

## 「7 条解散」の考察

—首相の権力ならびに民主的正統性の観点から—

### Consideration of Dissolution of the House of Representatives stipulated in Article 7 of the Constitution of Japan:

From the View of Japanese Prime Minister's Power and Democratic Legitimacy

博士後期課程 政治学専攻 2020 年度入学

渋谷 明 憲

SHIBUYA Akinori

#### 【論文要旨】

本稿は、日本政治において、首相の「専権事項」や「伝家の宝刀」として定着している日本国憲法第 7 条第 3 号に基づく衆議院解散権の行使による解散、いわゆる「7 条解散」について、首相の権力ならびに民主的正統性の観点から考察するものである。

1952 年に初の「7 条解散」が実施されて以来、日本政治では首相による衆議院の「7 条解散」が定着している。一方で、国民が選出した衆議院議員を首相の裁量で解任することに対して、「民主的正統性」が見出せないとして問題視されてきた。

本稿では、はじめに、これまで実施されてきた「7 条解散」の事例分析を行って、その政治的背景を整理するとともに、日本政治に及ぼしてきた影響について考察している。その結論として、首相が主導権を握って衆議院を解散した場合は、「7 条解散」が首相の権力を強化するものとして機能してきた一方で、与党内や国会内に権力基盤がない首相は、首相自身の裁量で解散することができなかったとしている。

続いて、「7 条解散」の全面的賛成派と限定的賛成派の先行研究、議院内閣制と解散権に関する先行研究を整理したうえで、首相の権力ならびに民主的正統性の観点から「7 条解散」について考察している。

【キーワード】 7 条解散, 首相の権力, 民主的正統性, 議院内閣制, 議会制民主主義

## はじめに

日本国憲法第7条第3号において、天皇の国事行為として衆議院の解散が規定されている。また、同第3条では、すべての国事行為には内閣の助言と承認が必要であり、内閣がその責任を負うと規定されている。これらの規定により、天皇の国事行為の1つである衆議院の解散に対して、内閣が助言と承認をする形で実施できるとする考えおよびその行為が、いわゆる「7条解散」である。

また、同第69条では、衆議院で内閣不信任案が可決された場合、内閣は10日以内に衆議院を解散しなければ総辞職しなければならないと規定されている。この規定により、衆議院が内閣不信任案を可決した際に、内閣がその不信任に対抗する形で衆議院を解散する行為が「69条解散」である。

今日の日本政治において、「7条解散」は内閣のトップである首相の「専権事項」や「伝家の宝刀」として認識されている。小泉純一郎首相は、郵政民営化法案が参議院で否決された際に「7条解散」を実施して、総選挙における候補者公認過程や選挙結果を参議院議員に見せつけることで、同法案を成立に導いた。また、安倍晋三首相が、第2次政権時に「7条解散」を駆使して政局を有利に進め、安保法制など国論を二分する法案を成立させるとともに、長期政権を築いたことは記憶に新しい。

しかし、「7条解散」をめぐるのは、国民が4年の任期を託して選出した衆議院議員を首相の裁量で解任することに対して、「民主的正統性」が見出せないとして問題視されてきた。また、郵政民営化法案が参議院で否決されたことを受けて、小泉首相が同法案を可決していた衆議院を解散したことに対しても批判がなされた。そこで本稿では、今日の日本政治において定着している「7条解散」について、首相の権力ならびに民主的正統性の観点から考察する。

第1章では、まず、日本国憲法制定直後には受容されていなかった「7条解散」が受容された経緯を整理する。続いて、政治史の観点から、これまでに実施されてきた「7条解散」の事例分析を行い、その政治的背景を整理するとともに、日本政治に及ぼしてきた影響について考察する。

日本国憲法下で初めて実施された「7条解散」は、1952年の「抜き打ち解散」であり、この解散をきっかけに、日本政治において「7条解散」が定着した。そして、解散をめぐる、政府・与党と野党間、さらには、政府と与党間で駆け引きがなされてきた。

第2章では、「7条解散」の全面的賛成派と限定的賛成派の先行研究、議院内閣制と解散権に関する先行研究を整理して、首相の権力と民主的正統性の観点から「7条解散」を考察するための視座を提示する。

「7条解散」の全面的賛成派については高橋和之の先行研究を、限定的賛成派については芦部信喜と深瀬忠一の先行研究を取り上げて、両者の主張を整理する。議院内閣制と解散権の関係については、議院内閣制をめぐる議論における「責任本質説」と「均衡本質説」を提示したうえで、新たな議院内閣制の考え方として注目されている「国民内閣制」についても取り上げる。

第3章では、第1章での事例分析や、第2章で整理する先行研究に基づいて、首相の権力と民主的正統性の観点から「7条解散」を考察する。

ここで、本稿における「7条解散」を定義しておく。1948年の「なれ合い解散」における詔書では、「日本国憲法第69条及び第7条により」とされていたが、1952年以来の解散における詔書では、内閣不信任決議案の可決による解散、いわゆる「69条解散」についても、「日本国憲法第7条により」とされている。ただし、本稿における「7条解散」には、「69条解散」を含めない。

## 第1章 「7条解散」の政治史

今日の日本政治において、日本国憲法第7条第3号に基づく衆議院解散権の行使による「7条解散」は、首相の「専権事項」や「伝家の宝刀」として定着している。しかし、日本国憲法が制定された直後は、GHQが「7条解散」に反対したことに見られるように、今日のように認識されておらず、その可否をめぐる議論がなされていた。

本章では、「7条解散」が受容された経緯を整理したうえで、政治史の観点からこれまでの「7条解散」の事例分析を行って、その政治的背景を整理するとともに、日本政治に及ぼしてきた影響について考察する。

### 第1節 「7条解散」が受容された経緯

芦田均内閣が昭和電工事件により退陣した後、1948年10月に第2次吉田茂内閣が発足したが、与党・民自党が衆議院で過半数を確保できていない少数与党政権であった。そこで、吉田首相は衆議院において安定した政権基盤を構築するために、「7条解散」を実施しようとした。

しかし、吉田首相が「7条解散」を実施しようとした際に、その可否をめぐる憲法上の議論が巻き起こった。日本社会党の片山哲委員長は、1948年11月にGHQ民政局のホイットニー局長らと会談した際に、「解散は第69条によってのみ行われるものと思う」との言質を得て（読売新聞1948年11月13日）、吉田首相による「7条解散」は認められないと主張した<sup>1</sup>。

対する吉田内閣は、第69条の解散要件は、内閣の衆議院に対する責任を明らかにし、その総辞職の要件との関係上規定したものであって、解散が第69条の場合に限定されるとの見解の根拠とするには足りない。つまり、憲法上は内閣の解散権に制限はないとする見解を示した（朝日新聞1948年11月14日）。

結局、「69条解散」に限定すべきであるとしていたGHQが斡旋に乗り出し、野党が内閣不信任案を提出し、同案を可決することで、衆議院を解散することになった（なれあい解散）。なお、この解散に関する詔書では、「日本国憲法第69条及び第7条により」とされていた（『官報号外』1948）。

---

<sup>1</sup> 社会党は、片山内閣や芦田内閣での迷走や、昭和電工事件の影響によって求心力が低下しており、総選挙で劣勢に立たされるとの見方から、選挙の引き延ばしを図ろうとしていた政治的背景があったことは指摘しておく。

「なれあい解散」による総選挙の結果、吉田首相率いる民自党が単独過半数を獲得し、第3次吉田内閣が発足した。しかし、鳩山一郎が公職追放を解除されると、鳩山派の勢力が増大して、吉田派と鳩山派が対立する事態となった。

