

日本的國會與派閥政治

邱榮金

（國際關係研究中心助理研究員）

壹、議會內閣制——國會

日本實施議會內閣制，在其戰後所頒布實施的憲法中明訂：

第四十一條 國會為國家權力之最高機關，並為國家之唯一立法機關。

第四十二條 國會是由眾議院及參議院兩院所組成。

第六十五條 行政權屬於內閣。

第六十七條 內閣總理大臣，應由國會自國會議員中，議決提名。

第六十八條 內閣總理大臣，任命國務大臣，惟其中半數以上，應自國會議員中選任之。

日本憲法規定總理大臣任命國務大臣，負責組閣任務，並規定總理大臣應自國會議員中提名議決產生，其方式是選舉，亦即說明了必須是代表多數黨的候選人——黨魁，才有可能贏得選舉，榮登總理大臣的寶座。

日本是個派閥政治，數字就是力量。各政黨提名黨魁競選總理大臣，因此，欲當選總理大臣，其必須是多數黨的黨魁，同時必先成為多數黨內一個派系的領袖或得到黨內大多數議員的支持。自民黨總裁的產生有兩種方式，一是根據黨章選舉；二是透過協商。但是，不論採用何種方式，都必須取決於黨內多數的承認。前者是要進行爭取多數的活動，用投票方式表達出來；後者雖不投票，但仍須爭取多數的支持，或通過某種幕後的交易——「權」、「利」分配協商以獲得一致的支持。多數黨的黨魁通過眾議院選舉獲得承認後，便成為總理大臣，進行組閣，出掌政權。總理大臣——黨魁「二位一體論」即來源於此。^①

註① 伊藤昌哉著，王泰平等譯，自民黨戰國史——權力的研究，世界知識出版社（北京），一九八四年，頁五。

自民黨是由「自由黨」和「民主黨」於一九五五年十一月十五日經「保守聯合」②正式合組成立，之後迄今一直都是主宰著日本國會，負責組織內閣成為執政黨，主導日本政局與政府政策。

一九五五年二月，舉行第二十七屆眾議院選舉，結果吉田茂所領導的自由黨獲得一二二席；鳩山一郎所領導的民主黨贏得一八五席，合計在眾議院中占有二九七個席次，超過當時法定席次四六七席之半數二三九席，至一九九一年十一月四日止，自民黨在眾議院中占有二七九席，仍然超過總席次五一二席之半數二五六席，期間雖曾因部分黨員分裂另籌組「新自由俱樂部」，造成自民黨在一九七六年、一九七九年所舉行之第三十四屆、第三十五屆兩次大選中，祇分別獲得二四九席和二四八席（參見表一），未超過半數席次。但是，自民黨仍能結合新自由俱樂部及無黨派之力量，加上在野黨聯合造勢的難以實現，自民黨遂得能持續以單一超強政黨之地位主導日本政局，屹立不墜。

在參議院方面，自一九五五年自民黨成立以降，迄一九八八年二月二十五日為止之統計顯示；自民黨所占的席次一直保持在二一〇席上下，超過法定總議席二五二席之半數。但是，在一九八九年七月的改選，自民黨慘遭挫敗，連同未改選部分，僅有一〇九席，遠低於半數一二六席。迄一九九二年七月止，才增加到一一六席（參見表二），造成當年參議院的總理大臣選舉，結果社會黨黨魁土井多賀子以一二七票勝過自民黨黨魁海部俊樹一〇九票贏得選舉，而使參、眾兩院選舉發生不一致現象。因此，自民黨在參議院的政策推動上，自然相當辛苦，必須亟力去結合在野黨的支持，俾使法案順利過關。一九九一年春所舉行的東京都知事的選舉，就是一個很明顯的例子；當時自民黨為爭取在野黨對經援波斯灣戰爭多國部隊九十億美元追加預算案的支持，在提名作業上，不顧黨籍東京都議員的反對，甘受「爲了國政犧牲都政」之指責，尊重公明黨、民社黨的意見，以「自、公、民」聯合提名出身新聞界的磯村尚德爲都知事候選人，東京都議員聯盟則另立候選人，提名時任都知事鈴木俊一參選，造成自民黨中央與地方對抗的局面。選舉結果，鈴木俊一以百萬票差距當選連任，自民黨中央敗北。

貳、參、眾議員選舉

根據日本憲法規定：國會是由眾議院及參議院兩院所組成（第四十二條）；兩議院由選舉產生代表全體國民之議員組織之（第四十三條）；眾議院議員之任期爲四年，被解散時，其任期於屆滿前終了（第四十五條）；參議院議員之任期爲六年

註②

「自由黨」和「民主黨」爲當時日本的兩大保守政黨，彼此有鑒於因保守黨間的抗爭導致政局的動盪，荒廢國政之不當，一方面除受到來自支持財界的要求和壓力外，更受到一九五五年十月三日擁有一五五議席之左右兩派社會黨的統一所刺激，唯恐因保守黨派間的持續抗爭，致使國政大權旁落而爲左派之社會黨所主導，基於上述危機意識，爲求政局安定，兩黨協商合組「自由民主黨」，形成一個在眾議院擁有二九九個議席的超大黨派，稱之爲「保守聯合」。

