

# 解散権制約の法理

橋 本 基 弘

## 序 論

### 一 衆議院解散権をめぐる議論の状況

#### 1 理論状況の確認

#### 2 日本国憲法制定過程における解散権

#### 3 小 括

### 二 解散権に対する制約

#### 1 解散権の所在と実例

#### 2 解散権の制約とその可能性について

#### 結 論

## 序 論

衆議院を解散する権限が内閣にあり、その理由は六九条所定の場合に限定されないことは実例、通説において「決

着が付けられている」<sup>(1)</sup>。この問題について異を唱える余地はもはやなさそうにみえる。

日本国憲法が衆議院の解散について定めた条文はきわめて少ない。他国の憲法と比較したとき、その規定はあまりに少ないといつてよい。<sup>(2)</sup>これは明治憲法についても当てはまる。それゆえに、衆議院の解散は、その時々々の政治的な状況の中で自在に用いられ、その根拠規定も融通無碍に解釈されてきたのであった。その結果、現在では解散権を「首相の専権事項」であるとか、「伝家の宝刀」と呼ぶことにいささかの疑問ももたない風説が広がる状況をも招いている。日本国憲法は、条文をもつて解散権の決定を内閣に与え、その事由を信任案の否決もしくは不信任案の可決に限定しているにもかかわらずである。その結果、世界的に見ても最も無制約な解散権行使が行われるようになってい

る。実務的に見れば、決着済みの問題を掘り起こすことは得策ではない。しかし、憲法学説としては、議論を蒸し返し、その当否や適否を論じ続けることにも意味があるように思える。それはまた、戦後の憲法学が前提としてきた解釈のモードを明らかにし、その功罪を明るみに出す作業ともかかわってくる。

本稿では、まず解散権をめぐる議論を整理して、支配的な学説（第六九条非限定説以下、適宜、非限定説と呼ぶ）を整理しつつその憲法解釈としての特徴を説明する。次いで、解散権をめぐる日本国憲法の原意を参照しながら、解散権論争が何をもたらしたのかを明らかにする。その上で、解散権に対する法的な制約の可否について論じる。結論として、日本国憲法を改正するまでもなく解散権を制約することは可能であり、またそれが望ましいことを英国の実例との比較において論じることとしたい。

## 一 衆議院解散権をめぐる議論の状況

### 1 理論状況の確認

#### (1) 解積の整理

##### ① 解散権の歴史と議院内閣制の歴史

議会を解散する政府の権能は、権力分離と民主主義の交錯点である。両者のいずれを重く見るのかで解散権の意味が異なってくる。<sup>(3)</sup> それゆえ、解散権の歴史は議院内閣制の歴史と一致する。<sup>(4)</sup> 議会の召集解散権を国王が握り、執政を補助するために大臣を任用する。やがて選挙権の拡大とともに議会の力が強くなり、大臣は国王と同時に議会に対しても責任を負うことになる。政府と議会が対立する場合、国王は解散権を行使して議会を攻撃する。一方で大臣の存在感も増してきているため、解散詔書に大臣の副書が求められるようになった。これがやがて大臣の助言 (advice) 制度へと発展する。

他方で議会 (下院) は公選による国民の意思を背景にして、国王と対峙するようになる。政府は国王ではなく議会の信任によって存続する道を探るほかなくなる。議会の信任を失った大臣は辞任に追い込まれることになる。それと同時に、議会と大臣が対立したとき、国王は解散権を行使してこの対立を解決する役割を演じるようになった。この役割と大臣助言制度が合わさって、一九世紀半ばに現在のような解散権が表れるようになったのである。英国の場合、一七一五年制定の七年任期法 (the Septennial Act 1715) が一九一一年の議院法 (the Parliament Act 1911) 第七条によって改正され、「議会は、国王陛下もしくはその継承者によって、期限より早く解散されない限り、当選証書が交付さ

れた日から起算して五年を期限として存続する。」<sup>(5)</sup>と定められるに至っている。英国では、いまだ解散権の実質的決定権は国王(女王)にあり、ただその行使に際して首相の助言を拒むことができないとする習律が確立している。わが国の解散権解釈は、このような英国の実例を前提として展開されてきた。

## ②六九条非限定説の概要

では、衆議院解散権をめぐる解釈の概況について整理しておこう。<sup>(6)</sup>論点は、衆議院解散権の決定主体はどこにあるのか、その行使の理由は六九条に限定されるのかにある。議論を明確にするため、解散事由を限定するか否かについての議論から整理を進めたい。

まず、七条にいう天皇への「助言と承認」の中に、解散の実質的決定権を読み込む立場がある(A1説)。英国の庶民院解散に際する国王大権 (royal prerogative) に先立つ大臣の助言 (advice) 制度をそのまま日本国憲法に読み込む立場であるといつてよい。しかし、日本国憲法の書きぶりからすると、「助言と承認」は、政治的な権能を持たない天皇の国事行為(形式的行為)に対する助言と承認に止まるのであるから、形式的行為を行う旨の助言と承認とならざるを得ず、そこから実質的決定権を導くのは論理的に無理があるとの批判を受ける。形式的行為に対する助言と承認が実質的決定権の所在まで明らかにするとはいえないからである。

この難点を避けるため、解散権を六九条から解放する解釈はさまざまに分岐する。憲法七条にいう「助言と承認」には実質的決定権を読み込むことができないことを認めつつ、解散権を行政権ととらえ内閣の権能として正当化する解釈(A2説)が登場する。この解釈もまた解散権を国王大権に帰属させた伝統的解釈の流れを汲むものであるが、解散権がどこに帰属するののかという問題がその実質的決定権をただちに導き出すわけではなく、A1説と同様の難点

を払拭できていない。そこで、もう少し巨視的に考え、日本国憲法が議院内閣制を採用していることからこの問題を解決しようとする解釈が登場する（A3説）。しかし、議院内閣制の形はまぢまぢであり、解散権の実質的決定権を導き出す論理とはなり得ない。また、むしろ権力分立の要請に訴えかける解釈もある（A4説）。だが、権力分立の制度化は一様ではなく、アメリカの大統領制のように強い権力分立制度を採用しているにもかかわらず議会解散権を否定している例もある。

一方、この問題に時間の要素を入れて解決を図ろうとする解釈も展開されている（A5説）。この学説には、憲法の条文上解散権行使は六九条に限定されていると読むべきであるが、解散権の持つ意味の変化（国王体験に基づく議会への攻撃権から民主的な意見聴取の手段への変化）を理由として、その拡張を正当化しようとするもの（A5-1説）もあれば、憲法習律の形成もしくは憲法の変遷という観点からこれを認める解釈もあり得る（A5-2説）。

### ③ 六九条限定説

これらに対して、日本国憲法は六九条に定められる場合以外に衆議院の解散を認めない趣旨であると考える解釈もある。日本国憲法の制定過程における議論や条文の書きぶりからすると、憲法は自由かつ広汎な解散権行使を予定していなかったことをその理由とする（B説）。一九四八年に行われた初めての解散に際してGHQがとった立場がこれに該当する。制憲趣旨は条文に表れており、A説的な解釈は予定していなかった点も明らかにされている。もちろん、制憲意思にかかわらず、七〇年以上にわたって六九条にこだわらない解釈が定着し、解散権の運用が行われてきた事実は重い。B説が制憲意思であり、正しい条文解釈であったとしても、積み重ねられてきた事実を否定することはできないから、B説に依りつつ、A5-2説に与する立場が現実的な対応なのかも知れない。ただ、この対応をと

るにしても、憲法解釈のあり方という観点から一定のこだわりをもつ必要はあるのではなからうか。そこで、以下、解散権をめぐる代表的学説を取り上げ、その憲法解釈としての特質を解明しておきたい。

## (2) 支配的解釈の構造

### ① 佐藤功説の構造と批判

#### (a) 憲法の欠缺と補充

さまざまなバリエーションがあるA説的解釈であるが、共通しているのは、日本国憲法にはあるべき条文が欠けているという認識である。憲法条文の欠缺という認識がA説の根底に共通して見て取れる。法の欠缺を補う方法は、憲法改正（追加＝amendment）、法律による補正、そして解釈である。このうちA説は解釈による補充を選んだ。憲法の欠缺という思考法は、本来あるべき姿を描き、そこから現行条文を評価する。その意味では、A説はその根拠を七条に求めようとも、また議院内閣制や権力分立に求めようとも同じ構造をもっている。その中でこの構造を明確に示すのが佐藤功説であるといつてよい。

佐藤功説は、解散権のもつ制度的意味から説き始める。<sup>(7)</sup>「その制度的な意味は、一言で言えば、総選挙によって国民の意思を問ひ、それを衆議院に反映せしめようとする制度である」。そして、六九条の場合は、その事例のひとつでしかないと考える。国民の意思を問うべき事由は、これ以外にもあるという。それは、重大な政治上の問題の発生であったり、少数与党による国政の停滞であったり、いわゆるハングパーラメントの状況を打開する必要であったりとさまざまであるが、政権運営の停滞が国政の混乱を招いている場合の打開方法として六九条以外の解散権行使が求

められるというのである。その上で「要するに、衆議院が国民の意思を正しく代表しているかどうかを確かめる必要がある」と客観的に判断される場合に、内閣が解散によって国民の意思に訴えると言うことが必要であり、且つ正当なのである。それが解散制度の本質に他ならない<sup>(8)</sup>と説く。これは、解散権行使をめぐる英国の代表的学説とも一致する。佐藤功説は、当時の英国の憲法理論についても熟知していたことがうかがわれる。

(b) 国事行為と国政に関する権能

佐藤功説は、この解散権の本質を日本国憲法において活かすため、欠缺を補正する道を、すでにある条文の中に探すことになる。しかし、先に触れたとおり、七条に定められる「助言と承認」から実質的な解散決定権を導き出すことは難しい。天皇の形式的権限への助言と承認は形式的行為を助言するに止まるからである<sup>(9)</sup>。そこで佐藤功説は、七条の「国政に関する」という文言に着目する。衆議院の解散とは「国政に関する」行為であって、その限りで実質的な政治性を払拭できない。しかし、憲法はこれを内閣の助言と承認に服せしめることだからうじて象徴天皇制と調和できる<sup>(10)</sup>。単純化していえば、四条一項が定める「天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行い、国政に関する権能を有しない」という文言のうち、「国事に関する行為」と「国政に関する権能」を区別し、解散権については国政に関する作用であって、「君主制の伝統的機能の残存であって」、天皇に帰属するが、四条はこの実質的決定権を内閣に委ねていると読むのである。この解釈に対しては、憲法の文言からして不自然であること、あるいは象徴化したはずの天皇に政治権力をいささかでも認めることになってしまわないかとの批判が提起される<sup>(11)</sup>。これに対して佐藤功説は、それゆえに内閣の助言と承認により実質的な政治権力性が否定されているというのである。けれども、なぜ解散権だけが「君主制の伝統的機能の残存」として「国政に関する権能」に該当するのか、十分な説明にはなっ

いない。ならば、首相（内閣総理大臣）の任命も、議会の召集も「君主制の伝統的機能」として「国政に関する権能」に当てはまらないのか。これが佐藤功説最大の弱点でもある。