さらに、1952年6月末に発生した「英水兵事件<sup>2</sup>」への吉田内閣の対応をめぐる、国民の批判が強まっていたことを受けて、野党が国会での緊急質問で吉田内閣を追及することを決定していたことから、吉田首相は国会審議を乗り切る見通しが立たない状況に陥っていた（藤本2009：70）。

なお、このような状況に陥る直前である1952年6月17日、両院法規委員会が「衆議院の解散は憲法第69条の場合に限らない」（両院法規委員会1952年6月17日）として、「7条解散」を容認する勧告を出していた<sup>3</sup>。

吉田首相は、与党内における鳩山派の台頭や、「英水兵事件」をめぐる国会審議を乗り切る見通しが立たないこと、両院法規委員会による「7条解散」の容認を踏まえて、鳩山派や野党が選挙に対して準備不足であると思われるタイミングを見計らって、1952年8月に衆議院の解散を断行した（抜き打ち解散）。初めて実施された「7条解散」は、党内における権力闘争に起因するものであったと同時に、「英水兵事件」をめぐる国会審議を回避するためのものであったと考えられる。

ただ、この「7条解散」によって衆議院議員の職を失った苫米地義三が、任期満了までの議員の身分と歳費をめぐる裁判を起こした。1954年の東京高裁の判決では、閣議において衆議院解散の結論に達し、「助言」の持ち回り閣議の署名を得て完備していることから、内閣の「助言」と「承認」が完備しているとして、苫米地の訴えを退けた（東京高判昭和29年9月22日判決）。苫米地はこの判決を不服として、最高裁に上告した。

1960年の最高裁大法廷判決では、衆議院解散に高度の政治性を認め、違法の審査は裁判所の権限ではないとして、今回の「7条解散」に関する判断をしなかった（最大判昭和35年6月8日民集14巻7号1206頁）。この判決で「7条解散」に違法性が認められなかったことで、内閣のトップである首相による「7条解散」に対して正統性が付与されたと考えられる。

次に「7条解散」が実施されたのは、1955年1月、第1次鳩山一郎内閣下であった。1954年12月に吉田内閣が退陣したことを受けて、衆議院で過半数を占めていなかった日本民主党の鳩山総裁は、左右両派の社会党と1955年3月までに総選挙を実施することで合意し、首班指名では民自党と両派社会党の協力を得て、少数与党による選挙管理内閣として第1次鳩山内閣を発足させた。

この第1次鳩山内閣発足の経緯から、鳩山首相は1955年1月に衆議院を解散した。この解散

---

<sup>2</sup> 1952年6月29日に兵庫県神戸市で発生した英水兵による自動車強盗事件。英国政府は日本に裁判権がないことを強調して、日本政府に対して英水兵を英国へ帰還させるよう要求していた。

<sup>3</sup> 両院法規委員会は、「たとえば衆議院が解散に関する決議を成立せしめた場合においては、内閣はこれを尊重し、憲法第七條により解散の助言と承認を行うというのがとき慣例を樹立することが望まし」（両院法規委員会1952年6月13日）、「ただし解散権を濫用しないよう運用上について規制すべきである」（両院法規委員会1952年6月17日）と勧告しており、無制限に「7条解散」を容認したわけではない。この勧告を「7条解散」の全面的な容認の根拠とすることは不適切である。

は、解散の日程をめぐって野党との駆け引きがあったものの、鳩山首相が主導権を握って実施したものである。

3回目の「7条解散」は、1958年4月、第1次岸信介内閣下である。1957年2月に岸内閣が発足した直後から、岸首相に対して与野党から解散・総選挙の要求がなされていた。社会党は、前回の総選挙から、鳩山内閣・石橋内閣・岸内閣と政権が交代してきたが、石橋内閣・岸内閣の発足にあたって国民に信を問うていないのは議会制民主主義に反するとして、岸首相に解散・総選挙を要求していた（岸1983：391）。

当時の自民党内においては、官僚派と党人派による権力闘争が展開されていた。官僚派は「議員心理として、選挙が近くなると、浮き足立って国会審議に身が入らないため、早期に解散して、その後に予算案や法案をじっくり議論するべき」として、岸首相に早期の解散を要求していた（岸1983：392）。対する党人派は、岸政権の主導権が官僚派に移ることを警戒して、これを阻止しようとしていた（岸1983：392）。

岸首相は、日本の議院内閣制と衆議院の解散について、「イギリスなどにおける発達の沿革から学んで取り入れたもので、『7条解散』は議院内閣制の本質であり、従来からの慣行である」と国会で答弁した（参議院予算委員会1958年3月8日・衆議院予算委員会1958年3月26日）。つまり、内閣の裁量で「7条解散」を実施できるとする考えを表明した。ただ、岸首相としては、党内の空気に煽られる形では解散したくなかったうえに、野党や国民が納得できる解散の大義や手続きがとればなお良いと考えていた（岸1983：399・415）。

そこで、1958年3月に予算案が衆議院を通過した後、岸首相は自民党の川島正次郎幹事長、社会党の鈴木茂三郎委員長らと話し合っ、4月25日または26日に「7条解散」を実施することで合意した。

## 第2節 「7条解散」の政治的利用の定着

4回目の「7条解散」は、1960年10月、第1次池田勇人内閣下であった。日米安保条約の改定後に岸内閣が退陣し、第1次池田内閣が発足してから3か月後、池田首相は国民に信を問う必要があるとして、衆議院を解散した。選挙戦では、池田首相が日米安保や外交、憲法などの政治的論点を回避したことから、社会党は日米安保を争点化することができなかった。

この総選挙で自民党が圧勝したことを受けて発足した第2次池田内閣は、1960年12月に「国民所得倍増計画」を閣議決定したことを皮切りに、1961年6月の農業基本法制定、1962年11月のLT貿易に関する覚書への調印、1963年2月のGATT11条国への移行（輸入制限の禁止）など、様々な経済政策を実施した。この総選挙での圧勝が、池田内閣による「政治の季節」から「経済の季節」への転換を促す足掛かりとなったと考えられる。

5回目の「7条解散」が実施されたのは、1963年10月、第2次池田内閣下である。「国民所得倍増計画」の下で高度経済成長を推進してきた池田首相は、これまで実施してきた経済政策に対す



る国民の信を問うとして衆議院を解散した。

この解散をめぐっては、翌年（1964年）に自民党総裁選や東京オリンピックが控えており、年内に総選挙を終わらせておきたいとする池田首相の思惑が見え透いていた。一方で、佐藤栄作内閣が「年内解散の大義名分がない」と反対するなど、その後の政局を見据えた解散・総選挙に反対する声もあった。

6回目の「7条解散」は、1966年12月、第1次佐藤栄作内閣下であった。佐藤首相は、1966年7月に自民党役員人事や内閣改造を実施したが、この直後に政界で様々な不祥事が相次いで発生したことで（黒い霧事件）、国民の政治不信が高まっていた。

野党は、佐藤内閣に対して早期の解散を要求し続けた。佐藤首相は、「解散は厳粛なものである」（1966年12月15日所信表明演説）として、解散に消極的であった。しかし、黒い霧事件をめぐって、国会で野党から追及を受けていた佐藤首相は、1966年12月21日の自民党両院議員総会で、「いまや解散を真剣に考えるべき段階にきた」（朝日新聞夕刊1966年12月21日）として、衆議院を解散した。総選挙の結果、自民党は黒い霧事件の影響を受けて、得票率が前回の総選挙から5.87%低下した（議席は1議席減にとどまる277議席となった）。

