

第四章 分立國會的政治影響

第二章曾對參議院法定職權作完整介紹，從中可以發現，日本憲法賦予參議院的行使權力種類與眾議院大致相同，但當兩院意見不一致時，則多半以眾議院意見為準。即便如此，但憲法給予參議院在法案審議部分的權限，雖然眾議院仍然較大，不過當執政聯盟於眾議院無三分之二以上席位時，參議院在議決法案時將擁有與眾議院幾乎相等的權力。雖然在研究期間，自公政權在眾議院擁有三分之二以上多數，但參議院仍然得以獨立行使職權，以及阻撓法案審議、表達參院立場。內閣推動政策常需要通過相關法案配合，尤其重大施政更需要有法律基礎，加上部分預算動支時需要有法律依據，顯示出法案審議的重要性。本章即由法案審議部分著手，觀察分立國會下，參議院所造成的政治影響。

值得注意的是，為了因應執政黨擁有眾議院三分之二以上的議席，本文另行設計適當觀察指標作更細部分類，以求更了解分立國會所帶來的政治影響。在觀察對象部分，一致時期共有第三次小泉內閣及安倍內閣；分立時期則有福田內閣與麻生內閣。由於就統計結果來看，不同首相之間並未顯示特別差異之處，因此為了更清楚觀察統計結果，將直接整理為一致國會時期及分立國會時期作論述。

壹 國會分立對兩院提案的影響

日本為兩院內閣制，眾議院、參議院、內閣皆有權力各自提出法案進入審議，而不需要其它機關同意。在觀察一致國會與分立國會的不同之處時，首先即可以機關為單位，對眾參兩院以及內閣提案數作初步觀察。結果見表 4-1。

表 4-1：一致國會與分立國會時期國會議員與內閣提案統計（以提案者分）

		一致國會	分立國會
眾議院提案數	N	127	110
	%	32.0	30.0
參議院提案數	N	46	83
	%	11.6	22.6
內閣法案	N	224	174
	%	56.4	47.4
合計	N	397	367
	%	100.0	100.0

說明：一致國會計算時期為 2005 年 9 月至 2007 年 8 月。分立國會計算時期為 2007 年 9 月至 2009 年 7 月。

資料來源：眾議院官方網頁議案審議總覽，經筆者自行整理而成。

由表中數字我們可以得知，變化最大部分在於參議院的提案比例大幅上升。全體總提案數在分立國會時期較一致國會時期為低之下，參議院的提案數量卻明顯上升，比例上更為一致時期的兩倍左右。相較於參議院提案的明顯上升，眾議院及內閣的提案則無論在數量上或是比例上，都呈現下滑情形。由表 4-1 很明顯的可以觀察到，分立時期確實與一致時期有所差異，尤其是在野黨主導的參議院更為顯著，過去一致時期下，參議院提案數僅約眾議院的三分之一，不過在分立時期卻大幅拉近與眾議院的提案差距，可以看出參議院相較於過去，有著更為積極提案立法的現象。

接著為了進一步觀察各黨的立法行為是否有所差異，將提案者作分類後檢證其

提案比例。內閣法案由於為透過內閣機關提出，因此並不列入這項統計當中，觀察的對象為眾、參兩院朝野政黨的提案情形。又因部分法案為朝野政黨獲得共識後，由委員會委員長提出，因此屬於共識法案部分也單獨列出表示，結果見表 4-2。

表 4-2：一致時期與分立時期眾參兩院提案統計（以黨派別分）

		一致國會			分立國會		
		眾議院	參議院	合計	眾議院	參議院	合計
自民黨	N	25	1	26	37	0	37
議員	%	96.2	3.8	100.0	100.0	0.0	100.0
民主黨	N	71	36	107	35	78	113
議員	%	66.4	33.6	100.0	31.0	69.0	100.0
共識	N	31	9	40	38	5	43
	%	77.5	22.5	100.0	88.4	11.6	100.0
合計	N	127	46	173	110	83	193
	%	73.4	26.6	100.0	57.0	43.0	100.0