表一：戰後各政黨在衆議院所占席次統計表

	自由	進歩	社會		勞農	共產	協同	諸派	無黨派	計	
第22回 (1946年)	140	94	92			5	14	38	81	464	
第23回 (1947年)	131	民主 121	143			4	國協 29	25	13	466	
第24回 (1948年)	民自 264	69	48		7	35	14	17	12	466	
第25回 (1952年)	自由 240	改進 85	右社 57	左社 54	4	0		7	19	466	
第26回 (1953年)	(吉田)自 199	(鳩山)自 35	76	66	72	5	1		1	11	466
第27回 (1955年)	自由 112	民主 185	67	89	4	2		2	6	467	
第28回 (1958年)	自民 287		社會 166			1		1	12	467	
第29回 (1960年)	296		社會 145		民社 17	3		1	5	467	
第30回 (1963年)	283		144		23	5		0	12	467	
第31回 (1967年)	277		140		30	5	公明 25	0	9	486	
第32回 (1969年)	288		90		31	14	47	0	16	486	
第33回 (1972年)	271		118		19	38	29	2	14	491	
第34回 (1976年)	自民 249	新自由俱樂部 17	123		29	17	55	0	21	511	
第35回 (1979年)	248	4	社會 107	社民連 2	35	39	57	0	19	511	
第36回 (1980年)	284	12	107	3	32	29	33	0	11	511	
第37回 (1983年)	250	8	113	3	39	27	59	0	4	511	
第38回 (1986年)	309	1986.8 復入黨	86	4	26	27	57	0	3	512	
第39回 (1990年)	275		136	4	14	16	45	1 (進歩)	21	512	
1991.11.4	279		139	5	14	16	46		4	503 (缺9員)	

資料來源：1.財團法人矢野恆太紀念會編，1990日本國勢圖會，國勢社(日本)，1990年6月1日，頁564～567。

2.現代政治情報編集委員會，現代政治情報，世界日報社(日本)，1988年3月1日，頁488。

3.西平重喜，内外選舉データ，毎日新聞社(日本)，1978.2.10，頁11。

4.產經新聞，1991.11.5，第1版。

表二：戰後各政黨在參議院所占席次統計表

	1947	1947	1950	1953	1956	1959	1962	1965	1968	1971	1974	1977	1980	1983	1985	1988	1989	1991	1992
	4	5	7	5	11	6	8	7	8	7	7	7	7	7	6	2	7	11	7
	20	20	12	18	12	22	4	22	1	14	24	27	17	18	1	25	23	4	9
民主黨	29	42	30																
自由黨	39		77	95															
日本社會黨	47	47	62	左派 43 右派 26	81	84	66	73	65	65	62	56	47	43	42	42	66	73	69
公明黨																			
民主社會黨																			
日本共產黨	4	4	4	26	2	3	4	4	7	10	13	10	11	12	13	13	8	10	8
國民協同黨	10																		
綠風會		92	57	48	29	11													
諸黨派	13	44	19	16	4	2	11	4	4	3	4	18	11	14	9	10	20	16	18
無黨派	108	21	1	22	8	14	0	1	3	1	5	3	6	2	4	4	15	4	7
小計	250	250	250	250	248	249	250	250	250	252	252	249	251	249	247	251	252	252	252
缺員	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	3	1	3	5	1	0	0	0
總計	250	250	250	250	250	250	250	250	250	252	252	252	252	252	252	252	252	252	252

資料來源：1.內閣制度百年史編纂委員會，內閣制度百年史・下巻，大藏省印刷局（日本），1985年12月22日，頁710～714。

2.菊岡八白三，國會便覽七二版，日本經濟新聞社（日本），1985年9月1日，頁84。

3.現代政治情報編輯委員會，八八現代政治情報，世界日報社（日本），1988年3月1日，頁470。

4.矢野恒太紀念會，一九九〇日本國勢圖會，國勢社（日本），1990年6月1日，頁564～567。

5.產經新聞（東京），1991年11月5日，第一版。

6.產經新聞（東京），1992年7月9日，第一版。

，每三年改選議員之半數（第四十六條）。日本的國會為國家權力的最高機關，被賦以重要權限，凡有關法律的制定與國家預算均須經由國會的審議確定，並具有決定國家大政方針及監督政府的功能。表面上兩院都具有過問法律、預算、國政之權，但是從各項審議案由眾議院先行主導審核後再送到參議院覆議的性質來看，有關國會意思形成過程中，眾議院往往要較之參議院占有優勢地位。

日本的國會設計為一參、眾兩院的合議體，目的是欲避免一院審議，陷入一黨獨裁情況時，無法正確反應國民意思；兩院制可期待較為慎重的審議，並能抑制另一議院對審議案的過度決議表現；同時在眾議院解散，不能行使國會職權時，得以參議院代之。然而，由於眾議院和參議院同為政黨運作下所選出的議員組成，致使參議院的存在意義，經常遭人質疑，本來眾議院取決於政黨本位的數量；相對地，參議院則打出以學識經驗和職業代表為主的「理性」特色。之後，因參議院的政黨化發展，屢遭人指責是眾議院的翻版，加上近年引進全國比例代表制，使得參議院的政黨色彩更形強烈。儘管如此，參議院並無遭解散的煩惱，議員任期六年，可以長期眼光來審議國政，並有制衡、補充眾議院之功能。反之，眾議院議員之任期雖為四年，惟有遭解散之可能，平均約二年半就得舉行選舉一次。③這一點從前揭表一亦可看出，日本自一九四五年戰後迄一九九一年止的四十六年期間，共舉行十八次眾議院選舉，次數亟為頻繁，其中幣原、吉田、岸信介、池田、佐藤、田中、大平、中曾根等內閣均曾解散眾議院，計達十五次之多。

