

# 社会科学教育の見落とされた一側面

—— その指針である，政治思想としての日本国憲法の  
基本的構造と衆議院解散権 ——

鈴木 宜 則

(1987年10月9日 受理)

An Essay on Social Studies :

The Basic Structure of the Constitution of Japan and the  
Right to Dissolve the House of Representatives

Yoshinori SUZUKI

## I. 課 題

近年，国際理解教育とか国際教育と呼ばれる，国際理解を目的とした教育の一環としての社会科学教育が提唱されている<sup>1)</sup>。このこと自体には賛成であるが，既存の分野でもほかに改善されるべきことがあるように私には思われる。その一つが，政経や公民分野の場合，他国の政治機構や選挙制度の紹介に留まりがちな現状を改めて，たとえば，民主政治の先進国であり，同じく議院内閣制を採用しているイギリスの政治や選挙の実状を取り上げ，比較させることである。これは大学の授業の際に気付かせられたことであるが，日本のことを中心にしていたのでは，民主的な態度はおろか民主政治の理論と実際の十分な理解すら得られないからである。けれども，この問題については将来を期することにして，国内の題材そのものの取り扱い方にも無視し得ない問題点があるように思われる。この問題意識は，一つの現実政治上の出来事によって触発された。

1986年7月6日に行われた衆参同日選挙がそれで，これは問題の多い選挙であった。第一に，これといった争点のない選挙だったこと。これは，イギリスのように内閣が任意に庶民院を解散する権限を持つ国においてすら考えられないことである。第二に，1980年に1度実施されているとは言え，参議院議員の半数しか存在しなくなる両院の同時選挙が衆議院の解散時における参議院の緊急集会について定めている憲法54条2,3項に反する疑いがあること。第三に，これまた違憲の疑いのある，議員定数不均衡を解消しないままでの選挙だったこと。第四に，参議院の現行比例代表制が，名簿提出政党の要件や供託金の額，選挙運動の制限の諸点で憲法上の問題がないかどうか。第五として最後に，そもそも，現憲法上，内閣に衆議院を自由に解散する権限があるのかどう

かである。

わたしがこうした疑問を抱く背景には、自分なりの民主政治と日本国憲法の理解があるのだが、なぜそれを疑問と感じたのかという、社会科教育が無視し得ない問題は暫く措くとして、これらの問題を解くには、現憲法の精読と他国の諸憲法との比較、民主政治の理論と実際の学習に加えて、憲法制定時の諸事情、1952年8月28日、吉田内閣によって憲法7条3項に基づいて最初に衆議院が解散された時の経緯、憲法学者や政治学者の衆議院解散権に関する諸学説、判例などが詳細に検討されなければならない。その結果、先の五つの問題点のどれか一つでも憲法違反の疑いが強いとすれば、次にわたしがなすべきことは、憲法76条と81条により「一切の」国家的行為が「憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する」裁判所が、それらに対して取っている態度を考察することである。一般に、政治的な問題に対するこの国の裁判所の態度は消極的であるが、いわゆる上級審へ行くほどこの傾向が強まる。とすれば、裁判官の採用の仕方、とりわけ、終審裁判所である最高裁の裁判官の任用法が問われなければならない。周知のように、最高裁判事の実質的な任命権は内閣にあり、国民審査が形骸化している現状では、内閣の役割が決定的である。現在のような分野別程度の基準では不十分なのであり、司法が政治の影響をできるだけ受けず、人間と社会の現実を知った、公平で有能な裁判官の任用制度が改めて検討されなければならない。さらには、内閣の在り方、それゆえ国会議員の選挙や政党の問題にまで考えを推し及ぼさなければならない。

以上のような、社会的な問題の発見 → 資料の収集・整理・検討 → 解決という過程は、社会科教育、なかでも政治教育を行う際の一つの流れと基本的に合致すると思われる。