7回目は、1969年12月、第2次佐藤内閣下である。第2次佐藤内閣では、沖縄返還に関する交渉が進展していた。1967年11月の佐藤・ジョンソン会談で、両3年以内に返還時期を確定させることで合意し、1969年11月の佐藤・ニクソン会談では、1972年までに沖縄を返還することが公式に約束された。沖縄返還に関するアメリカの同意をとりつけた翌月の1969年12月、佐藤首相は衆議院を解散した。この解散のタイミングから、佐藤首相が沖縄返還に関する日米合意の追い風を選挙戦に利用しようとしたことがうかがえる。

また、自民党の川島正次郎副総裁や田中角栄幹事長が、「1970年6月で期限が切れる日米安保条約の自動延長を混乱なく乗り切るため、年内に総選挙を実施するべきである」と、佐藤首相に申し入れていた（朝日新聞1969年11月4日）ことに見られるように、自民党内で日米安保条約の自動延長も見据えて、解散・総選挙のムードが形成されていたことも、佐藤首相の決断に影響を与えたと考えられる。この総選挙の結果、自民党は改選前の議席を11議席上回る288議席を獲得して勝利を収めた一方で、社会党は50議席減らす惨敗であった。

1972年11月、第1次田中角栄内閣下で、8回目の「7条解散」が実施された。1972年7月に就任した田中首相は、予ねてから志向していた日本列島改造論を最重要課題として打ち出した。この構想は、交通網や情報通信網を整備することで工業の全国的配置を促し、都市の過密と農村の過疎を解決しようとしたものである。日本列島改造論は、一定の成果があったものの、地価高騰やインフレを引き起こすなど、批判も少なくなかった。

また、田中首相の実績として挙げられるのが日中国交正常化である。田中首相が自民党総裁選で福田赳夫に勝利した要因として、三木武夫や中曽根康弘が主張していた対中積極外交の条件を受け入れたことで、両者の支持を取り付けられたことが挙げられるため、田中首相は日中関係の改善に

積極的であったと指摘されている（五百旗頭 編 2014：154）。日中両国による交渉の末、田中首相は1972年9月に日中共同声明に調印して、日中国交正常化を実現した。

日中国交正常化が実現してから約2か月後の1972年11月、田中首相は衆議院を解散した。この解散・総選挙は、田中首相が日中国交正常化による追い風を利用しようとしたものであったことは間違いない。しかし、日本列島改造論が招いたインフレに対する国民の不満や、中選挙区制の下で自民党候補者を乱立したことによる共倒れなどによって、自民党は17議席を減らす結果となった<sup>4</sup>。

9回目は、1979年9月、第1次大平正芳内閣の時である。大平首相は、解散に踏み切った背景として、次の3点を挙げている（大平正芳回想録刊行会編 1983：522）。1点目は、1979年4月の統一地方選挙において、自民党の公認または推薦の知事候補全員が当選を果たし、革新自治体時代に終止符を打ったことなど、日本国内において自民党優位の政局が確立されつつあった点である。2点目は、「エネルギー・サミット」と称された6月の東京サミットで、石油輸入枠をめぐって国益の維持に成功し、外交面で一定の成果を挙げている点である。3点目は、与野党伯仲下の国会において、多くの法案が廃案になった点である。大平首相は、統一地方選挙や東京サミットの成功で政局に自信を深めており、衆議院の与野党伯仲状態を打開しようとして、解散を検討し始めたのであった。

大平首相は、その時期を決定するにあたって、1979年秋、または、1980年夏の参議院選挙との同時選挙を模索していた。ただ、第2次石油危機の影響による物価高騰が懸念されていたことや、党内反主流派の筆頭である福田赳夫前首相が大平主導の解散に反対しており、その動きが読めないことから、大平首相は解散を先延ばしにすると不確定要素が多くなると考えていた（大平正芳回想録刊行会編 1983：522・525）。そこで、解散ムードを形成し、野党への根回し（臨時国会冒頭での解散の回避）を行ったうえで、1979年9月に解散に踏み切った。

総選挙の結果、自民党は1議席減らして248議席となり、過半数を獲得できなかった。また、大平首相が敗北の責任を取る意向を示さなかったため、党内反主流派が反発して「40日抗争」が勃発した。

### 第3節 「7条解散」と首相の権力の関連性

10回目は、1983年11月、第1次中曽根康弘内閣下であった。1982年11月に第1次中曽根内閣が発足したが、中小派閥の領袖であった中曽根首相は、最大派閥である田中派の支援を必要としたことから、総裁派閥から選任することが慣例であった官房長官のポストに、田中派の後藤田正晴を起用した。このことから、社会民主連合の榎崎弥之助らによって、「田中曽根内閣」と揶揄されることになった。

第1次中曽根内閣では、日米同盟の深化や「日韓新時代」の構築など、外交面で成果が見られた。しかし、1983年10月、ロッキード事件をめぐって、東京地裁が田中元首相に対して懲役4年の

<sup>4</sup> 自民党の得票率自体は、前回の総選挙から-0.78%で、大きく減少したわけではない。

有罪判決を下したことを受けて、国会は田中元首相に対する辞職勧告をめぐって混乱した。中曽根内閣は、田中派の支援によって成立していたことから、その権力基盤が揺らいだのであった。

中曽根首相は、選挙における田中判決の影響を最小限に抑えるため、解散を極力先延ばしにしようと考えていた。しかし、田中派の二階堂進幹事長らは、解散を先延ばしにした方が田中判決の影響が広がると懸念して、中曽根首相に対して早期の解散を迫った。結局、中曽根首相は、権力基盤としていた田中派に解散権を行使させられる形で衆議院を解散した。

総選挙の結果、自民党の獲得議席は250にとどまって過半数を割り込み、新自由クラブとの連立政権を樹立した。また、中曽根首相は、田中問題のけじめが明確でなかったことが敗北の原因であるとして、田中元首相の政治的影響力を排除することを宣言した。

11回目は、1986年6月、第2次中曽根内閣下であった。第2次中曽根内閣は、田中元首相の政治的影響力を排除したことによって、党内の権力基盤が盤石でなかったうえに、前回の総選挙で党勢も失っていた。しかし、世論調査で高い内閣支持率を維持していたことから、中曽根首相は党勢を回復させることによって権力基盤を構築しようと衆参同日選挙を目論んでいた。

衆参同日選挙の動きをめぐって、首相の衆議院解散権について、政界で議論がなされていた。中曽根首相は、1985年10月16日の衆議院本会議において、首相の衆議院解散権について「法律的に制約はされません」と答弁していた（第103回国会議事録）。また、自民党の金丸信幹事長は、「解散権は憲法で保障された首相の専権事項」（朝日新聞1986年4月9日）であるとして、首相の衆議院解散権に制約はないとの見解を示した。さらに、後藤田正晴官房長官は、衆参同日選挙の場合、野党は選挙協力をやりにくくなるなど、自民党に有利に働くデータが示されており、政権党は自党に最も有利な時期に解散を実施すべきであると主張していた（後藤田1989：197-198）。

対する野党側は、中曽根首相の衆議院解散権の行使に反対していた。1986年5月、解散の障壁となっていた衆議院の議員定数の不均衡（1票の格差）問題を是正する公職選挙法が成立するとともに、社会党・公明党・民社党・社民連は、「中曽根首相が解散権を恫喝の手法として乱用していると、解散のための臨時国会の召集と衆参同日選挙に断固反対する」との共同声明を発表した（朝日新聞1986年5月23日）。しかし、中曽根首相はこの共同声明を受け入れず、衆参同日選挙に踏み切った。総選挙の結果は、自民党が300議席を獲得する圧勝であった。

