

## 解散権

高安 健将 成蹊大学法学部教授

議会の解散権は今日の日本政治において極めて論争的テーマである。

内閣が任意に衆議院を解散できるのかは従来より憲法上の論争となってきたこともあった一方で、2012年に成立した安倍政権による解散権の行使は特に多くの批判や懸念を引き起こしてきた。

2014年には、複数の閣僚に関わるスキャンダルが露見し政権の人気に陰りがみえ、衆議院の任期が半分残る中で、消費税増税の延期という政党間で争点とは言えない「争点」を掲げ解散に踏み切った。2017年にも、森友・加計学園問題で疑惑が深まって批判が噴出すると、北朝鮮問題が深刻になる中で、「国難突破解散」を自称して衆議院を解散した。いずれもスキャンダル隠しと政治のリセットを目指した、首相の政治的目的が露骨に見える解散であった。争点が明確にならない上に、解散から投票日までの日数を少なく設定して選挙運動期間を短くし、与野党ともに選挙の準備が整わないうちに有権者に判断を迫るやり方は、国民主権を軽視し、権力に対する民主的なコントロールを危うくするものであった。

議会にはもちろん任期がある。その任期に従って選挙を行えば、有権者も候補者も政党も同じ条件で準備を行うことができる。選挙の日程が固定されても、有利・不利はあろう。しかし、予測可能性は競争を確かにフェアにする。スポーツで、対戦相手の一方が自由に試合の日時を決めることができれば、ライバルの準備不足につけ込むことはできるが、フェアな競争とはならず、試合をそもそもする意味が失われよう。

日本は国民主権であると同時に代議制民主シーの国である。国民が直接に具体的政策決定をする場面はほぼない。国民主権は代表を通して実現する。その代表を選出する手続きが選挙である。この選挙がフェアに行われることは、国民の意思が正しく政

## たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』(創文社、2009年)、『議院内閣制—変貌する英国モデル』(中公新書、2018年)、『教養としての政治学入門』(共著、ちくま新書、2019年)など。

治に反映されることを担保する。もし適切かつフェアな手続きが選挙になれば、代表に正当性はない。選挙をごまかせるのであれば、代表に課される緊張も失われる。

議会の解散は、選挙戦が始まる合図となる。選挙における競争の一方の担い手が自由に選挙戦開始を決定できると考えることは、法的問題ということ以上に、民主的正当性の観点から問題がある。日本の政界には、「解散は首相の専権事項」といった言葉や、「首相は解散と公定歩合については嘘をついてもよい」などといった表現があるという。しかし、こうした言葉をそのまま受け入れることに私たちは抵抗するべきだろう。虚をつかれたことになるのは、候補者だけではない。有権者にとっても、主権者としての権利を慎重に行使する機会を奪われることになりかねない。

にもかかわらず、各国で議会は任期満了を待たずに解散されることがある。本号では、より広くより深く解散権とは何かを考察することを目指し、日本を含め各国における解散権のあり様を特集している。各国事情をみると、解散権が歴史的経緯の中で設けられたこと、国によっては議会の解散が必要な場面が確かにあったこともわかる。同時に、解散権が政治指導者の任意に用いられているわけではないことも理解できる。

英国やカナダは下院の解散が可能な一方で、次回総選挙を法律で明示して日程を固定するようになっている。フランスは第五共和制下では主としてコアピタシオンの打開を目指して大統領による解散権の行使がみられたが、大統領と下院議員の任期を一致させ選挙時期を接近させてからはコアピタシオンが起きておらず、下院の解散もない。イタリアでは、中立的立場の大統領が解散権をもち、抑制的に行使している。ロシアでも、1993年憲法の制定以降、国家院

(下院)の解散は起きていないという。日本でも憲法学的には内閣による衆議院の解散に法的制約は設けられていないとの理解が主流とされる一方で、恣意的な解散権の行使は許されておらず、そこには自ずと限界があり、限界をこえる解散は「病理」であるという。

現代のリベラル・デモクラシーの国々は、立憲主義的な制度を配置しており、政府と議会を分立させるかたちをとっている。この両者の関係を調整するのが政党の役割となるが、制度としては議会の解散が、民意の確認と反映という観点から、両者の衝突を打開する道を提供する。

歴史的に解散権は王権が邪魔な議会に制裁を加える手段であった。しかし、そうした運用は各国でなりを潜めている。民主的正当性の問題とともに、理不尽な解散権の行使が内戦を招いたり、政権側に敗北をもたらしたり、民意の離反をもたらすという経験が解散権の恣意的行使を抑制しているのである。もちろん、21世紀におけるフランスやロシアのように、政府が下院の支持を期待できたがゆえに、議会の解散を必要としないという事情もあろう。しかし、近年の日本政治の経験に照らせば、自己都合で最もよい時期に突然解散をしてもおかしくなさそうである。そうしたことが、リベラル・デモクラシーとは言えないロシアにあっても起きてはいない。

もちろん、解散権が各国で完全に封じられたわけではない。特集の各論文に示唆されるように、解散権行使はありうる。そのダイナミズムは残されている。しかし、今回取り上げられた国々の検討から明らかなのは、政治指導者たちが解散権を自由に行使しているわけではないということである。

「政治通」が語ることが真実とは限らない。他国の経験も参考に、日本における衆議院の解散のあり方について議論を深めたい。■

# 日本国憲法における 衆議院の解散の「生理」と「病理」

岡田 信弘

北海学園大学大学院法務研究科教授

## はじめに

日本国憲法の下で、衆議院の解散はこれまでに24回行われているが、そのうち内閣の不信任によるものは4回だけである。したがって、これら以外は、内閣の「自由な判断」に基づいて行われたことになる。こうした解散のありようについては、「近年の実例を見ても分かる通り、政府・与党にとって最も有利な時期を選んで総選挙を実施することのみが本当の、しかもあからさまな動機で、有権者の意思を問うべきだとされる争点は、全くのところ取って付けたようなうわべのお飾り、という体たらく」(長谷部2019:60-61)との指摘がなされているところである。

では、日本国憲法の下での衆議院の解散のありようは憲法学説における議論から見るとどのように評価されることになるのか、あるいは評価されるべきなのか。本稿の課題は、このような問いに対する

解答を、解散制度の「生理」と「病理」の区別を切り口に探ることにある。ところで、衆議院の解散は、政府と議会の関係のあり方に深く関わる制度である<sup>1</sup>。したがって、まず、その関わり方から概観することとしよう。

## 日本国憲法における政府と議会の関係のあり方

### (1) 政府と議会の関係のあり方の類型

政府と議会の関係のあり方には多様なタイプがある。主要なものとしては、政府と議会の間の厳格な分立を特徴とする大統領制(アメリカ型)、柔軟な分立を特徴とする議院内閣制(イギリス型)、そして議会に権力が集中することによって政府の独立性が認められない議会統治制(スイス型)の3つを挙げることができる<sup>2</sup>。解散は、議院内閣制にのみ関わる制度である。

こうした類型の中で、日本国憲法が議院内閣制を採用していると解することについては学説上ほとんど争いが無い。これに対して、議院内閣制の本質を何に求めるかについては学説上対立がある<sup>3</sup>。

### (2) 議院内閣制の本質

ここでは、議院内閣制の本質について、均衡本質説と責任本質説の区別<sup>4</sup>を取り上げ簡単に見ておくこととしたい。

議会で内閣との均衡を重視する前者の見解は、

#### おかだ のぶひろ

北海道大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学。法学修士。専門は憲法学。明治学院大学教授、北海道大学教授を経て、現在北海学園大学法務研究科教授。著書に『事例から学ぶ日本国憲法』(単著、2013、放送大学教育振興会)、『憲法のエチュード〔第3版〕』(編著、2012、八千代出版)、『二院制の比較研究：英・仏・独・伊と日本の二院制』(編著、2014、日本評論社)など。

議会の不信任決議権に対抗する不可欠の武器として内閣に解散権を認め、それによって議会と内閣が均衡するところに議院内閣制の本質を求めている。これに対して、後者の責任本質説によれば、議院内閣制の本質を内閣が議会に対して政治的責任を負うことに求め、議会の不信任決議権に対抗する解散権が存在していなくても議院内閣制でありうるとされる。

議院内閣制の歴史的展開をたどると、そこには、議会統治制に近いものから大統領制的なものに至るまで様々なバリエーションが存在している。そしてそれらに共通する要素を探していくと、結局、①議会と政府が一応分立していること、②政府が議会に対して連帯して責任を負うことの2点に行き着かざるをえないということで、責任本質説のほうが有力な見解となっている<sup>5</sup>。

### (3)日本国憲法と議院内閣制

先に示したように、日本国憲法が議院内閣制を採用していると解することに学説上ほとんど争いはない。

こうした理解は、憲法上の以下の諸規定から導かれている。すなわち、①内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯責任を負うこと(66条3項)、②内閣総理大臣および国務大臣の過半数は、国会議員の中から選ばなければならないこと(67条、68条1項)、③内閣総理大臣の指名は国会の議決でなされること(67条)、④内閣は、衆議院で不信任の決議案が可決され、または信任の決議案が否決されたときは、10日以内に衆議院が解散されない限り総辞職しなければならないこと(69条)、⑤内閣総理大臣および国務大臣は、いつでも議案について発言するために議院に出席することができ、また答弁あるいは説明のため出席を求められたときは、議院に出席しなければならないこと(63条)などである。

こうした規定のありようから大統領制や議会統治制を導くことはできず、政府と議会の間の柔軟な権力分立によって特徴づけられる議院内閣制と解さざるをえないといえよう。そしてそれは、均衡本質

説と責任本質説のいずれの立場を取っても結論は変わらないように思われる。後者の立場を前提にした場合、内閣は国会の信任に基づいて形成される(67条1項・68条1項)とともに国会に対して責任を負う(66条3項・69条)ことを定めている日本国憲法について比較的容易に議院内閣制を採用していると解しえよう。前者の均衡本質説を前提にした場合はどうか。後で見ると、日本国憲法が69条の場合以外にも内閣の解散権を認めていると解する以上、この説に基づいても日本国憲法は議院内閣制を採用していると解することができる。

### (4)「国民内閣制」構想

日本国憲法における内閣の成立と存続が、国会、とくに衆議院に基盤をおいていることは明らかである。そしてこのことと、内閣総理大臣の首長性が結びつくことによって、日本国憲法の下では、国民→国会→内閣(内閣総理大臣)→大臣→官僚→国民という、一つのサイクルが成立することになる。ところが、実際にはこのサイクルの円滑な回転を妨げる法制度上の仕組みが存在し、またそれと政党状況が組み合わさると、総理大臣を中心とする内閣はしばしば統治の要としての役割を果たすことができない事態に追い込まれる。実際、そうした事態はいわゆる55年体制の下でしばしば見られた。

そこで、こうした事態から脱出するための構想として提唱されたのが、国民内閣制論である。この構想によれば、国政の基本となるべき政策体系とその遂行責任者たる内閣総理大臣を国民が議員の選挙を通じて事実上直接的に選択し、しかもそこでの内閣は直接国民に責任を負うことになることとされる。かくして、より直接的に国民に基盤を置いた内閣を中心とした「政」が、官僚(「官」)を統制することが期待されることになる。ともあれ、こうした国民内閣制論の前提には、議会が決定し内閣が執行するという戦後憲法学において支配的であった統治イメージを、行政国家の進展に対応した、内閣が統治し議会在が統制するというイメージに転換しようとする問題意識が存在していることに注目しておかなければならない<sup>6</sup>。

ところで、この国民内閣制論においては、解散制度の存在と運用が重視されている。解散制度の存在こそが、議会と内閣にとって絶えず国民の意思へ近づこうとする動因となると解されているからである。したがって、こうした考え方からすると、均衡型の議院内閣制のほうが「民主的に機能する可能性」をより多く秘めているということになる<sup>7</sup>。

## 日本国憲法における衆議院の解散

### (1) 解散権の主体と根拠

「解散」とは任期が満了する前にすべての議員の地位を失わせることを意味する。日本国憲法は、天皇の国事行為の1つとして、衆議院の解散について定めているので(7条3号)、形式の上では天皇が解散を行うことになる。しかし、天皇は「国政に関する権能を有しない」(4条)とされている以上、天皇が行うのは解散を宣示する行為であって、解散を実質的に決定すること自体は、天皇以外の国家機関の権能とならざるをえない。ところが、解散を実質的に決定するのは誰で、またどのような場合に解散することができるのかについては必ずしも憲法上明確には定められておらず、学説における議論も対立している。

まず、実質的な解散権は誰に帰属するのか、つまり解散権の主体について考えてみることにしよう。内閣に帰属する(内閣総理大臣ではない)という点では、学説はほぼ一致している。ただ、それを憲法上どのように根拠づけるかということになると、学説は多岐に分かれている。大別して、4つほどの考え方がある<sup>8</sup>。第1に、憲法7条の内閣の助言と承認に求める見解がある。この見解によれば、天皇の国事行為が形式的あるいは名目的なものとなるのは、助言と承認によって内閣が実質的決定権を有するからだとされる。解散権についても、この論理を当てはめて、実質的な決定権は内閣にあると解するのである<sup>9</sup>。第2の考え方は、議院内閣制という制度に求めるものである。均衡本質説の立場に立って議院内閣制を捉えたと、そこでは必ず内閣に解散権が認められていることになる。そうすると、議院内閣制

