

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¹。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²。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³。

(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⁴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⁵。

(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⁶。

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⁷。

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⁸。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⁹。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¹⁰。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¹¹。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¹²。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¹³。

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。因って日本国憲法第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¹⁵。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¹⁶。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

