

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 日本國會之外交權

doi:10.30390/ISC.199010\_29(13).0005

問題與研究, 29(13), 1990

Wenti Yu Yanjiu, 29(13), 1990

作者/Author：張隆義

頁數/Page：43-51

出版日期/Publication Date：1990/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199010\\_29\(13\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199010_29(13).0005)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 日本國會之外交權

張隆義  
(國際關係研究中心副研究員)

## 一、日本國會的地位

日本戰後新憲法採取國會中心主義，於四十一條規定：「國會爲國權之最高機關，及國家唯一之立法機關」，可見國會地位之重要。關於國會爲國權之最高機關，一般認爲日本新憲法係以國民主權主義，爲其立法基礎，主權既屬於國民，當不可謂國會爲掌握主權的機關。日本新憲法亦係採國會中心主義，輔以權力分立主義的精神，使立法、行政和司法三權之間，互相牽制。內閣總理大臣固由國會選舉，衆議院對於內閣又有通過不信任決議之權，但內閣也享有解散衆議院之權。法院的裁判，固然應該依據國會所通過的法律爲之，但法院對於國會所議決的法律，亦有決定其爲違憲，而拒絕適用。因此，內閣及法院在一定範圍內，對於國會有相當牽制的權力，國會並不能絕對凌駕其上。又日本主權屬於國民，內閣和法院對於國會具有相當的反制作用，不能獨將國會視爲總攬統治權之理甚明。<sup>①</sup>

日本學者認爲「國會爲國權之最高機關」之規定的用意，在於消極的否定昔日天皇居於國家最高機關的地位，同時表明代表國民的國會是基於國政中心地位的最重要機關。因爲國會議員是由主權者的國民，所直接選任而來的，國會是直接代表國民的機關，故在國家各機關中，居於最重要的地位。<sup>②</sup>

所謂國會爲「國家唯一之立法機關」，含有兩種意思：(一)立法權專屬於國會，國會通過後，即發生完全的效力，不像明治憲法那樣，要經過天皇的裁可，始生效力。(二)明治憲法允許天皇有頒布獨立命令之權，有頒布緊急命令之權，其效力和法律相等，甚或超過法律，立法權分屬於天皇和議會，新憲法廢除這些準立法權，而把立法權專屬於國會。<sup>③</sup>

註① 清宮四郎，憲法，第一卷，第三版，有斐閣，一九七九年，一九九至二〇三頁。

註② 同註①。

註③ 余堅，比較政府，下冊，臺灣商務印書館，民國六十年，九三五頁。

依照日本新憲法，國會是國家最重要的立法機關，國會是推動國政的中心，其地位確比內閣和法院更爲重要，與明治憲法下的議會，的確不可同日而語。因此，日本新憲法的政治制度是國會中心主義的制度，再輔以權力分立的制度，和美國式的純三權分立制度，顯然不同。

各國國會，有採一院制的，有採兩院制的，日本新憲法採兩院制，國會由衆議院及參議院兩院所構成。④兩院議員都是代表全體國民，而不是代表任何地區或階級，在本質上雖沒有區別，但在若干地方仍有不同。衆議院議員之任期四年，但衆議院解散時，應於其任期屆滿前終了；⑤參議院議員之任期爲六年，每三年改選議員之半數。⑥從憲法條文看來，衆議院實爲國會的中心，參議院之設，不過藉以防止多數政黨的橫暴和立法的輕率而已，在職權的行使上，衆議院較佔優勢。因爲衆議院有單獨議決法律的權限。法律案經衆議院可決，而在參議院爲不同之議決時，如衆議院以出席議員三分之二以上之多數，再予可決時，成爲法律。衆議院亦有預算先議權及單獨議決權，以及條約之單獨承認權，內閣總理單獨提名權，同時亦只有衆議院才有權通過對內閣不信任之決議或信任之決議案。⑦

日本國會內部的組織，也和各國議會一樣，置有議長、副議長和秘書長（日本稱爲事務總長）外，其中最值得注意的是委員會的設置。委員會可以說是日本國會制度，受美國影響最大的部分，和明治憲法顯然不同。在明治憲法，委員會只是大會的準備機構，議案審議的中心仍在大會。它實行三讀會制度，提案人在第一讀會說明提案的旨趣後，即交付委員會審查。委員會提出報告後，決定是否開第二讀會，經可決之後，始舉行第二讀會及第三讀會。現行國會議事規則廢除三讀會制度，議案的審議以委員會爲中心。議員提議的議案、內閣或他院提出的議案，不直接送交大會，由議長逕交適當的委員會審查，審查之後始提報大會，除另一院移送的議案外，如委員會認爲不必提報大會的議案，即可逕予廢棄，故委員會的權限遠比明治憲法時代爲大。⑧

