

衆議院の「解散・総選挙」-解散の特色と「類型」-

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 明治大学政治経済研究所 公開日: 2010-03-09 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 藤本, 一美 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/8413

衆議院の「解散・総選挙」

—— 解散の特色と「類型」——

藤 本 一 美

目 次

1. はじめに——問題の所在
2. 解散権論争とその意義
3. 戦後衆議院の解散とその類型
 - (1) 戦後衆議院の解散
 - (2) 「合理的」解散の類型
4. 橋本内閣と衆議院の解散・総選挙
 - (1) 橋本内閣と衆議院の解散
 - (2) 第41回総選挙の結果
5. おわりに

1. はじめに——問題の所在

衆議院の解散権を行使できる小渕恵三首相は、「現在、解散というようなことが念頭にあって、ことに処するということは出来かねる」⁽¹⁾と述べていた。しかし、衆議院議員の任期は、2000年10月19日までとなっており、任期満了まで1年をきっている。そのため、与野党の議員たちの関心は、もっぱら衆議院の解散・総選挙の時期にあることはいうまでもない。ここでいう解散とは、要するに「衆議院議員全体に対して、その任期満了以前に議員たる資格を失わせる措置」であって⁽²⁾、日本の国会では、衆議院にのみ解散制度が認められている。

前回の場合は、第137回臨時国会召集日の冒頭の1996年9月27日に橋本龍太郎首相の下で、衆議院の解散権が行使された。そして、第41回衆議院総選挙は、10月8日に公示され、同20日に投票が実施された。1993年7月18日の宮沢喜一首相の下での総選挙以来3年以上経過し、その間に何と細川、羽田、村山および橋本と4代の内閣が政権を担ってきた。だが、国民の信を問う解散・総選挙も行われないうちに、永田町の政治的駆け引きの中で政権交代が繰り返されてきたのである。

村山内閣の後を襲って自民党、社会党（その後、「社民党」に党名変更）、新党さきがけの3党連立政権を引き継いだ橋本首相は、1996年1月に召集された第136回通常国会では、住宅金融専門会社（住専）問題をめぐって野党・新進党の攻勢をかわしながら慎重に衆議院の解散のタイミングを推し測っていた。当初、衆議院の解散・総選挙については、1996年の年末から1997年1月の通常国会召集冒頭の間が有力視されていた。しかしながら、橋本首相は、1996年8月下旬に中南米訪問から帰国後に解散の前倒しを決断した。それは、「沖縄問題」にひとまず收拾のめどが立ったからに他ならない。すなわち、9月10日、橋本首相は、大田昌秀沖縄県知事と会談し、その結果、大田知事が13日に至り、懸案となっていた米軍用地の強制使用に必要な公告・閲覧手続きの代行を応諾すると表明した。ここに衆議院解散の環境は、一応整ったのである。

かくして、先に述べたように、9月27日、衆議院は解散され、10月20日に総選挙が実施された。この総選挙は、いわゆる「小選挙区比例代表並立制（定数＝小選挙区300、比例代表200の計500）」によって行われた最初の選挙であった。そのため、「民意を正しく国政に反映し、課題を機動的に処理できる政治の基盤をもたらす仕組みかどうか。激しい議論があった選挙制度の当否が試されることになった」⁹⁾。

選挙戦の争点は、消費税率5%への引き上げと行政改革が中心となり、総

衆議院の「解散・総選挙」

選挙の結果、自民党が239議席（選挙前211議席）、新進党が156議席（160議席）、民主党が52議席（52議席）、共産党が26議席（15議席）、社民党が15議席（30議席）、さきがけが2議席（9議席）、無所属・その他が10議席となった。自民党は、単独過半数には届かなかったものの、選挙前の勢力を上回る議席を確保した。これに対して新進党は、選挙前の議席を割り込み、また、社民党とさきがけは、惨敗に終わった。そして、共産党が健闘したことが目についた。こえて11月7日、衆参両院における首班指名投票で橋本首相が再選され、同日発足した第二次橋本内閣は、社民党とさきがけの両党が閣外協力にまわったために、ここに3年3カ月ぶりに自民党単独内閣が再現したのである。

さて本稿では、第二次世界大戦以後の衆議院の解散・総選挙をめぐる政治過程を取り上げる。論述は、まず最初に戦後の衆議院解散を踏まえて、解散権論争と「合理的」解散の類型を検討する。次に、ケーススタディーとして1996年9月の橋本内閣の下での解散を取り上げて、その政治的背景と総選挙の結果を分析する。そして最後に、1996年9月の解散の類型化を試み、衆議院解散の制約条件と問題点を指摘してみたい。

