

議題研析

一、題目：國會改革議題－日本國會行使人事同意權法制之研析

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

依據日本憲法規定，國會是國家最高權力之唯一立法機關，為眾議院及參議院之兩議院構成，並由代表全體國民之當選議員所組成¹，就眾議院及參議院議員之人數、任期、選舉制度等均有不同規範²。此外，日本憲法亦規定，內閣總理大臣（內閣總理大臣，或稱「首相」）須有國會議員的身分並經國會以記名投票過半數通過，且其所任命半數以上之國務大臣應由國會議員中選任³，內閣因國會支持而存在，並對國會負責，故稱為「議會內閣制」。鑑於同意權之行使為立法院重要職權之一，謹介紹日本國會行使同意權相關規範及經驗，俾供參考。

四、探討研析

（一）日本國會行使人事同意權之對象及法制規範

¹ 日本國憲法第 41 條規定：「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」第 42 條規定：「国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。」第 43 條第 1 項規定：「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」

² 參議院，《參議院見學ガイド》，2023 年 6 月，頁 18，網址：<https://www.sangiin.go.jp/japanese/taiken/bochou/pdf/japanese/202306-all.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

³ 日本國憲法第 67 條第 1 項規定：「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。……」第 68 條第 1 項規定：「内閣総理大臣は、国务大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。」、眾議院規則第 18 條規定、參議院規則第 20 條規定。

日本國會人事同意案件，係指需要一定獨立性、中立性之機構，以個別法律規範機關成員之任命須事先經兩議院同意（兩議院の同意）或事後承認（兩議院の事後の承認）之程序⁴，為國家重要人事任命賦予一定民主正當性⁵，計有約 40 個機關及 250 位人員⁶，例如日本審計官（依會計検査院法規定之會計検査院検査官）及人事總處政務官（依国家公務員法規定之人事院人事官）等。兩議院若對於人事同意決議不一致則無法任命，內閣必須重新提名人選⁷。

整體而言，日本國會行使同意權之對象涵蓋審計、金融、社會保險、交通安全等各類機關成員，涉及型態以合議制委員會為主⁸，且於法制面均有成員任期及身分保障規定，以確保機關運作之獨立性。

（二）日本國會審議人事同意權案件之程序

因法律未具體規範國會人事同意案件之審查程序，循例通常係分別經各議院設置之常設委員會「議院營運委員會（議院運営委員会）」⁹審議後，於各議院院會（本会议）各自議決，具體流程包含：1、內閣官房副長官同時向眾議院及參議院之議院營運委員會理事會提出人選。2、各派系對同意與否進行討論。3、各議院營運委員會聽取相關副大臣說明後進行表決。4、於各議院院會議決。5、經兩議院均

⁴ 西木戸一真，〈同意人事案件〉，《立法と調査》，第 342 號，2013 年 7 月，頁 107，網址：http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2013pdf/20130701107.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

⁵ 竹内俊久，《国会の制度設計（憲法、国会法）と運用の見直し案》，2008 年 6 月，頁 59，網址：<https://npi.or.jp/research/2008/06/01162158.html>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

⁶ 參議院議員 吉川沙織（吉川さおり），国会同意人事とは，2021 年 1 月 30 日，網址：<https://www.yoshikawasaori.com/column/%E5%9B%BD%E4%BC%9A%E5%90%8C%E6%84%8F%E4%BA%BA%E4%BA%8B%E3%81%A8%E3%81%AF.html>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

⁷ 西木戸一真，同註 4。

⁸ フリー百科事典『ウィキペディア（Wikipedia）』網站，国会同意人事，網址：<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%9B%BD%E4%BC%9A%E5%90%8C%E6%84%8F%E4%BA%BA%E4%BA%8B>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

⁹ 眾議院及參議院之議院營運委員會均由 25 位議員組成，議院營運委員會作為全體會議討論或協商國會運作的地方，協商案件包括院會日程安排（開會時間、議事事項、發言時間等）、各委員會之構成、特別委員會之設立、會期及延長會期、國會人事同意、其他與議院事務有關之事項等，範圍非常廣泛。該委員會作為各派系間之窗口，實際協商往往在理事會進行，並且有時在未提交委員會之情況下由理事會處理。詳參小室敬，〈議院運営委員会〉，《立法と調査》，第 379 號，2016 年 8 月，頁 173，網址：https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2016pdf/20160801173.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

同意後，內閣進行任命¹⁰。除上述程序外，兩議院營運委員會於 2008 年協議，針對人事總處政務官（人事院之人事官）計 3 人、審計官（會計檢查院之檢查官）計 3 人、競爭法主管機關主席（公正取引委員會委員長）計 1 人、原子能管制委員會主席（原子能規制委員會主席）計 1 人、日本央行總裁及副總裁（日本銀行總裁、副總裁）計 3 人等，因考量相關職務之重要性需要更加謹慎處理，各該議院營運委員會在審議時將另進行被提名者「聽取陳述理念及國會議員質詢（所信聴取と質疑）」程序¹¹。

