

イギリス連立政権と解散権制限立法の成立

小 松 浩*

目 次

はじめに

1. 2010年総選挙, 連立政権誕生をどうみるか
 2. 解散権制限立法の成立
 - (1) 「連立：政府綱領」
 - (2) 解散権制限立法案
 3. なぜ解散権の制限なのか
 4. 解散権制限立法の検討
- 結びにかえて

はじめに

2010年5月6日実施のイギリス総選挙の結果は、保守党307議席、労働党258議席、自民党57議席、その他の小政党28議席で、総議席650議席中、過半数を制する政党が存在しない、いわゆるハング・パーラメント(hung parliament)となった。イギリスにおいて、ハング・パーラメントとなったのは、今回を除くと、1945年の第2次大戦以降、1974年2月総選挙の1回のみである¹⁾。イギリスは、いうまでもなく、小選挙区制であり、二大政党、とりわけ第1党に、圧倒的に有利であり、いわゆる「3乗比の法則」が働くといわれ、得票率で過半数を割っていても、議席率は過半数を上回るのが通例であるといえよう。こうした小選挙区制の第1党の

* こまつ・ひろし 立命館大学法学部教授

1) V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, 2011, p. 9.

過大代表「効果」からすれば、ハング・パーラメントとなった今回の2010年総選挙の事態は、通例からすれば、やはり極めて「異例」なことだといえる。

1974年2月総選挙は、総議席635議席中、労働党301議席、保守党297議席、自由党14議席で、ハング・パーラメントとなり、保守党ヒース首相による自由党との連立も模索されたが、これが頓挫し、結局、ウイルソン率いる労働党が少数与党政権を誕生させ、連立政権誕生には至らなかった。今次のハング・パーラメントの事態においては、連立工作が模索され、保守・自民の連立政権が誕生した。保守、自民の政策距離は、保守、労働の政策距離よりも遠いともいわれ、その意味では、最も政策距離の遠い連立といえ²⁾、自民党の左派には保守党との連立に抵抗感が強かった³⁾ともいえるが、2010年総選挙結果からすれば、過半数政権を構築するには、政策距離の近い、労働党、自民党の連立では258議席、57議席で、過半数に及ばず、保守、労働の「大連立」以外は、保守、自民の連立にならざるを得ないといった「事情」も存在した。「小選挙区制→二大政党制→単独政権」がイギリス、ウェストミンスター・モデルであるとすれば、そして、今回の連立政権が第2次大戦後はじめての連立政権であることからすれば、やはり今回の事態は、「異例」、「逸脱」であるといえよう。

しかしながら、はたして、今次の総選挙の結果、さらには連立政権の構築が、「異例」な「逸脱」といえるのか、はたまた、今後「常態化」することが予測されるのか、このことを検討することが本稿の課題の第1である。

さらに、今次の保守・自民の連立政権は、その連立政権合意において、

2) 憲法調査研究会「Watch 英国議会政治⑬ 連立政権の今」時の法令1881号(2011年)47頁は、「自由民主党には、労働党以上に左派的な側面があるとも言われている(例えば、イラク派兵への反対など)」と指摘する。同様に、齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立政権の政治改革」レファレンス716号(2010年)14頁も、「自由民主党は、政策的には労働党に近く、保守党とは、選挙制度改革をはじめ、欧州統合、核政策、公共支出の削減についても意見の隔たりがあ」と指摘する。

3) 池本大輔「イギリス二大政党制の行方」法学研究90号(2011年)439頁。

解散権の制限による任期固定制議会（Fixed-term Parliaments）の導入、選挙制度改革、貴族院改革など、一連の「憲法改革」を提起している。小選挙区制改革については、すでに別稿で若干の検討をしたので⁴⁾、本稿では、解散権の制限による任期固定制議会を中心に検討することとする。なお、イギリスで解散権を制限する法律が成立したことは、日本の憲法学における解散権論にも少なからぬ影響を及ぼすともいえよう。本稿の最後には、その点についても若干の検討を試みることにする。

1. 2010年総選挙、連立政権誕生をどうみるか

2010年総選挙に先立って行われた2009年のEU議会選挙の結果は、保守党が得票率27.7%で26議席、英国独立党（UKIP）が16.5%で13議席、労働党が得票率15.7%で13議席、自民党が得票率13.7%で11議席、緑の党8.6%で2議席、英国国民党6.2%で2議席、スコットランド国民党2.1%で2議席、その他3議席であった。労働党は、得票率で英国独立党（UKIP）に及ばず、得票率で見れば第3党に転落している。さらに、保守・労働の二大政党の得票率の合計は43%に過ぎず、過半数にも及ばない。EU議会選挙は、比例代表制で、有権者の支持がストレートに反映されるが、この結果をみると、もはやイギリス二大政党制は「崩壊」しているといえるのかもしれない。

