

高校社会科教科書における憲法記述の点検

—衆議院の解散—

西台 満

A Critical Study of the Comments on *the Constitution of Japan* in the Civics Textbooks for Senior High School

—Dissolution of the House of Representatives—

Michiru Nishidai

第一章 序論

「衆議院の解散とは衆議院議員の任期満了以前に議員たるの資格を一齐に失わしめることをいう」⁽¹⁾が、いかなる場合に解散する又はさせることができるのか、について激しい論争があった。先ず、解散は憲法69条に定める事由、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とき」のみ行ない得る、とする立場がある。これに対して、69条所定の場合に限られることなく、憲法7条3号の助言・承認権に基づき内閣はいつでも解散できる、との立場が主張される。便宜上、前者を69条説、後者を7条説と呼ぶとすれば、7条説が学界での圧倒的多数説であり、同時に国会での慣行ともなっている。

解散をめぐる論争は「現在、たたかい済んで『回想』されている状態である。…政府は、昭和27年8月の（第2回、いわゆる抜き打ち）解散以来、憲法第7条のみに依拠する解散を度々行い、（下級審も7条説を支持し、昭和35年の最高裁のいわゆる苦米地判決にしても）この立場を最終的に確定せしめたものでこそあれ、それを否定するものではない。したがって、所謂7条説か69条説かという問題に関する限り、憲法解釈論は出尽したし、また、憲法慣行及び判例上、既に終止符は打たれているのである」⁽²⁾。このように言われると、今さら7条説に楯突いたところで現実を1ミリたりとも動かせるわけでもなく、無駄骨折りの最たるもの、ということになりそうである。しかし、真実を求める学問の道に、終点^{いえど}が^{われゆ}あろうはずはない。孟子の言葉に「千万人と雖も吾往かん」とあるよ

うに、一千万人の方が逆に間違っていることさえあり得るのである。微動だにしそうにない現実も、一朝一夕にひっくり返ってしまうこともないではない。その好例が、ソ連共産党である。鉄壁の独裁体制を敷いていた党の崩壊を、世界で一体どれほどの人が予想し得たであろうか。仮に現実には動かさなかったとしても、いつか将来憲法改正の原動力となるかも知れない。それ故、7条説で解散を行う慣行がいかに確立しようとする、なおこの問題は論じなければならない、と私は思うのである。

註

- (1) 佐藤功，憲法（上）[新版]ポケット註釈全書，p. 83。
- (2) 深瀬忠一，「衆議院の解散—比較憲法史的考察」日本国憲法体系第4巻（宮沢還暦），p. 128（カッコ内筆者）。

第二章 七条説批判

衆議院が内閣に対する不信任を表明した場合、内閣は衆議院を解散するか、自らが総辞職するかの二者択一を迫られる。前者を選択した場合は、天皇に対し決議の日から10日以内に（69条）解散詔書を発するよう助言し且つ承認することになる（7条3号）。

問題は、内閣が天皇に対し解散詔書の助言・承認をするのは上記の場合に限られるのかという点で、多数説は前述のようにそれを否定する。つま

り、天皇に対する助言承認権を使って、いつでも解散させることができる、とする。そこで、この7条説が理由として挙げているものを、ここで一つ一つ検討していくことにしたい。

(1)69条は不信任が表明された場合の、内閣の身の処し方(解散にするか総辞職にするか)を「を定めた規定であるにとどまり、本条の場合にのみ解散が行われるということを定めた規定ではない。いかなる場合に解散が行われるかについては憲法上に規定はなく、したがってそれはこの憲法の定める議院内閣制(国会と内閣との関係)や解散制度一般の意味から考えられるべきである」⁽³⁾。一

確かに、69条は「解散しないのなら、総辞職すべし」と、総辞職に重点を置いた表現になっているが、だからと言って、この規定から解散についていかなる積極的な意味—例えば解散はこの場合しかできない—も汲み取ることはできないと考えるのは早計である。ここで7条説の言うように議院内閣制および解散制度一般の意味を考えてみることにしよう。

