

衆議院の解散と天皇の国事行為

―議院内閣制の類型論から見た解散権論議の再定位―

青柳卓弥

- 一 問題の所在
- 二 解釈論上の分析
 - (一) 自律的解散説
 - (二) 六九条解散説
 - (三) 七条解散説
 - (四) 六五条説
 - (五) 制度説
- 三 議院内閣制の類型論からの分析
 - (一) 二元主義型議院内閣制（古典的イギリス型・オルレアン型）
 - (二) 一元主義型議院内閣制（フランス第三共和制型）
 - (三) 新二元主義型議院内閣制（フランス第五共和制型）
 - (四) 新一元主義型議院内閣制（現代イギリス型）
 - (五) 我が国の議院内閣制
- 四 天皇の法的地位からの分析
 - (一) 君主・元首
 - (二) 議院内閣制の類型論との関係
- 五 総括

一 問題の所在

自由主義と民主主義を峻別し、前者を否定しつつ、後者をもとめるのは、実は民主主義の仮面——（そうした仮面は世の中ではどうしても実際に必要なのだ）——を付けた独裁政弁護論に外ならぬ^① —— 宮澤俊義

我が国における内閣による衆議院の解散をめぐることは、従来から日本国憲法六九条に規定の通り衆議院において内閣不信任案が議決され、かつ内閣が総辞職しない場合に限定されるという見解（六九条解散説）ではなく、憲法七条三号に規定された天皇の国事行為に対する内閣の「助言と承認」を根拠に、内閣が自由に解散権を行使できるとする見解（七条解散説）が学説上は通説であり、憲政史における実務上も昭和二十七年（一九五二年）八月二十八日の第二回解散（抜き打ち解散）以来、所謂「七条解散」が永きに渡り数多く実践されてきたと言える。また、この「抜き打ち解散」が違憲か否かが争われた苦米地事件第一審判決では、「七条解散説」を根拠にした上で、係る衆議院の解散について内閣の「助言と承認」を欠いたとして違憲無効との判断が示されたが、同事件控訴審判決においては「七条解散説」を前提としながら内閣の「助言と承認」の適法性を根拠に、六九条所定の場合に拠らない解散については違憲との主張は棄却された。^④ 昭和三五年（一九六〇年）には係る事件の上告審である最高裁判所判決において、衆議院の解散という「極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為」については裁判所の違憲審査権は及ばないという所謂

「統治行為論」が採用され、最高裁による「七条解散」の合憲性についての司法判断は回避されている⁵⁾。従って、司法審査の空隙の中で所謂「七条解散」の慣行が永らく繰り返されてきたことを以て、「憲法慣習法」が成立したとみる一部論者の見解も存在する⁶⁾。このことから「七条解散」の合憲性をめぐる論議―所謂「六九条解散説」vs「七条解散説」論争―は、一見、既に解決済みの議論であるかのように窺われる。

しかしながら、このような現況の中で、通説である「七条解散説」を主唱する有力な学説からも、内閣の自由な解散権の行使を認容しつつ、解散権行使の限界を指摘する有力な見解が提唱されているほか、政治家自身の側でも衆議院議長から解散権の行使について苦言を呈する見解が表明されている。また、内閣による下院の解散権を自由に認める一つのモデル（三元主義型議院内閣制）であったイギリスにおいて、近年では内閣による解散権の恣意的行使を抑止する目的で、解散権の行使を制限する法律（「議会任期固定法」）が立法院によって制定されるという新たな展開を見せている。

そもそも判例法主義を採るアメリカ合衆国や、成文憲法典を有しないイギリスにおける議論であるならばいざ知らず、制定法主義を採用し、成文憲法典を有する我が国において、統治行為論を根拠にした司法判断の回避を前提とした上で、制定法以上に（あるいは制定法に反して）法的効力を有する憲法慣習法の成立云々を議論することに妥当性があるかどうかは疑問を呈せざるを得ないが、少なくとも司法判断の欠缺を理由に「内閣による衆議院の解散」という民主主義論にとつても権力分立論にとつても極めて重要な問題を等閑視することは立憲主義原理に基づいた法解釈の立場からは違背すること甚だしいと言わざるを得ないであろう。

このような問題意識から本稿では、内閣による衆議院の解散権行使をめぐる論議―「六九条解散説」vs「七条解散説」論争―という古くて新しい問題について、(一)解釈論上の分析、(二)議院内閣制の類型論からの分析、(三)天皇の法的

地位からの分析、という三つの観点から、再考察することにする。

二 解釈論上の分析

(一) 自律的解散説

内閣による衆議院の解散権の憲法上の根拠をどこに求めるかについては、学説上大別すれば四つの見解がある。もつとも解散権の所在を内閣以外の衆議院自体にも認める学説（Ⅱ自律的解散説）もあるが、これは憲法上の明文規定を欠くものであり、議会多数派による議会少数派の身分資格を過半数の賛成で剥奪することを認めることであるから、議員の資格争訟において失職に三分の二以上の特別多数を必要と定めた憲法五五条に照らして解釈論上、俄かに首肯しがたい。⁽⁸⁾従って、ここでは、解散権の所在は憲法上、六九条であれ七条その他の条文であれ、明文規定上は内閣にあること（Ⅱ他律的解散説）を前提にそれぞれの議論を見てみよう。

(二) 六九条解散説

この見解では、内閣が行う衆議院の解散は、憲法六九条規定の通り内閣不信任案が可決あるいは信任案が否決された場合、内閣が総辞職しない場合に限られるもので、「対抗的解散」ともいうべきものである。従って、内閣には衆議院を自由に解散する権限は認められないことになる。このような見解は、もともと小島和司を代表的論者とするもので、学説上は少数説である。⁽⁹⁾

六九条解散説を考察する上で重要なのは、憲法草案制定過程及び、制定後の解釈運用の過程におけるGHQの意思

である。一九四五年一〇月四日に連合国総司令部（GHQ）最高司令官のマッカーサーから憲法改正の示唆を受けた東久邇宮内閣の国務大臣近衛文麿は、同月八日に憲法改正に当たつての一般方針及び具体的方法について協議するために、前米国国務長官でGHQ政治顧問を務めるG・アチソン（後に駐日米国大使を務める）と会談した（近衛・アチソン会談）。その会談においてアチソンから示された一二項目の指示事項の中に、「議会の責任原理の確立」があつたが、これについて会談に同席していた高木八尺博士によつて、「国会の解散権は、政治的コントロールの手段として用いてはならず、何らかの形の議院内閣制が、創設されなければならないこと」という趣旨で理解されたメモが残されている¹¹。さらに、後にこのような方針は米国国務長官からの指示であり、マッカーサーも了解の上であつたとする高木博士の証言もある¹²。これを受けて、総司令部憲法草案（所謂マッカーサー草案）五七条においては、内閣による解散権の行使について衆議院における内閣不信任決議が可決された場合に限定されるといふ趣旨で理解されていた¹³。

また、現行憲法制定後も占領下において事実上の主権を有していたと言えるGHQは、昭和二三年（一九四八年）一二月二三日の第一回解散に際して、解散が認められるのは六九条の場合に限定されるという見解を示していた¹⁴。当時、七条解散を挙行しようとした吉田茂首相はGHQの指示に従う形で、与野党相談の下で衆議院において内閣不信任案が可決された上で、衆議院を解散したという経緯がある¹⁵。世に言う「馴れ合い解散」あるいは「八百長解散」である。このように衆議院の解散について事実上の憲法制定権者であるGHQの意思が六九条解散説であつたことを推論できる以上、制憲者意思説に基づいた憲法解釈論からは「六九条限定説」が妥当ということにならう。――

このような見解は、憲法六九条に規定されている内閣の解散権行使の場合を、「七条解散説」その他の見解（六九条非限定説）が例示列挙と解するのに対して、これを限定列挙と解している点に特徴がある。この点で人権規範に関する解釈論とは性格を異にする。例えば、憲法一四条の「法の下の平等」に規定されている「人種、信条、性別、社

会的身分、又は門地」に基づく差別の禁止は、通常は例示列挙として解するのが通説であり、そこに列挙されていない他の事由を根拠とする差別にも拡大して類推解釈されるべきものと解するのが一般的な解釈論である。このことは人権保障という目的論的解釈に基づいた立憲主義的な解釈方法としては妥当であろう。

しかし、内閣による解散権の行使はあくまでも公権力の行使であり、後にもるように昨今では、解散権の行使に究極的には主権者である国民の政治的審判を仰ぐという民主主義的な正統性を見出す見解が有力であることを踏まえたとしても、そこには議院内閣制における政府と与党つまり議会多数派による議会少数派の議員の身分を失職させるという権力作用があることを看過することはできないであろう。その点で、既にふれた自律的解散説が齎すのと同様な作用であることに留意しなければならぬ。確かに、内閣による解散権の行使が主権者国民の判断を求めるといふ民主主義的な目的に適つていようと、民主的に国民から選ばれた議員の身分資格を権力作用によつて剥奪することは、原理的には非民主主義的作用であると言わざるを得ないからである。従つて、内閣による解散権行使の事由を憲法上の明文規定以上に拡大解釈することは、たとえ、民主権原理に沿つた目的論的解釈をする場合であっても、解散権の運用次第では内閣による恣意的な解散権行使の濫用を安易に齎しかねないことから、民主的正統性のみならず立憲主義的な正統性の観点からもより重大な問題を孕んでいると言えよう。