資料來源：眾議院官方網頁議案審議總覽，經筆者自行整理而成。

從結果可以看出，一致國會與分立國會時期，眾院加上參院的提案數總和差異有限，但是政黨間的提案情形卻大不相同。自民黨在一致及分立時期時提案行為並沒有太大變化，幾乎都是著重於在眾議院內提案，而且提案情形並不踴躍。這有可能是因為在自民黨執政下，法案主要透過內閣提出，較少由議員提出有關。另外值得注意的是，分立時期下自民黨完全沒在參議院提出任何法案，這有可能是因為失去參議院多數後，意識到在參議院提案也沒有過關可能，所以完全放棄在參議院提

案。至於在共識法案方面，雖然有眾議院提案增加、參議院提案減少的傾向，不過由於個數並不多，尚無法判別是否為分立國會造成的影響。

接著進一步觀察民主黨議員的提案情形，可以發現有著極大的變化。在一致國會時期中，民主黨主要傾向於在眾議院內提案，與一致時期政治重心在眾議院的行為相同，兩大黨主要皆為透過眾議院來提出法案。但分立時期取得參議院主導權後，提案行為完全逆轉，甚至在參議院提案的比例還較一致時期的眾議院來得高。這項結果也初步印證一開始的研究假設：分立國會時期下，在野黨掌握的參議院為了展現對抗職權，應該會傾向於參議院提出法案使得提案增加，原因在於在眾議院提案極可能遭執政黨否決，不過在參議院卻能獲得通過增加政治籌碼。

為了進一步印證這項假設是否成立，我們接著觀察民主黨在參議院提案，並且在參議院獲得通過的比例。為了更清楚的來比較通過比例的多寡程度，同時將眾議院占有絕對多數的自民黨，在眾議院的提案及通過比例、以及眾議院民主黨議員提案及通過比例放進來作觀察（見表 4-3）。

從結果我們可以觀察到，一致時期時，民主黨在眾參兩院由於皆屬於劣勢，所有的提案最後全都被封殺，連在自己所屬議院都無法通過，更沒有送交另一院審查的機會。但在分立時期時，民主黨的眾議員雖然在眾議院提案仍然全被封殺，但在參議院的提案通過率卻大幅上升至 33.0%，而且在提案數比一致國會增加超過一倍的情形下，如此的上升幅度更為明顯。若將在眾議院占有絕大多數議席的自民黨放進來觀察，一致時期時，自民黨所屬議員的提案於眾議院的通過率為 40.0%，而分立時期卻僅剩 21.6%，不過由於兩時期的提案數量皆不高，因此可能導致變動幅度較大。但是，從中也可發現，民主黨在參議院的提案通過比例，與自民黨在眾議院的提案通過比例相較，事實上並不遜色。

表 4-3：一致時期與分立時期民主黨與自民黨國會議員在所屬議院法案通過情形

	一致國會			分立國會		
	提案	通過	通過比例	提案	通過	通過比例
民主黨 參議員	36	0	0.0%	78	26	33.3%
民主黨 眾議員	71	0	0.0%	35	0	0.0%
自民黨 眾議員	25	10	40.0%	37	8	21.6%

資料來源：眾議院官方網頁議案審議總覽，經筆者自行整理而成。

因此我們從結果可以看出，民主黨在控制參議院後，不但主要改為在參議院提案，而且確實在參議院提案較能夠獲得通過，通過比例也不遜於自民黨在眾議院所通過的提案。這也可以看出民主黨諸如年金保險金禁止流用法案、雇用四法案等眾所矚目的政黨主張，皆選擇在參議院提案的原因，並再更進一步的印證確實當分立國會發生時，在野黨會傾向於在參議院提案，藉由在參議院通過法案，來增加能見度及政治籌碼。

