

Introduction to Japan Politics

CH.4 Liberal Democratic Party

第一節 戰前日本政黨發展

一、日本政黨意識的展現

1874 年，板垣退助(土佐藩出生，曾任日本內務大臣)、片岡健吉等發表了愛國公黨「本誓」(及黨的綱領)，鼓吹天賦人權，人生而平等，人民不是政府的奴隸，政府乃為人民而設。愛國公黨並未展開任何活動而自行消亡，但他是日本政黨史上政黨政治意識的首次表現。不久，以板垣退助為首的一批民權運動分子在高知設立了立志社，鼓吹民權議會。隔年，以立志社為核心，各地政治勢力在大阪成立了愛國社，1878 年改組為國會期會同盟，1881 年政府頒布憲法，並宣誓於 1890 年開設國會，於是以國會期會同盟為主力，在 1881 年十月成立了日本近代史上第一個真正意義的政黨「自由黨」，並以板垣退助為第一任黨魁。

二、日本政黨紛紛成立

自由黨是由中小地主、富農、工商業、城市小資產階級和知識份子組成的全國性政黨，其綱領為擴大自由、保障權利、增進幸福、改善社會、為制定民意憲法和良好憲政體制而努力。1882 年，主張漸進改革勢力的大隈崇信為首建立立憲改進黨，主張保有皇室、仿英國式的立憲君主政體和有限選舉、兩院制及政黨內閣制，其社會基礎為資產階級和知識份子。為因應這不利於政府局面，在伊藤博文授權下，福地源一郎等組成立憲帝政黨，被視為「御用政黨」，其主要支持勢力為舊士族、宗教界、下級官吏和御用商人等。

三、再次分合與政黨瓦解

1889 年，自由黨與立憲改進黨演變的進步黨，合併而成憲政黨。雖然成功合併，但實乃貌合神離，很快地憲政黨又分成以原自由黨勢力為主流的憲政黨和以原進步黨勢力為主流的憲政本黨。

憲政黨為拉攏伊藤博文入盟而隨即改組為立憲政友會；憲政本黨以大隈重信為總裁，但在 1907 年大隈重信辭職後，其主要勢力分別歸入立憲政友會和保守派的大成會所發展而成的立憲民政黨。

1901 年社會民主黨誕生，日本平民黨、平民社為其後生；1906 年日本社會黨正式成立，其後相繼演變為以大眾勞工為社會基礎的無產政黨、日本勞農黨、社會大眾黨。

到了 1930 年代，日本統治集團對外積極推行侵略擴張政策，為建立起大東亞共榮圈使日本居於霸主地位，故一步步建立起國內的戰時體制，因此在國民思想教育上實施嚴格管制，包括反逆、民主、自由在當時來說已是多餘，故各政黨已無存在之必要，紛紛被迫解散，加入大政翼贊會。

第二節 戰後日本政黨發展

一.五五年體制的形成

戰後初期，日本政黨經過十幾年的分化改組，在 1955 年形成了保守政黨「自由民主黨」與革新政黨「社會黨」對立局面，而這局面持續了 38 年之久，在這期間自民黨一黨獨霸政權也是 38 年！所以 1955 年形成的自民黨與社會黨對峙的政治格局被稱為「55 年體制」，其是指在自民黨一黨長期執政的過程中，日本政治部門（政黨與國會議員）受到企業集團和官僚體系的強勢影響，一方面透過官僚體系的介入與指導，全面發展經濟；另一方面則將來自市民社會與選民的需求，透過政策制定的過程，轉變成符合政治部門、官僚體系與企業集團的利益與偏好。因此日本政治的本質可說是建立在「政界－官僚－財閥」三為一體的支配層理論上。

