

# 議会解散権の日英比較

— 議会任期固定法は日本の範例たりうるか —

柴田 竜太郎\*

- I 序章
- II 首相の解散奏請と君主の裁可の関係 — FTPA 以前
- III FTPA は何をどう変え（なかっ）たのか？
- IV 「司法審査における積極主義」と議会解散の展望
- V 衆院解散権をめぐる議論への含意
- VI 終章

## I 序章

衆議院（以下、「衆院」、参議院も「参院」とする）解散が統治機構論における主要な問題の一つであることを否定する者は、おそらくいないだろう。そして、解散権の「濫用」とも評価されうる事態が近年生じる中で、憲法学界もこの問題に再び強い関心をむけつつある。こうした事態への「処方箋」たりうるかもしれないとして強い脚光を浴びてきたのが、イギリスにおける「2011年議会任期固定法」（The Fixed-term Parliaments Act 2011、以下「FTPA」）である<sup>1)</sup>。

しかし筆者は、FTPA をそのように扱うことが適切なのか強い疑問を抱いてきた。筆者の旧稿<sup>2)</sup>では、しばしば「内閣統治」「内閣が議会をコントロールする」という側面が強調される 20 世紀イギリスを代表する公法学者 I. Jennings の

---

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 20 巻第 3 号 2021 年 11 月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士課程・日本学術振興会特別研究員 DC1

1) 同法の条文訳等の基本的情報は、河島 2012 に示されている。公法学者・政治学者による同法に関する邦語の先行研究として、小堀 2012：第 6 章、岩切 2018、植村 2016・2018、木下 2020：191-195、小松 2020：第 5 章、田中 2020 を挙げておく。

2) 柴田 2020

所説の背景には、「議会（とりわけ、下院）内政府派が政府に対する支持を離脱する可能性」という対立要素が存在し、それが彼の法の支配の構想の基礎をなしている、ということを明らかにした。そして Jennings においては、そうした離脱可能性と対の存在として議会解散権が描かれている。ここまでは解散権の「与党引き締め効果」等の名前で日本憲法学でも周知の通りであるが、こうした対抗関係の前提としてイギリス国制上いかなる権限配分があり、それが FTPA によりいかに変化を蒙ったかについては、依然として検討が進んでいないように思われる。しかしこの検討をすることなくして、同法が衆院解散制約の範例たりうるか結論を下すことはできないだろう。

こうした関心から本稿では、FTPA の制定以前と制定以後でいかに権限配分が変化し、それが現実政治にいかなる影響を及ぼしたかを検証する（Ⅱ～Ⅳ）。そして、そうして得られた視点から、衆院解散を巡る議論にいかなる示唆を与えるかについて論じる（Ⅴ・Ⅵ）。

## Ⅱ 首相の解散奏請と君主の裁可の関係——FTPA 以前

本章の課題は、FTPA 以前の議会解散にかかる権限配分の基本的構造を確認することである。その前提として、本稿全体に関連する情報を確認しておこう。

まず、「散会」・「解散」・「停会」というそれぞれの語の相違についてである。散会（adjournment）とは一時的に議会の活動を中止することであり、議事も継続される。議会が決議により王権（Crown）<sup>3)</sup>と独立して行うことが出来、一日の議事の終了時に翌日まで散会するなど広く用いられている。これに対し「解散」（dissolution）と「停会」（prorogation）は、再度召集されるまで議会の活動を停止する行為を指す。両者の相違は、「解散」は総選挙に先立って議会の活動が停止されるのに対し、「停会」は総選挙と無関係に活動が停止される、という点にある。このように解散の無い総選挙というものは存在しなかったのであって、

---

3) 以下、本稿では「国王」（King）・「女王」（Queen）という君主個人を指すときは、性別関係なく「君主」（Monarch）という語を用いる。一方、君主個人を離れた王という制度を示す場合は「王権」（Crown）という語を用いる。

これは FTPA 下においても同様である<sup>4)</sup>。

次に、以下の二点を把握しておかなければならない。第一に、FTPA 以前に議会または議員の「任期」(term) という概念は存在しなかった<sup>5)</sup>。総選挙の当選者に大法官 (the Lord Chancellor、通常は内閣の構成員) の責任の下発出される召集令状 (a writ of summons) により定められた議会開会日より5年を経過すると現議会はもはや存続しえない、というのが FTPA 制定以前の法律上の規定であった<sup>6)</sup>。これは最長の「存続期間」(duration) を定めているものであって、「任期」を定めているのではない。そして先述した通り総選挙前に議会は必ず解散されるが、最長の存続期間を経過して解散総選挙がなされた例は、ほぼ存在しないといってよい<sup>7)</sup>。第二に、解散や停会の対象はあくまで「議会」であるため、両者により上院も活動を停止する。

そして FTPA 制定以前は大要、①首相による解散奏請 (request)、②君主による裁可 (grant) という二段階の手続によって議会は解散されていた。以下、本章では、両手続がいかなる法的性質を有しているか、そして両者はいかなる関係にあるかを検討する。

## 1. 問題設定

### (1) 緒論

まずは、おおよそ議論に争いが無い以下の二点を確認する。

第一に、Jennings による研究以来、首相単独で解散を奏請するという理解が定着している<sup>8)</sup>。これは 1918 年の L. George 首相による解散奏請以降確立した

4) FTPA 3 条 1 項によれば、任期満了による総選挙期日の 25 日前にも議会は必ず解散される。

5) もっとも、正確には、FTPA は総選挙期日を固定している (同法 1 条、また河島 2012 : 11)。

6) 1715 年七年期法 (the Septennial Act 1715) では「7 年」となっていたものが、1911 年議会法 (the Parliament Act 1911) 第 7 条により「5 年」と修正された。1715 年法も 1911 年法 7 条も FTPA 6 条に伴う附則により削除されている。

7) 20 世紀で言えば、二つの世界大戦により総選挙が延期された例を除いては、1997 年総選挙のみである。なお、この局面では単純に計算すると前掲注 4) で示した 5 年という最長期間を徒過してしまうため、適合するよう技巧的な処理がなされた。

とされる<sup>9)</sup>。もっとも、G. Marshallはこうした歴史理解に批判的である<sup>10)</sup>。しかし当然のことながら、先述した理解を提示する論者も、首相が閣僚とインフォーマルな場で議論する可能性を否定するものではない。彼らはいくまで、首相が内閣のインフォーマルな意向を無視して解散を奏請したとしても、その奏請は国制上有効だと説いてきたのである。それゆえ基本的に、両者の議論の間にさしたる相違はないとみてよいだろう。首相単独で解散奏請を行うことが国制上は可能であり、その点に現在大きな異論は見られない。

第二に、首相から奏請が無いにもかかわらず、君主単独で議会を解散することはできない。なぜならば、君主による裁可は枢密院 (Privy Council) の会議にて発出される枢密院勅令 (Order in Council) を通じてなされるどころ、その召集には枢密院議長 (Lord President、通常は内閣の構成員) が責任を負うからである。また先述した通り、総選挙後の召集令状も大法官がその責任を負っている。首相が奏請を拒む場合に是が非でも解散をすべしと君主が考えるならば、君主は首相を罷免し、望むような解散を奏請する首相を任命しなければならない<sup>11)</sup>。もっともこれは非現実的としか言いようがなく、実際、少なくとも1834年以降<sup>12)</sup>君主による首相の罷免がなされたことはない<sup>13)</sup>。

## (2) 問題設定

では、どの点で議論に争いがあるか。それは、首相による解散奏請を君主が拒否できるかという点である。この論争それ自体については節を改めて検討することとして、ここではこの論争の前提を確認しておきたい。

---

8) Jennings 1959 : 419, Bogdanor 1995 : 81, Brazier 2001 : 94

9) Jennings 1959 : 419

10) Marshall 1986 : Ch. 3

11) Jennings 1959 : 413, Brazier 2001 : 192-193

12) これより早く罷免が消滅したという見解もある。Jennings 1959 : 403 (特に、注2) 及びそれに対応する本文) 参照。

13) 詳しくは本文にて後述するが、罷免 (dismissal) と辞職 (resignation) は異なる。例えば、総選挙後に与党が敗北し野党第一党が過半数の議席を得た場合、現首相は自ら辞職を君主に申し入れ君主がそれを認める、という流れになる。それゆえこの場合、君主が首相を罷免するのではない。

詳細は次章で検討するが、そもそも議会解散とは大権 ((royal) prerogative) の一つである。周知のとおり現在では、大権のほとんどが大臣の輔弼 (advice) に基づき行使され、裏を返せばこの輔弼に君主は拘束される (大臣輔弼制)。そして大臣及びその名でなされた全ての公的行為につき、大臣は議会に対し責任を負う (大臣責任制)<sup>14)</sup>。しかし、その性質上こうした大臣輔弼制が妥当しない大権というのが存在するのではないか、というのがここでの問題関心である。

## 2. 解散奏請に対する君主の拒否について

ここでの論点は、大きく三つに集約することができる。第一に、首相による解散奏請は自動的に認められなくてはならないか。第二に、君主による奏請拒否が一定の場合に許容または要請されるとして、理論的にどう構成するか。第三に、解散奏請の拒否が許容または要請されるのはいかなる局面か。

### (1) 論点①——解散奏請についての拒否可能性の存否

まず、第一の論点について。首相が解散奏請をしたならば、無条件にそれを必ず裁可しなくてはならないという見解を説いている論者は、管見の限り見当たらない。こうした見解はイギリスではしばしば「自動理論」(automatic theory) と呼ばれ、用語こそ様々な文献で登場するものの、具体的な論者の名前が挙げられていることがない。例えば 1913 年には議会解散のあり方が社会的に大きな議論を招き、A. V. Dicey や W. Anson といった著名な論者の見解が同年 9 月の『タイムズ』紙に掲載され、その中で H. Cecil 卿 (保守党の下院議員) がこの「自動理論」という語を用いた<sup>15)</sup>。Marshall はこれが「自動理論」という語の起源であろうと推測している<sup>16)</sup>が、彼自身も把握している通り、Cecil 卿はこうした自動理論を否定する趣旨でこの用語を用いている。また現代イギリスの代表的

14) 大臣責任制 (ministerial responsibility) には個別的責任制 (individual responsibility) と集団的責任制 (collective responsibility) がある。後者は、全ての大臣は政府の決定に拘束され、その見解に反する発言・行為をすることは許されないというものである。イギリスにおける個別的責任制の現況について、成澤 2021 参照。

15) Jennings 1959 : Appendix III

16) Marshall 1986 : 21 の注 6) 参照。

公法学者 R. Brazier は、カナダの事例を検討したうえで、「イギリスの文脈でいえば、解散の『自動理論』は死んでいるということを、ひょっとすると示しているかもしれない（この理論がそもそも生きていたのであれば、の話であるが）」と述べる<sup>17)</sup>。君主の拒否可能性を一切認めない自動理論は、ある種の「空想上の論敵」としてのみ存在していた蓋然性が高い。

このように、君主による奏請拒否の可能性を一応観念したうえで、その範囲を限定する論者ばかりである。

## (2) 論点②——解散奏請拒否の理論的構成

次に、解散奏請に対する君主による拒否の可能性が存在するとして、それをいかに理論的に構成するか。この点に関する見解は、拒否にかかる君主の裁量を肯定するかという基準から、大きく二つに分けることができる。

第一の見解は、「裁量肯定説」である。そして同説の内部で、解散奏請を大臣輔弼制の対象に含めるかという点で見解が二つに分岐する。一つの方向性は、解散奏請も大臣助言制にいう「助言」に含めたうえで、例外的に助言に対する拒否権が行使できるとする「助言対象説」である。この代表的論者が、日本でも従来参照されてきた B. S. Markenisis である。彼は、解散奏請を拒否する場合に君主は首相を罷免する必要があると説いている<sup>18)</sup>。そしてもう一つの方向性は、解散奏請を大臣助言制の対象外として解する「助言非対象説」である。これが現在のイギリスにおける多数説である。

そして助言非対象説の内部で、拒否の裁量権を肯定的に解する見解と否定的に解する見解に分かれている（これは、第三の論点と関連する）。まず、肯定的に解する代表的論客が、現代イギリスを代表する国制史家でありオクスフォード大学教授であった V. Bogdanor である。彼は、大臣の輔弼に基づかず個人の資格 (personal capacity) で行使してよい、またはしなくてはならない大権のことを「一身専属的大権」(the personal prerogatives) と呼ぶ<sup>19)</sup>。そして、(首相の辞職や解散奏請といった) 議会政 (parliamentary government) の諸原則を確保

---

17) Brazier 2001 : 50

18) Markenisis 1972 : 56

しなければならない場合だけでなく、国制の最後の擁護者として行為しなければならない場合にも一身専属的大権が用いられるとしながら、こうした大権は立憲君主制という概念に内在しているため、いずれの場合も限定するのは不可能であると Bogdanor は説く<sup>20)</sup>。Bogdanor に代表されるこのような見解は、そこで大きな意味を占める語を用いて「一身専属的大権説」と呼ぶことができるだろう。

他方、拒否の裁量権を消極的に解する見解は、マンチェスター大学で長らく教鞭をとっていた R. Brazier や、シドニー大学教授である A. Twomey が唱えている。彼らに共通しているのは、「一身専属的大権」という語を避けるべしとして「留保権」(reserve powers) という語を用いることである<sup>21)</sup>。この点から、このような見解を「留保権説」と呼ぶことができるだろう。以上が、裁量肯定説の概要である。

他方、第二の見解は、一定の場合における解散奏請の拒否は義務と解する一方、それ以外の場合における裁量的拒否は一切認めない「裁量否定説」である。この代表的論者は、キングス・カレッジ・ロンドンで長らく教鞭をとっている R. Blackburn である。彼は、君主に自由裁量を与えることを徹底して忌避し、君主が拒否する権限を行使しなくてはならない場合を限定列挙している<sup>22)</sup>。

以上がこの論点をめぐる議論の概況である。そして先述した通り、こうした見解の中でも裁量肯定説、中でも助言非対象説が多数を占めている。そしてこれには合理性があるように思われる。なぜそう言えるのか、以下で理由を述べたい。

まず、裁量否定説を唱える代表的論者は管見の限り Blackburn のみであるが、

19) Bogdanor 1995 : 66。なお、「一身専属的大権」というのは河島 2012 : 17 による的確な訳語である。

20) Bogdanor 1995 : 74-75

21) ただし、Brazier と Twomey で「留保権」という語を用いる理由は異なっている。Brazier は、「これらの権力は留保されており、例外的状況で用いられることとなるものであって、規則正しくかつ日常的に行使されうる権力では全くないという点を強調するものとして、私は自らの用語法 (my nomenclature) を正当化する」と述べる (Brazier 2005 : 47。また、同 2001 : 189 注 28) も参照)。他方 Twomey は、Brazier のような例外的状況に特化した形で「留保権」という語を用いるのは適切でないとしながらも、「一身専属的大権」というのは個人裁量を広く認めるかのごとき印象を与えるという理由で「留保権」という語を用いるとする (Twomey 2018 : 6-7)。

22) Blackburn 2004

彼の見解は二つの重大な問題を抱えている。第一に、競合する学説の理解が誤っている点が挙げられる。例えば、Blackburnの批判のやり玉に挙げられたBrazierは、Public Law誌内の応答論文の中で、自説の取り上げられ方が不適切であると説く<sup>23)</sup>。例えばBlackburnは、ハング・パーラメント（総選挙後、下院で単独過半数を占める政党がない状態）において君主が積極的に政治介入することを求める論者であるかの如くBrazierの所説を取り上げる<sup>24)</sup>。しかし、そうした場面において政治的紛争を解決するのは政党指導者の責務であるとBrazierは明言している<sup>25)</sup>。先述の応答論文においてBrazierが、「他者の研究に言及するとき、われわれは正確に引用しなくてはならない」と末尾に記す<sup>26)</sup>のも、さもありなんとといった感がある。

第二に、Blackburnの議論が何を根拠にしたいかなる議論なのか不明確だという問題がある。Brazierは前掲応答論文にて次のように説くが、筆者もこれに同意する。

Blackburn教授の示す諸ルールの基礎について、私は不確かである。そうした諸ルールは、国制における習律（constitutional conventions）なのだろうか。それともそれら（又はその一部）は、習律とは未だ分類することはできないかもしれない現代の手續を表象しているのであろうか。あるいは、こうなるべきと彼が考えるところの願望のリストの一種なのであろうか<sup>27)</sup>。

おそらくこのような理由から、Blackburnのような見解を採るものは管見の限り見当たらない<sup>28)</sup>。

そして裁量肯定説内部で言えば、助言非対象説が多数を占めることにはそれなりの合理性があるように思われる。というのも、一定の事項につき助言制の対象外とする一方、その事項は国制の擁護という君主の役割を根拠として列挙する同

---

23) Brazier 2005

24) Blackburn 2004 : 551

25) Brazier 2001 : 51

26) Brazier 2005 : 47

27) Brazier 2005 : 47



説の方が、大臣輔弼制——その趣旨の少なくとも一つが、君主の党派的（≠政治的）介入の回避である点は一致している——という大原則をあいまいにするリスクをより避けられるのではないかと考えられるためである。いずれにせよ、現在のイギリス公法学では助言非対象説が多数を占めているとあってよく、以下では同説を検討の対象とする。

### (3) 論点③——拒否権の広狭

では助言非対象説のように解散奏請に対する君主の拒否にかかる裁量を肯定するとして、その裁量はどの程度認められるか。この裁量に対する態度によって同説内で見解の相違がみられることは、先述した通りである。実際、「一身専属的大権」と「留保権」という用語の相違は、その相違を反映させていることは間違いない。

しかし、一身専属的大権説と留保権説の差異を丁寧に確認すると、その差異はさほど大きいものではないことに気づく。これを把握するためには、まずもってこの点における先駆者の議論につき注意深く検討しなくてはならない。それは、「一身専属的大権」という語の生みの親でもある Jennings の所説である。

Jennings はその主著『内閣統治』(*Cabinet Government*)において、君主が「自らの責任において行使する一定の大権」<sup>29)</sup>を「一身専属的大権」と呼び、首相任命・議会解散・爵位授与などの局面を例にとって説明している。これはまさに、一身専属的大権説の先駆のように見える。そして彼の議論は現在でも、こうした君主個人による大権行使を積極的に肯定するものと評価されている。例えば、留保権説の代表的論者であった Brazier も、「ダウニング 10 番街にいる者〔首相〕やバッキンガム宮殿にいる者〔君主〕も、Jennings の見解に依拠することは誤りである」と述べる<sup>30)</sup>。

28) 実際、H. Macmillan 元首相は、「首相は解散を「奏請する」(ask for) のであって、王権は賛同するもしないも可能である。これは王権に残された最後の大きな大権であって、残していかなばならない。全国的な危機にあっては極めて重要な意味を持つかもしれないのである」と述べている (Macmillan 1970 : 750、なおこの一節は彼の日記からの引用である)。

29) Jennings 1959 : 394

Jenningsの名著（ここでは『内閣統治』）は誤解を招く表現が多く、また、史料を基に暫定的見解を立てそれをまた史料を基に練り直し……という著述スタイルがとられている。それゆえ、このように読み解かれる責任の一端が著者自身にあることは事実である。しかし、Jenningsの「一身専属の大権」論が本当にそのような裁量を積極的に認めるものであったかは、慎重に検討されるべきであるように思われる。まず、『内閣統治』の中の記述を確認しておこう。第一に議会解散について確認しておけば、結論において「女王のこの一身専属の大権〔解散奏請を拒否する大権〕は理論上維持されてはいるが、実際に行使されることはほとんどない」と述べる<sup>31)</sup>。

第二に、首相選任については、以下の二つの記述を確認しておく必要がある。最初に、ハング・パーラメントにおける首相選任については、「強固な二大政党制がなければ、自らの気に入るものを首相に召集できる裁量を女王が有していると考えてはならない」と述べ<sup>32)</sup>、君主はまず反政府派指導者（the Leader of the Opposition）と協議をすべきであり、それまでに誰とも協議をしてはならないという<sup>33)</sup>。

次に、このハング・パーラメントの場合と、総選挙においてある政党が単独過半数を得た直後の首相選任を除き（主として首相自身の自発的辞職において）、君主は首相選任に当たり「自身のお気に入りの人物に諮問してよい」と述べてはいる<sup>34)</sup>。これは確かにミスリーディングな書きぶりである。しかしこれは、保守・労働両党において党首選出手続が確立していない当時のコンテキストを踏まえなければならぬ。党の有力者に相談しなければ後継首相が決められないため、君主は辞職する首相以外に与党の有力者にも相談してよいという趣旨で解さなければアンフェアであろうし、実際、その後の記述もそうした論旨に沿っている。

このように『内閣統治』だけを見ても、Jenningsが君主個人による裁量の大権行使を積極的に捉えているとは思われない。そして彼による他のテキストと照

---

30) Brazier 2005 : 47

31) Jennings 1959 : 428

32) Jennings 1959 : 32

33) Jennings 1959 : 40

34) Jennings 1959 : 41

らし合わせたとき、そのような解釈はなおさら困難である。学界にデビューした当時から彼は一貫して、イギリスにおける民主政治の発展において君主のフォーマルな権限・インフォーマルな影響力が低下してゆくことを肯定的に捉えていたからである<sup>35)</sup>。

このように、奏請拒否にかかる君主の裁量を最も広く認めていると現在の学説が理解している——如上の通りその理解自体に問題がある蓋然性が高いが——Jennings の議論でさえ、実際に解散奏請に対する拒否が行われる可能性はまずないと述べ、また行使されることに消極的な評価を下している。このように、少なくとも現代イギリスにおける学説は、解散奏請の拒否にかかる裁量が法的に君主に存在していることは認めながら、それが現実に行使される可能性を積極的に肯定することはまずないのである。

こうした理解は、政治アクターの中でも共有されている。FTPA の立法後評価を行った両院合同委員会 (Joint Committee、これについては次章で詳述する) が公開した報告書では、「解散は首相が『助言』でなく『奏請』するのであって、例外的な場合には、拒否されうると解される。君主の拒否権は極めてまれとなり、それがあったならば国制上の危機を生じる極めて深刻なリスクをはらむだろう」と明示的に述べられていた<sup>36)</sup>。より具体的には、同報告書は①君主が議会解散において儀礼以上に果たしている役割があるならばそれを明確に示すべきであり、②君主が解散奏請を拒否するという「極めて極端な場合」はありうるとしても、それにより君主個人及び君主制が政治的論争の渦中に置かれることになるため、軽々しく使われるべきでない、という二点を説いている<sup>37)</sup>。

見解が対立している場合は両論併記をすることが徹底している報告書でありながら、この点については何らの異論も記されていないことから考えても、この点は超党派的に合意が得られていると見てよいだろう。君主の拒否裁量を積極的に肯定する議論はイギリスにおいて、学説・実務いずれにおいても存在しているとは言い難いのである<sup>38)</sup>。

35) 柴田 2020 : 198-206

36) HC 1046 & HL 253 : 4

37) HC 1046 & HL 253 : 40 (para. 44)

なお、こうした点から政治学者の小堀眞裕の議論に触れないわけにはいかない。彼の議論は多岐にわたるが、本稿の課題との関係で彼の議論の骨子を要約するならば、(主として戦後の)日本憲法学は、首相が自由に解散権を行使できるモデルとしてイギリスの国制を把握しているが、それはイギリスにおける議会解散における君主のフォーマルな拒否権・インフォーマルな影響力を無視しており適当ではない、というものである。彼が重視する解釈主義という方法論や彼の先行研究の理解について検討することは本稿の任を明らかに超えるため、ここではイギリスにおける議会解散の理解に関する前掲の主張に限定して、以下三点コメントを付すことにする<sup>39)</sup>。

第一に、解散における君主のフォーマルな権力(奏請拒否権)について。先述の通り、イギリスにおいて確かに君主の拒否権は理論上観念されてきたが、その行使を積極的に評価する学説はまず無いといってよく、また実務もそうした理解を共有している。イギリスにおける解散奏請に対する君主の拒否権を過剰に強調し、それをもって日本憲法学を論難するのはフェアではないように思われる。

