

「衆議院の解散」に関する資料

令和7年5月8日（木）

衆議院法制局・衆議院憲法審査会事務局

目次

序 解散の意義と機能

1 解散権の所在と根拠

- (1) 憲法69条の制定経緯
- (2) 「衆議院の解散」に言及している日本国憲法の条文
- (3) 解散権の所在と根拠（69条説・7条説・制度説）

2 解散権の限界

- (1) 69条限定説と69条非限定説
- (2) 解散権の限界（69条非限定説の場合）

3 解散権の制限に関する議論

- (1) 制限の是非
- (2) 制限の法形式（憲法改正と法律による対応の可否）
- (3) 具体的な制限の方法
- (4) 緊急事態における解散権制限

4 参考事例

- ・ 過去の解散事例・一覧表

序 解散の意義と機能

【解散の意義】

解散とは、**議員の全て**について、その**任期満了前に議員としての身分を失わせる**こと。

【解散の機能】

議院内閣制発生前

(17世紀のイングランドやワイマール憲法制定前のドイツ)

解散は、君主が自らの意に沿わない議会に対し、制裁を加え、服従させるための手段。

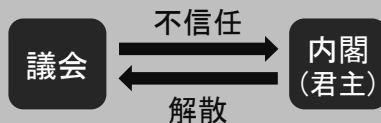
議院内閣制の発達

(「君主主権」から「国民主権」へ)

解散の（民主的）機能

※その一方で、解散には、国民から選挙された議員の身分を、任期満了前に他の国家機関が一方的に失わせるという意味で「非民主的」な側面もある

①国家機関間の紛争解決



②国民投票の代用

- ・ 新たな争点に対する国民の判断を聴取するための手段

③内閣の安定化

- (1)議会における多数派の形成
- (2)与党内部の造反の抑制

1 解散権の所在と根拠

(1) 憲法69条の制定経緯

総司令部（GHQ）側

日本側

マッカーサー草案

1946年2月13日 日本側に交付

第57条 内閣ハ国会カ全議員ノ多数決ヲ以テ不信任案ノ決議ヲ通過シタル後又ハ信任案ヲ通過セサリシ後十日以内ニ辞職シ又ハ国会ニ解散ヲ命スヘシ……

Article LVII. Within ten days after the passage of a resolution of non-confidence or the failure to pass a resolution of confidence by a majority of the total membership of the Diet, **the Cabinet shall** resign or **order the Diet to dissolve**.……

GHQ側は、内閣は、内閣不信任決議案可決等の場合にのみ解散可能という趣旨で立案

修正を了解

修正

憲法改正草案要綱
(3月6日発表)

Article LXV. If the House of Representatives passes a no-confidence resolution, or fails to pass a confidence resolution, **the Cabinet shall resign en masse, unless it dissolves the House of Representatives** within ten days.

GHQ側は、なお、従前の認識(内閣は、内閣不信任決議案可決等の場合にのみ解散可能)のまま

第65 内閣ハ衆議院ニ於テ不信任ノ決議案ヲ可決シ又ハ信任ノ決議案ヲ可決セザルトキハ十日以内ニ衆議院ノ解散ナキ限り総辞職ヲ為スコトヲ要スルコト

【日本側の意図】
・解散権は形式的にせよ天皇の権能であるから、「内閣が衆議院を解散する」という表現を避ける
・イギリス流の議院内閣制・解散を想定
※GHQ側との積極的な議論はなし

帝国憲法改正案を帝国議会に提出

【帝国議会での審議（金森大臣答弁のポイント）】

- ・憲法は解散を規定しているが、解散の原因や条件は別段規定していない。
- ・衆議院解散が、一番起り易い場合は内閣と衆議院とが衝突して、又は意見に差があって、その判断を国民に求めるという場合である。しかしながら、ただそれ限定するものではない。非常に重大なる審議事項が生じて、そこでもう一度、この問題を眼目にして、国民の意見を確かめる方がよいというような判断が付いた場合には、やはり解散ができる。そのほか、今空想的には想像できないが、今述べた一般原理に従って解散ができる。
- ・理論的に言うと、国家が必要があってどうしてもこの議院を解散しなければならないということが起れば、解散してもよいと思う。

