

# 日本「公議」機制的形成

• 三谷博

## 前 言

十九世紀中葉的日本，與其他實行傳統君主制國家一樣，是由少數人以權威主義的方式來決定和實施政治決策。但是，明治維新以後，這種體制開始轉向，變成政府的一部分由國民代表構成，政治決策通過在政府內部和在民間這兩個方面的討論而進行。1900年，政權由議會的多數黨組成。其後，便形成了大體上由原來居統治地位的官僚與議會的多數黨交替組織政權的慣例；進而到1924年，達成了由議會政黨間交替組織政權的體制。在此之後，正如眾所周知的那樣，雖然以「九一八」事變為契機開始了軍部統治，但是，日本因太平洋戰爭而自取滅亡之後，在美國的參與下，形成了較之於過去更為徹底的以議會為中心的政治體制。現在的日本社會與十九世紀不同，不是「刚性」的政治體制，而是達成了一種既保證國內各種政治活動的存在，又不失作為全體的統合性，是一種猶如既「柔軟」而又「強韌」的「彈性結構的高層建築」那樣的政治體制。

對於這一進程，以往是作為一個「民主化」過程加以記述的。但是，這種記述並不充分。使用「民主化」這一詞彙，總是很容易以在西歐和北美建成的「已經完成」的民主模式作為標準來觀察對象國，進而也經常給西歐和北美以外的社會冠以「不完全」之名以蔽之。例如，當今美國學界經常提出的一個觀點是：現在的日本由於仍然殘存着君主制，不存在相當於state和civil society的詞彙，因而沒有真正的民主。但是，現在日本國民代表制的議會是政府的中心，國民享受的政治自由並不比北美以及西歐遜色；問題僅僅在於沒有表達這種狀態的適當詞彙。不僅如此，使用「民主化」一詞，並不能充分理解日本這樣的國家實現自由和民主的過程。各個社會的政治近代化，是從不盡相同的初期條件出發的。即使目標相似，其路徑也未必一致。不加區別地採用西方模式，不但

當今美國學界認為，現在的日本仍然沒有真正的民主。但日本國民代表制的議會是政府的中心，國民享受的政治自由並不比北美以及西歐遜色；問題僅僅在於沒有表達這種狀態的適當詞彙。使用「民主化」一詞並不能充分理解日本實現自由和民主的過程。各個社會的政治近代化是從不同的初期條件出發的，即使目標相似，其路徑也未必一致。

會妨礙對各種社會的不同歷史經驗及其為實現目標而進行的努力的理解，而且也很有可能導致強制性推行某種對實現目標未必適當的努力。

本文使用「公議機制」的概念，其目的是通過採用這個比「民主化」應用範圍更為廣泛的概念，對於日本以及其他非西歐社會的歷史經驗用一種更為內在化並且更為現實可行的形式加以理解。作為用於比較分析的概念，達爾 (Robert A. Dahl) 的「多元制」<sup>①</sup>的概念較為著名，「公議機制」的關心點集中於較之更為狹窄的方面，由此力求鮮明地釐清歷史上的各種曲折過程。也就是相對於政治制度、運動、法律以及人權等，更加關注在這中間交叉進行的溝通活動的形態、及其慣例的形成和條件。其中的核心觀點是：無論政治體制採取何種形式，「公論」都有可能對社會性決定產生重大影響，而這樣的事態也是符合社會期待的。本文注重的是這樣一種過程，即某一社會的成員就「公共」的問題，可以在平等的立場上進行廣泛的意見交流，也就是「議論風生」的行為方式作為習慣而產生，並且成為最正確的決定決策方法，而訴諸暴力則成為違規行為這樣一種共識得以逐步形成的過程。

以下，通過觀察十九世紀前葉直到後葉之間的日本，總結其「公議機制」的形成過程。其中雖然不免要涉及政治體制自身的變化，但本文所關注的是政治性溝通活動的形態以及場域等的變化。