(c) 第六九条の解釈

佐藤功説は、六九条の意味についても興味深い解釈を展開する。六九条はさまざまな理由に基づき行われる解散の一事例を挙げたに止まるとの考え方を明らかにする。<sup>(12)</sup> この解釈はA説に共通する理解であり、佐藤功説に特徴的なものとはいえないが、本来あるべき憲法の姿を措定して、本来あるべき結論を導き出す手法を採る以上、現実にある条文とどう向き合うかについての格闘の結果であるともいえる。

また、佐藤功説は、解散制度の民主的性格にたびたび言及している。議会と世論との不一致が生じている場合、両者を近づける方法が解散という制度であるという。すなわち「第六九条の場合に限定されないとする解釈は、内閣が衆議院の支持を理由とすることによって世論から遊離することを防止しようとする見解である」<sup>(14)</sup>。したがって、A説の中でも佐藤功説は、議院内閣制の成立以来解散権が果たしてきた機能のプラスの側面のみを強調することから成り立っている。この点に関して、佐藤功説は、かつてワイマール憲法時代ナチスが解散権を利用して台頭してきた歴史を指摘した尾高朝雄教授の批判に対して、「むやみに非合理的な解散は行わぬであろうという他ない」と述べる。<sup>(15)</sup> 解散権がその用いられ方次第で議会制民主主義を破壊しかねない道具となることには沈黙しているのである。もつとも佐藤功説は、後年、衆議院議長であった保利茂が解散について言及した「保利メモ」に言及し、解散権行使には一定の制約があることを明らかにしている。しかし、この制約は法的なものとはとらえられていない。<sup>(16)</sup>

(d) 比較憲法史的条文解釈



解散権の実質的決定権の所在について、憲法は語るところがない。しかし、佐藤功説は、この欠缺を「助言と承認」の解釈により補充しようとする。おそらく一八世紀に確立した英国議会の大臣助言制度が佐藤功の頭にあつたのであろう。後に述べるように、英国では、議会の召集解散権は国王大権に属している。この権限を大臣責任制度の一元化によって浸食してきた歴史がある。その結果、解散という政治的権能が国王大権から徐々に形式化され、それとともに実質的決定権が大臣に移行してきた。佐藤功説は、このプロセスを熟知していたから、日本国憲法の「助言」にも同じ趣旨を読み取ったのではなからうか。その意味で、佐藤功説は、日本国憲法を比較憲法史に基づき解釈した一例であると評することもできるであろう。もっともその解釈の適否については評価が分かれるところではあるが。<sup>(17)</sup>

### (3) 清宮四郎説

#### ① 制度趣旨からの解釈

第七条の助言と承認に解散権の実質的決定権を読み込むことが難しいと判断した清宮説も、解散制度の趣旨から問題を解決しようとする。すなわち「解散制度の背景をなし、その合理性を基礎づける原理は、自由主義及び民主主義である」<sup>(18)</sup>ことを前提にして、解散権の自由主義的性格を権力分立による権力均衡論に求め、民主主義的性格を議会―内閣対立に際する国民の判定に求めている。<sup>(19)</sup>そして、「解散の制度は、行政部と立法部の関係の変化につれて、行政部優位のものとの解散から、行政部と立法部との対等の立場において、両者の均衡を狙った解散へ、そしてさらに、立法部に優位を認める解散へと変遷してきている」<sup>(20)</sup>との理解が示されている。日本国憲法は、この最後の段階にあるといつ。

## ② 形式的解散権と実質的解散権の区別

清宮説は、解散権においては形式的なものと実質的なものを区別しなければならぬと説いている。<sup>(21)</sup>「すなわち解散権については、さらに、実際に解散を決定する権能（実質的解散権または解散決定権）と、右の決定にもとづき、解散する旨を外部に表示する権能（形式的解散権または解散宣示権）とを区別する必要がある」と述べる。<sup>(22)</sup>これは、天皇の実質的解散権を否定するための概念構成である。「実質的決定権は、『国政に関する権能を有しない』天皇の行いうるところには属しない」のであり、「天皇の解散行為は、『国事行為』として、内閣の助言と承認によって行われる。この場合における内閣の助言と承認は、天皇の形式的解散宣示行為について、しかもその限りにおいて、なされるものであって……天皇の形式的行為に対して内閣が助言と承認を与えることから、ただちに内閣の実質的決定権までも導き出されるものではない」との解釈が示されている。<sup>(23)</sup>この点において、清宮説は佐藤功説と対立する。

## ③ 実質的解散権の所在

一方、実質的解散権については「憲法に明文の規定もなく」、「解散権の実質的決定権が内閣に、しかも内閣のみにあるとするのは、学会における多数説である」と述べるに止まっている。<sup>(24)</sup>では、実質的決定権をどのように導き出すか。すでに七条のみからこれを正当化することが否定されているから、他の理由を探すしかないが、清宮説は、次のような論理を経て、実質的解散権が内閣に帰属することを導き出す。

まず、自律的解散権が否定される（ただし、後に触れるように、この理由も明らかではない。単に憲法五四条と六九条が受け身の表現を用いていることを条文上の理由としているようである）。次いで、天皇の実質的決定権が否定される。そして、日本国憲法が権力分立制度を採用しており、解散の決定を内閣の担当する作用に振り分けて、さらに、議院内閣制を

採用していることがその手がかりとされている。<sup>(25)</sup> ここにおいて清宮説が前提とした、解散制度の自由主義的性格論が効き目を現してくる。

#### ④ 解散の理由

内閣が実質的に解散権を行使するとして、その事由は六九条に限定されるか。清宮説は次のように述べてこれを否定する。

「憲法六九条は、もともと、内閣の総辞職について規定したものであつて、それに関連して、解散が行われる特定の場合を予想しているに過ぎないもので、そこには、解散が行われる場合を限定する意図はないと解せられる(傍点筆者)。したがつて、この場合は、六九条のみによらず、一般に解散の目的に照らして問題を解決すべきである。そうすれば、解散が行われる場合は六九条の場合に限られないという解釈になる。解散は、国会、殊に衆議院が、民意を反映しているかどうか疑わしい場合に、民意を確かめるために設けられた制度である」として、具体的には、「衆議院が内閣を信任しない場合、または重要問題について、衆議院と内閣とがはなはだしく意見を異にする場合などが考えられる<sup>(26)</sup>」としている。ここでは清宮説が挙げる解散制度の民主主義的性格論が裏付けとされている。

清宮説は、解散制度がもつ自由主義的性格から権力の均衡の必要性を導き出し、これをもつて内閣に実質的な解散権を認め、解散権の民主的性格から解散権に対する制約を否定する。その結果、佐藤功説とほぼ同じ結論に到達する。しかし、この理解は条文によって裏付けられているわけではなく、むしろ制度の趣旨に依拠した憲法解釈が展開されているに止まっている。憲法規定の欠缺を制度の趣旨によって補う場合、制度趣旨の理解がその内容を左右する。

内閣の「助言と承認」に実質的決定権の所在を求める学説も、また制度趣旨から内閣の実質的解散権を導き出す学説も、なぜか戦前における解散権の用いられ方に触れるところがない。日本国憲法の制定によって戦前の政治制度が葬られたと考えていたのであろうか。日本国憲法がもたらした議院内閣制に絶対的な信頼を置いていたのであろうかははっきりとしない。だが明治憲法下で行われた計二十二回の解散についての総括が何もなされていないのである。

明治憲法七条は、「天皇は帝国議會を召集しその開會閉會停會及び衆議院の解散を命ず」という単純な定めを置いていたに止まる。しかし、その用いられ方は、議會に対する懲罰的な発動と思われるものから、同一論点につき重ねて解散が行われた事例や、総選挙実施直後の解散という、いわば濫用的な解散事例がある一方で、議院内閣制度的な運用に沿って、憲政の常道といわれるような、責任内閣制的解散権行使と見られるものまでさまざまケースを見ることができる。<sup>(27)</sup> 明治憲法下でも解散権には制約がないと考えられていたので、日本国憲法下でも同じ解釈が成り立つとの前提が憲法学者には当たり前のようにとらえられていたのかも知れない。宮澤俊義が解散権論争を「予想しなかった」と述懐しているのは、このような事情があったといえよう。<sup>(28)</sup> 実際、明治憲法下での指導的学説である美濃部達吉説では、解散権行使には法的な制約がなく、むしろ衆議院が「国民の民意を代表しているや否や」を確かめる制度として考えられていたのであった。<sup>(29)</sup> また、美濃部は、

「解散権は、その政治上の意義に於いては、政府が衆議院に対する抗争手段としての唯一の有力なる武器である。若しこの機能が無かったならば、内閣は議會に対抗すべき何等の手段を有たず、全然議會に盲従するの外ないこととなり、議會万能の弊に墜することを免れないであろう」<sup>(30)</sup>とも述べている。これは、解散権を民主主義的性格と自由主

義的性格から正当化する清宮説に継承されている。日本国憲法における解散権の解釈も明治憲法下における解散権解釈を受け継いでいるのである。明治憲法下における天皇大権として解散権から天皇の実質的決定権を控除すると内閣の実質的解散権が導き出されるのである。

## 2 日本国憲法制定過程における解散権

### (1) 日本国憲法の制定過程における議論

#### ①六九条の原意

今日、日本国憲法の制定過程と各条文の原意がかなり公にされているが、それによると、次のような制定趣旨が確認できる。

「内閣が国会を解散できるのは、不信任決議が成立したときのみであるとすることは、総選挙を強いる権限を制限するものであり、これによって内閣との関係での国会の地位は強化される。またそれは、内閣に対し総辞職するか国民に信を問うかの二者択一を迫るものであり、内閣は国会に対して責任を負わなければならないという原則を維持するものである。とりわけ、このような解散権は、国会が真面目な指導者のもとに政治的責任を負うということをもたらす可能性が大きい……内閣は、イギリスの内閣ほどには強力なものとされてはいない。たとえば、国会が内閣の意図する立法を阻止したときに、自らの判断で国会を解散するという権限は与えられていない。日本で危険なことは、行政権が弱すぎることではない。反対に、伝統的に弱体だったのは、立法府な

のである。従つて、内閣には優位が認められなかつたのである。<sup>(31)</sup>

連合国総司令部は、解散権行使を限定することを企図していたのであつて、内閣不信任案の可決（不信任案の否決）以外に解散を認めない趣旨であつた。このことから考えると、内閣に広い解散決定権を与えないというのが六九条の本来の意味であつたといわざるを得ない。

## ② 小島和司の指摘

憲法制定過程に携わつた者には、帝国議会における解散権の実情がよく理解されていたのである。それにもかかわらず、支配的学説のような解釈が登場した背景には、小島和司が詳細に分析しているように、憲法改正に関する要綱と草案の間にあるずれがあつた。すなわち、憲法改正要綱には「天皇ハ此ノ憲法ノ定ムル国務ヲ除クノ外政治に関する権能ヲ要スルコトナキコト」とある箇所を、草案では「天皇は、この憲法の定める国務のみを行い、政治に関する権能を有しない」となつていた。<sup>(32)</sup> その上で、支配的な学説は、要綱にある考え方をベースにして現第四条と第七条を解釈したというのである。もちろん、支配的学説の理論的な背景には、イギリス流の議院内閣制を理想とする姿勢があつた。しかし、日本国憲法が当初予定していた政治体制は、イギリス流のものではなく、まったく新しい議会制度であつたと見る余地は充分にある。すなわち、支配的学説は、解散権を軸にして、議会と政府が均衡を保ち、必要とあらば、政府が国民に信を問うという理由で議会を攻撃できる制度こそが議院内閣制であるという固定観念にとらわれていたのではなかつたか。<sup>(33)</sup> そして、その観念から日本国憲法の条文を解釈したのである。<sup>(34)</sup>

