

---

# 日本參議院改革之探究

---

吳明上

## 摘要

本文主要以戰後日本政局的發展為時間軸，探討參議院改革的脈絡，並分析參議院在日本政治中的角色與影響力。

日本在戰後重建國會制度時，選擇了二院制。《日本國憲法》賦予參議院制衡眾議院的角色，參議院首次選舉後成立的「綠風會」替參議院贏得了「良識之府」的評價。然而，隨著政局的發展，參議院逐漸「政黨化」，失去了參議院的獨特性，參議院改革在自民黨單獨執政期間並未受到重視，直到 1990 年代才喚起注意。

參議院改革的脈絡有二：首先是選舉制度改革方面。最高法院於 1996 年判決 1992 年參議院選舉中，「票值不均等」最大 6.59 倍為「違憲狀態」，促使日本政府數度調整地方選區應選名額來因應，2015 年更將人口少的地方選區合併，有效降低「票值不均等」的倍數數值。其次是「分立國會」的出現，凸顯了朝小野大的參議院不僅能夠制衡眾議院，同時也制衡著首相的政治領導權，致使日本政局出現不穩定的狀況。朝野各界紛紛提出改革建言，在諸多的建言中，發現有三項共同點：一是維持二院制；二是將參議院拉離政治的場域，同時確立參議院的獨特性；三是修改選舉制度，以利反映全國性、多元性的民意，並與眾議院做出區隔。

**關鍵字：**參議院、眾議院、二院制、選舉制度、比例代表制

## 壹、前言

法國大革命思想啓蒙家西耶斯 (Emmanuel Joseph Sieyès) 曾指出，第二院應扮演什麼功能？若與第一院相同則無用，若不同則有害<sup>1</sup>。然而，日本於戰後實施新憲法，重新建構國會制度時，卻決定採用二院制，包含眾議院與參議院，不同於二次戰後追求立法效率的一院制潮流。

日本在戰後重新建構國會制度時，為何在眾議院之外，又設置了參議院？當初設置參議院的初衷為何？在政局的發展下，參議院為何成爲改革的標的？本文主要的目的便是在於分析戰後日本參議院改革的變遷及其成因，以及整理目前參議院改革的各家建言，以利掌握參議院改革的整體脈絡，以供我國國會改革之參考。

## 貳、參議院的設置初衷與變調

戰後日本的新憲法《日本國憲法》在制定之際，尙處於 GHQ (General Headquarters, 盟軍最高司令官總司令部) 單獨占領時期，亦即日本尙未恢復獨立國

家的地位<sup>2</sup>。在制定新憲法過程中，對於國會制度，日本政府與 GHQ 之間有不同的主張。GHQ 提出的憲法草案中，主張日本應該採用一院制，因爲戰前的貴族院已經廢除了，而且日本是單一國家，並非聯邦制國家，所以不需要再設上議院。日本則堅持應該採用二院制，例如制憲當時的國務大臣松本烝治便表示，應該設置對第一院發揮「制衡、均衡、補完」功能的「第二院」<sup>3</sup>。最後在日本政府與 GHQ 的多次協調下，GHQ 做出妥協，同意在第二院議員也是如同眾議院一般，由選民直接選出的條件下，允許設置第二院（參議院）<sup>4</sup>。

《日本國憲法》於 1946 年 10 月 29 日經樞密院<sup>5</sup>通過並經天皇裁可後，新憲法的內容正式確定，其中的國會制度採用二院制，包含眾議院與參議院。接著，關於參議院的功能與組成方面，當時的內務大臣大村清一於 1946 年 12 月 4 日的帝國議會貴族院的本會議在審議「參議院議員選舉法」時表示，日本國憲法之所以採用二院制，主要的目的是讓眾議院與參議院能夠相互截長補短，而且同時能夠慎重地進

《註 1》高見勝利，〈兩院制と參議院の優越〉，《法学教室》，247 号，2001 年 4 月，頁 53。

《註 2》日本與美國於 1951 年 9 月 8 日簽訂《舊金山和約》後，才結束長達七年的 GHQ 占領時期，並恢復成爲主權獨立的國家。

《註 3》日本政府堅持設置第二院的原因，除了遵循戰前二院制的傳統外，想要在美軍占領下制定憲法時，保持作爲獨立國家的尊嚴，因此對美軍的提案做出不同的決定。石村修，〈參議院改革・考〉，《專修口一ジャーナル》，第 6 卷，2011 年 1 月，頁 6。

《註 4》松尾直，〈參議院の存在理由〉，《徳山大学論叢》，第 9 卷，1977 年 12 月，頁 67-68。

《註 5》樞密院於 1888 年大日本帝國憲法制定時設置的天皇的諮詢機關，提供天皇對於憲法及相關法令、勅令、條約等法律相關意見，在戰後新憲法實施前一日，亦即 1947 年 5 月 2 日廢除。

表 1 參議院選舉制度「地方選區」的設計（1946 年）

應選名額	都道府縣別
2 人地方選區	青森縣、岩手縣、宮城縣、秋田縣、山形縣、山梨縣、富山縣、石川縣、福井縣、岐阜縣、三重縣、滋賀縣、奈良縣、鳥取縣、島根縣、山口縣、德島縣、香川縣、愛媛縣、高知縣、佐賀縣、長崎縣、大分縣、宮崎縣、和歌山縣
4 人地方選區	福島縣、茨城縣、栃木縣、群馬縣、埼玉縣、千葉縣、新潟縣、長野縣、靜岡縣、京都府、岡山縣、廣島縣、熊本縣、神奈川縣、鹿兒島縣
6 人地方選區	愛知縣、大阪府、兵庫縣、福岡縣
8 人地方選區	北海道、東京都

資料來源：筆者自行整理。

說明：1. 美軍於1971年將沖繩移交給日本後，日本政府設置「沖繩縣」，並作為2人地方選區。

2. 第1屆選出足額議員，各都道府縣當選者中（均為偶數），得票數最高前半者任期六年，後半者任期三年，任期三年的參議員在三年後的第2屆選舉時改選。爾後每三年改選半數。

行國會的審議<sup>6</sup>。

同時，為了讓參議院的代表性與眾議院不同，設計出特殊的選舉方式。亦即，眾議院採用中選舉區制度，而參議院則採用全國選區與地方選區的選舉制度。參議院議員總數 250 名，全國選區（大選區）選出 100 名，地方選區選出 150 名。地方選區依照都道府縣等行政單位的人口數，設計出 25 個 2 人地方選區、15 個 4 人地方選區、4 個 6 人地方選區，以及 2 個 8 人地方選區（請參閱表 1），參議員任期六年，每三年改選一半席次。第 1 屆參議院選舉選出 250 名參議員，全國選區當選者 100 名中，得票數前 50 名任期六年，得票數後 50 名任期三年；各地方選區當選者（均為偶數），得票數最高前半者任期六年，

後半者任期三年；全國選區與地方選區的任期三年之議員則於三年後的第 2 屆選舉改選。

內務大臣大村清一說明了之所以如此設計的理由是，「全國選區」主要是選拔學識經驗豐富且全國知名的有為人才，同時也能選出具有豐富職能知識經驗的優秀人才，亦即嘗試著加入職能代表制的優點；「全國選區」選出的議員與「具有地方代表性格的地方選出議員」相輔相成，此為參議院的特色<sup>7</sup>。

### 一、第 1 屆參議院選舉與綠風會

在參議院的功能與選舉制度的設計下，1947 年 4 月 20 日舉行第 1 屆參議院選舉，選舉結果如表 2 所示：日本社會黨

《註 6》參議院改革協議會，〈參議院改革協議會選舉制度に関する専門委員会報告書〉，2024 年 6 月 7 日，頁 39，[https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon\\_kokkaijyoho/sankaikyoku/r4/pdf/r4senkyo\\_houkoku](https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/sankaikyoku/r4/pdf/r4senkyo_houkoku)，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 20 日。

《註 7》《第 91 回帝國議會貴族院本會議事速記録第 5 号》，1946 年 12 月 4 日，頁 9。

表 2 第 1 屆參議院議員選舉結果（1947 年 4 月）

政 黨		全國選區	地方選區	總席次
執政黨	自由黨	8	30	38
在野勢力	日本社會黨	17	30	47
	日本民主黨	6	22	28
	國民協同黨	3	6	9
	日本共產黨	3	1	4
	其他小黨	6	7	13
	無黨派人士	57	54	111
席次總計		100	150	250

