

解散権の限定と国民投票導入による国政の民主化 (一)

澤 登 文 治

はじめに

序 章 現行憲法の議會制・内閣制

一 現行憲法の規定

二 従前の解散に関する代表的学説

(一) 憲法第六九条限定説

(二) 憲法第六九条非限定説

(ア) 憲法第七條説

(イ) 制度説その一

(ウ) 制度説その二

(ニ) 憲法第六五條説

(オ) その他の代表的学説 (樋口陽一説、佐藤幸治説)

三 小 括

第一章 非限定説に対する批判と制定者意思

一 非限定説に対する批判

- (一) 均衡の本意
 - (二) 政治的意思一致の不存在認定主体
 - (三) 非限定説批判に対する再批判
 - (四) 憲法制定時の歴史的事実の考察
 - (ア) 明治憲法から日本国憲法への変革
 - (イ) 近代国家から現代国家への変容 (以上、本号)
 - 二 憲法制定者意思の考察
 - 三 小 括
 - 第二章 限定説に立脚しての国民主権・民主政原理の導入方法
 - 一 国民投票制度導入の合憲性
 - 二 勧告的国民投票の方法と期待されるその効果
 - 三 小 括
- 終わりに

はじめに

過去に一六回あつた衆議院解散のうち、衆議院で内閣不信任決議案が可決されたことにより、憲法第六九条に基づいてこれを行なう、いわゆる第六九条解散はわずかに四例で、残りの一二回は憲法第六九条の条件を満たさないにも拘わらず、憲法第七条第三号によりこれを行なう、いわゆる第七条解散であつた。しかし、現在のところ、解散をこの憲法第六九条の場合に限定し、その他の解散を違憲とする学説(第六九条限定説)より、第六九条の場合以外でも認められるとする学説(第六九条非限定説)の方が有力である。それどころか、後者のうちでも、これまで一回にわたつて行なわれてきた第七条に基づく解散は、既に憲法習律として成り立っているので、第七条により解

散できるとする、第七条説が通説である。

又、最高裁は、二回目の解散（昭和二十七年（一九五二年）六月八日の「抜き打ち解散」）が、憲法第六九条に基づかず、第七条によって行なわれたことの違憲性が問われた苦米地事件判決（最大判昭和三五年（一九六〇年）八月二六日民集一四巻七号二二〇六頁）で、統治行為論を用いてこの点についての憲法判断を避けたので、事実上、第七条解散が是認されることになったのである。

こうして、学問的議論が必ずしも充分に尽くされたとは言いがたい状態のまま、現実の事態が一方的に進行する中で、論議も次第に活気を失いつつあった。ところが、昨年、一九九三年六月、宮沢内閣に対する不信任が衆議院のみならず国会全体、国民全体に広がったために、内閣は国民意思に問うべく自主的に解散を行なうべきであるという声が聞かれるようになり、おそらくそうするであろうと思われるに、内閣は、それを検討するどころか、解散はしない旨を表明したので、ますます不信任が募り、結局、不信任決議案が可決され、一九七〇年以来、一三年ぶりに憲法第六九条に基づき、解散が行なわれることになった。この機会に、衆議院の解散の意義について再検討し、それに基づいて解散はいかなる場合に、いかなる根拠により可能か、又は、解散がなされるべき場合があるのか、そうであればそれはいかなる場合かについて、改めて考察しようと思う。というのは、既に多くの論者により議論し尽くされた論点の他に、これまであまり焦点の当てられてこなかった、憲法第六九条の制定過程と制定者意思如何の問題があり、これらの問題を考察していくことによって、従来の議論にさらに新しい角度から光を当て、議論を一層深めていくことが、期待されるからである。

序章 現行憲法の議會制・内閣制

現行憲法第六九条の制定過程を考察し、内閣の解散権の意義を明確にする作業に入る前に、現行憲法下の議會制および内閣制が如何に規定されているかを概観し、それとともに、解散権に関するこれまでの代表的学説を概観することによつて、現在の問題状況を明らかにしたいと思う。まず、これを本章で行なつた後に、次章では第六九条の制定過程を中心に考察し、内閣の解散権は本来どのようなものとして捉えられていたかを、明確にすることにす

一 現行憲法の規定

まず、現行憲法における国会と内閣との關係についての規定を、確認することにする。憲法第六六条第三項は「内閣の国会に対する連帶責任」を、第六七条第一項は「内閣総理大臣の指名」の手續を、第六八条第一項但書きは「國務大臣の議員過半数要件」を、そして、第六三条は「閣僚の議院出席の權利と義務」等を規定している。これらの規定の趣旨に鑑みると、現行憲法は確かに、議會と内閣の間に政治的意思想の一致を求めていると理解できる。そして、両機関の間に意思の不一致が生じたとき、それを回復する手段として、憲法第六九条を設けている。即ち、「十日以内に衆議院が解散されない限り、〔内閣は〕総辭職をしなければならぬ。」と。つまり、内閣が総辭職をすれば、国会は新たな内閣総理大臣を指名し、その新総理大臣が新内閣を組閣するので、これにより、衆議院の意思を基礎にした両機関の意思の一致が回復する。又、衆議院が解散されれば、總選挙により新たな衆議院が構成されるが、その国会が召集されるときに内閣は総辭職する（憲法第七〇条）ので、新たな内閣総理大臣が指名さ