他方、総選挙においても、1940年代、50年代、60年代は、二大政党の得

4) さしあたり、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）667～670頁、小松浩「選挙区制と政権交代」憲法問題22号（2011年）81～82頁を参照されたい。なお、同論文以降の状況について付言すれば、2011年5月5日に、AV（優先順位付投票制）導入か、小選挙区制の維持かをめぐるレファレンダムが実施され、結果は、AV支持32%、反対68%で、小選挙区制の維持が決定された（投票率42%）。この結果については、マニフェスト違反を繰り返す自民党に対する反発がAV不支持となって現れた、そもそも比例代表制ではなく改革案がAVであったことなどが敗因として指摘される。

票率の合計はおおむね90%程度に達していたが、70年代から低落傾向をみせ、およそ70%台に低下し⁵⁾、2005年総選挙では68%、2010年総選挙では65%と、70%を割り込む事態に陥っている。

さらに、1999年に誕生した地域分権議会、スコットランド議会、ウェールズ議会においては、ほぼ連立政権が常態化しているといえる⁶⁾。スコットランド議会は、総議席129議席で、1999年選挙で第1党労働党は56議席、2003年選挙では同じく第1党労働党50議席、2007年選挙第1党スコットランド国民党47議席で、いずれも第1党が過半数に達していない。2011年選挙では、スコットランド国民党が69議席を獲得し、初めて過半数を制することとなった⁷⁾。同様に、ウェールズ議会は、総議席60議席中、1999年選挙で第1党労働党は28議席、2003年選挙で第1党労働党は30議席、2007年選挙で第1党労働党は26議席、2011年選挙で第1党労働党は30議席で、いずれの場合も過半数に達していない⁸⁾。

以上のように、第3党以下の進出により、保守・労働の二大政党制は危機に瀕しており、選挙制度改革が頓挫し、小選挙区制が維持された下でも、今後も、ハング・パーラメントが出現し、連立政権が樹立される可能性があるといえる。

他方、連立政権は、イギリスにおいて決して「逸脱」ではないとの見方もありえよう。例えば、1997年に労働党政権によって設置された「選挙制度に関する独立委員会」(Independent Commission on the Voting Sys-

5) 1945年第2次大戦以降の二大政党の得票率の推移については、D. Kavanagh and P. Cowley, *The British General Election of 2010*, 2010, pp. 350~351 を参照されたい。

6) Bogdanor, *op.cit.*, p. xi.

7) スコットランド議会選挙の結果については、スコットランド議会の HP (http://www.scottish.parliament.uk/Electionresults/2011%20election/1_Summary_of_Seats.pdf) で参照できる。

8) ウェールズ議会選挙の結果については、P. Norton, *The British Polity*, 5th ed., 2010, p. 281, <http://www.bbc.co.uk/news/special/election2011/overview/html/wales.stm> を参照されたい。

tem)、通称、ジェンキンス委員会の「報告書」⁹⁾は以下のように指摘する。すなわち、「報告書」は、単独政権がイギリスの政治伝統か否かについての検討を行い、過去150年のうち、43年間は明白な連合政権の時代であり、1915年から16年、1940年から45年の時期のように全政党が参加する連立政権が樹立された時期もあった、と指摘する¹⁰⁾。また、1886年から92年のソールズベリー政権のような閣外協力の時代も34年間存在したとし¹¹⁾、さらに、アトリー政権末期のように政権党が過半数をわずかに上回る議席しか有さず政権が不安定であった時期が9年間あった、とする。それゆえ、過去150年間のうち、64年間のみが単独安定政権であったに過ぎず¹²⁾、むしろ、野党の協力を依拠していた政権の方がイギリスの政治伝統である、とする¹³⁾。

しかしながら、1915年から16年、1940年から45年の時期は、戦時であり、また、1931年は財政危機であり、いわば「国家緊急事態」であり¹⁴⁾、平時とは異なり、これをイギリスの「常態」ということはできない。「平時」においては、やはり、1974年2月のハング・パーラメントの事例が示すように、連立政権ではなく、短命の少数政権に至るケースが通例だといえる¹⁵⁾。少なくとも、保守・労働の二大政党制が確立した第2次大戦以降は、やはり、単独政権がイギリスの「通例」であるといえよう。

とすれば、2010年の連立政権は、これまでのイギリス政治からすれば、

9) The Report of the Independent Commission on the Voting System, 1998. なお、ジェンキンス委員会および同「報告書」については、さしあたり、小松浩『イギリスの選挙制度』（現代人文社、2003年）103頁以下を参照されたい。

10) Ibid., para.45.