を採用している日本国憲法の下では、当然に内閣に解散権が帰属することになるはずだとされるわけである<sup>10</sup>。第3の説は、行政の概念に根拠を求めず。すなわち、解散権は立法作用でも司法作用でもないので、控除説を前提にすれば行政作用と解さざるをえない。また、行政作用あるいは行政権は、憲法65条によって内閣に属すると定められている。よって、行政作用としての解散権は内閣に帰属せざるをえないと解するものである<sup>11</sup>。最後に第4の説であるが、これは憲法69条に根拠を求めるものである。69条は内閣不信任に対抗する措置として解散を位置づけているが、そうだとすれば、解散権は論理必然的に内閣に帰属することになると解するわけである<sup>12</sup>。なお、この説の立場に立ちつつ、衆議院の自律的な解散をも併せて認める考え方も存する<sup>13</sup>。

以上の諸説の中で、現在最も有力な考え方となっているのは第1の説である。他の説に比べて問題点が少なく、解散権の所在を憲法上根拠づけるものとしてより適切だと考えられているからである。芦部は次のように述べている(芦部 2019:345)。「1940年代後半から50年代にかけて、いわゆる解散権論争が活発に行われたが、現在では、7条によって内閣に実質的な解散決定権が存するという慣行が成立している」。ただし、この記述の後に、「もつとも、7条により内閣に自由な解散権が認められるとしても、解散は国民に対して信を問う制度であるから、それにふさわしい理由が存在しなければならない」との指摘が続いていることを看過してはならない。「生理」と「病理」を区別する必要性と結びつく議論だからである。

なお、日本国憲法の下での第1回の解散(1948年12月)における詔書では「衆議院に於て内閣不信任決議案を可決した。因つて日本国憲法第69条及び第7条により、衆議院を解散する」と表記されていたが、その後は、69条所定の場合の解散であっても、「日本国憲法第7条により、衆議院を解散する」という表現が用いられている。実例も、第1説によっているとされるゆえんである。

## (2) 解散権行使の限界

先の第4説以外の考え方によれば、どのような場合に解散をなしうるかについて憲法上制限はないことになる。つまり、第4説においては、解散は内閣不信任の場合に限定されるのに対して、それ以外の説ではそうした制限は法的には存在していないからである。しかし、多くの憲法学説においては、内閣の恣意的な解散権の行使は許されないと考えられてきた。そこで問題となるのが、解散の「生理」と「病理」を区別する基準であろう。最大公約数的な基準は、「解散の果たす民主的機能」に求められるように思われる(長谷部 2018:402) 14。

比較的早い段階に、このことを強調していたのが深瀬であった。彼は、「解散制の民主的性質」を指摘した上で、「漠然と安易に、解散理由を承認すべきではない。そもそも、憲法の明文上内閣が解散権を行使しうる場合に就て、制約が課せられていないことが、憲法習律という法的規範上の制約がないことではないことを繰返していっておく。否、明文上無制約であればこそ、習律上の制約を明確化し、厳正に実施せしめる必要が倍加しているといえる」(深瀬 1962:206)と述べていた<sup>15</sup>。ここに見られるのは、「生理」の厳格な探究である。

こうした深瀬の「生理」の追求は、芦部に代表される「限界」に関する通説的な議論へと展開していった。芦部によると、解散は、69条の場合を除くと、①衆議院で内閣の提出した重要案件(法律案、予算等)が否決され、または審議未了になった場合、②政界再編成等により内閣の性格が基本的に変った場合、③総選挙で争点とならなかった新たな重要課題が生じた場合、④内閣が基本政策を根本的に変更する場合、そして⑤議員の任期満了時期が接近している場合、などに限定して考えるべきだとされる<sup>16</sup>。かくして、「内閣の一方的都合や党利党略で行われる解散」は不当であり、「病理」として位置づけざるをえないものとなる。■

## 《注》

- 1 この点に関連して、深瀬忠一の次の指摘が注目される。各種の解散制度について、その「固有の歴史的意義、本質及び構造を明らかにし、更に制度の実際上の機能を明らかにする必要がある」が、そのためには「歴史的方法を導入するとともに、解散制度を構成する諸機関について、①元首(国王又は大統領)②政府(首相及び内閣)③議会(上院及び下院)④国民(選挙民及び選挙制度・政党)を区別したうえ、それらの構成要素が、実定憲法上、如何なる地位と権能を与えられ、それらが、如何なる組合せによって解散制度の特質を規定するに至っているかを分析しなければならない」(深瀬 1962:134)。「生理」と「病理」を区別する上でも重要な視点となろう。
- 2 3類型については、例えば、長谷部 2018:377 参照。
- 3 本質論についてより詳しくは、長谷部 2018:378-381を参照のこと。
- 4 両説の区別については、樋口 1985:180を参照。
- 5 例えば、芦部 2019:342-343参照。
- 6 国民内閣制論について詳しくは、高橋和之 1994を参照のこと。
- 7 高橋和之は次のように述べている。「均衡型の議院内閣制には、国民の意思に近づこうとさせる動因が組み込まれているが、しかし、それが理念どおりに機能するかどうかは、他の条件に依存する。とくに、政権党(与党)にとって代わりうる潜在力をもつ野党の存在は、最も重要な条件である。政権交代の現実的可能性が存在するところでは、均衡型議院内閣制は、国民の側からみれば、国民が首相を選出し、国民が内閣を不信任する権利を有するかのよう機能する。これを『国民内閣制』と呼ぶことができるが、その典型例をイギリスにみることができよう」(野中俊彦他 2012:173)。ここで注目しておかなければならないのは、高橋の国民内閣制論が「条件依存」的なものであるということであろう。そしてそこで最も重視されている条件は「政権交代の現実的可能性」であり、この条件を欠いている場合には理念どおりには機能しないと解されているのである。
- 8 4つの考え方についてより詳しくは、例えば、長谷部 2018:397-401、木下・只野 2019:583-585などを参照。
- 9 高橋和之は、「日本の議院内閣制を民主的に機能させるためには、内閣に無制限の解散権を認めたほうがよい」とした上で、これを根拠づける解釈論としては7条説が無難であり、これを支持すると述べている(野中他 2012:216)。
- 10 制度説については、例えば、清宮 1979などを参照。
- 11 65条説については、例えば、入江 1976を参照。
- 12 69条説については、例えば、小嶋 1989などを参照。
- 13 自律解散説については、例えば、長谷川 1952を

参照。

- 14 長谷部は次のようにも述べている。「現代の議院内閣制において解散および解散権が果たすべき主な機能としては、国家機関の間の紛争の解決、レファレンダムの代用としての役割、内閣の安定化などが挙げられる」（長谷部 2018：397）。本論での指摘との関わりでは、第2の要素が重要となろう。只野も、「解散の民主主義的な機能」、すなわち「民意を確認するあるいは国政上の争点や対立について民意の裁定をおおぐ」という機能を重視している（木下・只野 2019：581）。なお、高橋和之の国民内閣制論や均衡型の議院内閣制論に基づいた「解散の無限界論」は、あくまでも「条件依存」的で、そこでも「民主的に機能」することが前提とされていると解するならば、解散の「病理」的な運用をも許容するものであるのかどうかについてはさらなる検討が必要であるように思われる。
- 15 深瀬の解散に関する議論については、高見 2020 を参照のこと。
- 16 芦部 2019：346。

#### 《参考文献》

- 芦部信喜／高橋和之補訂（2019）『憲法〔第7版〕』岩波書店
- 入江俊朗（1976）『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』入江俊朗論集刊行会
- 岡田信弘（2005）「統治構造論の再検討」『公法研究』67号 24-50
- 木下智史・只野雅人編（2019）『新・コンメンタール憲法〔第2版〕』日本評論社
- 清宮四郎（1979）『憲法I〔第3版〕』有斐閣
- 小嶋和司（1989）『憲法と政治機構』木鐸社
- 高橋和之（1994）『国民内閣制の理念と運用』有斐閣
- 高見勝利（2020）「解散権行使に対する憲法上の制約—深瀬忠一の「憲法習律」論再考」稲正樹他編『深瀬忠一の人と学問—平和憲法とともに』新教出版社
- 野中俊彦他著（2012）『憲法II〔第5版〕』有斐閣
- 長谷川正安（1952）「解散論争の盲点」『法律時報』24巻7号
- 長谷部恭男（2018）『憲法〔第7版〕』新世社
- 長谷部恭男（2019）『憲法の虫眼鏡』羽鳥書店
- 樋口陽一（1985）「議院内閣制の概念」小嶋和司編『憲法の争点〔新版〕』有斐閣
- 深瀬忠一（1962）「衆議院の解散」宮沢俊義還暦記念『日本国憲法体系第4巻 統治の機構I』有斐閣 127-210



# 英国の議会解散権と民主主義

田中 嘉彦

白鷗大学法学部教授

## 従来の議会解散権

英国において、議会期(a parliament)とは、庶民院の総選挙(General election)から次期総選挙までの期間をいう。従前、議会期は1911年議会議法第7条による1715年七年会期法の改正で5年とされていたが、それ以前に首相の助言により行使される国王大権で解散(Dissolution)がなされる例であった。新たな議会は、枢密院の助言により国王が発する布告によって召集され、この布告は、議会選挙のための勅許状を発することを命じるとともに、新議会の召集日及び場所を指定するものであった<sup>1</sup>(Cabinet Office 2011:3)。

このような制度の下、実質的に時の首相の判断により、5年の議会期の中でおおむね4年ごとの適時に解散総選挙が実施されてきた。もともと、いずれの政党も庶民院において過半数の議席を

占めることができないハング・パーラメント(Hung Parliament)が生ずると、少数政権では安定的な政局運営が困難となることから、多数派を形成するため、短期の会期中に解散に打って出るという事例も過去にはあった。その先例として、1974年2月の総選挙で労働党の少数政権を形成したハロルド・ウィルソン首相が、同年9月に議会を解散し、翌月の総選挙の結果、過半数を確保したということがある。

## 議会期固定への経緯

議会期固定については、他の議会に先例を見ることができる。大統領制を採用する米国の連邦議会が解散に服しないのはもとより、議院内閣制採用国でも一定の解散権の留保の下、例えばカナダでは、1867年憲法及び1982年憲法で庶民院議員の任期として議会期を最大5年としているところ、2007年のカナダ選挙法改正により原則として4年で総選挙が行われる制度を採用した。また、オーストラリアの上下両院、ニュージーランドの一院制議会は、3年の議会期を全うすることが多い。英国内においても、1997年以降実施された権限委譲(Devolution)で、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに固有の権限委譲議会が設置され、設置当初の各議会期は、原則として4年に固定された<sup>2</sup>。

英国において議会期固定の考え方は、労働党、

### たなか よしひこ

一橋大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門は、憲法、比較憲法。国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課長、憲法課長、総合調査室付主幹等を経て現職。

著書に、『英国の貴族院改革—ウェストミンスター・モデルと第二院—』(成文堂、2015年)、『イギリスの行政とガバナンス』(共著、成文堂、2007年)など。



自由民主党などから提起され、2010年総選挙の各党マニフェストにも盛り込まれていた。同年5月の総選挙では、ハング・パラメントが生じる結果となり、保守党と自由民主党による戦後初の連立政権がデービッド・キャメロン保守党党首を首相として成立した。連立協議合意文書、連立政権5年計画、女王演説では、憲法・政治改革に関しては自由民主党の意向が強く反映され、選挙制度改革、議会期固定などが盛り込まれた。

議会期の固定、早期の解散要件等を定める議会期固定法案は、同年7月に庶民院に提出された。なお、その審議に際しては、庶民院政治憲法改革委員会で精力的な調査が行われ、ドーン・オリバー、ロバート・ヘーゼル、ロバート・ブラックバーン、アンソニー・ブラッドリー各教授など著名な研究者が意見陳述ないし文書提出を行った(HCPCRC 2010)。また、フィリップ・ノートン教授といった著名な憲法学者を擁する貴族院憲法委員会でも、憲法の観点から調査が行われ、詳細な報告書が作成されている(HLCC 2010)。そして法案提出から約1年を経て、2011年9月15日、2011年議会期固定法(Fixed-term Parliaments Act 2011 (c. 14))が制定された。

なお、同法制定の際の議論において、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン(UCL)のロバート・ヘーゼル教授は、議会期固定に関する論点のうち、メリットとしては、選挙の公正性、首相権限の縮小、選挙管理の改善、政権運営の改善、君主の権威の擁護があり、デメリットとしては、柔軟性の喪失、説明責任の縮減、非効率性があるとの指摘を行った(Hazell 2010: 10-11)。また、英国議会と権限委譲議会や欧州議会との選挙時期の重複の問題のほか、議会期の年数について、諸外国の議会期(カナダ4年、オーストラリア3年、ニュージーランド3年、ドイツ4年、オランダ4年、北欧諸国4年など)と比較した英国の5年という期間の長さが論点となった。さらに、戦後の英国における各議会の存続期間が、おおむね4年程度であったことも参照された。

## 2011年議会期固定法

2011年議会期固定法<sup>3</sup>は、本則7か条と附則から構成され、議会期を原則として5年に固定し、次期庶民院総選挙を2015年5月7日とした。次々回以降の総選挙については、5年ごとの5月の第一木曜日に実施され、早期解散による早期総選挙があった場合には、次の総選挙は5年後の5月の第一木曜日に実施されるものとされた。ただし、早期解散によりその年の5月の第一木曜日より前に早期総選挙が行われた場合には、次の総選挙は4年後の5月の第一木曜日に実施される。首相は、議会期満了後2か月以内の範囲で、命令により選挙期日を延期することができる。ただし、この命令は、議会の両院の承認決議手続に服するものとされ、首相が理由を付して提案した期日を両院が承認することで制定することができる。

