

日本內閣改組與政局動向

朱少先

一 內閣改組原因

福田赴美係去（一九七六）年十二月二十四日在日本政治情勢非常混亂及經濟情況極度不安中出任首相組織內閣。當時因「田中金脈」事件餘波未平、繼之又發生「洛克希德賄賂案」，由於三木武夫內閣未能妥善處理，引起自民黨內部不滿，先是一九七六年六月河野洋平等五名議員脫黨另成立「新自由俱樂部」；接着田中、大平、福田等反三木派成立「舉黨體制確立協議會」，要求三木武夫辭職，改選總裁。鬧得自民黨內支離破碎，幾乎形成大分裂。直至十二月十五日衆院大選挫敗，自民黨在衆院五一一席中，僅獲二四九席，比解散前減少一六席，較過半數還差七席，若無無黨派保守議員十二名及時參加自民黨，該黨已喪失單獨組閣機會。

由於大選失敗，三木不得不引咎辭職，在田中、大平兩派支持下，才由黨執行部以推荐方式，在十二月二十三日自民黨議員總會中，通過福田赴美為總裁而登上首相寶座。

因為福田係在田中、大平兩派支持下出任總裁及首相，故在遴選黨中央重要幹部及內閣閣員時，難免受到上述兩派之牽制與影響，無法達成福田構想中摒棄派系關係及建立「清新而強力」內閣的理想。所以福田內閣成立十一個多月以來，在政務推行上，不能得心應手。因此，福田首相欲照自己的意願，改組內閣，一直是他最大宿願，只是在等待時機的來臨而已。

最近數月來，由於日本對美國貿易，每月均有大量出超，到九月底，出超已達五十九億美元，較去年全年對美貿易順差五十三億美元尤高。估計到本年年底，對美出超可能達到八十億到一百億美元。美國當局對此，非常不滿。十一月十六日副總統孟代爾接見日本公明黨代表團矢野書記長等一行時，竟公開指責福田首相未遵守今年五月在「倫敦七國經濟高層會議」中所作減少日本貿易順差的諾言，並強硬要求日本應明示將經常收支由黑字變為赤字的期限與輸入美國產品的確實比例及提前降低關稅等。同時美國總統決定派遣貿易談判特別代表團，準備赴東京與日本談判貿易平衡問題，並在代表團團長斯德勞斯大使啓程之前，先派該團法律顧問李巴茲等到東京，進行事務性協商。此項預備會談，自十一月十八日起前後舉行四天。因雙方意見尚有距離，未獲具體結論，僅

同意繼續協商，並俟下（十二）月中旬斯德勞斯來日時再行正式談判。照目前情形，除非日本作重大讓步，後果將十分嚴重。故福田政府必須妥謀對策，加強經濟閣僚陣容，已刻不容緩。

其次，日本對外貿易不斷增長，到十月底日本外匯儲存已高達一百九十五億七千萬美元之多，在歐美壓力下，被逼使日元不斷升值，美元則相對貶值，自今年十月以來，由美金一元兌換日幣二六〇元，到十一月二十五日竟降到一美元兌換二四〇日元，已使日本在經濟上受到強大壓力，民間工商企業亦受到嚴重影響，僅十月份負債一千萬日元以上而倒閉者已有一千五百九十八家，政府所訂六·七%的經濟成長率，勢亦無法達成。

上項經濟混亂情勢，非現內閣力量所能克服，而來自美國的壓力却愈來愈大，因此，福田首相必須求變，考慮加強現內閣經濟閣僚陣容，來打開此項難局。

另一困擾福田內閣的是所謂「日中（共）和平友好條約」問題。自福田內閣成立不久，中共深知福田政府係藉當年與其建交的田中、大平兩派支持所組成，基礎脆弱，田中、大平對福田內閣必有重大影響力，認為是與日本締約的最有利時機，故自今春以來運用各種關係與方式，透過輿論，在野政黨及自民黨內親中共份子，甚至財經界領袖，壓迫福田政府就範，簽訂上項條約。中共積極推動締約目的，除了製造自民黨與在野黨間爭執及分化自民黨并在內部造成糾紛外，還想利用將「反霸條款」列入條約本文，形成「反蘇同盟」，離間日俄關係，造成日俄對立。幾個月來，締約問題，在日本已形成了一九七二年日匪建交前夕的狀況，到了逼使福田首相非締約不可地步。尤其是自民黨內部已分裂成爲主張立即簽約的「推進派」與主張慎重的「慎重派」等兩派，對立形勢，非常嚴重，使福田非作最後決定不可。福田首相本身對於締約問題，一向採取慎重態度，雖曾表示應基於一九七二年雙方共同聲明精神儘速簽約，但主張必須在雙方滿意條件下進行。實際上福田爲顧慮對蘇關係，似不願急遽作出決定。今年八月間曾以出席「東南亞國協五國高峯會議」無暇顧及締約問題，而予延擱，現在再以改組內閣來緩和此一情勢。