原則上，日本國民是不直接參與政治的，而是一種透過代表來參政的代議民主制度。因此，在國政層次方面，是由選舉產生之眾議院議員及參議院議員來代表國民參政。有關眾議員和參議員的選舉人資格、被選舉人資格及選區等在憲法及公職選舉法規中均有明確的規定，④譬如：

第十五條第三款 公務員之選舉，保障實施成年人之普通選舉。

第四十四條 兩議院議員及選舉人資格，以法律定之。惟不得因人種、信仰、性別、社會身分、門第、教育、財產或收入而有差別。

另在公職選舉法中規定：日本國民凡年滿二十歲以上者，具有眾議院議員和參議院議員之選舉權（第九條）；日本國民凡年滿二十五歲以上者，具有眾議院議員之被選舉權，年滿三十歲以上者具有參議院議員之被選舉權（第十條）。眾議院議員實

註③ 藤本一美，國會機能論——國會の仕組みと運営，法學書院（日本），一九九〇年二月一日，頁十九至二十。

註④ 日本制定公職選舉法規目的，在該法第一條開宗明義指出：係依據日本憲法的精神，確立公開選舉眾議院議員、參議院議員及地方公共團體會議議員和議長之選舉制度，確保選舉人根據其自由意思公正選舉，以期民主政治的健全發展。這裏所謂「公職」係指眾議院議員、參議院議員以及地方公共團體會議議員和議長之職稱之（第二條）。

施中選區制，法定席數為五一二席；參議院議員的產生方式有以下兩種：其一，全國為一選區的不分區比例代表選舉；其二，以各都道府縣的區域劃分為單位的區域選舉兩種。參議院議員的法定席數為二五二席，其中依比例代表選出的議員規定為一百席，區域選舉選出的議員為一五二席。

有關選務之監督管理工作，除特別規定情形外，參議院（全國不分區比例代表）議員的選舉由中央選舉管理委員會負責管理；⑤衆議院議員、參議院（區域選舉）議員、都道府縣議會議員及都道府縣知事的選舉由都道府縣的選舉管理委員會負責管理；⑥市町村議會之議員及市町村長的選舉則由市町村的選舉管理委員會管理。上述參議院（比例代表）議員選舉以外的都道府縣選舉管理委員會則歸自治大臣指揮監督。⑦

日本國民個人或政黨在公正、公平、公開原則下，依據上述規定之條件、資格逕行登記參選或遴選提名適當人士參加候選。

叁、自民黨員參選與提名制度

凡年滿十八歲以上的日本國民，贊同自民黨成立宗旨，根據黨章忠實履行義務，作為國民大眾的服務者，積極參加黨的活動，均可依其個人的意願申請加入自民黨為黨員。黨員享有黨內的選舉權或被選舉權、參加選舉黨的幹部或推舉候選人、對黨政策提案等權利，並應盡繳納黨費以及在各級選舉中支持黨所提名的候選人之義務。另外有所謂的「黨友」，凡協助自民黨達成該黨之目標者，可成為自民黨黨友。

根據一九九〇年統計顯示，自民黨黨員人數為二、二〇〇、〇五九人，黨友人數為五八、四四八人，合計二、二五八、五〇七人，惟在黨員人數的增減幅度上，起伏甚大。如一九八四年黨員人數為一、九〇二、八一四人，至一九八五年則遽增為三、六四五、八四三人，一九八六年再驟減為二、五一六、七三四人，一九八七年續減為一、九九二、九九八人，但是

註⑤ 中央選舉管理會為一由五人委員所組成的合議制機關，委員不具國會議員身分，由國會自具有參議院議員被選舉權人士中議決指定五人，並由總理大臣任命之。任期三年，委員長則由委員中互選產生。管理會的權限為：1.管理有關參議院全國不分區比例代表的選務工作；2.管理最高法院法官有關國民審查事務；3.指揮監督都道府縣的選舉管理委員會。

註⑥ 都道府縣的選舉管理委員會為一由四位委員所組成的合議制機關，委員須是具有選舉權者，由議會自人格高尚、對政治或選舉具公正見地的人士中選任之，任期四年，委員長則由委員互選之。委員會具有管理：1.公職選舉法中所規定之衆議院議員、參議院區域選出議員、都道府縣議會議員及議長；2.農業委員會委員；3.海區漁業調整委員會委員之選舉；4.其他相關事務（選舉或有關當選之爭訟事務）等權限。

註⑦ 公職選舉法第五條之規定。

九八八年則又再度激增為四、九九八、八二九人，一九八九年則又銳減為二、九九三、八〇五人。在黨友人數方面，從一九八五年之四五七、一六二人，一九八六年暴增為一、五八三、二六六人，並於一九八七年暴減為八〇、二一六人（參見表三）。出現暴增暴減現象，多繫因於選舉，候選人之極力爭取、吸收黨員、黨友之支持所致。一九八三、八六、八九年都有參議院議員選舉活動，在選舉之前即有增加的現象，特別是一九八八年更是創下自民黨成立以來之新高紀錄，當時自民黨預定參加比例代表的二十六位候選人，為能排名順位居前，競相爭取吸收黨員、黨友的支持，儘管該黨為防止上述情形過熱，曾規定名冊登載基準為二萬黨員，超過二萬人以上不列入決定順位之參考，^⑧但是仍未奏效，尤其新面孔的候選人爭取吸收工作更為激烈，甚至有人爭取到四十萬人以上。因此，黨內曾出現「代繳黨費吸收黨員就能買到國會議員寶座」之徵詞，要求修改制度。^⑨在此風助長之下，選舉過後，新增之黨員自然少有持續之可能，當然會造成銳減現象，致使黨員人數呈現不穩定之成長。