11) Ibid., para.46.

12) Ibid., para.47.

13) Ibid., para.48. なお、D. バトラー編・飯坂良明ほか訳『イギリス連合政治への潮流』（東京大学出版会、1980年）は、「単独過半数政党に依拠する内閣が実際に政権を担当したのは20世紀の半分以下にすぎない」（213頁）と同様の認識を示している。

14) Bogdanor, op.cit., p. xi.

15) Ibid., p. xi.

やはり、「逸脱」であるといえる。自民党が連立政権参加以降、マニフェスト違反を繰り返し、支持を減らしている現状がある¹⁶⁾とはいえ、今後、ハング・パラメントが「常態化」し、連立政権が「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らうか。

2. 解散権制限立法の成立

(1) 「連立：政府綱領」

2010年の連立政権が「逸脱」ではなく、今後「常態化」する可能性が大であるとすれば、単独政権を前提にしてきたイギリス憲法において、根本的な憲法問題を提起することになるといえる。例えば、ハング・パラメントとなった場合に、現職首相は直ちに辞職すべきであったのか、それとも、今回のブラウン首相の辞職は早すぎたといえるのかなど、現職首相の役割、連立政権形成手続についてどうあるべきか、検討を要する課題であるといえる。さらに、保守党と自民党との連立を有権者は支持したといえるのか、連立政権合意を支持したといえるのか、総選挙時のマニフェストは無視されたといえるのではないかなど、連立政権にふさわしいマニフェストの在り方、さらには、マンデイト論の再検討も必要になるといえよう。いずれにしても、多党化、ハング・パラメント、連立政権にふさわしい憲法の在り方、「憲法改革」が模索される必要があるといえよう¹⁷⁾。これは、労働党ブレア政権下における未完の「憲法改革」¹⁸⁾をさらに推し進める課題であるともいえよう。

2010年5月20日の連立政権合意文書「連立：政府綱領」(The Coalition:

16) 憲法調査研究会・前掲論文56頁は、同様の認識を示す P. Norton のインタビューを紹介し、Norton は、それゆえ、「将来的にはこれまでのウェストミンスター・モデルに復帰していくだろう」との見解を示したという。

17) Bogdanor, op.cit., p. xii.

18) ブレア政権下における「憲法改革」については、松井幸夫『変化するイギリス憲法』(敬文堂, 2005年)を参照されたい。

our programme for government)¹⁹⁾ は、24「政治改革」において、「政府は、我々の政治制度は壊れていると考える。我々には根本的な政治改革が緊急に必要である」とし、① 5年任期固定制議会の創設、② 選挙制度改革に関するレファレンダム法案の提出、③ リコール権限を導入する法案の早期提出、④ 比例代表制に基づき完全にないし主として選挙された上院を提案する委員会の創設、などの一連の「憲法改革」、「政治改革」が提起されている²⁰⁾。①は、以下で検討するように、これまでの「自由」な解散権を制限し、5年任期固定制議会を創設することであり、②は、小選挙区制を廃止し、AV (Alternative Vote, 優先順位付投票制) を導入するか否か、さらにそれを国民投票で決することであり、従来の議会主権とは対立的であり、③リコール制は伝統的国民代表観と対立的であり、④は、民選第2院創設による貴族院改革²¹⁾であり、いずれも重大な憲法問題であり、これまでのイギリス憲法の形を大きく変えるものであるといえよう。

(2) 解散権制限立法案

当初、2010年5月20日の連立政権合意文書「連立：政府綱領」においては、5年任期固定制議会を創設する、次期総選挙を2015年5月の第1木曜日とする、議院において55%以上の賛成があった場合には解散できる旨の規定を設ける²²⁾、とするものであった。日本憲法学流にいえば、自律解散²³⁾を承認するが、それ以外は不信任決議の可決以外は原則解散を認め

19) 「連立：政府綱領」は、内閣府のHP (http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf) で参照できる。

20) 「連立：政府綱領」の「憲法改革」、「政治改革」については、R. Hazell, *The Conservative-Liberal Democrat Agenda for Constitutional and Political Reform*, 2010, 齋藤・前掲論文を参照されたい。

21) 貴族院改革については、田中嘉彦「二院制に関する比較制度論的考察（2・完）」一橋法学10巻1号（2011年）120頁以下、同「英国の貴族院改革」レファレンス731号（2011年）を参照されたい。

22) *The Coalition: our programme for government*, 2010, p. 26.