一方で、六九条解散説に対しては、内閣による解散の実質的決定権が六九条所定の場合に限定されるならば、七条における内閣の「助言と承認」は形式的な効力しか有していないことになつてしまう¹⁶。従つて、内閣には行政権行使のための内閣と、「助言と承認」をするための内閣という実質的に異なる二つのものがあることになり、まず解散の実質的決定をするための閣議を開いて、次に「助言と承認」の閣議を開かねばならず、これでは憲法でわざわざ「助言と承認」を規定した意味がなくなつてしまふという指摘がある¹⁷。

確かに、六九条解散説の立場に依拠するならば、七条で定められた国事行為の中で三号に規定された衆議院の解散に関しては、内閣は六九条が規定する所定の解散について実質的決定を行うことと、三条及び七条が規定する「助言と承認」を行うことという屋上屋を重ねるような行政行為を行わなければならない、一見してこのような二重構造は無意味であるかのように窺える。しかし、内閣が国事行為に対して「助言と承認」を行うことの意義は、七条一号に規定の「憲法改正、法律等の公布」等のように内閣以外の統治機関が実質的決定権の行為主体である場合には、内閣が「助言と承認」を行うことにより、形式的・儀礼的とされる天皇の国事行為に対して政治的責任を負うことを宣明したことにあらずである。また、六九条における衆議院の解散のように、国事行為の実質的決定権が憲法上、七条以外の特典による内閣であることが定められている場合には、七条における内閣による「助言と承認」は、国事行為に対して政治的責任を負うという側面を強調したことに意義がある。従つて、どちらの場合でも内閣の「助言と承認」は国事行為の決定権という面では形式的効力しか持たないものの、国事行為に対して政治的責任を負うという面では重要な実質的効力を持つものであることになる。このような理解をすることは、内閣が君主（あるいは元首）に対して政治的責任を負うということであり、国王無答責という立憲君主制の原理にも適うものである。内閣の「助言と承認」に国事行為の実質的決定権が含意されないということと、国事行為に対する政治的責任を負うという実質的効力を有することとは別次元の話であり、両者を混同したことに混乱の要因があるのではないか。

(三) 七条解散説

この見解では、憲法四条において「国政に関する権能」を有しないとされる天皇が、形式的、儀礼的な国事行為として行うことの一つとして七条三号は衆議院の解散を規定していることから、解散の形式的決定権は天皇にあること

になる。その際、天皇の国事行為に「助言と承認」を与えるのは内閣である（憲法三・七条）ことから、解散の実質的決定権は内閣にあることになり、結果として、内閣には憲法六九条所定の場合に限定されず、自由に解散権を行使する「裁量的解散」が認められることになる。

このような見解は宮澤俊義¹⁹、芦部信喜²⁰、戸波江二²¹らを代表的論者とする通説である。この説における問題点の一つは、既に指摘したように、内閣の自由な解散権の行使を認める目的論的解釈が民主主義的・立憲主義的な解釈論として妥当かということであるが、ここにはそれ以上に、権力分立制や民主主義原理に違背することになりかねない問題が孕んでいる。

憲法七条三号に基づく天皇の国事行為である「衆議院の解散」に対して「助言と承認」を与える内閣に、解散の実質的決定権を認めることにより、解散の事由を六九条規定の場合に限定されないという「七条解散説」において採用されているレトリックを用いることが、仮に妥当だとするならば、そのようなレトリックは七条に規定されている他の国事行為の場合にも同様に適用されなければおかしいことになる。例えば、憲法九六条は憲法改正について国会（両議院）による発議と国民投票による承認を定め、また憲法四一条及び五九条は国会が立法権を行使することを規定しているが、七条一号における天皇の国事行為として「憲法改正、法律等の公布」が規定されている。その際、先にみたレトリックを採用すれば、憲法改正であれ法律の公布であれ、天皇の国事行為に「助言と承認」を与える内閣がその実質的決定権を持ち、それを自由に行使できることになってしまう。

さらに、憲法六八条は内閣総理大臣の国務大臣の任命について過半数は国会議員の中から選任すると定めているが、同様のレトリックを用いれば、七条五号の国務大臣等の任免を規定した国事行為への内閣の「助言と承認」を根拠に、内閣が六八条所定の場合に限られずに非国会議員の国務大臣を過半数以上、自由に任命する実質的決定権を行使する

ことが可能になってしまう。そうなれば、憲法九六条の手續に限定されない内閣による憲法改正権（事実上の発議権及び承認権）の行使や、四一条・五九条に基づかない内閣による立法権の行使、六八条に基づかない形での国会議員である国務大臣が過半数に満たない内閣の形成が可能という帰結を齎してしまう。

さらに、このような解釈レトリックを用いれば、憲法七条と同様に天皇の国事行為を定めた六条についても、三条による内閣の国事行為への「助言と承認」を根拠にした新たな解釈論の展開が可能となってしまう。憲法六条は、第一項で国会の指名に基づく内閣総理大臣の任命を規定しているが、これは通常、国事行為とされている事項である。

一方で六七条は国会の指名で国会議員の中から内閣総理大臣を選任することが定められている。この際、憲法三条の内閣による国事行為への「助言と承認」を根拠に内閣の実質的決定権を導出する拡大解釈をすれば、六七条所定の方法に拠らず内閣総理大臣を非国会議員の中から任命することすらも可能になってしまうであろう。因みに、六条第二項では内閣の指名に基づく最高裁判所長官の任命を定めているが、これに関する憲法上の他の条文は存在しないので（憲法七九条は最高裁判所の長官以外の裁判官を内閣が任命することのみを規定している）、六条第二項を拡大解釈したとしても他の憲法条文と抵触することは起り得ない。

そもそも、憲法上の他の条文と抵触するような内閣の「助言と承認」の行使が独り歩きするような解釈論は、憲法上他の二権との関係において権力分立主義や民主主義原理と違背しかねないものであり、解釈方法としても妥当でないことは明白である以上、衆議院の解散についてのみ内閣の「助言と承認」を拡大解釈することには解釈論上大きな疑問が残る。七条一号において認められない「内閣による憲法改正権の行使」や「内閣による立法権の行使」についての解釈レトリックが、七条三号における「内閣による衆議院の解散」の場合のみに適用されることの根拠はどこにあるのだろうか。そのような場当たりの解釈論が、たとえ総選挙において主権者国民の政治的判断を仰ぐという

民主主義的な目的論的解釈を行うという民主主義的正統性を有する場合であっても妥当性を有するとは到底、首肯しがたい。

特にこのような解釈レトリックを用いることが、六九条に基づかない衆議院解散権の行使や、四一条・五九条に基づかない立法権の行使という場面で実行されるなら、議院内閣制の本質について責任本質説の立場に依拠しようが均衡本質説の立場に依拠しようが²²、議会と内閣との間の権力分立に違背することになり、そもそも議院内閣制の本質的要素と考えられている立法権と行政権との分立という前提が崩れてしまうことになる。そうなれば憲法構造上、議院内閣制の制度それ自体が瓦解することになってしまうであろう。

従って、七条に規定の国事行為に対する内閣の「助言と承認」が実質的決定権を有する場合とは、あくまでも憲法条文上、特段の管轄権限についての規定がなされていない場合に限られるべきであり、当該国事行為が憲法上他の条文において内閣の管轄権限と定められている場合には当該条文の規定する範囲内において、内閣は国事行為に対して政治責任を負うことを宣明したに止まると解するのが妥当であろう。

さらに七条解散説における民主主義的正統性を根拠にした解釈論についても大きな疑問が残る。議院内閣制を「政府が議会に対して責任を負い、議会の信任を失えば、その職にとどまることができない」という政治体制」と定義づけた²³（二元主義型議院内閣制）上で、七条解散説の立場に立ちながら、衆議院の解散の意義について、政府と議会との「意見がつよく対立し、その間の妥協がむずかしい場合に、総選挙によりひろく国民に訴えてその判断を求めるとい目的で行われるのが、原則である」との理解を第二次大戦後、早い時期から示していた宮澤俊義の見解は、内閣による解散権の行使を主権者国民の判断を求めるとい民主主義的な目的に適うように解釈しようとする萌芽を看取することができるだろう。その限りにおいて、戦後の宮澤の見解は七条解散説が民主的正統性に依拠していることを示唆す

るものであろうが、そのことは同時に、民主的に国民から選ばれた議員の身分資格を政府に議會多数派の判断として権力作用によって剥奪することを意味するものでもあるから、原理的には非民主主義的作用であるという二律背反の關係にあると言える。