## ③ 比較憲法学としての憲法解釈学

議院内閣制を採用している以上は、内閣に広い解散決定権がないのがおかしいととらえるのが六九条非限定説であった。しかし、日本国憲法が採用した政治制度は英国的な議院内閣制ではなかった。また、英国的な議院内閣制自体が政治抗争の中から生まれてきたしくみであって、他国に移植したとき、それが同じような機能を果たすとは限らない。英国で発展した議會解散制度もヨーロッパ全体に普及したが、その使われ方は各国でまちまちであったし、議院内閣制と大統領制を組み合わせた政治制度もあり、国家元首と政府、議会との関係もそれぞれの国における制度設計によって大きく異なっていた。<sup>(35)</sup> 当時の憲法解釈学が他国において生成展開してきた法概念を分析し、それを日本に適用するという姿勢に貫かれていたことに思いをいたすと、六九条非限定説的な解釈が支配的学説となったことにも理由がある。しかし、その姿勢がややもすると、条文から出発し、あるいは原意を探り、条文の構造全体の中で合理的な解釈を探索する姿勢を後退させてきたともいえよう。解散権論争は、憲法解釈の姿勢に関する論争でもあったのである。解散権をめぐる問題についていえば、日本国憲法は六九条でその発動場面を限定するとともに、四一条で国会の最高機関性を認めていることと相まって、フランス一八七五年憲法制定の折に議論された、ルソー流の民主制に似た政治制度<sup>(36)</sup>が構想されていたとみる余地も排除できない。支配的学説は、その可能性を退け、英国を範型とする議院内閣制の解釈を選択したのであった。

## (2) 最高裁における解散権

### ① 苫米地事件最高裁大法廷判決

昭和二十七年八月二八日に行われた、「抜き打ち解散」が憲法上許されない解散権行使に当たるとして、元

衆議院議員が議員資格の確認と歳費の請求を行ったのが苫米地事件であった。しかし、周知のとおり最高裁は統治行為論を持ち出して裁判所の審査権から除外する判断を示している。<sup>(37)</sup>しかし、この判決で、小谷勝重裁判官と奥野健一裁判官は、統治行為を否定して、憲法六九条以外の解散も許される旨の意見を展開した。

この意見は、六九条は解散が行われる一ケースを挙げたものに止まり、解散権を限定している趣旨ではないと述べる。そして、解散権の根拠を七条に求め、内閣の「助言と承認」に実質的決定権を読み込むという非限定説をそのまま採用したものであった。これに対して、河村大介裁判官意見は、六九条の文言「衆議院が解散されない限り」の表現は、「同条に関係のない解散の可能性を一般的に否定する趣旨を含むものでないことは明らかである。そして憲法は如何なる場合に解散をなし得るかにつき特にその要件を定めていないのであるから、その決定は解散権を有する機関の政策的ないし裁量的判断に委ねられているものと解すべきである」と述べている。その上で、「助言と承認」にはそれに先立つ実質的決定権が含まれていなければならないはずであるとの考え方が示されている。

## ②真野毅裁判官と解散権

このように、苫米地事件最高裁判決の個別意見の中では非限定説が主張されているが、六九条によらない衆議院の解散が憲法上許されないこと自体を争った事件において、<sup>(38)</sup>真野毅裁判官は、補足意見という形で第六九条限定説を採用した。真野裁判官は、解散権が六九条の場合に限定されないとする解釈を「七条説」と呼び、憲法条文を丹念に読み解きつつ、他方で権力分立と均衡抑制の観点から痛烈な批判を浴びせかけている。

たとえば、「もし、七条論者のように、七条で内閣が助言と承認を与えるから、国事行為の実体である国政の決定も内閣の権限に属するというならば、七条一号に定める憲法改正・法律の公布の実体たる憲法の改正や法律の制定も



内閣の権限に属すると解釈できる不都合な結果を生じるわけである」と述べ、助言と承認には実体的決定権が含まれてはいないと鋭く指摘する。さらに、「三権分立の原則により、内閣は行政権を行う権限を分配されている。この本質上の行政権のほかに、抑制均衡の原則により、内閣に賦与されている権限は、六条二項・六九条・七九条・八〇条等において特に定めるものを除き、概括的に七三条において規定されている。すなわち、七三条は『内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ』と定め、一号ないし五号の中には、別段この規定がなくとも行政権の属するものであるが、旧憲法において天皇の大権とされていた事項もあるから、念のため内閣の権限に属することを明確ならしめたのである。そして、六号には『政令を制定すること』、七号には『大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること』を挙げている……しかるに、重大な政治的・社会的意義を有する『衆議院を解散すること』については、七三条においては内閣の権限に属せしめられていない。ただ僅かに六九条において内閣が衆議院を解散し得る場合のあることを定めているのみである。それ故、抑制均衡の原則から言えば、衆議院を解散することは、六九条の場合を除き、内閣の権限に賦与されていないと結論しなければならぬ<sup>(39)</sup>』と述べている。

明治憲法七条において解散権が天皇に付与されていたのに対応する文言が七三条には欠けているというわけである。「七条説」のように、「あるはずのものが無い」と考えるのではなく、「ないことには意味がある」と考えたともいえようか。

真野裁判官は、これに続けて、「内閣は、法律上全く自由に、何時でも衆議院を解散することを得るものとするならば、責任を問われる地位にある内閣が、自己に対し責任を追及する衆議院を解散し、これを抹殺することによって、法律上責任の追及を不当に免れ得る結果となる。これでは主従の地位の顛倒も甚だしいといわねばならぬ……しかの

みならず、民主政治における選挙は、機会均等を前提とする。すなわち、同等の立場に立つてフェア・プレイによつて投票の獲得を争うことを本義とする。しかるに、抜打解散では、政府与党は野党に比し、不当に有利な立場に立つことは明白である。かようなハンディキャップのついた条件の下に行われる選挙は、公正なものといふことができな  
いばかりでなく、民意が真に正しく反映して表明されることは不可能となるであろう」と述べる。<sup>(40)</sup>

さらに、真野裁判官補足意見は続けて次のように述べている。「七条論者の中には、イギリス型の議院内閣制を出して理由づけようとする学者がある。それは、わが憲法はイギリス型の議院内閣制を採った（大前提）、イギリス型の議院内閣制の下では内閣は下院を何時でも解散することができる（小前提）、だからわが憲法上、内閣は衆議院を何時でも解散することができる（結論）と解釈すべきだ、というのである。が、これは、全く形式的な三段論法に過ぎない。憲法のどこにも、その大前提の存在する根拠を見出すことはできないではないか。憲法はどこにも、イギリス型の議院内閣制を採ったとは言っていない」<sup>(41)</sup>。

私は、この補足意見がなぜその後の憲法学においてまともに鑑みられることがなかったのか不思議でならない。憲法解釈のあり方から始まり、解散権がもたらす政治の混迷にまで及ぶその眼力にはあらためて感嘆せざるを得ない。真野意見のように、条文から出発し、その相互の関連性を整合的に説明する論理を探し、妥当な結論を導き出すという手法ではなく、結論から出発し、それを導き出すために一般的抽象的な概念を援用して、そこから条文を解釈する手法は、この苦米地事件最高裁判決から生まれたものではなからうか。

### 3 小 括

解散権論争の勝者となった六九条非限定説にもかかわらず、日本国憲法制定の際の原意は六九条限定を前提としていたことが今日明らかにされている。憲法制定における問題意識は、英国流の議院内閣制を導入することであったわけでは決してなく、政府に対して弱すぎる国会の地位を引き上げることにあつた。この意図から読み解くと、日本国憲法は四一条で国会の最高機関性を謳い、解散権を六九条の場合に閉じ込めておくことによって、国会主導の政治制度を確立しようとしたのである。

しかし、解散権をめぐる支配的な学説は、自由な解散権が内閣に認められていることを、あるいは「助言と承認」の中に実質的決定権を読み込むことによって、あるいは議院内閣制の概念を持ち出すことによって正当化してきたのであつた。それによって、憲法解釈は、所与の条文を解釈することによって結論を導き出す作用ではなく、一定の結論を目指して、理論や先例、裁判例や条文を動員して行われる正当化の作用になつたのである。後の九条解釈とも相まって、憲法あるいは憲法学に対する国民の信頼という観点からして、望ましい状況をもたらしたかどうかという点については、いささか疑問の残る姿勢であつた。

したがって、今日、六九条によらない衆議院の解散が積み重ねられてきていることをどう評価するかが問われるが、それは「実例も、そのようなものとして確立して」<sup>(42)</sup>いるというに止めるしかないのではあるまいか。あるいは、憲法条文が想定しない解釈運用が継続的に行われてきたというべきかもしれない。ただ、このような実例について裁判所の審査権が及ばない以上、日本国憲法が想定した政治制度が運用によって歪曲される危険性も指摘しておかなければ

ならない。その結果、内閣による自由な解散権という憲法の予定していない政治制度が生まれたことになるが、それが議会制民主主義を破壊しかねない危険性をはらむものであることを忘れるべきではなからう。

そもそも、議院内閣制も一様ではない。政府の存立を議会の信任に基づかせる制度がどのように機能するか、そこで解散権がどのように作用するのかは、各国が採用する選挙制度、政党の状況、政治状況に左右される。<sup>(43)</sup>英国流の議院内閣制と解散権を採用したフランス第三共和制憲法の下で解散権が行使されなかったのは、激しい政治闘争を経てようやく手に入れた政治的安定を失いたくなかったためであり、議院内閣制の本質が欠けていたためではない。<sup>(44)</sup>

以上のことを前提にして、次項では、解散権に対する制約の可否について検討することにした。

## 二 解散権に対する制約

### 1 解散権の所在と実例

#### (1) 支配的学説における解散権の所在

##### ① 前提問題としての解散権の所在

解散権に対する何らかの制約が可能かどうかを論ずる前に、いったい解散権の決定主体がどこにあるのかを解明しておく必要がある。日本国憲法上、解散権が内閣によって独占されているとするならば、それに対する法的制約を論じる意味はないからである。ところで、すでに検討したとおり、支配的な考え方である六九条非限定説は、解散権が内閣にあることを前提とした議論を展開してきた。しかし、その根拠は薄弱である。たとえば、解散権を「国政」に

関する権能ととらえ、そこから内閣の「助言と承認」に実質的決定権を読み込む学説では、解散権が伝統的に君主の権能であったことに根拠を求め、君主権限が空洞化され、それが内閣に異動したことを根拠としているようである。<sup>(45)</sup>