## 一 初期條件：江戶時代日本的「公共性」溝通

在江戶時代的日本，由大名統治的「國家」達260餘個之多，它們以掌握軍事、政治權力的德川將軍和作為日本象徵的天皇為中心聯合起來，形成一種複合性的君主制。許多大名如同天皇一樣，其主要作用是作為各個「國家」的象徵符號，政治決策是由各個分掌職權的身份較低的武士制訂初步方案，由上層家臣會議認可，再經過君主的裁決加以公布、實施。這與其他傳統君主制一樣，是由少數統治者決定，強迫下層實行的權威主義體制。但是，在這中間也有與近代「公議機制」相通的因素存在，這就是通過民間對政府的請願來實現兩者的交流，以及知識份子超出其固有身份和領域限制的橫向溝通網路。

### 甲 政府和民間的「公共性」溝通：請願、上書和諮詢

在江戶時代日本的君主制中，存在着民間向政府提出請願的途徑。雖然，撇開頂頭上級而直接向最高權力請願的直訴以及集體性的強行請願是違法的，但在履行一定手續後向最高權力請願卻是得到認可的。特別是到十八世紀後葉，出現了要親自行使領導權的大名，以設置「目安箱」<sup>②</sup>的方式建立了接受請願的制度，允許家臣甚至領地內的民眾也可以躍過頂頭上級上書。這本來是受漢學影響，君主為了牽制家臣中決策者的權力而設立的制度，但是，這種制度也導致了大名左右重要決策的局面。在德島藩，非常成功的藍靛專賣制度的採用就是一個顯著例子。在這一過程中，大名當局採用了領地內民眾的提案，將制

本文使用「公議機制」的概念，用一種更為內在化並更現實可行的形式來理解日本的歷史經驗。本文注重的是這樣一種過程，即某一社會的成員就「公共」的問題，可以在平等的立場上進行廣泛的意見交流，也就是「議論風生」的行為方式成為最正確的決定決策方法，這樣一種共識得以逐步形成的過程。

訂出的具體內容在領地內公布，在廣泛聽取了被統治者的意見之後作出決定。但是這樣的例子未必很多，所採取的政府決策限於經濟方面，諮詢的內容並不涉及事關統治根基的治安和對外政策等領域。統治者和被統治者之間一般依然有很大的距離，從被統治者中間遴選出來，參與到政治決策的僅僅限於很少的一部分。不過，依據政府和民間的雙向溝通來決定政策，並且在這種場合進行公開議論的做法是值得注意的。所以，到了明治時代，民間人士對「公共」問題的關心並不是突如其來的。

## 乙 知識份子的橫向網路

江戶時代的日本，雖然在國家制度上把人們按照身份和領地區別開來，但在知識份子中間也孕育出了把日本想像為一個平等、均一的秩序整體的習慣。產生這種思想的母體是私塾。日本根據1854年的《日美友好條約》向西方開國後，政治體制急劇變化，「公議機制」也逐步形成。

江戶時代的日本，雖然在國家制度上把人們按照身份和領地區別開來，但在知識份子中間也孕育出了把日本想像為一個平等、均一的秩序整體的習慣。產生這種思想的母體是私塾。與公共學校不同，在私塾中，身份和出身地的差別被取消了。在這個與外部相區隔的空間裏，上級武士、下級武士及庶民在學問面前人人平等，可以對等地大膽提出異議並就此進行「討論」。雖然只要步出私塾就得恢復原有的身份等級，但這種志同道合的關係，在退塾之後依然得到維持，學友之間保持着書信、書籍等交流也並不稀奇。知識份子們通過進出不同的私塾，使這種網路遍及各處、相互連接。

這種知性的網路包括了武士和庶民上層，但在庶民的場合，遠距離商業行為也成為編織網路的重要媒介。商業貿易也帶來了興趣的共有、圖書的借貸甚至子女的婚姻等後果，當時這種例子並不少見。十九世紀中期，庶民上層留下了龐大的「風傳輿論」的記錄，這些「風傳輿論」也是通過這種網路收集起來的。以商業為媒介的網路和以私塾為據點的網路相互編織起來，由此創造出了覆蓋日本的巨大網路。

在被分割的政治體制中，出現了橫向的溝通網路。在這裏想指出的是，使其得以產生的社會條件是書信往來的便利。在江戶後期，紙張的使用日趨普及，曾被稱為「飛腳」（即「町便」，江戶時代的民間書信和小宗貨物送達業者）的那種非政府人員也可以利用、由民間機構經營的遠距離通信系統，也頗具規模。