従って、「主権者国民の政治的審判を仰ぐため」という民主的正統性の隠れ蓑を被って、自らの党利党略、あるいは「派利派略」のために恣意的な権力の濫用が行われることもないとは言えない。既述の昭和二十七年（一九五二年）八月二八日に行われた第二回解散（抜き打ち解散）は、まさに鳩山一郎ら公職追放者が復帰後に起こった自由党内における党内抗争において、吉田茂が反主流派である鳩山派に対して懲罰的に奉行したものであった点²⁵は留意しなければならぬ。そうであるならば、かつて戦前の早い時期に宮澤自身が述べた次の言葉は、内閣による衆議院解散権の行使を自由に認めようとする七条解散説を民主的正統性からも意義づけようと試みた戦後の見解にどのように逢着するであろうか。曰く「自由主義と絶縁した民主主義なるものは、実は独裁主義に外ならん、自由主義と民主主義を峻別し、前者を否定しつつ、後者をみとめるのは、実は民主主義の仮面——（そうした仮面は世の中ではどうしても実際に必要なのだ）——を付けた独裁政弁護論に外ならぬ」と²⁶。

もっとも宮澤のこの言説は、当時隆盛しつつあったナチス・ドイツの独裁を念頭においたものであるから、戦後憲法下における内閣の衆議院解散権をフリー・ハンドで認めることが常に自由主義を完全に否定することであるとまでは言えないだろう。しかし、その権限の運用次第では権力行使が濫用される虞がある時に、そのことを等閑視しつつ、解散権の行使について民主的正統性の側面ばかりを強調し、その「仮面」や隠れ蓑で虚飾することには立憲主義原理からは危険性が胚胎しているのではないかと疑わざるを得ない。

このような問題意識から、七条解散説に立脚しながら内閣の自由な解散権の行使を認容しつつ、解散権行使の限界

を指摘する有力な見解が学説では提唱されてきた。

深瀬忠一は、イギリスの憲法慣習を念頭に我が国においても、衆議院の解散について①内閣と衆議院との意思が衝突した場合、②政権担当者の政治的基本性格が改変された場合、③前総選挙時に国民の承認を得ていない重大な立法・条約締結その他重要政策を新たに行う場合、④選挙法が大改正された場合、⑤任期満了時が接近している場合、という制約が課せられている点を挙げて、これらは憲法習律として「我国の憲法解釈上、以上の解散原因以外に、漠然と安易に、解散理由を承認すべきではない」と指摘している。²⁷⁾

また、佐藤功は解散権の行使について、後に見る保利茂衆議院議長の見解を基に、①六九条にいう不信任決議可決又は信任決議否決という典型的な形ではなくても、予算案や内閣の公約した重要条件が否決されたり、審議未了となったりした場合―実質的に不信任決議の可決などと同視してもよい場合。②長期の審議ストップなどで国会の機能がマヒした場合。③党利党略などで不信任決議案などが提出されないうまま、国会・国政が渋滞を続ける場合。④前回の総選挙の争点とはなっていない重大案件が提起され、あらためて国民の判断を求めるのが当然であるとされる場合、という四つの場合に限定的に限られるべきとする。²⁸⁾

さらに、芦部信喜は、衆議院解散について六九条所定の場合以外に、①衆議院で内閣の重要案件(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わった場合、③総選挙の争点でなかった新しい重大な政治課題(立法、条約締結等)に対処する場合、④内閣が基本政策を根本的に変更する場合、⑤議員の任期満了時期が接近している場合、等に限られるとの見解を示している。²⁹⁾

第一回解散(なれ合い解散)後、政界においても与野党の間で争われてきた解散権論争に終止符を打つべく、両院法規委員会(旧国会法)において「内閣の衆議院解散権の解釈問題」が諮られ、昭和二七年(一九五二年六月)に両

院議長に対して次の勧告が提出された。

衆議院の解散については、その決定権の所在及び事由の範囲に関し、種々の議論が行われているが、憲法の解釈としては第六九条の場合以外にも、民主政治の運営上、新たに国民の総意を問う必要ありと客観的に判断され得る充分な理由がある場合には、解散が行われ得るものと解することが妥当である。しかし、解散は内閣の専断的判断によつて行われてはならない。また、将来適当な機会があれば、解散制度に関する基本的な事項について、明文を置き、民主的な解散の制度を確立するとともに憲法上の疑義を一掃すべきである。³¹⁾

また、同法規委員会は六九条解散以外の解散理由の例として、「たとえば、衆議院が解散に関する決議を成立せしめた場合においては、内閣はこれを尊重し、憲法第七条により解散の助言と承認を行うということがごとき慣例を樹立することが望ましい」と述べ、衆議院の判断次第では、自律的解散の可能性も示唆する見解を提示している。

さらに、政治家自身の側でも衆議院議長から解散権の行使の濫用について苦言を呈する見解が表明されている。晩年、衆議院議長を務めた保利茂は、自ら吉田派の側近として昭和二七年（一九五二年）の「抜き打ち解散」に際して密議に参加していたが、昭和四八年（一九七三年）七月一日議長在任中に「解散権について」と題した書簡の中で、「内閣が勝手に助言と承認をすることによつて『七条解散』を行うことは……憲法の精神を歪曲する。『七条解散』は憲法上容認されるべきであるが、ただその発動は内閣の恣意によるものではなく、あくまで国会が混乱し、国政に重大な支障を与えるような場合に、立法院と行政府の関係を正常化するため」であるとか「（総）選挙後に新たな争点が生じ、それについて改めて民意を問う必要が起きたとき」など、「そう〔解散〕せざるをえないような十分客観的

な理由が必要なはずだ」と述べた。³⁴⁾

このような見解はすべて、内閣による自由な解散権行使を認める「七条解散」が党利党略のために運用されかねないという反民主主義的あるいは反立憲主義的に作用する虞を孕んでいることを示唆するものであり、正鵠を得たものと評することができようが、それでは、解散権の行使を限界づける「十分客観的な理由」「それ以外に、漠然と安易に……承認すべきではない」とされる解散理由とは何を意味するのか。それは論者によって見解を異にするものである。よって、「明確なルールないし習律が確立しておらず、学説による解明努力が待たれるところである」とされるが、³⁵⁾仮に学説が概ね一致した見解を示したとしても、それを以て憲法習律として確立したといえるのだろうか。さらに憲法習律なるものが裁判規範性を有しない点を考慮するならば、また、我が国における司法府による統治行為論の援用による憲法判断の回避という実態を鑑みれば、客観的な解散理由のルールの実効的効力をいかにして担保するのかという問題が次に生じることになる。そもそも、七条解散を認める枠組みの中で、客観的な解散理由のルールに実効性をもたせることには、自ずから限界があるのではないか。

この点で大いに注目すべきは、内閣による下院の解散権を自由に認める一つのモデル（後に見る二元主義型議院内閣制）であったイギリスにおいて、二〇一一年に内閣による解散権の恣意的行使を抑止する目的で、解散権の行使を制限する法律（議会任期固定法）が立法府によって制定されるといふ新たな展開を見せていることである。同法によれば、内閣が庶民院を解散できる事由としては、①庶民院で内閣不信任が議決された場合のほか、②庶民院において三分の二以上の多数で解散の議決がなされた自律的解散の場合を挙げ、それ以外は五年ごとの五月の第一木曜日に総選挙を行うことが規定された。³⁶⁾これは、日本の憲法学説における所謂、六九条解散説と自律的解散説が認められていることに他ならない。

(四) 六五条説

この見解では、衆議院の解散とは、そもそも立法権や司法権の行使には当たらないとされる。従って、「行政」の概念について、全ての国家作用の中で立法権及び司法権以外のものとする「控除説」に依拠すれば、解散権の行使は「行政」に含まれることになるから、内閣が自由にこれを行使できるとする(「裁量的解散」)。このような見解は、戦後早くに入江俊郎によつて提唱されたもので少数説である。³⁶⁾

このような見解に対しては、前提となる行政概念についての控除説が現代国家における国家作用の積極化・多様化においても通用するののかという疑問が呈されるところである。また、控除説を前提とした上でも、そもそも行政権は全国家作用とされるのは「国民支配作用」のことであり、解散権の行使が間接的には総選挙による国民の政治的選択³⁷⁾ || 選挙権の行使を導出するとはいえず、衆議院の解散権それ自体は直接的には「国民支配作用」に当たらないと考えられる。³⁸⁾ さらに、上述したようにこの見解においても、他の「六九条非限定説」と共通して、内閣による解散権行使の事由を憲法上の明文規定以上に拡大解釈することが、安易な形で内閣による恣意的な解散権行使の濫用を齎しかねず、民主的正統性及び立憲主義的な正統性の観点でより重大な問題を孕んでいると言える。

