2010年日本的內閣交替

●許世楷／前駐日代表

壹、打破五五年體制

日本的政權交替有兩種，一種是換了執政黨組織新內閣，另一種只是換了新內閣而同一政黨繼續執政。前鳩山由紀夫內閣是民主黨替換了自民黨麻生太郎內閣組織新內閣，是屬於前者；這一次是同一個民主黨內由鳩山換為菅直人任首相組閣，是屬於後者，其變革的程度較小，十八個閣員中留任的大臣有十一個。

日本的國會是眾議院、參議院兩院制，前者定額數四百八十席，後者定額數二百四十二席，審議法案兩院都以過半數為通過。但眾議院通過，參議院不通過時，眾議院得再以三分之二即三百二十一票通過法案。關於首相的選舉，若是兩院表決不同即以眾議院投票為準。這些是被稱為「眾議院之優越」規定。眾議院議員任期四年，但是遇到首相解散時，其任期即到解散時為止，而解散權為首相獨享。參議院議員任期六年，無解散，每三年改選一半即一百二十一席。

所以要擔當執政黨首相，必須保持兩院都過半數席次，或參議院不過半數而至少保持眾議院三分之二以上席次。但後者情況較不正常，鳩山政權以前的自民黨安倍、福田、麻生三政權是如此，因而政治運作困難，都在一年左右倒閣。首相無任期，只看是否得控制如上述的國會多數。

去年8月眾議院改選，當時的在野黨民主黨獲壓倒性勝利，獨得將近三分之二的三百一十一議席，自民黨只得一百一十八席。第一黨的民主黨以黨代表鳩山為首相，與社民黨（眾議院七席）、國民新黨（眾議院三席）組織聯合內閣。社民黨推福島みずほ任消費、少子化大臣，國民新黨推龜井靜香任金融、郵政大臣。執政黨聯合內閣在參議院民主黨擁一百一十三席、社民黨五席、國民新黨五席；在兩院都保持過半數。

當時美國有change之聲而歐巴馬當選第一任黑人總統，隨著日本也在「變化」之聲下，結束「五五年體制」而自民黨下台。1955年在鳩山一郎（鳩山由紀夫祖父）民主黨（與現今的民主黨無關）內閣時，與自由黨協談保守派的合一，10月社會主義各派統合成立社會黨，更刺激保守派，使11月成立自由民主黨即自民黨。以後除了短期例外，半世紀來一直都由自民黨內部派系輪流擔當政權。鳩山的民主黨打破「五五年體制」，因

而鳩山政權剛成立時，其內閣支持率高達75%。

貳、前內閣鳩山政權下台

民主黨在鳩山之前的黨代表是小澤一郎，但因為政治獻金記載問題，小澤受檢察廳偵查，也受反對黨等攻擊，遂在選舉前辭去民主黨代表，轉而支持鳩山擔當代表，而鳩山任命小澤為黨幹事長，以此搭配進入去年8月選舉。因為小澤被公認為長於選舉，該選舉勝利被認為是幹事長的他指揮而得，黨內人氣旺盛，民主黨參眾兩院議員總數四百二十多人中，小澤派就有一百五十人左右，鳩山派即約有五十多人而已。8月選舉勝利後，鳩山就任首相，放任小澤獨裁黨務，該政權遂形成兩核權力結構，甚至是小澤欺凌鳩山之勢，漸次引起黨內對小澤「幹事長」之怨聲。

不久，鳩山本身也惹上政治獻金記載問題，政府首相、黨幹事長兩巨頭都有「政治與金錢」問題。加上去年8月選舉時，鳩山喊出「普天間基地」移出國外至少移出沖繩縣，因而在沖繩縣獲得多數選票。鳩山就任首相以後去年11月與來訪的美國總統歐巴馬會談時，歐巴馬希望日本能夠按照2006年的美日協議，將基地移設於縣內北方名護市一事在12月中決定，鳩山說「Trust me」但是過一天鳩山在新加坡對記者說若按照原案就不要協議了。引起歐巴馬對他很大不信感，今年核武峰會時拒絕與鳩山正式會談種因於此。之後，鳩山又說5月底前決定，也仍說移出沖繩縣外，更增加回復到原案的困難，至5月28日日美共同聲明，回復除了少些工程法修改以外的原案時，不但引起沖繩縣民的反彈，支持移出沖繩縣外的社民黨也退出聯合內閣，由而鳩山內閣支持率下降到17%，基地問題的搖擺加上對小澤的放縱，民調認為鳩山無指導能力者有95%。