日本国憲法（S21. 11. 3公布、S22. 5. 3施行）

(2)「衆議院の解散」に言及している日本国憲法の条文

○日本国憲法

〔天皇の国事行為〕

第7条 天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。

一・二 〔略〕

三 衆議院を解散すること。

四～十 〔略〕

〔衆議院議員の任期〕

第45条 衆議院議員の任期は、4年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

〔総選挙、特別会及び緊急集会〕

第54条 衆議院が解散されたときは、解散の日から40日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から30日以内に、国会を召集しなければならない。

② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。

③ 〔略〕

〔不信任決議と解散又は総辞職〕

第69条 内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。

○ 日本国憲法7条3号、45条、54条1項・2項及び69条において、衆議院の解散についての言及がある。

○ しかし、以上の規定からはどの国家機関が解散を実質的に決定するのか（＝解散権の所在やその根拠）が必ずしも明確でない。

(3) 解散権の所在と根拠 (69条説・7条説・制度説)

【解散権はどの国家機関にあるか (=解散権の所在)。また、その憲法上の根拠は何か】

- 主要学説・政府は、「解散権は内閣にある」とする見解で一致しているが、その憲法上の根拠については以下のような各説がある。

〔69条説 (少数説)〕

憲法には解散の実質的決定権の規定はなく、これは憲法典の欠缺であるが、内閣は69条所定の場合に解散を決定できると解釈することはできる。したがって、解散をすることができるのは、69条所定の場合のみである。



〔7条説 (通説、政府見解)〕

天皇の国事行為に対する内閣の「助言と承認」(憲法7条)は、実質的決定権を含む場合もあり、衆議院の解散に関する実質的決定も、憲法7条のいう「内閣の助言と承認」によって行われる。

第212回国会 令和5年10月24日 衆議院本会議

○岸田文雄内閣総理大臣 衆議院の解散は憲法7条の規定によって天皇の国事に関する行為とされておりますが、実質的に衆議院の解散を決定する権限を有するのは、天皇の国事に関する行為について助言と承認を行う職務を有する内閣であり、いかなる場合に衆議院を解散するかについては、憲法上、これを制約すべき規定はなく、内閣がその政治的責任で決すべきものであると考えております。

