

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 日本民主黨政權的絆腳石「分立國會」：以參議院審查「特例公債法案」為例

Divided Diet as Stumbling Block of DPJ's Regime in Japan: Study on the House of Councilors' Review of Bills Funding Special Deficit-financing Bonds

doi:10.30390/ISC.201509_54(3).0002

問題與研究, 54(3), 2015

Issues & Studies, 54(3), 2015

作者/Author：吳明上(Ming-Shan Wu)

頁數/Page：31-58

出版日期/Publication Date：2015/09

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.201509_54\(3\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201509_54(3).0002)



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



日本民主黨政權的絆腳石「分立國會」： 以參議院審查「特例公債法案」為例

吳 明 上

(義守大學大眾傳播學系教授)

摘 要

民主黨於 2009 年的眾議院選舉中大勝，取代自民黨執政，然而也在 3 年後的選舉中大敗而結束政權。「民主黨政權為何失敗？」成為研究現代日本政治變動的新題材。既有的研究主要從政治主導的失敗、首相領導權的不足，以及政權公約的挫折來分析，本文則從「分立國會」的新觀點來分析，論述在「分立國會」架構下，參議院如何透過「特例公債法案」的審查，來影響民主黨政權的重要政策與政權運作。

本文研究結果發現，以往被視為眾議院輔助角色的參議院，其影響力已經不遜於眾議院。在「分立國會」的架構下，朝小野大的參議院透過「特例公債法案」的審查，對執政黨的預算案、重要法案、內閣的更替均具有關鍵的影響力。事實上，從野田首相宣布解散眾議院來看，參議院更有影響眾議院任期以及政權輪替的影響力，參議院已然成為研究日本政黨政治不可忽略的題材。

關鍵詞：分立國會、民主黨政權、二院制、特例公債法案、參議院

* * *

壹、前 言

民主黨於 2009 年 8 月 30 日的眾議院選舉中大勝，席次從 115 席躍升為 308 席，大幅超越席次的半數，民主黨成功地取代自民黨執政。雖然如此，日本在國會制度上是採取二院制的國家，法案必須經過眾參二院通過方能成案。民主黨政權成立之初，雖然在眾議院有過半數席次，但是在參議院僅有 109 席，未超過半數，因此為了安行政權，便與國民新黨及社會民主黨合組聯合政權，使席次達到 123 席，超過參議院總席次 242 席的半數。^①

註① 參議院的活動主體為黨團（日文：會派），民主黨代表鳩山由紀夫被選為總理大臣的第 172 屆國會（2009 年 9 月 16 日）中，新綠風會、國民新黨及新黨日本與民主黨合組黨團，稱為「民主黨・新綠風會・國民新・日本」黨團，總席次為 118 席（民主黨 109 席），而「社會民主黨・護憲聯合」有 5 席。

但是，民主黨在眾議院勝選的氣勢並未延續到翌年的參議院選舉。參議院選舉每三年改選半數（121）席次，民主黨在2010年7月11日的參議院選舉中，在改選的54席次中，僅獲得44席，加上非改選的62席次，席次合計為106席，若加上國民新黨的3席，則執政聯盟的席次僅有109席，未達到參議院席次的過半數，出現了所謂的「分立國會」狀態。^②

民主黨政權在「分立國會」的狀態下，特別是在朝小野大的參議院，朝野間出現嚴重的對立。本文探討的「特例公債法案」是發行特例公債的法源，而特例公債又是日本財政不可或缺的財源，但是「特例公債法案」卻非預算案，而是一般的法律案，眾議院並無審議的優越地位。參議院如何透過「特例公債法案」的審議，對民主黨政權的重要政策以及政權運作產生關鍵的影響，是本文關心的焦點。

貳、文獻回顧

與本文相關的既有研究包含三個領域：一為民主黨政權失敗的研究，二為「分立國會」的研究，三為參議院的研究，茲將各領域之重要文獻論述於後：

一、民主黨政權失敗的研究

根據NHK的民意調查顯示，2012年眾議院選舉時，高達85%的選民在期待政權輪替的意識下進行投票，投票的結果也正如民意所期待的。^③為何選民不再支持民主黨？既有的分析論點大致可以分為三個面向：一為政治主導的失敗，二為首相領導權的不足，三為政權公約的挫折。

首先，關於政治主導的失敗方面。民主黨在2009年眾議院選舉的「政權公約」中，大力批判自民黨的「官僚主導」，同時打出「政治主導」的決策模式，因此民主黨執政後的「政權主導」運作受到高度的注意。然而，誠如山口二郎研究指出，民主黨的「政治主導」有三支柱：一是政務三役的指導體制，二是內閣主導，三是政府暨執政黨權力的一元化。^④但是，民主黨政權一開始，「政治主導」的運作便出現混亂。政務三役體制方面，大臣、副大臣、政務官等政務三役是省廳的決策核心，但因禁止政務三役與官僚接觸，故而政務三役在決策時，無法獲得官僚提供相關的情報與技巧（know-how），導致決策混亂。內閣主導方面，民主黨認為事務次官會議是「官僚主導」的代表性組織，故而將之廢除。但是，廢除事務次官會議後，卻使內閣在決策時，失去了各省廳的交流平台，加上「國家戰略局」設置的遲緩，減損了內閣統合調整的功能。權力一元化方面，民主黨認為政務調查會是利權勾結的溫床，是官僚介入政治的巧門，所以主張內閣與執政黨一元化，廢除了政務調查會。但是，擔任政務三

註② 社會民主黨於參議院選舉前的2012年5月29日退出執政聯盟。

註③ 河野啓、小林利行，「再び政權交代を選択した有権者の意識：衆院選後の政治意識・2013調査から」，放送研究と調査，第63卷第7號（2013年7月），頁51-52。

註④ 山口二郎，政權交代とは何だったのか（東京：岩波書店，2012年），頁80-85。

役或入閣的政治家與大多數未能入閣的政治家之間，卻出現嚴重的角色落差，大多數的民主黨政治家被摒除在權力核心之外，下意無法上達，內閣與執政黨之間出現嚴重的隔閡。^⑤

久保庭總一郎進一步指出，民主黨內部派系的對立，導致後朝推翻前朝的決策架構，三個政權出現三種決策模式，而且權力核心的組成也各有不同，決策的混亂可見一般。^⑥ 塩崎彰久更指出，頻繁的首相更替與內閣改組，更是無法造就能讓政治家主導的決策環境。^⑦ 民主黨政權的 3 年 3 個月期間，出現了 3 位首相、8 個內閣。榊原英資則從「政官關係」面向指出，民主黨「政治主導」的失敗主要是「政官分化」的現象，亦即民主黨的政治家大多沒有官僚經驗，而且也太年輕，導致無法駕馭巨大的官僚組織所致。^⑧

其次，關於首相領導權的不足方面。民主黨政權的第一任首相鳩山由紀夫對美軍普天間基地遷移問題，從起初承諾的至少遷移到沖繩縣外，到最後與美軍達成協議，回到「縣內遷移」的原點，過程中不僅引發美日外交與軍事關係的緊張，更顯示出首相貫徹政策之領導能力的不足。^⑨ 第二任首相菅直人面臨「311 東北大地震」的重大災難時，危機處理的遲緩與失當，使日本陷入重大的危機，讀賣新聞政治部便直接以「亡國宰相」稱之。^⑩ 第三任首相野田佳彥則無法整合黨內勢力，最後便與在野的自民黨及公明黨合作，通過消費稅增稅法案，結果引發黨內最大派系小澤勢力出走，造成民主黨的分裂。^⑪

塩崎彰久則指出，民主黨雖然標榜「政治主導」，但是在決策之際，「主導者」是首相，抑或是各大臣，實際狀況很混亂，結果導致「官邸崩壞」，首相的領導權無法發揮。^⑫ 小林良彰也指出，民主黨的三任首相無法整合內部勢力，在派系對立下，使得政策反覆，議而不決，決而難行。^⑬

最後，關於政權公約的挫折方面。民主黨於 2009 年眾議院選舉提出的「政權公

註⑤ 山口二郎，「政權交代と政官関係の変容／連続：政治主導はなぜ失敗したか」，年報行政研究，第 47 號（2012 年 5 月），頁 2~20；武藏勝宏，「政權移行による立法過程の変容」，國際公共政策研究，第 14 卷第 2 號（2010 年 3 月），頁 12。

註⑥ 久保庭總一郎，「政治主導」，藤本一美編，民主黨政權論（東京：学文社，2012 年），頁 114~148。

註⑦ 塩崎彰久，「政治主導：頓挫した五策」，日本再建イニシアティブ編，民主黨政權：失敗の検証（東京：中央公論新社，2013 年），頁 49~86。

註⑧ 榊原英資，なぜ日本の政治はここまで墮落したのか：松下政経塾の大罪（東京：朝日新聞社，2012 年），頁 22。

註⑨ 北村知史，「普天間基地移設問題をめぐる鳩山首相のリーダーシップと世論の影響力」，同志社政策科学院生論集，第 1 號（2012 年 2 月），頁 93~107。渡辺治，「民主黨政權論——鳩山政權から菅政權へ」，賃金と社会保障，第 1533 號（2011 年 3 月），頁 6~66。

註⑩ 読売新聞政治部，亡国の宰相：官邸機能停止の 180 日（東京：新潮社，2011 年 9 月）。

註⑪ 信田智人，政治主導 vs. 官僚支配：自民政権、民主政権、政官 20 年闘争の内幕（東京：朝日新聞出版社，2013 年），頁 190~195。

註⑫ 塩崎彰久，前引文。

註⑬ 小林良彰，政權交代：民主黨政權とは何であったのか（東京：中央公論新社，2012 年），頁 154~163。

約」是獲得選民支持，實現政權輪替的主要根基。然而，民主黨的「政權公約」雖然明記政策實現的時間表，以及列舉所需的預算規模，但是太過於理想化，欠缺實現可能性，導致民主黨執政後，無法實現對選民的承諾，反成為民主黨政權的自我束縛。^⑭中北浩爾便明確指出，政權公約對於預定實現政策的財源、時間進度表等，記載越詳細、越具體，則取得政權後，對於瞬息多變的政治經濟環境，越是失去對應的彈性，而當對「政權公約」進行修正時，則會引起選民的不信任。^⑮

