

國學院大學学術情報リポジトリ「K-RAIN」

イギリスにおける庶民院解散権の廃止：
連立政権と議会任期固定法の成立

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2023-02-06 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 植村, 勝慶 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/00001138

イギリスにおける庶民院解散権の廃止 ～連立政権と議会任期固定法の成立～

植 村 勝 慶

- 1 はじめに
- 2 議会任期固定法の内容
- 3 議会任期固定法成立の経緯
- 4 議会任期固定法の意義
 - (1) 国王大権の可視化の一環
 - (2) 議会任期固定化をめぐる議論の対抗
- 5 おわりに

1. はじめに

現代日本の政治の舞台では、野党が与党を攻撃する決まり文句として、「即刻衆議院を解散して国民に信を問うべきである！」と叫ばれることが多い。昨今の政治状況においてもしかりである。2012年通常国会においては、いわゆる「税と社会保障の一体的な改革」がテーマとされ、2012年6月15日にはいわゆる三党実務者合意が成立し、21日にはその誠実な実行が三党の間で合意された。その後も、自民党は、「国民に信を問うべきである」として衆議院の解散を求めていたが、あらためて8月8日に「近い将来」から「近いうちに」解散することを野田首相が言明することで合意し、⁽¹⁾それを受けて、9日内閣不信任案は否決され、10日に消費税税率引き上げ法案が成立

し、衆議院の解散という事態は回避された。その後も、29日に自民党は参議院の問責決議案に賛成するなど解散を求める姿勢を維持しつつも、民主党と自由民主党はいずれも党首選を中心とする動きをみせ、国会の会期を残して⁽²⁾実質的な審議は進まなかった。

このように、衆議院の解散を軸として政治が動いている。国民主権の政治体制において、「国民代表」である国会議員を国民が選出する選挙は、民主的決定プロセスの根幹をなし、それを更新する機会が提供されることはきわめて重要であることは言うまでもない。しかしながら、その実施について定期的ではなくて、政権側の一部の者の判断で一方向的に決められることができるという「衆議院の解散」の現在のあり方にはさまざまな問題が伏在する。とくに、一見民主的に見えつつも、結局は、政権サイドにとって有利な解散しか行われたいのではないかと、という可能性が払拭できず、また、過度な解散への期待が、日常的な政治運営において、地道な合意形成を妨げる場面もあるように思われる。私自身は、このような解散の一見民主的ではあるものも、その実態と運用において必ずしもそのような期待に応えることができない「衆議院の解散」について再検討の必要性を感じてきた。

ところが、日本の憲法学においては、近年「衆議院の解散」の民主的意義が強調されているように思える。その政治イメージは、議会制民主主義の母国といわれるイギリスを準拠国として日本の政治制度を改革しようとした「政治改革」⁽³⁾とも共鳴しているようである。昨今の政治家の言葉で説明すれば、「政治主導」⁽⁴⁾や「決めることのできる政治」⁽⁴⁾への期待感があるように思われる。

しかしながら、先のような違和感を抱く私からは、いくつかの検討すべき論点が残されているように思われる。第一点は、日本の課題にひきつけすぎた形でイギリスを理解しているのではないかと⁽⁵⁾いう点である。言い換えれば、イギリスの状況は多様な側面を有しており、イギリスの憲法動向を仔細に検討すれば、日本が期待する政治のあり方とは異なる側面も見えてくるのではなかろうか。

第二点は、「政治主導」や「決めることのできる政治」が、グローバル化への対応として語られることがあるが、むしろ、その逆ではないかということである。決断主義的に問題を解決することが危機感の高まる中で期待されているのかもしれないが、問題がそう簡単には片付かないということ自体を率直に認めるところからこそ出発すべきではなかろうか。「衆議院の解散」に即して言えば、政治的困難状況を「衆議院の解散」をきっかけに一気に突破できるという期待を過剰に持たないこと、重層的で漸進的な民主的合意形成のイメージを抱くことを追求すべきではなかろうか。

それらの問題意識を抱いていた私にとって、イギリスにおける議会任期固定法は、イギリス政治のありようを内在的に理解するとともに、「衆議院の解散」を検討するひとつの機会を提供してくれるように思われる。そこで、同法の概要・背景・議論の対抗を紹介・検討する作業を通して、上記の諸課題に対する検討の手がかりを得ようとするのが本稿の意図である。

2. 議会任期固定法の内容

まずは、2011年議会任期固定法の内容を確認しておこう。

イギリスの議会は、貴族院と庶民院からなる。貴族院は、現在改革が検討されているが現時点では任命制であり（改革論議については後述）、ここで任期の固定の対象となるのは、公選にかかる庶民院議員である。庶民院議員の任期は5年とされるが、従来は、国王（実質は首相）による解散権の行使により任期途中で、庶民院議員は議席を失い、庶民院議員総選挙が実施されてきた。

しかしながら、2011年議会任期固定法は、この国王（実質は首相）による解散権を廃止し、原則として、庶民院議員の任期を固定するとともに、例外的に、解散しうる場合を定めることとした。同法の規定を確認しながら、この点を明らかにしよう。

① 議会任期の固定—原則

まず、庶民院議員の任期を5年間に固定する。具体的には、庶民院議員総

選挙の実施日を原則として、5月の第1木曜日とし、次回の選挙日を「2015年5月7日」と定め（1条2項）、その後5年毎に選挙を実施するとした（同条3項）。ただし、調整的な条項が2つある。ひとつは、後述の庶民院の早期議会総選挙が行われた場合でその実施が5月の第1木曜日より以前であるときには、次回の選挙は、4年後とされる。もうひとつは、一斉地方選挙などと重なるなどの諸事情により選挙期日を微調整するための規定がおいっている（同条5条）。ただし、その場合には、形式的には、首相が制定法的文書で日程を変更できるが、いずれかの院の肯定的決議を必要とし、実質的には、議会の承諾を必要とする（同条6項）。

② 早期議会総選挙の実施—例外

原則は、庶民院議員の任期は5年とされたが、早期議会総選挙（Early parliamentary general elections）が、例外的に行われる場合が2つある。ひとつは、庶民院が早期議会総選挙を行うべき旨の決議を3分の2以上の賛成で可決した場合である。もうひとつは、庶民院が政府の不信任決議を可決したのち14日以内に新たな政府に対する信任決議が可決されない場合である。

③ 議会解散の手続き

議会は、つぎの議会総選挙の投票日からさかのぼった17日目の労働日の最初に解散するものとされた（第3条）。なんらの解散手続を経ることなく、自動的に解散となる制度を構築するとともに、選挙期間を17日間と設定したのである。⁽⁶⁾

④ スコットランド議会とウェールズ議会との同日実施の回避

スコットランド議会とウェールズ議会との同日実施の回避するために、それぞれの議会の投票日を一年間遅らせる措置を講じている（第4条及び第5条）。2つの議会はそれぞれ4年任期とされており、すでに2015年5月7日選挙が予定されていた。この点について政府原案にはとくに規定はなかったが、同日選挙となることについて懸念が示されたために、2つの議会を翌年の5月第一木曜日とする旨の規定が修正を経て追加されたのである。

⑤ その他

その他にいくつかの関連条項が置かれたが、ここでは見直し条項について触れるにとどめたい。7条4項は、首相に見直し作業をする委員会の設置を義務づけている。その委員会は、この法律の運用の審査を行い、認定の結果ふさわしいと判断された場合には、本法の廃止又は改正を勧告することとなる(7条4項a号)。また、その内容は公表される(同条4項b号)。委員会のメンバーは、過半数を庶民院議員とし(同条5項)、2020年6月1日以降2020年11月30日以前に設置されなければならない(同条6項)とされている。

