
論 説

カナダ議院内閣制における 庶民院解散と議会停会

澤 登 文 治

はじめに

1. カナダ議院内閣制の特徴
 - (1) 1867 年憲法法律
 - (2) 1931 年ウェストミンスター憲章
 - (3) 1982 年憲法法律
2. カナダ庶民院の解散
 - (1) カナダにおける庶民院の解散規定と解散権行使
 - (2) キング-ビング事件
3. カナダ庶民院の議会停会
 - (1) 2008 年以前の議会停会
 - (2) 2008 年の議会停会の経緯
 - (3) 2008 年の議会停会の評価

おわりに

はじめに

わが国は議院内閣制を採用する。つまり、国会議員（慣例では衆議院議員）の中から国会の議決で内閣総理大臣が指名される（憲法 67 条 1 項）。天皇は内閣総理大臣を形式的に任命する（6 条 1 項）のみである。内閣総理大臣は内閣の首長として（66 条 1 項）、国務大臣を任命し（68 条 1 項）内閣を組織する（66 条 1 項）。この任命は内閣総理大臣の任意であり、その限界は、大臣は文民で

あること（66条2項）、大臣の過半数は国会議員であること（68条1項但書き）のみである。他方、天皇は、国務大臣を任命する（7条5号）とされるが、これも形式的な国事行為の一つとして認められているのみで、実質的に任命を拒否する権限はないと考えられている。また、内閣総理大臣は内閣の首長であるため、国務大臣の任命権だけでなくその罷免権も任意のものとして有する（68条2項）。さらに、内閣は行政権の行使について、行政権の主体（65条）として国会に対し連帯して責任を負う（66条3項）ものとされ、憲法は、内閣総理大臣の指名の段階だけでなく、その後の組織体としての内閣の行政権行使の段階、つまり内閣が存在する限り一定の民主制原理を担保する。

このように実質的な行政権の主体である内閣の組織を、国会議員である内閣総理大臣、および、それが任意に任命し、過半数が国会議員である国務大臣が構成するとし、内閣構成の時に国民代表機関である国会を存立基盤とすることを憲法上明示すると同時に、国務大臣の罷免について内閣総理大臣の任意としつつ、全体的な行政権行使についての責任を、個々の国務大臣の個別責任ではなく連帯責任とし、かつ、その責任の相手方を天皇ではなく国会とし、行政権の行使について民主制原理を貫徹する。ただし、任命等の形式的な機能を、天皇の国事行為として、憲法上、限定的かつ明示的に列記して天皇に担わせ、国政上の権限を天皇から剝奪する（4条）ことで、主権者ではなく象徴としての天皇の地位と役割を確保した（1条、6条および7条）。

こうしてわが国では、形式的な君主である天皇の権限と役割は、憲法の明文によって明確に限定されている。このような、形式的君主を戴きながら民主制原理に基づく議院内閣制を採用する統治機構の形態を、一般的に、ウェストミンスター型（モデル）と呼ぶが、その中にはこれが誕生したイギリス連合王国以外にも、現チャールズ国王を君主に戴くとするカナダやオーストラリアの議院内閣制等が存在する。形としては、上述のように、わが国も形式的君主である象徴天皇が存在しつつ、公選によって選出された国会議員が構成する国会と、国会議員から選出された内閣総理大臣が組閣する内閣を基本単位とする議院内閣制を採用しているから、ウェストミンスター型に該当

することになる。しかしこれは、イギリスはじめ、その他の国のウェストミンスター型と同じなのであろうか。もしも違いがあるとすれば、それはどのような点がどのように、そしてそれは、どのような経緯によるものなのか。一口にウェストミンスター型と言っても、その本質的部分において、また、基本的機能において、わが国のウェストミンスター型立憲君主制または議院内閣制が異なる点は、いくつも存在するのではなかろうか。

このような観点から、筆者は先に別稿で、「カナダ議院内閣制の現状と改革案——連邦総督と連邦議会上院——」¹⁾において、カナダ連邦総督および連邦議会上院の存立の経緯ならびにそれらの役割の変遷と改革について論じた。その中で課題として残った多くの事柄のうち、本稿ではそこで挙げたように、わが国衆議院に相当するカナダの庶民院に対して、連邦総督が執行する解散と議会停会という、統治機構上の重大な行政権行使のあり方について概観し、彼我の相違等を論ずることを主眼とする。そのような作業を通じて、ウェストミンスター型議院内閣制の特徴について、さらに明らかになることが期待されると同時に、わが国の議院内閣制の特色も鮮明となろう。

そこで以下、「1. カナダ議院内閣制の特徴」において、その特徴をわが国との比較において整理した上で、「2. カナダ庶民院の解散」において、カナダにおける庶民院の解散の制度およびその問題となった事例につき概観し、わが国の任意解散つまり7条解散、および、限定的解散つまり69条解散との異同を念頭に置きつつ考察したい。また、「3. カナダ庶民院の議会停会」においては、わが国の憲法上には条文でも憲法習律でも存在しないカナダにおける議会停会とは、どのような作用または機能なのか、解散との相違を明確にしながらか、カナダにおいてこれがどのように実施されてきたのか整理し、そこから浮上する課題を考察する。

そして、これら考察を通じて明確になるカナダ議院内閣制と、わが国議院

1) 拙稿「カナダ議院内閣制の現状と改革案——連邦総督と連邦議会上院——」沢登文治・手塚沙織・山岸敬和編著『世界諸地域における社会的課題と制度改革』（三修社、2023年）127–150頁参照。

内閣制との特徴の相違等から学ぶことができるウェストミンスター型議院内閣制とは、どのようなものと考えることが可能か整理するとともに、今後の発展の課題は何かを論じたい。

1. カナダ議院内閣制の特徴

カナダ議院内閣制の特徴について、イギリスおよびカナダのあり方に関する先行研究を参照しつつ²⁾、本稿の課題としての庶民院の解散および議会停会を理解するために必要な限度で整理する。

(1) 1867年憲法法律

カナダにおけるイギリスによる統治の近代化は、1867年憲法法律³⁾によって初めてカナダが一つの国 (Dominion of Canada) として構成されたことに始

2) R. A. W. Rhodes, John Wanna & Patrick Weller, *COMPARING WESTMINSTER*, Oxford Univ. Press, 2009. 邦語文献では、倉持孝司「イギリス憲法の『現代化』とウェストミンスター型憲法の変動」倉持孝司・松井幸夫・元山健編著『憲法の「現代化」——ウェストミンスター型憲法の変動——』（敬文堂、2016年）、松井茂記『カナダの憲法——多文化主義の国のかたち』（岩波書店、2012年）、岡田健太郎「カナダ国民統合における立憲君主制の役割についての一考察——連邦議会上院などを事例として——」神奈川県立国際言語文化アカデミア紀要4、19–31頁（2015年）、田中俊弘「総督権限の変遷とカナダの発展：連邦結成から大戦間期へ」麗澤大学紀要79巻99–124頁（2004年）、高野麻衣子「総督の権限とカナダ連邦政治——1926年キングービング事件と進歩党を中心に——」共立国際研究36巻115–130頁。

3) 正式名称は、“An Act for the Union of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick, and the Government thereof; and for Purposes connected therewith.” 1867年当時は「英領北アメリカ法 (British North America Act)」と簡略的に呼ばれていたが、1982年憲法法律 (Constitution Act, 1982) が制定されると、「1867年憲法法律」と改称された。松井・前注、8頁。訳語は同323頁以下、および、畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 [第5版]』(有信堂、2018年) 148頁以下参照。その他、樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 [第4版]』(三省堂、2001年) 77頁以下参照。