既然如此，為何民主黨會提出難以執行的「政權公約」呢？上川龍之進提出二點分析：第一是民主黨為了勝選，故而輕率地提出討好選民的政策，第二是政治結構性的問題，亦即自民黨的長期一黨優勢執政體制造成民主黨在制定政權公約上的制約。上川龍之進指出，除了1993年到1994年的短暫時間外，自民黨從1955年到2009年維持著長期的一黨優勢執政體制，並與官僚體系維持著密切的關係，反之，民主黨從創黨之後便與官僚體系關係疏遠，加上民主黨打出反官僚主導的政策方針，所以民主黨在制定「政權公約」時，並未與各省廳討論政策實現的可能性以及相關財源問題。^⑯直嶋正行則另外從黨內共識層面進行說明「政權公約」窒礙難行的原因。直嶋正行指出，民主黨高層為了防止「政權公約」內容外洩，好的政策主張被自民黨吸收，故而僅小部分黨籍政治家參與制定，正因為制定過程不透明，導致黨籍政治家對具體的政策理念與政策脈絡並無共識，進而造成執行上的困難。^⑰

二、「分立國會」的研究^⑱

註⑭ 田中善一郎，「民主党政権のマニフェスト破りの原因と結果」，公明，第75號（2012年3月），頁12-17；樺山登，「民主党政権二つの大罪：マニフェストと政治主導」，週刊東洋經濟，第6355號（2011年10月），頁110-111。

註⑮ 中北浩爾，「マニフェスト：なぜ実現できなかったのか」，日本再建イニシアティブ編，民主党政権：失敗の検証，頁37-40。

註⑯ 上川龍之進，「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」，レヴァイアサン，第53號（2013年3月），頁22-23；向大野新治，「国会：『おじれ』に見る政治のあり方」，佐々木毅、清水真人編，ゼミナール現代日本政治（東京：日本經濟新聞社，2011年），頁361。

註⑰ 直嶋正行，次の日本：次代の成長戦略へ 流れは、変わる（東京：時事通信社，2012年），頁49。

註⑱ 我國係採一院制的國家，較少關心二院制的「分立國會」狀況，比較關心行政部門與立法部門分屬不同政黨所掌握的「分立政府」（divided government）的狀況。例如，吳重禮比較分析美國與我國在「分立政府」狀況下體制運作的狀況後，提醒指出，相較於「一致政府」，「分立政府」是否較易造成「政策滯塞」（policy gridlock）、「停頓」（deadlock）與「缺乏效率」（inefficiency），以及行政與立法部門之間的「僵局」（stalemate），學界仍是眾說紛紜。楊婉瑩亦對「分立政府—立法停滯」、「一致政府—有效統治」的二分對立概念提出質疑，在分析第四屆立法院的府會關係後指出，「分立政府」時期雖有政黨間的衝突，但是在法案審查過程中仍有合作關係。黃秀端針對預算案與法案的審查狀況分析指出，立法院對行政院提出總預算的刪減比例，不因「一致政府」（作者使用「多數政府」）或「分立政府」（同前「少數政府」）而有差異，而法案審查方面，「分立政府」期間的通過率較低，審查天數較長。

上述論點請參酌：吳重禮，「『分立政府』與『一致政府』體制運作的爭議：從美國經驗看我國政治發展的趨勢」，國家政策研究基金會、中國政治學會合辦，「政黨政治與選舉競爭」學術研討會，2001年10月6日，臺北，<<http://old.npf.org.tw/Symposium/s90/901006-IA-s1.htm>>，檢索日期：2014年7月30日。楊婉瑩，「一致性到分立性政府的政黨合作與衝突：以第四屆立法院為例」，東吳政治學報，第16卷（2003年3月），頁47-93；黃秀端，「少數政府在國會的困境」，臺灣政治學刊，第7卷第2期（2003年12月），頁3-49。

「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，在日本的場合，則指執政黨未能在參議院取得過半數席次的狀況。向大野新治指出，一般概念會認為，國會的主要功能在法案審查，在「分立國會」的狀況下，執政黨提出的法案雖然在眾議院順利通過，但是在朝小野大的參議院杯葛下，法案的成立比例較低，但是其實不然。^⑩從憲法實施後的第一屆國會（1947年5月20日），到2012年11月16日民主黨政權的最後一屆國會（第181屆臨時會）為止的期間，內閣提出法律案總計9473件，通過8044件，通過率總平均為84.9%。^⑪而戰後出現的5次「分立國會」中，僅第5次的法案通過率為69.9%，遠低於戰後總平均值。其餘4次中，第1次到第3次的通過率分別為86.2%、91.0%、87.9%，均高於戰後總平均值，第4次「分立國會」則為83.3%，雖略低於總平均值，但仍維持一定的水準。（參酌表1）為何民主黨政權期間的第5次「分立國會」的法案通過率較低，留待第四節討論。

表1 戰後「分立國會」期間內閣提出法律案的件數、通過件數與通過率

時間	提出件數	成立件數	通過率
第1次：1947.5.20～1956.12.13	2386	2057	86.2%
第2次：1989.7.23～1993.8.9	368	335	91.0%
第3次：1998.7.12～1999.10.5	140	123	87.9%
第4次：2007.7.29～2009.9.16	174	145	83.3%
第5次：2010.7.11～2013.7.21.	294	216	73.5%

備註：第5次「分立國會」期間包含民主黨政權與自民政權等二個時期。民主黨政權期間為2010年7月10日～2012年12月16日，內閣提出法律案件數為219件，成立153件，通過率為69.9%。

為何「分立國會」期間的法案通過率未必低於「一致國會」期間？竹中治堅研究指出，主要的原因是執政黨在向參議院提出法案時，會先致力於多數派的工作，透過朝野協商，取得共識。^⑫松浦淳介則進一步指出，進行朝野協商時，若是達成共識機會高，則執政黨會提出法案，若是無法成共識，而法案屬性又非重要政策（例如預算案），則執政黨可能選擇不提出，因此「分立國會」期間的通過率未必較低。^⑬

大山禮子則針對其他採取二院制的國家提出言簡意賅的研究結果。大山禮子指出，若是二院的選舉制度差異越大，則越容易出現「分立國會」的現象。例如，英國的平民院與貴族院、德國的聯邦眾議院與聯邦參議院、法國的國民議會與參議院，因為選舉制度不同，容易出現「分立國會」的狀況。但是，國會在法案審議過程中，

註⑩ 向大野新治，前引文，頁352。

註⑪ 2009年以前統計資料來自：古賀豪、桐原康榮、奧村牧人，「帝國議會および国会の立法統計：法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法」，レファレンス，第60卷第11號（2010年11月），頁117~155。2009年以後的統計資料來自「最近における法律案の提出・成立件数」，內閣法治局網站：〈<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>〉，檢索日期：2014年6月30日。

註⑫ 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⑬ 松浦淳介，「2007年『衆参ねじれ』における政府の立法戦略」，Keio SFC Journal，第10卷第1號（2010年），頁73~74。

英國貴族院、德國聯邦參議院與法國參議院有對另一院（普選產生的議會）讓步的慣例，例如法國的國民議會再度決議通過參議院做出不同決議法案的席次為二分之一，門檻並不高，或是如英國在內閣制度設計上具有強勢的主導權，政府往往能夠主導法案的審議過程，同時朝野政黨具有透過國會審議功能形成共識的認知，因此「分立國會」未必成為國會審議的障礙。²³美國也是採取二院制的國家，曾數度出現「分立國會」的狀況。林宛慧則針對 2010 年美國期中選舉產生的「分立國會」狀況分析指出，民主黨與共和黨分居參議院與眾議院的多數，加上朝野政黨對於歐巴馬政權的醫療改革法案存在激烈的對立，最後導致 2014 年度預算案未能順利通過，造成美國聯邦政府部分機構於 2013 年 10 月 1 日到同月 16 日期間出現停擺現象。²⁴

三、參議院的研究

關於參議院的研究，學術界存在著「弱小的參議院」與「強大的參議院」的對立性論點。關於「弱小的參議院」方面，成田憲彥從政黨化的現象指出，參議院的政黨結構近似眾議院，故而決議結果與眾議院差異不大。²⁵大山禮子、前田英昭則研究指出，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。²⁶福元健太郎進一步針對 1947 年到 2009 年期間，內閣提出的 9173 件法案之審議結果，分析指出不論是「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例均為 4% 左右，亦即通過的比例高達 96%，²⁷此即為參議院是「眾議院的複寫紙」之論點。而淺海伸夫、村上正邦則主張，既然身為「第二院」的參議院無法發揮獨自的影響力，則參議院的存在徒增法案審查的時間，降低立法效率，因此應該廢除參議院，²⁸此即為「參議院無用論」之論點。

相對於此，御廚貴、竹中治堅、高見勝利、吳明上強調參議院原本具有強大的權力，然而在自民黨成立後，長期在眾參二院同時擁有過半數席次，致使參議院的影響力未受到重視，直到自民黨於 1989 年的參議院敗選，出現「分立國會」的狀況後，參

註²³ 大山礼子，「議事手續再考：『ねじれ国会』における審議の実質化をめざして」，*駒澤法学*，第 7 卷第 3 號（2008 年 3 月），頁 25-27。

註²⁴ 林宛慧，美國預算僵局不應成為常態。財團法人國家政策研究基金會，國安（析）102-097 號，〈<http://www.npf.org.tw/post/3/12849>〉，檢索日期：2014 年 7 月 30 日。

註²⁵ 成田憲彥，「『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²⁶ 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²⁷ 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 11 月），頁 145-164。

註²⁸ 淺海伸夫，「自己改革を怠り、時に暴走した一〇年間」，*中央公論*，第 119 卷第 5 號（2004 年 5 月），頁 140-141；村上正邦、筆坂秀世、平野貞夫，*參議院なんかいらぬ*（東京：幻冬舎，2007 年）。

議院的影響力逐漸受到注意。²⁹參議院具有強大權力的主張能歸納如下：

第一是參議院具有影響政權組合的影響力。執政黨爲了法案的順利通過，極力爭取參議院中其他黨派的合作，甚至爲了取得參議院的過半數席次，而與其他政黨合組聯合政權，分享執政資源，突破「分立國會」的困境。例如，1999年10月「自自公聯合政權（自民黨、自由黨、公明黨）」的成立，或是2009年9月民主黨與國民新黨、民社黨合組政權便是明顯的例子。

第二是參議院選舉具有政治信任投票的政治效應。楊鈞池從參議院選舉的功能研究指出，參議院選舉具有「政權績效評估」的政治效應，亦即除了執政黨的執政績效外，也具有選民對現任者信任投票的意涵，因此執政者往往因參議院選舉的挫敗而下台。例如自民黨於1989年與1998年的參議院選舉挫敗下，分別導致竹下登與橋本龍太郎的下台。³⁰

上述的既有研究中，關於民主黨權的失敗方面，政治主導的失敗、首相領導權的不足、政權公約的挫折等三面向的研究成果，均能提出具有說服力的論述。本文並非質疑或否定既有的論點，而是嘗試提供新的分析觀點，亦即擬以「分立國會」中參議院的影響力做爲切入點，論述民主黨政權失敗的原因。而關於「分立國會」與參議院的既有研究，大致將重點置於法案的審查，以法案通過的比例來論述「分立國會」是否造成立法的停滯、參議院是否具備應有的功能，以及參議院選舉的政治意涵，然而既有的研究甚少論及參議院對政權運作的影響力。