## 二 幕府時代末期的變動

日本根據1854年的《日美友好條約》向西方「開國」後，政治體制急劇變化，終於導致了王政復古，與此同時，「公議機制」也逐步形成。起初只是針對德川幕府開國政策的批判，後來卻導致了幕府本身權威的土崩瓦解，進而促成了在天皇之下，標榜「公議」並集結了全國有識之士的政府誕生。其結果，這一變動過程不但廢除了大名的國家群、產生了「日本」這個統一國家，甚至還導致了武士這種世襲統治階層身份的廢止。一直被地域和身份所割裂的日本，由此奠定了統治者和被統治者都持有同一資格的「公民」也就是「國民」的

概念的基礎。下面首先從「公議機制」生成的觀點，對明治維新初期的變化進行探討。

## 甲 水戶的「議論」政治

### 一、日本「公議機制」的起源

日本「公議機制」的起源可以追溯到幕末動亂之前水戶的「議論」政治。這是在利用上書這種存在於君主和家臣之間的縱向溝通渠道而形成的政治。水戶藩主德川齊昭(1800-60)把在江戶後期已經開啟但往往滯礙不暢的「上書」途徑重新疏通。不僅如此，還把一般僅僅對上的單向溝通，改變為還能以「直書」的形式頻繁向下發布的雙向溝通。齊昭的這一舉動，使正式的決策體系之中，除原有的政府「私下協商」之外，又增添了君主與家臣以書信進行「議論」的方式。其結果導致了下級家臣集團發言權的增強和地位的上升。

水戶的「議論」政治在很大程度上仍是一種依賴於君主在國家中的權威和領導地位的政治。不過，在幕末那樣的君主領導權受到限制的環境下，特別是像天皇那樣處於應答受到制約的地位的場合，「議論」政治並不能有效發揮作用。但是在水戶出現的發言方式和「議論」卻大大流行起來。一般而言，日本的政策決定是通過各種會議上的「商議」來形成。有資格的人們聚集一堂相互商議。在這裏，開會致詞之後，便進入海闊天空的漫談，其間，根據相互的臉色調整感情，依據簡短的對話調整、決定相互間的利害關係，做出決定。與之相對，「議論」在一開始就明確要求，根據理由使之正當化。這也並不一定要召開會議。正是由於沒有見面，以文書交換的間接手段，更容易坦率地陳述要求和理由。在水戶所形成的是這種「議論」政治常規化、並顯示了其有效性。這種上書以及口頭「議論」等方式，在幕末政治運動中，特別是在「志士」之間，與會議一樣，被經常使用。

### 二、對於「日本」政治的參加運動：大大名和知識份子

其次，出現了大大名和知識份子參與政治的運動以及使之制度化的構想。在因美國特使佩里(Matthew Perry)的來訪而引起的「日本」全國性政治課題突顯出來的時候，那些雖然遠離制度上決策中樞但自信持有解決方案和手段的人，開始要求參與政權。這些人主要包括按照以往制度，由於擁有廣大領地和實力，而無法參加幕府內閣的豪強大名，以及一直關注西方動向在思考對策的知識份子。他們的這種願望，由於橋本左內<sup>◎</sup>關於幕府權力由親藩、外樣(旁系幕藩)的大大名掌握和幕府官僚從全國的知識份子中選用這一制度構想而被制度化。該構想是要在維持大名國家聯合制和保證幕府中心性的大框架的前提下，建立統合程度更高、更有能力的中央政府。這並不是政府在外界表明政治意志以及尋求尊重，是要在政府內部動員所有的重要政治家和政治意見、廣攬眾議的想法，所以較之於「公論」，稱之為「動員」的思想更為確切。但是，這個提案是以「天下公論」的名義實施的。這裏的正當化，是在成功地使外部的人進入內部後，對依然留在外部的人也給予其發言的正當性。這並不是暫時的，而是對尊重政府外部的意見和向政府的硬性介入的正當化，發揮了持續有力的作用。

