝國的繁榮。日本的殖民地概括的分起來，有朝鮮、臺灣、關東州、樺太、南洋羣島等處，這些殖民地，在名義上雖然屬於日本天皇的統治的範圍之內，但是天皇的統治殖民地卻與日本內地顯然不同。殖民地除了預算要經過帝國議會的審議之外，其他立法權司法權的行使，都歸屬於殖民地政府；就是在行政權方面，祇有官制的釐訂及官吏的任免，要受到帝國政府的干預。所以殖民地的長官確兼有廣泛的實權，這是日本殖民地政府的特質之一；在今尚未施行立憲政治的殖民地，實與專制政治毫無二致。

在行政系統上，殖民地政府的最高官廳為帝國的內閣總理大臣，從前在內閣中有所拓殖事務局，就是今日的拓殖省，各殖民地政府的總督或行政長官，雖有時也得受上級的支配，不過他們仍各自行使他們獨特的職權。茲將朝鮮、臺灣、關東州、樺太、南洋羣島各殖民地的政府組織，作一簡略的介紹如下：

第二節 朝鮮的政制

自從日本壓迫朝鮮訂立保護條約之後，不論在名義上實際上，朝鮮便淪爲日本的殖民地了，日本帝國也就以天皇的勅令頒佈總監府與理事廳的官制，一九〇六年二月一日伊藤博文就朝鮮總監之職。不久總監府便改爲總督府。以總督爲朝鮮最高的行政長官，他是親任官，直接隸屬於天皇，其權限非常廣大，有處理朝鮮境內一切行政事務的大權，並得發布總督令；規定一般法規，經總理大臣的允可得上奏天皇而請其裁可；除了外交、貨幣、高等文官考試以外，其餘一切的內政、財政、司法、行政、軍政等等事務，都是歸總督統管的。在認爲必要的場合，總督還可以向海陸軍的司令官請求出兵，以維持境內的治安與秩序。總督府內分設內務、財務、殖產、法務、學務、專賣、警務等七局，與庶務、土木、鐵道三科，在三科之上並有一政務總監。他也是親任官，其地位僅次於總督。受總督府管轄的尚有裁判所、警察署、刑務所、交通局、病院、勸業模範場、中央試驗所、造林署、海員審判所、學校、及地方廳等機關。

總督尙有一諮詢的機關，就是所謂中樞院。不過有那些事項總督必須諮詢中樞院，在法令中卻無明文規定。其組織，由議長一人，副議長一人，顧問十五人，參議二十人，副參議三十五人構成，議長係親任官，以政務總監兼任，其他副議長顧問參議副參議，則由總督的呈請，而由日本內閣任命。但是中樞院開會時，僅有顧問而沒有表決權。

朝鮮的司法制度，係採取三級三審制，設有地方法院，覆審法院，與高等法院，高等法院設在京城，有如

日本國內的大審院，覆審法院有三處，分設在京城平壤與大邱，當日本國內的控訴院。地方法院分佈各地，一九二七年調查有十一個地方法院，四十六個支廳及一百六十八個駐在所。

至於朝鮮的地方制度，也分爲道、府與郡三級。朝鮮境內共分十三道，更分爲十二府二百十八郡二島，郡島是由二千五百零三個面構成，所以道、府、面是朝鮮行政上的區劃。道設知事，執行法令管理其所屬官吏的行政事務，同時關於其所管區域內的行政事務，也得發佈道令及罰則。道知事下分設內務、財務、警察三部，以分擔一道的行政事務。道尙有一評議會，是知事的諮詢機關，尤其是關於一道的財政問題，評議員的人數由十八名至三十七名。府有府尹，府尹有任免及懲戒府吏的大權，在必要時且能以府費任命府吏，府尹同時又是協議會的會長，協議會的議員完全由人民直接選舉，任期三年，爲府尹的諮詢機關。下列各項府尹務須諮詢協議會：（一）府條例的制定及修正；（二）歲出入預算的決定；（三）府債及新事業的開始；（四）府的存廢，境界的變更及府財產的處分。至於面也和府一樣設有面長，並有面協議會爲面長的諮詢機關，凡屬於面的財政上的重要事項，面長務須在事前諮詢面協議會，議長固然是面長兼任，而協議員則由人民依其人口的多少爲比例，選出協議員，他們的任期爲三年。