第二に、解散における君主のインフォーマルな影響力について。小堀はイギリス史学者の君塚直隆の見解などを引用しながら君主の潜在的影響力の問題を強調し、それを無視してきた日本憲法学を批判する<sup>40)</sup>。筆者も、「王室外交」などイギリスにおける君主のプレゼンスを強調する君塚の議論から多くを学んできた。しかし、解散奏請の拒否について君主の拒否権を国制において正面から認めるべきかは、それとは全く次元を異にする問題である。というのも、こと国制の観点からは、統治における責任を誰が引き受けるかということが重要なのであって、解散奏請に対する拒否の局面でいえば、君主自身が国制における責任を受容するかこそ問題だからである。実際、先述の通り、両院合同委員会の報告書がそのような責任について言及していたところである。

こうした観点からは、インフォーマルな影響力について二つの場合を考えるこ

---

38) 戦後の早い段階でこの一身専属の大権に言及していたのが、他ならぬ深瀬忠一である(深瀬1962:170-171、深瀬は「個人的大権」という語を充てる)。ただし、「拒否権すら持たないと解するのが正当ではあるまいか」とまで述べるのはやや行き過ぎの感もある。

39) 彼の著作で言えば、小堀2019:第6章が主たる対象ということになる。

40) 小堀2019:153

とができるだろう。まず、君主による事実上の影響力の行使に対し許容しがたいと首相が考えた場合である。この場合、首相は君主に対して、度を越せば広く公衆に対して、そうした行使は君主の政治的中立性に反すると訴えるだろう。それでも君主が折れなければ、最終的に首相の辞職を招くであろうし、その場合、信任原則により君主は新たな政府を組織することができず（この点は次章にて詳述）、君主制自体の破壊を招くことになるだろう。このように、君主のインフォーマルな影響力を過剰に強調するのは、政治的・歴史的観点からは理解できるとしても、先述したような国制の観点からは適当ではない。次に、首相が君主のインフォーマルな影響力（例えば警告）を受容した場合である。この場合、それにより生じる責任は全て首相、そして集合的責任制により政府全体に帰属する<sup>41)</sup>。それゆえこの場合であっても、君主の影響力を強調することは、こと国制の観点からは適切でないといえる。以上をまとめるに、君主の潜在的影響力について検討を深める余地が日本憲法学に無いとまでは言わないにしても、それを過剰に強調するのは日本憲法学に対する批判としては失当であるとの感をぬぐえない。

第三に、イギリスにおける所説の引用について。ここで紙幅を割いて言及する資格が筆者にあるとすれば、多少なりとも研究してきた Jennings についてであろう。Jennings は「一身専属的大権」というものを理論上認知はしたが、それを積極的に称揚するものでは決してないというのは先述した通りである。そうであるから、解散奏請に対する拒否権につき検討している箇所の結論部分で、前掲した「女王のこの……ほとんどない」という結論を示すのである。一方小堀は、同書の初版から、「この数百年の間、内閣によって助言されたとき、国王は一度も解散を拒否した事例はない。それでもなお、必要な状況が生じれば、国王はそれを拒否できるという伝統がしつこく存在してきた」という記述<sup>42)</sup>を取り上げる<sup>43)</sup>。しかしこの箇所の次の頁にて、この点に関する最終的な結論として、筆者が前掲した記述と寸分たがわぬ記述が存在するのである<sup>44)</sup>。それにもかかわ

---

41) Jennings 1959 : 449-450

42) Jennings 1936 : 317-318

43) 小堀 2019 : 146

44) Jennings 1936 : 318

らず、この記述を取り上げず、いわば「譲歩節」に該当する「それでも……存在してきた」という箇所のみを取り上げるのは、なぜだろうか。

以上の理由から、小堀の議論にはやはりいくばくかの疑問が残る。君主の拒否権を一応観念できるとしても、それを過剰に強調することは適切でないといえるだろう。それでは、いかなる場合に拒否が認められる可能性があるのだろうか。先述したこの第三の論点については、そもそも君主の拒否権がなぜ観念できるのかという点と相まって、本稿の議論において非常に重要な意味を有する。この点については、次の章で検討することにしよう。

### Ⅲ FTPAは何をどう変え（なかっ）たのか？

#### 1. 国制における権限配分——大権の行使を枠づける信任原則

##### (1) 大権と信任原則

解散奏請に対する拒否がいかなる場合に認められるかという第三の論点を検討する以前に、そもそも、君主に解散奏請の拒否権を法的に観念しうるのはなぜか。それは、あくまで議会召集・解散・停会や首相任命といった大権が、法的には君主に属するものだからである。そして大臣輔弼制の下、原則としては政府を構成する大臣がその行使にかかる実質的決定を下すことになる（その例外が、前章で述べた「一身専属的大権」または「留保権」の論点である）。

しかし、現在ではこうした大権が無制約に行使できるわけではない。周知の通り、大権行使を統制するために「国制における習律」(constitutional conventions、以下単に「習律」と呼ばれる一連の規範が存在する。ただし注意すべき点は、少なくともイギリスにおいて習律を法と独立したカテゴリとして捉えるのはミスリーディングだ、ということである。Jenningsの著書における、「国制上の習律を手短かに説明するならば、それは、法という乾いた骨に纏う生肉を提供している」という一節<sup>45)</sup>がよく示す通り、イギリスにおいて習律とは、法で認められた特定の権能を巡って形成される一定の規範なのである。それゆえ、法にお

---

45) Jennings 1933 : 72

いていかなる権能が認められているのかを踏まえることなく習律を云々することは、少なくともイギリスにおける習律の発想とは異なっている可能性がある。骨があるからこそ、肉は肉としての性質を全うするからである。

こうした習律の中で最も重要であり、かつ、イギリス国制における基本原理であると広く承認されている<sup>46)</sup>のが、信任原則 (confidence principle) と呼ばれる原則である。これは、政府は下院の信任を得ていなければ存続できないという原則であって、下院の信任を失った場合<sup>47)</sup>、政府は辞職するか総選挙を奏請しなければならない、と FTPA 以前はされていた。

では、信任原則はいかなる権能とセットなのであろうか。信任が得られない場合国政がストップしてしまうため、信任原則は大権全体を統制しているといえる。それを前提として本稿の課題との関係で信任原則がいかなる権能を統制してきたかといえば、片側で首相任命の、もう片側で議会解散の大権を規律してきたといえよう。すなわち、下院の信任を失った場合政府は辞職するか解散奏請するかを選択しなければならないということであるから、前者の選択肢を取れば首相任命の、後者の選択肢を取れば議会解散の大権の行使を規律していることになる。

ここで重要なことは、国制上の権限配分上、議会は首相任命についてイニシアティブを有しておらず、君主側で決せられた首相に信任を与えるのみ、すなわち、首相任命の大権を拵づけるのみ、という点である。というのも、法的な権能はあくまで君主側に存在しているからである。そうであるからこそ、総選挙で現首相が敗れたとしても、自動的に首相は辞職するわけではなく、首相自身が辞職を申し入れない限り政府は存続する<sup>48)</sup>ことが国制上の権限配分上は問題とならないのである。

むろん、ある党が単独過半数を制した場合は何らの問題も生じない。総選挙前の与党が勝利すればそのまま現政府が継続する一方、野党第一党が単独過半数を占めた場合、現首相は直ちに辞職し君主は野党第一党党首<sup>49)</sup>を首相任命すると

---

46) 代表的な論者の見解は、下院図書室による報告書に手際よくまとまっているため、そちらを参照されたい (Kelly 2019 : 7-8)。

47) 具体的な諸類型は河島 2021、Norton 2016 : 4-8 を参照。

48) Cabinet Manual, para. 2.8

いう形で、信任原則によって枠付けされた結果の選択肢が一つに絞られる<sup>50)</sup>からである。そして周知のとおり、小選挙区制という選挙制度の影響もあって、イギリスでは二大政党が交代で政権を担うことが「通常形」であった。首相任命の大権と信任原則の関係が、小選挙区制をその一つの重要な要因とする二大政党制を前提とした単独多数政府（majority government、下院において過半数を政府派議員が占める単一政党による政府）を前提にしていると称される所以である。

## (2) 早期の解散奏請がなされうる局面とそれに対する拒否

問題が生じうるのはハング・パラメントの場合である。この場合先述した通りの権限配分から、総選挙前の政府が職務を継続する。そしてここから初めて、政党指導者間の交渉が主として秘密裏に進むことになる<sup>51)</sup>。国制上の権限配分として、議会はこの間首相任命に何ら関与することは無い。

ここで重要なのは、歴史的にみてこのような「逸脱」が必ずしも珍しくはなかったということである。しばしば説かれるように、必ずしも二大政党が占める議席率が高くない状況が1911年議会法制定後であっても生じていたからである。そしてそれは偶発的な事象ではなく、イギリス政治の構造が変容していく時期と符合している。第一の時期は、階級の再編成が生じてゆく中で、衰退する自由党の座を労働党が奪ってゆく20-30年代前半である<sup>52)</sup>。第二の時期は、いわゆる「英国病」に対し保守・労働両党が有効な対策を打てない中、スコットランド・北アイルランドの地域政党が勃興する70年代である。しかしこうした二つの大きな変容を被ってもなお、ハング・パラメント後に初めて水面下で連立交渉を

---

49) 総選挙における「野党」と、議会における「反政府派」(the Opposition)は、国制上全く異なる存在である(柴田2020:209-211)。

50) *Cabinet Manual*, para. 2.11

51) *Cabinet Manual*, para. 2.12-13

52) Blackburnは以下の点を指摘している。すなわち、Jenningsの『内閣統治』の初版刊行(1936年)当時は、二大政党の一角を占めていた自由党が衰退する一方、労働党がその座を奪うようになるという政党システムの変動期であり、かつ世界恐慌後に挙国一致政府が組織される時期であって、当時の国王George Vに政治的介入の余地があったということである(Blackburn 2004:550)。君主の裁量的な大権行使を積極的に肯定するものとしてJenningsの議論を解し、その現代への適用を戒めるというBlackburn自身の見解には本文で先述の通り賛同できないが、当時の状況はその通りである。



行うという点、ひいてはその前提となっている国制上の権限配分は維持されてきた。

そしてその場合に組織される政府には、二つの選択肢がある<sup>53)</sup>。第一の選択肢は複数政党による連立政府 (coalition government) であり、第二は、少数政府 (minority government、単独過半数の支持を得ていない政党による政府) である<sup>54)</sup>。そして、次の二点が今後の議論との関係で重要である。まず、周知のことであるが、2010年総選挙後のハング・パーラメントを受け組織された保守党・自民党の連立政府によって、FTP A の制定が進められたということである (この点は後に詳述する)。次に、この少数政府の場合こそ、解散奏請に対する君主の拒否が国制上認められるかという議論がなされていることである。

いまひとつ説明を加えよう。第二次世界大戦後から FTP A 成立前の総選挙の平均スパンは約 3.8 年<sup>55)</sup>、より直截に言えば約 4 年であるが、この平均より短いスパンの解散について、その拒否が議論の俎上に上がってきた。この平均未満の解散総選挙というのは、大きく二つの類型に分けることができる。第一の類型は、総選挙の結果誕生した少数政府が、単独多数政府を志向するというものである。その代表例が、1974年10月の総選挙である。同年2月の総選挙によりハング・パーラメントが生まれ、半数を33下回ったまま労働党首 H. Wilson が首相として少数政府を組織した。そして総選挙から半年も経過しないうちに再び解散総選挙となり、労働党は半数をわずかに3上回って辛くも Wilson は多数政府を組織することができた。

---

53) *Cabinet Manual*, para. 2.12-13

54) このようにハング・パーラメントの場合、下院の信任を確保できる政府の首相がだれか明確でない。それゆえ、君主の「一身専属の大権」ないし「留保権」が発動されるかに見える。しかし前章における議論同様、こうした場合にも、君主の裁量的な大権行使を肯定する見解は管見の限り見当たらない。Jennings の所説については前掲注 33) 対応の本文を参照のこと。そして Brazier も、少数政府か連立政府かの選択は政党指導者間の交渉に委ねられるべきであり、君主は連絡こそ受けるが内容に立ち入るべきではないと説く (Brazier 2001: 43)。

55) 対象を拡張し 20 世紀に広げ、総選挙が中止された二つの世界大戦の戦時中の期間を除いたとしても、平均は約 3.6 年である。そして戦間期は本文で述べた通り政党システムの転換期であり、単独多数政府を組織しづらい状況にあった。それゆえ先述した理由から、早期の解散総選挙が要請される時期であったことに注意が必要である。

第二の類型は、多数政府ではあるが僅差であるため、より安定した多数政府を志向するというものである。この代表例としてはまず、1951年総選挙が挙げられる。前年の総選挙で半数をわずかに5上回った労働党につき、より安定した政府を求めてC. Atlee首相が解散奏請を行ったところ、労働党が敗北しW. Churchill率いる保守党へと政権交代することになった。次に、1966年総選挙がある。64年の総選挙で半数をわずかに4上回った労働党につき、より安定した政府を求めてH. Wilsonが解散奏請を行ったところ、労働党は過半数を98上回る大勝を収めた。この類型は、少数政府ではないがそれに転落するリスクを秘めた政府による解散奏請であるという意味では、第一の類型と近似している。

このような、総選挙後にハング・パーラメントまたはそれに近い状況の下院において、少数政府または単独多数政府であっても盤石な支持を下院に有しているとは言い難い政府、一言でまとめれば、下院政府派議員の支持が盤石ではない政府の首相による解散奏請に対する君主の裁可の是非こそ、国制の観点からは議論されてきた論点であった。そしてこうした場合に君主による拒否が国制上正統性を有するかは、信任原則との関係で判断する点で見解が一致している。すなわち、総選挙後一度少数政府が組織されれば、信任を得るために解散奏請をするのは少数政府の権利だとも説かれる一方、信任が得られるオルターナティブな政府の案があった場合、少数政府の解散奏請を拒否する権能を君主が有するという点で、多数説である助言非対象説内はおおむね一致している<sup>56)</sup>。

こうした理解を反映していると思しきが、いわゆるラセルズ原則である<sup>57)</sup>。これは、1950年5月2日付『タイムズ』紙に、当時の国王George VIの秘書A. Lascellesがセネックス (SENEX) の仮名で公表した見解である。これには、同年2月の総選挙後Atlee率いる労働党が過半数をわずか4上回るにとどまった中で、再度の解散総選挙となる可能性が浮上していたという背景がある (実際、先述した通りAtleeは再び解散を奏請し裁可された)。こうした背景の下Lascellesは、①議会が現に活動中であり、存続可能で、かつ、その職務を遂行する能力が

56) 一身専属の大権説の代表としてBogdanor 1995: 162を、留保権説の代表としてBrazier 2001: 47-49参照。

57) さしあたり、河島2012: 17 (特に注114) 及びそれに対応する本文) 参照。

あること、②総選挙の施行により国の経済が損なわれること、③下院に実質的な多数派を擁して相当期間政権を維持しうる別の首相を見出す見込みがあること、という三要件を充たす場合には、議会の解散を求める首相の要請を君主が拒否する事態もあり得る、という見解を示した。この見解のうち第二の要件は、深刻な経済不況という当時のイギリスのコンテクストが前提になっているとして、第一及び第三の要件はまさに信任原則から解散奏請に対する拒否を判断するという学説の姿勢とも符合している。

## 2. FTPA が信任原則に及ぼした影響

### (1) 現政府に有利な解散？

裏を返せば、FTPA 以前、単独多数政府からの解散奏請を君主が拒否することはまず認められていなかったということになる。そして詳しくは後述するが、FTPA 制定の主たる「建前」は、現政府に有利な解散奏請を制限することによって議会に対する政府の影響力を減らし、同時に政府に対する議会の影響力を強化するというものであった。しかし、そこでいう「現政府に有利」の意味については注意が必要である。というのも、少なくとも二つの場合を区別しなければならないからである。第一の場合は総選挙後に組織された政府が下院の信任を得ることに困難であるときに解散奏請がなされる場合であり、第二の場合は安定した多数派の支持を確保した政府が解散奏請をなす場合である。このうち前者については先述の通り、FTPA 以前、現政府のオルターナティブが存在しない限り君主はその奏請を拒否できなかった。

では後者の場合について、どう考えられてきたか。まず注意する必要があるのは、後者の場合につき君主は奏請を拒否することはまず認められておらず、そしてこの場合にも、前の総選挙から約4年は経過していたということである。そして日本と異なり、任期という概念は存在せず、総選挙前に首相の奏請を受けた君主により議会は必ず解散されていた。このような事情を捨象して、FTPA 以前の状況を一概に「現政府を利する」と評価するのは早計である。そのうえで、固定任期議会を設けることによってこの類型の解散奏請を制限すべきであるという主張は、かねてより研究者を中心に唱えられてきた。前章で登場した Blackburn

はかねてより任期固定議会を主張していたが、その理由の一つに現首相・与党を利するという点を挙げていた<sup>58)</sup>。

そしてその後現在に至るまで、ユニヴァーシティ・カレッジ・ロンドン(UCL)政治学部に設置されている「国制研究所」(The Constitution Unit)の研究者が、固定任期議会の旗振り役として活動を進めてきた。その一人であるケンブリッジ大学の政治学者 P. Schleiter は、従来のシステムは現首相・与党を利すると主張しており、FTPA 関係でしばしば議会の公聴会でも証言してきた。彼女は共著論文の中で、戦後イギリスの解散の6割以上が、現首相・与党を利する目的である「機会主義的」(opportunistic)な解散であったとして、それを防ぐ固定任期議会の有用性を主張している<sup>59)</sup>。そして国制研究所の創立者であり長らく所長であった R. Hazell も、Schleiter と同旨の見解を説いてきた<sup>60)</sup>。

実際、下院の「行政・国制関連事項委員会」(Public Administration and Constitutional Affairs Committee、以下「PACAC」)の報告書でも、Schleiter や Hazell のラインに沿って「首相が自分のタイミングで選挙を行う裁量を除去するという目的を、FTPA は明らかに達成した。同法は、その時の与党が敵に対してアドヴァンテージを得るために選挙のタイミングを決める能力を除去したのである。FTPA を置換する立法がどのようなものであれ、この公平は維持されることが重要である」と述べられていた<sup>61)</sup>。

しかし、第二の場合、すなわち安定した多数派の支持を確保した政府が解散奏請をなす場合において、本当に FTPA 以前のシステムは現職の首相に有利に働いていたのか、疑問を投げかける見解もある。そもそも、Schleiter らによる前掲共著論文については、筆者の中でも二つの疑問がある。第一に5年という最長期間より半年以上前に解散総選挙となったものを早期の総選挙 (early general

---

58) Blackburn 1995 : 51-52

59) Schleiter & Belu 2018

60) Hazell も国制研究所のブログに投稿した記事において、Schleiter の見解を引用している (<https://constitution-unit.com/2020/12/11/the-fixed-term-parliaments-act-should-it-be-amended-or-repealed/>)。

61) HC 1813 : 9 (para. 7)。なお、引用箇所の傍線部は、原文だとイタリックになっているものを筆者が直したものである。

elections) と定義しているが、なぜ半年を閾値とするかについて論文で説明がない。第二に、その中で機会主義的な選挙であるかは新聞や二次文献等に基づくとされているが、「機会主義的」という価値判断そのものであり、かつ論文の骨子ともいえる指標について、その基準が読み取れないものとなっている<sup>62)</sup>。

Schleiter らの論文のことを脇に置くとしても、従来のシステムを単に「現首相に有利」と評価するだけで済ますことはできない。それは、多数政府の首相による解散奏請がほぼ自動的に認められるというシステムがあることによって反政府派に与えられるインセンティブを見落としているからである。すなわち、現首相がどこで解散総選挙を仕掛けてくるかわからないからこそ、いかなる時に総選挙となっても勝利し政権を奪取することができるようにしておくよう反政府派が準備するとも考えられるのである。この点を強調するのが、マンチェスター大学の政治学者 A. Hamlin である<sup>63)</sup>。

そしてこのような状況は、国制の観点からも正当化される。というのも先述の通り、首相はあくまで君主により任命され、議会は君主による選択を政治的に枠づけるのみだからである。従来のシステムにおいて、議会は政府形成・維持に関する法的権限（とそれに伴う責任）を負っていない。そうであるからこそ、従来のシステムにおいては首相が一身で君主に解散奏請することも国制の観点より許容され、反政府派も政府を追い落とす準備を整え、後は総選挙で決着をつけるということになる。実際、そのようなシステムの下であっても、数度の政権交代が戦後なされてきたことは周知の通りである。

このように、従来のシステムが反政府派にそれぞれいかなる影響を及ぼすかを検討することなく、それを単に「現首相に有利」と評価するだけでは早計であろう。同様に、FTPA に対する評価もそうした観点から丁寧になされなくてはならない。

---

62) Schleiter & Belu 2018 : 307-308

63) 紙幅の都合上詳述できないが、「サプライズ選挙」(surprise elections) という思考実験が興味深い (Hamlin 2010)。

(2) FTPA の制定

以上を踏まえた上で、FTPA の規定を見てみよう。周知のとおり FTPA では5年毎の解散総選挙を原則とする(1条1項から3項)一方、例外たる任期途中の繰上総選挙(early general elections)の引き金となる場合を二つに限定し(2条1項、後で詳述する)、同法以外での解散を禁じた(3条2項)。それゆえ、同法が議会解散の大権を制定法に基づく権能(statutory powers)に置換したことは疑いが無い。

ここで重要となってくるのは、かねてより、大権に基づく権能と制定法に基づく権能の関係について、議会主権を根拠に判例上確立し広く受容されている二原則である。第一の原則が、効力停止原則(abeyance principle)と呼ばれるものである。これは、従来大権がカバーするとされた領域について制定法が授権した場合、従来の大権は効力を停止されるという原則である<sup>64)</sup>。第二の原則が、抵触禁止原則(frustration principle)と呼ばれるものである。これは、制定法の趣旨に抵触するような形で大権を行使することは許されないという原則である<sup>65)</sup>。FTPA の制定に即していえば、とりわけ第一の原則により従来の解散の大権の効力が少なくとも停止された、ということになる。

そのうえで、FTPA は繰上総選挙の引き金となる場合を二つに限定した。第一の場合は、「繰上総選挙を挙げる。」(“That there shall be an early general election.”)という特定の形式の動議が下院の総議員の3分の2以上により可決された場合である(FTPA2条1項・2項(以下、「特別多数決ルール」))<sup>66)</sup>。そもそも FTPA は、2010年総選挙後の保守・自民両党が連立政府を組織するうえで自民党が制定を強く求め、それを受けて連立協定に採り入れられたものであったが、そこでは下院の55パーセント以上という閾値を設けていた<sup>67)</sup>。これはしば

---

64) リーディング・ケースは、いわゆる De Keyser's Royal Hotel 事件判決である (Attorney General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd, [1920] UKHL 1)。

65) いわゆる Fire Brigades Union 事件判決が嚆矢とされる (R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union, [1995] UKHL 3)。

66) より正確には、発声投票の後いずれがより大きな声が判別が困難である場合に、分列投票 (division) が宣言される。議員が一度議場から退出し、賛成派と反対派に分かれて列を通過して議場に入り、その数を集計して投票する。

しば説かれるように、当時の保守党と自民党の議席数を足すと56パーセントとなっていたため、自民党を無視し保守党が連立解消をもくろんで総選挙を行うことを不可能にするという政治的意図が色濃く感じられるものであった。これに対しては強い批判<sup>68)</sup>が生じ、法案提出段階で3分の2に改められた。

繰上総選挙が可能な第二の場合は、下院が「本院は女王陛下の政府を信任しない。」(That this House has no confidence in Her Majesty's Government.)という特定の形式の不信任動議<sup>69)</sup>を可決した日から14日以内に、「本院は女王陛下の政府を信任する。」(“That this House has confidence in Her Majesty's Government.”)という形の信任動議を可決しなかった場合である(FTPA2条3項から5項、以下、「14日ルール」)。

以上が議会解散の大権にFTPAが及ぼした影響である。他方、先述した通り議会解散と強い連関を有する首相任免の大権にFTPAが及ぼすのか、及ぼすとすればどのように及ぼすのかについては、制定当時から不明確なままであった。この批判の前提として、FTPA原案につき議会(とりわけ下院)で十分な審議時間が確保されていなかったという事情がある。FTPAに対する評価が及ぼすものでもあれ、同法案がその重要性に見合った審議時間を確保されなかった点につき、議会も研究者もおおよそ見解が一致しているといっていよう。実際、同法案の下院第二読会における討論では、政府派である保守党議員からも、法案審議の拙速さについて批判的な意見が複数提示された<sup>70)</sup>。

67) *The Coalition: our programme for government* ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf)), p. 26.