3. 議会任期固定法成立の経緯

2010年5月のイギリスにおける庶民院議員総選挙の結果、イギリスでは労働党政権から保守党・自由民主党連立政権への政権交代が起こった。議会任期固定法は、その連立政権構想において具体化され、直ちに立法化された。そこで、ここでは、その経緯を振り返りながら、同法がどのような位置づけで語られて成立したのかを確認しておこう。

① 2010年総選挙

選挙結果は、表1のとおりである。①いわゆる小選挙区効果により、得票数のわずかな違いが大きな議席差となって表れている。得票数を議席数へと比例配分できたとすれば、自由民主党がもっと多くの議席を獲得していたのである。それに加えて、②事前に予想されたとおりに、いわゆる「ハング・パララメント」の状態となり、いずれかの政党が単独で過半数の議席を確保し政権を担うことができる状態ではなくなった。⁽⁷⁾

表2には、戦後イギリスにおける総選挙結果を整理した。これから、いくつかのことがわかる。まず、①全体の投票率は、65.1%と前回よりわずかに上昇したものの、全体としては投票率が低下傾向にあるということである。②保守党も労働党もその投票率は、50%を超えたことは一度としてないということである。そして、③保守党と労働党の合計得票率も戦後直後において

は確かに圧倒的な占有率を誇ったけれども、その後一貫して漸減の傾向にあり、今回は最低記録を更新し、65.1%となった⁽⁸⁾。さらに全有権者中の保守党と労働党の得票率は、42.2%になっている。④これに対し、近年、第三の政党である自由民主党が得票率を伸ばしている。イギリスは二大政党制と言われるが、近年は、小選挙区という選挙制度によってそれがかろうじて維持されているといった方がいいかもしれない。実質的にみれば、保守党・労働党への投票の低下がみられ、「二大政党制から三党鼎立状態へ」と評価することができるようと思われる。今回は、労働党から保守党への小さなスイング⁽⁹⁾が起こることによって、三党鼎立状態が顕在化したと言えそうである。

1997年以來の長期に及ぶ労働党政権において、「大統領的」手法のブレアから政権を引き継いだブラウンは、得意とされた経済運営でも十分な成果を出せず、議員歳費をめぐるスキャンダルが噴出する中で人気は低下する一方、自由民主党の人気は上昇していた。それを反映して、選挙結果は、いずれの政党も庶民院の議席の過半数を確保できず、単独で政権を担うことができない結果となった。労働党としては、自由民主党との連立で政権を維持する方策もありえたが、議会内において過半数の議席を確保できないとともに、労働党と自由民主党の連立政権の場合に、誰が首相になるのかという難問を抱えた。結局は、政党間の連立交渉の結果、保守党と自由民主党の連立⁽¹⁰⁾政権の誕生となったのである。

表1 2010年5月6日の庶民院議員選挙の投票結果

政党名	議席数	議席比率	得票率	得票率に基づく仮想議席数
保守党	307議席	47.2%	36.1%	235議席
労働党	258議席	39.7%	29.0%	189議席
自由民主党	57議席	8.8%	23.0%	150議席
その他の小政党	28議席	1.2%	11.9%	77議席
総議席数	650議席			

② 連立政権合意

ブレア政権時には、「憲法改革 (constitutional reform)」という名で政治システムの変更が総称され、スコットランドとウェールズの地方議会の設立、人権法の制定、貴族院改革などが行われ、ブラウン政権時代においては、最高裁判所の設立などに加えて、「大統領的」政治手法への批判を受けて、「憲法刷新 (constitutional renewal)」の名の下で、議会の条約批准手続きや開戦決定の関与などの議会改革が議論されてきた。⁽¹¹⁾

2010年5月20日の連立政権合意では、政治システムの変更が「政治改革 (political reform)」の名の下に議論され、議会任期固定制については、以下のように述べられていた。

「私たちは、5年の任期に固定された議会を確立するであろう。私たちは、次の総選挙が2015年5月の最初の木曜日に実施されるとする拘束的決議を庶民院に提案するであろう。この決議に続いて、私たちは、5年任期に固定された議会に関する条項を立法化するであろう。この立法は、また庶民院の55%以上が賛成した場合には、議会を解散することも規定するであろう。」⁽¹²⁾

この段階では、法形式としては、次の総選挙の日程については、議会決議で、そしてそれ以降の総選挙については議会制定法で定めるとされ、内容的にみれば、例外として解散されるのは、55%以上の賛成がある場合のみと明示されており、のちの3分の2という要件と異なるだけではなくて、不信任決議による解散については言及されていなかった。

なお、これらの連立政権合意について、選挙期間中のマニフェストに照らすと以下のことが言える。まず保守党のマニフェストには、不正行為をした議員のリコール制度、議員の年金制度改革、10万人署名による請願は議会での討論の対象とすること、公衆が立法過程においてコメントする制度の導入、選挙区規模の不均衡の是正、公選制を主とする貴族院改革及びバックベンチ議事運営委員会の設置が掲げられ、議会と国民との関係強化、議会自体の権限強化などが掲げられていたものの、議会の任期固定制については明

示的な言及はないが、「国王大権の行使を一層民主的なコントロールに服せしめる⁽¹³⁾」という項目があり、これに含まれるものとして理解できるように思われる。「大統領的」首相のあり方に対する流れの中での議論の仕方の延長線上にあると理解しうるのではないだろうか。また、庶民院の選挙制度については、現行の小選挙区制について明確に支持を表明していた。

自由民主党のマニフェストは、端的に、議会任期固定制を主張しており、これが連合政権合意で受け入れられたこととなる。⁽¹⁴⁾

労働党のマニフェスト中には、議会任期固定制の導入が明記されていた⁽¹⁵⁾。したがって、三党は基本的にはこの制度の導入に基本的に合意していたのであり、このような政治状況が同制度の導入をスムーズにさせたのである。

③ 女王演説と法案提出

2010年5月25日の女王演説では、「私の政府は、民主的諸制度への信頼を回復し、市民と国家のバランスを取り戻すために議会と政治の改革を提案するでしょう。」という政治改革の位置づけの文章のつぎに、「5年の固定された議会任期を導入するために措置をとるでしょう⁽¹⁶⁾」と簡単に述べられた。

その後の議会における討論ではさまざま批判があったが、それを受けて、7月5日の副首相グレッグの演説では、①議会の解散を求める動議の成立要件を、55%以上の賛成から3分の2以上に変更すること、②不信任決議案については、なおも単純多数でのみで可決されることを表明した。⁽¹⁷⁾ それらを織り込んだうえで、7月22日に、法案が庶民院に提案されたのである。

④ 庶民院議員選挙制度改革と貴族院改革

関連する政治改革である、庶民院議員選挙制度改革と貴族院改革はどうなったであろうか。簡単に概観しておこう。グレッグ副首相は2010年7月5日に、庶民院議員制度で現在採用されている単純小選挙区制を「優先順位付き連記投票制」(AV)に変更することの是非を問う国民投票(レファレンダム)を、翌年の2011年5月5日に実施すると発表した。AVは小選挙区制の一種だが、有権者は各候補者に優先順位を付けて投票し、1回目の集計で優