貳 國會分立與法案審議的通過率

首先我們先藉由表 4-4 觀察朝野議員提案及內閣提案通過的比例。

表 4-4：一致時期與分立時期所有法案通過率統計

		一致國會		分立國會		
		通過	未通過	通過	再複決通過	未通過
自民黨	N	10	16	6	0	31
議員	%	38.5	67.5	16.2	0.0	83.8
民主黨	N	0	107	0	0	113
議員	%	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
共識	N	40	0	43	0	0
	%	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0
內閣	N	218	6	135	17	22
法案	%	97.3	2.7	77.6	9.8	12.6
合計	N	268	129	154	17	177
	%	67.5	32.5	50.1	4.6	45.2

資料來源：眾議院官方網頁議案審議總覽，經筆者自行整理而成。

從表中可以發現到，內閣法案的通過率在一致國會時期及分立國會時期有相當的差異，在一致國會時期，執政聯盟在眾議院擁有超過三分之二的席位、參議院又

過半的情形下，幾乎任何提案皆會獲得通過，通過率高達 97.3%；但是在分立國會時期，兩院同時通過的法案下幅下降至 77.6%，加上眾議院再複決通過的法案，比例勉強上升至 87.4%，未通過的法案比例則超過十分之一。更令人憂心的是，若執政聯盟在眾議院無三分之二多數，則無法以再複決方式來通過法案。若將再複決通過的法案視為未通過的話，等於有約四分之一的法案最後成為廢案，而無法成為正式法律。相較於一致國會時期，執政聯盟確實在法案的推動上遇到相當大的困難。

接著再觀察自民黨議員與民主黨議員的提案通過率比較。自民黨議員提案通過率在一致國會時期也遠較分立國會時期來得高，不過因為提案數並不多，所以是否與一致及分立有關，必須再多作考量。回到表 4-3 的統計可以發現，自民黨議員其實在分立時期於眾議院通過提案的比例就已經有所下滑，僅有 8 件順利通過眾議院的審查，不過我們還是可以發現，這 8 件法案送至參議院後，最後還是只有 6 件順利通過立法，2 件最後還是成為廢案，相較於一致國會時期，在眾議院所通過的 10 件法案最後皆順利成為正式法律來看，確實執政聯盟議員的提案在分立國會時期也會多少受到影響。民主黨議員的部分則無論於一致或分立時期，皆呈現全軍覆沒的慘烈情況，即便部分在參議院通過的法案，一旦進入眾議院無一例外全遭擱置或否決，或許這與執政聯盟在國會還有超過三分之二以上多數，不需要與在野黨多作政治妥協；同樣的在野黨基於能對抗執政聯盟超過三分之二以上的權力受到侷限，所以多半採取對抗而非協商策略，所以導致即便掌握參議院，仍然無法通過所希望的法案。只是我們必須要注意，在 1989 年、1998 年的分立國會時期的經驗顯示，當執政黨沒辦法掌控參議院，而自身在眾議院也缺少三分之二以上多數席次的支持時，仍然是有相當動機與在野黨合作，甚至接受在野黨所提出的法案，以換取在野黨在其它方面的支持。因此我們並不能因為民主黨在提案上的全軍覆沒，即推測分立國會時期在野黨仍無法提案闖關，而應將其視為一種可能的特殊情況，若在日後出現執政黨無三分之二多數席位的分立國會時期，對此再重新作一檢證。至於共識法案部分，由於取得幾乎所有政黨的支持，無論是哪一時期，皆毫無例外的全數通過。

對於法案整體分析完後，接著我們試圖作更進一步的細部分析。由於預算審議部分為眾議院絕對優越，但在賦予動支預算法源的預算關聯法案，卻屬於法案審議的一部分。若我們將預算關聯法案作為重要法案的指標之一，或許更能進一步看出分立國會所造成的影響。將內閣法案當中的預算關聯法案單獨抽出來分析後，通過率如表 4-5：

表 4-5：一致時期與分立時期內閣法案之預算關聯法案通過率

		一致國會		分立國會		
		通過	未通過	通過	再複決通過	未通過
預算	N	69	0	45	12	4
相關	%	100.0	0.0	73.8	19.7	6.6
非預算	N	149	6	90	5	18
相關	%	96.1	3.9	79.6	4.4	15.9
合計	N	218	6	135	17	22
	%	97.3	2.7	77.6	9.8	12.6

