

第五章 分立國會問題的解決之道

第四章檢證分立國會法案審議情況後，發現即使執政聯盟在眾議院擁有三分之二以上席位，得以再複決通過參議院所否決的法案，仍然造成了法案通過率呈現低下傾向，尤其在內閣重要法案或者預算關聯法案遭到否決時，未來假設執政聯盟無法確保三分之二多數時，將面臨更嚴重的問題，使得內閣重大施政無法推動，以及已通過的預算卻無法源依據得以動支等後遺症。日本為內閣制的憲政體制，良好的法案制定效率、執政黨擔負完全政治責任為內閣制的重點。不同與總統制的分權制衡設計，原本分立在總統制下即為常態，有諸多針對分立所作的相關設計。與此相較，內閣制遭遇分立情形時，缺乏足夠應對分立情勢的機制，遭遇的問題也將更為深刻。因此若日後再發生分立國會情勢，而執政聯盟在眾議院也無三分之二多數時，將要如何應對，即為本章想要探究的課題。以下則就數種可能性及解決方案作論述。

壹 修改憲法

為了避免再次出現眾參兩院分由不同政黨控制，修改憲法廢除參議院、或者是將兩院統合為一院，即為釜底抽薪的辦法之一，透過一院制的新設計，即可完全避免再次發生分立國會的困境。對此去年日本政界即已有此構想，自民黨的部分眾、參議員在 2008 年 5 月 16 日成立「一院制議連」，⁵⁶目標即為改正現狀分立國會的不合理情況，統合眾、參兩院重組一院新國會，並聘請前首相森喜朗、小泉純一郎及安倍晉三擔任顧問。前首相小泉純一郎更於年初對麻生首相提出建言，認為應該提出削減眾議員員額以及改採一院制作為選舉公約。⁵⁷對此項建議，自民黨於 7 月

⁵⁶ 一院制議連日文原文為「衆參兩院を統合し、一院制の新『国民議会』を創設する議員連盟」。

⁵⁷ 《時事通信》，2009.1.5 〈議員定数削減で必勝期せ 小泉氏、麻生首相に助言〉。

http://www.jiji.com/jc/c?g=pol_30&k=2009010500885（瀏覽日期：2009.1.10）；

初曾透露將在選舉公約明文記載，希望 10 年內能藉由修憲改採一院制。⁵⁸不過隨即因顧慮參議院的反彈，最後決定暫先不處理此項議題。⁵⁹

若要將現行的兩院制改爲一院制，由於兩院制設計爲憲法明文規定，所以必須透過修憲才有可能改變。根據日本憲法第 96 條規定：「更改本憲法，必須經由各議院全體議員三分之二以上贊成後，國會再對國民提出此案，並獲得國民的認可。這項認可，必須經由特別舉行的公民投票，或是與一般選舉所合併舉行的公民投票中，獲得過半數的贊成」。由這項規定可看出，必須要眾參兩院皆以全體議員三分之二贊成通過後，再經由公民投票過半數同意才能通過憲法修正案。至於公民投票的施行法源則遲至 2007 年才立法通過，並於 2010 年 5 月 18 日起才正式生效施行。⁶⁰由於現狀下幾乎無法期待有政黨可以獨自在兩院皆獲得超過三分之二的席位，所以若大黨間彼此無法達成修憲共識，則修改憲法之議不可能付諸實行。現狀下民主黨占有參議院主導權，極難期待民主黨會支持改爲一院制的主張，加上修憲程序最後仍需要付諸公民投票，在民間未有共識前，想藉由修憲來改採一院制顯然緩不濟急。因此修改憲法以避免分立國會發生，雖然相關議論可能持續下去，但短期內應無法期待透過修憲手段來解決問題。