議院内閣制とは、端的に言えば、「政府(行政府)が議会(殊に下院)の信任を在職の要件とする制度」⁽⁴⁾であって、国会と内閣を主従の関係に置き、内閣を国会のいわば行政委員会とする。立法権と行政権という二つの権力が存在すると前提した場合には、ジョン・ロックが指摘したように、事物の本質から立法権が優越することになる。「法治主義」は自然法的原理であり、内閣が「その主たる権能の行使において、ひろく立法部の決定に拘束される地位に」⁽⁵⁾立つのは当然である。「けれども、内閣の権能には、法による拘束になじまないものもあり、これらについては、その決定に政治責任が問われる。その問い方を比較法的にみれば、(ア)君主による問責、(イ)選挙民による問責、(ウ)立法議会による問責の三種類があり」⁽⁶⁾、我国の憲法は最後の(ウ)を採用している。これら行政権の立法権への従属を、憲法は66条3項において「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」と規定し、司法権に対する立法権の優越を含めれば、結局のところ「国会は国権の最高機関である」(41条)ということに帰着するわけである。

行政権の行使という権能においては立法権から分離独立してはいるものの(三権分立)、その行使主体の成立・存続においては、立法権に依存する、

という構造になっている。あくまで国民主権という大前提の下での三権分立だということである。とすれば、主権者たる国民から選ばれた議員から成る議会を、その下位にある行政権が解散するという事態は、本来はあり得べからざることである。もちろん、国会は国民の代表であるから、「国会」を解散することは絶対に許されない。許されているのは、国会の一部である「衆議院」にすぎないが、それでも、衆議院は国会の中でも優越せる部分であるから、本来はあり得べからざることという解散の性格は変わらない。

それ故、不信任を突き付けられて解散を選択した内閣は、その責任を取って総辞職しなければならないのである。即ち、「衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があったときは、内閣は、総辞職をしなければならない」(70条)。以上のような議会と内閣の関係及び解散制度の性格から結論として出てくるのは、解散はあくまで例外として認められるにすぎない、ということである。だから、解散させることのできる事態として69条にわずか一つしか挙げられていない以上、「69条によってしか解散はできない」と帰結しなければならないのである。69条説が正当である。

7条説は、自説にとって都合の悪い41条を取って無視しようとする。即ち、国会が最高で「内閣は国会の下位機関であるから、下位機関が最高機関の一部である衆議院を任意に解散できるというのは理論上おかしい」とする説があるが、「国会は決してそういう意味で最高機関ではなく、その意味の最高機関は、むしろ国民であるから、国会と内閣との間に、意思の不一致があれば、国民に信を問うことが許されるべきは当然である」⁽⁶⁾一と。

「そういう意味」とは、国家権力即ち立法・行政・司法の三権の主従ないし上下関係を考えた場合に、という意味であろうが、もしそこに主権者たる国民も入ってくるとなれば、「国会は、国権の最高機関である」と定めた41条は誤りということになる。学説が勝手に憲法を否定・改造するわけで、本末転倒も甚だしいと言わなければならない。そして、国会が三権中至高の地位に立つことは、国民を代表するが故に他ならないのであるから、国会と内閣を同列・対等に見ようとする7条説の立場は、根底において国民主権をも否定しているのである。

また、7条説からの上記反論は、用語という点でも納得し難い。即ち、機関という概念を定義すれば、「個人または団体がその目的を達する手段として設けた組織」⁽⁷⁾となるのが一般である。憲法上、国民は決して手段ではない。目的そのものである。そのことは憲法前文において、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と書かれていることから明らかである。これを会社という団体に喩えて言うならば、国民は株主に当たり、実際の経営については株主総会・取締役会・代表取締役等の「機関」に委ね、得た利益を株主間で分配するのが目的となる。

憲法13条では更に重ねて、「すべて国民は、個人として尊重される」と言明されている。国家という全体に奉仕するものとして尊重されるのではなく、ただ個人として、換言すると個人それ自身が目的となって、尊重されるべきだと言うのである。国家社会における「価値の根元が個人にあるとし、なにももまさって個人を尊重しようとする原理」即ち個人主義こそが国民主権＝「民主主義の根底である」から、国民を最高とは言え「機関」視する説の反民主主義的性格は自ずから明らかであろう。

原則から言っても、小島が言うように「およそ執行権者が憲法または法律にみとめられた以外に権能をもたぬことは立憲主義の通則」⁽⁹⁾である。ここで内閣の権限を列挙する憲法73条を見ても、衆議院の解散は挙げられていない。解散とは、冒頭で定義しておいたように、憲法で認められた衆議院議員の任期を一方的に短縮し、国政の一時的停滞をもたらす議会制度上の特別措置である。もし7条説が言うように、内閣が69条とは別に、自由に解散権を発動できるのだとすれば、特に一箇条を設けてそれを明記するのが当然と思われる。なぜなら、わずか一議員の職務遂行を妨げる逮捕についてすら、現憲法は一箇条を設けて制限しているくらいだからである(50条)。まして解散ともなれば、衆議院の全議員の資格を剥奪するのであるから、特に一箇条を設けないとしても少なくとも73条中に挙げていなければならない。それだけ重大な意味をもつ権限だからである。例えば、73条7号には受刑者に対する恩赦を行う権限が定められているが、7条説によれば、解散のもつ意義は恩