まる。同法律はカナダの統治機構を定めるもので、同9条および10条において、当時はイギリス女王が君主だったので、女王がカナダにおける統治権（執行権）を保持し、カナダ総督（Governor General）が女王の名においてカナダを統治するものとした。つまり、いわゆる植民地統治の基本構造を公的に法律条文化したものであったと言えよう⁴⁾。

このように統治権の所在をイギリス女王とし、カナダにおける女王の代理人を（連邦）総督と定めると同時に、1867年憲法法律17条は、立法権について、元老院（上院）および庶民院の二院で構成されるカナダ議会の設置を認めた。

17条 カナダには、女王、元老院と呼ばれる上院、および、庶民院よりなる、一の連邦議会を置く。

この条文から分かるように、立法権は、カナダ連邦議会のみが全面的・排他的に有するのではなく、女王も保持するとされた。また、下院である庶民院は公選であるが、上院は任命制とされた。上院議員の任命権は、24条によって総督が有するが、1931年ウェストミンスター憲章以後は、枢密院令⁵⁾によって「憲法慣習」が受け容れられ、現在のように実質的に内閣総理大臣が上院議員の任命権を有するようになり、総督は形式的な任命権のみ有することとなった。公選によらない上院議員の任命について、当初から問題視さ

4) 9条 カナダに対する執行府及び執行権限は、引き続き女王に存在することを宣言する。

10条 本法律における総督に言及した諸規定は、女王の名においてカナダの統治を担当するカナダのその時々総督、あるいはいかなる称号で表示されていたとしても、その他のその時々最高執行官ないし行政官にも適用される。

5) “Order in Council regarding Prerogatives of Prime Minister (1935),” Privy Council Minute, P.C. 3374, 25 October 1935. See, <https://jameswbowden.files.wordpress.com/2011/11/pc-1935-3374-large.jpg>. Also, Michel Bédard, Law and Government Division, Bill C-43: Senate Appointment Consultations Act, LS-553E, Background (p.2), <https://lop.parl.ca/staticfiles/PublicWebsite/Home/ResearchPublications/LegislativeSummaries/PDF/39-1/c43-e.pdf> (last visited on August 9, 2022).

れ改革案が提示されてきたものの、すべて実現されないまま現在に至っている⁶⁾。

(2) 1931年ウェストミンスター憲章

その後、カナダ議院内閣制の歴史において、議院内閣制が発展する大きなきっかけとなったのは、1931年のウェストミンスター憲章⁷⁾である。ウェストミンスター憲章により、カナダ議会（連邦および州）は、より独立的な権限を有する機関としての地位をイギリス政府から承認されることになった。

同憲章2条は、カナダ議会制定の法律がイギリス議会法と矛盾するとの理由で無効とされることはないとし、自治領としてのカナダ連邦議会および州議会に専属的かつ独立的な立法権を承認した。

また4条は、逆にイギリス議会が制定した法律は、カナダ側がそれを「要求し、同意したことを明示的に宣言」しない限り、カナダにおいて有効にはならないとした。ただし、カナダ統治機構の基本を定める、先述の1867年憲法法律を修正する権限は、カナダ側にはないことも明示されていた。すなわち――

7条 (1) この法律のいかなるものも、1867年から1930年における英領北アメリカ法 [=憲法法律]、および、それを根拠とする命令、規範または規律を破棄、修正または改正するために適用されるものとされてはならない。⁸⁾

(3) 1982年憲法法律

こうしてカナダが1931年ウェストミンスター憲章によってほぼ独立国家になると、それまでイギリス君主の代理人であった連邦総督についても変化

6) 拙稿・前出注1参照。

7) Statute of Westminster 1931 (1931 CHAPTER 4 22 and 23 Geo 5). See, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/contents> (last visited on July 17, 2022).

8) 同前。

が生じた。変化の第一は、誰をカナダ総督にするかという総督の任命についてである。それまでのカナダ総督は、イギリス君主がイギリス人の中から任命していたが、特に第二次世界大戦以後、カナダが名実ともに独立国となると、イギリス君主ではなくカナダの内閣総理大臣が、カナダ国内でカナダ人の中から、カナダ総督を選任し任命するようになる。第二の変化は、総督が有する権限についてである。それまでのイギリス人総督が有していた実質的な権限がそぎ落とされ、象徴的かつ形式的なものに限定されていったのである。

このようにイギリス君主の代理人であるカナダ総督の地位は、1982年憲法法律制定後も形としては残されたものの、任命は純粋にカナダで実行され、また権限は縮小されて極めて名目的なものに限られることになった。

また、それまでカナダにとって、唯一、独立国であるにもかかわらず完全に承認されていなかったのが憲法改正権であった。しかしこれも、1982年憲法法律の38条～49条が、非常に複雑ではあるが、「憲法移管 (Patriation)」という憲法改正手続を規定したことによって、カナダに認められることになった。カナダはこの時に、完全にイギリスからの独立を果たしたと言えよう。

以上のことから分かるように、カナダにおける近代的憲法体制、あるいは近代国家としての独立、そして、カナダにおける立憲君主制の下での議院内閣制の成立と発展の経緯を把握するためには、1867年から1982年までという長期間にわたる漸次的発展を見ていくことが必要となる。そして、それは複雑な経緯であったが、本稿の関心から、これをカナダ議院内閣制との関連で重要と考えられる3つの法律（憲法法律含む）に限定して、簡単に整理すると以下のようなになる。

1. 1867年憲法法律によって以下の点が明記された。
 - (1) 二院制のカナダ連邦議会が設立されること（17条）。
 - (2) イギリス君主の代理人であるカナダ連邦総督が執行権を有すること

(10条)。

- (3) イギリス君主(カナダ連邦総督)は、カナダ連邦議会の法律を「裁可」「否決」「留保」する権限を有すること(55条)。(その意味で、カナダ連邦議会の立法権は不完全なものであった。)
- (4) カナダ連邦議会下院の庶民院は公選で任期5年であり(50条)、カナダ総督が召集すること(38条)。
- (5) カナダ連邦議会上院の元老院は、イギリス君主(カナダ総督)による任命制であり(24条)、その地位は終身であること(29条)。(ただし、1965年憲法法律で75歳までと改正された[29条2項]。)

2. 1931年ウェストミンスター憲章によって以下の点が明記された。

- (1) カナダ連邦議会が制定した法律は、イギリス議会法に反するとして無効にされることはないこと(2条)。
- (2) イギリス議会法は、カナダが要求または同意しない限りカナダで有効にならないこと(4条)。
- (3) 1867年憲法法律その他関連法令は改正できないこと(7条)。

3. 1982年憲法法律によって以下の点が明記された⁹⁾。

憲法改正権がカナダに承認され、憲法改正の手続が定められた(38条から49条)。(このことによって名実ともにカナダの独立が承認されたものと言えよう。)

以上要するに、カナダにとって、イギリス君主との関わりの象徴とも言えるカナダ連邦総督(以下、カナダ総督または単に総督)は、特に第二次世界大戦後には実質的権限を失い名目的存在となった。それと同時に、カナダ総督はイギリス君主の代理人ではなく、カナダ独自の機関となった。他方、カナダ