れることになり、その後は前述、第六九条総辞職の場合と同じ経緯をたどつて意思の一致が回復される。

しかし、ここで問題となるのは、憲法上、解散は、内閣だけが行なうことができるものか、それとも内閣以外の機関もある場合に行なうことができるのか、あるいは、内閣だけが行なうことができるものとして、内閣の判断によりいつでも可能なものか、つまり内閣の任意のものなのか、それとも、第六九条で想定される二つの場合、即ち、衆議院において内閣不信任案が可決された場合、もしくは、内閣信任案が否決された場合に限つて可能な、限定的なものなのか、ということである。というのは、第六九条の文言が、先述のように、解散につき受身形の表現を用いてゐるために、形式論理的にはその主体が曖昧で、内閣のみでなく他の機関、例えば、衆議院自身も自ら解散しうるという解釈も成り立ちうるし、第七條第三号の国事行為の規定から天皇も衆議院を解散しうるという解釈も成り立ちうる。又、主体が誰であれ第七條以外に解散を規定する条文は、第六九条しかないので、ここに規定される場合にしか解散はできないと解釈する第六九条限定説と、第六九条の解散は必要的解散、つまりこれらの場合には必ず解散しなければならないという趣旨であつて、その他の場合の解散を禁ずるものではないと解釈する第六九条非限定説のいずれの解釈も成り立ちうる。このために、これまで数多くの学説が対立してきたのである。そこで次の項において、それらの学説を整理する作業を行なう。¹⁾

二 従前の解散に関する代表的学説

(一) 憲法第六九条限定説

この学説は、憲法第六九条を、解散権の實質的根拠規定と理解し、議會（衆議院）の内閣不信任（信任の否定）意思の存在が議會の決議という明示的な形で表現されたときに限つて、内閣は解散権を行使しうる²⁾と解釈する。その根拠は、解散という、衆議院議員の地位を任期満了以前に奪う重大な権限を、憲法上の明確な規定なしに内閣が行

なえることを憲法が予定していたとは考えがたく、第六九条以外に解散権を規定した条文は憲法上見あたらない、というにある。そして、第六九条は「衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したとき」という条件が存在するので、その場合に限定して内閣は、解散権を行使しうると理解する。又、第六九条以外の規定で、あえてそれを見いだすとすると、第七号第三款しかありえないが、これは国事行為を定めた規定であり、天皇に実質的解散権を認めるものではないし、又、これが内閣に「助言と承認権」を認めるとしても、そこから直ちに実質的解散権をも承認したとはいえない、と言う。換言すると、衆議院から信任否決・不信任の意思表示がなされるまで、内閣は任意に一存で衆議院を解散することはできない、という立場が六九条限定説である。

しかし、先に述べたように、現実の解散の在り方を見てみると、憲法第六九条によって（衆議院が内閣不信任案を可決した結果として）衆議院が解散された例は、過去に四回しかなく、⁽²⁾その他の一二回の解散については、憲法第六九条以外を根拠に解散がなされた（非六九条解散）衆議院の不信任決議あるいは信任決議否決がないのに行なう解散。そして、その根拠は、憲法第七号第三款に求められてきた。これがいわゆる「習律化した七条解散」である。つまり、現在のところ、習律として、憲法第七号第三款に基づいて、内閣は任意に解散を行なうことができるとされている。

(二) 憲法第六九条非限定説

非限定説による憲法第六九条の解釈は概略以下のようである。即ち、同規定は、衆議院で内閣不信任決議案が可決されたとき、又は、内閣信任決議案が否決されたときには、内閣は、必ず、総辞職するか、又は、衆議院を解散せねばならず、ただ漫然とそのまま職務に当たることはできないこと、即ち、この二つの場合には必要的に総辞職、又は、解散せねばならない旨を、定めているものであって、その他の場合の解散を禁止する趣旨の規定ではな

い。そこで、その他の場合の解散（任意解散）を認めるときに、憲法上どの規定に根拠を置くとするのが合理的かをめぐって、いくつかの学説が存在する。次にそれら代表的学説を概観する。

(ア) 憲法第七条説

この説は、憲法第七条第三号の内閣の「助言と承認」の中に、実質的解散権を読み込むことにより、内閣に任意の解散権を導き出すとする。つまり、第七条には解散権行使について、第六九条のような何らかの条件が付されていないので、この「助言と承認」に内閣の解散権を読み込むことができれば、内閣は自由に、任意の解散を衆議院に対して実行できることになる。当然、その前提として、天皇は、憲法第四条第一項によって、国政に関与することはできない以上、明治憲法下においてと異なり、第七条第三号によっても実質的解散権を持ちえないという事実がある。こうして、天皇が行ないうるのは、形式的に解散を表示する行為のみであると理解されるから、実質的に解散を決定できるのは、内閣しかありえず、それをこの条号が規定しているとするのが、第七条説である³⁾。

しかし、「助言と承認」を天皇に与える権限が、内閣に認められていることから、直ちに実質的解散権が内閣にある、という結論を導き出すことには、論理的必然性が欠けている。というのは、この規定は、天皇が衆議院の解散を含む国事行為をするに当たって、内閣の「助言と承認」が必要だ、と言っているのみで、実質的解散権の主体や行使の条件を決めたものではないと解釈しうるし、そのように解釈すべきである。つまり、この規定は、内閣に対し、天皇が第七条各号に定められた行為を為すに当たり、天皇に「助言と承認」を与える権限を認めはするが、その行為を行なう実質的権限を内閣に付与する趣旨でないと理解すべきである。現に、第七条第一号に挙げられている憲法改正と法律の公布とは、明らかに内閣の実質的権限に属さない。

