

解散権

高安 健将 成蹊大学法学部教授

議会の解散権は今日の日本政治において極めて論争的テーマである。

内閣が任意に衆議院を解散できるのかは従来より憲法上の論争となってきたこともあった一方で、2012年に成立した安倍政権による解散権の行使は特に多くの批判や懸念を引き起こしてきた。

2014年には、複数の閣僚に関わるスキャンダルが露見し政権の人気に陰りがみえると、衆議院の任期が半分残る中で、消費税増税の延期という政党間で争点とは言えない「争点」を掲げ解散に踏み切った。2017年にも、森友・加計学園問題で疑惑が深まって批判が噴出すると、北朝鮮問題が深刻になる中で、「国難突破解散」を自称して衆議院を解散した。いずれもスキャンダル隠しと政治のリセットを目指した、首相の政治的目的が露骨に見える解散であった。争点が明確にならない上に、解散から投票日までの日数を少なく設定して選挙運動期間を短くし、与野党ともに選挙の準備が整わないうちに有権者に判断を迫るやり方は、国民主権を軽視し、権力に対する民主的なコントロールを危うくするものであった。

議会にはもちろん任期がある。その任期に従って選挙を行えば、有権者も候補者も政党も同じ条件で準備を行うことができる。選挙の日程が固定されても、有利・不利はあろう。しかし、予測可能性は競争を確かにフェアにする。スポーツで、対戦相手の一方が自由に試合の日時を決めることができれば、ライバルの準備不足につけ込むことはできるが、フェアな競争とはならず、試合をそもそもする意味が失われよう。

日本は国民主権であると同時に代議制民主シーの国である。国民が直接に具体的政策決定をする場面はほぼない。国民主権は代表を通して実現する。その代表を選出する手続きが選挙である。この選挙がフェアに行われることは、国民の意思が正しく政

たかやす けんすけ

1971年東京都生まれ。1994年早稲田大学政治経済学部卒業、2003年ロンドン大学ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス(LSE)にてPh.D.(Government)を取得。専門は、比較政治学・政治過程論。2010年より成蹊大学法学部教授、2018年より同大学アジア太平洋研究センター所長。著書に『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』(創文社、2009年)、『議院内閣制—変貌する英国モデル』(中公新書、2018年)、『教養としての政治学入門』(共著、ちくま新書、2019年)など。

治に反映されることを担保する。もし適切かつフェアな手続きが選挙になれば、代表に正当性はない。選挙をごまかせるのであれば、代表に課される緊張も失われる。

議会の解散は、選挙戦が始まる合図となる。選挙における競争の一方の担い手が自由に選挙戦開始を決定できると考えることは、法的問題ということ以上に、民主的正当性の観点から問題がある。日本の政界には、「解散は首相の専権事項」といった言葉や、「首相は解散と公定歩合については嘘をついてもよい」などといった表現があるという。しかし、こうした言葉をそのまま受け入れることに私たちは抵抗するべきだろう。虚をつかれたことになるのは、候補者だけではない。有権者にとっても、主権者としての権利を慎重に行使する機会を奪われることになりかねない。

にもかかわらず、各国で議会は任期満了を待たずに解散されることがある。本号では、より広くより深く解散権とは何かを考察することを目指し、日本を含め各国における解散権のあり様を特集している。各国事情をみると、解散権が歴史的経緯の中で設けられたこと、国によっては議会の解散が必要な場面が確かにあったこともわかる。同時に、解散権が政治指導者の任意に用いられているわけではないことも理解できる。

英国やカナダは下院の解散が可能な一方で、次回総選挙を法律で明示して日程を固定するようになっている。フランスは第五共和制下では主としてコアピタシオンの打開を目指して大統領による解散権の行使がみられたが、大統領と下院議員の任期を一致させ選挙時期を接近させてからはコアピタシオンが起きておらず、下院の解散もない。イタリアでは、中立的立場の大統領が解散権をもち、抑制的に行使している。ロシアでも、1993年憲法の制定以降、国家院

(下院)の解散は起きていないという。日本でも憲法的には内閣による衆議院の解散に法的制約は設けられていないとの理解が主流とされる一方で、恣意的な解散権の行使は許されておらず、そこには自ずと限界があり、限界をこえる解散は「病理」であるという。

現代のリベラル・デモクラシーの国々は、立憲主義的な制度を配置しており、政府と議会を分立させるかたちをとっている。この両者の関係を調整するのが政党の役割となるが、制度としては議会の解散が、民意の確認と反映という観点から、両者の衝突を打開する道を提供する。

歴史的に解散権は王権が邪魔な議会に制裁を加える手段であった。しかし、そうした運用は各国でなりを潜めている。民主的正当性の問題とともに、理不尽な解散権の行使が内戦を招いたり、政権側に敗北をもたらしたり、民意の離反をもたらすという経験が解散権の恣意的行使を抑制しているのである。もちろん、21世紀におけるフランスやロシアのように、政府が下院の支持を期待できたがゆえに、議会の解散を必要としないという事情もあろう。しかし、近年の日本政治の経験に照らせば、自己都合で最もよい時期に突然解散をしてもおかしくなさそうである。そうしたことが、リベラル・デモクラシーとは言えないロシアにあっても起きてはいない。

もちろん、解散権が各国で完全に封じられたわけではない。特集の各論文に示唆されるように、解散権行使はありうる。そのダイナミズムは残されている。しかし、今回取り上げられた国々の検討から明らかなのは、政治指導者たちが解散権を自由に行使しているわけではないということである。

「政治通」が語ることが真実とは限らない。他国の経験も参考に、日本における衆議院の解散のあり方について議論を深めたい。■