

---

---

論 説

---

---

# オーストラリア憲法における 議院内閣制と解散権

澤 登 文 治

序

1. オーストラリア憲法と憲法慣習
  2. オーストラリア憲法における女王および連邦総督
  3. オーストラリア憲法における「1975 年憲法危機」とその影響
    - (1) オーストラリア憲法における解散の規定
    - (2) 憲法慣習と代議院解散
    - (3) 両院同時解散
      - (3)-1 「1975 年憲法危機」と両院同時解散
      - (3)-2 1975 年の両院同時解散に関する議論
    - (4) 考 察
- 結 語

序

オーストラリア憲法は、1898 年に憲法会議で草案が準備され、翌 1899 年に 6 自治領首相会議で承認された後、イギリス本国議会通過後の 1900 年 9 月に女王が裁可し、翌 1901 年 1 月 1 日に施行された。同憲法は、憲法慣習 (convention) により議院内閣制をとっているとされる。形式的に女王 (Crown) を戴くウェストミンスター型議院内閣制と、わが国の議院内閣制との相違は多岐にわたるであろうが、特に解散権の行使に要求される要件や条件等については、行政権 (または執行権) と立法権との間の権力バランスを考察するに際

して重要となる。つまり行政権が任意の解散権を有し、何時でも行政権の判断に基づき、これを行行使することができるのであれば、そのバランスは、行政権に強度に傾斜していると言うことができるのに対し、逆に、特定の場合にのみ解散権の行使が限定されており、例えば、立法権が行政権に対して不信任を可決するなどの場合に限定されるのであれば、立法権にバランスが傾いていると言えよう。さらに、解散の対象が、わが国のように、下院である衆議院のみに限定されているのか、上院である参議院も対象となる可能性が含まれているのかなどによっても、両者のバランスは異なるものと考えられることになるであろう。つまり、両院解散権を有するのであれば、単に下院のみの解散権に比して、より大きな権限を行政権は有することになる。要するに、一語で「解散権」と言っても、その態様によって、三権分立のあり方も大きく変化するものである以上、それに関する議論が重要性を有することは、洋の東西を問わず普遍的であるように思われる。

さて、周知の通り、わが国の解散権については、憲法7条3号により、その主体は、天皇が形式的に有するが、実質的には内閣が憲法69条および7条に基づき有するものと理解されている。さらに解散権行使の場合を69条に限定する69条限定説は、多くの場合とられておらず、7条に基づく任意解散が通説的な見解であろう<sup>1)</sup>。つまり、内閣は、何時でも好きな時に衆議院を解散することができるというのが、少なくとも憲法慣習とされている。ただし、これに限定をかけるべきであるとの考えから、いくつかの「制度説」が唱えられたことはある<sup>2)</sup>。また、憲法上、衆議院を解散することのみ想定されており、参議院の解散は認められていない(7条3号)。少なくとも条文上の根拠を見出すことができないのが、わが国の解散制度である。

近時、このことについて話題となったのは、小泉内閣の2005年に行われた、いわゆる郵政解散であった。これは、内閣提出法案であった郵政民営化法案が衆議院において賛成多数で可決されたにもかかわらず、参議院で否決されたため、小泉首相はこれを内閣不信任だと主張して、参議院の解散はできないので、その代わりに衆議院を解散した、というものであった<sup>3)</sup>。しか

し、このように、衆議院で可決された法案が参議院で否決されるという場合を想定して、憲法 59 条 2 項は、参議院で否決された法律案を、衆議院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数によって再可決すれば、「法律となる」と規定する。それにもかかわらず、当時の小泉内閣は、そのような手続をとることにつき何ら考慮することもなく、直ちに衆議院を解散したのだが、その行為を、憲法学上どのように評価すべきかなどが議論された<sup>4)</sup>。

また、目を議院内閣制発祥の地であるイギリスに向けてみると、2011 年に「議会任期固定法 (Fixed-term Parliament Act 2011)」が制定され、解散権が制限された。否、むしろ 5 年の任期を原則とし、解散される場合を明示的な例外とした<sup>5)</sup>。つまり、解散権限定説である。これについては、別稿を期すこととし、本稿は、同じウェストミンスター型議院内閣制をとるオーストラリア憲法の解散権については、どのような解散が憲法上規定されており実施されてきたのか、また、それをめぐっていかなる議論がなされてきたのか等を考察する。そしてそれにより、イギリスやオーストラリアと同様に、形式的な立憲君主制を採用し、また同様に議院内閣制を採用しているわが国においては、なぜか任意解散をほぼ無批判に受け入れ、それを通説的理解としているのだが、そのような憲政の現状に対し、批判的な考察をする機会を得ることを目的とする。

この目的のために以下本稿では、「1. オーストラリア憲法と憲法慣習」として、統治構造に関する憲法条文を確認しつつ、オーストラリア憲法における慣習の重要性について確認し、「2. オーストラリア憲法における女王および連邦総督」において、女王およびその名代としての連邦総督と、オーストラリア連邦政府との間における、慣習を含む憲法上の規律について確認する。ここまででオーストラリア憲法上の行政府の基本的枠組みを確認の上、「3. オーストラリア憲法における『1975 年憲法危機』とその影響」では、連邦総督によって 1975 年に実施され「憲法危機」と称された両院同時解散、つまり、上院である元老院および下院である代議院を同時に解散したその経緯と状況、および、その後の影響や議論を概観し、オーストラリアにおける

解散権の位置づけや捉え方が、わが国とは相当異なるという事実を明らかにしたい。しかし、「結語」では、そのように異なる彼我の解散制度ではあっても、相当限定的なオーストラリアの解散制度が、わが国の任意解散に対し示す、参考となる視点は何かを考察する。

## 1. オーストラリア憲法と憲法慣習<sup>6)</sup>

成文憲法を有するオーストラリア憲法ではあるが、コモン・ロー法体系に属する同国の法体系において、憲法条文と同等に憲法慣習の重要性が占める割合は重大である。法律実務家であると同時にシドニー大学等でも教鞭をとり、憲法等公法を中心に教科書も出版しているハンクス (Peter John Hanks) 氏は、以下に引用するように、特に行政権の担い手である連邦総督と内閣総理大臣との関係について、憲法慣習が重要な規範となることを説明している。

《オーストラリアの政府関係の重要な側面は、公式の成文規範には記されていない。特に、執行政府 (executive government) (州と連邦) それぞれの法的な長 (the legal head) [=連邦総督] と、その政府の政治的な長 (the political head) [=内閣総理大臣] との間関係は、連邦憲法 62 条, 63 条および 64 条のように、正式な規範には、ほんの少ししか触られていない。「責任政府 (responsible government)」と一般的に名づけられているこの関係は、憲法慣習にその定義を依存している。つまり、裁判所によって執行されない規範だが、様々な政治的、財政的考慮に、その正当性と権威は依存しているのである。》<sup>7)</sup>

このように、行政権はその行政の執行について国民に責任を負うという原則、「責任政府」を基礎づけ担保するのが憲法慣習であるとする。つまり、ハンクス氏が例示する憲法 62 条から 64 条が明文で定めるのは、わが国の内閣に相当する連邦行政評議会 (Federal Executive Council) (62 条), 連邦行政評議会における連邦総督 (the Governor-General in Council) (63 条) および國務大臣 (64

条)である。62条が定める連邦行政評議会は、「連邦総督に対して助言を行う」機関で、連邦総督がその「構成員を選任」し、その「信任を受ける限り在任する」とされるものである。また、63条が規定する「行政評議会における連邦総督」とは、「連邦総督が、連邦行政評議会の助言に基づいて行動する旨を定めた」もので、64条は、連邦総督が大臣（「連邦の各省を統括する公務員」）を任命する権限を定めており（1項）、同時にその在任は「連邦総督の信任」に依存し、大臣が62条の連邦行政評議会の構成員となることを定める（2項）<sup>8)</sup>。さらに、連邦総督に任命された大臣が議会のいずれかの議院の議員でなかった場合には、第1回総選挙の後「3カ月を超えて在任することができない」と定め、大臣は連邦議会議員であることを要求する（同条3項）。このようにして、大臣は、わが国の憲法68条1項のように、過半数が議員であれば良いとはしていないので、すべてが実質的に議員でなければならない。また大臣が、わが国の内閣に相当する連邦行政評議会を構成し、連邦総督は、その助言を受けて、「女王の名代として（as the Queen's representative）」行政権を行使する（61条）という仕組みとされている。こうすることで、ある程度のところまでは条文上も、行政権の行使につき、国民に対して大臣が責任を負う「責任政府」の原則が貫徹されている。しかし、これら憲法条文上、連邦行政評議会の長としての内閣総理大臣はおろか、「責任政府」の原則も定められておらず、それら行政機関の実質的詳細のすべてが憲法慣習に依ることになるのである。この点につきハンクス氏は、次のように述べる。

《これら慣習上の規範のうち最も基本的なものは、……連邦総督はその職に付与されている重要な法的権限（the significant legal powers）を、連邦議会の下院を支配する政党の領袖の助言に基づいて執行するという点である。……つまり、公務員〔=大臣含む〕を任命するときや、議会を解散するときには、……連邦総督は内閣総理大臣によって与えられた助言に適合的に行動する。政治的な長〔=内閣総理大臣〕（the political leaders）は、こうして連邦総督によって正式に行われたその行為について、「責任を負う（responsible）」

