

日本內閣改組與政局展望

朱少先

一 內閣改組原因

田中角榮自一九七二年七月五日當選自由民主黨總裁後，翌（六）日即組織成立第一次田中內閣。田中因競選總裁時與大平正芳、中曾根康弘、三木武夫派相結合，打擊福田赳夫，故第一次組閣時福田本人未邀入閣，而與保利茂等結合，成立「八日會」，成為自民黨內反主流派，與田中站在對立立場。因為當時福田派在國會佔有六十五席，為自民黨內第一大派，構成對田中內閣威脅。到該年九月二十五日田中首相與大平外相一行訪問中國大陸，並於二十九日與周恩來以發表「共同聲明」方式建立邦交後，以為必能提高田中在國內外聲望，受到國民熱烈支持與擁戴。因此返國之後，即準備解散國會，實施大選，希望在選舉中擴大田中、大平派勢力，壓倒福田派力量，鞏固田中政權。但十二月十日投票結果，自民黨在衆院四百九十一席中，僅得二百七十一席，雖仍保持過半數多數席次，但較解散前減少二十六席。而且自民黨內一向親中共議員古井喜實、川崎秀二等均告落選。在選舉中田中派為欲爭取黨內第一大派，壓倒福田派，不惜再度與大平、三木、中曾根諸派結合，打擊福田。但結果福田派仍獲得五十六席，仍維持黨內第一大派。且福田派在全國得票總數達四百八十九萬八千九百七十七票，較田中派出五十六萬餘票①。足證福田派議員仍受到選民支持，福田派仍是田中內閣的一種威脅力量。田中在大選受挫之後，為緩和與福田派間關係，在大選後組織第二次內閣時，極力邀請福田本人入閣。福田在岸信介、佐藤榮作等黨內元老派勸導下，始允入閣，但僅擔任地位不甚重要的行政管理廳長官，並無實權。

日本內閣改組與政局展望

田中第二次內閣成立後，由於大平、三木、中曾根、福田等派系領袖均已入閣，在表面上已成為全黨團結之實力內閣，但實際上各派均貌合神離，並未能發揮統合力量。加以田中首相好大喜功，在其就任首相之初，即以其所著「日本列島改造論」，作為其內政上重要政策，並根據上項構想，擬訂了「國土綜合開發法案」。該法案主要內容在建設世界上最快速鐵路新幹線網、高速公路網及重新配置工廠地區，使全國人口合理分散，不過分集中，都市與農村，獲得均衡發展，以減少人口集中工業分散及減少公害等為目的，使有限國土，能充分利用。其構想原無可厚非。但不料計劃剛一提出，因各方搶購土地，造成地價暴漲，建築材料亦被搶購一空；其他物價，亦隨之上升，結果弄得民情激憤，怨聲載道。加以受美元貶值及日元升值影響，工商業蒙受極大損失；美國又在日美貿易上加重壓力，使日本在經濟上困難，日見嚴重。但田中仍堅持己見，不僅不修正其經濟高成長政策及緩和迅速發展的通貨膨脹，還繼續欲推進建設新幹線，本州、四國之海上大橋及二兆億日元減稅案等措施。使日本經濟危機，愈來愈大。

福田派對田中內閣高成長經濟政策，一向取批評態度，由於今（一九七三）年下半年起日本經濟情勢轉趨惡劣，自民黨內除主流派外，紛紛對田中內閣表示不滿，在野政黨及輿論方面，亦不斷提出指責與攻擊。九月間本已傳出改組內閣，調整人事，以應付經濟危機，但田中首相始終未敢輕易決定。及至十月六日中東戰爭爆發，各方均預料石油危機將侵襲日本，因此黨內改組內閣之聲，又出現高潮。八日中曾根通產相曾為此事向田中首相建議，不宜在此時改組內閣，椎名悅三郎副總裁，九日亦表示對改組內閣應取慎重態度。一時內閣改組問題，又陷入微妙階段。

由於能源問題已非常嚴重，提高消費者米價問題又跟蹤而至，自民黨昭和年代出生議員所組成的「昭和會」，九日下午推派代表會晤田中首相，直接要求政府修正現行經濟政策；福田派「八日會」在東京議員，亦在同日召開大會，決議要求田中政府中止「列島改造」計劃。但田中首相，仍公開表示將繼續推進「新幹線建設計劃」及「二兆億日元減稅案」，毫無修改跡象，對內閣改組亦未表示意見。