資料來源：依據〈初の參議院選挙、審判下る、保守陣営ゆるがず、著名人、強味を發揮〉，《日本經濟新聞》，1947年4月22日，版1的資料整理而成。

獲得 47 席，是參議院最大黨，執政的自由黨僅獲得 38 席，為參議院第二大黨，日本民主黨得 28 席，國民協同黨得 9 席，日本共產黨得 4 席，其他小黨總計取得 13 席。值得注意的是，無黨派人士獲得 111 席，成為參議院的最大勢力，而且大多為著名學者、文化知名人士、業界組織代表與公會代表。

無黨派議員為了在參議院採取統一的行動，在山本勇造的發起下，於 1947 年 5 月 17 日集結 71 名無黨派議員成立「綠風會」，同月 20 日第 1 屆國會開議時，成員增加到 92 名，成為參議院的第一大勢力。「綠風會」是僅存在參議院的團體（日文稱為「會派」），並非政黨。「綠風會」名稱來源之一為綠色是彩虹七顏色的中間顏色，

代表不偏左也不偏右，亦有清新之意。在參議院的政策法案審議過程中，綠風會經常對眾議院通過的法案提出修正案，甚至否決，例如對執政黨的破壞活動防止法與教育二法<sup>8</sup>提出修正案，否決了執政黨的國會法修正案<sup>9</sup>。執政黨的法案在眾議院通過後，卻遭參議院的阻撓，對執政黨自由黨（黨魁吉田茂）造成相當的困擾。

## 二、參議院的政黨化

綠風會的存在替參議院贏得了「良識之府」的評價<sup>10</sup>。然而，參議院第 2 次選舉後，開始出現「政黨化」的現象。首先，無黨派人士當選的席次逐漸減少，反之政黨人士當選人數增加。從表 3 能夠明顯看出，綠風會的席次隨著選舉逐屆減少，主

《註 8》教育二法是指確保教育政治中立的臨時措施法與教育公務員特立法。

《註 9》待鳥聡史，〈綠風会の消滅過程：合理的選択論からの考察〉，水口憲人、北原鉄也、久美郁男，《変化をどう説明するか：政治編》，東京：木鐸社，頁 123-146。

《註 10》〈「一院制論」くすぶる、歴史ひもとくと、参院、原点は「良識の府」〉，《日本經濟新聞》，2009 年 5 月 3 日，版 25。

表 3 參議院綠風會席次的變化

參議院選舉時間	改選當選席次	非改選席次	總席次
第 1 屆國會開議（1947 年 5 月 17 日）	--	--	92
第 2 屆參議院選舉（1950 年 6 月 4 日）	9	41	50
第 3 屆參議院選舉（1953 年 4 月 24 日）	16	18	34
第 4 屆參議院選舉（1956 年 7 月 8 日）	5	26	31
第 5 屆參議院選舉（1959 年 6 月 2 日）	6	5	11
第 6 屆參議院選舉（1962 年 7 月 1 日）	2	7	9

資料來源：依據間柴泰治、柳瀨晶子，〈主要政党的変遷と国会内勢力の推移〉，《レファレンス》，第55卷，第4期，2005年4月，頁76-77的資料整理而成。

說明：總席次不包含選舉後追加承認的席次。

要的原因有二：一是政黨援助的有無。首相吉田茂在眾參二院選舉時，大量提名官僚參選，並提供政黨的援助，特別是選舉資金的投入，成功地讓多數官僚當選，建立起所謂的「吉田學校」（吉田派勢力組織）。吉田茂首相的選戰壓縮了綠風會的成長空間。二是保守合同的政局發展。綠風會雖然標榜中立，但在政治立場上偏向保守，眼見戰後左派勢力崛起，特別是 1955 年 10 月左派社會黨與右派社會黨統一後，左派政黨氣勢大幅上升，綠風會見狀致上希望自由黨與日本民主黨能夠儘快整合，建立二大政黨體制的照會文件<sup>11</sup>。自由黨與日本民主黨於 1955 年 11 月合併成「自由民主黨」後，多位綠風會的參議員也申

請加入自民黨。隨著綠風會勢力的衰退，曾經幾度更名，1960 年 1 月改稱「參議院同志會」，1964 年再度改回「綠風會」，最後於 1965 年 6 月解散<sup>12</sup>。

其次，選舉制度「全國選區」的修改。所謂的「全國選區」選舉制度是指，將全國作為一個大選區，全國的選民參與投票選出應選名額的代議士。然而，對選民而言，難以熟知每位候選人的能力與特質，選賢與能是困難的；另一方面，對候選人而言，在全國廣大的區域競選，需要龐大的選舉資金，是嚴重的選舉壓力<sup>13</sup>。日本政府為了解決「全國選區」的問題，於 1982 年 8 月 17 日通過「公職選舉法」<sup>14</sup>修正案，將參議院選舉制度中的「全國

《註 11》森田重郎，〈綠風会のあゆみと政党化問題〉，《月刊新自由クラブ》，第 4 卷第 32 號，1980 年 2 月，頁 18-27。

《註 12》〈参院同志会として発足「緑風会」解散〉，《日本經濟新聞》，1960 年 1 月 31 日，版 1。

《註 13》真鍋一，《參議院制度論》，東京：東京図書出版會，2004 年，頁 62。

《註 14》日本政府於 1950 年 4 月將「眾議院議員選舉法」與「參議院議員選舉法」整合為「公職選舉法」。

選區」改為「比例代表區」，亦即將選票從選人改為選政黨，並決定於翌（1983）年的參議院選舉正式實施<sup>15</sup>。

從選人改為選政黨，意味著將具有個人本位色彩的「全國選區」選舉制度，改為具有政黨本位色彩的「比例代表制」，而且政黨名單採用事先決定順位的「封閉式名單」<sup>16</sup>，政黨色彩更加濃厚。選舉制度的改變不僅不利於小政黨，更是封閉了無黨派人士的參政之路。因為當時眾議院選舉制度採用具有比例代表制特色的中選舉區制度，所以參議院與眾議院的同質性愈來愈高。

## 參、參議院選舉制度的改革

日本政府於 1947 年 2 月制訂《參議院議員選舉法》時，依據 1946 年人口調查的資料，地方選區「票值不均等」<sup>17</sup>（日文為「一票の格差」）的最大差距是 2.62 倍（宮城縣／鳥取縣）<sup>18</sup>。隨著 1950 年代

進入經濟高度成長期，人口逐漸往都市移動，城鄉人口差距加大，「票值不均等」的數值也逐漸擴大，導致經常出現是否違憲的訴訟。雖然 1964 年 2 月最高法院（日文為最高裁判所）大法庭的判決指出，「票值不均等」最大 4.09 倍為「合憲」<sup>19</sup>，但若與 2.62 相較，已經明顯增加不少。日本政府曾經嘗試調整地方選區應選名額，來降低「票值不均等」的數值，但因恐招致混亂而未能成案。例如，1971 年 2 月自治大臣秋田大助於參議院公職選舉法修正特別委員會中便表示，假若調整地方選區的名額，影響的地方選區將會多達 10 個，恐導致混亂，因此本屆國會不提出相關修正案<sup>20</sup>。

### 一、「違憲狀態」判決與地方選區名額調整

隨著 1994 年的政治改革，特別是眾議院選舉制度改革後，參議院的選舉制度

《註 15》〈公選法改正：参院全国区、党営選挙に〉，《日本經濟新聞》，1982 年 8 月 19 日，版 2。

《註 16》日本政府於 2001 年將政黨名單改為「開放式名單」，當選順位不是事先決定，而是依照得票數來決定。

《註 17》「票值」是指每位參議員所代表的人口數，「票值不均等」最大差距則是指「票值」的最大數與最小數之間的差距。例如，依照 1946 年的人口調查資料，「票值」最大的是宮城縣，人口數為 1,462,100 人，參議員為 2 名，所以「票值」為 731,050；「票值」最小的是鳥取縣，人口數為 557,429 人，因為參議員的人數為 2 名，所以「票值」為 278,714。宮城縣的「票值」除以鳥取縣的「票值」為 2.62。雖然東京都的人口數最多（4,183,351 人），但是參議員有 8 名，所以「票值」為 522,918.9，並非最大。