ことになるのである。》<sup>9)</sup>

次に、憲法上規定されていない内閣総理大臣の選任およびその存続についても、憲法慣習により、下院である代議院に依存するものである点を、次のように言う。

《第1のコロラリーであるが、第2の慣習は、議会下院の政治的状況が、政府の長の選択……、各省の長の構成を決定するということである。つまり、例えば憲法64条によって、連邦総督は大臣を任命する権限を与えられているが、どのような意味においても、この選択が〔連邦総督の〕自由であると考えられたことは決して無かった。同様に、現大臣 (the current ministry) が連邦総督……の権限行使について統率する権限は、その大臣が議会下院の信任を失うとともに消失するということも、常に受け入れられてきた。》<sup>10)</sup>

要するに条文上は上下両院の議員から選出された大臣で行政評議会は構成されるが、実際は下院（代議院）議員（または連立与党の議員）によって、また、条文上は内閣総理大臣は存在しないが、慣習上、「連邦議会の下院を支配する政党の領袖」である代議院議員が就任する<sup>11)</sup>。さらに各大臣の在任も、下院の信任に掛かっている。

以上のように、オーストラリア憲法においては、わが国が憲法66条から68条の明文で規定しているような、内閣総理大臣の指名や内閣の構成に関する文民規定や過半数原則に関する明文規定が存在しないために、憲法慣習に大きく依存しており、それが一般的に受容されていると言うことができる<sup>12)</sup>。

## 2. オーストラリア憲法における 女王および連邦総督

女王については、憲法条文とは異なる運用が、憲法慣習として行われている。条文上、女王が連邦総督を任命する（2条）。しかし実際には、内閣総理

大臣の助言により、オーストラリア人を形式的に任命するのみである<sup>13)</sup>。また、行政権は女王に属し、連邦総督がその名代 (representative) として、それを行使するというのが条文である (61条)。しかし女王には、極めて形式的な、儀式的な側面しか認められていない。この点について、ソンダース (Cheryl Saunders) 教授の説明を以下に引用しよう。

《憲法条文においては、連邦総督は[オーストラリア]連邦での女王の名代である。彼または彼女は、[憲法] 2条の下に女王によって任命される。[しかし] 1930年以來、この任命は、オーストラリアの内閣総理大臣の助言に基づいて行われてきた。[また、同] 2条は、女王の「御意 (pleasure)」に適う限りその職を有すると規定するが、実務では、最初の任命は一般的に5年間である。女王自身と同じく、連邦総督は、憲法上の職務 (functions) や儀式的なもの、また、地域志向的 (community-oriented) 職務を果たしている。》<sup>14)</sup>

このように女王、連邦総督、そして、内閣総理大臣という3つの行政機関が、儀式的・形式的、そして、実質的にオーストラリアの行政権行使に関わることについて、憲法条文によって明文上整理が完了していない状況を、憲法慣習が補完または実現してきたと考えられるのである。ソンダース教授は続けて以下のように述べる。

《[歴史的]変化の過程で連邦総督は、事実上の国家元首 (the de facto head of state) となった。しかしながら、正式な法的地位は重大なものとして残った。とりわけ、国家元首の役割を担うその人物 [=連邦総督] を、内閣総理大臣が効果的に任命し罷免することができる (removable) という異例の状況 (unusual situation) は、女王への助言を通してであることは、このことを説明している。》<sup>15)</sup>

以上のように、少なくとも行政権の行使に関して、女王が実質的な権限を行使することについては、憲法条文上その名代である連邦総督を通して可能であるかのようだが、実際には行われないので、残る関係は、連邦総督と内閣総理大臣との関係、および、それらと議会との関係である。そして、この

間の難しい関係が、行政権の一つである解散権の行使として出現する。オーストラリアの憲政上、特に問題となったのが次に考察する「1975年憲法危機」であった。

### 3. オーストラリア憲法における 「1975年憲法危機」

以上の検討から理解されるように、オーストラリア憲法の特徴は、イギリス女王が行政権を有し（61条）、立法権の一翼も担う（1条）という明文規定が存在するように、少なくとも形式的にイギリス女王を戴き、女王の名代である連邦総督（2条および61条）が、形式的にある程度関与することが認められている点であろう。より具体的には、憲法慣習上、連邦総督には、オーストラリア人を充て<sup>16)</sup>、女王に由来する一定の権限を、実質的に内閣である行政評議会（内閣〔Cabinet〕また内閣総理大臣〔Prime Minister〕という機関は、憲法条文上規定されていない）の助言を得て行使する（2条、5条、56-60条、62-70条）ことができる仕組みになっている。それら権限のうち、重要かつ重大なものが、内閣総理大臣の解職および議会の解散である。これら2つは、わが国と同様、内閣不信任の議決が議会から出された場合に、内閣の存立ができなくなる現象をもたらす、「責任政府」の原則（わが国の民主行政の原則）の下での重大な事象である。

また、論理的には、次のような経緯で、上下両院とも内閣不信任決議を行うことができ、条文上義務は課されていないが、憲法慣習上、内閣総理大臣はそれに応答しなければならない。つまり、代議院と同様、直接選挙で国民により選出される元老院は、53条5項が示す通り、同条の予算や財政に関する他の項による限定以外、「代議院と同等の権限を有する」機関である。したがって、形式論的にはであるが、元老院も内閣総理大臣の選任に関与することができるはずである。しかし、この点については、憲法条文と憲法慣



習との間に、大きな乖離が見出される。つまり、形式的には、憲法 64 条により、連邦総督の「信任」を得た議員が、国務大臣に選出されることになっているから、元老院議員も該当する。しかし、憲法慣習は、代議院議員で多数政党または連立与党の領袖が内閣総理大臣に選出され、その内閣総理大臣が、国務大臣を選任することを要求する。そして、これら国務大臣と首相が、内閣（行政評議会）を構成する<sup>17)</sup>。つまり、憲法慣習上は、一般的に、元老院議員は内閣総理大臣にも国務大臣にも任命されないし、その選出に関わることもなく、代議院の決定による。

しかし形式論的には、53 条 5 項が示す通り、両院は同等であり、64 条では「連邦総督の信任を受ける」ものであれば、いずれの議院の議員でも連邦行政評議会を構成することになるから、内閣（行政評議会）、または、内閣総理大臣に対する不信任決議が、両院のいずれからであっても出された場合には、内閣は総辞職または元老院を含めた議会の解散がありうることになるのである。つまり、下院である代議院の解散、上院である元老院の解散、両院同時解散という、3 つの解散形式が論理的可能性として導出される。しかし、実質的には、また憲法慣習上は、代議院議員の中から内閣総理大臣は任命され、内閣総理大臣が代議院議員の中から大臣を任命し、内閣（行政評議会）を構成するので、「責任政府」の原則の対象となるのは代議院のみということになる。このように、連邦総督の権限は、形式的な憲法条文が形式的に認めるものでしかなく、実質は憲法慣習によるのである。このことが大きな要因となって、「1975 年憲法危機」も重大な展開を見せる。

いずれにしても、すぐ後に確認するように、解散について、オーストラリア憲法 5 条および 28 条は代議院の単独解散を、57 条は両院同時解散を認めている。元老院の単独解散を容認する規定は見出されない。したがって、憲法条文上は、考えられる 3 つの解散形式のうち、2 つのみが明確に示されているのである。

以下では、それぞれについて考察するが、まず解散に関する憲法上の規定を確認し、その後、代議院の単独解散について、そして、両議院同時解散

について考察する。

## (1) オーストラリア憲法における解散の規定

オーストラリア憲法においては、解散についてどのように規定されているのか、はじめに確認する。しかし先述のように、実際の運用等は憲法慣習に大きく依存しているという事実を忘れることはできないので、その点についても併せて言及する。

《オーストラリア憲法5条

1項（議会の会期・停会および解散） 連邦総督は、適当と認める議会の会期を定める。連邦総督は、布告その他の方法により随時議会の停会を命じ、また、同様の方法によって代議院を解散することができる。

[下線筆者。以下同様]

2項（議会の招集）〔省略〕

3項（第一会期）〔省略〕

同28条（代議院の存続期間）

代議院は、選挙後最初の集会から3年間存続するが、それを超えて存続しない。ただし、連邦総督は、それ以前に代議院を解散することができる。

同57条（両院間の不一致）

1項 元老院が、代議院が可決した法律案を否決し、もしくは議決せず、または代議院が同意しないような修正を付して可決した場合において、3カ月が経過した後の同一または次の会期中に、代議院が、元老院の作成、提案もしくは同意した法律案修正案の有無にかかわらず、再度可決し、それを元老院が否決し、もしくは議決せず、または代議院が同意しないような修正を付して可決したときは、連邦総督は、元老院および代議院を同時に解散することができる。しかしこの解散は、代議院の任期満了期日の6カ月前以降は行うことができない。

2項 前項の解散の後、代議院が、元老院が作成、提案もしくは同意した修正を付して、または付さないで当該法律案を再度可決したにもかかわらず、元老院がこれを否決し、もしくは議決せず、または代議院が同意しないような修正を付して可決したときは、連邦総督は、元老院および代議院の議員による両院協議会を召集することができる。