資料來源：眾議院官方網頁議案審議總覽，經筆者自行整理而成。

我們發現一致國會時期，內閣所提出的預算關聯法案無一例外全部過關，但是進入分立國會時期後，雖然預算關聯法案就通過比例來看，仍然高於非預算關聯法案，但是差距並不大。但是令人玩味的是，預算關聯法案以再複決通過的比例，遠遠超過非預算關聯法案，甚至再複決通過的次數，還超過未通過法案的數量。從這裡可以看出，確實整體而言內閣更重視預算關聯法案。例如過去福田內閣所推動

的「改正道路財源特例法案」或麻生內閣的定額給付金發放法源，皆為內閣極為重要的施政方針，並曾引起廣泛討論。較令人擔心的是，這些預算關聯法案在現狀之下，執政聯盟仍然可依靠眾議院的三分之二多數再複決通過，但未來若失去這多數席位，則將使內閣施政更加困難。



參 國會分立與法案通過所需時間

接著進一步觀察法案審議所需時間的比較，來了解是否分立國會時，法案審議的速度會遭到延宕的命運。由於眾參兩院通過的法案中，在野黨單獨提案通過的法案個數掛零，加上自民黨提案通過的法案數遠低於共識法案，為求簡便直接以提案機關為單位作表示。另外內閣法案部分，因為遭參議院擱置過久或直接否決的法案，明顯與參議院也審議通過法案有所差別，所以這部分也作分開處理。法案審議天數情形依上述原則整理成表 4-6：

表 4-6：一致時期與分立時期各機關提案通過平均天數統計

		一致國會		分立國會	
		總審議天數	參院審議天數	總審議天數	參院審議天數
眾法	平均數	18 (40)	10	20 (44)	11
參法	平均數	28 (10)	9	7 (5)	2
閣法	平均數	71 (218)	24	80 (135)	22
	(兩院通過)				
閣法	平均數	—	—	83 (17)	49
	(再複決通過)				
合計	平均數	61 (268)	21	65 (201)	21

說明：括弧內數字表示通過法案數。

資料來源：眾議院官方網頁議案審議總覽，經筆者自行整理而成。

從結果可以發現，無論是哪一時期，內閣法案的審議天數都較眾、參兩院提案通過的法案來得久，不過因為兩院所提出的法案，絕大多數屬於各黨已有共識的法案，在委員會已達成共識後，由該委員會委員長提出，所以會快速通過在預料之中，其中分立國會時期參議院所提出的法案，審議天數甚至更大幅縮短至 5 天即過關，而在參議院內審議平均天數僅 2 天，不過因為全屬共識法案，加上個數不足，尚無法推論是否與分立國會有關。

更值得關注的內閣法案部分，同屬兩院皆通過的法案，無論在一致或分立時期審議天數並無太大差異，分立時期時僅較一致時期平均稍多 9 天。接著觀察參議院審議時是否有蓄意拖延，此時亦發現甚至在分立時期時，參議院平均審議天數還較一致時期少了 2 天。從中可以發現，當兩院皆認可的內閣法案提交審議時，並不會因為參議院由在野黨掌握，就全盤作杯葛。但若是我們再進一步觀察被參議院反對，採取蓄意擱置或否決，而由眾議院重新複決通過的法案時，會發現極為有趣的現象，雖然法案審議天數平均 83 天看似與一般通過的法案相距不遠，但若再參照參議院審議時間，即會發現參議院平均花費 49 天處理這項法案，這數字為兩院皆通過的內閣法案兩倍以上。至於為何總審議天數的平均與一般法案無甚差別，主要為眾議院審議天數大幅縮短所致。這有可能是內閣提出該法時，即已意識到在野黨會反對及杯葛，為了不使立法時間受到太多拖延，所以在眾議院審議時加快腳步，使得參議院雖然審查速度極為緩慢，但總平均審議天數並不會因此拖長太久。

舉例而言，以福田康夫內閣首度遭到參議院否決的「反恐補給支援特別措施法案」來說，該法原本為每一年皆需要經過國會再次授權延長的「反恐特別法案」，⁴⁵但在前首相安倍晉三閃電辭職下，國會議程來不及審理延長事宜，因而屆滿期限