基於以上的事實，本文擬從民主黨政權「分立國會」期間，參議院對「特例公債法案」的審查過程，來論述民主黨政權失敗的原因。

以下本文首先分析參議院的具體權力，以及該權力在「特例公債法案」上的實際表現，其次說明何謂「特例公債法案」及其重要性，接著論述民主黨政權期間「分立國會」的特徵，做爲後文論述政治過程的基本背景，再接著分析參議院審議「特例公債法案」對民主黨政權的影響，最後則提出本文的研究結論與自我檢討。

參、參議院的具體影響力

日本是採用二院制的國家，政策法案需經眾議院與參議院通過才能成立，在眾議院擁有多數的政黨能成爲執政黨，眾議院選舉也被視爲「政權選擇選舉」，因此容易將眾議院視爲政黨政治的主要舞台，並將參議院視爲「第二院」的輔助角色，忽略了參

註²⁹ 御厨貴編，*変貌する日本政治：90年代以後「変革の時代」を読みとく*（東京：勁草書房，2009年）；竹中治堅，「首相と参議院の独自性：参議院封じ込む」，*選挙研究*，第23號（2008年），頁5-19；高見勝利，「『ねじれ国会』と憲法」，*ジュリスト*，第1367號（2008年11月15日），頁64-79；吳明上，「危機突破内閣：安倍新政権とねじれ国会」，*問題と研究*，第42卷第3期（2013年7月），頁51。

註³⁰ 楊鈞池，「日本参議院之研究——以2007年参議院選舉爲例」，國際關係學會主辦，*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*，臺北，2008年5月10日，頁9-10。

議院原本具有的影響力。

從本文的角度出發，參議院在政治運作的實務層面上，具有具體的影響力，實際上表現在以下三場合：第一是參議院的法案審議期限。首先，日本國憲法第 59 條第 4 款規定，參議院收到眾議院通過的法律案後，除國會休會期間外，60 日以內未決議時，眾議院得視為參議院否決。換言之，參議院對法律案擁有 60 天的延宕時間。通常國會的會期為 150 天，而且延長以一次為限，^①如果參議院對法案持不同立場，便有 60 日的延宕擱置時間，大大地壓縮國會的審議時間。其次，依據日本的國會法第 68 條規定：「會期中未決議之案件不於下會期繼續審議」，亦即會期不繼續原則，則更加重執政黨通過重要法案的壓力。

第二是眾議院的反否決門檻高。依據日本國憲法 59 條第 1 款規定，法律案在眾議院通過，而遭參議院否決時，必須有眾議院 2/3 以上的絕對多數才能再度決議通過，亦即眾議院具有反否決權，但是，2/3 的門檻難以跨越。

戰後日本實施憲法以來，迄今舉行過 24 屆的眾議院選舉，其中僅有 2 屆的選舉結果出現執政黨的席次超過 2/3 的狀況。第 1 次是 2005 年 9 月 11 日的第 44 屆眾議院選舉，執政的自公聯合政權獲得 327 席次（自民黨 296 席，公明黨 31 席；總席次 480）；第 2 次是 2012 年 12 月 16 日的第 46 屆眾議院選舉，執政的自公聯合政權獲得 325 席（自民黨 294 席，公明黨 31 席；總席次 480）。除此之外，另有一次則是透過組成聯合政權達到 2/3 席次的門檻，該次為自民黨小淵惠三內閣的第 2 次改組內閣（1999 年 10 月 5 日～2000 年 4 月 5 日）。該內閣是自自公聯合政權，在眾議院擁有 347 席（自民黨 265 席，自由黨 39 席，公明黨 43 席），^②超過當時總席次 500 席的 2/3。

第三是參議院「究責決議案」（日文：問責決議案）的政治效應。高見勝利研究指出，參議院的「究責決議案」並無憲法的明文規定，而是從憲法第 66 條第 3 款「內閣行使行政權，對國會負有連帶責任」衍生出來的。雖然參議院的「究責決議案」與眾議院的內閣不信任案不同，不具有解散眾議院或內閣總辭的法律效力（憲法第 69 條），但是參議院的「究責決議案」卻具有重大的政治效果。^③

「究責決議案」是追究政府的政治責任，參議院若對首相或大臣通過「究責決議案」，則表示否認首相或大臣具有的政治資格，因此得以在審查法案時，拒絕首相或相關大臣出席，或拒絕審查各該相關法案。就內閣而言，無法出席法律案或預算案的審查說明，審議就會陷入膠著，政策提出法律案在無法通過下，政治就會空轉，對政權

註 ① 國會依據性質分為通常國會、臨時國會與特別國會。通常國會一般於 1 月到 6 月期間召開，會期 150 天，延長以一次為限；臨時國會是依據內閣的決定或眾參二院的決議而召開，會期一般在秋季，延長以二次為限；特別國會則是必須在眾議院選舉後 30 天內召開，主要是選出內閣總理大臣，以及眾議院議長、副議長。

註 ② 公明黨與改革俱樂部於 1998 年 11 月 25 日在眾議院組成政治聯盟，名為「公明黨暨改革俱樂部」之「統一黨團」（日文：統一會派），因此若是加上改革俱樂部的眾議院議員，則自自公聯合政權在眾議院的總席次則達 356 名。

註 ③ 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 73~77。

造成嚴重的打擊。

從結果來看，參議院在「特例公債法案」的審議上，發揮了掣肘民主黨政權運作的效果。首先，雖然「特例公債法案」是預算執行的背書，但是「特例公債法案」並非預算案，而是一般法律案，所以眾議院並無憲法第 60 條賦予的優越的地位。^④特例公債占總預算的比例相當高，2011 年是 37.2%，2012 年是 42.1%，因此假若「特例公債法案」未獲通過，則日本的財政將會破產，足見「特例公債法案」的重要性。其次，菅直人政權與野田政權在面臨「分立國會」的困境下，更重要的是在眾議院又沒有達到 2/3 席次的門檻之下，如果強行將「特例公債法案」提交國會表決，會使法案受挫。因此，二政權均採取透過朝野協商，求得共識後再提交國會審議的措施。也正因為如此，自民黨得以迫使菅直人在重要政策上讓步，甚至以退位做為通過法案的交換條件；^⑤而野田政權則在參議院的究責決議案通過，法案成為廢案後，不得不召開臨時國會並承諾自民黨對解散眾議院的要求，換得法案的通過，解除日本財政的破產危機。

肆、特例公債法案及其重要性

一、何謂「特例公債」

根據日本的財政法第 4 條第 1 項規定：「國家的歲出必需是公債或貸款以外的財源」，亦即國家的財政支出以「非募債主義」為原則。但是，該項之但書同時亦載明：「關於公共事業、投資及貸款之財源，得於國會決議之額度範圍內，發行公債或借款。」根據此項但書規定，政府得以例外地發行「建設公債」。因為建設的公共設施不僅現世國民，後世子孫亦得以利用，同時因為公共設施本身的價值具有直接償還債務的能力，得以降低財政借款的風險。^⑥戰後日本的「建設公債」是從「昭和 40 年代不景氣」^⑦的 1966 年開始發行的。

根據財政法的規定，公債僅以「建設公債」為限，日本政府不得為了填補經常預算的赤字而發行公債。但是，第一次石油危機（1973 年）造成日本財政稅收的大幅減少，財政面臨窘境。日本為了填補預算的赤字，當時的自民黨田中角榮政權遂於 1975 年首度提出「特例公債法案」。

「特例」意指為了遵守財政法的規定而提出的特別例外法案，而且僅以一年為

註④ 野中尙人，さらばガラパゴス政治：決められる日本に作り直す（東京：日本經濟新聞出版社，2013 年），頁 80。

註⑤ 山口二郎，政權交代とは何だったのか（東京：岩波書店、2012 年），頁 166-167。

註⑥ 三角政勝，「戦後初となった大規模な予算の執行抑制：特例公債法案をめぐる経緯と論点」，立法と調査，第 335 號（2012 年 12 月），頁 32。

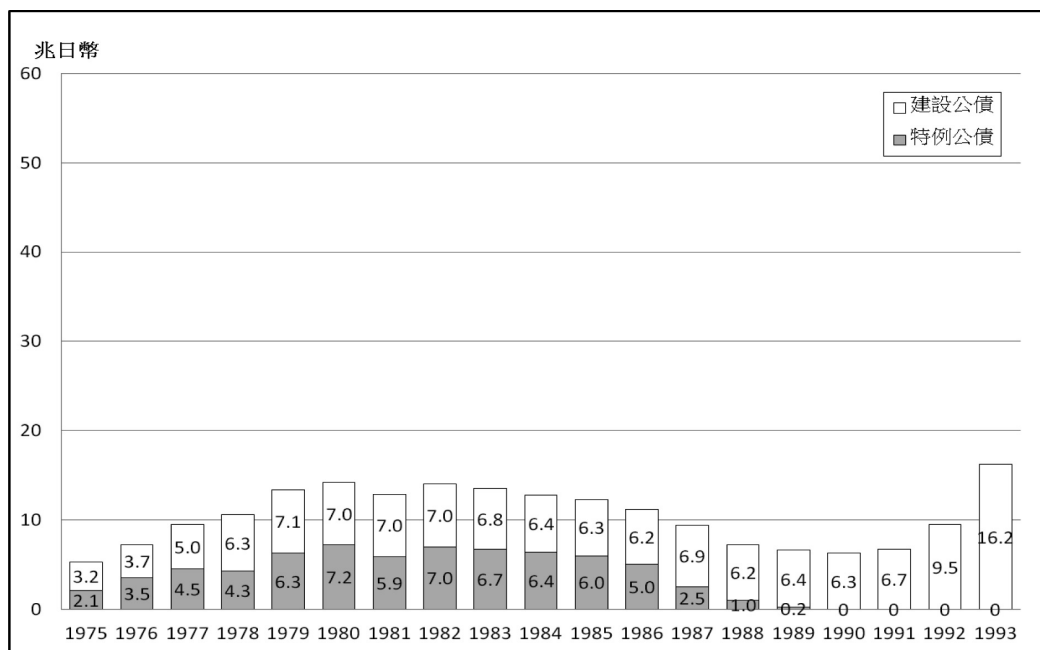
註⑦ 「昭和 40 年代不景氣」是指昭和 39（1964）年到昭和 40（1965）年的不景氣，主要表現於 1964 年東京奧運結束所帶來的企業業績的下滑與證券市場的低迷狀態。