日本「公議機制」的起源，可以追溯到幕末動亂之前水戶的「議論」政治。水戶藩主德川齊昭重新疏通江戶後期已經開啟的「上書」途徑，還使之改變為雙向溝通。在幕末君主領導權受到限制的環境下，「議論」政治並不能有效發揮作用。但是在水戶出現的發言方式和「議論」卻大大流行起來。

## 乙 「公論」空間的形成

### 一、政府的分裂和「公論」的正當性

1858年發生了江戶時代最大的政治對立事件，在「公議機制」的歷史上具有重大意義。這就是圍繞將軍繼承人的選定和與西方簽訂條約時是否應該經過天皇敕許等幾個問題而發生的政變。以此為契機，不但使從來處於與政治決定無關地位的天皇朝廷登上政界的中心，也使知識份子開始就對外政策批評幕府。過去一直處於權力中樞之外的政治主體噴湧而出，開始公然批判政府。在政府外部的政治議論從來是被禁止的，但在政變以後，如果是以「日本」的防衛，以及「天下公論」和「與議公論」的名義，便成為可能。在橋本左內的政治制度改革構想之中，尊重外部的意見並不是其主要的方面，只不過是把動員有實力者作為首要問題。但是，構成政府的精英的分裂、以「與議公論」為名義使批判政府成為正當的行為，這對於「公共性溝通」的生成確有關鍵性的決定意義。

### 二、擁護秩序的言論

乘1858年政變之機登上歷史舞台的反叛幕府的精英，並沒有向政治體制構造本身提出挑戰。他們絕沒有表明自己的權力意志，在對外政策上是從擁護幕府之上的「日本」國家這一立場出發進行批判的，並且是在現有政治秩序的框架內，以另一個中心即天皇朝廷的權威為依據的。他們是「忠誠的批判派」，是在表明了對「日本」這樣一個最高的政治秩序全面忠誠的同時，就具體問題進行批判，這間接地導致了幕府的崩潰。另一方面，就是被稱為政府外部的反對派，他們也不是從被統治者身份中出現的。因此，包括他們在內的統治者沒有必要為了保護自己的既得權利團結起來，心安理得地進行分裂與抗爭，為了「日本」而自我犧牲。這不是罕見的現象。相反，對抗勢力從精英中產生倒是屢見不鮮的。

### 三、議論和暴力的並存

政府外部的「公論」主張引發出了權力抗爭，至少也是導致了與政權之間的張力。從權力者的角度來看，這種主張似乎是對權力壟斷狀態的挑戰，即使是挑戰者方面也常常無法抑制住行使暴力的誘惑。雖然人類在近代已經習慣了「與其打破人頭，不如統計人數」這種解決紛爭的原則，但是在其初期這一原則未被接納的事態也是常見的。雖然與民眾暴動不同，精英不一定會突然訴諸暴力，但權力抗爭如果升級，「公論」往往會被看作意味着正確性無庸置疑的「正論」，往往容易採納把強行排除對方視為正當的口號。幕末的日本也不例外，在追求「公論」時，暴力與議論和商談並行使用。時時出現由暗殺以及內戰起決定作用的局面。

### 四、政治性溝通的形態和場域

幕府時代末期在政府之外出現的對抗勢力，從外交問題入手，採取了與政策決定者以對等的資格進行發言的態度，以此為立足點在現實中也構築與政府當權者對等的地位。就其政治性溝通的形態而言，比商談更多的是議論，其媒介與以前一樣基本上或是在封閉的會場，或是以一對一的形式進行書信交換。即使叫做「公論」，其交流場所也是封閉的。當王政復古後，這一點發生了很大

幕府時代末期政府之外的對抗勢力，與政府當權者的議論，其媒介或是在封閉的會場，或是以一對一的形式進行書信交換。即使叫做「公論」，其交流的場所也是封閉的。王政復古後，這一點發生了很大變化。報紙、出版物公開發行，公開的演說會也開始出現，政治議論成為了面向不特定多數人群的表達。