ところで、上述の政治(学)上、憲法(学)上重要な五つの論点のうち、学校における社会科教育、具体的には政治分野の学習の場で取り上げられるのは、おそらく議員定数の不均衡、したがって1票の格差の問題だけではないかと推測される。少なくとも、日本の小・中・高の各学校において社会科教育の主たる教材である教科書<sup>2)</sup>の記述は、そうであるように思われる。無論、学校教育において、政治現象のうち主要なものでもすべて取り上げるゆとりもなければ必要もない。けれども、少なくとも、先の5点の中で第四の点を除く4点には、高校はもとより、中学校段階においても触れられるべきであるように思われる。というのは、これらが、現憲法が採用している民主政治の基本的な要素だからである。そして、それらを扱うのは、たとえば、政治・憲法理論と時事問題の両面を持つ学習課題、「1986年7月6日の衆参同日選挙」であろう。

これらの論点の中で、5番目の衆議院解散権の問題で解釈が分かれていることについても、一部の教科書が簡単に触れてはいる。しかし、その扱い方が必ずしも適切とは言えないばかりか、誤解を含んでいるように思われる。衆議院の解散権問題を考える場合に一つの手掛かりを与えるのが、日本国憲法の基本的構造なのであるが、小・中・高の教科書を読む限りでは、それが明確でない。すなわち、そこでは、概して憲法の基本的原則として国民主権、基本的人権の尊重、平和主義などが併列的に述べられているに留まり、相互の関係についてはあまり触れられていないようである。

そこで、この小論は、社会科教育、特に政治教育を進める場合に前提となる、次の2点を明らか

にすることを課題とする。その一つが、現在の日本の国民的政治思想ないし政治理念である、日本国憲法の基本的な構造を把握することであり、もう一つは、衆議院がどういう場合にだれによって解散されるのが現憲法の正しい解釈なのかである。この場合、前者が後者の前提となる。

## II. 政治思想としての日本国憲法の基本的構造

小・中・高各学校の政治分野を扱う教科書が、基本的人権、参政権、請求権、諸義務、権力分立、地方自治、議院内閣制、平和主義などの日本国憲法を構成する諸要素について説明を加え、自由権や社会権を実質的に保障するために参政権や請求権が定められていると指摘するなど、諸要素間相互の関係を明らかにしようという姿勢もそこに見られないではない。けれども、その試みは、部分的、散発的なものに留まっている。こうした、教科書に見られる憲法の概して平面的な解説は、教科内容の供給源である憲法の解説書の説明に対応している。確かに、政治学者である松下圭一のように、従来の公法学者による官治型の憲法理解を180度転換して、用語法の変更を伴う自治型の憲法理論を構築しようとする、大胆かつ示唆的な試みもあるにはある<sup>3)</sup>。しかし、こうした近代市民政治理論を挺子とする憲法の新しい解釈が、公法学者の強い共感を得たとは言えない。その理由の一つは、それが憲法の世界観を必ずしも十分明確に示していないところにあるように思われる。しかも、そこでは、たとえば、「内閣は国会に責任をもつ行動委員会にすぎない」<sup>4)</sup>と規定されているが、本論文の課題の一つでもある、衆議院の解散権問題については触れられていない。

私見によれば、日本国憲法の基本的な構造は、次の通りである。その中核になっているのが、国民各人に等しく諸自由・諸権利が本来的に享受されるべきであり、これらを広義における政府（国家的諸機関）が保障しなければならない、という思想である。しかも、こうした基本的人権は、参政権などの少数の例外を除き、可能な限り他国民にも保障すべきことを求めている。その裏付けとしても、他国民の諸権利・諸自由を侵害する戦争を放棄し、軍備を保持しない。このような人間の諸権利・諸自由を保障するための制度が、政治権力の分立・分散であり、これは、自治体への分権、ならびに立法・行政・司法三権の分立の形を取る。また、主権者である国民の意志に依存するその象徴としての天皇には、形式的、儀礼的な国事行為のみ委ね、その言動が内閣の監督下に置かれている。これらの諸機関の運営費は、自治の精神に基づき国民が負担する。これを税金と呼ぶ。政治は、通常、国会議員始め公務員の選任・罷免権を有する国民の直接選挙によって選出された代表者が、一定期間国民に代わって行う代議制である。国政次元では二院制と議院内閣制が採用され、国会が内閣の長である首相を選定し、首相が他の閣僚を任命する。司法府は、内閣によって選ばれた最高裁判所の裁判官と後者が指名し前者が任命する、その他の裁判官により構成される。