早期解散は、庶民院の議員定数の3分の2以上の賛成で早期総選挙の動議が可決された場合<sup>4</sup>、又は内閣不信任案が可決された後、次の内閣の信任決議案が可決されることなく14日が経過した場合のいずれかで行われる。

議会の解散は、この法律が規定する選挙期日から17就業日(後に2013年選挙管理法により「25就業日」に改正)前に自動的に行われる。議会は、これ以外に解散されることはなく、女王は、国王大権を行使して議会解散を行うことはできない(Cabinet Office 2011:6)。大法官と北アイルランド担当相に、解散後の選挙の勅許状の発出権が付与されるが、女王が議会を閉会する権限は維持されるほか、国璽に基づき新たな議会を召集する布告の伝統的方式も維持された。附則の規定により、1715年七年会期法は廃止、1911年議会法第7条は削除されたほか、国王の解散に係る法律上の諸規定も削除され、議会解散に係る国王大権は喪失した<sup>5</sup>。

なお、2020年6月1日から同年11月30日までに、2011年議会期固定法の運用について審査し、同法の改廃について勧告を行う委員会を首相が設置することが、貴族院での法案修正を経て、同法の

終末規定に置かれている。

## 欧州連合離脱問題と早期解散

2011年議会期固定法制定後の初の総選挙は、同法上の確定期日である2015年5月7日に行われた任期満了総選挙である。この時は、保守党が過半数を制したため、第二次キャメロン政権は保守党単独政権となった。しかし、その後、Brexitと通称される英国の欧州連合（EU）からの離脱の問題は、2011年議会期固定法の運用にも大きな影響を及ぼした。

2016年6月のレファレンダムでEU離脱が僅差で多数となったことを受けて、残留支持のキャメロン首相は辞任し、翌月、テリーザ・メイ内務相が首相に就任した。第一次メイ政権発足時、2011年議会期固定法の規定により、次期総選挙の期日は2020年5月7日の予定であったため、5年の議会期のうちの約4年を残していた。しかし、メイ首相は、好調であった保守党支持率を背景に、離脱交渉に向けた政権基盤固めのため、2017年4月、それまで否定してきた早期総選挙の意向を表明、早期総選挙実施の動議を庶民院に提出し、野党からも支持を得て、定数650のうち賛成522・反対13という3分の2以上の特別多数を得た。

議会は2017年5月3日に解散され、6月8日に総選挙が実施された。しかし、保守党は、マニフェストに掲げた社会保障政策の国民負担増への反発、選挙期間中のテロ事件発生とメイ内務相時代の警察官削減問題などの影響で単独過半数を割る結果となり、2010年総選挙以来のハング・パーラメントが出現した。少数与党となった保守党は、民主統一党（DUP）と閣外協力合意を締結することで、庶民院の議席の過半数を確保することとし、第二次メイ政権が発足した。しかし、保守党内の強硬離脱派と穏健離脱派さらには残留派との対立に加え、離脱後の北アイルランド国境管理問題がネックとなり、EU離脱をめぐる英国の対応は迷走した。離脱協定案の議会承認は難航し、2019年1月15日には庶民院で、政府の協定案が賛成202・反

対432で否決される一方、翌16日にジェレミー・コービン労働党党首が提出した政府不信任決議案が賛成306・反対325で否決されるという逆説的現象も起こった。

結局、Brexitを達成できなかったテリーザ・メイ首相は辞任し、2019年7月、強硬離脱派のボリス・ジョンソン前外務英連邦相が首相に就任した。ジョンソン首相は、主要閣僚を強硬離脱派で固め、首相就任演説でも、離脱条件の再交渉をしないとするEU側を牽制しつつ、2019年10月31日にはEU離脱を行うことを強調した。しかし、夏期休会後の議会で、労働党の重鎮ヒラリー・ベン庶民院議員提出により2019年欧州連合（脱退）（第2号）法が制定され、2020年1月31日までの離脱期限の延長を欧州理事会議長に求めることを首相は義務付けられた。

この間、ジョンソン首相は、女王の承認を得て2019年9月10日から5週間にわたり議会の閉会を決定したが、訴訟が提起され、イングランド・ウェールズの高等法院は司法審査の対象ではないとしたものの、スコットランドの民事上級裁判所上訴部が議会閉会を違法と判断、最高裁判所も違法と結論付け、9月25日から10月8日まで前の会期が再開されるという一幕もあった。会期中、ジョンソン首相は、庶民院の議員定数の3分の2以上の賛成という要件を満たすべく、早期総選挙動議を提出したが、2度にわたり否決された。10月14日から始まった新たな会期でもジョンソン首相は、3度目の動議を提出したが、これも否決された。

その後、ジョンソン首相は、2011年議会期固定法をオーバーライドするため、過半数で決することができる法律案の提出を行い、与野党から支持を得て10月31日、2019年早期議会総選挙法（Early Parliamentary General Election Act 2019 (c. 29)）が制定された。2019年11月6日に議会は解散され、12月12日に実施された庶民院総選挙では、ジョンソン首相が率いる保守党が、総選挙マニフェストにおいて、翌年1月31日のEU離脱の実現を公約したほか、NHSの拡充、医療関係者の増員、治安担当者の拡充などを掲げ、365議席

を獲得し、1987年以來となる地滑りの勝利を取めた。なお、2017年・2019年総選挙の保守党マニフェストには、2011年議会期固定法の廃止も掲げられている。

## 英国憲法における解散権の行方

このように、メイ政権とジョンソン政権の下で、2011年議会期固定法の原則からすると例外となる早期の解散総選挙の2つの実例が出現した。メイ首相による解散の事例は、早期解散が生じ得るものであること、さらには首相が解散を望む場合には次期首相を目指す野党第一党党首はこれを拒むことができないことを示している (Bradley et al. 2018: 252-253)。また、ヒラリー・ベン庶民院議員とケンブリッジ大学のデービッド・コープ教授からは、メイ首相による早期総選挙動議の提案時には、保守党の支持率が高く、労働党がこれに反対すれば批判を受けるおそれがあるため、賛成するしかなかった旨の指摘もなされている (衆議院 2017: 70・127)。他方、ジョンソン首相による解散の事例では、2011年議会期固定法の存在によって、合意なき離脱が生じるおそれがあった時期の解散が回避されたこと、その本質として、選挙実施時期の統制権が執政部から議会に移されたことが示されている (UCL 2019:6)。

前述のように、2020年度から2011年議会期固定法の見直しが予定されているが、貴族院憲法委員会は、2019年6月に同法に関する調査を開始し、既に専門家からの意見陳述及び文書提出を受けている<sup>6</sup>。調査は同年中に完了しなかったが、最後に、そこで示された同法の見直しに関する論点をいくつか見てみたい。

ロバート・ヘーゼル教授は、選挙の公正性の観点から、現政権が戦略的優位性をもって選挙を行うというのはアスリート自身がスタートの号砲を鳴らすに等しいとしつつ、柔軟性の欠如は2017-19年会期におけるメイ政権のようなレーム・ダックを招来すると指摘しているほか、英国の議会期は他の議会と比べて相対的に長いとする。また、キング

ス・カレッジ・ロンドン (KCL) のヴァーノン・ボグダナー教授は、不信任決議に関する規定は従前と同じ形に戻すよう削除すること、14日間のインターバルを要しないものとする、自主解散の要件は過半数とすることを提案する。さらに、同じくKCLのロバート・ブラックバーン教授は、過去の実績に照らして議会期は4年が適当であること、2011年議会期固定法の3分の2議席という要件が2019年早期議会総選挙法の制定という過半数議決でオーバーライドされたこと、仮に2011年議会期固定法が廃止されるにしても従前の解散大権・議会期に関する規定を設ける必要があること、首相の解散提案は庶民院の過半数議決に服するべきことについて指摘を行っている。

これらの見解にもあるように、英国における議会期固定ないし解散権の見直しに当たっては、この10年間の経験を加味し、とりわけメイ首相とジョンソン首相による2回の早期解散の実例の意味を十分勘案した上で、英国憲法における議会解散権の最適化が図られることが求められる。その際には、英国における議会制民主主義の中心的な統治機構が庶民院であり、その構成員を決定する総選挙において、民意が十全に反映されるという視点を忘れてはなるまい。ヘーゼル教授の指摘にもあるようなプレイヤー間の公正性、換言すれば適切な政党間競争を担保することに加えて、ジャッジとなる国民 (有権者) が的確な判断をなし得るよう、選挙期日の適宜の予測可能性に基づく情報収集、熟議、そして政権選択の機会を確保することが必要となろう。■

### 《注》

- 1 実際には、前の議会の解散の布告によって、総選挙を公示するとともに、新たな議会を召集するというものであった。
- 2 ウェールズと北アイルランドは後に5年に改正、スコットランドも英国議会の庶民院総選挙との衝突を避けるため5年としたこともある。
- 3 2011年議会期固定法の現行条文は、Legislation.gov.uk, Fixed-term Parliaments Act 2011 (c. 14) <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents>> を参照。

- 4 当初政府は、この自主解散には庶民院議員の55%以上の賛成を要件にしようとした。しかし、この特別多数は、連立政権を構成する保守党と自由民主党が賛成する場合に早期解散を求めることができる政治的なものであったことで批判を受け、提出法案では3分の2以上とされた。
- 5 2011年議会期固定法の制定に伴い、会期制度も変更された。一会期は、政府の施政方針を示す女王演説が行われる開会式をもって始まり、従前は通例11月頃からの1年であったが、2010年5月の庶民院総選挙後の第一会期は2012年5月まで行われ、同年以降、基本的に一会期は春季からの1年とされている。
- 6 貴族院憲法委員会は、公法律案に関する憲法問題、憲法の運用等について調査を行う特別委員会である。同委員会の2011年議会期固定法に関する識者の意見陳述及び提出文書については、House of Lords Constitution Committee (2019), *Fixed-term Parliaments Act 2011 publications* <<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/constitution-committee/inquiries/parliament-2017/fixed-term-parliaments-act/publications/>>を参照。

《参考文献》

Bogdanor, Vernon (2011), *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart, 2011.  
 Bradley, A.W. et al. (2018), *Constitutional and Administrative Law*, 17th ed., Harlow: Pearson Education, 2018.

Cabinet Office (2011), *Fixed-Term Parliaments Act 2011, Explanatory Notes*, 2011.  
 Constitution Unit (2019), 'The 'snap' general election and the FTPA', *Monitor*, 73, November 2019, pp.6-7.  
 Hazell, Robert (2010), *Fixed Term Parliaments*, London: Constitution Unit UCL, August 2010.  
 House of Commons Political and Constitutional Reform Committee (2010), *Fixed-term Parliaments Bill, Second Report of Session 2010-11*, HC 436, 10 September 2010.  
 House of Lords Constitution Committee (2010), *Fixed-term Parliaments Bill, 8th Report of Session 2010-11*, HL paper 69, 16 December 2010.  
 Norton, Philip (2016), 'The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence', *Parliamentary Affairs*, Volume 69, Issue 1, January 2016, pp 3-18.  
 岩切大地 (2018) 「解散権の制限—イギリスにおける実例から検討する—」『法律時報』90巻5号(1124号)、2018年5月、31-37頁。  
 植村勝慶 (2018) 「解散権制約の試み—イギリス庶民院の解散制度の変更—」『憲法研究』2号、2018年5月、149-160頁。  
 河島太朗 (2012) 「イギリスの2011年議会任期固定法」『外国の立法』254号、2012年12月、4-34頁。  
 小松浩 (2012) 「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」『立命館法学』2012年1号(341号)、2012年、1-19頁。  
 衆議院 (2017) 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』2019年11月。  
 高安健将 (2018) 『議院内閣制—変貌する英国モデル—』(中公新書 2469) 中央公論新社、2018年。



# カナダの解散権

—連邦制と立憲君主制のはざまで—

岡田 健太郎

愛知大学法学部准教授

結論から先に言えば、現在のところカナダでは連邦首相による解散権の制約はなく、法律上連邦首相は自らの意思にもとづいて連邦議会下院の解散権を行使することが可能である。ただカナダでは2007年に選挙日を固定する立法がなされており、法律としては事実上議会任期の固定がなされているようにも読める<sup>1</sup>。この法律のもとでは、下院で不信任が成立した時に解散できると解釈されているものの、下記に述べるように、法律制定後も不信任決議なしで、つまり下院での不信任に関する議論なく連邦首相の判断で早期解散がなされたことがあり、そのことがカナダにおける解散権の問題の理解をむつかしくしている<sup>2</sup>。

連邦レベルでは2007年に改正された「カナダ選挙法 (Canada Election Act)」が、「連邦議会下院総選挙は、前回の総選挙が行われた日から4年後の10月、第3月曜日に行われなくてはならない。この条文が効力を持つ次の連邦議会下院の総選挙は2009年10月19日(第3月曜日)である。」と定

めている(カナダ選挙法Part5. 56.1 (2))。最近の下院総選挙の場合だと、予定通り2019年10月21日(第3月曜日)に選挙が行われ、ジャスティン・トルドー率いるカナダ自由党が単独過半数を維持できなかったものの、引き続き政権を維持することになった。また連邦選挙管理委員会のホームページでは、次回総選挙の日程が2023年10月16日(第3月曜日)であることが示されてもいる。