委員會分爲常任委員會和特別委員會二種。依照國會法規定，目前衆議院有十八個常任委員會，參議院有十六個委員會，衆議院比參議院多了科技委員會和環境委員會。各議院因審查該議院所認爲特別重要的案件，或審查不屬於常任委員會執

註④ 見日本國憲法第四十二條。

註⑤ 同右第四十五條規定。

註⑥ 同右第四十六條規定。

註⑦ 參閱林紀東，「日本國憲法述要」，世界各國憲法大全，第一冊，國民大會憲政研討委員會，民國五十四年，一六三至一六八頁。

註⑧ 見余堅，前引書，下冊，九四〇至九四一頁。

掌之特定案件，得設特別委員會，⑩組織可以說是相當周密的。

## 二、消極被動的國會

雖然憲法規定「國會爲國權之最高機關，及國家唯一之立法機關」，但與行政部門比較，立法部門的地位，却相對地有降低的傾向。行政機構不斷膨脹，擁有龐大的官僚羣，行政部門的權力也相對地逐漸擴大。立法部門的知識、技術的手段，與行政部門比起來就顯得力有未逮。這樣，行政部門權力的集中和立法部門地位相對的降低，在採取議會制的所有國家，幾乎是共同的現象。

立法部門大部分之立法，實際上是由行政部門所提案的。因此，與其說議會是唯一的立法機關，不如說是監督行政部門，避免其權力行使過度更爲恰當。議會在政策決定的過程中，多半的情形是對行政部門的提案進行政策議論，以明確問題所在，對法案加以修正，最後給予正式承認，只不過扮演被動的功能而已。⑩

國會在政策決定上被動的參與態度，尤其在對外政策方面更加明顯。像日本採取議會內閣制的國家，行政部門需以議會多數派之支持做爲施政之基礎，因此行政部門的決定，以能得到議會多數的支持爲前提。相對地，採取三權分立制的美國，行政部門的決定不一定能得到議會多數的支持，總統在議會往往有屬於少數政黨的情形。議會內閣制的國家，如果行政部門的決定得不到議會的支持，可以解散議會，以重新獲取議會多數的支持，而在三權分立制之下，總統却沒有解散議會的權限。因此，美國的議會比日本的國會在對外政策的決定上，其發言力、影響力遠超過日本。美國總統想要締結的重要條約，在議會多數被拒絕的情形，而日本國會對於政府所提出的條約承認案，從來沒有予以否決的例子。⑪

日本國會的功能比不上美國，亦與傳統的政治有關。美國的議會具有「抑制與均衡」的意識，傳統上對行政部門的濫用權力，具有很高的警戒之心，而日本憲法規定「國會爲國權之最高機關」還是戰後的事。特別是外交在戰前爲天皇的大權事項之一，長久以來就置於議會的權限之外。同時，戰後日本議會的權限，並不像西歐各國或美國，經過與王權或殖民地政府間爭戰獲勝才得到的，而是戰敗投降由外力促成的。加以國會開始活動是在美軍佔領期間，特別是在對外政策方面，政府本

註⑩ 見日本國會議法第四十一條、第四十五條。

註⑪ 花井等，比較外交政策論，學陽書房，一九八六年，第一〇頁。

註⑫ 齋藤真、深谷滿雄編，アメリカの對外政策決定と議會，日本國際問題研究所，一九六五年，序論。

身欠缺當事者能力，因此國會對外交事務行使其影響力就顯得很消極。再者，日本的政黨維持很嚴格的紀律，議員個人行動的自由就受到相當的限制，使得議員在議會的發言力、影響力也相對地降低了。<sup>⑫</sup>

