

解散権の限定と国民投票導入による国政の民主化 (三)・完

澤 登 文 治

はじめに

序 章 現行憲法の議會制・内閣制

一 現行憲法の規定

二 従前の解散に関する代表的学説

三 小 括

第一章 非限定説に対する批判と制定者意思

一 非限定説に対する批判

二 憲法制定者意思の考察

三 小 括

第二章 限定説に立脚しての国民主権・民主政原理の実現

一 国民投票制度導入の合憲性

(一) 憲法的国民投票限定説

(二) 法的拘束力を有する国民投票の合憲性

(三) 勧告的效果国民投票容認説

(以上、本誌一八卷一号)

(以上、本誌一八卷二号)

(以下、本号)

## 二 勧告的国民投票の方法と期待されるその効果

- (一) 国民投票の発案主体
    - (ア) 内閣発案の合理性
    - (イ) 衆議院発案の合理性
    - (ウ) 参議院発案の合理性
    - (エ) 国民発案の合理性
  - (二) 国政状況と発案主体
    - (ア) 内閣の意思が国民⇨衆議院の意思と異なると考えられる場合
    - (イ) 衆議院の意思が国民⇨内閣の意思と異なると考えられる場合
    - (ウ) 国民の意思が内閣⇨衆議院の意思と異なると考えられる場合
    - (エ) 国民、内閣、衆議院それぞれの意思が、すべて異なると考えられる場合
- 三 小 括
- 終わりに

## 第二章 限定説に立脚しての国民主権・民主政原理の実現

前章で明らかにされたように、日本国憲法下の内閣の衆議院解散権は、憲法第六十九条に定められる二つの場合、即ち、「衆議院で不信任の決議案を可決」したとき、又は、「信任の決議案を否決」したときに限って行使可能であると理解すべきである。しかし、それでは、第六十九条に従って、内閣が衆議院に内閣信任決議案を提出したが、それが否決されず可決された場合には、内閣は国民意思を問う必要の生じたときですら、解散を為しえず、従って、必要があればいつでも国民意思に問う可能性を保持するという、国民に対して責任を負う手段として解散に現在期待されている役割を果たすことができず、国民主権の原理に反することになる、と批判されよう。そこでこのよう

な批判に答えるべく、限定説に立脚した上で、国民意思を問う必要の生じたときには、任意の解散という違憲の手段ではなく、それに代わつて国民投票を用いてこれを問うことを提案するのが、本章の課題である。そのためにまず検討しなければならぬ問題は、憲法上規定されている場合以外にも、国民投票を行なうことが、憲法上認められるか否かである。そして、これが認められるとして、次に検討せねばならない問題は、その国民投票の具体的あり方、即ち、実行主体、実行時、そして、投票の結果により、内閣と衆議院の間、あるいはこれらと国民の間で意思の不一致が生じたとき、これに対してもたらされる法的効果がどのようなものであるか、ということである。以下、これらの問題について順次検討していこう。

#### 一 国民投票制度導入の合憲性

この問題について論じる前に、まず、国民投票の簡単な定義を説明しておくことにする。国民投票とは、一般に「一般国民が特定の事項に関し投票の手段に依つて国家意思の成立に直接に参加」する国民参政の「一形式」とされる。そして、現行憲法上認められている国民投票の例として、通常挙げられるのは、第七十九条第二項の最高裁判所裁判官の国民審査制、第九十五条の地方特別法制定のための住民投票制、そして、第九六条の憲法改正のための国民投票制の三つである。これらいずれの投票制度においても、その投票結果には法的な拘束力が認められている。即ち、第七十九条に規定される国民審査で不可となつた裁判官は、免職される。第九五条の住民投票で賛成多数であれば、その特別法は法的効力を発効することになるし、そうでなければ法律は成立しない。第九六条の憲法改正発議の後国民投票の結果、賛成多数であれば、憲法改正が行なわれることになるし、そうでなければ、改正は行なわれない。つまり、憲法上規定されているのは、このように法的効果をもたらす国民投票のみであつて、助言的、あるいは、勧告的な意味しか持たない国民投票については、何ら規定を見ないのである。それでは、このような規定の状

況をどのように理解することが合理的と考えられるのだろうか。<sup>(2)</sup>

### (一) 憲法的国民投票限定説

まず第一に考えうるのは、憲法は、これら三つの国民投票のみを認めており、その他のものは、それが法的効果を有するか、又は、勧告的効果しか有さないかに拘わらず、一切、認めないとする立場である。この立場の基本には、次のような考えがある。即ち、現行憲法は、選挙によって選ばれた国民代表が国政の決定を行なう議会制民主政を採用しているので、国民が直接的に国政に参加することを原則的に認めていない。従って、直接参加の効果を有する国民投票は、極めて例外的な制度だから、憲法上容認された三つのもの以外を認める余地はない、というものである。<sup>(3)</sup>

しかし、これに対しては、憲法が議会制代表民主政を採って国民代表に国政を信託しているのは、直接民主政を採用することが現実的に困難、あるいは、不可能であるという事情によるものであって、必ずしも、代表民主政が直接民主政よりも優れているからという理由によるのではないという立場から、むしろ憲法は国民投票を積極的にとり入れることを本旨としているとする批判がありえよう。それどころか、国民主権の原理を最大限に実現するための理想的方法は直接民主政であるが、これは現状では技術的に現実化が難しいという理由により、現行憲法はやむをえず代表民主政を採用した、と理解することも可能なはずである。そして、憲法前文で「国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来」する旨定められているのは、このような考えを基本としていると考えることも可能である。しかし又、これに対しては、憲法が代表民主政を採用したのは、直接民主政が有する衆愚政治化、又は、独裁政治化という危険を避けるためであり、本来、直接民主政を理想とはしていなかったとする批判がありえよう。例えば、高柳賢三委員は、調査会の第一一四回総会において、「直接民主主義の可否を考