先順位 1 位票を過半数獲得した候補がいればその候補が当選し、当選者がいない場合は、優先順位 2 位票を反映させる形で当選者を決める仕組みである。この制度へと変更されれば「死票」が一定程度減ることになり、副首相率いる与党第 2 党である自由民主党など二大政党以外の政党が有利になるとされていた。このため、国民投票実施では連立相手の同党に譲歩した与党第 1 党の保守党と、最大野党である労働党の二大政党には現状維持を望む声⁽¹⁸⁾が根強く、変更が実現するかは困難視されていた。国民投票は、議会投票制度及び選挙区制法 (Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 c. 1) に基づいて実施されたが、投票結果は、6,152,607票が賛成し、13,013,123票が反対し、賛成が32.10%で反対が67.90%であったために、選挙制度の変更は否決された。

貴族院改革⁽¹⁹⁾についても頓挫した。連立政府は、貴族院改革の法律案要綱 (House of Lords Reform Draft Bill) を公表し、さらに貴族院改革法案⁽²⁰⁾ (House of Lords Reform Bill) を庶民院に2012年6月27日に提出した。それによれば、15年任期で再選なしの公選議員360名 (the single transferable vote (STV) による)、指名による議員90名、12名を上限とする聖職貴族、及び大臣議員からなり、現在の世襲貴族であるがゆえに貴族院議員の議席を有する人たちは、すべて議席を失うこととなる。注目すべき両院関係についてであるが、1911年議会法と1945年議会法が従来通りに適用されることが確認されるにとどまり、立法過程について変更をもたらす条項は含まれていない。また、貴族院の権限についても、それを変更する条項を含んでいなかった⁽²¹⁾。同法案は、2012年7月9日と10日に第二読会の手続きに入ったが、保守党員の90名を超える反対に合い、次の委員会段階へと進まなかった。反対論としては、公選の貴族院が庶民院の優位性への脅威となることなどが指摘された。8月6日、副首相ニック・クレグは、その法案の審議を継続しないことを表明し、9月3日には法案を撤回したことを確認した。

これで、連立政権の「政治改革」のパッケージである庶民院選挙制度改革も、貴族院改革も頓挫したことになる。いずれも、議会任期固定制と一定の

関連性が大きいだけに、議会任期固定制がもたらす効果に影響を与えることになる。

⑤ 議会任期固定法案の審議過程⁽²²⁾

庶民院での審議は、2010年7月22日の法案提出からはじまり、2010年9月13日の第二読会、2010年11月16日、24日及び12月1日に委員会段階の審議が行われ、2011年1月18日に報告段階、同日第三読会を経て終わった。

貴族院での審議は、翌日の2011年1月19日に始まり、3月1日に第二読会、3月15日、21日、29日に委員会段階、5月10日と16日に報告段階、24日に第三読会を経て終えた。貴族院での修正により、これ以降両院でのやりとりが続く。2011年7月13日に庶民院で再議され、貴族院では7月18日に再議され、庶民院で9月8日に再議され、貴族院で9月14日に再議され、両院の合意を得るに至り、9月15日に国王の裁可を得るに至るのである。

審議過程においては、この法案は、とりわけ貴族院において厳しい批判にさらされた。手続の面からは、統治構造に関わる重要な法案であるにもかかわらず、白書や法律案要綱を示すなどの議会での審議前にとられるべき手続（いわゆる pre-legislative scrutiny）がとられていないことへの批判が強かった。また、内容に関しては、この法案の政治的動機が、今回の議会任期中連立政権を維持することにあるのではないかという点や、固定する任期について5年ではなく、4年にすべきであるという点についての批判が多く見られたのである。

なお、当初の政府案から修正されたところは、早期議会総選挙の採決について庶民院議長の確認手続が存在したが、その点が削除された。また、見直し条項が最終段階で付け加わった（7条4項乃至6項）。スコットランド議会とウェールズ議会との同日選挙を避ける旨の修正は、貴族院での審議で政府提案により全会一致でなされた。いわゆるサンセット条項、すなわち、次の議会の両院において同法を存続させる旨の決議が可決しない限り同法は失効する旨の規定を挿入することを貴族院が強く主張したが、結局のところ政府は譲歩せず、そのような条項は置かれなかったのである。

4. 議会任期固定法の意義

(1) 国王大権の可視化の一環

周知のように、イギリスは不文憲法の国である。端的に言えば、国家機関の組織とその権限を定められた法典が存在しないということである。例えば、国王は当然のことながら、議会や内閣を設置し、その権限を定めた法典はない。これは、憲法という法律よりも上位の効力を有する法規範が存在しないというだけではなく、法律においても統治の基本的なシステムを規定したものが無いということである。それに代わり、イギリスの場合には、コモン・ローが法体系の中心をなし、いわゆる公法分野における国家機関の組織と権限を定める場合にも、コモン・ロー上認められているものに加えてあるいは修正をし、既存のものに新たに個別的に権限を付与し、議会制定法で新たな組織をつくり、それに権限を付与することを繰り返してきた。法源論から言えば、議会制定法は、「議会主権」⁽²³⁾の理念に支えられて最高位の法的効力を有し、コモン・ローを修正し、その足りない部分を補ってきたのである。具体的には、内閣という組織を定める議会制定法はないが、国王が任命する国務大臣を前提とし、それに個別的に権限を付与することで行政組織をつくりあげてきたと言える。日本との対比でいえば、現在の内閣法や国家行政組織法に該当するような議会制定法は存在しない。法の形式からみれば、むしろ戦前の大日本帝国憲法上の官制大権のイメージが近いであろう。官制大権に類するものが国王大権の一部としてコモン・ロー上認められ、それにより行政組織がつくられ、それらに個別的に議会制定法で権限を付与することとしてきたのである。それゆえに、現在のイギリスの統治機構は、コモン・ロー上の国王大権とそれに部分的に議会制定法による明確化と修正を積み重ねていくことでできあがっている。

一般の関心は、このような法形態それ自体にはなく、むしろ、そのような形態をとりつつも、その実質においていかに民主的に政治が運営されているかという点が注目されてきた。本稿もそのことの重要性を否定するものでは

ない。しかしながら、そのような政治の実態にもさまざまな問題があり、それに対処するなかで、従来のように時間をかけて憲法慣習が成立するというような政治のルール形成では不適切な事態となっている。そのような緩慢な形成を待てないということのみならず、ルール内容が従来の憲法慣習においては不明確であり、⁽²⁴⁾明確なルール化には適さないという点があるからである。それゆえに、近年では、統治機構の諸改革の成果が、議会制定法による詳細なルール設定となり、実質的な意義を有する憲法として蓄積されつつあるように思われる。

さて、ここでとりあげる「国王による議会に対する解散権の行使」という枠組みも、憲法習律による統治構造の基本的な枠組みのルール化の最も典型的な例である。庶民院を解散するという権限も、それを召集する権限と表裏の関係にあり、国王大権の行使としてコモン・ロー上認められてきたものである。⁽²⁵⁾従前は、国王大権であるから、まさに国王の恣意的な行使が可能であったが、議院内閣制の発達に伴い、実質的には、ときの首相の助言に従い、行使されるようになってきた。⁽²⁶⁾実体論として言えば、国王はつねに首相の助言に拘束されることを前提として、その助言の内容の是非が問題とされ、それに伴う憲法慣習が云々されてきたのである。そして、現在、首相による解散権の行使が恣意的であることが問題とされ、形式的にはなおも議院を解散する国王大権はコモン・ロー上のものであるがゆえに、その行使に対して実質的な制約を課する手法としては、コモン・ロー上の権限を議会制定法で廃止し、他の制度を代置することによって統治構造の改革を行うことになるのである。同法の公式解説も、「最大5年間の任期前に議院を解散する国王大権は、慣習的に、首相の助言に基づいて女王陛下によって行使された。この国王大権は、本法によって廃止された。」⁽²⁷⁾という。庶民院の解散権は、コモン・ロー上国王大権と認められることを前提とし、1641年の3年法⁽²⁸⁾と1664年の3年法⁽²⁹⁾及び1694年の3年法⁽³⁰⁾が議会の任期を3年と定めていたところ、1715年7年任期法⁽³¹⁾で「議会は、国王によって解散されない限りは7年間存続する」旨の規定が置かれ、さらにそれが1911年議会法⁽³²⁾第7条で、「7年間」の