到了十月十六日波斯灣六個產油國宣佈原油漲價百分之二十一，十七日阿拉伯十個產油國會議決定，以九月份為基準，每月減產百分之五，直至以色列退出所佔領阿拉伯土地為止；並將日本、美國、荷蘭列入禁運對象，逼使日本表示對阿拉伯的態度。

田中政府在中東戰爭爆發之初，認為時間不會拖得太長，而且日本存油可維持七十九天，故未介意，但到阿拉伯國家利用石油作武器，對日本施予壓力後，始發生恐慌。因日本每年石油消耗量百分之九十以上，仰賴自國外輸入；以一九七二年為例，日本消耗石油量為二億五千萬公秉，除其本身約生產二百萬公秉外，其中百分之八十二，全自中東輸入。一旦中東石油停止輸出或減少，不僅日本工業有完全停頓之虞，整個經濟體系，亦將隨之崩潰。

由於能源危機，與石油直接、間接有關物價，普遍暴漲，工商業亦陷入混亂狀態，通貨膨脹亦愈見嚴重。田中內閣對接踵而來的經濟危機正弄得無計可施之時，十二月十三日愛知揆一藏相，又突然病逝，不僅使田中內閣損失一員大將，且使正在推進中的各項財經緊急措施，陷於癱瘓。田中爲了挽救當前所面臨的經濟危機，始決定於十二月二十五日閃電改組內閣。

二 新內閣的特徵

田中首相此次決定改組內閣主要原因，既係由於經濟危機及藏相逝世所引起，因此在新內閣人事安排上，以羅致重要經濟閣僚為重心，尤其對大藏大臣之繼任人選，成為田中新內閣最大難題。因爲大藏大臣在內閣地位極為重要，一般慣例，均由首相嫡系人物出任。愛知藏相病故後，在田中派內實無適當人選可以遞補。最初曾考慮由原外相大平正芳轉任，但日本在外交上

困難重重，尤其石油外交，有賴大平繼續推進，不得不放棄上項打算。經田中再三熟思之後，在團結全黨力量名份下，決定商請福田赴美出任艱鉅。論福田才能、經驗，國內政治份量、國際聲譽及與財界關係，原是最適當人選。但福田自去年自民黨改選總裁後與田中已站在對立立場，第二次田中組閣時，福田雖已入閣，惟對田中內閣經濟高成長政策，一直公開批評，尤其最近對擴建新幹線鐵路網及二兆億日元減稅案，取反對態度，兩人間鬧得極不愉快。因此福田從未料到田中會邀其出任斯職，故當二十四日田中與福田第一次晤談時，福田未予接受。因爲福田深知今日日本通貨膨脹情勢嚴重，物價暴漲，人心浮動，尤其石油危機，更使日本經濟體制，搖搖欲墜，挽回上述危機，決非易事。且福田派「八日會」所召開的緊急會議中，絕大多數議員，反對福田出任新命。使福田亦不敢輕易承擔。但經田中再三堅邀，且同意讓福田適度修改現行經濟措施，經三次懇談後，福田始勉強接受藏相職務。

由於藏相人選獲得解決，使田中第三次內閣改組工作，便順利推進，至二十五日夜已完成組閣工作。

下面是田中第三次內閣全體閣員名單：（□轉任 △連任）

職稱	姓名	年齡	簡歷
總理	△田中 角榮	55	中央工學校畢業、田中土建工業社長、郵政相、黨政務調查會長、藏相、黨幹事長、通產相、首相
法務	中村 梅吉	72	法大畢業、自由黨政調會長、黨國對委員長、建設相、法相、文相、衆院議運委員長、衆院議長
外務	△大平 正芳	63	東京商大畢業、東京財務局間稅部長、藏相秘書官、官房長官、黨政調會長、通產相、外相
大藏	□福田 赳夫	68	東大畢業、大藏省主計局長、民主黨政調副會長、農相、黨政務調查會長、幹事長、藏相、外相、黨政廳長官
文部	△奥野 誠亮	60	東大畢業、高知縣警察部長、自知事務次官、內閣地方制度調查會委員、黨遊說局長、黨總務局長、文相