變化。報紙、出版物公開發行，公開的演說會也開始出現，政治議論被公開，成為了面向不特定多數人群的表達。

### 三 維新——政體轉換和大眾媒體的形成

#### 甲 「王政·公議」政體的啟程

經過幕府時代末期十年的抗爭，擁戴天皇的大名實現大聯合這一幕末的制度構想以最簡單的形式實現了。明治政權的中樞由總裁、議定、參與三職構成，不過，真正參與政策決定的人當中也包括大名的家臣，進而錄用了來自各藩的徵士和貢士充任其他各種官職。他們並不僅限於對建立新政權有功的薩摩及長州的出身者，而是在全國範圍內進行徹底的人才「動員」。另外，在政府內部，與行政部門的各種會議相區別，模仿近代西方議會設立了「議論」的專門機關，給與了對於行政諮詢的答申權和部分性的決定權、以及接受來自政府外部請願的受理權。雖然在開始時對於政府的決定沒有發揮很大的作用，但到後來卻變為其前提。進而，政府通過《太政官日誌》的公開刊行，將其人員構成、法令及事業內容廣泛告知民間。從這三點來看，毫無疑問，明治政府與安政五年的德川體制相比較，下層身份的發言權大幅增加、對被統治者來說，其體制更加透明可視並制度化。新政府成立伊始，1868年4月，天皇對諸神獻上了五條誓文，其後將其揭示於最初的基本法《政體》的開頭部分，向天下公開了新政府的綱領。其第一條是「廣興議會，萬機決於公論」。明治政府至少在理念上，是作為「王政」、「公議」的政體而肇始的。

#### 乙 「公論」空間的生成

##### 一、報紙出現

在王政復古後，對於「公議機制」的生成起到決定性作用的另一個重要因素也出現了，這就是由民間刊行的報紙。其創辦者是在幕末政爭中失敗的、與德川幕府有關係的一些人士。他們本是掌握洋學的知識份子，幕府時代他們在開港地區翻譯歐洲人刊行的英文報紙，然後發行到幕府的各個要害部門。被迫下野後，為了與新政府對抗，他們運用過去的經驗刊行商業報紙。新政府在一開始嚴厲取締反政府的言論、禁止發行報刊。在內亂經過一年多已經結束、其統治穩固之後，便反而提出了動員德川遺臣進入政府內部的懷柔政策。新政府的首腦和舊幕臣（即那些掌握洋學的知識份子）在「文明開化」這一國家目標下走到一起。政府向舊幕臣提供重要官職，即使是那些仍然留在民間的人士所發行的報紙，只要不提出反政府言論，政府也容許其刊行，以此作為「文明開化」宣傳的媒體加以培育、利用。政府首腦及一些政府部門向報社出資，獎勵各地設立能夠免費閱覽報紙的場所，在建立全國規模的郵政體制時，為了方便投稿，規定可以免費郵遞。

王政復古後，對「公議機制」的生成起到決定性作用的另一個重要因素出現了，這就是民間刊行的報紙。其創辦者是與德川幕府有關係的知識份子。新政府向舊幕臣提供重要官職，即使是那些仍然留在民間的人士所發行的報紙，只要不提出反政府言論，政府也容許其刊行，以此作為「文明開化」宣傳的媒體加以培育、利用。

但是，政府和報紙的關係是建立在微妙的平衡之上。身為德川幕府遺臣的辦報人，雖然不反抗新政府，並協助進行文明開化的宣傳，但在心底裏埋藏着對抗，並且也受到商業成功等利益動機的驅動。因而，報紙向着作為從政府方面獨立出來、根據場合也能對抗的媒體方向形成、發展。

## 二、公開演說會

在報紙之外，在明治初期，公開演說會也開始出現。1874年，福澤諭吉主辦的三田演說會是其肇始，這個從西方引進的新型交流方法，由於能滿足地方人士對新知的渴求，並具有高級娛樂的性質，故被廣泛推行，不久即遍及全國。一開始時，演說的話題是有關日本的種種改革和「文明開化」，但不久便涉及政治問題。

## 四 政府與民間的對抗和協調——言論與暴力的交錯

明治初期，在政府外部，民間人士公開發表意見的媒體和習慣已經形成。此前所不曾有的、公開的、面向不特定多數的大眾傳播媒體出現之後，民間很快便產生了與政府對抗的政治勢力。