しかし、日本国憲法上解散権を「国政」に分類するような解釈は成り立たないとの批判を受ける。また、議院内閣制に根拠を求める学説に対しても議院内閣制であることからただちに内閣の解散権独占を導き出すことはできないとの批判が提起される。なぜなら、議院内閣制下でも国家元首と内閣に解散権が分有されているケースがあり、また上院の承認を要するような制限を設けている憲法、さらには自動的解散条項を設ける例も存在するからである。<sup>(46)</sup> また、そもそも英国においても、一八三四年以前の解散は、国王と大臣（内閣総理大臣）のいずれが主導権を握るかという政治闘争が続けられてきたのであり、議院内閣制下での解散権行使は、その時代や憲法の定め方次第でいかようにも変わり得るからである。<sup>(47)</sup> したがって、支配的学説たる六九条非限定説の中にも内閣以外に解散決定権があることにつき「おそらく消極的に解すべきであろう」とトーンダウンするものもある。近時の概説書にも「内閣以外のものではあり得ないであろう」<sup>(48)</sup>と述べるに止まるものもあるから、日本国憲法の解釈上、解散権を内閣が独占することを明確に論証することは十分に成功しているとはいえない。

つまり、支配的学説が依拠する論理である、①日本国憲法は英国流の議院内閣制を採用した、②英国における解散権は内閣が独占し、その行使には制約がない、③したがって日本国憲法下でも内閣が自由な解散権を独占する、という論理の整合性は十分に証明されてはいないのである。

## ②長谷川正安説―自律解散の可能性

この点について長谷川正安が明快な解釈を展開してきた。長谷川説は、助言と承認には内閣の実質的な決定権が含

まれないこと、すなわち、七条は形式的儀礼的な助言と承認を行うべきものであって、そこには実質的決定権が含まれないことを前提にして憲法条文を探すと、実質的決定権を明示しているのは六九条しかない。しかし、この解釈は実際の政治の実情にそぐわない。そこで次のように解釈する

「解散は、立法機関（衆議院）の期間を短縮する行為であるから、国会が『国権の最高機関』（四一条）であり、立法権の独立を守るうえから、それは原則として、国会、または、衆議院自身の決議にまつべきであるとする。この原則を阻止する憲法上の規定はない。が、現在これを明文化している国会法の規定もないから、これは憲法上の慣習の成立を見なければ実現しないであろう。もちろん、それは不可能ではない。<sup>50)</sup>」

ではその根拠は国会法によることができるのか、憲法慣習によるべきと考えているのか。若干微妙な主張ではあるが、憲法四一条を重視し、日本国憲法の政治制度が英国流の議院内閣制とは異なるとする長谷川の考え方<sup>51)</sup>を如実に表した解釈であるともいえる。いずれにしても、国会が法律もしくは慣行によつて解散権の実質的決定権行使できると考えているところが重要である。これは裏返せば、国会が解散権行使についての制限を設けられるということも意味している。解散決議には理由が必要であるし、それに先立つ解散審議も必要であるから、解散が必要な理由を明らかにし、総選挙で何を国民に問うのかを明確にしなければならない。それは衆議院に委ねられた事項であつて、どのような要件が満たされた場合に解散ができるのかの判断が衆議院に委ねられていることを意味している。

では、どのような形で制約が可能なのだろうか。この問題を論じる前に、現実の解散権がどのような理由で、い

かなる場合に行使されてきたのかを概観しておく必要がある。そこで、次に日本国憲法下で行われてきた解散の実例と英国の実例を参照しながら、解散権行使の合理性について検証したい。

## (2) 解散権行使の実例と類型論

### ① 日本国憲法下での解散実例

日本国憲法の下で行われた解散は、一九四八年一二月を最初として、計二十四回を数える。そのうち六九条によるものが四回であつて、残りは七条のみを根拠として行われた。一九五二年八月に行われた解散が七条のみによる最初の実例であるが、世上「抜き打ち解散」と呼ばれ、「与野党幹部が寝耳に水」<sup>(52)</sup>の状態で、吉田内閣によつて強行されたケースである。吉田首相が主導権を握り、閣議を説得して実施したものと見えるが、持ち回り閣議において当初の賛同者はわずかに六名であつたと報じられている。おそらく英国議会の解散権について深い知識を持っていた吉田茂であるからこそ踏み切ることができた解散であつたといえよう。翌年三月吉田首相は、早々と「バカヤロー解散」と俗称される解散を打つて出ているが、このときは衆議院における吉田内閣不信任決議の可決によるものであつた。<sup>(53)</sup>一年十ヶ月後、吉田内閣総辞職を受けて成立した鳩山一郎内閣は、保守合同前の最後の解散を一九五五年一月に行つている。国会は造船疑獄に揺れており、政権のあり方について国民に審判を仰ぐということが理由であつたといえよう。<sup>(54)</sup>この解散は七条のみによつている。

一九五五年の保守合同を受けた最初の解散は、一九五八年四月岸信介首相の下で行われた。この解散は、岸内閣に対する社会党の不信任決議案を審議している途中で、その議決を待たずに七条による解散が行われたケースである。

争点はさまざまであるが、保守合同、左右社会党の合流という二大政党制の下、日米安全保障条約や社会保障制度の充実などをめぐって総選挙が争われている。<sup>(55)</sup>内閣不信任案の提出を解散のきっかけとした事例である。

岸内閣から政権を引き継いだ池田勇人内閣は、一九六〇年一月に衆議院を解散した。浅沼社会党委員長暗殺事件を受け、暴力排除を議決し、日米安全保障条約への評価やとりわけ経済対策が争点となっている。池田内閣は所得倍増計画で有名であるが、そのような一連の政策の是非について、あらかじめ各党で解散についてのある程度の合意を得た上での解散であった。<sup>(56)</sup>七条による解散である。<sup>(57)</sup>

池田勇人の死去後、政権を担った佐藤栄作は、三度にわたり解散権を行使している。まず、一九六六年二月、「黒い霧」といわれる汚職問題を受け、国民に信を問う解散が行われた。<sup>(58)</sup>次いで、一九六九年二月、日米安全保障条約長期維持と沖縄返還を争点として七条のみを根拠にして衆議院を解散した。<sup>(59)</sup>その三年後の一九七二年一月、田中角栄内閣は、「従来から衆議院の解散はしない」との発言を翻し、急遽解散を行った。しかし、解散の理由ははっきりしていない。むしろ、「なぜ、この時期に解散？ 納得いく説明なし。首相、疑惑には開き直り」<sup>(60)</sup>との新聞記事が物語るように、明確な解散理由を欠いた初めての解散であったともいえよう。いわゆる金脈問題を受けて退陣した田中角栄首相を引き継いだのは三木武夫であったが、三木は閣僚の多くからの賛同を得ることができず、解散を行うことができなかった。日本国憲法史上初めて任期満了総選挙が行われたのは、一九七六年二月五日のことであった。一九七九年九月、三木から政権を継承した大平正芳首相は、七条のみを根拠として解散を行った。その争点は一般消費税の導入であった。選挙の結果、自民党は五一一議席中二四八議席を獲得したのに止まり、その後不安定な政権運営を余儀なくされた。それが一九八〇年五月の衆参同日選挙へとつながっていく（六九条解散）。この総選挙は、与



党自民党の内部分裂により、ハプニング的に不信任決議案が可決されたことを受けて実施されたものであった。

一九八三年一月には、同年一〇月一二日ロッキード事件九紅ルートに関する東京地裁判決が下された。これを受けて、中曽根康弘首相は、政局を打開する目的で衆議院を解散した。与党自民党は衆議院の過半数を大きく割り込む二五〇議席の獲得に止まっている。この解散を一般的に「田中判決解散」と呼んでいる。<sup>(61)</sup> 中曽根首相は、党勢の挽回を図るため、一九八六年六月、本会議を開くことなく、衆参同日選挙を狙って衆議院を解散した。中曽根首相が述べた解散の名目は、「衆院の定数改正に伴う違憲状態の解消や円高対策」を挙げているが、野党は「暴挙」と反発したと報じられている。<sup>(62)</sup> 後に述べる「戦略的解散」の一種とみることができであろう。

一九九〇年には、竹下内閣の後を受けた海部俊樹内閣が消費税導入への評価をめぐって解散を行った。一九九三年六月には、政治改革法案の取扱をめぐり与党自民党の内部対立が明るみに出て、内閣不信任決議案が可決され、六九条に基づく解散が行われている。その後、細川護熙政権を経て自社連立政権が成立し、首相は羽田孜、村山富市を経て、第一次橋本龍太郎内閣が成立する。橋本首相は、一九九六年九月、小選挙区比例代表並立施行後初めての総選挙を行うべく、衆議院を解散した。二〇〇〇年六月には、さまざまな失言などの責任を追及された森喜朗内閣が解散を行う。その失言になぞらえて「神の国解散」と呼ぶ向きもある。いずれも七条による解散である。

二〇〇一年四月二六日に成立した小泉純一郎内閣では、二〇〇三年一〇月と二〇〇五年八月に衆議院が解散されている。前者はマニフェストを掲げての総選挙であった。後者はよく知られた「郵政解散」である。二〇〇九年には麻生太郎内閣による解散が行われたが、事実上の任期満了による総選挙といわれている。<sup>(63)</sup> その結果、自民党は惨敗し、民主党が政権を担うことになる。民主党政権は、野田佳彦首相の下で二〇一二年一二月、選挙制度の改革などの与野

党間合意を基にして解散を行った。これにより民主党が政権を失うことになった。民主党に代わり政権に就いたのが第二次安倍晋三内閣であった。安倍首相は、二〇一四年一月自らの経済政策である「アベノミクス」の是非を問うという名目で衆議院を解散した。二〇一七年一月には、消費税増税延期の是非を名目にして衆議院を解散した。野党第一党民進党が分裂し、選挙協力も進まない状況をにらんだ、突然の解散であった。<sup>(64)</sup>

## ②七条解散の類型論

これら二四回（七条のみによる場合は二〇回）の解散を分類することは容易ではないが、解散に至る状況を視点にして七条のみによる解散類型化を試みると、おおむね以下のような分類が可能である。もちろん、分類である以上は、複数の要素を持つもの、いずれにもうまく当てはまらないものを排除することはできない。

(A) 特定の政策を問うもの 一九六〇年池田内閣による解散（「所得倍増解散」）、一九七九年大平内閣による解散（「一般消費税解散」）、一九九〇年海部内閣による解散（「消費税導入の評価解散」）、二〇〇三年一月小泉内閣による解散（「マニフェスト解散」）、同じく小泉内閣による二〇〇五年解散（「郵政解散」）

(B) 政権運営の行き詰まりを打開する目的のもの 鳩山内閣による一九五五年解散（「造船疑獄解散」）、佐藤内閣による一九六六年解散（「黒い霧解散」）、中曽根内閣による一九八三年解散（「田中判決解散」）、森内閣による二〇〇〇年解散（「神の国解散」）、麻生内閣による二〇〇九年解散もここに入れてよいかも知れない。

(C) 新しい選挙制度による国会の刷新を目的とするもの 岸内閣による一九五八年解散は選挙制度の改正によるものではないが、五五年体制の構築という政治の構図が変化したことを契機とするものであるからここに分類できよ