《產經新聞》，2009.1.26〈自民に国会リストラ論 一院制、定数削減など〉。

⁵⁸ 《読売新聞》，2009.7.7〈10年以内に国会一院制、自民がマニフェスト〉。

⁵⁹ 《読売新聞》，2009.7.10〈自民公約「一院制」見送り、参院の反発考慮〉。

⁶⁰ 公民投票複決修憲法源的日文原文爲「日本国憲法の改正手続に関する法律」。

貳 籌組聯合內閣或政策合作

解決分立國會困境的另一選項，即為援引過往兩次經驗，設法與其它在野黨共同籌組聯合內閣，或是吸收其政策意見，換取他們對執政黨重要政策的支持。過去在 1989 年及 1998 年兩次都順利的獲致成功，但另一方面當時主要的在野黨，都還不具有獨自獲得政權的能力，若在野黨有能力在參議院獨力獲得過半席位，是否會願意接受合作仍然有所疑問。例如前首相福田康夫與民主黨前代表小澤一郎，雖然彼此都有合作共組大聯合內閣的意願，但受制於民主黨內部的反彈，最後該構想無法付諸實現，民主黨策略也轉而成為迫使自民黨盡早解散眾議院改選。

從上述討論可以發現，雖然結合在野黨籌組聯合內閣，或者進行政策合作，雖然皆有成功之例，但也無法保證一定能獲得共識。不過我們也發現，福田時期的失敗，除了民主黨內部反彈以外，或許也與執政聯盟積極度不足有關，由於在眾議院已確保三分之二以上席位，即便法案遭到參議院否決，仍然有再複決使其通過的能力，也因此不與民主黨共組大聯合內閣，也不會造成立即的損害。反之 1998 年的小淵內閣，在感受到法案被參議院阻撓而無法成立的壓力後，不僅僅以與自由黨聯合為滿足，最後設法再取得公明黨的合作，來完全確保能夠掌握參議院多數。因此之後若執政黨也面臨此類困境，仍有可能如德國現狀採取大聯合內閣的方案，釋出許多重要內閣職位與最大在野黨作妥協。將來再度面臨分立國會情勢時，是否會朝這方向發展，值得繼續關注。

參 政黨重組

分立國會發生時，打破既有政黨界線，重新統合成新政黨也可能為選項之一。戰後日本政黨史中，政黨之間分散離合案例極多，例如現任民主黨代表之弟鳩山邦夫，過去即曾離開自民黨加入新進黨，之後又成為創立民主黨的其中要員，但最後又重回自民黨即為一例。又如前民主黨代表小澤一郎，從政過程中從自民黨重要幹部，再到成為推翻自民黨長期政權的要角，期間頻頻更替政黨或自創政黨，也為日本政黨頻繁重組的重要人物之一。⁶¹無論朝野政黨都不乏有遊走複數政黨經驗的政治家，從而使政黨重組的可能性始終存在。

大嶽秀夫（1999）指出：日本政黨傳統上是圍繞著防衛政策為主劃分的保守及革新為對立軸來競爭，但在此同時新的競爭主軸卻也因為政黨組織、意識型態跟不上、人民也尚未確實意識到新的爭點，加上多數中間立場的民眾對政治關心度並不高，讓新政黨難以爭取到支持而穩定立足，使得新的競爭主軸一直在被測試中，而在這期間內傳統保革的主軸就類似名存實亡的形式仍然存續為主要對立軸。其它新興政黨在此過程則試圖測試型塑新對立軸可能性。除此之外，大嶽也認為日本在眾議院選舉改採單一選區制後，有利於型塑兩大黨的形成，例如 1998 年後的民主黨已有了左右兩派「同居」的現象。當政黨對決成為主軸之後，即可能浮現新的對立軸。依此想法，日本未來若浮現新的對立軸，則政黨間重組即成為可能。當分立國會發生時，若執政黨試圖與在野黨內理念相近勢力結合，或許可能改變既有席次結構，從而使分立國會情勢扭轉。

⁶¹ 小澤一郎在 1993 年離開自民黨後加入新生黨，又於 1994 年加入新籌組的新進黨、1998 年自組自由黨且與自民黨共組聯合內閣、2002 年與民主黨合併加入民主黨。