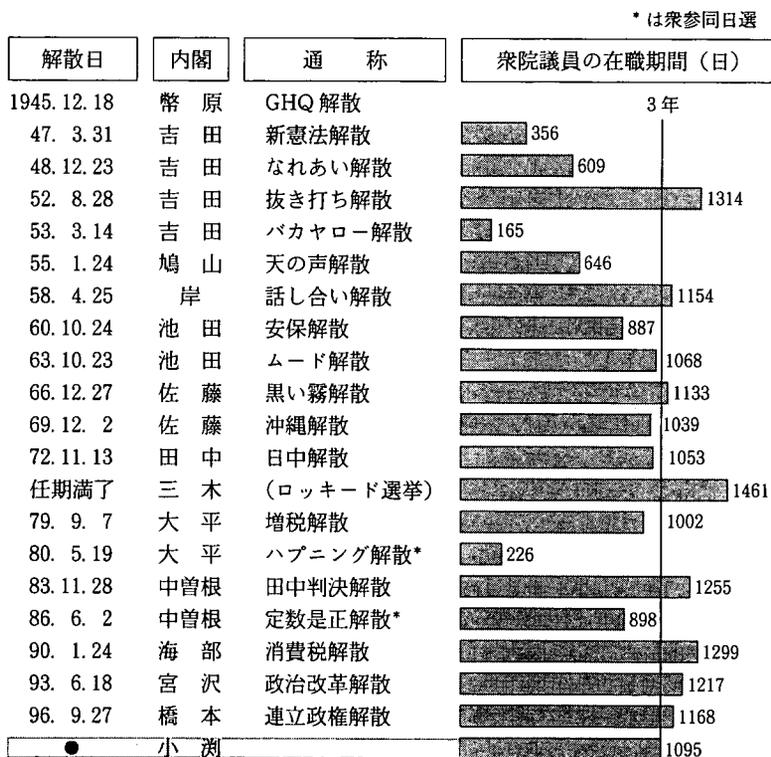
2. 解散権論争とその意義

現在、民主主義的議会制を採用する国家において、米国など一部を別とすれば、多くの国家で議会＝国会の解散が広く認められている。我が国の場合も衆議院に限って、解散が憲法の上で認められている。周知のように、衆議院議員の任期は、正式には4年である。しかし、任期満了に至っての総選挙はまれであって（1976年12月5日、三木内閣のときのみ）、衆議院の解散は任期満了以前に行われており、平均するとおよそ2年9カ月というところが衆議院議員の「実質的」任期である⁽⁴⁾。

一般に衆議院の解散については、憲法解釈の上では内閣不信任決議案の可決または信任決議案の否決を受けて行う場合と、それ以外に首相が解散権を行使する場合との二種類に大別できる。まず前者の場合、日本国憲法第69条では「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職しなければならない」と定めており、これを根拠とするものである。

一方、後者の場合、憲法第7条の「天皇の国事行為」の一つとして、天皇が内閣の助言と承認により、第3号の「衆議院を解散すること」と定めてい

図1 衆議院議員の在職日数



(1999年10月19日, 現在)

(出典:『毎日新聞』, 1999年10月19日, 2面)

衆議院の「解散・総選挙」

る条文を根拠にしており、内閣の決定を受けて天皇が“解散詔書”に署名して解散となる。ただし、天皇は儀礼的、認証的な意味で国事行為を行うだけなので、実質的には内閣＝首相に解散権があると解釈されている。後述するように、第二次大戦以後の解散の多く（19回のうち18回）は、首相の解散権行使による「第7条解散」であった。

権力分立制の立場からすれば、沿革的には憲法69条でいう、衆議院での内閣不信任決議権に対応するものとして、内閣による衆議院の解散権が認められたものと思われる。現行憲法下において、内閣不信任決議案の可決を受けて解散した事例としては、1948年12月の第二次吉田内閣、1953年3月の第四次吉田内閣、1980年5月の第二次大平内閣、そして1993年6月の宮沢内閣の都合4回の事例がある。

このなかで、1948年12月の解散については、その解釈をめぐって憲法第69条によることを主張した連合国総司令部（GHQ）側と、国政運営がうまくいかなかったために憲法第7条による解散を主張した日本政府側との間で見解が分かれ、その結果、解散詔書には「憲法第69条及び第7条により衆議院を解散する」と記載されていた。しかしながら、それ以降の解散については、いずれも内閣不信任決議案の可決後でも、政府は閣議を開いて憲法第7条による解散の形式をとっており、解散詔書には「憲法第7条により解散する」と記載されている。なお、憲法第7条による解散については、1952年6月に国会の両院法規委員会から法的に可能であるとの報告書が出され、また、1954年9月には東京高裁でこの見解が確認される等、“7条解散説”が一般に受け入れられる契機となった。直近の事例では、宮沢内閣の下での解散の場合、実質的には「憲法第69条解散」であった。だが、政府はそれまで前例に従い、解散詔書では形式上「憲法第7条解散」としたのである⁶⁾。

ところで、いわゆる「1955年体制」の下での自民党一党支配の時代には、初代の自民党総裁であった鳩山一郎氏から宮沢喜一氏まで、15名が政権を

担当してきた。だが、自民党歴代首相のなかで「天下の宝刀」といわれる解散権を行使できたのは、宮沢首相を含めて8人にすぎない（なお、連立政権下の橋本首相の解散を含めれば9人）。

7年8か月も続いた佐藤内閣や田中内閣の時代までは、自民党が比較的安定多数の議席を確保していたこともあり、また、概して歴代内閣の在任期間も長く、従って時の首相は解散権をほぼ狙いどおりに行使できた。しかしながら、1976年12月の総選挙において与野党「伯仲国会」が生じ、しかもその後、自民党の党内抗争の激化などもあって首相の在任期間が短くなり、そのため解散権の行使も思うにまかせなくなっている。

例えば、三木首相の場合には、「ロッキード事件」の徹底究明を掲げて自民党の最大派閥である田中派と激しく対立し、これを乗り切るために1976年秋に臨時国会を召集して、衆議院の解散を断行し国民の信を問う道を目指した。だが、反三木派の「挙党協体制確立協議会」に属する閣僚の反対もあって、解散権を行使する道を封じられ、最終的には任期満了の総選挙に追い込まれた。そして三木首相は、この選挙における敗北の責任をとって退陣を余儀なくされたのである⁽⁶⁾。

福田首相の場合も、衆議院の解散をこころざしながら、これを行使できなかった。福田首相は、自民党の総裁任期が切れる1978年の秋に衆議院を解散し、再選を確実なものにすることを狙っていた。しかし、これを阻止しようとする当時の大平正芳幹事長と激しく争い、結局、総裁予備選挙に突入して福田首相は敗北を喫し、政権の座を大平氏に明け渡した。

また、大平首相の突然の死去により首相となった鈴木善幸氏の場合は、政権に就く直前に「衆参同日選挙」で自民党が大勝利し、このため政権担当中につき衆議院の解散問題は浮上しなかった。さらに、1987年に政権の座に就いた竹下登首相は、消費税やリクルート事件の対応に追われ、しかも自らもその政治責任をとって退陣した。そのため、最後まで衆議院解散の機会