68) 例えばBogdanorは、「党利党略のために国制をゆがめる」(gerrymander the constitution)のものであると批判する(Bogdanor 2011: 110)。

69) 不信任動議は従来通り過半数の賛成を要するという点は、FTPA原案の提出者であるN. Clegg副首相(当時の自民党党首)により明言されている(HC Deb 5 July, Vol. 513, Col. 23)。

70) 例えば、後にJohnson政権の法務長官として後述するMiller 2判決に携わることになるG. Cox議員がこうした疑問を提示している(HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 653)。この他にも、Coxは君主に議会解散権が付与されていることによって首相の濫用が防がれていることなどへの考慮が不足していること等、傾聴に値する見解を述べている(同前, Col. 653-658)。

政治的には連立与党であり同法案の旗振り役であった自民党が急いだということであろうが、そもそも連立政府が組織された段階で D. Cameron 首相は 2015 年 5 月まで総選挙は行わないと明言していた。それゆえ FTPA 審議における委員会報告書でも慎重に審議すべしという見解が記されていたにもかかわらず<sup>71)</sup>、審議を尽くすことなく採決がなされていた。

その審議段階において、Clegg 副首相は以下の二点を強調していた。第一に、FTPA により、解散についての決定権が議会に移行したことで、政府に対する議会の力は強化されたという点である<sup>72)</sup>。第二に、従来の習律を制定法にしたことで、それを執行可能 (enforceable) にするという点である<sup>73)</sup>。こうした試みがなされた長期的な前提<sup>74)</sup>は、議会解散の制約が主として T. Blair 政権以降の長い「国制改革」(Constitutional Reform) のプロジェクトの一つとしてイメージされていたということである。この国制改革のプロジェクトについてはわが国でも様々な研究があるため詳細はそちらに譲る<sup>75)</sup>が、「統治における透明性確保」、「議会に対する政府の答責性確保」、「市民の権利保障の強化」といったことを狙いとする一連の改革であったことは間違いない。議会解散についても、少なくとも「国制改革」という文脈から (も) 捉えられていた。しかしこうした前提を踏まえても、Clegg のいう FTPA の二つの目的については様々な疑問を呈することが可能であり、既に審議段階で既に多くの疑問が呈されていた。

第一の点に対しては、以下の二つの疑問がある。最初の疑問は、本当に解散についての決定権が議会に移行したのか、本当に政府に対する議会の力は強化されたのかということである。この疑問は、特別多数決ルール・14 日ルールいずれによる繰上総選挙であっても、その期日は首相の勧告 (recommendation) に基づき君主が布告にて決定することになっていたからである (以下、「期日決定ル

71) HC 436 : 4 (para. 3)

72) HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 630

73) HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 628

74) 短期的な前提として、G. Brown 政権に交代した後の解散にかかる騒動や、少なからぬ議員による大規模な経費スキャンダルによって、議会の権威が大幅に失墜していたという事情もある。この点についても、Clegg は言及していた (HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 623)。

75) 邦語文献として、松井 (編) 2005、倉持ほか (編) 2016 所収の諸論稿を参照。



ールJ)76)。議会解散の局面で議会に対する政府の影響力を完全に封じるためには、繰上総選挙の期日についても議会自身が決定する形にしなければならないはずである。しかしこの期日決定ルールがある以上、繰上総選挙を下院が決定しても首相の期日設定によってその意義が大幅に失われる可能性がある。

次の疑問は、議会の力が強化されるとして、強化されるのは果たして議会全体なのか、というものである。これについて、二つの点から敷衍する。まず、反政府派に対しいかなる場面でいかなる拒否権を与えるものなのか、そしてそれはいかなる価値を実現せんとするものなのか明確でないという疑問がある。というのも、早期の解散が従来求められてきた、極めて僅差の多数政府や少数政府の場合について、反政府派の側に信任を確保する現政府のオルターナティブがない場合、少数政府の首相による解散奏請が君主により拒否されることはない、というのがFTP A 以前の状況であった。そして先述の通り、こうした状況で反政府派は総選挙に勝利して政府の座を占めるべく準備を整えるものとされてきた。

しかし同法のとりわけ特別多数決ルールの制定により、繰上総選挙に対する極めて強大な拒否権を反政府派は手にした。すなわち、オルターナティブな政府の案の有無に関わらず、反政府派は自身が不適切である—あるいは、自身にとって都合の悪い—と考えるタイミングでは繰上総選挙の実施を妨害することができる。より言えば、統治がデッドロックに陥りかねず解散総選挙が必要と従来されてきた場面であっても、反政府派の党利党略による解散への拒否が容認される余地が生まれたのである。このような反政府派へ与える権限、インセンティブの変化が、先述した首相任命にかかる権限配分を前提にした時国制の観点からどこまで正当化できるか、疑問がある。少なくとも、こうした点をめぐる議論が法案審議段階で十分になされたようには見受けられない。他方で、3分の2という極めて安定した多数の支持を下院に得た政府の首相であれば、政府派議員が同意する限り繰上総選挙の動議を可決することができる77)。本来はこうした安定した多数政府

76) 貴族院の委員会審議において、この規定は首相による権力の濫用に開かれているとして、Lord Marks of Henley-on-Thames (自民党) が懸念を表明していた (HL Deb 29 March 2011, Vol. 726, Col. 1174)。これを国制の観点から整理すると、本文のような疑問ということになろう。

の首相による解散こそ、反政府派を圧倒せんとする党利党略に基づく解散とならないように反政府派の拒否権をいかに保全するかという問題が真剣に議論されなければならなかったはずである。

こうした、従来であればなるべく早い解散総選挙が要請された場合に反政府派の拒否権を強化し、党利党略に基づく解散を防ぐことが問題となりうる場合に反政府派の拒否権はさほど強化されないという「ちぐはぐ」な状況を FTPA が創出することが、同法の理念とされた「議会の強化」に寄与するものであるかは疑わしいし、従来の反政府派像からの著しい転換をもたらす。

次に、反政府派の中でも、少数政党の力を殊更に強化するものではないかという疑問が生じてくる。55パーセントという繰上総選挙のための閾値が党派性を強く帯びたものであり、法案提出段階で3分の2に改められたことは先述した通りである。しかし特別多数決の場合、二大政党の議席率が低い場合には自民党のような少数政党がキャスティング・ヴォートを担うことになる。また、先述の通り FTPA は政治的には自民党が保守党を縛るために制定されたものであるが、逆に自民党の側から連立を離脱し、総選挙のリスクを冒すことなく他党と連立政府を組織することを、同法は可能にしてしまう（従来であれば不信任決議後に現首相が解散を奏請できた）。これはアンフェアではないか、という疑問が審議過程で提示されていた<sup>78)</sup>。こうした背景から、固定任期議会の最も強力な主導者の一人である Blackburn でさえ、FTPA は首相の権力を一定程度制限するものではあるだろうが、下院の力を強化するかは確かでない<sup>79)</sup>と述べていた。

では、「習律を法にする」という第二の点についてはどうか。一方で、Clegg 副首相のいうことに全く理がないわけではない。というのも先述したように、議会解散につき大権から制定法に基づく権能に置換したことで、先述した効力停止

---

77) 後述する 2019 年の議会停会に枢密院議長として責任を負うことになる、保守党の J. Rees-Mogg 議員がこのような疑問を提示している (HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Cols. 621-710)。ただし、このような状況が 20 世紀以降生じたことはない。

78) 労働党の G. Allen 議員が下院第二議会でこうした質問をしているが、Clegg 副首相はそれに対し同法案は議会に対し力を与えるという一点張りであった (HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 621-710)。

79) HC 436 : Ev 15, Q. 74

原則と抵触禁止原則が適用されることになるからである。他方で、「習律を法にした」と説く程に、従来の習律の具体的内容と FTPA の関係につき議論が尽くされ、かつ法文に反映されたかは疑わしい。この点が顕著に表れるのが、14 日ルールである。Clegg 副首相は、14 日ルールのいう不信任動議が可決された後であっても、14 日以内に議会に対する信任を確保できる政府を用意できれば当該政府が5年間統治をすればよいという<sup>80)</sup>。

しかし、ことはそう単純ではない。そもそも、20 世紀以降で不信任が決議された三例はいずれも、最終的には解散総選挙となっている。これは単なる偶然ではない。なぜならば、不信任が決議されるのはハング・パーラメントの時だからである<sup>81)</sup>。そうであれば、ハング・パーラメント解消のために早く解散総選挙をし、民意を通じた再編成を期待するという先例が確立していたといえる。そしてこのような不信任の決議が国制上容認されるのは、先述した通り国制上の権限配分の問題として自らが首相の選任に関与したわけではなく、首相任命にかかる権能が大権として君主の側に属しているからである。他方、政府は政府で、議会解散にかかる権能もあくまで君主の側に属しているからこそ、不信任決議を受けて自らの——厳密には、君主の——権限に基づいて解散に打って出ることが国制上も許容されるのである。このように、FTPA 以前、首相任命と議会解散にかかる権限がいずれも大権であり君主の側に属していたことには、政府の形成・維持に議会がいかなる権能（とそれに伴う責任）を有しているかという点で、大きな意味があった。

これに対し 14 日ルールは、同法の定める不信任決議後に現政府がすぐ解散に打って出ること封じながら、新政府形成につき従来のシステムを半端に変更することになった。この場合も、少数政府の場合と多数政府の場合を区別して検討することが有益である。

---

80) HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 629

81) 1924 年の S. Baldwin 政権及びそれに後続する R. MacDonald 政権に対する不信任決議は、保守・自由・労働の各党が議席をほぼ3分の1ずつ有していたことによる混乱の結果である。また 1979 年の J. Callaghan 政権に対する不信任決議がされたのは、複数の補選で与党労働党が敗れた結果ハング・パーラメントとなり少数政府に転落していたからである。

まず、少数政府の場合である。従来のように、総選挙を通じて現政府を追い落とし自らが政府の座に就くことを反政府派側が望むならば、繰上総選挙の動議を提出すればよいことである。では、14日ルールにおける不信任動議は、いかなる事態を想定しているのであろうか。先述の通り少数政府が生じるのはハング・パラメントの場合であるから、反政府派が過半数を占めていたとしてもその中には複数の政党がある。不信任決議後に連立政府を組織できるくらいであれば総選挙後にすぐ組織しているであろうから、多くの場合で反政府派内の連立政府は期待できないと考えられる。ということは、Cleggがいうように14日ルールが作動する場合、反政府派指導者をリーダーとする最大野党が少数政府を組織する場合が最も典型例だということになる。

この場合に、二つの問題が生じうる。第一の問題（または疑問）は、そもそも反政府派にそうするインセンティブがあるか、ということである。というのも、総選挙に打って出る意思があるならば繰上総選挙の動議を通せばよい以上、総選挙を実施すると負けると予想するが現政府は倒したいという反政府派にとってのみ、14日ルールは大きな意味を持つことになる。しかし先述した通り現在の少数政府を打倒したところで、多くの場合で自らが少数政府となるしか反政府派（の最大野党）に実質的な選択肢は残されていない。解散に対する拒否権を得、以前ほどには総選挙に向け絶えず準備するインセンティブを欠いている反政府派が、わざわざ少数政府を組織するリスクを取るであろうか。そうであれば、自らの支持率が高まり総選挙で勝利できる見込みを得るまで反政府派の座にとどまり、繰上総選挙は拒否しつつ当該少数政府の重要政策の遂行も妨害するという方が反政府派にとっては合理的な選択肢であると思われる。そうであるとするならば、14日ルールにどこまで意義が存するのか疑わしい。

第二の問題は、信任を確保しうる政府の案が判明する前に君主は首相を任命しなければならないという点である。すなわち、先述の通り君主による首相の罷免は1世紀以上例がない中で、（総選挙により野党第一党が過半数を得た場合など）下院の信任を確保しうる他の政府の案が存在する場合、現首相は自発的に辞職してきた。しかしこの場合、オルターナティブたる政府が信任を確保できるかは定かでない。

この問題が、二つの弊害を生む。第一に、首相任命にかかる大権行使に君主の裁量が入り込むということである<sup>82)</sup>。従来であればハング・パラメントの場合、政党指導者間の交渉により信任を確保できる政府の案を明確にしてから君主は首相を任命するものとされていた。しかし14日ルールの下で不信任が決議されたとしても、政府派議員から強い支持を得ている首相であれば、反政府派指導者では信任を確保できないとして首相に在任するよう君主に求めるだろう。これがいくばくか現実味を欠くというならば、与党内で党首選が行われ新党首が決せられ、首相が新党首を後継首相として奏請した場合はどうであろうか。この場面で、14日以内の再度の信任決議の前に誰を首相とするか、君主が党派政治の渦中に置かれることになる。不信任動議に関する規定を設ける以上、本来は首相任命にかかる大権にいかなる変更を加えるのか、慎重にも慎重な議論が必要であったであろう<sup>83)</sup>。

第二に、少数政党のキャスティング・ヴォートがここでも合理的根拠なく強化されているのではないかと、という点がある。現在の政府派と、(政府を組織した)反政府派(の最大野党)のいずれを支持するかでどの首相候補者が信任を確保できるか決する以上、この点是否定しがたいように思われる。少なくとも、ドイツのような「連立の文化」があるとは考えにくいイギリスにおいて、なぜ少数政党の影響力を強化する必要があるのか、それは国制全体にいかなる影響を及ぼすのか、ここでも慎重な検討が欠かせなかったはずである。

このように、少数政府において14日ルールが果たす役割は判然としないうか、問題を多く含んでいるように思われる。次に、多数政府の場合ではどうだろうか。この場合は、下院で3分の2には至らないものの過半数の支持を得ている多数政府の首相が、自らに対する不信任を決議させ14日以内に信任動議の可決を阻むことで、繰上総選挙を可能にすることができる。ということは、14日ルールは多数政府の首相のイニシアティブによる解散総選挙を止めることはできない。

以上の通り、14日ルールは習律を法にするものであるどころか、政府・議会(下院)の各アクターの動きを根本的に変えてしまった可能性すらあるといえよう。

---

82) この点を指摘するものとして、例えばCraig 2018: 490-491 参照。

83) Strong 2018: 470

### 3. Brexitの「デッドロック」とFTP A

#### (1) 信任附帯とは

このようにFTP Aは、政府と反政府派の関係に大きな変更を加えた。しかし同法の影響は、それだけにとどまるものではない。というのもFTP Aは、政府と下院政府派の関係にも重大な変化を及ぼしたからである。

その変化を確認するためには、信任原則の一形態としてFTP A以前に存在していたある習律を把握しておくことが不可欠である。それは、「信任附帯」(attaching the confidence)と呼ばれる習律である。信任附帯とは、首相自身が重要であると判断する政府の政策については、裁量的判断として信任を付すことができるという習律である<sup>84)</sup>。そして附帯信任案件が否決されれば、明示的不信任(信任動議の否決又は不信任動議の可決)と同視され、解散を奏請することが認められていた。

本来、政党規律がいつも厳格に作用し、単独多数政府であれば必ず政府の政策が議会の承認を得るのであれば、このような習律はそもそも不要である。そうであるならば、なぜこのような習律が生み出されたのか。それは、政府派議員であっても政府の重要政策に反対することがあるからである。これは事実上の要因を前提に、国制の観点からも許容されていた。

事実上の要因とは、下院において党派横断的に選好が分布している重要政策の存在である。こうした場合、信任の「ズレ」、すなわち、首相や政府という「人」に対しては信任を与えるが、その「人」が推進する「政策」に対しては支持=信任を与えないという状況が生じることになる。この場合、単独多数政府の政府派である議員が政府の重要政策に反対するという事態が生じうる。

実際、政治学者A. Kingはイギリス下院を政府(G)・政府派バックベンチャー(GBB)・反政府派フロントベンチャー(OFB)・反政府派バックベンチャー(OBB)という4つに分けたうえで、政府―議会関係を3つのモードに類型化する。その諸類型の中で、GBBとGの関係である「与党内モード」(intra-party mode)がイギリスでは最も重要であるという<sup>85)</sup>。Hazellから国制研究所の所長

84) 河島2021:69

85) King 1976

を引きついで M. Russell も、King のモデルに修正を加えつつ、与党内モードがイギリスでは最も重要であるという指摘は現在でも正しいばかりか、政府派バックベンチャーの造反が強まっているためにその重要性はより強まっているという<sup>86)</sup>。

そして、このような信任のズレは国制の観点からも正当化できる。すなわち先述の通り、議会が首相任命と議会解散にかかる権能をあくまで枠づけるだけであり、政府形成・維持にかかる法的な権能（そしてそれに伴う責任）を議会が何ら有していないからこそ、議会（具体的には下院政府派議員）が信任のズレを有することが国制上の権限配分の問題としては容認されてきたということである。このような「人」と「政策」の間での信任のズレを解消し、以て首相任命・議会解散双方の大権に対する信任を連動させることに、信任附帯の最大の狙いがあると考えられる。首相が信任附帯を行えば、現首相率いる政府という「人」に対しては信任を有している下院政府派議員は当該案件に賛成票を投じることになり、実際、附帯信任案件が否決されたことは 20 世紀以降一度もない。しばしば説かれるように、ここで反対票を投じ当該案件の否決＝不信任となれば解散総選挙となり、その時には他の政策では軌を一にしているはずの党の公認を当該議員は失うからである。

このような信任附帯の前提として、首相が議会解散・首相任命の大権を有する君主の側に属しているという国制上の権限配分の存在を強調しておきたい。この意味で信任附帯は、議会解散・首相任命の大権の双方を枠づける習律であったと考えられる。

しかし、FTPA の制定により、信任附帯という習律には奇妙な変化が生じた。すなわち、附帯信任案件の否決は FTPA が定める繰上総選挙の要件ではないため、同法 3 条 2 項そして効力停止原則によって、信任附帯という習律の前提となる権能の片方が失われてしまった。議会解散にかかる権能が大権として君主の側に属していたからこそ、信任附帯により信任のズレを解消することが可能であったところ、議会解散が制定法に基づく権能となり議会の側に属する以上、信任附

---

86) Russell & Cowley 2018

帯によって信任のズレを解消することはもはやできなくなったのである。そうであれば、首相が信任附帯をする意味がそもそも失われる。それゆえ FTPA の制定によって、従来であれば安定しているはずの単独多数政府でさえ、場合によっては信任のズレに起因する統治のデッドロックに遭遇する恐れが生じたのである。

以上の様な可能性については、従来の FTPA に関する論稿の中でも言及されてきた<sup>87)</sup>。本稿はこの河島の指摘に同意したうえで、それを単なる政治的影響力の問題とするのではなく、その前提にある国制上の権限配分に対する FTPA の与えた変化という観点から検討を進めてきた。

そして事態をさらに複雑にするのは、信任附帯が必要となるような党派横断的に下院で選好が分布している重要政策の中で戦後イギリスにおいて最大のものが、EC・EU 問題であったということである<sup>88)</sup>。FTPA 制定以前、この問題における重要な局面では信任附帯が用いられてきた<sup>89)</sup>。ここから推察されるように、いわゆる Brexit をめぐる一連のプロセスでは、FTPA も相まって深刻なデッドロックが生じることになる。以下ではそのデッドロックの流れを確認し、どこまでを FTPA の責に帰すことができるか検討しよう。

## (2) Brexit の「デッドロック」

以下、本稿の課題との関係の限りで、Brexit の時系列を追うことにしよう<sup>90)</sup>。

まず FTPA 制定後初となる 2015 年の総選挙で保守党は 330 議席（過半数をわずかに 4 超えている）を獲得し、連立政府の Cameron 首相が保守党による単独多数政府を組織した。ところがそれ以前に Cameron 首相が実施すると発表していたイギリスの EU 残留を問うレファレンダムが 2016 年に行われ、周知のとおり、EU 離脱を是とする票が残留を是とする票を約 3.78 パーセントという僅差で上回った。この結果を受け残留派であった Cameron 首相は辞職、保守党党首選

---

87) 河島 2012 : 15

88) この点を指摘する文献は日英ともに枚挙にいとまがない。さしあたり、Brexit について最も網羅的にまとめられている邦語文献の一つと思しき、デイ&力久 2021 : 第 4 章参照。

89) 河島 2021 : 68 (ただし、訳語は筆者が適宜改めている)

90) 江島 2017・岩切 2020 も参照。



で勝利した T. May が同年 7 月に後継首相となった。

T. May はそもそも欧州懐疑論者 (Eurosceptic) として知られ、レファレンダムでは残留に投票すると発言していたものの、残留キャンペーンには積極的には加わらなかった<sup>91)</sup>。彼女は翌年に、「国はまとまりつつあるが、ウェストミンスターはそうっていない」と述べ、EU 交渉に向け自らの権力基盤を強化するために繰上総選挙が必要であると提案した。労働党党首の J. Corbyn も「多数を優先する」政府を実現する機会であるとして歓迎する姿勢を示した<sup>92)</sup>。

これを受け 2017 年 4 月 19 日に下院は FTPA の定める繰上総選挙の動議を可決し、6 月 8 日に繰上総選挙が行われた。ところがここで保守党は議席を 13 減らしてしまい、May は多数政府から転落してしまう。このハング・パーラメントにおいては、May が民主統一党 (DUP (Democratic Unionist Party)、イギリスへの帰属を志向する北部アイルランドの地域政党) の政府外協力を得ることに成功し、半数を 8 下回る少数政府として May は首相の座にとどまることになった。

ところが、ただでさえ保守党内はどのように離脱するかを巡って意見が分裂しているにもかかわらず、少数政府であるがゆえに、なおさら離脱交渉におけるリーダーシップを行使することを困難な状況を招いてしまった。17 年から 18 年にかけてメイ政権が EU と交渉して取りまとめた離脱協定案については政府派からも多くの批判を招き、反政府派指導者 J. Corbyn は May 首相個人に対する不信任動議を提出しようとした。ところがこれは FTPA の定める形式に沿っていないとして、政府の審議時間を当該動議の討論に割くことを政府は拒否し、下院議長 J. Bercow もその義務はないと確証した<sup>93)</sup>。

その後、19 年 1 月 15 日に下院でなされた同協定案の採決では保守党から史上最大規模といってよい造反が生じ、202 対 432 という大差で否決されることとなった。その直後政府の信任を問うならば政府の審議時間を割くと May 首相が発

91) レファレンダムに際して、May を含む Cameron 政権における大臣がいかに動いたかは、インサイダーによる克明な記録が残っている (オリヴァー 2017)。

92) <https://www.bbc.com/japanese/39633355>

93) <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46600850>

言したため、反政府派指導者の Corbyn は、今度は FTPA に定められた形式の不信任動議を提出した。しかしこちらについては、306 対 325 で否決された。

FTPA 以前であれば、総選挙も嫌だがメイ政権の離脱協定案も嫌だという保守党内の離脱強硬派に、信任附帯によって「人」と「政策」の信任の一致を求めることが可能であった。しかし先述の通り FTPA によって、附帯信任案件が否決されたからと言って解散を奏請することはできない。万策尽きた May 首相は 19 年 5 月 24 日、辞意を表明することになる。そして保守党党首選の結果党首に選ばれたのが、May 政権で外相を務めていた離脱強硬派の B. Johnson 議員であった<sup>94)</sup>。同年 7 月 24 日、Johnson は首相に就任、少数政府を発足させた。周知のとおり彼は Brexit における最強硬派であるため、場合によっては合意なき離脱をしてしまうのではないかという懸念が、それ以外のグループから強く持たれていた。

Johnson は首相に就任したものの、EU との交渉期限が 19 年 10 月 15 日までと迫っていた。最強硬派である Johnson 首相としては、今更ソフトな Brexit に方針転換することはできないし、その気もない。さりとて附帯信任を用いて解散総選挙に打って出ることはできない。

こうした中で Johnson が考えたのは、FTPA によって変動を及ぼさないと同法が明示的に定めていた (FTPA6 条 1 項) 議会の停会大権を用いて交渉期限まで議会の審議を止めようというものであった。これを受け 19 年 8 月 28 日、女王の臨席する枢密院会議がバルモラル城でごく小規模に開催され、9 月 9~12 日のいずれの日から 10 月 13 日まで議会を停会することにつき女王が裁可したのである。歴史的に見てきわめて興味深いのは、この枢密院会議の責任者である J. Rees-Mogg 議員が FTPA の審議段階ですでに、議会の停会大権を行使することで政府は議会の活動を停止させることが結局のところ可能ではないのか、という疑義を提示していたことである<sup>95)</sup>。