(五) 制度説

この見解では、日本国憲法は権力分立制、議院内閣制を採用しているが、通常、権力分立制、議院内閣制においては内閣の解散権を自由に認めることから、憲法の全体構造を根柢に制度上、内閣は衆議院に対して「裁量的解散」を行うことができるとする。このような見解は、清宮四郎³⁹⁾、伊藤正己⁴⁰⁾、佐藤幸治⁴¹⁾らを代表的論者とするもので、現在、学説上では有力説といえる。

このような見解に対しては、議院内閣制において内閣の自由な解散権が認められることが通例とは必ずしも言えないこと、それは古典的イギリス型である二元主義型議院内閣制の場合のみであることが指摘されている⁽⁴⁾。また、仮に日本の議院内閣制がそのような二元主義型議院内閣制であったとしても、それは内閣に自由な解散権があることから根拠づけられるのであり、二元主義型議院内閣制であることから解散権の行使が導出されるのではないから、このような議論は循環論法（トートロジー）であるという批判が呈されている⁽⁵⁾。

このような批判を踏まえて、最近に係る論者の見解において、憲法上の国民主権原理を根拠に制度上、内閣の自由な解散権の行使を認めようとする傾向がある。例えば、伊藤正己は「解散は、現代において、立法部と行政部の均衡のみでなく、さらに深く国民主権と結びつく意味をもつ」ものであり、「内閣と衆議院が対立している場合に、これを打開することは主権者である国民に期待される」ほか、「衆議院が民意を正確に代表しているかどうか疑わしいとき、また国家の重要な政策について国民の意思を問う必要があるときなども、解散はとられるべき最良の手段であり、国民は総選挙における投票を通じてその意思を表明できる」という「民主制における解散の機能」から六九条非限定説を可とする⁽⁶⁾。従って、このような見解は憲法上の国民主権原理に基づいているという意味で「制度説」に分類することもできようが、むしろ内容的には解散の民主的機能に着目して六九条以外の解散を正当化しようとするものであるから「民主的機能説」と呼ぶのが妥当であろう。

しかしながら、これらの見解においても、他の「六九条非限定説」と同様に、内閣による解散権行使の事由を憲法上の明文規定以上に拡大解釈することには、安易に内閣による恣意的な解散権行使の濫用を齎しかねないことから、民主的及び立憲的正統性の観点で重大な問題を孕んでいることは否めないだろう。

二 議院内閣制の類型論からの分析

(二) 二元主義型議院内閣制(古典的イギリス型・オルレアン型)

議院内閣制とは、一般に議会と政府(内閣)とが一応分立しながら、政府は議会(特に下院)の信任によって成立する一方で、政府は議会に対する解散権を行使することを通じて、両者間には連携と反発の関係を内包する協働関係がある「緩やかな権力分立制」の型である。

議院内閣制の型は、内閣の対議会解散権があるか否かによって、二元主義型と一元主義型に分けられる。以下、二つの型とそこから派生した二つの変種について、各々その特徴と歴史的沿革について見てみよう。

そもそも議院内閣制は、名譽革命後の一八世紀に立憲君主制下のイギリスにおいて、憲法習律として自然発生的に徐々に成立した。一七一四年、ステュアート王朝の断絶に伴い、ジェームズ一世の曾孫にあたるドイツのハノーヴァー選帝侯ゲオルクが、王位継承法によってジョージ一世としてイギリスの王位に就き(同君連合)、ハノーヴァー王朝を創始した。しかし、新国王は英語を解せず、閣議への出席をしなかつたことから、国王に代わって内閣を統括する実権を有した総理大臣の地位が確立した。最初の総理大臣を務めたウォルポール卿が、一七四二年に国王の信任があるにもかかわらず庶民院の信任を失い辞任した時に端を発し、一七八二年、庶民院で問責決議が出された総理大臣ノース卿が、弾劾を回避して総辞職した時、国王だけでなく庶民院の信任をも内閣の存立要件とする責任政治を内実とする議院内閣制が次第に形成されてきた。⁴⁶⁾その後、一七八四年にピット内閣が対立する庶民院を解散した時に、二元主義型の議院内閣制が確立した。⁴⁷⁾ここでは、行政権は、君主と内閣に分属し(二元的執行権)、内閣は君主と議会

との対抗関係の中で両者に対して責任を負うべく、議会の内閣不信任決議権と君主の議会解散権という相互の抑制手段によって、両者間の権力の均衡を保ちながら協働関係を築く「議会君主制」という形で具体化された。

このような動向は、フランスでは一九世紀初めの復古王政期及びその後の七月王政期において顕現された。一八一四年、ルイ一六世の弟ルイ一八世は、王政復古に伴い亡命先のイギリスから帰還してブルボン王朝を復活し、欽定憲法である「一八一四年憲章」を制定した⁽⁴⁹⁾。そこでは明文で議院内閣制が組織化されることはなかったものの、憲法運用上、イギリス流の議院内閣制の規範が不完全ながら導入された⁽⁵⁰⁾。国王はイギリス型の立憲君主制を支持したが、議会は「国王以上に王党派的」な「ユルトラ」(超王党派)であった⁽⁵¹⁾。一八三〇年に「超王党派」で、ルイ一八世の弟のシャルル十世は内閣不信任案を決議した議会を解散するなど、二元主義型の議院内閣制の慣行が実践されたが、続く総選挙で反国王派が勝利すると、国王は新たな議会を招集しないまま再び議会を解散し、議院内閣制の慣行に終止符を打った。そのことが引き金となって七月革命が勃発すると、立憲君主派の支持を受けた自由主義者であり、ルイ一四世の弟オルレアン公を高祖とするオルレアン家出身のルイフィリップが即位し、オルレアン王朝が成立した⁽⁵²⁾。七月王政下で制定された「一八三〇年憲章」は、君主と国民との協約憲法で、国王を「フランスの王」から「フランス国民の王」へ、国旗を白旗から三色旗へ変えたことに象徴的に表れている⁽⁵³⁾。同憲法も「一八一四年憲章」と同様に議院内閣制についての明文規定を持たなかったが、七月王政期には憲法の解釈運用によって、内閣不信任案が五、六回、可決され内閣総辞職に及ぶなど、ここにフランスにおける二元主義型議院内閣制が確立された。七月王政期には、「王位は空虚な玉座ではない」という総理大臣F・ギゾー流の定式に従って⁽⁵⁴⁾、強い権力を持った国王と議会とが対立し、権力が均衡した。

従って、二元主義型議院内閣制においては、議院内閣制の本質的要素として内閣が議会解散権を有することを挙げ

るもので（均衡本質説）、このような考え方は、議会と内閣との権力の均衡を重視した権力均衡・自由主義モデルに分類できる。

（二）一元主義型議院内閣制（フランス第三共和制型）

これに対して、一九世紀中葉以降、君主や大統領の権限が名目化することによって行政権が内閣に一元化されるようになる、内閣の存立要件として議会による信任を重視するような議会優位の議院内閣制が「議会共和制」の下で登場した。フランス第三共和制（一八七〇—一九四〇年）下で制定された一八七五年憲法は「オルレアン派の作品」と称されるように、「ルイ＝フィリップ流のオルレアン型議院内閣制の支持者である穏健な王党派と、行き過ぎた民主的体制を警戒する穏健な共和派との接近」の産物であった。議会勢力の伸長を懼れるオルレアン派は、議会を抑制するために大統領に巨大な権限、特に議会解散権を付与することを条件に、「共和制を裏口から導入する」ことを認めた結果、共和制の採用は三五三票対三五二票という僅差で議決された⁵⁶⁾。同憲法は、議会で多数派の王党派の中で、ブルボン正統王党派とオルレアン七月王政派との間の調整が難航した結果、王党派のマク＝マオン元帥を暫定的に大統領に任命する「王制待ちの共和制憲法」として制定された（王党派の共和制）⁵⁷⁾。

従って、第三共和制型の議院内閣制では、当初憲法上、大統領に議会解散権が付与され（五条⁵⁸⁾）、「大統領と議会が二本の柱を形成し、選挙人という仲裁者が解散によって両派の要石を形成する」ことが想定される二元主義型の議院内閣制の構造が採用されていたが、大統領が議会から選任される点（二条⁵⁹⁾）、大統領の権限は解散権の行使も含めて全て大臣の副署が必要とされた点（三条⁶⁰⁾）において、大統領の権限が政治構造的に弱体化されているという欠陥を孕んでいた。一八七七年五月一六日のセーズ・メー事件において王党派のマク＝マオン大統領は、出版法をめぐり対立

した穏健共和派のジュール・シモン内閣を辞任させ、王党派のA・ブローユ公に組閣させるが、議会多数派である共和派から弾劾される。それに対して、大統領は議会を一カ月停会させた上で、これを解散した⁽⁶²⁾。大統領による議会解散権の行使が、共和派が多数を占める議会への攻撃手段として機能することが明確になったことで、解散権の行使は「議会に対する挑戦」であり、「共和制に対する反逆」と見做されるようになった⁽⁶³⁾。かくして、それ以降、第三共和制下において解散権の行使は形骸化し、大統領は議会に対して無力化し、実質的な権限を持たない名目的な元首となった⁽⁶⁴⁾（共和派の共和制）。