9) 1982年憲法法律の重要性はこれにとどまるものではなく、基本的人権の保障として、「権利および自由に関するカナダ憲章(Charter of Rights and Freedoms of Canada)」がその第1章に1条~33条として規定され、第2章では「先住民の権利」が35条に保障され、第3章では「平等化および地域的不均衡」が36条に保障されている。条文は前出注3・畑他、148-154頁、樋口他、92-106頁以下参照。

連邦議会（以下、カナダ議会または連邦議会）は、特に1931年ウェストミンスター憲章以後、イギリス君主またはイギリス議会との関係を断ち切り、独立的立法権を獲得するに至った。とすると、総督がイギリス君主の代理人としてそれまで有していた多くの実質的行政権・執行権は、カナダのどの機関に属することになったのであろうか。それは、民主制原理を前提にする現代カナダにおいて、内閣総理大臣に委託されたと考えるのが自然である¹⁰⁾。つまり、総督が議会との関係でかつて有していた権限は何か、そして、現在の内閣総理大臣が自身の権限に加えて総督から引き継いだ権限は何かについて、整理することが必要になる。

これは、総督の残余権限（reserve powers）の問題を含むものであるが、本稿との関係で重要なのは、わが国の衆議院に相当するカナダ庶民院の解散に関する権限、そして、議会停会の権限に関する事柄である。以下、項を改めて検討する。

2. カナダ庶民院の解散

(1) カナダにおける庶民院の解散規定と解散権行使

周知のように、わが国の衆議院解散は、衆議院が内閣不信任案を可決したことを受けて内閣が行う場合以外にも、内閣が任意の判断で行うことが「憲法習律」として認められると考えられている¹¹⁾。つまり、衆議院で内閣不信任

10) 三権のうち残る司法権については、議院内閣制における議会と首相・総督の関係に焦点を当てる本稿においては関係が薄いため本文での言及は避けたが、1982年憲法法律で基本的人権が明記され、52条1項で最高法規性が保障されたことを受けて、裁判所が違憲立法審査権を有することになった。カナダ最高裁判所について、松井・前出注3、73-87頁参照。

11) 深瀬忠一「衆議院の解散」『日本国憲法体系 第4巻（宮沢俊義先生選暦記念）』（有斐閣、1965年）127-210頁、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈 日本国憲法 上巻』（青林書院、1984年）126頁。ただし、深瀬の真意は、憲法習律によって内閣は拘束されるということで、無制限に、自由かつ任意に解散できることを容認

案が可決された場合（または信任案が否決された場合）に、憲法 69 条が明文で内閣に要求しているのは、10 日以内の内閣総辞職、または、衆議院の解散である。他方、衆議院で内閣不信任案が可決された場合等以外には、明確な憲法上の根拠は見出されないにもかかわらず、すでに 25 回にわたって、いわゆる「7 条解散」として衆議院解散が実施されている。しかし、これが違憲であるとの判断は裁判所においてもなされていない¹²⁾。むしろ、「7 条解散」を「憲法習律」として容認し、疑問とされていないと言っても過言ではない¹³⁾。

しかし、わが国のみならず、衆議院（下院）を解散する権限の問題は、議院内閣制の下において、国民が民主的な選挙によって選出した議員（わが国の場合は、オーストラリアの場合と異なり、参議院〔上院〕は解散されず、その対象は衆議院に限定される）の任期を、その意に反してでも短縮するという、かつて君主が有していた大権の発動を認めるか否かの大問題と考えることが可能である。そして、わが国になぞらえるならば、天皇大権類似の権限を、国民が直接的に選挙して選出したわけではない内閣総理大臣、または、その内閣総理大臣が任意に任命した大臣とともに構成する内閣が、天皇に代わり、天皇の国事行為の一つとして憲法 7 条 3 号（「衆議院を解散すること」）に基づき、実質的に行使する（または形式的には天皇に行使させる）ことは、よほど慎重になされるべきことであると考えられる。であるにもかかわらず、これを明確な憲法上の根拠なしに行うことが許されるとするのであれば、それは民主制の原理および三権分立との整合性が問われなければならない、重大な事柄である

するものではない。

12) 苫米地事件最高裁判決（昭和 35 年 6 月 8 日、民集 14 卷 7 号 1206 頁）が、「直接国家統治の基本に関する高度に政治性のある国家行為のごときはたとえそれが法律上の争訟となり、これに対する有効無効の判断が法律上可能である場合であつても、かかる国家行為は裁判所の審査権の外にあり、その判断は主権者たる国民に対して政治的責任を負うところの政府、国会等の政治部門の判断に委され、最終的には国民の政治判断に委ねられているものと解すべきである」とし、憲法 69 条に基づく場合以外の衆議院解散に関して、司法判断を回避したことはよく知られている。

13) 近時、岩切大地「解散権の制限——イギリスにおける事例から検討する」法時 90 卷 5 号 31-37 頁（2018 年）による問題提起などから議論がなされるようになってきた。

と考えられるはずである。

この点についてカナダの1867年憲法法律は、以下のように規定して、庶民院の解散を想定している。

50条 庶民院の立法期は、選挙命令の結果報告の日から起算して5年とする。ただし、総督による解散の場合は、この限りではない。(下線筆者)

つまり、5年任期の庶民院議員の任期を短縮することを認められているのは、イギリス君主の代理人であるカナダ総督であり、それは解散という方法によって実行されるというのがこの規定の趣旨である。しかし、果たしてこれは実質的な任意解散権を総督に認めた条文と言えるのか否か、これだけでは判然としない。しかし逆に、総督の解散権行使に条件を付す、または、実行できる場合を限定するという条文も存在しない。つまり、この憲法法律50条の規定は、総督の解散権は実質的ではなく形式的であるとも、また、それは任意の権限ではなく、内閣不信任決議がされた場合に限定的な権限であるとも規定していないから、この条文の文言だけを見ると、あたかもわが国でいう実質的な任意解散権が、首相ではなく総督にのみ認められているかのようである。もちろん、1867年憲法法律制定当時は、カナダが独立を果たしていない時期なので、イギリス君主の大権によって、カナダ総督がその代理人として、いつでも任意に庶民院を解散することができるという理解であったことだろう。

しかし、現在のカナダの庶民院解散に関する一般的な現実または憲法慣習では、首相が解散を判断し、総督にそれを助言し、総督はそれに基づき解散するものとされている。つまり、実質的判断権はもはや君主でも総督でもなく、首相が持っており、総督は首相の判断に従って形式的に解散を表明するのみである。

これをわが国に置き換えると、首相が解散を判断し、憲法7条にいう「助言と承認 (advice and approval)」を形式的君主である天皇に行うことで衆議院を解散する、いわゆる7条解散の構図となる。しかしカナダでは、1867年

憲法法律 50 条と現在の解散権行使を接続する憲法法律は存在せず、この条文がそのまま存在するのみである。ということは、元々は総督または君主が大権の一つとして持っていたカナダ庶民院の任意解散権を、イギリスから独立し民主主義が発展してきたカナダの歴史のある時点、特に 1931 年ウェストミンスター憲章以後、カナダの首相がその最も重要な部分である実質的決定権を有することになったが、それと同時に、君主や総督は形式的な役回りとなり、その権限も形式的権限に変容し限定されたものと考えられる。

しかしカナダ首相が有することになった庶民院解散権は、解散権の最重要部分ではあるが、全部ではなく、総督は総督で、その解散権のうちの残りの部分、残余部分を権限として保持していると考えられる余地がある。つまり、憲法慣習上、残余権限 (reserve power) として、総督は解散権に関して、実質的ではないが形式的権限を保持しており、それを、現行の 1867 年憲法法律 50 条は、今でも規定していると理解するのである。