這一體制的形成可從國際背景和國內背景分析。國際背景是以美蘇對立為核心的冷戰體制形成與發展，以及 1950 年韓戰爆發的影響。美國起初是扶植日本左派政治人物並且打壓日本右派政治人物，但在冷戰體制逐漸成形後，使得單獨佔領日本的美國必須認真思考，如何在與美國的擴張利益攸關的東亞地區，加強與蘇聯對抗的力量，在加上韓戰的爆發，美國一改對日本的政策態度，開始打壓日本左派人物，避免日本受到赤化，而只要日本右派政治人物聲稱效忠美國，便又能重現於政壇。

國內背景則是日本經濟、政治發展已達到一定的階段。到 1955 年，各種經濟指標反映出日本逐漸進入發展期階段，而經濟發展需要一個穩定的政治環境和強有力的國家政權。日本主要大財閥如三井、三菱、佳友等已恢復原有規模，為了能參與政治運作已獲取更大利益，必然要在政界各政黨中尋找利益代言人。當時日本主要政黨中，有由進步勢力組成的日本共產黨和社會黨（分左、右兩翼），但財閥與其利益相互違背，不能倚靠；由保守勢力組成的自由黨和民主黨（由進步黨演變而來）與其利益一致，可由代言。但在 1955 年眾議院國會大選中，民主黨 185 席、自由黨 112 席、左翼社會黨 89 席、右翼社會黨 67 席，左右翼合計則社會黨有 156 席，故在 10 月左右翼社會黨實現統一，對保守勢力形成巨大壓力。企業集團懼怕社會黨勢力進一步發展危害自身利益，於是強烈要求自由黨與民主黨合併以穩定保守政權，於是在 11 月自由黨與民主黨聯合，組成自由民主黨，55 體制遂告完成。

二.五五年體制為何能維持三十八年之久？

至於 55 體制為什麼可以維持 38 年之久，自民黨一黨政權為什麼歷經 38 年而未轉變？其主要原因歸納為五點：

首先，自民黨依靠美國、美國支持自民黨是重要原因。在吉田茂首相時期確定的日本安全是依靠美國、集中發展輕軍備和重經濟路線被歷代自民黨領導人所繼承，因此日本的經濟成長有很大部分是依靠美國的資金、技術和美國提供的巨大

貿易市場所發展出來。另一方面，美國為加強與亞太地區西方沿線合作一同對抗蘇聯的力量，日本勢必須作為美國遠東利益的前方基地。而這一點只有在支持代表大財閥利益的保守的自民黨能夠長期執政的條件下才能實現。

其次，企業集團的支持十分重要。資本主義社會是金錢至上的社會，日本政治是金錢政治。無論哪個政黨想要在日本掌握國家權力，僅靠政策而缺乏巨額資金支持是不可能實現的。企業集團向其利益的維護者自民黨透過再建懇談會(後改稱國民協會、國民政治協會)，定期提供大量活動資金，對自民黨在政壇長期居主導地位具有決定性意義。

第三，自民黨內部派系重疊的結構有利於長期執政。在外在形式上，自民黨是一黨掌權達 38 年之久；但在內部形式上，則是依據美國或企業集團的旨意及現實情況要求，由黨內派系輪流掌權。1955 年自民黨成立時有岸信介、池田勇人、佐藤榮作、和野一郎、三木武夫等人為首的八大派系，20 年後則演變成五大派系，分別由福田起夫、大正平芳(鈴木善幸、宮澤喜一為其繼承人)、田中角榮(竹下登為其繼承人)、中曾根康弘(宇野宗佑為其繼承人)和三木武夫(海部俊樹為其繼承人)為首領。對自民黨而言，各派系輪流掌權不僅能使各派系利益均沾，消除派系間積怨，且能有效舒緩國民對政治不滿的情緒，成為執政期間最重要的法寶。