う。橋本内閣による一九九六年解散は、小選挙区比例代表並立制の導入による代表選出を目的とするものであった。  
(D) 与野党間の合意によるもの 池田内閣による一九六〇年解散。佐藤内閣による一九六九年解散もこの要素がある。野田内閣による二〇一二年解散もここに分類できる。

(E) 党勢の拡大、政権の維持を目的とするもの いわゆる「戦略的解散」である。<sup>(65)</sup> 吉田内閣による一九五二年解散（抜き打ち解散）、田中内閣による一九七二年解散、中曽根内閣による一九八六年解散（死んだふり解散）、安倍内閣による二〇一四年および二〇一七年解散がここに挙げられるであろう。

### ③戦略的解散

六九条によるものを含め、計二四回の解散の勝敗は解散の類型によって整理することが難しい。しかし確実にいえることは、任期満了によるケースと実質的に任期満了まで解散ができなかったケースでは、与党が敗北していることと、戦略的解散では与党が勝利していることである。<sup>(66)</sup> 逆からいえば、計二〇回の七条解散をみたとき、勝敗予想が不確定な状況において解散を選択することは合理的な戦略とはいえないのであるから、解散権行使は、任期満了まで余裕があり、敗北するリスクが低い時期を選んで行われることになる。

したがって、政府が「信を問う」、「民意を聞く」という場合、自らに厳しい結果を招かないタイミンが選択されるのであって、その結果、与党は勝ち続け、野党は負け続けるという事態が避けられなくなってしまう。もともと政権交代を可能にするという目的で導入された小選挙区ベースの選挙制度では、得票数より議席獲得数が多く生じるようになってきている。これを前提にして、政権を担う者が自由に総選挙のタイミンを選択できるとするならば、あえて自党に不利なタイミンは選択しない。したがって、世論が二分され、政府に厳しい評価が下されるタイミンでは

解散は選択されにくくなってしまふ。その結果、政権交代をひとつの目的として導入された小選挙区ベースの選挙制度は、むしろ政権選択を困難にする結果を招くのである。小選挙区ベースの選挙制度を前提にして、自由な解散権を認めた場合、圧倒的に強い与党が野党を圧倒し、政権交代が長期間困難になるというパラドクスを生むのである。

首相による自由な解散権は、野党に対する攻撃手段としてだけでなく、与党内での引き締めのも道具としても用いられる。解散を示唆することにより、与党内反対派や有力議員を服従させ、全体として一体的な党運営が可能となる。いわゆる「首相支配」を貫徹するための不可欠な手段こそ自由な解散権であった。<sup>(67)</sup>したがって、首相の自由な解散権を制約することは、統治システム全体への影響を及ぼすことになる。

この弊害に気づいた英国では、解散権を縛る試みが提案され、二〇一二年に「任期固定化法」として制定された。そこで次に英国の状況をみておきたい。

### (3) 英国の場合

#### ① 一九四五年以降の解散と総選挙

英国下院は、一九一一年の議院法 (the Parliament Act 1911) により、任期五年と定められている。<sup>(68)</sup>首相はこの任期内でいつでも解散ができるとされてきた。そして、「首相の助言による国王解散権こそが憲法の中核的要素とみなされてきた」とまで評されるに至っていた。<sup>(69)</sup>

英国の場合、一九四五年六月一日チャーチル首相による解散以来、二〇一九年十二月一日までの間、計二〇回庶民院が解散されている。<sup>(70)</sup>この中には、内閣不信任決議案の可決によるものが一回 (一九七三年三月のキャラン首相)、

実質的な任期満了による解散が七回記録されている。そのうち、一九五一年一〇月アトリー首相による解散<sup>(71)</sup>、一九六六年三月ウイルソン首相による解散<sup>(72)</sup>、同じくウイルソン首相による一九七四年九月の解散<sup>(73)</sup>は、党勢を立て直し、庶民院での多数派獲得を狙った解散であった。これらの解散は、議会運営に苦しむ政府が状況の打開に向けて解散を行った事例である。

これとは反対に、好景気や支持率の高さ(野党の支持率の低さ)をにらみながら戦略的な解散が行われたケースとして以下の四例を挙げることができる。まず、一九八三年五月、保守党のサッチャー首相はフォークランド紛争における指導力とその支持率の高さを背景に庶民院を解散し、労働党に圧勝した<sup>(74)</sup>。このうち労働党は分裂し、庶民院における影響力が著しく低下していく。サッチャー首相は、経済政策の効果が現れ始め、実質GDPが上向きであったことなどを手がかりにして、一九八七年五月にも解散を行い、総選挙で三連勝を果たす。労働党は、政権を失って以来(一九七九年五月)、総選挙で四連敗を喫したことになる。サッチャー首相就任からブレア首相による政権交代まで一八年間(一九七九年五月～一九九七年五月)政権から遠ざかることになった。

サッチャー首相の後を受けた保守党首メージャーの退陣後、首相に就いたのは労働党のブレアであった。ブレア首相は、二〇〇一年五月、高い支持率を背景にして庶民院を解散し、大勝を取めた<sup>(75)</sup>。ブレアは二〇〇五年五月にも解散を行い、議席を大幅に減らしたものの政権の維持を果たしたのであった<sup>(76)</sup>。この間保守党は一九九七年五月に政権を失って以来、二〇一〇年五月に政権を奪い返すまで一三年間にわたり野党の地位に止まったのである。

このように戦略的解散は、政権の交代を難しくする。これは逆からいえば、安定的政権運営を可能にする手段とみることもできる。安定的、継続的に政策を実行するには与党が有利なタイミングでの解散が最適な戦略となる。一方、

その間野党は負け続け、議会における政権監視の力が低下する。二大政党制による対決的民主主義を民主主義の形として選択した結果であるといえ、それまでであるが、絶対的に強い与党を抑制するメカニズムが議会以外に保障されない限り、多数による圧政というリスクを避けることもできなくなってしまうのである。<sup>(77)</sup>

## ②二〇一一年任期固定化法の制定

### a) 制定に至るまでの経緯と議論

制定に至るまでの経緯は次のようである。<sup>(78)</sup>一九八三年労働党庶民院議員オースティン・ミッチェル (Austin Mitchell) は一〇分間提案ルール (a ten minute rule bill) を用いて、総選挙から解散までの期間を四年と定める必要性について発言を行った。一九八六年には自由党貴族院議員アーキー・カーウッド (Archie Kirwood) がその必要性をサッチャー首相に質したこともあった。一九八七年には同じく労働党庶民院議員トニー・バンクス (Tony Banks) も任期固定の必要性について主張している。一九九一年には自由党貴族院議員チェルトナム男爵 (Lord Holme of Cheltenham) が貴族院の討論において任期固定の必要性について提案した。これらが一九九二年の労働党大会で、ニール・キノック (Neil Kinnock) に取り上げられ、細かな法案とともにマニフェスト化された。一九九四年には正式な提案として上程されたが審議可決にまでは至らなかった。

一九九七年総選挙において労働党は、憲法改革の一環として任期固定化法を掲げるも、法律制定には至らなかった。このとき、反対意見に与した議員の多くは、権力の中枢もしくは中枢に近い議員達であり、賛成を表明した議員は中枢から離れた議員が多かったといわれている。一九九八年には、現代英国を代表する憲法学者ロバート・ブラックバーン (Robert Blackburn) が庶民院内政問題に関する特別委員会 (Select Committee on Home Affairs) において選挙制度全

般に関する意見を述べているが、その中で首相の自由な解散制度について、「総選挙の時期に関するこの時代錯誤的な法状態は、選挙全体の公正さに好ましくないからざる効果を与えている」との証言を行っている。<sup>79)</sup>

任期固定化法に賛意を示す主張は、この制度が選挙における平等を保障し、確実さを担保するものであると力説する。ちょうどサッチャー首相が戦略的な解散権行使を行っていた時期、解散総選挙は、世論調査をにらみ与党に有利なタイミングだけを選んで行われており、それは選挙の不正さを助長し、国民の声を操作するものとなった。また、いつ解散が行われるのか不透明な状況では、おのずから選挙運動が過剰となってしまう (*excessive electioneering*)。[不確実さは信頼を損ね、業務の執行を阻害する]のである。ドイツやオランダ、スウェーデン、ノルウェーでは任期が固定化されているし、英国でも地方議会の議員は任期が固定化されている。もちろん、必要があれば任期途中の解散も認められるが、それは例外である。

これに対する反対論は、任期の固定が議会運営の柔軟さを損ねることを主張する。もし不信任決議が採択されても内閣は存続しなければならず、安定多数が得られない状況での政権運営が強いられることも考えられる。いわゆる「ハングパーラメント」の危険性は回避できない。また、任期を固定化した方が選挙運動は長期化する。その例がアメリカ合衆国であるとする。このような議論を経て、法案として提出可決されたのは二〇一一年九月のことであった。<sup>80)</sup>

#### b) 法律の内容

法律は、まず「この法律の成立後最初の議会の総選挙の日程は、二〇一五年五月七日とする」(第一条(2))と定める。そして、それ以降の総選挙について「直近において行われた議会の総選挙期日の属する暦年から五年目に当たる暦年の五月の第一木曜日」とすると定めている(同(3))。いずれも五年任期を原則として固定化するものである。

次いで法律は、議会の繰り上げ総選挙が可能な場合を以下のように定めている。<sup>(81)</sup>

第二条(1) 次に掲げる要件を満たす場合には、議会の繰り上げ総選挙を行うものとする。

(a) 下院が第二項に規定する様式の決議案を可決したこと。

(b) 決議案が分列票決により可決された場合において、その決議案に賛成した議員の数が下院の定数(欠員を含む)の三分の二以上であること。

(2) 前項(a)において、当該議決案の様式は、次のとおりとする。

「議会の繰り上げ総選挙を行うものとする旨」

(3) 次に掲げる事実があつた場合には、議会の繰り上げ総選挙を行うものとする。

(a) 下院が第四項に規定する様式の決議案を可決すること。

(b) 下院が第五項に規定する様式を可決することなく、決議案が可決された日の後一四日が経過すること。

(4) 第三項(a)において、その決議案の様式は、次のとおりとする。

「本院は、女王陛下の政權(Her Majesty's Government)を信任しなす」旨

(5) 第三項(b)において、その決議案の様式は次のとおりとする。

「本院は、女王陛下の政權を信任する」旨

(6) 第七項の規定は、一九八三年国民代表法第一附則第一則の日程表について適用する。

(7) 第一項又は第三項の規定により議会の総選挙を行う場合には、当該選挙の選挙期日は、首相の勧告に基づ



いて女王陛下が布告で指定した日（この指定がなされたならば、すでに第一条の規定により定められている総選挙期日に置き換えられる）ものとする。

### 第三条

(1) 現に活動中の議会は、第一条の規定により定められ、又は第二条第七項の規定により定められ、又は第二条第七項の規定により指定される議会総選挙の選挙期日前一七日労働日に当たる日の初めにおいて解散する。

(2) 前項の場合を除くほか、議会は解散することができない。

要約すると、英国庶民院は、原則として任期を五年に固定する。ただし、議会の三分の二以上の賛成により解散(dissolution)を決議することができる。その決議をもって、女王は議会解散の日時を決定する、ということになる。これにより、首相の解散権は大幅な制約を受けるところか、基本的に否定されたのである。