---

94) Johnson がいかに EU 及び 2016 年のレファレンダムを捉えていたかについては、Applebaum 2020 : Ch. 3 を参照。とりわけ、レファレンダム当時に Johnson 自身が Cameron 首相に「常々圧迫されるもののように、Brexit は頓挫するだろう」(“Brexit will be crushed like a toad under the harrow.”) というメールを送信し、敗北することを前提にヒーローとして振舞う算段であったという衝撃的な記述がある (同前 : 70)。

9月3日にJohnson首相は、FTPAに基づく繰上総選挙の動議を提出していたが、労働党は合意なき離脱を遅延させる法律が可決されるまでは当該動議に賛成しないとして棄権し、結局298対56で3分の2に足らず動議は否決された。その翌日、離脱案が議会で承認されなければ離脱期限を延長するようEUに申請するよう政府に義務付ける法律案<sup>96)</sup>につき採決がなされたところ、保守党から26人の造反が出て可決された。これらの議員は保守党から追放されることになり、加えて同日、この動きには加わっていなかったP. Lee議員も保守党から自民主党に移籍した(議会の観点からは、政府派から反政府派への移行(crossing the board)と呼ばれる)結果、とうとうDUPを含んだとしても議会内政府派は298議席しかいない状況になってしまった。そして9日には改めてFTPAに基づく繰上総選挙の動議を提出したが、翌日の採決では293対46で再び否決され、同日、とうとう議会は停会された。

例年9月上旬には各党の党大会があるため、夏季休暇を兼ね9月に議会在停会されることはそう珍しいことではない。しかしこの時期にこれほど長期間議会在停会されるのは前例がない。しかし、9月24日に最高裁が当該停会を違法であると判決した(これについては次章で詳述する)ため、翌日には議会在活動を再開し、「停会」が「散会」であったと議長により修正された。

ここにきて、Brexitを巡る一連のプロセスは完全にデッドロックに陥った。10月19日、政府が離脱法案を提出、3日間で審議を完了する旨を提案したところ、法案自体については第二読会を329対299で通過したが、審議日時に関する動議は308対322で否決された。24日にはJohnson首相が労働党に書面にて解散総選挙を提案し、28日にはFTPAに基づく繰上総選挙の動議を再度提出するも、Corbynは合意なきBrexitを選択肢から外すことを明言しない限りこの動議には応じないと再度主張。反政府派が棄権・反対し、299対70で再び3分の2には届かなかった。

しかし同日、2020年1月31日まで交渉期限を延長するというEUの案に

---

95) HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 646

96) 2019年欧州連合(離脱)(第二号)法案(European Union (Withdrawal) (No. 2) Bill 2019)、いわゆるBenn Act。

Johnson も同意した結果、労働党も繰上総選挙に反対する理由がなくなった<sup>97)</sup>。翌日 Johnson は FTPA に基づかず、12月12日に繰上総選挙を可能にする特例法案を提出。これは本来、法律であれば通常過半数の賛成で足りる中、自民党・スコットランド国民党 (SNP) が賛成することが濃厚であったために出された法案であったが、事ここに及んで労働党もとうとう賛成に回ったため、同法案は438対20で下院を通過。上院も何らの修正を施すことなく、31日は女王が裁可、繰上総選挙が行われることが確定した。そして12月12日の総選挙では保守党が365議席を獲得するという地滑りの勝利を収め、このデッドロックは解消されることになる。

そしてこの総選挙において、保守・労働の両党ともにマニフェストにおいて明示的に FTPA の廃止を主張しており<sup>98)</sup>、総選挙で地滑りの大勝を得た Johnson 政権は FTPA 廃止法案 (Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill、以下「廃止法案」)<sup>99)</sup> を用意した。これについては法案提出前評価 (pre-legislative scrutiny) をなすこととしたうえで、FTPA 7条4項が首相に設置を義務付けていた、同法の影響を評価し必要があれば修正等の是正の提案をなす議会内の委員会を発足させると Johnson 政権は決定し、FTPA の評価及び政府による廃止法案の法案提出前評価を同委員会に委託することとなった。そして同委員会は、上下両院の議員からなる両院合同委員会 (Joint Committee) として構成されることになった。この両院合同委員会の報告書が提出された約2か月後の2021年5月5日、政府は正式に「議会解散及び召集法案」(The Dissolution and Calling of Parliament Bill 2021、以下「廃止法案」) を提出するに至っている<sup>100)</sup>。

---

97) <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50205603>

98) 保守党は [https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba\\_Conservative%202019%20Manifesto.pdf](https://assets-global.website-files.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conservative%202019%20Manifesto.pdf)、労働党は <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/Real-Change-Labour-Manifesto-2019.pdf> 参照。

99) [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/940027/Draft-Fixed-term-Parliaments-Act-Repeal-Bill.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/940027/Draft-Fixed-term-Parliaments-Act-Repeal-Bill.pdf)

100) <https://bills.parliament.uk/bills/2859>

#### 4. 小括

では FTPA は Brexit のデッドロックにいかなる影響を及ぼしたのか、改めてまとめておこう。

第一に、特別多数決ルールについてである。そもそも FTPA の審議過程において、政治的理由を超えてなぜ繰上総選挙の動議に特別多数の要件を要するのか、国制の観点から合理的な理由を見出す努力を怠っていた<sup>101)</sup>。そして Brexit を巡る一連のプロセスでは、労働党を中心とする反政府派が棄権した結果として、少数政府である Johnson 政権にはいかんともしがたい状況が生じるようになった。

これに対しては、政府と反政府派が異なった評価を下しうる。Johnson 政権からすれば、政権を打倒しなければ解散総選挙には反対する反政府派の「党派性」を問題視するであろうし、反政府派からすれば、繰上総選挙の動議に賛成し可決された後で、期日決定ルールにより交渉期限直前または直後に Johnson が総選挙期日を設けかねない「党派性」への対抗策だということになるだろう<sup>102)</sup>。いずれの評価に賛同するかは難しい問題ではあるが、こと国制における権限配分の観点から取り上げるのであれば、特別多数決ルールが政府形成・維持に責任を負っていない反政府派の拒否権を過大に強化するものではないかという先述の疑問が、より強まることになる。従来であれば政府形成・維持に責任を負わない代わりに、いかなる時に総選挙が来ても勝利して政権を奪取する準備を整えておく、というのが反政府派の一つの理想形とされていたところ、特別多数決のルールはそうした反政府派像を変容させるものであるのかもしれない。これは変容させること自体の当否を問題にしているというより、そうした変容が FTPA の制定段階でどの程度共有されていたかを問題視するものである。

101) これは、特別過半数という要件が常に問題であるという趣旨ではない。実際、議院規則 (the Standing Orders) の中にも通常過半数以外の閾値を定めているものは存在している。例えば、討論の終結を巡り分列投票がなされた場合、少なくとも賛成票が 100 人を上回らない限り可決されることはないとしている (SO No. 37)。

102) 本文で直後に述べる PACAC の報告書でも、期日決定権を首相が政治利用するリスクが、Twomey, M. Russell, R. Hazell といった任期固定に賛同する代表的論者からも提示されていた (HC 1813 : 24-25 (paras. 65-67))。同委員会も、下院自身が総選挙期日を決定できなかった点が先述のデッドロックに寄与しているとして、この点に関する検討が欠かせないと指摘している (HC 1813 : 25 (para. 69))。

実際、固定任期に対する見解と無関係に、特別多数決の要件を削除すべきであるという点でおおむね見解の一致をみている。例えば、先述した通り FTPA のもたらした議会—政府関係の公平が維持されるべきであると説いていた PACAC の報告書であっても、特別多数決の要件は「困難、不要、かつ潜在的に危険な動き」であると述べている<sup>103)</sup>。両院合同委員会も、他の点では多様な選択肢を併記する箇所が多いが、特別過半数の要件については削除すべきであるとの結論が示されている<sup>104)</sup>。

第二に、14日ルールについてである。先述した通り、反政府派が総選挙の実施も少数政府の組織も拒む時、14日ルールの意義が大幅に失われることになった。期日決定ルールの懸念を言うならば、まず不信任を決議したうえで労働党が少数政府を組織し、自らの手で EU との交渉期限を延長したうえで総選挙の期日を決定し、総選挙まで職務執行政府としての任を担えばよかつたはずである。しかし、労働党を中心とする反政府派はその選択肢を取らなかった。それを採らなかった時点で、少なくとも党派的利益という点からは反政府派も Johnson 政権とさしたる径庭はなかったと言ってよいだろう。これは言うまでもなく、Brexit をめぐる見解とは独立した、まさに国制の観点からの見解である。

Brexit の一連の事態を想定せよというのは明らかに酷であるとしても、そもそも先述した通り、14日ルールが想定する不信任決議が可決されうるのはまずもってハング・パラメントにおける少数政府の場合なのであるから、そうした場合にいかに対応するかということ自体は、十全な法案審議を行っていればその時点で想定・検討できたはずである。その検討を怠ったことが Brexit における混乱に拍車をかけたことは否定しがたいであろう。

第三に、信任附帯についてである。従来であれば信任附帯を通じ、政府派内における「人」と「政策」の間の信任のズレを解消することが可能であった。しかし FTPA により議会解散にかかる権能は議会に移行したため、政府派議員が支持を離脱する可能性を首相のイニシアティブによって封じ込めることができなくなった。これは以上で述べてきた点以上に重要であると考えられる。というのも、

---

103) HC 1813 : 23 (para. 63)

104) HC 1046 & HL 253 : para. 50

2017年総選挙以前であれば信任附帯によって下院内政府派議員の支持を確保し、デッドロックを迎えることなく離脱手続を進めることができた可能性も十分にあったからである。

以上から同法は、現実政治におけるデッドロックの直接の、また唯一の要因でないとしても、少なくとも別の諸要因によって生じたデッドロックを固定・促進する機能を一定程度果たしたことは否定しがたいように思われる。上院の「国制関連事項特別委員会」(Select Committee on the Constitution)の公刊した報告書においても、FTPAはこのデッドロックの直接の要因ではないかもしれないが、同法がなければそのデッドロックはここまで長くは続かなかつたであろうと述べられている<sup>105)</sup>。他方、先述の両院合同委員会の報告書においては、この点につき両論併記がなされた上、少なくとも同法がデッドロックの唯一の原因ではないと述べられている<sup>106)</sup>。

もちろん、FTPAを当該デッドロックの直接の要因とするのはアンフェアであろうし、同法と独立に存在している政治・社会的諸要因が複雑に影響して当該デッドロックが生まれたことを否定するものでは全くない。しかし、他の要因によって生じたデッドロックを固定・促進する機能を同法が果たしたことを過小評価すべきではないこともまた、先述の通りである<sup>107)</sup>。両院合同委員会の報告書も、「デッドロックのリスクが、固定任期議会という便益のために支払われる対価としてどの程度の価値を有するかは、議会任期を固定する他の立法を今後の政権が進めようとする場合にあっては議会自身が政治的に判断する必要がある」と述べる<sup>108)</sup>。

---

105) HL 121 : 36 (para. 49)

106) HC 1046 & HL 253 : 19-21 (paras. 52-60)

107) 固定任期議会を推進してきた M. Russell は当該デッドロックの原因を分析したうえで (Russell 2020)、FTPA と当該デッドロックはほぼ無関係であると結論付けている (Russell 2021)。確かに Russell の説く通り、少数政府に転落した後の May が信任附帯を用いたところで事態が改善したか、そして期日決定ルールは FTPA の趣旨と整合しているのか、大いに疑問である。しかし、FTPA によって反政府派の権限や責任がいかに変化し、Brexit においてそのような変容を蒙った反政府派の行動はいかなるものであったか検討することなく同法の責任を否定することは、片手落ちの感を免れえないように思われる。

108) HC 1046 & HL 253 : 20-21 (para. 60)

FTPA 審議段階で Brexit のデッドロックを予測することは極めて困難であったことは言うまでもない。しかし、そうであるとしても丁寧な法案審議を通じ、議会解散だけでなく首相任命つきいかなる法的権限を議会は得るのか、政府―議会間関係―少なくとも、政府・下院政府派・下院反政府派の三者間関係―を同法によって具体的にいかに修正するか政治アクター間でイメージが共有できていれば、当該デッドロックはまた異なった展開を見せていたことも十分に考えられる。こうした意味で、少なくとも現在の FTPA をそのまま肯定することは困難である。

それでは、FTPA、そしてイギリスにおける議会解散の今後の展望はどのようなものであろうか。これを次章で検討することとしよう。

#### IV 「司法審査における積極主義」と議会解散の展望

FTPA および議会解散の今後の展望を検討する前提として、以上検討してきた Brexit のプロセスで裁判所が果たした役割を確認しておかねばならない。まずはそれを確認しておこう。

##### 1. 大権に対する司法審査の（過剰な？）積極主義― Miller<sup>2</sup> 判決とその反響

Miller 2 判決<sup>109)</sup>は、先述した Johnson 政権による議会停会（正確には枢密院の助言に基づき女王が行った停会、以下「本件停会」）が違法であるとして司法審査が提起された事案である<sup>110)</sup>。大権は司法審査の対象とはなっているが、従来は旅券発給などあくまで市民の権利義務関係に変動を及ぼす大権のみが対象とされていた。今回の停会は直接そうした権利義務関係に変動を及ぼすわけではな

109) R (Miller) v The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland, [2019] UKSC 41. 同様の訴訟をスコットランドで SNP の J. Cherry 議員を中心とするグループが起こしたため、最高裁で併合審理されることとなった。本判決の概要についてはさしあたり、上田 2020 参照。

110) 本来は大権に対する司法審査の積極化という観点からは、先行する Miller 1 判決 (R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union, [2017] UKSC 5.) についても言及したいが、紙幅の都合上割愛する。同判決についてはさしあたり、ユーイング 2017、佐藤憲 2018、Elliott & Young 2018 参照。



い。実際に首相側は、「本件議会停会は高次の政策事項である」と主張していたし、それは判例に照らしてももっともな点がある。

ところが最高裁は、全員一致で（一つの反対意見・同意意見もなく）停会を違法であると判示した。Lady Hale および Lord Reed により執筆された法廷意見は、大要以下のような論理構成である。

まず法廷意見は、もし司法判断適合的であるならば、事案が政治部門に関するものであったとしてもそこで生じている法的問題につき裁判所は判断できるという<sup>111)</sup>。そのうえで大権に基づく権能の存否・範囲についての判断と、範囲内で行使されている大権上の権能について惹起されうる他の法的問題（不合理性など）についての判断は別であると説く。そして前者につき司法判断適合的であるというのは従来判例の示すところであるという<sup>112)</sup>。これに対し首相側は、停会が高次の政策事項であるとして司法判断適合的でないというが、高次の政策事項であるがゆえに司法判断適合的でないというのは大権の範囲内である行使についての当否に関する判断であり、大権行使が踰越していないかを判断するのは別問題であるという<sup>113)</sup>。

そこで、議会停会にかかる権力に法的な制約があるかにつき検討することになる。大権に基づく権能の中でもまさに最も高次の統治作用に属すると思しき議会停会の適法性につき、何を根拠にいかなる法的基準を導くのか。

法廷意見はここで、コモン・ロー上認められてきた国制上の諸原則によって法的な限界を画そうとする。本件に関連する第一の原則は議会主権 (Parliamentary sovereignty) である。かつて Lord Browne-Wilkinson が説いたように、「この国の国制の歴史とは、王の大権が、主権的機関であるところの、民主的に選出された立法府のオーバーライドする権力に伏するようになる歴史」なのである<sup>114)</sup>。それゆえ、通常認められているような短期間の停会はともかく、議会の立法権を損ねるほどの長期間に渡り議会を停会することは議会主権に反するとい

---

111) paras. 30-34

112) para. 35

113) para. 36

114) para. 41

う<sup>115)</sup>。

第二の原則は議会に対する答責性 (Parliamentary accountability) である。これが司法判断の制約論拠として説かれることもあり、そうした制約の必要性は裁判所も認識している。しかし、合理的な正当化無く、立法府としての国制上の機能、そして執行部に対する監督に責任を有する機関としての国制上の機能に抵触しまた妨害する場合、停会は違法であるという<sup>116)</sup><sup>117)</sup>。

では今回の停会はこうした国制上の二つの原則に照らして適法であるのか。ここで法廷意見は信任原則について触れるが、この一節は重大な意味を有している。

我々の国制の基礎を想起しよう。我々は代表に基づく民主政治 (representative democracy) の下に生きている。下院は人民がその議員を選出しているから存在する。政府は (他の民主政における地位と異なり) 人民により選出されているわけではない。政府が存続するのは、下院の信任を得ているからである。それ以外の民主的正統性など何ら有しない。これは、以下のことを意味する。すなわち、統治という実際の任務は執行部が負うのであって議会や裁判所が負うのではないことを常に念頭に置きながらではあるが、政府はその行為に対し下院に対し——それどころか上院に対しても——答責性を負っているということである。それゆえ最初の間は、首相の行為が政府の答責性を維持する (holding the Government to account) という議会の役割に抵触または阻害する効果を有していたかである<sup>118)</sup>。

このように述べた直後に、「当然有していた、というのが答えである」という<sup>119)</sup>。本件停会は当然、議会の答責性確保を阻害した。とりわけ、(Brexitとい

---

115) paras. 42-45

116) para. 46-50

117) Fire Brigades Union 判決における Lord Lloyd の言を引用して、大臣責任制は司法審査の代替物ではなく、議会に対する答責性を確保するために裁判所が法的判断をしなければならぬ局面があると法廷意見はいう (para. 33)。

118) para. 55 (傍線筆者)

119) para. 56

う) 国制における根本的変動につき審議していたなかで停会がなされることは許容しがたい<sup>120)</sup>。では、民主政の基礎に極端な効果をもたらす本件停会に合理的な正当化が可能であろうか。ここで必要なのは首相の動機でなく合理的な理由であるが、提示された書類を見る限り、5週間も閉めなければならない理由はない<sup>121)</sup>。

以上の様な理由から本件停会は違法であり、原告 Miller らが求めていた本件解散が違法であることの宣言的判決は当然下すことができるという。しかし救済手段の問題として、当該宣言的判決以上の救済手段を講じること、とりわけ、枢密院による助言を違法として当該助言に基づく枢密院令に対し破棄命令を下すことが適法かという問題がある。というのも議会停会の告知は貴族院で読み上げられるといった意味で議会手続とも呼べる側面があるために、「議会における演説及び討論の自由、また議会における手続は、議会外のいかなる裁判所等において弾劾または審問されることなし」と定める権利章典9条に抵触する可能性があるからである。また、自らの手続につき判断するのは両院のみに与えられた権利であるとされ(しばしばこれを「排他的認知」(exclusive cognizance)という)、本件において破棄命令を発出することはこの排他的認知に反するのではないかという疑問もありうるどころであった。

これに対し、①議会特権の範囲を決するのは議会ではなく裁判所であり、②権利章典9条は主として下院や委員会における演説や討論の自由に向けられたものであって、③「排他的認知」はあくまで議会全体に向けられたものであり、個別の議員に向けられたものではないという三点が判例上<sup>122)</sup>確立していると応答する<sup>123)</sup>。これにより枢密院による本件停会の助言は違法であると宣言したうえで、当該助言に基づき制定された枢密院勅令も違法であり破棄すると判示した。この判決の後に何が起きたかは前章で述べた通りである。

こうした論理によって Johnson 政権による議会停会を違法としたことに対し、

---

120) paras. 56-59

121) para. 58

122) R v Chaytor [2010] UKSC 52; [2011] 1 AC 684

123) paras. 66-67

政治的にはもちろん、学界からも様々な議論<sup>124)</sup>が噴出するに至っているが、本稿の課題との関係では、本判決それ自体の当否にこれ以上踏み込む必要はないだろう。ここで着目しておかねばならないのは以下の三点である。

第一に、議会手続に対する司法審査を拡張してくるのではないかという懸念が強まった。これは FTPA との関係でも重要な意味がある。FTPA 原案提出時に下院の政治・国制改革委員会 (Political and Constitutional Reform Committee) に対し下院首席職員 (the Clerk of the House of Commons) が意見書を提出していた<sup>125)</sup>が、そこではまさに、原案に残されていた信任案件にかかる議長の認証を法律で定めることにより、法律解釈を通じて裁判所が司法審査により議会手続に介入できる余地があると警告されていた。そうであるからこそ首席職員は、繰上総選挙にかかる規定は法律ではなく議院規則にて定めることによってこのリスクが回避されるのではないかと説いていたし、同委員会の報告書においてもこうした警告につき十分な検討がなされるべきであると示されていた<sup>126)</sup>。しかし、認証にかかる規定は削除されたものの結局この問題につき検討することはないまま<sup>127)</sup>、繰上総選挙にかかる規定は FTPA という法律に残されていた。

ところが Miller 2 判決ではそうした制定法もないにもかかわらず、議会停会につき (賛否は別として) 極めて大胆に裁判所が司法審査を及ぼした。いわんや、FTPA という制定法がある場合はその解釈を通じて裁判所が解散についても司法審査に乗り出すのではないかという想像は、あながち荒唐無稽とは言えない側面がある。次節で詳述するように、こうした懸念が Johnson 政権の提出した FTPA 廃止法案にも色濃く反映されている。またこれが、法形式についても慎重な検討が必要であることを示している点も注意しておくべきであろう。

第二に本判決では、「大権と信任原則」という国制上の権限配分の構造が (再)

---

124) ここでは LSE 教授 M. Loughlin による批判を挙げるにとどめる (Loughlin 2019・2020)。

125) Written Evidence submitted by the Clerk of the House (FTB01), HC 436 : Ev 19-22  
126) HC 436 : 12 (paras. 34-35)。

127) 本法案によって裁判所が議会手続に介入してくることはない Clegg 副首相は説いていたが、首席職員の明確な指摘及び委員会報告書に政府が何ら応答していないことを、下院第二読会において保守党議員からも指摘される始末であった (HC Deb 13 September 2010, Vol. 515, Col. 621-710)。

確認され、政府と議会の断絶関係を明確に可視化して停会を違法と判示された。首相含め閣僚は下院の議員であるのに、それを根拠とした政府の民主的正統性が認められないこととまで示していることは、上記の国制上の権限配分に対する強いこだわりを示していると言える。この根拠として判決内では「議会主権」及び「議会に対する答責性」という二つの原理が挙げられていた。もっとも本件停会の適法性を判断するうえでは、一見すると後者の答責性の観点から判断されているようにも見える。しかし、議会の「立法上の案件」(legislative agenda)を阻害する理由として被告である Johnson 首相側の主張が十分でないことを判示していることから、議会の立法府としての機能——そしてこの機能に関する国制上の原理は議会主権である——についても、本件停会の適法性を判断するうえで実際に参酌されているといえよう。

第三に、第二の点の帰結として議会、とりわけ Johnson 政権の Brexit 政策に反対する議会内政府派の動きを国制の観点から承認することになった。旧稿で筆者は、議会内政府派の支持離脱可能性がイギリスにおける法の支配と密接に関連しているのではないかという可能性を提示したことは先述の通りであるが、本判決は本件停会を違法とすることで、まさにそうした支持離脱可能性を正面から承認することになったのである。もっとも、そのような支持離脱可能性が国制の観点から肯定されるからこそ、それにより政府の重要政策の遂行が妨害されないような解散権の配分のありようということが、判決とは別の問題として生じることになる。

このように、裁判所による大権に対する司法審査の（「過剰」とも見られうる）積極性が、FTPA の今後の展望とも密接に関連している。節を改めて、イギリスにおける議会解散の展望を見ておこう。

## 2. イギリスにおける議会解散とその展望

議会解散の展望については様々な状況が入り交じり、明確に示すことは極めて困難である<sup>128)</sup>。ここでは、大きく二つの潮流があることを素描するにとどめる<sup>129)</sup>。

第一の潮流は、FTPA を廃止して制定以前の状態に回帰させようという考え

である。これは Johnson 政権の示した FTPA 廃止法案及び廃止法案の姿勢である。Johnson 政権の方針においては、顕著な二つの特徴がある。第一の特徴は、従来の議会解散の大権を復活させ、FTPA 以前の状態への回帰を志向している点である<sup>130)</sup>。しかし、ここでは大きく二つの問題がある。

まず「入口」の問題として、効力が停止していた大権は復活させることができるのか、という点がある。これは今まで、一度効力を停止された大権を復活させることが問題となったことがないために生じている理論的問題であり、学説の議論もあまり深まっていないようである<sup>131)</sup>。制定法による大権の復活を肯定する代表的論者が R. Craig であり、また議会法制担当官 (parliamentary counsel) であった S. Laws もこうした肯定説を唱えている<sup>132)</sup>。一方、否定説の代表的論者がブリストル大学の G. Phillipson とケンブリッジ大学の公法学者 A. Young である。とりわけ Young は、大権に基づく権能を一度制定法により効力を停止さ