第三共和制下における大統領の権限の名目化について、一八九四年、議会で辞職させられた大統領カジミール・ペリエは、「憲法が大統領に付与している全ての権限のうち、大統領はもはや一つの権限しか行使しない。つまり、国家の儀式を行うことである」と嘆じた⁽⁶⁵⁾。また、このような一元主義型の議院内閣制においては、一八七一年から一九〇四年までの七〇年間に、一〇四の内閣が交替した⁽⁶⁶⁾。特に、一九二〇年から一九四〇年までの約二〇年間では、内閣が四三回交替するなど、強すぎる議会と弱すぎる行政府が問題とされた⁽⁶⁷⁾。ここに、議会による内閣の民主的コントロールが強調された「議会共和制」が定着した。このような解散権が行使され得ない議院内閣制の形態を称して、R・レスロープは「不真正な議院内閣制」と呼んだ⁽⁶⁸⁾。

このような体制は、「番号が異なるだけだ」と諧諷的に言われた第四共和制下の一九四六年憲法に引き継がれた。フランス第四共和制の下では、ドゥゴール派と共産党は排され、中道の「第三勢力連合」が中心となったが、政権基盤は脆弱で、不安定であった⁽⁷⁰⁾。同憲法は議会解散権について明文規定をおいていたが（五一一条⁽⁷¹⁾）、解散権行使の条件として、①立法期の最初の一八カ月は解散できないことや（五一一条⁽⁷²⁾）、②その後一八カ月間に問責動議または信任問題から二度の政変が起こること（四九条⁽⁷³⁾）、③但し、その政変は、辞任や、大統領によって指名された内閣総理大臣

が国民議会によつて信任を拒否された場合であつてはならないこと（五〇条⁷⁴）等、かなり厳格な制約が課され、議会の解散権の行使は極めて例外的なものと考えられていた。実際、第四共和制憲法下において唯一解散権を行使した（一九五五年一月）総理大臣エドガル・フォールは、所属する与党から除名されてしまふ事態を招いた⁷⁵。

このような傾向は、一九四九年のドイツ連邦共和国憲法にも継受されている。大統領は「連邦会議」から選出される（五四条⁷⁶）、その権限は連邦総理大臣よりもかなり限定的で、名目化している⁷⁷。また、大統領によつて任命される連邦総理大臣及び各国务大臣は、議会に対してのみ責任を負う⁷⁸。また、ヴァイマル憲法下における政権交代が一四年間で二〇回に及ぶという政治的不安定が、ナチズムの台頭を導いたとの懸念から、憲法上、連邦議会による連邦総理大臣不信任決議権と、大統領による議会解散権は厳格に制約されている⁸⁰。これは、ヴァイマル憲法下での左右の政治勢力の「消極的提携」によつて、内閣が安易に不信任されながら、新たな内閣を形成・維持する「積極的提携」が中々行われず、政局が不安定になつたことへの反省に基づくものである⁸¹。

まず、連邦議会による連邦総理大臣の不信任決議は、後任の連邦総理大臣を選出した上でなければならぬという「建設的不信任決議」の制度が採られている（六七条⁸²）。実例は、一九八二年の第三次シュミット内閣が総辞職したのみである。また、連邦議会の解散について、①連邦議会における連邦総理大臣の指名選挙で三回にわたり絶対多数を得た者がいない場合に解散できることや（六三条⁸³）、②連邦総理大臣の信任動議が連邦議会で同意されない時、連邦大統領は連邦議会を解散できるが、連邦議会が後任の連邦総理大臣を選出した場合には解散権は消滅すること（六八条一項⁸⁴）が規定されている。同憲法下における連邦議会の解散は、現在まで一九七二年の第一次ブランド内閣、一九八三年の第一次コール内閣、二〇〇五年の第二次シュレーダー内閣における三回を数えるのみである。

従つて、一元主義型議院内閣制においては、議院内閣制の本質的要素として内閣が議会解散権を行使することを要

しないもので、政府が議会と分立していることのほか、政府が信任を受けた議会に対して連帯責任を負うことを以て議院内閣制の本質とする（責任本質説）。このような考え方は、議会を通して政府の国民に対する政治責任を確保するという民主的契機を重視した民主主義モデルということになる。

（三）新二元主義型議院内閣制（フランス第五共和制型）

「議會共和制」における一元主義型議院内閣制は、大統領の権限の強大化という現代的变化をした結果、新たな変種を生み出した。一九五八年のフランス第五共和制憲法は、第二次世界大戦中の対独レジスタンスにおける英雄「ドゴール將軍の寸法に合わせて仕立てられた憲法」であった。大統領は総理大臣の副署を必要としないで行使できる強力な権限事項を持ち（一九九条）、行政権は内閣との間に分属する二元的執行府という形の議院内閣制を採用した。制定当初、同憲法では、大統領は国民から間接選挙、制限選挙によって選出されていた。また、総理大臣は大統領によって任命されるが（八八条）、在職要件として議会の信任を必要とした（四九・五〇条）。大統領と議会は対抗関係にあるが、純粹の大統領制とは異なり、大統領には議会解散権があり（二二条）、解散権の行使には総理大臣以下の副署を必要としない（一九九条）等、いかなる制約もない点で、かなりオルレアン型の議院内閣制に近いものであった。しかし、一九六二年の憲法改正によって、大統領が国民から直接普通選挙で選出されることにより（二六条）、民主的正統性を背景に大統領の権威と権限がより強化された「半大統領制」が採用された。民主制における直接普通選挙は、かつて君主制において王権神授のために執り行われたランスでの歴代国王の聖別式が「至高の正統性」を与えたのに匹敵する重要な機能を持つことになる。⁹²

従って、新二元主義型議院内閣制においても、議院内閣制の本質的要素として内閣が議会解散権を有することを挙

げるもので（均衡本質説）、このような考え方は、議会と内閣との権力の均衡を重視した権力均衡・自由主義モデルに分類できる。

（四）新一元主義型議院内閣制（現代イギリス型）

イギリスに代表的な「議会君主制」における二元主義型議院内閣制も、一九世紀以降の一連の選挙法の改正に伴う民主政の進展に伴い、現代的な変容を余儀なくされている。

一八三二年の第一次選挙法改正時に、国王ウィリアム四世は、法案の貴族院通過を目指して議会の多数派形成のために新貴族の創設を画策するウィッグ党のグレイ内閣と対立した。国王は、庶民院において支持のあるグレイ内閣を更迭して、トーリー党のウェリントン公に組閣させようと試みたが失敗した。⁹³ その結果、内閣の存立要件は庶民院の信任のみによるという一元主義型の議院内閣制が成立した。

かつて君主が持っていた内閣総理大臣をはじめとする各国務大臣の任命権は形式的なものとなり、議会が内閣を選任する。内閣は議会に対してのみ責任を負う。また、君主が持っていた行政権は議会解散権も含めてその実質的権能を失い、行政権は内閣に一元化されるようになる。このような立憲君主制の民主化は、一元主義的な議院内閣制への質的転換を齎すことになる。

このような傾向の中で、既にみたように、近年のイギリスでは内閣による議会解散権の行使が議会制定法（議会任期固定法）によって厳格に制約されるという現象が起きている。これは当時、保守党のキャメロン政権と連立を組む自由民主党が、総理大臣による恣意的な解散権の行使によって有利に総選挙が行われることを懸念した結果、連立を組む条件として制定されたという経緯がある。⁹⁴

従って、新二元主義型議院内閣制においても、議院内閣制の本質的要素としては内閣が議会解散権を行使することを要しない。政府が議会と分立していることのほか、政府が信任を受けた議会に対して連帯責任を負うことを以って議院内閣制の本質とする（責任本質説）。このような考え方は、議会を通して政府の国民に対する政治責任を確保するという民主的契機を重視した民主主義モデルに分類できる。

（五）我が国の議院内閣制

日本国憲法が採用している議院内閣制については、従来から古典的イギリス型の議院内閣制（二元主義型議院内閣制）か、フランス第三共和制型の議院内閣制（一元主義型議院内閣制）かという議論があった。このような議論は、内閣による衆議院の解散権を憲法六九条に限定されずに自由に行使できるという七条解散説や制度説を根拠にすれば、古典的イギリス型ということになるし、一方で解散権の行使は六九条所定の場合に限定されるという六九条解散説に基つけば、フランス第三共和制型と捉えるのが妥当ということになる。

しかし、ここでは解散権の所在や解散権行使の制約等の態様についての解釈から、議院内閣制の類型を判断するのではなく、議院内閣制の類型論における解散権に関する以外の様々な特徴を根拠に、議院内閣制の類型を判別し、それによって解散権についての解釈論を確定できるのではないかとという観点に基づいて分析を試みることにする。つまり、議院内閣制の類型論におけるそれぞれの特徴は有機的に連関しているものであるから、まずその特徴の分析から類型を確定することによって、自ずからその類型における解散権行使の態様が決定されることになるのではないかと考えられるからである。