しかし、ここでさらに発生する問題は、この残余権限の中身である。つまり実質的に解散を決定することはすでに総督にはできなくなったとしても、形式的権限の中身として総督にはどこまでの権限が残されているのか、という問題である。庶民院の解散については、首相が任意で、庶民院を解散することを実質的に判断し、首相が解散の助言を総督にしてきたことについて、総督はそれをそのまま承認することが残余権限として認められることに異論はない。しかし、首相の解散の助言に対してこれを積極的に拒否することが可能か、助言に従わず無視することが可能か、あるいは、この点に関する残余権限を総督は放棄するとすることは可能か否かが問題となる。

次に概観する 1926 年キング-ビング事件のように、カナダでは、首相からの庶民院解散の助言にもかかわらず、総督がそれを拒否し、その首相に代えてそれまでの野党党首を新たな首相に任命するという事件が起こり、首相の権限と総督の権限の関係が問題化する事態が発生したことがある。つまり、総督には、憲法慣習上の残余権限が認められ、それに基づき首相の助言

通りに形式的に議会を解散できるとしても、逆に、首相の解散等の助言を拒否等する権限も残余権限として認められ、解散しないとすることが可能なか、それともわが国の天皇と同様に、「助言と承認」の通りに解散を実施することが形式的権限として認められると同時に、そうすることが憲法慣習を含めた憲法によって、義務として要求され、拒否等はできないのかという問題である。要するにこれは、徐々にカナダが独立性を高めていく段階で、行政上の権限が、君主や君主代理人である総督から、カナダの首相に移行していく過程で、果たして総督が失うことなく保持した権限は何かという、残余権限の問題である。したがって以下で、異例の事態となった1925–1926年のキング–ビング事件について考察し、憲法慣習として総督が有する議会解散権とは何かを明らかにする。

(2) キング–ビング事件¹⁴⁾

1925年10月29日の総選挙で、マッケンジー・キング (Mackenzie King) 首相が率いる自由党は敗北を喫したので、進歩党と連立を組むことで、ようやくミーエン (Arthur Meighen) 率いる野党を若干上回る程度で政権を維持することとなった。この状況下で、カナダ税関の職員が、組織的に収賄を行っていたことが発覚し、一大スキャンダルとなった。キング政権で自由党と連立を組んだ進歩党がこのスキャンダルで政権から離脱したため、キング内閣に対して内閣不信任案が庶民院に出され可決されることが確実となった。その打開策としてキング首相は、内閣不信任案が可決されるよりも前に、庶民院を解散し総選挙に持ち込むことを、その時の連邦総督ビング (Julian Byng) に申し出た。ところが、ビング総督は、先回の総選挙から半年程度しか経過

14) 同事件については、拙稿・前出注1, 141–142頁で紹介しているので、ここでは概略のみ示す。より詳細は、高野・前出注2, 115–123頁、その他、拙稿に示されている諸文献を参照のこと。また、“King-Byng Affair,” Canadian Encyclopedia (on-line): <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/king-byng-affair> (last visited on August 22, 2022).

していないため、解散総選挙という方法ではなく、キング内閣を総辞職させ、ミーエン保守党に政権を握らせる途がより適切であると判断した。つまり、庶民院解散という、総督に対する首相の助言を総督が拒否し、同時に別の者を首相に任命するという実質的権限の行使が行われ、カナダで先例のない異例の事態となったのである。

ところが、キング政権に代わって突然政権を担うことになったミーエン政権にも、大きな課題があった。それは、閣僚ポストに関する問題であった。当時、閣僚ポストに就いていない議員が閣僚になる場合には、一旦議員としての議席を失い、改めて補欠選挙によって再選されなければならないというのが慣習であった。しかし、保守党は少数党であったため、ミーエン政権で初めて閣僚となる議員が補欠選挙で当選する可能性は低いというのが現実であった。そのためミーエン政権は、補欠選挙が不要である閣僚代理 (Acting Minister) というポストに、そのような議員を就けることによって、急場を凌ごうとした。しかし、これが自由党ばかりか進歩党からも批判され、今度はミーエン政権に対する内閣不信任案が提出され、僅差で可決された。こうして、カナダ連邦政治史上初めて、内閣不信任案可決による内閣崩壊が発生した。ミーエン政権はわずか3日で消滅したのであった。

このような事態の展開に、ビング総督は、キング前首相が先に申し出た庶民院の解散を承認するほかなかった。解散後の総選挙における選挙戦で、キング自由党は、首相の庶民院解散の助言を総督が拒否したことの不当性を訴えた。その結果、自由党は安定多数の議席を獲得したのであった。

このようにして、キング-ビング事件においては、結果的に、「総督の解散権」を規定する1867年憲法法律50条の文言とは裏腹に、首相が解散に関する実質的判断権を有し、総督は首相の助言を拒否することはできず、総督が有するのは首相の助言通りに解散する、形式的解散権にすぎないと考えることに親和的な結果となった。しかし、果たしてこのように、解散の実質的判断権は首相が有し、総督はその助言の通りに形式的に議院を解散しなければならないという実態が、キング-ビング事件によって憲法慣習として確立された

ものと理解することができるのか否かは、別の検討課題として残る。つまり、キング-ビング事件の顛末は、一つの事実的結果または結論であるが、その一事をもって憲法慣習が確立したとは言えないという考え方もありうる。

しかし、仮にキング-ビング事件の解決によって、解散権に関する憲法慣習が確立したと考えるのであれば、その内容は以下のようにまとめられることになる。(1) 首相は庶民院解散に関する実質的判断権を有する、(2) 総督は形式的解散権を有する一方、それを放棄できず、首相の助言を承認 (accede/grant) し、それに従って必ず形式的に解散しなければならない。助言の拒否、無視は認められない。なぜならば、首相の助言を拒否したり、形式的解散権を総督が放棄したりして、解散しないとするのは、首相の解散の判断 (実質的解散権) を覆すことになるからである。

キング-ビング事件において、このような憲法慣習が確立したと理解することが可能か否かについては、首相が議会との対抗関係を処理する方法として、解散権の行使以外に、議会の会期を強制的に終了させる「議会停会」という方法が採られたことがあり、その時にも総督の形式的権限の行使について是非が議論されたので、それを考察した後に検討することとしたい。この議会停会という首相の議会対抗手段においても、総督は解散の場合と同様に、首相が申し出てきた、議会を停会せよという助言を聞き入れて、必ず議会停会をしなければならない義務を負っているとされるのか否か。カナダにおいて、この議会停会という事態が発生した際に浮かび上がってきた課題を明らかにしよう。

3. カナダ庶民院の議会停会

1867年憲法法律50条によって、文言上は総督の権限であるはずの庶民院の解散権が、現状では、首相に実質的権限が委ねられており、その中身の詳細について議論はあるものの、総督に認められるのは形式的権限のみである

こと、そして、その形式的権限の行使は総督の義務であり、拒否等をすることはできないことが前項で確認された。さらに、首相と議会の対立構造において、首相が採ることができる方法として、解散権の行使以外に、議会の会期を強制的に終了させる「議会停会」という方法が考えられるが、それを実際に採ることが可能なのか。解散については、1867年憲法法律50条に一定の規定が存在するが、議会停会については、これまでの憲法法律においてこれを根拠づける規定は存在しなかったのである。にもかかわらず、議会停会が可能であることを前提にした現実の議会停会という首相の判断に直面すると、そこにおける総督の形式的権限はいかなるものになるかが問われることになる。