3項 両院協議会に出席した議員は、代議院が最後に提案した法律案、および一議院が作成し他の議院が同意しなかった修正があるときにはその修正について審議し、かつ表決する。元老院および代議院の議員総数の過半数によって承認された修正は、可決されたものとみなされる。法律案（前段の手続により可決された修正があるときはこれを含む）は、元老院および代議院の議員総数の過半数によって承認された場合には、議会の両議院を適正に通過したものとみなされ、女王の裁可を得るために連邦総督に提出される。》<sup>18)</sup>

オーストラリア憲法では、以上の3カ条において、解散が規定されている。これらは、「法の支配」と並び、先述のオーストラリア憲法の一般原則、「責任政府」の原則からも導き出されるものである。つまり、国民に対して責任を持って行政の執行や運営を行うことを保障するための、一つの制度として解散は規定されている<sup>19)</sup>。この点について、ソンドース教授は以下のように述べている。

《責任ある政府の決定的特徴は、政府が、民主的に選挙された下院 (lower House) からの継続的支持に依存している点である。これは、ウェストミンスター型議会の伝統 (the Westminster parliamentary tradition) を受け継ぐオーストラリア議会に基礎を有する。……下院の信任を失った政府は継続できず、総選挙を模索するか、または、下院が支持する、異なるグループの大臣たちにその職を明け渡さねばならない。》<sup>20)</sup>

ソンドース教授のこの説明は、わが国憲法の69条の基本的な理解と親和的である。つまり、日本国憲法69条の定める不信任決議案が衆議院で可決され、または、信任決議案が否決された場合に、内閣は10日以内に総辞職を

するのでなければ衆議院を解散するという規定である。これは、「下院の信任を失った政府」がとるべき道を表している。しかし、これ以外の時に解散をすることが内閣の判断で可能かどうか、したがって任意解散が認められるか否かは、オーストラリア憲法 57 条を見るだけでは、やはり明らかにならない。

そこで、この他に解散について規定している、上記オーストラリア憲法 5 条を再度確認すると、連邦総督は、「代議院を解散することができる」と規定するのみであり、その形式は、「布告その他の方法」という一般的な様式であるから、わが国の憲法 7 条 3 号と同様に、連邦総督が、任意に代議院を解散することができるとの解釈が可能な文言となっている。また、同法 28 条は、原則的に代議員の任期は 3 年と定めるが、その但し書きにおいて、連邦総督は解散によってそれを短縮することができる」と規定することによって、5 条と同様に、連邦総督が任意に代議院を解散することができる」と解釈しうるかのような条文となっている。

このように、いずれの条文も、代議院について、連邦総督が任意の解散権を有するかのような規定となっているのだが、先述のように、憲法慣習上、連邦総督は実質的な権限を有するものではないと理解されているから、実質的にこれを行うことができるものとすれば、内閣である行政評議会である。つまり、その助言によって、形式的に行政権を、連邦総督が執行するのである。これを解散に当てはめれば、実質的な代議院解散の決定権は、内閣総理大臣が有することになりそうである。しかし、その内閣総理大臣も、憲法上の明文規定に基づく機関ではなく、憲法慣習として存在しているにすぎない。したがって、形式的な権限として連邦総督が、憲法条文上、5 条および 28 条によって有するはずの代議院解散権と、憲法慣習上、連邦総督にそのように付与された権限を、内閣総理大臣が助言という方法によって、実質的に行使する代議院解散権との、優劣関係はどのように考えるべきなのか。

この点について、Blackshield and Williams による基本書、AUSTRALIAN CONSTITUTIONAL LAW AND THEORY (6<sup>th</sup> ED.) (2014) では、連邦総督の権限

を次のように解説している。

《連邦総督は、[行政評議会の]助言に基づいてのみ (only on advice) 行為するべきであるという慣習には、例外がある。[連邦総督には]「留保権限 (reserve powers)」があり、そのような助言がない場合、または、それに反してまで、[留保権限を]執行すること (exercise) ができる。》<sup>21)</sup>

このように一般論を述べた後、行政評議会の助言なしで、または、それに反してまで、権限を行使する例として挙げるのは、次のような2つの場合である。内閣総理大臣を任命する場合、および、代議院で内閣不信任決議がなされたにもかかわらず、内閣総理大臣が辞任しない場合である。本稿にとっての関心事は後者であるが、前者についても関連するため概観する。Blackshield and Williams は、それら例を挙げて、次のように言う。

《例えば、連邦総督はいくつかの状況において、誰を内閣総理大臣に任命するかを決定する独立の裁量 (an independent discretion) を有する。しかし、[現]政府が選挙で敗れたような通常の状況においては、失職する (outgoing) 内閣総理大臣は、勝利した政党の領袖を次期総理大臣 (his or her successor) として任命するよう[連邦総督に]助言するのが、慣習の要求するところである。また、本当の裁量 (a real discretion) が生ずるような真に疑わしい場合には (in any genuinely doubtful case)、可能な限り連邦総督は、選挙民によって選挙された代議院における[政府の]反対政党 (the rival parties) の力によって指導されるべきである (should be guided)。》<sup>22)</sup>

つまり憲法 64 条は、次のように連邦総督の国务大臣任命権を定めているが、同法 62 条は、連邦行政評議会に、連邦総督に助言する権限を認めているから、憲法上も連邦総督は、独立して行政権を行使することは想定されていない。しかし、憲法慣習上、それに対する例外が存在するというのである。

#### 《62 条 (連邦行政評議会 : Federal Executive Council)

連邦総督に助言を行うため、連邦政府に連邦行政評議会を置く。連邦総督は、行政評議会の構成員を選任し、これを召集する。行政評議会の構

成員は、行政評議会議員として宣誓し、連邦総督の信任を受ける限り在任する。

#### 64条（國務大臣：Ministers of State）

1項 連邦総督は、連邦の各省を統括する公務員を任命することができる。連邦の各省は、行政評議会における連邦総督が設置する。

2項 前項の公務員は、連邦総督の信任を受ける限り在任するものとし、連邦行政評議会の構成員および連邦の女王の國務大臣となる。》

こうして、内閣総理大臣の任命については、総選挙で勝利した政党の領袖を、またそれが多数連立政党による勝利の場合には、連立政党の「力によって指導され」ながら、誰を任命するかを決定するので、実質的にも、現職首相の助言を必要とするものではなく、また、連邦総督に裁量の働く余地はあまり無いものと考えられる。

しかし、例示の2つの場面の後者、つまり、「代議院で内閣不信任決議がなされたにもかかわらず、内閣総理大臣が辞任しない場合」に、内閣総理大臣を解職する権限を発動するのは、連邦総督の「王権代位裁量（vice-regal discretion）」とされている。Blackshield and Williams は、次のように述べる。

《より明確な「王権代位裁量」は、代議院で信任票を失いながら辞職を拒否する内閣総理大臣を解職する権限である。しかしこの状況もまた、一般的に慣習によって規律されている。》<sup>23)</sup>

つまり、やはり連邦総督は、自らの裁量でそのような場合に内閣総理大臣を解職するというよりは、憲法慣習上、信任を失った内閣を存続させることはできず、また、内閣総理大臣も構成員となっている連邦行政評議会が、自分自身の内閣の解職を連邦総督に助言するはずはないから、連邦総督は例外的に、その助言なしに権限行使をせざるを得ないのである。また、さらに他の場合にも、内閣総理大臣を解職する可能性が有ることを示唆して次のように言う。

《他の状況においても、内閣総理大臣を解職する留保権限が〔連邦総督に〕ありうるが、しかし、そのような権限が適切に執行される根拠については、

議論の余地が残存している。))<sup>24)</sup>

要するに、連邦総督の権限として、裁量により、つまり任意に、内閣総理大臣を解職する場合は、憲法慣習上極めて限定的である。そして、そのような場合とは、不信任決議が出されているにもかかわらず、内閣総理大臣が辞職も代議院解散も実行しない場合である、ということになる。

以上のように、憲法条文からは、連邦総督に実質的な任意解散権が認められる余地は少ないこと、また憲法慣習上も留保権限として認められる可能性はあるとしても、それはごく限られた場合でしかないことが理解された。

## (2) 憲法慣習と代議院解散

上述のように、憲法5条および28条の条文を基に、代議院の解散について考察すると、内閣不信任の場合には、わが国と同様に、内閣総理大臣が内閣総辞職するか、または、下院を解散するか、いずれかの選択をすることになると解釈されていることが理解される。ところが、日本国憲法69条のように、10日以内にいずれかを選択しなければならないとの明文規定ではないため、内閣総理大臣が総辞職も解散も好まないのであれば、放置することが可能となる。そこで登場するのが、連邦総督の留保権限という慣習上の権限で、極めてまれな権限ということになる。

ここで問題となるのは、内閣と連邦総督の間における緊張関係についてである。連邦総督を廃止し、大統領を設置するという議論を審議した1993年当時に、その議論を取りまとめた「共和国諮問委員会 (Republic Advisory Committee)」は、連邦総督の権限行使に関する行政評議会の助言について、どのような見解をとっていたであろうか。Blackshield and Williams の、次の説明が重要である。