厚生	農林	通產	運輸	郵政	勞働	建設	自治	官房	總務	行管	防衛
△齋藤 邦吉	倉石 忠雄	△中曾根康弘	德永 正利	原田 憲	長谷川 峻	龜岡 高夫	町村 金五	△二階堂 進	小坂德三郎	保利 茂	△山中 貞則
64	73	55	60	54	61	53	73	64	57	71	52
東大畢業、勞働事務次官、大藏政務次官、官房副長官、黨國對副委員長、衆院大藏委員長、厚相	法大畢業、自民黨勞働問題特別調查會長、衆院預算委員長、勞相、農相、黨政務調查會長	東大畢業、科學技術廳長官、原子力委員長、運輸相、防衛廳長官、黨總務會長、通產相	海軍通信學校畢業、黨政調勞働部會長、副幹事長、厚生政務次官、參院大藏、議運委員長、黨參院幹事長	明大專中退、通產、大藏各政務次官、運輸相、黨副幹事長、總務、廣報委員長、國對委員長	早大專門部畢業、九州日報編集長、文部政務次官、黨廣報委員長、黨中部圈開發整備委員長	陸士畢業、厚相祕書官、郵政政務次官、自民黨教育宣傳局長、官房副長官、黨經理局長	東大畢業、富山、新潟縣知事、警視總監、衆院法務委員長、北海道知事、自民黨治安對策特別委員長	美國南加大畢業、黨副幹事長、北海道開發廳長官、科學技術廳長官、黨政調副會長、官房長官	東大畢業、會社社長、中勞委使用側委員長、經團連理事、日經連常任理事、經濟同友會幹事、體協理事	中大畢業、商工政務次官、勞相、內閣官房長官、農相、建設相、民主黨幹事長、黨總務會長、幹事長	台北第二師範畢業、大藏政務次官、黨副幹事長、政調副會長、衆院大藏委員長、總務長官、防衛廳長官

經企	科學技術	環境副總理	法制局長官
內田 常雄	森山 欽司 原子力委員長	△三木 武夫	△吉國 一郎
66	56	66	57
東大畢業、大藏省管財局長、通產、科學政務次官、衆院工商、大藏委員長、厚相、自民黨稅制調查會長	東大畢業、外交官補、自民黨報局長、郵政政務次官、黨勞働局長、衆院建設、社會勞働各委員長	明大畢業、遞相、運輸相、經企廳、科學技術廳各長官、政調會長、幹事長、通產相、外相、副總理	東大畢業、商工省、法務府事務官、內閣法制次長、內閣法制局長官

從以上新內閣閣員人選的分析，可以指出幾點特徵：

(一)是一個「陣容堅強的內閣」：新內閣除了田中、福田、大平、中曾根、三木五派領袖均親自入閣，且擔任總理、副總理及大藏、外務、通產大臣等重要職務外，黨內擁有實力的元老人物保利茂（佐藤內閣官房長官）、中村梅吉（前衆院議長）及少壯派龜岡高夫、小坂德三郎亦均網羅在內，且絕大多數閣員，有大臣或次官資歷。

(二)是一個「派系均衡的內閣」：日本內閣，一向保持由各派系推派人選組成之傳統。而此次新閣閣員各派系入閣人數，特別均衡，且重要派系，均有人員參加。例如田中派四人（田中首相、二階堂官房長官、龜岡建設相、德永運輸相）、福田派四人（福田藏相、保利行政廳長官、倉石農林相、町村自治相）、大平派三人（大平外相、齊藤厚生相、內田經企廳長官）、中曾根派三人（中曾根通產相、中村法相、山中防衛廳長官）、三木派二人（三木副首相兼環境廳長官、森山科技廳長官）、水田喜三男派一人（原田郵政相）、石井光次郎派一人（長谷川勞働相）、中立派（奧野文相、小坂總務廳長官）。其中特別值得注意的，是福田派閣員由三人增至四人，尤其保利、倉石入閣，福田派勢力有顯著增加，而田中派却減少一人，反映了田中對福田的讓步。

(三)是一個「鷹派特多的內閣」：田中第一次組閣時，以「日匪關係正常化」為標榜，故鴿派閣員極多。但此次新內閣閣員中，鷹派約佔三分之一，除了福田、保利、倉石三閣僚，一向重視日華、日韓關係被指為鷹派者外

，自治相兼國家公安委員長町村，過去任警視總監時，對左傾份子，從不妥協、姑息，文相奧野，亦以強硬派著稱，勞働大臣長谷川、科技廳長官森山，均是顯名的鷹派人物。此外，新任各省政務次長中，如藏次中川一郎、農次渡邊美智雄、通產次森下之晴及楠正俊、建次內海英男等均屬議員團體「青嵐會」②會員，為堅決反共之少壯議員。因新內閣成員鷹派力量大增，勢將影響到田中內閣政策。