衆議院の「解散・総選挙」

をつかむことができなかった。このほかに、石橋湛山首相、宇野宗佑首相および羽田孜首相は、その在任期間の短さの故に、衆議院の解散には縁がなかった。

すでに述べたように、今日では事実上、いわゆる「第7条解散説」が支配的であり、それはいわば国会の慣行としても定着した観がある。しかも、解散権の主体が内閣一首相（天皇が形式的宣布権を有する）であって、憲法第7条に基づく自由な解散権が認められており、憲法第69条による衆議院の内閣不信任または信任拒否の決議のある場合に拘束されなくなっているのが現状である⁷⁾。しかしながら、留意すべきは、解散と総選挙とは本来一体のものであって、解散とは要するに総選挙の実施の決定に他ならない。とするならば、内閣一首相の行使する衆議院の解散権についても、一定の制約条件があつてしかるべきであるとする見解が当然生じてくる。

この点に関しては、1979年3月に明らかにされた元衆議院議長の保利茂氏の遺稿＝「解散権について」いう見解が記憶に新しい。いわゆる「保利見解」は、衆議院議長時代に、衆議院法制局の意見も参考にして作成された、実質的に“議長見解”に相当するものである。この見解の骨子は、次のようなものであった。すなわち、現行憲法下における衆議院の解散は、「内閣に解散権があるといっても、明治憲法下のように内閣の都合や判断で一方向的に衆議院を解散できると考えるのは現行憲法を精神を理解していないので、適当なものでない」として、解散権の乱用はゆるされないとの観点から、断行もやむ得ないと考えるケースを2つ挙げていた。その第1は、内閣不信任案の可決に至らなくとも、予算案や国の行方を左右する重要法案が否決されたり、審議未了になったりしたとき。第2は、その直前の総選挙で各党が明らかにした公約や政策とは質の異なる重要な案件が登場し、国民の判断を求める必要が生じたときである⁸⁾。

保利見解を踏まえて、憲法学者の佐藤功氏は、衆議院解散の要件として次

の四つの場合を限定的に列举して、憲法第7条による解散はこれらの場合に限られるべきだとしている。現状にかなり合っていると思われるので、紹介しておきたい。

- ① 69条にいう不信任決議案の可決または信任決議案の否決という典型的な形でなくとも、予算案や内閣の重要案件が否決されたり、審議未了となったりした場合—実質的には不信任決議案の可決などと同一視してもよい場合。
- ② 長期の審議ストップなど、国会の機能がマヒした場合。
- ③ 党利党略などで不信任決議などが提出されないまま、国会・国政が渋滞を続ける場合。
- ④ 前回の総選挙の争点とはなっていなかった重大案件が提案され、あらためて国民の判断を求めるのが当然であるとされる場合⁹⁾。

ところで、1984年10月の東京高裁判決—違憲の不均衡定数配分規定を是正しないままに内閣は衆議院を解散し総選挙を実施できるのか—は、内閣の解散権を事実上制約するものとして、大きな話題を呼んだ。これに対して、当時の中曽根康弘首相は、定数是正の問題だけで衆議院の解散権について「憲法判断をするのはいかなものか」と批判的な見解を示し、「内閣不信任の時は、解散か総辞職かという生きた政治の流れの断面であり、政治家が勝負をかけるような統治行為」だと指摘して定数是正が実現されないことを理由にして、衆議院の解散権は制約を受けないとの見解を明らかにした¹⁰⁾。

ちなみに、最高裁判所は、衆議院の解散に関する違憲審査について、いわゆる“統治行為論”に依拠して、その判断を回避している。いわく「衆議院の解散は、衆議院議員をしてその意に反して資格を喪失せしめ、国家最高の機関たる国会の主要な一翼をなす衆議院の機能を一時的とはいえ閉止するものであり、さらにこれに続く総選挙を通じて、新たな衆議院、さらに新たな内閣成立の機縁を為すものあって、その国法上の意義は重大であるのみなら

ず、解散は、多くは内閣がその重要な政策、ひいては自己の存続に関して国民の総意を問わんとする場合に行われるものであって、その政治上の意義もまた極めて重大である」から、「極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為である」と述べて、「裁判所の審査権の外にありといわねばならない」としている⁽⁴¹⁾。

3. 戦後衆議院の解散とその類型

(1) 戦後衆議院の解散

第二次世界大戦以後、我が国においては、19回に及ぶ衆議院の解散が行われ、その多く（18回）が、内閣一首相の解散権行使による憲法第7条による解散であった。確かに、解散は、憲法第7条第3号で天皇の国事行為となっているものの、実際には内閣の助言と承認が欠かせないことから、今日ではそれは事実上首相の専権事項となった観がある。しかしながら、いわゆる「占領時代」には、連合国総司令部（GHQ）の“指令”による衆議院の解散が行われた経緯があったことを忘れてならない。

まず、戦後第一回目の解散は、1945年12月18日、幣原喜重郎内閣のもとで行われた。GHQが帝国議会の解散を幣原首相に指令したもので、それは「GHQ解散」と称された。この時には、公職追放により前議員（解散前の現職議員）の大半が立候補資格を失い、また、婦人参政権が初めて認められた。選挙戦では、新憲法の性格、天皇制に対する態度、食料、生産復興、インフレ問題が争点となった。総選挙は、1946年4月10日に実施された。

第二回目の解散は、1947年3月31日に吉田茂内閣のもとで行われ、それは「新憲法解散」と称された。今回も新憲法の施行を前にしてGHQが吉田首相に指令したもので、帝国議会最後の解散となった。総選挙は、中選挙区単記制を導入して、1947年4月25日に行われ、その結果社会党が第一党と

なり、民主党と国民協同党の連立により片山哲内閣が発足した。選挙戦では経済復興、失業、インフレなどが争点となった。総選挙は、1947年4月25日に実施された⁽¹²⁾。