6月2日鳩山召集民主黨兩院議員總會，當場表示辭織。他自己指出兩個原因，第一是普天間基地問題，他說是盡力朝減輕沖繩縣的負擔而為，但是結果為了保持與美國的信賴關係不得不回到原案。其實為此，他已經傷害了日美同盟信賴關係，也傷害了沖繩縣民的感情，更迫使社民黨脫離聯合內閣。第二是「政治與金錢」即黨兩巨頭的他與小澤都有獻金記載不實問題，怕污染民主黨清廉形象。他在台上不但表明因此要辭職，也指明在台下的小澤須要辭去幹事長，就是臨走也將小澤拉走，有人諷刺鳩山八個半月的首相任中，這一著對民主黨最有貢獻。

參、菅直人新人事的佈置

6月4日上午民主黨兩院議員總會選舉代表，候選人有樽床伸二衆議院環境委員長、菅直人副首相兼財務大臣兩人，樽床屬於小澤派，會上僅強調黨遇到危機必須團結。菅說最後閣議時鳩山談到「地域主權」、「新的公共」、「東亞共同體」、「地球溫暖化對策」四點，欲將此四點做為今後努力目標，並要回復政策調查會（這是黨政策的調整機關，黨所擬定政策都經由此通過內閣實現，為維持黨獨裁，小澤幹事長時曾廢掉此機

關）。

投票結果，菅獲二百九十一票、樽床得一百二十九票，菅勝出當選代表。有人指出小澤派有一百五十人以上，以樽床的得票數而言，小澤派是否已經開始溶解。

同日下午眾參兩院各自選舉首相，兩院都通過菅為首相。菅開始與預定任命為官房長官（秘書長）的仙石由人、枝野幸男三人緊密商量，後兩者都是一向與小澤保持距離的國土交通大臣前原誠司派。

7日菅召開黨兩院議員總會，正式通過黨新執行部人事，枝野幸男任幹事長、樽床伸二任國會對策委員長、玄葉光一郎任新回復被注目的政調會會長、選舉對策委員長任小澤派的安住淳；玄葉是前原誠司派。會中黨代表菅致辭說這個黨是「大家參加的黨」，就任幹事長後枝野強調要做到「徹底透明的黨」，這些都可說是對照於過去小澤的獨裁而發的。

於8日成立內閣，其中十一個人留任。新任命較特殊的是政調會長玄葉，為了打通黨與政府間的空氣流通，他兼任閣員任公務員制度改革大臣。仙石移任官房長官空下來的國家戰略大臣由菅的親信荒井聰接任，菅就任首相空下來的財務大臣由野田佳彥財務副大臣扶正。另一較特別的是蓮舫被任命為行政刷新大臣，因為她只是當選一屆的參議員，但是她在去年11月的政府事業預算區分時，大筆刪除節支，名揚一時；且早期就發聲說：若是在金錢污染的小澤幹事長下，對今年7月將來臨的參議院選舉不利，引起共鳴，她屬於野田派。

因為菅在黨執行部與內閣的人事具有「脫離小澤」形象，菅內閣支持率民調一直由59％上升到64％，而菅內閣目前所面對的問題是國會對策與參議院改選。國民新黨龜井靜香郵政大臣希望這一國會會期中能通過郵政法案，但是本會期原定6月16日結束，以便7月11日參議院選舉投票。若是要在本會期通過郵政法案，即須要延長會期、致延長選舉投票日，民主黨內聲音是主張應該在高民調時趕快選舉。民主黨遂堅持原16日閉會案，龜井辭職抗議，但仍維持聯合內閣，故推薦國民新黨自見庄三郎為其後任金融、郵政大臣，14日接任。

肆、新內閣安然渡過本會期

國會本會期預定6月11日新首相「所信表明」即發表政見，14日在眾議院、15日在參議院由各黨代表質詢，16日閉會，各黨就各忙參議院一半的改選。目前民主黨參議院擁有一百一十九席，不必改選者六十六席，要改選者五十三席，所以若能當選五十六席以上即在新參議院可擁有過半數，而不必組織聯合內閣，若能當選六十席以上內閣就更穩定。反之，第二大黨的自民黨現有議席八十二席，不必改選者三十七席，要改選者四十四席，是以當選現有改選數四十四席以上即維持為目標，或當選六十五席即過半數為目

標，甚至曾組聯合的公明黨常擁二十席，將此算進就可以四十五席為目標。這些算法將都會在選後，成為各黨選舉負責人的責任問題。

11日菅首相在國會的「所信表明」說，去年夏天打破長期的政治「閉塞狀況」即「五五年體制」，但可惜因為「政治與金錢」及普天間基地移設問題的混亂，鳩山前首相、小澤民主黨幹事長負責下台。

