

第三章 分立國會之成因

戰後日本憲政史上，形成分立國會情形並不多見，此與自民黨長期一黨獨大得以控制兩院有關，不過在制度設計下也必然有分立國會形成空間，因此在近二十年當中即發生三次分立國會情形。本章擬就形成分立國會的外在及內在因素作一探討，進一步了解產生分立國會的影響成因。

本章擬分為三節討論，分別就參議院的任期固定性、與眾議院的選舉時程相關性，以及參議院內部政黨化所造成的影響作更深入分析。前兩者為外在制度所造成的影響；後者則為參議院內在變化所導致的結果，就內外兩部分個別探討。

壹 參議院任期固定性

與眾議院隨時可能面臨解散改選不同，參議院選舉方式為每三年改選一次，每次改選二分之一議席，且不得被解散。此項特性導致法定任期六年的參議員，除非自行辭職、因犯罪遭解職，或任內身亡等事故，其任期受到憲法所保障。

因參議院無法被解散，導致當內閣意見與參議院不一致時，除非妥協或有一方主動退讓，否則所產生的衝突無法化解。有學者即認為日本雖然為內閣制，但內閣與參議院的關係反而更近似於總統制下的權力分立關係（竹中治堅，2006）。也因此在此制度上，比起爭取眾議院的支持，要獲得參議院的支持更為困難（竹中治堅，2008）。

最明顯的案例即為 2005 年的郵政民營化法案，雖然在眾議院表決通過，但送至參議院後由於在野黨的反對，及一部分自民黨議員違紀投下反對票，而在參議院遭到否決。當時自公政權在眾議院並無三分之二多數得以再行複決通過，但卻又面

臨參議院無法被解散的困境，時任首相的小泉純一郎最終選擇解散眾議院重新改選，利用在眾議院的大勝，迫使參議院重新承認該法案通過。

但是小泉此種方式並非為徹底解決問題的辦法。原因在於內閣制的設計下，當國會與內閣意見相左時，內閣得以尋求國民的支持，以解散國會為手段，由人民選擇支持內閣或國會的意見，若支持內閣的議員占多數，即可藉此重新通過法案。但因為參議院無法被解散，所以邏輯上原本內閣應該解散的為意見相左的參議院，而非相同的眾議院，但因受限於制度，反而以解散眾議院來因應。理論上，若是當時自公聯盟未能在眾議院獲得三分之二多數，即便選舉結果仍然獲得過半議席持續執政，但若參議院仍然執意投下反對票，則完全無法解決問題。

換言之，制度設計下當產生分立國會時，在參議院進行改選之前，由於參議院結構無法改變，所以僅有眾議院得以藉由解散改選來改變。但又因為政權歸屬決定於眾議院的席次，所以當分立國會產生時，必然為執政黨控制眾議院，而反對黨控制參議院，在這樣的情形下，執政黨藉由解散眾議院若獲勝仍然無法改變分立國會結構；若敗選則失去政權，因此難以期待執政黨面對分立國會的情勢，頻繁的使用解散權來改變既有結構。

就上述討論進一步設想可能情形，執政黨若面臨人民較傾向支持參議院意見時，此時解散眾議院改選即可能遭遇敗選而失去政權，自然無解散動機，導致分立國會持續存在；反之執政黨判斷人民傾向支持內閣意見，雖然可能利用解散眾議院改選，以新民意迫使參議院轉而支持內閣政策，但改選後若未擁有眾院三分之二多數，則分立國會情勢仍然將持續下去，即使參議院一時支持內閣政策，在結構未變下可能僅有短期效果，並未能解決問題。因此在參議院任期固定下，分立國會的結構性問題難以期待經由解散眾議院改選解決。

貳 選舉時程與制度

眾議院改選因有解散可能，無法確切得知下屆選舉時間，自戰後行憲以來，僅有三木武夫內閣執政時期，眾議院四年任滿改選，其餘皆為任期未滿前即解散改選。與此相較，參議院則任期固定，有一定的改選時程，所以恰巧與參議院同時改選的機會並不多。戰後行憲以來的 22 次眾議院大選中，僅有 1980 年及 1986 年兩次眾參兩院同時改選。兩次同時改選的特色皆為執政黨獲得大勝，且投票率明顯提高。以參議院而言，自民黨自組黨以來，平均改選獲得的席次率為 48%；但在 1980 年的選舉當中獲得 55%、1986 年更獲得 57% 的好成績，57% 的席次率更是自民黨史上成績最好的一次。

為何兩院同時改選對於產生一致國會有利，進一步分析發現，1980 年自民黨在眾議院選舉的席次率為 56%、1986 年則為 59%，與參議院選舉結果並沒有太大差異。有學者即認為，在日本投票率高的選舉對大黨有利，因為其支持者屬於「消極性」比例大，若願意投票則對大黨有利（村松岐夫，2001）。而 1980 及 1986 年的眾參同日選舉，在大眾傳播媒體對選舉的大幅報導，因而提高選民政治關心外，加上可以同時投下兩種選票，而有節省成本之感，所以投票率因此上升（蒲島郁夫，1988）。最終選舉結果的確是由自民黨獲得大勝，並且在眾參兩院獲得的席次率相距不遠。由於同日選舉會使投票率上升對大黨有利，再加上多少會有連帶裙帶效應，因此眾議院選舉占優勢的政黨，也容易在參議院選舉獲得優勢。兩次的同日選舉，自民黨皆因而取得較平均高出甚多的席位也初步印證這項理論。

與此相對，我們進一步檢視三次形成分立國會的參議院選舉。1989 年第一次發生分立國會時，當時的自民黨高層陷入瑞克魯特事件（リクルート事件）風暴，⁴⁴支持率因而暴跌。不僅如此，在竹下登內閣於 1988 年底通過開徵消費稅法案引