《内閣総理大臣の解任は、[連邦総督の]留保権限の中でも最も劇的で論争的なものであり、したがって、それは、「最終最後の手段 (a recourse of last resort) で、利用者 (user) を崩壊させる可能性のある究極の武器 (an ultimate



weapon)」と考えられている。少なくとも部分的にはその理由で、先例は非常に数少ない。……

連邦総督が、内閣総理大臣を解任することが認められる状況には、次の2つの種類がある。

- ・内閣総理大臣が、不信任票であると認められる投票によって、下院で敗れた場合

- ・政府が、違法または違憲である行動に固執する場合

[また]オーストラリアでは、内閣総理大臣が、歳出承認案 (supply bills) を上院で可決させることができない場合に、連邦総督が〔内閣総理大臣を〕解任することができるか否かについて、相当の議論がなされてきた。〕<sup>25)</sup>

この最後の点は、「1975年憲法危機」に関連する事柄であるから、本稿で、すぐ後に考察することになる。ここで、解散権との関係で問題となるのは、1つめの状況であり、同書では続いて、不信任決議の場合を以下のように検討している。

#### 《不信任決議 (No-confidence motion)

下院が内閣総理大臣に対する不信任の決議を行った場合、慣習は、彼または彼女が辞職し、それによって他のすべての大臣の任命を終了させるか、連邦総督に議会を解散するよう助言するかである（しかしながら、現職は恐らく、その決議を巻き戻すための合理的時間が認められよう。特に、その決議が、現職の支持政党または連立政党が欠席であるがゆえに行われたのであれば、なおさらである）。仮に現職がこれら方向のいずれもとらないのであれば、連邦総督は、彼または彼女を解任することができる (is entitled to dismiss)。しかしながら、ここでも、解任は、内閣総理大臣がその義務を履行するよう誘導する (induce) あらゆる試みが失敗に終わったときにのみ、実施されるべきであることが強調されてきた。〕<sup>26)</sup>

つまり、連邦総督の権限として認められる内閣総理大臣の解任は、内閣総理大臣がその職務として、不信任決議に対する手続を進めないなど、特殊な場合に限定されており、自由裁量による解任や解散が容認されているわけでは



ない。しかし、残る問題はやはり、それでは、内閣総理大臣が、その任意の判断で、代議院を解散することを決定し、解散について連邦総督に助言した場合、連邦総督は形式的にであれ、解散することになるか、つまり、内閣総理大臣による代議院の実質的任意解散が認められることになるか、である。

このような代議院の解散（単独解散）は、どの程度行われてきたのかというと、連邦議会については次に見る両議院同時解散ほど用いられていない。また、州の議会で二院制を採用しているクインズランド以外の州では、行政権の解散を限定する改正が行われてきている。その理由は、クインズランド大学の憲法学者スリ・ラトナパラ（Suri Ratnapala）教授によると、次のようである。

《ウェストミンスター型議院内閣制の歪曲した特徴の一つは、政権党が、その戦略的都合によって、選挙のタイミングを決定することができる点である。政府はしばしば、下院を早期に解散し、好ましい経済状況であるとか、反対政党の不運[な状況]であるとか、そのような状況を利用しようとし、または、差し迫った悪い知らせ[が到達する]より前に総選挙を実施しようとして、[連邦総督に解散の]助言を行う。この状況は、連邦総督または州知事が、通常、[政府の]助言に基づいて行為するという事実から生ずる。南オーストラリア州憲法およびヴィクトリア州憲法は、[州]議会下院の解散を、4年任期の（第1回会議から計って）3年が経過する前に[しなければならないと]、連邦総督の権限を明示的に制限することでこの歪曲を減殺した。》<sup>27)</sup>

これら2つの州における、より具体的な解散の条件とは、次のようになるという。

《南オーストラリア州知事は、最初の3年間に限り下院（the House of Assembly）を解散することができるが、それは、政府が下院の信任投票で敗れた場合、「下院で通過した特別重要法案（a Bill of special importance）が、上院（the Legislative Council）によって拒否された」場合、または、[同州憲法] 44(1)(i)に明示されている（両院間のデッドロックを解決する手段と

して) 両院同時解散の要件が満たされた場合に限ってのことである。ヴィクトリア州知事は、4年任期の最初の3年以内であれば[同州憲法] 66条に定めるデッドロック解決手続の一環としてのみ、下院を解散することができる。または、上院が、下院で可決された通常の政府の年次行政行為のための財源歳出承認案 (the appropriation of funds) を、1カ月以内に拒否または可決しなかった場合、または、下院が政府に対する不信任案を可決した場合である。》<sup>28)</sup>

さらに、連邦総督および州知事の解散権行使について、クインズランド大学憲法学者ラム (R. D. Lumb) 教授の議論を次のように整理する。

- 《1. 解散を承認する前に、政府が継続できるように歳出承認 (supplies) の獲得が確保されることを探索するべきである
2. 選挙で敗れた内閣総理大臣からの、[新]議会が召集される前に解散せよとの要求は拒否するべきである
3. 次の場合以外において、[政府が] 信任を維持しているのであれば、早期 (任期の最初の1年以内) 解散は、認めるべきではない
  - (a) 反対政党が同意している
  - (b) 公的政策に関する新しく重要な問題が生じた
  - (c) 連立政党が連立を解消し、政府がかろうじて多数 (a slender majority) を維持しているが、その地位を強化するために政府が新たな委任 (a fresh mandate) を得ることが合理的であるなど、議会の状況に重大な変更 (a major change) が生じた
  - (d) または、内閣総理大臣が辞任したが、反対政党が小さすぎる、または、政権党の誰も政府を構成しようとしめないなど、次の政府 (alternative government) を構成することが不可能である
4. 上記3.の要件が満たされた場合、早期解散 (premature dissolution) の助言が行われるべきである
5. 政府が敗北した場合には、通常、解散が認められるべきであるが、次の政府[の構成]が可能であれば、[解散を]拒否できる

6. 多数政党の政府が解散を要求したが〔下院に〕拒否され、少数派政府が任命された場合、少数派政府による第2の要求は、最初に言及した多数政党が再度政権をとるのであれば、拒否できる。これは、1952年にヴィクトリア州で起きた。

7. 上院が歳出承認を拒否する権限を有する州では、次の政府の擁立が可能でないならば、そのような承認の否定の際に、解散は認められる。》<sup>29)</sup>

以上のように、下院の解散について、明文規定で限定しているのは2つの州のみであるが、連邦議会についても同様の考え方は基本的に当てはまる<sup>30)</sup>。つまり、先述のように、連邦議会の代議院の解散を統率する規定は現行の連邦憲法には存在しないが、少なくとも議論としては、解散権の限定が提唱されている。憲法慣習が大きな比重を占め、それを重要視するオーストラリア憲法体制においては、憲法慣習に注意を払うことは重要と考えられる<sup>31)</sup>。

### (3) 両院同時解散

下院の解散に比して、より大きな国民的関心と呼ぶのは、憲法57条に基づく両議院の同時解散 (double dissolution) である。わが国の議院内閣制では、衆議院のみが解散の対象となり、参議院は解散されえないが、オーストラリア憲法においては、条文上もそれが認められており、憲法制定の1901年以来、現実には7回実施されている<sup>32)</sup>。

このように両院同時解散という事態が憲法上想定されており、回数は限定的ではあるものの、実際に実施されてきた根本的な要因は、わが国の国会の衆議院および参議院とは異なる、オーストラリアの代議院および元老院のあり方にある。これに関する一般的な説明は、ラトナパラ教授によると以下のようである。

《オーストラリアの上院は選挙〔によって構成〕されるが、彼らが政府を構成〔=内閣を選出〕するのではなく、また、選挙の様式 (modes) も〔下院とは〕違うという事実が合わさって、上院の多数派は、しばしば政府に対抗的

(hostile) となる。》<sup>33)</sup>

つまり、政権交代が頻繁であるオーストラリアの政治状況において、元老院が政権党の議席で過半数を占める状態は、むしろまれで、「過去 50 年間で 1975 年 12 月から 1981 年 6 月と 2005 年 7 月から 2007 年 11 月の合計 8 年間しかなく、日本では『ねじれている』と見られる状況こそが、オーストラリアでは常態となっている。」<sup>34)</sup> そしてその要因は、内閣総理大臣は下院である代議院議員の中から選出され、また、彼がその中から大臣を選出するという慣習に見出される。その基本要因は、元老院および代議院の基本原則<sup>35)</sup> および「選挙の様式」が、わが国の衆参両院とは異なり、オーストラリア憲法 7 条および 24 条に明確に規定されているような事実に見出される。

《7 条 1 項 元老院は、各州を代表する元老院議員で組織する。……。

2 項 〔省略〕

3 項 各基本州を代表する元老院議員の定数は、……6 人とする。……。

〔1983 年代表法によって各州代表は 12 人に増員された。……。〕

4 項 元老院の任期は、6 年とする。

24 条 1 項 ……。代議院議員の定数は、できうる限り、元老院議員の定数の 2 倍とする。

2 項 各州において選挙される代議院議員の定数は、それぞれの人口数に比例する……。》

つまり、代議院は人口比例原則によって選挙された、任期 3 年 (28 条) の議員によって構成されるのに対し、元老院は各州平等の原則によって選挙された、任期 6 年の議員によって構成される。また、代議院の定数は元老院の 2 倍と定められている。このような両院の基本原則の違いと構成の違いが大きな要因で、「ねじれ」が常態化し、上院である元老院が政権党議員で多数を占めることがまれで、したがって、「政府に対抗的」となりうるのである。