《註 18》佐藤研資，〈參議院選挙制度改革：1 票の較差・定数は正問題を中心として〉，《立法と調査》，第 336 號，2013 年 1 月，頁 13。

《註 19》〈議員定数の不均衡、違憲でない 最高裁 上告棄却を判決 東京の参院選無効訴訟〉，《読売新聞》，1964 年 2 月 5 日夕刊，版 1。

《註 20》《第 65 回国会参議院公職選挙法改正に関する特別委員会会議録第 3 号》，1971 年 2 月 5 日，頁 1。

也開始受到關注。無獨有偶地，大阪高等法院於 1995 年 7 月針對 1992 年參議院選舉中，「票值不均等」最高 6.59 倍判決為「違憲」<sup>21</sup>，接著最高法院大法庭<sup>22</sup>於翌（1996）年 9 月也做出「違憲狀態」的最終判決<sup>23</sup>，此判決是最高法院首次針對參議院選舉做出「違憲狀態」的最終判決。如何遵守「票票等值」的憲法精神，成為日本政府的「迫切」需求。

日本政府考量到城鄉差距與少子化的加劇，「票值不均等」的倍數也隨之快速增加，為遵守「票票等值」的憲法精神，於 1994 年 6 月開始透過「公職選舉法」的修正，來進行地方選區應選名額的調整。1994 年的調整方式為「8 增 8 減」，宮城縣、埼玉縣、神奈川縣、岐阜縣更增加 2 名，北海道減少 4 名，兵庫縣、福岡縣各減少 2 名，藉由地方選區名額的調整，「票值不均等」的最大差距從 6.48 倍降低為 4.81 倍。日本政府於翌（1995）年舉行參議院選舉時，「票值不均等」最大差距為 4.97 倍，雖然民間律師團提出違憲訴訟，但是

最高法院大法庭於 1998 年 9 月 2 日做出「合憲」的最終判決<sup>24</sup>。

此後，日本政府為了避免違憲的爭議，持續採用調整地方選區名額的方式，縮減「票值不均等」的差距。例如，2012 年 10 月最高法院大法庭針對 2010 年參議院選舉「票值不均等」最大 5.00 倍判決為「違憲狀態」。日本政府便於 2012 年 12 月立即調整地方選區的應選名額，具體措施為「4 增 4 減」，神奈川縣與大阪府各增 2 名，福島縣與岐阜縣各減 2 名，透過應選名額的調整，將「票值不均等」的倍數從 5.12 倍縮小為 4.75 倍，以符合最高法院的標準。日本政府歷年來對地方選區應選名額的調整情形，請參見表 4。

## 二、合併選區與特別名額

但是，日本政府調整地方選區應選名額的措施終於出現極限。2014 年 11 月最高法院大法庭針對 2013 年參議院選舉中，「票值不均等」最大 4.77 倍判決為「違憲狀態」<sup>25</sup>，最高法院的標準首度降到 5.0 以

《註 21》〈一票の格差 6 倍超の 92 年参院選 最高裁、憲法判断へ 大法庭に回付〉，《読売新聞》，1995 年 7 月 5 日夕刊，版 1。

《註 22》最高法院的「大法庭」有 15 名法官，是日本最大的法庭，由最高法院的首席大法官擔任審判長。大法庭審理關於憲法問題做出新判決的事件、必要變更最高法院做出判決的案例之事件，以及違憲與否的最終判決。

《註 23》〈6.59 倍は違憲状態 参院選「一票の格差」で最高裁初判断 92 年選挙は有効〉，《読売新聞》，1996 年 9 月 11 日夕刊，版 1。

《註 24》〈参院定数格差、4.97 倍は合憲 95 年 7 月選挙で最高裁〉，《朝日新聞》，1998 年 12 月 16 日夕刊，版 1。

《註 25》〈参院一票の格差 判決要旨〉，《朝日新聞》，2014 年 11 月 27 日，版 33。

表 4 參議院選舉制度「票值不均等」的變遷

修訂時間	主要內容
1947 年 2 月	參議院議員選舉法制定 「票值不均等」最大 2.62 倍（宮城 / 鳥取）
1964 年 2 月	最高法院大法庭判決 1962 年參議院選舉「票值不均等」最大 4.09 倍「合憲」
1983 年 4 月	最高法院大法庭判決 1977 年參議院選舉「票值不均等」最大 5.26 倍「合憲」
1994 年 6 月	地方選區名額調整：8 增 8 減 宮城縣、埼玉縣、神奈川縣、岐阜縣：各增 2 名 北海道：減 4 名，兵庫縣、福岡縣：各減 2 名 「票值不均等」最大從 6.48 倍縮小為 4.81 倍
1996 年 9 月	最高法院大法庭判決 1992 年參議院選舉「票值不均等」最大 6.59 倍為「違憲狀態」
1998 年 9 月	最高法院大法庭判決 1995 年參議院選舉「票值不均等」最大 4.97 倍為「合憲」
2000 年 9 月	最高法院大法庭判決 1998 年參議院選舉「票值不均等」最大 4.98 倍為「合憲」
2000 年 10 月	全國選區改為比例代表制（封閉式名單） 總名額調整：從 252 名減少為 242 名（比例代表區：96 名，地方選區：146 名） 「票值不均等」最大為 5.02 倍
2004 年 1 月	最高法院大法庭判決 2001 年參議院選舉「票值不均等」最大 5.06 倍為「合憲」
2006 年 6 月	地方選區名額調整：4 增 4 減 東京都、千葉縣：各增 2 名 栃木縣、群馬縣：各減 2 名 「票值不均等」從 5.18 倍縮小為 4.84 倍
2006 年 10 月	最高法院大法庭判決 2004 年參議院選舉「票值不均等」最大 5.13 倍為「合憲」
2009 年 9 月	最高法院大法庭判決 2007 年參議院選舉「票值不均等」最大 4.86 倍為「合憲」
2012 年 10 月	最高法院大法庭判決 2010 年參議院選舉「票值不均等」最大 5.00 倍為「違憲狀態」
2012 年 12 月	地方選區名額調整：4 增 4 減 神奈川縣、大阪府：各增 2 名 福島縣、岐阜縣：各減 2 名 「票值不均等」從 5.12 倍縮小為 4.75 倍
2014 年 11 月	最高法院大法庭判決 2013 年參議院選舉「票值不均等」最大 4.77 倍為「違憲狀態」
2015 年 7 月	地方選區名額調整：10 增 10 減 北海道、東京都、愛知縣、兵庫縣、福岡縣：各增 2 名 宮城縣、新潟縣、長野縣：各減 2 名 合併選區：鳥取縣與島根縣合併：原本 4 名減為 2 名 高知縣與德島縣合併：原本 4 名減為 2 名 「票值不均等」從 4.75 倍縮小為 2.97 倍
2017 年 9 月	最高法院大法庭判決 2016 年參議院選舉「票值不均等」最大 3.08 倍為「合憲」
2018 年 7 月	地方選區名額調整：總人數 146 名增為 148 名（埼玉縣：增加 2 名） 「票值不均等」從 3.071 倍縮小為 2.985 倍

2020年11月	最高法院大法庭判決2019年參議院選舉「票值不均等」最大3.00倍為「合憲」
2023年10月	最高法院大法庭判決2022年參議院選舉「票值不均等」最大3.03倍為「合憲」

資料來源：2020年以前的資料來自參議院改革協議會選舉制度專門委員會，《參議院改革協議會選舉制度專門委員會報告書》，2024年6月7日，頁112-115，2020年以後的資料為筆者依據新聞記事整理而成。

說明：最高法院大法庭依據(1)有無顯著不平等狀態，(2)該狀態是否維持相當的期間等兩個標準來判斷，兩者均無為「合憲」，牴觸前者為「違憲狀態」，兩者均牴觸者「違憲」。