總之朝鮮地方政府與日本帝國內地方不同的地方，就是朝鮮各級地方政府僅有諮詢機關，而無立法的決議機關。

第三節 臺灣的政制

臺灣的隸屬於日本，是在馬關條約簽訂之後。一八九五年六月日本就在臺灣設立臺灣事務局，統治臺灣的一切行政；隔了兩個月，天皇頒佈總監府條例，到了一八九七年又頒佈總督府官制以代替總監府條約。總督府官制規定臺灣的中央官廳由總督一名、總務長官一名、臺灣評議院以及其他各機關構成。臺灣總督的地位與權限，大體上與朝鮮總督相類似，同為親任官，不過朝鮮總督直隸於天皇，得內閣總理大臣的許可，能上奏天皇請求天皇的裁可，而臺灣總督則受內閣總理大臣的監督，一切行政事務均受其支配，總理大臣在實際上成了臺灣總督的上級官廳。如果臺灣總督是陸軍武官，並得兼任臺灣司令官。臺灣總督府除置總督官房而外，尚設內務局、文教局、財務局、殖產局、遞信局、警務局、及土木局等七局，法務部與鐵道部等兩部，在兩部之上設有總務官長，監督二部的事務，有如副總督的地位。隸屬於總督府的官廳，有地方廳、法院、刑務所、供託局、交通局、專賣局、稅關、中央研究所、醫院、學校及圖書館等。

臺灣的評議院有似朝鮮的中樞院，議長由總督兼任，副議長由總務長官充任。議員的名額，最多不得超過二十五名，任期兩年，由總督就總督府內高級官吏及臺灣富於學識經驗的人們中選任之。

臺灣的司法制度，為地方法院和高等法院的兩審制度，本來日本在一八九六年時在臺北設立高等

法院與覆審院，於各地設地方法院十五個，係採三審制度，後因三審制不適於臺灣的社會環境，乃改採兩審制，廢止覆審院。但我們要注意的，就是臺灣的地方法院相當於日本內地的地方裁判所或區裁判所，高等法院相當於控訴院，而無相當於日本大審院的法院。

至於臺灣的地方制度，臺灣境內共分為五州三廳五市四十五郡。州設有知事，秉承臺灣總督的指揮與監督，執行法令及管理屬於州內的行政事務。州知事下並設有內務警察二部，分掌州務。州的地位相當於日本國內的府縣，州協議會是知事的諮詢機關，議長由知事兼任，議員由知事就州內富於學識才能聲望者選任之，任期二年。關於州的預算納稅及其他重要事項，州知事務須諮詢州協議會。廳有廳長，秉承總督的意志而執行其職務，得發布廳令，其地位和州相似。唯有不同的有如：（一）州知事的官級較廳長為高，高權限亦較大；（二）州知事負地方預算之直接責任，而廳長則否，需受總督的命令而處理其事務；（三）州可置有俸的吏員，而廳則不可；（四）州知事可將州的經費使其所屬的市和街莊分擔，而廳則無此種權限；（五）廳無廳協議會；（六）廳無廳組合。此外郡有郡守，市有市尹，街莊則有街莊長。郡守及市尹受州知事的支配，秉承其意志處理其所屬的事務，市及街莊均設有協議會，為市尹街莊長之諮詢機關，議員均由州知事任命之，任期二年，其組織一如州協議會。

第四節 關東廳

關東州實非日本的殖民地，而是我國的領土，在租借的期限內暫受日本的統治吧了。日本在關東州設立關東廳以行使其統治權，其首腦爲關東長官，和臺灣總督一樣，在內閣總理大臣的管轄下，辦理一般的行政事務，關於外交上的事項則屬於日本的外相，關東長官的管轄區域，並不限於關東州一隅，南滿洲鐵路及其僱用地帶的保護與取締，也是關東州長官的職權之一，且有監督南滿洲鐵道株式會社的業務之權，僅把一般的行政委任於滿鐵會社。關於土木、教育、衛生等公共利益必要的設施，滿鐵會社有行使的權，但凡事關於警察與軍事，則其大權仍完全屬於關東長官。關東州的中央官廳，是由長官官房、內務局、警務局、財務局四個主要機關構成而成，此外隸屬於關東廳的官署，尚有海務局、法院、刑務所、警察署、醫院、交通局、農事試驗場、觀測所及交易所等。