又、そもそも「助言と承認」は、天皇の国事行為という形式的行為に対してなされるものであるから、これ自身

も形式的なものでなければならぬという見解も有力である。つまり、一般に「助言と承認」は、国事行為をいつ、どこで、どのように、行なうかという、形式的な「助言と承認」に過ぎないから、これに実質的権限を読み込むことは認められないという批判である。このように理解する場合、実質的権限は天皇にもなく、少なくとも「助言と承認」によつては内閣にも認められていないことになるので、一体どこにあるのかということが問題となってくる。そこで次に、第七条に規定される各号の実質的権限を、憲法上どこに認めるべきかを検討する必要がある。以下これを概観しよう。

第七条第一号Ⅱ「憲法改正、法律、政令および条約を公布すること」　まず、「憲法改正」の実質的権限は、

第九六条により、国会の発議、そして、国民投票が必要とされているから、国会と国民に存すると理解すべきである。「法律」制定の実質的権限は、第五九条により国会にあると考えられ、又、「政令（制定）及び条約」（締結）の実質的権限は第七三条第六号、第三号により、内閣に存する。これら、実質的権限を他の機関が有するものを、天皇は形式的に公表する作用、即ち「公布」を行なう権能のみ有する。

第七条第二号Ⅱ「国会を召集すること」　「国会を召集する」実質的権限について、明文規定は存在しないが、第五四条第二項但書きの類推適用により、内閣が有するとされている。

第七条第四号Ⅱ「国会議員の総選挙の施行を公示すること」　「総選挙」実施に関する明文は、「解散の日から四〇日以内に、衆議院議員の総選挙を行なうこととする第五四条第一項以外には憲法上存在しないが、公職選挙法第五条の二において、現実に選挙を実施する中央選挙管理委員会の委員を内閣総理大臣の任命にかからしめていることから、実質的権限は内閣に存するものと推定される。但しこれは、「選挙を行う期日を特定する権限」あるいは選挙の運営に関する権限を、本号の実質的権限と理解した上でこのことで、本号の実質的権限はむしろ

る選挙において投票を行なうことであると解すれば、これとの比較では、期日特定や運営上の権限は単なる形式的権限にとどまることになる。この場合には、実質的権限は憲法第一五条、および、第四三条第一項により、国民自身が有すると理解すべきであろう。

第七條第五号 〔國務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免並びに全權委任状及び大使及び公使の信任状を認証すること〕 これらの実質的権限は、第七三条第四号、第二号により内閣に存在すると考えられる。

第七條第六号 〔大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を認証すること〕 これらの実質的権限は、第七三条第七号によって内閣に認められるものと思われる。

第七條第七号 〔栄典を授与すること〕 この実質的権限は、第七三條本文が「他の一般行政事務」を内閣の権限に属させているから、これを一般行政事務に該当するとして内閣に認めるとするのが通説である。しかし、「栄典授与」を一般行政事務に属するものと見なすのは、通常の行政事務から「栄典授与」がかけ離れていることから、かなり苦しい論理である。又、この「栄典授与」は、現在、法律に基づかずに行なわれており、政治行政の観点からも相当問題のある制度である。

第七條第八号 〔批准書及び法律の定めるその他の外交文書を認証すること〕 「批准書」「外交文書を認証」する実質的権限は、第七三條第二号、第三号により、内閣に認められると解される。

第七條第九号 〔外国の大使及び公使を接受すること〕 実質的権限は、第七三條第二号により、内閣に認められる。

第七條第一〇号 〔儀式を行なうこと〕 ここに言う「儀式」は、憲法第二〇條の要請から宗教的儀式であつてはならないから、宗教的色彩のない国家的儀式であることになる。しかし、通説は、この条号は天皇が儀式に参列することのみならず、これを主宰することも意味するとし、即位の礼や大喪の礼をこの儀式に含ませ、これ

らを行なうことが認められると理解する。ところが、天皇の存在は、それ自身宗教的（神道的）であるから、参列するのみならいざ知らず、主宰すればそれは宗教的とならざるをえないから、それは憲法第二〇条の精神に反する。であれば、天皇は参列するのみと解するのが正当である。従つて、天皇が参列する儀式の主催者は、第六五条、第七三条により、一般行政事務としてこれを行なう内閣でなければならぬと考えられる。

以上のように、天皇の国事行為も、内閣の「助言と承認」も形式的な行為に過ぎないとする立場からは、各号について、憲法上の根拠がある程度証明されることになる。その結果、多くのものは内閣に実質的権限があるもの、いくつかはその他に認められることが理解された。

それでは、第七條第三号にいう「衆議院を解散する」実質的権限はどこにあるのか。それを定めたのが、第六九條であると理解するのが、この「内閣の助言と承認」を形式的行為と見る学説の立場である。即ち、第六九條によれば、内閣は自ら総辭職をするのでなければ、衆議院を解散することが認められ、これに基づいて解散を決定した場合に天皇は国事行為として第七條第三号により形式的に解散を告示できる。その際に内閣は解散の仕方、日時などにつき形式的に「助言と承認」を行なうというのである。このようにして第六九條を内閣の実質的解散権限を定めるものと理解すれば、そこに規定される二つの条件、即ち、衆議院で内閣不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決した場合にのみ、この実質的解散権を取得するものと解される。従つて、実質的解散権がないのに解散はできないから、この場合に限定して解散しうることになる。

