

英国の議会解散権と民主主義

田中 嘉彦

白鷗大学法学部教授

従来の議会解散権

英国において、議会期(a parliament)とは、庶民院の総選挙(General election)から次期総選挙までの期間をいう。従前、議会期は1911年議会議法第7条による1715年七年会期法の改正で5年とされていたが、それ以前に首相の助言により行使される国王大権で解散(Dissolution)がなされる例であった。新たな議会は、枢密院の助言により国王が発する布告によって召集され、この布告は、議会選挙のための勅許状を発することを命じるとともに、新議会の召集日及び場所を指定するものであった¹(Cabinet Office 2011:3)。

このような制度の下、実質的に時の首相の判断により、5年の議会期の中でおおむね4年ごとの適時に解散総選挙が実施されてきた。もともと、いずれの政党も庶民院において過半数の議席を

占めることができないハング・パーラメント(Hung Parliament)が生ずると、少数政権では安定的な政局運営が困難となることから、多数派を形成するため、短期の会期中に解散に打って出るという事例も過去にはあった。その先例として、1974年2月の総選挙で労働党の少数政権を形成したハロルド・ウィルソン首相が、同年9月に議会を解散し、翌月の総選挙の結果、過半数を確保したということがある。

議会期固定への経緯

議会期固定については、他の議会に先例を見ることができ。大統領制を採用する米国の連邦議会が解散に服しないのはもとより、議院内閣制採用国でも一定の解散権の留保の下、例えばカナダでは、1867年憲法及び1982年憲法で庶民院議員の任期として議会期を最大5年としているところ、2007年のカナダ選挙法改正により原則として4年で総選挙が行われる制度を採用した。また、オーストラリアの上下両院、ニュージーランドの一院制議会は、3年の議会期を全うすることが多い。英国内においても、1997年以降実施された権限委譲(Devolution)で、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに固有の権限委譲議会が設置され、設置当初の各議会期は、原則として4年に固定された²。

英国において議会期固定の考え方は、労働党、

たなか よしひこ

一橋大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門は、憲法、比較憲法。国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課長、憲法課長、総合調査室付主幹等を経て現職。

著書に、『英国の貴族院改革—ウェストミンスター・モデルと第二院—』(成文堂、2015年)、『イギリスの行政とガバナンス』(共著、成文堂、2007年)など。

自由民主党などから提起され、2010年総選挙の各党マニフェストにも盛り込まれていた。同年5月の総選挙では、ハング・パーラメントが生じる結果となり、保守党と自由民主党による戦後初の連立政権がデービッド・キャメロン保守党党首を首相として成立した。連立協議合意文書、連立政権5年計画、女王演説では、憲法・政治改革に関しては自由民主党の意向が強く反映され、選挙制度改革、議会期固定などが盛り込まれた。

議会期の固定、早期の解散要件等を定める議会期固定法案は、同年7月に庶民院に提出された。なお、その審議に際しては、庶民院政治憲法改革委員会で精力的な調査が行われ、ドーン・オリバー、ロバート・ヘーゼル、ロバート・ブラックバーン、アンソニー・ブラッドリー各教授など著名な研究者が意見陳述ないし文書提出を行った(HCPCRC 2010)。また、フィリップ・ノートン教授といった著名な憲法学者を擁する貴族院憲法委員会でも、憲法の観点から調査が行われ、詳細な報告書が作成されている(HLCC 2010)。そして法案提出から約1年を経て、2011年9月15日、2011年議会期固定法(Fixed-term Parliaments Act 2011 (c. 14))が制定された。

なお、同法制定の際の議論において、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン(UCL)のロバート・ヘーゼル教授は、議会期固定に関する論点のうち、メリットとしては、選挙の公正性、首相権限の縮小、選挙管理の改善、政権運営の改善、君主の権威の擁護があり、デメリットとしては、柔軟性の喪失、説明責任の縮減、非効率性があるとの指摘を行った(Hazell 2010: 10-11)。また、英国議会と権限委譲議会や欧州議会との選挙時期の重複の問題のほか、議会期の年数について、諸外国の議会期(カナダ4年、オーストラリア3年、ニュージーランド3年、ドイツ4年、オランダ4年、北欧諸国4年など)と比較した英国の5年という期間の長さが論点となった。さらに、戦後の英国における各議会の存続期間が、おおむね4年程度であったことも参照された。