⁴⁵ 日文法案原文為「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」。

失效。⁴⁶民主黨原本即主張局部協助美國即可，不需要利用法案授權自衛隊前往印度洋，所以在福田內閣提出新版的法案時，民主黨即持反對立場，並刻意於參議院加以拖延。⁴⁷福田內閣於 2007 年 10 月 17 日將該法案送至眾議院審議，眾議院於 11 月 12 日通過，前後僅花 27 日。相較於其它兩院共同通過法案，眾議院平均花費 58 日審議，此法尚不及平均天數的一半。如果與該案最後遭到參議院延擱屆滿 60 日，才予以否決相較，更顯出眾議院審查的快速。又如麻生內閣的重要政策「定額給付金」而言，該政策自提出以來，即受到民間及在野黨的猛烈抨擊，⁴⁸但在麻生堅持之下，提供發放給付金的法源依據「財政特別會計關聯法案」仍然在 2009 年 1 月 5 日向眾議院提出，⁴⁹並且迅速的於 1 月 13 日獲得通過，前後僅花費 9 日。⁵⁰雖然參議院日後仍將該法延擱近兩個月，但因為眾議院迅速審議通過的緣故，所以總花費天數甚至較其它法案平均為低。

由以上參議院的審議行為可以發現，這段分立時期在野黨並不會利用參議院進行所有法案的全面杯葛，僅會就其反對的法案，利用擱置審議等手段來作相抗。不過因為目前執政聯盟在眾議院擁有三分之二多數，所以在野黨可以預料到提早否決法案，將有利於執政聯盟能較早於眾議院再複決通過，因此選擇的方案通常不是即早否決，而是擱置至憲法規定可視為參議院否決的 60 日附近時，再加以否決或是直接拖滿 60 日。同樣的執政黨也了解在野黨的心態，所以會傾向將有所爭議的法案，盡早在眾議院獲得通過，以降低審議時間。不過若是執政聯盟在眾議院失去三分之二多數席位，或許在野黨便不會選擇拖延戰術，而會直接在進入審議後即加以否決，這是日後應該要再進一步觀察之處。

⁴⁶ 《每日新聞》，2007.9.6〈テロ特措法：“期限切れ失効”に 2 段構え 政府与党〉。

⁴⁷ 《産経新聞》，2007.12.2〈テロ特措法失効 補給活動中断 1 カ月 監視の網の目は... 情報収集にも影響〉。

⁴⁸ 《每日新聞》，2008.11.13〈毎日新聞社説：定額給付金 支離滅裂な施策はやめよ〉。

⁴⁹ 日文法案原文為「平成二十年度における財政運営のための財政投融资特別会計からの繰入れの特例に関する法律」

⁵⁰ http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/1DA538A.htm（眾議院議案審議情報，瀏覽日期：2009.7.15）

肆 國會分立與眾參兩院審查內閣法案意見差異

竹中治堅（2008）曾針對福元健太郎（2000、2002）所作的研究加以整理，自 1947 年至 2000 年，眾議院所通過的內閣法案送至參議院，僅有 12% 被參議院修正、否決、審議未完成為廢案、繼續審議但擱置，換而言之幾乎有接近九成已被眾議院通過的法案，送至參議院後還是原案過關，這也成為日本學者批評參議院僅為複寫紙的原因之一。我們針對日本學者重視的這項指標重新檢證，加以觀察分立國會時期的變化，藉以了解參議院是否較會表達不同的意見，將之整理成表 4-7：

表 4-7：一致時期與分立時期參議院對應眾議院通過之內閣法案差異比較

	一致國會		分立國會	
	次數	百分比	次數	百分比
參議院修正	3	1.4	1	0.7
參議院未修正	218	98.6	135	88.1
參議院否決	0	0.0	16	10.5
參議院擱置	0	0.0	1	0.7
合計	221	100.0	153	100.0