12回目は、1990年1月、第1次海部俊樹内閣の時である。海部首相は中小派閥である河本派に所属していたため、政権運営には竹下派の支援が不可欠であった。海部首相は、通常国会での施政方針演説の実施を望んでいたが、竹下派の小沢一郎幹事長がこれを認めなかったため、通常国会冒頭での解散を余儀なくされた（朝日新聞1990年1月19日）。

いま見たように、この解散は海部首相が解散権の行使を小沢幹事長に迫られたものであり、中小派閥に所属していた海部首相は、竹下派の意向に左右されて、自由に解散権を行使できなかった。この事例から、「7条解散」は必ずしも首相が主導権を握って実施しているとは限らないことが明確になった。



13回目は、1996年9月、第1次橋本龍太郎内閣の時であった。1996年1月に発足した第1次橋本内閣は、4月に普天間基地の返還についてアメリカと合意し、6月に住宅金融専門会社の不良債権問題を処理するなど、懸案を次々と解決したうえで、9月に臨時国会を召集して「7条解散」を実施した。この解散のタイミングから、橋本首相が懸案を解決した実績を選挙戦で利用しようとしていたことがうかがえる。

なお、この総選挙は、1994年の選挙制度改革によって導入された「小選挙区比例代表並立制」の下で実施された。総選挙の結果、自民党は単独過半数には届かなかったものの、28議席増加の239議席を獲得した。一方で、連立相手であった社民党は30議席から15議席へと半減させ、新党さきがけは9議席から2議席へと激減させた。この選挙結果を受けて、第2次橋本内閣は自民党単独政権として発足した。

14回目は、2000年6月、第1次森喜朗内閣下であった。森内閣の発足が「密室」で決定されたことに対する批判を早期に抑え込む必要があったことや、脳梗塞で亡くなった小渕恵三前首相への弔い票が見込めることから、野中広務幹事長らは森首相に早期の解散を進言し、森首相がこれを受け入れて、早期に衆議院を解散した（朝日新聞夕刊2000年6月2日）。

なお、森首相の「神の国」発言で内閣支持率が低下していたことから、自民党内には解散先送り論も出ていたが、2000年6月2日に野党が内閣不信任案を提出したことで、その投票を行わずに衆議院は解散された。総選挙の結果、自民党は233議席にとどまり、単独過半数を割り込んだ。

2003年10月には、15回目の「7条解散」が第1次小泉純一郎内閣下で実施された。小泉首相は衆議院を解散する直前の9月22日に、内閣改造や自民党役員人事を行っている。この内閣改造や自民党役員人事は、小泉首相が自民党総裁選で再選したことを受けて実施されたものであるが、北朝鮮による日本人拉致事件への対応で評価が高かった安倍晋三を自民党幹事長に任命したことをはじめ、人気のある2世議員やタカ派の議員を起用したことから、解散・総選挙を見据えた内閣改造や自民党役員人事であったと指摘されている<sup>5</sup>。

しかし、この総選挙においては、小泉首相の内閣改造・自民党役員人事は機能しなかった。与党（自民党・公明党・保守党）で絶対安定多数を確保したものの、自民党は比例代表の得票数で民主党に敗北するなど、10議席減らす結果となった。

16回目は、2005年8月、第2次小泉内閣の時であった。郵政民営化を志向していた小泉首相は、郵政民営化法案を国会に提出したが、自民党郵政族の造反もあって参議院で否決されたことにより、同法案を成立させることができなかった。そこで小泉首相は、参議院での同法案の否決を、内閣に対する不信任と受け止めて、衆議院の解散に踏み切った（朝日新聞2005年8月9日）。日本では、参議院の権限が強いことや、権力分立の観点から首相が国会で法案の成立を促す権限がないことから、小泉首相は郵政民営化を実現する手段がなく、衆議院の解散に追い込まれたと考えら

---

<sup>5</sup> 小泉首相と自民党の山崎拓副総裁は、総裁選・内閣改造・党役員人事・解散とたたみかける日程を組み立てていたという（藤本2009：279-280）。

れる（渋谷 2022：71-72）。

しかし、郵政民営化法案が参議院で否決されたことを受けて、同法案を可決していた衆議院を解散したことに対して、「民主的正統性」を見出すことはできない。また、高見勝利は、小泉首相が両院協議会の開催や、衆議院での再議決を実施することなく、衆議院を解散したことに対して、拙速であると批判している（高見 2007：39）。

なお、この時の解散をめぐる、島村宜伸農水相、麻生太郎総務相、村上誠一郎行政改革担当相（いずれも当時）が同意しない意向を示したため、小泉首相が個別に説得にあたったが、島村農水相だけ応じなかった。そこで、小泉首相は島村農水相を罷免し、自身が農水相を兼務したうえで、全会一致で解散を閣議決定した。この過程から、「7条解散」が首相の「専権事項」とされていることが再認識された。

この総選挙では、小泉首相が郵政民営化に反対した衆議院議員を自民党の候補として公認しなかったうえに、その選挙区に「刺客」を送り込んだ。小泉首相は、世論を味方につけることに成功して自民党を圧勝に導き、郵政民営化を実現した。

17回目は、2009年7月、麻生太郎内閣下であった。麻生内閣は2008年9月に「選挙の顔」として発足し、麻生首相自身も「国民に信を問おうと思う」として、就任直後に「7条解散」を実施することを示唆するとともに（朝日新聞 2009年7月15日）、総裁選の最中から解散原稿の準備を指示していたとされる（読売新聞 2008年10月31日）。しかし、2008年9月にリーマン・ショックが発生したことを受けて、麻生首相はそれに対応するための補正予算を成立させることを優先し、解散を先送りする決断を下した。

しかし、この決断以後、リーマン・ショックの影響が継続したことに加えて、2009年初頭から新型インフルエンザが流行したことや、7月に連立相手の公明党の基盤である東京都議会の選挙が控えており、創価学会の選挙運動の負担を配慮せざるを得なかったことなどから、麻生首相が衆議院の解散権を行使する好機は訪れなかった。結局、麻生首相が衆議院を解散したのは7月下旬であった。しかも、自民党は惨敗して、民主党・社民党・国民新党の連立政権である鳩山由紀夫内閣が発足した。

2012年11月、野田佳彦内閣の下で、18回目が実施された。野田首相は、社会保障制度改革と消費税増税を重要政策と位置付けていたことから、社会保障と税の一体改革関連法案の成立を目指していた。しかし、消費税増税は、2009年の総選挙で民主党が掲げたマニフェストに違反していたことから、小沢や鳩山らが反発するなど、民主党内で反対論が噴出して、最終的に党の分裂を招いた。さらに、2010年の参議院選挙で民主党が敗北したことで、「ねじれ国会」となっていた。そこで、野田首相は自民党と公明党の合意を取り付けることを目指し、「近いうちに国民に信を問う」として、両党が要求していた早期の解散を明言することで、2012年8月10日に法案を成立させた。

しかし、野田首相は早期に衆議院を解散しなかった。また、民主党の輿石東幹事長が「会期末までに成立させなければならない法案があり、今国会での解散は難しい」（朝日新聞 2012年8月12

日)としたうえで、9月に実施される民主党代表選や自民党総裁選で、民主党代表や自民党総裁が交代すれば、3党合意は効力を失うとの立場を取っていた。これらに対して、自民党と公明党が反発して、国会は混乱を極めた。野田首相はこの状況を踏まえて、2012年11月14日の党首討論で、自民党の安倍晋三総裁に対して、「特例公債法案と衆議院議員定数削減法案の実現を条件に衆議院を解散する」と約束し、11月16日に解散した。

これらの経緯から、与党内の分裂や、ねじれ国会への対応に苦心していた野田首相は、法案を成立させることと引き換えに、解散権を行使せざるを得なかったと考えられる。この総選挙の結果、民主党は惨敗し、自民党と公明党が政権を奪回し、第2次安倍内閣が発足した。