至於日本國會表決方式，依據眾議院規則及參議院規則相關規定，一般採「起立表決」，由議長請贊同者起立確定票數及宣布表決結果¹²，若議長認為有必要或經出席議員 1/5 以上請求時，應採取「記名投票表決」¹³。議長亦可針對問題向議院諮詢確認是否有異議，若無人表示異議時，議長可逕予宣告通過，若有異議則須進行表決¹⁴。另日本國會之議事表決僅限於上述起立或記名投票等公開、顯名之方式表決，並未採行無記名方式表決，僅在兩議院之議長、特別委員會主席等涉及由國會議員擔任之職務採無記名方式選舉¹⁵。

茲以 2023 年受關注之日本央行總裁、副總裁人事同意案於眾議院審議為例，說明該案議決之歷程、聽取理念與質詢，以及表決情形：
1、眾議院營運委員會階段（須議員 1/2 以上出席，過半數同意¹⁶）：
內閣於 2023 年 2 月 14 日向營運委員會理事會提出總裁、副總裁人選，經該委員會於同年 2 月 24 日聽取被提名者陳述理念，並先由各派系之代表議員輪流口頭質詢 10 分鐘，再開放議員舉手並經主席同意後自由質詢 1 分鐘¹⁷。嗣於同年 3 月 9 日進行人事

¹⁰ 西木戶一真，同註 4。

¹¹ 大西洋世，〈兩院間の意思の相違と調整〉，《立命館法学》，第 354 號，2014 年 8 月，頁 474-475，網址：<https://www.ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/14-2/onishi1.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

¹² 眾議院規則第 151 條規定、參議院規則第 137 條規定。

¹³ 眾議院規則第 152 條規定、參議院規則第 138 條規定。

¹⁴ 眾議院規則第 157 條規定、參議院規則第 143 條規定。

¹⁵ 眾議院規則第 3 條及第 101 條規定、參議院規則第 4 條及第 80 條規定。

¹⁶ 国会法第 49 條規定：「委員會は、その委員の半数以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。」第 50 條規定：「委員會の議事は、出席委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。」

¹⁷ 眾議院議院運営委員會會議錄，第 211 回国會 議院運営委員會 第 8 号，2023 年 2 月 24 日，網址：https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0020211202302240

同意權之表決，確認多數同意後通過，並於議事錄列明表示反對之政黨名稱¹⁸。

- 2、眾議院院會階段（須議員 1/3 以上出席，過半數同意¹⁹）：於同年 3 月 9 日召開院會進行人事同意表決，經議長以起立表決方式，確認議員起立者為多數，議決通過²⁰。

（三）結論

整體而言，日本國會依據個別法律規定審查特定機關成員之人事同意案件，惟無權審議最高法院（最高裁判所，負有違憲審查之責）院長任命²¹，且因法律規定必須取得兩議院一致同意任命，眾議院並無優越地位，就人事同意案件之通過門檻而言，在法制面上甚至可以認為比欲通過法律案更加嚴苛²²。另人事同意案件在審議時，兩議院均先交由各自「營運委員會」審議，並經該委員會達 1/2 以上議員出席及過半數同意通過後，再經院會達 1/3 以上議員出席及過半數同意而決議，亦即日本國會係採行常設委員會及院會之 2 階段 2 次表決模式，此外，日本國會對於人事同意案件等議事表決，係採起立或記名投票等公開、顯名方式表決，並未採行無記名方式表決。

撰稿人：楊翔宇

08.htm，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

¹⁸ 眾議院議院運營委員會會議錄，第 211 回国會 議院運營委員會 第 11 号，2023 年 3 月 9 日，網址：https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/002021120230309011.htm，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

¹⁹ 日本国憲法第 56 條規定：「兩議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。（第 1 項）兩議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。（第 2 項）」

²⁰ 眾議院本會議會議錄，第 211 回国會 本會議 第 9 号，2023 年 3 月 9 日，網址：https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000121120230309009.htm，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 17 日。

²¹ 周宗憲，〈日本最高法院法官之國民審查制度及啟示〉，《國會季刊》，第 47 卷，第 1 期，2019 年 3 月，頁 1。

²² 參議院議員 吉川沙織（吉川さおり），同註 6；日本国憲法第 59 條第 2 項規定：「眾議院決議通過之法律案，而在參議院為不同之議決時，經眾議院出席議員三分之二以上多數再度決議通過時，即成為法律。（衆議院で可決し、參議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。）」