(4) 制度説その一

この学説は、上述の第七條説に対する批判を避けるべく、憲法条文を根拠にするのではなく、日本国憲法が採用

した制度、即ち、議院内閣制を根拠に、内閣は任意の解散権を有すると主張する。しかし、議院内閣制の本質は、まず第一に、議会の内閣に対する信任を基礎とする議会と内閣の間の政治的意思の一致であるが、それが崩れた場合にそれを回復する手段として憲法が予定している一手段としての解散はいかなるものなのかが、問題の出発点なのである。その問題について、第六九条の場合だけとする考え(第六九条限定説)が一方にあり、他方には憲法は第六九条の場合に限定せず、いつでも任意に解散できる権限を内閣に認めると主張する第六九条非限定説の立場があるのである。そして、この制度説は、後者を根拠づけようとして、ただ単に、憲法が議院内閣制を採用していることを理由に、内閣に任意の解散権を認めると説くが、これでは自己の主張を以て問いの答えとしているに過ぎないことになる。なぜなら、現行憲法が議院内閣制を採用しているとしても、議院内閣制には当然ながら様々な形態があるから、議院内閣制の採用を以て即、任意の解散権が内閣に存するという論理は成り立たない。(もつとも、議院内閣制とは任意解散権を必然的に伴う、という命題が真理であれば、現行憲法が議院内閣制を採用しているということさえ証明すれば良いことになる。しかし、その証明のためには、現行憲法が任意解散権を内閣に認めていることを証明しなければならぬから、論理は循環することにならざるをえない。)従って、上述のように政治意思の一致をその本質と考え、議院内閣制を現行憲法が採っているとしても、依然、内閣の解散権がいかなるものなのかは、憲法の全体系、および、各条文を検討しなければ分からないのであって、単に「議院内閣制を採用している」という事実があっても、それは任意解散権の根拠となりえない。

(ウ) 制度説その二

(イ)で述べた制度説その一によって、非限定説を根拠づけることができなかつたので、憲法の採用するさらに別の制度、即ち、民主権・民主制原理に任意解散権の根拠を求めようとする学説が、制度説その二である。この学説

によれば、衆議院で内閣不信任決議又は信任決議否決がなされればもちろん、そうでなくても民主権原理に照らして、国民にその意思を問う必要があれば、内閣の解散権行使を認めることができる。

そして、具体的にもその場合とは、①選挙の際に直接の争点とはならなかったが、後に重大な問題が生じ、任期満了総選挙以前に、国民の意思を問うべきとき。②国会の統一的な意思形成が不可能となり、内閣として、国会と政治的意思の一致を確保しながら政策形成、執行ができなないので、国民意思を問うべきとき。これらの場合には、解散を認めるとする。

確かに、国民意思を問うことによつて、民主権原理に沿う国政を行政府が行なうことは大切であるし、又、憲法の要請として当然それは必要なことである。しかし、これを直接の根拠として内閣に実質的解散権を認めようとするれば、第六十九条以外に解散を行ないうる場合がこれら①②に、必ずしも限定されず、結局、内閣は広く裁量で解散しうることになる。又、たとえ①②に限定しても、そのとき国政が、これらに該当する状況にあるか否かを判断するのは、他ならぬ内閣だから、結果は同じである。(もつとも、第七条説のような無限定な裁量的解散を認めようとする立場に、歯止めをかけるという意味は認められよう。)さらに、逆に、内閣にとつて都合の良いときには解散するが、①②に該当することが明白であるにも拘わらず、解散をすると自党の議席が減少するおそれがあるなど、都合の悪いときには、これをしないという、民主権原理に反する不平等な状況を作り出す可能性もある。即ち、例えば、近い過去において消費税法案、あるいは、PKO派遣法案が国民的にも議論になったときには、①の状況は最低限存在したにも拘わらず、解散を行なつて国民意思を確かめることもなく、自民党政府は数々の力に任せてこれらを国会で可決させた。又、先回(一九九三年)の解散時も、国会内部が政治改革について分裂状態になった、つまり②の状況であったにも拘わらず、やはり宮沢内閣は、第六十九条限定説の立場をとっているのではないだろうに、自らは解散を行なわず、羽田派の寝返りによつて衆議院で不信任決議が可決されるのを待つて、

第六九条解散となつたのである。従つて、もし、決議がなされなかつたならばそのまま宮沢内閣は居座りを続けたであろう。つまり、内閣に対して①②の場合に解散をせよ、という義務づけを行なうことが現行法上不可能である以上、第六九条に限定しなければ解散権は恣意的に用いられる可能性しか存在しないと思われる。

(四) 憲法第六五条説

次に、憲法第六五条説は、行政権は、立法権にも司法権にも属さない権限のすべてを含むとする「行政権控除説」に基づき、解散は立法作用ではないので立法権には属さず、又、それは司法作用でもないので司法権にも属さない、従つて、行政権に属するものであると主張する。しかし、仮に「行政権控除説」が正しい考えであるとして、これに基づいて解散権が内閣に属することは導き出せるだろうか、その解散権が任意のものであるのか、あるいは、第六九条に限定されるものであるのかは定まらない。従つて、はじめから解散権は任意のものであるという前提があり、その上でそれを内閣に認めるといふ論理を採らなければ、この説は意味がないことになる。しかし、明治憲法における解散権をそのまま受け継いだわけではない現行憲法上、解散権が任意のものであることを前提に議論せねば意味のないこの学説は、正当性を持ちえないと思われる。⁴⁾