此外，自民黨中央重要幹部「三役」——幹事長、總務會長及政調會長任期到十二月屆滿，必須重新選任，依一般慣例，隨黨中央人事調整，內閣亦同時作局部改組。福田首相基於上述情勢的需要，乃利用臨時國會閉會的次（二十六）日，決定實施黨中央人事變動及內閣改組。

二 改組目的與改組經緯

福田內閣因面臨上述諸多難題，雖然早有徹底改組意願，以便確立真正的「福田體制」，但因黨內阻力甚大，尤其志在獲得下期總裁的大平幹事長和其盟友舊田中派，處處牽制，無法實施；彼等且以「內閣越改組越弱」爲由，主張維持現狀。因此一拖再拖；最近因日美貿易關係急速惡化，日元猛烈上漲，情勢已非常嚴重，除非改組現內閣使面目一新，已無法打開當前難局。

福田見時機成熟，十一月二十日在宮崎市出席「自民黨政經文化協會」後的記者會中，打破了過去沉默，表明了臨時國會後改組內閣的意向。自此以後，自民黨與內閣即着手作改組準備，自民黨領袖間活動亦開始頻繁。

福田首相此次改組主要目的，一面在調整對美貿易關係，使之恢復正常；一面抑制日元升值，昂揚景氣，促進國內經濟復甦；其次為妥善處理對蘇俄及中共外交懸案，使日本不致牽涉到蘇俄與中共對峙漩渦搖目前的亞洲均勢。因此，外交、經濟閣員陣容之加強，成為組閣焦點。再次是明年十二月任期屆滿後福田首相競選連任問題，亦為各方矚目之事。所以黨中央人事調整，也成了此次改組中極重要一環。

自民黨派系組織，雖然表面上已完全解散，但在政治關係上，各舊派系領袖對原有屬下議員，依然有其影響力，尤其在面臨重大人事調動時，首相不能不與各方採取協調態度。十一月二十五日國會閉會之後，福田首先與舊田中派領袖西村英一行政管理廳長官會談；二十七日再與大平幹事長密談，就改組問題，交換意見。在西村與福田會談中，西村不僅支持首相改組立場，為了「人心一新」，並建議包括黨「三役」人事在內，應作大幅度的全面更替，且希望摒棄派系關係，徹底刷新人事。西村上項建言，正合福田心意，也是一項重大鼓勵，故在福田與大平會談中，提出了黨及內閣全面改組的方針。經兩氏四小時半協商後，終於獲得了大平的支持，但其過程亦相當複雜。

黨中央人事過去以大平幹事長為中心，配合舊田中派的江崎真澄總務會長，全面控制了黨內權力；政調會長河本敏夫係屬舊三木派，一向對福田取反對態度，數月來經常批評福田經濟政策，故在黨內與大平站在同一立場。在福田決定全面改組之前，大平堅持黨中央人事維持原狀。惟照福田原意，欲使河本進入內閣而以舊福田派的倉石忠雄出任總務會長，以加強福田在黨內力量。但因阻力太大，最後福田以「人心一新」為由，改變了大平維持原狀主張，除大平正芳仍留任幹事長外，河本政調會長，以借重其經濟長才為由，羅致入閣，出任通產大臣；而以江崎接任政調會長。所遺總務會長一職，由前黨幹事長中曾根康弘入替，以平衡黨內力量。上項人事安排，大平雖有不滿，但在不得已狀況下，只有予以忍讓。