わが国では内閣と議会の対立を解決する方法として、衆議院の解散または総辞職という2つの方法が憲法69条で規定されている。そして、これに関連する課題として、解散が衆議院の不信任案可決または信任案否決を前提としない内閣の任意によるものであることが、憲法習律として憲法7条を形式的根拠に実行することが認められるか否かが挙げられる。しかし、解散以外に両者の対立を解決する方法として、ここで概観する議会停会という方法は、わが国においてはカナダと同様、憲法上規定されておらず、憲法慣習または単なる現実的事実行為として実施されたこともない。この議会停会とはいかなるものか、わが国では前例がないこともあって想像し難い。そこで、カナダ政治学者の岡田健太郎氏の言葉を借りて、カナダの議会停会について説明すると以下の通りである。

議会停会 (Prorogation) とは、首相のアドバイスに基づき、総督が議会のセッションを公式に終了させることを意味する。議会停会により、議会におけるすべての審議が停止され、審議中の法案は廃案となるため、新たにひらかれるセッションにおいてすべて最初から提出される必要がある。また、再度施政方針演説である総督演説 (Throne Speech) を実施することも必要となる。さらには、次のセッション開会までに、首相は上院議員の欠員を任命することが求められる。つまり議会停会とは、言うなれば議会議事のリセット、あるいは仕切り直しと理解することができるだろう。議員らは議員の身分を失うわけではな

いため、議会解散 (Dissolution) とは明確に区別される。¹⁵⁾

要するに、首相が議会との関係性において何らかの状況を看取したものの、解散をするほどの必要性を見出すことはできないが、何らかの処置をとるべきと判断した場合に、議会の会期を予定より早めて終了させ、一定期間の後に、実質的に新たな会期を開始することによって、その何らかの状況を打開、鎮静化または解決しようとする方法が議会停会ということになるだろう。

カナダでは、先述のキング・ベング事件の発端となったと同様の事態、つまり少数政権が議会運営に関して行き詰る状況が、スティーヴン・ハーパー (Stephen Harper) が首相の 2008 年に発生した。その時に庶民院解散ではなく、議会停会という方法が採られ、さまざまな議論を巻き起こすことになったのである。また、翌 2009 年には、アフガニスタン人抑留者に対するカナダ軍の対応が問題視され、ハーパー政権が再度窮地に立たされたが、その時に、2008 年と同様、総督に議会停会を助言しこれが承認されたことがある。ハーパー首相は、いずれの場合においても、自身の政権に対する内閣不信任案が提出され可決されそうな窮地に陥り、その際、不信任案の可決を回避するために、総督に議会停会を助言し、これが承認され、現実のこととなったのである。以下、この 2008 年の例を中心に議会停会について検討する。

(1) 2008 年以前の議会停会

2008 年のハーパー政権における議会停会よりも前に、カナダの歴史において議会停会が実施されたのは、3つの機会においてのみであった。初回は 1873 年、2 回目は 1988 年そして 3 回目は 1930 年のことであった。このように数が少ないのは、「カナダの首相は誰も信任投票でのほぼ確実な敗北を目

15) 岡田健太郎「カナダ政治における連邦総督の地位——2008 年連邦議会停会騒動を事例に——」神奈川県立国際言語文化アカデミア紀要 3 (2014 年) 47 頁。

前にして、〔総督に〕議会停会を要求しはしなかった〔からである〕。〔また〕通常、議会停会は、何か月もの間、議会の職務を行って後に認められるべきものである。〕¹⁶⁾ その観点から見ると、過去のこれら3回の議会停会では、避けるべき不信任案可決の状況はそもそもなかった。初回の1873年の議会停会は、政権の汚職スキャンダルによる混乱を鎮静化するべく実施され、その後内閣は総辞職することになった。つまり、次に見る2008年のハーパー政権における議会停会のように、眼前に不信任案の可決が予測されており、それを回避するための議会停会ではなかった。また、2回目および3回目の議会停会も、その時の政権は庶民院で多数議席を確保しており、信任投票で敗北する可能性はそもそもなかった。また、期間についても異例であった。つまり、2回目の1988年には、11日間議会が開催されて後に停会となり、その議会停会は78日間にわたって続いた。3回目の1930年には、総選挙後12日間の議会開催の後に停会となった¹⁷⁾。したがって過去におけるこれら3回の議会停会は、自らに対する不信任案可決を回避するための政治的戦略としての議会停会ではなく、不信任案可決が反対政党から突き付けられる可能性はない状況におけるもので、ハーパー政権が行った議会停会の根拠としては、憲法慣習としての先例性が疑われるものである。

したがって注目すべきは、ハーパー政権における2008年の議会停会自体ということになる。というのも、「総督は、2008年10月4日に、議会を停会するという首相の要求に同意するという、大変困難で、また、歴史的な決定に至った。〔この〕困難な決定というのは、どちらに決定するにしても、まともな理由があったということを意味している。〔つまり〕議会停会の決定を擁護するいくつもの理由が存在したのである。』¹⁸⁾

そこで以下では、2008年の議会停会の経緯と評価について概観し、カナ

16) Andrew Heard, *The Governor General's Decision to Prorogue Parliament: Parliamentary Democracy Defended or Endangered?* 7 POINTS OF VIEW 13–14 (Discussion Paper) (January 2009).

17) *Id.* at 14.

18) *Id.* at 13.

ダ議院内閣制において、これはどのような事態と位置づけられ、いかなる評価が可能なのか考察しよう。

(2) 2008年の議会停会の経緯¹⁹⁾

2006年1月の連邦議会総選挙で、保守勢力が合同した保守党 (Conservative Party)²⁰⁾が第一党となり、党首スティーヴン・ハーパーが内閣総理大臣に就任した。第一党とは言え、保守党は308総議席中の124議席を占めるのみで、第二党の自由党 (Liberal Party) が103議席、ケベック連合 (Bloc Québécois) が51議席、新民主党 (New Democratic Party) が29議席を占めていた²¹⁾ため、少数政権であった。このような状況で政権を3年弱維持した後、ハーパー首相は2008年10月に庶民院を解散し、総選挙で多数党の形成を目指した。保守党は議席数を伸ばして143議席を得ることができたものの、自由党77議席、ケベック連合49議席、新民主党37議席となり、過半数を得ることができず、結果としては再度の少数政権となった²²⁾。

ハーパー首相は、同年11月17日に議会を召集することを総督のミカエル・ジャン (Michaëlle Jean) に助言した。そして、同総督が総督演説 (speech from the throne) を19日に読み上げることで新たな議会が開始された²³⁾。この総督

19) 経緯については、岡田・前出注15, Heard, *supra* 16 at 2–3, および, Michael Valpy, *The 'Crisis': A Narrative, in* PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN CRISIS 3–18 (Peter H. Russelland, Lorne Sossin, ed., 2009) (KINDLE).

20) 岡田・前出注15, 53–54頁注4参照。

21) 岡田・前出注15, 46頁。その他 (Other) が1議席。See, Canadian Election Results by Party 1867 to 2021 at <http://www.sfu.ca/~aheard/elections/1867-present> (last visited on February 11, 2023).

22) 岡田・同前。Also, *id.*

23) 総督演説は内閣が用意するのが慣例である。また、この演説を受けて、庶民院では議論をした上で投票を行い、承認、修正 (amend) または不承認がなされる可能性がある。これが、最初の信任投票としての意味合いを持つとされる。See, Heard, *supra* 16 at 8. また、この日の総督演説は、以下のサイトで視聴できる。<https://www.c-span.org/video/?282479-1/opening-40th-canadian-parliament> (last visited on January 10, 2023).