える場合には、……国民が理的または文化的に進んでいることと、政治的にそうめいであることとは、別のことであることをはつきり識別する必要がある。わが国の知性も文化水準も、欧米の国々に比してそんなよくがないとしても、民主制の訓練においては、遺憾ながら、まだ後進国であることを率直に認める必要がある」旨述べている。<sup>(4)</sup>又、八木秀次委員は第七九回総会で、「ヒトラーの時代における国民投票は、完全な強制と脅迫の下における投票であつて、その実績は何の参考にもなりえないものである」旨述べ、国民投票が現実性を有するとする主張をしりぞけ、さらに、「かえつて一層悪い結果をもたらすことになる」と危惧している。<sup>(5)</sup>しかし、このような見解に対しては、この時から三〇年程経過した現在においてもまだ民主制後進国であることを議論の前提とせねばならないのか、又、現在でも、国民投票などの直接民主主義的政治手法を広汎に導入した場合、危惧される危険を回避しうる現実的状況にないと果たして断言できるのか、疑問が残る。後の点について言えば、それがヒトラーの強制と脅迫の下に行なわれたと非難されたところのワイマール憲法で規定されていた国民投票と同一の方法、条件でこれを行なうことを避け、適正な実施方法を考案して行なうならば、そのような強制や脅迫によって実施される危険を回避することは充分可能ではなからうか。<sup>(6)</sup>

従つて、憲法上の三つの国民投票以外に絶対に認めないとする厳格な立場を、採用しなければならないという、必然性は特にないものと思われる。

## (二) 法的拘束力を有する国民投票の合憲性

このように、憲法上の三つのものに限定されずに国民投票が可能であるとして、それはどのような性格のものでなければならぬのか、即ち、その投票結果に法的拘束力を認め、国家機関はその結果に従わねばならぬことを法的に強制することが、憲法上容認されるか否か。これは、憲法上の三つの国民投票に限定されないという立場をと

つたとしても、なお残る問題であるから、これについて検討する必要がある。当然のことであるが、憲法の改正によって、四つ目の国民投票を規定すれば、何ら問題はないことになるが、そのような改正手続を踏まずに、新たな国民投票を法律レヴェルで設けることの是非が、ここでは問題とされる。

学説においては、その結果に法的拘束力があるような国民投票を行なうには、憲法改正が必要であると見る立場が大勢をしめるようであるが、前述の「憲法調査会」においては、これを是とする意見も出された。即ち、「現行憲法第九六条は憲法改正のための国民投票の制度を定めているのであり、その趣旨を憲法改正以外の問題についても認めることが、憲法解釈上、可能ではないかと思う。憲法改正の国民投票の手続に関する法律はどうしても制定されねばならないが、もしも右の解釈が可能であるとすれば、この手続法が制定される場合に、その法律の中で、憲法改正以外の問題についての国民投票制をも規定することもできるのではないかと思う。」<sup>(7)</sup>しかし、第九六条の定める国民投票は、国会が憲法改正を「各議院の総議員の三分の二以上の賛成で」発議した後に、「国民に提案してその承認を経」るために、「選挙の際行はれる投票」と選択的に認められた手段であり、憲法改正発議を前提にしたものである。従って、第一にこのような前提条件がないにも拘わらず投票だけを実行しうることには合理性は認められないし、第二に憲法改正目的のために設けられた同条の投票を、その他の目的に流用するために、少なくとも憲法改正と同等の重要性があるものであることが要求されると解されるから、単なる政策判断の是非を問う目的で、法的拘束力を有する国民投票を用いることができるとするこの立場は、是認しえないであろう。従って、現行憲法の枠内で行なうことのできる可能性を持つ国民投票は、法的効果のない、従って勧告的な効果しか持たない国民投票ということになる。それでは、次にそのような勧告的国民投票の憲法上の可能性を模索しよう。

## (三) 勧告的効果国民投票容認説

この立場は、次のように説く。即ち、確かに憲法は、法的に拘束力を有する国民投票としては、そこに規定される三つの国民投票しか用意していないので、その他に法的拘束力を有するものを導入しようと思えば、先に見たように憲法改正をせねばならないことになるが、そうでない国民投票、即ち、勧告的投票であれば憲法の範囲内で実行可能である、とする<sup>(8)</sup>。つまり、「政府と議会との衝突、両院間での衝突、市民生活において立法要求があるのに支配政党の党利党略等で無視されているとき、などの打開策として」行なう国民投票は、「議会的決定にかえる」ものであるから、国会のみを立法機関とする憲法第四条、および、法律案は両議院で可決したとき法律となるとする第五十九条第一項に違反することになるが、その「結果が国会の意思決定のための助言にとどまり、国会の立法意思を拘束しないとす(る)〔国民投票〕制度は、議会立法の国民はなれの傾向を防止するのに役立つといえる」し、「議院の意思は国民に拘束されないとはいえ(五)一条、議員によって担われる『国政は国民の厳肅な信託による』ものであるから、国民投票によって具体的に示された民意を尊重しないことは、むしろ信託を否定することになるだろう」から、「国民投票の結果を立法上尊重すべきことを、法定することは、憲法に矛盾抵触するとは思われな(い)。」と述べ、勧告的投票を導入することは、現行憲法の枠内で可能であるとする<sup>(9)</sup>。

これに対して考えられる反論は、たとえ国民投票の結果に法的効力を持たせず、勧告的なものとしても、その結果を各議員は尊重せねばならず、結果的にはそれに従うことにならざるをえないであろうから、特定の選挙民や特定団体の意思に拘束されることを禁止する自由委任の原則に反する、つまり憲法第四三条第一項に違反するというものである<sup>(10)</sup>。しかし、この反論に対しては、次のような再反論が可能であろう。即ち、自由委任という言葉の有する意味は、まず第一に、議員は「全国民の代表」であって、地域代表・職能代表・利益代表としての地位を持つものではないから、そのような地位を有する代表制・代表者を禁止するという「禁止的規範意味」であり、又、第二