その際、日本における議院内閣制の議論において、特殊な性格を持つ難点は、憲法上、象徴と規定された天皇の法

的性格をどう捉えるかである。この問題が、議院内閣制の類型論を決定する前提となる国家形態の区分に影響してくるからである。従って、次に天皇の憲法上の法的性格について考察する。

四 天皇の法的地位からの分析

(一) 君主・元首

我が国の議院内閣制が基盤とする国家形態は「議會君主制」か「議會共和制」かという区分は、天皇の法的地位を君主・元首と認めるかどうかによつて決定づけられる。

憲法一条は天皇の法的地位について、日本国および日本国民統合の象徴であると規定しているが、このことは天皇が君主あるいは元首であることを意味するの否か、学説は分かれている。

結局、天皇の法的地位についての解釈は、君主・元首をいかに定義するかによつて見解を異にする⁹⁵。伝統的な定義に基づけば、君主とは①その地位が世襲の独任機関であり、②統治権とくに行政権の一部を掌握し、③対外的代表権、④国家的象徴性を有するものである⁹⁶。一方で、元首とは、①対内的には行政権を掌握し、②対外的には国家を代表するものと定義される⁹⁷。従つて、世襲の独任機関ではない大統領も元首ということになる。

それでは憲法上において象徴とされる天皇は、君主あるいは元首といえるのか。憲法四条は天皇に「国政に関する権能」を認めていないことから、いかなる国家統治権も有さないと解し、君主・元首には当たらないとするのが多数説である⁹⁸。しかし、君主制の下で民主政が進展していく過程で、「君臨すれども統治せず」というように君主の権能は名目化されているから、君主の要件として、②統治権（特に行政権）を掌握していることは不要であるという見解

が有力説である⁹⁹。このような立場に立てば、天皇は君主であり元首であることになる。

これに対して、従来からの君主・元首の定義に依拠しながら、天皇には形式的・儀礼的なものであれ国事行為として、内閣総理大臣の任命（六条）、國務大臣の任免の認証（七条五号）、衆議院の解散（七条三号）等を行う権能が認められている点、また、条約の公布（七条一号）、全権委任状及び大使・公使の信任状の認証（七条五号）、条約批准書その他の外交文書の認証（七条八号）、外国の大使・公使の接受（七条九号）を行う権能が認められている点から、天皇には形式的・儀礼的行為としてはあれ、君主の要件である①④や、元首の要件である①行政権及び②外交関係における対外的代表権があると解することも可能である。このような見解からは、天皇は元首ということになる（有力説¹⁰⁰）。

（二）議院内閣制の類型論との関係

以上のような天皇の法的性格をめぐる議論を前提として、日本国憲法が採用した議院内閣制の類型論を再考するならば、天皇の法的性格として君主あるいは元首であることを認めない場合はもちろん、それを認める場合であれ、通説の見解である古典的イギリス型の議院内閣制を憲法が採用しているとは俄かに同意できない。日本国憲法における天皇の権能は、あくまでも形式的・儀礼的な国事行為に限定され、「国政に関する権能」を有しないものであるから、①古典的イギリス型にみられるような君主（元首）の権限が強い「議會君主制」とは異なるものである点、②内閣は議會だけではなく君主に対しても政治的責任を負う点において、二元主義型の「議會君主制」とは峻別されなければならない。

次に、日本の議院内閣制は、フランス第三共和制型の議院内閣制との関係では、天皇の法的性格の如何に係わらず、

①大統領（元首）の権限が名目化されている点、②大統領と内閣が一体化している点、③大統領の任命にかかる内閣総理大臣その他の国務大臣は議会に対してのみ政治責任を負うという点で親和性がある。しかし、④元首である大統領が議会から選任されるという点で、天皇の皇位の継承を定めた憲法二条とは大きく異なることから、一元主義型の「議会共和制」に分類することはできない。

また、フランス第五共和制型との比較であるが、これも天皇の法的性格に係わらず、①大統領（元首）は国民から直接普通選挙で選出され、強大な権限を有する点、②内閣は議会のみならず大統領に対しても政治責任を負うという点において、我が国の議院内閣制は二元主義型の「議会共和制」とは程遠いものであることが分かる。

最後に、現代イギリス型との比較であるが、天皇の法的性格を戦前の明治憲法下における君主が名目化したものとするならば、①君主（元首）は内閣総理大臣の任命権を形式的に持つ点、②君主の権限は名目化し、内閣が実質的に行政権を一元的に行使する点、③内閣の政治責任は専ら議会に対するものである点において、共通性を持つものであり、「議会君主制」の二元主義化された変種が我が国の議院内閣制と最も親和性があるといえることができる。

もともと、このような議院内閣制内部の類型論とは別に、そもそも日本の議院内閣制にスイス型の「議会統治制」（会議政）の特徴を見出す見解もある¹⁰¹。このようなスイス型の「主従型」では内閣が完全に議会に従属することになるが、これは伝統的にはフランス革命期の第一共和制下での「国民公会制」の系譜に連なるものである¹⁰²。日本国憲法は議院内閣制についての規定のほか、①内閣総理大臣が天皇による選任ではなく、国会の指名に基づいて天皇が任命する（事実上、衆議院が選任することになる）ことを定めている点（六条・六七条）、②内閣は衆議院で内閣不信任決議が議決された場合、総辞職するか衆議院を解散するかを選択を迫られるが（六九条）、衆議院を解散する場合でも総選挙後の国会において総辞職しなければならないこと（七〇条）を定めている点から、内閣は衆議院の支配下に

おかれる従属関係にある。¹⁰³

このような見解を考慮すれば、日本の議院内閣制は、古典的イギリス型である二元主義型議院内閣制を民主的に再構成した現代イギリス型の一元主義型の「議會君主制」を基本にしながら、スイス型の「議會統治制」の要素が部分的に加味された点で、従来の二元主義型「議會君主制」をかなり民主化したものと位置づけることができる。

五 総括

これまでの考察から、日本国憲法が採用した議院内閣制は、従来の通説のように象徴天皇制を「議會君主制」であると判断して、古典的イギリス型の二元主義型議院内閣制と類別することはできない。また、それを「議會共和制」であるということ根拠に、フランス第三共和制型とも、第五共和制型とも類別することは妥当ではない。議院内閣制の類型論における様々な特徴からは、日本の統治構造は現代イギリス型の一元主義的「議會君主制」を基本とするものである。また、憲法上の統治制度にはスイス型の「議會統治制」の要素が浸透されていることも看過できない。

その現代イギリス型の一元主義型「議會君主制」においては、議會制定法によって二〇一一年以降、内閣による下院の解散権の行使は著しく制限されていることは、これまで見てきたところである。また、スイス型の「議會統治制」においては、内閣は議會に従属する「召使」なのであるから、そもそも内閣による議會解散権は認められていない。

このような統治制度上の分析からは、議會解散権行使の実際上の態様のみを一つの独立した要素として、議院内閣制の類型論における判別基準として用いることによって、逆に解散権行使の在り方という規範論をそこから結論付けるといった「継ぎ接ぎ」な解釈を行う論理的根拠は成り立たないことになるだろう。従って、衆議院の解散権行使に

つについては、憲法六九条所定の場合に限定する「六九条限定説」が妥当ということになる。

このような「六九条限定説」による議会議散権行使の制限は、そもそも憲法四一条の国会の最高機関性に適うものであり、議會優位型の統治制度を日本国憲法が採用したことを意味するものである限りに於いて民主主義的な正統性を有すると言える。しかし、解釈論上の分析においても既に考察してきたように、最近の「六九条非限定説」では七条解散説であれ、制度説であれ、内閣による衆議院の解散を内閣と議會の間の権力作用と捉えずに、広く國民を巻き込んだ三者間の関係において捉え直す見解や、「議會の解散→総選挙による國民の審判」という図式の中で、「国民内閣制」の議論と連結させる見解¹⁰⁵、さらには解散制度を直接民主制の「非公式な形態」と捉える見解等¹⁰⁶、いわば民主主義的な目的や機能によつて、内閣による自由な衆議院解散権の行使を正統化するという議論が優勢である。

解散権の行使をめぐる「六九条限定説」の民主的正統性と「六九条非限定説」の民主的正統性の優劣という難問（つまり、「民主的に國民から選ばれたから正統性を持つのか」（六九条限定説）vs「民主的に國民が選び直す機会を付与されるから正統性があるのか」（六九条非限定説）という二者選択）に解答を見出すことは至難の業であるが、議會議散権の行使に直接民主制的要素を読み込む見解はもとより、解散権行使の法的効果に國民による「国民内閣制」成立の決定権を位置づける見解—これらの「議會議散権の民主的再構成」論ともいふべき議論は、たとえそれが民主主義的な目的論的解釈であろうが、実定憲法上の明文規定によつて定められた代表民主制（憲法前文第一段・四三条）を逸脱するものであり、条文上の根拠に基づくことなく抽象的な民主権原理のみによつて拡大解釈、類推解釈をすることに於てならないのか。