⁴⁴ 事件起源自瑞克魯特公司以低價向朝野政要贈送未公開上市股票，政界要人再透過助理於市場上高價拋售的行賄手法被揭露。自民黨要人先後被捲入此事。

發民間反彈、繼任的首相宇野宗佑又旋及捲入與女性的醜聞之中，自民黨在年中的參議院選舉遭到空前慘敗，首度讓出參議院的主導權。1998 年的情形則為，當時橋本龍太郎內閣任內，失業率進一步惡化、景氣指標也並未恢復，而橋本內閣仍然實行前任村山內閣提高消費稅率的規畫，導致人民消費意願更為降低，令景氣更為低迷。在經濟政策令人民失望下，該年的參議院選舉自民黨慘敗。2007 年時任首相的安倍晉三原本上任時擁有高支持度，但在接受郵政法案違紀議員歸隊引發不滿、閣員自殺等問題下，支持度因而大幅下降。更致命的是選前爆發年金紀錄消失問題，許多已繳交數十年國民年金的人民，繳交紀錄卻憑空消失，導致無法請領應得的年金，造成人民對政府的強烈不滿。此次選舉最後也以自民黨慘敗告終，也成爲了長期分立國會的開端。

從三次造成分立國會的歷史紀錄來觀察，1986 年及 2005 年自民黨於眾議院選舉皆獲得歷史性的大勝，席次率分別爲 59% 及 62%，但卻皆在任期內的參議院選舉慘敗。這顯示人民不僅會在眾議院選舉表達對政治的意見，同樣在參議院選舉也會依照對執政黨的政績判斷投票。由於參議院選制與眾議院相近，此類的投票行爲因而產生類似美國期中選舉的效果，若執政黨的政績不佳，即可能反映在參議院的選舉結果，進而形成分立國會。

我們可以發現，在兩院同時舉行選舉對大黨有利，而且選舉結果有連帶關係下，即容易使得兩院形成一致。換言之，若執政黨政績不佳，也極可能在兩院同時改選時由在野黨同時掌握兩院，而不會發生分立國會現象。例如義大利的上下議院選舉雖然法律並未規範需要一同舉行，但在憲政運作上皆爲同時選舉，這對於降低產生分立國會機率有所幫助。反之，未同時改選的情形下，假如執政黨政績不佳，即可能在參議院選舉敗選，而形成分立國會。日本因爲眾議院選舉時間不固定，難以與參議院同時改選，加上已出現足以威脅自民黨政權的大黨，從而使得產生分立國會的可能性因而更爲增加。

參 參議院的政黨化影響

戰後聯合國總司令部原本希望日本新憲法採行一院制設計，但在日方堅持下，仍然維持兩院制的架構。不過日方原先構想中參議院將由地域代表或職業代表、有識之士等所組成，但盟軍則要求必須採行人民直選，才允許日方採兩院制設計，日方亦接受此項要求，使得參議院與眾議院一樣皆由人民直選產生。

而又因為參議員皆必須面臨選戰洗禮，導致組織力較強的政黨逐漸在參議院當中取得主導權，此事在先前文獻檢閱部分已有提及便不再贅述。政黨化的結果，直接使得原先在參議院中希望能依照公正超然態度審議法案的綠風會成為歷史，並且政黨得以透過黨紀主導所屬議員的投票意向。

在過去兩院長期由自民黨一黨掌握下，參議院的政黨化反使兩院不易發生衝突，雖然另一方面也使得參議院被譏諷為眾議院的複寫紙，但確實使兩院的步調一致。不過，政黨化的同時也意味著在野黨一樣得以控制所屬議員，當兩院呈現不一致時，政黨對立所造成的影響，就會因而顯露無遺。過去行憲之初，綠風會為參議院第一大黨時期，雖然執政黨無法控制參議院，但面臨標榜無意識型態的綠風會時，仍然得以利用個別協商或邀請入閣等方式，來通過內閣所需要的法案；但在面臨在野黨過半的參議院，一旦政黨間無法達成共識，則等同執政黨無法說服參議院支持內閣重大政策，迴旋彈性較低。

參議院的政黨化，使得執政黨若於參議院選舉落敗，且無法有效與其它政黨結合成政治聯盟，則將陷入分立國會的困境，又因為參議院在憲法規定由人民直選，使得此項結構除非修憲無法改變，所以分立國會的問題更容易產生。

肆 小結

參議院任期受到憲法保障，因此並沒有辦法被解散，也因此當眾議院與參議院呈現對立時，僅能等待參議院任期結束改選、或是眾議院解散改選時使雙方形成一致結構。不過又因政權歸屬由眾議院席次來決定，執政黨在面臨分立情勢時，將可能較缺乏動機解散眾議院改選，使得分立國會的情形可能延續較長時間。

另外，因為眾議院的選舉時程極不確定，隨時可能面臨解散改選，使得與參議院共同舉行選舉機會不高，在兩院同時選舉較易產生結構一致的情形下，未能同時選舉理論上將使選出分立國會的機率升高。尤其在執政黨施政滿意表現不佳時，參議院選舉有可能會成為期中選舉的效應，導致分立國會更容易形成。

參議院在政黨化後，政黨間的對立在分立國會下影響將更為深遠，執政黨在重要法案上若未能取得在野黨的支持配合，即容易在參議院當中遭到擱置或否決。這樣的結果已與憲法當時設計時所預想，參議院應該是身為獨立判斷、重新審視的角色有所不同。這也造成分立國會產生時，執政黨的政權運作將遭遇更大的困難。