他方、現行憲法のもとの解散は17回あり、その中で実質的には「憲法第69条」によるもの、つまり、衆議院の内閣不信任決議案の可決を受けての事例が4回ある。以下では、簡単にこれらの事例について述べておこう。

① 1948年12月23日の解散。これは一般に「なれあい解散」と称されている。というのは、少数単独内閣であった第二次吉田内閣が安定勢力の確保のために解散を狙う一方で、他方でGHQが中にはいって事前に野党との間でもって解散の方式を話し合い、野党提出の内閣不信任決議案が可決されたかたちで解散されたからである。選挙戦では、昭電疑獄の背景、物価、計画経済のあり方および生産再興が争点となった。総選挙は、1949年1月23日に実施された。

② 1953年3月14日の解散。これは世にいう「バカヤロウ解散」といわれるものである。衆議院予算委員会において、当時の吉田首相が質問中の右派社会党の西村栄一議員を“バカヤロウ”と叫んで議場は大混乱となり、これに対して野党が内閣不信任決議案を提出して可決された。そこで吉田首相は、解散に打ってでたのである。選挙戦では、再軍備、政党再編、スト規制および税制などが争点となった。総選挙は、1953年4月19日に実施された。

③ 1980年5月19日の解散。第二次大平内閣の時に、自民党内の抗争から、全野党が足並みを揃えて内閣不信任決議案を提出した。これに自民党の「反主流派」が同調して欠席したため不信任決議案が可決され、これに対して大平首相は解散に打ってでた。この時の解散は、予想外のできごとであったことから、「ハプニング解散」といわれた。なお、選挙運動期間中に大平首相が急死し、また、初の衆参同日選挙となった。選挙戦では、金権・腐敗政治と政治倫理が問われるべきであった。しかし、自民党の争点隠しで、“単独か連

衆議院の「解散・総選挙」

合か”が主な争点となった。総選挙は、1980年6月22日に実施された。

④ 1993年6月18日の解散。これは一般に「政治改革解散」といわれている。海部内閣以来、宮沢政権の下でも政治改革関連法案の成否は、大きな焦点となっていた。しかし、宮沢首相は、最終的に政治改革案を先送りすることを決定した。これに対して、社会党、公明党および民社党が政治改革が挫折した責任を問う内閣不信任案を提出した。これに自民党から羽田派などを中心に造反者がでて、不信任案が可決された。そこで宮沢首相は、直ちに衆議院の解散を決定したのである。解散と同時に、自民党から離党者が続出

表 戦後の解散・総選挙一覧

通 称	解 散 日	投 票 日
G H Q 解 散	1945年12月18日	1946年4月10日
新 憲 法 解 散	1947年3月31日	1947年4月25日
な れ あ い 解 散	1948年12月23日	1949年1月23日
抜 き 打 ち 解 散	1952年8月28日	1952年10月1日
バ カ ヤ ロ ー 解 散	1953年3月14日	1953年4月19日
天 の 声 解 散	1955年1月24日	1955年2月27日
話 し 合 い 解 散	1958年4月25日	1958年5月22日
安 保 解 散	1960年10月24日	1960年11月20日
ム ー ド 解 散	1963年10月23日	1963年11月21日
黒 い 霧 解 散	1966年12月27日	1967年1月29日
沖 縄 解 散	1969年12月2日	1969年12月27日
日 中 解 散	1972年11月13日	1972年12月10日
ロ ッ キ ー ド 選 挙	任期満了	1976年12月5日
増 税 解 散	1979年9月7日	1979年10月7日
ハ プ ニ ン グ 解 散	1980年5月19日	1980年6月22日
田 中 判 決 解 散	1983年11月28日	1983年12月18日
定 数 是 正 解 散	1986年6月2日	1986年7月6日
消 費 税 解 散	1990年1月24日	1990年2月18日
政 治 改 革 解 散	1993年6月18日	1993年7月18日
連 立 政 権 解 散	1996年9月27日	1996年10月20日

し、羽田派は新生党を結成し、武村正義は新党さきがけを結成し、政局は先行き不透明となった。総選挙は、7月18日に行われ、自民党は過半数を大きく割り込み、細川政権が誕生し自民党は下野した⁽⁴³⁾。

ちなみに、「伝家の宝刀」といわれる首相の解散権が初めて明確なかたちで行使されたのは、第二次吉田内閣の時の1952年8月28日の解散の時であった。すなわち、1952年4月28日、サンフランシスコ条約が発効し日本が独立して再び国際社会に復帰した。吉田首相は、党内の主導権の確立を狙って、この年の8月28日、突如衆議院の解散に踏み切った。この解散は、GHQの影響を受けない、内閣による初の“自主的な解散権”の行使であった。しかし、それは国会召集後わずか3日目であったことから、「抜き打ち解散」と称され、吉田首相の解散権行使は恣意的だと大きな批判を呼んだ。この解散はまた、憲法第7条による最初のものであり、選挙戦の争点は、サンフランシスコ平和条約や日米安保条約の是非をめぐるものであった。総選挙は、1952年10月1日に実施された。そして、これ以降の衆議院の解散はすべて、形式的には憲法第7条に基づく解散のかたちをとっている。

(2) 「合理的」解散の類型

憲法学者の深瀬忠一氏は、第二次世界大戦以後の衆議院の解散をふりかえりながら、「合理的」な解散権行使のモデルとして以下の三つの事例を挙げている⁽⁴⁴⁾。その見解は、首相が衆議院の解散権を行使する際に、大いに参考となるものと思われるので紹介しておきたい。

一つは、新政権の担当者が政綱を掲げて有権者の信を問うものであり、例えば、鳩山一郎内閣の下における、1955年1月24日の解散＝「天の声解散」がこれにあたるという。すなわち、1954年12月、造船疑獄事件や民主党結成の影響で自由党が分裂して吉田内閣は総辞職し、これに代わった鳩山首相が「解散は天の声」と述べて、通常国会の再会直後に衆議院の解散を断行