第四，自民黨一黨長期執政期間，日本經濟技術獲得極大成長，使得日本成為經濟大國、技術大國、金融大國，幫助國民生活獲得相當大的改善與提高生活水準。

最後，在野黨的因素也是自民黨能夠長期執政的主因。如果各在野黨能努力發展自身影響力或能求大同存小異，組成聯合陣營與自民黨抗爭，或許能取代自民黨掌權並非沒有可能，但是以上兩個假設都沒有出現。在野黨的主要核心社會黨一直能在國會擁有自民黨 1/2 的席次水準，這對自民黨來說是一種不可忽視的壓力，使得自民黨雖黨內派系鬥爭十分激烈，卻不至於發生大的分裂，因為一旦分裂政壇可能會易主。對社會黨而言，其勢力難有很大發展，一個主要原因是黨內左、右翼兩派矛盾長期難以調和甚至分裂，嚴重影響黨的戰鬥力。另一個重要的在野黨共產黨因為獨特的政策主張而難與社會黨及其他在野黨合作。故各在野黨間存有隔閡，缺少真誠合作，就不能一致地對付自民黨。

此外，其他日本學者對於五五年體制可以維持 38 年之久也有不同的看法。佐藤誠三朗、松岐哲久認為自民黨對於日本社會大環境變化採取柔軟因應對策，對於輿論也積極回應。以環境與福利政策為例，自民黨將在野黨好的政策收編進自己的政策中，使其成為包容性政黨，在照顧農民同時也保障了都市住民利益。另外，村松岐夫認為在日本政治中，存在著具有競爭力的在野黨與相當程度上具有自律性的官僚體制，所以政黨不得不採取柔軟態度。而東京大學北岡伸一教授認為「冷戰—中選區制—派閥」是自民黨維持政權的關鍵，在冷戰氛圍下自民黨強調經濟發展優先的條件下得以長期維持執政；而中選區制雖可壓制社會黨的勢力興起，但卻不可避免導致自民黨出現派閥的統合與鬥爭，派閥的出現與利益結

合，又回饋自民黨的一黨執政。

第三節 自民黨與黨內制度

一.論資排位制

自民黨在組織運作上取得相當好的因應與調適，並建立制度化與公平性，其中最能反應自民黨在組織運作上將黨內制度化的體制為「論資排位制」。

此一制度類似日本民間企業的年資制度，來培養與升遷內部人事；但與日本民間企業不同的地方在於，自民黨的論資排位制卻不一定與年齡有關，因為自民黨內資歷認定是依據持續當選國會議員的次數來論資排位。換言之，自民黨的論資排位制完全依據個人的實力為基礎，唯有在選舉中立於不敗之地的人才能夠在黨內按序爬升，才能有機位在日後爭取黨總裁的寶座。此外論資排位制能激發議員在選戰中求勝的企圖心，進而提高自民黨贏得選舉與執政的機會。

在此一制度下，連任兩屆以上的議員才能有資格被安排黨內職務，但是所有的職務安排皆屬階段性，而非終身職，亦即黨內職位具有輪替性，所以黨內具有相同年資的議員皆有機會輪流擔任特定職務。此點，不僅避免了人事上的紛爭與一己之私的爭奪權位，更使得人人對自己的政治前途具有信心與安全感，只要持續贏得選舉便能不斷往上爬升。

此外，此一制度所強調的資歷也建立起了自民黨的倫理體系，亦不會出現後來居上或空降部隊的情形，換言之「論資排位制」深化了黨內的遊戲規則。

二.黨三役

自民黨在領導階層上有總裁和黨三役(幹事長、總務會長、政務調查會長)。其中總裁是黨的最高責任者，雖有強大權力，但因身為首相卻必須專心於政府運作，所以幹事長取代總裁實際負責黨運作，政策決定、政治資金、選舉對策等全面性黨務，是黨內 2 號政治人物。總務是黨的營運、政策、國會對策等實際上的最後決定機關。而具體政策制定則是政務調查會的功能。

第四節 自民黨與派閥

一.派閥形成的三大特性

大體而言，自民黨的黨內制度與其黨內的派閥政治特質有極大關聯。事實上，黨內派閥政治實為自民黨在運作上的軸心，假如自民黨缺少了派系，自民黨不僅難以運作甚至可能走向分裂與崩潰。總之，派閥政治是自民黨的生存命脈。