限，不做為恆久法案之意。誠如當時的大藏大臣大平正芳在參議院大藏委員會審查「特例公債法案」時表示：「如果為了發行特例公債而修改財政法，恐怕破壞財政法的基本原則，因此，以個別法的方式，並以一年為限，同時限定目的與額度向國會提出特例公債法案」。³⁸ 1975 年度的「特例公債」金額是 2.1 兆日幣，「建設公債」的金額是 3.2 兆日幣，因此公債總額度是 5.3 兆日幣。雖然當時以「特例」為名提出特例公債法案，但是其後日本的財政每年均出現赤字，故而從 1975 年以後，日本政府每年度均以「特例法」向國會提出「特例公債法案」，並經國會同意後發行「特例公債」。³⁹

二、特例公債的重要性

日本政府在 1970 年代後期開始致力推動財政健全化政策，1980 年代後期開始，「特例公債」的規模開始下降，接著在泡沫經濟的出現下，稅收大幅增加，終於在 1990 年度擺脫對特例國債的依賴，特例公債額度降為零。但是，隨著泡沫經濟的破滅，「零特例公債」緊緊維持 4 個年度，從 1994 年度開始便再度發行「特例公債」，同時在稅收減少，以及持續高齡化的現象帶來社會保障關係費的持續增加之下，「特例公債」的額度便持續增加。(請參酌圖 1 與圖 2)

圖 1 特例公債與建設公債額度 (1975~1993)

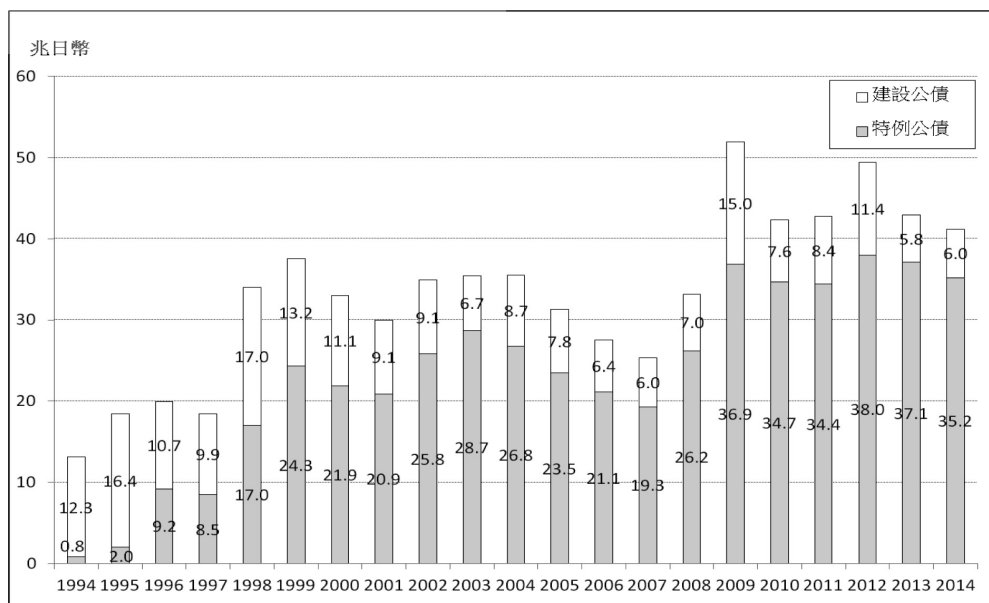


資料來源：作者整理自財務省，日本の財政關係資料（東京：財務省，2014 年），頁 12。

註³⁸ 第 76 回国会參議院大藏委員會會議錄第 5 号（1975 年 12 月 16 日），頁 23。

註³⁹ 前山秀夫，「財政金融をめぐる政策課題：特例公債法案、消費税引上げ、日銀金融政策を中心として」，立法と調査，第 336 號（2013 年 1 月），頁 61。

圖 2 特例公債與建設公債額度 (1994~2014)



資料來源：作者整理自財務省，日本の財政關係資料（東京：財務省，2014年），頁12。2014年度數據為預估值。

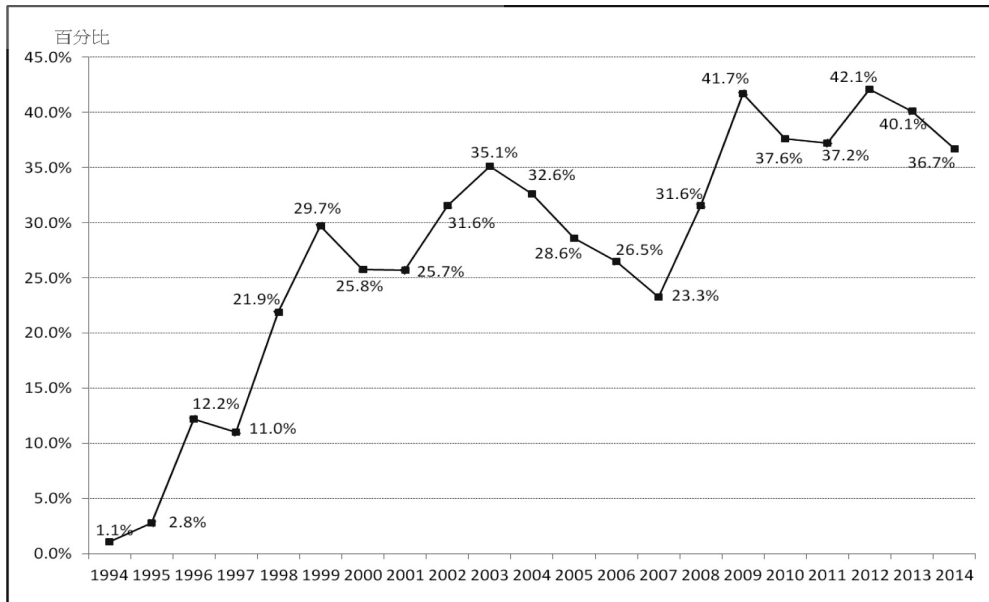
「特例公債」的額度於1998年度為17兆日幣，與建設公債相同，翌（1999）年度開始超過建設公債，且差距越來越大。特別是2008年的「李曼兄弟金融風暴」後，特例公債額度更大幅攀升，金融風暴前的2007年的特例公債是19.3兆日幣，金融風暴發生當年的2008年，在追加預算之下，特例公債高達26.2兆日幣，翌年度再度攀升為36.9兆日幣。2013年度的特例公債額度為35.8兆日幣，此額度是建設公債7兆日幣的5.1倍。換言之，特例公債不僅從「特例」轉為「慣例」，而且從財源的比重與重要性而言，財政法上的「原則」（建設公債）與「特例」出現了逆轉的扭曲現象。

不僅如此，日本財政運作上對特例公債的依存度居高不下，特例公債已經是日本財政運作上不可或缺的財源。從圖3能明顯看出，自從1994年開始再度發行特例公債後，特例公債占總預算的比例從1.1%開始逐漸增加，2003年度增加到35.1%，雖然其後出現短暫的減少現象，但是2008年「李曼兄弟金融風暴」後，在修正預算追加之下，該比例逐漸攀升，2013年度高達40.1%，換言之，日本的財政預算中高達40.1%的比例是依賴特例公債的發行。2014年度的預估值為36.7%。

附帶一提的是，日本的公債累積相當嚴重。根據日本政府的預估值，2014年度特例公債累積高達509兆日幣，建設公債累積260兆日幣，加上「311東北大地震」復興公債的11兆日幣，公債總累積額度高達780兆日幣，相當於16年份的稅收。^④

註④ 財務省，日本の財政關係資料（東京：財務省，2014年），頁13。

圖3 特例公債占總預算比（1994~2014）



資料來源：作者整理自財務省，日本の財政關係資料（東京：財務省，2014年），頁12。2014年度數據為預估值。

伍、民主黨政權期間「分立國會」的特色

民主黨政權於2010年7月11日的第22屆參議院選舉中，未能取得過半數席次，出現「分立國會」的狀況，也是戰後日本實施憲法以來的第5次「分立國會」（參見表2）。

值得一提的是，民主黨贏得選舉取得政權的時間是2009年8月，為何短短一年後，失去眾議院大勝的氣勢，而於參議院選舉挫敗？誠如山口二郎與中北浩爾研究指出，民主黨敗選的主要關鍵是，菅直人首相在投票前夕，違反不加稅的眾議院選舉承諾，逕行提出增加消費稅的主張。^①菅直人首相的前任者鳩山首相，也違反了競選的承諾，對沖繩普天間美軍基地的遷移問題，政策主張一變再變。鳩山首相在失去民意支持後辭去首相職位，政權僅維繫九個月。連續二任首相違反重大政策的承諾，引發選民對民主黨政權的質疑與批判，而在參議院選舉時出現了負面的加乘效果。

相較於前4次的「分立國會」，民主黨政權期間的第5次「分立國會」具有二大特徵，致使日本政局出現嚴重的朝野對立，國會的審議功能也受到嚴重的打擊。

註① 山口二郎、中北浩爾編，民主黨政權とは何だったのか（東京：岩波書店，2014年），頁141。

表 2 日本戰後「分立國會」的出現與消失一覽表

時 間	始 末		經歷政權
第1次 1947.5.20~1956.12.13	出現原因	第1屆參議院選舉	第1次吉田內閣（聯合政權） 片山內閣（聯合政權） 蘆田內閣（聯合政權）
	消失原因	1956.12.20第26屆國會召集	第2、3、4、5次吉田內閣 第1、2、3次鳩山內閣
第2次 1989.7.23~1993.8.9	出現原因	第15屆參議院選舉	宇野內閣
	消失原因	聯合政權細川內閣成立	第1、2次海部內閣 宮澤內閣
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	1998.7.30~1999.1.14（單獨政權） 1999.1.14~1999.10.5（聯合政權）
第4次 2007.7.29~2009.9.16	出現原因	第21屆參議院選舉	安倍內閣（聯合政權）
	消失原因	民主黨鳩山政權成立	福田內閣（聯合政權） 麻生內閣（聯合政權）
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（聯合政權）
	消失原因	第23屆參議院選舉	野田內閣（聯合政權） 安倍內閣（聯合政權）

備註 1：日本國憲法施行後到「55 年體制」成立前，執政黨均未能在參議院取得過半數席次。1956 年 12 月 20 日第 26 屆國會召集時，參議院 2 名無黨派議員加入自民黨，使自民黨在參議院的席次達到 126 席，超過總席次 250 的半數。