(四)是一個「保守持重的內閣」：福田赴美係東大畢業，早歲即入大藏省工作，幹練清廉，為日本有數財政專家之一。當一九六〇年池田內閣創導「所得倍增」高度經濟成長計劃時，福田即取批評態度，主張經濟安定成長。一九六四年佐藤榮作繼池田勇人出任首相，福田成為佐藤內閣財政智囊，担任藏相六年，施展其財經計劃，佐藤執政八年中，日本經濟能飛躍發展，成為經濟大國，福田貢獻甚大。一九七二年田中執政後，與福田分裂，田中再度採取池田時代的高成長政策（池田組閣時，田中適任藏相），在外交上又玩弄多元冒進政策，弄到經濟、外交兩方面形成混亂局面。此次福田能出任藏相及福田派大批要員及若干鷹派人士入閣，事前必已獲得田中首相承諾，在政策上——尤其是財經政策，作大幅度修改。因此可以想見，新內閣在本質上，將有別於第一次田中內閣，是一個保守持重型內閣。難怪在野政黨及輿論界指田中第三次內閣是佐藤內閣的復活。

三 新內閣一月來施政概況

田中首相在日本經濟危機最嚴重階段，毅然改組內閣，希望藉這次的改組，能團結全黨力量，共同克服目前困難。由於田中與福田的重行合作，產生了新的期待與希望。新內閣成立迄今，剛過一個月，在此一個月中，已表現了若干新的氣象，雖然能否克服危機，目前尚言之過早，但從黨內各派系間能在此時作暫時政治休戰，該是一項可喜的現象。

新內閣成立後第一件大事，在十一月三十日內閣會議中，通過了「國民生活安定緊急措置法案」及「石油需給正常化法案」等兩項重要法案，並提交十二月一日通常國會審議。經長時間辯論後，於二十一日夜獲得通過。以上兩項法案，前者主要目的在抑平物價，安定國民生活。根據該項法案，政

府有權採取限價措置，使生活必需品與重要物資，不致暴漲。如一旦售價超過限價，政府可徵收差額課徵金；必要時還可以採取配給制或限制、禁止使用。

關於「石油需給正常化法案」，旨在節約和限制消費，事態嚴重時，政府有權實施配給或限制、禁止使用。依照政府估計，如能徹底執行以上兩項法案，物價漲勢即可緩和。據十二月二十七日田中首相在電視訪問中表示，到明年三月，物價將可趨穩定。

同時，一九七四年度國家總預算案，二十二日亦經內閣會決定，是一項緊縮型預算。一般會計預算案的歲出規模，在愛知藏相時代較上年度原約增加二二%以上，但新預算案壓縮到僅增約一九·七%，計十七兆九百九十億日元，其中公共事業投資，不僅未予增加，反較上年度減少〇·九%（上年度為二兆八千四百七億日元，下年度減少二百五十五億日元），而對社會保障關係費，則增加三六%，計二兆八千八百億日元。上項預算案將於明年一月國會復會時提出，如順利通過，有助抑止通貨膨脹及穩定物價作用。

關於克服石油危機，除通過石油需給正常化法案，積極限制消費外，並積極從事開源工作。十一月二十二日內閣會議後由二階堂進官房長官以談話方式，宣佈親阿拉伯政策，十二月十日並派三木副總理為特使，分訪沙烏地阿拉伯、埃及、科威特、敘利亞、伊朗、伊拉克、達比、卡達等八個中東國家，並不惜以優厚條件，換取中東國家對日本供應石油。一面前外長小坂善太郎，亦將被派至三木特使未訪問之若干產油國家，爭取油源。田中首相本人，亦預定明年一月訪問東南亞國家，其中與印尼共同開發石油資源，為田中訪問主要目的。此外，大平外相亦已定明年一月初訪問中國大陸，購買及開發中國大陸石油，料將列為討論主題。

新內閣對外關係，除發動經濟外交，爭取石油資源外，日韓第七次部長會議，在日、韓在野政黨及自民黨鴿派反對下，仍於二十六日在東京舉行。雖然出席閣僚雙方各六人減少為四人③，日本對韓國援助額亦僅去年的四分之一④，會議日期減少為一天，但能如期召開，顯示新內閣仍重視對韓關係。

日本對美關係，由於日本採取親阿政策，無疑招致美國不快，尤其三木承諾援助埃及擴建開放蘇彝士運河工程，因有利蘇俄在中東的活動，自非美國所贊同。日本為此，有意在明年一月中，派三木赴美，除了解釋日本對中