下。日本政府遂於2015年7月採取因應對策，除了以往調整地方選區的應選名額外，新採取「合併選區」(日文為「合區」)的措施。調整應選名額方面，採取「10增10減」的做法，北海道、東京都、愛知縣、兵庫縣、福岡縣各增2名，宮城縣、新潟縣、長野縣各減2名，其餘減少的2名在「合併選區」措施中進行。「合併選區」方面，將鳥取縣與島根縣(鄰縣)合併為一個選舉區，同時將高知縣與德島縣(鄰縣)合併為一個選舉區<sup>26</sup>。根據日本政府的調查，2014年各都道府縣的人口數方面，鳥取縣為57.4萬，島根縣為69.7萬，高知縣為73.8萬，德島縣為76.4萬，分別位居人口數倒數第一名到第四名<sup>27</sup>。日本政府透過合併人口數少的地方選區，成功地將「票值不均等」的最大差距從4.75倍大幅縮小為2.97倍<sup>28</sup>。此後，「票值不均等」的最大差距於2016年、2019年、2022年

的選舉中，分別為3.08倍、3.00倍、3.03倍，未再遭到「違憲狀態」的判決。

參議院的地方選區長久以來都是以都道府縣等行政區為單位，但是「合併選區」後，參議院改選(每三年改選半數)時，鳥取縣或島根縣，高知縣或德島縣，將會出現沒有參議院代表的情形。因此，執政的自民黨政權於2018年通過「公職選舉法修正案」，在參議院比例代表區的政黨名單(開放式政黨名單)中，加入「特別名額」(日文為「特別枠」)的規定<sup>29</sup>。亦即，政黨在提出政黨名單時，雖然政黨名單是依照得票數來決定當選順位，但是政黨能夠指定某位或某幾位候選人為優先當選名額，藉此消除合併選區後，某行政單位沒有參議院代表的狀況。例如，2019年7月參議院選舉時，自民黨的三木亨(德島縣出身，特別名額第一順位)、三浦靖(島根縣出身，特別名額第二順位)，2022

《註26》〈「2合区」きょう成立 来夏参院選から適用〉，《日本經濟新聞》，2015年7月28日，版4。

《註27》〈e-Stat 統計で見る日本〉，<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.htm>，最後瀏覽日期：2024年11月5日。

《註28》堤英敬，〈合区の下での参院選：徳島県・高知県選挙区を事例として〉，《香川法学》，第37卷，第3&4期，2018年3月，頁241-267。

《註29》〈自民、参院定数6増法案を了承、野党反発、与党も異論、比例に特別枠、合区を救済〉，《日本經濟新聞》，2018年6月7日，版4。

年 7 月參議院選舉時，自民黨的藤井一博（鳥取縣出身，特別名額第一順位）、梶原大介（高知縣出身，特別名額第二順位）都是利用「特別名額」當選的。特別的是，2019 年參議院選舉時，令和新選組的舩後靖彥（岐阜縣出身，特別名額第一順位）、木村英子（神奈川縣，特別名額第二順位），以及 2022 年參議院選舉時，令和新選組的天島大輔（廣島縣出身，特別名額第一順位）等，雖然是利用「特別名額」當選的，卻並非被合併選區出身的候選人。

雖然合併選區解除了被最高法院判決為「違憲狀態」的危機，但是卻也衍生出選民不關心參議院選舉的問題。高知縣知事濱田省司於 2024 年 4 月 5 日出席「參議院改革協議會選舉制度專門委員會」作為「證人」（日文為參考人）時均指出，合併選區之後，投票率出現下降的現象。合併選區實施前的 2013 年參議院選舉的投票率方面，高知縣為 49.89%，德島縣為 49.29%，但是在合併選區之後的 2016 年選舉時，高知縣降為 45.52%，德島縣為 46.98%，投票率位居全國倒數第一名與第二名。2020 年 10 月補選時，投票率更為

慘澹，有來自高知縣出身的候選人，但是高知縣的投票率僅為 40.75%，德島縣為 23.92%，合併選區全體則為 32.16%，也都比以往的補選投票率低。若從候選人的角度來看，合併選區後的地方選區地廣人稀，競選活動是相當辛苦的<sup>30</sup>。

## 肆、「分立國會」與參議院改革建言

參議院從第 2 屆選舉開始出現「政黨化」的現象，同時與眾議院的同質性愈來愈高，雖然有識之士曾提出建言，但是實際上的改革行動並不多。例如，被稱為參議院改革嚆矢的「河野書簡」便是顯著的例子<sup>31</sup>。所謂的「河野書簡」是 1971 年 7 月 7 日，第 9 屆參議院議員選舉後，河野謙三<sup>32</sup>參議員向所有當選的 252 名參議員致送題為〈選舉結束之後〉（選挙を終わって）之書信，表達參議院至少應該完成以下三件事，讓參議院保有獨有的特性與恢復「良識之府」的聲譽：一是正副議長退出政黨；二是參議院應自我約束，堅持不出任大臣或政務官的原則；三是參議員應該擺脫黨紀的制約，能夠自由議論政事<sup>33</sup>。

河野謙三於同年 7 月 17 日被選為參

《註 30》同《註 6》。

《註 31》丹羽文生，〈河野書簡と參議院改革〉，《拓殖大学政治行政研究》，第 15 卷，2004 年 3 月，頁 23-31。

《註 32》河野謙三於 1953 年當選參議院議員後，加入綠風會，並於 1958 年 1 月脫離綠風會，加入自民黨。

《註 33》木下健，〈民主主義論と參議院：民主主義論からみた參議院改革〉，《同志社政策科学院生論集》，第 3 卷，2014 年 1 月，頁 9-10。

議院議長後，除了宣布退出政黨（自民黨）外，還聘任民間有識之士組成「參議院問題懇談會」，研議參議院改革的方向。「參議院問題懇談會」於同年9月23日向河野議長提出意見書，成為批評參議院現狀的第一份文件。該意見書提出以下四點批判：一是參議院墮落為「第二院」，失去了獨自性；二是參議院為了活化二院制存在的意義，應提出充分且慎重的審議成果，但是審議沒有效率，成果也不彰；三是參議院被政黨強行制約，有礙獨自性與自主性的發揮；四是參議院雖然被期待成為「良識之府」，但是往往延遲審議，強行表決，或是採取人為的阻礙，有負期待<sup>34</sup>。

雖然河野議長與森八副議長宣布退出政黨（自民黨），同時也成為爾後正副議長仿效的作為，但是在自民黨單獨執政期間，參議院的具體改革作為也僅止於此。直到1989年的「分立國會」出現後，參議院在制衡眾議院之外，也影響了首相的政治領導權，導致日本政局不穩定，於是朝野各界紛紛提出參議院改革的建言。

## 一、「分立國會」的出現

所謂的「分立國會」是指在採取二院制的國家中，執政黨在某一院未能獲得

過半數席次的狀況，在日本の場合，是指執政黨未能在參議院取得過半數優勢的狀況。本文所指「分立國會」在日文原文為「ねじれ国会」<sup>35</sup>，若直接翻譯應為「扭曲國會」，「ねじれ」（扭曲）意指不正常、脫離原本應有的狀態之意。但是，日本新憲法實施迄今，出現「分立國會」的時間約25%，雖然不能視為「正常」，但也不宜視為例外而稱為「扭曲」。就憲法制度而言，參議院本就具有制衡眾議院的功能，參議員也是選民經過民主程序選舉產生，因此，本文將「ねじれ国会」翻譯為「分立國會」，表示眾參兩院的多數勢力不同所屬的客觀現象。

從表5能夠明顯看出，戰後日本一開始實施新憲法體制時，便處於「分立國會」（第1次）的狀態，直到自民黨組成後才消除。然而，自民黨組成後，在長達三十四年的期間，都能掌握眾參兩院的過半數席次，維持著單獨執政的局面。但是，1989年7月的參議院選舉結果，自民黨遭遇到重大的挫敗，選舉結果僅擁有103席，首度失去參議院過半數席次（第2次「分立國會」）；而且，國會於1989年8月9日進行「首相指名選舉」時，出現眾議院與參議院做出不同決議的情形，是自民黨成

《註34》參議院問題懇談會，〈參議院運営の改革に関する意見書〉，參議院50年のあゆみ編集委員会，《參議院五十年のあゆみ》，東京：参友会，1998年，頁319-325。

《註35》「ねじれ国会」一詞在1989年7月30日率先由《朝日新聞》使用，後來學術界也沿用「ねじれ国会」來指執政黨在參議院未掌握過半數席次的狀況。〈「ねじれ国会」複雑さ増す まず会期で対立か 野党にも衆院の「壁」〉，《朝日新聞》，1989年7月30日，版3。