### c) 法律の効果

法律制定から四年後の二〇一五年三月三〇日、庶民院は任期満了による解散となり、五月七日に総選挙が行われた。その結果、労働党二三二議席、保守党三三一議席、スコットランド独立党五六議席、自由民主党八議席などとなり、二〇一〇年五月の総選挙により政権の座に就いていたデイヴィッド・キャメロン率いる保守党は過半数ラインの三三六議席を五議席下回る少数与党の地位に甘んじることになった。<sup>(82)</sup> 任期固定化法の効果が表れたといえるであろう。保守党は単独で政権を担うことができなくなり、自由民主党との連立政権による政権運営を余儀なくされたのである。これは第二次世界大戦後初めてのことであった。

キャメロン首相は、総選挙時の公約として、保守党が政権を維持した場合、EUからの離脱に関して国民の意思を問うことを掲げていた。これを踏まえて二〇一六年六月二三日に実施された国民投票の結果、予想に反し、離脱賛成派が多数となった責任を取る形で政権を去ることになったのは記憶に新しいところである。キャメロン首相の後を継いだテリーザ・メイ首相もまた政権運営に苦しみ、EU離脱交渉に失敗して、政権を退くことになった。メイ首相は、庶民院を解散し民意を聞く機会を求めていたが、これを阻んだのが任期固定化法であった。解散について、野党労働党の同意が得られなかったのである。<sup>(83)</sup> 政権はレームダック化し、時間だけが経過していった。<sup>(84)</sup> メイ首相は、二〇一九年七月二三日辞任し、後任には、ボリス・ジョンソンがあたりこととなった。

ジョンソン首相は、この局面を打開すべく、任期固定化法を実質的に回避する特別法 (Early Parliamentary general election Act 2019)<sup>(85)</sup> を制定して議会を解散する。これは、英国における議会主権<sup>(86)</sup> を逆手にとったものであって、議会はいかなる法律も制定することができ、後法は前法に優先する原則から、任期固定化法の適用が縮減されたことを意味する。特別法による解散総選挙は、保守党三二五議席、自由民主党一一議席に対して労働党は二〇三議席に止まった。<sup>(87)</sup>

d) 任期固定化法をどう評価するか

法律制定直後から、任期固定化法に対する批判はあった。レイモンド・ヤングとニクラス・トーマス・シモンズ (Raymond Young and Nicklaus Thomas-Symonds) は、少数与党による「ハンクパーラメント」が政治の行き詰まり (impasse) を招き、その隘路はかつてのように女王の権限によっては脱出不能となると指摘していた。<sup>(88)</sup> たしかに、今回のような事例において、意思決定の膠着状態を打開するためには議会を解散するほかに、任期固定化法がその障

害となったと評することもできよう<sup>(89)</sup>。けれどもそれは任期固定化法のみ原因があるわけではなく、英国下院選挙で用いられてきた選挙制度<sup>(90)</sup>や伝統的な対決的民主主義<sup>(91)</sup>の理念にも起因するところがある。合意による政治より、多数決による決定を選んできた政治理念に限界が見え始めていることも英国流の議院内閣制が袋小路に入ってしまった原因のひとつではなからうか。多数決型民主主義を根底で支える同質性が損なわれつつある状況で、小選挙区ベースの選挙制度を維持し続けることの限界もまた露見しているのである。

また、今回の事例は、EUからの離脱という例外的なトピックにかかわるものであったことも軽視できない。議院内閣制もまた代表民主制の一種である以上、代表者による統治を原則としてきた。しかし、民意が忠実に代表されないことが明白であるからこそ、英国では国民投票（レファレンダム）が多用されてきたという経緯もある。世論は分裂<sup>(92)</sup>し、利害は多様化するが、選挙制度はそれに追いついていない。与党が勝利する可能性の高い選挙には棄権が増える。

その意味で、任期固定化法は、一種のオフサイド禁止ルールでもある。有利な地位にある者が有利なタイミングで攻撃を仕掛けられるとするならば、公正なゲームは期待できない。むしろゲーム自体成立することが困難となる。これに対して首相の自由な解散権は、一種のアドバンテージ、あるいはリード権を現政権に与えるものといえる。前者は政権交代の可能性を高め、後者は安定的な政権の永続性を保障する。これらはトレードオフの関係にある。前者はハングパラメントを招く危険性を、後者は政治腐敗を招く可能性を内包している。適切な解は両者の中間にあると思われるが、それを知るためにはこの法律がいくどか執行される必要がある。ただ、戦略的解散権の行使は、濫用的解散権行使と紙一重といえ、その正当性には疑問が投げかけられてきたところでもある。党利党略から出た解散権や

対立政党を殲滅するために行使される解散権は強い非難を受けてきたのである。<sup>(93)</sup>したがって、解散権の制約は、いかに濫用的解散を防止し、円滑なゲームの遂行を実現するかという問題でもある。このような観点から、日本国憲法における解散権の制約とその可否について論じることにした。

## 2 解散権の制約とその可能性について

### (1) 解散権の制約

#### ① 政治的な制約と法的な制約

まず、支配的学説である六九条非限定説も何らかの形で解散権には制約が伴うことを認めている。その主張するところにはニュアンスの違いもあるが、おおむね①衆議院で内閣の重要案件が否決された場合、②連立政権の枠組みが変更され、内閣の性格が根本的に変わった場合、③総選挙時には争点とならなかった問題について、国民の意見を聴く場合、④内閣の政策についてあらためて国民の信を問う必要がある場合、⑤選挙法の改正があった場合などに限り衆議院の解散が可能である旨述べるものが多い。<sup>(94)</sup>明治憲法下においても美濃部達吉は、解散権行使には相応の理由が必要であり、その理由を明示して解散が行われるべきことを説いていたので、<sup>(95)</sup>非限界説といえども、解散権は内閣不信任決議案の可決（信任案の否決）の場合には止まらないが、それ以外の解散には相応の理由が必要であるとす立場であることができる。

しかし、この制約は法的なものとは考えられていない。結局、解散理由の合理性や必要性は内閣において判断されるからである。これでは、制約を語る意味はなくなってしまう。そこで一歩進んで、解散権行使には憲法習律の枠が

あると主張した学説が登場する。深瀬忠一は、「内閣の解散権行使には、この制度が予定する本質と、我が国及び諸外国の解散制の歴史及び経験から帰納される、憲法習律ともいふべき制約が課されている」として、前述した事例①(5)に相当する制約が課されているというのである<sup>(96)</sup>。また、最近では、大石真も習律による制約という考え方を憲法(統治機構)に関する解釈に取り入れるべき旨述べている<sup>(97)</sup>。

## ②憲法習律による制約

憲法習律 (constitutional convention) の考え方は、英国憲法の解釈運用に際して用いられてきた用語であるが、これを概念化したのはダイシー (A. V. Dicey) であった。ダイシーは、一九世紀半ばの政権交代 (ディズレーリとグラッドストーン) をめぐる一連の動きから、議会に対する首相の責任が形成され、それが議院内閣制を發展させたと述べている<sup>(98)</sup>。英国には成文憲法がないが、それに代わる憲法的法律が複数存在する。それらの法律の解釈運用を通じて、あるいは憲法的法律の欠缺を埋め合わせる「経験 (experience)」が形成され、それが守るべきルールとして認識されるようになる。大臣の議会に対する責任がそのひとつである<sup>(99)</sup>。

しかし、習律は規範ではあるが、裁判所によつては執行されない。また、習律とは何か、その規範性をどう評価するのかについても意見が分かれる。積み重ねられてきた実務 (Practice) がそれ自体で規範 (習律) となるのか。積み重ねられてきた実務が規範となるのは、その実務に規範性があると認識されることが必要なのか。実務それ自体が規範となるのであれば、憲法的法律に反する実務が積み重ねられてきた場合、いわば一種の変遷とみるのか。習律として一定の規範性を認めるのであれば、実務の内容が一定の合理性をもっているものでなければならぬ。「事実としてある行為が行われていることはひとつの先例にはなるが、すべての行為がルールとなるわけではない」<sup>(100)</sup>。習律その

ものがきわめてとらえどころのない概念である。

また、習律概念が形成された英国とは異なり、日本国憲法には包括的な成文憲法が存在する。憲法的法律の解釈運用を補う習律なる概念を成文憲法の国に適用することは妥当なのかについても疑問がある。さらに、深瀬のいう習律は、議会制民主主義形成の歴史から得られた叡智に近いが、ダイシーやジェニングスの習律は、一国の政治制度を運用する中で形成されてきた智慧というべきであって、そこには大きな違いがある。民主主義にとっての習律というものを観念することは大変魅力的であるが、現実には共有されにくいのではなからうか。

したがって、解散権行使に枠をはめるのであれば、他の方法によるしかない。

## (2) 法律による解散権制約

解散権を制約するためには憲法改正が必要であるとの考え方があがるが、本稿はこの立場をとらない。もともと日本国憲法は内閣に無制約な解散権を与えてはいないからである。自由な解散権を内閣に認めたのは、日本国憲法ではなく、戦後展開された支配的憲法学説であった。支配的な学説である無制約説は、二〇世紀半ばまでに形成された英国型議院内閣制の幻影をいまだに追いつめ続けていると評するほかない。<sup>(10)</sup> 英国型議院内閣制も大きく変貌を遂げているのである。内閣（英国の場合は首相）の自由な解散権を認めてきた英国ですら、法律によってこれに縛りをかけようとしている。日本国憲法においても同様な試みが行われてもよいのではないか。

日本国憲法には内閣の解散権を無制約に認める条文は存在しない。逆にこれを限定する趣旨で定められた六九条が存在する。また、解散の実質的決定権を示唆する文言は憲法七三条にも見当たらない。一方、解散権は内閣と衆議院

との間で行われるが、その内実は与党と野党との間で行われる、政権獲得のためのゲームである。ゲームの審判である有権者は、与野党間で行われる政策論争や対立の状況を踏まえて審判を下す。これはすぐれて衆議院内部のゲームのルールである。これらは、国会法第二章の中に、もしくははその後に追加することが望ましく、またそのような改正は憲法上可能である。そのような法改正の合憲性は裁判所によって判断される場所ではない。まさしくそれは立法裁量に属する事柄であるといえる。追加されるべき項目は、六九条所定の場合以外の解散事由、衆議院における解散の決議要件、解散決議から内閣の助言に至るプロセスであるが、それ以外に、国民に判断を仰ぐべき争点提示の方法もあり得よう。衆議院内部の事柄について国会法に盛り込むことの問題も指摘されるであろうが、解散が総選挙につながり、国民の投票権とも連動するところから法律事項ととらえるべきである。

## 結 論

本稿を結ぶに際して、ふたつのことを述べておきたい。第一に、日本国憲法は英国型議院内閣制を採用してはならない。わが国の議会制度を英国流としたのは日本国憲法ではなく、憲法学者であった。<sup>(10)</sup>他方で、戦後の支配的憲法学説が模範とした英国型議院内閣制は決して固定的なものではなく、時代や社会の変化に合わせて大きく変貌を遂げている。私たちの先輩が模範として追い求めた理想の議院内閣制はもはや英国には存在しない。内閣の自由な解散権なる概念は英国には残っていないのである。デイズレイリやグラッドストーンが政権を争い、政党制の発展とともに築き上げられた英国型議院内閣制は、少なくとも一九八〇年前後には大きな変容を被らざるを得なかったのである。