赦にすら及ばない、ということになる。

(2)以上、国会の最高機関性を根拠に7条説を批判したが、なおそれに対しては7条説から次のような反論がなされ得る。即ち、解散は「総選挙によって国民の意思を問ひ、それを衆議院に反映させるために行われ…その結果により内閣の態度を決定しようとするものなのであるから、それは国会の最高機関性に反するものではない」⁽¹⁰⁾と。

ここには、論理のごまかしがある。今問題になっているのは内閣には任意に衆議院を解散する権限があると考えることの正当性なのに、国民が衆議院議員を選挙で選出することの正当性へと摩り替えられている。この論法でゆけば、衆議院が自主解散することはもちろん、例えば最高裁に解散権を与えることさえ民主主義という観点からは好ましい解釈であると判断されるかも知れない。選挙をやればやるほど、主権者の意思がそれだけ忠実に議会に反映されるからである。69条以外には、解散権についての明文規定はないのであるから、内閣のみが自由に行行使できると限定する根拠は何もないはずである⁽¹¹⁾。むしろ、7条の天皇に対する助言承認権を論拠にすれば、「内閣の裁量による解散も例示にすぎず、それ以外は認めないとまでの趣旨を含むものではない」と、自分が使った手を逆に使われる羽目に陥ろう。

上記反論は、「主権者の意思を問う」という大義名分を得て7条説の最大の拠り所となり、通説の地位を不動のものとしたのであった。しかし7条を根拠に自由に解散できるとなると、「内閣の独断に基く一方的解散、政略的解散または懲罰的解散が行われる危険があるではないか、との問題がでてくる」⁽¹²⁾。歴史に徴しても、解散権の濫用は民主主義を崩壊に導く。例えば、ワイマール憲法下のドイツで「大統領が、議会と対抗する意味での解散権を行使したことは、致命的な結果に導いた。それは、政府の不安定性に加え、議会を不安定ならしめ、議会制自体に対する国民の不信の念を増大せしめた。ナチスは、この欠陥を利用して着々進出したのである」⁽¹³⁾。政府の不安定とは、比例代表制選挙による小党分立を指す。イギリスのような二大政党制になっておれば、「たとえ、理論的には内閣の解散権を無制限にみとめたとしても、それがたんに内閣強化の政策として用いられるおそれは少ない」⁽¹⁴⁾。しかし、小選挙区制を採らず従って二大政党制になっていない我国の場合、もし内閣

が連立となつて、それに現在の慣行となつている無制限の解散権が結びつくと、民主主義の危機が忍び寄ることとなるのである。

(3)そこで、7条説としては、単に政治倫理としてに過ぎないが、解散権の行使に一定の歯止めをかけようと試みる。即ち、「衆議院の意思が国民の意思を正しく代表していないのではないかということが疑われる根拠があつて、従つてそれを確かめる必要があると判断された場合に、直接に国民に訴える」⁽¹⁵⁾ことが許されるとする。しかし、このような譲歩は「代表」という概念に対する理解不足によるものと思われる。

「代表は代理とは異なる。代理の場合は、代理人は被代理人の指図に拘束されるのに対し、代表の場合は、代表者は被代表者の現実の意志と矛盾する行動をなすこともあり得る。…代議士は（選挙区民の利益ではなく、全国民の利益のために）もっぱら自己の良心にのみ拘束される。国会における発言・表決の自由が保障されるのもそのためである。国会は、この限りでは、国民から独立に行動する」⁽¹⁶⁾。従つて、「国民の意思を正しく代表していないのではないかということが疑われる根拠があつて」、例えば新聞社による世論調査によつて国民の意思が国会の多数意見と異なることが明らかになつたととしても、それは何ら「直接に国民に訴える」正当な理由とはならないのである。

従つて、衆議院が不信任案を可決した場合、その「衆議院の意思が果して国民の意思であるかどうかを総選挙によつて問い、その結果によつて内閣の進退を決しようとして行われる」のが69条の解散⁽¹⁷⁾と解するのは誤っている。理由は、第一に、不信任と決すればいくら解散を選択したところで結局は総辞職を余儀なくされるからである(69条)。早いか遅いかの違いに過ぎない。第二に、そのような解釈は前述のように「代表」制と矛盾する。国会の意思こそが主権者たる国民の意思なのである。国民は国会を通して自らの意思を形成するのであつて、国会を離れての意思形成などあり得ない。7条説は、前文冒頭の大原則「日本国民は…国会における代表者を通じて行動」する、の意味すら理解していないと言わざるを得ない。