2011年議会期固定法

2011年議会期固定法³は、本則7か条と附則から構成され、議会期を原則として5年に固定し、次期庶民院総選挙を2015年5月7日とした。次々回以降の総選挙については、5年ごとの5月の第一木曜日に実施され、早期解散による早期総選挙があった場合には、次の総選挙は5年後の5月の第一木曜日に実施されるものとされた。ただし、早期解散によりその年の5月の第一木曜日より前に早期総選挙が行われた場合には、次の総選挙は4年後の5月の第一木曜日に実施される。首相は、議会期満了後2か月以内の範囲で、命令により選挙期日を延期することができる。ただし、この命令は、議会の両院の承認決議手続に服するものとされ、首相が理由を付して提案した期日を両院が承認することで制定することができる。

早期解散は、庶民院の議員定数の3分の2以上の賛成で早期総選挙の動議が可決された場合⁴、又は内閣不信任案が可決された後、次の内閣の信任決議案が可決されることなく14日が経過した場合のいずれかで行われる。

議会の解散は、この法律が規定する選挙期日から17就業日(後に2013年選挙管理法により「25就業日」に改正)前に自動的に行われる。議会は、これ以外に解散されることはなく、女王は、国王大権を行使して議会解散を行うことはできない(Cabinet Office 2011:6)。大法官と北アイルランド担当相に、解散後の選挙の勅許状の発出権が付与されるが、女王が議会を閉会する権限は維持されるほか、国璽に基づき新たな議会を召集する布告の伝統的方式も維持された。附則の規定により、1715年七年会期法は廃止、1911年議会法第7条は削除されたほか、国王の解散に係る法律上の諸規定も削除され、議会解散に係る国王大権は喪失した⁵。

なお、2020年6月1日から同年11月30日までに、2011年議会期固定法の運用について審査し、同法の改廃について勧告を行う委員会を首相が設置することが、貴族院での法案修正を経て、同法の

終末規定に置かれている。

欧州連合離脱問題と早期解散

2011年議会期固定法制定後の初の総選挙は、同法上の確定期日である2015年5月7日に行われた任期満了総選挙である。この時は、保守党が過半数を制したため、第二次キャメロン政権は保守党単独政権となった。しかし、その後、Brexitと通称される英国の欧州連合（EU）からの離脱の問題は、2011年議会期固定法の運用にも大きな影響を及ぼした。

2016年6月のレファレンダムでEU離脱が僅差で多数となったことを受けて、残留支持のキャメロン首相は辞任し、翌月、テリーザ・メイ内務相が首相に就任した。第一次メイ政権発足時、2011年議会期固定法の規定により、次期総選挙の期日は2020年5月7日の予定であったため、5年の議会期のうちの約4年を残していた。しかし、メイ首相は、好調であった保守党支持率を背景に、離脱交渉に向けた政権基盤固めのため、2017年4月、それまで否定してきた早期総選挙の意向を表明、早期総選挙実施の動議を庶民院に提出し、野党からも支持を得て、定数650のうち賛成522・反対13という3分の2以上の特別多数を得た。

議会は2017年5月3日に解散され、6月8日に総選挙が実施された。しかし、保守党は、マニフェストに掲げた社会保障政策の国民負担増への反発、選挙期間中のテロ事件発生とメイ内務相時代の警察官削減問題などの影響で単独過半数を割る結果となり、2010年総選挙以来のハング・パーラメントが出現した。少数与党となった保守党は、民主統一党（DUP）と閣外協力合意を締結することで、庶民院の議席の過半数を確保することとし、第二次メイ政権が発足した。しかし、保守党内の強硬離脱派と穏健離脱派さらには残留派との対立に加え、離脱後の北アイルランド国境管理問題がネックとなり、EU離脱をめぐる英国の対応は迷走した。離脱協定案の議会承認は難航し、2019年1月15日には庶民院で、政府の協定案が賛成202・反