說明：1. 參議院否決部分包含直接否決、擱置超過 60 日被眾議院視為否決。

資料來源：眾議院官方網頁議案審議總覽，經筆者自行整理而成。

由表 4-7 可發現，執政聯盟在眾議院擁有三分之二以上席位再加上掌握參議院時，參議院對於眾議院所通過的內閣法案，幾乎沒有表達太多的意見，加以修正通過的法案只有 3 件，僅占全體通過法案的 1.4%，而且無任何的否決或擱置的情形出現。相較於過去全體平均修正比例的 12% 而言，此一時期甚至遠低於歷史平均值。反觀分立國會時期，直接通過的比率降至 88.1% 約略與歷史平均水準相等，不過考慮到綠風會活躍時期拉低歷史平均值，以及在自民黨控制兩院時期極少否決法案下，我們可以發現參議院總共否決了超過十分之一的內閣法案，與眾議院意見相左的程度更甚於修正通過。這 16 件遭到參議院否決及 1 件修正通過的法案，無一例外的最後由眾議院行使再複決權立法，顯見兩院意見有極大差異。

舉例而言，以福田內閣時期，需要國會定期授權延長的「稅制關聯法案」來說，由於當時油價居高不下，在野黨主張廢止暫定稅率，讓隨油徵收的汽油稅、柴油稅不再包含於油價之內，以抒解油價高漲之苦。但執政黨立場為該稅屬於重要財源，不能輕言廢除，並於 2008 年 2 月 29 日在眾議院通過延長授權。⁵¹在野黨掌握的參議院對此明白表達反對立場，並且蓄意延擱審議，導致原法案於 3 月底自動失效，因而在進入 4 月後，油價因不含汽油稅等隨帶徵收稅額而大幅下降。⁵²隨後在 4 月底眾議院以參議院審議屆滿 60 天的「視為否決」再複決通過「稅制關聯法案」，使暫定稅率失效一個月後再次復活。兩院的意見以政黨立場為界線，呈現完全對立，而無妥協空間。又如麻生內閣時期，在 2009 年索馬利亞海盜嚴重威脅商船安危下，執政黨通過「應對海盜問題法案」，⁵³主張授權自衛隊可以隨行保護商船，並依其判斷對造成威脅的海盜開火。⁵⁴但民主黨表達反對之意，其認為雖然有保護必要，但應該由海上保安廳的警察負責，而非自衛隊，且行動前應要有國會的事前承認，而非直接授權自衛隊處理。⁵⁵雖然乍看之下，兩黨歧見僅在於派遣自衛

⁵¹ 《每日新聞》，2008.3.22〈〈暫定稅率〉衆院議長が調整へ...与野党の隔たり大きく〉。

⁵² 《每日新聞》，2008.3.31〈つなぎ法案可決 暫定稅率は失効〉。

⁵³ 日文法案原文為「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律案」。

⁵⁴ <http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2009/03/13danwa.html>（麻生對該法案之談話，瀏覽日期：2009.7.15）

⁵⁵ <http://www.dpj.or.jp/news/?num=16288>（民主黨對該法案之主張，瀏覽日期：2009.7.15）

隊的時機，以及授權範圍的爭議，但是最終仍然無法獲得共識。至表決時，在野黨控制的參議院直接否決該法，而非採行修正。眾議院也在參議院否決之後，迅速利用再複決機制通過立法。從中也可約略看出分立國會下的兩院對立程度。

從這個角度來看，確實參議院展現出與過去不同的性格。另外值得注意的是，若之後執政聯盟喪失在眾議院三分之二以上的席位，參議院將更有政治實力與眾議院協商，屆時修正案次數或有可能再更為增加，值得日後研究時再多加關注。

伍 小結

本章所要探討的主題在於：當參議院由在野黨控制而形成分立國會時，是否會導致參議院立法行為的改變，以及影響到內閣的立法順暢？如內閣法案通過率及審議天數是否因此會受到影響？按理而言兩院內閣制的日本，一旦執政黨喪失參議院的主導權，參議院會利用自身法定權限擴大政治影響力，因而使內閣在立法上受到阻礙。本研究以 2005 年眾議院選後國會兩院審理法案的統計來分析，以 2007 年參議院選舉為分水嶺，藉由控制眾議院組成結構不變，而參議院由執政黨主導轉而為在野黨主導下，觀察一致及分立時期兩院及內閣在立法行為上的差異。