19回目は、第2次安倍内閣下の2014年11月であった。民主党政権下で、自民党と公明党は2014年4月に消費税8%への引き上げ、2015年10月に消費税10%への引き上げに合意していたが、2014年11月、安倍首相は10%への引き上げを2017年4月へ先送りすること（実施は2019年10月であった）を表明した。同時に、安倍首相はこの判断の是非について国民の信を問うとして、衆議院を解散した。

この解散では、解散の大義が問題視された。安倍首相が国民に信を問うとした消費税増税の先送りに関する判断は、野党からアベノミクスの失敗を自認するものであるとする批判はあったものの、この判断自体に反対する政党はなかった。また、すでに消費税増税の先送りは決定されており、国民に信を問うべき争点がないにもかかわらず衆議院を解散したことに対する批判がなされた<sup>6</sup>。さらに、身内である自民党岐阜県連でさえ、解散する大義がなく、国民のことを一切考えない党利党略の解散であるとして、解散反対の決議を採択していた。

なお、当時の状況からして、2016年末までの任期の間では、この解散のタイミングが安倍首相にとって最も有利であったと考えられる。まず、当時の金融政策を見てみる。解散の大義とされた消費税増税の先送りの要因となったアベノミクスの不発による経済の停滞を受けて、衆議院を解散する直前である2014年10月31日、日銀が長期国債の年間買い入れ額を30兆円増加させるなど、追加の金融緩和を実施していた。この金融緩和によって、日経平均株価が金融緩和以前の1万5000円から1万7000円まで跳ね上がっていたが、この相場は長く続かないと見られていたため、早期に「7条解散」を実施するインセンティブになっていたと考えられる。

次に、国内政治を見てみると、2015年の通常国会で、集団的自衛権の行使などを柱とする安保法制の審議が予定されていたことも、解散のインセンティブになったと考えられる。安保法制に対する反対論が噴出することは容易に予想でき、その後の政局が混乱する恐れもあったことから、国会審議に入る前に選挙を済ませておきたいとする思惑があったと考えられる。

さらに、外交面を見てみると、解散直前の2014年11月10日に、日中首脳会談が実現していたことも、インセンティブになったと考えられる。中国が防空識別圏を設定したことや、安倍首相が

---

<sup>6</sup> 産経新聞の世論調査において、安倍首相が「消費税増税先送りの判断について、速やかに国民に信を問うべき」としたことについて、「納得できない」と答えた人が71.7%に上っていた（産経新聞2014年11月24日）。

靖国神社を参拝したことによって、日中関係は冷え込んでいた。この影響によって、日中間の経済や文化的交流が途絶える懸念が両国で広がっていたことを受けて、日中両国は日中首脳会談の実現にこぎつけた。この首脳会談後、安倍首相は「両国が戦略的互惠関係の原点に立ち戻って関係を改善させていく第一歩となったと思う」として<sup>7</sup>、外交成果をアピールしていた。

これらのことから、この解散は、安倍首相が当時の状況を見据えたうえで、政府・与党にとって有利な状況を狙って実施されたものであると考えられる。総選挙の結果、自民党は政権を奪回した前回の選挙から4議席減にとどまる291議席を獲得した。

20回目の「7条解散」は、2017年9月、第3次安倍内閣下で実施された。安倍首相は、衆議院を解散するにあたって記者会見を行い、森友学園への国有地売却や、加計学園の獣医学部設置の問題について、丁寧に説明する努力を重ねてきたことを強調したうえで、少子高齢化と北朝鮮情勢を「国難」と位置付け、この国難突破にあたって信を問う必要があるとした。そして、2019年10月に予定されている消費税増税分の用途を変更して、幼児教育の無償化を実現するとした「人づくり革命」や、企業の設備投資や人材投資を促す「生産性革命」、憲法改正を争点として打ち出した。

なお、この「7条解散」のインセンティブとして、野党勢力の分裂や、国会審議の回避があったと考えられる。最大野党の民進党が共産党との共闘路線を採用していたことから、このことに反発した民進党の保守勢力が離党して、日本ファーストの会（後に結党される希望の党）へ参画するケースなどが相次いでいた。この野党勢力の動きに対して、安倍首相は希望の党を念頭に置いて、「時間がたてば体制が整ってくる」として、早期解散の必要性に言及して、自民党の塩谷立選対委員長に選挙の準備を進めるように指示していた<sup>8</sup>。

また、この時の解散は、森友や加計問題をめぐって、野党が憲法第53条に基づいて臨時国会の召集を要求していたが、安倍首相がこの要求を拒否し続けていた状況下で突然に実施されたものである。朝日新聞は「野党の臨時国会要求に3か月間応じなかったうえでの（臨時国会）冒頭解散で、国会議論の機会を奪った」として、この解散を批判した（朝日新聞2017年9月26日）。

今のところ最後である21回目は、2021年10月、第1次岸田文雄内閣下である。この解散は、任期満了の7日前に実施されたものである。任期満了直前まで解散がなされなかった主な要因として、2020年2月頃から流行し始めた新型コロナウイルス感染症への対応をめぐって、前任の安倍内閣・菅義偉内閣の支持率が低迷していたため、両内閣が解散を先送りしてきたことが挙げられる。

また、2021年9月末に、菅首相が自民党総裁としての任期が満了することも影響していた。総裁選での再選が危ぶまれていた菅首相は、9月中旬に衆議院を解散することで、自民党総裁選を先送りすることを狙っていた。しかし、安倍前首相や小泉進次郎環境相に延命のための解散を反対さ

---

<sup>7</sup> 日本経済新聞「日中首脳が3年ぶり会談 首相『関係改善へ第一歩』」 [https://www.nikkei.com/article/DGXLAS0040003\\_Q4A111C1MM0000/](https://www.nikkei.com/article/DGXLAS0040003_Q4A111C1MM0000/)（最終閲覧日：2022年9月16日）

<sup>8</sup> 毎日新聞「首相、冒頭解散で調整 10月22日投開票が軸」 <https://mainichi.jp/articles/20170918/k00/00m/010/123000c>（最終閲覧日：2022年2月17日）。



れたため<sup>9</sup>、菅首相は解散の断念・自民党総裁選不出馬に追い込まれた。結局、後任の岸田内閣が組閣直後に衆議院を解散することになった。

なお、岸田首相は、新内閣の発足直後に支持率が高くなるとされる「ご祝儀相場」を活かそうとしていたことや<sup>10</sup>、当時は新型コロナウイルス感染症の新規感染者数が少なかったことから、選挙日程を前倒しする決断を下した。この決断によって、野党が要求していた予算委員会が開かれなくなったため、岸田首相に対して国会軽視との批判がなされた。このことから分かるように、選挙日程についても、首相の裁量が反映される余地がある。

ここまで見てきたように、「7条解散」は歴代の首相によって様々な形で実施され、日本政治に様々な影響を及ぼしてきた。第3次吉田内閣、第1次鳩山内閣、第2次池田内閣、第1次大平内閣、第2次中曽根内閣、第2次小泉内閣、第2次安倍内閣、第3次安倍内閣下での解散は、国会内や与党内における首相の権力基盤を築き、今後の政局を有利に進めるために実施されたものである。これらの解散は、首相が主導権を握って実施したものであり、大平内閣の下で実施された解散・総選挙のように、議席を減らして「40日抗争」を引き起こした事例はあるものの、多くの事例では総選挙での勝利による首相の権力強化につながってきた。