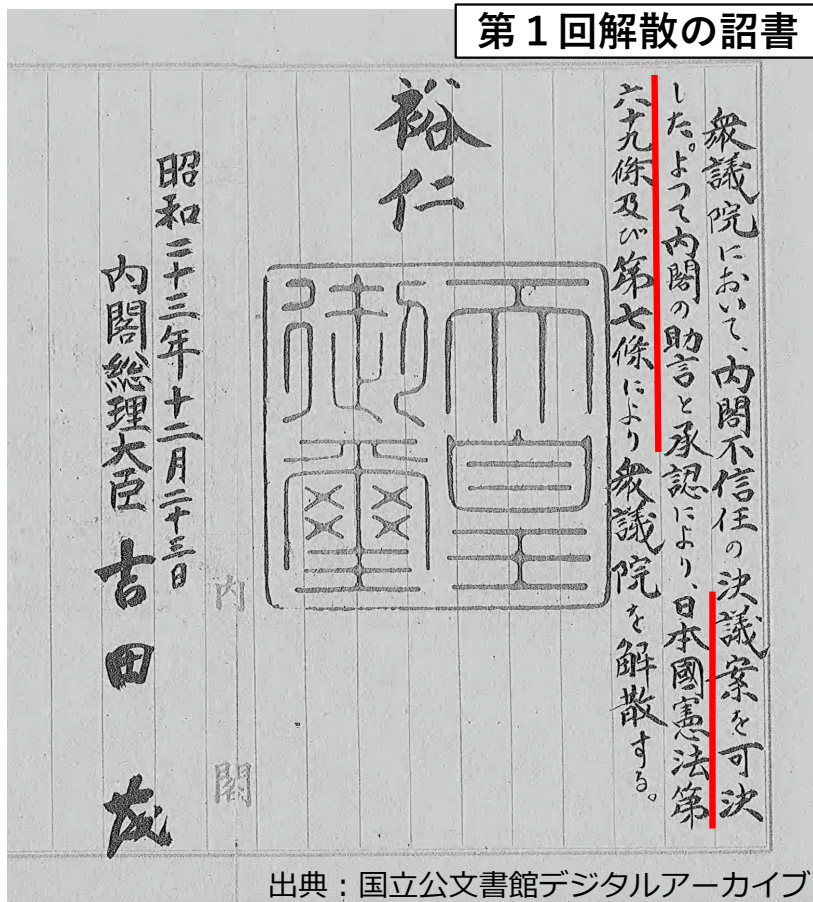
〔制度説 (有力説)〕

憲法7条の国事行為は、本来、形式的・儀礼的なものであり、内閣の「助言と承認」に実質的決定権を含むことは適当ではない。その上で、議院内閣制や権力分立の建前からすれば、権力の抑制と均衡の観点から、衆議院の不信任権に対応して、内閣に衆議院の解散権が与えられているとする。

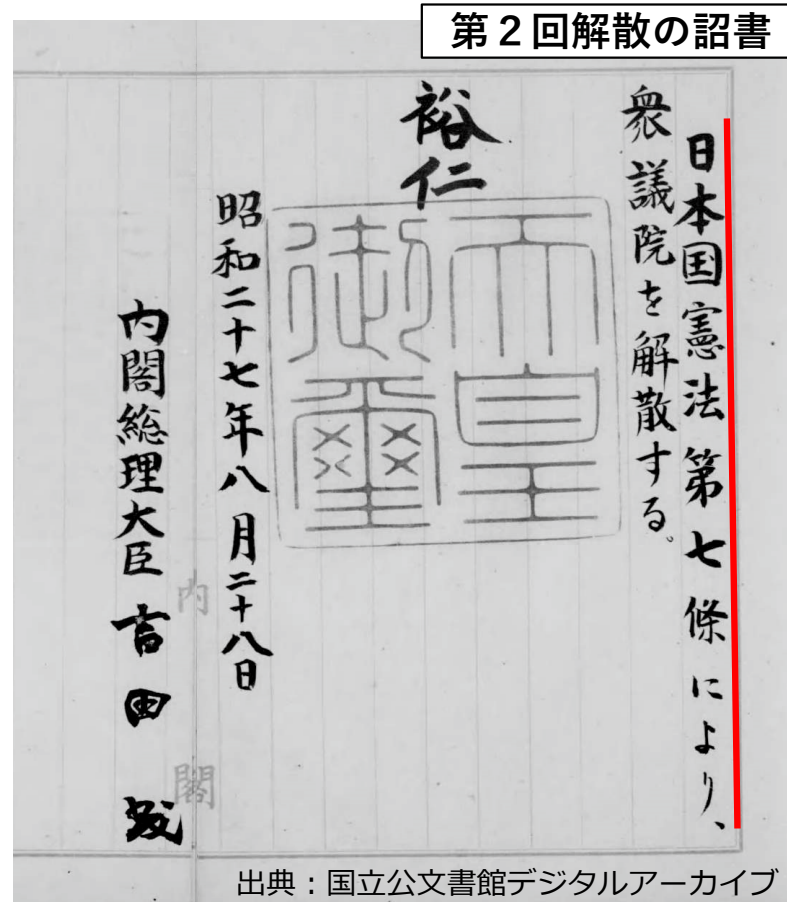
〔衆議院解散の事例〕（⇒解散事例は「4 参考事例（過去の解散事例・一覧表）」参照）

- 占領下にあった1948年（昭和23年）12月に行われた**第1回解散**の際には、総司令部の示唆に従い、**野党提出の内閣不信任案の可決を待って、解散が行われている**（「なれあい解散」）。
- 1952年（昭和27年）8月の**第2回解散**では、**69条所定の場合でないにもかかわらず解散**が行われ（「抜き打ち解散」）、その後、現在まで、**多くの解散は、69条所定以外の場合**に行われている（**内閣不信任決議案の可決後の解散は「なれあい解散」を含め4回のみ**）。

第1回解散の詔書



第2回解散の詔書



〔判例〕

- 上記「抜き打ち解散」の合憲性が争われた苫米地事件で、**最高裁判決（最大判昭35.6.8）**は、「**衆議院の解散は、極めて政治性の高い国家統治の基本に関する行為**」であって、「その法律上の有効無効を審査することは**司法裁判所の権限の外**」にあるとした（いわゆる「統治行為論」）。