こうして、両院での対抗関係が特定の法律案等で先鋭化した場合には、デッドロックに陥るが、それを解消する方法として、両院同時解散が憲法上想定されている。それが、上記、憲法 57 条が規定するところである。1 項

は、両院同時解散の条件を明文化している。それは、第1に、代議院が可決した法律案を、元老院が実質的に否決（否決もしくは議決しない、または、代議院が同意しないような修正案を施した上で可決し代議院に戻す場合を含む）し、第2に、その後3カ月以上経過した後に、代議院が再可決した同法律案を、元老院が再度実質的に否決した場合に、両議院同時解散が可能となる。わが国の場合には、衆議院で可決した法律案を参議院が否決した場合、憲法59条2項により、衆議院による3分の2の多数で再可決の可能性があり、同3項で、その前に、衆議院が両院協議会を求めることができる。さらに、同4項は、参議院が60日以内に議決しないときはその法律案は否決されたとなし、同2項および3項に戻ることができる。類似の制度をオーストラリア憲法では、上記57条2項で、解散後の新しい両院における新しい会期において、代議院が再度可決した法律案を、再度、元老院が、実質的に否決した場合に、ようやく、連邦総督は両院協議会を召集することができるとする。そして、同57条3項は、両院協議会で審議の後、その法律案は両議院の議員総数の過半数で承認されれば、成立したものとされる旨を規定する。

このように、オーストラリアの両院間のデッドロックを解消するためには、わが国が衆議院優越の制度によって解消できることと比較すると、相当に複雑な手続を経ることが必要なように思われる。この点につき、杉田教授は次のように説明している。

《[オーストラリア憲法は、]第57条で下院と上院がデッドロック状態に陥った場合の解決法を詳述している。しかしながら、第57条が示している上下両院解散選挙は、1901年の連邦結成以来これまで6回〔ただし2016年より前の時点〕しか実施されておらず、また最終的な解決策である両院合同議会は1回しか召集されていない。過去50年間、政権党が上院の過半数を確保していた期間が8年のみであり、1974-75年の約1年半を除きオーストラリアの政治は混乱に陥っていないことを考えると、オーストラリアの二院制は、現実には憲法上の規定と乖離して機能していると考えることができる。》<sup>36)</sup>

この説明が象徴的に表現しているように、少なくとも上下両院の同時解散という解散権の行使は、衆議院に限定的なわが国の解散の回数と比して格段に少ない。これを、オーストラリアの二院制は、「憲法上の規定と乖離して機能している」<sup>37)</sup>と捉えることも可能なのかもしれないが、同時に、解散権行使のハードルが、わが国に比して格段に高いことが原因であると考え余地があるかもしれない。

このハードルを考える際に、もう一つ念頭に置いておかなければならないのは、憲法慣習が、この憲法 57 条の規定以上に何を要件としているかである。この点も、次に見る「1975 年憲法危機」における議論に関係するので、確認しておきたい。憲法慣習は、57 条で定める要件以上のハードルを課している。それは、元老院が実質的に否決した代議院の法律案が、重要な法律案であり、通常、それが複数存在することが要求される点である。これについては 53 条との連結が慣習上存在する。

53 条は、歳入歳出を実行する法律案および租税を賦課する法律案の発議は、代議院の専属権限であり、元老院が発議することはできず、また、租税を賦課する法律案は、元老院が修正することができない旨定めている。53 条に引き続き、54 条は歳出承認案について、55 条は租税法法律案について、56 条は歳出の議決に関する連邦総督の承認について規定する。そして、これに続く 57 条が、先述のように、両議院に不一致が生じた場合の解決手続について定める。このような条文の配列から、慣習上の理解として、57 条 1 項で、「元老院が、代議院が可決した法律案を否決し、もしくは議決せず、または代議院が同意しないような修正を付して可決した場合……元老院および代議院を同時に解散することができる」とする、解散の要因となる法律案は、53 条から 56 条までの条文で規定されるような、重要法案であると理解されているのである<sup>38)</sup>。

では次に、連邦総督によって内閣総理大臣が解職された後、新政権の下、両院同時解散が実施されるという大きな混乱が発生した「1975 年憲法危機」について概観し、特にわが国の解散権行使に関する課題との異同を整理して

いきたい。

### (3)-1 「1975年憲法危機」と両院同時解散

「憲法危機」と称された1975年の事件は、単に両院同時解散の問題だけではなく、女王の有する行政権、そして、オーストラリアにおけるその名代である連邦総督の権限と、オーストラリア連邦議会および内閣総理大臣の権限の問題であった。以下、事件の経緯を整理し、議院内閣制そして解散権について問われた課題を検討する。

労働党のウィットラム (Whitlam) が政権を握っていた1975年当時、元老院は野党である自由党・国民党連合 (the Liberal-Country Party Coalition) が大勢を占めていた<sup>39)</sup>。同年10月15日に、元老院は、ウィットラム内閣の歳出承認案を含む財政プログラムの法案を審議することを拒み、代議院の解散と総選挙を要求した<sup>40)</sup>。ウィットラム首相および代議院は、この要求を拒否した。そして、11月11日、ウィットラム首相は、連邦総督カー (Kerr) に、元老院の半数改選の助言を行った。ところが、カー総督は、逆に、ウィットラム首相に辞職を求めたのであった。以下、カー総督の声明 (statement) を引用する。

《憲法危機について慎重な考慮をいたし、決定をなしたので、それについて説明をしたい。

(概要) 歳出承認案をめぐる、議会の両院の間で、また政府と反対政党との間で発展したデッドロックの結果をどのようにするか、できるだけ速やかにオーストラリア国民が決定できるよう、今回の危機に民主的で憲法適合的な解決を見出すことが私にとって必要とされている。憲法ならびに私の連邦総督の職と責任、権威と義務に対する宣誓に適合的な唯一の解決は、ウィットラム氏の内閣総理大臣の任命を解き (terminate the commission), 歳出承認案を確保し、国民に問題を委ねようとする暫定内閣 (caretaker government) を用意することである。

課題と私の決定の理由の要点を要約し、早急な決断をするようにオース



トラリア国民の前に課題を提示する。

私たちの憲法は連邦の性質を有し、また、その条文を有するために、元老院は、疑いもなく、歳出承認案を政府に対して拒否または据置く (defer) 憲法上の権限を有する。責任政府の原則から、通常の政府機能を果たすための金銭を含む歳出承認案を〔元老院に〕可決〔させることが〕できない内閣総理大臣は、総選挙を〔連邦総督に〕助言するか、または、〔内閣〕総辞職しなければならない。彼がそれを拒否するのであれば、私が、彼に対する内閣総理大臣としての任命を取り下げる (withdraw) べき憲法上の権限、および、実際、義務を有するのである。……ここ [=オーストラリア] においても連合王国においても、内閣総理大臣の義務は、非常に重要な側面では同じである——歳出承認案〔の可決〕を得られなければ、辞職するか、または、選挙を助言しなければならない。

内閣総理大臣が辞職も選挙の助言も拒否するのであれば、そしてそれがウィットラム氏の場合であるが、私の憲法上の権限と義務が私に要求することは、私が今現在実施したこと——彼の任命を取り下げること——そして反対政党の領袖を招き、暫定政権を構成すること——これは、総選挙が行われるまで、何ら指名も解任もせず、政策も提案しないものである。彼〔=反対政党の領袖〕には、歳出承認案〔の可決〕を確保することが非常に望まれる。フレイザー氏は、そのための必要な準備を行い、両院同時解散を推奨する用意があるか否かについて助言するよう求められるであろう。……2人の領袖が妥結に失敗した問題を決定するのは、今や国民である。》<sup>41)</sup>

また、カー総督は、このような行動に出る前に、連邦最高裁判所長官バーウィック (Barwick) に法的な相談を持ち掛け、上記声明において自らが示した連邦総督としての権限は、憲法上認められるとの見解を、同長官から得ていたこともあり、上記の重要かつ決定的な決断を行ったと言われている<sup>42)</sup>。

こうしてカー総督が、ウィットラム首相に辞職を求めた後1時間以内に、問題となっていた歳出承認案は元老院で可決された。また、ウィットラム首



相に代わって首相に就任したフレイザーは、代議院において、ウィットラムの動議によって、フレイザー内閣不信任案を諮り、代議院では労働党が多数派のため、不信任が承認された。フレイザーに代わる新たな首相として、代議院議員のウェリワ (Werriwa) が選出されたので、議長はその任命の準備を連邦総督に求めた。その後、連邦総督からは、憲法 57 条に基づき、フレイザー暫定内閣総理大臣の助言によって、両院同時解散を実施する旨の宣言が発せられたのであった<sup>43)</sup>。その結果、両院選挙によってウィットラムが率いてきた労働党は敗北を喫し、自由党・国民党連合が地滑りの勝利 (a landslide victory) を取め、自由党のフレイザーが正式に政権を獲得して、その後 1983 年まで継続するフレイザー政権が誕生した<sup>44)</sup>。