日本在實施議會制度初期，在選舉權方面有納稅規定之限制。因此，無論是選舉人也好或被選舉人也好，人數

註⑧ 自民黨參議院選舉全國不分區比例代表候選人提名順位的決定基準，最低條件必須確保黨員、黨友二萬人的支持，一九九二年七月選舉的提名作業，竹下派有意將「對黨的貢獻度」併入登記順位的考量，惟唯恐有偏失，黨內出現不同聲音，儘管如此，各派仍一致認為應以「現任優先」列為考慮順位的參考因素。

註⑨ 一九八九年版朝日年鑑（日本），一九八九年二月二十日，頁一〇八。

表三：自民黨黨員、黨友人數統計表

項目 統計年月	黨 員	黨 友	計	備 註
1976年	454,865	缺	454,865	
1977年	1,517,761	缺	1,517,761	
1978年	1,409,328	缺	1,409,328	
1979年	3,106,703	缺	3,106,703	
1980年	1,423,045	缺	1,423,045	
1981. 11. 14	1,167,303	缺	1,167,303	
1982. 10. 31	2,578,054	缺	2,578,054	
1983. 8	2,477,833	缺	2,477,833	
1984年	1,902,814	缺	1,902,814	
1985. 9. 17	3,645,843	457,162	4,103,005	新加入199萬人
1986. 8	2,516,734	1,583,266	4,100,000	根據中曾根首相1986.1.24演講
1987. 9. 16	1,992,998	80,216	2,073,214	
1988. 9. 16	4,998,829	776,127	5,776,956	
1989年	2,993,805	121,510	3,125,315	
1990年	2,200,059	58,448	2,258,507	

資料來源：1.1982，1983，1984，1985，1986，1987，1989年版朝日年鑑，朝日新聞社（日本）。

2.1988，1990，1991年版讀賣年鑑，讀賣新聞社（日本）。

3.自由民主黨廣報委員會出版局，自由民主黨のすがた，自由民主黨廣報委員會出版局（日本），1987年8月10日。

上就受到限制。自一九二五年實施男子的普通選舉制度以來，由於選舉人數激增，遂改採行候選人提名制度。除登記參議院比例代表議員選舉者以外的國會議員選舉，提名候選人本身或名冊所登載的選舉人取得候選人同意之推薦方式，連同登記申請書逕向選舉長^⑩登記參選。申請登記參選的同時，必須檢附保證金證明書，無不符候選人資格之宣誓書，所屬黨派提名證書、候選人的戶籍謄本或抄本以及使用通俗稱謂（別號、藝名等）資料。至於參議院比例代表議員之選舉，則由任何一個政黨或政治團體，將記載有該政黨或政治團體的名稱以及所屬者或推薦者姓名和當選順位的名冊資料向選舉長提出登記申請。這裏所指的政黨或政治團體為：

- 一、擁有所屬五位以上的國會議員者；
 - 二、在最近的眾議院議員或參議院議員選舉中獲得全部有效票百分之四以上者；
 - 三、參議院議員選舉提名十位以上之候選人者。
- 又前述有關繳交保證金之規定；

一、眾議院議員選舉

二、參議院（區域）議員選舉

二百萬日圓
二百萬日圓

三、參議院（全國比例代表）議員選舉則由政黨或政治團體以每位四百萬日圓乘以列冊人數所得之全額或相當等額之國庫券。

日本憲法開宗明義寫道：「日本國民透過依正當選舉產生的國會議員代表行動之」，這正說明了日本是採行代議制民主的原則，在自民黨一黨獨大，長期掌控政權情形下，代議制民主之形式化遭到嚴厲批判，強調市民廣泛參與選舉及議會以外活動之重要性，儘管民主不等於選舉，但是，日本一般國民仍認為「由於有選舉，才能將庶民聲音反映到政治」，根據「日本選舉研究」（Japanese Election Study）於一九八三年所舉行之參議院選舉後，眾議院選舉前，眾議院選舉後所做三次調查結果顯示：有百分之七十九的受訪人士贊成上述的看法。^⑪選舉需要龐大的政治資金，是花錢的大拜拜，已為家喻戶曉的事，而金錢與政治掛鉤，致使日本政界一直籠罩在這一種金權政治陰影中，永無法擺脫。

自民黨設有選舉對策委員會，^⑫從事選舉對策的調查研究、企劃立案，用以規劃該黨的選舉對策，在其國會議員候選人

註⑩ 根據日本「公職選舉法」第七十五條規定：每一種選舉均設置選舉長。參議院（比例代表選出）議員之選舉，除上述選舉長外，在每一都道府縣設置選舉分會長。選舉長是負責該當選務之選舉管理委員會（參議院比例代表產生議員之選舉為中央選舉管理委員會）就具有該當選舉之選舉權人士中選任之；選舉分會長則由都道府縣的選舉管理委員會自具有該當選舉之選舉權人士中選任之。選舉長負責選舉會（成員有選舉長、選舉見證人，辦理決定當選人之手續）事務，選舉分會長負責選舉分會（成員有選舉分會長、選舉見證人，依據各開票管理員的報告，總計各候選人的得票數）事務。