部分を「5年間」に短縮する旨に改正され、庶民院議員の任期は5年とされた。⁽³³⁾それが、今回の議会任期固定法で、1715年7年任期法と1911年議会法第7条を廃止し、その前提にある庶民院を解散する国王大権それ自体をも廃止して、庶民院議員の任期について期間を変えることなく新たな議会制定法を制定し、議会の解散制度が全面的・包括的に議会制定法化された。その結果、女王は、首相の助言で庶民院を解散するという儀式さえも行わなくなり、政治への儀式的・形式的関与の機会が減少するであろうことも注目に値しよう。

このような「国王大権の可視化」ともいうべき動向は、近年強まっていた。例えばブラウン政権発足に伴い、その憲法改革の一環として提示された政府文書である『イギリスの統治』(2007年7月)の、国王大権に関わる部分(第1章)において、「21世紀の議会制民主主義においては、政府は、これらの権限が国王大権に基礎づけられることは時代遅れであると考えている。それゆえ、政府は、これらの国王大権のうち重要なものについてより公式の根拠を与え、それらが将来どのように行使されるのかについての決定権限を議会に付与することにより、みずからの権限を制限することを求めるであらう。⁽³⁴⁾」と述べられていたのである。

このような課題意識をもちつつも、ブラウン政権それ自体が短期であったこともあり、成果としては、2010年4月8日の「2010年憲法改革及び統治法⁽³⁵⁾(Constitutional Reform and Governance Act 2010 c. 25)」⁽³⁶⁾だけであり、国王大権に基づくとされていた公務員制度を議会制定法化することや、条約批准手続において慣例とされてきた「ポンソンビー・ルール」(条約案が議会に提出されて21日間経過しなければ批准してはならないとするもの)の議会制定法化などの成果をあげることができたものの、それ以外での分野の国王大権に対する制御を立法化することはできなかったのである。

これらの動向に共通のものは、王制それ自体への敵意ではなくて、国王大権という形式をとることで、その陰に隠れて行使される政府の権限行使に対して議会などが十分な制御を及ぼすことができないことへの危機感である。

解散権を廃止して議会任期を固定化するという今回の方策についてもこのことはあてはまる。

つぎに、この点も含めて、議会任期固定化をめぐる議論の対抗について整理・検討してみよう。

(2) 議会任期固定化をめぐる議論の対抗

議会任期の固定という統治構造改革が政権のプログラムに掲げられ、政権当初に立法化されるに至った背景には、短期的に見て、自由民主党が、保守党との連立の安定的継続を求め、その一手段として、首相が解散権を行使することにより、保守党からの一方的な連立解消を封じるという意味あいがあったことは想像に難くない。⁽³⁷⁾

しかしそのみならず、長期的に見れば、議会任期を固定するべきであるという議論が従来からなされていたこともふまえれば、二大政党制が漸進的に崩壊し、連立政権が常態化する可能性が高まる中で、安定した政治運営のための方策として、議会任期固定制が模索されているのであるという点も見逃してはならないだろう。⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾

① 議会任期固定制自体への賛否

まず、ここでは、議会任期固定化をめぐる賛否の議論を、ヘイゼルの整理によりながら検討してみよう。⁽⁴⁰⁾

制度それ自体への賛成論として、まず①選挙における不公平の解消があげられる。解散権を行使するのは実質的には首相であるから、いつ解散するか
の判断については、現政権にとって有利と判断される時期に行われ、不利な時期を避けることになる。例えば、現政権として目指していた政策に関わる重要法案が可決・成立しその成果を国民に示しやすい時期を選ぶことや、政権にとって不利なスキャンダルが明らかになったときには解散を避けることができる。また選挙戦への突入が唐突であればあるほど、ひそかに準備できる与党側には有利に働き、突然の解散に戸惑う野党側には不利になる。したがって、議会任期を固定化することにより、このような不公正を取り除くこ

とができると言えよう。

つぎに、②首相権限の縮減である。議員全員の任期を一方的に終了させるという権限それ自体が大きなものであり、それを奪うことは、首相が持っている権限を縮減することになろう。ひいては、政府と議会との力関係にも影響することが考えられる。他方で、それを過大評価することを諫める見解も存在する。首相の解散権がたとえ議会に移ったとしても、やはり、「バックベンチャーは、院内幹事、党幹部の指示に従うのである。この議会権限は、結局、党幹部、首相に篡奪されてしまうであろう」のであるから、「任期固定性議会法が内閣権限を弱め、議会権限を強化するという言い方は、やはり、適切ではない⁽⁴¹⁾」という指摘である。政党の結束力、党議拘束の強さを過小評価すべきではないが、党執行部の権限の強さのひとつの源泉がなくなることによる効果にもう少し期待が寄せられてもいいのではないかと思われる。解散権は、政党内の決定手続きを経て民主的に行使されずに、かつ、庶民院議員の議席を剥奪するものであるからこそ、首相＝党首の力の源泉でありえたのであり、それが奪われれば、党首としての影響力は縮減するであろう。例えば、いわゆる党内の締めつけのために解散権の行使をチラつかせるという事態もありうるのである。ヘイゼルがあげる実例としては、1993年7月におけるマーストリヒト条約の批准法案の審議にからみ、党内のヨーロッパ懐疑派の造反を抑えるために、メジャーが、政府の信任投票を行った件である。総選挙を行えば保守党の惨敗が予想されていた当時の状況からすれば、信任決議が否決されることは解散・総選挙の実施をもたらし、自らの議席を危うくすることに結び付く。そのような危惧を梃に党内の結束を確保したのである。⁽⁴²⁾

さらに、議会任期固定化の賛成論として、③適切な選挙運営の確保があげられる。イギリスの全国選挙管理委員会 (Electoral Commission) は、議会任期固定制に好意的であったとされるが、それはあらかじめ選挙日程が決まっておりそれに向けての十分な準備が可能であるからである。

第4には、④政策の計画性の高まり、という賛成論である。とりわけ連立

内閣の場合や、単独与党の政権であっても、野党との議席差が小さい場合には、解散がなく任期が固定されている場合には、最初からその全期間を全うすることを前提として、立法計画などを作成することができる。すなわち、政策の計画性が高まるということが期待できるのである。

そして、最後に第5には、すでに(1)で述べたこととも関わるが、⑤国王の政治からの隔離を一層進めるという賛成論である。解散権の行使が、国王の裁量的行使の余地がまったくないわけではないがゆえに、そして、その陰で実質的な決定権者である首相とのやりとりがなされるという実態がある以上、政治的紛争の場面に国王を捲き込む恐れが皆無とは言いがたい。それゆえに、そのような事態を避けることができるという賛成論がありうるところである。