---

128) 一つには、本文で先述した通り、信任原則の基礎にある二大政党制の今後の動向がある。2010年のハング・パラメント以降、連立政権の常態化を説く見解もある (小松 2020: 44, Schleiter & Belu 2016)。ただし、是非は別としていわゆる First-Past-the-Post 形式の選挙制度が政党システムに与える影響は、やはり無視できないものがある。イギリスにおいて今後連立政権が「常態化」するかについては、その可能性を否定しきるものでは全くないが、見解を留保したい。

129) もっとも、第三の潮流として、制定法によって首相に解散決定権を付与すべきという見解がないわけではない (HC1046 & HL253: 28 (para. 92))。この主唱者は、LSE 等で講師を務めている R. Craig である。ただし Craig の場合、解散の乱発を防ぐために下院の過半数の賛成を要件とするのが適切だという (Craig 2018: 506)。しかしこの規定は結局、本来解散権の濫用が問題たりうる多数政府における解散については (政府派が同意する限り) 自由に認められるのに対し、総選挙を通じた再編成を必要とする少数政府における解散については反政府派の拒否権を過大に認めるという、FTPA と同様の問題を生じさせることにはならないだろうか。

130) 廃止法案には、FTPA 以前の議会解散と召集の大権が「同法が存在しなかったかの如く、再び行使可能となる」という条文が設けられている (廃止法案・廃止法案の2条1項に全く同じ条文が存在する)。これは、1978年制定法解釈法 (Interpretation Act 1978) 16条1項 (a) との兼ね合いで、大権を復活させるという意図を法文中に明示しておかなければ、廃止法案の成立により議会解散にかかるいかなる権能も存在しなくなるからであろう (Craig 2018: 493-494 も参照)。

131) この問題の背景には、議会主権をいかに理解するかというイギリス国制の根本的問題を中心にきわめて多くの問題が存在する。その包括的分析は今後の課題としたい。

132) Craig の見解は Craig 2018: 996 参照 (ただし前掲注 129) に記した通り、君主の政治的裁量に否定的な立場から Craig は第三の道を探る)。Laws の見解は後掲注 133) を参照。

せ、その後制定法によって復活させると定めたとしても、結局のところ当該権能は制定法に基づく権能でしかないのではないかと一貫して主張している<sup>133)</sup>。

次に「出口」の問題として、仮に大権を復活させられるとして、FTP A 以前の状態に完全に回帰できるのかという点がある。とりわけ、以下の二点が重要である。第一に、FTP A 以前のシステムにおける習律の存否・内容に対する周到な考慮なくして、従来状態に回帰することは困難である。Johnson 政権は廃止法案を提出するにあたり、「解散に関する諸原則」(Dissolution Principles) と称する 1 枚の資料も公開した<sup>134)</sup>。この中では大要、①下院の信任を確保している(通常は過半数を占める政党の党首)が首相の座にあり、②君主は政党政治の渦中に置かれるべきではなく、とりわけ現職の首相がそれを保障する責任を負う、という二点が述べられている。しかし、ラセルズ原則をはじめとする君主の拒否権の広狭、信任原則における信任案件の範囲、信任原則と政権交代の関係(例えばハング・パラメントにおける首相任命など)、ひいては信任原則によって反政府派・政府派にそれぞれ与えるべきインセンティブといった諸問題が、とても 1 枚の資料で片付けられるほど単純ではないことは如上の分析からも明らかである。実際、両院合同委員会も「解散に関する諸原則」では「将来必要とされる政治的実践及び習律の『共通理解』("shared understanding")の基礎を形成することはできない」と批判したうえで<sup>135)</sup>、委員会自身がこうした諸点につき見解をまとめている<sup>136)</sup>。議会における報告書という性質上、反政府派や政府派に与えるべきインセンティブの問題については検討がなされていないが、少なくともここでの見解を出発点にして周到な議論がなされるべきであろう。

第二に、裁判所の介入の問題である。Miller2 判決がたとえ当時の極めて特殊な文脈に基づくものであったとしても、議会解散と類似した議会停会につき裁判

133) Phillipson の見解は Phillipson 2016 : 1074-1075。Young と Laws の見解については、HC 1046 : Q1-4 を参照。なお、FTP A 廃止法案に対する Young の見解については、国制研究所のブログに彼女が投稿した記事 (Yong 2021) を参照。

134) [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/940028/Dissolution-Principles.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/940028/Dissolution-Principles.pdf)

135) HC1046 & HL253 : 60 (para.231)

136) HC1046 & HL253 : 61-64 (Box 1)

所がこれほど踏み込んだ判断をしたことのインパクトは無視できない。解散について FTPA 以前のシステムに回帰するからといって、同判決を無かったことにすることはできない。この点を考慮して廃止法案では、議会解散についての司法審査排除条項 (an ouster clause) を設けている点が第二の特徴である。しかし司法審査排除条項についてはその実質的効力を封じるような判決<sup>137)</sup>も存在し、学説上の批判も強い<sup>138)</sup>。果たして Johnson 政権の方針が理論的に正当化できるかは、慎重な検討が必要である<sup>139)</sup>。

第二の潮流は、先述した問題点を修正したうえで、FTPA を維持しようとする見解である。これは国制研究所に在籍する研究者をはじめ、研究者の中では強い影響力を有している。しかし、先述した通り、そのためには国制上の権限配分の問題に対する周到な考慮が欠かせないであろう<sup>140)</sup>。

こうした状況において、いずれの方向が適切であるか現時点で確たる見解を述べることは、筆者には余りに荷が重すぎる。しかし先述した通り、FTPA の理念とされた「議会の政府に対する優越の確保」が、少なくとも下院解散の文脈において本当にどこまでの意義を有している (た) か、筆者は疑問をぬぐうことはできない。そして何より、下院解散においてその目的に意義を見出すとしても、ピースミールとしか形容できない現在の FTPA をそのまま支持することは相当に困難であろうと思われる。そしてこの点だけは、FTPA の理念に共感する存置派であっても首肯せざるを得ない点である。この点を踏まえて、今後の動向に

---

137) 行政機関の決定につき司法審査排除条項が定められていても、そこでの行政機関の決定の適法性は裁判所が判断できるという著名な判決 (Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission, [1969] 2 AC 147) があるため、いかなる文言を制定法に記せば完全に司法審査を排除できるかという点が問題となるのである。

138) ケンブリッジ大学の公法学者 M. Elliott がこの点を最も明瞭に指摘している (Elliott 2020)。

139) 本稿の校正段階において廃止法案は成立していないため、廃止法案の審議過程・学説状況に関する包括的分析は他日を期すより他ない。ただし、Johnson 政権の方針により、廃止法案は下院の第二読会をわずか1日で終え (2021年7月6日)、委員会審議から第三読会までも1日で終えた (同年9月13日)。同法案それ自体の是非とは別に、拙速な審議があれば問題となった FTPA 以上に拙速な審議を進めるのは、率直に言って驚きを禁じ得ない。

140) こうした検討がなされていると思しき例として、前掲注60) の Hazell の記事を参照。



注視する必要がある。

### 3. イギリス式解散 (dissolution anglaise) を取り巻く構図

ここまでの検討を、改めて要約しておこう。

- ① FTPA 以前、国制上の権限配分としては、首相任命権及び議会解散権はいずれも君主の側に属しており、議会が両者につき法的な権限を有しているわけではなかった。他方で議会は信任原則を通じ、各権限の行使を習律として外から枠づけてきた。信任を失い、かつオルターナティブな政府が存在する場合、現政府の首相による解散奏請は認められず、最終的には君主により拒否される。
- ② この従来システムにおいて、反政府派どころか政府派でさえ、政府形成・維持にかかる法的権能と責任を負っていない。それゆえ、法的には議会から独立して存在する首相は（オルターナティブな政府が存在しない限り）ほぼ自動的に総選挙に打って出ることができる。このシステムによって反政府派は、総選挙を仕掛けてきたとしても勝利できるように絶えず準備することになる。他方、政党横断的に選好が分布している重要政策がある場合、政府派議員も政府の重要政策に反対するという事態がありうる。この場合に政府派からも法的には独立している首相は、信任附帯を用いることで政府派議員の反対を抑えることになる。一連の関係は、如上の権限配分を前提にしていた。
- ③ しかし FTPA は、解散の濫用が問題となりうる安定した多数政府の場合においては解散を認めており、当初の目的に適合しているかすら疑わしい。加えて、同法は従来の権限配分を半端に変更することによって、以下のような変化を及ぼした。第一に、早期の解散総選挙が要請される少数政府における解散についても、反政府派が党派的利益に基づいて拒否権を行使できるようになった。第二に、政府はもはや信任附帯を用いて政府派議員の反対を抑えることができなくなった。このような変化により、FTPA が 2019 年のデッドロックが少なくとも固定・加速化したことは否定できない。
- ④ Johnson 首相はこれに対し議会停会の大権で対抗しようとしたところ、裁判所は上掲の大権と信任原則の関係を再確認したうえで、当該停会を違法と判断

した。これは国制上の権限配分を根拠に、政府派議員の支持勢力離脱可能性を法的に保障するものとなった。

- ⑤ 少なくとも現行のFTP Aをそのまま存置すべしという議論は研究者にも政治アクターにもなく、廃止論と修正論がすぐに収束する見込みはない。先述の権限配分に対する周到な考慮を行いながら、FTP A以後に変化した諸事情に対応する制度設計は決して容易ではなく、今後の動向が俟たれる。

如上の検討からすると、「やはり日本でも、内閣に自由な解散権が備わっているべきだ」という示唆をもたらすように見えるかもしれない。しかし、そのように断じるのは早計であると思われる。しばしば議論される通り、FTP A以前のイギリスのシステムが機能するためには政権交代の意思と現実的可能性を伴った野党の存在が欠かせない、ということもある。しかしそうした政治的要因以上に、ここでは国制上の権限配分の問題を強調しておきたい。

FTP A以前、首相任命と議会解散にかかる権限は全て大権の側に属していた。そして議会はそれぞれを、信任原則という習律によって枠づけるのみであった。ということは、議会は政府の形成・維持にかかる法的権能を何ら有していない。権能を有していない以上、政府を維持させる責任もない。だからこそ、ハング・パーラメントをうけて編成された少数政府に下院が不信任を決議することが国制上許容される。他方で、不信任を受けた政府が議会解散の大権を根拠に解散奏請をなすことも、議会在ら維持に責任を負っていないからこそ国制上容認されるのである。このように見てみると、イギリスでは議会在ら現政府の形成・維持に関していかなる権限（とそれに伴う責任）を有しているかという観点から、両権限の配分が連動していたのである。先述した通り、反政府派と政府派の行動もこうした国制上の権限配分を前提としていた。

こうしたFTP A以前の構造に対し、同法が議会解散にかかる権限を奪った一方首相任命にかかる権限を存置させたことによって、政府形成・維持につき議会在ら有する権能につき混乱を生じさせた。BrexitにおけるデッドロックをFTP Aが固定・加速化させたのは、ハング・パーラメントという従来構造においてさえ直ちには事態を打開できない場面において、先述のような混乱を同法が生じさせたからであると考えられるのである。

如上の分析は、従来の議院内閣制論における「一元論」と「二元論」の前提を再確認することを求める。「二元的」議院内閣制から「一元的」議院内閣制への移行が語られるとき、そこでは君主の実質的権限の喪失が転軸点であると説かれる<sup>141)</sup>。確かにイギリスにおいても君主の実質的な政治的権限は大幅に喪失したのであるから、小堀のように君主の拒否権を過大に見積もることには、先述したような疑問が残る。他方で、従来の用法でいう「一元的」議院内閣制に移行してからも、君主から首相任命権や議会解散権が法的に剝奪されたのではなく、国制（憲法）上の権限配分としてはあくまで君主の側に残存している。そしてイギリスにおいてこれが決して形式的な問題にとどまるものではなかったことはもはや明らかであろう。

従来の一元論及び二元論は、そうした権限配分を踏まえてなお政治的影響力に着目して類型化するものであったことは見落とされるべきではない。この前提を看過することは、政治的影響力の問題と国制における権限配分の問題を混同させる危険性を孕んでいるため、再確認しておくことには重要な意味があるだろう（これは後述する、解散権の「機能」の憲法学における扱い方とも関係する論点である）。本稿ではこうした混乱のリスクを少しでも減少させるため、首相任命及び議会解散にかかる憲法（国制）上の権限配分に専ら着目して、政府—議会関係を「一元的」「非一元的」と称することにしたい。

では、こうした観点から衆院解散権をめぐる日本の議論にいかなる含意を及ぼしうるか、次章で検討しよう。現在の筆者には、現在の衆院解散制度が政府派、反政府派にいかなるインセンティブを付与しているか包括的に検討する準備はない。しかしその前提として、首相任命にかかる権限との連関を意識して解散権の議論を検討することが有益であると思われる。

---

141) 樋口 1973 : 50-51、1985 : 181

## V 衆院解散権をめぐる議論への含意

### 1. 日本国憲法における権限配分——「指名」という要素

日本国憲法は、首相任命及び議会解散にかかる権限配分につきどのような規定を置き、それによって政府—議会間関係の一元性・非一元性をいかに解することができるだろうか。ここではまず、首相任命にかかる権限配分から確認しておきたい。

第一に、憲法 67 条 1 項前段は、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。」と定めている。ここで、指名という作用の特異性は特筆に値するだろう。この指名という作用は、信任という作用とは憲法上決定的に性質を異にする。というのも、事実上立ち現れ、法的には統治者たる君主によって任命された首相が政府を組織し、議会（下院）がそれに対し「支持する／支持しない」という選択肢の中からその意思を表明する作用が「信任」であるのに対し、「指名」は議会（下院）議員の中から誰が最も首相として適任かを、議会（下院）自ら選択するという作用だからである。憲法の観点から見たときに、この「信任」と「指名」の間の根本的なギャップを見逃すことはできないだろう<sup>142)</sup>。

加えて憲法 67 条 1 項は、下院たる衆院だけでなく上院たる参院も「指名」に参画すると定めている点も特徴的である。そして同条 2 項によれば、両院の指名者が一致しなかった場合はまずもって両院協議会を開催しなくてはならない。このように憲法は首相任命に際し、「信任」という形で任命を枠づけるのではなく、「指名」という形で国会自身がイニシアティブを発揮することを要請しているといえる。

第二に、国事行為を列挙した憲法 7 条とは別に、「天皇は、国会の指名に基いて、内閣総理大臣を任命する。」という 6 条が置かれている。あくまで国会の指名のみが要件として記されていることから、そもそも 7 条における様な「助言と承認」を要しないというのが文理上最も整合的な解釈であろうし、万が一首相任

---

142) この点での日英の相違については、成澤 2018 も参照。

命行為について内閣の「助言と承認」ということを論理的に観念しうるとしても、その実質的意義は限りなくゼロに近いといえるだろう。このように、国会による被指名者を留保・遅滞なく首相に任命することは天皇に課せられた憲法上の義務であることは疑いようがなく、国事行為の実質的権能説をこの点で援用することは極めて困難である。

以上を見ると判明するのが、首相任命につき日本国憲法は、イギリスにおけるような非一元的構造どころか、徹底して一元的な構造を採用しているということである。そしてそれを裏書きしていると思しきが、憲法 69 条及び 70 条である。まずイギリスと異なって日本の場合、不信任決議に対し内閣が沈黙してその座に留まるといった可能性が、69 条によって完全に否定されている。そして 70 条によれば、当該決議を受け内閣が総辞職する場合は言うに及ばず、衆院を解散したとえ与党が勝利した場合であってもその後必ず内閣は一度総辞職し、いずれの場合にあっても国会による新たな指名を再度受けなければならない。これらの規定はまずもって、首相任命にかかる如上の徹底した一元的構造を反映した規定と読むことが自然であろう。

この特異性<sup>143)</sup>は従来から意識されてきた点であるが、この特異性と衆院解散にかかる権限配分をいかに連動させて論じることというのが、本稿の視点からは問題となる。従来の見解は、これだけの徹底した一元性にどこまで配慮しているかについては、疑問を覚えるところがある。しかしそれとて、単に見落としていたというほど安易なものでは決してない。それゆえ、従来の見解の構図をトレースしない限り、如上の分析がいかなる含意をもたらしうるか、それぞれの見解に即して正確に述べることができない。以下、解散権に関する従来 of 学説の構図を分析したうえで、本稿における分析がいかなる含意を及ぼしうるか論じる。

143) この点と関連して興味深いのが、最も初期のコンメンタールである法学協会編『註解日本国憲法』が首相任命における徹底した一元的構造を別出していることである(法学協会 1953: 151)。そして憲法学プロパーで言えば、こうした選任体制から日本国憲法の定める政治体制をイギリス等と比して「かなりスイス型的といえよう」と評したのは、他ならぬ小嶋和司であった(小嶋 1988: 384)。現在でも、日本の議院内閣制は Red slop の用法における「不真正」なそれに近いとする見解が、決して失われたわけではない(石川 2011: 6)。なお、政治学からはかねてよりこの点を指摘されてきたことは周知の通りである(川人 2005: 248)。

## 2. 従来の学説検討の前提

従来の見解を検討する前に、以下の三点を再確認しておくことが有益だと思われる。

第一に、長谷川正安が適切に指摘していた通り<sup>144)</sup>、従来の用法で言う「69条限定説」と「69条非限定説」のうちいずれを選択すべきかが先決問題だということである<sup>145)</sup>。ここでは、小嶋和司や清宮四郎が説いていたように、実際に解散を決定する権能（以下、「解散決定権」と）と解散する旨を外部に宣示する権能（以下、「解散宣示権」と）を区別することが議論に資する<sup>146)</sup>。これに対応していわゆる7条説についても、「解散決定権における7条説」と「解散宣示権における7条説」が区別されることになる。この区分に沿えば、7条説と従来称されてきた見解は大臣輔弼制を憲法7条の「助言と承認」に読み込むことで内閣の解散決定権の実質的根拠とするのであるから、前者に属することになろう。

そして従来の用法で言う69条限定説を採る場合であっても、それだけで解散する旨を外部に示すことはできない以上、解散宣示権における7条説は前提とせざるを得ない。これに対しては、解散宣示という形式的行為であったとしても天皇を国政に関与させてよいのかという清宮四郎の懸念<sup>147)</sup>が想起される場所である。この懸念の意義は現在でも——あるいは、現在だからこそ——没却されるべきでないと考えられるものの、憲法7条が存在する以上は宣示行為に天皇が関与することを避けることはできないであろうし、解散決定に対する留保・遲滞は一切

---

144) 長谷川 1974 : 123-124

145) こうした観点から学説を整理するものとして、佐藤功 1984 : 312-317、鈴木 1985、樋口ほか 1994 : 106-112 (樋口執筆)、澤登 1994a : 43-52、松井 2007 : 207-208、上田 2008 : 242-243、毛利ほか 2011 : 237-238 (浅野執筆)、芹沢ほか編 2011 : 40-41 (山元一執筆)、渋谷・赤坂 2016 : 25-27 (赤坂執筆)、辻村 2018 : 423-425、佐藤幸治 2020 : 520-521、渡辺ほか 2020 : 224-228 (松本執筆)、橋本 2020 : 68-70 などがある。とりわけ辻村みよ子は、「最近では、7条説、69条説、制度説に大別して平面的に論じることが多いが、本来は、このような比較検討の仕方では十分ではない」と説いている (辻村 2018 : 423)。

146) 小嶋 2004 : 305-307、清宮 1979 : 233。宮沢は、当初こそ天皇に解散決定権も形式的には配分されているかのような口吻であったが（「憲法上は、解散は、内閣の権能ではなく、天皇の権能とされる」(宮沢 1968 : 82 (初出は 1952 年))、こうした区別を踏まえてか、後には、専ら解散宣示行為を以て憲法 7 条 3 号の定める国事行為としている (宮沢 1978 : 105)。

147) 清宮 2021 : 202 本文及び注 1) 参照。

認められないことは言うまでもないのであるから、この点はさしあたり脇に置くことにする。

そして69条非限定説を採用し、かつ内閣に解散決定権が配分されるべきと考えるからこそ、ここで初めて、解散決定権における7条説・65条説・制度説といった各学説が現れることになる。そして解散決定権における7条説は無論、65条説や制度説の場合であっても、解散宣示権における7条説は採用せざるを得ないことも確認しておこう。

第二に、「一定の場合における解散の必要性」と「69条所定以外の解散類型の必要性」は性質を異にするものだという点である。前者については、解散制度それ自体の意義によって直ちに導くことが可能であるが、後者については、憲法条文からは直ちに導くことはできない権限配分に関する主張を含むため、当該権限配分が認められるかにつき別途論証を要することは言うまでもない。

第三に、以上の二点と関連して、憲法69条所定の場合以外に内閣に解散決定権を配分する必要性につき、まずもって検討しなくてはならない。この点で確認しておくべきは、解散決定権における7条説と制度説は、各見解の前提たる、憲法69条所定の場合以外に内閣に解散決定権を配分する必要性においては、見解が一致しているということである（そして後述するように、内閣の国会に対する自立性を前提にしている点で、その根拠においても一致している）。従来7条説と呼ばれてきた、解散決定権における7条説の論者も、69条所定に限定されない解散類型の必要性、内閣に解散決定権を配分する必要性は憲法7条と独立に裏付けていたことを、改めて想起すべきであろう<sup>148)</sup>。政府見解とて、言葉少なではあるが、実質的には憲法7条と独立に両必要性を基礎づけている<sup>149)</sup>。

このように考えると、解散決定権における7条説と制度説の対立は、69条所定の場合以外に内閣に解散決定権を配分する必要性を別途正当化したうえで、憲法条文上の根拠をどこに求めるかという論点をめぐる相違だということにな

148) 代表的な論者は、金森徳次郎、佐藤功、宮沢俊義であろう。それぞれ、金森2013：100-105、佐藤功1953：158-165・1980：312-317、宮沢1978：115-116及び123-124を参照。

149) 内閣法制局2018：222-228

る<sup>150)</sup>。この差異を軽んずるものでは全くないが、その前提として両者が一致している、69条所定の場合以外に内閣に解散決定権を配分することが認められるべきであるという点につき、まずもって検証することが必要だろう。節を改めて、69条非限定説における代表的な学説の構図を確認したうえで、本稿の視点から検討を加えたい。

### 3. 若干の検討①——ハードな自立性説

69条非限定説に立脚したうえで69条所定の場合以外にも内閣に解散決定権を配分すべきであるという見解は、議院内閣制における内閣の国会に対する一定の自立性を措定するかという点で二つに大別される。以下、措定する見解と措定しない見解を順に検討していこう。

内閣の国会に対する一定の自立性を措定する見解（以下、「(自立性)措定説」)の内部では、当該自立性をどの程度強度なものとして観念するかにおいて、比較的「ハード」な自立性を観念する見解（以下、「ハードな自立性説」)と、比較的「ソフト」な自立性を観念する見解（以下、「ソフトな自立性説」)とに分かれる。

ハードな自立性説の代表的論者は、宮沢俊義とその直接の系譜に属する高橋和之である。両者が「均衡」という語で意味するのは国会に対する内閣のハードな自立性であるし、そうした「均衡」を前提とするからこそ、内閣に「自由な」解散決定権を配分することが積極的に肯定されることになる<sup>151)</sup>。

宮沢と高橋の間で、イギリスの議院内閣制の理解、そして日本における議院内閣制の構想が類似していることはかねてより指摘されてきた<sup>152)</sup>。しかし両者の見解には、「連続」と同時に「断絶」があることに留意しなければならない。この点を具体的に確認するためには、宮沢と高橋の見解の基本的構図を見ておく必要がある。

まず宮沢であるが、著名な「議院内閣制のイギリス型とフランス型」において、

---

150) 制度説に立つ清宮に対し、解散決定権における7条説に立つ宮沢が循環論法であると批判することになる(宮沢1978:536)。しかし、解散決定権における7条説と制度説の間で、議論の循環性にさほど差があるとは思えない(長谷部2006:161-162)。

151) それぞれ、宮沢1968:82・高橋2020:360参照。

152) 岡田2020:94-97



〈イギリス型＝安定した二大政党制／フランス型＝小党乱立〉という二分法を示し、イギリス型こそ日本は志向すべきであると論じていたことは周知の通りである。内閣の安定性という点が宮沢説における重要な要素であることを否定するものではなく、先述した通り、それは戦後初期のコンテクストに強く裏付けられていたものであったことを看取することはたやすい。