対432で否決される一方、翌16日にジェレミー・コービン労働党党首が提出した政府不信任決議案が賛成306・反対325で否決されるという逆説的現象も起こった。

結局、Brexitを達成できなかったテリーザ・メイ首相は辞任し、2019年7月、強硬離脱派のボリス・ジョンソン前外務英連邦相が首相に就任した。ジョンソン首相は、主要閣僚を強硬離脱派で固め、首相就任演説でも、離脱条件の再交渉をしないとするEU側を牽制しつつ、2019年10月31日にはEU離脱を行うことを強調した。しかし、夏期休会後の議会で、労働党の重鎮ヒラリー・ベン庶民院議員提出により2019年欧州連合（脱退）（第2号）法が制定され、2020年1月31日までの離脱期限の延長を欧州理事会議長に求めることを首相は義務付けられた。

この間、ジョンソン首相は、女王の承認を得て2019年9月10日から5週間にわたり議会の閉会を決定したが、訴訟が提起され、イングランド・ウェールズの高等法院は司法審査の対象ではないとしたものの、スコットランドの民事上級裁判所上訴部が議会閉会を違法と判断、最高裁判所も違法と結論付け、9月25日から10月8日まで前の会期が再開されるという一幕もあった。会期中、ジョンソン首相は、庶民院の議員定数の3分の2以上の賛成という要件を満たすべく、早期総選挙動議を提出したが、2度にわたり否決された。10月14日から始まった新たな会期でもジョンソン首相は、3度目の動議を提出したが、これも否決された。

その後、ジョンソン首相は、2011年議会期固定法をオーバーライドするため、過半数で決することができる法律案の提出を行い、与野党から支持を得て10月31日、2019年早期議会総選挙法（Early Parliamentary General Election Act 2019 (c. 29)）が制定された。2019年11月6日に議会は解散され、12月12日に実施された庶民院総選挙では、ジョンソン首相が率いる保守党が、総選挙マニフェストにおいて、翌年1月31日のEU離脱の実現を公約したほか、NHSの拡充、医療関係者の増員、治安担当者の拡充などを掲げ、365議席

を獲得し、1987年以來となる地滑りの勝利を取めた。なお、2017年・2019年総選挙の保守党マニフェストには、2011年議会期固定法の廃止も掲げられている。

英国憲法における解散権の行方

このように、メイ政権とジョンソン政権の下で、2011年議会期固定法の原則からすると例外となる早期の解散総選挙の2つの実例が出現した。メイ首相による解散の事例は、早期解散が生じ得るものであること、さらには首相が解散を望む場合には次期首相を目指す野党第一党党首はこれを拒むことができないことを示している (Bradley et al. 2018: 252-253)。また、ヒラリー・ベン庶民院議員とケンブリッジ大学のデービッド・コープ教授からは、メイ首相による早期総選挙動議の提案時には、保守党の支持率が高く、労働党がこれに反対すれば批判を受けるおそれがあるため、賛成するしかなかった旨の指摘もなされている (衆議院 2017: 70・127)。他方、ジョンソン首相による解散の事例では、2011年議会期固定法の存在によって、合意なき離脱が生じるおそれがあった時期の解散が回避されたこと、その本質として、選挙実施時期の統制権が執政部から議会に移されたことが示されている (UCL 2019:6)。

前述のように、2020年度から2011年議会期固定法の見直しが予定されているが、貴族院憲法委員会は、2019年6月に同法に関する調査を開始し、既に専門家からの意見陳述及び文書提出を受けている⁶。調査は同年中に完了しなかったが、最後に、そこで示された同法の見直しに関する論点をいくつか見てみたい。

ロバート・ヘーゼル教授は、選挙の公正性の観点から、現政権が戦略的優位性をもって選挙を行うというのはアスリート自身がスタートの号砲を鳴らすに等しいとしつつ、柔軟性の欠如は2017-19年会期におけるメイ政権のようなレーム・ダックを招来すると指摘しているほか、英国の議会期は他の議会と比べて相対的に長いとする。また、キング

ス・カレッジ・ロンドン (KCL) のヴァーノン・ボグダナー教授は、不信任決議に関する規定は従前と同じ形に戻すよう削除すること、14日間のインターバルを要しないものとする、自主解散の要件は過半数とすることを提案する。さらに、同じくKCLのロバート・ブラックバーン教授は、過去の実績に照らして議会期は4年が適当であること、2011年議会期固定法の3分の2議席という要件が2019年早期議会総選挙法の制定という過半数議決でオーバーライドされたこと、仮に2011年議会期固定法が廃止されるにしても従前の解散大権・議会期に関する規定を設ける必要があること、首相の解散提案は庶民院の過半数議決に服するべきことについて指摘を行っている。