表 5 戰後日本新憲法體制下「分立國會」出現一覽表

時間	始末		經歷政權
第 1 次 1947.4.20. ~ 1956.12.20.	出現原因	第 1 屆參議院選舉	片山內閣 蘆田內閣 第 2、3、4、5 次吉田內閣 第 1、2、3 次鳩山內閣
	消失原因	第 26 屆國會開議	
第 2 次 1989.7.23 ~ 1993.7.18.	出現原因	第 15 屆參議院選舉	宇野內閣 第 1、2 次海部內閣 宮澤內閣
	消失原因	細川內閣成立	
第 3 次 1998.7.12. ~ 1999.10.5	出現原因	第 18 屆參議院選舉	小淵內閣
	消失原因	自自公聯合政權成立	
第 4 次 2007.7.29. ~ 2009.9.16	出現原因	第 21 屆參議院選舉	第 1 次安倍內閣 福田內閣 麻生內閣
	消失原因	民主黨鳩山政權成立	
第 5 次 2010.7.11 ~ 2013.7.21	出現原因	第 22 屆參議院選舉	菅直人內閣（民主黨） 野田內閣（民主黨） 第 2 次安倍內閣
	消失原因	第 23 屆參議院選舉	

資料來源：本研究自行整理。

說明：1. 1956年7月8日參議院選舉結果，自民黨總席次122席，未達250席的半數。同年12月20日第26屆國會開議前，3名無黨派參議員加入自民黨，加上鹿兒島缺額補選，終使自民黨的總席次達到超過半數的126席。

2. 「自自公聯合政權」是指自民黨、自由黨、公明黨等三政黨聯合組成政權。

立以來首次出現的狀況。眾議院選出自民黨的海部俊樹，參議院選出社會黨的土井多賀子，經過兩院協議會也未能產出一致的意見，最後才根據《日本國憲法》「眾議院優越」的規定<sup>36</sup>，自民黨的海部俊樹成爲首相。雖然自民黨最終還是保住了首相寶座，但是首相選舉的曲折狀況，在自民黨內部造成不小的震撼。1993年7月「非

自民非共產」的細川政權成立後，「分立國會」的狀況才解除。

1998年7月參議院選舉結果，自民黨再度挫敗，自民黨僅保住109席，「分立國會」第3度出現，橋本龍太郎首相引咎辭職，繼任的小淵惠三首相爲了取得參議院的過半數席次，穩定政權的運作，先後於1999年1月及10月分別邀請自由黨（黨

《註 36》《日本國憲法》第 67 條第 2 項的規定，當眾議院與參議院對首相指名選舉出現不同決議時，經兩院協議會亦不能得出一致意見時，以眾議院之決議爲國會之決議。

魁小澤一郎)與公明黨(代表為神崎武法)合作組成聯合政權,才在參議院取得過半數的席次(自民黨為103席,自由黨為12席,公明黨為24席,合計139席,總席次為252席)<sup>37</sup>,「分立國會」得以解除。

更值得注意的是,自民黨政權於2007年7月的參議院選舉中再度失敗,不僅未能取得多數(自民黨83席,公明黨20席,合計103席),更是首度被在野黨(民主黨)奪去第一大黨的地位,第4度「分立國會」出現,導致時任首相的安倍晉三於9月12日宣布辭職。接任的福田康夫首相則因參議院通過「問責決議案」而下台,繼任的麻生太郎首相則在參議院的「究責決議案」通過後,選擇解散眾議院重新選舉,選舉結果因失去過半數席次而失去政權,民主黨取而代之執政。民主黨邀請社會民主黨、國民新黨聯合組閣,確保了參議院過半數的席次。

但是,民主黨政權好景不常,民主黨鳩山由紀夫內閣因對沖繩普天間美軍基地的決策,從眾議院選舉前的「縣外甚至

國外移轉»,到選後的「縣內另覓他處»,朝令夕改的現象,導致民意支持度急遽下降,最後於2010年6月2日宣布辭去首相職位,而且社民黨也因此脫離聯合政權。菅直人首相於6月8日繼任首相,旋即面臨同年7月的參議院選舉。選舉結果,菅直人內閣未能獲得過半數席次(民主黨106席,國民新黨3席,合計109席),第5度「分立國會」出現。在參議院朝小野大的局勢下,菅直人內閣提出的「特例公債法案」(一般法案)<sup>38</sup>受到參議院的杯葛,最後以該法案的通過作為下台的條件。菅直人首相於8月26日宣布下台後,繼任的野田佳彥首相與菅直人首相一樣,「特例公債法案」受到參議院的杯葛,最後以通過該法案作為解散眾議院的條件。野田首相在「特例公債法案」通過後,11月16日宣布解散眾議院,12月16日重新改選的結果,自民黨獲得大勝,重新取回政權,安倍晉三再度執政。自民黨獲得294席,公明黨31席,合計325席,超過總席次480席的三分之二,在眾議院擁有絕對

《註37》五百旗頭真、伊藤元重、藥師寺克行,《90年代の証言 森喜朗:自民党と政權交代》,東京:朝日新聞社,2007年,頁200-202。

《註38》「特例公債法案」是日本政府發行公債的依據,但是並非預算案,而是一般的法案,所以眾議院並未具有優越的地位。日本政府依據《財政法》發行建設公債,作為公共建設、投資及貸款的財源。但是,石油危機之後,日本的財政出現短絀的現象,日本政府遂於1975年開始提出「特例公債法案」,以彌補財政之不足。之所以稱為「特例」,是指遵守財政法而提出的例外法案,而且以一年為限,不作為恆久法案之意。但是,日本政府的財政年年出現赤字,「特例公債法案」也年年提出,而且出現「特例公債」額度大幅增加的趨勢。例如,本文提到的菅直人內閣2011年預算案,以及野田佳彥內閣2012年預算案中,「特例公債」的占比分別高達34.4%與38.0%。假若2011年或2012年的「特例公債法案」未能通過,則日本政府便會面臨破產的困境。

多數的優勢。安倍首相在翌（2013）年 7 月的參議院選舉中，帶著眾議院大勝的氣勢，一舉取得過半數席次（自民黨 115 席，公明黨 20 席，合計 135 席），解除「分立國會」的狀況。

## 二、參議院的影響力太強大？

從上述的「分立國會」發展過程能夠發現兩個趨勢，第一是參議院對首相的政治領導權的影響力愈來愈大，從首相指名選舉到聯合政權的組成，再在首相的去就，特別是第 4 次與第 5 次「分立國會」期間，六年就更換了 6 位首相，對日本的政局造成極為不穩定的現象；第二是「分立國會」出現的頻率愈來愈高。簡單計算的話，五次「分立國會」出現的間隔約為三十四年、五年、八年、一年。

參議院對政局影響力太過強大的問題成為關注的焦點，「參議院改革」也成為政治上的重要課題。然而，參議院的影響力果真太大？對此問題有兩個觀點：

### （一）參議院強大的觀點

參議院的影響力能從制度性因素與非制度性因素來理解。

首先，關於制度性因素方面。日本是採取二院制的國家，在憲法的規範下，相對於參議院，眾議院有優越的地位。眾議院的優越地位有以下五點：一是眾議院具有「再決議」的權力。眾議院通過的法案遭參議院否決時，若眾議院以三分之二以上的多數再度通過時，即成為法案（憲法

第 59 條）；二是眾議院對預算案擁有先審議的權力，而且若眾參兩院出現不同決議時，以眾議院之決議為國會之決議（憲法第 60 條）；三是眾參兩院對條約案出現不同決議時，以眾議院之決議為國會之決議（憲法第 61 條）；四是眾參兩院對於首相指名選舉出現不同結果時，經召開兩院協議會亦不能得出一致意見時，以眾議院之決議為國會之決議（憲法第 67 條第 2 項）；五是僅有眾議院擁有內閣不信任案或內閣信任案的表決權力（憲法第 69 條）。

從眾議院優越的憲法規範來看，眾議院權力似乎大於參議院。然而其實未必如此，參議院其實足以與眾議院相抗衡，理由有三：一是眾議院覆議權的門檻為三分之二以上的席次，此門檻相當高，不容易跨越。戰後新憲法實施迄今（1949 年 1 月 23 日～2024 年 10 月 27 日），總計舉行過 27 次眾議院選舉，選舉結果，執政黨僅有 4 次跨越三分之二以上的席次，分別為 2005 年、2012 年、2014 年、2017 年的眾議院選舉，而且都不是自民黨單獨跨越三分之二席次，而是以自民黨與公明黨的聯合政權型式。