備註 2：筆者自行整理。

第一個特徵是在二大政黨體制下激化了朝野政黨的對立。上屆（2007 年第 21 屆）參議院選舉結果，日本政局形成二大政黨體制，加深了朝野政黨的對立。^② 2007 年參議院選舉結果，執政的自公聯合政權僅取得 103 席，未達總席次 242 席的過半數，出現「分立國會」的狀況。而且，自民黨在 64 個改選席次中僅取得 36 席，加上非改選的 47 席，席次總計 83 席，較選舉前的 110 席減少了 17 席；反觀民主黨方面，改選席次 32 席，獲得 60 席，加上非改選的 49 席，席次總計 109 席，較選舉前的 81 席增加了 28 席。參議院的席次此消彼長，自民黨首次失去參議院第一大黨的地位，民主黨則是在野黨之姿首次取得參議院第一大黨地位，參議院的政黨生態朝野互換。民主黨在小澤一郎黨代表的帶領下，以「政權輪替」為目標，強力杯葛自民黨提出的法案，激化了朝野對立的政局。^③

然而，民主黨於 2009 年取得政權後，在 2010 年的參議院選舉下，失去過半數的優勢，面臨「分立國會」的狀況，與 2007 年選舉相較，朝野立場轉換，民主黨面臨在野黨自民黨的全力反撲，加上民主黨並未在眾議院擁有 2/3 的絕對優勢，無法再度決議通過被參議院否決的法案，大大降低了執政效能。對於民主黨面臨的困境，山口二郎直言指出，民主黨面臨自民黨的強力抵制，政權出現空轉現象，宛如上次「分立國

註② 飯尾潤，「衆参における多数派の不一致と議院内閣制」，ジュリスト，第 1367 號（2008 年 11 月 15 日），頁 91。

註③ 伊藤和子，「『ねじれ国会』を振り返る」，法学教室，第 350 號（2009 年 11 月），頁 36。

會」的寫照，民主黨的苦境，可說是自作自受。^④

第二個特徵是在政黨政治發展下，中小型政黨泡沫化或與大政黨政治結盟，致使缺少能與執政黨政策協商與合作的政黨，大幅地壓縮了朝野合作的空間。^⑤例如第1次「分立國會」期間的民主黨、改進黨，以及參議院中的「綠風會」（綠風會為參議院中的黨團，並非政黨），第2次與第3次「分立國會」期間的公明黨、民社黨等，均提供了執政黨進行政策協商、政策合作的機會，降低國會空轉的風險。而2007年的第4次「分立國會」時，二大政黨的激烈競爭體制已經出現，然而執政的自民黨在眾議院擁有2/3的絕對優勢席次，得以再度決議通過被參議院否決的法案；但是，第5次「分立國會」期間，民主黨並未擁有眾議院2/3的絕對優勢席次，故而在參議院的杯葛下，國會的法案審議效能受到影響，法案通過件數的比例僅為69.9%，創下「分立國會」期間的最低紀錄。（請參見表1）

中型政黨被大政黨吸收或形成政治結盟的情形，例如2002年12月保守新黨併入自民黨，2003年9月自由黨併入民主黨，而公明黨則於1999年10月開始與自民黨合作組成聯合政權，即使2009年失去政權後，兩黨依然維持政治結盟關係。雖然期間許多新政黨出現，但是離合具散頻繁，國會勢力不大，政治影響力有限。

陸、「分立國會」期間對「特例公債法案」的審議

依據日本的財政法規定，會計年度是從每年的4月1日開始到翌年的3月31日，菅直人政權與野田政權為因應新會計年度的到來，分別於2011年1月24日與2012年1月24日的內閣會議決定預算案與「特例公債法案」，並於通過後向國會提出。

一、2011年度「特例公債法案」的審查過程

（一）預算案審查的膠著

民主黨執政後，根據「政權公約」提出多項的新福利政策，但是在野黨的自民黨與公明黨則因為政府的財政已經拮据，而又苦無新財源之下，民主黨政權卻又大編福利預算，加重日本財政的危機，故而批判民主黨毫無財政健全規畫，強力反對民主黨的預算案。^⑥例如，日本政府2009年度末的債務累積高達819兆日幣，對GDP比為172%，^⑦希臘財政於2010年破產時，債務累積對GDP比為129%，^⑧日本財政危機的

註④ 山口二郎，前揭書，頁167。

註⑤ 西垣淳子，「今回のねじれ国会の経験が残した憲法上の課題」，世界平和研究所，IIPS Policy Paper（2009年9月），頁4~5。

註⑥ 石弘光，「民主党の財政政策には短期の対策も中長期の青写真もない」，エコノミスト，第88卷第5號（2010年1月），頁43。

註⑦ 財務省，日本の財政関係資料（東京：財務省，2010年），頁11。

嚴重性不言可喻。

自民黨對民主黨的福利政策中，反對最力的是兒童津貼、高速公路免收過路費、公立高中學費減免、農戶所得補助制度等四項福利政策，自民黨將之譽為「撒錢 4 法案」，而此 4 法案又正好是民主黨「政權公約」的招牌政策。^④而其中的兒童津貼政策更是反對最烈，因為在民主黨的招牌福利政策中，兒童津貼的預算最高，該預算額度達 8.2 兆日幣，占福利政策總預算的 38.7%。（請參考表 3）除反對民主黨的預算案外，自民黨也強力反對民主黨提出的「特例公債法案」，因為「特例公債法案」是為了補充預算不足而發行赤字公債的法源。

表 3 民主黨「政權公約」中主要政策預算一覽表

項 目	預算概算需求
兒童津貼	8.2兆
公立高中學費減免	0.5兆
年金制度改革	0.2兆
醫療暨照護改革	2.8兆
農戶所得補助	1.0兆
廢除暫訂稅率	2.5兆
高速公路免收過路費	1.3兆
雇用對策	1.1兆
其他政策	3.6兆
總計	21.2兆

備註 1：上述政策的工程進度從 2010 年到 2013 年的四年期間。

備註 2：其他政策是指廢除後期高齡者醫療制度、擴大大學獎勵金、提升最低工資、中小企業支援金等。

資料來源：民主黨 2009 年「政權公約」，〈<http://www.dpj.or.jp/s/special/manifesto>〉，檢索日期：2014 年 3 月 16 日。

菅直人政權顧及自民黨極力反對「特例公債法案」，因此為使預算案能順利通過，故而將此二法案分開處理，亦即先讓眾議院具有優越地位的預算案通過，再透過朝野協商，促使「特例公債法案」過關。

當菅直人政權將預算案提交國會審議後，兒童津貼政策成為朝野交鋒的主要項目。事實上，民主黨雖然在「政權公約」提出國中畢業前每名兒童每月 26,000 日幣的兒童津貼政策，但是執政後，因為經濟持續不景氣，導致稅收大幅減少約 8 兆日幣，第一代的鳩山由紀夫政權不得不重新調整政權公約，將原預算 2.7 兆日幣的「兒童津貼」（2010 年度）縮減為 1.5 兆日幣，其間差額由地方政府與企業支付；鳩山政權同時通過以一年為限的「限時法案」，規定從 2010 年 6 月開始，支付每名兒童 13,000 日幣，支付金額為原先政策的一半。「限時法案」即將於 2011 年 5 月到期。^⑤換言之，民主黨的招牌政策成為空頭支票。

註④ 郎偉芳，「歐洲主權債務危機分析：概述、因應措施及影響」，行政院經濟建設委員會綜合計畫處編，綜合規畫研究 100 年（臺北：行政院經濟建設委員會，2012 年），頁 144。

註⑤ 「自民『影の内閣』論戰 中堅・若手 4 人 査定の場にも」，讀売新聞，2010 年 10 月 14 日，版 4。

註⑥ 濱賀祐子，「子ども手当て」，藤本一美編，民主党政權論，頁 177。

菅直人政權擬從「限時法案」到期後，恢復「政權公約」主張的兒童津貼額度，但是受到在野黨的強力批評。就在朝野的激烈對立中，媒體於3月4日發覺前原誠司外務大臣違反政治資金規正法，收受外國人的政治獻金，在野黨於是要求前原外務大臣辭職下台；^①而一週後的3月11日，則更發現菅直人首相自身也涉及收受外國人政治獻金事件，在野黨對民主黨的批判更加強烈，紛紛要求菅直人首相下台，預算政策的攻防瞬間轉成首相去就的政權危機。^②

(二)「311 東北大地震」的轉機

然而，就在同(11)日下午，2點46分在日本的東北發生芮氏規模9的大地震，除了地震與海嘯造成重大的傷亡與損失外，福島核電廠也出現輻射外洩事件，日本蒙受前所未有的複合性大災難災害。「311 東北大地震」發生後，菅直人政權的危機出現了轉機。

地震發生後，賑災成爲首要之務，在野黨的批判力道也隨之減弱。換言之，政治的焦點從菅直人首相的政治獻金問題轉移到賑災事務。菅直人首相在地震發生後，立即邀請自民黨總裁谷垣禎一及公明黨代表山口那津男進行會談，會中要求在野黨協助賑災事宜，以及支持包含賑災預算在內的預算修正案，自公兩黨則應允協助賑災事務。^③

與此同時，民主黨爲了使賑災等相關預算，以及發行赤字公債的「特例公債法案」能儘快通過，對在野黨的批判也做出了相關的回應。民主黨幹事長岡田克也於3月15日在國會內舉行的朝野九政黨之幹事長暨書記長會議中表示，民主黨願意修正「政權公約」提出的「兒童津貼」政策與高速公路免收過路費的政策，以籌湊高達10兆日幣的賑災復興基金。^④而自民黨與公明黨則表示，如果民主黨撤銷此二政策，則將同意通過「特例公債法案」。^⑤

在自民黨的態度似乎軟化下，菅直人首相則進一步於同月19日向自民黨提出「大連立」的構想，並邀請自民黨總裁谷垣禎一擔任副首相兼賑災復興大臣。然而，自民黨谷垣總裁認爲「大連立」的基礎應該建立在兩黨的互信基礎上，但是民主黨與自民黨之間並無互信，故而拒絕菅直人首相的提案。^⑥由此可見，互不信任的民主黨與自民黨之間實在難以取得交集。雖然民主黨表示將對兒童津貼政策做出修正，但距離自民黨與公明黨要求的撤回還是存在著相當的距離，朝野之間的對立依然嚴重。

民主黨眼見鳩山政權的「限時法案」即將於5月到期，加上朝野政黨對於兒童津貼法案無法達成共識，遂於3月22日向國會提出「兒童津貼法案」延長六個月的延長

註① 「外相、外国人から献金 規正法で禁止 与野党、進退問う声」，*読売新聞*，2011年3月5日，版1。

註② 「首相に『外国人献金』商銀元理事から 辞任は否定」，*読売新聞*，2011年3月12日，版7。

註③ 「東日本巨大地震 大地震で政治休戦 与野党 予算早期成立へ協力」，*読売新聞*，2011年3月12日，版7。

註④ 「復興補正予算 「子ども手当」見直しで財源 岡田幹事長 高速無料化も修正方針」，*読売新聞*，2011年3月16日，版9。

註⑤ 「自公、特例公債法案賛成も」，*読売新聞*，2011年3月16日，版9。

註⑥ 「谷垣氏、入閣を正式拒否 首相、震災復興担当を要請」，*読売新聞*，2011年3月20日，版2。

法案（つなぎ法案）。此法案在民主黨擁有多數的眾議院順利於同月 29 日通過，但是遭到朝小野大的參議院杯葛。社民黨與共產黨原本主張「兒童津貼」等社會福利政策宜建立恆久制度，兒童的撫育並非一年或六個月可以完成，對民主黨的提案多所批判，然而最後仍於同月 31 日表決時支持民主黨的提案，致使該案順利通過。