に、多元的に分岐した国民の意思を国家的合意にまで合成することによって、代表者は「最大限の公算」を確保せねばならないという「積極的規範意味」である。<sup>11)</sup> つまりこの言葉が有する二つの規範的意味を考慮して、いずれかの意味、あるいは、両者に不適合であれば、自由委任の原則に反するといえよう。そこで、国民投票について、それが勧告的效果を有することを前提として考察すると、国民投票の結果は全国民の意思の表明であり、社会・国家の部分的意思表明ではない。従って、第一の「禁止的規範意味」に抵触するものではないといえよう。又、それは、単なる世論調査などの私的行為ではなく、「多元的に分岐した国民意思を国家的合意にまで」高めることにより国家的合意を形成する作用そのものに他ならないから、第二の「積極的規範意味」にも充分に適合するものであると考えられよう。従って、国民投票の制度は、憲法第四三条第一項の要請する自由委任の原則に反するという批判は当たらないものと思われる。<sup>12)</sup>

以上のように、憲法は第一に、国民投票を条文上存在する三つのものに限定してはおらず、それら以外のものも行なう余地を残していること、第二に、憲法所定のもの以外で容認しうるのは、法的効力を有さず勧告的効力のみを有する国民投票に限られることが、理解された。それでは次に、どのような場合に、いかなる主体が、そのような投票を行なうことができ、その結果によって何が期待されるのかを、考察する。

## 二 勧告的国民投票の方法と期待されるその効果

### (一) 国民投票の発案主体

このような勧告的效果を有する国民投票を行なう場合については、内閣の解散権行使の代替手段として行なう以上、憲法第六九条非限定説の制度説の立場において主張されていた二つの場合に可能とするのが妥当である。即ち、①選挙の際に直接の争点とはならなかったが、後に重大な問題が生じ、任期満了総選挙以前に、国民の意思



を問うべきとき、②国会の統一的な意思形成が不可能となり、内閣として、国会と政治的意志の一致を確保しながら政策の形成、執行ができないので、国民意思を問うべきときである。但し、これら二つの場合を抽象的に国民投票法なりに法定したとしても、それに該当するか否かを判断する主体をどの機関、あるいは、誰にするかの選択を誤ると、投票制度の意味が全く失われてしまう恐れがある。従って、発案主体として適当な機関は、どの機関であるかを確定する作業が必要となる。

#### (ア) 内閣発案の合理性

まず考えられるのは、行政主体たる内閣であるが、仮に、上述の状況が存在し、国民投票を行なう必要があるか否かという判断権を、内閣に認めるとするならば、この国民投票も、任意解散権を内閣に認める場合と大差のない制度になる可能性があるだろう。なぜなら、非限定説の場合と同様に、内閣の任意で国民投票の実行が許されるなら、国民投票の結果を予想して、それが自己の立場を強化するために役立ちそうであると判断するときにはこれを発案し、そうでないときにはこれを行なわないとすることが可能となり、結局、判断が恣意的になる恐れを払拭できないと考えられるからである。そうであれば、実質的には任意解散権を認めるのと同じであろう。従って、内閣にこの判断権を認めることは不適当と考えねばならない。<sup>(13)</sup>

#### (イ) 衆議院発案の合理性

それでは次に、内閣に代わり衆議院が発案主体となることの合理性を検討する。まず、前記①の状況にあり、かつ、国会と内閣の間で意思の一致が見られない場合であれば、衆議院に発案権を認め、国民意思を問うための国民投票を提案させることに、論理的な問題はなさそうである。しかし、現実にこれを認めた上で、仮に発案が衆議院

の過半数で行なわれるとするのであれば、その発案は内閣不信任案の可決に代わるものとなりうるという問題がある。なぜなら、総選挙時に争点とならなかった事柄が問題となり、それをめぐって両機関に意思の不一致が起こっており、内閣のその争点に関する政策について衆議院が不信感を抱き、国民意思を問う必要があるという議員の数が過半数いるのがこの場合であるから、第六九条に規定される内閣不信任案を可決させることが論理的に可能なはずである。<sup>(14)</sup> であれば、わざわざ国民投票に訴える必要はないことになる。従って、衆議院の発案を意味のあるものとしようとすれば、過半数ではなく、それ以下の一定数の議員の賛成による発案を可能とせねばならない。そしてこれに従って国民投票が実現された場合、衆議院はその結果を考慮して、内閣不信任案を可決するか、あるいは、内閣の政策に支持を与えるか等の、方策を採ることが可能となろう。

それでは次に、②の場合において、衆議院に発案権を認めることは、適当であるといえるだろうか。この場合は、すでに国会（衆議院）内が分裂状況にあるので、国民投票に訴えるべきか否かについての判断すらしえないはずだから、衆議院にこれを認めることには意味がない。そこで、この場合に衆議院に代わって、参議院がこの判断を行なうべきであるという考えが提唱されることになる。<sup>(15)</sup>

#### (ウ) 参議院発案の合理性

参議院に発案権を認めるべきであるとする立場に対しては、次のような批判が考えられよう。即ち、参議院に発案権を認めて、そこで国民投票を可とする判断が出され、投票が実行されたと仮定する。そして、その投票結果が圧倒的に内閣よりも衆議院を指示しており、それを受けて衆議院が内閣不信任案を可決し、それにより内閣が第六九条によって衆議院解散を選択したとすれば、参議院の国民投票に付すべしとする最初の判断が、この解散の遠因になったと言える。しかし、衆議院との関係において優越権を有さない参議院がこのような、衆議院解散の初動原

因を作りうるとするためには、憲法上の根拠が必要であると考えられるが、それがない以上、参議院にこれを認めようとするれば、憲法改正が必要となる。ところが、憲法改正を行なうのであれば、いっそのこと第六九条を改正すればよいのだから、解散権限定説に立脚しつつ国民投票を採用しようとするこの議論全体の意味がなくなる。従って、この考えは採ることはできない、というものである。