それに対し、制度それ自体への反対論としては、①柔軟性の喪失と答責性 (accountability) の低下である。解散制度を制限することによって生じる憲法上のもっとも大きな問題は、解散と総選挙を通して民意を問うべき争点がある場合であるにもかかわらず、解散権を廃止してしまうと、その機会が奪われてしまいというものである。首相が交代し、新たに国民からのマנדート（委任）を得ることが必要と判断される場合には、総選挙を行うということも選択肢である。ヘイゼルがあげる実例としては、チャーチルの辞任の直後に首相となったイーデンが、総選挙を実施した例がある。⁽⁴³⁾

まず考えなければならないのは、「解散をして民意を問うべきである」という判断が客観的には成り立ちうるのかということである。「解散をして民意を問うべきである」という場合に該当するかどうかは、政治的立場により評価が異なりうるのではないだろうか。先の選挙で敗北した野党は少しでも早い解散総選挙を期待するであろうし、与党は野党との議席の差が大きければ大きいだけ、それを維持しつづけようとするであろう。先のイーデンの例も、素直に考えれば首相があらたに国民からの委任を得る機会を提供しているとも言えるが、当時においては保守党と労働党の議席差は縮まっており、それを嫌ったイーデンがまだ実際に政権が動き出す前の個人的な人気がある

うちに自分に有利であると判断して選挙に打って出たという見方も可能である。このように「解散して民意を問うべきである」という場合の該当性に政治的バイアスの余地があるとすれば、実体的な要件に基づいて判断することはむずかしいということになる。解散を一切認めない議会任期固定制であればともかくとして、例外的に解散を認めうるとすれば、政府、とくに首相の裁量的・恣意的な判断に依存することなく、せめて議会内多数派が賛成するという手続的要件で制御がなされるというのもひとつ選択としてありうるものであるように思われる。この点は、のちに言及する制度設計に関わる論点である。

もうひとつの反対論として、^②非効率性がある。ヘイゼルがいう「非効率性」とは、この制度が本来の趣旨を実現できる制度とはかぎらないという反対論である。ドイツにおける1982年のコール首相や2005年のシュレイダー首相による疑似的な解散をヘイゼルは例としては挙げている。これらの事例では、政府があえて不信決議を通過させるという手法を用いることである。党議拘束を通じて政府不信任決議を可決させれば、結局は、自らが解散権行使したのと同じ結果を得られるとすれば、議会任期を固定化することはその本来の趣旨を全うできないということになる。したがって、この反対論は、議会任期固定制の実益を否定する議論であるといえることができる。

② 議会任期固定制と選挙制度

このように議会任期固定制それ自体について賛否がありえうるところであるが、政治システム内の相互関係においても評価することが必要である。とりわけ、選挙制度との関連で議論する必要がある。このような視点を提供してくれるのが、ボグドナーの議論である。⁽⁴⁵⁾彼は、議会任期固定制においては、議会任期途中で政府に対する信任投票が否決された場合に、解散し総選挙を実施し安定した政権運営のために議会内で安定多数を得る機会がなく、その後の政権運営が困難となる欠点を指摘しつつも、ノルウェーの例を挙げて、コンセンサス政治が追求され選挙制度も比例代表制であることから、たとえ解散総選挙に訴えても議席配分が大きく変わることは期待しがたく、こ

のような欠点は大きいものではないとする。ただ、彼は、イギリスは現在小選挙区制であるから事情は異なり、比例代表制がイギリスに導入されない限り議会任期固定制には十分な理由がないとして反対するのである。

彼の結論に同意するかどうかはともかくとして、選挙制度との整合性は重要な論点であることはこのことから明らかであろう。制度それ自体への反対論としてあげることのできる①柔軟性の喪失と答責性の低下が重視されるべきであるのは、解散と総選挙の結果で政党間の議席配分が大きく変動する可能性と比例関係にあるはずである。そして、さらに背後には、選挙制度を通してどのような民意形成を意図するかという論点があるはずである。国民内部の意見分布をできるだけ正確に鏡のごとく反映するべきであるという発想に立てば、比例代表制に好意的となり、解散と総選挙の結果に過大な期待を寄せないということになる。むしろ選挙制度を通じて国民は自らの姿を知ることができるのであり、小選挙区制度を通じて発現された国民意思もひとつの国民の意見分布状態を示すものとして理解されるべきであるとすれば、解散と総選挙を通じた政党間の議席配分の変動がもたらされることへの期待を通じて、答責性が確保されるべきであり、その機会を減少させる議会任期固定制は好ましくないということになろう。実際上は、これらの両極の二者択一ではなく、両極の間の程度の問題として考えられるのであろうし、それが次に述べる制度設計においても考慮の対象となろう。

③ 議会任期固定制の制度設計

制度としての議会任期固定化それ自体に賛成するとしても、それで議論が尽きるわけではない。さらに議会任期固定化の制度設計においていくつかの選択肢がありえ、それをめぐる意見の対抗もありうるところである。

大きく争点になったのは、④固定する任期の長さである。政府提案のように5年とするか、他国における傾向と従来の経緯から4年とすべきであるという意見の対抗としてあらわれた⁽⁴⁷⁾。形式的に言えば、いままでも本来の任期は5年であるのであるから、固定するとすれば5年であるとも考えることもできるが、実際の運用上、4年余りであることから、4年とすべきであるとす

る主張も多く見られたところである。また、4年とするにせよ、5年とするにせよ、ほかの選挙（ヨーロッパ議会選挙、スコットランド議会・ウェールズ議会・北アイルランド議会選挙）などの重なりが問題となりうる。これは、5月の第1木曜日に固定しているところから生じる問題である。少なくともそれをずらしてたとえば10月にすることなどで同日選挙を避けることはできるが、実際にとられたのは、2015年5月の第一木曜日に実施予定のスコットランド議会などの選挙日を一年ずらすことであった。

総選挙の結果圧倒的な支持を得た政党であったとしても、時間の経過とともに、支持を失う場合がありうる。その場合に、政権側の判断で解散を行うかどうかを決定するとすれば恣意的になさざるを得ないが、そのような事態を打開する方策として、一定の要件を満たす場合に限り解散総選挙を行い、国民の選択が議会に反映されるようにすることが考えられる。そのような要件をどのように設定するのかというのが、④解散制度の許容度の問題である。

解散が許される要件としては、一応、実体的なものと手続的なものを考えることができる。実体的要件も抽象的には定立することが可能であるとしても明確さを欠くことは否定できないであろう。手続的要件としては誰がどのような手続を経て決定するかを明示することとなり、明確さの点では実体的要件にまさると言えよう。

国王の解散権を廃止し実質的な首相の判断を否定するとすれば、議会側がなんらかの手続（3分の1ないし相対多数などの議決要件）を踏むことが考えられる（国民投票で解散の是非を考えるという選択肢もありうる）が、それ以外にも期間を限定する手法（前の総選挙から何年間は解散できないこととするなど）も考えられる。これらの許容度を狭くすれば、国民の不満と政府活動の機能不全の可能性が高まり、代替的措置の必要があろう。

今回イギリスが採用した3分の2という手続要件については、一見して厳格な要件であるようにも思われる。しかし、不信任決議と14日間の代替的政府決議の不成立というもうひとつの手続要件が用意されていることを考える

と、イギリスの今回の議会任期固定制は、例外の許容度がかなり大きいと言えよう。それゆえに、この制度自体が許容度の狭さゆえに運用上の困難をきたしてしまう可能性は低いのではないだろうか。⁽⁴⁸⁾