より具体的に述べれば、国民に自立的な人格に不可欠な精神的、身体的、政治的、経済的、社会的な諸権利、諸自由を保障する一方、他者のそれらの侵害を防ぐために権利の濫用を禁じている。たとえば、私有財産制、それゆえ経済活動の自由を認める反面、全国民が「健康で文化的な最低限

度の生活を営む権利」を定め、これを実質的に保障するために、各人の受教育権や勤労権、団結権を規定し、国に社会福祉、社会保障、公衆衛生の増進義務を課しているのである。また、権利の侵害に対抗するため裁判を受ける権利が保障され、他方、万人を公権力の不当な処遇から保護するために、法定手続の保障や罪刑法定主義が定められている。ここに、法の制定・執行・適用手続が重要な意味を持つ。立法権が国民によって直接選出された公務員である議員により構成され、定期的に召集される「国権の最高機関」、国会に与えられているだけでなく、これを二院構成とし、また、執行権を委ねられた内閣が国会に対して責任を負う体制を取っていることに加えて、その権限の範囲を限定し（言わば行政権法定主義）、さらに、裁判所に対し「一切の法律、命令、規則又は処分」の合憲性審査権を委ねると同時に、裁判官の独立と身分保障を規定している。無論、国費の徴収・支出および皇室の費用には法律ないし国会の議決を要し、公の財産を宗教団体に利用させることを禁じている。しかも、基本的な人権を保持すべく不断に努力することが各人に求められている。なお、条約と国際法の遵守を求める一方、憲法を最高法規として位置づけ、特に公務員に対しその遵守義務を定めるとともに、憲法改正には厳しい条件を付けている（いわゆる硬〔性〕憲法）。

### III. 衆議院解散権問題の再検討

たとえば、議院内閣制や衆議院の解散権について比較的良く説明している、中学生の社会科教科書『現代の社会 公民』（中教出版、1987年版）によると、内閣が国会から生まれ、国会に信任されることによって成立し、国会に対して責任を負う仕組みが議院内閣制であり、これには異論もあるが、内閣不信任決議がなくとも、内閣の助言と承認により天皇が衆議院の解散を行うことができる（69-70 ページ）。議院内閣制にはさまざまな形態があり、その基本的な特色が、議会と内閣とが一応分立していること、ならびに内閣が議会、二院制の場合は民衆院に対して連帯して責任を負うことにある<sup>5)</sup>とすれば、それを権力の均衡、抑制の制度と見て、内閣の更迭を求める議会の内閣不信任決議権に対抗して、内閣に議会の解散権が無条件で認められるという立場に比して、この教科書の記述が全く不適切であるわけではない。けれども、一方で、天皇が「政治に対する機能を持たず、形式的、儀礼的な国事に関する行為だけを、内閣の助言と承認のもとにおこなう」（70 ページ）にもかかわらず、正に国政に関する権能である衆議院の解散を天皇が行いうるというのはどうしてか。少なくとも、これを欄外か注で説明しておく必要があるように思われる。

しかも、同教科書は、衆議院議員の場合、解散により任期満了前に解任されることが多いとし、衆議院に解散制度が採用された理由を審議の行き詰まりの打開と世論の変化への対応に求めているのである（59 ページ）。日本の憲法学者にはこうした主張をする者も少なくない<sup>6)</sup>が、ここには、先に触れたような、議院内閣制に関する暗黙の前提があるように思われる。しかし、議院内閣制といっても多種多様なのであるから、現在の日本のそれについては、現行憲法の内在的な理解を正しく行うことから出発しなければならない。