しかし、これに対しては、次のような再批判が考えられる。即ち、確かに参議院は衆議院に対して優越的地位を有するとは言えない面がある。しかし、それは第五九条（法律案の議決）、第六〇条（予算議決）、第六一条（条約の承認）、そして、第六七条（内閣総理大臣の指名）の四つの国家作用の場面に限定されているのであって、その他の場面では、両院は同等の地位を認められている、あるいは、（たとえ限定的な解散しか認めないとしても）衆議院議員のように解散により任期満了以前にその地位を奪われるということは参議院議員にはないから、その意味では、参議院の方が衆議院に優越する確実な地位を与えられているとも、言いうるのである。従って、政策の是非を問うための勧告的国民投票の発案を行なう権能を、ただ単に、憲法上認められる四つの衆議院の優越的地位を根拠に、参議院に認めないとする<sup>(16)</sup>ことは、逆に参議院の議案提出権を侵害することになるとも考えられよう。従って、後述する一定の状況においては、参議院に発案権が認められるべきだと考えられる。

#### (四) 国民発案の合理性

又、次に考えられるのは、国民自らが国民投票の実施を提案する、一種の国民発案である。即ち、一定の数の有権者が、そのときの国政は、国民意思と異なる方向で運営されているのではないかと疑心を抱くに至ったとき、自らの意思を国会、あるいは、内閣に示すべく、国民投票を発案することが可能ではなからうか。<sup>(17)</sup>

これに対する批判としては、次のようなものがある。即ち、国民から国民投票発案が有効になされたのであれ

ば、その事実自体が、既に国民投票を行なったのと同様の意味を有することになる。逆に、国民発案ができなかったのであれば、国民投票が仮に他の機関の発案で行なわれても、投票結果には積極的意味がないから、国民発案と国民投票を別個のものとして捉えることには意味がない。従つて、発案主体として国民を考えることは不適切である、と。

しかし、このような批判に対しては、次のように答えることができよう。まず、前者の場合、即ち、国民発案が有効にされれば、国民投票も同様の結果になると言うが、これは正確ではない。なぜなら、発案に必要とされる票数を国民投票可決に必要とされる票数と同数とするのであればいざ知らず、通常、発案のための票数は国民投票の可決のための票数より少ないから、両者を同様のものと考えすることはできない。さらに、たとえ両者の必要票数が同じでも、発案は、いかなる政策を支持するかを決定する国民投票を行なうか否かを問うものだから、特定の政策を支持するものだけが発案に賛成するわけではなく、選択肢に含まれる全政策の支持者が賛同する可能性があるのである。従つて、国民発案がなされたということから、直ちに、国民はある特定の政策を支持しているという事実を導き出すことはできない。また、後者の場合、即ち、国民発案に基づいては国民投票が実施を見なかつたならば、いかなる国民投票にも積極的意味は認められない、という批判も正しくない。というのは、この立場を容認するのであれば、可能な場合は常に国民発案によつて国民投票を実施することが実質的に要求されることになり、他の機関に発案権を認めることの意味がなくなり、又そのような機関による発案が軽視される結果になりかねないからである<sup>(19)</sup>。

以上のように、衆議院、参議院、そして、国民の三つの機関が、国民投票の発案権を有する可能性を持つと言えよう。しかし、どのような場合にでもいづれの機関からも発案が可能とすることは、混乱を生じさせる危険がある

と思われるので、国政の状況に従って機関の限定、あるいは、優先順位づけがある程度必要になる。従って、以下、いかなる状況下では、いずれの機関が発案するというのが適当かという実体的問題を、場合を分けて検討していく。

## (二) 国政状況と発案主体

内閣、衆議院、そして、国民という三つの機関相互間で意思の不一致が存在する状況としては、理論的に次の四つの場合が考えられよう。即ち、① 衆議院の意思と国民の意思は合致しているが、これら二つの意思と内閣のそれとが、一致していないと考えられる状況。② 内閣の意思と国民の意思は合致しているが、これら二つの意思と衆議院のそれとが、一致していないと考えられる状況。③ 内閣と衆議院の意思は一致しているが、これら二つの意思と国民のそれとが、一致していないと考えられる状況。そして最後に、④ 三つの機関のいずれもが異なる意思を有すると考えられる状況である。これらの場合に前述のどの機関が発案を行なうのが適当か、以下、検討する。

### (ア) 内閣の意思が国民と衆議院の意思と異なると考えられる場合

第一に、①の場合についてであるが、この場合には、内閣が基本的に衆議院の信任を得ていない状況であるから、衆議院が不信任決議を行なうべき場合である。しかし、そのような決議には至らないが、かなりの不信感が内閣に対して存在するのであれば、国民の意思と同一の意思を有するのは自分たち衆議院であることを、内閣に示すべく、国民投票の発案をしようと考えられよう。しかし、衆議院がそのような発案に失敗したとき、あるいは、それを行なおうとしないときには、国民が意思を表明し、衆議院を支持する旨の国民投票を行なうべく発案できると

解すべきである。又、それも為しえないが、かなりの蓋然性で、国民と衆議院の意思に一致性が認められるときは、両機関の意思の一致に向けて参議院が発案を為しうるべきである。このようにして発案された投票の結果、やはり衆議院の意思を国民が支持しているとすれば、内閣は、自己の意思を放棄し、政治責任上、衆議院に国民意思を尊重すべきことが明確になる。しかし、それでも内閣が譲歩しようとしないのであれば、その国民意思に支えられて、今度こそ衆議院は内閣不信任決議をしえよう。この場合に内閣は、憲法第六九条に一選択肢として規定される総辞職を選択するのが本筋ではあるが、これに反して、解散を選択したとすると、総選挙後の内閣総理大臣指名において、同一人物が指名されることは政治倫理の要請により許されないのであろう。