また、第2次佐藤内閣、第1次田中内閣、第1次橋本内閣、第2次安倍内閣下での解散のように、内閣が政治的成果を挙げた直後に実施することで、選挙戦を有利に進めようとした事例もある。

一方で、第1次中曽根内閣や、第1次海部内閣下での解散のように、与党内から解散を強く迫られたり、野田内閣下での解散のように、党内分裂や「ねじれ国会」の下で法案を成立させるために、衆議院を解散せざるを得なかった事例もある。また、菅内閣のように、閣内・与党内からの反対で解散することができなかった事例もある。「7条解散」は、首相の「専権事項」や「伝家の宝刀」として定着しているが、必ずしも首相が主導権を握って実施してきたわけではないと考えられる。

ここまで分析してきた事例から、首相が主導権を握って衆議院を解散した場合は、「7条解散」が首相の権力を強化するものとして機能してきた一方で、与党内や国会内に権力基盤がない首相は、首相自身の裁量で解散することができなかったことが分かる。

また、「7条解散」をめぐるのは、様々な批判がなされてきた。そのなかでも、①参議院で郵政民営化法案が否決された際に、第2次小泉内閣が同法案を可決していた衆議院を解散したこと、②第3次安倍内閣下での解散が国会審議の機会を奪ったことに対する批判は、第3章で論じるが、「7条解散」を考察するうえで重要な論点となる。

<sup>9</sup> 読売新聞オンライン「『延命の解散許されない』党内に批判…安倍氏や小泉環境相が思いとどまるよう伝える」  
<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210901-OYT1T50461/>（最終閲覧日：2022年2月19日）。

<sup>10</sup> 東京新聞ウェブ「衆院解散から5日で衆院選へ、『ご祝儀相場』狙いの最短日程 31日投開票の背景は？」  
<https://www.tokyo-np.co.jp/amp/article/134920>（最終閲覧日：2022年2月28日）。



## 第2章 「7条解散」に関する先行研究

第1章で見たように、今日の日本政治においては「7条解散」が定着している一方で、様々な批判もなされてきた。そこで本章では、「7条解散」の全面的賛成派と限定的賛成派の先行研究や、議院内閣制と解散権に関する先行研究を取り上げて、これまでの議論を整理したうえで、首相の権力と民主的正統性の観点から「7条解散」を考察するための視座を提示する。

### 第1節 「7条解散」の全面的賛成派と限定的賛成派

「7条解散」をめぐるのは、全面的賛成派と限定的賛成派に分かれている。全面的賛成派の代表として挙げられるのは、高橋和之の学説である。高橋は、主権者である国民の意思を政治に反映させるためには、内閣に自由な議会の解散を認め、内閣と国会が国民の近くに身を置くために競合することが望ましいとしている（高橋 2020：359-360）。つまり、民意の反映にあたって、解散・総選挙を通じた内閣と国会の競合の促進を重視していると言える。

限定的賛成派の代表として挙げられるのは、芦部信喜や深瀬忠一の学説である。芦部は、内閣による「7条解散」が容認されるのは、①衆議院で内閣の重要案件が否決、または、審議未了となった場合、②政界再編などで内閣の性質が変化した場合、③総選挙で争点としていなかった新たな政治的課題に対処する場合、④内閣が基本政策を根本的に変更する場合、⑤任期満了時期が接近している場合に限定されるとしたうえで、「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」と論じている（芦部 1993：253）。

深瀬は、内閣による「7条解散」が容認されるのは、①内閣と衆議院の意思が衝突した場合、②首相が交代した場合、③前回の総選挙の際に国民の承認を得ていない政策を行う場合、④選挙法を改正する場合、⑤任期満了時期が接近している場合に限定されるとしている。さらに、「解散は、（中略）、解散理由を明示し、議院における論議を尽し、それを国民に公表周知せしめたうえで、行うべきである」と論じている（深瀬 1962：204-206）。なお、芦部と深瀬が挙げている任期満了時期の接近については、任期満了まで1年以内（前回の総選挙から3年以上が経過していること）と憲法学研究者の間で解釈されていることが多い。

これまで実施されてきた「7条解散」のうち、芦部と深瀬が提示したいずれの条件も満たしていないのは、第2次池田内閣、第2次佐藤内閣、第2次中曽根内閣、第2次小泉内閣、第2次安倍内閣、第3次安倍内閣下で実施されたものである。参議院で郵政民営化法案が否決されたことを受けて、第2次小泉内閣が実施したものを除いて、これらの解散は、第1章で論じたように、政府・与党側にとって有利な状況下や、今後の政局を見越したもので、首相が主導権を握って解散権を行使したものである。

## 第2節 議院内閣制と解散権

第1章で提示した岸首相の発言からも分かるように、議院内閣制を採用している国では、内閣に議会解散権が付与されていることが一般的であると認識されている。このことから、「7条解散」を考察するにあたって、議院内閣制は重要なテーマである。そこで本節では、議院内閣制と解散権に関する先行研究を整理して、「7条解散」を考察するための視座を提示する。

そもそも、議院内閣制と解散権の関係について、どのように考えられてきたのだろうか。内閣の存立に議会の信任が必要とされる一元型議院内閣制の要件として、①議会と内閣との分立、②内閣が議会に対して連帯責任を負い、その存立を議会に依存すること、③内閣が議会の解散権をもつことが挙げられる。このうち、①と②をメルクマールとするのが「責任本質説」と呼ばれ、①～③のすべてをメルクマールとするのが「均衡本質説」と呼ばれるものである。

ここで両説を整理しておく。「責任本質説」は、内閣が議会の信任の下にあり、議会に対して連帯責任を負うこと、つまり、内閣に対する議会の民主的統制を議院内閣制の本質であるとするものである。内閣が議会を解散することは、自らの存立基盤を否定する行為であるため、本説においては、内閣による議会の解散は、議会で内閣不信任が成立した場合、つまり「69条解散」に限定される。

他方の「均衡本質説」は、「責任本質説」で重視されている内閣に対する議会の民主的統制に加えて、内閣と議会間の均衡も重視して、内閣の議会解散権についても議院内閣制の本質であるとするものである。つまり、内閣に議会の解散権を付与することで、内閣と議会を相互に競合させることについても、議院内閣制のメルクマールに含めている。

近年では、「均衡本質説」に基づく新たな議院内閣制の考え方として「国民内閣制」が注目されている。「国民内閣制」は、主権者である国民の意思を政治に反映させるために、内閣による自由な議会の解散を認め、内閣と国会による国民の近くに身を置くための競合を促すことを志向するものである（高橋 2020：359-360）。「国民内閣制」が提唱された背景としては、世界中で行政国家化が進み、日本においても首相のリーダーシップ強化が提唱されてきたが、首相が主導する政策に対して国会が賛同しなければ、政治の停滞を招くことが問題視されたことが挙げられる。そこで、議会への対抗手段として、内閣に自由な議会解散権を認めるべきであるとしている。

一方で、「国民内閣制」に対する批判的な意見もある。高見勝利は、①熟議による合意形成で民主政治を実現するべきであるにもかかわらず、すべてを選挙による多数決主義で割り切っている、②イギリスが「国民内閣制」のモデルであるが、そのイギリスでも、選挙結果を過度に重視した結果、首相のリーダーシップが強大化しすぎて、少数者の切り捨てにつながると批判されていることなどを指摘している（高見 1998）。

なお、「均衡本質説」において、内閣の議会解散権に制約を設けることが認められていないわけではないとされている（藤井 2019：82）ことから、解散・総選挙を通じて内閣と議会の競合を促すにしても、内閣の議会解散権に一定の制約を設けることは可能であると考えられる。つまり、