周知のように、衆議院の解散そのものについて規定した憲法の条文は、7条と69条しかない。天皇が担当する国事行為は、憲法4条1項、6条、7条により12種類に限られるうえ、これらには内閣の助言と承認を要し、内閣がその責任を負う（同3条）。衆議院の解散を定めた3項を除けば、7条所定の諸項目のうち政治的な意味を持つものについてはほとんど、憲法典の他の箇所にその実質的な決定に関する規定がある。たとえば、同じ7条の2項で規定されている、衆議院の解散と少なくとも同程度に重要な、国会の召集について眺めてみたい。これに関しては憲法典や国会法に規定があり、召集権者や召集期をそこで具体的に示している。すなわち、憲法典に限っても、①常会を毎年1回召集すること（52条）、②内閣に臨時会の召集権があるとともに、一方の議院の4分の1以上の要求があれば、内閣に国会の召集義務があること（53条）、③衆議院が解散された場合、40日以内の総選挙後、30日以内に国会を召集しなければならないこと（54条）が定められているのである。

これに対して、憲法上の規定がない7条7項の栄典の授与については、憲法典の別の条文でそれがいかなる特権も伴わない旨定められ（14条3項）、7条10項に基づいて挙行される儀式の種類に関して皇室典範（24条、25条）が規定していることに照らして、栄典法とも言うべきものの制定に俟つべきであろう<sup>7)</sup>。したがって、国政上きわめて重要な衆議院の解散について、ほかに実質的な規定がなくても内閣が任意に同院を解散しうると解釈すること（7条説始め非限定説）には明らかに無理がある。

この立場を補強するために、次に、これまであまり論じられることのなかった幾つかの点を簡単に検討しておきたい。

(1) 衆議院解散について憲法7条が規定していることの意味。7条所定のほとんどの事項が、天皇に主権が委ねられていた大日本帝国憲法でその権限とされていたことなのであり、旧憲法典の構成を基本的に踏襲している現憲法において、象徴である天皇の国事行為の一種として、同条に衆議院解散の規定も列挙したものと解される。内閣が、主権者である国民の期限付きの代表者である国会議員集団によって、同僚の中から選出された者に過ぎない首相を中核とし、その構成員の過半数もそうした国会議員にほかならないことに注目すべきである。

(2) これまで議論の対象とされることが比較的多かったことであるが、憲法69条が「10日以内に衆議院が解散されない限り」と受け身の表現をし、その主語が明示されていない点。これは、69条所定の衆議院解散権を内閣が単独で行使しうるものではなく、7条3項により、その助言と承認に基づく天皇の国事行為を俟って初めて成立するためと解される。それゆえ、この文言の隠れた主語は内閣および天皇であり、これは、条文構成技術上の配慮（冗長になるのを避ける）から出たものである。なお、54条についても同様であり、71条も「内閣総理大臣が任命されるまで」と受け身の表現を取っているが、この主語は、国会および天皇である（67条1項、6条1項参照）。

(3) 衆議院解散に関する規定が内閣の章に置かれていることの意味。第4章「国会」では、このことについて、解散の場合衆議院議員の任期が4年未満に短縮されること（45条）、解散後の総選