黨中央人事決定後即進入內閣閣員安排，因為此次改組以加強外交、經濟閣僚為重心，其間曾頗費一番周折。外相一職，福田原屬意前外相宮澤喜一，但因宮澤在前外長任內，為對中共簽訂和平友好條約問題提出「反霸四原則」而使談判停頓，繼之又促成中日復航，為黨內親中共派所不容，不但福田第一次組閣時被阻入閣，本次新內閣欲延攬出長外相，亦無法實現。結果不得不調原內閣官房長官園田直充當外相。園田雖非外相理想人物，但係福田親信，在外交政策執行上，當能與福田充分配合。

在重要經濟閣員方面，對國家財政最重要的大藏大臣，舊三木派原要求由河本敏夫出任，惟河本與福田在經濟財政政策上有若干差異，未為福田接受，最後協調結果，由河本担任通商產業大臣，而以舊大平派的村山達雄為大藏大臣。村山係大藏省出身，為人練達，與福田亦有深厚關係，自為適當人選。福田為了加強對外經濟關係，原有設置「對外經濟省」之構想，惟因牽涉到變更

內閣組織法，一時無法解決。結果除任命宮澤喜一爲經濟企劃廳長官外，另將「國土廳」長官由建設相兼任，而騰出一個閣員位置，任命前駐美大使牛場信彥爲不管部大臣，担当對外經濟事務。此外，如農林大臣中川一郎、運輸大臣福永健司，亦均屬一時之選。另一重要閣員內閣官房長官，原準備由園田直留任，因園田調任外相，結果由現任自民黨國會對策委員長安倍晉太郎出任。爲使國民對內閣面目一新，在此次改組中，除福田首相、瀨戶山法相留任及原官房長官園田直調任外相外，其餘十八位閣員（法制局長官不屬閣員範圍）均屬新任。其調動幅度之大，實爲空前未有。惟除上述外交、經濟閣員人事在遴選中有若干爭執外，其餘閣員均極順利產生。故此次改組內閣，在極短時間內，便告完成。

新閣員名單如下：

總理大臣：福田赳夫。

法務大臣：瀨戶山三男（留任）。

外務大臣：園田直（調任）。

以下閣員爲新人：

大藏大臣：村山達雄。

文部大臣：砂田重民。

厚生大臣：小澤辰男。

農林大臣：中川一郎

通產大臣：河本敏夫

運輸大臣：福永健司

郵政大臣：服部安司

勞動大臣：藤井勝志

建設大臣：櫻內義雄

自治大臣：加藤武德

內閣官房長官：安倍晉太郎

總理府總務長官：稻村左近四郎

行政管理廳長官：荒船清十郎

防衛廳長官：金丸信

經濟企劃廳長官：宮澤喜一

科學技術廳長官：熊谷太三郎

環境廳長官：山田久就

不管部大臣：牛場信彥（來自民間）

法務局長官：真田秀夫

另外值得一提的是，是虛懸已達一年的自民黨副總裁，已由二十九日黨總務會通過提名該黨元老政治家船田中繼任，再由明年一月該黨大會正式任命。至此，福田已達成了黨政改組的雙重任務。

三 新內閣的特色

福田首相一直標榜要建立「清新強力內閣」，並以「才能」、「經驗」、「清廉」爲遴選標準，從此次新內閣人事分析，大體上已符合了福田首相的理想。下面是新內閣的幾個特色。

（一）新內閣是以經濟閣員爲中心的「實務內閣」：從新閣陣容看，爲了改善及調整日美經濟、貿易關係，必須起用熟悉外交、經濟事務，且與美國有深厚關係之人才，因此，在黨內以外交、經濟專才著稱，具有外相、通產相、經企廳長官經驗，精通美國事務，擅長英語，且與美國卡特總統在一九七三年「美、日、西歐三邊委員會」中同爲委員交誼頗篤的宮澤喜一被徵召出任經企廳長官，宮澤在未來對美關係上及對外貿易上，必能有所貢獻。另一不管部大臣牛場信彥，曾任外務次官及駐美大使，不僅爲外交長才，