23) 長谷川正安「解散論争の盲点」法時24巻7号（1952年）50頁。

ない、5年任期の任期固定制議会を採用するとする、これまでのイギリス憲法における「自由」な解散権を否定する、まさに憲法原理の「大転換」を行おうとするものであった。

ところで、55%という数字は、いささか「奇異」な数字であるといえる。その趣旨は、2010年総選挙の結果は、先に触れたように、650議席中、保守党307議席、自民党57議席、合わせて364議席、総議席の56%で、55%を1%上回っている。すなわち、保守、自民両党の合意がなければ解散できず、自民党にとっては、連立政権維持のための方策であるといえる。さらに、過半数(326議席)でなく55%であれば、すなわち45%の議席(293議席)で解散を阻止できるゆえ、自民党がたとえ連立政権を離脱したとしても、保守党単独の307議席でも解散を阻止できるという保守党の「深謀遠慮」、党利党略の側面もあったといえる²⁴⁾。

当初この55%条項は、不信任決議にも適用されるとの「誤解」を招いたが、クレグ副首相によって、不信任決議は従来通り単純過半数であると明言された²⁵⁾。不信任が過半数で、自律解散が55%ということになると、整合的でなく、さらに55%という数字もあまりに党利党略的で政治的なものであり、「憲法のゲリマンダー」だとも指摘され、憲法上の疑義も呈せられるに至った²⁶⁾。

2010年7月に提出された法案(Fixed-term Parliaments Bill)においては、自律解散は3分の2以上の賛成へと改められ、同法は2011年9月に成立した。3分の2条項は、保守・自民の連立でも、労働・自民の連合でも及ばず、すなわち、野党労働党の支持、保守・労働の合意がなければ解散できない、二大政党横断的支持を要するというものである。ちなみに、3分の2条項は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

24) Bogdanor, op.cit., p. 110.

25) HC Deb 5 July 2010 Col. 23.

26) Bogdanor, op.cit., p. 110.

にも同様の規定が存在する²⁷⁾。もっとも、政権党が3分の2を超えるいわゆる「地滑りの勝利」をした場合には、与党単独でも自律解散が可能となるが、第2次大戦以後こうした政権は存在しない。20世紀全体でみても、1918年のロイド・ジョージ連立政権が707議席中478議席、1931年挙国一致連合政権が615議席中554議席、1935年挙国一致連合政権が615議席中432議席、1924年ボールドウィン単独政権が615議席中419議席の4つの政権があったに過ぎず、しかも単独政権の事例はボールドウィン政権の1つあるのみである²⁸⁾。こうしたことからすれば、3分の2というハードルは、やはり、相当に高いハードルであるといえる。スコットランド議会においても、この3分の2条項、自律解散が行なわれた事例は未だない²⁹⁾。

3. なぜ解散権の制限なのか

2010年総選挙時のマニフェストで、労働党と自民党は任期固定制議会の導入を主張し、他方、保守党は任期固定制議会には触れないものの、国王大権の民主的コントロールを主張していた³⁰⁾。

ちなみに、解散権は国王大権であるが、第1次大戦までは、国王に対する議会解散の請求は内閣の集団的決定に基づいてなされていた。20世紀初頭には、先例の誤解によって解散を請求する権限が首相に専属することと

27) R. Hazell, *Fixed Term Parliament*, 2010, p. 16.

28) Bogdanor, *op.cit.*, p. 110.

29) *Ibid.*, p. 112.

30) Hazell, (*Fixed Term Parliament*), p. 24, Labour Party Manifesto 2010, A Future Fair for All, 9:3 (<http://www.telegraph.co.uk/news/election-2010/7164930/labour-manifesto.html>), Liberal Democrat Manifesto 2010, p. 88 (http://network.libdems.org.uk/manifesto2010/libdem_manifesto_2010.pdf), The Conservative Manifesto 2010, Invitation to join the government of Britain, p. 67 (<http://www.general-election-2010.co.uk/2010-general-election-manifestos/Conservative-Party-Manifesto-2010.pdf>).

なり、これが現在の憲法習律となっているとされる³¹⁾。

そして、過去100年、国王が解散の請求を拒否した事例は存在しないが、首相の解散の請求が不当である場合に、国王にはこれを拒否する裁量権があるのか否かが問題となり得、不当な解散請求を国王は拒否できるとするのが憲法習律であるとされる。例えば、A・ラッセル卿は、以下の場合には国王は首相の解散請求を拒否できるとする。すなわち、(a) 現在の議会が依然として活力を有しており、生命力を有しており、その職責を遂行できる場合、(b) 総選挙が国民経済に損害を及ぼす場合、(c) 仕事をするに十分な多数を有し、相当期間政権を担える別の首相を見出すことができる場合³²⁾、であるとする。また、1974年2月総選挙でハング・パーラメントとなり、ウイルソン首相が解散を請求した時に、国王はこれを「自動的」に承認すべきか、選挙と選挙との期間が近接している場合には国王はこれを拒否しうるのかが問題となった³³⁾。任期固定制議会は、こうした国王の裁量をはく奪することによって、国王の拒否権をめぐる問題を「解決」するものであるといえる³⁴⁾。その意味では、国王大権の民主的統制という保守党のマニフェストは、任期固定制議会と矛盾せず、両立するといえる。ちなみに、解散権に関する国王大権のはく奪は、決して王権の浸食ではなく、国王の裁量をめぐる政治的な論争を回避し、結果として、王権の保護につながるとの評価もなされている³⁵⁾。