關東州的司法也是採取的三審制，在旅順設有高等法院，在大連則有地方法院，而又在高等法院中分設上告部和覆審部。高等法院上告部，係處理對地方法院與高等法院覆審部的上告，及對於上告駁回的決定之抗告，以及裁判所構成法上所規定的屬於大審院的特別權限。高等法院覆審部，係對於地方法院的控訴及抗告時行裁判的機關。

關東州的地方官廳分爲市制與會制兩種。所謂市制就是將關東州分爲旅順與大連兩民政署，更在金州、普蘭店、貔子窩三處設立支署，均歸大連民政署管轄。一九一五年時關東廳將大連旅順改爲市。各市設立一市議會，市議員的半數由民政署長任命，半數由選民選舉，任期四年，議長與副議長由議會所選出。市議會的職權與日本內地的市議會大體上相同。所謂會制就是在旅順、大連行政區域內，均有村與會的設立，一九一六年後便把村廢止不用，僅存會制。會有會長爲其行政長官，並有協議會爲會長之諮詢機關。

(註一)

第五節 樺太廳

樺太的政治制度和日本內地的北海道頗多相似之處。樺太廳的最高官吏，就是樺太廳長官，在內閣總理大臣的指揮下執行法令處理一切行政事務。長官也有權發布廳令，在緊急的時候，請求師團出兵，以維持社會的治安與秩序。樺太長官的權限，雖然沒有朝鮮、臺灣總督的那末廣泛，但比之日本內地府縣知事，卻廣泛得多，凡鐵道、郵便、電信、電話、礦山、森林、關稅等事務，都屬於樺太廳長官的權限之內，而府縣知事對於這些事務，是無權過問的。中央官廳的官制，係由長官官房、內務部、警務部、農林部構成的，此外隸屬於樺太廳下的，尚有醫院、郵政局、觀測所、農事試驗場、水產試驗場、鐵道事務所及港務事務所等。

樺太的司法制度，與殖民地完全不同，而屬於日本國內的司法制度的系統之內。在豐原有地方裁判所，在真岡有區裁判所，並有臨時派出所四處。

樺太的地方官廳，則有支廳及臨時派出所兩種，在今日的樺太，有支廳七處，臨時派出所二處。支廳設有支廳長，本來兼有警察權，後來因為警察署設了分署，支廳長就把警察權交給警察分署了。

第六節 南洋廳

在歐戰中日本曾以參戰的美名，軍事佔領了德領南洋羣島，設置南洋羣島防備本部，受日本中央政府的直接管轄，又於各島配置分隊，受海軍司令的管轄，皆行以軍政的統治。到了一九一八年始設立民政部，表面上雖已放棄了軍政，但民政部長仍在海軍司令的管轄之下。及至國聯議決將德領南洋羣島作為委任統治地 (Mandate) 委任日本代替國聯統治，日本始於一九二二年廢止軍政，撤退駐軍，而設置南洋廳，與其他的日本殖民地施行同樣的政制。南洋廳由長官官房、庶務、財務、警務、拓殖、通信五課及臨時塞波港 (Saipan) 修築事務所構成。長官的權限與官級，一如樺太長官。不過在緊急時期，可以向鎮守司令長官或海軍首席指揮官，請求出兵，以維持治安與秩序。

南洋廳的法院僅有高等法院與地方法院兩級，係採取的二審制，高等法院設在巴拉奧，地方法院有

三處，分設在巴拉奧、薩依班及波奈貝 (Purnepet)。

至於南洋廳的地方官廳，全羣島分爲六個行政區，各區設支廳，由支廳長秉承長官的意志，執行法令，及處理一切行政事務。土人的村落，在法律上尙未承認其地位，概歸村長或首長管理村務。

(註一)參閱 C. W. Young, The Kwantung Passed Territory.