2 解散権の限界

(1) 69条限定説と69条非限定説

【衆議院解散は憲法69条所定の場合に限定されるか】

- 憲法69条は、内閣不信任決議案の可決又は信任決議案の否決の場合に、内閣が衆議院解散又は総辞職を選択しなければならないことを定めるが、解散が同条の場合に限定されるとは規定していない。
- そこで、内閣による衆議院解散は、69条所定の場合に限定されるか否か（69条限定説か、69条非限定説か）が論点となる。



〔69条限定説〕

- 内閣は、**69条所定の場合のみ解散可能**
(4頁の「69条説」を参照)

〔69条非限定説（実務・通説）〕

- 内閣は、**69条所定以外の場合にも解散可能**
 - 理由①**：69条の規定から、解散を69条所定の場合に限定する趣旨を読み取ることができない
 - 理由②**：解散は国政上の重大な問題について民意を反映する必要がある場合にも行われるべき

(2) 解散権の限界（69条非限定説の場合）

【内閣の解散権に限界はあるか】

- （69条非限定説を前提に）内閣が69条所定以外の場合にも衆議院を解散することができるとしても、そのことから論理必然に内閣が「自由」に解散権を行使できることにはならない。
- そこで、**内閣の衆議院解散権の行使に関する制約の有無（無制限説か、制限説か）が論点**となる。

〔無制限説〕

【政府見解】

- 内閣が政治的責任において決すべき事柄であり、憲法上、**解散権の行使に関する制約はない**。

第212回国会 令和5年10月24日 衆議院本会議

○岸田文雄内閣総理大臣 衆議院の解散は憲法7条の規定によって天皇の国事に関する行為とされておりますが、実質的に衆議院の解散を決定する権限を有するのは、天皇の国事に関する行為について助言と承認を行う職務を有する内閣であり、いかなる場合に衆議院を解散するかについては、憲法上、これを制約すべき規定はなく、内閣がその政治的責任で決すべきものであると考えております。

【学説】

- 国民の意思に基づく政治の実現のためには、内閣に自由な解散権を認めたほうがよい。
この見解は、解散権の民主的意義を強調し、解散がいつ行われるかわからない状態にあるからこそ、内閣も衆議院も、あるいは与党も野党も、国民の多数派の支持を獲得しようと常に意識し、国民意思への接近競争に励むとする。