(イ) 衆議院の意思が国民に内閣の意思と異なると考えられる場合

第二に、②の場合は、総選挙で選出されたにも拘わらず、その後国民意思と衆議院意思とが齟齬をきたしていると考えられる状況である。この場合においては、基本的には衆議院が自発的に発案することは期待できないが、一定の少数の衆議院議員は他の多数議員に対して、国民の意思を明確な形で提示することにより、衆議院が第一番目の国民代表機関として有する役割を想い出させるように努めるかもしれない。従って、これを可能にするためには、衆議院にも発案権を認めておくことが必要であろう。しかし、本来的には、衆議院の意思と齟齬をきたしている事実につき最も良く理解しているのは国民自身であるはずだから、国民発案に最大の期待を置くべきである。しかし、これら両者がともに何らの発案も行なわない場合には、参議院が補充的に発案権を行使しうると解せよう。そして、この発案により行なわれた国民投票の結果、やはり、衆議院の意思が国民意思から乖離していると認められたならば、政治倫理の要請により、後者の意思に合致する政策を衆議院は実行すべきであるが、どうしても実行すべきではないと考えるならば、過半数によって内閣不信任を決議し、内閣は解散を選択すべきことになる。<sup>19)</sup>もち

ろん内閣は解散の代わりに総辞職を選択する権利はあるが、投票の結果内閣の意思が国民意思とより整合的であることが認められているのだから、そのような選択は、合理的には為しえないと考えられる。そして、解散された衆議院は、総選挙により新たに国民意思に合致する機関として再出発することになる。

(ウ) 国民の意思が内閣と衆議院の意思と異なると考えられる場合

第三の場合として、内閣と衆議院の両者の意思が、国民意思から乖離していると考えられる状況がありうる。これは、内閣総理大臣が衆議院の多数派から選出される現状に鑑みて、充分にありうることである。即ち、衆議院多数派政党内閣の成立後、政党と内閣との間に意思の一致が保たれていることを基礎として、国民全体の意思を省みない一党独裁の体制が出現することは、理論的にも現実的にも起こりうることである。そしてこれは、従来、任意解散権を認める非限定説によっても、限定的解散権しか認めない限定説によっても、救いようがない不幸な事態であった。なぜなら、第一に、解散は本来的に、内閣と衆議院の間における意思の不一致を回復するための手段に他ならず、国民意思を国政に取り込む役割を担うものとして存在するものではなかったからである。第二に、序章で概観した制度説のように、そのような役割を任意解散に期待する学説が最近有力になってきたのであるが、両機関の間に、どのようなものであれ意思の一致が認められるときには、たとえその意思が国民意思から遙かにかげ離れていても、衆議院は不信任決議をするはずはないし、他方、内閣もたとえ任意の解散権が認められていても、解散権を行使しようとするはずはないからである。ところが、国民投票の制度を導入することにより、このような場合にもある程度対応できるようなものと考えられる。

以下、その次第を概説する。まず、内閣と衆議院のいずれの機関も、このように決して互いを瓦解させるような手段をとろうとするはずはないので、状況打開のために第一に期待されるのは、国民発案による国民投票である。

これが成立すれば、投票によって、国民意思を、両機関に明示的に表明することが可能となる。しかし、投票結果はあくまで勧告的意味しかないというのが、前項で見たところであるから、投票結果がたとえ両機関の政策と真に向から対立するものであっても、いずれの機関も法的な責任をとる必要はない。しかし、議員および国務大臣は憲法の基礎をなす国民主権原理に基づいて国民の信託を受け、国民代表の地位を有するものであり、さらに憲法の規定上も第九九条によって「憲法尊重擁護義務」を負わされているから、そのような国民主権原理を「尊重擁護」すべき立場にあることは論を待たない。従って、少なくとも政治的には、国民投票によって得られた結果を、国民代表として「尊重擁護」する義務を負うのである。ところが、もしこのような国民投票の制度が認められないとすれば、この場合、国民意思の所在を両機関に公的に明示する方法がなく、仮に、国民代表が現実には国民意思が何であるかを知っていたとしても、彼らにそれに従う政治的、道義的責任を負わせることができないのである。このような次第で、勧告的国民投票の制度を導入することは、総選挙後の内閣と衆議院意思が国民意思からかけ離れたものとなった場合に、その状況打開のため特に有効であると考えられる。

しかし、それにも拘わらず、国民意思を両機関が尊重しようとしないのであれば、国民固有の権利として憲法第一五条第一項で認められている、公務員選定罷免権を行使し、衆議院議員および国務大臣を罷免しようものと考えられる。<sup>(20)</sup>

(五) 国民、内閣、衆議院それぞれの意思が、すべて異なると考えられる場合

最後に、内閣、衆議院両機関の間で意思が一致しない上に、それらのいずれも国民意思と乖離していると考えられる④の状況がありうる。このような場合には、総選挙を行なって新たに国民意思に適合した衆議院、内閣の形成が望まれる。従って、憲法が予定した通常の方法としては、衆議院が過半数で内閣不信任案を可決し、内閣が衆議



院解散を決定することが望ましいが、それが何らかの事情で不可能な場合、国民投票が、このような国政の行き詰まりを打開するための有効な手段となりうる。まず、最も望まれる発案主体は、そのような状況に国政があることを認識した国民が、発案を行なうことである。そして、投票の結果を両機関に提示することにより、両機関は政治的、倫理的に、打開策を模索することを義務づけられ、投票結果に表明された国民意思に従った国政運営を實行すべく、歩み寄りを行なうことが期待される。又、国民が発案しない場合には、参議院に発案権を認め、これを行なうことが考えられよう。投票の結果の効果については、国民発案の場合と同様である。さらに、衆議院自身の発案の可能性についてであるが、(イ)で述べたように、自己の意思が国民のそれと異なっていることを自覚している衆議院議員は、あえて国民投票にかけて自己の意思が国民意思と異なることを証明しようとはしないはずだから、過半数の賛成を発案の要件とする発案は事実上無意味である。しかし、過半数要件をゆるめて発案権を認めるのであれば、少数派の意思で発案が可能となるから、これを条件として衆議院の発案権を認めるとするのが妥当である。