衆議院の「解散・総選挙」

した。この時には、民主党と左右両社会党の三役が早期解散・総選挙について共同発表し、与野党が足並みをそろえての解散となった。選挙戦では、憲法改正、失業、米の統制および中ソ貿易などが争点となった。総選挙は、1955年2月27日に実施された。

二つは、「沖縄返還・安保再検討」といった重大な争点を掲げて有権者の選択を問う解散である。例えば、1969年12月2日に行われた、いわゆる「沖縄解散」がそれにあたる。この時には、佐藤栄作首相が米国のリチャード・ニクソン大統領との間で、“沖縄の核ぬき本土並での返還”に合意し、その外交成果を問うものであり、併せて1970年の日米安保条約の再検討が最大の争点となった。総選挙は、1969年12月27日に実施された。

三つは、前の衆議院解散から3年以上たち、任期満了に接近した時期に与野党が話し合い合意の上で解散するものである。例えば、1958年4月25日の解散がこれに相当し、それは「話し合い解散」と称されている。この時には、保守合同、社会党統一の実現で解散気分が高まっていた。そこで、岸信介首相と鈴木茂三郎社会党委員長が話し合った上で、予算成立後に衆議院は解散された。選挙戦では、中国・アジア政策、再軍備、自衛隊のあり方が論議の対象となった他に、所得税、雇用、中小企業政策などが争点となった。総選挙は、1958年5月22日に実施された。

以上において、戦後の衆議院の解散を踏まえて、衆議院解散の要件と合理的解散の類型を検討してきた。そこで次に、ケーススタディーとして1996年の橋本内閣の下で実施された解散・総選挙の政治過程を検討したい。

4. 橋本内閣と衆議院の解散・総選挙

(1) 橋本内閣と衆議院の解散

1995年8月21日、自民党の総裁選挙は、橋本龍太郎通産相が出馬声明し

たことで事実上スタートした。小渕派を支持母体とする橋本通産相は、「選挙に強い新総裁」を期待する自民党内のムードに乗って派閥横断のグループを結成した。そのため、再選を期した河野洋平自民党総裁は、8月28日、突然不出馬を表明した。9月10日に告示された党員選挙では、総主流派体制に異議を唱える小泉純一郎郵政相が立候補し、郵政事業民営化などの争点で論戦を盛り上げたものの、9月22日の開票の結果、橋本通産相が圧勝し第17代の自民党総裁に選ばれた。

越えて1996年1月5日、自民党、社会党、および新党さきがけの三党連立に支えられていた村山首相は、辞任を表明した。村山首相は、1995年の戦後50年問題処理などに一応の区切りを付けたという思いから退陣の決意に至ったと語った。村山首相の退陣表明を受けて、連立三党は、後継首相に村山改造内閣で副総理・通産相をつとめた橋本自民党総裁を推すことで一致した⁽¹⁵⁾。

第135回臨時国会が1月11日に召集され、橋本自民党総裁は、同日開かれた衆参両院本会議において新憲法下で第38代、22人目の首相に選出された。発足した橋本内閣は、「改革創造内閣」をめざし、1996年を「構造改革元年」と位置づけた。橋本内閣では、社会党と新党さきがけの両党首は閣外に去り、社会党から党書記長だった久保亘が副総理・蔵相として入閣した。また、内閣官房長官には梶山静六が就任した。『朝日新聞社』の世論調査によれば、橋本内閣発足直後の内閣支持率は61%、不支持率が20%であり、村山内閣発足直後の支持率35%を大きく上回った⁽¹⁶⁾。

こうして発足した橋本政権は、2つの政治基盤に支えられていたと言われる。一つは、梶山官房長官や中曽根康弘元首相を中心とする潮流であり、もう一方は、加藤紘一幹事長、野中広務幹事長代理、亀井静香組織広報本部長を中心とする潮流である。前者は、もともと社会党および新党さきがけとの連立を解消し、新進党の一部との連携をにらむ「保・保連合」や「保・個々

衆議院の「解散・総選挙」

連合」が持論であった。一方、後者は、社会党および新党さきがけ両党との連携を堅持していく立場であった。橋本首相は、こうした自民党内の2つの潮流のバランスに乗るとともに、現実には数の上では社会党や新党さきがけ両党の協力がなければ、政権の運営がままならないことを十分に認識していた。従って、「自民党らしさ」を強調することは極力避け、自らの歴史認識や政治信条を前面に提示することはしなかった。

橋本首相にとって、最大の政治的課題は、早期に衆議院を解散して総選挙を実施し、過半数の議席を獲得して自民党を勝利に導き、自らの総裁再選であった。しかし、実質的に自民党主導の強まった橋本内閣の発足に際して、経済界などから「選挙管理内閣」に徹し、衆議院の早期解散に踏み切って連立ではなく自民党を軸とした本格政権をめざすべきだとする「総選挙待望論」も出た。だが、村山内閣以来の懸案事項となっていた住宅金融専門会社（住専）の不良再建処理や、沖縄県の米軍用地の強制使用問題を打開することが、さしあたり内閣の最優先課題となったため、橋本首相は懸案事項の処理に全力を注ぎこまざるを得なかった。

橋本内閣成立直後の1月22日に召集された第136回通常国会では、住専処理に6850億円の財政支出を決めた村山内閣の処理策が大きな焦点となった。金融機関、借りての会社、大蔵省、そして政治家がそれぞれの責任問題をめぐって対立・紛糾した。こうした状況の中で、予算委員会の部屋の封鎖を続けて論戦を深めることができなかった新進党の国会戦術のまずさもあって、波乱万丈の末、政府提出の住専処理法関連6法案はようやく6月18日に成立し、6月19日までの国会会期のほとんどが住専問題に費やされた。