最後に残された論点としては、㊦司法審査可能性がある。国王大権の裁量の行使については、司法審査の対象外とされてきたが、制定法化されることによって制定法違反を問えるか。イギリスの従来の枠組みからすれば、いずれの手続きについても、庶民院内部の議決手続であるところから、議院自律権の範囲内であるとして司法審査を排除されるように思われる。⁽⁴⁹⁾

5. おわりに

議会任期固定法が今後どのように運用され、イギリスの統治構造にどのような影響を与えるのかは、予断を許さない。同法自体に、2020年6月1日から2020年11月30日までに、この法律の廃止又は改正を勧告する委員会の設置することが義務づけられていることから、同法の存続自体についても議論の余地があろう。今後興味深く注目していきたい。

ここでは、日本の現状とのかかわりで若干の感想を述べて、「おわりに」としたい。

まず法形式の問題として考えると、イギリスでは、不文憲法のもとで議会制定法の制定という形で実質的な統治構造の改編を行うことができるが、日本国憲法の場合には、このような解散権を制約する制度設計について、どう考えるべきであろうか。憲法上無制約な解散権があるという理解に立てば、それを制約するということは憲法上の権限を不当に制約するものとして許されないという議論もありうるかもしれない。しかしながら、多くの憲法学説は、解散権についてはおのずからそれにふさわしい行使の在り方があるという議論の仕方をしており、これは当然に（違憲というかどうかは別として）、解散権の行使は一定の制約に服するという前提にたつものであると言える。その典型的なものが、憲法慣習による制約論であり、学説においても肯定的に理解されているように思われる。⁽⁵⁰⁾ 加えて、このような制約をイギリスにな

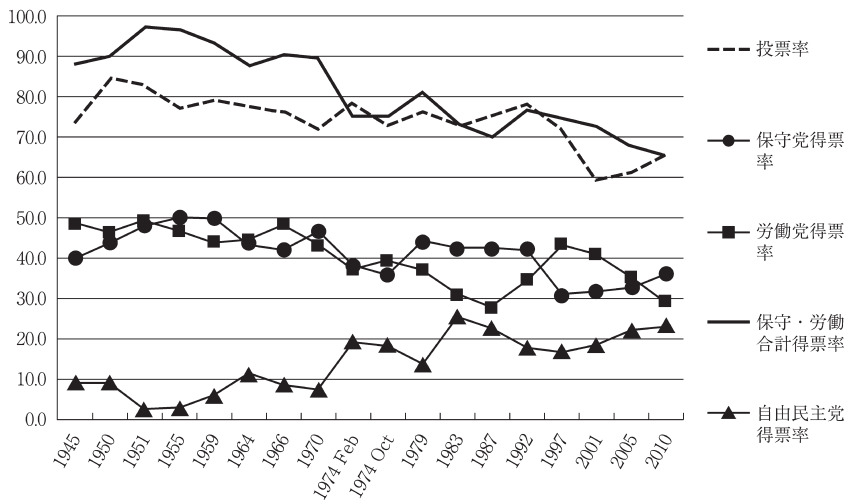
らい法律で制約することは許されるであろうか。慣習論で語られるのは、実体要件（どのような場合に行使すべきかに関する要件）であるが、イギリスで問題になったのは、手続要件（どのような手続を経て行使することができるのか）であるから、一概に比べることはできないが、法律の内容によっては、解散権の行使を具体化するものとして肯定される余地もあろう。⁽⁵¹⁾ 69条限定説と自主解散の場合のみしか解散が許されないという考え方に立てば、⁽⁵²⁾ そもそもイギリスのような制度設計が憲法の予定するところであるということになろう。

次に、内容的にみて、日本で解散権を制約することそれ自体についてはどうであろうか。直近の政治状況をみれば、解散という選択肢があるということが、むしろ政局を流動化させて、日々処理すべき政治課題よりも、政局を重視し、野党が政権交代をめざすことを主要課題として、個別問題において妥協と調整を積み重ねるプロセスが軽視される傾向があるように思われる。冒頭に述べた昨今の政治状況においては、解散権を行使することと引き換えに、個別案件について野党側が審議や賛成に応じるという事態が見られる。そこでは、個別案件ごとについての丁寧な合意形成が試みられているようには思えないのである。そして、解散権が「首相の専権事項」であるということが強調されることによって、首相の個人的な決断を迫るという状況が見られるのである。「首相の専権事項」という言い方は一見して首相の地位を強化する論理のように思われるけれども、実際にはその逆に作用しているのではなかろうか。衆議院を解散すべきかどうかも含めて、形式的には、「内閣の解散権の行使」という形をとるとしても、実質的にはそれに先立って衆議院自らの決議で解散の賛否を明らかにするという慣習を確立することで、広範な政治的合意形成の一環として衆議院の解散の是非を決する方向性を模索することを考えるべきではないだろうか。

- (1) 野田佳彦民主党代表は、2012年8月8日夜、自民党の谷垣禎一総裁と国会内で会談し、公明党の山口那津男代表も含めて3党党首間で社会保障と税の一体改革関連法案の取り扱いについて協議し、(1)3党合意を踏まえて一体改革関連法案の早期成立を

表2 戦後イギリス総選挙における投票率及び政党得票率

選挙実施年	投票率	保守党得票率	労働党得票率	保守・労働 合計得票率	全有権者中の保 守・労働投票率	自由民主党 得票率
1945	73.3	39.8	48.3	88.1	64.6	9.1
1950	84.0	43.5	46.1	89.6	75.3	9.1
1951	82.5	48.0	48.8	96.8	79.9	2.5
1955	76.8	49.7	46.4	96.1	73.8	2.7
1959	78.7	49.4	43.8	93.2	73.3	5.9
1964	77.1	43.4	44.1	87.5	67.5	11.2
1966	75.8	41.9	47.9	89.8	68.1	8.5
1970	72.0	46.4	43.0	89.4	64.4	7.5
1974 Feb	78.1	37.8	37.1	74.9	58.5	19.3
1974 Oct	72.8	35.8	39.2	75.0	54.6	18.3
1979	76.0	43.9	37.0	80.9	61.5	13.8
1983	72.7	42.4	30.8	73.2	53.2	25.4
1987	75.3	42.3	27.6	69.9	52.6	22.6
1992	77.7	41.9	34.4	76.3	59.3	17.8
1997	71.5	30.7	43.2	73.9	52.8	16.8
2001	59.4	31.7	40.7	72.4	43.0	18.3
2005	61.2	32.4	35.2	67.6	41.4	22.0
2010	65.1	36.1	29.0	65.1	42.4	23.0



※ D. Kavanagh and P. Cowley, *The British General Election of 2010* (Palgrave Macmillan, 2010) pp. 350-351 に掲載されたデータを簡略化して作成した。