日本國會功能的低落，與戰後自民黨長期一黨統治的政治情況亦有很大的關係。一個特定的政黨半永久性的獨佔政權，久之該政黨與官僚機構之間的關係益形加深，使日本國會在政策決定機構內的功能和地位也因而大幅下降。<sup>⑬</sup>戰後日本外交的基本方針，執政黨和在野黨之間，經常發生激烈的對立，尤其是自民黨和社會黨、共產黨之間的爭執幾乎沒有妥協的餘地，這種情況也是阻礙國會在對外政策的決定上有效參與的原因之一。在這種情況下，重要的政策就避免在國會這種正式的場合來進行討論，而透過執政黨內部或執政黨與官僚機構之間的協議、調整，實質加以決定，以避免紛擾之發生。這種政治情況在美國是看不到的，由於日本國會的特性使然，故其功能遠比不上美國。

### 三、條約的締結與國會的參與

外交關係的處理，在一般國家都屬於行政部門的權限，不過為了防止行政部門任意地做出國際承諾，使國民的權利、義務造成重大的影響，都規定在締結條約之際，必須獲得立法部門的承認。

條約的締結需要與外國交涉，所以條約成立的第一階段一般並不是在議會，而是屬於政府的權限。日本憲法將處理外交關係與締結條約的權限賦予內閣。<sup>⑭</sup>

內閣締結條約的行為，原則上由內閣所任命的全權委員簽署，經內閣批准後確定，藉著批准書的交換才發生國際效力。批准是對所簽署的國家間的同意事項的確認，以確定條約為國家意志的行為。<sup>⑮</sup>

但是內閣所締結的條約，日本憲法規定「在事前因時制宜而締結條約時，在事後應經國會之承認」。<sup>⑯</sup>在明治憲法，條約的締結是屬於天皇的大權事項之一的「外交大權」，帝國議會在法制上不得參與，新憲法雖然將處理外交關係和締結條約定為內閣的職務，但必須經過國會的承認。條約的締結是國家極重要的行事，條約是國家間的同意事項，同時也多半具有國

註⑫ 細谷千博，綿貫讓治編，對外政策決定過程の日米比較，東京大學出版會，一九七七年，二二九至三〇頁。

註⑬ 三澤潤生，「政策決定過程の概観」，現代日本の政黨と官僚，日本政治學會一九六七年年報，第五頁。

註⑭ 參照日本國憲法第七十三條。

註⑮ 清宮四郎，前引書，第四四四至四四五頁。

註⑯ 見日本國憲法第七十三條第三款規定。

內法的效力，對國家的財政也多半會有很大的影響，因此議會的參與乃極爲當然之事。議會對條約的承認，是議會對政府締結條約的一項牽制手段，在消極方面對政府的行爲表示沒有異議，在積極方面則是政府和議會的共同責任，使條約成立。

國會對締結條約的承認，與預算的情形相同，衆議院具有優越的地位，當參議院與衆議院的決議不同，或召開兩院協議會意見亦不一致時，參議院在接到衆議院可決的條約後，除了國會休會期間，若在三十天內不議決時，則以衆議院的議決視爲國會的議決。<sup>①</sup>

實際上，在締約時，須經國會承認的「條約」，其名稱並不限於冠有條約字樣者。不論其名稱是條約、協定，或是議定書、交換公文、約定，政府依據自定的基準，只認爲在必要時，才要求國會的承認。而政府所設定的基準，根據一九七四年二月二十日大平外相在衆議院外務委員會所作的政府見解報告爲：(一)包含法律事項的國際承諾；(二)包含財政事項的國際承諾；(三)在政治上重要的國際承諾。第一項是當該國際承諾的締結，有必要重新採取立法措施，或有必要維持既存的國內法，而牽涉到國會的立法權者；第二項是當該國際承諾的締結是在預算或法律所承認，負有財政支出義務者；第三項是日本與對方國家或國家間一般的基本關係要以法律加以規範，在政治上極重要的國際承諾，因此需要經國會批准。<sup>②</sup>

日本政府每年所締結的衆多的國際承諾之中，自行判斷屬於這三項範圍的，才以「條約」提出國會，其餘的就在行政部門加以處理而不諮詢國會。根據調查，戰後新國會成立到一九七五年，日本政府提出經國會承認的條約全部達四百二十九件，其中屬兩國間條約者有二百二十件，多國間條約者有二百零九件；亦即每年約有十幾件條約締結案提出國會承認。相對地，行政部門所締結者，每年約達九〇件，在件數上遠超過條約。行政部門所簽訂的國際承諾，有本身獨立締結的，例如提供日圓貸款的交換公文；有經國會承認的條約的附屬文書，例如防止雙重課稅條約的規定之解釋所達成協議的交換公文；有經國會承認的條約，明示委由行政部門締結者，例如修改航空協定附表的交換公文。在這些行政部門所簽署的文件中，包括許多在政治上屬於極重要內容的承諾。<sup>③</sup>如此，許多國際承諾都由行政部門所締結，這也是在對外政策上，國會參與程度降低的一個主要原因。