在兒童津貼法案的攻防過程中，2011 年度預算案於 3 月 29 日遭到參議院否決，根據憲法的眾議院優越的規定下，預算案成立（眾議院於 3 月 1 日通過）。2011 年度預算案的一般會計規模為 92 兆 4,116 億日幣，為史上最大。

菅直人首相對「政權公約」的修正，以及「大連立」的政略動作，引發黨內最大派系小澤勢力的不滿，加上賑災危機處理的不當，民主黨政權出現漂流的現象，不僅在野黨，甚至民主黨內部也期望菅直人首相儘早辭職下台，菅直人政權內外交迫。自民黨、公明黨與「奮起日本黨」（黨魁：與謝野馨）遂於 6 月 1 日上午聯合向眾議院提出內閣不信任案。在野黨提出內閣不信任後，民主黨前代表小澤一郎與鳩山由紀夫出現將投下贊成票的動向，增加了通過內閣不信任案的可能性。^{⑤7}

然而，菅直人首相在投票前夕表示，在賑災告一段落下，將會自動請辭。菅直人首相的宣告瓦解了民主黨內的反對勢力，內閣不信任案於 6 月 2 日下午在眾議院遭到否決。受到矚目的小澤一郎於投票時缺席，而小澤勢力則採取自主性投票，鳩山由紀夫則投下反對票。

內閣不信任案被否決後，小澤勢力繼續反對「政權公約」的修正，而菅直人首相則繼續與自民黨、公明黨協商。預算案雖然已經通過了，但是「特例公債法案」尚未提交國會審查。假若「特例公債法案」遭到參議院否決，而民主黨在眾議院又無三分之二的優勢，則佔預算規模 37.2% 的特例公債便無法發行，對新年度的預算執行勢必造成嚴重的打擊。

（三）菅直人首相的退讓

在此嚴峻的情勢下，菅直人首相首先於 6 月 27 日的記者招待會中，提出第二次預算修正案、特例公債法案、再生能源特別措施法等三法的通過做為辭職下台的條件。^{⑤8} 接著，菅直人政權正式承認「政權公約」的製作有缺失。先是民主黨幹事長岡田克也於 7 月 21 日於記者招待會中，針對「政權公約」過於樂觀表示歉意，接著翌（22）日，菅直人首相親自也在參議院預算委員會，表示對「政權公約」的方向雖然沒有錯，但是對財源評估過於樂觀，正式對國人謝罪。^{⑤9}

在民主黨的積極回應下，民主黨、自民黨與公明黨展開密集的協商，三黨幹事長暨政調會長於 8 月 4 日針對兒童津貼政策達成修正協議。主要協議如下：廢除民主黨提出的兒童津貼政策，2012 年度開始恢復自公政權時代的兒童津貼政策，而且採用自

註⑤7 「不信任案 あすにも採決 小沢氏同調へ 民主分裂含み 会期大幅延長 首相意向」，*読売新聞*，2011 年 6 月 1 日，版 1。

註⑤8 「退陣 エネ法案成立など条件」，*読売新聞*，2011 年 6 月 28 日，版 1。

註⑤9 「民主、公約按本見直しへ 岡田幹事長 自公に謝罪文書」，*読売新聞*，2011 年 7 月 23 日，版 1。

民黨提案的年收入 960 萬日幣收入的所得限度 (2012 年度開始實施，夫婦 2 名加 2 名兒童，課稅前年收入 960 萬以下給付兒童津貼)。因為菅直人政權的六個月延長法案將於 10 月底到期，因此 10 月到 2012 年 3 月為止，提出新的特別措施法案。亦即，10 月到 2012 年 3 月為止，現行的一律每月 13,000 日幣，改為未滿 3 歲與第 3 個小孩以下每月 15,000 日幣，3 歲到國中畢業前每月 10,000 日幣。^⑩

最受爭議的兒童津貼法案告一段落後，三黨的政務調查會長繼續針對高速公路免收過路費、公立高中學費減免，以及農戶所得補助等三項目繼續協商，在三黨的努力及民主黨的讓步下，8 月 9 日達成共識。主要共識如下：第一是三黨儘速促成「特例公債法案」的成立；第二是 2012 年度高速公路免收過路費政策繼續凍結 (雖名為「凍結」，實為「廢除」)；第三是民主黨必須檢證公立高中學費減免與農戶所得補助的效果，同時 2012 年度以後檢討修正檢證制度；第四是兒童津貼修正後，2011 年度修正預算相對減額，減額部分則明記於特例公債法案中。^⑪

在三黨達成共識之下，「特例公債法案」於 8 月 11 日提交眾議院審議獲得通過，參議院則於同月 22 日開始審議，菅直人於 8 月 26 日參議院通過特例公債法案的同日，辭職下台，菅直人政權正式結束。^⑫

民主黨代表選舉於同月 27 告示，29 日召開兩院總會舉行選舉，選舉結果，野田佳彥獲選為民主黨代表，並於 30 日的國會首相指定選舉中成為總理大臣，是民主黨政權的第三位首相。

二、2012 年度「特例公債法案」的審查過程

(一) 2012 年度預算案成立的遲緩

野田首相主持的內閣會議於 2012 年 1 月 24 日通過 2012 年度的預算案與「特例公債法案」，同日提交國會。野田首相如同前政權，先將預算案提交審查，而在審查預算案時，朝野攻防的焦點從個別政策，轉換成「政權公約」的撤回與解散眾議院，直接撼動政權的根基。

事實上，鳩山首相對普天間基地問題食言後，接著菅直人首相又撤回或重新檢證自民黨批判的「撒錢四法案」，也承認「政權公約」製作的草率，而野田首相又緊接著宣布「八場水庫」的復建，一連串「政權公約」中的招牌政策陸續失守。既然民主黨是因為「政權公約」受到民意支持而取得政權，而「政權公約」的重要政策無法實現，則自民黨與公明黨便要求民主黨撤回「政權公約」，同時解散眾議院重新選舉。

註⑩ 濱賀祐子，前引文，頁 196。

註⑪ 「首相近く退陣 強まる 月内にも正式表明 「3 条件」整う公算」，*読売新聞*，2011 年 8 月 10 日，版 1。

註⑫ 再生能源特別措施法也於同日通過，而第二次預算修正案已於 7 月 21 日與 25 日分別在眾議院與參議院通過。

「八場水庫」(日文：ハツ場ダム)^㉓位於群馬縣，兼具灌溉、發電、飲水及治水功能，1994 年開始施工，到 2009 年工程進度完成約 70%，預定 2015 年完工，總建設費用預估高達 4,600 億日幣。「八場水庫」是民主黨批判自民黨浪費性公共建設的指標性政策，民主黨執政後一度宣布停工，然而野田政權卻於 2011 年 12 月 23 日召開的政府暨民主黨三役會議決定復工。

「政權公約」是政權的根基，民主黨拒絕撤回。在朝野的對立下，民主黨的預算案雖然於 3 月 8 日的眾議院院會通過，但是在參議院卻遭到自公兩黨的杯葛，最後於 4 月 5 日否決了預算案。雖然依照憲法的規定，預算案仍於 4 月 5 日成立，但是新年度已經開始了，預算案未能於年度結束前成立，是少見的例子。^㉔事實上，野田政權事先預知此種狀況，故先於 3 月 29 日的內閣會議通過「暫定預算案」^㉕並提交國會，與預算案同時成立。^㉖「暫定預算」是指因應新會計年度已經開始，而新年度預算尚未成立下，政府運作的必要經費。

2012 年度的預算總額高達 96 兆 6,975 億日幣，繼前年度再度創下歷史最高紀錄。預算案雖然通過了，但是占預算總額比例高達 42.1% (史上最高) 的特例公債法案尚未通過，野田政權依然面臨嚴峻的挑戰。

(二) 特例公債法案成為廢案

除了預算相關法案外，消費稅增稅法案也是重要的政策攻防焦點。野田首相為了解決日本日益嚴重的財政危機，致力推動消費稅增稅法案，在面對黨內反增稅勢力的抵抗下，野田首相便與在野黨自民黨與公明黨合作，終於在 8 月 10 日通過了消費稅增稅法案。^㉗雖然如此，在消費稅增稅法案的成立過程中，卻也加深了民主黨與自民黨的對立，使得「特例公債法案」在國會會期結束前未及審查成為廢案。

原來消費稅增稅法案於參議院表決前，自民黨強力要求野田首相撤回「政權公約」以及解散眾議院，做為自民黨支持消費稅增稅法案的條件。自民黨總裁谷垣禎一甚至表示，野田首相若拒絕承諾解散眾議院，則將於 8 月 7 日向參議院提出首相的「究責決議案」以及向眾議院提出內閣不信任案。野田首相拒絕自民黨的要求，理由有二：一為「政權公約」是民主黨的政權基礎，撤回等同自毀政權的根基；二為民主黨勝選機率低，解散眾議院重新選舉，等同交出政權。^㉘

註 ㉓ 「八場水庫(日文：ハツ場ダム)」位於群馬縣，兼具灌溉、發電、飲水及治水功能，1994 年開始施工，到 2009 年工程進度完成約 70%，預定 2015 年完工，總建設費用預估高達 4,600 億日幣。

註 ㉔ 1998 年以來，達別 14 年再度出現預算案未能於年度內成立。根據憲法的規定，參議院對預算案有 30 天的審議(延宕)時間。

註 ㉕ 「暫定預算案」一般是以十天到二個月的短暫期間為度所編列的預算，通常不編列新的計畫預算，而是以福祉費、人事費等經常預算，以及公共事業繼續經費等必要最小限度內的預算為主。