### 甲 「開化」政權、「尚武」勢力、報紙的鼎立

初期的明治政權不顧軍事上的薄弱，以「文明開化」為目標開始了一連串政治制度改革。這其中最重要的是廢止大名國家，解除了武士的常任職務，創造出除極少數華族(舊大名和天皇的臣下)之外，過去作為統治者的士族和被統治的平民一樣，具有同等權力的社會。這是以「國民」這一政治想像力為基礎的。但是，這一改革也引發了部分政治、經濟特權被剝奪的舊武士對政府的強烈反感。明治政府模仿歐美把經濟發展作為國家目標的主軸，但在曾經對樹立明治政權有功績的西南日本的士族中間，有不少反對者。以要求國家重視軍事發展、征服韓國以及侵略近鄰國家來確認士族重要性的勢力出現了。他們在維新之後的第七至十年間，不時發動反抗政府的武裝活動。

另一方面，當初與政府協調的新聞界，為了使開化更加徹底，開始提倡採用國民代表制的政體。其發端是，在征韓論爭中失敗下野的政治家們，在維新後的第七年以「公議」的名義，嚴厲批判政府「專制」，建議設立「民選議院」。當外國人經營的報紙將其公布後，在各家報紙上展開了圍繞「民選議院」設立的可否以及時期選擇的論爭。在政府首腦之間，多數人也考慮為了充分引導出國民的活力，模仿歐洲，在君主之下設立代表國民的議會。因而，政府在開始時沒有禁止報上關於民選議院的論爭，進而在翌年，發出了將來導入「立憲」政體方針的公約，其準備步驟，是設立了作為與政府獨立的法院、作為議會前身機關的地方官會議。但是，政府在此同時也制訂和實施了把在報紙上批判政府和官吏視為非法、處罰刊載這類文章的編輯的法律。這種對策一方面被認為是為了

明治政權以「文明開化」為目標開始了一連串政治制度改革，其中最重要的是廢止大名國家，解除了武士的常任職務，創造出過去作為統治者的士族和被統治的平民具有同等權力的社會。這是以「國民」這一政治想像力為基礎的。當初與政府協調的新聞界，為了使開化更加徹底，開始提倡採用國民代表制的政體。

抑制民間開設國會議論的激進化而損害政府權力，但其直接原因是警惕民權論與以征韓論為代表的尚武、侵略第一主義開始聯合。事實上，在維新後第十年，發動大規模軍事叛亂的薩摩士族，在東京刊行了為其主張辯護的報紙，其內容是在援引西方「革命權」思想的同時，激烈抨擊政府。

在最後一次叛亂即西南內亂爆發之前，由於只相信自己的政治主張是「正論」，因而軍事反抗和用民權論批判政府被等量齊觀，兩種方法都被用於反政府運動。

## 乙 民權運動和作為政府、政治競技場的國會的成立

西南內亂的失敗使恢復原來由士族主導社會秩序的願望歸於泡影，日本政治在新的舞台上展開。政府方面在繼續推行「殖產興業」政策的同時，在地方上設立了由民選產生的「府縣會」、進入了實施民選代表制的一個階段。另一方面，民間政治勢力圍繞國會設立的運動再一次展開。民權家們再次興起了「愛國社」，在1880年將其改稱為「國會期成同盟」，開始了開設「國會」請願運動，這一運動迅速擴展到全國。

這一自由民權運動的擴大歸功於庶民上層所給與的積極支持。他們由於政府廢止身份制和推行「開化」政策，不但享受到經濟的富裕，而且希望能對秩序的形成發揮積極作用。那些移居東京、大阪等大都市、學習洋學的士族知識份子創辦報紙，以此向庶民上層描繪日本將來的藍圖，特別是提供了通過國會直接參與國政的夢想，博得了普遍的歡迎。「新知識份子」利用德川時代的前人創造的網路，受地方豪農富商的邀請，在聯誼會、演說會上充滿激情地慷慨陳詞。前人是文藝、繪畫等為話題，但他們卻改為高談政治。在演說會上頻頻出現批判政府的言論、發生了警察制止演講、混亂打鬥以及演說者被捕等場面，人們把這種混亂本身作為一種勇敢的表演來享受，民權運動日益受到歡迎。原來保守、富裕的庶民上層支持這一急劇進展的運動，是因為他們發現了比富裕更值得追求的新價值，都市的知識份子也通過報紙和巡迴活動對此積極回應。