議院内閣制に英国型とフランス型があるわけではない。議院内閣制とは、政府が議会多数派によって選ばれる制度以上のものではない。<sup>(104)</sup>その機能が各国によって異なるのは、政治を支える諸制度、とりわけ選挙制度と政党の状況による。<sup>(105)</sup>自由な解散権と特定の選挙制度が組み合わされたとき、戦略的（なかば濫用的）解散権の行使によって、民主主義は崩壊の危機に直面する。勝ち続ける与党と負け続ける野党が固定化する危険性があるからである。したがって、健全な民主主義や議会制の存続のためには解散権を制約する必要がある。二〇一一年議会任期固定化法は、この試みのひとつであった。

日本国憲法の条文中、解散権を制約する障壁は存在しない。「すなおな解釈」<sup>(106)</sup>をすれば、宮澤俊義とは逆の結論に達せざるを得ないのである。かつて衆議院議長を務めた保利茂は、解散権行使が原則として六九条の場合に限られるとしながら、仮にこれ以外の理由で解散が行われるとするならば六九条に匹敵する理由が必要であると述べている。そして「主権者である国民の直接選挙で選ばれ、国民の厳粛な信託のもとに、国政審議を行う責任と義務を負っている衆議院に対して、特別の理由もないのに、行政府が一方的に解散しようということであれば、それは憲法上の権利の濫用ということになる。」<sup>(107)</sup>と述べている。ここで、保利は解散権の制約が憲法上の制約であると考えているところに注目すべきではなからうか。<sup>(108)</sup>その意味で、権利の濫用を禁止する規範を作るのは国会の権能でもあり法的責務でもある。

(1) 橋本公豆『日本国憲法「改訂版」』（一九八八年）五八七頁。

(2) 諸外国の解散制度については、高澤美有紀「主要国議会の解散制度」国立国会図書館調査と情報第九二三号が詳しい。



- (3) したがって、解散権が権力分立に傾斜した場合、一九世紀までの英国型の運用へ向かい、民主主義に傾いた場合、それは高橋和之のいう「国民内閣制」的運用につながるが、Pierre Albertini, *Le Droit de Dissolution et les systèmes constitutivels français*, p. 14 (1977)、高橋和之『国民内閣制の理念と運用』四一頁(一九九四年)、同『現代立憲主義の制度構想』一一七頁(二〇〇六年)。また、解散権の目的、機能が多元化してきたことについては、長谷部恭男「現代議会政における解散権の役割(1)・(2完)」国家学会雑誌九七巻一・二号、三・四号(一九八四年)参照。
- (4) B. S. Markesinis, *The Theory and practice of Dissolution of Parliament. A comparative study with special reference to the United Kingdom and Greece experience*, pp. 26-29 (1972).
- (5) Ivor Jennings, *Cabinet Government*, 3rd. ed. p. 412 (1959)。なお、一九世紀から第二次世界大戦前までの英国における解散権について詳述したものと、Chi Kao Wang, *Dissolution of the British Parliament 1832-1931* (1934) がある。英国のみならず、ヨーロッパにおける解散権解釈をめぐっては、国家元首の解散権を前提にして、誰が実質的に中身を決定できるかが問われ続けてきた。その際、元首の解散権は単に名目的なものとはされていないことに注意を要する。元首に実質的解散決定権があることを前提にして、それが(首相の助言によって)いかに制約されるのかがいまだ大きな論点なのである。
- (6) 解釈を俯瞰的に整理するものとして、上田健介「衆議院解散権の根拠と限界」大石眞・石川健治編『憲法の争点』(二〇〇八年)二四二頁。
- (7) 佐藤功『日本国憲法概説(全訂第五版)』(一九九六年)四一四頁。以下、佐藤・概説とのみ記す。
- (8) 佐藤・既説四一五頁。
- (9) ただし、宮澤俊義は、これを実質的決定権ととらえている。宮澤俊義・芦部信喜『全訂日本国憲法』(一九七八年)一一二頁(以下「宮澤・全訂」とする)。宮澤は、第六九条限定説に対して、「憲法第六九条は、内閣が解散を決定する権をもつとする趣旨を定めてはいない。それは、解散の実質的決定権のあり方については、なんらいうところがないのであるから、この場合に、内閣が決定権をもつと主張するためには、第六九条以外に根拠を求めなくてはならないが、その点は少しも明らかにされていない」と主張する。第六九条は衆議院を解散できる場合についての定めであって、そのことから解散の実質的決定権が内閣に帰属することが論証されているわけではないのである(同、一一三頁)。もっとも、この主張は、解散の実質的決定権の所在に関する批判であって、翻って「助言と承認」に実質的決定権を読み込むことが成功しているわけ

ではない。この問題が憲法の欠缺といわれるゆえんである。

- (10) 佐藤功「解散をめぐる憲法論争」『憲法解釈の諸問題第一巻』（一九五三年）一六五頁。以下、「佐藤・論争」として掲げる。
- (11) 長谷川正安「解散論争の盲点―佐藤功氏の所説を契機として―」清水陸編『文献選集日本国憲法一〇議会制民主主義』（一九七七年）二六三―四頁。
- (12) 佐藤・概説四一四頁。
- (13) 宮澤俊義「解散の法理」『憲法と政治制度』（一九六八年）八九頁。
- (14) 佐藤・概説四一七頁。
- (15) 佐藤・論争一五九―一六〇頁。
- (16) 佐藤功「憲法問題の視点と論点6―解散権濫用の戒め―保利茂の遺稿」法学セミナー一九七九年六月号三〇頁。
- (17) 内閣法制局参与として、日本国憲法の制定過程に深く関わった佐藤功がGHQの考え方を知らなかったとは考えにくい。佐藤は、GHQの第六九条限定説を認識しながら、あえてこれを退け、非限定説に立つたとみることができ。解散権論争がすぐれて政治闘争の色彩を帯びていたことを差し引いても、原意や条文より比較憲法史的な解釈方法もしくは理念的な解釈方法を採用した結果が佐藤の解散権解釈に反映している。ヨーロッパの君主制に通暁し、解散権が国王大権から離れ、民意を聞く制度へと変貌してきた過程を熟知していたからこそ、英国型議院内閣制における解散権を理想と考えたともいえる。あるいは、戦中の困難な時期を経験し、やがて新しい憲法の担い手となった佐藤の矜持というものがこの解釈に表れているのかもしれない。
- (18) 清宮四郎『憲法I』（一九七一年）二二六頁。
- (19) 同二二七頁。
- (20) 同二二八頁。
- (21) この区別が内閣に実質的決定権を認めるための伏線になっていることは理解できるが、なぜこの区別が正当化できるのかについて清宮説は語るところが少ない。むしろ、これもまた英国議会における大臣助言制度とそれを受けて行われる国王（女王）の解散詔書作成という実例に範をとっているのかもしれない。
- (22) 同二二八―九頁。

- (23) 同二二九頁。
- (24) 同二三〇頁。
- (25) 同二三〇―二三二頁。
- (26) 同二三二頁。
- (27) 西口照男「衆議院の解散について―いわゆる『明治憲法の天皇制下における衆議院の解散』の反省と批判を中心として―」長崎大学経営と経済三十二巻一号九一頁（一九五二年）。
- (28) 宮澤前掲八七頁。
- (29) 美濃部達吉『逐条憲法精義全』一九二頁（一九三四年）。
- (30) 同一九五頁。
- (31) SWNCC228 No. 15 覚書、高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法の制定過程Ⅱ解説』二二〇頁。
- (32) 小島和司「衆議院解散権」『憲法学講話』一五三頁。
- (33) 同一六三頁。
- (34) ただし、原意に沿った解釈を採用しても、宮澤が指摘する、解散権の実質的決定権の所在を示す条文はない。これを小島は「欠缺」と呼んだ。同一五六頁。
- (35) Philippe Lauvaux, *La Dissolution des Assemblées Parlementaires*, pp. 59-76 (1983).
- (36) Lauvaux, *op. cit.*, p. 34.
- (37) 最大判昭和三五年六月八日民集十四巻七号二一〇六頁。
- (38) 最大判昭和二八年四月一五日民集七巻四号三〇五頁。
- (39) 同上。
- (40) 同上。
- (41) 同上。林知更「立法権と議院内閣制」安西文雄他『憲法学の現代的論点』二二七頁（二〇〇六年）は、「日本国憲法がいかなる議院内閣制を採用しているかは、憲法上の諸規程の解釈によって明らかにされるほかなく、この際に結論を先取りする議論は循環論法に陥る」と指摘している。

- (42) 樋口陽一『憲法Ⅰ』三二二頁（一九九八年）。それは、あくまで実例であって、正当な規範の結果であるとはいいたいという趣旨としても理解できる。実例 (practice) がただちに規範となるわけではないのは英国憲法の解釈でも同様である。
- (43) このことは、解散権論争において長谷川論文が早くから指摘しているところである。長谷川前掲二六九頁。
- (44) Lauvaux, op. cit. p. 42. 樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』二〇二頁（一九九二年）。
- (45) 佐藤・論争一六五頁および一七八—九頁。
- (46) ベルギー共和国憲法一九五五条二項。
- (47) Lauvaux, op. cit. p. 76.
- (48) 宮澤・全訂一三三頁。
- (49) 樋口前掲三一—頁。
- (50) 長谷川前掲二六八頁。
- (51) 同二六九頁。その意味では、条文全体の構造からすると、日本国憲法が採用しようとした政治制度は国会優位の議會統治に近いものであったともいえよう。フランス第三共和憲法下において解散権が使われなかった背景には、王政復古期以降のフランスにおける政治的混乱へ回帰することへの警戒感があったといえるが、同時に一八七五年憲法制定会議におけるルソー的な立法権優位の政治制度へのこだわりもあったのではなからうか。つまり、立法権優位の共和政体の中に英国流の議院内閣制を導入してみると、いわば一種のイノベーションが試みられていたとも考えられるのである。Lauvaux, op. cit. p. 34-5. なお、四一条を政治的美称と片付けたこともまた戦後の支配的憲法学説の特徴でもある。
- (52) 毎日新聞昭和二十七年八月二十九日第四版二頁。
- (53) 毎日新聞昭和二十八年三月十五日第十三版一頁。不信任案への賛成二百二十九票、反対二百十八票であった。
- (54) 毎日新聞昭和三〇年二月二十五日第十三版一頁。
- (55) 毎日新聞昭和三十三年四月二十六日第十三版一頁。一般的には「安保解散」とも呼ばれている。
- (56) 解散期日前に、各党の党首が総選挙の争点について議論をする場も設けられていた。そこで前尾茂三郎自民党幹事長は、総選挙が「所得」倍増策に『信』問う」ものであると述べている。毎日新聞昭和三八年一〇月二四日第十三版一頁。
- (57) 毎日新聞昭和三五年一〇月二五日第十三版一頁。