註 ㉖ 「12 年度予算が成立」，*読売新聞*，2012 年 4 月 6 日，版 1。

註 ㉗ 大石敬，「消費稅增稅法等の成立過程と全体像」，*税経通信*，第 67 卷第 12 號(2012 年 10 月)，頁 129~145。

註 ㉘ 「解散確約なければ問責 自民・谷垣氏 首相は応じぬ意向」，*読売新聞*，2012 年 8 月 6 日夕刊，版 2。

就在民主黨與自民黨對峙不下之際，自公兩黨以外的在野黨率先向眾議院提出內閣不信任案，以及向參議院提出究責決議案。雖然內閣不信任案在民主黨擁有多數的眾議院通過的機率不高，但是「究責決議案」卻有在朝小野大參議院通過的可能。「究責決議案」雖無憲法上的法律效果，然若是通過，卻有參議院否定首相資格的政治性意義，參議院得以拒絕審查內閣提出的法案，例如消費稅增稅法案、「特例公債法案」等重要法案，此意味著國會將停止審議的功能，政權則陷入空轉狀態。

野田首相為了解決國會審議停擺的危機，遂於8月8日晚間在國會與自民黨總裁谷垣禎一、公明黨代表山口那津男進行會談，野田首相表示消費稅增稅法案成立後，「不久之內」將會解散眾議院。在野田首相的表示下，三黨同意盡快成立消費稅增稅法案，自民黨也擱置了自民黨版本的內閣不信任案與首相的究責決議案。^⑩8月9日晚間，眾議院表決內閣不信任案時，在自公兩黨缺席下，法案遭到否決，而消費稅增稅法案則於翌（10）日在民自公三黨多數贊成下通過成立。

但是，野田首相在消費稅增稅法案通過後，不僅沒有解散眾議院重新選舉的意向，反而出現如民主黨幹事長輿石東的不宜解散言論，^⑪引發自公兩黨的強烈不滿，於是參議院於8月29日表決首相的「究責決議案」時，自民黨投下贊成票，投票結果以多數贊成而通過。^⑫首相的究責決議案通過後，國會的審議功能便陷入停頓狀態，9月8日會期結束，依據「會期不繼續」的立法原則，「特例公債法案」因未及審查而成為廢案。

因為占預算額度42.1%的「特例公債法案」未能通過，所以內閣會議決議9月以後，除了維持行政活動不可或缺的經費（例如廳舍的租金）、安全保障、司法、治安關係的經常經費，以及醫療、照護、生活保障等難以刪除的經費外，全面緊縮一般會計預算的執行。^⑬即便如此，2012年度的預算亦將於11月底出現枯竭狀態。換言之，假若「特例公債法案」於11月底仍然未能通過，則日本的財政將會破產。

（三）臨時國會的召集：特例公債法案的再提出與成立

野田首相為了挽救政權與財政危機，遂於10月29日召開第181屆臨時國會，同時內閣會議再度決議提出並通過特例公債法案後，再度提交國會審查。野田首相在眾議院的施政方針演說中表示：「在『分立國會』的制約下，是要回到以政局為優先的黨派對立政治，或是走向政策本位的辯論，最大的試金石便是特例公債法案，……每年的特例公債法案成為政治惡鬥的材料，必須要斷絕這樣的惡習」。^⑭野田首相的施政方

註⑩ 「一体改革明日にも成立 解散近いうちに 民自公党首が合意」，*読売新聞*，2012年8月9日，版1。

註⑪ 「輿石氏『今国会解散は困難』重要法案の成立が先決」，*朝日新聞デジタル*，2012年8月12日，〈<http://www.asahi.com/politics/update/0812/TKY201208120311.html>〉<http://archive.today/qXFH0>〉，檢索日期。

註⑫ 公明黨表示無法以反對提升消費稅率之理由贊成究責案，因此表決時缺席。

註⑬ 前山秀夫，前引文，頁60。

註⑭ 衆議院會議錄第一号，（一）野田内閣総理大臣の所信についての演説（2012年10月29日），頁5。

針演說僅在眾議院舉行，參議院拒絕了首相的施政方針演說，創下日本行憲後的首例。

緊接著，野田首相於 10 月 31 日接受自民黨總裁安倍晉三質詢時，表示「特例公債法案」的通過是解散眾議院的條件之一。^④在野田首相的意思表示下，自民黨總裁安倍晉三於 11 月 1 日也表示願意於預算委員會開始審議「特例公債法案」。^⑤

眾議院開始審議「特例公債法案」的同時，民主黨、自民黨與公明黨等三黨的政務調查會長於國會舉行會談，會談結果同意提出「特例公債法案」的修正案，亦即如果預算案通過，則特例公債法案也自動通過，得以發行特例公債，避免因「特例公債法案」造成朝野間的惡鬥。^⑥緊接著，野田首相進一步表示，如果「特例公債法案」能於同月 16 日通過，則確定會解散眾議院。在野田首相的明確承諾下，「特例公債法案」的修正案於 14 日與 15 日分別於眾議院與參議院通過，「特例公債法案」正式成立，日本的財政避免墜入所謂的財政懸崖。

野田首相於 11 月 16 日宣布解散眾議院，並於 12 月 16 日進行眾議院改選。^⑦選舉結果，民主黨慘敗，自公兩黨獲得超過 2/3 的絕對優勢席次。

柒、結 論

民主黨在 2009 年的眾議院選舉獲得歷史性的勝利，成功地獲得政權，然而卻在三年後，2012 年 12 月 16 日的眾議院選舉中慘遭歷史性的挫敗，失去執政地位。民主黨的席次從 308 席大幅下降為 57 席，遠不及 1998 年創黨時的 98 席勢力。民主黨雖然因為大勝而取得政權，但卻也以大敗收場，兩者之間出現巨大的落差。「民主黨政權為何失敗？」吸引著日本研究者的目光，成為研究現代日本政治變動的新題材。

「民主黨政權為何失敗」的既有研究，主要從政治主導的失敗、首相領導權的不足，以及政權公約的挫折來分析，此三面向之分析均具有說服力，本文無意質疑或否定既有研究的論點，而是從新的角度「分立國會」來分析，論述在「分立國會」架構下，參議院如何透過「特例公債法案」的審查，來影響民主黨政權的重要政策與政權運作。

一般探討參議院的功能時，大多注意到參議院對眾議院的「平衡、制衡、補全」功能，換言之，主要在詮釋憲法賦予參議院做為「第二院」的輔助角色。但是，本文研究發現，「特例公債法案」是發行特例公債的法源，而特例公債是落實政策不可或缺的財源，但是「特例公債法案」的屬性並非眾議院擁有審議優越地位的預算案，而是一般的法律案，故而在「分立國會」的架構下，在野黨得以利用在參議院多數的優

註④ 「安倍氏年内解散迫る衆院代表質問首相と初論戦」，*読売新聞*，2012 年 10 月 31 日夕刊，版 1。

註⑤ 「特例公債 審議入り容認 安倍総裁 早期解散へ環境整備」，*読売新聞*，2012 年 11 月 2 日，版 1。

註⑥ 「解散へ民自公前進赤字国債容認大筋合意国民会議人選案も」，*読売新聞*，2012 年 11 月 13 日，版 1。

註⑦ 「衆院午後解散『特例公債』『0 増 5 減』成立戦い 30 日間突入」，*読売新聞*，2012 年 11 月 16 日夕刊，版 1。

勢，將「特例公債法案」做為籌碼，迫使執政的民主黨做出重大的讓步，甚至迫使民主黨宣布解散眾議院重新選舉，最後導致民主黨失去政權。從過程來看，參議院所扮演的角色已不遜於眾議院，超越了做為「第二院」的憲法功能。

第一，從菅直人內閣對「兒童津貼」預算的修正觀之，參議院對預算案亦有影響力，憲法賦予眾議院對預算案的優越地位並非絕對。第二，從民主黨對「政權公約」製作的草率道歉，以及對於兒童津貼、高速公路免收過路費等政策的廢除來看，參議院具有動搖執政黨政權的影響力，因為「政權公約」是政黨對選民的政策承諾，是政權成立的根基。第三，從菅直人內閣的辭職來看，參議院具有內閣更迭的影響力。第四，從野田首相解散眾議院來看，參議院具有影響眾議院議員任期，以及政黨輪替的影響力。高橋和之研究指出，參議院雖然不能通過內閣不信任案，但是否決內閣的重大法案（如特例公債法案），等同於具有實質上的內閣不信任權力。^⑧

眾議院雖然對預算案擁有審議的優越地位，亦即假若參議院做出不同決議，則以眾議院之決議為決議，但是，做為預算案相關措施的法案（如本文探討的「特例公債法案」）則屬一般性法案，眾議院並無審議的優越地位，而且眾議院再度決議的門檻為不容易達到的三分之二席次，假若預算案的相關措施法案遭到參議院的杯葛或否決，政府的預算執行便會出現窒礙難行，政府的運作將陷入停擺狀態。例如，假若「特例公債法案」未能於2012年11月底通過，則在2012年度的預算即將全部用罄之下，野田政權將會停擺，對國計民生影響巨大，因此朝小野大的參議院得以將「特例公債法案」做為「人質」，迫使野田政權宣布解散眾議院進行改選。

本文分析「分立國會」的時間點是民主黨政權期間，然而，戰後以來迄今，「分立國會」已經出現過五次，每次的特徵均不盡相同。本文的研究屬於單一個案分析，對於普遍法則的建立，尚須針對不同時期的「分立國會」進行比較分析。而且，誠如伊藤和子研究指出，在目前眾參議院選舉制度不變，而且不出現同日選舉的狀況下，「分立國會」出現的機率不低。^⑨為了確實掌握戰後日本政治運作的完整面向，「分立國會」是重要的研究課題，不同時期的「分立國會」之比較研究，也是筆者今後努力的方向。

* * *

（收件：103年5月15日，接受：103年12月23日）

註⑧ 高橋和之，現代立憲主義の制度構想（東京：有斐閣，2006年），頁100~101。

註⑨ 伊藤和子，前引文，頁36。陳永峰也指出，1989年以後「分立國會」有成為常態化的現象。陳永峰，「參院選・ねじれ国会・連立政権：1989年以降「連立政治」の常態化について」，問題と研究，第39卷第4期（2010年10月），頁1~21。

Divided Diet as Stumbling Block of DPJ's Regime in Japan: Study on the House of Councilors' Review of Bills Funding Special Deficit-financing Bonds

Ming-Shan Wu

Professor

Department of Mass Communication

I-Shou University

Abstract

The Democratic Party of Japan (DPJ) won a landslide victory in the election of House of Representatives in 2009, replacing the Liberal Democratic Party (LDP) as the ruling party, but abruptly terminated due to an overwhelming defeat in another election three years later. Why did the DPJ fail? This question has become a striking issue of modern political science in Japan. Existing studies mainly focus on perspectives such as defeat of political dominance, inadequacy of prime minister's leadership, or failure of Manifesto. This article aims to analyze the role of the House of Councilors in policy-making and manipulation of DPJ in a divided Diet.