自民党は、保守党との連立の前提として、解散権の制限を求めている。というのも、首相、すなわち、保守党の党首が、自らに都合のよい時に連立政権を解消し、不意打ちで解散に打って出る恐れがあるからである³⁶⁾。

31) C. Turpin and A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, 2011, pp. 384~385.

32) A.W. Bradley and K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 2007, p. 250. 小栗実「衆議院の解散をめぐる憲法習律」社会科学雑誌11号（1988年）25頁。

33) *Ibid.*, pp. 250~251.

34) Hazell, *(Fixed Term Parliament)*, p. 34.

35) *Ibid.*, p. 34.

36) Bogdanor, *op.cit.*, p. 107.

そして、2010年5月の連立政権発足直後の7月には任期固定制議会法案が提出されるという「異例」のスピードで展開し、何らの「緑書」も、「白書」も、「法案草案」もないといった状況であった³⁷⁾。先に言及した自律解散の55%と3分の2条項をめぐる「混乱」はそうした「泥縄」の証左であるということもできよう。

しかしながら、90年代以降のイギリスで、任期固定制議会、首相の解散（請求）権の制限について、議論が巻き起こってきていたことも事実である。労働党系のシンクタンク IPPR（公共政策調査研究所）は任期固定制議会を「成文憲法草案」に規定し、労働党は92年にはマニフェストに掲げるに至った³⁸⁾。ブレアの時代には、マニフェストに任期固定制議会を掲げることはなく、ブレア自身は任期固定制議会に反対であったといわれているが、党内には任期固定制議会に対する支持も多くあり、公行政特別委員会委員長のT・ライト（Wright）は、2001年、2002年と2度にわたり議員立法で法案を提出していた³⁹⁾。さらに、労働党は、2007年には、「憲法刷新」の一環として、緑書『英国の統治』において、庶民院の承認がある場合にのみ解散できるとの憲法習律を確立すべきとし、解散権の制限を主張していた⁴⁰⁾。

他方、自民党も、92年総選挙、97年総選挙のマニフェストで任期固定制議会を掲げ⁴¹⁾、2008年には自民党影の法務大臣D・ホワース（Howarth）議員が「任期固定制議会」法案を提出するなどした。同法案は、一切の早

37) Hazell, (Fixed Term Parliament), p. 3.

38) R. Blackburn, The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform, [2009] P.L. 786.

39) Ibid., p. 786.

40) The Governance of Britain, 2007, p. 20. なお、同緑書は (<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.pdf>) でダウンロードできる。同緑書については、さしあたり、齋藤憲司「英国の統治機構改革」レファレンス698号（2009年）を参照されたい。

41) Hazell, (Fixed Term Parliament), p. 22.

期総選挙を認めず、まさに任期を 4 年に固定するというものであった⁴²⁾。保守党は、任期固定制議会について基本的に否定的であったといえるが、キャメロンは2005年の演説で、「弱い立法院と強すぎる行政府との均衡を再設定する方途を探るには、任期固定制議会を真剣に検討すべき時だと思ふ」と述べていたという⁴³⁾。

こうした任期固定制議会、解散権の制限が出てくる背景の一つには、首相が自党に有利な時期に解散、総選挙に打って出るといった不公平があるからだとされる。すなわち、1945年の第 2 次大戦以降、1950年、55年、59年、66年、74年10月、83年、87年、92年、2001年、2005年総選挙の10の総選挙で政権党が勝利し、敗北したのは、51年、64年、70年、74年 2 月、79年、97年の 6 つの総選挙に過ぎず、しかも、64年総選挙、74年 2 月総選挙は僅差の敗北であり、政権党は敗北するよりも勝利する確率が高いといえる⁴⁴⁾。そして、これは、首相の「自由」な解散（請求）権、すなわち、自らに有利な時期に解散できる故であるとされるのである。

さらに、ハンゲ・パラメントの蓋然性が高まっていることも任期固定制議会導入の背景の一つであるといえる。すなわち、少数政権や連立政権では政権の短命化が懸念され、任期固定制議会が要請されるというのである⁴⁵⁾。また、すでに言及したように、今回の任期固定制議会導入の自民党の大きな動因であったといえる、連立政権のパートナーの同意を調達することのない解散を阻止するという目的もあるといえよう。

4. 解散権制限立法の検討

2011年 9 月に成立した任期固定制議会法 (Fixed-term Parliaments Act

42) Ibid., p. 24.