およそ5カ月におよんだ「住専国会」の底流を流れていたのは、衆議院の解散をめぐる与野党の駆け引きであったといつてよい。これまでのような、1955年体制下の〈自社なれあい国体政治〉の時代とは異なり、自民党と新進党という政権交代可能な二大勢力による国会での攻防は、そのまま政権争

奪に直結しており、そのため両党間での妥協の余地は限られたものであった。自民・新進の両党ともに衆議院の解散を視野に入れて権力ゲームを展開し、そのため、住専予算をめぐる政策論争の方はかすんでしまったほどであった⁽¹⁷⁾。

こうした状況の中で、新進党は、政府・与党を早期解散に追い込むために、一連の揺さ振りをかけた。例えば、国会召集前には、新進党全員が議員辞職するという戦術を検討したし、また、衆議院の予算委員会での審議の終盤には、2週間にわたってピケをはり、予算案の採決を阻止した。だが、それも言ってみれば住専予算の削除要求という側面よりも、衆議院の早期解散狙いの色彩が濃厚であったといえる。そこにはまた、1995年末の新進党党首選以来、羽田孜元首相グループとの確執を抱える小沢一郎党首ら執行部にとって、党内引き締めを図るために解散・総選挙に進むのが最も近道だという判断が存在したといわれる。

他方、与党にとって、とくに社民党や新党さきがけの両党は、早期解散・総選挙のシナリオを強く警戒していた。それは、社民党と新党さきがけがめざす、新しい政治勢力の結集までには時間が必要であって、このまま準備不足の状況で解散・総選挙に突入すれば、破滅的な敗北を喫する恐れがあったからである。また、自民党にとっても、住専処理への世論の批判を考慮に入れば、最もワリを食うのが自民党であるという判断から、解散・総選挙を回避すべしという立場が大勢を占めた。

そして、こうした政治的状況に複雑に絡んでいたのが、前述した自民党内の「自社さ連立維持派」と「保・保連合派」との間の確執であった。すなわち、自社さ重視派の加藤幹事長は、自らの証人喚問を避ける意味から、社民党と新党さきがけ両党の立場を尊重した。これに対して、梶山官房長官は、橋本首相と小沢党首との「一龍関係」の政治的含みをみせて、話し合い通じての住専予算の凍結・修正の可能性を探る姿勢を示した。

衆議院の「解散・総選挙」

しかしながら、社民党と新党さきがけがもし凍結・修正に応じた場合、住専処理の枠組みを決めた村山前首相（社民党党首）と武村前蔵相（新党さきがけ代表）の責任問題に発展すること、また、自民党と新進党が手を組み、早期解散や「保・保連合」に踏み出すことへの警戒感から、これらの要求を一貫して強く拒否した。

一方、新進党の場合も、住専への公的資金の導入をめぐる、農協系の保護を求める農林族議員と、法的処理を主張する都市部出身議員との対立があり、明確な態度を示すことができず、結局ピケ解除後は腰砕けの国会対策となった。

こうして第136回通常国会中の衆議院解散は避けられたものの、この国会は、加藤幹事長の証人喚問要求と池田大作・創価学会名誉会長の証人喚問要求との相互牽制などに見られたように、国会は与党と新進党との「ネガティブ・キャンペーン」の場となり、総選挙に向けての前哨戦の様子を呈した⁽¹⁸⁾。

通常国会終了以降、政府・自民党内部で沖縄問題に区切りをつけた上で衆議院の解散のタイミングを探る動きが強まり、橋本首相が中南米歴訪から帰国した8月末には、その流れが急速になった。そして、9月上旬に入ると、10月8日公示、同20日の投票で橋本首相が意向を固めたいという情報が走り、そのため首相自身が「誰が易者なんだ」と不快感を示した。橋本首相は、一貫して解散の時期をはぐらかしたものの効果はなかった。

他方、沖縄の米軍基地問題では、橋本首相が強制使用のため代理署名を拒否した大田沖縄県知事を訴える3件の行政訴訟に発展していった。そして、代理署名訴訟では、8月28日、最高裁は「沖縄代理署名訴訟」の上告を棄却した。こうした状況の変化の中で、橋本首相は、大田知事との会談にのぞむ「対話路線」に転換した。9月10日、橋本・大田会談において県が国の取り組みに一定の評価を示して歩み寄り、そして13日に至り、大田知事が公告・縦覧の代行に応じ、強制使用手続きを進める考えを表明した。これを

受けて、橋本首相も残る職務執行命令訴訟を取り下げたのである。

こうして橋本首相は、住専国会を乗り切ったことに加えて、政権が背負わされていたもう1つの難題であった沖縄米軍基地問題が打開・進展したことを踏まえて、衆議院の解散・総選挙を決断したのである。衆議院を解散するための第137回臨時国会は、9月27日に召集され、橋本首相は所信表明演説や各党の代表質問を一切省略し、召集日冒頭の解散となった。橋本首相は、午前の閣議で、「本日をもって解散する決意だ。変革の流れの中で、明日に向かってこの日本をどう作り上げて行くか、国民の信を問う時がきた」と述べ、午後0時すぎ、土井たか子衆議院議長が「憲法第7条により衆議院を解散する」との詔書を読み上げた。連立政権時代に入ってから総選挙は、10月8日に公示され、20日に投票が実施されることになった。

すでに述べたように、戦後の衆議院の解散は、今回で19回目であり、解散なしの任期満了選挙であった1976年の「ロッキード選挙」を加えて、衆議院の総選挙は20回目となる。また、国会召集日に即日解散するのは、1966年「黒い霧解散」と1988年の「衆参同日選挙」に次いで3回目となった。さらに、法案審議をしない会期冒頭の解散は10回目であり、解散は国会の会期中でなければ行わない慣例になっているため、今回を含め解散のために国会を召集した例がほとんどである。なお、政府演説と与野党の代表質問を経て解散した事例は5回ある。そして、10月の総選挙は、1952年、1979年に次いで3回目となった⁽¹⁹⁾。