「均衡本質説」を採用するからといって、「7条解散」を全面的に認めなければならないわけではないのである。

### 第3章 首相の権力と民主的正統性から見る「7条解散」

これまで論じてきたように、「7条解散」は首相の権力に大きく関わる問題である。一方で、首相の裁量で衆議院を解散することは、国民が4年の任期を託して選出した衆議院議員を任期途中で解任することになることから、首相が衆議院解散権を濫用することに対して「民主的正統性」を見出すことはできない。日本が民主主義国家であろうとするなら、法的解釈の観点からのみでなく、「民主的正統性」の観点からも、「7条解散」について議論することが求められる。

そこで本章では、第1章で分析した「7条解散」の事例や、第2章で提示した「7条解散」の全面的賛成派や限定的賛成派、議院内閣制と解散権に関する先行研究に基づいたうえで、政治学の観点を加えて、首相の権力と民主的正統性の観点から「7条解散」を考察する。

はじめに、「7条解散」の全面的賛成派の先行研究について、首相の権力と民主的正統性の観点から考察する。第2章で提示したように、「7条解散」を全面的に容認すべきとする主張は、内閣に自由な議会の解散を認めることで、国民の近くに身を置くための、内閣と国会による競合を促すことを志向したものである（高橋 2020：359-360）。つまり、民意の反映にあたって、解散・総選挙を重視している<sup>11</sup>。

ただ、内閣に自由な議会解散権を認めるだけでは、内閣と国会の競合を促すことはできない。「7条解散」の全面的な容認を通じて内閣と国会の競合を促すには、内閣と国会の見解の相違を明らかにし、選挙での選択肢を国民に提示する場である国会審議など、選挙以前に両者が競合する場を担保することが求められる。つまり、選挙にとどまらない議会制民主主義が健全に機能していることが求められる。

しかし、第1章で論じたように、第3次吉田内閣下での解散は、「英水兵事件」をめぐる国会運営の見通しが立たなくなっていた状況下で、国会審議を回避するために実施された側面があった。また、第3次安倍内閣下での解散は、安倍内閣が憲法第53条に基づく臨時国会召集の要求を拒否し続けていた状況下で実施されたものであり、衆議院解散権が国会審議を回避する手段になったと指摘されている（大山 2018）。

これらの事例から分かるように、「7条解散」を全面的に容認することは、議会制民主主義の構成要件である国会審議を回避するための解散を容認することにもなり、内閣と国会の競合を促すどころか、国会審議を通じて国民に争点を明示することや、首相の権力濫用を抑制することができず、議会制民主主義を破壊することにもつながりかねない。それでは、議会制民主主義の根幹であ

---

<sup>11</sup> 近年では、内閣が政策を推進するにあたって、選挙での勝利によって正統性を得ることが必要であるため、「7条解散」を全面的に容認すべきとする主張もなされている（樋口 2021：91）。この主張からも、「7条解散」の全面的賛成派は、解散・総選挙を重視していることが分かる。

る選挙自体も健全に機能しなくなる。このことから、「7条解散」を全面的に容認することは適切でない。

次に、「7条解散」の限定的賛成派が衆議院解散を容認しているケースについて、首相の権力と民主的正統性の観点から考察する。まず、議会の信任に基づいて内閣が成立する議院内閣制の下で、内閣と衆議院が対立（衆議院が内閣提出法案を否決するなど）した場合、衆議院が内閣を信任していないと捉えられるため、このケースでの解散を容認することは妥当である。

続いて、首相が交代した場合や、内閣の性質が変化した場合について考察する。議院内閣制の原理からすれば、内閣の発足や存続に必要なのは議会の信任であることから、首相が交代したり、内閣の性質が変化したからといって、必ずしも国民に信を問う必要はない。

ただ、首相の交代や、内閣の性質の変化に伴って、国民と政治家の意思に齟齬（エージェンシー・スラック）が生じる可能性がある。代表例として、(a) 1993年7月の総選挙から1996年10月の総選挙の間における連立政権の枠組みの変化や、(b) 2000年4月の森喜朗内閣の発足が挙げられる。

まず、(a) について見てみる。1993年7月に実施された総選挙後における連立交渉の結果、8会派の連立政権である細川護熙内閣が発足したが、1994年4月に発足した羽田孜内閣では社会党が連立政権から離脱した。1994年6月に発足した村山富市内閣は、社会党・自民党・新党さきがけによる（自社さ）連立政権であり、1996年1月に発足した第1次橋本龍太郎内閣もその枠組みを維持していた。総選挙間における政権枠組みの変化は、国民の意思と一致していなかった可能性がある。

続いて、(b) について見てみる。2000年4月の森内閣発足は、自民党の有力議員による密室での話し合いによって決定されたとされていることから、内閣の正統性が問題とされた。なお、この事例の場合、森内閣が発足した時点で、前回の総選挙から3年半が経過していたため、第1章で見たように、内閣発足から2か月後に解散されたため、国民が意思表示をする機会があった。

これらのように、首相の交代や、内閣の性質の変化に伴って、国民と政治家の意思に齟齬（エージェンシー・スラック）が生じる可能性があるため、首相が交代した場合や、内閣の性質が変化した場合の解散は否定すべきでない。

ただ、短期間に、首相の交代や、内閣の性質の変化が続いた場合に、そのつど衆議院を解散していたら、国民が4年の任期を託して選出した衆議院議員を頻繁に解任することになり、「民主的正統性」に問題が生じることを留意しておくべきである。

続いて、基本政策を根本的に変更する場合や、前回の総選挙で争点としていなかった新たな政治的課題へ対処する場合の解散自体については否定すべきでない。ただし、これらのケースにおいて、近年の国会審議を見る限り、「7条解散」の限定的賛成派である深瀬が条件としている、国会で議論を尽くし、争点を国民に明示することを満たせていない。それどころか、近年では、国会審議を回避するための解散を実施するために、首相が争点（解散の大義）を作り出す手法さえ見られる。

2017年9月の解散は、安倍首相が消費税増税分の用途変更などを新たな争点に掲げて実施したものである。しかし、第193回国会（2017年通常国会）では、消費税増税分の用途変更については議論されていなかったうえに、安倍首相は森友・加計問題を追及されることを恐れて、野党の憲法第53条に基づく臨時国会召集の要求にも応じていなかった。そして、安倍首相は国会審議を回避するために、消費税増税分の用途変更などの争点（解散の大義）を作り出して衆議院を解散した。このことから分かるように、基本政策を根本的に変更する場合や、前回の総選挙で争点としていなかった新たな政治的課題へ対処する場合の解散を容認すると、国会審議を回避する手段として利用される恐れがある。

最後に、任期満了時期の接近について、任期満了まで1年以内（前回の総選挙から3年以上が経過していること）と解釈されているが、この基準では、「7条解散」の実施にあたって、首相の裁量が反映される余地が大きすぎると考えられる。日本が解散制度の模範としたイギリスでさえ、戦後における任期満了時期の接近による解散事例のほとんどは、任期満了まで3か月以内である（高澤2016：3）。

これまで論じてきたように、日本政治の現状を踏まえて、「7条解散」をめぐる民主的正統性を担保するには、「7条解散」の限定的賛成派が主張している条件のうち、衆議院で内閣の重要案件が否決、または、審議未了となった場合、首相が交代した場合や内閣の性質が変化した場合に限定することが望ましい。