43) Blackburn, op.cit., pp. 786~787.

44) Ibid., p. 784.

45) Hazell, (Fixed Term Parliament), p. 11.

2011)は、次期総選挙を2015年5月7日と規定し（1条2項）、その後の総選挙を5年後ごとの5月の第1木曜日と規定する（1条3項）。そして、任期固定の例外として、早期総選挙制度を創設する。すなわち、庶民院における3分の2以上の賛成で早期総選挙が可決された場合（2条1項、2項）、庶民院が政府不信任を可決し、14日以内にいずれの政府に対する信任決議がない場合（2条3項、4項、5項）、の2つの例外である。なお、不信任決議に対抗する解散と自律解散を認めているので、任期固定制議会という名称は、ミスリーディングで、確かに、「誤称」⁴⁶⁾であるとはいえよう。

ちなみに、任期5年をめぐる若干の議論が存在した。1715年の7年任期法(Septennial Act)が1911年の国会法(Parliament Act)で修正され、議会の最大期間は5年とされていた⁴⁷⁾。それゆえ、5年任期は現行法を引き移したのものともいえるが、実際は、1945年以内の内閣の平均在職期間は3.17年、1974年10月以降は平均4.4年であるとされる⁴⁸⁾。また、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は固定任期4年であり、オーストラリア、ニュージーランドが3年、アイルランド、イタリア、フランスが5年であるが、その他の多くの諸国は4年であるといえる⁴⁹⁾。それゆえ、5年間もレームダック政権が続くことは不幸であるとして、学者、政治家の中でも4年任期を支持する見解も有力であったといえる⁵⁰⁾。

すでに言及したように、3分の2という自律解散のハードルは、まさに2大政党のコンセンサスが必要な程度のものであり、いわば相当に高いハードルであるといえる。これまでのように与党の「都合」では解散でき

46) Bogdanor, op.cit., p. 109.

47) Turpin and Tomkins, op.cit., p. 384.

48) Hazell, (Fixed Term Parliament), p. 12.

49) Ibid., p. 12.

50) Ibid., p. 12.

ないといえよう。

他方、不信任決議の可決もそう簡単ではなかろう。連立政権であれ、単独政権であれ、政権与党が過半数を制していれば、与党議員の造反がない限り、不信任決議は基本的に否決される。20世紀のイギリスで不信任決議が可決されたのは、1924年1月、1924年10月、1979年3月のわずか3回にすぎない⁵¹⁾。もっとも、ドイツの事例⁵²⁾、1982年のコール首相、2005年のシュレーダー首相に対する「信任」決議のように、面子にさえ拘らなければ、解散するためにわざと信任決議を否決する、不信任決議を可決するという工作をすることは可能であるとはいえる。

任期固定制議会法の下においては、解散が大きく制限されるため、総選挙が本来ふさわしい場合においても総選挙が行なわれない、民意を問う必要がある場合においてもそれが回避されてしまう恐れがある、政権党が支持を失いレームダック状態になっても存続する可能性がある、などの批判があり得る⁵³⁾。「少数党が内閣を組織し、かつ多数党たる野党が不信任決議案は提出せず、しかもことごとくに内閣に反対して国政の遂行に支障をきたした場合」⁵⁴⁾にも解散できない恐れがある。

また、総選挙と総選挙の間に首相が交代する、新首相が誕生するといった場合には、新たにマンデイトを求める必要があるといえよう⁵⁵⁾。イギリスにおいては、第2次大戦後12人の首相の交代のうち5人が総選挙と総

51) Ibid., p. 7.

52) Ibid., p. 11. なお、2005年のシュレーダー首相による解散については、加藤一彦「プレシットとしての首相の議会解散権」『議会政治の憲法学』（日本評論社、2009年）158頁以下、植松健一「プレシット解散の法理と自主解散の論理」名古屋大学法政論集230号（2009年）、1982年のコール首相による解散については、吉田栄司「ドイツの連邦議会解散をめぐる憲法判例」『憲法的責任追及制論 I』（関西大学出版部、2010年）230頁以下を参照されたい。

53) Ibid., p. 11.

54) これは、佐藤功が解散が正当な場合として挙げているものである。佐藤『憲法（下）（新版）』（有斐閣、1984年）849頁。

55) Bogdanor, op.cit., p. 115.