挙と国会の召集、および参議院の緊急集会のこと(54条)しか定めていない。国会の召集に関する具体的な規定があるのに、解散自体について本章で何も定めていないことは、衆議院に自律解散権も与えられていなければ、内閣にこれを任意に解散する権限もないことを意味しているように思われる。マッカーサー草案が、その第4章「国会」のところに69条に対応する衆議院の解散に関する規定(57条)を置き、同議員の任期を4年とするとともに、「本章に規定された解散の場合」にその任期が短縮される旨定めていた(45条)ことは、この解釈にとって有利に作用するように思われる。たとい第4章にではなく第5章「内閣」に規定することが可能だとしても、解散に関する規定は69条しかなく、それが72条、73条所定の内閣の職権の種類として明記されていないという欠点がある。日本国憲法とほぼ同じ時期に制定された、イタリア共和国憲法(1947年)が、「大統領」の章で、その議長の見解を聞いて大統領が議院を解散できる旨定め(88条)、さらに、ドイツ連邦共和国基本法(1949年)も、その「連邦政府」の章に連邦大統領が連邦首相の提議に基づいて連邦議会を解散できる場合を明確に規定している(68条1項)<sup>9)</sup>ことは、この立場を補強する。

また、解散権が「行政権は、内閣に属する」という65条に含まれると解するのは、行政権の内容が憲法と法律に明示されたものに限るという、行政権法定主義とも言うべき原則と、列記された内閣の権限の幾つかと比較して解散権の方がより重要なものであることに照らして、妥当ではない。さらに、憲法は、内閣についてその成立(67条、68条1項)・活動(72条、73条、63条、91条、62条)・消滅(69条、70条)など比較的細部に至るまで規定し、しかも、これを国会に従属させているので、日本の議院内閣制は、成文化された、議会優位のそれと解される<sup>9)</sup>。

(4) 他の主要な公務員の広い意味での罷免に関する規定との関係。憲法は、一般的に公務員の選任、罷免権を国民固有の権利としている(15条1項)が、具体的には以下のようなになる。①任命権者である首相が他の閣僚を任意に罷免できること(68条)。②「国民審査」の場合を除き、国会(弾劾裁判所)に裁判官の罷免権があること(64条)。③各議院にその国会議員の罷免権があること(55条、58条2項)。②と③の手続きは厳重であり、②については国会法と裁判官弾劾法が規定し、③に関しても、議員の失格と除名には出席議員の3分の2以上の制限付き多数決が必要である。

次に、自治体の議員と首長の罷免については、地方自治法で定められている。①議員の除名権が議会にある(135条)。ただし、全議員の3分の2以上の出席、その4分の3以上の同意を要件とし、国会議員の場合より条件が厳しい。②住民にも、議員の解職請求権(13条2項、80条)と首長のそれ(13条2項、81条)が与えられている。③住民に、議会そのものの解散請求権がある(13条1項、76条、77条、78条)。

これに対して、国会とその議員の解散、解職請求権が国民に委ねられているわけではない。両者の取り扱いの違いは、国会議員が、特定の選挙区から選出されるにせよ、「全国民を代表する」(憲法43条1項)ものであり、また、全国にわたるので手続きが困難であるためであろう。そこで、国会議員の場合、公務員の任免権を固有のものとする国民に代わり、全国民を代表する各議院が罷免

権を行使し、国民自身は、4年に1度か6年に1度選挙の際にその任免権を行使する仕組みになっている。

さらに、議会と首長との関係にも、衆議院と内閣との関係に酷似した制度が採用されている。地方自治法178条によれば、自治体の議会がその長の不信任を議決した時は、議長が直ちにその旨を首長に通知し、この日から10日以内に首長は議会を解散でき、そうしない場合には、首長が失職することになっている。解散の主体と期限については、内閣による衆議院の解散の場合と同様であるが、自治体における不信任議決の条件の方がはるかに厳しく、総議員の3分の2以上の出席とその4分の3以上の同意を求めている。これは、内閣の総辞職が国会議員としての地位まで奪うものではなく、また、首長が議員と同じく住民によって直接選出されているので、首長を議会に対してより手厚く取り扱うためであろう。自治体の場合、首長が議会を解散しうるのは議会によるその不信任議決に対抗する場合に限られるが、自治体には天皇に類する機関が存在しないことも、誤解を免れさせているように思われる。