The House of Councilors used to be regarded as the supporting role; however, this study finds that its influence was not inferior to that of the House of Representatives. In a divided Diet, the House of Councilors exerted more influence on budget bills, important policies, and even cabinet turnover during the review of Bills Funding Special Deficit-financing Bonds. In fact, the dissolution of the House of Representatives declared by Prime Minister Noda gave even more influence to the House of Councilors, especially on term limit of House of Representatives members and alternation of political power. The role of the House of Councilors have become an increasingly

important topic in Japanese political studies.

Keywords: Divided Diet, the DPJ's Regime, bicameral system, Bills Funding
Special Deficit-financing Bonds, the House of Councilors

參考文獻

- 吳重禮，「分立政府」與「一致政府」體制運作的爭議：從美國經驗看我國政治發展的趨勢，「政黨政治與選舉競爭」學術研討會，2001年10月6日，臺北。〈<http://old.npf.org.tw/Symposium/s90/901006-IA-s1.htm>〉，檢索日期：2014年7月30日。
- 林宛慧，美國預算僵局不應成爲常態。財團法人國家政策研究基金會，國安（析）102-097號。〈<http://www.npf.org.tw/post/3/12849>〉，檢索日期：2014年7月30日。
- 郎偉芳，「歐洲主權債務危機分析：概述、因應措施及影響」，行政院經濟建設委員會綜合計畫處編，綜合規畫研究 100 年（臺北：行政院經濟建設委員會，2012年），頁139~167。
- 黃秀端，「少數政府在國會的困境」，臺灣政治學刊，第7卷第2期（2003年12月），頁3~49。
- 楊婉瑩，「一致性到分立性政府的政黨合作與衝突：以第四屆立法院爲例」，東吳政治學報，第16卷（2003年3月），頁47~93。
- 楊鈞池，「日本參議院之研究——以2007年參議院選舉爲例」，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，臺北，頁1~20。
- 「12年度予算が成立」，読売新聞，2012年4月6日，版1。
- 「安倍氏年内解散迫る衆院代表質問首相と初論戦」，読売新聞，2012年10月31日夕刊，版1。
- 「一体改革明日にも成立解散近いうちに民自公党首が合意」，読売新聞，2012年8月9日，版1。
- 「解散へ民自公前進 赤字国債容認 大筋合意 国民会議 人選案も」，読売新聞，2012年11月13日，版1。
- 「解散確約なければ問責自民・谷垣氏首相は応じぬ意向」，読売新聞，2012年8月6日夕刊，版2。
- 「外相、外国人から献金規正法で禁止与野党、進退問う声」，読売新聞，2011年3月5日，版1。
- 「自公、特例公債法案賛成も」，読売新聞，2011年3月16日，版9。
- 「自民『影の内閣』論戦中堅・若手4人査定の場にも」，読売新聞，2010年10月14日，4版。
- 「首相に『外国人献金』商銀元理事から辞任は否定」，読売新聞，2011年3月12日，版7。
- 「首相近く退陣強まる月内にも正式表明『3条件』整う公算」，読売新聞，2011年8月10日，版1。
- 「衆院午後解散『特例公債』『0増5減』成立戦い30日間突入」，読売新聞，2012年11月16日夕刊，版1。

- 「退陣エネ法案成立など条件」, 読売新聞, 2011年6月28日, 版1。
- 「谷垣氏、入閣を正式拒否 首相、震災復興担当を要請」, 読売新聞, 2011年3月20日, 版2。
- 「東日本巨大地震 大地震で政治休戦 与野党 予算早期成立へ協力」, 読売新聞, 2011年3月12日, 版7。
- 「特例公債 審議入り容認 安倍総裁 早期解散へ環境整備」, 読売新聞, 2012年11月2日, 版1。
- 「不信任案あすにも採決小沢氏同調へ民主分裂含み会期大幅延長首相意向」, 読売新聞, 2011年6月1日, 版1。
- 「復興補正予算「子ども手当」見直しで財源岡田幹事長高速無料化も修正方針」, 読売新聞, 2011年3月16日, 版9。
- 「民主、公約抜本見直しへ岡田幹事長自公に謝罪文書」, 読売新聞, 2011年7月23日, 版1。
- 「輿石氏『今国会解散は困難』 重要法案の成立が先決」, 朝日新聞デジタル, 2012年8月12日, <<http://archive.today/qXFH0>>。
- 小林良彰, 政権交代: 民主党政権とは何であったのか (東京: 中央公論新社, 2012年)。
- 上川龍之進, 「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」, レヴァイアサン, 第53号 (2013年3月), 頁9~34。
- 大山礼子, 「参議院改革と政党政治」, レヴァイアサン, 第25号 (1999年10月), 頁103~122。
- 大山礼子, 「議事手続再考: 「ねじれ国会」における審議の実質化をめざして」, 駒澤法学, 第7巻第3号 (2008年3月), 頁23~54。
- 大石敬, 「消費税増税法等の成立過程と全体像」, 税経通信, 第67巻第12号 (2012年10月), 頁129~145。
- 三角政勝, 「戦後初となった大規模な予算の執行抑制: 特例公債法案をめぐる経緯と論点」, 立法と調査, 第335号 (2012年12月), 頁31~44。
- 山口二郎, 政権交代とは何だったのか (東京: 岩波書店, 2012年)。
- 山口二郎, 「政権交代と政官関係の変容/連続: 政治主導はなぜ失敗したか」, 年報行政研究, 第47号 (2012年5月), 頁2~20。
- 山口二郎、中北浩爾編, 民主党政権とは何だったのか (東京: 岩波書店, 2014年)。
- 久保庭総一郎, 「政治主導」, 藤本一美編, 民主党政権論 (東京: 学文社, 2012年), 頁114~148。
- 中北浩爾, 「マニフェスト: なぜ実現できなかったのか」, 日本再建イニシアティブ編, 民主党政権: 失敗の検証 (東京: 中央公論新社, 2013年), 頁11~48。
- 古賀豪、桐原康栄、奥村牧人, 「帝国議会および国会の立法統計: 法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法」, レファレンス, 第60巻第11号 (2010年11

- 月)・頁 117~155。
- 田中善一郎、「民主党政権のマニフェスト破りの原因と結果」, 公明, 第 75 號 (2012 年 3 月), 頁 12~17。
- 北村知史, 「普天間基地移設問題をめぐる鳩山首相のリーダーシップと世論の影響力」, 同志社政策科学院生論集, 第 1 號 (2012 年 2 月), 頁 93~107。
- 石弘光, 「民主党の財政政策には短期の対策も中長期の青写真もない」, エコノミスト, 第 88 卷第 5 號 (2010 年 1 月), 頁 43~44。
- 竹中治堅, 「首相と参議院の独自性: 参議院封じ込む」, 選挙研究, 第 23 號 (2008 年), 頁 5~19。
- 竹中治堅, 参議院とは何か: 1947~2010 (東京: 中央公論新社, 2010 年)。
- 向大野新治, 「国会: 『ねじれ』に見る政治のあり方」, 佐々木毅、清水真人編, ゼミナール現代日本政治 (東京: 日本経済新聞社, 2011 年), 頁 327~372。
- 西垣淳子, 「今回のねじれ国会の経験が残した憲法上の課題」, 世界平和研究所, IIPS Policy Paper (2009 年 9 月), 頁 1~31。
- 伊藤和子, 「『ねじれ国会』を振り返る」, 法学教室, 第 350 號 (2009 年 11 月), 頁 35~42。
- 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、筆坂秀世、平野貞夫, 参議院なんかいない (東京: 幻冬舎, 2007 年)。
- 吳明上, 「危機突破内閣: 安倍新政権とねじれ国会」, 問題と研究, 第 42 卷第 3 期 (2013 年 7 月), 頁 49~78。
- 武藏勝宏, 「政権移行による立法過程の変容」, 国際公共政策研究, 第 14 卷第 2 號 (2010 年 3 月), 頁 29~46。
- 河野啓、小林利行, 「再び政権交代を選択した有権者の意識: 衆院選後の政治意識・2013 調査から」, 放送研究と調査, 第 63 卷第 7 號 (2013 年 7 月), 頁 40~63。
- 直嶋正行, 次の日本: 次代の成長戦略へ 流れは、変わる (東京: 時事通信社, 2012 年)。
- 松浦淳介, 「2007 年『衆参ねじれ』における政府の立法戦略」, Keio SFC Journal, 第 10 卷第 1 號 (2010 年), 頁 73~74。
- 信田智人, 政治主導 vs. 官僚支配: 自民政権、民主政権、政官 20 年闘争の内幕 (東京: 朝日新聞出版社, 2013 年)。
- 前田英昭, 「二院制: 参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。
- 前山秀夫, 「財政金融をめぐる政策課題: 特例公債法案、消費税上げ、日銀金融政策を中心として」, 立法と調査, 第 336 號 (2013 年 1 月), 頁 59~72。
- 浅海伸夫, 「自己改革を怠り、時に暴走した一〇年間」, 中央公論, 第 119 卷第 5 號 (2004 年 5 月), 頁 113~141。

高見勝利，「『ねじれ国会』と憲法」，ジュリスト，第1367號（2008年11月15日），頁64~79。

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）。

高橋和之，現代立憲主義の制度構想（東京：有斐閣、2006年）。

財務省，日本の財政関係資料（東京：財務省、2010年8月）。

財務省，日本の財政関係資料（東京：財務省、2014年2月）。

野中尚人，さらばガラパゴス政治：決められる日本に作り直す（東京：日本経済新聞出版社、2013年）。

第76回国会参議院大蔵委員会会議録第5号，1975年12月16日。

衆議院会議録第一号，（一）野田内閣総理大臣の所信についての演説，2012年10月29日。

御厨貴編，変貌する日本政治：90年代以後「変革の時代」を読みとく（東京：勁草書房、2009年）。

飯尾潤，「衆参における多数派の不一致と議院内閣制」，ジュリスト，第1367號（2008年11月15日），頁88~94。

陳永峰，「参院選・ねじれ国会・連立政権：1989年以降「連立政治」の常態化について」，問題と研究，第39巻第4期（2010年10月），頁1~21。

渡辺治，「民主党政権論：鳩山政権から菅政権へ」，賃金と社会保障，第1533號（2011年3月），頁6~66。

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11月），頁145~164。

塩崎彰久，「政治主導：頓挫した五策」，日本再建イニシアティブ編，民主党政権：失敗の検証（東京：中央公論新社、2013年9月），頁49~86。

榊原英資，なぜ日本の政治はここまで墮落したのか：松下政経塾の大罪（東京：朝日新聞社、2012年4月）。

読売新聞政治部，亡国の宰相：官邸機能停止の180日（東京：新潮社、2011年9月）。

樺山登，「民主党政権二つの大罪：マニフェストと政治主導」，週刊東洋経済，第6355號（2011年10月），頁110~111。

濱賀祐子，「子ども手当て」，藤本一美編，民主党政権論（東京：学文社、2012年），頁175~198。