前々回の下院総選挙についても、カナダ選挙法の選挙日固定条項にもとづき、2015年10月19日(第3月曜日)に行われ、それまで10年近く政権の座にあったスティーブン・ハーパー連邦首相率いるカナダ保守党政権が下野することとなった。つまり直近の二回の下院総選挙については、カナダ選挙法の規定通り「4年後の10月、第3月曜日」に実施されており、カナダにおいては選挙日、あるいは議会任期の固定が定着したかのように見える。

ただ問題は、上記条文が2009年10月19日(第3月曜日)に下院総選挙を行うと明示していたにもかかわらず、実際にはこの日に総選挙が行われなかったことである。すなわち、2007年に選挙日固定の法改正が行われて以降最初の下院総選挙は、ハーパー首相の助言にもとづく連邦総督による、従来のタイプの解散権の行使によるものだった。そもそも選挙日を固定するカナダ選挙法の改正を行ったのは当のハーパー政権だったが、このときは法律をつくった張本人が、その法律を無視して早期解散に打って出たことになる<sup>3</sup>。

## おかだ けんたろう

東大修士。外務省在バンクーバー総領事館専門調査員(連邦政治、州政治等担当)等を経て現職。専門はカナダ政治やカナダを中心とした旧英領諸国の比較政治制度分析。論文に「市民議会 ブリティッシュ・コロンビア州(カナダ)での選挙制度改革」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦』(岩波書店2012年)所収など。

## カナダ独自の議会任期固定？ 従来型解散権と選挙日固定の共存

この解散が可能となったのは、矛盾するようだが、やはりカナダ選挙法の規定にもとづく。すなわち、選挙日の固定を明記した上記条文の直前、具体的にはカナダ選挙法Part5.56.1 (1)において「総督の権限は維持される」という見出しのもと「このセクションのいかなるものも、総督が自由裁量にもとづいて議会を解散する権限を含む総督の権限に影響を与えるものではない」と規定しており、上記の条文とあわせてこれら二つの条文から読み取れるのは、①連邦首相の助言にもとづく連邦総督による従来型の解散権の行使と②選挙日、あるいは議会任期の固定という、相矛盾する二つの内容が併存しているということである。

このようにカナダにおける選挙日固定、あるいは解散権の問題は一筋縄では理解できず、端的に言えば一体なんのために選挙日を固定したのかわかりにくい。このようなことになった原因はいくつかあるが、大きくはカナダ特有の①連邦制の問題と②立憲君主制の問題によるところが大きい。さらに言えば、この点に旧宗主国であるイギリスとも異なるカナダ政治の独自性を見出すことが可能である。本稿ではこういった問題に触れつつ、カナダにおける解散権や選挙日固定、議会任期固定の問題について見ていくこととしたい。

### 11人の首相？～連邦制と解散権～

カナダは「大英帝国の忠誠な長女」と呼ばれることがある。イギリスとは常に良好な関係にあったし、カナダ国王であるエリザベス女王を国家元首とする立憲君主制やイギリス由来の議院内閣制など、「イギリス以上にイギリス的」と揶揄されることも多い。しかしすべてにおいてイギリス的な政治制度に忠実かと言えばそうでもない。その代表的なものが連邦制であろう。

実はカナダにおける議会の解散権や選挙日固

定の問題には、アメリカとも異なるカナダ独自の連邦制のメカニズムが大きく影響していると考えられる。カナダ各州では連邦とは異なる独自の政党システムが構築され、議会多数派が州内閣を形成し州首相 (Premier) が存在する議院内閣制が採用されている。州政府の権限も強く、それゆえカナダには連邦首相と州首相あわせて11人の首相がいると言われることがある。彼ら11人の首相はこれまで、それぞれの議会を解散する権限を持っており、そのことが連邦レベル州レベル問わず、特に右派ポピュリズム政党からの批判の対象ともなってきた。そして重要なのは、カナダにおける議会の解散権の制限や選挙日固定の具体化は、実際には州レベル (州議会) から始まり、それが連邦政治のレベルへと波及していったことである。すなわちカナダでは、選挙日を固定する立法は州レベルが先行しており、2020年現在で全10州のうち、ノバスコシア州を除く9州で選挙日の固定がなされている。時系列ではブリティッシュ・コロンビア州 (2001年)、ニューブランズウィック州 (2004年)、ニューファンドランド&ラブラドル州 (2004年)、オンタリオ州 (2005年)、サスカチュワン州 (2007年)、マニトバ州 (2008年)、プリンスエドワードアイランド州 (2008年)、アルバータ州 (2011年)、ケベック州 (2013年) の順で立法化されており、3つの準州のうちユークン準州を除く2準州でも同様に立法化されている。連邦レベルにおける選挙日固定の法制化は、これら州レベルでの動きの影響を受けてのことであり、この点にカナダにおける解散権や選挙日固定をめぐる議論の大きな特徴がある。以下では、選挙日固定の先鞭をつけたブリティッシュ・コロンビア州 (BC州) における動きを見ておきたい。

### BC州における選挙日固定のプロセス ～コインの両面としての選挙制度改革市民議会 と選挙日固定～

BC州では2003年から04年にかけて、討議デモクラシー論にもとづいた選挙制度改革の試みが行われたことが知られている。参加者を無作為抽

出で選んで市民議会 (Citizens' Assembly) を組織し、そこでの議論をへて単純小選挙区制に代わるあらたな選挙制度を提案して州民投票にかけた試みは、討議デモクラシー論の大規模な実践例として参照されることも多い。市民参加による選挙制度改革は、01年の州議会選挙で勝利したBC州自由党の公約の実現でもあったのが、この時の公約ではほかにも州議会での党議拘束の廃止、リコール・イニシアチブ法の強化など、直接民主主義的・ポピュリズム的な政策が示されていた。そして注目すべきは、選挙日の固定も公約の一つであったことである(岡田 2012: 181-182)。

BC州自由党は、経済的には新自由主義的立場からの改革を主張し、政治的には既存の政治が民意を反映しておらず、政治エリートのための政治になっていると批判する右派ポピュリズム政党であった。BC州自由党にとっては、市民参加による選挙制度改革も、党議拘束の廃止も、そして選挙日固定も、市民の手に政治を取り戻すことを声高に叫ぶ、ポピュリズム的な政治スタンスから導き出された政策であったのである<sup>4</sup>。

選挙日固定を求める声は州レベルのみならず連邦レベルでもあった。カナダ保守党の前身の一つであった改革党は、BC州自由党と同様の立場から選挙日固定を主張しており、それがのちのハーパー政権による選挙日固定につながっている。ハーパーは野党時代、カナダ政治における直接民主主義の拡大という観点から、連邦最高裁判所判事の任命プロセスにおける連邦議会の関与や、任命制である連邦議会上院の民主的改革(公選制)とならんで、連邦議会下院における選挙日固定を主張していた(2002年10月1日連邦議会下院議事録)。ハーパーは政権を奪取したのち、これらの直接民主主義的・ポピュリズム的改革を実際に推し進めていくこととなった。

ただ留意すべきは、選挙日固定を求める声が右派ポピュリズム的なスタンスからだけではなく、社会民主主義政党である新民主党(NDP)からもあったことである。彼らもまた、首相らによる議会の早期解散について、選挙の準備をできなくするための恣

意的な濫用と批判し、選挙日固定を求めたことがあった。そのため選挙日固定の実現に向けて、政党を超えた共通の地盤がそれなりにあったとみることもできる。

## 憲法と選挙日固定

野党時代のハーパーは議員立法として選挙日固定法案を提出しているが、同時にカナダ憲法の改正をも主張していた(2004年4月1日連邦議会下院議事録)。カナダ憲法を構成する1867年憲法法律は、第50条で「下院の議会期は、選挙結果報告の日から5年間とし(ただし、総督によりそれより短い期間で解散されることがある)、それを超えることはできない。」(高橋編 2012:112)と定めており、この条文は連邦首相の助言にもとづく連邦総督による解散権を認めたものと解されている。実際には連邦議会上院議員の任期制導入をめざした条文改正を念頭に置いていたとされるが、当時のハーパーは、この条文に関しても何らかのことを考えていた可能性がある。

ところが首相就任後、選挙日固定に関する法改正を提案したハーパーは、2006年5月3日の連邦議会下院の党首討論で「この法改正においては、連邦総督が持つ憲法的な権限(筆者注:国王大権のこと)を尊重することが必要である」と述べている。つまりハーパーは、新たに選挙日を固定する一方で上記憲法条文を改正することをせず、従来型の解散権をも維持する姿勢を示したことになる。

憲法改正にはきわめて高いハードルがあり、たとえばブライアン・マルルーニ政権(進歩保守党)は、二度にわたる憲法改正に失敗した結果、退陣に追い込まれている。仏語系のケベック州の問題もあって、カナダでは憲法改正はいわば鬼門であり、ハーパーも現行の憲法を維持しつつ、選挙日を固定するという現実路線にかじを切ったということになる(Lagassé 2017: 173)。その結果、本稿冒頭で述べたような従来型の解散権の行使と選挙日の固定という、一見相矛盾する二つの要素を併存する仕組みが出来上がったのである。なお、連邦レベルに先

行した州レベルの選挙日固定法も同様に、州総督による解散権を維持しつつ、選挙日を固定する構図となっている<sup>5</sup>。

## 君臨して統治もする君主制？

### ～総督と解散権～

従来型の解散権を維持したままでの選挙日固定を考えるにあたって、もうひとつ重要なのは、カナダの立憲君主制における総督らの政治的な役割である。イギリスでは2019年のジョンソン首相による女王に対する議会停会（Prorogation）要請が問題となったが、女王は結局、首相の要請をそのまま受け入れたことは記憶に新しい。しかしカナダにおいては、これまで連邦総督や州総督は、政治プロセスにおいて実質的な政治判断を行うことがあり、そのことが首相らによる解散権の問題や選挙日固定法の制定にも影響していると考えられる。

総督による政治介入としては、連邦首相による解散の進言を連邦総督が拒否した1926年のキング・ピング事件（田中 2004、高野 2019）が有名だがそれだけではない。近年では少数派内閣での政権運営を余儀なくされていたハーパーが野党連合から不信任を突きつけられる直前に、議会停会（Prorogation）を総督に進言して受け入れられた2008年の憲法危機騒動（岡田 2014、Russell 2009）や、BC州における2017年州総選挙直後のハング・パラメント状況で、州総督が州首相による再度の州総選挙の要請を拒否し、総辞職に追い込んだうえで第二党と第三党による連立政権の成立を認めた事例などがある<sup>6</sup>。

つまりカナダでは、行使するしないにかかわらず、総督の権限そのものが政治的な、あるいは憲法上の対立を引き起こしやすい状況にあり、総督らの憲法上の権限をその時々政治が変えることは容易ではない。またカナダには「王党派」も多く、国民統合の柱である立憲君主制原理にふれることも政治的には得策ではない。従来型の解散権を残したままでの選挙日固定・議会任期固定は、こういったカナダ特有の事情も反映しているのである。

## おわりに

### ～少数派政権時代の選挙日固定と解散権～

このような状況ではあるものの、最近二回の下院総選挙は固定された選挙日に実施されており、カナダにおいても選挙日固定・議会任期固定が憲法慣習となりつつあるように見受けられる。が、話はそう単純ではない。というのもこれら二回の総選挙は、当時の政権が下院で多数派を占めていた時のものだからである。先述したハーパー政権による従来型の早期解散は少数派政権時代のものであり、さらに言えば、上で示した2008年の憲法危機騒動やBC州の連立政権の事例もやはり、少数派政権による不安定な政権運営が問題の引き金となった。この問題は、EU離脱関連法の度重なる否決で身動きがとれなくなったイギリスのメイ少数派政権の事例と同様、選挙日固定あるいは議会任期固定が、議会内多数派の支持基盤を持たない少数派政権にとって、どのような政治的帰結をもたらすのかという問い、あるいは議会任期の固定や解散権の制約は、少数派政権下でも想定された効果を生み出すのかという問いともつながる。その意味では、少数派政権での議会運営を余儀なくされている現在のトルドー政権の動向が、カナダにおける解散権の問題や選挙日固定の今後を占うものとなるように思われる<sup>7</sup>。■

#### 《注》

- 1 岩切（2018：31）によれば、イギリスの議会任期固定法が「固定」しているのは総選挙期日であり、その意味で実質的にはカナダにおける選挙日固定と変わらないものである。なお議会任期固定と選挙日固定の異同に言及したものとして Desserud（2007）を参照。
- 2 岩切（2018：34-35）によれば、イギリスの議会任期固定法では、議会の解散にあたっては、内閣不信任決議案等の討論を議会で必ず行う必要があるとされ、その点がカナダと異なる。
- 3 カナダでは、選挙日固定がそもそも議院内閣制を中核とするウエストミンスター型議会政治に合致するものではなく、その導入がカナダ政治のアメリカ化、政治のレームダック化をもたらすと批判する議論も根強い（Pepall 2010）。また選挙日を固定す