亦熟悉經濟事務與日美關係，對美貿易談判，料將由牛場負責。福田在二十九日記者會中曾公開強調宮澤與牛場是新內閣經濟外交左右手，實非虛言。大藏大臣村山達雄出身大藏省官員，對財政非常內行，在池田內閣時代在大藏省任主稅局長時，即表現出衆，且歷任財經要職，早被認為是藏相人選，此次果被羅致入閣。通產大臣河本敏夫，由船業巨子進入政界，曾兩度出任通產大臣，在經濟政策上主張急進，雖對福田安定成長政策有若干歧見，但在目前日本經濟陷於困境之時，正好彌補福田之不足，也可藉此改變財經界對新內閣之印象。從上述四位主要經濟閣員分析，已足以說明新內閣是以經濟關係為中心的實務內閣。

(二)新內閣為一舉黨體制內閣：從舊派系成分觀察，新閣員包括了福田系六人（包括福田首相本人在內）、大平系四人、田中系三人、中曾根系及三木系各二人，椎名、水田系各一人、無派系及民間人士各一人^①。福田在組閣時確已兼顧了黨內舊五大派及中間派人選。去年十二月福田第一次組閣時不容福田選擇，係以推翻三木政權後論功行賞方式由派系推荐若干閣員，並未能適任現職。而此次遴選閣員，雖兼顧派系關係，但却保持了「適才適任」原則。故頗獲得一般好評。

(三)新內閣是頗具福田色彩的内閣：上面已經說過，一九七六年十二月福田組閣時，受到田中、大平兩派牽制，田中派對內閣影響力甚大，故有「角影內閣」之稱，不僅陣容軟弱，政務亦窒礙難行。此次改組，屬於福田親信的有外相園田、官房長官安倍、自治相加藤、科技廳長官熊谷、法相瀨戶山及不管部大臣牛場等七人，與福田相當接近的有藏相村山、建設相櫻內、勞動相藤井、農林相中川及經企廳長官宮澤等五人，故在人事安排上，已符合了福田理想，是一個以福田為領導中心的富有「福田色彩」的內閣。

(四)新內閣是人才集中的安定型內閣：從新閣員學歷看，除總務長官稻村佐近四郎外，均擁有國內外大學畢業資格，而大部分出身東大、京大、九大等著名學府，均學有專長；就經歷言，曾任內閣大臣者十一人，任次官者七人，僅有三人原係擔任黨職。可謂均屬一時之選。環境廳長官山田久就，又係老外交家，且曾任駐蘇大使，在未來對蘇關係上，亦必有借重之處。就年齡言，五十歲以上者三人，六十以上者十五人，七十歲以上者三人，四十以上者無人入閣（第一次內閣有三位不滿五十歲者，但能力平平），平均年齡由上屆內閣六一·三八歲，升高到六三·七六歲，給人一種老成穩重安定感覺。

(五)新內閣是一個親華反共型內閣：在新內閣員中，屬於親華組織「日華議員懇談會」（會長灘尾弘吉）會員者有服部、安倍、加藤、金丸、稻村、熊谷、瀨戶山、園田、中川等九位，新任命的二十五位省、廳次官中，也有十三位之多；此外雖非「日華議員懇談會」會員而持積極親華態度者，有櫻內、宮澤、牛場及山田等。而大臣中公開親中共者尚無一人。現任外相園田直，在官房長官

註①

新內閣派系成分如下：(1)舊福田派之人為福田赳夫、園田直、加藤武德、安倍晉太郎、熊谷三三郎、瀨戶山三男。(2)舊大平派四人為村山達雄、福永健司、服部安司、宮澤喜一。(3)舊田中派三人為小澤辰男、金丸信、三田久就。(4)舊三木派二人為河本敏夫、藤井勝志。(5)舊中曾根派二人為櫻內義雄、砂田重民。(6)舊椎名派一人為荒船清十郎。(7)舊水田派一人為稻村佐近四郎。(8)無派系一人為中川一郎（青風會）（以上均為議員）(9)非議員一人為牛場信彥。

任內，雖曾表示過應早日與中共締約，但係對付在野黨一般說詞，從未有過積極親匪主張。外傳園田親匪，似屬誤會。故新內閣頗能給人以親華、反共的印象。

除了新內閣已稱得上強有力的「福田體制」，今後在福田首相直接領導下，可望順利推行政務外，在自民黨方面，因中曾根康弘出任總務會長及船田中担任黨副總裁，已削弱了大平在黨內控制力量，為福田明年競選連任，奠定了基礎。