7条説によれば、不信任以外にも解散させるのが適当と思われる場合がある。その一は「重大な政治上の問題が発生し、その問題に関する国民の判断を問う必要がある場合」⁽¹⁸⁾。しかし、そもそ

も近代民主主義国が議會制ないし間接制を採っているのは、全国民が一堂に会することの物理的不可能のみならず、実質面も考慮してのことである。「多くの国民は、諸種の国政問題を判断し、処理するだけの政治的素養と時間的余裕とをもたない」⁽¹⁹⁾というのが現実の姿である。そこで、ある程度専門的に政治に携わる者に意思決定を委ね、その代わり任期を設けて一定期間ごとにその活動の適否をチェックする、という制度になっている。そのような政治の専門家にさえ判断に迷う問題が発生したとすれば、国民にはなおさら判断ができない。従つて、内閣が国の将来を左右するような重大問題が発生したことを理由に衆議院を解散したとすれば、それは国政を信託した国民に対する背信行為と言える。そのような時こそ、議員の衆知を集める慎重審議が必要なのである。

7条説が解散させるべき時と考えるその二は、参議院で野党勢力が過半数を占め、参議院の反対を覆すための「三分の二以上の議席を獲得するために総選挙を行う必要がある場合」。その三は、「少数党が内閣を組織し、かつ多数党たる野党が不信任決議案は提出せず、しかもことごとくに内閣に反対して国政の遂行に支障をきたした場合」⁽¹⁸⁾である。これらの場合に内閣が衆議院を解散するのを認めるのは、7条説の立場からは自己矛盾であろう。なぜなら、解散は「国民の意思を問う」ために行われるものであるから、その民主的性格から何も69条の場合に限定されるべき筋合いはない、としてきたからである。しかし、これらの場合は国民の意思を問うと言うより、現在の少数党を過半数に、あるいは三分の二に満たない多数党を三分の二以上にしよう国民に「要求」する解散である。国政の停滞をいわば嚇しの道具として、国民を自らの意思に従わしめようとする性格のもので、民主主義の仮面をかぶつただけの解散制度の悪用である。濫用される危険性の最も高いケースと言える。

(4)最後に、7条説の論拠として大きな力を持っているのが、天皇の国事行為に関する7条である。ここには3号で「衆議院を解散すること」と明示してあり、天皇がその国事行為を行うには「内閣の助言と承認を必要」とする(3条)ことから、内閣の解散権が引き出される。天皇に解散の実質的決定権を与えたのでは「天皇は…国政に関する権能を有しない」(4条1項)に抵触するから、「憲

法は、その実質的決定権は『内閣の助言と承認を必要とする』とすることによって内閣に留保し、そのいわば形式的宣布権を天皇に特に認めたとである⁽²⁰⁾。一

しかし、この論拠は一見しただけでおかしいことに気がつく。7条は内閣に天皇に対する助言承認権を与えただけであって、決定する権限即ち解散権まで与えるとはどこにも書いてないからである⁽²¹⁾。これに対しては、「予め内容を決定しておかなければ助言できないではないか」との反論が予想される。もちろんその通りであるが、予め決定される内容とは国事行為のことで、内閣は「天皇に次のように国事行為を行っていただく」と決定し、それを助言するのである。つまり、3条・7条は天皇の国事行為は内閣の助言で始まり承認で終わるとの、国事行為の手續を定めた規定に過ぎないのである。

手續を实体に摩り替えることの不当は、7条1号を見れば明らかであろう。天皇の法律公布につき助言承認権があるからと言って、内閣に法律の内容を決定する権限が認められるとは誰も考えない。公布という国事行為について助言するのであって、法律という「国政に関する」ことは、また別なのである。このことを早くから指摘していたのが長谷川である一ほとんどの憲法学者は国事行為の形式性を認めておきながら「内閣の助言と承認が、その形式的な部分にだけ限られていることについては、奇妙に目をつぶっているのである。(助言承認者としての内閣と、実質的決定者としての内閣とは区別しなければならず、例えば)国会が指名して内閣総理大臣を任命する場合(6条1項)を考えてみれば、指名という実質と任命という形式的行為の助言をべつな機関が行うから、両者の区別は一目りょうぜんである」⁽²²⁾。