確かに、これまで憲法解釈学によつて示されてきた表現の自由を定めた憲法二二条を現代的に再構成して知る権利を導出する議論（表現の自由の現代的再構成）¹⁰⁷や、二六条の教育を受ける権利から子供を主体にして学習権や、

親・教師の教育の自由、国家の教育内容決定権を導出する議論(「教育権分配アプローチ」論)¹⁰⁸は、人権保障という目的論的解釈を行うのための拡大解釈であり、類推解釈であることから立憲主義的な正統性を持つことができよう。しかし、内閣による議会解散権の行使が国民主権原理を根拠とするものであり、また民主政のためのものであろうとも、それは公権力の行使であることに留意しなければならないであろう。既にふれた冒頭の宮澤俊義が警鐘を鳴らした民主政への過信に対する警句は重たいのではないだろうか。

【注】

- (1) 宮澤俊義「講義メモ」高見勝利『宮沢俊義の憲法学的研究』（有斐閣、二〇〇〇年）二二六頁。
- (2) 「六九条解散説」及び「七条解散説」について、青柳卓弥『日本の議院内閣制』堀江湛編『政治学・行政学の基礎知識』（二藝社、二〇〇四年）四二頁参照。
- (3) 東京地判昭和二八年十月一九日行集四卷十号二五四〇頁。
- (4) 東京高判昭和二九年九月二二日行集五卷九号二二八一頁。
- (5) 最大判昭和三五年六月八日民集一四卷七号二二〇六頁。同判決において最高裁は、「衆議院の解散は、衆議院議員をしてその意に反して資格を喪失せしめ、国家最高の機関たる国会の主要な一翼をなす衆議院の機能を一時的とは言え閉止するものであり、さらにこれにつづく総選挙を通じて、新たな衆議院、さらに新たな内閣成立の機縁を為すものであってその国法上の意義は重大であるのみならず、解散は、多くは内閣がその重要な政策、ひいては自己の存続に関して国民の総意を問わんとする場合に行われるものであってその政治上の意義もまた極めて重大である」ことを、統治行為論を採用することの理由として挙げている。
- (6) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法』第七版』（山波書店、二〇一九年）三四五頁や、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ』第五版』（有斐閣、二〇二二年）二二六頁は、憲法七条のみに基づく解散を「慣行」と捉え、小嶋和司『憲法概説』（良書普及会、一九八七年）三〇七頁も「実際世界に定着した」ものと捉えるに止まるが、一方で、伊藤正己『憲法』第三版』（弘文堂、一九九五年）四六八頁は、これを「憲法上の習律」とし、芦部、前掲書五〇頁も「慣習法化した」と見られるように、その法的規範性を認めている。
- (7) 長谷川正安「解散権論争の盲点」佐藤功氏の所説を契機として『法律時報』二四卷七号（一九五二年七月）五〇頁。
- (8) 芦部、前掲書注(6)三四五―三四六頁。大沢秀介『憲法入門』第三版』（二〇〇八年、成文堂）二九四頁。伊藤、前掲書注(6)四六五―四六六頁も、同様の点を指摘するが、さらに、①自律的解散を認めるには明文の根拠規定が必要であること、②条文中、衆議院が「解散される」と規定されている（憲法五四・六九条）ことは他律的解散の意味を示唆するものであること、を指摘する。もっとも、野中他、前掲書注(6)二二五頁は、解散決議は、「多数派自身も地位を失うことが前提」であるから、除名の場合と同列には扱えないことを指摘する。また、佐藤幸治『日本国憲法論』第二版』（二〇二〇年、成文堂）五二一頁によれば、自律的解散の根拠としては、民主権原理や国会の最高機関性が使われるが、それを根拠にすれば明文中、解散についての規定がない参議院の場合でも自律的解散が認められることになってしまわないかという疑問が投げかけられている。

- (9) 小島和司「解散権論議について」公法研究七号（一九五二年一〇月）九二頁、同「再び天皇の権能について」十号（一九五四年四月）三七頁。
- (10) 憲法調査会事務局『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』（一九六一年二月）一三七頁。連合国総司令部による東久邇宮内閣の近衛公への憲法改正の示唆から、総司令部政治顧問アチソンによる憲法改正への具体的指示に至る経緯については、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ』【第五版】（有斐閣、二〇〇二年）五四頁以下を参照。
- (11) 高木八尺「日本の憲法改正に対して一九四五年に近衛公がなした寄与に関する覚書」『憲資』総・第三六号（憲法調査会事務局、一九五九年六月）二頁以下。
- (12) 「高木八尺参考人証言」『憲法制定の経過に関する小委員会・第九回総会議事録』三八頁。
- (13) 小嶋和司『憲法学講話』（有斐閣、一九八二年）第八講。
- (14) 小嶋、前掲書注（6）三〇五―三〇六頁。
- (15) 芦部信喜『憲法第二部講義録（2）』（東京大学出版会教材部、一九八四年二月）八六頁。
- (16) 芦部信喜『憲法第二部講義録（2）』（東京大学出版会教材部、一九五九年七月）三〇頁。
- (17) 同、三一頁。
- (18) 同、三一頁。
- (19) 宮澤俊義（芦部信喜補訂）『コンメンタール全訂日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）一一五頁。
- (20) 芦部、前掲書注（6）四九―五〇頁。
- (21) 戸波波二『憲法』【新版】（ぎょうせい、一九九八年）三九八―三九九頁。
- (22) 議院内閣制の本質及び議院内閣制の類型について、青柳卓弥「議院内閣制と大統領制」堀江編、前掲書注（2）三四頁及び三三―三四頁を参照。
- (23) 宮澤俊義『憲法』【改定版Ⅱ】（有斐閣、一九六九年）一一頁。
- (24) 同、二六八頁。
- (25) 高見勝利『芦部憲法学を読む』（有斐閣、二〇〇四年）二五〇頁。
- (26) 高見、前掲書注（1）二三六頁。
- (27) 深瀬忠一「衆議院の解散」宮澤俊義先生還暦記念『日本国憲法体系・第四卷統治の機構Ⅰ』（有斐閣、一九六二年）二〇四―二〇六頁。

- (28) 佐藤功『続憲法問題を考える』（日本評論社、一九八三年）八一九頁。
- (29) 芦部、前掲書注(6)三四六頁。
- (30) 佐藤功「解散をめぐる憲法問題」『憲法解釈の諸問題』（有斐閣、一九五三年）一五一頁以下。
- (31) 衆議院・参議院「議會制度百年史 国会史(上)」（一九九〇年）四四二頁。
- (32) 佐藤(功)、前掲書注(30)二七三頁。
- (33) 保利茂「戦後政治の覚書」（毎日新聞社、一九七五年）六九頁以下。
- (34) 佐藤(功)、前掲書注(28)一、四一六頁。
- (35) 芦部信喜の見解。高見、前掲書注(25)二五六頁。
- (36) 小松浩「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館法字三四一号(二〇二二年一月)二二—二三頁。
- (37) 宮澤、前掲書注(19)四九四頁、芦部、前掲書注(6)三三三—三三四頁。
- (38) 入江俊郎「解散と憲法の規定(一)」法律時報二二卷二二号(一九四九年二月)五二頁以下、同「解散と憲法の規定(二・完)」法律時報二二卷二二号(一九五〇年二月)五五頁以下。
- (39) 芦部、前掲書注(6)三三四頁。
- (40) 小嶋、前掲書注(6)四三七頁によれば、衆議院の解散権と同様に議會召集権も元来「国民支配作用」に当たらないことから、控除説の立場をとっても行政権には残らないとされる。この点について、佐藤(幸)、前掲書注(8)五二—五三頁は、行政控除説に立った場合、議會の解散は立法権の作用でも司法権の作用でもないから、アメリカ合衆国の大統領は議會解散権を行使できることになってしまうと指摘する。
- (41) 清宮四郎『憲法I』（有斐閣、一九七九年）二三五頁。
- (42) 伊藤、前掲書注(6)四六七頁。
- (43) 佐藤(幸)、前掲書注(8)五二頁。
- (44) 芦部、前掲書、注(6)五〇頁。伊藤、前掲書、注(6)四六七—四六八頁。樋口、前掲書注(6)三八三頁、三八六—三八七頁。
- (45) 野中他、前掲書注(6)一四頁。
- (46) 伊藤、前掲書、注(6)四六八頁。
- (47) 樋口陽一『比較憲法「第三版」』（青林書院、一九九二年）一一〇—一一二頁。
- (48) 阿部照哉編『比較憲法入門』（有斐閣、一九九四年）二九—三〇頁。