西南內亂之後，政府對報紙的審查趨於謹慎。報紙上對於西方政治思想、世界形勢及日本的改革和建設，進行更為詳細的報導和評論。這些議論與幕府時代末期一樣，是把「日本」這一國家與「政府」區別開來的，並且為了「國家」的將來而批評現「政府」的缺陷、談論「立憲政治」的理想形象。在美國，從概念上把「國家即政府」(state=government)和「市民社會」(civil society)加以區別，認為從「市民社會」(civil society)方面對政府的批評是正當的行為，但在明治日本，由於把「政府」與「國家」區別開，同樣也確保了「公論」的空間。

1881年，當攜帶着開設國會請願的地方代表陸續集結到首都的時候，明治政府內部對引入「立憲政治」展開了認真的討論。多數意見是設立兩院制的國會由其決定立法以及決算，其中的下院由民選產生。但是，對於國會的開設時期，主張兩三年後實行、以首席參議大隈重信為代表的急進論，與其他參議主

西南內亂之後，政府對報紙的審查趨於謹慎。報紙上對於西方政治思想、世界形勢及日本的改革和建設，進行更為詳細的報導和評論。這些議論與幕府時代末期一樣，是把「日本」這一國家與「政府」區別開來的。在明治日本，由於把「政府」與「國家」區別開，確保了「公論」的空間。



經過十年維新的日本，政府和民間雖然共同擁有「文明開化」這一價值觀，但也開始了對抗。不久設定了以國會為競技場，致力把都市知識份子和庶民富裕階層的政治運動納入國會這一制度之內，政府和民間的對抗變為平穩的競爭。到1890年國會召開之際，禁止暴力這一合約在雙方都得以成立。

張的漸進論之間發生深刻對立。恰在此時，報紙上揭露有關北海道的政府資產向民間轉賣的醜聞。各家報紙紛紛反覆批判，認為這種政治腐敗是由於專制造成的，政府在「公論」空間裏陷入到無法辯解的困境。結果，政府驅逐了主張急進論的大隈，政府資產的轉賣也中止了，另一方面也謀求以公約形式以1890年為限開設民選國會的妥協政策。

政府在這之後致力於制訂成文憲法和各種相關制度。大隈為了讚賞英國模式，也尋找其以外的模式，模仿普魯士盡可能限制下院的許可權，但是沒有取消其法律的制訂權和預算的決定權。另外，關於君主和官僚的作用，更傾向於在君主和官僚之間重視官僚作用的奧地利模式。在明治政府，君主幾乎不能行使決定權，官僚是實際的權力決定者，這是由於其適合於以往的歷史。

另一方面，民間的政治運動產生出兩個政黨，也就是由國會期成同盟發展而來的自由黨和由與大隈一起下野的年輕官僚組織的立憲改進黨，兩黨都刊行有機關刊物，不久便活躍地展開活動。但是，政府同上次一樣在約定開設國會的同時，對民間運動的抑制也趨於強化，並且由於經濟的不景氣，來自庶民上層的資金提供匱乏，運動亦趨於停滯。在這種狀況下，民權運動中的一部分急進派便訴諸武力叛亂。他們計劃暗殺政府首腦、參加農民要求減稅、放棄債權的運動，並前往朝鮮制訂其政府的改革計劃。但他們畢竟是少數，很快就被政府鎮壓、遭到逮捕。

以上就是經過十年維新的日本，政府和民間雖然共同擁有「文明開化」這一價值觀，但也開始了對抗，不久設定了國會為競技場，在這裏走上相互競爭的道路。都市知識份子和庶民富裕階層以報紙和演說會為媒介，形成活躍的網路，產生了強大的政治運動。政府雖然努力抑制之，但另一方面又致力把運動納入國會這一制度之內，表現出應對上的靈活性。政府和民間的對抗變為平穩的競爭，到1890年國會召開之際，禁止暴力這一合約在雙方都得以成立。