1993年7月18日に行われた前回の総選挙以来3年3カ月、また、小選挙区比例代表並立制という新選挙制度が施行されてからも既に1年9カ月が経過した。この間、必ずしも国民の付託を受けたとは言えない連立政権も生まれ、日本の政治自体が混迷を続けてきた。そのことを考えれば、今回の解散・選挙は遅きに失した感是否定できない。その意味で、今回の総選挙は、混沌とした時代の下での民意がどこにあるのかを示す重要な意味を有する選挙で

あった。実際、前回の選挙が「米ソ冷戦構造」の崩壊を受けて、自民党と社会党を基軸とした「1955年体制」に幕引きをした選挙であったとするならば、今回の総選挙は、それに代わる新たな政治的枠組みを形成することができるかどうか大きなカギとなるものと思われた⁽²⁰⁾。

(2) 第41回総選挙の結果

第41回衆議院議員総選挙は、10月20日に投票が実施され、即日開票された。今回の総選挙は、有権者にとって戸惑うことの多い選挙であった。何故なら、前回の1993年の総選挙後、「非自民」連立の細川内閣と羽田内閣、「自社さ」連立の村山内閣および橋本内閣という4つの政権が誕生し、政党や政治家の合従連衡と離合集散が繰り返されてきたからである。そして今回の総選挙は、連立政権時代に入ってから初めての総選挙であって、とくに連立時代3年余に至る各党あり方と新しい政権のわく組が問われるはずであった。しかし、選挙戦では、自民党と新進党の両党は「単独過半数をめざす」と唱える以外には、総選挙以後の政権のあり方について明確な青写真を示さなかった。一方、社民党は、党首交代に伴い「消費税を白紙から論議し直す」と訴えるなど、自民党と距離をおく姿勢を打ち出した。また、政局のキャスティングボートを握る立場にいた民主党も、めざすべき政権像を明確にしなかった。

他方、政策面では、住宅金融専門会社（住専）の不良再建問題、薬害エイズ問題、「官官接待」などで官僚に対する国民の批判が強まるなかで、各党とも中央省庁の再編成などを中心とする行政改革を公約に掲げた。しかし、各党の主張は同じような内容であり、選挙の大きな争点とはならなかった。また、選挙制度が変更されたことに伴い選挙運動のやり方も変わったものの、政策の上での対決はみられず、それは総花的なものであって、新制度がめざした政党中心の政策本位の選挙とはほど遠いのが実態であった⁽²¹⁾。

今回の総選挙では、選挙制度の改革により、定数1の小選挙区300と、全国11ブロックで総定数200の比例区を組み合わせた「小選挙区比例代表並列制」が初めて実施された選挙であった。その結果は、すでに本論の冒頭で述べたように、自民党は過半数(251)の議席には届かなかった。しかし、選挙前の議席(211)を上回る239議席を獲得して、第1党の座を守った。第2党の新進党は、政権の奪取をめざしたものの、結局4議席減の156議席にとどまった。選挙公示前に社民党や新党さきがけを離党した議員を中心に結成された民主党は、台風の目となった。しかし結果は、選挙前と同じ52議席であった。これに対して、共産党は11議席増やして36議席へと躍進した。一方、選挙前に分裂した社民党は、30議席から獲得議席が15議席となり、第5党へと転落した。また、新党さきがけは選挙前の9議席から、わずか2議席になった。こうして、村山内閣から橋本内閣へと続いた「自社さ」連立時代の2年4カ月は、結局のところ、自民党の復調と社民党および新党さきがけ両党の崩壊をもたらしたことになったといえる。

今回の総選挙では、有権者の政治不信の高まりによる「しらけ気分」に加えて、争点の不明確さ、新しい選挙制度のわかりにくさもあって、投票率は戦後最低の59.65%（小選挙区分）だった。それまで最も低かった前回(67.26%)を更新し、すべての都道府県で前回は下回った。

今回の総選挙の結果生じた主な特色としては、次の点をあげることができる。第1に、小選挙区の導入により、小選挙区ごとの投票率の「でこぼこ現象」が見られたことである。選挙区数が倍増したため単純にはいえないが、同じ都道府県内で選挙区ごとのばらつきが10ポイント以上あったところは、前回の8都道府県から27都道府県に増えた。例えば、最も開きの大きかったのは愛知県であり、県内の最高が73%で最低が49%であった。これは、選挙区ごとの事情が色濃く反映されたものといえる。

第2に、小選挙区と比例区の重複立候補が認められたため、小選挙区で落

選し、比例区で「復活当選」という現象が相次ぎ、復活当選者が84人にのぼったことである。復活当選は、比例区で各党の得票数に応じて議席を配分した後で、比例名簿で一定の順位に入っていれば当選となる仕組みである。重複立候補による復活当選の制度は、どちらかといえば中小政党の候補者にとって「救済策」となった面が大きかったといわれる⁽²²⁾。

第3に、小選挙区の導入により、投票した候補者が落選して結果的に議席に結びつかず、いわゆる「死票」が大幅に増えたことである。当選復活組も含めた小選挙区の落選者に投じられた票は、全国で3000万票を超え、有効投票総数の55%に達した。なお、中選挙区制だった前回選挙の死票は、1555万票の25%であった。これは、大政党に有利に働いたといえる。例えば、小選挙区に限れば、自民党は得票率39%でもって、56%の議席を獲得したからである。一方、共産党は、小選挙区で得票率は13%であったものの、議席占有率は1%足らずに終わった。

第4に、今回は、小選挙区と比例区の「2票制」が取り入れられたことである。朝日新聞社が実施したアンケート調査によれば、およそ2割から3割の人が小選挙区と比例区で投票先が異なる「クロス（異党派）投票」を行っていた。なお、クロス投票した人たちの支持政党を見ると、「支持政党なし」の無党派層と自民党支持層が多かったという⁽²³⁾。