二是雖然眾議院對預算案有先審議的權力，而且具有決定性的優越地位。但是，落實預算案的法案為一般法案，參議院的影響力不容小覷。參議院收到眾議院通過的政策法案後，除國會的休會時間外，有六十天的審議時間（憲法第 59 條第 4 項）。換言之，參議院若對眾議院通過的政策法案有異議時，擁有六十天的拖延時

間。通常國會的會期為一百五十天，國會會期的延長以一次為限（國會法第 12 條第 2 項）。因此，如果參議院對法案與眾議院抱持不同的立場，則參議院的拖延可壓縮國會的審議時間；而且，根據「會期不繼續原則」（國會法第 68 條），法案未能於該會期完成審議則成為廢案<sup>39</sup>。

三是參議院「究責決議案」（日文為「問責決議案」）的政治效應。參議院的究責決議權由憲法第 66 條第 3 款「內閣行使行政權，對國會附有連帶責任」的規定衍生而來，並非憲法直接賦予的權力，參議院的究責決議也與眾議院的內閣不信任案不同，不具有內閣總辭或解散眾議院的法律效力<sup>40</sup>。但是，參議院的究責決議確有重大的政治效應。

「究責決議」是追究政府的政治責任，參議院若對首相或內閣大臣通過「究責決議案」，表示否認首相或該內閣大臣具有的政治資格，在審查法案時，得以拒絕首相或內閣大臣的出席，或拒絕審查相關法案<sup>41</sup>。如此一來，對政權便會造成嚴重的打擊。曾苦於應付「分立國會」的福田康

夫首相，曾將眾參兩院比喻為雙引擎飛機的左右引擎，「分立國會」的狀況就像掉了一個引擎一般，不僅飛行失去平衡，甚至可能出現危險<sup>42</sup>。向大野新治更直接表示，參議院與內閣並不具有信任與解散的關係，參議院的「究責決議案」不須經過民意的判斷，結果參議院雖然作為「第二院」而設置，但是影響力卻大於眾議院，此狀況是制憲時始料未及的<sup>43</sup>。

其次，關於非制度因素方面。參議院在非制度性因素的表現主要有兩個方面，第一是參議院具有信任投票的政治效應。雖然眾議院在首相指名選舉具有優越的地位，亦即具有政權誰屬的權力，但是參議院也具有政治信任投票的政治效應。參議院選舉往往在眾議院選舉後舉行，因此宛如美國期中選舉一般，是具有「政策績效評價」的選舉，而日本的參議院選舉，則更具有信任投票的政治效應。例如，1989 年、1998 年與 2007 年的參議院選舉失敗後，自民黨的竹下登、橋本龍太郎、安倍晉三等首相引咎辭職<sup>44</sup>。第二是參議院具有政權組成方式的影響力。例如

《註 39》吳明上，〈政權運作與參議院〉，《當代日本研究學會通訊》，第 6 號，2016 年 6 月，頁 4。

《註 40》向大野新治，〈国会：「ねじれ」に見る政治のあり方〉，佐々木毅、清水真人，《ゼミナール現代日本政治》，東京：日本經濟新聞社，2011 年，頁 367。

《註 41》高見勝利，《政治の混迷と憲法：政權交代を読む》，東京：岩波書店，2012 年，頁 75-76。

《註 42》〈政權迷走：自民党総裁選 福田氏と麻生氏、識者に聞く〉，《毎日新聞》，2007 年 9 月 15 日夕刊，版 11。

《註 43》向大野新治，同《註 40》，頁 372。

《註 44》楊鈞池，〈日本參議院之研究：以 2007 年參議院選舉為例〉，國際關係學會首屆年會暨「臺灣與國際關係的新紀元」學術研討會，2008 年 5 月 10 日，中華民國國際關係學會，頁 1-20。

自民黨於 1999 年 10 月迄今，雖然在眾議院擁有過半數席次，但一直與公明黨合組政權，為的便是能在參議院取得過半數的優勢。

## (二) 參議院弱小的觀點

提出參議院強大的論點之際，也存在著參議院弱小的論點，而且至今仍然具有說服力<sup>45</sup>。若從法案審查的計量分析來看，事實上參議院在法案的審查過程中，甚少修正或否決眾議院通過的法案，參議院進行的僅為重複眾議院的審查程序<sup>46</sup>。進一步從 1947 到 2009 年期間，內閣提出的 9,173 件法案之審議結果來看，不論是「分立國會」或「一致國會」，參議院對眾議院提交的法案，審議結果不成立的比率均為 4% 左右，亦即通過的比率高達 96%<sup>47</sup>。因此參議院有「眾議院的複寫紙」的觀點。

為何會出現參議院形同「眾議院的

複寫紙」的現象？參議院的政黨化是具有說服力的答案。參議院從第 2 屆選舉開始，政黨結構逐漸接近眾議院，故而決議結果與眾議院差異不大<sup>48</sup>。因此出現了以下的觀點：既然參議院無法發揮制衡眾議院的功能，參議院的存在徒增法案審議的時間，降低立法效率，進而減弱執政黨的執政效能，因此參議院應該廢除<sup>49</sup>。事實上，「參議院弱小」的論點並未否認參議院擁有強大影響力，只是認為無法發揮獨自的影響力<sup>50</sup>。

## 三、改革的建言

「分立國會」引發參議院改革的討論後，朝野各界紛紛探討參議院應該扮演的功能，並提出諸多建言<sup>51</sup>。本文將朝野各界在建言上的共通點整理為以下三個面向：一是參議院的角色與權限；二是參議院的獨自功能；三是選舉制度的改革。

首先，關於參議院的角色與權限方

《註 45》竹中治堅，《參議院とは何か：1947-2010》，東京：中央公論新社，2010 年，頁 8。

《註 46》大山礼子，〈參議院改革と政党政治〉，《レヴァイアサン》，第 25 號，1999 年 10 月，頁 103-122；前田英昭，〈二院制：參議院の役割と自主性〉，《ジュリスト》，第 1177 號，2000 年 5 月 15 日，頁 37-43。

《註 47》福元健太郎，〈立法〉，平野浩、河野勝編，《アクセス新版日本政治論》，東京：日本經濟新聞社，2011 年，頁 145-164。

《註 48》成田憲彦，〈「反省の院」と「国民代表機関」は両立しえない〉，《中央公論》，第 119 卷，第 5 號，2004 年 5 月，頁 126-133。

《註 49》村上正邦、筆枕秀世、平野貞夫，《參議院なんかいらぬ》，東京：幻冬舎，2007 年。

《註 50》Cox, Gary W., Mikitaka Masuyama and Mathew D. McCubbins (2000), "Agenda Power in the Japanese House of Representatives," *Japanese Journal of Political Science*, Vol.1, No.1:1-21; Pempel, T. J. (1974), "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan," *American Journal of Political Science*, Vol.18, No.6:47-64; 竹中治堅，同《註 45》，頁 6-9。

面。在討論參議院的角色時，雖然有少數學者專家主張應該廢除參議院，但大多數的學者專家都主張維持二院制，官方的報告也是以維持二院制的前提來建言。在二院制之下，參議院應該回到原本設計的初衷，扮演「良識之府」的監督角色，參議院應宛如民間企業「監事會」的角色，發揮監督眾議院與內閣的功能。

參議院爲了扮演監督角色，應與黨派、政權保持適當的距離。具體的方法有二：一是參議員不擔任首相、大臣、副大臣、政務官等內閣職位，參議院也不參與首相指名選舉；二是眾議院覆議權的門檻從三分之二調降爲二分之一，在參議院發揮一定程度的制衡下，還給眾議院政策決定的主導權。

其次，關於參議院的獨自功能方面，具體建言有二：一是強化「國會調查權」（日文爲「國政調查權」）。依《日本國憲法》第 62 條規定，兩議院得各自進行有關國會之調查，並得爲此要求證人出席作證或