- ることは選挙への十分な準備を保障するものとされるが、他方で「永遠の終わらない選挙キャンペーン」を助長しているとの批判もある (Lagassé 2017)。
- 4 なお州レベル政党であるBC州自由党(右派ポピュリスト)と連邦レベル政党であるカナダ自由党(中道左派)は、政治的イデオロギーが異なるまったく別の政党である点に注意が必要である。カナダでは、連邦レベルと州レベルで異なる(断絶した)政党システムが形成されており、その特徴から二元的政党システムと呼ばれることもある。またカナダの州レベル政党は、その時々々の党首によって政党のイデオロギー的立ち位置が大きく変化することがあり、党名だけではその党の政治的スタンスを判断することができない。カナダではこのような政党を「フランチャイズ政党」と呼ぶことがある。
  - 5 なお、ノバスコシア州は選挙日固定を法制化していない唯一の州であるが、その理由は、従来型の解散権を維持したままでの選挙日固定は意味をなさない可能性があるというものであった。
  - 6 ハング・パーラメント状況は、ほかにも2018年ニューブランズウィック州総選挙で生じており、その際も州総督による実質的な政治的判断が求められることとなった。カナダでは、ジェフリー・アーチャーが『めざせ ダウニング街10番地』で描いた場面が現実のものとなっており、既成政党による二大政党システムが弱体化しつつある今日、今後もこのような状況は起こりうると考えられる。
  - 7 本稿でふれた立憲君主制に由来する問題は、カナダのみならずオーストラリアやニュージーランドといった旧英領諸国も同様に直面せざるをえない、現実の政治問題でありつづけてきた。オーストラリアでは、州レベルにおけるハング・パーラメント状況がカナダと同様生じている (Twomey 2010)。また連邦総督によるウィットラム首相解任事件(1975年)は、カナダのキング・ビンゴ事件と比較しながら論じられることが多い。日本ではあまり参照されることはないが、これらの国々では、総督の国王大権や残余権限に関して、旧宗主国イギリスとも異なる、旧英領諸国なりの独特の政治的文脈に依拠した立憲君主制研究が展開されている点を付記しておきたい (Twomey 2018)。

#### 《参考文献》

- 田中俊弘 (2004) 「総督権限の変遷とカナダの発展 連邦結成から大戦間期へ」『麗澤大学紀要』第79巻
- Don Desserud. (2007) "Fixed-Date Elections under the Canadian Parliamentary System." In William Cross, ed., *Democratic Reform in New Brunswick*. Canadian Scholars' Press.
- Peter R. Russell and Lorene Sossin, eds., (2009) *Parliamentary Democracy in Crisis*. University of Toronto Press.
- John Pepall. (2010) *Against Reform*. University of Toronto Press.
- Anne Twomey. (2010) "Appointing the Premier in a Hung Parliament. The Tasmanian Governor's Choice." *Australian Parliamentary Review*.
- 岡田健太郎 (2012) 「市民議会 ブリティッシュ・コロンビア州における選挙制度改革」篠原一編『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店
- 高橋和之の編 (2012) 『新版 世界憲法集 第2版』岩波文庫
- 河島太郎 (2012) 「イギリスの2011年議会任期固定法」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』第254号
- 岡田健太郎 (2014) 「カナダ政治における連邦総督の地位 2008年連邦議会停会騒動を事例に」『神奈川県立国際言語文化アカデミア紀要』第3巻
- 高澤美有紀 (2016) 「主要国議会の解散制度」国立国会図書館調査及び立法考査局『調査と情報』第923号
- Phillippe Lagassé. (2017) "Amplifying the Permanent Campaign: Institutional Change and Canada's Fixed Election Law," in Alex Marland, Anne Esselman and Thierry Glasson, eds., *Permanent Campaigning in Canada*. University of British Columbia Press.
- 岩切大地 (2018) 「解散権の制限：イギリスにおける実例から検討する(特集 議会制の現状と改革の方向性)」『法律時報』第90巻5号
- Anne Twomey. (2018) *The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems*. Cambridge University Press.
- 高野麻衣子 (2019) 「総督の権限とカナダ連邦政治：1926年キングービング事件と進歩党を中心に」『共立国際研究：共立女子大学国際学部紀要』第13巻



# フランスの解散実例は 「なぜ」少ないのか

糠塚 康江

東北大学名誉教授

## フランスの解散制度

日本では解散は「首相の専権事項」といわれ(正式には内閣の権限である)、「衆議院の解散」は見慣れた光景である。他方フランスでは、現行の1958年憲法施行以来、下院の解散は5回にとどまり、1997年の解散を最後に行使されていない。

前提として、ドイツ連邦共和国基本法(63条・68条)が仕組んでいるように、解散制度が行使しにくいメカニズムとして憲法上設けられているわけではない点を確認しておきたい。現行憲法が定める解散の制度はこうである。解散権は大統領の固有の権限とされる。大統領が欠けた時ないし職務不能と憲法院(憲法裁判所)によって判断された時には上院議長が職務を代行するが、解散権を行使できない(7条4項)。行使に先立って、大統領は首相および両院議長に諮問しなければならない(12

条1項)が、拘束されることなく、下院を解散できる。大統領の解散デクレ(命令)に首相は副署しない(19条)。解散後、20日以降40日以内に総選挙が実施される(12条2項)。総選挙実施から1年以内(12条4項)および非常事態権限行使中(16条5項)は、解散できない。この期間を除けば、解散の事由・時期の判断について、大統領の裁量に委ねられているという理解である(Rousseau, Viala 2004:396)。

制度的には政権の都合による解散の余地があるが、実際に行われた解散の効果は政局次元にとどまらなかった。議会の解散・総選挙の機能として、通例、①国家機関間の紛争の解決、②政府＝内閣の安定化、③レフェレンダムの代用が挙げられる(糠塚2010:121-123)が、それ以上に、フランスにおける解散実例は、民主主義のアクター間の関係をダイナミックに組み替え、統治ルールを更新するモメントとして作用してきたように観察される。

## セーズ・メ事件とその後

### —1877年の解散と1955年の解散

解散とは、議員のそのすべてについて、任期満了前にその身分を失わせることだが、議院内閣制が発生する以前から、君主が自らの意に沿わない議会に制裁を加え、服従させるための手段として用いられてきた。議院内閣制が発展し、統治の正当性の原理が君主主権から国民主権へと転換するに

#### めかつか やすえ

一橋大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得満期退学。法学博士(一橋大学)。専門は憲法学。一橋大学法学部助手、関東学院大学法学部専任講師、同助教授、同教授を経て、2020年3月まで東北大学大学院法学研究科教授。著書に『議会制民主主義の活かし方—未来を選ぶために』(岩波書店、2020年近刊)、『女性の参画が政治を変える—候補者均等法の活かし方』(信山社、2020年、共編著)、『代表制民主主義を再考する：選挙をめぐる三つの問い』(ナカニシヤ書店、2017年、編著)など。

つれ、解散の機能にも変化が生じた。フランスも例外ではなかった。

普仏戦争敗北後制定された第3共和制憲法は、君主なき「オルレアン体制」(1830年憲章が定める、国王によって任命された内閣が議会に対して責任を負い、内閣が国王と議会双方の信任を同時に必要とする二元型議院内閣制の統治構造)を設けた。この憲法がチャレンジしたのは、共和制に立憲君主制の議院内閣制を移植する実験であった。空白になった君主の地位を埋めたのが、国民議会に会同する上下両院議員によって7年任期で選出される無答責の大統領である(1875年2月25日憲法的法律2条)。上院の同意を条件に、大統領は下院を解散する(同5条)が、解散のデクレには大臣の副署を要する(同3条6項)。他面、大臣の副署制度と大臣の両院への連帯責任から、大統領の命令は議会多数派の反対を引き起こさない限りで可能であるという解釈の余地があった。政治の力学で諸機関の関係は変化する。憲法制定のために実施された最初の選挙の最大の争点は「和平か戦争継続か」にあり、和平を掲げた王党派を中心とする保守派が多数派を占める議会が出現した。憲法制定作業が進む中、体制の選択が争点化し、補選で共和派が勝利を重ね、妥協のなかで「王制待ちの憲法」が制定された。大統領の地位にあった保守派のマクマオン元帥が、憲法施行後もその地位にとどまる措置がとられた。

1877年5月16日、マクマオンは内政上の意見の不一致から共和派の首相を解任し、保守派の内閣を成立させて、両院を停会した。停会明けに保守派が多数を占める上院の同意を取り付けて、6月25日、共和派が多数を占める下院を解散した。1875年2月25日法5条2項は、解散後「選挙人団が3か月以内に招集される」と定めていたが、政府は「3か月以内に選挙人団を招集するデクレを公布する」と解釈し、9月21日のデクレで、10月14日=28日に選挙を実施(当時の下院の選挙制度は小選挙区二回投票制)することを定め、この間、第2帝政を想起させる官選候補者の準備を進め、マクマオンは積極的に選挙活動に関わった。

登録された選挙人の80%が投票したとされる選挙で、共和派は再び下院の多数派を占めた。マクマオンは再度の解散を試みたが、上院は「共和国大統領の無答責の意味を誤解している」として同意を拒否した。下院はマクマオンが任命した保守派の内閣を信任せず、予算審議を拒否した。ついにマクマオンは、12月13日、共和派の内閣を成立させ、翌1月30日に辞職した。この経緯を「セーズ・メ(5月16日)事件」という。後継大統領のジュール・グレヴィは、「憲法上の機関を通して表明された国民の意思と争わない」として、解散権の不行使を宣言した(グレヴィ憲法)。これを契機に、運用上、内閣が議会の多数派の信任のみに依拠する一元型議院内閣制が出現する。

1875年憲法の解釈上の対立が表面化したのが、セーズ・メ事件である。執行権(大統領・首相)と立法権(普通選挙で選出される下院多数派)との機関間対立を国民が審判して解決する古典的な議院内閣制メカニズムの作用として、解散権が行使された。結果として、解散が一種のレフェレンダムとして機能したといえる。①解散に先行して対立の争点が明確になっていた、②対立陣営が二者択一に定まっていた(この時までの共和派は単数形で表記された)、③選挙制度が決選投票を組み込んだ小選挙区二回投票制で選挙人の選択が二者択一となりえた、という条件がそろっていたからである。議院内閣制の論理から解散にレフェレンダム機能を読み込む学説(Albertini 1977:250-254)も登場したが、セーズ・メ事件以後、解散権は長らく行使されなくなった。規律の弱い多党制状況にあった第三共和制は、議員の離合集散により立法期(選挙と選挙の間の期間)の最初と最後では多数派が入れ替わり、内閣の不安定に苦しんだ。第1次大戦後、国家活動が増大するにつれ、内閣が固有の政策に基づいて議会を指導する必要があるという診断から、選挙で形成された議会多数派の結束を促す解散権の機能に期待して、解散権の首相への付与が主張された(糠塚2017:766)。

第4共和制憲法は、内閣が上院の同意なしに下院を解散できるという規定を設けたが、①立法

期開始後18か月が経過、②その後18か月以内に、信任問題の否決(49条)ないし内閣不信任案が議決(50条)されて引き起こされる2度の政変、という条件つきだった(51条)。エドガー・フォール首相は1956年12月2日に解散に踏み切った。結局、連立パートナー間の争いを解決して多数派を生み出せず、内閣の安定をもたらさなかった(Albertini 1977: 347-352)。当時の選挙制度の実態が比例代表制であった(只野1995:245-259)ことから、従前の中道派の分裂が議席に再現されたためである。

## 第5共和制の解散実例

### ドゴールによる2回の解散

1962年、大統領公選制の導入を憲法89条の憲法改正手続によらず、同11条のレフェンダムへの付託で実現しようとするドゴール大統領の提案に反対する下院議員は、ポンピドゥー内閣(ポンピドゥーは議会政治家ではなく、大統領の個人的選好で首相に任命された)に対する不信任を議決した。ドゴールはポンピドゥーの辞職を認めず、10月9日に下院を解散した。10月28日に実施されたレフェンダムで62.3%の賛成が示され、11月18日=25日の選挙でも大統領を支持する政党が第1党を占めた。大統領多数派と議会多数派の同調により、公選大統領が自らの政党を率いることが明確になった(吉田2016: 188-189)。大統領は、党派を超越する「調停者」(5条1項)から、国政を担う「党派的大統領」へモデル転換を遂げた。1965年の大統領選挙でドゴールは勝利し、政治的正当性を強めた。大統領公選制(二回(決戦)投票制)と下院の二回(決戦)投票制の結合が政党ブロックの二極化を促し、多数派デモクラシーの傾向を強めた。

1968年の5月危機(学生の異議申し立てに始まりゼネストへ発展した反体制運動)を乗り越えるためにドゴールが選んだ手段は、5月30日の下院解散(当初はレフェンダムを提案したが不評であった)である。6月23日=30日の選挙で大統領支持派は過半数の議席を獲得したが、ドゴールは首相を交

代させた。翌1969年、元老院改革などを内容とするレフェンダムを実施したが、賛成46.82%にとどまったことに応答して、ドゴールは大統領を辞職した。憲法上無答責ではあったが、党派的大統領として国民の信を失ったと自ら判断したのである。

### ミッテランによる2回の解散

1981年5月、第5共和制の政治体制にもドゴール的運用にも批判的であった社会党のミッテランが大統領に選出されたものの、議会多数派を保守派が占めていた。1962年のドゴールのように、ミッテランは下院を解散し、大統領に好意的な議会多数派を獲得した。ミッテランは自由な判断で首相を交代させながら、「党派的大統領」として大統領選挙で掲げた公約を忠実に実行した。大統領任期を2年残して巡ってきた下院議員選挙でミッテランが率いる党派は敗北したが、これに応答することなく、ミッテランは大統領職にとどまった。