國會對於條約能否部分承認呢？一般認爲如果條約具有可分離的性質，則是可能的，此時只就被承認的部分發生效力。至於國會能否就條約內容加以修改呢？則認爲條約是經內閣的締結和國會的承認才成立的，所以國會對原案的內容不得加以

註① 見日本國憲法第六十一條及國會法第八十五條。

註② 山本義彰，「條約と國會」，立法と調査，第六十六號，一九七五年二月號，第十八至二十四頁。

註③ 細谷千博，棉貫讓治編，前引書，第一三二頁。

修改。國會的承認是與內閣負共同的責任，使條約成立，使條約具備效力的要件，一般無法得到國會承認的條約，無法有效成立。<sup>②</sup>日本國會慣例亦只對政府締結條約的行爲予以整個承認或不承認而已，並不具有修改權。在這一方面，日本與美國的議會有很大的不同，美國的議會實質上可行使修改權，或附加各種條件予以同意。此時，美國總統必須與對方國家再度交涉是否同意修改或附加的條件，如果不同意的話，則只好不予批准。<sup>③</sup>由此亦可見日本國會對條約承認的制度，在對外政策決定的參與上是極爲消極被動的。

國會在具體的對外政策上，能否有參贊的機會就在於締約時給予承認或不承認。在理論上，拒絕承認或延遲承認，可以對政府的行動加以牽制，同時透過條約的審議，可以明白政府的意圖，追究其行動，或迫其變更。戰後日本有關對外政策上，執政黨與在野黨的意見激烈對立，而屢次使議會政治陷於混亂的有美日安保條約、日韓條約、琉球歸還協定等重要條約的審議過程。

然而要求國會承認內閣所提出的條約案，都是內閣已與對方國家達成最後的協議，內容已經確定，國會對這種內容已經確定的條約的締結行爲，只能決定承認或不承認。亦即國會在條約的內容確定以前，對有關條約的締結無法正式的要求參與，即使要求正式的參與，對其內容亦無法加以變更。同時在黨內紀律嚴格的日本政黨制度的體制下，長久以來自民黨一黨獨大維持半永久性政權的情況，執政的自民黨所決定提出的締約案，在國會不獲得承認的情形幾乎是不可能的。

#### 四、立法與審議在對外政策的作用

日本國會是憲法上所規定的「國家唯一的立法機關」，因此可以制定各種法律，當制定與對外政策有關的各種國內法，或對既存的各種有關法律進行修正之際，事實上可以對對外政策發揮管制的功能。同時在決定重要的對外政策或執行政策時，多半的情形會牽涉到預算的問題，所以國會可以藉著憲法所賦予的控制財政的權限，在對外政策上實質的參與。日本國憲法規定：「處理國家財政之權限，應基於國會之議決行使之。」<sup>④</sup>也規定：「支出國費，或國家負擔債務，應基於國會之議決爲之。」<sup>⑤</sup>

註④ 清宮四郎，前引書，第四四六至四四七頁。

註⑤ 齋藤眞、深谷滿雄編，前引書，第一七至一五頁。

註⑥ 見日本國憲法第八十三條。

註⑦ 見日本國憲法第八十五條。

上述規定是憲法所賦予國會的功能，但是在實際上這種功能在對外政策上並沒有充分的發揮。內閣制下的內閣總理必須由國會多數黨選出，因此在立法機構的多數派和執行機構之間的衝突，以及在黨內的差異性都不像美國總統制那麼大。國會中大部分的議案均以執政黨閣員之名義提出，且該議案大部分均為各省廳（即部會）在內閣控制下由各省廳擬就的。在一般議會制的國家其執政黨都有明晰的意識形態和政綱，以這些為基礎其國會議員方得以選出。但日本的自民黨並非如此，他們大部分都是依靠派閥的力量及個人的聲望而當選。他們進入國會並沒有列出詳細的黨綱，甚至經由各派閥協調談判所選出的內閣總理亦一樣，他僅承諾實行其政策而已，基本的決策則仍必須經由黨內一致同意的複雜過程來完成。