しかし、宮沢の〈イギリス型／フランス型〉の区分は、それだけにとどまるものではなかったことに留意する必要がある。ここで着目すべきは、以下の記述である。

イギリスでは、二大政党制が確立しており、政権の移り変わりは、二大政党制によって客観的にきまっているから、国王はそこで実際政治上の権力をもとうとしても、実際においてそれをもつ余地がない。これに対して、フランスでは、小党分立が原則であるから、大統領はふだんは仕事はあまりないが、政変に際して総理大臣の指名ということになると、そこである程度の実際政治上の権力をもつ余地がないでもない<sup>153)</sup>。

この政党システムと君主の権限に関する宮沢の指摘には、よく留意しておくべきであろう。そうであるからこそ、宮沢の別の論稿において、解散決定権の所在がイギリスにつき「国王（実際には、政府）」と、日本につき「天皇（実は、内閣）」と記し、平仄が揃えられている<sup>154)</sup>ことの意味が明瞭になる。本来イギリスのような君主の存在を前提とした非一元的構造は、わが国の場合憲法4条によって取りえない<sup>155)</sup>ため、衆院解散における非一元的な権限配分を正当化するためには、君主の存在を前提とすることなく、内閣それ自体と議会の間の非一元的な権限配分を正当化しなくてはならない。しかし、そうしたことは、宮沢もすでに織り込み済みであった。具体的には、二大政党制による安定した政権交代によりイギリスにおける「一身専属の大権」の如きものを天皇が発動する余地を徹底

153) 宮沢 1968 : 76

154) 宮沢 1968 : 81-82

155) 長谷部 2018 : 78-79

して封じ込めることを織り込んでいたからこそ、「二大政党制→政権交代の安定性→君主の名目化→内閣と議会（実質的には、与党と野党）の均衡」というイギリスにおける図式を日本でも導入できるとしたのである<sup>156)</sup>。その意味で、宮沢の均衡型議院内閣制の構想は標語的にいえば、二大政党制による「安定した政権交代の確立に始まり、そこで終わる」ものだったといえる。

それゆえ宮沢は、少なくとも前掲論稿の時点では二大政党制の確立のために小選挙区制の導入を主張することが必須であると考えたであろう<sup>157)</sup>し、大臣輔弼制の構図を読み込んでいること自体が憲法4条と抵触するといった批判を的外れと感じたであろう。いわんや、自らの7条説が旧天皇制の擁護であるなどという長谷川正安の批判<sup>158)</sup>に至っては、困惑しか覚えなかったであろうことが容易に想像できる<sup>159)</sup>。先述した通り、宮沢の生きた1930年代にはイギリスでもハング・パーラメントが生じ、君主の一身専属の大権の生まれる余地があったのであるから、二大政党制をどこまでイギリスの通常形としてよいかについては、疑問の余地がある。しかし宮沢のこうした戦略を前にしたときにこの一事を以て反論するのは、皮相と評されてもやむを得ないであろう。

他方、高橋の見解はどのような構造となっていたか。まず、宮沢説においては

---

156) それゆえ、今日からみて是認できるかは別論、天皇は君主ではなく（宮沢1978：45）、国事行為につき実質的権能説を前提としたとしても、天皇は「めくら判」を押さねばならない（同前：66）という自らの見解とも整合的である、と宮沢は考えたであろう。

157) 宮沢1968：79（初出は1949年）。そうであるからこそ、55年体制の確立後には「現在ただちに小選挙区制を採用することは、おそらくいまの万年与党・万年野党の関係を、したがって、政権交代不可能性を『安定』させ、それを固定化する結果をもたらすにちがいない」（宮沢1968：358（傍点本稿筆者、初出は1965年））として小選挙区制の導入に反対することが、変節であるどころか、政権交代の確立という出発点であり終着点に対する強い首尾一貫性の証左ということになる。

158) 長谷川1974：128

159) 筆者自身は、イギリスのような解散決定権についての非一元的配分は日本国憲法においてできないという指摘（長谷川1974：134（初出は1952年））に強く賛同するものであることを、念のため申し添えておく。なお、現憲法制定に携わった法制官僚でありながら、金森・佐藤などと異なりこの相違を早くからクールに指摘し（入江1976：494-495（初出は1949年））、解散決定権における7条説に立たなかった入江俊郎の存在は特筆に値する。現代では石川健治は、イギリスにおいて議会解散権を君主が保持していることがかの国における政府―議会間関係において有している意義を的確に表現している（石川1999、とりわけ同：73注26）。

意識されていた、君主の権限と均衡型との関係について。高橋は、統治機構を民主政の観点から類型化すべきであることを説いた上で、「民主主義を権力の正統性の原理として採用するもの」と「民主主義以外の原理（通常は君主制の論理）を基礎に置くもの」に区別されるとしたうえで、「均衡型の一元型議院内閣制（イギリス型）」は前者に含まれると説く<sup>160)</sup>。ここで宮沢と異なり、君主や天皇の権限に関する宮沢の様な考慮は見られず、専ら「実態」あるいは「機能」に着目してイギリスの議院内閣制を理解していることが確認される。そしてイギリス型議院内閣制をベースにした国民内閣制論においても、天皇の権限に関する考慮はさして見当たらない。これ自体を批判するものでは必ずしもなく、宮沢の時代と異なり、天皇が国事行為において政治的実権を果たすことの懸念が薄れたという背景があるだろう<sup>161)</sup>。

他方で、宮沢の中に萌芽的な形であれ存在していた「内閣+与党議員 対 野党議員」という構図が、高橋が説く内閣の自由な解散決定権の意義において前面に現れていることは周知の通りである<sup>162)</sup>。ここで興味深いのが、解散決定権と野党、ひいては政権交代の関係につき、高橋の筆致が若干変遷している点である。すなわち、従来の高橋は、現政府のオルターナティヴたる野党の存在を、日本における均衡型議院内閣制——ひいては国民内閣制——成否の制度外在的な要因として挙げていた<sup>163)</sup>。これに対し、これも著名な『立憲主義と日本国憲法』の現時点での最新版においては、内閣が自由な解散決定権を有していることが野党をいかにオルターナティヴな政府たらしめるか<sup>164)</sup>につき、教科書としては異例とあってよい程の厚い記述がなされている<sup>165)</sup>。すなわち、均衡型議院内閣制、そしてそれを前提とする内閣の自由な解散権それ自体によって、現政府のオルターナティヴたる野党を創出することが直接に目されているように記述が改まったのである<sup>166)</sup>。これは単なる改説ということではなく、このような内閣の自由な解

160) 高橋 1994 : 370

161) 前掲注 146) で述べた宮沢の変化も、こうした事情と対応しているだろう。

162) 林 2013 : 306-309 および只野 2017 : 432-434 も参照。

163) 野中ほか 2012 : 173 (高橋執筆)

164) これはイギリスでは、前掲注 63) で挙げた Hamlin が強調する点である。

165) 高橋 2020 : 358

散決定権が現政府のオルターナティブたる野党の確立、ひいては安定した政権交代に及ぼすべき機能上の影響とそうでないものをより精緻に区分した、ということであろう。そうなればなおのこと、均衡型議院内閣制（国民内閣制）において、「内閣+与党議員 対 野党議員」という宮沢が萌芽的であれ示していた構図をより前景化し、当該構図において内閣が自由な解散決定権を有していることの意義を専ら機能に着目して徹底的に純化させたものとして、高橋の所説を解することができる。

このように宮沢と高橋では、二大政党あるいは二大ブロック<sup>167)</sup>間での政権交代の重要性を意識し、「内閣+与党議員 対 野党議員」という構図において内閣への解散決定権配分を正当化しているという点で「連続」がみられる一方、その構図を前提に日英の天皇／君主に対する権限配分の相違を埋めようとするのか（裏を返せば、専ら「機能」に着目するのか）という点においては「断絶」がみられるのである。そしてこの「連続」との関係で確認しておくべきは、宮沢と高橋の両者が、「均衡」に権力分立それ自体の内在的価値を見出さず、政権交代——これは本来、時間的権力分立ともいいうる——を主として「良き民主政」の実現のための一要素として位置づけたうえで、その手段として当該均衡を指定していることである。要するに、両者の議論においては、ハードな自立性（＝均衡）や内閣の自由な解散決定権それ自体に内在的価値があるわけではなく、どこまでも「良き民主政」のための手段でしかない。

では、このようなハードな自立性説に本稿からいかに応答するか。前提として筆者は、両者が強調する政権交代の意義について強く同意するものである<sup>168)</sup>。

---

166) そしてこれとの関係で興味深いのは、均衡型議院内閣制とそれを前提とする内閣の自由な解散決定権によっては制御しえない（と少なくとも高橋は考えている）、選挙民の一般的動向に反応しない議員やイデオロギー的な純粋性を重視する政党といった要素を、国民内閣制の阻害要因として挙げるようになったことである（高橋 2020：358-359）。現在の日本の野党を念頭に置いたものとしてこの記述を解することは——そうした野党観の可否は別として——穿ちすぎであろうか。

167) 宮沢が当初は小選挙区制の導入によりダイレクトに二大政党制の確立を志向していたのに対し、高橋は必ずしも小選挙区制や二大政党制にはこだわらず、多党制であっても二大ブロックが形成されているかどうかこそ重要であるとする（高橋 1994：36-40）点で、両者に相違が存することは意識しておくべきだろう。

168) 只野 2021 も併せて参照。

しかし、そこから内閣への自由な解散決定権の配分を導くことについては、本稿における分析を踏まえ以下の疑問を抱かざるを得ない。記述の便宜上、まず高橋の見解から、三点の疑問を提起したい。

第一に、そもそも機能とは憲法上の権限配分を前提に初めて語りうるのではないか、という点である。例えば、国民内閣制論は国会をメッセージャー・ボーイとして形骸化させるものではないかという批判に対し高橋は、そもそも機能面に着目したモデルである以上こうした批判は自らの真意でないとい貫して応答してきた<sup>169)</sup>。しかし従来から説かれてきたように、機能にのみ特化することが憲法学における方法論としてどこまで許容されるのかは、慎重に検討される必要がある<sup>170)</sup>。そして本稿では、イギリスにおける解散権のありようがまさに国制上の権限配分と密接に関連しているということを指摘してきた。

具体的には、先述した高橋の「イギリス型＝均衡型の一元型議院内閣制」という理解に対して、本稿の分析からは、以下の二点が気になってくる。まず、イギリスにおける国制上の権限配分は、大権に対する信任原則による枠づけという構図に示されているように、あくまで君主制が前提となっているということである。次に、イギリスにおいて均衡型と説くことができるとすれば、それはまさに君主制を前提に、首相任命・議会解散双方の権限が非一元的に配置されているからこそ可能なのである。これが単なる偶然にとどまらないことは、両権限の配分の連関を無視したFTPが深刻な事態を招いたことから明らかである。そうであるとすれば、首相任命において権限配分が徹底した一元的構造となっているという点でイギリスと決定的に異なる日本において、イギリスにおける様な「均衡」を

169) 高橋 2006 : 102 の本文及び注 4)、そして宍戸ほか (編) 2020 : 115 における高橋の発言を参照。

170) この点で示唆を与えるのが、「憲法による諸機関の分節化と、そこにおける分業と協働を秩序づける試み」の意義を説く林知更の見解である (林 2009 : 143)。また、『機能に適した機関構造』または『機関構造に適した機能配分』をエッセンスとする (村西 2011 : 163) 機能的権力分立論の企ても、筆者のこうした分析と親和的であるかもしれない。こうした試みの一環として、とかく機能や政治的現実にはばかり着目されがちなイギリス憲政のありようを、権限配分等の裏付けを再度確認しなおし、ひいては「政府派議員の支持勢力から離脱する責任」の法的保障という観点から再構成する、これこそ——誠に拙いものではあるが——筆者が旧稿より取り組んでいるテーマである。

語ることができるのか、議論の余地があるだろう。

第二に、機能や実態を援用するとして、それがイギリスのそれと本当に合致しているのかという点がある。イギリスにおける政府——議会間関係において最も重視するのは政府——下院政府派議員の関係であることはかの国の政治学において一貫して強調されてきたのであって、実際 Brexit の一連のプロセスにおいて、とりわけ May 政権において極めて重要な意味を有していたことは先述の通りである。そして第一の疑問と関連するが、法的な問題としても、大権が残存し非一元的に権限が配分されていてもなお政府に民主的正統性があるとイギリスでいうるのは、政府が下院——実態は政府派議員——による信任を常に確保しているからである、ということが Miller<sup>2</sup> 事件判決において確認されたことであった。国民から首相が民主的正統性を直接得ているという——国民内閣制が採っている——論理は、同判決において明示的に否定されていたことを想起されたい。

第三に、以上のことをパスしたとして、そうした機能論は「内閣」に解散決定権を配分することを根拠づけるのであろうか、という点がある。一例として、衆院における過半数以上の賛成による自律解散制度を挙げてみる。この制度においてはほとんどの場合には機能的に、衆院多数派=与党=内閣ということであるから、内閣の望む解散は十分に可能だといえる。筆者はここで、このような自律解散制の導入を主張するものではない。実際、高橋がこのような見解を採らない直接的かつ主要な要因は、1) 単独多数内閣でない場合、2) 単独多数内閣であったとしても重要政策に対し与党内で強硬な反対がある場合に、解散は認めないが内閣の重要政策はことごとく否決するという事態が生じることに対する懸念がある。そしてその潜在的な背景には、内閣こそ統治の中心であるという高橋の一貫したモチーフがあろうし、現実政治の文脈で言えば、与党内の派閥抗争によって解散が制約される可能性が現前することへの忌避感があるように思われる。しかしそうであるからといって、内閣に自由な解散決定権を与えるという選択肢しか存在しないかについては、疑問の余地がある（詳しくは次章にて述べる）。

他方、宮沢はどうか。宮沢は、イギリスにおいて首相任命と議会解散双方が非一元的に配分されていることの意味を捉えそこなっていたため、高橋同様、首相任命における徹底した一元的構造を踏まえたときに解散決定権だけをなぜ非一元

的に配分するののかにつき、積極的に根拠づけることができていなかったように思われる。そして二大政党制の確立により政権交代を安定させ、以て天皇の実質的権能を語る余地を封じるという宮沢の戦略それ自体は見事であるとしても、内閣に自由な解散決定権を配分することだけがこの目的に対するありうべき選択肢ではない。

以上をまとめるに、宮沢—高橋のハードな自立性説に対しては本稿の視点から、首相任命における徹底した一元的構造との関係で、「均衡」ひいては内閣への自由な解散決定権の配分がどこまで正当化できるのか、そして、政権交代の確立という目的それ自体を共有するとしても、それが内閣に対する自由な解散決定権の配分を必然的に帰結するのかという疑問を提起することができる<sup>171)</sup>。

#### 4. 若干の検討②—ソフトな自立性説

次に検討すべきは、国会に対する内閣の（ハードな自立性説と比較して）弱い自立性を措定したうえで、内閣への解散決定権の配分を正当化する「ソフトな自立性説」である。清宮四郎がその要諦を示しており、それを部分的に継承しているのが樋口陽一である。

まず清宮四郎は、69条所定の場合以外に内閣に解散決定権を配分する根拠として、以下の四点を挙げる<sup>172)</sup>。

- ① 憲法上自律解散は認められず、他律的解散のみ認められ、かつ天皇に解散決定権がないため、問題となるのは内閣だけである。
- ② 憲法が権力分立制を採用し、行政権を内閣に属せしめている。解散の決定が「行政権」（憲法65条）に含まれるかは別論、憲法は解散決定を、広く内閣の担当する作用に属せしめている。
- ③ 憲法が議院内閣制を採用し、内閣の国会に対する責任を明らかにすると同時に、衆議院の内閣不信任決議権を認め、これに対応するものとして、内閣の解散決定権を認めているものと解される。
- ④ 憲法69条が「衆議院が解散されない限り」といっているのは、「衆議院の解

171) こうした観点から、澤登1994a:54-60が再読されるべきであろう。

172) 清宮2021:205-206（初出は1953年）。同一の内容が清宮1979:235にもある。

散を決定しない限り」という意味を含むものとみて、内閣の解散決定権を推定させる。

このうち①④は補助的・消極的な根拠と見てよいだろうから、問題となるのは②③である。これらに共通しているのが、「権力分立」という語である。具体的には内閣と国会間の権力分立が問題となっており、内閣に69条所定の場合以外に解散決定権を配分することを両機関間の権力分立の表れと解し、それ自体に内在的価値を見出すという議論になっている。そして清宮の場合、権力分立それ自体は、民主主義ではなく自由主義を体現する体制であった<sup>173)</sup>。

そして議院内閣制が「権力分立の要請にもとづいて、行政権と立法権をいちおう分離したのちに、さらに、民主主義の要請にもとづいて、行政権を民主的にコントロールするための制度」であるとする清宮は、議院内閣制の分析にあってあくまで権力分立の観点を貫こうとする。すなわち、国民主権の確立・政党政治の発展により、諸種の圧力団体をバックにした多数党を基礎にした政府は、権力分立を無に帰す恐れがある<sup>174)</sup>。そうであるからこそ清宮説は、内閣に国会に対する自立性を認めるという点ではハードな自立性説と軌を一にする一方<sup>175)</sup>、主として民主政の観点に基づく同説とは袂を分かつことになる。

そしてこのような「権力分立から内閣の比較的弱い自立性を導く」という清宮のモチーフは、その弟子である樋口陽一によって継承されると同時に、更に精緻化されることになる。ただし樋口説は、ソフトな自立性説に留まるものではない。この点に関し、樋口説の基本的構造を確認しておきたい。

フランスを中心に議会制を狭義の研究領域としていた樋口の見解は、『議会制の構造と動態』、そして『憲法の争点』における「議院内閣制の概念」の項に結実することになる<sup>176)</sup>。ここで樋口はまず、政治制度の構造的類型論と機能的類型論を区別したうえで、前者においてはフランスもイギリスも元首に対する政治的責任を負わないという点で彼の言う「落水型」<sup>177)</sup>・「一元型」<sup>178)</sup>でしかない、

173) 清宮 1979 : 89

174) 清宮 1979 : 101-102

175) 宮沢のいわゆる均衡本質説と清宮のいわゆる責任本質説はその「本質」において差異がないという高見勝利の指摘も、本文の記述と整合的だろう(高見 2008 : 219)。

176) 樋口 1973・1985



と説いた。そのうえで、イギリスにおいて「強い内閣」が存在しひいては内閣と議会の均衡があるように見えるのは、構造とは別の機能——前掲書の題を借りれば、動態でもよからう——において、二大政党制と強い政党規律が存在しているからであるとした<sup>179)</sup>。そしてそうした要素はイギリス固有の要素であるから、これを議院内閣制のモデルに含めることは権限配分と機能的実態を混同し、かつイギリス特有の要素を普遍化するものであり適切ではない。そして、世界の潮流は明らかに議会の政府に対する優位の確立である<sup>180)</sup>。それゆえ樋口は、均衡本質説を否定し、責任本質説に立つことになる<sup>181)</sup>。

この場合、69条限定説に立脚することになるのだろうか。わが国の憲法構造が落水型＝議会優位であるならば、69条限定説を採ることこそ本筋のようにも思われる<sup>182)</sup>。しかし樋口は90年代に刊行された著名なコンメンタールにおいて、69条非限定説に立ったうえで内閣への解散決定権配分を正当化する<sup>183)</sup>。その根拠は大きく二つである。第一の根拠は、先述の責任本質説からくる要請（と樋口が考えているもの）である。すなわち責任本質説を採用するからと言って、当該議院内閣制は議会統治制（＝議会に政府が徹底して従属する体制）となるわけではない。というのも、内閣が議会に対し責任を負っているということは、内閣の議会に対する一定の自立性を前提としているはずだからである<sup>184)</sup>。そうであるからこそ、「内閣は、対国会責任性ということによって、自分の政策と国会の意思が一致しない場合には辞職する自由をもち、それをテコとして、自分自身の政策を持ち、それを国会に強いる可能性をもつ」ということになる<sup>185)</sup>。これは、

---

177) 樋口 1973 : 17

178) 樋口 1985 : 181-182

179) 樋口 1973 : 18-21

180) 国会権能の優越性に関する樋口の見解は、最近刊の著作においても維持されている（樋口 2021 : 344）。

181) 樋口 1985 : 182-183

182) 樋口ほか 1994 : 111（樋口執筆）

183) 樋口ほか 1994 : 112（樋口執筆）

184) 樋口に多大な影響を与えた R. Capitant がこれを唱えていた（樋口 1985 : 182）ことは、日本憲法学における Capitant 受容という観点からも興味深い。ここでは、高橋和之の Capitant 受容とのコントラストが問題となる。宍戸ほか 2021 : 14-15 の石川健治の発言も参照。

清宮が唱えていた権力分立から内閣の弱い自立性を導く議論を、「責任」という概念を媒介により明確にしたものといえる。このような責任の前提にある一定の自立性が、69条非限定説に立ったうえで内閣への解散決定権配分を正当化する論拠の一つであると考えられる。

しかし前掲引用にはあくまで辞職の権利のみが言及され、解散決定権の内閣の配分に関する記述は含まれていない。そうすると、先述の69条非限定説における内閣に対する解散決定権配分を正当化する論拠が他にもあるはずである。それが、後述する「機能説」（「(自立性) 非措置説」）の説くような、政治部門に対する民意の反映という解散制度の機能であった。「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」という「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〔説〕が、比較的無難であろう」という記述は、まさにこうした思考を反映させたものに他ならない<sup>186)</sup>。このように樋口説がソフトな自立性説と機能説を併せ持つことを把握したうえで、ソフトな自立性説にかかる箇所についてのみここでは取り扱い、機能説にかかる箇所については次節で検討する。

こうしたソフトな自立性説に対し、本稿の分析からは以下の疑問が生じる。まず、特に清宮の見解に対しては、ハードな自立性説や機能説と異なり権力分立の反映それ自体に内在的価値を見出す点で、立憲主義者・清宮の面目躍如たるものがある。しかし、そうであるからと言って、69条所定の場合以外に解散決定権を配分することが権力分立の観点を体現する唯一の選択肢であるとは思われない。むしろ、そうした権力分立的要素と民主主義的要素の調和を図ったのが憲法69条である、とは考えられないだろうか<sup>187)</sup>(この点は後述する)。

そして樋口説のソフトな自立性説に関する議論については、国会に対する内閣のいかなる自立性をいかなる点で肯定できるかは、それぞれの作用ごとの憲法上の権限配分に依存するのではないか、という疑問が浮かぶ。例えば条約の締結に

---

185) 樋口1985:183

186) 樋口ほか1994:111-112(樋口執筆(傍線本稿筆者))、同一といってよい記述が樋口2021:220にもみられる。

187) 澤登1994a:55-56は、こうした観点からも再読されるべきであろう。

については、行政権の一部としてその権限が専ら内閣に属することが憲法上明文で定められている（73条3号本文）からこそ、条約の承認権が国会に属するとしても条約の締結それ自体については内閣に国会に対する自立性が認められる、と解することができる。他方、首相任命については再三述べてきたように、徹底した一元的構造を日本国憲法は採用している。そうであれば、指名において中核的役割を果たした衆院を一度消滅させ、以て首相任命も再度行う解散という作用の権限配分において、どの程度の自立性を内閣に憲法上認めることができるかは、別途議論をせねばならないはずである。イギリスの場合はまさにそれが、首相任命・議会解散双方の非一元的権限配分に支えられていたことを、ここでも想起すべきだろう。

筆者の見るところ、ハードな自立性説の説くような自立性（＝均衡）を措定しないことによって、ソフトな自立性説はこの点につき議論を立てることを困難にしていると思われる。そしてこうした議論を欠く場合、ソフトな自立性説は結局のところ、内閣に対する自立性を措定することのない機能説に限りなく近接することになる。樋口説が同説と機能説を併せ持った性質であることは、この傍証であるように思われる。かくして、機能説が検討の俎上に上る。

### 5. 若干の検討③——機能説（自立性非措定説）

機能説（自立性非措定説）は内閣の国会に対する自立性を措定することなく、政治部門としての内閣と国会の一体性を前提にしたうえで、そうした政治部門に対する民意の反映手段としての解散制度の機能を重視する見解である<sup>188)</sup><sup>189)</sup>。この見解の代表的論者として、大石眞や杉原泰雄、只野雅人が挙げられる<sup>190)</sup>。また先述した通り、樋口説は機能説の要素を併せ持っている。