ミッテランは保守派のシラクを首相に任命し、コアビタシオン(大統領を支える政治勢力と下院の多数派を占める政治勢力とが左右の次元で別々の陣営に属すること)が初めて出現した。執行権内部での左右共存は、議院内閣制でも大統領制でも起きない。ドゴール以来の憲法運用で事実上空文化していた大統領と首相との役割分担を規律する憲法規範が、回復した。大統領は外交・防衛・ヨーロッパ政策等で指導的役割を果たすにとどまり、内政の中心は首相が担った。前者の分野においても首相の関与は大きく、大統領が後者の領域に干渉することもしばしば生じたが、体制の危機に至ることはなかった(Massot1993:49-54)。1988年にミッテランが大統領に再選された際も、同様のことが再演された。

### シラクによる解散

1995年にシラクが大統領に選出された時、議会多数派を保守派が占めていた。下院議員選挙は1998年6月に予定されていた。シラク大統領は1997年4月22日に下院を解散した。なぜこのタイミングだったのか。1つに、1997年にユーロに移

行するためにいくつかの難しい措置（不人気政策）を執る必要があった。今1つは、左派が新しい理念に基づいて再編されており、この理念が国民に浸透する前に下院議員選挙を実施したいと大統領が望んだのである（Rousseau, Viala 2004 : 402）。1997年5月25日＝6月1日に実施された下院議員選挙は、シラク大統領からその意に反して議会多数派を奪った。社会党のジョスパンが首相に任命され、第3回目のコアビタシオンに突入した。解散が、大統領に有利な結果をもたらさなかった第5共和制初の経験となった。ミッテランには公約を実行する時間が5年あったが、シラクは、5年間のコアビタシオンに甘んじなければならなかった。もっとも、ジョスパン政権の不人気の時期を捉えた下院の解散がありえたことから、ジョスパンは抑制的に政策を進めたといわれている（大山2013 : 16）。

コアビタシオンの経験から、政策構想を実行するために選ばれた者が、議会多数派を得られないためにそれを成し遂げられないとしたら、大統領に選出された者の正当性とは何なのか、が問われることになった（Peyrefitte 1999:30-31）。これに対する1つの回答が、下院議員の任期に合わせた大統領任期5年への短縮である（2000年10月2日憲法的法律2000-964号）。この憲法改正は、憲法89条2項に基づくレフェンダムの手続で実現された（2000年9月24日）。次の下院議員選挙は2002年3月、大統領選挙が5月に予定されていたが、5月から6月の時期に、まず大統領選挙、次に下院議員選挙を行う措置が執られた（2001年5月15日法律）。ミッテラン的解散はもはや必要ではない。もっとも、大統領選挙が行われた直後の下院議員選挙で大統領に好意的な議会多数派が生み出されるとは限らないし、5年間のうちに大統領が欠ける場合もあるかもしれない。この意味でコアビタシオンの可能性を完全に封じる手立てではない。少なくとも、「党派的」大統領が首相を従わせて「統治」すべきだというのが、この改革の意義である。以後4回の大統領選挙・下院議員選挙が実施されているが、いずれも大統領多数派と議会多数派

が同調している。任期の一致と選挙時期の接近は、執行府と議会との紛争ないし危機という仮説を大幅に縮減した。

## おわりに

第5共和制憲法の進展から読み取れることは、大統領が首相を従えて統治する多数派デモクラシーへの、フランス社会の執着である（山元2014 : 624）。大統領多数派と議会多数派を同調させる選挙結果は、有権者が任期＝5年間をかけて政策構想の実現を多数派に託すことを意味する。この前提から考えると、解散はいかなる場合に生じるのか。大統領の政策構想は、立法を通じて実現される。それゆえ統治者としての大統領は議会多数派の協力なくしては政策を実現できない。任期中手中に保証されている議会多数派を大統領が手放すことは想定しにくい。大統領が与党内の支持基盤を失い、政策の実現が難しくなれば、首相に統治を委ねないのであれば、起死回生の解散に賭けることになる。あるいは議会が政府への信任を拒み、捨て身で解散の引き金を引くことになるかもしれない。多数派デモクラシーの混乱を正常化するために、多数派の組み替えを有権者に委ねる解散である。

今1つ想定できるのは、1968年5月危機のように、体制への異議申立てが活発化し、政治と民意との乖離が顕在化した場合である。国民との直接の対話の可能性を探るために、1968年のドゴールに倣って解散権を行使することが考えられる。もっとも、こうした解散が、社会と議会制民主主義との危機的な亀裂を修復する機能を持つ保証はない。■

### 《参考文献》

- Pierre Albertini (1977), *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, PUF  
Jean Massot (1993), *Chef de l'État et chef du Gouvernement : Dyarchie et hiérarchie*, La documentation Française  
Alain Peyrefitte (1999), *Les trois cohabitations*, in *Pouvoirs* n° 91

Dominic Rousseau, Alexandre Viala (2004), *Droit constitutionnel*, Montchrestien  
 大山礼子 (2013) 「制度的要因から見たフランスの大統領選挙—半大統領制と二回投票制の影響力—」 駒澤法學 12 卷 3・4 号  
 只野雅人 (1995) 『選挙制度と代表制—フランス選挙制度の研究—』 勁草書房  
 糠塚康江 (2010) 『現代代表制と民主主義』 日本評論社

糠塚康江 (2017) 「フランス第三共和制憲法の変動—憲法の『解釈』と附属法による『創造』—」 阪口正二郎ほか編 『憲法思想と発展 (浦田一郎先生古稀記念)』 信山社  
 吉田徹 (2016) 「『大統領化』の中のフランス憲法改正」 駒村圭吾=待鳥聡史編 『「憲法改正」の比較政治学』 弘文堂  
 山元一 (2014) 『現代フランス憲法理論』 信山社



# イタリアにおける議会の解散権

池谷 知明

早稲田大学社会科学総合学術院教授

イタリアでは大統領が議会の解散権を有することが憲法で定められている。大統領の議会解散権はしばしば行使されてきた。しかし、行使の仕方や行使の意味合いは、その時々政治状況によって異なる。本稿ではまずイタリアの議会制度、議院内閣制、大統領の解散権について、制度的な説明を行う。次いで、大統領の役割の変化に伴って、解散権の行使がどのように変化したのか、事例を示しながら考察することにした。

## イタリアの議会制度

イタリア議会は二院制で、上院（元老院）と下院（代議院）で構成される。上院は公選議員315名と終身議員<sup>1</sup>とで構成される。下院は公選議員630名から成る。上院議員の任期は6年であったが、下院選挙に合わせて解散されていたことから、1963年に下院と同じく5年に改められた。その後、今日まで上下両院議員選挙はつねに同時に行われている。

### いけや ともあき

早稲田大学政治学研究科博士後期課程退学。政治学修士。専門分野は、イタリア政治・政治学、比較政治。早稲田大学社会科学部助手、拓殖大学政経学部助教授、同教授等を経て、2013年より現職。著書に『新・西欧比較政治』（共編著、2015年、一藝社）など。

定数が異なり、また「上院は州を基礎として選出する」（憲法第57条）と定められているため、選挙制度などに差異があるが、上下両院は対等で、「完全な二院制」と評される。完全な二院制はファシズム時代の反省に基づく。ムッソリーニを中心とする少数の指導者から構成されるファシスト大評議会に権力が集中したことから、共和国憲法の制定に当たっては権力分散的な制度が求められた。議会についてもイタリア王国同様に二院制を維持し、さらに勅撰議員から構成された上院も下院とともに公選とし、議員数は異なるものの、両院の権限を対等とした。法案は上下両院を通過しなければ成立せず、内閣も両院の信任を得る必要がある。完全な二院制がもたらす政治の停滞に対する批判から上院の権限を縮小する憲法改正案が国民投票にはかられた（2016年12月）が、否決されたため、現在も完全な二院制である。

## 立法期

イタリアでは上下両院選挙が行われて議会在招集された後、次の選挙が行われるまでの間を立法期という。第1立法期は1948年4月に始まり、現在は第18立法期である。解散がなければ1立法期は5年だが、解散があると、第11立法期（1992～1994年）、第12立法期（1994～1996年）、第15立法期（2006～2008年）のように2年しか続かない場合もある。第1立法期から第17立法期まで

で、5年間に満たない立法期は9で、残りの8立法期は任期満了前に議会が解散されている。それでは、どのような場合に議会が解散されるのだろうか。このことについて考察する前に、イタリアの議院内閣制について説明しておきたい。

## 議院内閣制と大統領

イタリアでは首相と大臣の任命権は大統領（憲法第92条2項）にある。大統領が首相を任命し、首相の推薦に基づいて大臣が大統領によって任命されて組閣作業が終わる。その後、上院、下院それぞれで信任されて、正式に内閣は成立する（憲法第94条）。また、首相、大臣ともに国会議員である必要はない。議会の信任に基づいて内閣が成立するが、そのプロセス・様相は日本の議院内閣制とかなり異なる。

大統領による首相の任命は、その時々々の政治状況によって、意味合い・重み・影響力がかなり異なる。形式的・儀礼的な場合もあれば、政治情勢に大きな影響力を持つ場合もある。任期満了によるものにせよ、解散によるものにせよ、上下両院選挙が行われ、明確な勝者が出た場合、勝利した政党ないし政党連合のリーダーが大統領によって首相に任命される。この場合の大統領の任命権は形式的なものである。

大統領の役割が重みを増すのは、政権危機に陥った場合である。イタリアが多党制であり、不安定な連立政権が続いていることはよく知られている。戦後の政権もすべて連立であり、連立政権が不安定であるという代表的事例がイタリア政治であった。政策の不一致で小会派が離脱する、あるいは上院あるいは下院で信任案が否決されて、連立政権が崩壊するような状況、実際に崩壊して、次の内閣の成立が見通せないような状況が頻繁に現出する。こうした状況をイタリアでは政権危機と呼ぶ。

政権危機が起こると、大統領は、上下両院の議長、両院の院内会派のリーダー、各党の指導者、元大統領らと政権協議に入る。政権協議は憲法に定められていない、憲法習律と呼ぶべきものである。

政権協議がどの程度続くかは、政治危機の程度によってさまざまである。1日で終わる場合もあれば数週間に及ぶ場合もある。いずれにしても大統領が、多様な政治勢力間の、言わば調停者として、政権を組むことのできる新たな多数派形成を目指す。政権協議が首尾よく進めば、新たな内閣がつけられる。政権協議が不調に終わった場合、議会は解散されることになる。

## 大統領の解散権

議会の解散する権限は、大統領が有する。憲法第88条1項は「共和国大統領は、上下両院議長の意見を聴取し、両院または一院を解散することができる」と定める。「両院議長の意見を聴取」するが、その意見に拘束されることはない。なお、大統領の任期末の6か月間は議会の解散することはできない（同条第2項）。後継大統領の選出を遅らせることを意図したり、大統領再選<sup>2</sup>を阻止しようとする議会の解散したりすることを防ぐ目的で規定されている。議会の解散後、60日以内に選挙を行わなければならない。なお、解散に当たっては首相の副署が求められる。

大統領による解散権の行使は、政権協議同様、その時々々の政治状況によって、意味合い・重み・影響力が異なる。第1共和制においては、解散権の行使は形式的なものであったが、第2共和制に入ると、大統領の役割の変化とともに、政治情勢に大きな影響力を持つようになった。

## 第1共和制における大統領

イタリアは1990年代半ばの政治変動を経て、第2共和制に移行したとされる<sup>3</sup>が、憲法の改正はなかった。大統領が有する首相任命権、議会解散権も憲法の規定に変わりはない。しかし、政治状況の変化は、大統領の役割を劇的に変えた。

第1共和制においては、不安定な連立政権が続き、政権危機が頻発するとともに、多くの政権が短命であった。しかし、政権はキリスト教民主党を中



心にして形成され、政権危機後に成立した新内閣に加わる政党に大きな変化もなかったし、そもそも起こりえなかった。過半数議席をとれていなくても、キリスト教民主党が政権を外れることはなかった。第2党の共産党を軸とする政権がつくられることもなかったし、あり得なかった。

大統領による複雑かつ長時間の政権協議が必要であったとしても、首相はキリスト教民主党および連立パートナーの小政党から、ときには共産党からも拒否権を行使されないような人物が選ばれた。大統領は調停者ではあったが、その役割は形式的で、影響力は限定的であった。政権危機は、危機を生み出した政党自身によって克服されていた。不安定な連立政権が続いたが、分極的多党制(サルトーリ)、不完全な二党制(ガッリ)と見なされた政党システムは安定していた。

## 第2共和制における大統領

第2共和制の特徴は、2極化<sup>4</sup>と政権交代の実現にある。諸政党は、中道左派、中道右派にまとまって選挙連合を結成し、首相候補を有権者に示して選挙に臨むようになった。選挙は政党選択のみならず、政権と首相選択の意味を持つようになり、また、選挙ごとに勝利連合が異なり、政権交代も実現した。しかし、選挙のたびに結成される選挙連合は名称も選挙連合を構成する政党も異なった。要するに選挙連合は継続性を欠いていた。選挙連合を形成する政党の離合集散も止まず、2極化が進行する一方で、安定した政党システムは構築されなかった。中道左派と中道右派との対決政治が進んだことで、政権危機の際に政党自身で調整、調停することができなくなった。自己決定できない政党に代わって、存在感を増したのが大統領である。もちろん選挙で勝者が明確な場合、勝利連合の首相候補が任命されるので、大統領の首相任命権は第1共和制の時と同じく形式的なものに過ぎない。しかし、ひとたび政権危機が起こると、大統領を中心に政治が動く。第1共和制において形式的だった大統領の役割、権限は、こうして、実質的なものに