衡諸實際情況，提到國會的法案，約有百分之七十是由各省廳所擬案，由內閣法制局審議，經閣議決定後，以內閣總理大臣名義提出，而其成為法律者達百分之九十以上，遠比外國的百分比大，由國會議員提出的百分之三十法案，只有少部分獲得通過，而這些通過的部分還有一些實在是由各省廳所草擬，只因爲某些政治上的原因才託由國會議員個人提出的，而由反對黨議員所提出的法案通常均未能通過。②尤其是在對外政策方面，至今議員所提出的法案，幾乎可說是沒有成立的例子。

在國會中最重要的議案審議是預算的審議，國會透過預算的審議，可以行使對外政策的影響力。但是在日本，內閣向國會所提出的預算案，經過修改的只有八次的例子而已。而且這八次之中，有五次是政府自行提出修改的，預算案經國會修改議決的只有三次而已，而且這三次都是一九五五年保守政黨聯合組成自民黨以前的事，自民黨成立至今，內閣所提出的預算案，經國會修改議決的，一次也沒有，③這表示國會對政策決定參與度的低迷。

事實上，日本政府過去與外國所簽署的經濟協助方面的文件，除了賠償與準賠償以外，都由行政部門逕行簽署，並沒有提交國會。這些文件的簽署都寫著：「依照日本國的有關法令，且在預算的範圍內支給」，而且實際上所提供的金額，也在經濟協助費的範圍之內。例如對印尼或韓國所提供巨額的日圓貸款的文件，都只由行政部門所簽署。當然向國會所提出的預算案，涵蓋經濟協助費的項目在內，可是預算書只標示粗略的大項目，在價例上並不列出國別或事業計畫的名稱，所以在預算審議的階段，具體的經濟協助的內容幾乎無法窺知。如此，國會在預算決議上雖然可以參與重要的對外政策的決定，可是這種制度上的功能，事實上並沒有發揮實質的作用。

國會在有關對外政策上，要正式表達其意思的方法之一就是通過決議案。國會是國民所直接選舉的代表組成的「國權的最高機關」，所以國會通過的決議，當然對政府有拘束的力量。可是日本國會的決議，在形式上都是衆議院或參議院單獨的

註② 陳水逢，戰後日本政黨政治，中日文教基金會，民國七十四年，第四三二至四三三頁。

註③ 細谷幸博、綿貫讓治編，前引書，第一三六至一三八頁。



決議，不像美國議會的兩院合同決議那樣具有法律的拘束力，而只具有政治的、道義的拘束力而已。<sup>②</sup>

從現在國會議席的結構來看，自民黨不贊成的決議案，很難獲得通過，也因此縱使具有政治的、道義的拘束力量，對於政府的行動自由發生很大拘束力那一類的決議案，就不可能產生。從過去所通過的決議案的內容來看，都是各會派間不怎麼對立的問題，或是執政黨與在野黨雙方折衝結果後低調處理之類者，如抗議中共、法國、印度等有關核子試爆的決議案等即是。

今日日本立法部門的功能，其重心有轉移至監督或抑制行政部門的傾向。立法部門的國會要積極的參與政策的決定，不如在決定的過程中，從側面發揮影響力，對已決定的政策的實施進行監視，或將國家行政上各種問題的癥結發掘出來，以啓發國民的輿論，更能發揮其功能，特別是在對外政策上更可以這麼說。這種國會的監督的功能，亦即「國政調查」的功能。所謂的國政調查權，即各議院為創制法律或監督行政，可以就國家全盤的政治進行調查。

國政調查權乃是就國政有關的問題，滿足國民知的權利，對國民提出爭論的焦點，使民主政治的過程，發揮健全的回饋功能。國政調查權是各議院的職權，一般在委員會中進行，其方法是要求內閣、官署等機關提出報告或紀錄，要求證人出面說明，或聽取參考證人的說明及質疑，派遣委員至現場調查等。在委員會中，透過國政調查，可以將其結果提出大會，要求政府作適當的處置和採取對策，或進行決議，委員會在必要時亦可提出法律案。<sup>③</sup>