接著他提出新內閣三主要政策課題：

一、「戰後行政大掃除的真正實施」，這是要繼續前內閣已經著手的國家公務員制度改革，及「事業預算區分刪減」，這些也貢獻打破行政的密室性。也要確立地域主權，實現住民參加的行政以打破中央集權的劃一行政。

二、「經濟、財政、社會保障的一體性再建」，過去二十年是以公共事業為中心的經濟政策，其中的後十年是基於過分市場原理偏重生產性的經濟政策，但企業可以刪人，國家卻不得刪人。他提出「第三的路」是支援生產性的同時，更重要是擴大需要與雇用。他主張以課題解決型的國家戰略創造需要：第一如綠色革新的地球溫暖化對策等；第二如生命革新的健康大國，保育孩子、介護高齡者等；第三對亞洲協助綠色、生命革新；第四觀光立國、地域活性化戰略；第五科學、技術立國戰略；第六雇用、人材戰略；都可以成為經濟新成長戰略。由而可以改善國家財政狀況，以以上指向堅強經濟、堅強財政、堅強社會保障的實現。

三、「應推進以現實主義為基礎的外交」，日本是面對太平洋的海洋國家的同時，是亞洲的國家。應以日美同盟為外交的基軸，同時應聯攜亞洲各國。未來可以構想東亞共同體，與中國深化戰略性互惠關係等。因為現實主義，所以普天間基地問題，願站在5月28日的日美聲明上面，也要盡力減輕沖繩縣的負擔。

最後他說他的內閣的使命是「復活日本的元氣」，而最要緊的是政治指導能力。

6月14日眾議院舉辦各黨代表質詢，自民黨總裁谷垣禎一起頭，追求菅是前內閣副首相，對普天間基地，鳩山、小澤「政治與金錢」問題都有重大責任，卻採無言旁觀態度，以求保身能得繼承者之利；對所有質詢，菅都低調以對。

15日參議院質詢，菅回答關於去年眾議院選舉時的「政權公約」有應修改者會修改，表現柔軟姿勢。以這一次參議院選舉就是聽取民意，而拒絕解散眾議院。又指摘超過180%的GDP比債務累積，現在的在野黨也有責任，邀其參加超黨派的「財政健全化檢討會議」。更表示將會往包含增加消費稅的稅制根本改革進行。

16日在眾議院自民黨提出對菅內閣的不信任案，遭反對多數否決。參議院也有對菅首相、荒井戰略相的問責案，及對江田5月參議院議長的不信任案的提出，都遭到否決；國會本會期閉會。

伍、對新內閣的幾點觀察

菅直人曾在2002年5月參加民主黨印度、中國訪問團，在上海國際問題研究所演講時說：「中國應該容忍台灣加入聯合國」。8月他更在日本的月刊《現代》發表〈救國的自立外交私案〉一文，說明「為了構築外交解決中台問題的框架，日本作為亞洲的鄰國應發揮外交上的領導能力」，「這個問題不單是中國與台灣的國內問題，或是美國與中國的兩國問題，將以之為聯合國加盟國間問題，在聯合國場裡和平解決。」但是相隔八年擔上首相的他，這一次都沒有談過台灣。

菅內閣的一位年輕女性蓮舫行政刷新大臣是台裔，父親是台南人謝哲信在日本輸入台灣香蕉，已經過世。她曾經從事電視採訪工作，1998年來台向筆者採訪過台灣民主化情況，2004年筆者赴任駐日本代表時，她剛當選參議院議員，今年7月須改選。她的入閣不可能直接影響到台日關係，但是去年民主黨在眾議院改選時，所發表選舉指標「index2009」，與各國關係中提到的國家有美國、中國、韓國之外就是台灣，而據悉是由於她的努力。

對日本的國會議員要很單純地貼上「親台」或不是，是不適合的，他們一般都是會以日本的國益作為行動標準，不過對台灣的情況是否有了解是很重要的。

最後要談到菅內閣的穩定性如何，過去連續四個內閣都不超過一年多，尤其前內閣75％之高的支持率出發卻只做八個半月，現在從64％出發如何。最先須要看7月的選舉結果，民主黨若能獲得五十六席以上就可在參議院獨自過半數，即兩院過半數穩定局面出現。不然就需要靠聯合內閣，變數增多，而且民主黨內這一次算是殆被排擠在內閣及黨執行部外的小澤，他擁有約一百五十議員，是一個未爆彈，其去向，甚至分裂，就可能引起日本政界重新洗牌也不一定。◆