(オ) その他の代表的学説（樋口陽一説、佐藤幸司説）

第六九条非限定説でその他に有力な学説としては、樋口陽一教授の説と、佐藤幸司教授の説が挙げられよう。まず、前者は、元来君主制下では解散は制裁の意味を含んでいたが、現在では、「政治的な争点についての裁定を可能にするものとしての機能」換言すれば「内閣の議会に対する責任だけでなく、内閣および議会の選挙民に対する責任をも確保するものとしての役割」を期待されていることを根拠に、非限定説を採る。即ち、「結論として六九

条非限定説が妥当な解釈論といえるが、その根拠付けについては、七条説、六五条説、制度説いずれにも難点があることを承知したうえで、解散権への期待の変化という事情の変化をとりこんで補強した制度論が、比較的無難であろう。⁽⁵⁾しかし、制度説を「解散権への期待の変化という事情の変化」で補強するとなぜ、第六九条の解釈をも変化させ、その他の場合でも解散可能という解釈を導き出すことができるのか、疑問が残らざるをえない。

さらに、後者の学説は、次のように述べて、非限定説を支持する。即ち、「結局、〔議院内閣制や権力分立制の原理を根拠とする〕説が妥当するとして、日本国憲法のとる（大統領制型でない）権力分立構造を基礎に、六九条は他にも解散のあり得ることを推論せしめると解する余地があること、に根拠を求めべきものと思われる。」⁽⁶⁾しかし、そのような推論の余地があれば任意に解散して良いことになるのであろうか。仮にこれが正しい解釈であるとするならば、明示的に憲法によつて禁止されていないことであれば、政府は事実上何でもできることになろう。なぜならば、禁止されていない以上、政府がしうることを「推論せしめると解する余地がある」からである。しかし、このようなことが真実であるならば、政府に実行可能な事柄を、成文に記述することによつて制限政体を設け、これにより市民の自由と権利を確保しようとした、近代立憲主義の基本がないがしろにされると言わねばならぬのではないだろうか。

三 小 括

以上、本章においては、内閣の解散権の行使を、不信任決議が可決され、又は、信任決議が否決された場合以外にも認めるとする、現在支配的な学説、即ち、憲法第六九条非限定説の主なものを概観してきた。そして、ここで理解しえたことは、これらの学説のどれもが、いくらかの難点を有しており、決定的に正しく、従つて、何ら批判の余地がないというものではないということである。それでは以下、章を改めて、第六九条非限定説に対する批判

を考察し、それを通じて、問題の根元は何なのか、そして、その解決のためには何が必要なのかを検討していく。そして、その上で、憲法第六九条の原意、即ち、制定者の意図は何であったのかを検討し、それを踏まえて、民主権原理、あるいは、民主制原理を实效あらしめるものとして、注目されるようになった、「解散権への期待の変化する事情の変化」等を取り込みつつ、解散制度をいかに捉えるべきかについて考察していく。

注

- (1) どの基本書においても大体同様の分類が行なわれているが、代表的なものとして、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈日本国憲法 上巻』(一九八八年、青林書院)一一六一―二四頁(樋口陽一執筆分)、佐藤幸治『現代法律学講座5 憲法〔新版〕』(一九九〇年、青林書院)一五三―一五六頁等。
- (2) 昭和三年(一九四八年)第二次吉田内閣時。昭和二年(一九五三年)第四次吉田内閣時(バカヤロー解散)。昭和五年(一九八〇年)第二次大平内閣時。平成五年(一九九三年)宮沢内閣時(ウソツキ解散)。
- (3) 確かに、憲法第七条説にも、同条第三号から直ちに天皇に実質的権限を認められるとする論者が存在するが、それでは全く明治憲法下の天皇に「統治権の総攬者」的理解を維持することになり、それは、現行憲法が国民主権を採用している事実を無視することである。従って、本稿においては、この立場の第七条説は当然否定されるべきものとして、論じないことにする。
- (4) 尚、後述する幣原内閣の金森國務大臣の発言に、この第六五条説は見られる(第一章二(六)その後憲法公布まで参照)。
- (5) 樋口陽一・佐藤幸治他『注釈 日本国憲法 上巻』(一九八四年、青林書院)一二四―一二五頁。
- (6) 佐藤幸治『現代法律学講座5 憲法〔新版〕』(一九九〇年、青林書院)一五五頁。

第一章 非限定説に対する批判と制定者意思

一 非限定説に対する批判

(一) 均衡の本意

任意の解散権を認めようとする第六九条非限定説は、両機関の間の均衡、対等性を重要視し、衆議院が内閣に対していつでも不信任案を可決し、あるいは、信任案を否決できるのに対して、内閣がいつでも議会に対して解散できないとするのは不平等であるから、任意解散権を主張するのである。しかし、ここでいう均衡とは必ずしもこのような武器対等のこと（従つて両者に任意の武器使用が認められること）を言っているのではなく、意思の重要性における均衡、即ち、両機関の政治的意図の一致を回復するときに、常にいずれか一方が他方の意図に合わせる形でこれを行なうことを否定しようというものであると理解するべきである。なぜなら、後述するように、不信任に対する武器は、やはり不信任しかありえないし、又、解散に対する対等武器は、総辞職命令でなければならぬのに、そのような武器を、非限定説は主張しているのではないからである。さらに、両機関での意思の重要性の平等を要求せず、内閣に総辞職しか選択できないのであれば、総辞職後に議会（衆議院）が新たな内閣総理大臣を選出しこれに新内閣を組閣させるから、常に内閣が議会の意思に合わせることになる。逆に、君主制の下での君主のように、議会に内閣を総辞職させる方法がないまま君主（あるいは内閣）には議会を解散する権限が認められているのであれば、君主（あるいは内閣）の判断で解散を行ない、その後、君主（あるいは内閣）が新議会を選出するので、今度は議会在が君主（あるいは内閣）の意思に合わせる形で両機関の政治意思の一致を回復することになる。（後者は、当然憲