機能説の要諦を示すのは、大石の見解である。大石は憲法70条を根拠に、「現行憲法は、国民の最新の意思を写し出すべき衆議院の政治勢力に合わせて、つねに内閣の組織替えを行うことを体制原理としたもの」と述べる<sup>191)</sup>。平たく言えば、「有権者→衆院→内閣→有権者→衆院→内閣→……」という、いわば「民意

188) 「機能説」という語については小山剛の用法を参照したうえで、筆者の議論に沿って定義なおしている（小林・芹沢（編）1997：288-289（小山執筆））。

のサイクル」を回転させることに解散の意義を見出すこのような見解は、解散の機能に専ら着目しているという意味で「機能説」という名にふさわしい。

そして大石の見解は、民意の反映という点を解散の意義として解する点ではハードな自立性説（とりわけ、高橋和之の見解）と類似している。実際、大石自身も、高橋の国民内閣制論を自らの「民主主義モデル」と親和的に捉えている部分がある<sup>192)</sup>。それは、ハードな自立性説の高橋が一貫して民主政の観点から道具主義的に解散決定権を語る姿勢が、大石自身の〈民主主義モデル／権力分立モデル〉の二分法<sup>193)</sup>と軌を一にするからであろう。他方で、周知の通り高橋も、内閣が国会（特に衆院）の多数派だけでなく国民の多数派の支持を必要とすることを強調している<sup>194)</sup>。このように、機能説とハードな自立性説は、「良き民主政」のための道具主義的な発想を解散決定権の配分において意識する点で強い類似性を認めることができる。

しかし、機能説がそうした道具主義的な発想を徹底する点こそが、同説とハードな自立性説の「断絶」の原因にもなる。すなわち、あくまで解散決定権が政治部門への民意の反映のための手段に過ぎないことを、機能説はハードな自立性説以上に強く意識するからこそ、あくまで手段に過ぎない解散決定権の目的適合性

---

189) 措定説と非措定説の中間に位置すると思しき、長谷部恭男の見解である。長谷部は解散の必要性についてこそ、解散の機能に関する重厚な研究（長谷部1984a及びb）を基に議論を展開してきた。他方で、解散決定権が内閣に配分される根拠については、均衡という前提の有無にかかわらず議院内閣制である以上、内閣に解散権が配分されるとするのが「自然な結論」であるということとどまっている（同2018：401）。このような事情から察せられるように、長谷部は「自由な」解散権に対しては当初から極めて消極的な姿勢を取り続けてきた（同1986、2006：162-163、2019：56-62）。FTP法に対し少なくとも消極的ではない評価を下し（同2019：56-62）、教科書の最新版でも同法に対する親和的な記述が追加された（同2018：405）のも、そうした延長線上に位置するものであろう。いずれにしても、内閣の国会に対する自立性を前提とする場合には措定説に対する、前提としない場合には非措定説に対する疑問がひとしく投げかけられることになるうえ、習律による制約に対しては、本文で後述するような懸念が生じることになる。

190) 大石・杉原の見解は後掲各注に掲げられている文献を、只野の見解については杉原・只野2009：394-397（只野執筆）及び只野2020をそれぞれ参照。

191) 大石1996：201及び2014：117-118。大石本人も述べる通り元は阪本昌成が指摘していた点であるが、阪本は69条限定説である（阪本1999：195・235）。

192) 大石2014：116

193) 大石は明らかに、両者を二者択一的なものとして描いている（大石1996：185）。

194) 高橋：2020：358

を習律によって確保する、という議論に機能説は向かってゆくことになるのである(習律については後述する)<sup>195)</sup>。

その姿勢を最も徹底させているのは、やはり杉原の見解である<sup>196)</sup>。若き日の杉原は、「解散制度を通じて確保される人民の積極的優位の体制であり、立法・行政両府の意思が人民の実質的な統制の下に置かれている体制」として議院内閣制を解していた<sup>197)</sup>。そして徹底した直接民主制を志向する杉原の人民主権論が確立された後では、人民と乖離しうる政治部門たる内閣への解散権配分は、その手段性をより強く帯びることになる。そうであるからこそ、「人民の積極的優位」を確立しえないような解散につき、他の機能説であれば習律違反と構成するのに対し、習律について一切言及しない杉原は、端的に内閣の「裁量権の限界をこえる」という<sup>198)</sup>。解散決定権が「裁量権」である以上、その逸脱・濫用は「不当」ではなく「違法」——杉原の視点に立てば、おそらく「違憲」——ということになる。これは、杉原がハードな自立性説(そして、機能説の他の論者)以上の徹底した手段性を反映させるに至った帰結であろう<sup>199)</sup>。

このように解散制度の手段性を強く意識する機能説の代表的論者として掲げた4人が、全員、代表制と民主政の緊張関係を鋭く別出してきた論者であることは、決して偶然などではない。こうした民主政の観点からの道具主義を徹底させるという点で、その議論には強い一貫性を認めることができる<sup>200)</sup>。そして、このような機能説における解散の機能理解は、首相任命における徹底した一元的構造と

195) 実際、大石自身も高橋説に言及したうえで、「およそ習律上の制約を語ることをも許されないものなのであろうか」と述べる(大石 2008: 276)。この背景には本文で先述した通り、内閣の自立性について、ひいては解散制度の手段性についての両者の見解の相違があるだろう。

196) 「徹底している」と記したのは、他の論者を批判する趣旨ではないことを申し添えておく。

197) 杉原 1964: 187 (傍点本稿筆者)

198) 杉原 1989: 293 (傍点本稿筆者)

199) なお、この見解を示す文献の中で杉原は、「国会にその成立と存続を依存する内閣のあり方」を議院内閣制と呼んだうえで、議院内閣制においては国会と内閣の間の権力分立が維持されていると説く(杉原 1989: 318)。前掲注 197) に記されていた「均衡」について、少なくとも日本国憲法の解釈論としては語られていない点は重要であろう。さりとて、ソフトな自立性説の様に、解散制度をめぐる議論において権力分立の要素を考慮に入れるわけでもない(同前: 291-293)。

も整合する蓋然性が最も高いとも思われる。

しかしこれに対しては、解散の必要性については説明することができるとしても、内閣の国会に対する自立性を措定しないことによって、解散決定権の内閣に対する配分を積極的に正当化することを却って困難にする。この点で、憲法70条を根拠に、解散を決した内閣は総選挙後に一度総辞職する以上、内閣は新たな衆院により責任追及を受けることを以て内閣への配分を正当化するかもしれない。確かに、民主主義モデルと権力分立モデルの対比は解散の現代的意義を検討するうえでは大きな意義がある。しかし大石自身も暗に認める通り<sup>202)</sup>、民主主義モデルを採用するからといって権力分立的要素がすべて捨象されるわけではない。そして、こと憲法70条は先述した通り、首相任命における類例のない強度な一元的構造を反映させた規定であると解するのが自然なように思われる。そうであるとすれば、新しい民意によって内閣が再構成されるという一事を以て、内閣への解散決定権の配分を積極的に根拠づけることはやはり困難ではないだろうか。

先述した手段性に対する強い意識と相まって、このような機能説は自立性措定説（とりわけハードな自立性説）と異なり、内閣の解散権を制約する方向へと議論を進めてゆくことになる<sup>203)</sup>。そしてしばしば引き合いに出されるのは、深瀬忠一を嚆矢とする<sup>204)</sup>習律による制約<sup>205)</sup>である。しかしここでまず注意しなければならないのは、ひとくちに「習律」といっても、そのサンクションのありようは論者により極めて多義的なものだという点である。とりわけこの点での先駆

---

200) 無論、この点での論者間の差異を捨象する趣旨では全くない。紙幅の都合上この点につき差異を検討することはできないため、ここでは本稿の課題との関係で、本文で述べた連関を指摘しておくにとどめる。

201) 従来より、解散制度と議院内閣制は区別して論じるべきという重要な指摘（時本2007：640）がある。

202) 大石1996：201

203) 機能説の要素を併せ持つ樋口説が解散権の制約について触れるのも、この点と整合しているといえる（樋口2007：385）。

204) 深瀬1962。ただし、基本的に深瀬自身の見解はハードな自立性説、とりわけ宮沢説と近い（同前：203）。

205) 憲法というテキストの「余白」という点からこの方途を探ってきたのが、只野である（さしあたり只野2017：379-401・只野2021）。また日本の政治実践を前提に習律による制約がいかにありうるかにつき検討したものとして、赤坂2010参照。

者である深瀬自身がいう「習律」とは、極めて峻厳な「法規範」そのものであったことは特筆に値する<sup>206)</sup>。そして、イギリスにおいて習律の前提としてしばしば言及される「良心の人物」(“good chaps”)という前提<sup>207)</sup>を日本において置くことが可能であるかはそもそも疑問の余地なしとはしない。

しかし、少なくとも第二次安倍政権以前の解散の多くには実は与野党合意が存在していたのではないかといた事情<sup>208)</sup>も考慮に入れば、習律の成立可能性を論じることは理解可能であり、現在の解散実務が直ちに変更される可能性——それは、政権交代の可能性とほぼ同一であろう——を少なくとも多く見積もることができない現状において、こうした一手を残しておくことの意義は、決して没却されるべきではない。

ただし、そうであったとしても、本稿で検討した議会解散の局面におけるイギリスの習律のあり方からすると、従来の習律論にはいくばくかの疑問が生じる。

第一に、先述した通りイギリスにおいて議会解散の局面で作用する習律（信任原則）は、大権を前提にしつつその行使を常に枠づけるため、解散が他の国家机关によって制約される可能性を残していた。そうであるからこそ、ハング・パラメント後の少数政府が不信任を受け首相が解散を奏請しても、信任を確保しうるオルターナティブな政府が存在する場合、当該奏請に対する君主の拒否が認められるのであった。これに対し日本における従来の見解は、憲法上の権限配分において法的には無制約の解散決定権を内閣に配分したうえで、その行使につき

206) 深瀬は自らの「憲法習律」を「単なる政治道徳以上の強行性をもつ法的規範」と明確に定義したうえで（深瀬 1962：129（傍点本稿筆者））、内閣の解散決定権が「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。解散は、右に列挙した場合に限り許され、解散理由を明示し、議院における議論を尽し〔原文ママ〕、それを国民に公表周知せしめたうえで、行うべきである」とまで述べていたことは、強調してもし過ぎることはない（同前：206（傍線本稿筆者））。イギリスの習律論についても論稿を発表している伊藤正巳（伊藤 1978：274-283）が、どちらかと言えば政治道徳的な意味で解散制約の習律を語っていた（伊藤 1995：468-469）のとは好対照をなしている。

207) 政治アクターが公平・誠実等の規範を共有していることが習律の前提であるという議論であり、イギリスにおいては、先ほど紹介した Brexit における一連のデッドロックによってこの前提が破壊されてしまったのではないかとこの見解も唱えられ始めている（Blick & Hennessy 2019）。

208) 大山 2018：137-139、憲法学でこの点を指摘するものとして只野 2020：85 参照。

「合理性」や「自制」を期待するという意味で習律という語を用いてきた。しかし、規範レベルでは解散それ自体が他の国家機関によって事前に制約される可能性をそもそも欠く中で、そうした合理性や自制をいかに確保することができるだろうか。

第二に、首相任命について習律形成を観念しえないにもかかわらず議会解散についてのみ殊更に習律形成を期待することは果たして可能であろうか。先述した通り、イギリスにおいて信任原則という習律は首相任命・議会解散両者の大権の行使を梃づける習律であった。その点で非一元的構造が首相任命・議会解散の両者に等しく妥当しているイギリスに対し、日本は先述の通り首相任命においては徹底して一元的構造であるから、習律の形成がそもそも問題とならない。それゆえ、衆院解散についてのみ「合理性」を確保するための習律が確保できないということは、是非を別にして無理からぬことではあるように思われる。

以上をまとめるに、自立性非措定説は首相任命における徹底した一元的構造と最も整合的に解散を捉えてはいるものの、却ってそれゆえに内閣に解散決定権を配分する積極的根拠に乏しいものになっている。また自立性非措定説が重視する習律による制約はその形成をどこまで論じることができるか、疑問が生じてくることになる。

## 6. 若干の検討④— 芦部説

以上のように措定説も非措定説も、それぞれに本稿の分析から一定の疑問を投げかけることができる。そして、おそらくこうした諸問題を最も意識していたのが芦部信喜であり、芦部説の中に解散決定権をめぐるアポリアが含まれているように思われる。以下、前掲の諸見解との関係で芦部説を整理したうえで、若干の検討を加える。

まず、芦部説と措定説の関係である。ここでは最初に、芦部のイギリス議会政（議院内閣制）理解を確認しておく必要があるだろう<sup>209)</sup>。芦部は古典的な議会政の要素として、①元首と内閣の間での執行権の分有（執行権の二元性）、②元首

---

209) 芦部の議会政モデルの基本的構図につき、高見2004：43-46、228-240参照。



の解散権と議会の内閣不信任動議の対比、という二要素を挙げる<sup>210)</sup>。そうした要素を有していたイギリス議会議政は、君主が名目化していく中で、権力の均衡を「建前」としながら、二大政党制の発展と相まって内閣優位の議会議政 (cabinet government) へと変貌を遂げることになる<sup>211)</sup>。

こうしたイギリス議会議政の理解それ自体は宮沢のそれと軌を一にするものであるし、解散決定権についても結論においてこそ、師の宮沢同様に7条説を採用することも周知の通りである。しかし両者が決定的に異なるのは、こうしたイギリスの構図を日本国憲法の解釈に援用して、内閣の自由な解散権を根拠づけるか否かにある。先述した通り、ハードな自立性説を採用する宮沢はまさにこうした路線を進んでゆく一方、芦部はそれを一貫して峻拒するのである。

ここで、先ほど芦部がイギリス議会議政につき、権力の均衡を「建前」と呼んでいたことに留意されたい。これに対しては本稿で再三述べてきた通り、首相任命と議会解散にかかる非一元的権限配分の連関が捨象されている憾みなしとはしない。しかしそれ以上にここで重要なのは、一見すると内閣と議会の間で生じているように見える均衡は、実は「元首」への権限の帰属を通じた歴史的産物に過ぎないことを指摘している点である<sup>212)</sup>。もとより宮沢もこうした連続性を認識していたが、問題は、そうした連続性を日本に援用しうるかという点である。宮沢の場合は「二大政党制→政権交代の安定性→君主の名目化→内閣と議会の均衡」というプロセスは日本でも導入可能だと考えたからこそ、均衡ひいては内閣の自由な解散決定権を説くことに何ら痛痒を感じなかったことは先述した。これに対し芦部は、こうしたイギリスのたどった歴史は極めて同国固有の要因に左右されていることを強調している<sup>213)</sup>。そしてイギリスのような内閣優位の議会議政はあくまで例外であって、議会の政府に対する優位の確立 (議会優位の議会議政)こそ世界の、そして歴史の潮流であることもまた強調している<sup>214)</sup>。芦部が議院内閣制における責任本質説を採用といっても、それは樋口のような積極的な議論では

210) 芦部 2019 : 341-342

211) 芦部 1985 : 47-50

212) 本文で先述した、芦部の言う古典的議会議政の要素②が「元首」と議会の間での対比になっていること、要素①内部において、政治的に一切無答責な君主が首相任命権を有しているという要素を (的確にも) 挙げていることを想起されたい。

なく、議会の優位が確立してゆく中であくまで均衡は前提とすべきでないという消極的な議論であった<sup>215)</sup>ことも、こうした議論と整合しているといえるだろう。

そうであるからこそ、福祉国家によって強い政府が必要であるとしても、「議会主義の復権」を画す必要がある、ということになる<sup>216)</sup>。そして決定的なのは、議会と政府の対立関係が多数党と反対党の対立関係に解消される——ハードな自立性説の場合、内閣の自由な解散決定権によりこの関係自体を志向していた——場合、少数者たる反対党の権利を保護する議会運営の慣行が確立されない限り、「議会は内閣に対していわば植民地的地位に立たされる」と説いていた。そしてそうした状況こそ、55年体制確立後の日本の統治構造に芦部が見出していたものに他ならなかった<sup>217)</sup>。

以上の構図が分かれば、学説系譜上はハードな自立性説であっても不自然ではない芦部が、自覚的にそれを採らない理由がよく分かる。そして責任本質説をソフトな自立性説と共有するとしても、ソフトな自立性説の論者が指定するような内閣の国会に対する弱い相対的自立性として、「議会の優位」という大きな潮流への認識を自説と共有していながら、なぜ解散決定権を内閣に配分することを正当化するか、芦部には疑問がぬぐえなかったであろう。そうであるからこそ、議院内閣制から解散決定権を引き出すことが適切でないとしてソフトな自立性説に対する批判が、単に「制度説が憲法典に明文の根拠を置いていない」というだけに留まらない重要な問題提起となっていたのである。さりとて、従来の69条限定説を採って内閣を衆院に従属させ「会議政的議会議政」とすることは、福祉国家の

---

213) 芦部は〈フランス＝小党乱立→不安定政権／イギリス＝二大政党→安定政権〉という構図に対し留保を付したうえで、イギリスにおける内閣優位の議会議政（ここでは、内閣政と表現している）がイギリスの政治的経験に基づくものであることを強調したうえで、「外国の経験の利用は『極度の慎重を要する』ことを教える」という（芦部1971：319-320）。これは、端的に宮沢説に対する批判だろう。

214) 芦部1985：49-50

215) 「議政を責任本質的に考えてきた理由は、古典的な理論上の議院内閣制の概念を前提にしながら、現実運用されてきた議政が必ずしも均衡を本質的な要件としていないという点が一つ重視されているのです」（芦部1985：52）。

216) 芦部1985：60。芦部の視点からは、福祉国家と議会主義の相克が最も問題となる立法作用において、いかに議会主義を生かすかが非常に問題となる（芦部1971：231-240）。

217) 芦部1985：59に示されている懸念は端的にそれを示す。

下で求められる安定した行政府の存在を妨害する恐れがある。議院内閣制の問題を考える上で常に実態との整合性を強く意識していた<sup>218)</sup> 芦部からすれば、限定説はまさに日本の議会議政の実態に適合しないものとして否定されるべき存在であった。

そうであるからこそ結局のところ、従来慣行の存在を前提に、それが議会議を「植民地」に置かぬものである限りにおいて、69条所定の場合以外に内閣に解散決定権を配分することが消極的に正当化されることになる。措定説のように議院内閣制のモデルに依拠することができない以上、憲法7条3号を根拠とすることになるから、結果として宮沢説同様の「自由な」解散決定権を内閣に配分することになるが、そこに至る理論構成は完全に異なっていると考えてよいだろう<sup>219)</sup>。

では、機能説との関係で芦部説をいかに整理するか。片側で芦部は、現代イギリスにおける解散制度が「直接民主主義の思想と制度」と「同じ効果を有する」と述べたうえで、「現代における議会議民主政の核心が、議会对政府の関係ではなく、統治するものとされるものとの関係であることを物語る意味において、その意義は深い検討を必要とする」と述べていた<sup>220)</sup>。そして解散の機能についても、「国民のために、国民の政治を実現させる手段」と述べていたようである<sup>221)</sup>。この点において、芦部説は機能説に接近する。しかし、前掲引用の論文が著名な論文集に再録された際に加えられた「補論」の中で芦部は、「直接民主主義的要求は、『代表制を排除する手段としてでなく〔原文ママ〕、それを一層民主的にし統制する手段として問題になるに過ぎない』ことに、注意すべきである」と述べるに至った<sup>222)</sup>。こうした視点からは、内閣が解散決定権を有していることが議会議主義の否定につながらないために、当該決定権の限界が画されねばならないとい

218) 例えば、樋口の責任本質説に対して、機能面から果たして会議政とどこまで区別できるかという疑問を投じている（芦部1985：52）。これは芦部の責任本質説が、あくまで均衡を否定する側面に力点が置かれていることの証左でもある。

219) そうであるからこそ、芦部は弟子の高橋による国民内閣制論に対し疑問を付すことになる（高見2004：240-242）。これが高見自身の見解を芦部に仮託しているものでないことは、本文における以上の記述から明らかであろう。

220) 芦部1971：322（初出は1958年）

221) 高見2004：244

うことになる<sup>223)</sup>。芦部説が、民主政における手段的思考を徹底させるがゆえに（主として習律による）制約を説く機能説と、その結論を同じくしながらも根本的な相違がみられるところである。

以上をまとめるに、芦部はどこまでも「議会主義」者たらんとして見解を組み立てていたといえるだろう<sup>224)</sup>。そうであるからこそ、首相任命における徹底した一元的構造を衆院解散に反映させたうえで、内閣の過剰な従属を防ぐ方途を検討しなかったことが残念に思われる（次節において筆者が試みるのは、まさにそれである）。しかしそれ以上に重要なのは、非常に状況依存的な議論の立て方をする芦部が、内閣による解散決定権の濫用とも思える近年の事態——この存在それ自体については、如上の各論者が全員一致している点と言ってよい<sup>225)</sup>——を見ていたら、いかに考えたであろうかという点である。ここで興味深いのは、この点で芦部の最も正統な後継者であり、従来は芦部同様に解散決定権における7条説を採っていた高見勝利<sup>226)</sup>が、近年の事態を目にしてか、日本におけるFTPA 制定の可能性に言及していることである<sup>227)</sup>。

しかしFTPA がイギリスで成立する前提には、議会主権を前提とする効力停止・抵触禁止の両原則があったことは先述した通りである。翻って、69条非限定説に立って内閣への解散決定権配分を憲法レベルで前提とする限り、法律による制約が合憲となりうるかについては、慎重な考慮を要する<sup>228)</sup>。

---

222) 芦部 1971 : 518。二重括弧は、芦部が宮田光男の著作を引用している箇所である（同前 : 519 注 5）参照）。

223) 芦部 2019 : 346

224) 学説史的にここで興味深いのは、若き日の小嶋和司が「憲法の研究は、イギリス憲政から着手するのが王道だよ」と芦部に述べ、実際に芦部がそうしたことである（高見 2004 : 24）。解散決定権につき両者は結論こそ異なるが、議会の優位から議論を組み立てる点では一致する両者が共に研究の出発点でイギリス憲政を学んでいたことは、極めて重要な意味を持っているだろう。

225) 内閣の自由な解散決定権を唱えてきた高橋和之でさえ、教科書の最新版においてFTPA に触れざるを得なくなった（高橋 2020 : 359）のは、こうした懸念が少なくとも背景の一つにあると思われる。

226) 高見 1976

227) 高見 2020 : 122-123

228) 少なくとも、憲法 41 条の「国権の最高機関」性とイギリスにおける議会主権の比較検討を行わざるを得ないだろう（芹沢ほか編 2011 : 298（石川執筆））

そうならば、首相任命における徹底した一元的構造を反映させた解散決定権の配分を、憲法レベルで検討せざるを得ないのではないだろうか。芦部説の行論に現れている「苦悩」に、こうした形で再び向き合うべき時が来ているように思われる。

## VI 終章

FTP A は、議会解散制約の範例どころか、大きな問題を抱えるものとなってしまった。衆院解散について示唆を与えうるのは、FTP A それ自体よりも、同法の制定前に存在していた首相任命及び議会解散における非一元的権限配分とそれに対する習律の規律の態様であり、それに対し FTP A が及ぼした（半端な）影響である。

こうして得られた視座からは、衆院解散に関する先行研究に新たな光を当てることができる。一定の場合に解散が必要であることに深く共感するとしても、憲法 69 条所定の場合以外に内閣に解散決定権を配分することは、日本国憲法における首相任命にかかる極めて特異な一元的構造を前提にしたときにどこまで正当化できるであろうか。

さりとして、従来の様な 69 条「限定」説<sup>229)</sup>や自律解散説<sup>230)</sup>を採用すべきなのだろうか。従来の 69 条説の場合、措定説と非措定説が唱えてきたような解散類型は認められず、文字通り衆院と内閣が対立し、かつ衆院が不信任決議を出した場合にのみ解散が可能だということになる<sup>231)</sup>が、それだけを説くならば、措定説からは内閣を衆院に過剰に従属させるものとなって受け入れがたいであろうし、非措定説からは現代民主政における解散の機能が大幅に否定されるとして反発するだろう。そうであるからこそ、従来の 69 条説は——その意義は閉却されるべ