註⑪ 綿貫謙治等共著，日本人的選舉行動，東京大學出版會（日本），一九八六年六月十二版，頁一至二。

提名程序上，不經由初選產生，表面上是由黨部自有意參選之黨員中遴選，實則早已預作安排、培養，部分屬父子檔或父傳子。由於國會議員無年齡上限，在注重年功序列、資歷與輩分的日本社會，連續競選連任者比比皆是；在派閥政治體制下，為鞏固派系及爭取地方利益，候選人的提名往往於派系間幾經折衝樽俎後決定。若未獲黨提名仍欲報名參選之黨員，由於無法獲得發給所屬黨派提名證書，自然必須脫黨以無黨派名義參選，黨部亦不給予任何援助。

無論是競選或新科議員事務所等的維持費，龐大的政治資金的需求，誠令人瞠目。政治家為經營選舉地盤、鞏固其票源，平時每月的開銷為五百萬日圓，一到選舉的時候，每月還須追加一千萬日圓的費用，為政治家年收入的數倍。^⑬

根據自民黨「理想政治研究會」於一九八九年三月三日針對所屬十位會員的年平均收支所發表的統計顯示：該黨當選第一屆新科眾議院議員一年的收入約有一億二千六百五十萬日圓，而支出則需一億六千萬日圓。^⑭另根據日本議會史錄6引用上述「理想政治研究會」的收支報告顯示：其中收入部分公費約一千八百八十萬日圓，得自黨或派閥約一千零三十七萬六千日圓，政治獻金約五千四百三十四萬二千日圓，集會收入為二千零四十萬一千日圓，貸款一千五百十四萬三千日圓，其他收入約七百四十六萬八千日圓等合計一億二千六百五十三萬一千日圓；支出方面人事費三千九百八十二萬日圓，交通、郵電費一千九百九十三萬日圓，活動費四千四百七十六萬日圓，後援會活動費一千八百九十萬日圓，事務所費一千一百九十二萬日圓，婚喪喜慶紅白帖費一千六百六十六萬日圓，政策活動費為九百二十萬日圓，計需一億六千一百十九萬日圓。以上僅限於對外公開的經費，未經公開的經費特別是選舉期間拉票的活動費，往往是對外公開經費的好幾倍。^⑮若收入剔除貸款部分，則收支相抵後，仍有四千九百八十萬二千日圓之赤字。而黨派對所屬議員之補助年高達一千萬日圓以上，同時上述的數據亦說明了政治獻金、集會收入等為政治家主要的經費來源。

肆、派閥政治與政治資金

日本是一個派閥政治，自民黨是一個派閥聯合體，亦可以說是由許多以派閥之名的保守小政黨所組成的一個聯合政權。

註⑫ 選舉對策委員會由總裁、副總裁、幹事長以及總裁所指派之十二位委員所組成，設委員長、副委員長各一名，委員長、副委員長分別由總裁、副總裁擔任之。

註⑬ 內田健三等編輯，日本議會史錄6，第1法規出版株式會社（日本），一九九〇年十一月二十日，頁三四八。

註⑭ 一九九〇年版時事年鑑，時事通訊社（日本），一九八九年十月二十日，頁六四。

註⑮ 同註⑬，頁三四七至三五二。

所謂「派閥」根據現代用語基礎知識的解釋是指「政黨中個人的私交、資金的結合以及主從（頭頭與傀儡）關係；另根據社會科學大辭典解釋為「在某一個團體內部，以思想、出身、利害、憎惡、對於特定人物的忠誠心等某一共通點為軸而結合，並經由持續的共同行為去影響團體的意思決定的非正式的小團體。」派閥是在人類社會中以極自然形態產生，已故前日本首相大平正芳曾說：「三個人在一起，則會分成二個人和一個人兩派。」這也說明了人類在社會生活中，多少必須置身於「組織」之中，政治家自也不例外，政治家在選舉中若不當選的話，就不能成為議員，因此，一般所謂的地盤、招牌以及資金等三者為不可或缺。又如前述，政治家如欲當選為議員，動輒需數以

表四：1981~1991年自民黨派閥統計表

	鈴木派		中曾根派		福田派		中川派		河本派		田中派				無派	
	衆議員	参議員	衆	参	衆	参	衆	参	衆	参	衆		参		衆	参
1981. 1	57	25	43	6	47	33	11	0	31	11	60		39		38	21
1982. 1	60	24	42	6	47	31	11	1	31	11	64		43		38	19
1983. 1	62	25	44	6	46	27	11	2	30	11	64		45		27	18
1984. 1	49	28	49	7	42	25	石原派 6 0		28	8	62		51		22	17
1985. 1	47	29	48	7	福田派				28	7	66	53	15	15		
					衆		参									
					47		25									
1986. 1	51	29	48	7	46		26		27	7	66		54		13	15
1987. 1	宮澤派		62	19	安倍派				27	6	86	54	10	9		
	61	28			衆		参									
					58		27									
1988. 1	61	28	63	25	59	30	25	6	竹下派		二階堂派		中立派		9	1
									衆	参	衆	参	衆	参		
									72	48	11	3	2	3		
1989. 1	60	28	62	21	59	29	23	7	72	49	11	3	無派			
													衆		参	
													11		6	
1990. 1	61	18	60	15	55		24		24	7	70	35	9	15	15	7
1991.10.27	62	19	渡邊派		三塚派				24	7	竹下派				17	13
			48	19	60	21	衆				参					
							69				36					