法第四三条第一項により不可能であるが。)このような一方的な政治的意思の一致の回復手段というものでは、どちらか一方の意思を常に尊重し他方の意思を無視することになるので、その意味で均衡を失するのである。そこでこれを認めず、両機関の意思がある程度平等に扱い、かつ、政治的意思の一致の回復を計ることのできる方法を憲法は用意しているはずである。⁽¹⁾

(二) 政治的意思一致の不存在認定主体

そこで憲法が予定している方法として、まず第一に考えられるのは、政治的意思一致の不存在を判断する主体を、衆議院とすることである。その根拠は、憲法第六九条が不信任決議権を衆議院に認めているのは、内閣が自らの意思と異なる意思を持つに至ったので、その内閣にはもはや信任を置けなくなつたという意思表示を、少なくとも衆議院に可能とする目的からだと考えられるからである。⁽²⁾さらに、内閣総理大臣を議会から選出し、これに組閣を委ねることで、間接的に自らと同じ意思を有する内閣を構成させるのは議会であるから、両機関で意思の一致が存在するか否かの判断をするときには、まず、内閣の意思を、その存立基盤となつた議会の意思に照らし、後者を基準として前者の意思がそれと合致するか否かと考えるのが当然の順序である。従つて、基本的に衆議院のみが、両機関の間に政治的意思の一致が存在するか否かを判断できるのである。

そして、このように衆議院がこの判断権を有するならば、そのような判断が明示的になされた場合に内閣にできることは、その後いかなる方法を採用するか、ということに限定されてくるわけである。これに比べて憲法が第二に考えた方法は、内閣に、総辞職か衆議院解散かのいずれかを選択させることである。即ち、もし内閣が、自らの意思よりも衆議院の意思を尊重すべきだと判断するときには、内閣に総辞職の途を選択することができることにし、逆に、自らの意思が正しい、あるいは、自らではどちらの意思が正しいのか判断できないときには、衆議

院を解散し、国民意思に審判させる途を選択できるようにしたのである。

以上のように規定することで憲法は、一方で、衆議院に対して、不信任決議を可決することで内閣に総辞職を迫り、これにより自己の意思を内閣に対して貫徹する意思表示をするか、これをせずそのまま内閣の意思に国政を委ねるかのいずれかを選択する途を用意し、他方で内閣にも、信任決議案を衆議院に提出する権限を認めることにより、衆議院にこれを可決させ、あるいは否決させ、後者の場合には、今度は自分が総辞職するか、あるいは、衆議院を解散し、自己の意思を貫徹するかを選択する途を用意している。⁽⁴⁾

(三) 非限定説批判に対する再批判

このように、政治的意思の一致不存在を衆議院の判断のみにかからしめることについては、その合理性に対して次のような批判が考えられよう。つまり、どうして衆議院だけがその判断をしえて、内閣にはそれが認められないのか。内閣には認められないのであれば、仮に内閣は一致が存在しなくなったと判断しても、衆議院がそう判断しないのであれば、内閣は解散を選択できなくなり、そのため内閣のその点に関する判断が無視されることになるが、それでは内閣を独立存在とした意味がないのではないかと。

確かに、この批判を回避すべく、内閣にもその判断を許し、一致が存在しないと判断するときには衆議院を解散することを認めても、現行憲法は君主制を採用していない以上、新たな衆議院は、君主に代わる内閣が選出するわけではなく、国民が選挙で選出するのだから、内閣の意思に衆議院の意思を強制的に一致させたことにはならない、衆議院選挙後の国会開催時には解散を行なった内閣は総辞職することになる(第七〇条)ので、結局、新たな国民意思を基礎にした新たな内閣が構成されるのである。であれば、内閣も最後にはその時のそのままの自己の意思を国政に貫徹させることはできなくなるので、その点では衆議院が不信任決議を可決し、第六九条に従って総辞

職を選んだ場合と、あるいは、解散を選んだ場合と結果的には同じことになる。

しかし、ここで問題なのは、第一にその考えの筋道であり、これについては先に述べたところにゆずり、内閣は衆議院の意思に合致するものとしてそもそも選出されているという事実には注意を喚起するにとどめる。第二に問題なのは、上述のように内閣にも判断権を認めると、今度は、衆議院はただ一方的に解散されるのみで、内閣が有したような選択肢（総辞職か解散か）はないのであるから、衆議院にとって不平等となろう。又、第三に、第二点に關連して、衆議院で内閣との間に意思の一致が認められないと判断した場合には、いきなり直截的に内閣総辞職命令のようなものを可決できるわけではなく、まず、そのような一致が存在しないと判断した旨を明示的に表示する決議（「不信任決議あるいは不信任決議否決」のみ可能であるのに対して、内閣は解散権行使の前段階として、両機関に意思の一致が存在するか否かを判断できることをうかがわせるような、衆議院の内閣不信任決議権類似の条文根拠が存在しないにも拘わらず、いきなり解散をして、議員の地位を奪うことができるということの方が、よほど不合理ではなからうか。これら第二、第三の問題点において両機関の平等を確保しようとするれば、内閣にも、衆議院に対して意思の一致不存在的の意思表示のみを可能とし、その後衆議院が自主解散をするか、あるいは、内閣を総辞職させるか、選択できるとする解釈論を展開しなければならぬ。しかし、そのような解釈は不可能である。