研究結果顯示，參議院不但在分立國會時期提案數大幅增加，且除朝野皆有共識法案外，法案全為民主黨領銜提出。此外在野的民主黨在眾議院的提案數則明顯下滑，顯現民主黨利用參議院為提案新戰場，藉以對抗自公執政聯盟。不過，由於自公政權在眾議院掌握有三分之二以上席位，尚能以再複決通過來對抗參議院的否決。由於民主黨尚缺乏能與執政聯盟作政治交換的資源，因此所有提案最後無一能

通過成爲正式法律。而自民黨方面，提案總數雖無太大差異，但通過率大幅下降，在國會爲一致時期有四成的提案最後能成爲正式法律，但至分立時期通過率僅剩不到兩成。不過因爲自民黨提案數量並不多，所以是否與分立國會有關，還必須要繼續觀察。

內閣法案的部分則是本次研究當中，國會分立前後變動最爲劇烈的一項指標。首先最明顯的即爲大量的廢案產生。在一致時期，只要內閣提出法案，幾乎等同「通過」，超過九成五以上的法案最後都順利立法。國會分立後，兩院皆通過的比率降至不到七成。與預算相關法案中，有超過五分之一必須仰賴眾議院再複決通過立法。換言之，若眾議院失去三分之二的多數，內閣即便預算案通過，也無法源得以施行這些遭到否決的法案，將對施政造成極大阻礙。接著再觀察法案審議時間，從中可以發現兩院同時通過的法案當中，審議天數在不同時期並未有特別差異。不過若觀察參議院所否決的法案，即可發現雖然總審議天數與其它法案相較時間相仿，但在參議院內審議時，卻是其它通過法案的兩倍以上。顯見參議院在心知眾議院有能力再複決通過時，會選擇故意拖延法案審議時間，藉以換取法案較晚通過。與此相對，執政聯盟則會加快在眾議院審議的腳步，使得審議天數不至於因爲參議院的杯葛，導致總審議天數拖延過長。

至於在日本學者關心的參議院與眾議院意見相左程度上，研究發現國會分立時，參議院較不會對眾議院所通過的法案照單全收，而且採取的多半爲比修正更爲激烈的否決選擇。這與分析焦點的 05 年至 07 年的一致國會相比較，當時參議院幾近百分之百對眾議院的決議照單全收；進入分立時期後，即展現截然不同的選擇。由此可見當兩院組成的政黨結構不一致時，參議院的表現已非過去所形容的複寫紙一般，而有不同的表現。

綜觀以 2005 年至 2009 年為研究範圍結果顯示，當執政黨失去參議院之後，無論在法案推動上及審議流暢度都遭遇困難。這還是執政黨在眾議院擁有絕對優勢下造成的現象。假若執政黨在眾議院僅有過半而未達三分之二多數，情況只會更為惡化。相較於執政黨的窘迫，在野黨在控制參議院後，馬上有把主戰場從眾議院搬至參議院，杯葛其所反對的內閣提案，積極透過參議院提出本黨支持的法案，增加其政治能見度。一旦執政黨失去眾議院的三分之二多數，在野黨更可藉此與執政黨作政治交換。一如 1989 年及 1998 年分立國會的歷史經驗一般，突破目前所有提案全被封殺的困境。前首相福田康夫曾公開抱怨法案審議受到阻撓及延宕，由本章所觀察的數據，以及舉出的實例皆顯示確有如此的狀況。內閣僅能透過眾議院盡早審議重要法案，及利用現有的三分之二多數來作因應。但即便如此仍然改變不了提案通過率大幅降低，以及一旦失去三分之二多數後必須重新擬定應對方式的窘境。這樣的結果，勢必使日本政界及學界更加重視參議院的地位，而非僅將其定位為二軍的角色。