## 結 論

日本「公議機制」的形成，到1890年並沒有完結。在近代世界歷史上，像奧斯曼帝國那樣，即使在制訂了憲法、召開了議會之後，旋即又停止行憲、使國會有名無實的例子並不罕見。日本的情況卻與其不同。在下院，「民黨」得到地方選民的強力支持，總是佔國會多數，為此政府在決定預算和制訂法律時感到非常困難。但是，政府並沒有採取解散議會、實行重新選舉的方法，也沒有鎮壓議會、停止憲法。特別是在1898年，毅然決然地把內閣轉讓給從政府下野的大隈重信和板垣退助所率領的下院多數黨。政府的這種忍耐和讓步是基於要使歐美承認其為「文明國家」一員這一堅定信念，這是廣為人知的。但是，這絕不意味着日本作為一個國家變得軟弱了，相反，由於獲得了國民對政府的自發支持，能夠更加有效地發揮其功能，這一點通過日清（甲午）戰爭、日俄戰爭的過程可以看得很清楚。這個經驗在使官僚出身者和下院多數黨交相組織政權的慣例固定化之際，有效地發揮了其作用。

「公議機制」在日本是經過了以上那樣長期的形成過程終於固定下來的。對於掌握着政權的人們來說，允許新的勢力分享權力、容忍來自外部的批評都是難以辦到的事情。但是，在明治時期的日本，從政府內部認識到尊重民間的議論和「公論」，對於國家的發展是十分有效和不可或缺的。這是因為，政府為了適應能在西方主宰的世界中發展，就要把以前被視為「客體」的庶民改變為把自己與國家的命運視為一致的「國民」。由此，政府廢止了武士身份、創造出統治者與被統治者具有基本同一性的條件，進一步為了充分調動「國民」合作精神，勇敢地削減自己的權力，任命由民間選舉出的人們掌握政府要職，接受了定期罷免制度。另一方面，在政府之外，在政爭中失敗的官僚以及新登上政治舞台的平民上層主張「公論」，導入報紙那樣的大眾媒體，構成了對抗的「公議」空間。在初期，他們不惜採用暴力進行反政府運動，但是經過維新後第十年的大動亂之後，在當初的「文明開化」以及後來的「立憲政治」這樣的舞台上，他們則建立了只是依靠言論力量的輿論陣地，與政府相對抗，由此致力於獲得政權。政府和民間的關係經歷過種種迂迴曲折，雖然政府並非輕易地取消其對民間活動的限制，但終於還是形成了把「公共性」問題置於公開的場合，進行對等的相互「議論」、交流的習慣。這不僅僅形成了把「公論」看作是作出正確決定的必要程式、而訴諸暴力則是違反規則的這樣一個共識。可以明確看到，像大隈重信和板垣退助那樣，在政爭中失敗的政治家也能夠維持其地位，即使是失敗者也可能東山再起。這雖然與完全自由的體制仍有相當距離，但依然可以說，在這裏的確正在形成與「文明」相適應的社會習慣。

對於掌握着政權的人們來說，允許新的勢力分享權力、容忍外部批評都是難以辦到的事情。但明治時期的日本，從政府內部認識到尊重民間的議論和「公論」，對於國家的發展是十分有效和不可或缺的。政府把以前被視為「客體」的庶民改變為把自己與國家的命運視為一致的「國民」。

祁建民 譯

### 譯者附註

(為便於閱讀，譯者不揣淺陋添附以下註釋，願無畫蛇添足。)

- ① 多頭制：達爾的(Robert A. Dahl)「多元制」(polyarchy)概念是表示與君主制、寡頭制相對的由多數民眾統治的概念。達爾認為其與「民主主義」幾乎相同，但「民主主義」一詞在現代政治中被賦予強烈的意識形態色彩，以此分析現實政治體制易引起歧義，故不適用於政治體制的比較分析。
- ② 「目安箱」：江戶幕府第八代將軍德川吉宗於享保六年(1721年)為聽取民意在江戶城辰之口評定所前設置的意見箱。不僅可以投入申述書，也可以就政治問題提出意見。例如，關於小石川養生所的設置等就是根據民間意見設立的。
- ③ 橋本左內(1834-59)：幕末志士，掌握洋學和醫學知識，曾任藩校明道館學監。1857年，參與策劃藩政改革。