國會對條約、法律案及預算案的審議，都是「議案」的審議，在概念上與「國政調查」有所區別。這些「議案」照政府的提案，依例在國會通過，所以審議的重點不在於結果，而在於審議過程中，發掘出問題，以追究行政部門的施策。如此看來，「議案」的審議，實質上其比重亦偏向於「國政調查」的功能，特別是預算案的審議更為明顯。

在對外政策方面，國會的「國政調查」的功能，首先是在兩院的院會上進行。各黨的代表對首相的施政方針演說或外相的外交演說進行質詢，或對重要的外交問題或有關的國際情勢進行緊急質詢。不過這類的質詢，一般都是各黨各自表達其基本的主張而已。

重要的外交問題，集中提出討論的，往往是在兩院的預算委員會上所作的總質詢或一般質詢。尤其是總質詢時，與首相及全體閣僚就全盤國事以問一答的方式進行，經常會出現緊張的場面。不過，執政黨與在野黨，特別是與社會黨、共產黨等的基本外交方針的主張，南轅北轍，幾乎沒有妥協的餘地，所以在國會的外交論爭，並不是透過議論來形成共同的政策，而是追究對方的失策或理論上的毛病的傾向更為濃厚。

註② 同註①，第一三九至一四〇、一四五至一四六頁。

註③ 大巧編集部編，日本の行政機構とその仕事，大巧，一九八五年，第二頁。

在國會專門處理對外政策的機關是兩院的外務委員會。該委員會專門進行條約的審議，以及負責與對外政策有關的「國政調查」工作。在國會開會期間，外務委員會原則上每週開會二次，要求外務大臣及外務省有關局長出席以進行質詢，在此有較濃厚的外交論爭。然而日本政治學者武者小路公秀表示，政府對於在野黨的質詢，並不是提供客觀的資料，作為討論的依據，或揭示具體的外交政策來回答在野黨的質詢，而經常是將問題支唔過去，以含糊的語氣逃避。<sup>②</sup>因此，「國政調查」這種國會的監督功能，實際上並沒有充分的發揮。

## 五、結語

日本國會在憲法上雖然具有各種權限，但事實上並沒有那樣強大的決定權限，最多只能就政府的決定加以牽制，其中尤以外交政策為然。主要原因是判斷現在的國際情勢，必須具備高度的專門知識，議員對所有的問題並不是很熟悉。議會對專門性的國際問題，無法比官僚作更正確的判斷。另一方面，議會對國際問題、外交問題，遠不如對國內問題的關心。考慮到選舉之需要，議員對國家層次的問題，就比不上對地區居民之問題的重視。<sup>③</sup>

戰後日本因採行議會內閣制，多數黨不僅較少數黨享有決定政策的優先機會，即使對於預算分配實質上的順序亦佔有優先決定權。近年來由於科技資訊及工商業的迅速發展，遂使政府的功能隨著增加，而國家行政亦日漸繁雜龐大，結果令人感到立法機關的國會似乎已淪為從屬於行政機關的內閣之下。可是就憲法而言，國會是推動國政的中心，它對內閣握有潛在的生殺之權。而國政運作的真正核心乃是在眾議院佔有多數議席的多數黨。

不過，日本的在野黨在政治決策中所佔的地位仍不能輕忽。在多數決原則下的國會，少數派的在野黨雖然無法發揮其正常的影響力，仍可以非正常的手段行使其影響力。其代表性的作法就是佔據議場或採取牛步戰術，干擾國會議事之進行。例如一九六八年的六十一屆國會，在美日安保條約改訂問題、琉球歸還問題上，朝野政黨激烈對立，在野黨便提出內閣不信任案等方式以牛步戰術加以抵抗。<sup>④</sup>

這種情況促使執政的自民黨儘可能不將可能引起爭論的法案送交國會審議，以避免引起爭辯，對於重要而會引起爭論的法案，則儘可能修飾到迎合反對黨的胃口，並在數量上做嚴格的限制。因此，正式向國會提出審議的議案，都已經過朝野雙方議員相當程度的協調與諒解。由此看來，日本國會決不是「表決機器」，在政策決定上仍可發揮一定的功能。

註② 細谷幸博、綿貫讓治編，前引書，第一四一至一四二頁。

註③ 花井等，國際外交のすすめ，中央公論社，一九八六年，第九九至一〇〇頁。

註④ 中野實編，日本型政策決定の變容，東洋經濟新報社，一九八八年，第二一至二四頁。