7条説からの反論として、憲法の表現が挙げられる一「内閣の助言と承認によって行う…天皇の行為は、『衆議院を解散する』ことそのことであって、ただ単なる表示行為としての『衆議院の解散を公示すること』もしくは『衆議院解散の詔書を発すること』ではない」と。しかし、これは具体的な行為とその行為のもつ意味を混同したことに由来する。「解散する」は、具体的な「解散詔書を発する」行為がもつ意味であって、両者を切り離して論ずるのは不当である。法においては、特に憲法のように根本規範である程、行為よりも意味

が重要であるが故に、法文上は意味が記載される。法律や条約の公布(7条1号)を例にとれば、具体的には公布文に御名御璽を記されることであるが、だからと言って7条に「公布文に御名御璽を附すること」とは書かないのである。「国会を召集すること」(7条2号)についても全く同じで、「召集詔書に御名御璽を附すること」とは絶対にならない。現実にはそういう単純な儀式であったとしても、その儀式のもつ意味が重要だからである。このように見てくると、形式的手續と実質的意義の摩り替えが、7条説論者の常套手段であることが判明するのである。

註

- (3) 佐藤功, 憲法(下)[新版]ポケット註釈全書[以後, 佐藤(下)と略す], p. 848.
- (4) 新法律学辞典(第三版), pp. 205-6(項目「議院内閣制」)。
- (5) 小島和司, 憲法概説, p. 437.
- (6) 法学協会, 註解日本国憲法下巻, p. 1046.
- (7) 新村出, 広辞苑(第二版補訂版), p. 516.
- (8) 宮沢俊義, 全訂日本国憲法(芦部信喜補訂), p. 197.
- (9) 小島, 「解散権論議について一既成憲法学の盲点をつく一」公法研究第7号, p. 85.
- (10) 佐藤(下), p. 849.
- (11) 「議院内閣制のもとにおいて, 解散権がつねに無条件に内閣にみとめられているとはかぎらない」宮沢, 前掲, p. 536.
- (12) 佐藤, 憲法解釈の諸問題第一巻[以後, 佐藤諸問題と略す], p. 159.
- (13) 深瀬, 日本国憲法体系第4巻, p. 164.
- (14) 長谷川正安, 「解散論争の盲点一佐藤功氏の所説を契機として一」議会制民主主義(文献選集日本国憲法第10巻, 清水陸編), p. 269.
- (15) 佐藤, 諸問題, p. 158.
- (16) 清宮四郎, 憲法I[第三版]法律学全集3, p. 69(カッコ内筆者)。
- (17) 佐藤(下), p. 848.
- (18) 佐藤(下), p. 849.
- (19) 清宮, 前掲, p. 68.
- (20) 佐藤, 諸問題, p. 165.
- (21) 「助言承認者としての内閣は, けっして助言承認者なるがゆえに実質的権能をもつものではなく, 他

の機関（行政権者としての内閣をふくむ）の決定したことを天皇が表示すべく助言するにすぎない」小島，公法研究第7号，p.90。

(2) 長谷川，前掲，pp.262-3（カッコ内筆者）。

第三章 七条解散の弊害

結局，天皇の形式的・儀礼的行為について定めた7条から，内閣の実質的な解散権—それも，いつでも自由にできるという立法府に対する強大な権限—を導き出す7条説は，民主主権という原理から考えても，憲法規範の具体的表現という末節から考えても，一定の結論へもってゆくための^{けん}強附会^{きやうふかい}であった，と言わざるを得ない。

歴史を繙いてもこの結論を補強できるのであって，芦田内閣が昭和電工疑獄事件で総辞職した後，昭和23年10月第二次吉田内閣が成立。少数与党であったため，7条によって早期に解散しようとしたところ，現行憲法の基礎となったマッカーサー草案を押しつけた「占領軍当局からその不当を指示された」⁽²³⁾。「総司令部当局者の見解は，要するに『憲法第7条は天皇の国事を定めた規定で，同条第3号の解散は儀礼的な，即ち非政治的な行為として認められたものである。…第69条以外の場合に，内閣の助言と承認によるとはいえ，天皇が自由に解散することができるという解釈は，明治憲法の考え方であって，かつての天皇制の思想とつらなる危険な考え方である』というにあった」⁽²⁴⁾。

私はかつて，太平洋戦争での敗北によって日本は占領軍から民主主義を押しつけられたが，プロシヤ憲法から明治憲法へと連なる系譜の中で学んだ憲法学者・行政法学者は，新憲法施行後も依然として立憲君主制的な思想を温存している，つまり新憲法を非民主的に解釈する傾向がある，という趣旨のことを書いたことがある⁽²⁵⁾。解散権についても，7条説を採る学者が圧倒的に多いという事実がまた，そのことを物語る。