提出證言及紀錄，同時依照《國會法》第 104 條的規定，國會調查權行使主體爲參眾兩議院，以及兩院之委員會，基於多數意見而發動，並分別獨立行使調查權。眾議院爲保障少數黨派行使調查權，於 1998 年引進「準備調查」（預備的調查）制度，降低提案門檻（40 名眾議員），並賦予作成調查報告書之義務<sup>52</sup>。參議院方面，雖然參議員曾幾度呼籲，例如令和新選組代表山本太郎於 2016 年 4 月 6 日的「參議院國家統治機構調查會」提出，爲了強化參議院的行政監督功能，必須如同眾議院一般引進「準備調查」制度，提案門檻降爲 20 名參議員，以利保障參議院少數黨派的調查權<sup>53</sup>，但是迄今一直未果。

二是與眾議院的分工。因爲執政黨在眾議院握有過半數席次，所以眾議院不可能對執政黨進行實質的監督，因此參議院必須與眾議院在審查的法案屬性上進行分工。參議院作爲遠離政爭場所的第二院，應保障少數意見發表的機會，審查的法案

《註 51》朝野各界的建言報告書相當豐富，重要者舉例如下：政府方面代表者有參議院改革協議會（主席：世耕弘成）於 2022 年 6 月 8 日向參議院議長山東昭子提出《參議院改革協議會報告書》，參議院改革協議會選舉制度專門委員會（主席：牧野京夫）於 2024 年 6 月 7 日向參議院改革協議會主席松山政司提交《參議院改革協議會選舉制度專門委員會報告書》，眾議院與參議院於 2005 年 4 月 15 日分別向各院議長提交《憲法調查報告書》及《日本國憲法に関する調査報告書》等；民間機構則有經濟同友會於 2021 年 8 月發表《「令和の政治改革」の起動に向けた問題提起～參議院の機能強化によるガバナンスの向上に向けて～》，自民黨於 2012 年 4 月 27 日發表《日本國憲法修正草案》，世界和平研究所於 2010 年 8 月發表《「ねじれ国会」の時代における国会改革に向けた緊急提言》等。

《註 52》武藏勝宏，〈国政調査権の制度と運用〉，《同志社政策科学研究》，第 20 卷第 1 期，2018 年 8 月，頁 25-41。

《註 53》《第 190 回国会参議院国の統治機構に関する調査会第 4 号》，2016 年 4 月 6 日，頁 6。

應以中長期或超黨派的議題 (issue) 為主，例如不涉及朝野鬥爭的民法、刑法的基本法格、生命倫理、夫婦別姓、歷史教育重新評估等<sup>54</sup>。

最後，關於選舉制度的改革方面。對眾參兩院的選舉制度做出不同的設計，是參議院選舉制度改革的共識。經濟同友會與竹中治堅主張，眾議院的選舉制度是小選舉區與比例代表並立的制度<sup>55</sup>，區域性的利益代表性格強烈，參議院宜以全國選區比例代表制度為宜，選出不受特定地區或職業利益約束的民意代表，反映多元民意，並以全國性、長遠的眼光來論政，始能有效地「補完」眾議院的功能。待鳥聰史則認為，將眾議院選舉制度中的比例代表制度取消，僅留小選舉區制度，而參議院則由地方選區以比例代表制度選出，應是變動最小，最可行的措施<sup>56</sup>。同時，待鳥聰史也意義深長地表示，當初參議院的定位並未經過充分的討論，以至於定位不明確。作為第二院與內閣不存在信任關係的同時，與眾議院的權力幾乎對等，目前採用的選舉制度又與眾議院相似。在設計參議院選舉制度時，應先討論並確定參議院應該扮演的角色與功能<sup>57</sup>。

## 伍、結論

日本政府於戰後重建國會制度時，不同戰後一院制的潮流，採用二院制。參議院的設置初衷是扮演制衡眾議院的「良識之府」功能，第 1 屆參議院選舉後成立的「綠風會」也贏得參議院「良識之府」的評價。但是，隨著選舉屆次的推展，參議院也逐漸「政黨化」，以至於河野謙三參議院議長大聲疾呼參議院應與黨派、政權保持距離，秉持理念問政，河野議長也宣布退出政黨。然而，在自民黨組成後，長期掌握眾參兩院的過半數席次，維持著單獨政權，「參議院」成為自民黨馴化的第二院，參議院改革並未受到重視。

1989 年「分立國會」的出現，不僅震撼自民黨，參議院的權力也引起廣泛的注意。參議院不僅能夠延宕執政黨的法案，也能以「究責決議案」迫使首相或大臣去職，甚至在政治決定過程中，能影響聯合政權的組合，參議院的敗選也會讓首相引咎辭職。參議院強大的影響力在自民黨單獨執政期間隱而不見，然自民黨單獨執政末期，1989 年「分立國會」出現後，朝小野大的參議院引發日本政局的不穩定，「參

《註 54》飯尾潤，〈二院制の利点を生かす参議院改革が急務だ〉，《中央公論》，第 119 卷，第 8 期，2004 年 8 月，頁 30-33。

《註 55》眾議院的選舉制度是小選舉區比例代表並立制，其中的比例代表制度是將全國劃分為十一個比例區，各自依照政黨得票率計算當選名額，也各自有政黨名單。

《註 56》待鳥聰史，〈多数主義時代の二院制を再考する：日本政治は参議院とどう向き合うか〉，《論座》，第 152 期，2008 年 1 月，頁 26-32。

《註 57》待鳥聰史，《首相政治の制度分析》，東京：千倉書房，2012 年，頁 172-172。

議院改革」成爲政治的重要課題。

在參議院改革的議論過程中，最高法院大法庭於 1996 年判決 1992 年的參議院選舉中，「票值不均等」最大 6.59 倍爲「違憲狀態」，如何縮減「票值不均等」的數值成爲日本政府的迫切課題。日本政府數度透過調整地方選舉區的應選名額，來縮減「票值不均等」的數值，以符合最高法院的標準與「票票等值」的憲法精神。隨著城鄉差距的擴大與少子化的加劇，以往的措施已經出現極限，日本政府遂於 2015 年採取「合併選區」的措施，才有效地降低「票值不均等」的數值，然而被合併的地方選區出現了投票率低下的現象。

在朝野各界對參議院改革的諸多建議中，能夠整理爲以下三個共識：一是維持二院制，爲了使參議院能夠維持「良識之府」的超然地位，建議參議院遠離政爭場域，具體做法爲參議員不入閣、不擔任政務官、不參與首相指名選舉，以及將眾議院的覆議權從三分之二降爲二分之一，還給眾議院對法案的主導權，同時參議院亦

能扮演一定的制衡功能；二是強化參議院的獨自性，除了強化國會調查權之外，在法案審議上與眾議院進行分工，作爲遠離政爭場域的參議院，以審議中長期或超黨派的議題爲主；三是參議院選舉制度的改革，在與眾議院區別下，參議院爲了能夠反映多元民意，並以全國性、長遠的眼光來論政，有效地「補完」眾議院的功能，宜以比例代表制度選出參議員。

日本是採取內閣制的國家，行政權來自於立法權（眾議院）的信任，內閣由眾議院多數勢力組成時，行政權與立法權（眾議院）具有融合（fusion）的關係。然而，日本同時採用二院制，設置參議院來制衡眾議院，當「分立國會」出現時，朝小野大的參議院制衡功能，便影響了眾議院的立法權與首相的政治領導權，致使政治出現不穩定的局面。因此而產生的「參議院改革」，主要是在確保首相的政治領導權能夠順利發揮的前提下，將參議院拉離政爭的場域，並保持「良識之府」的超然地位。

（本文作者吳明上為京都大學法學博士，現職義守大學大眾傳播學系教授）

## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 吳明上，〈政權運作與參議院〉，《當代日本研究學會通訊》，第 6 號，2016 年 6 月，頁 3-6。
- 楊鈞池，〈日本參議院之研究：以 2007 年參議院選舉為例〉，國際關係學會首屆年會暨「臺灣與國際關係的新紀元」學術研討會，2008 年 5 月 10 日，中華民國國際關係學會，頁 1-20。