四 政局展望

綜合以上分析，福田新內閣確已稱得上是「全黨一致」的「清新強力」的「實務內閣」，但日本所面臨的難題，多如山積。能否一一克服，有賴福田首相強有力的領導與全體閣員的充分合作。

在未來一年中，正如福田首相在記者會中所說，是相當艱困的一年，今後日本政局能否安定，將視經濟能否迅速復甦，對美經濟貿易關係能否恢復正常及對中共、蘇俄外交能否妥善處理為斷。下列若干問題都是福田新內閣所面臨的重大課題。

(一)解決當前經濟難題，將列為首要任務。十一月二十九日第一次新內閣會議中，為了打開日元升值及調整日美經濟貿易關係難關，決定成立「經濟對策閣僚會議」，由外務、大藏、農林、通產、運輸、勞動、建設等七位大臣及經企廳長官、不管部大臣、官房長官、總務長官等組成，由宮澤喜一主持，並在三十日召開第一次會議，在十二月六日以前，訂定出一項減少貿易黑字及抑制日元升值的對外經濟政策大綱，作為解決經濟難題的指針，並派牛場國務大臣以首相特使身份前往華盛頓，直接會晤美國貿易談判特別代表部斯德勞斯大使，進行協商。目前具體對策雖尚無法了解，但針對美國要求，勢將以(一)降低關稅；(二)擴大輸入產品並將部分限制輸入品目開放自由化；及(三)改善非關稅障壁及擴大輸入融資等為重點，來減少貿易順差及避免與美國及西歐發生貿易衝突。

至於抑制日元的高漲、恢復景氣、謀求經濟復甦，無疑與調整對美經濟關係有密切關聯，除了由上述「經濟對策閣僚會議」擬訂「對外經濟政策大綱」外，新內閣已準備在年內提出本年度第二次追加預算及明年度(一九七八年四月一日至一九七九年三月三十一日)國家總預算案的所謂「十五個月預算案」，來度過目前的經濟難關。因新內閣中有如此眾多的財經實務專家，當能克服經濟上困難。

(二)處理對中共及蘇俄外交懸案，亦為新內閣最棘手問題。就對蘇俄外交言，目前雙方正在莫斯科談判「日蘇漁業合作協定」，但為了二百哩海域捕魚問題，尚未獲得具體協議，而且前途亦不樂觀。關於兩國漁業談判，已是每年被蘇俄利用作為對日本政治要挾工具。尤其是去年九月六日發生蘇俄米格二五投奔日本事件之後，使兩國關係一度惡化；加以蘇俄為牽制日本與中共間的締約工作，在今年上半年漁業談判中更是枝節橫生，到八月雖然簽訂了一項為期一年的「日蘇漁業臨時協定」，有了暫時的解決，但對鳩山前

外相要求訪問莫斯科，舉行兩國定期外長會議，談判北方領土問題，蘇俄竟以福田內閣對中共談判締約取積極態度而予拒絕。今年十月、十一月日本曾再三希望召開上項部長會議，蘇俄又以葛羅米柯公務繁忙爲由，一拖再拖。但新內閣成立未及三天，蘇俄駐日大使波揚斯基，突於十一月三十日照會日本外務省，同意一月九日，歡迎園田新外相訪蘇，舉行外長會議。此一突如其來的決定，使日本頗有意外之感。一般觀察家認爲蘇俄此項決定，與最近盛傳日本與中共間可能在明年初重開和約談判有關。

日蘇外長會議，係一九六七年開始，規定每年一次，分別在東京及莫斯科舉行。上次葛羅米柯訪日是去（一九七六）年一月，距今已有兩年，在園田就任外相不過三天，即被邀請訪問，意義相當重大。因此外務省正積極準備與檢討。不過日蘇雙方對於北方領土問題，意見尖銳對立，甚難獲得解決，故未來兩國外長會談，亦難望有具體結果。惟對牽制日本與中共接近，勢將發生極大影響。對中共外交懸案，主要爲簽訂「日中（共）和平友好條約」問題。如上所述，因自民黨內部對此已形成「推進」與「慎重」兩派，加以中共壓力強大逼使福田首相，非下決斷不可。但此一問題，如果處理不當，不僅造成自民黨內部糾紛，在對蘇俄及亞洲國家關係上，亦將發生不良影響。因此福田首相對此，一直採取審慎態度。在此次新內閣成立當天的內閣記者會中，福田再度重申前意，表示「應在雙方滿意的條件下締約」，並針對鄧小平的發言，認爲「日本有日本立場，締約決非一秒鐘所能完成」。最後福田雖然表示「希望早日簽約，但必須採取認真與慎重態度」。所謂「認真與慎重態度」，被解釋爲「有條件締約」。至於條件爲何，可從福田首相本年十一月十二日對外務省所提重開談判的五項原則^②，窺其概要。