- (58) 毎日新聞昭和四一年二月二七日夕刊第四版一頁。
- (59) 毎日新聞昭和四四年二月二日第一四版一頁。紙面は、この時期に解散があることが予想された状況で、各党とも選挙態勢が整っていた旨を報じている。
- (60) 毎日新聞昭和四七年一月二三日夕刊二頁。
- (61) 毎日新聞昭和五八年一月二八日第一四版一頁。
- (62) 毎日新聞昭和六一年六月二日夕刊第四版一頁。
- (53) 「衆議院・参議院選挙の歴史」nhk.or.jp/seminkyo/database/history/ (二〇二〇年二月二七日視聴)。
- (64) 同上。
- (65) 戦略的解散の概念に「*karare*」は、Kare Strom and Stephen M. Swindle, *The Strategic Use of Parliamentary Dissolution Prepared for presentation in workshop on "Parliamentary Control of the Executive*, directed by Thomas D. Lancaster and Manuel Sanchez de Dios, at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research, Copenhagen, April 14–19 2000, p. 5 おぢん Karre Strom and Stephen M. Swindle, *Strategic Parliament Dissolution*, *The American Political Science Review*, vol. 96, No. 3 (Sep. 2002), pp. 575–591. を参照した。
- (66) 同上。
- (67) このことは竹中治堅『首相支配—日本政治の変貌』(二〇〇六年)が見事に描き出している。
- (68) 英国議会(とりわけ庶民院)の歴史は任期獲得の歴史でもあった。一七二五年七年任期法(*Septennial Act 1715*)の制定までは任期はいまいであった。同法制定からおよそ二〇〇年間は国王の解散権との闘争が繰り返され、その結果下院優位の議会制が完成した。七年任期法は、一九一一年に議会法(*the Parliament Act 1911*)により改正され、現在の任期である五年が現在まで続いている。
- (69) Peter Leyland, *The Constitution of the United Kingdom A Contextual Analysis*, p. 159 (2016).
- (70) 英国の事例を含め、イタリア、カナダ、ドイツ、フランスの解散制度について明快に整理したものととして、高澤美有紀掲。英国の解散事例については、本資料を参考にした。
- (71) 梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『イギリス現代政治史』第二版『三五頁(梅津實執筆)』(二〇一六年)。

- (72) 同九八頁(力久昌幸執筆)。その結果ウィルソン首相は多数派獲得に成功した。
- (73) 庶民院はこれより七ヶ月前の二月にも解散されており(ヒース首相によるもの)、一年で二回総選挙が行われるという異例の事態であった。一九七四年一月一日に実施された総選挙の結果は、労働党が辛勝している(全野党と三議席の差)。
- (74) 同一七〇―七二頁(小堀真裕執筆)。
- (75) 君塚直隆『物語イギリスの歴史(下)』中公新書二一八頁。
- (76) 同上。ブレアは、後に、二〇〇五年総選挙の際、労働党大勝の調査が明らかにされた後、BBCが突如政権批判を行うようになったことを明らかにしている。その結果、前回総選挙で獲得した四一二議席は三五六議席へと大幅に減少した。トニー・ブレア『ブレア回想録下』(石塚雅彦訳)二五五頁(二〇一一年)。
- (77) この過程を入念に描き出すものとして、高安健将『議院内閣制―変貌する英国モデル』中公新書(二〇一八年)。
- (78) Philip Norton (Lord Norton of Louth), *Would fixed-term Parliament enhance democracy? in* Lynton Robins and Bill Jones, *Debates in British politics today*, pp. 122-4 (2000).
- (79) Robert Blackburn, *Memorandum*, p. 8, *House of Commons-Home Affairs-Appendices to Minutes of Evidence* (volumell), <http://www.blackburn.org.uk/parliament/1995/1995-05-19-Blackburn.html>. ブラックバーンは、一九九五年の時点でも任期固定化を法制化する必要性について述べた。Blackburn, 'The Electoral System in Britain', pp. 63-4 (1995).
- (80) 小松浩「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館法学二〇一二年一号(三四一号)六一―九頁も参照。
- (81) 法律の訳文については、河島太郎「イギリスの2011年議会任期固定化法」外国の立法254 (2012.12) を基礎とした。なお、この文献は、任期固定化法に関するもっとも包括的で詳細な検討を施すものであり、本稿もまたおおきな示唆を得ている。なお、原文については、Richard Kelly, *Fixed-term Parliament Act 2011*, *House of Commons Library*, Briefing Paper No. 6 0611, 27 April 2017 なよを参照。
- (82) [the guardian.com/politics/ng-interactive/2015/may/07/live/uk-election-results-in-full](http://www.guardian.com/politics/ng-interactive/2015/may/07/live/uk-election-results-in-full) (二〇一〇年二月二九日視聴)。
- (83) 芹川洋一「政治はやはり英国に学ぶ」日本経済新聞二〇一九年七月二二日号。
- (84) 任期固定化法に対する批判的評価を代表するものとして、UK News Sep. 4 2019 *What is the Fixed-Term Parliaments Act and why does it matter?* <https://www.theweek.co.uk/86039/fixe-term-parliament-act-what-is-it-and-why-does-it-matter>

(二〇一九年九月二三日視聴)。

- (85) [legislation.gov.uk/ukpga/2019/29/enacted](http://legislation.gov.uk/ukpga/2019/29/enacted)
- (86) Peter Leyland. op. cit. p. 47.
- (87) [BBC News. bbc.com/news/election/2019/results](http://BBC News. bbc.com/news/election/2019/results) (二〇二〇年二月二九日視聴)。
- (88) Raymond Young and Nicholas Thomas-Symonds, 'The Problem of the "Lame Duck" Government: A Critique of the Fixed-term Parliament Act Parliamentary Affairs' (2013) pp. 66, 540–556, 545.
- (89) 芹川前掲。
- (90) 英国の選挙制度については、成廣孝「選挙：政治と政治を繋ぐしくみ」梅川他『イギリス現代政治史「第二版」』前掲一〇一頁以下に詳し。
- (91) いわゆるウエストミンスターモデルの政治制度である。参照、待鳥聡史「代表制民主主義「民意」と「政治家」を問い直す」中公新書一六五頁(二〇一五年)。
- (92) もっとも、英国の総選挙における投票率は日本に比べてかなり高い。一九二二年から二〇一九年の間の平均投票率は七〇%である。ただし、戦略的解散が行われたケース(一九八三年、一九八七年、二〇〇一年、二〇〇五年)のうち、二〇〇一年総選挙は前回総選挙(一九九七年)の投票率七一・四%から五九・四%へと急落している。二〇〇五年総選挙においては、若干の持ち直しがあったものの、投票率は六一・四%に止まり、平均を大きく下回っている。参照 [Voter turnout in UK 1918–2019 Statista. https://www/statista.com/statistics/1050929/voter-turnout-in-the-uk/](http://Voter turnout in UK 1918–2019 Statista. https://www/statista.com/statistics/1050929/voter-turnout-in-the-uk/)
- (93) Lauvaux. op. cit. p. 60. 英国における一八三四年解散(サー・ロバート・ピールによる解散)と一八七七年フランスにおける解散(マクマオン首相による解散)をあげる。
- (94) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法「第七版」』三四六頁(二〇一九年)。清宮前掲二三二頁、樋口前掲三一九頁、佐藤・論争一五九頁もこのことを示唆している。
- (95) 美濃部前掲一九二頁。
- (96) 深瀬忠一「衆議院の解散」田中二郎編『日本国憲法体系第四卷』二〇四頁(一九六二年)。おそらく、わが国におけるもっとも包括的で射程の長い比較憲法史研究のひとつといえる。

- (97) 大石眞「衆議院解散権の根拠と習律上の制約」ジュリスト一三二一号一七頁（二〇〇六年）。
- (98) A. V. Dicey, *Introduction to the Study of The Law of The Constitution*, lxvi (1915).
- (99) T. R. S. Allan, *The Sovereignty of Law*, 55 (2013).
- (100) Ivor Jennings, *op. cit.* p. 7. ちなみに、ジュニンクスはダイシーとは逆に、国王大権としての解散権には限界があると考えた。Lauvaux, *op. cit.* p. 81.
- (101) しかし、小堀眞裕『英国議会「自由な解散」神話 解釈主義的政治学からの二元的議院内閣制論批判』（二〇一九年）は、もともと「自由な解散権論」というもの自体英国の憲法では議論されることがないことを解明し、戦後日本の憲法学が一種の神話を追い求め、そこから解釈論を導き出してきたことを明快に解き明かしており、きわめて示唆に富んでいる。小堀の用語を用いると、解散権をめぐる一種のナラティブが無制約説と制約説の間に共有されてはいなかったということになるか。
- (102) ただし、戦後憲法学は、英国型議院内閣制そのものを受容したわけではなく、受容すべきものを選択してきた。高安前掲二五一頁以下参照。
- (103) 明治憲法制定における英国派（交詢社や大隈重信を中心としたグループ）を警戒した井上毅らがプロイセン流の憲法制定を急いだことはよく知られている。明治憲法は、結果としてプロイセン流の憲法に範をとったけれども、憲法の解釈や運用に際して、英国を理想とする憲法思想が連綿と受け継がれていたとみることできる。明治期における日本人の英国への傾倒について、今井宏『明治日本とイギリス革命』ちくま学芸文庫、四〇―一〇二頁（一九九四年）。
- (104) 議院内閣制の類型論については、大石眞「議院内閣制」樋口陽一編『講座 憲法学5 権力の分立』【一】二四六頁（一九九四年）参照。
- (105) Albertini, *op. cit.* p. 25. 解散権の検討は純法的に行うことはできず、その時々々の政治的文脈を考慮に入れざるを得ない。また、それは解釈論と立法論を織り交ぜながら進めていくほかない。
- (106) 宮澤前掲八二頁。
- (107) 保利茂「解散権について」『追想 保利茂』四六二―五頁（一九八五年）。なお、参照、拙稿「衆議院の解散と保利茂」[Chuo On Line yabyomiri.co.jp/adv/chuo/opinion/20150126.html](http://chuo-on-line.yabyomiri.co.jp/adv/chuo/opinion/20150126.html)。保利茂に関する資料については、子息である保利耕



輔氏にご教示いただいた。改めて御礼申し上げます。

(108) 一九五二年(昭和二十七年)解散を受けて開かれた両院法規委員会意見は、解散権が第六九条に限定されないと立場を取ったものとして引証されているが、そうではなく、解散権には制約があることを明言したものとして扱われるべきである。阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』一七七頁(二〇一三年)。しかし、後の公定解釈はこの意見の前半部分しか継承していない(同一八一頁)。民意を聞く機会を確保する必要というのがその理由であるが、選挙制度が平等選挙の原則に違反して、最高裁から改正を求められているにもかかわらず、解散を強行した二〇一二年一月解散は明らかに憲法に違反している。聞くべき民意が公正に反映されていないことを知りながらの解散であったからである。参照拙稿「解散権の限界」Chuo On Line [yab.yomiuri.co.jp/adv/chuo/opinion/2012604.html](http://yab.yomiuri.co.jp/adv/chuo/opinion/2012604.html)

(本学法学部教授)