官僚空降國會、家族傳承政治、地方世家形成是日本派閥組織中最重要的三項特性。從明治維新以來，日本政府便是以官僚體系來主導國家政策的發展，而這些官員退休進入國會之後，會依照其之前的業務進入特定的委員會來為其法案護航，這些議員普遍在日本國會中成為影響法案的最主要議員，而他們絕大多數是自民黨籍的議員，透過合縱連橫獲得企業鉅額的政治獻金；在日本國會中倫理

輩分與繼承一直是其最主要的特性，尤其是一些已經連任過多次的議員或是曾經擔任部會首長的資深議員，通常會將其議員的職位傳承給其子女，子女們進入國會之後通常會參與相同的派閥，以延續父母在派閥當中的影響力；在每次日本國會選舉當中，總會有許多是由地方議員及首長出身的國會議員，而他們進入國會之後，卻會將原本地方首長或是議員的職位傳承給其子或是親戚來承接，以保證自己在地方勢力能夠綿延不墜，形成所謂地方世家。

二.派閥的生存之道與影響力

政治派閥要生存，最主要具有固定的經濟來源，而其經濟來源方式不外乎經營黨產及政治獻金，自二次戰後日本自民黨派閥的主要經濟基礎便是來自於個人及企業的政治獻金，而在自民黨內擔任派閥領袖的最主要條件之一，便是其對於企業募集資金的能力。

從表面看，自民黨控制了國家的整個權力機關，那麼自民黨主張的政策就有機會成為國家的政策。但是，自民黨派沒有完全掌握政策形成過程。這是因為自民黨在具體政策和操作中依賴行政官僚體系和族議員的關係，而派閥就透過族議員在制定政策中發揮影響力(如田中角榮就身兼商工、建設、郵政、大藏等族議員)。

三.派閥的生存基礎

派閥的生存基礎→總裁公選制(有選舉權者為國會議員(參眾兩院)與黨的地方代表以及黨員，在此制度下，派系成為爭奪黨領導權，進而掌握政權的有效手段，於是黨內實力人物，各自培養勢力，組織派系。)和中選區制度(1996年之前，眾議員的舊選舉制度下，一選舉區選出議員三至五名議員，未採比例代表制，而是得票較多者當選。因此，同一選區均有同黨選舉人競爭，在此情形下，同一政黨所提出的候選人，為爭取最後的勝利，非得藉助組織的力量不可。而黨本部須兼顧多人無法面面俱到。因此，每一個國會議員候選人，在其選區內均有後援會組織。以地方領袖為會員，經常與之保持接觸，為他們的福利，做許多的事；如爭取地方建設或補助金等。)

第五節 自民黨與黨總裁

一.如何選舉出黨總裁?

在自民黨的政治文化中，派系架構了權力結構，而派閥則是權力核心的構成分子。易言之，在派系政治制度下，以派系為後盾的派閥政治，決定了自民黨黨總裁和內閣首相的人選。

在五五體制之下，自民黨黨總裁與內閣首相基本上為同一人，而人選的決定大部分是先由派閥在事前協商，然後再以民主程序由黨籍議員選出，因此在派閥協商過程中，完全取決於各派系的實力來進行討價還價，最後達成協議。但不是

每一次的派閥間協商都可順暢進行，往往會因為各派利益無法擺平而協商破裂的局面，最後只能由各派閥各憑實力，合縱聯合，在黨籍議員投票中以多數決定誰才能當上黨總裁和內閣首相。