選挙との間で生じている。ブラウン前首相の政治的基盤が脆弱であったのも、2007年に総選挙を経ずに首相の地位に就いたことが原因であるともいわれている。総選挙を経ない首相の選出は憲法上正当性がないとの議論も十分可能であろう⁵⁶⁾。しかしながら、任期固定制議会においては、こうした場合においても、不信任決議は可決されず、3分の2の自律解散もできず、総選挙が回避されてしまう可能性が大であるといえよう。また、政策変更、新政策の採用など、新たなマンデイトを求める必要がある場合においても総選挙が必要であるといえよう⁵⁷⁾。さらに、連立の組み替え、例えば、自民党が保守党連立政権から離脱し、労働党と連立を組む場合などにも総選挙が必要な場合に該当するといえよう⁵⁸⁾。しかしながら、こうした事例において、3分の2の自律解散がはたして成立するのか、不信任決議が可決されるのか、定かであるとはいえないのである。

結びにかえて

内閣総理大臣の「自由」な解散（請求）権をはく奪する任期固定制議会法は、確かに、国王大権、国王の裁量権をはく奪し、内閣（首相）の権限を制限し、さらに、庶民院に自律解散権を付与することによって、議会権限を強化するといえるのかもしれない。しかし、現在の政党政治における対立を「議会対内閣」ととらえるのは適切ではなく、本来の対立は、やはり、与党・野党の対立であるといえよう。解散に関し、議会が政府をコントロールできるようになるというのは「幻想」であろう⁵⁹⁾。首相の解散（請求）権は、確かにバックベンチャーに対する強力な武器ではあったといえようが、解散権が議会に移ったとしても、やはり、バックベンチャー

56) Ibid., p. 115.

57) Ibid., p. 116.

58) Ibid., p. 117.

59) Ibid., p. 119.

は、院内幹事、党幹部の指示に従うのであり、この議会権限は、結局は、党幹部、首相に篡奪されてしまうであろう。その意味では、任期固定制議会議法が内閣権限を弱め、議会権限を強化するといういい方は、やはり、適切ではなからう。

しかしながら、内閣総理大臣の「自由」な解散（請求）権をはく奪することは、政権党が有利な時に解散・総選挙を実施することを阻止するという「メリット」があるとはいえよう。他方、本来解散・総選挙が行なわれるべき場合に解散されない、解散が封じ込められてしまう可能性があるといった「デメリット」もあるといえる。

日本の憲法学が、69条限定説ではなく、それ以外の場合にも広く解散権行使の可能性を認めようとしてきたことも、やはり解散は主権者国民の意思、民意を問う場であり、その行使可能性を広く認めた方がよいとの判断によるものであるといえよう。もっとも、他方、恣意的な解散を阻止する解散権の制限をめぐる論点も同時に追求されてきたといえる。芦部信喜が、「解散は、憲法69条の場合を除けば、① 衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算案等）が否決され、または審議未了になった場合、② 政界再編等により内閣の性格が基本的に変わった場合、③ 総選挙の争点でなかった新しい重大な政治的課題（立法、条約締結等）に対処する場合、④ 内閣が基本政策を根本的に変更する場合、⑤ 議員の任期満了時期が接近している場合、などに限られると解すべきであり、内閣の一方的な都合や党利党略で行われる解散は、不当である」⁶⁰⁾ とするのは、それである。

イギリスでは、これまで、解散権の制限をめぐる問題は、首相の解散要求を認めない、国王大権における裁量の問題として論じられてきたが⁶¹⁾、これを今回の任期固定制議会議法は、そもそも首相の自由な解散を否定する。日本憲法学流に表現すれば、69条限定説+自律解散説、まさに長谷川

60) 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第5版）』（岩波書店、2011年）325頁。

61) 小栗・前掲論文23頁以下。

正安説⁶²⁾によるものであるといえる。自律解散は3分の2以上の賛成という高いハードルとなっており、任期満了以前の解散の可能性はかなり低いものとなっているといえる。

任期固定制議会法は、短期政権を阻止し、任期満了に至ることを期待しているといえよう。立法計画、マニフェストを実行するにふさわしい期間を政権に付与し、長期的なスパンで経済問題などに取り組み、政府の信頼性を高めることを意図しているともいえよう⁶³⁾。また、カナダが2006年に連邦レベルで4年任期の任期固定制議会を導入するなど、任期固定制は、今や、1つのトレンドになってきているともいえるのかもしれない⁶⁴⁾。