### 三 小 括

以上本章では、内閣の解散権について第六九条限定説に立った場合に、それに対して為されうる批判に答えるべく、それを補完するものとして国民投票の可能性を模索した。その批判とは即ち、現在の任意的解散権には、国民意思を問うという民主的役割が期待されているが、解散権行使を第六九条の場合に限定することは、そのような期待を無視することになる、というものであるが、この批判に答え、解散に代わる民主的機能を国政に備えるため、国民投票を導入するときは、憲法上生じうる問題を検討してきた。その結果、憲法上規定される三つの国民投票以外にも、特定の政策に関して国民投票を實行することは、その効果が法的なものでなく勧告的なものである限り、憲法に違反するものではないと考えられることが、理解された。その上で、勧告的国民投票を発案する主体の

種類と優先順位については、国政の状況に応じて考慮することが必要なので、想定しうる四つの場合に分けて、簡単な分析を行なった。

これらの作業を通じて、このような形での国民投票の実行は、任意の解散権の行使に代わり、国民意思を国政に反映する機会を作り出し、国政の民主化、ひいては国民主権の実現に、相当程度の貢献を為しうるとともに、任意解散権の実行を認めることによる弊害、即ち、衆議院の意思や国民意思に関わりなく、内閣が衆議院を瓦解させ、自己の都合により総選挙を行なわせるという可能性を回避し、むしろそれぞれの機関が、国民意思を尊重する姿勢を維持し、慎重に政策を形成し実行するための、より多くの可能性を創出することが理解できたと思う。

#### 注

(1) 竹花光範『現代の憲法問題と改正論』(一九八六年、成文堂)五一頁。

(2) 従来、助言的国民投票も、国民投票の一種であるとして議論されてきているので、ここでもそれに倣って論を進めることにする。但し、本文記載の「国家意思の成立に直接に参加」するという定義を嚴格に解釈すると、助言に過ぎない投票意思表明は、「国家意思の成立」に参加することにならず、従って、国民投票とは呼べないという考えもありうる。そう考えた場合でも、何らかの特定の政策に関して、助言的效果であれ、国民の意思を問うために投票を行なうことが現行憲法上認められるか否かという点については、やはり議論がありうると思われる。

(3) 竹花光範・前出注(1)五二、五五―五六頁。但し、同氏の国民投票反対意見の根拠は、それよりも、独裁制に陥りやすい等、国民投票の有する制度的欠陥に重点があるようである。同前、五七頁以下参照。又、このような反対意見は、昭和三十一年(一九五六年)に制定された「憲法調査会法」に基づき、内閣の下におかれた「憲法調査会」によつて、昭和三十九年(一九六四年)七月にまとめられた、調査会報告書においても表明されている。『憲法調査会報告書』(一九六四年、憲法調査会)八二七―八三〇頁。特に、八三〇頁記載の、大石義雄委員の意見参照。さらに、『国会・内閣・財政・地方自治に関する報告書』(一九六四年、憲法調査会)一三八―一三九頁記載の同氏の意見参照。但し、同氏の意見がここでは、国民投票は国民の多数意見に権威を認めるもので、「多数決というものが国政のよるべき最高権威であるかどうかについては疑問がある。すなわち日本の場合には、国政

の最高権威は歴史的な天皇制に求めるべきである。したがって、もしも天皇に国民統合の法的権威を認め、その上に立つて国民投票制をとり入れるというのであれば意義があるといえる」と述べて、国政の最高権威を天皇制に認める立場を基本的にとって、天皇の権威を高めるものとしての国民投票以外、意味のないものと主張していることは、注意する必要がある。

(4) 前注(3)『国会・内閣・財政・地方自治に関する報告書』一三八頁。

(5) 同前、一四三頁。

(6) ワイマール期に実施された国民投票を分析した上で、国民投票に一定の評価を与える見解として、坪郷實「ヴァイマルの経験」から投票を避ける「議会政治研究二九号六七頁参照。又、先に引用した憲法前文の部分に続き、「その権力は国民の代表者がこれを行使」する、と謳っているのは間接民主制を採用することを憲法は規定する趣旨であるとし、全くの例外として、事柄の重要性に鑑みて憲法は三つの場合に限定して国民投票という直接民主制の要素を取り入れたものとする主張が為されよう。しかし、前文のこの部分は、あくまで先に引用した部分を基本として、即ち、国民に主権が存在し、国民に由来する権威に基づき、権力の行使については「代表者がこれを行使」するということであるから、意思決定につき排他的に代表者に権限を認めることを基本とするという趣旨に解釈せねばならない必然性はないはずである。

(7) 矢部貞治委員の意見、前出注(3)『憲法調査会報告書』八二四頁。

(8) このような立場に立つ代表的見解として、佐藤功「国民主権と選挙」『憲法問題を考える』(一九八一年、日本評論社)一五五頁、中村睦男「統治過程と『民意』」ジュリスト八八四号一二二頁、小林孝輔「国民投票制」清宮・佐藤(功)・阿部・杉原編『新版憲法演習3(統治機構II)』(一九八〇年、有斐閣)一二〇―一二二頁、佐藤幸治「憲法(新版)」(一九九〇年、青林書院)一〇一頁、佐藤幸治編著『憲法I』(一九八六年、成文堂)一四七頁(渡辺良二執筆分)、吉田善明『日本国憲法論』(一九九〇年、三省堂)七五―七七頁。又、この立場に立脚して、蠟山政道委員は憲法調査会総会第七九回において、「国会がみずからの意思決定を行なうために国民の意思をとり入れ、それによつてみずからの権限を補充しようとすることは、国会の自己制限として、現行憲法の下でも許されると思う。」旨述べている。前出注(3)『国会・内閣・財政・地方自治に関する報告書』一三四頁。