前にも述べたように，内閣がいつでも好きな時に解散させることができるとなれば，解散は立法府を牽制する武器となり，明治憲法下におけるそれと同様の性格を帯びてくる。明治憲法は7条において，天皇に「衆議院の解散を命ず」る権限を与えていた。この権限は「国民の判断を問う民主的手段」として構想されていたのではなくて，逆

に「衆議院の民主的攻勢を抑制する」ため，あるいは「政府の意思を貫徹するため」に政府がもつ武器だったのである。いずれにせよ，解散は衆議院が政府の意に反するようなことをした場合になされるから，「解散は，多かれ少なかれ，衆議院議員の『懲戒免官』の色彩を帯びていた」⁽²⁶⁾。

今日の7条説も，既に紹介したように同様の解散を主張している。「衆議院が内閣を信任しない場合，または重要問題について，衆議院と内閣とははなはだしく意見を異にする場合など」は，「衆議院が，民意を反映しているかどうか疑わしい」という名目で，解散すべき場合だと言うのである⁽²⁷⁾。その他，「野党が内閣に対してことごとくに反対の態度をとりつつ，さればとって不信任決議も可決…しないというような場合」⁽²⁸⁾も同様で，要は，内閣が国王や天皇に取って代わっただけで「反抗的な議会を懲罰する意味での専制的解散」⁽²⁹⁾であるという点では立憲君主制下における解散と変わるところがないのである。

内閣の解散権を7条に基づかせる限り，その権限は全くのフリー・ハンドとなり，その点でも君主の専制的解散と変わりが無い。特徴として，(1)解散の理由が国民に明確にされないまま選挙戦に突入することが多くなる。(2)同じ理由で，あるいは大して状況の変化がないのに，再度解散というようなことが起こる。(3)政府は解散権の発動をちらつかせることによって，議会に対し絶えず無言の圧力を加える⁽³⁰⁾—。

7条解散の欠陥は正策について7条説論者の説くところを聞けば，「解散理由の明示は要求されておらず，また（解散制度の趣旨よりして，同一事項について重ねて国民の審判を求めることは許されないが）その異同を判定するのは甚だ困難な場合があり，この義務は政治道義上のものというべきである」と，甚だ心許無い。解散の時期についても制限はなく，開会冒頭，野党に発言する機会を与えず抜き打ち解散することも可能であり，「先例はないが，国会の閉会中，休会中も解散は可能である」⁽³¹⁾。

専制的解散の弊害は，これだけに止まらない。内閣が絶えず議会を威嚇し，かつ実際に解散権を行使するから，「衆議院議員の任期は，四年とする」という45条が無意味なものとなる。そもそも，法解釈はすべての関連規定を参酌し，整合性のある意味を見出していかねばならないのであるが，7

条説のように一定の結論へ持ってゆくため強引なこじつけ解釈をすると、この場合のように、他の規定が死んでしまったり説明できなくなったりする。現行憲法施行後の衆議院議員の実際の任期を調べて見ると、「昭和61年7月の総選挙までの在職年数を平均すると、わずか2年8カ月である」⁽³²⁾。45条によると、任期は4年で「但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する」となっていて、任期短縮はあくまで例外とされている。然るに、7条説で内閣に解散権を与えると、衆議院議員が任期を全うすることが皆無となり、原則と例外がひっくり返るどころか、例外としてすら起こり得るのかどうか怪しくなってしまうのである。

わずか2年8カ月の在職しか認められないと、どのような弊害が生ずるのか。(1)議員は選挙のことが気になるため、国の将来や国民全体の利益よりも選挙区の利益を第一に考えざるを得ず、「全国民を代表する…議員」(43条1項)としての実質を喪失させてゆく。(2)選挙地盤の涵養に忙殺され、落ち着いて発議・質問(国会法56条1項, 74条)の基礎となる調査に従事することができない。(3)解散には必ず総辞職が伴うため、解散が安易に行われることによって大臣の在職年数もまた短くなる。そのため各国务大臣は担当の行政事務に精通する暇がなくなり、経験の長い官僚への依存度を高めてゆく。大臣は儀式や手続に必要なだけの飾り物的存在となる。大臣の官僚依存は、(2)で述べた議員の調査活動不足と相俟って国政の官僚支配を強め、民主主義という見地からは看過すべからざる状態になっている。(4)専制君主制から立憲君主制に移行する時代においてはまだ議会の力が弱く、それは「国王の諮問機関にすぎ(ず)…『国王の召使以上のもではな』」⁽³³⁾であったから、もちろん「王が議会を召集し…(もし)議会在王に対し反対の態度に出る場合、解散権は、反抗的な議会将を厄介払いする手段としての効用を発揮」した。前に述べたことだが、7条説は内閣をこのような専制君主の地位に置くものである。内閣が国会を召集し、いつでも議員の資格を剥奪することができる。そのため、議員は行政府によって雇傭されている召使い・被傭者であるような錯覚に陥り、総理大臣少なくとも国务大臣になることが議員の最終目標となってくる。与党内の派閥は、選挙資金の補給と並んで、当選回数を重ねた時の大