空井護は、「政党が脱イデオロギー化すればどうなるか。政党が理念や大目標から政治的決定案を演繹的に導出できなくなると、将来約束の安定性は低下し、公約の見直しも珍しいことではなくなる」、「複数の政治的決定案を統一的に理解できなくなり、政権公約をパッケージとして評価できなくなるから、市民が投じる1票は往々にして分裂の性格を帯びることになる」とし、プロスペクティブな事前選択選挙は困難で、レトロスペクティブな事後評価選挙にならざるを得ないと指摘する⁶⁵⁾。任期固定制議会は、任期満了時に業績評価を受けるというコンセプトとみることでもでき、レトロスペクティブな事後評価選挙には適合的だといえるのかもしれない。

しかし、先の芦部の解散権の限界論①から④は、解散を行い、民意を問うべき場合であると読み変えることも可能である。これらの場合に、任期固定制議会は果たして適切に対応可能であるのか疑問が残る。

最後に、日本の憲法学に対するインパクトについて触れておこう。解散

62) 長谷川・前掲論文56頁。

63) Hazell, (Fixed Term Parliament), p. 11.

64) Ibid., p. 16.

65) 空井護「『理念なき政党政治』の理念型」世界10年8月号、146頁。

権の所在をめぐる問題にかかわって、いわゆる「制度説」は、内閣（首相）に「自由」な解散権があるとするイギリス・モデルに依拠していたといえようが、イギリスにおける任期固定制議会法の成立は、少なくともこの「制度説」の論拠を大きく掘り崩すものであるといえよう⁶⁶⁾。

また、「解散権の脅威から逃れた議会が同時に国民からも遊離するという展開に陥りやすい」、「代表民主政を基礎にする限り、内閣に自由な解散権を与え、議会を解散の恒常的な脅威の下に置いた方がよい」⁶⁷⁾とする「国民内閣制」論の主張も、イギリス・モデルを前提にしているとするれば、現時のイギリスの立法動向を前にして、再考を要するといえるのではなかろうか。

ちなみに、2005年の自民党「新憲法草案」54条1項は、「第69条の場合その他の場合の衆議院の解散は、内閣総理大臣が決定する」とし、明文で首相の自由な解散権を規定しようとするが、イギリス任期固定制議会法が問題にしたのは、まさに、内閣（首相）の「自由」な解散（請求）権であり、「自由」な解散権をいかに縛るかがイギリスで問題になっていたのである。日本においても、問われているのは、実務となっている7条解散、内閣の「自由」な解散を、いかに憲法的に統制するかなのではなかろうか。

とりわけ、2005年のいわゆる小泉「郵政解散」が、プレビシットであったとして⁶⁸⁾、解散権の制限を求める見解は、近時、日本の憲法学において、さらに有力になってきているといえる。これとの関連で、「解散の理由と時期の判定権を内閣に専属させてしまう解釈の妥当性」⁶⁹⁾が指摘さ

66) ただし、制度説の主唱者たち（清宮四郎、伊藤正己）は、解散権の所在をめぐる、内閣に解散権があることを主張していたのであって、内閣に「自由」な解散権があることを主張していたかは、長谷部泰男のいうように、確かに、疑問ではある（長谷部『Interactive 憲法』（有斐閣、2006年、161頁）。

67) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第2版）』（有斐閣、2010年）305頁。

68) 加藤一彦「日本型議院内閣制」前掲書12頁。

69) 吉田栄司「日本の衆議院解散をめぐる憲法判例」前掲書228頁。

れ、従来の憲法習律的統制の限界も指摘され、さらに、司法的統制の可能性も主張されている⁷⁰⁾。確かに、学説が、解散権行使の憲法習律的統制をいくら論じても、現実政治、実務はこれを無視してきたといえ、その意味では、憲法習律的統制の限界は感じざるを得ない。しかし、他方、司法的統制については、「解散を実態的側面から制御することの困難さ」、「解散制約の大まかな『原理』とはなりうるが、裁判で用いる『準則』としては機能しない」⁷¹⁾との指摘もみられ、司法的統制の困難さも否定できない。

解散権のプレビシットの運用や党利党略的運用をいかに統制するか、また、民意を問うべき場合にいかに解散権の行使を義務づけるか、それは憲法習律的統制によるべきか司法的統制によるべきか、などが課題となるが、この点については、現時点では筆者の能力を超えており、別稿の課題に委ねるほかない。

70) 加藤一彦「首相の衆議院解散権への司法的統制可能性」前掲書142頁以下。

71) 植松・前掲論文390頁。ちなみに、植松は、プレビシットの解散に対する否定的評価、司法的統制の困難さゆえ、「できる限り任期満了で総選挙に突入することが、本来的な民意確認機能を果たす」(392頁)とし、結論的には、「69条限定説+特別多数による自主解散」という、まさに、本稿で論じたイギリス任期固定制議会法と同様の結論に至っているが、すでに論じたように、これではあまりに解散・総選挙の機会が少なすぎるというのが本稿の立場である。