(9) 小林孝輔・前注(8)「国民投票制」一二〇―一二二頁。

(10) 竹花光範・前出注(1)五〇頁の記述、即ち、「法的効果をもたせなければ憲法上の問題は一応回避できるであろうが、ただその場合は、逆に、国民投票の結果に異なる結論を、現実の問題として国会が出しうるのかという疑問が生じてくる。」も、このような趣旨と受けとめられよう。

(11) 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈日本国憲法 下巻』(一九八八年、青林書院) 八七一―八七二頁(樋口陽一執筆分)。

(12) 又、憲法第四十一条が自由委任の原則を規定しているとしても、それは、国民意思にかけ離れた意思決定や政策執行をすることを認める趣旨でないことは論を待たない。従って、「全国民の代表」として、国民意思を常に考慮しながら意思決定を行なうことは、当然の前提なのである。

その他の批判としては、国民投票の結果と異なる結論を国会が出すなら、「莫大な費用と手間ひまをかけて、なんのための国民投票であったのかということにもなるわけである。」とする、竹花光範・前出注(一)五〇頁がある。しかし、特定の政策、あるいは、法律案を論点として、その是非を問う国民投票を行なうとする場合には、確かにこのようなことが言えるかもしれないが、本稿の関心事である、内閣の任意解散権の代替措置としての国民投票導入論においては、内閣と衆議院の間に政治的意思の一致が失われた場合において、歩み寄りをするための参考資料として、両機関が間接的に国民投票の結果を考慮することを考えているので、直接的に立法政策などに効果を及ぼすことは当初より予定していない。従って、このような批判は回避できると思う。又、衆議院内部で意思の統一を得られない場合においても、意思の統一を図る上で有力な資料として国民投票の結果を参考にすることを提唱するもので、投票結果に従った統一が図られることは予想されることであるから、投票が無益なものとなることは考えられず、又仮に、意思統一において投票結果に沿う形で統一されなかったとしても、少なくともそれを参考にし、総選挙は為されることになるであろうから、全くの無益ということにはならないはずである。さらに、「莫大な費用と手間ひま」については、解散権行使後に行なわれる総選挙との比較においては、どちらが総経費としては、資料がないため判断できないが、国民投票が遥かに高費用であるとは断定できないであろう。その他の批判は、竹花光範・同前五七頁以下の「第二節 国民投票制の制度的欠陥」や前出注(3)「憲法調査会報告書」八二―八頁以下に見られるような、制度的な欠陥の指摘である。しかし、これらに対する批判も制度論とならざるをえず、主として法律論を扱うことを目的とする本稿では取り上げない。

(13) 第九六条で規定される、国会が有する憲法改正国民投票の「発議」(「国民投票に付すべき憲法改正案を決定すること」とは異なり、「発案権」は「発議」を提案することである。そして、「発案権」を両議院の議員の他、内閣が持つか否かについては、学説上争いがあるところである(樋口・佐藤(幸)・中村・浦部・前出注(11)一四六―一四六四頁(佐藤幸治執筆分))。現在のところ、憲法改正の「発案権」も法律案の提出権と同様に考え、憲法第七二条、あるいは、第七三条第一号により、内閣も有するとする立場が通説である(清宮四郎『憲法Ⅰ(第三版)』(一九七九年、有斐閣) 三九八頁、佐藤幸治・前出注(8)『憲法(新版)』三五頁など)。これに対して、「発案」を第九六条で国会に要求される「発議の手續の一部をなす」と考え、「発案権」

も国会のみに限られるとする立場もあるが、これには一定の説得力があると思われる(戸部信喜『憲法学I』(一九九二年、有斐閣)七〇―七二頁)。しかし、本稿は、憲法改正の国民投票を考察するのが目的ではないから、これらの議論は直接的関連を有さないものでこれ以上の考察は控えるが、この肯定説と同様に、政策判断のための国民投票も、憲法第七二条、第七三条第一号に基づいて、当然に内閣が発案できるということにはならないはずである。

又、国民投票の必要性判断を内閣によらせるとすれば、恣意的となる恐れがあると言っても、必ずしも内閣の欲する結果が投票結果に提示されるわけではないから、これを用いて内閣が自己の意思を他の機関に強制できることには、直接的にはならない。しかし、本文で以下に述べるように、他の機関は一定の数量的条件を満たさねば発案できないのに、内閣は比較的容易にその合意を得ることが可能であるから、内閣の場合には必要に応じて国民投票に訴えうることになる。従って、恣意的に投票が用いられる危険性が完全には否定されえないであろう。

(14) 但し、内閣不信任の意思と国民意思を問おうとする意思とは別であるとも考えられる。しかし、現実的にはこの二つの意思は相当程度同一性を有すると言えよう。又、不信任決議をすべきか否か、明確には判断できない状態もありえよう。そのような状況であれば、まず国民意思を確認する作業を行なうことには、大きな意義が認められるものと思われる。

(15) 蠟山政道委員は、憲法調査会において、以下のように唱えた。即ち、「国民投票に付することを発案する機関としては、内閣は不適当である。また、国会についても、特に衆議院において紛糾が生じている場合に国民投票に付する必要があるのであるから、衆議院に発案させることは不適当である。したがって、参議院の改革の方向いかによるのであるが、参議院に発案権を与えることが考慮に値するであろう。」前出注(3)『憲法調査会報告書』八二六頁。

(16) しかし、当然のことながら、これは、参議院が常に発案権を有するということを意味しない。様々な状況に応じて、どの機関が国民投票の発案を行なうとするのが最適かという問題については、後に論ずる。