### (3)-2 1975 年の両院同時解散に関する議論

このように、連邦総督が介入し、現職の内閣総理大臣を事実上解職し、両院同時解散が実施されたという問題について、賛否両論がその後長い期間にわたって闘わされることになった。この問題を議論するに当たり注意すべき事柄として、ハンクス氏が指摘している点を以下にまとめ、次いで、彼の批判的な見解を概観することで、この「憲法危機」の主要な論点を考察したい。

1. 1975 年 10 月-11 月の連邦総督には、前例のない事態において、重圧がかかっていたこと。

オーストラリア連邦が構成された 1890 年代以来、歳出承認案等の重要法案について上院が頑強に審議を停止するような事態は生じず、また、連邦総督も代議院に優越性を認めてきたなど、上手く妥協が図られてきた<sup>45)</sup>。

2. 連邦総督は危機を解決しようとして遠回りの途をたどったこと。

連邦総督は、内閣総理大臣、財務大臣、法務大臣などの助言を求め聞いたが、それらに反する行動をとることはない旨を明確にせず、代わりに密かにバーウィック連邦最高裁長官に相談をしていた<sup>46)</sup>。

3. 最高裁長官は、カー総督の相談に応じるべきではなかったこと。

カー総督が相談したバーウィック最高裁長官は、最高裁長官以前に、自由

党・国民党連合政権期の法務大臣および外務大臣の経歴を有するため、労働党内閣のウィットラム対自由党・国民党連合の構図の中での総督に対する助言は、純粋に憲法上の法的助言であるとは言え、中立性を欠くと批判を招くことになった。また同時に、裁判所の権威を失墜させることにもなった。そして実際に、いくつもの訴訟がそれを前提に起こされることになったのであった<sup>47)</sup>。

4. 連邦総督が建設的な役割を果たさなかったこと。

カー総督は、政府と反対政党との間で折り合いをつけるための交渉をするよう、何ら行動しなかったし、紛争に関する自らの見解も解決策も示さず、未熟な行動をとった。政府の資金が底を突く同年11月末までには、元老院も歳出承認案を可決する見込みがあると信ずる理由があったにもかかわらず、決定を遅らせるなどの方法をとらなかった<sup>48)</sup>。

5. 連邦総督の介入に関する実体的側面として、連邦総督は元老院が支持する政党を擁護したこと。

連邦総督は、代議院に存立基盤を有する内閣を放棄し、元老院が支持する内閣を有利にしたが、この行動は、実体的な政治的影響力を元老院に承認している (conceding) と見られても仕方がないものであった。それまでの総督の何人かは、元老院の首相解職要求等を拒否した先例があるので、今回も拒否すべき場面であった<sup>49)</sup>。

これらの点を考慮に入れ、また、さらにそこから敷衍して、ハンクス氏は、カー総督とパーウィック最高裁長官の主張は、次のように妥当性を欠くと批判する。

《元老院において歳出承認案が否決されれば、内閣は代議院の解散または辞職の助言を総督にしなければならぬ、なぜなら、連邦憲法上、内閣は両院に対して責任があるからだ、〔連邦総督および最高裁長官〕それぞれは議論もなく言う。〔しかし〕そのようなルールは憲法のどこに見出されると言うのか？ それが憲法上の正式な法的ルールではなく、責任政府の慣習だとするならば、それはどのような経験から導き出され、どのような合

理的議論 (rational arguments) がそれを支えるというのか?》<sup>50)</sup>

このようなハンクス氏の指摘が表すように、この「憲法危機」の問題は、単なる行政権の実質的担い手である内閣がいかなる解散権を有し、実行してきたかという問題だけではなく、イギリス女王の名代である連邦総督の権限が、オーストラリア議会に対してどこまで実質的な権限を行使しうるのか、特に、議会の解散に関しては、内閣総理大臣が解散を総督に対して助言しない場合に、憲法 57 条の規定の要件を法案がかるうじて満たすというだけの事実を根拠に、憲法慣習を根拠とする総督の権限として、これを実施できるのか、という点であった<sup>51)</sup>。そして、これについて、連邦総督の権限を限定的に理解し、オーストラリア議会元老院と、代議院に基盤を置く政権との間の対抗関係を、政治メカニズムにより自律的に規律することを重要視する立場からは批判的な見解が強いようである。

さらにハンクス氏は、オーストラリア国立大学の憲法学者 (当時) ソーヤー (Geoffrey Sawer) 教授の言葉を引用しつつ、内閣は元老院ではなく代議院の支持によって成立し構成されているから、内閣が責任を負うべきは代議院に対してであり、元老院で歳出承認案が否決されたという事実だけからは、それによって議会全体からの不信任が出されたものと捉えて、総辞職または両院同時解散を決定すべきことが要請されるとするのは、責任政府の原則とは無関係であると主張する。

《下院による歳出承認案の否決は、政府への信任の喪失を表現することができる多くの方法のうちの一つであり、また、常にその文脈で考えられてきた。[しかし]上院による歳出承認案の否決は、下院の多数派[が支持する政権]政府への信任の喪失を表現することができる他のいかなる方法と同様に、1832 年の改正法 (Reform Act) 以来ずっと、責任政府を統率する原則とは無関係 (irrelevant) と考えられてきた。》<sup>52)</sup>

そして結論としてハンクス氏は、次のように、連邦総督の 1975 年両院同時解散を痛烈に批判する。

《究極的には、連邦総督が労働党政府を解職したという行為は、議会と行

政府との間の関係について、確立され擁護されてきた見方を拒絶するということを含んでいるから、批判することができる。また、その〔議会と行政府との間の〕関係について、〔その行為は〕奇妙で（実に革命的な）見方を主張するものである。〔しかし〕もしもその見方に執着するのであれば、その関係を混乱のうちに投げ込むことになるため、〔やはり〕批判することができる。》<sup>53)</sup>

また、この一連の「憲法危機」の結果実施された両院同時解散と選挙によって、フレイザー政権が誕生したことについて、杉田教授は次のように疑問を差し挟む。

《そもそも、この選挙は、政権交代選挙ととらえるべきなのか、現職が再選されたと取るべきなのか。実態は政権交代であるが、手続き上はフレイザー暫定政権による解散と再選である。野党がサプライ法案〔＝歳出承認案可決〕を阻止している間、労働党政権への支持低迷にもかかわらず、世論では野党の手法に批判的な声が多かった。保守連合側の地滑りの勝利となったのは、フレイザーが現職の立場でキャンペーンを行うことができ、また有権者の間にそれ以上の混乱を嫌う心理が働いたからということも考えられる。したがって、ウィットラム首相が野党の手法を批判する形で自ら解散していれば、政権を失ったとしても敗北の規模を小さくできていた可能性はある。》<sup>54)</sup>

#### (4) 考 察

オーストラリア憲政史上7回めになる両院同時解散が実施されたのは、2016年5月9日であった<sup>55)</sup>。この時には、「2013年建設及び建設業（生産性向上）法案（Building and Construction Industry (Improving Productivity) Bill 2013）」、「2013年建設及び建設業（結果的及び移行的条文）法案（Building and Construction Industry (consequential and Transitional Provisions) Bill 2013）」および「2014年

公正労働（登録機関）改正法案（Fair Work (Registered Organisations) Amendment Bill 2014）」が元老院で否決され、それに対して、2016年5月8日に、内閣総理大臣が連邦総督に対し、次のような助言を行った。

《法案の2つのグループ (two parcels of legislation) に関して、両院解散のためのすべての条件が満たされたことを、私は助言することができる。2013年建設及び建設業（生産性向上）法案および2013年建設及び建設業（結果的及び移行的条文）法案（ABCC法案）、ならびに、2014年公正労働（登録機関）改正法案（登録機関法案）である。

元老院は、2度の機会において、ABCC法案のそれぞれ、および、登録機関法案を否決した。元老院の最初の否決と、代議院の2度目の可決との間に、少なくとも3カ月の間隔がある[ことを必要]とする57条の要件は、これらの法案に関し満たされた。》<sup>56)</sup>

これを受けて連邦総督が、次のような宣言 (proclamation) を発して、両院同時解散となったのである。

《憲法57条によって、元老院が、代議院が可決した法律案を否決し、もしくは議決せず、または代議院が同意しないような修正を付して可決した場合において、3カ月が経過した後の同一または次の会期中に、代議院が、元老院の作成、提案もしくは同意した法律案修正案の有無にかかわらず、再度可決し、それを元老院が否決し、もしくは議決せず、または代議院が同意しないような修正を付して可決したときは、連邦総督は、元老院および代議院を同時に解散することができる、と定められており、

また、この憲法条文によって連邦総督が元老院および代議院を同時に解散する権限を有することになる条件は、次の法律案に関して満たされた。

2013年建設及び建設業（生産性向上）法案

2013年建設及び建設業（結果的及び移行的条文）法案

2014年公正労働（登録機関）改正法案

したがって、私、オーストラリア連邦総督サー・ピーター・コスグローブ大將は、この宣言により、元老院および代議院を2016年5月9日月曜日午

前9時に解散する。

署名等〔省略〕<sup>57)</sup>

このように、57条の定める憲法上の要件が満たされれば解散が実施されることがあるのだが、その頻度は低い。しかしながら、このことについても批判的な見解は多く見られる。先にハックス氏の批判を見たが、これは「1975年憲法危機」を中心に議論するものであったので、さらに、57条に潜む一般的な問題点に注目する批判を考察し、わが国の任意解散権に対する批判の前提的な議論としたい。