重開談判五項原則：

(一)「反對霸權」條款可正式列入條約本文。

(二)此舉係以日本憲法規定日本不成爲軍事大國之精神爲基礎，故在條約本文內須同時併列「反對霸權」既非規定日、中（共）採取共同行動，亦非針對特定之第三國。

(三)「日中（共）友好條約」與「中（共）蘇條約」之「敵視日本條款」，互相牴觸，應於適當時期取銷。

(四)考慮由鳩山外相，保利議長訪問北平。

(五)儘可能在東京簽約。

上述五項基本原則，其中第二、三兩項，恐難爲中共所接受，因此，即使談判能在明春舉行，預料前途亦不會順利。至於何時開始談判，據悉將俟十二月十一日駐北平大使佐藤返國參加亞洲使節會議時，根據中共方面意向，再作最後決定。

日本深知，美國、蘇俄、中共在亞洲三角微妙複雜關係中，維持現狀，最符合日本國家利益，因爲日本與美國之間締有「日美

註②

見一九七七年十一月十三日日本「讀賣新聞」朝刊第一版。

安保條約」，關係密切，無論在政治、經濟乃至防衛上，相互依存度甚高，兩國關係，不容有任何改變；美國與蘇俄及中共尚維持「和解關係」，日本與此兩者亦有一般外交關係；只有蘇俄與中共對立形勢尖銳，因此，日本在處理對蘇俄及中共的外交上，稍有偏差，即可能破壞上述均勢現狀，影響到日本國家的安全。所以，日本今後與蘇俄、中共關係，採取「等距離外交」的可能性最大。締約問題，恐將仍在一個拖局。

(三)真正影響日本政局的最大關鍵，還是執政的自民黨能否重振聲威，獲得國民支持，在未來大選中取得勝利。該黨自一九七二年田中執政以來，在一九七二年十二月及一九七四年七月衆、參兩院選舉中，連續遭到挫敗；繼之又發生「田中金脈事件」及「洛克希德賄賂事件」，已使自民黨聲譽一落千丈；三木內閣在一九七六年衆院選舉中，再遭慘敗，幾乎喪失單獨執政機會，故自民黨政權前途，已非常危殆。直到去年十二月福田出任首相，全力從事自民黨革新、解散黨內派系組織，雖然尚未收到顯著效果，但在去年七月參院選舉中，總算未再挫敗，穩定了自民黨政權。福田執政十一个多月來，雖無重大政績，但在內政、外交各方面仍有不少建樹；在國民心目中，有了較好印象。此次黨及內閣改組，業已建立了一個強有力的實務內閣，更使全國上下耳目一新，如果在未來一年中，在福田首相強力領導下黨及政府如能共同合作，克服一切困難，使景氣迅速恢復，經濟順利復甦，則國民對自民黨的支持必將大增。估計在明年夏末秋初福田首相將會解散國會，實施衆院大選。如果在選舉中能使目前衆院五百一十一席中僅佔二百五十八席的自民黨議員，躍升到二百七十席以上，恢復在國會的安定席次，則不僅日本政局可望安定，明年十二月福田連任首相，亦屬順理成章。

一九七七年十一月三十日脫稿

湘靈新著「捫蝨集」出版

本中心副研究員方雪純氏精選近作百篇成集付梓，三軍大學校長蔣緯國上將、中華民國駐薩爾瓦多大使吳俊才博士全力推介。湘靈所作雜文精鍊鋒銳，爲魚腸短劍，鞭辟入裏，針針見血。本集題名捫蝨，正如王猛捫蝨而談天下之事，得雄渾宏肆之緻。湘靈先後著作，承美國柏克萊加州大學東亞圖書館全部編目典藏，其文受當世之重視可見一斑。

每冊實售新台幣五十元

代售處：本中心編譯出版組