従って憲法は、両機関の間に政治的の一致不存在的を認定する権限を、衆議院のみに認め、それに対処する方を、内閣に選択させることにより、その限りでの均衡を目指し、又、これによって内閣の衆議院に対する責任を果たさせることを予定していると、考えるのが正当である。

(四) 憲法制定時の歴史的事実の考察

さらに、このように解散権の発動を、第六九条の場合に限定する立場は、現行憲法制定時の歴史的事実によって

も裏づけられる。まず第一に、明治憲法における欠点を補強・修正する形で現行憲法が誕生しているという事実である。第二に、欧米の現代憲法下での議会と政府の間の力関係が、政府Ⅱ内閣に比重が傾きつつあったという事実である。以下これらを、分説する。

(7) 明治憲法から日本国憲法への変革

第一点を考察する際に、明治憲法下ではいかなる内閣制が採られていたかを概観する必要がある。まず、内閣の組織を命ずる権限は天皇の大権に属することからであり、内閣総理大臣をはじめ、すべての國務大臣は、天皇により、天皇の輔弼機関として任命された(明治憲法第五五条第一項)。こうして組織された内閣は、合議機関であり、総理大臣も同輩中の主席としての地位しか有さず、他の國務大臣と憲法上、地位は同等であった。このような内閣制の在り方に鑑みれば、憲法上は少なくとも当然のことながら、それぞれの大臣は天皇に対して責任を負うこととなる(明憲第五五条第一項)。また、天皇に対して責任を負う形式的根拠は、第五五条第二項に規定されているように、大臣は天皇の発する詔勅に副書し、天皇の執行権行使を担保したことに求められる。これがいわゆる、超然内閣制である。⁽⁵⁾

このように、明治憲法下では基本的に大臣は天皇に選出され、かつ任命されたので、天皇に対してのみ責任を負えばよく、議会に対する責任ということは考慮の対象にならなかつたのである。これに対して、天皇が国政に一切関与しないことを基本とする現行憲法においては、天皇が内閣総理大臣を選出するのではなく、明治憲法下以来の慣行のように、国会が実質的にこれを選出(Ⅱ指名)し、天皇は単に形式的に任命するのみとならざるをえない。そして、内閣の一体性を確保するために、内閣総理大臣が各國務大臣を選任し任命する。こうして國務大臣は、一義的に総理大臣に対して責任を負い、これによって内閣総理大臣はピラミッド型内閣の頂点に位置する「首長」た

る地位を得る。以上の構造が、現行憲法上明文規定されているのである。

このような明治憲法から現行憲法への変化において、憲法上大変革が行なわれた内閣制度の特徴は、第一に、その存立基盤を天皇ではなく、議会（特に優越権を有する衆議院）の信任に置いていることである。そして、それを明示するために、議会の内閣に対する信任が、内閣存続の重要要素であることを憲法上も明示する必要があった。そこで、現行憲法は先述一「現行憲法の規定」冒頭で記したように、責任を明定するために多くの条文を設けたのである。従って、現行憲法においては内閣の存立基盤が議会にあること、そして、内閣の責任の相手方も天皇ではなく、議会であることを明確にすることにより、それまで単なる慣行的存在でしかなかった議院内閣制を憲法上のものであるとして確定することに、重点を置いたのである。であれば、内閣と議会の政治的意思の一致についても、内閣が基本的に議会のそれに適合させることが原則となるべきで、その逆の場合、即ち、内閣が議会を解散し議会意思を否定することは例外的なものとされなければならないはずである。そこで現行憲法第六九条は、衆議院が内閣不信任決議を可決した場合には、「衆議院が解散されない限り総辞職しなければならない」と規定し、総辞職を原則とする旨明確にしたのである。従って、このように例外的な措置と考えられる解散は、第六九条に定められる二つの場合に限定されるというのが、憲法の本意だと思われる。

(4) 近代国家から現代国家への変容

次に、国家の変容という観点から、やはり現行憲法は第六九条に限定して内閣に解散権を認めるものと理解される。つまり、近代国家における自由放任主義がもたらした資本主義の矛盾と弊害を憲法的に是正しようとしたのが、現代憲法であり、日本国憲法もこの系統に属することは言うまでもない。又、その証としての現行憲法規定が、第二五条の生存権規定、第二七条・第二八条の勤労者の権利、勤労条件の基準の法定、児童酷使の禁止、勤労