演説に関する審議が通例に倣って数日間行われ²⁴⁾、反対政党の自由党は11月25日に、同演説で提示された経済対策について問題があるとする修正文書 (amendment) を提出した。経済対策が取り上げられたのは、当時はリーマンショック直後で世界的に経済が大混乱にあったため、カナダ国内においてもハーパー政権がこれに対して、どのように対処するのかが大いに注目されていたためである。

これを受けて11月27日に財務大臣 (Jim Flaherty) が、経済問題に関する回答文書 (economic statement) を庶民院に提出したが、そのスピーチが終わるや、野党3党すべてから批判を浴びることになった。というのも、同文書には世界的経済の大混乱状況の中における、カナダの経済刺激策が盛り込まれておらず、代わりに政党助成金を廃止するなどの支出削減策にしか言及していなかったからである²⁵⁾。

週明けの12月1日には、財務大臣が前週に提出した経済政策、そして、それを基本とする財政政策について審議がなされたが、反対政党である自由党の党首ステファン・ディオ (Stéphane Maurice Dion) は、以下のような、実質的に不信任である動議 (a motion) を提出した。

保守党はカナダの経済状況が深刻であるとの認識を欠いており、特にカナダ経済を刺激するための信頼できる計画のいかなるものも提示することができていない……ことに鑑み、本議院はこの政権に対する信任を欠くに至った。庶民院において実現可能な代替政権 (a viable alternative government) を構成するべきとの意見である。²⁶⁾

「実現可能な代替政権」に関しては、その直前の11月30日に、反対政党の自由党、新民主党およびケベック連合が連立 (coalition) を組むことをメディアに発表し、12月1日には先述の動議を庶民院に提出すると同時に、反対3

24) 総督演説とその後の議会の流れについては、Heard, *id.*

25) 岡田・前出注15, 47頁, および, Heard, *supra* 16 at 3.

26) “House of Commons Order Paper and Notice Paper, 40th Parl. 1st sess., No. 10 (1 Dec 2008)” *quoted by* Heard, in *id.*

政党が共同でニュースカンファレンスを開き、連立協定書への署名を報道するなど、大々的にハーパー政権に対する不信任と、自分たちの連立で次期政権を構成する意図をアピールしていた。また、総督に対しても、反対3政党は161人の庶民院議員の署名とともに12月4日に書簡を送り、翌週月曜日の12月8日に不信任案を可決し、3党連立政権を樹立する意図であることを知らせた²⁷⁾。

他方のハーパー首相も、同日12月4日午前中に2時間にわたってジャン総督に面会し、議会の停会および翌2009年1月26日の議会再開を助言し、総督から承認を得た。総督はその旨の宣言 (proclamation) に署名し、2008年の議会第1会期は終了することとなったのである。

以上のような、ほぼ先例のない議会停会という手段を用いて自らの政権に対する不信任案の可決を避け、いわば政権の延命を図る方法は、議会解散と異なり、憲法条文にも存在しないものであるため、当然のことながら、さまざまな議論を惹き起したのである。

本稿では、総督は、その形式的権限として、首相から実行するように助言を受けた行為、つまりこの場合には議会停会を実行することが容認されるか否か、または、その助言を拒否することができるか否かを考察するために、その点に関する議論に焦点を当て、以下で評価を試みる。そのことによって、憲法上明文規定がないにもかかわらず、憲法慣習または先例があるものとして、首相および総督が議会停会を実行する権限が認められるか否かについてののみならず、議会停会にとどまらず明文規定を欠く他の行為が首相の助言によって実行することが認められる余地があるのか明確にされよう。そのことから、ひいてはわが国の憲法体制において、そのような形式的権限が、首相または内閣に認められる余地があるのか否かについて考察するに当たって、示唆が得られるかもしれない。

27) Heard, *supra* 16 at 4-5.

(3) 2008年の議会停会の評価

実質的な議論を巻き起こしたという意味でカナダ史上初となった2008年の議会停会について、当然ながら賛否両論が渦巻くことになった。その十分な整理と考察は、別稿に譲ることにするが、ここでは大まかにこの議会停会を肯定する論者の根拠の概要と反対のそれらをまとめた上で、反対の立場から、わが国憲法の視点も交えて評価したいと考える。

最初に、この2008年の議会停会について賛成の論者の立場を整理すると以下ようになる²⁸⁾。

- ・新たな〔不〕信任投票を実施する前に冷却期間 (a cooling off period) を設けて、反対政党が「議会をハイジャックする」という拙速な行動を未然に防止した。
- ・総督には、ハーパー首相の要求する議会停会の助言を受け容れるという選択肢しかなかった。
- ・首相の助言を受け容れて議会停会するか否かは総督の裁量である。

これら議会停会を肯定する代表的な議論を見る限り、事の本質は、要するに、① 首相は議会停会を総督に助言する権限を有するか否か、② 総督は首相の助言（それが議会停会か庶民院解散か、その他の行為かにかかわらず）を承認するか拒否するか、選択する権限が認められるか否か、ということに帰着しそうである²⁹⁾。

28) 賛成反対両論については以下を参照した。Heard, *supra* 16 at 1, Johannes Wheel-
don, *Actors, Targets, and Guardians: Using Routine Activities Theory to Explore the*
2008 Decision to Prorogue Parliament in Canada, 36 CANADIAN JOURNAL OF SOCIOLO-
GY 77 および C. E. S. (NED) Franks, *To Prorogue or Not to Prorogue: Did the Gover-
nor General Make the Right Decision? in PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN CRISIS* 33-
46 (Peter H. Russell and, Lorne Sossin, ed., 2009) (KINDLE).

29) その他、この時にジャン総督が議会停会を仮に承認しなかった場合に、カナダ議会

そこで、これら基本的な肯定的な議論への応答を含む、議会停会に懐疑的な意見を以下で検討する。

①の、首相は議会停会を総督に助言する権限をそもそも有するのか、という点については、上述のように、議会停会という文言自体が憲法法律等の明文規定に存在しないため、憲法上想定された政府の行為とは考えられない。この点は、先に概観したように、庶民院解散が、憲法法律 50 条の規定によって、総督の権限として明文化されている事実とは明らかに異なる。議会停会については、先述、「(1) 2008 年以前の議会停会」において概観したように、過去 3 回の議会停会の例を基にすれば、議会停会が憲法慣習として実行可能であるとする根拠も希薄である。したがって、首相が議会停会を総督に助言することは、そもそもできないと考えるのが妥当であろう³⁰⁾。

しかしここで百歩譲って、仮に首相が議会停会を総督に助言することが憲法慣習として認められると仮定しても、総督がそれを承認することができるか否かに関する②については、総督の権限として別に検討する必要がある。つまり、憲法法律上規定のない議会停会であっても、その憲法適合性に疑義

と首相をめぐる状況がその後いかに展開したかを以下のように予想し、総督が議会停会を承認したことを正当化する議論もある。すなわち、議会停会の助言を総督が不承認にしたとすると、12月8日にハーバー政権に対する不信任案が可決されるが、それでも首相は辞職せず、逆に首相は庶民院解散の助言を総督に申し出る。しかし、総督はそれを拒否し、結果、ハーバー政権はそのまま残留する。そして自由党による指名で総督になったジャン総督に対して、保守党ハーバー政権からは、総督が首相の助言を拒否することは違法で非民主的であるとするプロパガンダが流布され、1926年キングービング事件の再来を招く。また仮に総督が解散の助言を承認し、自由党等少数政党連立政権が誕生したとすると、ハーバー前政権はそのような少数連立政権は違法で非民主的であると喧伝し、やはりキングービング事件の再来となる。いずれにせよ、少数連立政権は短期間で崩壊しカナダ政治を危機的状況に陥れることになる。したがって、早期に議会停会を承認したジャン総督の行為は正当であったと。See, Franks, *id.* at 45–46.