臣ポストの保障が、構成議員に忠誠を誓わせる道具になっている。(5)選挙資金について言えば、衆議院議員は在職期間が短いために、いつも次の選挙の資金の心配をしていなければならない。そのため、派閥に加入し、自己の良心を抑圧してでも派閥の決定に従う不自由な身となる。派閥の長も構成員も、法に触れる危険を冒してまで金集めに狂奔する。「民意を問う」という美名の下に内閣に専制的解散権を与えた結果は、この所謂「金権政治」である。

以上、7条解散の生み出す害悪は、解散を69条に限定することの不便とは比較にならない。69条説に加えられる非難は、「不信任の場合以外にも、解散を許すのが適当な場合がある。例えば、野党の方が多数を占めていてことごとく政府に反対しながら、不信任議案を出すのでもないような場合」と言うのであるが、このような事態は百年に1回あるかないかであろうから、7条解散の弊害とは比べものにならないのである。

註

- (23) 小島、「権力分立と衆議院解散権」統憲法演習(清宮・佐藤編), p. 154.
- (24) 佐藤, 諸問題, pp. 146-7.
- (25) 拙稿「高校社会教科書における憲法記述の点検—地方自治—」秋田大学教育学部研究所報第28号, 特に pp. 38-40.
- (26) 深瀬, 日本国憲法体系第4巻, p. 190.
- (27) 清宮, 憲法I [第3版], p. 237.
- (28) 佐藤, 諸問題, p. 159.
- (29) 阿部照哉, 「日本国憲法における議院内閣制」憲法講座第3巻, p. 177.
- (30) 参照; 深瀬, 前掲, p. 190.
- (31) 阿部, 前掲, p. 182.
- (32) 拙著, 教養六法(昭62年, 北樹出版), p. 59.
- (33) 深瀬, 前掲, pp. 137-9.

第四章 解散制度の本質

以上、7条説のもつ理論的欠陥、更に7条解散のもたらす現実の弊害について述べてきたが、ここで、そもそも解散とはどういう趣旨で認められたものなのか、という根本問題に立ち返っておくことも本稿の立場を補強するために必要かと思わ

れる。一般には「立法部があまりに強大になり、専断または行き過ぎにおちいるのを、行政部の権力によって抑制し、立法部の権力の濫用に対して国民の自由を保障するために…用いられる」⁽³⁴⁾と解されているが、これは立憲君主制下の理論であり、このような anachronism (時代錯誤) が今日なお幅を利かせていることに驚きを禁じ得ない。立法部が強大になったり行き過ぎたりするのを恐れるのは、行政権を握る国王であり天皇なのである。そして、権力を濫用して国民の自由を侵害したのも行政部であり、だからこそ国民は立法部を通して自由の保障を要求したのであった。

そこで法治主義、換言すると「行政の法律適合性の原則」が主張されることになったのであるが、国民生活に直接関係する行政権の行使については、なお制度上の工夫がなされた。「権力分立の要請にもとづいて、行政権と立法権とをあまりに厳格に分離・独立させると、国民代表である立法部よりも、執行部のほうが、国民の意志に反して独立の行動をするおそれが多いので、民主政治の実現のためには、執行部に対する立法部の抑制力または支配力を強めることが望ましい」⁽³⁵⁾ということになった。これが、立法部の信任を行政部存続の要件とする「議院内閣制」である。

以上のことから、解散制度についても、これまでの「行政部に与えられた武器」視をやめて、立法部の意思による支配という観点から見直す必要があるように思われる。即ち、議会在自ら選出した内閣を不信任一個々の法律案ではなく内閣を対象に表明されたもの一したりすると、議会自体が自己矛盾を犯したことになる。この矛盾を解消するためには、最高機関の優越部分である衆議院の意思を尊重して内閣が総辞職するのが筋である。そのため、69条は総辞職を原則とし、解散を例外とする表現になっているのである。それを曲解して、「69条は解散に附随的に触れただけで正面から規定したものでなく、従って解散のできる場合を限定したというような積極的意義を69条に認めることはできない」と7条説は正反対の方向に解釈するわけだが、これは国会の最高機関性の無理解によること、既に第2章で述べた。