者の団結権、および、第一五条第二項の普通選挙の保障規定等である。そして、このような生存権の保障を基軸とした国家体制への移行に伴い、積極的な国家作用が要求されるようになったので、三権の権限のバランスの観点からは、これを執行する任務を負う行政権⁽⁷⁾内閣に権力が集中するようになったのである。さらに、第二次世界大戦前夜、列強間の国際政治的・軍事的な緊張の高まる中、それに対応する政治的駆け引きの必要から、政府の独走傾向に一層の拍車がかかり、大戦の勃発とともに頂点に達する。全体主義陣営諸国では、この傾向が特に極端であった。戦勝国はそこで早速、このような国家体制の解体にとりかかったのであり、日本の占領政策もその例外ではなかった。このような歴史的状況の下で制定作業が持たれた現行日本国憲法において、逆になおさら内閣の権限を強力にするような任意の解散権を、憲法上認めようとしたと考えることには相当の疑問が生じる。⁽⁸⁾むしろ、ワイマール憲法で認められた、任意の解散権がもたらした弊害を反省するためにも、大統領や内閣の解散権には一定の限界・制限を設け、議会の権限を強化する必要があるとしたのがその当時の世界的な憲法統治構造に関する思想潮流だったと考えることが自然ではなからうか。⁽⁹⁾又、この点に関し、樋口陽一教授は、「特に、第二次大戦直後の西側憲法では、政府との関係で議会在優越していればいるほど、それだけ民主主義的だ、という考えが優勢だったのであり、同時代の憲法として、日本国憲法もそのような国会中心主義をとっていた、と理解することには、十分の理由がある」⁽¹⁰⁾と述べているが、これはこのことを裏づけていると言えよう。

注

(1) 但し、全く平等ということでは、デッドロック状況を打開しえないことになるので、選択的にならざるをえない。そして、その選択権の平等がある程度両機関に保障されていなければならぬはずである。

(2) 参議院も意思表示が可能だが、それに対しては第六九条のような効果は、当然には認められない。

(3) 但し前者の場合、自分自身が解散される可能性を有するという危険を負う。しかし、総選挙で再選されることにより自己の意

思を衆議院で再び実現し、それに基づく内閣を構成する自信を有するはずである。

(4) 但し解散を選択した場合には、憲法第七〇条で、新国会が召集されたときに総辞職することになるが、自己の意思が正当であると信ずるときには、再選されることも信じているはずである。

(5) 周知のごとく、議会の信任に基づき内閣が存立するという意味での議院内閣制が採られるようになったのは明治三十一年の隈板内閣以後であり、しかも、これすら憲法上認められていたわけではなく、慣習として容認されていたに過ぎない。さらに、議院内閣制どころか、内閣自体憲法上存在せず、単に勅令でこれが規定されていたに過ぎないのである(明治三二年、勅令一三五号)。

(6) 又、この経緯で本条が設定されているのであれば、「解散されない限り」という文言を捉えて、この場合に解散を限定する趣旨ではないとする解釈は成り立たないと言えよう。

(7) 但し、直ちに行政府優位型へ変化したわけではないことについて、高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(一九九四年、有斐閣)三八九頁。

(8) これに関連して、SWNCC-228 (January 11, 1946) は、民選議会の弱体性並びに枢密院の独立性、および、軍部の独走を可能にした日本の体制を非難する。即ち、「戦争を宣言し、講和をなし、条約を締結する権限は、天皇の大権であり、これに関しては、議会は、極めて間接的に影響を与えうるにとどまる。というのは、議会は、内閣および内大臣、宮内大臣、その他天皇の側近にある者と共にこれらの事項について天皇に助言を与える枢密院を、コントロールすることができないからである。議会は、宮務に関しては権限を有せず、かつ、総理大臣の助言にもとづき、天皇により、一五日間までの期間の停会を一會期中何回でも命ぜられることがありうる。」(問題点に対する考察) 3 国民に対する政府の責任を確保しうる制度の欠如(d)。「枢密院は、……天皇に対する最高の助言機関としての役目を果たす。一九八〇年に公布された、その権限を規定する勅令は、大まかにいえば、憲法問題、条約および国際協定に関し、並びに緊急勅令の発布に先立ってのみ、天皇の諮問を受ける旨を規定していた。しかし、枢密院は、次第にその活動を拡大し、かつその権限を増大し、ついに最近の何十年かは、外交問題および国内問題のいずれにおいても、行政府に対し広汎な監督的権限を持ち、『第三院』に類似するに至った。……その活動について議会は国民に対し政治的責任を負わず、しかも國務の全般にわたって重大なる影響力を及ぼしている、現在の姿での枢密院が、健全な議院内閣制の発展に対する重大な障害となることは、すでに明らかになっている。」(同、5 貴族院および枢密院の過大な権限(b))。これらの分析に基づき、SWNCC-228 は、日本の統治機構の改革の指針として、次のように結論する。即ち、「政府の行政府の権威は、選挙民に由来するものとし、行政府は、選挙民または国民を完全に代表する立法府に対し責任を負うものと

すること」「国民を代表する立法府の助言と同意に基づいて選任される國務大臣が、立法府に対し連帯して責任を負う内閣を構成すること」「内閣は、国民を代表する立法府の信任を失ったときは、辞職するか選挙民に訴えるかのいずれかをとらなければならぬこと」(結論 (a) 2 (d) 1、2)。田中英夫・高柳賢三・大友一郎『日本国憲法制定の過程Ⅰ』(一九七二年、有斐閣) 四一二頁以下参照。

(9) ワイマール憲法第二五条(二)、ドイツ共和国憲法第六三条(四)、第六八条(二)参照。

(10) 樋口陽一・佐藤幸治他『注釈 日本国憲法 上巻』(一九八四年、青林書院) 一二三頁。又、樋口陽一『現代法律学全集36 比較憲法(全訂第三版)』(一九九二年、青林書院) 四八四頁参照。

(未完)