30) Heard, *supra* 16 at 15 は、憲法適合性につき疑問がある (of questionable constitutionality) とする。その他, Andrew Heard, *The Governor General's Suspension of Parliament: Duty Done or a Perilous Precedent?* in RUSSELLAND, SOSSIN, *supra* 19 at 54 において、さらに詳細に憲法適合性について分析している。

があるなどの理由で、総督は首相の助言を拒否することが認められるのか、または、それを承認する義務があるのかという問題である。要するに、憲法法律 50 条で文言上は「総督」に認められた庶民院解散の場合に、首相の助言を拒否できるかという問題と、憲法法律上そもそも根拠は存在しないが、憲法慣習として認められると仮定してなされた議会停会の助言を拒否できるかという問題とでは、若干位相を異にする。つまり、前者、解散は、曲がりなりにも条文上「総督」の権限であるから、拒否しうると考える余地はあるが、議会停会は、総督の権限としても首相の権限としても、憲法法律上そもそも条文が存在しないから、前者と異なって、総督の権限として認められるのか、大きな疑問が生ずる。この点について、2008 年の議会停会を憲法の基本原理から批判する Heard は、以下のように言う。

技術的には、政権は総督に「助言する」だけであるが、現実にはこの助言は、事実として、総督はそれに基づいて行為するように拘束される、一連の指示 (instructions) である。³¹⁾

つまり、原則的には、総督は首相の助言を承認しその通りに行為する義務があることを認める。しかしこれには例外があり、それは残余権限の行使の場合であると言う。残余権限として、首相の助言を拒否できるとする立場から、Heard は、特に庶民院解散の助言に関して以下のように述べる。

稀な場合であるが、総督はその職の残余権限または個人的大権 (personal prerogatives) を行使しなければならない。その残余権限を行使するに当たって、総督は〔首相の助言に基づいてではなく〕自分自身で決定をし、自分自身の裁量でその権限を行使することを認められている。総督は首相を罷免し、新たな者を〔首相に〕任命する権限を有する。また彼女〔=総督〕は、議会を解散し新たな選挙を行うよう命令することもできる。それに加えて総督は、首相および内閣の助言に基づき行為することを拒否することもできる。特に、首相が先回の選挙から数か月で〔新たな〕選挙を求めるのであれば〔なおさらである〕。³²⁾

要するに、総督には残余権限が憲法慣習上認められており、それを行使する

31) Heard, *supra* 16 at 12.

32) *Id.* 傍点筆者 (以下同じ)。

ことが可能な場合がいくつかあるとし、その中には、庶民院解散に関する首相の助言を拒否することも含まれるとする。しかし首相の助言を拒否する場合、総督はまったくの任意で拒否することはできず、庶民院解散の助言を拒否できる場合として例示するのは、前回選挙から間が経っていない場合の解散の助言であるとする。

しかしここで出てくる疑問は、仮に庶民院解散の助言を総督は拒否することができるとしても、それは、庶民院解散については総督の権限として憲法法律上規定があるからであって、議会停会という、憲法法律上そもそも規定がない、したがって総督の権限としても首相の権限としても条文上は想定されていない行為を首相が実行しようとする場合について、総督は条文がある庶民院解散の場合と同じように、残余権限としてそれを拒否することができると思われるのか否かである。

そもそも、このような残余権限が、憲法慣習として認められる根拠は、どこに求められると言うのであろうか。Heard は続けて次のように述べる。

総督の職は……議院内閣制 (parliamentary government) が適切に機能することを確保するために存在する。色々な方法で、国家元首 (the head of state) は、政府の機能 (business) が継続できるように[すべく]、政治アクターがルールに従ってプレーすることを確実にする審判のように行為する。³³⁾

そして、「審判のように行為する」ことを期待される総督が確保すべき、政府の適切な機能として最も重要な基本原理は、責任政府 (responsible government) であり、それによって議会制民主主義 (parliamentary democracy) は実現可能となる。責任政府とは、内閣に対する庶民院の信任 (confidence of the House of Commons) を基盤にするから、不信任案可決を意図的に回避しようとすることを認めることは、これら基本原理と相容れないことになる。つまり、総督が首相の助言を拒否できるのは、それが憲法法律上規定されている庶民院解散に関する助言だからではなく、首相が責任政府という議院内閣制の基本原理を疎かにし、または、無視して、庶民院の信任を取り付けること

33) *Id.*

を避け、庶民院解散や議会停会にすることを阻止するため、総督は議会制民主主義を貫徹するために必要と考えられる措置として助言の承認拒否が適切であると判断すれば、庶民院解散に関する助言であろうと議会停会に関する助言であろうと、それら助言の承認を拒否できるのである。要するに、「総督は、政府による権限の濫用に対する最後の砦 (the last bulwark) である。」³⁴⁾そして、残余権限行使の射程については、「柔軟性は将来の未知の危機に対する最善の保障である」³⁵⁾として、柔軟性を重視し広範囲な射程を認めるとする。

否、むしろ総督は、議会制民主主義、および、その基礎となる責任政府原理を擁護するために、それが危機に瀕している場合、残余権限を行使する義務があるとして以下のように述べる。

総督は、庶民院の信任を得ている (commands the confidence) 政府がその職〔=内閣〕に就いていることを保証するという、中心的義務を有する。この義務が特に重要なのは、総選挙後、少数政党に分裂した庶民院が再開される最初の数か月間である。議会を停止することによって、総督はその義務を果たすことを妨げたのである。³⁶⁾

そして、その義務に違反して、ジャン総督は2008年に、議会停会の首相の助言を承認したとして、批判する。つまり、この2008年議会停会が先例となり、議会制民主主義の原理が根本から覆されかねない危険があるとして次のように述べる。

総督は、カナダ議会制民主主義を擁護することに失敗し、将来、首相による

34) Heard, *supra* 16 at 13. Heard は、裁判所による憲法適合性審査が不可能であることを前提にこのように述べるが、なぜ司法審査が不可能なのかについては次のように説明する。つまり、憲法法律上そもそも議会停会が規定されておらず、したがって、解散の場合もそうだが、首相の助言について規定されていない。つまり、憲法慣習としてそれらが存在することすら定かではないのが事実であるから、不確定な事実に関して司法権は関与できないのである (*id.* at 13, 18)。

35) *Id.* at 13.

36) *Id.* at 18.