資料來源：1. 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989 年版，朝日年鑑，朝日新聞社（日本）。
2. 1988, 1990 年版，讀賣年鑑，讀賣新聞社（日本）。
3. 讀賣新聞，1991 年，10 月 28 日。

億計的資金，光靠個人的力量是難以募集的，必須依靠某人；且在成為政治家之後，當然盼能擔任大臣或黨團幹部，以提高知名度，增加選民的信賴、鞏固地盤，自然政治資金亦較易籌措。因此，儘管黨部公開否定派閥存在，實際上，包括人事部署等在內的黨的運作中，派閥為黨的一個組織，早已被承認，若稱黨以派閥為基礎運作亦不為過。^⑬

換句話說，政治家可自派閥獲得資金、人事以及選舉的援助。迄一九九一年十月二十八日止，自民黨計有竹下派（一〇五人）、宮澤派（八一人）、渡邊派（六七人）、三塚派（八一人）、河本派（三一人）、無派（三〇人）計有五大派（參見表四）；惟前農林水產大臣加藤六月因反對所屬派閥領導人三塚博，並且公開拒絕支持三塚角逐自民黨總裁，被逐出三塚派，於一九九一年十一月二十八日另成立「政真會」，並說服支持已故安倍晉太郎的黨籍國會議員十二名支持他，成為自民黨第六派閥。

政治家除個人外，派閥領導人與黨領導核心總裁、黨三役（幹事長、總務會長、政調會長）等均須為派閥或黨去募集資金，黨派間競相成立後援會、研究會等組織，亦為募集資金的主要組織之一，諸如國民政治協會（自民黨）、維護自由民主社會國民會議（自民黨黨友）、宏池會（鈴木派）、新政治調查會（中曾根派）、新政策研究會（河本派）、新產業經濟研究會（竹下派）；等不勝枚舉。關於個人或公司、團體對政治活動之捐獻，在日本政治資金規正法第二十二條中明文限制其捐獻金額，依左列各款之規定，每年不得超過其所列之金額：

（一）個人捐獻

（二）公司捐獻

資本五十億日圓以上	二千萬日圓
資本十億日圓以上未滿五十億日圓	三千萬日圓
資本未滿十億日圓	一千五百萬日圓

（三）勞工團體

會員十萬人以上	三千萬日圓
會員五萬人以上未滿十萬人	一千五百萬日圓
未滿五萬人	七百五十萬日圓

（四）前（三）款以外團體之捐獻金額上限限制如左：

1. 年度經費在六千萬日圓以上	三千萬日圓
2. 年度經費二千萬日圓以上未滿六千萬日圓	一千五百萬日圓
3. 年度經費未滿二千萬日圓	七百五十萬日圓

註⑬ 足立利昭，『自民黨——長期政權の秘密——』，翼書院（日本），一九八四年十一月二十日，頁四一至四三。

①而自民黨中央每年所募得之資金數以百億日圓計，每遇有國會議員選舉或總裁選舉時，所募集之資金必有增加，特別是一九八九年高達四百三十五億四千八百五十一萬日圓（參見表五）。選舉總裁那一年，派閥的政治資金收入也相對會增加，譬如一九七二年的總裁選舉，福田派的政治資金多達十六億七千四百萬日圓，為一九七一年六億七千萬日圓的二倍半之多，其他大平、田中、中曾根、三木等各派亦不例外（參見表六）。

至於派閥的政治資金分配，舉田中派一例說明之；增島宏（法政大學）教授在自由民主黨一書中，引述每日新聞社政治部所編印之「自民黨的今天明天（一九七三年）」資料指出：田中派支給所屬議員資金一千萬日圓、五百萬日圓數目不等，議員拿這些錢投入選區的個人後援會或有關官員，以維持擴大選舉地盤，甚至於田中派的中堅議員已拿到近一億日圓的資金。②另朝日新聞編輯委員筑紫哲也在他所著的總理大臣的犯罪——田中角榮與洛克希德事件一書中，根據田中派向自治省呈報的政治資金報告書等資料顯示：田中派政治團體（如越山會、政治經濟調查會、財政調查會、經濟研究會、新政經振興會、關西財政經濟研究會等）以調查費、組織活動費、寄附金（包括後援會在內）名義提供給同派所屬國會議員的政治資金，一九七二下期為四億八千零六十萬日圓、一九七三年全年為三億二千零五萬日圓、一九七四年全年為二億四千四百五十萬日圓、一九七五上期為二億八千八百八十萬日圓，其中以一九七二下期支給金九億六千九百七十八萬日圓、小澤辰男五