二.黨總裁選舉的嘗試改革與失敗

然而上述選舉方法中派閥協商這部分，往往摻入金錢政治與利益輸送，人選的決定過程有違民主政治中的透明化與公正化原則，在加上七零年代田中派的勢力過度擴張，使得金錢政治更加惡化，造成田中派幾乎控制了黨總裁與首相人權的決定。因此三木武夫首相首先在 1976 年倡議改革總裁選舉方式，建議任何候選人應有十位以上黨籍議員提名，然後舉行黨內初選，由黨員投票，得票最高前兩名，再由黨籍議員投票選出一人為黨總裁，但三木武夫建議並未被採納。

1978 年繼三木武夫出任首相的福田起夫，為求連任並打破田中派對總裁人選的左右力量，而提出兩階段選舉總裁辦法，其辦法與三木武夫幾乎一模一樣，不同之處在於將候選人應有黨籍議員聯署提名從十名改為二名，最後為黨內所採納。但實施過程中卻產生許多弊病，其中為爭取第一階段黨員初選的勝利，各派閥紛紛爛增黨員數目，導致自民黨黨員人數在短短兩年內由 45 萬 5 千人增至 300 萬人，而其中大部分皆是人頭黨員。因此福田起夫為削弱田中派勢力的總裁選舉改革辦法宣告失敗。

1981 年黨總裁選舉，自民黨為避免因上屆舉辦初選使得各派閥在人力與財力上的困擾，決定以嚴格的提名限制來避免舉行初選。參選的候選人必須要有 50 人以上的黨籍議員聯署提名，在超過四個候選人的情況下才舉行初選。理論上，在這遊戲規則下舉行初選的可能性幾乎微乎其微。因為，在自民黨內僅有 5 個派系，其中手上握有 50 席以上國會席次的派系僅有 4 個，而在任一派系皆不可能取得勝利情況下，勢必會結盟才能勝選，換言之在正常情況下至多僅有三位候選人能出馬角逐。然而當時因為田中派與福田派兩派閥的個人恩怨，福田派分散派系力量，來支持其他四派取得候選人資格，終究造成四人競選局面，但最後仍由田中派支持的中曾根康弘當選總裁。

自此以後，自民黨的總裁選舉方式實質上又再度恢復到以往方式，亦即仍由各派系協商後，再經由黨籍議員票選的程序，來產生總裁人選。

第六節 五五年體制的崩解與自民黨的衰敗與再起

一.五五年體制瓦解之原因

自民黨一黨政權維持了三十八年之久，在最後的幾年已經出現了氣數將盡的徵兆。80 年代末期，由於經濟政策的失誤，使得日本經濟的發展面臨重重困難(包括中曾根康弘的營業稅和美日貿易問題、竹下內閣的消費稅)，加上醜聞迭出(瑞克魯特股票內線交易事件，而竹下內閣秘書身陷其中)，自民黨威信一落千丈。社會黨抓住有利時機，在消費稅問題上大作文章，博得了國民的廣泛支持，結果

在 1989 年 7 月的參議院改選中大獲全勝。但隔年即因美蘇冷戰結束，使社會黨很快陷入不力的境地，自民黨利用「是選擇自由主義，還是社會主義」的口號爭取選民，在 2 月的眾議院選舉中挽回頹勢，壓倒了社會黨。但自民黨執政多年，後期日本經濟發展不順，而政治改革總是紙上談兵，使國民大失所望。

二.五五年體制瓦解之過程

1993 年，55 體制瓦解，被以日本新黨黨魁細川護熙為首相的八黨派聯合政權取代。日本社會在 80 年代後期已經出現了要求實行政制改革的呼聲，冷戰結束後國際社會發生如此的巨大變化，使得以國際冷戰為前提的國內政治狀態，亦即「保革對立」的意義消失，使得舊的政治體制難以適應時代發展的需要，對整個政治體制進行改造勢在必行。自民黨面對內外交迫的情勢，只能順應歷史潮流主動推動政治改革運動，才能確保執政黨地位，但長期執政已經使自民黨和舊體制融為一體，政治家、官僚與財閥之間的「鐵三角關係」難於割捨，錢權交易的政治腐敗更是冰凍三尺非一日之寒。恰巧在這一刻，涉及自民黨副總裁金丸信等黨內住要人物非法收取政治獻金的「佐川快件公司案件」被媒體曝光，自民黨威信一落千丈，社會各界呼籲政治道德與改革的聲浪日益高漲，而自民黨內部也因此分化出以羽田孜為首的改革派，形成了相互對立的兩股勢力。