期す、(2)法案が成立した暁には近いうちに国民に信を問う——の 2 点について確認したことを明らかにした。

- (2) その後の臨時国会 (第181回国会、2012年10月29日から11月30日までの33日間) においても衆議院を解散すべきであるという批判が野党側から投げかけられ続けた。野田首相は11月 8 日の衆議院本会議で、公債発行特例法案の成立、衆院選の「一票の格差」是正、社会保障制度改革国民会議の設置という三条件が実現した場合の対応について「きちっと自分の判断をする。近いうちに国民に信を問う、と申し上げた意味は大きい。責任を重く受け止めている」とし、それらに応じる動きを野党が見せる中で、野田内閣は、11月16日に衆議院を解散した。
- (3) 政治主導についての批判的検討としては、とりあえず、本秀紀『「政治主導」と憲法』同『政治的公共圏の憲法理論』(日本評論社、2012年) 124頁以下を参照されたい。
- (4) 野田佳彦総理は、2012年 8 月10日、社会保障・税一体改革関連 8 法案の可決・成立を踏まえてで記者会見で、一体改革の必要性を強調した後に、「今求められているのは、決めなければいけないときに先送りをせずに決めきる政治だと思います。決断しなければならないときに決断する政治を行うことこそ最大の政治改革だと思います。」と述べたとされる (官邸HPに掲載された同日付の記者会見内容 <http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/2012/0810kaiken.html> より)。確かに決定の結論には達しているけれども、解散の約束との結果が成立したにすぎず、国会の内の議論の積み重ねの結果ではない。解散しないなら反対、解散するなら法案に賛成するという政治のあり方それ自体を問題にしたいと考える。
- (5) 具体的には、イギリスの二大政党制とマニフェスト選挙を過度に強調し、1990年代の政治改革を正当化する動きなどを念頭においている。
- (6) なお、17日間という選挙期間については、短いとの批判が従前からあるところであり、これを25日間に延長する提案 (議会任期固定法 3 条 1 項を改正する Electoral Registration and Administration Bill の13条 1 項) がすでに審議されている。同法案は、庶民院での審議をおえ、貴族院で2012年 7 月24日に第二読会を経て、2012年10月29日に第 1 回の委員会段階の審議が行われている。[その後、2013年 1 月14日の委員会段階、1月23日の報告段階と第三読会を経て、1月31日に国王の裁可を得て、成立した。但し、14条 1 項に修正。一校正の際に加筆]
- (7) 戦後においては、今回を除くと、1974年 2 月の総選挙のみである。この点について、小松浩「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館法学341巻 1 号 (2012年) 2 頁参照。
- (8) D. Kavanagh and P. Cowley, *The British General Election of 2010* (Palgrave Macmillan, 2010) pp. 350-351.

- (9) この点にかかわり、小松浩・前掲論文「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」4-6頁は、連立政権の構築が「異例」な「逸脱」であると言えるのかを問題とし、連立政権が必ずしも逸脱とは言えないという主張に対して、それらは戦時などの非常事態にみられたものであり、「第二次世界大戦以降は、やはり、単独政権がイギリスの『通例』であると言えよう」と批判し、今後、ハング・パラメントが「常態化」し、「立政権が常態化する可能性はやはり大であるといえるのではなかろうか。」と指摘する。この点は、先に説明した保守党・労働党の得票率の長期的な漸減傾向からみても肯定できる。池本大輔「イギリス二大政党制の行方」明治学院大学法学研究90号（2011年1月）も参照されたい。
- (10) 政権交代の詳細については、小堀真裕『ウェストミンスター・モデルの変容－日本政治の英国化を問い直す－』（法律文化社、2011年）の「第3章 2010年総選挙と戦後初の連立政権発足」を参照されたい。
- (11) その内容を示す基本文書は、*The Governance of Britain* (July 2007) CM 7170 <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf> である。
- (12) この保守党と自由民主党の連立政権合意の原文は、*The Coalition : our programme for government* (http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf)で見ることができる。「政治改革」という総称は、自由民主党のマニフェスト (*Liberal Democrat Manifesto 2010*, p. 87) で用いられているので、その影響を推測させよう。引用部分は、26頁である。
- (13) *The Conservative Manifesto 2010 Invitation to Join the Government of Britain*, p. 67.
- (14) *Liberal Democrat Manifesto 2010*, p. 88.
- (15) *The Labour Party Manifesto 2010 A Future fair for all*, p. 9:5.
- (16) <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/text/100525-0001.htm#1005255000174>
- (17) HC Deb 5 Jul 2010 col. 23.
- (18) <http://www.electoralcommission.org.uk/elections/referendums/referendum>. 小堀真裕・前掲書『ウェストミンスター・モデルの変容』第4章「2011年小選挙区制廃止をめぐる国民投票」及び甲斐祥子「選挙制度改革の夢は潰れたか：2011年イギリス国民投票を巡って」帝京法学28巻1号39頁（2012年）を参照されたい。選挙制度をめぐる問題については、小松浩「小選挙区制論・二大政党制論の再検討」立命館法学333=334号（2011年）663頁以下、小松浩「選挙区制と政権交代」憲法問題22号（2011年）79頁以下及び甲斐祥子「連立政権の成立と選挙制度改革：2010年イギリス

- 総選挙における選挙制度改革問題」帝京法学27巻1号1頁(2011年3月)を参照されたい。
- (19) 従来の貴族院改革の動向については、柳井健一「ニュー・レイバーと貴族院改革」松井幸夫編『変化するイギリス憲法』(敬文堂、2005年)93頁以下を参照されたい。
- (20) House of Lords Reform Draft Bill (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/house-of-lords-reform-draft-bill.pdf>) 及びその解説である詳細については、HOUSE OF LORDS REFORM BILL : EXPLANATORY NOTES <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2012-2013/0052/en/13052en.pdf> を参照されたい。
- (21) House of Lords Reform Bill 2012-13 (Bill No 52 2012-13) RESEARCH PAPER 12/37 4 July 2012 <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP12-37> を参照されたい。
- (22) 審議過程を概観するものとして、庶民院の審議については、Research Papers 10/54 Fixed Term Parliaments Bill <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2010/RP10-054.pdf> と and 11/09 Fixed Term Parliaments Bill <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP11-09>。貴族院の審議については、Fixed Term Parliament Bill - Lords stages - Commons Library Standard Note SN05932 <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN05932> が簡便である。
- (23) 議会主権をめぐる近年の状況については、中村民雄「EU 中のイギリス憲法：「国会主権の原則」をめぐる動きと残る重要課題」早稲田法学87巻2号325頁(2012年1月)及び加藤紘捷「イギリスの議会主権と議会制定法の階層化について：EU 法の優位性とイギリスにおけるコモン・ローの発展」日本法学77巻2号43頁(2011年10月号)を参照されたい。
- (24) その憲法習律の内容が不明確であることがことは欠点であるだけでなく、ときには柔軟な対応を可能とするという利点をも有しているとされていた。
- (25) 「国王大権」の定義についてはイギリスにおいても見解の対立が存在する。その説は大きく分けると二つに分かれる。第一の説は、Blackstone's Commentaries, 15th ed. (1809), p. 251 および Chitty's Prerogative of the Crown (1820), pp. 6-7 に代表されるもので、国王に固有の権限を総称するものと定義するものである。もうひとつの定義は、ダイシーの定義である。それは、「国王大権とは、国王のもともとの権威の残っている部分に与えられる名前であり、それゆえ、すでに指摘したように、王自身によって行使されるか彼の大臣によって行使されるか否かにかかわらず、ある時点で国王の手にある裁量的権限の残余に与えられる名前である。」(A. V. Dicey,

Introduction to the Study of the Law of the Constitution 8th ed. (1915, Macmillan) p. 424. 伊藤正己・田島裕訳『憲法序説』〔学陽書房〕402頁) とされる。両者の違いは、国王が臣民と同じくもっている権限を大権の定義の中に含ませるか否かという点にある。たとえば、召し使いを雇うのは誰でもでき、これは国王固有の権限とは言えないが、しかしもともと大臣などの公務員を任命する行為はまさに servant を雇うことであつたのであるから、ブラックストーン説を採用するとこれをも大臣などの公務員の任命行為も国王大権に含まれなくなる。このいずれが正しいかをここで論ずるのは適当ではない。とりあえず、本稿での用語法として、「国王大権」は、ダイシーの説によるものとする。それは、この見解が学説の大半と判例によって受容されており、政府報告書においてもこの定義を前提として議論がなされているからである。