肆 解散眾議院改選

由於參議員任期受到憲法保障無法解散，所以當分立國會發生紛爭衝突時，解散眾議院也為可能選項之一。最著名的案例即為 2005 年的郵政改選，當時的首相小泉純一郎在法案遭參議院否決後，選擇解散眾議院尋求民意支持，並且將是否支持郵政民營化作為競選主軸，最後順利在改選中獲得大勝，與公明黨在眾議院的席位合計超過三分之二，也在選後重新提出郵政法案後，參議院改變態度通過該法。

但是值得注意的有兩點：首先 2005 年的案例當中，自民黨與公明黨的聯合原本就在參議院擁有過半席位，當時民營化法案未能過關，主要是自民黨內的反民營化勢力違紀投下反對票，不僅僅是參議院，在眾議院也有相同情形，當時在眾議院也僅以五票之差通過。嚴格來說雖然該次案例屬於內閣重大法案遭否決，不過本質上執政聯盟仍然在兩院皆擁有過半席位，稱不上是分立國會。也因此選後參議院雖然重新通過了民營化法案，但也很難推論當參議院為在野黨控制時，即使執政黨重新於眾議院大選中獲勝，就能使在野黨掌控的參議院選擇不杯葛的策略。再者，對於執政聯盟而言，若解散眾議院改選，勝利的話事實上並未改變參議院結構，除非能夠在改選中獲得三分之二以上席位，否則無法根本性解決問題；倘若不幸敗選，雖然理論上重新回到「一致國會」解決分立國會問題，但原本的執政聯盟等同必須下野，邏輯上很難做這樣的決定。

2005 年所選出的眾議院議員，在職天數已經成為戰後第二長的紀錄，僅次於因處理洛克希德事件（ロッキード事件）時，遭到黨內強烈反彈無法提早解散的三木武夫內閣。這屆國會遲遲無法解散眾議院改選的原因，除了現有三分之二以上席位，尚勉強能應付分立國會的情勢之外，另一個原因即為害怕提早解散會招致敗選，因而以拖待變。麻生內閣在成立之後，即不時有解散改選的聲音出現，但最終

都並未實現。由此來看，或許期待透過眾議院的解散來解決分立國會問題，可能最終將無法符合預期。

伍 透過兩院協議會協調

日本憲法於制定之時，即對眾參兩院發生意見發生不一致時，有著協調機制的設計。原則上兩院平時皆為獨立審查、互不隸屬，但在意見相左時，則可透過憲法規範的兩院協議會來統合意見。憲法中對於兩院協議會的相關規定，並未獨立成一項條文，而是散見在各項國會權限當中。在首相任命選舉、預算審查、條約承認等項目方面，當兩院決議不一致時，召開兩院協議會協調為義務，但當協調結果仍然無法獲致共識時，則以眾議院決議為準。由於眾議院在這三項權限上擁有絕對優越的地位，所以即便不理會參議院的意見，仍然可以順利按照眾議院決議通過，所以至今為止雖然有過數次決議不一致的情況，但兩院協議會召開的結果，皆為兩院無法獲致共識，而以眾議院決議為準成立。由此可見，首相任命選舉、預算審查、條約承認這三項眾議院處於絕對優越的權限當中，在眾議院缺乏與參議院妥協的動機下，兩院協議會並無法有效扮演協調橋樑的角色（佐佐木勝美，2008）。

至於在法律案部分，根據日本憲法第 59 條及國會法第 84 條的規範，當兩院對法律案決議不一致時，得召開兩院協議會進行協調。若為眾議院請求，則參議院不得拒絕；反之若為參議院所請求，眾議院可以拒絕參議院的要求。自從 1955 年自民黨成立以來，兩院僅有於 1993 年針對政治改革關聯 4 法案進行協調，並獲得共識而立法，其餘時間從未針對不一致而召開協議會協調。由於 1955 年以來，自民黨長期同時掌控兩院主導權，因此透過政黨力量，罕有兩院不一致的情形，自然不