隨後社會黨、民社黨與公民黨以「政府措施不力，導致政制改革法案擱淺」為理由，聯名提出對自民黨宮澤喜一內閣的不信任案。結果不自民黨方面以羽田孜為首的 35 名反主流派議員也陣前倒戈，最後以 255 票贊成對 220 票反對通過了對執政黨的不信任案，眾議院解散，提前舉行大選。大選結果由八黨派聯合政體組成的聯合內閣順利成立，並推舉細川護熙為首相，此舉為 1955 年起歷時 38 年之久的自民黨長期執政畫上句號。

細川護熙在位期間先是通過一系列政治改革法案以及改革選舉制度，將中選區制改為當一選區兩票並立制，但畢竟自民黨是執政多年經驗豐富的大老政黨，馬上抓到細川曾與「佐川快件公司案件」有資金往來，最後細川護熙黯然下台。

三.自民黨嘗試再起與成功

隨後接任的羽田孜無法處理聯合政權的內部矛盾，自民黨趁機拉攏社會黨和先驅新黨，已同意社會黨村山富市出任首相為條件，一舉實現「自、社、先三黨聯合」，在 1994 年 6 月 30 日社會黨黨魁村山富市出任日本首相。

村山富市執政期間雖在外交與內政和政治改革上皆有具體的成效，但畢竟在國會只有 70 席的社會所依靠的還是自民黨的支持與合作，而小澤一郎整合反自民黨的保守勢力組成新進黨，與執政三黨勢力幾乎是伯仲之間，此時又發生阪神大地震和沙林毒氣事件，使村山政府忙得不可開交。1996 年 1 月，在自民黨與新進黨兩大黨直接較勁的氣氛下，村山富市宣布辭職，而剛當上自民黨總裁的橋本龍太郎成為日本新首相，開始了自民黨領導三黨聯合政權的橋本時代。

橋本上任面對日本 90 年代以來的低迷經濟成長和連續三季的齡增長，推出

一系列改革經濟方案且也獲得一定成效，經濟形勢好轉也穩定了自民黨的統治。此時政壇再次分化組合過程，先是民主黨的成立以及社會黨改名為社會民主黨重新出發，對當時的橋本政權形成莫大壓力。橋本見新政黨立足未穩之際，決定解國會重新大選。1996 年 10 月，日本迎來了單一選區兩票並立制誕生後的第一次眾議院選舉，結果自民黨在 500 席中獲得了 239 個席次，雖未過半但較上次增加了 28 席次，於是自民黨建立起一黨不過半數的一黨政權(社民黨和先驅新黨不入閣但政策上與自民黨合作)。

1998 年 7 月橋本為自民黨在參議院選舉中的挫敗引咎辭職，自民黨小淵惠三接掌首相職位，但 2000 年 4 月因政治與經濟問題而病倒，改由森喜朗接替首相。森喜朗一年任內政績毫無建樹，還因在敏感的政治問題上常常失言引發日本國民的厭惡，最後因危機處理能力慢半拍被各界要求下台的呼聲中黯然辭職。2001 年 4 月 24 日，小泉純一郎當選自民黨總裁，兩天後自民黨聯合公明黨等保守黨投票表決確認小泉成為日本首相，日本政治由此走入小泉時代。

自民黨從 1955 年起連續執政 38 年之久，雖在 1993 年下野但不過 3 年的時間又重新奪回政權至 2009 年才第二次下野，總計 1955 年起至 2012 年止，57 年當中自民黨執政了 51 年之久，故說日本戰後政黨政治史是自民黨黨史一點也不為過。