表五：1980～1989年日本各主要派系募集資金情形統計表

單位：萬日圓

	1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年
日本共產黨	1,958,228	1,995,105	2,167,107	2,290,319	2,167,372	2,167,870	2,366,429	2,620,229	2,627,414	5,967,473
自由民主黨	1,865,505	1,229,934	1,269,248	2,193,840	1,323,579	1,896,633	2,055,478	1,499,227	2,228,405	4,354,861
公明黨	838,779	889,245	885,309	1,017,919	925,026	980,734	1,279,997	1,172,280	1,059,158	1,889,843
日本社會黨	510,976	487,573	503,393	653,374	632,332	664,900	854,816	677,571	474,505	1,240,865
民社黨	246,282	125,617	159,651	348,435	167,326	182,964	361,574	166,817	196,979	817,814

資料來源：1. 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989年版朝日年鑑，朝日新聞社（日本）。2. 1988, 1990, 1991年版讀賣年鑑，讀賣新聞社（日本）。

註① 薄慶玖，競選經費問題之研究，行政院研究發展考核委員會編印（台北），民國八十年五月，頁四九至五十。
註② 增島宏，自由民主黨，新日本出版社（日本），一九七六年五月二十五日第二刷，頁九八。

表六 自民黨五大派閥募得政治資金統計表

單位：萬日圓

	1971年	1972年	1980年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年
福田（安倍）	67,000	167,400	116,400	107,000	108,363	161,400	117,138	113,000	128,566	124,600	180,200	140,000
大平（鈴木）（宮澤）	51,800	139,700	94,500	36,000	56,972	155,941	37,894	92,000	226,331	225,600	144,000	96,300
田中（竹下）	63,800	134,700	52,600	35,000	69,646	95,992	59,439	98,000	196,968	197,000	83,200	105,300
三木（河本）	44,600	105,000	44,900	101,000	123,978	153,862	92,546	87,000	81,171	80,300	96,400	88,000
中曾根	43,900	84,300	125,100	102,000	200,436	223,159	172,659	135,000	138,626	112,300	136,100	119,600
小計	271,100	631,100	433,500	381,000	559,395	790,354	479,676	525,000	771,662	739,800	639,900	549,200

資料來源：1.增島宏，自由民主黨，新日本出版社（日本），1976年5月25日第二刷，頁97。

2.1982、1983、1984、1985、1986、1987、1989年版朝日年鑑，朝日新聞社（日本）。

3.1990、1991年版時事年鑑，時事通信社（日本）。

4.1988、1991年版讀賣年鑑，讀賣新聞社（日本）。

千九百八十八萬日圓和竹下登五千六百七十四萬日圓為最多（參見表七）。以上說明了派閥成為所屬國會議員政治資金主要來源之一。

伍、結語

我國旅日東京大學農學博士、立教大學教授戴國輝先生接受聯合報訪問時指出：在日本選舉太過花錢，例如現在的小澤一郎和剛過世不久的田中角榮都非日本政壇正統派系東京大學出身，為何能掌握派閥大權？原因無他，能搞錢而已。這種搞錢不必然是為自己，而是為了整個派閥的選舉經費。此一選舉的巨額花費使得弄錢成為必然，在日本式的內閣制中，最能有好處的就是掌握部長之席位，尤其是有關建設和大藏（財政）部門，並可以有權力對資源做分配運作，因此很容易收受政治捐獻，乃至賄款。^⑬

註⑬ 聯合報（台北），民國八十年一月十五日，第三版。

表七：田中派政治團體支給同派議員政治資金統計表（1972～75）

單位：萬日圓

衆議院議員——

姓 名	選舉區	1972年下期	73年上期	73年下期	74年上期	74年下期	75年上期
箕輪 登	北海道1	2000	150	200	200	200	400
竹中 修一	青森1		150	200		200	
△村岡 兼造	秋田2		150	340	50	200	800
□木村 武雄	山形1	1000	500	200	500	500	700
小 一郎	岩手2	2000	580	200	50	200	800
○龜岡 高夫	福島1	2516	573	200	300	200	1100
△渡部 恆三	福島2	600	180	300		400	300
□橋本登美三郎	茨城1		100	100			1000
中山 利生	茨城1	600	150	200		200	
△梶山 靜六	茨城2	1650	779	200		200	1800
小淵 惠三	群馬3	1600	150	200	200	200	1200
△小宮山重四郎	埼玉2	300	150	200	200	200	
小山 省二	東京7	300	150	200	300	200	
山田 久就	東京8	300	150	200	300	200	
△奥田 敬和	石川1	1850	180	400	350	200	
□植木 庚子郎	福井 井		100	300		200	200
羽田 孜	長野2	1572	480	200		200	800
○金丸 信	山梨 梨	6978		100	300	200	50
齋藤 滋與史	靜岡2		180	200		200	
○足立 篤郎	靜岡3	500	100	200	300	200	
□久野 忠治	愛知2	1000		100	200	200	1000
◎江崎 真澄	愛知3						
○小沢 辰男	新潟1	5988	1939	100		200	
高橋 千壽	新潟1		150	200	50	200	500
渡邊 紘三	新潟2		534	300	150	200	
高鳥 修	新潟4	2100	1150	200	300	200	2200
△松野 幸鍬	岐阜 阜		150	200	200	200	
山本 幸雄	三重1		150	200	200	200	
○田村 元	三重2						
山下 元利	滋賀 賀		100	100	300	200	800
上田 茂行	滋賀 賀		150	200	150	200	
左藤 惠	大阪6	800	150	300		200	
石井 一	兵庫1	1305	530	200	300	500	
△戸井田 三郎	兵庫4		150	200	300	200	1600
□前田 正男	奈良 良						
△大村 襄治	岡山 山1	2200	250	200	300	200	
△橋本 龍太郎	岡山 山2	500	150	200	200	300	800
△佐藤 守良	廣島 島3	600	280	250	350	200	
△林 義郎	山口1	1110	180	200	300	200	
○竹下 登	山根	5674	1300	100		200	2000
○井原 岸高	愛媛2	500	150	200	200	200	400
田村 良平	高知 賀		150	200	300	200	
△愛野 興一郎	佐賀 賀		150	200	150	200	
西村 英一	大分2	500	100	300			500
◎二階堂 進	鹿兒島3						1500
保岡 興治	美 龜		150	300	150	200	
西銘 順治	沖繩	300	150	200		200	