229) 小嶋 1988 : 67-70・71-87 の各論稿を参照。ただし、解散実務が定着した後、小嶋は少なくとも積極的にはこの見解を唱えなくなる（小嶋 2004 : 307 注 1）が「当時の筆者」としているのがそれを裏書きしている（初出は 1987 年）。

230) 長谷川 1974 : 137

231) 大石による（対抗的解散／裁量的解散）という著名な二分法（大石 2014 : 118）も、こうした理解と符合しているだろう。

きでない<sup>232)</sup>にしても——あくまで「伴走者」に留まってきたものと考えられる。他方で自律解散説については、これに対する従来の批判に対しては若干の留保を付すべきものと考えられる<sup>233)</sup>が、あまりに憲法条文上の根拠に乏しいという点はぬぐい切れないように思われる。

こうした事態に対する理論的活路を示すのは容易ではないし、現在の筆者になしうることではない。そして何より、こうしたアポリアは日本国憲法の定める議院内閣制それ自体が一つのシステムとして「閉じていない」<sup>234)</sup>ことによってそもそも生じているものであるから、解釈によって完全に埋めることにはほどだい無理がある<sup>235)</sup>。

しかし、首相任命における徹底した一元的構造を反映させつつ、政権交代の安定性（ハードな自立性説）、権力分立（ソフトな自立性説）、政治部門に対する民意の反映（機能説）、という各説が重視してきた諸価値を実現するような解散決定権の配分の方途を解釈論において示すことが本当に不可能であるかについては、結論を急ぐべきではないように思われる。一つの選択肢として、憲法69条につき、解散事由を定める条文としてだけでなく、解散決定権の配分ルールを定めた規定としても解釈するという方向性がありうる。この場合、内閣に解散決定権を与えるかを判断する権限（解散決定権の配分権）が憲法69条から衆院に認められることになる。

---

232) 加藤 2019 : 185、辻村 2018 : 425

233) しばしばなされる批判として、「憲法事項となっている任期をなぜ衆院自身が縮減できるのか」というものがある。確かに、衆院議員の任期の具体的な年数が憲法事項となっていくことの意義（阪口正二郎は、「ブリコミットメントの一種」と説く（長谷部（編）2020 : 582（阪口執筆））は決して閉却されるべきではない（この点で、高田 2018 も参照）。しかしこの疑問それ自体は、内閣に解散決定権を付与する見解に対しても当てはまる。それどころか、「衆院自身が縮減できないものを、なぜ衆院以外の機関が——いわんや、現在の衆院の指名によってのみ成立する内閣が——縮減できるのか」というより強い疑問に応答しなくてはならない。それゆえこの批判は、内閣への解散決定権の配分を積極的に正当化する議論と併せて初めて意義深いものとなるどころ、従来なされてきた正当化には本稿の分析から疑問が残ることは、本文で先述した通りである。

234) 石川 2011 : 6

235) 憲法政策論としては、入江俊郎が早くから説いていたように、国民表決による解散の発議を認めるということも一考に値する（入江 1976 : 498-499）。現行憲法下でその具体的方途を模索するものとして、澤登 1994c を参照。

これは従来示されてきた、与野党合意のうえ、内閣不信任案に対し与党議員が棄権することでそれを可決させることで解散を可能にするという「協働解散」の構想<sup>236)</sup>と部分的に共通するところがある。しかし、FTPAにおける特別多数決の要件がかかえていた問題を踏まえれば、協働を必ずしも前提とすることなく、憲法 69 条を通じて従来の多数説（とりわけ機能説）が唱えてきたような解散を可能にすることに意義があるように考えられる。その場合には、行政権の行使を国会に妨害されないという観点から、解散決定権の配分を衆院に要請する権限を首相に認めるということも、一つの選択肢としてはありうるだろう。こうした解釈の場合、国会に対する内閣の従属を招くという従来の 69 条「限定」説に対する批判は、妥当しないことになる。

従来、69 条限定説と非限定説の対立は、統治の中心を国会と捉える構想（限定説）と内閣と捉える構想（非限定説）の対立が背景にあるとしばしば説かれる<sup>237)</sup>。そのような議論が形成された背景として、GHQ の意向に端を発する、時代に強く刻印された要因があったこと<sup>238)</sup>も閑却されるべきではないだろう。そして現実政治の文脈で言えば、自民党の派閥政治により解散決定権の行使が制約されかねなかったという事情が極めて重要である<sup>239)</sup>。しかし先述の選択肢も踏まえたときに、統治機構における中心に関する構想と憲法 69 条に関する見解が本当に論理必然的に結合しているかについては、疑問の余地なしとはしない。

以上の方向性もあくまで選択肢の一つとして暫定的に提示するものに過ぎず、その具体的検討は今後の課題とする。しかしここでは、二点を強調しておきたい。

第一に、単に現時点でこうした方向性に「現実性」がない（これはおそらく真であろう）からと言って、こうした方向性を模索することの必要性は毫も失われ

236) 近藤 1997 : 206-207、植松 2009 : 390-393・2019 を参照。また基本的方向を共有していると思しきものとして、加藤 2019 : 第 10 章も参照。

237) 佐藤功 1984 : 848-849、大石 2008 : 279-280 参照。

238) さしあたり、加藤 2019 : 第 6 章を参照のこと。

239) この点を如実に示すのが、いわゆる「保利見解」に対して、佐藤功が「内閣統治制」を阻害するものであるとして批判し、「真に戒められねばならなかったのは、この見解を生み出したところの自民党の派閥的体質、さらにはそのような派閥的体質をも生み出しているわが国の現代政治自体の体質なのではないであろうか」と説いていたことである（佐藤功 1983 : 16）。

ない、ということである。もちろん、こうした可能性を模索してゆく中では戦後の政治実践に対する周到な分析を欠くことができず、この点は意識したうえで検討を進めていかねばならない。しかし、統治機構論において「実務」への受容可能性を過度に強調することは、わが国の統治機構が抱える重要な諸問題に対する憲法学上の試みを無力化しかねない。判例への受容可能性を前提にすることが可能であり、かつ重大な意義がある人権論とは、この点で決定的に異なるだろう。そうした観点から、従来の代表的見解の単なる「伴走者」ではなく、自立した「並走者」としての見解を彫琢することが、筆者自身の今後の課題ということになる。

第二に、衆院解散に関する見解を彫琢することは、筆者の従来からの問題関心と独立に存在している課題ではない。というのも、旧稿より指摘してきた下院政府派議員の政府支持離脱可能性と議会の解散決定権の配分は、政府形成・維持にかかる法的権能（及び、それに伴う責任）という観点から密接な連関を有しているからである。イギリスの場合は非一元的構造を前提に「人」と「政策」の信任のズレ——政府支持の離脱の一形態——が国制の観点からも容認されていたことは再三述べてきた通りである。翻って、首相任命にかかる徹底した一元的構造を採用する日本国憲法の下で、首相の指名において最も中心的な役割を果たす衆院与党議員がこうした信任のズレを有することは、果たしてどこまで許容されるのだろうか<sup>240</sup>。こうした、政府形成・維持における政府派議員の権限行使に伴うべき規範的責任の構造を明らかにすることが、解散決定権の配分を論じる上でも避けては通れないことは本稿で示してきた通りである。筆者が試論として提示した憲法69条解釈が、指名を通じて内閣形成・維持にかかる憲法上の権能と責任を負う衆院与党議員に、衆院解散においてもその権限と責任を全うさせんとするものであることは、読者にはもはや明らかであろう。

国会が十全な役割を果たしているかはかねてより様々な論者により疑問が提起

---

240) なお、これは「首相及び内閣の提示する重要政策に、衆院与党議員は常に賛同しなければならない」と説くものでは決してない。本文で述べた69条解釈の選択肢からは、却って、衆院の多数派が首相及び内閣の提示する重要政策に反対するということはとりもなおさず自らの指名の誤りを自白するものでもあるから、内閣不信任を決議する義務を負うということにもなりうるだろう。



されてきたが、新型コロナウイルス禍において戦後最も深刻な形でその疑問が提起されうる今だからこそ、国会、とりわけ内閣の形成・維持に極めて大きな権限と責任を負う（衆院）与党議員が有する責任の構造を検討することが極めて重要な問題であると考えられる。その意味で衆院解散を巡る検討を深めることは、「議会による法の支配」を探究する筆者の問題関心においてこそ重要な位置を占めることになる。

いずれにせよ、FTPA を安易に範例として引き合いに出すのではなく、さりとてかの国における国制（憲法）上の権限配分の問題を捨象して機能だけに着目するのでもなく、わが国の憲法が定める首相任命に関する権限配分を前提にしながら、わが国はわが国独自の理路に基づいて、野党だけでなく与党議員にいかなる役割を期待しそのためにいかなるインセンティブを付与すべきかという観点から解散制度のあり方を再検討せねばならないのではないかという点を強調し、筆を擱く。

### 参考文献

赤坂幸一 2010：「解散の原理とその運用」、議会政治研究 88 号、1-13 頁。

芦部信喜

1971：『憲法と議政』、東京大学出版会。

1985：『統治機構——芦部信喜先生に聞く——』、有斐閣。

2019：『憲法（第7版）』（高橋和之補訂）、岩波書店。

石川健治

1999：「議会制の背後仮説」、法学教室 225 号、67-73 頁。

2011：「アブレ・ゲール、アヴァン・ゲール」、辻村みよ子・長谷部恭男（編）『憲法理論の再創造』、1-17 頁。

伊藤正巳

1978：『イギリス法研究』、東京大学出版会。

1995：『憲法〔第3版〕』、弘文堂。

入江俊郎

1976：『憲法改正の経緯と憲法上の諸問題』、第一法規。

岩切大地

2018：「解散権の制限」、法律時報 90 巻 5 号、31-37 頁。

2020:「英国のEU離脱」、法学教室473号、134-138頁。

上田健介

2008:「衆議院解散権の根拠と限界」、大石眞・石川健治(編)『憲法の争点(新法律学の争点シリーズ3)』、242-243頁。

2020:「イギリスの最高裁判所は議会の閉会をなぜ審査し違法と判断できたのか」、同志社法学72巻4号、1421-1463頁。

植松健一

2009:「プレビシット解散の法理と自主解散の論理」、法政論集230号、371-400頁。

2019:「政治プロセスにおける衆議院解散の位置」、『岐路に立つ立憲主義(憲理研叢書26号)』、31-43頁。

植村勝慶

2016:「イギリスにおける庶民院解散権の廃止」、本秀紀(編)『グローバル時代における民主主義の変容と憲法学』、日本評論社、253-281頁。

2018:「解散権制約の試み」、憲法研究2号、149-160頁

江島晶子 2017:「代表・国民投票・EU離脱(Brexit)」、法律時報89巻5号、19-25頁。

大石眞

1996:『立憲民主制』、信山社。

2008:『憲法秩序への展望』、有斐閣。

2014:『憲法講義I〔第3版)』、有斐閣。

大山礼子

2018:「審議回避の手段となった衆議院解散権」、憲法研究2号、135-147頁。

岡田信弘 2020:「深瀬憲法学における統治機構論を再考する」、稲正樹・中村陸男・水島朝穂(編著)『平和憲法とともに』、信教出版社、93-107頁。

オリヴァー、クレイグ 2017:『ブレグジット秘録』、光文社。

加藤一彦 2019:『議会政の憲法規範統制』、三省堂。

金森徳次郎 2013:『金森徳次郎著作集I』(高見勝利編)、慈学社。

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、4-20頁。

2021:「イギリス憲法上の議院内閣制における信任」、レファレンス840号、49-77頁。

川人貞史 2005:『日本の国会制度と政党政治』、東京大学出版会。

木下和朗 2020:「イギリス議会における時間をめぐる制度と運用」、岡田信弘(編)

『議会審議の国際比較』、北海道大学出版会。

清宮四郎

1979：『憲法 I — 統治の機構 (第三版)』、有斐閣。

2021：『憲法と国家の理論』(樋口陽一編)、講談社学術文庫。

倉持孝司・松井幸夫・元山健 (編) 2016：『憲法の「現代化」』、敬文堂。

小嶋和司

1988：『憲法と政治制度 (小嶋和司著作集 2)』、木鐸社。

2004：『憲法概説 (復刻版)』(大石眞補訂)、信山社。

小林孝輔・芹沢齊 (編) 1997：『基本法コンメンタール 憲法 (第四版)』、日本評論社。

小堀眞裕

2012：『ウェストミンスター・モデルの変容』、法律文化社。

2019：『英国議会「自由な解散」神話』、晃洋書房。

阪本昌成 1999：『憲法理論 I (改訂第三版)』、成文堂。

佐藤功

1953：『憲法解釈の諸問題』、有斐閣。

1980：『日本国憲法概説 [全訂第二版]』、学陽書房。

1983：『続・憲法問題を考える』、日本評論社。

1984：『ポケット註釈全書 憲法 (下) [新版]』、有斐閣。

佐藤憲 2018：「英最高裁ミラー判決の法理」、早稲田法学 93 卷 3 号、77-101 頁。

佐藤幸治 2020：『日本国憲法論 [第二版]』、成文堂。

佐藤達夫 1961：「解散権論議の回想」、ジュリスト 217 号、14-19 頁。

澤登文治

1994a：「解散権の限定と国民投票導入による国政の民主化 (一)」、南山法学 18 卷 1 号、39-62 頁。

1994b：「解散権の限定と国民投票導入による国政の民主化 (二)」、南山法学 18 卷 2 号、1-28 頁。

1994c：「解散権の限定と国民投票導入による国政の民主化 (三・完)」、南山法学 18 卷 4 号、121-144 頁。

宍戸常寿・林知更・小島慎司・西村裕一 (編著) 2020：『戦後憲法学の 70 年を語る』、日本評論社。

宍戸常寿・石川健治・清水真人・毛利透 2021：「座談会 憲法学の 75 年」、論究ジュリスト 36 号、4-23 頁。

柴田竜太郎 2020: 「アイヴァー・ジェニングスにおける『議会によるコントロール』の意味」、一橋法学 19巻3号、183-231頁。

渋谷秀樹・赤坂正浩 2016: 『憲法2 統治〔第6版〕』、有斐閣アルマ。

杉原泰雄

1964: 「権力分立の諸形態と議院内閣制」、一橋大学研究年報法学研究 5号、133-195頁。

1989: 『憲法Ⅱ 統治の機構(有斐閣法律叢書7)』、有斐閣。

杉原泰雄・只野雅人 2007: 『憲法と議会制度〔現代憲法体系第9巻〕』、法律文化社。

鈴木法日兄 1985: 「衆議院解散権」、小嶋和司編『憲法の争点(ジュリスト増刊 法学の争点シリーズ)』、有斐閣、168-169頁。

芹沢斉・市川正人・阪口正二郎(編) 2011: 『新基本法コンメンタール 憲法』(法学セミ別冊 210号)、日本評論社。

高田篤

2018: 「首相の解散権」、法学教室 451号、52-57頁。

デイ、ステイーブン・カ久昌幸 2021: 『「ブレグジット」という激震』、ミネルヴァ書房。

高橋和之

1994: 『国民内閣制の理念と運用』、有斐閣。

2006: 『現代立憲主義の制度構想』、有斐閣。

2020: 『立憲主義と日本国憲法(第5版)』、有斐閣。

高見勝利

1976: 「解散制度と国民主権」、奥平康弘・杉原泰雄(編)『憲法学4 統治機構の基本問題』、有斐閣双書、82-97頁。

2008a: 『現代日本の議会政と憲法』、岩波書店。

2008b: 「議院内閣制の意義」、大石眞・石川健治(編)『憲法の争点(新版)』、有斐閣、218-219頁。

2020: 「解散権行使に対する習律上の制約」、稲正樹・中村陸男・水島朝穂(編)『平和憲法とともに』、信教出版社、108-125頁。

只野雅人

2017: 『代表における等質性と多様性』、信山社。

2020: 「首相の優位と解散総選挙」、選挙研究 36巻2号、80-91頁。

2021: 「道標なき時代の代表民主政と憲法学」、論究ジュリスト 36号、101-108頁。

田中嘉彦 2020: 「英国の議会解散権と民主主義」、生活経済研究 280号、11-15頁。

辻村みよ子 2018:『憲法〔第6版〕』、日本評論社。

時本義昭 2007:「議院内閣制と解散制度」、佐藤幸治・平松毅・初宿正典・服部高宏(編)『現代社会における国家と法(阿部照哉先生喜寿記念論文集)』、成文堂、625-640頁。

内閣法制局 2018:『憲法関係答弁例集(3)』、有斐閣。

成澤孝人 2018:「天皇の代替わりと日本国憲法」、時の法令 2053号、63-68頁。

2021:「現代イギリス憲法における大臣の個別責任」、信州大学経法論集第10号、131-194頁。

野中俊彦・中村陸男・高橋和之・高見勝利 2012:『憲法Ⅱ(第5版)』、有斐閣。

橋本基弘 2020:「解散権制約の法理」、法学新報 127巻1号、65-123頁。

長谷川正安 1974:『憲法解釈の研究』、勁草書房。

長谷部恭男

1984a:「現代議会政における解散権の役割(一)」、国家学会雑誌 97巻1・2号、1-24頁。

1984b:「現代議会政における解散権の役割(二・完)」、国家学会雑誌 97巻3・4号、57-293頁。

1986:「内閣の解散権の問題点」、ジュリスト 868号、10-15頁。

2006:『Interactive 憲法』、有斐閣。

2018:『憲法(第7版)』、新生社。

2019:『憲法学の虫眼鏡』、羽鳥書店。

長谷部恭男(編) 2020:『有斐閣コンメンタール 注釈日本国憲法(3)』、有斐閣。

林知更

2009:「立憲主義と議会」、安西文雄(他)『憲法学の現代的論点(第2版)』、有斐閣、115-147頁。

2013:「議院内閣制の本質と刷新」、小山剛・駒村圭吾(編)『論点探究憲法(第2版)』、弘文堂、300-313頁。

樋口陽一

1973:『議会制の構造と動態』、木鐸社。

1985:「議院内閣制の概念」、小嶋和司編『憲法の争点(ジュリスト増刊 法律学の争点シリーズ)』、有斐閣、180-183頁。

2021:『憲法(第四版)』、勁草書房。

樋口陽一・佐藤幸治・中村陸男・浦部法穂 1994:『註解法律学全集1 憲法Ⅰ』、青林書院。

深瀬忠一 1962 : 「衆議院の解散」、『日本国憲法体系 (4) 統治の機構 I (宮沢俊義先生還暦記念)』、有斐閣、127-210 頁。

法学協会 1953 : 『註解日本国憲法 (上)』、有斐閣。

松井茂記 2007 : 『日本国憲法 (第3版)』、有斐閣。

松井幸夫 (編) 2005 : 『変化するイギリス憲法』、敬文堂。

宮沢俊義

1968 : 『憲法と議会制度』、岩波書店。

1978 : 『全訂日本国憲法』 (芦部信喜補訂)、日本評論社。

村西良太 2011 : 『執政機関としての議会』、有斐閣。

毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治 2011 : 『憲法 I』、有斐閣。

ユーイング、キース 2017 : 「ブレグジットの憲法理論」、法律時報 89 巻 3 号、86-91 頁。

渡辺康行・宍戸常寿・松本和彦・工藤達朗 2020 : 『憲法 II』、日本評論社。

Applebaum, A., 2020 : *Twilight of Democracy*, Anchor Books.

Blackburn, R.,

1995 : *The Electoral System in Britain*, Macmillan.

2004 : “Monarchy and the Personal Prerogatives”, *Public Law* (Autumn), pp. 546-563.

Blick, A. & Hennessy, P., 2019 : “Good Chaps No More? Safeguarding the Constitution in Stressful Times”, The Constitution Society, available at: <https://consoc.org.uk/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-Blick-Hennessy-Good-Chaps-No-More.pdf>

Bogdanor, V.,

1995 : *The Monarchy and the Constitution*, Oxford University Press.

2011 : *The Coalition and the Constitution*, Hart Publishing.

Brazier, R.,

2001 : *Constitutional Practice* (3<sup>rd</sup> ed.), Oxford University Press.

2005 : “‘Monarchy and the Personal Prerogatives’: A personal response to Professor Blackburn”, *Public Law* (Spring), pp. 45-47.

Craig, R., 2018 : “Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011”, *Modern Law Review*, 81 (3), pp. 480-508.

Elliott, M., 2020 : “Repealing the Fixed-term Parliaments Act”, available at : <https://publiclawforeveryone.com/2020/12/02/repealing-the-fixed-term-parliaments-act/>

- Elliott, M., Williams, J. & Young, A. (eds.), 2018 : *The UK Constitution after Miller*, Hart Publishing.
- Hamlin, A., 2010, "Fixed-Term Parliaments: Electing the Opposition". *Politics*, 30 (1), pp. 18-25.
- Jennings, I.  
 1933 : *The Law and the Constitution* (1<sup>st</sup> ed.), University of London Press Ltd.  
 1936 : *Cabinet Government* (1<sup>st</sup> ed.), Cambridge University Press.  
 1959 : *Cabinet Government* (3<sup>rd</sup> ed.), Cambridge University Press.
- Kelly, R., 2019 : *Confidence Motions*, House of Commons Library Briefing Paper (No. 02873).
- King, A., 1976 : "Modes of Executive-Legislative Relations", *Legislative Studies Quarterly*, 1 (1), pp. 11-36.
- Loughlin, M.  
 2019 : "The Case of Prorogation-The UK Constitutional Council's ruling on appeal from the judgment of the Supreme Court", available at: <https://policyexchange.org.uk/publication/the-case-of-prorogation/>  
 2020 : A Note on Craig on Miller; Cherry, Public Law (April), pp. 278-286.
- Markenisis, B. S., 1972 : *The theory and practice of Dissolution of Parliament-A comparative study with special reference to the United Kingdom and Greek Experience*, Cambridge University Press.
- Marshall, G., 1986 : *Constitutional Conventions*, Clarendon Press.
- Norton, P., 2016 : "The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence", *Parliamentary Affairs*, 69 (1), pp. 3-18.
- Phillipson, G., 2016 : "A Dive into Deep Constitutional Waters", *The Modern Law Review*, 79 (6), pp. 1019-1089.
- Russell, M.,  
 2020 : "Brexit and Parliament : The Anatomy of a Perfect Storm", *Parliamentary Affairs*, Vol. 74, pp. 443-463.  
 2021 : " The Fixed-term Parliaments Act did not cause the Brexit impasse", available at : <https://constitution-unit.com/2021/09/06/the-fixed-term-parliaments-act-did-not-cause-the-brexit-impasse/>
- Russell, M. & Cowley, P., 2018 : "Modes of UK Executive-Legislative Relations Revisited", *The Political Quarterly*, 89 (1), pp. 18-28.

Schleiter, P. & Belu, V.,

2016 : “The Decline of Majoritarianism in the UK and the Fixed-term Parliaments Act”, *Parliamentary Affairs*, 69 (1), pp. 1-17.

2018 : “Electoral incumbency advantages and the introduction of fixed parliamentary terms in the United Kingdom”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 20 (2), pp. 303-322.

Strong, J., 2018 : “Confidence and Caretakers: Some Less-Obvious Implications of the Fixed-Term Parliaments Act”, *The Political Quarterly*, 89 (3), pp. 466-473.

Twomey, A., 2018 : *The Veiled Spectre*, Cambridge University Press.

Young, A., “The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a return to constitutional normality?”, available at : <https://constitution-unit.com/2021/07/28/the-dissolution-and-calling-of-parliament-bill-a-return-to-constitutional-normality/>

*Cabinet Manual*, available at : [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf)

※ 引用の便宜上、以下の資料は筆者が [ ] 内に記したもので出典を記している。

[HC1813] House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, 2018 : *The Role of Parliament in the UK Constitution Interim Report*, available at : <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmpubadm/1813/181302.htm>

[HL121] The Select Committee on the Constitution, 2020 : *A Question of Confidence?*, available at : <https://committees.parliament.uk/publications/2335/documents/24130/default/>

[HC1046] The Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Oral Evidence*, taken in Thursday 10 December 2020, available at : <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1386/html/>

[HC1046 & HL253] The Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report*, available at : <https://committees.parliament.uk/committee/491/joint-committee-on-the-fixedterm-parliaments-act/>

#### 〔付記〕

本稿の執筆は数度の緊急事態宣言の発出期間と重複しており、その中で資料収



集等にご協力いただいた極山大樹（一橋大学大学院法学研究科修士課程）・岡田聖貴（同博士課程）の両氏に記して御礼申し上げます。また本論文は、JSPS 科研費 20J21386 の助成を受けたものである。