変化した。

## スカルファロ大統領と解散権

大統領の役割が大きく変化したのは、第1共和制末期の1992年に大統領に就任したスカルファロからである。政治状況が大きく変化する中で、大統領の存在感は増し、また、スカルファロも政治の中心的役割を果たそうとした。

スカルファロは1992年5月に第9代大統領に選出された<sup>5</sup>。有力視されていた候補者が支持を得られず、また、マフィア操作の責任者である司法官がシチリアで暗殺される<sup>6</sup>状況で白羽の矢が立ったのが、下院議長であったスカルファロであった。大統領選挙前にほとんど予想されていなかったスカルファロが選出されたこと自体が、当時のイタリア政治の不安定性・流動性を象徴していた。

スカルファロによって形式的であった大統領の首相任命権、議会の解散権は大きく変化した。1993年4月に上院選挙法の小選挙区における65%条項の廃止に関する国民投票<sup>7</sup>が成立すると、スカルファロは共和国初の非議員首相であるチャンピを任命した。プロフェッショナルな政治家でないリーダーを望む世論に答える形で、大統領が首相の任命権を行使したのである。

4月の国民投票の結果を受けて、議会は早くも同年8月に上院の選挙法を改正し、さらに国民投票の対象になっていなかった下院の選挙法をも改正するに至った。翌1994年1月、スカルファロは多くの議員が反対する中で議会を解散した。選挙制度が改められたこと、また、前年秋の地方選挙で共産党の後継政党である左翼民主党が躍進し、政治情勢が大きく変化したため、議会在代表性を喪失していることを理由にしての解散であった。大統領の自主的判断に基づく解散は、この事例だけとされる。

他方で、スカルファロは政権側からの解散要望を拒絶した。1994年3月の上下両院選挙後に成立したベルルスコーニ内閣<sup>8</sup>を支持していた北部同盟が連立を離れ、政権危機に陥ったとき、ベルルスコーニは解散を望んだ。スカルファロは、その要望

を聞き入れず、翌1995年1月に非国会議員であるディーニを首相に任命した。ディーニ内閣は非国会議員から構成されたテクノクラート内閣であった。

スカルフアロが議会を解散したのは、1996年4月で、中道・左翼連合が勝利し、プローディ内閣が成立した。同内閣が1998年秋に政権危機に陥ると、解散を望むプローディの要請を退けた。

スカルフアロ大統領による首相任命権の行使、解散権の行使・不行使は、不安定な政治状況に大きな影響力を持ったが、それゆえ、歴代大統領と異なる権限行使には批判や非難が寄せられた。

## チャンピ大統領・ナポリターノ大統領と解散権

スカルフアロ後継のチャンピ大統領の任期中(1999年5月～2006年5月)には、2001年、2006年に上下両院選挙が行われたが、いずれも任期満了に伴うもので、同大統領は解散権を行使しなかった。この時期には、2極化が定着し、多数決型デモクラシーへ移行しつつあると考えられていた。

2006年5月に就任したナポリターノ大統領は、2008年2月に議会を解散した。2006年4月の両院選挙後に発足したプローディ内閣は、下院では安定多数議席を獲得していたが、上院での優位はわずか2議席<sup>9</sup>で、また政権内に小政党を多く抱えていた。2008年1月に上院で3議席しか有していなかった欧州民主同盟が政権を離脱し、政権危機に陥った。大統領はプローディ内閣の継続を望んだが、上院で信任投票が否決され、内閣は総辞職した。ナポリターノ大統領は後継首相を模索したが、政権協議は不調に終わり、議会は解散されることになった。ナポリターノによる解散権の行使は、スカルフアロの場合と異なる、消極的行使であった。

ナポリターノ大統領は、2011年の金融危機の際にベルルスコーニ内閣が総辞職したときには、議会の解散を考えたものの、経済状況から見送り、モンティを首班とするテクノクラート内閣を発足させた。解散権行使には消極的であったが、首相任命権は積極的に行使したと言えよう。

ナポリターノは再選された唯一の大統領である。2013年2月の上下両院選挙において上院で明確な勝者が生まれなかったため、新内閣は発足できなかった。改めて議会を解散しようにも、任期末の6か月間は解散権を行使できないという憲法上の規定のため、ナポリターノは任期を待たずに辞任し、状況打開を新大統領に委ねることとした。しかし、内閣が発足できない状況で、中道左派、中道右派、さらに2013年両院選挙で躍進した五つ星運動が納得できる候補者が居なかったため、主要政党、州代表から「懇願」されたナポリターノは再選を受け入れた。再選されたことによって解散権を行使することが可能になったが、ナポリターノは議会を解散することはなかった。

## 「国の統一」と議会の解散

大統領の役割は、憲法「第2部 共和国の組織」の「第2章 大統領」で定められている。首相任命権、議会解散権との関係で注目すべきは、「国家元首であり、国の統一を代表する」(第87条1項)という規定である。

第2共和制における大統領の首相任命権、議会解散権は、実質性を持ち、政治状況・情勢に大きな影響を与える。大統領は形式的・儀礼的役割だけでなく、実質的な、そして状況によっては相当の政治的役割を果たす。実際、第1共和制から第2共和制移行期におけるスカルフアロの政治的役割は大きく、また、批判も強かった。他方で、大統領には「国の統一を代表する」ことが求められる。スカルフアロの後継大統領選出に当たって、ベルルスコーニは「部分を超えた人物、真の保証人が大統領宮に行くことをつねに求めた」とされる。実際、チャンピが支持されたのは、首相の経験はあったが、議員経験はなく、政党に所属しておらず、「国にとって最適の人物」であるため、超党派の候補者と考えられたからであった。

近年のイタリア憲法学では、大統領の政治的役割は国の統一を保障、保護し、代表する機能にこそあると解釈される。大統領は「国の統一を代表す

る」ことで、イタリアという政治的共同体における代表と統合の役割を有する、その限りにおいて首相任命権、議会解散権を行使することができると思われる。

2015年1月にナポリターノが辞職した後に、大統領に選出されたのが、現大統領であるマッタレッツァである。マッタレッツァも首相任命権、解散権の行使において抑制的である。2018年3月に行われた上下両院選挙は任期満了に伴うものであった。選挙では、中道左派、中道右派、五つ星運動のいずれもが勝者になれず、新内閣を発足させることはできなかった。政権協議は難航し、組閣ができないまま、再び議会を解散する選択肢もあったが、最終的に右派の同盟と五つ星運動の連立政権を成立させた。選挙が終わって2か月以上が経過していた。

イタリア政治はカオスだというのは、イタリア国民も認めるところである。不安定な連立政権がもたらすカオス的政治状況は、マッタレッツァの在任中も、その後継大統領の時代にも続くであろう。マッタレッツァも後継大統領も政権危機に見舞われ、政権協議を行うことになろう。最終的に、首相任命権、議会解散権を行使することもあろうが、それは積極的なものではなく、「国の統一を代表する」ことを十全に考慮した末でのことになろう。■

#### 《注》

- 1 元大統領（憲法第59条1項）および大統領によって、「社会、科学、芸術、文学の分野で祖国に最高度に貢献した5名の市民」が終身議員となる（同条2項）。2020年4月現在はナポリターノ前大統領を含めて6名。
- 2 憲法には大統領の再選についての規定はないが、歴代の大統領は1期で退いた。唯一再選されたのが、ナポリターノである。
- 3 上下両院選挙制度が比例代表制から小選挙区相対多数代表制と比例代表の混合選挙制度に変更され、また、教民主党、社会党といった伝統政党が消失し、代わってフォルツァ・イタリアや北部同盟と

いった新興政党が台頭したことによる。選挙制度というゲームのルールと政党というゲームのプレイヤーの交代によって、体制が移行したと見なされ。

- 4 2013年2月上下両院選挙で五つ星運動が台頭したことによって、中道左派、中道右派との3極化が現出した。3極化は2018年3月上下両院選挙でも確認され、現在に至っている。
- 5 大統領は上下両院議員に州代表3名（ヴァッレ・ダオスタ州のみ1名）が加わった会議で選出される（憲法第88条）。
- 6 1992年5月23日、マフィア捜査の責任者であったファルコーネ判事がパレルモ空港から市内に向かう途中で妻と警護官とともにマフィアによって暗殺された。カパーチの虐殺と呼ばれる。
- 7 上院選挙は各州を単位として選挙区が設けられ、各選挙区に定数と同数の小選挙区が置かれていた。小選挙区での当選には65%の得票率が必要で、少数の選挙区を除いて当選者が出なかった。そのため各選挙区で政党・党派の得票が集計され、議席が比例配分されていた。65%条項は、1993年4月の国民投票で廃止が可とされた（投票率77.7%、賛成82.7%）。
- 8 ベルルスコーニ内閣の発足に当たって、スカルファロは司法大臣の人事に注文をつけた。これも異例のことであった。最終的に司法大臣に予定された議員は国防大臣に就任した。
- 9 2005年に選挙法が改正され、プレミアム制と比例代表制の混合選挙制度に改められた。下院では全国集計での最大得票政党（連合）に630議席中の340議席を与え、残りの政党に対しては得票数に比例して議席を配分する。上院では州単位で最大得票政党（連合）に議席の55%を付与し、残議席を比例配分する。このため上院では過半数議席を超える政党が存在しない恐れがあった。実際、2006年には中道左派連合は上院で過半数をかわろうじて超えたに過ぎなかった。2013年両院選挙では、中道左派連合、中道右派連合、五つ星運動のいずれも過半数議席を獲得できなかった。

#### 《参考文献》

- 池谷知明（2015）「「政党の共和国」から「大統領の共和国」へ？ —イタリア第2共和制における大統領—」日本政治学会編『代表と統合の政治変容：年報政治学2015-II』木鐸社、59-79頁
- Barbera, A., e Fusaro, C. (2012) *Corso di diritto costituzionale, seconda edizione*, Il Mulino.

# ロシア連邦の半大統領制と国家院

立石 洋子

成蹊大学法学部政治学科助教

## はじめに

1991年12月に誕生したロシア連邦は、直接選挙で選ばれる連邦大統領を国家元首としており、大統領は連邦憲法と連邦法に従い、国家の内政・外交政策の主要な方向性を決定すると憲法で定められている。さらに、選挙で選ばれる国家院（下院）議員の同意を得て、連邦首相を任命し、首相とともに行政権を行使する。こうした制度を規定するのは1993年12月に制定された憲法であり、現在の国家院の解散に関する制度やその背景となる考え方は、ロシア連邦の誕生から新憲法の制定までの数年間に経験した大統領と立法府の激しい対立から生まれたといえることができる。そこで本稿は、まず現行の制度が生まれた経緯を概観し、そのうえで立法府と大統領の関係と解散権に関する制度

について述べる。それに加えて、現在審議されている憲法の改正案について検討する。

## 大統領制と立法府の形成

現在のロシアで下院の解散権を規定する憲法は1993年12月に制定されており、1991年12月のソ連解体から1993年の憲法制定までの移行期には、ソ連末期のロシア共和国で形成された政治制度が継承された。1980年代半ば以降のソ連では連邦と各共和国の双方で政治改革が試みられ、ロシア共和国では1990年3月の選挙をもとに、最高決議機関にあたる人民代議員大会が創設された。それとともに常設の立法機関として人民代議員大会が選出する最高会議が設置された。また1991年6月には、直接選挙によりエリツィンが共和国の大統領に選出された。この制度では、立法府の二重構造が意思決定を困難にするとともに、立法府と行政府の権限が明確に分割されていなかったことが、ソ連解体後のロシアで立法府と大統領の対立を悪化させる一因となった。

ソ連時代には行政府は独立した組織ではなく、立法府の権限を拡大した組織だった。立法部門と行政部門の機能を調整するのはソ連共産党だったが、1985年以降の政治改革でこうしたソ連共産党の役割が否定された、ソ連解体後のロシアでも、行政部門と立法部門を調整する組織は存在しなかった。他方で、最高会議は、中央銀行や対外

### たていし ようこ

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。博士（法学）。専門分野はロシア現代史。日本学術振興会特別研究員を経て、2016年より成蹊大学法学部政治学科助教。著書に「現代ロシアの歴史認識論争と歴史教科書」（橋本伸也編『せめぎあう中東欧・ロシアの歴史認識問題—ナチズムと社会主義の過去をめぐる葛藤—』ミネルヴァ書房、2017年）、「雪どけ」とソ連の歴史学—1953-56年の『歴史の諸問題』誌の活動—（『成蹊法学』87号、2017年）、『スターリン時代の記憶』（慶應義塾大学出版会、2020年6月刊行予定）など。

経済銀行の管轄権など行政権を部分的に持っていた。さらに、最高会議や人民代議員大会の解散を規定する制度は存在しなかった。そのため、大統領が首相候補者を提案する際に議会側の意向を無視することはできず、1991年9月から1992年12月には議会の同意を得られずに首相を任命できないという事態を招いた（上野 2001:179, 皆川 2002:21, Kelly 2016:74, Sakwa 2019: 9）。