東政策立場，謀求美國諒解外，更有意要求美國，促成中東糾紛的和平解決。一面藉此加強日美兩國傳統友誼。

由於日本正面臨空前危機，爲了自民黨本身利害，各派系領袖尚能顧全大局，通力合作，共謀挽救。故田中第三次內閣成立一個月來，能表現具體時艱、穩步前進的態勢。

四 政局展望

綜合以上情勢發展，自田中改組內閣以來，由於福田赴美出任藏相，已使日本國內政治、經濟情勢，稍見穩定。但此種局面，能否長期保持，要看田中與福田能否真誠合作而定。

過去事實業已證明，田中內閣的高成長經濟政策，已造成日本經濟危機，必須加以修改，田中起用福田，表示有雅量接受福田所一向主張的安定成長政策。如果田中能讓福田放手施爲，假以時日，當有轉危爲安希望。就一般情勢言，明年七月參議員大選，其成敗繫於田中政府能否克服目前經濟危機。如在大選中失敗，不僅田中首相有垮台之虞，連自民黨政府，亦有動搖可能。在此大前提下，爲了自民黨及保守政權前途，預料在明年七月大選之前，自民黨各派系，尙不致發生內鬨，陷本身於不利。

另一影響日本政局及自民黨政府安危的因素是對中共關係問題。過去由於田中政府操急行事，與中共建交，使日本在國際外交上，造成不利情勢。而最近突然又傳聞大平外相，有於一月二日訪問中國大陸之說。就目前日本與中共之間，似並無急待解決的問題，除非大平外相欲藉此有所表現，爲未來競選下屆總裁鋪路，否則實無在此時訪問中共必要。據一般猜測，大平準備訪問中國大陸，旨在簽訂「中（共）日航空協定」，若傳聞不虛，當日本與中共簽訂航空協定時，必涉及中日航線問題。關於此事，在日本已爭論甚久，尤其是自民黨內有正義議員，對日本與中共簽訂航空協定而犧牲中日航線，必將引起自民黨內部問題。因親我的「日華議員連盟」及「青嵐會」，曾堅決表示反對，甚至主張運用國會力量，不批准「中（共）日航協」。如大平一意孤行，極有引起政潮可能，勢必造成政局不安。

參院議員大選之期，距今不過半年，各政黨早已積極從事準備。從最近

半年來田中內閣聲望驟降^⑤，及地方首長、議員補選中在野政黨的抬頭，自民黨在大選中能否獲勝，甚難逆料。若在此半年內對穩定物價、解決能源困難無具體成效及對中共政策再取冒進措施，則自民黨政府前途，甚堪憂慮。

註①：一九七二年十二月大選及第二次田中內閣改組詳情，請參考「問題與研究」第十二卷第四期拙作「日本大選與內閣改組」。

註②：「青嵐會」係自民黨內少壯中堅議員所組成之政治團體，今年七月十七日成立，會員人數不過三十一人（內衆議員二十六人，參議員五人），年齡在四十歲至五十歲之間，幹事長爲名作家石原慎太郎。該會政治主張以加強國防，修訂憲法及提倡國民精神教育，發揚國家道義責任爲號召。因會員包括各派系人員，是一個超派系集團，人數雖少，但非常團結，而且成立當天，在誓約書上捨血爲盟，因此曾遭左翼圍攻。惟該會近半年來所作所爲，均以維護正義，打擊邪惡勢力，對日本政治，有清新作用。因此，頗受一般國民所支持。

註③：參加第七次部長會議日方代表爲大平外相、福田藏相、中曾根通產相及內田經濟企劃廳長官。韓方代表爲太完善副總理兼經濟企劃院院長、金東祚外長、南惠祐財長、張禮準工商部長。雙方各爲四人，較過去各少二位閣員。

註④：日本對韓國經濟援助，在去年第六次部長會議中，支援韓國新農村建設借款爲一億七千萬美元。並同意在一九七三年另提供浦項鍊鋼廠第二期擴建工程費一億三千五百萬美元（內政府貸款九千萬美元，日本進出口銀行四千五百萬美元），但因八月發生金大中事件，日本政府宣佈凍結上項貸款，直到十二月二十五日第七次部長會議召開前一天，上年同意的借款先行解凍。至於本屆會議，日本以石油危機等原因，僅允提供政府貸款四千五百萬美元。僅及去年第六次會議的四分之一。

註⑤：根據「東京新聞」十一月二十四日刊載，該報以全國各地三千人爲對象舉辦民意調查結果，對田中內閣支持率僅二二・七%，不支率五七・二%。與去年十一月調查結果相比較，支持率爲五七・二%，不支率爲一六・二%。又據「朝日新聞」十二月十六日刊載，該報民意調查結果，對田中政府支持率爲二二%，不支持率爲六〇%。較去年八月調查結果，支持率六二%，不支率一〇%。