これらの見解にもあるように、英国における議会期固定ないし解散権の見直しに当たっては、この10年間の経験を加味し、とりわけメイ首相とジョンソン首相による2回の早期解散の実例の意味を十分勘案した上で、英国憲法における議会解散権の最適化が図られることが求められる。その際には、英国における議会制民主主義の中心的な統治機構が庶民院であり、その構成員を決定する総選挙において、民意が十全に反映されるという視点を忘れてはなるまい。ヘーゼル教授の指摘にもあるようなプレイヤー間の公正性、換言すれば適切な政党間競争を担保することに加えて、ジャッジとなる国民 (有権者) が的確な判断をなし得るよう、選挙期日の適宜の予測可能性に基づく情報収集、熟議、そして政権選択の機会を確保することが必要となろう。■

《注》

- 1 実際には、前の議会の解散の布告によって、総選挙を公示するとともに、新たな議会を召集するというものであった。
- 2 ウェールズと北アイルランドは後に5年に改正、スコットランドも英国議会の庶民院総選挙との衝突を避けるため5年としたこともある。
- 3 2011年議会期固定法の現行条文は、Legislation.gov.uk, Fixed-term Parliaments Act 2011 (c. 14) <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents>> を参照。

- 4 当初政府は、この自主解散には庶民院議員の55%以上の賛成を要件にしようとした。しかし、この特別多数は、連立政権を構成する保守党と自由民主党が賛成する場合に早期解散を求めることができる政治的なものであったことで批判を受け、提出法案では3分の2以上とされた。
- 5 2011年議会期固定法の制定に伴い、会期制度も変更された。一会期は、政府の施政方針を示す女王演説が行われる開会式をもって始まり、従前は通例11月頃からの1年であったが、2010年5月の庶民院総選挙後の第一会期は2012年5月まで行われ、同年以降、基本的に一会期は春季からの1年とされている。
- 6 貴族院憲法委員会は、公法律案に関する憲法問題、憲法の運用等について調査を行う特別委員会である。同委員会の2011年議会期固定法に関する識者の意見陳述及び提出文書については、House of Lords Constitution Committee (2019), *Fixed-term Parliaments Act 2011 publications* <<https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/constitution-committee/inquiries/parliament-2017/fixed-term-parliaments-act/publications/>> を参照。

《参考文献》

Bogdanor, Vernon (2011), *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart, 2011.
 Bradley, A.W. et al. (2018), *Constitutional and Administrative Law*, 17th ed., Harlow: Pearson Education, 2018.

Cabinet Office (2011), *Fixed-Term Parliaments Act 2011, Explanatory Notes*, 2011.
 Constitution Unit (2019), 'The 'snap' general election and the FTPA', *Monitor*, 73, November 2019, pp.6-7.
 Hazell, Robert (2010), *Fixed Term Parliaments*, London: Constitution Unit UCL, August 2010.
 House of Commons Political and Constitutional Reform Committee (2010), *Fixed-term Parliaments Bill, Second Report of Session 2010-11*, HC 436, 10 September 2010.
 House of Lords Constitution Committee (2010), *Fixed-term Parliaments Bill, 8th Report of Session 2010-11*, HL paper 69, 16 December 2010.
 Norton, Philip (2016), 'The Fixed-term Parliaments Act and Votes of Confidence', *Parliamentary Affairs*, Volume 69, Issue 1, January 2016, pp 3-18.
 岩切大地 (2018) 「解散権の制限—イギリスにおける実例から検討する—」『法律時報』90巻5号(1124号)、2018年5月、31-37頁。
 植村勝慶 (2018) 「解散権制約の試み—イギリス庶民院の解散制度の変更—」『憲法研究』2号、2018年5月、149-160頁。
 河島太朗 (2012) 「イギリスの2011年議会任期固定法」『外国の立法』254号、2012年12月、4-34頁。
 小松浩 (2012) 「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」『立命館法学』2012年1号(341号)、2012年、1-19頁。
 衆議院 (2017) 『衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書』2019年11月。
 高安健将 (2018) 『議院内閣制—変貌する英国モデル—』(中公新書2469) 中央公論新社、2018年。