いずれもの批判も、先に見たような、歳出承認案等重要法案が代議院で可決されたにもかかわらず、元老院で可決されないという比較的長期間にわたる膠着状態を、両院同時解散で解決するという憲法57条の前提は必ずしも存在するわけではなく、むしろそれは存在せず、政権党と反対党との間の政治的駆け引きに利用される可能性の方が高い点を、批判している。つまり、何らかの状況で、自党の側の議席数を増やすことができる状況であれば、両院同時解散か代議院単独解散かは別にして、そのような手段をとりうるし、またとってきたとする。ラトナパラ教授は言う。

《憲法57条は、政府が、戦略的理由 (for strategic reasons) のために両院解散を促進する (precipitate) 手段を提供している。政府は、容易に法案を2回拒否させるように仕組むことができ、いつでもその選択を作動させることができる引き金 (trigger) を用意するのだ。または、政府は両院同時解散を脅しに使う、その法律案について上院を黙らせることもできる。》<sup>58)</sup>

また、ソンドース教授も同様に、次のように政治的利用を批判する。

《いずれにせよ、両院同時解散の暗黙の脅威 (the implicit threat) は、疑いもなく、元老院での多くの政党間交渉の一要素ではあるが、〔57条に定める〕デッドロック〔解消〕手続が、特定の〔政府〕提案をめぐる〔上下両院の〕不合意 (disagreement) を解決する目的で発動されることはまれである。一つの政策案、または複数の案だとしても、また、それらがどんなに意義があるものだとしても、選挙の賭けに出るには、あまりにも高額なのである。

……その結果、法律案の可決を確保したいと願う政府は、その目的のために、デッドロック手続に依存するよりは、説得や妥協を利用しがちである。その代わりに、57条は、もっと広い作戦的な政治目的 (wider tactical political purposes) に用いられる。》<sup>59)</sup>

そして、そのような「広い作戦的政治目的」とは何かを説明して、次のように言う。

《政府が（正しいか誤っているか〔は別にして〕）、早期の選挙を実施したならば勝ると計算し、そう欲するならば、両院同時解散は、選挙の機会、および、政権党の地位を向上させようと元老院全体を解散する機会〔の両方〕の言い訳 (an excuse) を提供してくれる。この目的のために、連邦政府が両院同時解散の要件を満たす一つまたは複数の法案を確保し、適当な機会が来たらそれを「引き金」として利用できるようにしておくのは、比較的ありふれたことである (relatively common)。》<sup>60)</sup>

このように、解散権を政治的な道具として利用している、という批判を受けて、その後、オーストラリアでは改正の動きがあった<sup>61)</sup>。一つは、1978年に憲法会議 (Australian Constitutional Convention) が開催され、そこで憲法57条改正の提案があったことである。これは、代議院から元老院に回付された法案の審議を、元老院が停止できる期間を1カ月に制限するというものであったが、改正は実現しなかった。また、2003年には、当時のハワード首相が、国民に諮るための諮問グループに改革案を提示した。それは、57条2項に示されている両院協議会の要件、つまり両院同時解散の後、元老院が法案を再度否決しなければ両院協議会は開催されないという点を修正し、両院同時解散を不要にして、その前に両院協議会を召集することができるようにするというものであった。しかしこれも、実現しなかった<sup>62)</sup>。

結論としてソンドース教授が述べるのは、オーストラリア憲法自体が元老院に付与する役割において、矛盾しているという事実である。つまり、憲法57条が元老院に認めている権限は、一方で、多数決原理の民主主義や伝統的な責任政府の概念に反するが、他方で、代議院の支持にその存続を依存し



ている政府に集中させた権限を希釈し、また、提出された法案や政府の政策を代議院の識見では見逃される観点からも精査することができるというメリットが存在すると言うのである<sup>63)</sup>。この点を克服するための憲法改正が必要となるが、実現していないのである。

## 結 語

「1975年憲法危機」は、様々な問題を浮き彫りにした。そのうちの一つは、憲法57条によって元老院に付与されている、実質的な立法拒否権についてであり、この権限を縮減するための主張がその後唱えられ、公的な場でも議論がなされてきたが、未だにその条文改正には至っていない。

このようなオーストラリアの経験から、行政権による議会の解散権行使について私たちが学び取ることができるのは、特に次の点であろう。つまり、オーストラリアで実際に実施され議論の対象になるのは、確かに両院同時解散という、同じ議院内閣制を採用しているわが国にとっても馴染みの無い、極めて特殊な形態の解散ではあるが、その要件は、憲法57条で明文化され、元老院による実質的な拒否権が3カ月以上の間をあけて2度行使されるなど、極めてハードルが高いこと、また、これに関する憲法慣習も存在し、対象となる法案は53条以下で規定されている歳出承認案など、重要法案が複数であることである。さらに、内閣総理大臣は、連邦総督に対する助言を通じて解散権を行使するのだが、その点をめぐって、連邦総督の権限としてそれを拒否することや、「1975年憲法危機」がそうであったように、逆に連邦総督が首相任命権を通じて現職の内閣総理大臣を解職し、反対政党の領袖を新首相に任命し、その解散権を利用して、両院同時解散を実行することなど、さらに複雑な経緯をたどることもある。つまり、連邦総督と内閣総理大臣の間の困難な調整が前提となつて、両院同時解散が実現されることもあるのである。そのために過去、現行の連邦憲法制定以来、約120年の間に7回しかこれは実行されておらず、回数としてはわが国の衆議院解散と比して



も、極めて限定的でしかない。

要するに、オーストラリアの解散権行使をめぐるこれらの事柄が示しているのは、わが国の衆議院解散のように、決して内閣総理大臣が、何時でも任意に実行することが憲法条文上の定かな根拠なしに憲法慣習として認められているとされるような、融通無碍な権限と捉えられているのではない、という事実である。もちろん、オーストラリアの両院同時解散とわが国の衆議院解散を、「解散」という一事で、まったく同じ土俵で比較検討することはできないが、少なくとも、オーストラリアの憲政上、「1975年憲法危機」が、連邦総督の権限についてと同時に、内閣総理大臣および元老院の権限に関する壮大な議論を巻き起こし、かつ現在においてもその解決は憲法的にも図られておらず、したがって、これからも議論が継続する大問題であるという事実を認識した上で、わが国の衆議院解散権の課題を考察していかねばならないことになる。

オーストラリアの解散に関する今後の課題は、先述のように憲法57条の要件および憲法慣習上の要件を整理し明文化に努めるということであろう。しかし筆者の問題関心からの課題は、さらに他のウェストミンスター型議院内閣制の諸国における解散権のあり方と実践について探求し、わが国の衆議院解散において、内閣総理大臣の任意解散権を、憲法7条3号を根拠に容認する通説的見解に則しつつ、憲法改正によってさらに条文化しようとする政権の企図に抗して、その通説的見解の議論を批判的に考察する機会を得ていくことである。

#### 注

- 1) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法〔第7版〕』（岩波書店、2019年）50頁、345-346頁、野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法II〔第5版〕』（有斐閣、2012年）174、213-216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）117頁、121-124頁など。また、筆者は、かつて「解散権の限定と国民投票導入による国政の民主化 (1) (2) (3・完)」南山法学 18巻1号 39-62頁、同2号1-28頁、同4号121-144頁（1994-95年）において解散権限定説を提唱した。本稿は、その続編の一部分、かつ、他のウェストミンスター型議院

内閣制諸国における解散権のあり方に関する研究の最初となる。

- 2) 野中他, 前注 214–215 頁。
- 3) 例えば, 芦部他, 前出注 1, 346 頁など。
- 4) 高見勝利「小泉解散の憲法学的検討」選挙研究(日本選挙学会年報) 22 号, 36–42 頁, 195 頁(2007 年) など。
- 5) 岩切大地「解散権の制限——イギリスにおける実例から検討する」法時 90 巻 5 号 31–37 頁。5 年任期満了を待たずに, 早期に総選挙が行われる 2 つの例外的場合とは, 1. 早期総選挙決議: 庶民院で総議員数の 2/3 の特別多数決によって, 早期総選挙の決議案が可決された場合, および, 2. 不信任決議型: 庶民院で女王の政府を信任しないと決議案が可決されて後, 14 日以内に, 女王の政府を信任する決議案が可決されない場合である(同, 31 頁)。
- 6) PETER HANKS, AUSTRALIAN CONSTITUTIONAL LAW MATERIALS AND COMMENTARY (5<sup>TH</sup> ED. 1994) at 14–15 (1.042–1.045), 327–329 (5.059–5.061), メルボルン大学憲法担当教授, CHERYL SAUNDERS, THE CONSTITUTION OF AUSTRALIA at 153–156 (2011). 佐藤潤一「解説」, 畑博行・小森田秋夫編『世界の憲法集 [第 5 版]』(有信堂, 2018 年) 86 頁(「結局, 憲法の行政権に関するほとんどの規定は死文化しており, 条文を読むだけでは, 実態が全く把握できない。」と述べ, 憲法慣習を理解することが重要であることを指摘している)。
- 7) HANKS, *id.* (1.042). 「責任政府」の定義については, 例えば, SAUNDERS, *id.* at 148(「責任政府を定義づける特徴 (defining feature) は, ウェストミンスター型議院内閣制の伝統に適合的に, 議会に基礎を有する政府が, 民主的に選挙された下院の継続的な支持に依存していることである。)。後出注 19 の本文での引用も参照のこと。
- 8) 憲法条文については, 畑博行他編, 前出注 6 を参照(以下同様)。原文は, オーストラリア連邦議会のウェブサイトから, The Australian Constitution を参照した。See, [https://www.apf.gov.au/About\\_Parliament/Senate/Powers\\_practice\\_n\\_procedures/Constitution](https://www.apf.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/Constitution) (last visited on December 31, 2019)。また, 連邦行政評議会に関連する憲法 62 条, 64 条の条文は, 本稿, 後出「3. オーストラリア憲法における『1975 年憲法危機』とその影響 (1) オーストラリア憲法における解散の規定」本文中の邦訳を参照のこと。
- 9) HANKS, *supra* 6 at 15 (1.043)。
- 10) *Id.* (1.044)。
- 11) 佐藤, 前出注 6, 86 頁。
- 12) このように, 憲法慣習に大きく依存することについて問題が無いはずはなく, SAUNDERS は, 一般的に, 「ある運用 (practice) が慣習か否かのみならず, その正確な範囲を決定する困難さ」を指摘するとともに, 本稿で後に検討する「1975 年憲法危機」前後のオーストラリアでの混乱について, オーストラリア国立大学の憲法