こうした制度は、経済改革の方針をめぐるエリツインと立法府の対立が強まるなかで、内戦にもつながりかねない衝突を引き起こす要因の一つになった。エリツインが進めた「ショック療法」と呼ばれた急激な経済改革は、少数の富裕層を生む一方で、多くの国民の生活水準を低下させ、人民代議員大会とエリツインの対立は強まった<sup>1</sup>。両者は憲法裁判所の仲介によって交渉を続けたが、1993年4月にはエリツインが新憲法草案を公表し、人民代議員大会と最高会議を廃止して地域の代表者からなる連邦会議と、国民の直接選挙で選ばれる国家院を創設すること、大統領に議会の解散権など強い権限を与えることを提案した。人民代議員大会はこの草案を否定したが、9月にエリツインは大統領令によって人民代議員大会と最高会議の機能を停止し、新たに設置する連邦会議と国家院の選挙を12月に実施すると宣言し、その翌日に最高会議の建物を封鎖するという措置を取った。この決定には憲法裁判所が憲法に適合しないとの判断を示すとともに、ルツコイ副大統領やハズブラートフ最高会議議長を中心として、大統領令に反対する政治家や兵士、将校、一般市民らが最高会議の建物を占拠する事態となった。ロシア正教会総主教アレクシー 2世の仲介による協議も試みられたが、交渉は決裂し、10月3日から4日には市民を巻き込む武力衝突が起こった。最終的には軍指導部を従わせたエリツインが最高会議への砲撃と占拠を命じ、降伏したルツコイ、ハズブラートフらは投獄されて事件は収束したが、約400人が負傷し、150人以上の死者を出した。ここには多くのジャーナリストや市民も含まれていた。この事件によって、政策決定を不可能とする大統領と立法府の対立

は解消されたものの、エリツインの支持者と反対派がともに暴力に訴えたことは失望を生み、対立ではなくより建設的な政治を望む声が社会に広まった（上野 2001:96-102, Smith 2002:38-41, Крещенко 2013）。

こうした経緯を経て、1993年12月には国民投票を経てエリツインが提案した新憲法が制定され、新たな立法府である連邦会議と国家院の議員選挙が実施された。

## 1993年憲法と立法府

1993年12月に制定された新憲法は、内戦の危機の中で生まれたフランスの第5共和政のモデルを採用しており、国家元首である大統領は直接選挙で選ばれ、立法府に対して強い権限を持っている（Kelly 2016:88）。たとえば、大統領は首相候補者を指名し、首相との協議のうえで他の大臣を任命する権限を持つ。また法案の提出権を持つとともに、大統領令を発することができる。大統領令は憲法と連邦法に違反しない限りで拘束力を持つ。これに加えて国民投票を実施する権限や、戒厳令・非常事態宣言を発令する権限を持つ。また、議会で可決された連邦法への署名を拒否することによって法律の成立を阻止することができるが、両院の議員の3分の2以上の賛成で再び法案が可決された場合は、法律は成立する。また、大統領の弾劾手続きには厳しい条件が課されており、国家院（下院）の3分の2以上の議員による決議の後に、最高裁と憲法裁判所の承認と、連邦会議の3分の2以上の議員の賛成が必要となる。

これに対して立法府は、地域の代表者からなる連邦会議（上院）と、選挙で選ばれる国家院（下院、定数450）という2つの議会から構成される。このうち国家院は法案の先議権を持ち、大統領が大逆罪など重大な罪を犯した場合、弾劾の手続きを開始することができる。これに加えて、大統領が指名した首相候補者を承認する権限、政府に対して不信任を決議する権限を持つ。また両院の議員の3分の2以上が賛成した場合は、大統領令を無効とするこ

とができる。

また1993年憲法には国家院の解散についての規定があり、111条と117条で定められている。まず111条によれば、大統領は首相を、国家院の同意を得て任命する。大統領による首相候補者の提案を国家院が3度否認した場合は、大統領は首相を任命したうえで国家院を解散し、選挙を実施する。次に、117条によれば、国家院は総議員の過半数の賛成によって政府に対する不信任決議を採択することができる。3か月以内に2度不信任決議が採択された場合は、大統領は政府を総辞職させるか、または国家院を解散しなければならない。また首相は、政府に対する信任を国家院に問うことができる。国家院が信任を拒否した場合は、大統領は7日以内に政府の総辞職か国家院の解散を選択しなければならない。

以上のように、111条は国家院の解散を大統領に義務付けていることから、大統領が国家院の解散か政府の辞職を選択できるのは117条が定める場合のみである。これに加えて、国家院の選挙から1年以内は、117条が定める理由で国家院を解散することはできない。また大統領が非常事態を宣言した場合、戒厳令を敷いた場合、大統領の弾劾の手続きが開始された場合、さらに大統領の任期終了までの6か月間も国家院を解散することはできない。また92条によれば、大統領がその職務を遂行できなくなったときには首相がそれを一時的に代行するが、その場合首相は国家院の解散をはじめとする大統領の権限の一部を行使することはできない。

こうした憲法の規定に加えて、1993年の武力衝突の経験やその後の政治情勢も国家院の解散の可能性を狭めることになった。1993年12月に実施された国家院の選挙では、国営放送で大統領の経済政策を支持する政党に有利な選挙番組が放送されるなど、不公正な状況で選挙戦が闘われた。その背景には、選挙で大統領の経済改革を支持する政党が勝利すれば、人民代議員と最高会議の解体、最高会議への武力行使など、旧憲法に反する強硬措置が事後的に正当化されるという判断

がエリツインの支持者にあったためだと言われている(宮地 1994:45)。それにもかかわらず、エリツインを支持する「ロシアの選択」は得票を伸ばすことはできず、1990年代を通じてエリツインに批判的な政党、会派が国家院で多数派を占め、大統領との対立が続いた。ただ、1993年10月の事件は国家にとって重大な政治的危機であり、かろうじて内戦を回避したという認識、それを二度と繰り返してはならないという意識は多くの政治エリートに共有されており、両者がともに全面的な対決を避けて妥協を選択するようになった(Kelly p.95)。こうした状況から、1993年の新憲法制定以降、国家院の解散権は行使されていない<sup>2</sup>。

たとえば1998年3月には、エリツインがキリエンコを首相候補者に指名したことに国家院は強硬に反対した。しかし、エリツインに国家院解散の機会を与えることを避けるために、3度目の投票でキリエンコを承認するにいたった。同年には、アジア通貨危機の影響も受けて深刻な財政危機に見舞われたことから、大統領への批判が強まった。このなかでエリツインは8月にキリエンコを解任し、チェルノムイジンを新たに首相候補に指名したが、国家院はこれに反対し、大統領の弾劾手続きを開始する意向を示した。もし弾劾手続きが開始されれば国家院を解散する権限を失うことから、エリツインはチェルノムイジンの首相候補への指名を取り消し、政党や会派の違いを越えて国家院議員の支持を広く集めるプリマコフを候補者として提案し、国家院によって即座に承認された。

これに関連して、同年12月には国家院の要請に基づき、憲法裁判所が大統領による首相候補者の指名について公開の審議を行った。この要請は、大統領による首相候補者の選定について憲法裁判所に判断を求めたもので、大統領は、国家院が拒否した候補者を再び首相候補者に指名する権利を持たないと国家院は主張した。しかし、憲法裁判所は審議の結果、それは可能だという結論を示した。憲法裁判所によれば、憲法は首相候補者の選択を大統領の特権と定めており、国家院に承認を拒否された候補者を再び提案するか否かは大統領

領自身が決定できる。したがって、大統領が指名した首相候補者の承認を国家院が3度拒否した場合、その候補者が同一人物か否かにかかわらず、国家院は解散されるという。ただ、憲法は大統領が憲法に従って国家権力機関の機能を協調させ、調整する役割を担うことを想定している。したがって、首相の任命についても、憲法は大統領と国家院の合意を前提としており、大統領の首相候補者の指名権と国家院による承認の権利は、憲法が要求する両者の協調と相互作用を考慮して行使されねばならないと憲法裁判所は述べている<sup>3</sup>。

## 憲法改正案と国家院の解散

1990年代に形成された国家院の解散の制度は現在も維持されているが、近年は国家院の議席の過半数をプーチン大統領が所属する「統一ロシア」が占めていることから、立法府と大統領の関係は大きく変化している。他方で、2020年1月にプーチンが憲法改正を提案したため、改正が実現すれば、国家院の解散の制度にも変更が加えられる。プーチンによれば、憲法改正の目的の一つは連邦会議と国家院の権限の強化にあるという。改正案は国家院と憲法裁判所の審議を経て、4月22日に国民投票を実施して有権者の判断を問うことが予定されていたが、新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて延期されている。

改正案が採択された場合、国家院の解散のルールは以下のように変更される。まず、前述のように憲法111条は、大統領が提案した首相候補者の承認を国家院が3度拒否した場合、大統領は首相を任命して国家院を解散し、選挙を実施すると規定している。これに対して改正案は、同様の場合について、大統領は首相を任命すると規定するとともに、大統領には国家院を解散して選挙を実施する権利があるとしており、解散を義務としていない。次に、憲法112条は、副首相や閣僚の候補者を首相が大統領に提案すると定めているが、改正案は、副首相と閣僚(内務相、非常事態相、防衛相を除く)の候補者について国家院の承認を得る必要があると規定

している。さらに、大統領は、国家院が承認した副首相と閣僚の候補者の任命を拒否することはできないとする。これに加えて、国家院が閣僚候補者(内務相、非常事態相、防衛相を除く)の3分の1以上の承認を3度拒否した場合は、大統領は国家院を解散して選挙を実施することができる<sup>4</sup>と定めている。

次に、憲法117条は首相の権限として、政府に対する信任を国家院に問うことができるとし、国家院が信任を拒否した場合、大統領は7日以内に政府の総辞職か国家院の解散を選択すると定めている。これに対して改正案では、国家院が政府の信任を拒否した場合、大統領は政府の辞職か国家院の解散を決定する権利を有するとされており、そのいずれかの決定は義務ではない。そのうえで、政府が3ヶ月以内に国家院に再び信任を問い、国家院が信任を拒否した場合には、大統領は政府の辞職、または国家院の解散を決定しなければならないとする<sup>4</sup>。

以上のように、現行憲法では大統領による国家院の解散を規定するのは111条と117条だったが、改正案ではこれに112条が加わっている。それと同時に、111条が想定する場合については、大統領による国家院の解散を義務とはしていない。また117条についても、国家院が政府の信任を2度拒否しなければ、大統領は必ずしも政府の辞職か国家院の解散を決定する必要はない。したがって、実際の国家院の解散の可能性は政治情勢にも左右されるが、憲法改正によって国家院の解散が容易になるとは言えないように思われる。なお、この改正案では、国家院の解散に関わる規定以外にも大統領の任期制限をはじめとして多数の修正が提案されており、改正の目的や影響について国内の知識人やマスメディアは様々な見方を示している(Винокуров 2020)。これらの議論を踏まえながら、改正が実現した場合の立法府と大統領の権限の変化について今後もより詳細に検証する必要があるだろう。■

《注》

- 1 たとえば1996年には、当時の貧困ラインの基準となる月収80万ルーブル未満に人口の53.3%が相当し、20.4%は月収40万ルーブル以下だった。男性の平均寿命は60歳を下回り、出生率も低下したことから、1992年には20万人だった人口の自然減が翌年には74万人となり、1994～96年には毎年80万人に上った（Руткевич1998: 3-4, 6）。
- 2 1994年2月に国家院は1993年10月の衝突事件の被告に対して恩赦を決定したが、この際には国民の和解と内戦の再発防止の必要性が議論された。Стенограмма заседания 23 февраля 1994 г. [<http://transcript.duma.gov.ru/node/3233/>]（2020年4月11日閲覧）
- 3 Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. N 28-П [<http://www.constitution.ru/decisions/12013889/12013889.htm>]（2020年4月11日閲覧）。
- 4 О поправке к Конституции Российской Федерации [<http://duma.gov.ru/news/48045/>]（2020年4月11日閲覧）。

《参考文献》

上野俊彦（2011）『ポスト共産主義ロシアの政治—エリツィンからプーチンへ—』日本国際問題研究所。  
 皆川修吾（2002）『ロシア連邦議会—制度化の検

証：1994-2001—』溪水社。  
 宮地芳範（1994）「1993年12月ロシア新議会選挙—もう一つの「ショック」—」『法と民主主義』286号、44-46頁。  
 Donald R. Kelly（2016）, *Russian Politics and Presidential Power: Transformational Leadership from Gorbachev to Putin*, SAGE Publications.  
 Kathleen E. Smith（2002）, *Mythmaking in the New Russia: Politics and Memory in the Yeltsin Era*, Cornell University Press.  
 Richard Sakwa（2019）, 'Politics in Russia' in Richard Sakwa, Henry E Hale, Stephen White eds., *Developments in Russian Politics*, Red Global Press, pp. 1-17.  
 Алина Клещенко（2013）. Расстрел Белого дома в 1993 году // *Аргументы и факты*. 3 октября 2013 [[https://aif.ru/dontknows/file/rasstrel\\_belogo\\_doma\\_v\\_1993\\_godu\\_hronika\\_sobyti](https://aif.ru/dontknows/file/rasstrel_belogo_doma_v_1993_godu_hronika_sobyti)]（2020年4月11日閲覧）。  
 Андрей Винокуров и др.（2020）  
 'Поправленному верить'. Новая Конституция приобрела окончательный вид.  
 'Комменсать'. №43. 11 марта 2020. С.1.  
 М.Н. Руткевич（1998）. 'Процессы социальной деградации в Российском обществе', *Социологические исследования*. №6. С. 3-12.