### 二、日文文獻

- 大山礼子，〈参議院改革と政党政治〉，《レヴァイアサン》，第 25 號，1999 年 10 月，頁 103-122。
- 世界和平研究所，〈「ねじれ国会」の時代における国会改革に向けた緊急提言〉，2010 年 8 月，<https://www.npi.or.jp/research/2010/08/01130414.html>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 30 日。
- 木下健，〈民主主義論と参議院：民主主義論からみた参議院改革〉，《同志社政策科学院生論集》，第 3 卷，2014 年 1 月，頁 1-13。
- 丹羽文生，〈河野書簡と参議院改革〉，《拓殖大学政治行政研究》，第 15 卷，2004 年 3 月，頁 23-31。
- 五百旗頭眞、伊藤元重、藥師寺克行，《90 年代の証言 森喜朗：自民党と政権交代》，東京：朝日新聞社，2007 年。
- 石村修，〈参議院改革・考〉，《専修ロージャーナル》，第 6 卷，2011 年 1 月，頁 1-19。
- 自民党，《日本国憲法修正草案》，2012 年 4 月 27 日，<https://constitution.jimin.jp/document/draft/>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 20 日。
- 向大野新治，〈国会：「ねじれ」に見る政治のあり方〉，佐々木毅、清水真人，《ゼミナール現代日本政治》，東京：日本經濟新聞社，2011 年，頁 327-372。
- 竹中治堅，《参議院とは何か：1947-2010》，東京：中央公論新社，2010 年。
- 成田憲彦，〈「反省の院」と「国民代表機関」は両立しえない〉，《中央公論》，第 119 卷，第 5 號，2004 年 5 月，頁 126-133。
- 村上正邦、筆稅秀世、平野貞夫，《参議院なんか知らない》，東京：幻冬舎，2007 年。

- 佐藤研資，〈参议院選挙制度の改革：1票の較差・定数は正問題を中心として〉，《立法と調査》，第336号，2013年1月，頁13-27。
- 前田英昭，〈二院制：参议院の役割と自主性〉，《ジュリスト》，第1177号，2000年5月15日，頁37-43。
- 参议院改革協議会，《参议院改革協議会報告書》，2022年6月8日，[https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon\\_kokkaijyoho/sankaikyou/r3/r3index.html](https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/sankaikyou/r3/r3index.html)，最後瀏覽日期：2024年11月20日。
- 参议院改革協議会，〈参议院改革協議会選挙制度に関する専門委員会報告書〉，2024年6月7日，頁1-196，[https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon\\_kokkaijyoho/sankaikyou/r4/pdf/r4senkyo\\_houkoku](https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/sankaikyou/r4/pdf/r4senkyo_houkoku)，最後瀏覽日期：2024年11月20日。
- 参议院問題懇談会，〈参议院運営の改革に関する意見書〉，参议院50年のあゆみ編集委員会，《参议院五十年のあゆみ》，東京：参友会，1998年。
- 参议院改革協議会選挙制度専門委員会，《参议院改革協議会選挙制度専門委員会報告書》，2024年6月7日，[https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon\\_kokkaijyoho/sankaikyou/r4/pdf/r4senkyo\\_houkoku](https://www.sangiin.go.jp/japanese/kon_kokkaijyoho/sankaikyou/r4/pdf/r4senkyo_houkoku)，最後瀏覽日期：2024年11月20日。
- 参议院《日本国憲法に関する調査報告書》，2005年4月15日。<https://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/houkoku/index.html>，最後瀏覽日期：2024年11月20日。
- 武藏勝宏，〈国政調査権の制度と運用〉，《同志社政策科学研究》，第20巻，第1期，2018年8月，頁25-41。
- 松尾直，〈参议院の存在理由〉，《徳山大学論叢》，第9巻，1977年12月，頁61-76。
- 待鳥聡史，〈多数主義時代の二院制を再考する：日本政治は参议院とどう向き合うか〉，《論座》，第152期，2008年1月，頁26-32。
- 待鳥聡史，《首相政治の制度分析》，東京：千倉書房，2012年，頁172-172。
- 待鳥聡史，〈緑風会の消滅過程：合理的選択論からの考察〉，水口憲人、北原鉄也、久美郁男，《変化をどう説明するか：政治編》，東京：木鐸社，頁123-146。
- 眞鍋一，《参议院制度論》，東京：東京図書出版会，2004年。
- 高見勝利，〈両院制と参议院の優越〉，《法学教室》，247号，2001年4月，頁48-54。
- 高見勝利，《政治の混迷と憲法：政権交代を読む》，東京：岩波書店，2012年。
- 経済同友会，《「令和の政治改革」の起動に向けた問題提起～参议院の機能強化に

- よるガバナンスの向上に向けて～》，2021 年 8 月，<https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/2021/210804a.html>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 20 日。
- 間柴泰治、柳瀬晶子，〈主要政党の変遷と国会内勢力の推移〉，《レファレンス》，第 55 卷，第 4 期，2005 年 4 月，頁 70-81。
- 堤英敬，〈合区の下での参院選：徳島県・高知県選挙区を事例として—〉，《香川法学》，第 37 卷，第 3&4 期，2018 年 3 月，頁 241-267。
- 衆議院，《憲法調査報告書》，2005 年 4 月 15 日。[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/report.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/report.htm)，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 20 日。
- 森田重郎，〈緑風会のあゆみと政党化問題〉，《月刊新自由クラブ》，第 4 卷第 32 號，1980 年 2 月，頁 18-27。
- 飯尾潤，〈二院制の利点を生かす参議院改革が急務だ〉，《中央公論》，第 119 卷，第 8 期，2004 年 8 月，頁 30-33。
- 福元健太郎，〈立法〉，平野浩、河野勝編，《アクセス新版日本政治論》，東京：日本経済新聞社，2011 年，頁 145-164。
- 《第 65 回国会参議院公職選挙法改正に関する特別委員会会議録第 3 号》，1971 年 2 月 5 日。
- 《第 91 回帝国議会貴族院本会議議事速記録第 5 号》，1946 年 12 月 4 日。
- 《第 190 回国会参議院国の統治機構に関する調査会第 4 号》，2016 年 4 月 6 日。
- 〈「2 合区」きょう成立 来夏参院選から適用〉，《日本経済新聞》，2015 年 7 月 28 日，版 4。
- 〈6.59 倍は違憲状態 参院選「一票の格差」で最高裁初判断 92 年選挙は有効〉，《読売新聞》，1996 年 9 月 11 日夕刊，版 1。
- 〈e-Stat 統計で見る日本〉，<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/index.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 11 月 5 日。
- 〈「ねじれ国会」複雑さ増す まず会期で対立か野党にも衆院の「壁」〉，《朝日新聞》，1989 年 7 月 30 日，版 3。
- 〈「一院制論」くすぶる、歴史ひもとくと、参院、原点は「良識の府」〉，《日本経済新聞》，2009 年 5 月 3 日，版 25。
- 〈一票の格差 6 倍超の 92 年参院選 最高裁、憲法判断へ 大法庭に回付〉，《読売新聞》，1995 年 7 月 5 日夕刊，版 1。
- 〈公選法改正：参院全国区、党営選挙に〉，《日本経済新聞》，1982 年 8 月 19 日，版 2。

- 〈自民、参院定数6増法案を了承、野党反発、与党も異論、比例に特別枠、合区を救済〉，《日本経済新聞》，2018年6月7日，版4。
- 〈初の参议院選挙、審判下る、保守陣営ゆるがず、著名人、強味を発揮〉，《日本経済新聞》，1947年4月22日，版1。
- 〈参院定数格差、4.97倍は合憲 95年7月選挙で最高裁〉，《朝日新聞》，1998年12月16日夕刊，版1。
- 〈参院一票の格差 判決要旨〉，《朝日新聞》，2014年11月27日，版33。
- 〈参院同志会として発足「緑風会」解散〉，《日本経済新聞》，1960年1月31日，版1。
- 〈政権迷走：自民党総裁選 福田氏と麻生氏、識者に聞く〉，《毎日新聞》，2007年9月15日夕刊，版11。
- 〈議員定数の不均衡、違憲でない 最高裁 上告棄却を判決 東京の参院選無効訴訟〉，《読売新聞》，1964年2月5日夕刊，版1。

### 三、英文文献

- Cox, Gary W., Mikitaka Masuyama and Mathew D. McCubbins (2000), "Agenda Power in the Japanese House of Representatives," *Japanese Journal of Political Science*, Vol.1, No.1:1-21.
- Pempel, T. J. (1974), "The Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan," *American Journal of Political Science*, Vol.18, No.6:47-64.