- (49) 同、二二二―二三三頁。「一八一四年憲章」(一八一四年六月四日の憲法憲章)については、中村義孝編訳『フランス憲法史集成』(法律文化社、二〇〇三年)二二三頁以下を参照。
- (50) モーリス・デュヴェルジエ(時本義昭訳)『フランス憲法史』(みすず書房、一九九五年)八九頁。尚、「一八一四年憲章」(一八一四年六月四日の憲法憲章)が制定される二カ月前に、元老院によって議決されながらルイ一八世が裁可を拒否した「一八一四年四月六日のフランス憲法」には、国王の議会解散権が規定されていた(二〇条)。中村編訳、前掲書注(49)一二三頁。
- (51) 樋口、前掲書注(47)一四五頁。
- (52) 阿部、前掲書注(48)二三三頁。
- (53) 樋口、前掲書注(47)一四五頁。
- (54) 「一八三〇年憲章」(一八三〇年八月一日の憲法憲章)については、中村編訳、前掲書注(49)一三七頁以下参照。
- (55) デュヴェルジエ、前掲書注(50)九三―九四頁。
- (56) 同、一一四頁。
- (57) 同、一一三頁。
- (58) 樋口、前掲書注(47)一四九―一五〇頁。
- (59) 「公権力の組織に関する一八七五年二月二五日の法律」中村編訳、前掲書注(47)一六八頁。同法のほか「元老院の組織に関する一八七五年二月二四日の法律」「公権力の関係に関する一八七五年七月一六日の憲法法律」の三つの憲法的法律を合わせて、一般に「第三共和制憲法」と呼ばれる。
- (60) 同、一六八頁。
- (61) 同、一六八頁。
- (62) 阿部、前掲書注(48)二三二頁。
- (63) 樋口、前掲書注(47)一五一頁。
- (64) 第三共和制当時、「古えのフランスの君主は君臨しかつ統治せり。立憲君主は……君臨すれども統治せず。ひとり、フランス大統領は君臨せずまた統治せず」と言われた。それ故に大統領職は「兎狩りをする官職」であったという。佐藤功『比較政治制度』(東京大学出版会、一九六七年)一八一頁。
- (65) デュヴェルジエ、前掲書注(50)一一九頁。
- (66) 阿部、前掲書注(48)二三三頁。

- (67) 樋口、前掲書注(47)二〇一頁。
- (68) Robert Redlob, *Le régime parlementaire*, 1924, p.258. もともと、カレ・ド・マルベールは反対にフランス第三共和制型の議院内閣制を「正常の」制度と評してゐる。Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, II, P.95 et s.
- (69) デュヴェルジエ、前掲書注(50)一三三頁。
- (70) 樋口、前掲書注(47)二五―二六頁。
- (71) 一九四六年十月二七日の憲法」(第四共和制憲法) 中村編訳、前掲書注(49)二二一頁。
- (72) 同、二二一頁。
- (73) 同、二二一頁。
- (74) 同、二二一頁。
- (75) 樋口、前掲書注(47)一五六頁。
- (76) 「ドイツ連邦共和国基本法」高田敏・初宿全典編訳『ドイツ憲法集「第五版」』(信山社、二〇〇七年)一三九頁。樋口、前掲書注(47)三二三頁。
- (77) 樋口、前掲書注(47)三二三頁。阿部、前掲書注(48)三四四頁。
- (78) 樋口、前掲書注(47)三二三頁。阿部、前掲書注(48)三四五―三四五頁。
- (79) 樋口、前掲書注(47)三一〇頁。
- (80) 佐藤(幸)、前掲書注(8)五一―五一九頁。
- (81) 樋口、前掲書注(47)三二四頁。
- (82) 高田他編訳、前掲書注(76)二四三頁。
- (83) 同、二四一―二四二頁。
- (84) 同、二四三頁。小林孝輔『ドイツ憲法小史「新訂版」』(学陽書房、一九九二年)二〇七頁。
- (85) 一九五八年一〇月四日の憲法」(第五共和制憲法) 中村編訳、前掲書注(49)三二二頁。
- (86) 阿部、前掲書注(48)二四五頁。
- (87) 中村編訳、前掲書注(49)二二二頁。
- (88) 同、二二七頁。
- (89) 同、二二二頁。

- (90) 同、二二〇頁。
- (91) ランス大聖堂では、メロヴィング朝フランク王国を創始した国王であるクロヴィス以来、復古王政期第二ブルボン朝のシャルル十世まで、王権神授説に基づき歴代国王の聖別式が行われた。
- (92) デュヴェルジエ、前掲書注(50)一六一頁。
- (93) 阿部、前掲書注(48)三〇頁。樋口、前掲書注(47)一二二、一二四―一二五頁。
- (94) 小松、前掲論文注(36)二〇頁。
- (95) 大沢、前掲書注(8)四七―四八頁。佐藤(幸)、前掲書注(8)五五五、五五六頁。伊藤、前掲書注(6)一三四頁。樋口、前掲書注(6)一二六頁。野中他、前掲書注(10)一〇八一―〇九頁。
- (96) 芦部、前掲書注(6)四七頁は、①と②を「君主」の主要な要件とする。佐藤(幸)、前掲書注(8)五五五―五五六頁は、要件として①、②、③、④を挙げる。伊藤、前掲書注(6)一三四頁は、①と②を要件に挙げる。
- (97) 芦部、前掲書注(6)四十七頁は、①を「元首」の要件として特に重要なものと位置付ける。佐藤(幸)、前掲書注(8)五五六―五五七頁は、①と②を要件とする。また、伊藤、前掲書注(6)一三五頁も、要件として①と②を挙げる。同様に、野中他、前掲書注(10)一〇九頁も、①と②を挙げる。
- (98) 佐藤(幸)、前掲書注(8)五五六、五五七頁。伊藤、前掲書注(6)一三四、一三五頁。
- (99) 芦部、前掲書注(6)四七頁。佐藤(幸)、前掲書注(8)五五六頁。伊藤、前掲書注(6)一三五頁。野中他、前掲書注(10)一〇八一―〇九頁。
- (100) 芦部、前掲書注(6)四七―四八頁。佐藤(幸)、前掲書注(8)五五七頁。伊藤、前掲書注(6)一三五頁。野中他、前掲書注(10)一〇九頁。
- (101) 小嶋、前掲書注(6)四六〇頁。
- (102) 同、四五九頁。
- (103) このような点から、小嶋は日本国憲法の採用する政治制度を「議会支配制原理を顕著に浸透させた議院内閣制」と理解する。同、四六〇頁。
- (104) 坂本昌成『憲法理論Ⅰ【第二版】(成文堂、一九九七年)一九一―一九二頁は、「国家の二元的構造を克服せんとした抽象理論に起源をもつ議院内閣制は、二元的構造の一つである君主の存在が名目的または無となった時点で、「内閣―(選挙民)―議会」という三極構造のなかで、再構成を迫られることになる」とするが、一方で、「選挙民↓議会↓内閣」というケルゼ

的な理解に基づく直線的連結は比喩に過ぎないとした上で、議院内閣制を民主的な統治構造の一種だと理解することは早計であるとし、「執行府までの民主化」は国民公会制の企図することで、議院内閣制とは相容れないとする。

(105) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(有斐閣、一九九四年)二二、三二、四二―四三頁によれば、「議院内閣制の特質を基礎に、その現実の機能を支える……全体のメカニズム」を「国民内閣制」と呼んだ上で、「国民が内閣を直接不信任するという制度は、議院内閣制そのものには組み込まれていない」が、「内閣に解散権が認められていれば、内閣が議会を解散することにより国民に自己の信任を問うということは可能である」から、「内閣が国民に責任を負う体制」を表現するために、「内閣が国民に信を問うべきような重要問題に直面したときにはいつでも自由に解散が行えるように、無制限の解散権が認められるべきだ」という考え方に帰着する。さらに、「既存の議院内閣制を、選挙制度や政党制などの組合せの中から、国民内閣制的に機能させること」で、「国民が首相の直接的な選定・罷免権をもつこと」が可能になるとする。

(106) Georges Burdeau, *Traité de science politique*, 3 éd., t. V, p. 184 et s.
 (107) 例えば代表的な見解として、芦部信喜『憲法学Ⅰ憲法総論』(有斐閣、一九九二年)一一五―一一六頁、芦部『憲法学Ⅲ人権各論(一)』(増補版)』(有斐閣、二〇〇〇年)一四四―一四六頁。

(108) このような議論を定式化したものとして、旭川学テ事件最高裁判決、最大判昭和五一年五月二二日刑集三〇巻五号六一五頁がある。青柳卓弥「国家教育権」Ⅱ「国民教育権」論争をめぐる判例の到達点と課題―「国家Ⅱ国民教育権説」の再現像と「教育権の独立」論の再定位へ向けて―」平成法政研究一三巻二号(二〇〇九年三月)二、一四頁以下参照。

追記 本稿は、令和二年度(二〇二〇年度)平成国際大学研究助成金に基づく共同研究「公法体系における憲法原理の「規範力」と違憲審査制に関する考察」(研究代表・青柳卓弥)における研究成果の一部である。但し、文責は全て執筆者に帰するものである。