ここでもう一度繰り返せば、内閣という「下位機関が、最高機関の一部である衆議院を…解散できるというのは理論上おかし」⁽³⁶⁾いわけで、それ故、解散させた内閣は、その責任をとって選挙が

終わった後必ず「総辞職をしなければならない」のである。国民が主権者であることをそれぐらい厳格に、機会をとらえては筋ないし「はじめ」として示しておくこととしたのである。このように厳しい責任追及が後に控えている解散権の行使であるが、なおこれに対しては民主的統制の枠がはめられている。それは衆議院が内閣不信任案の可決など自己矛盾、換言すると意思形成の首尾一貫性を欠くに至った時であり、そのような時に限られる。

そのような時に、内閣は総辞職か解散か、もし後者を選ぶなら「十日以内」のいつ解散するかを決めて、天皇に助言するのである。7条説の主張する実質的決定権とは、そういう決定権なのである。こう解してこそ、例えば常会の召集(52条)を12月(国会法2条)のいつにするか、その召集詔書を20日以上前(国会法1条2項)のいつ発するかを決定し助言するのと調和がとれるのである。

なぜ、敢えて内閣に解散権を与えるのか。自主解散ができないからである。衆議院は任期4年ということで国民から任務遂行を信託されたものである。国民の命に反して、勝手に任務を放棄することはできない。故に、下位機関に命じてやらざるを得ない。しかし、上述のように内閣の決定権には枠が厳格にはめられているから、実質的には衆議院の「自主解散」だと言えなくもない。そうすると、「原則としては衆議院が自らの決議で解散するが、内閣を不信任した場合には、第69条により、例外的に内閣が解散権をもつ」⁽³⁶⁾との長谷川の所見は、「実質的には衆議院が自らの意思で解散するのであるが、表面的には内閣の解散権の行使という形を取る」と修正して、初めて正しい答に到達したことになる。

註

(34) 清宮、前掲、p. 231。

(35) 清宮、前掲、p. 77。

(36) 長谷川、文献選集日本国憲法第10巻、p. 271。

第五章 教科書の記述

そこで、高校の「政治・経済」の教科書では「解散」がどのように説明されているかを見ることと

する。調べた 9 教科書中、問題があると思われるのは 2 教科書に過ぎず、これだけ 7 条解散の慣行が確立している割には、それを積極的に肯定する記述が少ないことを喜びとしたい。

一橋出版は「内閣は、衆議院の不信任表明のあるなしにかかわらず、衆議院を解散することができる」⁽³⁷⁾と、明治憲法的な解散観を無自覚的にではあろうが子供達に植え付ける。数研出版は「解散の目的は、国民の意志を国の政治のうゑに柔軟に反映させ」ること、「国民の立場からみれば、重要な政治問題について、主権者である国民の判断を求められ」ること、「民意の動向を確認する方法」
「解散の目的（は）、主権者たる国民の判断を問う『国民への提訴』にある」一と、くどいほど解散を美化している。しかし、解散がそれほど利点の多い、民主主義的性格のものならば、なぜ「内閣が解散権を濫用」してはいけないのか、濫用するとどういふ結果になるのか、解散の本質がそういうものならば解散は常に国民のためになるはずなのに、なぜ「党利党略のために」⁽³⁸⁾なったりすることがあるのか、を同時に説明しておかなければ、単

に専制的解散の賛美に終わってしまう、ということに気づかねばならない。「君権を確保し…政府の意思を貫徹するための」解散も、すべて「与論の属する所を問う所以なり」（伊藤博文、憲法義解）との名目で行われたことを想起すべきである⁽³⁹⁾。

他の教科書は、解散については 69 条を紹介するに止めている。しかし、戦後の衆議院解散がほとんどその教科書で習った 69 条によらずになされているという現実を知れば、生徒はどう思うであろうか。69 条が、国の最高規範でありながら守られていない、と思うのではないか。ここにも歪められた憲法の姿がある。

註

(37) 一橋出版、政治・経済（昭和 63 年 4 月発行）、p. 40。

(38) 数研出版、改訂版高等学校政治・経済（昭和 63 年 1 月発行）、pp. 46—7。

(39) 参照：深瀬、日本国憲法体系第 4 巻、pp. 187, 190。