〔権力〕濫用の繰り返しに対して扉を開けたのである。……〔議会による〕内閣不信任の投票という脅しは、選挙された議会〔＝庶民院〕議員が内閣の重さに対抗して有する唯一の真なる手段 (the only real lever) である。〔今回、首相が不信任投票を回避するために議会停会するという危険な先例が設定された。そしてそれは、首相および内閣の気まぐれへの服従に対する唯一の防御〔＝不信任案可決〕を議会から剝奪する危険を孕んでいる。将来の首相は今や、〔信任を得られないという〕敗北に脅されたときには何時でも、議会を停会する (shut down) ことができることを知ったのである。³⁷⁾

このようにして Heard は、総督は残余権限として、首相の助言を拒否することができるが、それは、議会制民主主義またはその根本的原理である責任政府を保障する目的に合致する場合であるとする。換言すれば、首相の助言が庶民院解散を求めるものであれ、議会停会を求めるものであれ、この目的に合致するか否かが問われるのであって、解散か議会停会か、またはその他の手段方法を求める助言か、という問題ではないことになる。さらに、総督は義務として、現政府が責任政府の原理に適合的であり、庶民院の信任を得ていることを確保しなければならないとする。

おわりに

以上本稿では、ウェストミンスター型議院内閣制の特徴とは何かを明らかにするための手がかりの一つを得ることを目標に、カナダ議院内閣制における庶民院解散および議会停会を概観し、わが国の場合と比較した。その結果、カナダにおいてこれらに関して議論の対象となってきた重要な出来事として、1926年のキングービング事件における庶民院解散、および、2008年の

37) *Id.* at 21. 同様に、Johannes Wheeldon は、*supra* 28 at 81 で、「〔ハーパー首相は、〕2008年に、責任政府の原理を短期的政治上の都合 (short-term political convenience) に服従させるために、議会停会を利用した」と述べ、ハーパー首相が責任政府の原則をないがしろにするばかりか、それを覆して党利党略のために議会停会を使ったことを非難する。また、事実、2008年に続いて2009年にもハーパー首相は、ジャン総督に助言し、その承認を得て、庶民院を議会停会にしている。

ハーパー政権における議会停会が挙げられ、両者において根本的に問題となったのは、イギリス君主の代理人としてのカナダ連邦総督が果たす役割および機能であった。より具体的には、首相の庶民院解散および議会停会の助言に対して、総督が有する承認権限に関するものであった。

1926年キング-ビング事件では、首相の庶民院解散の助言を総督は拒否し、政権に対抗する反対政党党首を首相に任命したが、新政権の閣僚任命の手法について問題視され、新政権は退陣を余儀なくされたため、前首相を再度首相に任命するという失態を総督は演じた。そのため、これは、総督が首相の助言を拒否することができるとする先例にはなりえなかったが、同様に首相の助言に対する総督の承認または拒否の問題が、2008年の議会停会に関して発生した。この場合には、ジャン総督は、不信任可決を回避するための議会停会の助言を受け容れ、その助言を承認し議会を停会にしたのであった。

ここにおいて議論が起こったのは、主として憲法慣習として総督が有する残余権限に関してであった。助言の承認をすることは形式的権限として総督に認められる権限であるが、これを拒否する権限を認めようとするれば、例外的な権限としてそのような残余権限に含められると考えることになる。しかし、これも憲法法律上の条文が存在するものではなく、あくまで憲法慣習としての残余権限として認められるか否かという議論に収斂する。

本稿では、残余権限として認められるのは、一定の例外的な場合、つまり首相が議会を解散したり、議会を停会したりすることが、不信任可決を回避するための方法として用いられ、それが首相の権限濫用とみなされ、結果的に議会制民主主義またはその基礎となる責任政府の原理が脅かされることになるような場合であることを明らかにした。また、首相の助言を認めず、承認を拒否し、議会制民主主義および責任政府の原理を堅持するために、総督が残余権限を行使することが認められるという視点からの議論を紹介した。ただし、逆にそのような基本原理を保障するために、元々は君主制をその根拠にする総督が、民主主義の担い手であるカナダ議会に介入することを認める方向で残余権限を認めるべきではなく、議会および内閣の双方において議

論を重ねて解決する自主性および独立性を重んじるべきとの立場から、総督には首相の助言に承認を与える形式的権限のみ認められ、それを拒否することは認められないとする考え方も存在する。これら他の議論について、さらなる検討が必要である。

しかし、本稿におけるカナダ議院内閣制の考察および比較によって明らかになった、わが国の議院内閣制の特徴としては、以下のような点が挙げられる。

- ・総督に相当するわが国の天皇については、憲法4条で国政に関与することができないことが明文で規定されているため、同6条および7条で列記されている国事行為などの形式的行為以外に、憲法慣習として、つまりカナダの議会停会のような行為に、天皇が関与する余地はない。
- ・また天皇は、同3条で内閣の「助言と承認」に基づいて形式的行為をすることができるのみであるから、天皇が内閣の助言に反する行為を行う余地はそもそもない。また、条文上も内閣は、天皇の形式的行為に助言のみならず承認も与える立場であるから、逆に天皇が内閣の助言に承認を与えるという事態はありえず、したがって天皇に、カナダ総督のような、首相の助言を承認するか拒否するかについて判断する余地が生まれることもない。さらに、わが国の通説的見解では、「助言」と「承認」を区別せず一体として「助言と承認」と把握するから、「承認」だけを議論することも、まして天皇の承認権がどのような性質・範囲かという議論も、そもそも生じえない。
- ・内閣が天皇に「助言と承認」をすることができる行為についても、憲法6条および7条で規定されている天皇の形式的任命権および国事行為に限定されており、その実質的判断については、憲法73条その他の憲法本文の条文において、そのような権限が内閣に認められているものに限られる。例えば同69条は衆議院の解散を規定するが、その発動は、衆議院で内閣不信任案が可決され、または、信任案が否決された場合に、総辞職以外の選択肢として認められている。つまり内閣の担う行政権

(憲法 65 条) について、明示的な規定が設けられているのが、わが国の議院内閣制の特徴である。

- ・このような相違の根本的原因として考えられることは、カナダ憲法上の行政権の法源、特に統治機構に関するものとして、複数の憲法法律および憲法慣習があり、特に後者、憲法慣習に重点が置かれていることである。これに対しわが国の場合は、単一の憲法典、国会法など周辺の法律、および、補足的に多少の憲法習律が行政権または統治権の根拠とされており、基本的に成文法主義に基づき、そこに行政権行使の根拠が見出されなければならないとする法治主義、権限列挙主義、または、より大きく、そのような原理を包含する立憲主義を採用していると考えられる。

つまり、カナダではコモン・ローの伝統に基づき、判例、それがいない場合は慣習に依拠することも、彼我の相違の一因として挙げることができよう。特に統治に関する庶民院解散や議会停止については、憲法条文が解散に関して明文で存在するわが国でも、さまざまな疑義があるものの統治行為論によって司法審査が回避されるのが現状であるから、1982 年に司法審査制が誕生してからまだ 40 年しか経過していないカナダにおいて、まして特に、議会停会については憲法条文が一切存在しない状況で、カナダ司法部によって司法審査が行われる可能性は相当に低いと考えなければならないだろう。つまりカナダにおいては、統治機構の分野における議論に関しては特に、わが国以上に、憲法慣習およびカナダ総督の残余権限に関連する議論に際限がないことになる。

しかし、それでも今後に残された課題は、カナダの憲法慣習およびそれを根拠とした総督の残余権限について、さらに明確にするべく探求と考察を行い、かつ、オーストラリア、ニュージーランドおよびイギリスにおけるウェストミンスター型議院内閣制の特徴についても、さらに明確にすることによって、ウェストミンスター型議院内閣制の中心的で基軸となる制度的特徴

を明らかにし、わが国の議院内閣制との対比を行うことである。

〔付 記〕 本稿は、独立行政法人日本学術振興会科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）基盤研究（C）（一般）課題番号20K01303「衆議院解散限定説の妥当性と議院内閣制主要4カ国との比較憲法的研究」（研究代表者・澤登文治）令和4年度の研究成果の一部である。