#### IV. 結 論

以上のことから、現憲法下で衆議院が解散されるのは、69条の場合に限られるとするのが妥当であろう。すなわち、民意をより忠実に反映し、内閣の中核である首相の優越的な指名権を持つ衆議院に内閣の罷免権とも言うべきものを委ねているが、内閣には、これに対抗する手段として、衆議院が内閣の不信任の決議（信任決議案の否決も含む）をした場合に限り、国民の審判を求める総選挙に訴えるための同院の解散権、言い換えれば、任期満了前の衆議院議員の一せいの罷免権を与えているのである。さらに言えば、69条の原則は、条件法が採用され、また、同条が内閣の章に置かれていることに照らして、内閣の総辞職でさえあるように思われる。

にもかかわらず、69条の場合に限定されないという立場が、実例としても憲法学界の通説としても確立しているのが実状である。たとえば、制定当時はともかく、君主制下で制裁的な意味を与えられていた議会の解散が、民主制下において意味の転換がなされ、次のように解散権に対する評価が変化したことがこれを非限定的に解釈する理由とされる場合がある<sup>10)</sup>。すなわち、そこでは、解散に、特に政治的な争点について裁定を下すことにより、選挙民の意思によって議会をコントロールする機能、換言すれば、内閣の議会に対する責任に加えて、内閣および議会の選挙民に対する責任を確保する役割が期待されるようになった、というのである。しかし、この国における内閣による解散権の行使の仕方、なかんずく、最近2回執行された衆参同日選挙は、民主的な機能よりはむしろ長期政権党および首相による大衆操作的な役割が解散権に与えられていることを示しているように見える<sup>11)</sup>。したがって、非限定説は、現代政党政治に関する英国型理論を重視し過ぎているのではないだろうか。

これまでの議論は、無論、大学における憲法学や政治学の授業において取り扱うことができる。しかし、これを高校や中学の政経や公民の学習の際にも、生徒の実態に合わせ再構成して取り上げることは、果たして困難であろうか。たとい衆議院解散権に関する筆者の解釈が適切でないとしても、こうした国政上重要な問題については、反対説である69条限定説の主要な根拠にもそこで触れられるべきであるように思われるのである。(1987. 2. 6 脱稿)

## 注

- 1) たとえば、永井滋郎『国際理解教育に関する研究』(第一学習社, 1985年), および「国際理解教育と社会科教育」, 永井滋郎・平田嘉三・宮脇陽三編著『社会科教育学』, 現代の教育学6 (ミネルヴァ書房, 1979年), 37-50ページ参照。
- 2) たとえば、阪上順夫編著『社会科における政治教育——その理論と授業展開——』(明治図書, 1973年), 17ページ。
- 3) 松下圭一『市民自治の憲法理論』(岩波新書, 1975年)
- 4) 同上, 168ページ。
- 5) 芦部信喜・小島和司・田口精一『憲法の基礎知識』(有斐閣, 1966年), 179-80ページ。
- 6) 衆議院解散権に関する諸学説については、たとえば、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂共著『注釈日本国憲法』上巻(青林書院新社, 1984年), 116-28ページ, 鈴木法日児「衆議院解散権」, 『ジュリスト』増刊『憲法の争点』(増補), 小嶋和司編, 法律学の争点シリーズ2(1980年), 134-5ページ, および結城光太郎「衆議院解散権」, 『ジュリスト』300号「学説展望」(1964年), 44-5ページ参照。
- 7) 小島和司「解散権論議について——既成憲法学の盲点をつく——」, 『公法研究』7号(1952年), 90ページ。
- 8) このほか, 63条4項の場合がある。
- 9) 芦部ほか『憲法の基礎知識』, 180ページ。
- 10) 樋口ほか『注釈日本国憲法』上巻, 123-4ページ。
- 11) 長谷部恭男「内閣の解散権の問題点」, 『ジュリスト』868号, 特集「衆参同日選挙の法的問題」(1986年), 15ページ。