(17) 憲法改正については、国民発案は認められず、国会が発案権を独占しているとされているが(前掲注(13)のように、内閣にも発案権有りとする学説もある)、それ以外の発案を国民に認めることは憲法上容認されると見るべきであろう。

(18) 以上のようにして発案された国民投票を現実に実行する機関は、後述のように選挙管理委員会、あるいは、特別の独立行政委員会が適当であろう。その理由は次のようなものである。即ち、現実に国民投票を国民自身が行なうことは、まず不可能であろうから、どこかの機関にその実行を委ねる必要がある。しかし、それを国会とすると、仮に国民投票に反対の議員が多数であっても、国民発案に優先権を与えねばならない以上、それを実行せねばならない。であれば、国会は多数決原理を基本にする機関であるにも拘わらず、多数議員の意思を無視することになるから、このような方法は不適当であると言えるのである。又、国民

投票の実施は、発案権行使以上の効果を有するので、そもそも発案権を認めること自体が不相当と考えられる内閣が、これを行なうとすることは、論理的に排除されることになるであろう。従って、選挙管理委員会あるいは独立行政委員会が適当と考えられるのである。さらに、当然のことながら、国民発案を認めるとしても、国民の何割のものによつてそれが為されなければならないか、どのような方法でそれを行なうべきか等の問題は解決されるべき課題として残るが、これらは技術的問題であるから、その検討は別稿に譲る。

(19) このようにして解散が行なわれると、憲法第七〇条により、「衆議院総選挙の後に初めて国会の召集があつたときは、内閣は、総辞職をしなければならぬ」から、国民意思に合致しているにも拘わらず、内閣は瓦解させられることになり、不合理であると考えられないではない。このような立場から、この場合には、衆議院が自主解散すべきであると主張しうるかもしれない。しかし、憲法上自主解散を規定する明文が欠けているから、その正当性には疑問が感じられよう。また、国民の意思が内閣のそれと合致していることが国民投票で明らかになつたとしても、それから乖離している衆議院の多数派は第六九条に従つて内閣不信任案を可決させず、そのまま居座り続けるであろう、従つてこのような場合に衆議院のみを瓦解させる道は閉ざされることになろう、という批判が考えられる。このような場合には、次の(ウ)において検討するように、憲法第一五条第一項の適用が考えられよう。衆議院の自主解散の可能性を肯定するものとして、長谷川正安「解散論争の盲点」法時二四卷七号五〇頁がある。

(20) このような場合に公務員選定罷免権を行使することの正当性、又、現実問題として果たしてこれらの公務員を罷免しうるか、罷免しうるかすべいかなる手続によるべきかは、さらに検討を要する問題であるが、それについて論述する紙幅は残されてないので、検討は別稿に譲る。

## 終わりに

以上本稿においては、内閣の衆議院解散権について、任意解散を認める解釈が通説となつており、又、これが現実に行なわれてきたという問題に焦点を置き、主として憲法制定者の意思に注目しながら検討した。その結果、憲法の制定過程においては、第六九条の下で内閣は限定的な解散権を認められるのみで、その他の場合に内閣の任意

解散権は一切認められない、とする考えが一般的であったことが明確にされた。この考えは、現行憲法を最も素直に文言解釈した場合にも得られる結果であると思われる。ところが、第六九条に規定されるような、衆議院による内閣不信任案の可決、又は、内閣信任案の否決という事態は、よほどのことがなければ起こらないのが、現実である。というのは、第六七条第一項により、衆議院の多数党が内閣総理大臣を指名し、さらに、その内閣総理大臣が、第六八条第一項により各国务大臣を任命するので、衆議院多数党と、内閣構成メンバーの所属政党とが、ほぼ一致するのが現状だから、両機関の間に意思の食い違いが生ずるのは例外的場合と考えられるからである。しかし、これでは解散権が空洞化し、意味のないものとなる上、国民意思を問うという解散権の有するとされる民主的機能も充分には発揮されえないことになってしまう。そこで、通説は、解散権を第六九条に限定せず、内閣が一般的に任意解散権を有するとする解釈に到達すべく、様々な主張を繰り広げてきた。しかし、いくら任意解散権を容認するといつても、どのような場合にでも内閣が衆議院を瓦解させることができるのでは、民主主義的手続である選挙によって選出された国民の代表たる衆議院議員を、国民自身によって直接選出されたものではない内閣が、任期満了前にほしのままに解雇しうることになり、逆に民主政の原理に反することになる。そこで通説は、一応は任意解散権を認めた上で、それに対して限定を加えようとする。即ち、内閣が解散しうる第六九条以外の場合を、前章二(一)に挙げた①②とするという、制度説が有力となったのである。しかし、この学説の問題点は、憲法条文はもともと限定の趣旨で規定されているから、解釈論として、第六九条以外の場合に解散可能とすることは、条文に照らして論理的に無理だということである。

そこで、憲法解釈としては、第六九条限定説を採る以外に方法はないことになる。しかし、第六九条限定説が憲法上容認しうる唯一の理解であるから、それ以外の解散はすべて違憲であると主張して能事終われりとし、任意解散が果たしうる民主的機能を、それに代わって発揮しうる手段の確保に、全く配慮しない限定説は、無責任のそし

りを免れない。それ故、第六九条限定説に立脚した上で、任意解散に期待される肯定的側面を補完する方法を、現行憲法の枠内で考え出さねばならない。そこで本稿で試案として考え出したのが、①②の状況において任意解散を行なう代わりに、勧告的効果を有する国民投票を行ない、国民意思の所在を明確にすることである。それが明らかにされた後に、それを基本として尊重しながら、内閣と衆議院の間、あるいは、これらと国民の間で、さらなる調整が図られることが期待されるし、又、憲法上の義務としてそうしなければならぬのである。

具体的な問題としては、このような国民投票を導入するとしても、それを現実に実行する機関をどのような組織とするか、その権能をどのようなものとするかなど、幾多の技術的な問題が考えられるが、その検討は今後の課題としたい。