最後に、「7条解散」の限定的賛成派の先行研究には課題があることを指摘しておく。第1章で論じたように、2005年の郵政解散では、衆議院が可決した法案を参議院が否決したことを受けて、小泉首相が郵政民営化を実現するために衆議院を解散したことに対して批判がなされた。しかし、内閣と参議院が対立した場合、「7条解散」の限定的賛成派の基準では法案を可決に導く手段がない。小泉首相が郵政民営化を実現した過程からも分かるように、首相が自身の政策を推進するにあたって、解散制度がない参議院と対立した場合、参議院の権限が強い日本の政治制度の下では、衆議院の解散・総選挙で民意を明らかにして正統性を得る以外に手段がないことも事実である。

このことから、郵政解散のような、内閣と参議院が対立した場合の「7条解散」を防止するには、参議院の権限や存在意義、議院内閣制における内閣と参議院の関係などについて、広範に議論することが求められる。

## おわりに

本稿では、「7条解散」が日本政治に及ぼしてきた影響を分析し、「7条解散」の全面的賛成派と限定的賛成派の先行研究、議院内閣制と解散権に関する先行研究を整理したうえで、首相の権力ならびに民主的正統性の観点から「7条解散」を考察した。

第1章では、日本国憲法制定直後には容認されていなかった「7条解散」が受容されるようになった経緯を整理したうえで、これまでの事例分析を行った。その結果、首相が主導権を握って衆議



院解散権を行使した場合は、多くの事例で首相の権力強化につながってきた一方で、与党内や国会内に権力基盤がない首相は、解散権の行使を迫られたり、解散権を行使できなかったことを指摘した。

第2章では、「7条解散」に関する先行研究、議院内閣制と解散権に関する先行研究を取り上げた。前者については、解散・総選挙を通じて内閣と国会の競合を促すことを主張する全面的賛成派と、民主的正統性が担保される条件の下での解散を容認する限定的賛成派のものを取り上げた。

後者については、内閣に対する議会の民主的統制を議院内閣制の本質とみなす「責任本質説」と、内閣に対する議会の民主的統制に加えて、内閣と議会間の均衡も重視して、内閣の議会解散権についても議院内閣制の本質とみなす「均衡本質説」を整理した。

さらに、「均衡本質説」に基づく新たな議院内閣制の考え方である「国民内閣制」についても取り上げた。「国民内閣制」は、主権者である国民の意思を政治に反映させるために、内閣による自由な議会の解散を認め、国民の近くに身を置くための内閣と国会の競合を促すことを志向するものである。

なお、「均衡本質説」において、内閣の議会解散権に制約を設けることが認められていないわけではないとされていることから、解散・総選挙を通じて内閣と国会の競合を促すにしても、内閣の解散権に一定の制約を設けることは可能であることを指摘した。

第3章では、これまでの事例分析や先行研究を踏まえて、首相の権力と民主的正統性の観点から「7条解散」を考察した。「7条解散」の全面的賛成派は、内閣に自由な議会解散権を認めることで、相互に国民の近くに身を置くための内閣と国会の競合を促すことを重視している。しかし、内閣に自由な議会解散権を認めることが、内閣と国会の競合を促すとは限らないうえに、国会審議を回避するための手段となっており、議会制民主主義の破壊につながりかねないと指摘した。

次に、「7条解散」の限定的賛成派の先行研究について、首相の権力ならびに民主的正統性の観点から考察した。内閣と衆議院が対立（衆議院が内閣提出法案を否決するなど）した場合、衆議院が内閣を信任していないと捉えられるため、このケースでの解散を容認することは妥当であるとした。

続いて、首相が交代した場合や、内閣の性質が変化した場合についても、国民と政治家の意思に齟齬（エージェンシー・スラック）が生じている可能性があることから、このケースでの解散を否定すべきではないとした。ただし、短期間で首相の交代が続いた場合に、そのつど衆議院を解散していたら、「民主的正統性」に問題が生じることも併せて指摘した。

続いて、基本政策を根本的に変更する場合や、前回の総選挙で争点としていなかった新たな政治的課題へ対処する場合の解散自体は否定すべきでないとした。ただし、近年の日本政治では、首相が国会審議を回避するための解散を実施するために、争点（解散の大義）を作り出す手法が見られる。つまり、基本政策を根本的に変更する場合や、前回の総選挙で争点としていなかった新たな政治的課題へ対処する場合の解散を容認すると、国会審議を回避する手段として利用される恐れがあ

ると指摘した。

そして、「7条解散」の限定的賛成派の先行研究には課題があることも指摘した。第3章で指摘したように、2005年の郵政解散のように内閣と参議院が対立した場合、限定的賛成派の基準では法案を可決に導く手段がない。郵政解散のような、内閣と参議院が対立した場合の解散を防止するために、参議院の権限や存在意義、議院内閣制における内閣と参議院の関係などについて考察することを今後の課題としたい。

また、本稿では、「7条解散」の限定的賛成派の主張に基づいて考察してきたが、解散を制限する方法について検討することも今後の課題としたい。法律を制定することによる制限や、議論を深めて慣習を築いていく方法などが考えられる。

最後に、「7条解散」を議論するにあたっては、選挙だけが議会制民主主義の構成要件ではないことを念頭に置くべきである。たしかに、選挙が議会制民主主義の根幹であることは言うまでもないが、解散・総選挙の実施にあたって、国会審議が蔑ろにされるようでは、議会制民主主義の破壊につながるうえに、選挙自体も健全に機能しない。また、熟議による合意形成を行わず、選挙結果のみを根拠に政策を推進することは、議会制民主主義にはふさわしくない。これらのことから、選挙にとどまらない多くの観点から、「7条解散」に関する議論を深めていくことが求められる。

#### 参考文献

- 浅野一郎・河野久（2008）『新・国会事典—用語による国会法解説（第2版）』有斐閣。
- 芦部信喜（1993）『憲法』岩波書店。
- 五百旗頭真編（2014）『戦後日本外交史 第3版補訂版』有斐閣。
- 大平正芳回想録刊行会編（1983）『大平正芳回想録』鹿島出版会。
- 大山礼子（2018）「審議回避の手段となった衆議院解散権—2017年総選挙と議会制民主主義」『憲法研究』（2）135-147。
- 岸信介（1983）『岸信介回顧録—保守合同と安保改定』廣済堂出版。
- 小堀眞裕（2020）「日本型衆議院解散像とOECD諸国における立法府解散事例—「内的視点」「外的視点」からの検討—」『立命館法学』（391）307-359。
- 小堀眞裕（2019）『英国議会「自由な解散」神話—解釈主義政治学からの一元型議院内閣制論批判—』晃洋書房。
- 後藤田正晴（1989）『内閣官房長官』講談社。
- 渋谷明憲（2022）「国会審議における首相の権限強化と権力分立—フランスとの比較の観点から—」『明治大学大学院政治経済学研究論集』（10）67-86。
- 高澤美有紀（2016）「主要国議会の解散制度」『国立国会図書館調査及び立法考査局調査と情報』（923）。
- 高橋和之（2020）『立憲主義と日本国憲法 第2版』有斐閣。
- 高見勝利（1998）「国民内閣制論についての覚え書き」『ジュリスト』（1145）40-51。
- 高見勝利（2007）「小泉解散の憲法学的検討」『選挙研究』（22）36-42。
- 辻村みよ子（2008）『憲法 第3版』日本評論社。
- 樋口雄人（2021）「衆議院の解散—近年における『解散権制限論』の検討を中心に—」『憲法研究』（53）75-96。
- 深瀬忠一（1962）「衆議院の解散—比較憲法史的考察—」田中二郎編『日本国憲法体系第四卷 統治の機構 I』有斐閣。
- 藤井正希（2019）「衆議院解散権をめぐる諸問題—その制限の必要性を考える—」『群馬大学社会情報学部研究論集』26 73-90。
- 藤本一美（2009）『増補「解散」の政治学—戦後日本政治史—第2版』第三文明社。