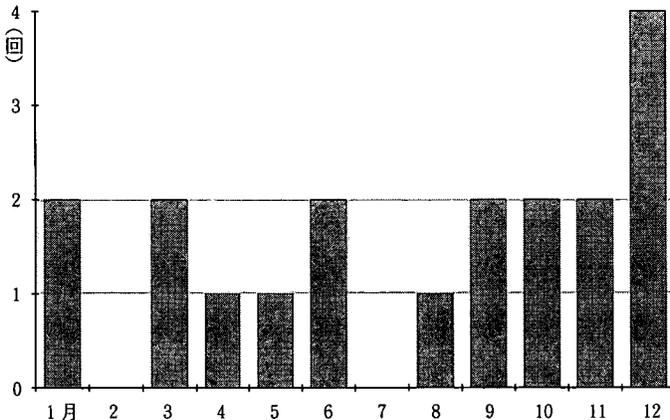
5. おわりに

それでは、1996年9月27日、橋本内閣のもとで行われた衆議院の解散は、第二次世界大戦後の解散を踏まえれば、いかなる「類型」の解散に相当するであろうか。先に紹介したように、憲法学者の深瀬氏は、「合理的解散」の事例として、①新政権の担当者が政綱を掲げて有権者の信を問うもの、②重大な争点を掲げて有権者の選択を問うもの、③前の解散から3年以上たち、

任期満了に接近した時期に与野党の話し合いの上でのもの、を挙げていた。今回の場合、いろいろな経緯は見られたが、しかし類型的には③に近かった。すなわち、前の解散から3年以上たっており、確かに与野党の話し合いはなかったものの、それに近い状況が存在していたものと思われる。さらに、解散権行使の要件としては、同じく憲法学者の佐藤氏が「保利見解」を基に展開した諸説の中で、「前回の総選挙の争点とはなっていない重大な案件が提案され、あらためて国民の判断を求めるのが当然とされた場合」に該当するものと考えられる。

いずれにせよ、衆議院の解散・総選挙をめぐる決定過程には、当然のこととはいえ、党利党略、派利派略が激しくぶつかりあい、各政党および各派閥とも総選挙において1議席でも多く獲得しようと自党(派)に最も有利な時期を選び、そのための政治的環境づくりに懸命となる。確かに、衆議院の解散権を握っているのは、時の内閣一首相であるとはいっても、そこには多くの制約条件がふさがっているのもまた事実である。そこで解散のカギとなるのは、解散のための名目、時期、派閥力学、国会運営の動向などである。そ

図2 戦後の衆議院解散時期の分布



(出典：『朝日新聞』1999年10月21日、7面他)

衆議院の「解散・総選挙」

して首相が「伝家の宝刀」を振りかざすには、首相自身の党内リーダーシップと併せて、党内実力者や有力閣僚の協力などが不可欠の要因となる。なお、最も注目される衆議院の解散の時期であるが、これまでの経緯をみると、12月の解散が4回と最も多く、また、2月と7月に衆議院の解散が行われたことはない⁽²⁴⁾ (図2参照)。

政治学者の信田智人氏は、その著作の中で、衆議院の解散権について次のように指摘している。「衆議院の解散は、与野党間、政権与党内のグループのバランスに変化をもたらし、しばしば日本政治の構図を塗り変える。政策の是非を問うために行われた解散なら、その傾向は特に強い」⁽²⁵⁾。その意味で、今日、機能不全に陥った政治が回復するように、立法府、すなわち、国会における各会派の勢力関係を築き直し、新たな政権の枠組みを示すのが衆議院解散の意義だといえる。

《注》

- (1) 『朝日新聞』, 1999年10月21日, 7面。
- (2) 宮沢俊義・芦部信喜著『全訂, 日本国憲法』(岩波書店, 1988年), 115頁。
- (3) 「社説・骨格となる政策示せ」『朝日新聞』, 1996年9月28日, 8面。
- (4) 『毎日新聞』, 1999年10月19日, 2面。
- (5) 『朝日新聞』, 1993年6月19日, 5面。
- (6) 藤本一美『解散の政治学—戦後日本政治史』(第三文明社, 1996年), 157頁以下。
- (7) 佐藤功『ポケット注釈全書・憲法(下)』(有斐閣, 1984年), 846頁。
- (8) 『毎日新聞』, 1979年3月21日, 2面。
- (9) 佐藤功『続・憲法問題を考える』(日本評論社, 1983年), 8-9頁。
- (10) 『読売新聞』, 1984年11月2日, 参照。
- (11) 「苦部地事件」『最高裁大法廷判決』, 1960年(昭和35年)6月8日, 大審院最高裁判所民事判例集, 参照。
- (12) 前掲書, 『解散の政治学』, 第2章および第3章参照。
- (13) 『解散の政治学』, 第3章, 第5章, 第15章および第19章参照。
- (14) 深瀬忠一「解散権問題と定数違憲判決」『ジュリスト』, 1985年2月15日号,

60頁。

- (15) 藤本一美「村山内閣の歴史的位罫」『専修大学法学論集』, 第77号, 1999年12月, 29頁。
- (16) 『朝日年鑑, 1997年版』, 181頁。
- (17) 同, 175頁。
- (18) 同, 175-176頁。
- (19) 『日本経済新聞』, 1996年9月27日, [夕], 1面。
- (20) 『読売新聞』, 1996年9月27日, [夕], 1面。
- (21) 前掲書, 『朝日年鑑, 1997年版』, 169頁。
- (22) 同, 170頁。
- (23) 同, 170頁。
- (24) 前掲書, 『解散の政治学』, 19頁。
- (25) 信田智人『総理大臣の権力と指導力』(東洋経済新報社, 1994年), 88頁。