需要利用此項機制；而在長期分立時期的現狀下，又因為眾議院擁有超過三分之二以上的席位，得以對參議院否決或修正的法案，再次複決通過立法，所以自然也無特地與參議院協調的動機，導致此項法定機制幾乎未能妥善運用（佐佐木勝美，2008）。

當眾議院所通過的法律遭參議院否決，且眾議院請求參議院召開兩院協議會協調時，1993 年的實務運作上為依據國會法第 89 條規定，兩院各推派 10 名代表，而產生方式則採政黨比例比配，但並非為兩院內的政黨比例，而是依照投票立場來作分配。例如當時眾議院對政治改革關聯 4 法案投下贊成票的社會黨、新生黨、新黨先驅與日本新黨聯合、公明黨、民社黨分別依比例分配 3、2、2、2、1 席；而在參議院部分，則為投下反對票的自民黨、共產黨、二院俱樂部依政黨比例分配得 8、2、1 席。換言之分配原則為依照該院決議立場下，政黨依比例來推派議員參加兩院協議會。在召開兩院協議會時，得以要求首相及各省廳大臣出席。若兩院協議會經三分之二以上協議委員出席、且協調出的法案內容經三分之二以上的出席協議委員投票同意，則該法案將成案順利成為正式法律；若無法獲得共識，則各議院的協議委員議長必須回到所屬議院對此結果作報告。

由上述流程可以發現，由於兩院所推派的成員皆為代表所屬議院決議，且成案門檻為出席協議委員的三分之二以上，所以若兩院代表未能獲得一定共識，勢必無法順利成案；相對的一旦獲致共識，則不需要兩院再為議決即可成為正式法律。條文的設計，提供了兩院一項直接溝通的平台。在五五年體制成立之後，由於兩院長期處於一致，所以僅有在自民黨下野後召開過一次；現今的分立國會又因執政聯盟在眾議院擁有三分之二以上席位，缺乏與參議院妥協的動機，所以亦未利用這項機制。但可以預期，日後若眾議院執政黨未達三分之二席位門檻，且處於分立國會情勢時，或許會有更多利用此項機制的空間。然而，協議委員推派的方式由於是採依照該院決議立場，按持該立場之政黨比例推薦，所以協商過程中，若政黨間沒有

辦法獲得共識，想要期待利用這項機制來使爭議法案順利立法，恐怕也將遭遇不少困難。

陸 小結

綜合上述各項解決方案，修改憲法為直接改變現有遊戲規則；籌組聯合內閣或政策合作、政黨重組、解散眾議院為試圖改變既有政治結構；透過兩院協議會則是利用既有法定架構，約略可分成這三大類方向。修改憲法部分由於門檻極高，除了政黨間有所歧見外，也不一定能獲得民眾支持，在緩不濟急下，無法期待以修憲方式解決當前分立國會問題，而可能必須留待一致時期時再逐步凝聚共識，換而言之短期內仍然必須按照既有規範運作下，在未改變之前，將來仍然可能誕生新的分立國會。至於試圖改變既有政治結構的方案中，政黨合作或政黨重組不確定性極高，若未能順利進行，則無法改變分立國會的結構；而解散國會權力雖然掌握在首相手中，但考量到勝選未能根本解決問題、敗選即必須下野，極難作為解決分立國會的有效手段。因此若上述方案皆未能化解分立國會情勢，或許一如美國經驗利用兩院協議會作為政黨協商平台，可能是分立國會下的選項之一。只是過去累積的運用經驗仍然不足，是否能有效發揮功能，仍然需要時間證明。

在制度沒有改變下，倘未能有任何一項方案能保證解決分立國會的問題，若未來同樣發生分立國會的情況，假若未能依靠政黨協商合作來化解，恐怕必須在不同法案中因應不同情況分別協調，等待分立國會的結構消失為止。若是朝野間未來能磨合出一套運作慣例，或許即便為分立國會，政局仍然能繼續有效運作；若皆體認到必須盡量避免這樣的情況發生，則最終仍必須透過修憲方式改為一院制，才有可能徹底解決問題。