(26) 1910年の自由党が二度目の総選挙を実施した先に国王に一時期解散を拒否された事例よりのち、国王が解散の助言を拒否した例はないと言われる。拒否する場合もあるという議論 (たとえば、1950年のラッセル卿のタイムズ紙に掲載された書簡は、(a)議会がなおも職務遂行が可能であり、(b)総選挙が経済に影響を及ぼし、かつ、(c)次の首相を見つけることができる場合には拒否できるとした。) もあるが、政治状況についての判断を適切になしうる立場にあるとは言えず、また、その判断をめぐって政治的批判を受けることを考えると實際上拒否することはむずかしいと考えられていたと言えよう。A. W. Bradley and K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* 15th ed., Longman, 2011, pp. 240-242. 但し、他の国王大権についての議論と同じく、例外的に国王自身が裁量の行使をする余地がないわけではないという議論がなされている。例えば2010年2月に作成された the Draft Cabinet Manual の chapter6 の para. 16 では「君主は、とりわけ、その要求が先の総選挙のすぐあとになされる場合には、首相の議会解散の要求に拘束されるわけではない。」(The Monarch is not bound to accept such a request, especially when such a request is made soon after a previous dissolution.) という。

(27) FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT 2011 EXPLANATORY NOTES (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/notes/data.pdf>) p. 2 (paragraph 16).

(28) Triennial Act 1641 (16 Cha. I c. 1).

(29) Triennial Parliaments Act 1664 (16 Cha. II c. 1).

(30) Triennial Act 1694 (6 & 7 Will. & Mar. c. 2).

(31) Septennial Act 1715 c. 38 (Regnal. 1 Geo 1 St 2).

(32) Parliament Act 1911 c. 13 (Regnal. 1 and 2 Geo. 5).

(33) その歴史的な背景については、Robert Blackburn, *The Meeting of Parliaments* (Dartmouth, 1990) pp. 1-24 にくわしい。

- (34) *The Governance of Britain* CM7170. Para. 17. なお、それに先立つ議論としては、2004年3月16日庶民院公行政特別委員会報告『国王大権を手なずける：議会に対する大臣の答責性を強化する』*Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament, Public Administration Committee's Fourth Report of Session 2003-04, HC 422* (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmpublicadm/422/422.pdf>) があり、これが現在イギリスの国王大権の可視化の議論の出発点となったものである。
- (35) これについては、田中嘉彦「2010年憲法改革及び統治法 ブラウン政権下の未完の憲法改革」*ジュリスト*1410号(2010年)104頁を参照されたい。
- (36) 坂本勝「イギリスの公務員制度改革の動向：「公務員法」の制定と人事委員会の設置」*龍谷政策学論集*1巻1号11頁(2011年12月)、河島太朗「イギリスの2010年憲法改革及び統治法(1)：公務員」*外国の法令*250号71頁(2011年12月)などを参照されたい。
- (37) 高見勝利「日本の逆を行くイギリス議会改革」『*世界*』2010年8月号、のち同『*政治の混迷と憲法：政権交代を読む*』(岩波書店、2012年)147頁以下はこの点を指摘している。
- (38) 小松浩・前掲論文「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」9-12頁に詳しい。
- (39) Hazell, *Fixed-Term Parliament*, *The Constitution Unit*, UCL 2010, p. 11. http://www.ucl.ac.uk/public-policy/UCL_expertise/Constitution_Unit/150.pdf
- (40) Hazell, *Fixed-Term Parliament*, pp. 10-11.
- (41) 小松浩・前掲論文「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」16頁。
- (42) Hazell, *Fixed-Term Parliament*, p. 11. この間の事情について、くわしくは、梅川正美ほか『*現代イギリス政治史*』(ミネルヴァ書房、2010年)201~202頁を参照されたい。たしかに、解散権の廃止が首相の権限の縮減を意味するとしても、直ちに、「議会の復権」までを期待できるかどうかについては別論になろう。そして、そのために、その他の議会内における近年の改革的措置とともに、実態的な評価がなされる必要があるだろう。
- (43) Hazell, *Fixed-Term Parliament*, p. 11. この間の事情について、くわしくは、梅川正美ほか・前掲書『*現代イギリス政治史*』62~64頁を参照されたい。
- (44) Hazell, *Fixed-Term Parliament*, p. 12. これについては、加藤一彦『*議会政治の憲法学*』(日本評論社、2009年)の第8章と第9章及び植松健一「*プレビシット解散の法理と自主解散の論理：ドイツ連邦議会解散第二次訴訟に関する一考察*」*プレビシット解散の法理と自主解散の論理：ドイツ連邦議会解散第二次訴訟に関する一考察*」*名古屋大学法政論集*230号371頁以下(2009年)を参照されたい。

- (45) V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution* (Hart Publishing, 2011) chapter6.
- (46) V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, p. 108.
- (47) Hazell, *Fixed-Term Parliament*, p. 12. も、諸外国の例に照らして、4年がふさわしいと主張する。
- (48) ボグドナーの見通しも、イギリスにおいては厳格な要件としては作用しないであろうとしている。V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, p. 111. 小堀眞裕・前掲書『ウェストミンスター・モデルの変容』162-169頁は、議会任期固定制の例外の許容度のバリエーションについての比較政治からの興味深い整理と指摘しており、参照されたい。
- (49) ドイツの場合には、憲法適合性が審査対象となることは周知のとおりである。これについては、加藤一彦・前掲書『議会政治の憲法学』第8・9章及び植松健一・前掲論文「プレビシット解散の法理と自主解散の論理」を参照されたい。
- (50) このような学説としては、解散権の行使に憲法慣習による制約を課すべきことを主張する深瀬忠一「衆議院の解散」宮沢選暦『日本国憲法体系 第4巻 統治の機構 I』204~206頁があり、芦部信喜『憲法 (第5版)』(岩波書店、2011年) 325頁もこれに賛同している。しかしながら、これらの実体的要件はなおも抽象的であり、その該当性を明確に判定することはきわめて困難ではなからうか。
- (51) 衆議院の解散は、天皇の国事行為であるからそれ自体を廃止することはイギリスのように法律のみで行うことはできず、憲法改正を必要とするが、それを委任することを許容する日本国憲法第4条第2項を活用して既存または新設の機関に解散権の行使を委任することはできるかもしれない。もちろんその場合でも、当該機関の解散権の裁量的行使が可能となるわけではなく、日本国憲法上は、内閣の助言と承認に拘束されることに違いはない。
- (52) 長谷川正安の自律解散権論である。長谷川正安『憲法解釈の研究』(勁草書房、1974年) 122頁以下にまとめられている。なお、これについて拙稿「衆議院の自律的解散権論・再訪」杉原泰雄・樋口陽一・森英樹編『長谷川正安先生追悼論集 戦後法学と憲法』(日本評論社、2012年) 1022頁以下を参照されたい。

※ 本稿は、科学研究費による共同研究「グローバル化時代における民主主義の再創造に向けた比較憲法的研究」(2009-2011年度・基盤研究(B): 課題番号21330005 研究代表者=本秀紀)の成果の一部である。共同研究においてご教示をいただいた方々にお礼を申し上げますとともに、拙い成果についてお許しいただきたい。[2012年11月20日脱稿]