姓 名	選舉區	1972年下期	73年上期	73年下期	74年上期	74年下期	75年上期
今泉 正二	全 國	50	150	100		200	
○上田 稔	全 國		250	200		200	550
□江藤 智	全 國		250	200		200	800
大鷹 淑子	全 國					200	
○岡本 悟	全 國		150	200		200	600
○長田 裕二	全 國		150	200		200	600
△梶木 又三	全 國	50	150	200		200	
黑住 忠行	全 國		150	200		200	
古賀 雷四郎	全 國		150	300		200	
坂野 重信	全 國					200	
△山東 昭子	全 國					200	
△志村 愛子	全 國	50	150	200		200	
◎德永 正利	全 國		150			200	800
○西村 尚治	全 國		150	200		200	600
細川 護熙	全 國	50	150	200		200	
森下 泰	全 國					200	400
△遠藤 要	宮 城					200	
棚邊 四郎	福 島		150	200		200	
□郡 祐一	茨 城		150	200			
中村 登美	茨 城		150	200		200	
中村 太郎	山 梨					200	500
△川野邊 靜	靜 岡		150	100		200	
△戸塚 進也	靜 岡					200	
福井 勇	愛 知			100			
齊藤 十朗	三 重		150	200		200	600
河本 嘉久藏	滋 賀		150	200		200	
望月 邦夫	滋 賀					200	
△世耕 政隆	和 歌 山	466	150	200		200	
□前田 佳都男	和 歌 山	931	100	200		300	
△金井 元彦	兵 庫		150	200		200	600
○大森 久司	奈 良	71	150	200		200	
○木村 睦男	岡 山		150	200		300	
□二木 謙吾	山 口		150	100		200	600
◎吉武 惠市	山 口		150	100		200	
石破 二郎	鳥 取					200	
○宮崎 正雄	鳥 取		150	200		200	600
△龜井 久興	島 根					200	
青井 政美	愛 媛					200	
○柳田 桃太郎	福 岡		150	200		200	600
○寺本 廣作	熊 本	50	150	200		200	
岩男 穎一	大 分					200	500
△井上 吉夫	鹿 兒 島					200	
佐多 宗二	鹿 兒 島						

資料來源：筑紫哲也，總理大臣の犯罪——田中角榮とロッキード事件——，サイマル出版會（日本），1983年10月新版，頁154～156

註：1.◎＝田中派（七日會）會長，②＝副會長，□＝顧問，○＝理事，△＝幹事。

2.表列之選區為當選時的區分。

政治家爲選舉運動以及維持日常的政治活動開銷，其資金來源約可歸納爲：(1)政黨；(2)派閥；(3)財經企業界的直接捐獻；(4)個人資產和(5)舉辦各項活動等。平時每月開銷約在五百萬至一千萬日圓之間，每到選舉時支出費用爲上述金額之二至三倍之譜，惟實際花在選舉活動的費用則甚難正確算出。

自民黨每辦一次選舉花費甚鉅，一九八六年的選舉中，自民黨以「公認費」名義發給每位候選人五百萬日圓，並補助有閣僚經歷者三百萬日圓；無閣僚經歷或非現任之候選人一千五百萬日圓，另於選舉前支給新人候選人或無閣僚經歷之現任候選人每人二千萬日圓，根據統計，當年自民黨即花費了八十三億九千二百萬日圓，遠超過各派閥所募得資金總額八十一億八百萬日圓。正因爲政治活動需要龐大的政治資金，致使政治家不分黨派與財經企業界掛鉤，接受政治獻金，並以利益輸送相應，或藉舉辦激勵會、國會議員出版紀念會和人閣慶祝會等各種集會，發售集會券，競相搞錢，導致首相、國會議員接受賄賂不名譽事件，頻頻發生，諸如洛克希德賄賂案田中角榮下台，前首相竹下登因瑞克魯特醜聞案下台，前環境廳長官稻村利幸十七億日圓逃稅案，最近則有宮澤派曾任北海道及沖繩開發廳長官阿部文男以選舉資金、入閣運動資金、就任的祝福金、秘書的人事費等各種名目，向共和企業伸手，接受賄賂遭逮捕事件等，層出不窮。

只要金權政治之風氣一日不改，則政治腐敗一日不能廓清，政界黑暗一語意同天下烏鴉一般黑，在野黨亦面臨金權政治之考驗，浸淫其中而不能自拔，加上在野黨無足夠的力量能與自民黨相抗衡。幸好，自民黨能繼續獲得選民之支持，致力於經濟發展，否則其民主體制恐難以在金錢政治下還能繼續運作。（作者感謝本中心研究員陳鴻瑜先生及副研究員何恩因先生在本文寫作過程中的指導與斧正）