学者(当時) Geoffrey Sawer の言葉を引用しつつ指摘する。「一連の明白に確立された運用が、[この『憲法危機』の間に]破られたり再定義されたりしたが、これについて Geoffrey Sawer は、オーストラリアでは、慣習に関連する『ファジーな……観念』は『警戒をもって扱われなければならない』と論じる。」 See, SAUNDERS, *supra* 6 at 153–154.

- 13) 立法権についても、同様にいくつもの条文が女王の権限を認めているが、実質的なものではない。1条は立法権の一翼としての女王の地位を認め、議会両議院で可決された法律案を、連邦総督を通して女王が裁可する(58条)とする。さらに、裁可の後1年間は、女王に拒否権の行使が認められている(59条)。また、連邦総督には、典型的には、法律家、政治家、退職軍人などがなってきた。そしてその職は、憲法上の機能を効果的に実行するためばかりでなく、国民統合の象徴(a symbol of unity)を提供するために、政治から独立していることが期待される(SAUNDERS, *supra* 6 at 158.)。つまり、女王・連邦総督ともに、形式的・儀式的な行為のみが認められると解される。
- 14) SAUNDERS, *supra* 6 at 157. また、ハンクス氏も、「政府の機能との関係で女王が唯一保持しているのは、名代(representatives: 連邦総督および州総督)を任命する権限のみである」と表現する(See, HANKS, *supra* 6 at 296 (5.005), see also, at 298 (5.009).)。
- 15) SAUNDERS, *id.*
- 16) *Id.* at 158.
- 17) 佐藤, 前出注 6, 85–86 頁。また、「行政評議会……が内閣に相当する組織のように見えるが、実態としては、会議体として君主の行う権能を担う」(同, 86 頁)。
- 18) 畑 他, 前出注 6, 89–105 頁参照。
- 19) SAUNDERS, *supra* 6 at 148, 152.
- 20) *Id.* at 148.
- 21) BLACKSHIELD AND WILLIAMS, AUSTRALIAN CONSTITUTIONAL LAW AND THEORY (6<sup>th</sup> ED.) at 357 (2014).
- 22) *Id.*
- 23) *Id.*
- 24) *Id.* at 358.
- 25) *Id.*
- 26) *Quoted in id.* (Republic Advisory Committee, An Australian Republic: The Options (Australian Government Publishing Service, 1993) vol. 2).
- 27) SURI RATNAPALA, AUSTRALIAN CONSTITUTIONAL LAW FOUNDATIONS AND THEORY at 43 (2002).
- 28) *Id.*

- 29) *Id.* at 44.
- 30) *Id.* at 43.
- 31) 本稿「1. オーストラリア憲法と憲法慣習」参照。
- 32) 6回までのそれぞれの概要について、杉田弘也「オーストラリアの二院制——憲法上の規定と現実——」北大64巻6号226–221(2238–2233)頁、古川順「オーストラリア立憲主義の試練——共和制への道——」『21世紀の立憲主義——現代憲法の歴史と課題——』（勁草書房、2000年）55–78頁（特に56–58頁）、および、ODGERS' AUSTRALIAN SENATE PRACTICE at 704–736. ([https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/procedural/practces/20081030\\_Odgers\\_021/upload\\_pdf/chapter21.pdf;fileType=application/pdf#page=7%20originalAttribute=](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/procedural/practces/20081030_Odgers_021/upload_pdf/chapter21.pdf;fileType=application/pdf#page=7%20originalAttribute=)). 7回めの両院同時解散は、その後2016年に行われた。See, [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Double\\_dissolution#section57](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Double_dissolution#section57) (last visited on December 21, 2019).
- 33) RATNAPALA, *supra* 27 at 53.
- 34) 杉田、前出注32, 230(2242)頁。
- 35) SAUNDERS, *supra* 6 at 16. オーストラリア憲法の起草において、連邦制を採用するアメリカ合衆国憲法が大きく参照された。
- 36) 杉田、前出注32, 238(2250)頁。また、平松敏他『現代オーストラリア法』（敬文堂、2005年）6–7頁も参照。
- 37) 杉田、同前。
- 38) ODGERS', *supra* 32 at 698–699.
- 39) 杉田、前出注32, 225–224(2237–2236)頁。前年の1974年にもウィットラム首相は、クィンズランド州で元老院の労働党議員議席を増やすべく、両院同時解散を実施したが、元老院での過半数獲得には至らなかった（同前、228(2240)頁）。ウィットラムについては、see, Tony Stephens, “Whitlam, Edward Gough (1916–2014),” *Obituaries Australia*, National Centre of Biography, Australian National University, <http://oa.anu.edu.au/obituary/whitlam-edward-gough-18730/text30330> (last visited on January 21, 2020).
- 40) HANKS, *supra* 6 at 335–336 (5.073).
- 41) HANKS, *supra* 6 at 336–337 (Statement by the Governor-General) (5.074).
- 42) *Id.* at 338–339 (Memorandum of advice from the Chief Justice) (5.075).
- 43) *Id.* at 339–340 (5.076).
- 44) 代議院127議席のうち91議席を獲得し、オーストラリア史上最大勢力を構成したと言われている。See, Andrew Greene, “Timeline: Malcolm Fraser's political career,” (<https://www.abc.net.au/news/2015-03-20/malcolm-frasers-political-career/6336174>) (last visited on December 28, 2019).
- 45) HANKS, *supra* 6 at 340 (5.078).

- 46) *Id.* at 340–341 (5.079).
- 47) *Id.* at 341 (5.080). 連邦総督が最高裁長官に、その権限行使に関して相談を行ったという先例は、1914年に一度だけ存在する。ムンロー・ファerguson (Munro-Ferguson) 総督が、グリフィス (Griffith) 長官に対して、クック (Cook) 内閣総理大臣の要求に基づき、初の両院同時解散に関して相談を行った。この時には、総督は、相談につき、首相から明確な同意を得て行ったが、この点は、密かに行った1975年の事実とは明らかに異なっている (*id.*)。また、The Weekend Australian (11–12 November 1995) によると、その他にも先例はあるということである。それらの詳細は、“The Case for Kerr,” in DONALD MARKWELL, CONSTITUTIONAL CONVENTIONS AND THE HEADSHIP OF STATE: AUSTRALIAN EXPERIENCE at 150 (2016).
- 48) HANKS, *supra* 6 at 341 (5.081).
- 49) *Id.* at 342 (5.082).
- 50) *Id.* at 343 (5.084). 下線, 原文イタリック。
- 51) 57条の要件をかりうじて満たしていたとする点については, SAUNDERS, *supra* 6 at 126. ただし, Sawyerの注あり (Sawyer, Federation Under Strain, n 28, ch.7.).
- 52) HANKS, *supra* 6 at 344 (5.086). 下線, 原文イタリック。
- 53) HANKS, *supra* 6 at 344–355 (5.086).
- 54) 杉田, 前出注 32, 223(2235)頁。
- 55) “Double Dissolution” [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Double\\_dissolution](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Double_dissolution) (last visited on January 10, 2020).
- 56) “Background” *see, id.*
- 57) “Proclamation” 前出注 55 の URL から pdf. ファイルで入手可能。
- 58) RATNAPALA, *supra* 27 at 63.
- 59) SAUNDERS, *supra* 6 at 127. 傍点筆者。
- 60) *Id.*
- 61) 以下の説明について, *id.* at 127–128.
- 62) BLACKSHIELD AND WILLIAMS, *supra* 21 at 720 (15.151). それによると, 「明らかに, 支配的な意見は, [ハワード首相提案のような] 選択肢は, 政府執行府の権限を, 元老院の犠牲の下に増大させるものであり, 元老院は, 審査というその機能 (its function of review) の遂行において, ずっと効果的でなくなる (far less effective) というものであった。」このような意見を受けて同首相は, 翌2004年に, 自らの改革案を国民投票にかけないと表明した。
- 63) *Id.* at 128.