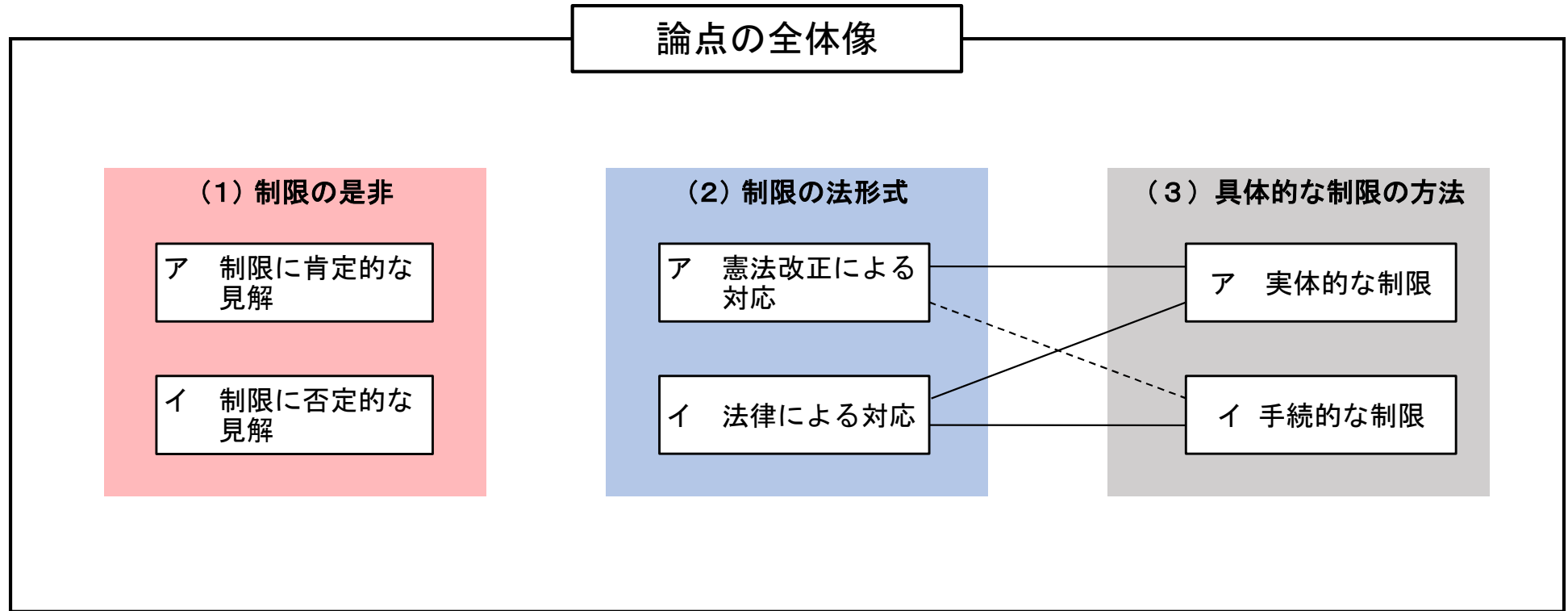
〔制限説〕

【学説など（有力説）】

○ 内閣による解散権の行使には憲法習律上の制約などがある（69条所定以外の解散を、以下のように限定）。

	深瀬忠一	芦部信喜	保利茂・元衆議院議長	佐藤幸治
①	・ 内閣と衆議院との衝突	・ 衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算等）が否決	・ 69条と同視すべき事態（予算案や重要案件の否決等）	・ 内閣として責任ある政策形成を行い得ない事態
②	・ 政権の政治的基本性格が改変	・ 内閣の性格が基本的に変化（政界再編等）		
③	・ 選挙時に国民の承認を得ていない重要政策を新たに実施	・ 内閣が基本政策を根本的に変更 ・ 選挙の争点でなかった新しい重大な政治的課題に対処	・ 選挙後に提起された重大な案件が争点化	・ 選挙後に生じた重大な問題について国民の意思を問う必要
④	・ 選挙法の大改正			
⑤	・ 議員の任期満了時期の接近	・ 議員の任期満了時期の接近		

3 解散権の制限に関する議論



(1) 制限の是非

ア 制限に肯定的な見解

- 議院内閣制の下でも、憲法や法律で解散権を制限している国（ドイツ・イギリス）や、議会解散権がない国（スウェーデン）もあり、議院内閣制であるということから、内閣・首相に自由な解散権があるという主張は説得力を失いつつある（長谷部恭男）
- 諸外国で解散権を憲法又は法律で制限している理由は、内閣・首相に自由な解散権を与えた場合、与党に有利なタイミングを選んでの党利党略での解散が横行する可能性があり、何らかの歯どめが必要だと考えられたため。（木村草太）
- 内閣の解散権があまりに自由に行使されていることに鑑みれば、解散できる場合の要件を実定法で規定すること自体について反対する者はいない。（奥村公輔）

イ 制限に否定的な見解

- 国民を中心に構想する現代民主政治においては、議会と内閣に対し、たえず国民の意思へ近づこうとする動因を与える均衡型の議院内閣制（特に、不信任、解散に条件のない均衡型）のほうが、民主的に機能する可能性をより多く秘めている。日本国憲法の採用した制度は、均衡型議院内閣制であり、制度上は、民主的に機能しうる構造を有している。（高橋和之）
- 解散権の制限は、議院内閣制の根本に関わる問題であり、十分な議論が必要。解散権を制限したイギリスの法改正の結果の分析も重要な参考資料となる。（高橋和之）
- 国会が法律で衆議院の解散権を制約することは牽制均衡の原則に対する実質的の干渉になることは明らかであり、その適憲性についての疑は極めて濃厚である。（佐藤達夫）

(2) 制限の法形式(憲法改正と法律による対応の可否)

ア 憲法改正による対応

- 現実的な改正案は、首相・内閣の解散権を憲法に明記したうえで、解散権を行使しうる場合を限定列挙することになろうか。(大山礼子)
- 解散権に合理的な制限をかけるアプローチとしては、現行憲法を改正し、解散権の行使条件を明文化することが考えられる。(木村草太)

イ 法律による対応

- 内閣が解散の方針を決定したときに、解散理由を衆議院で説明し、衆院議員に解散理由を質問する機会を与える法律は、解散の手続きを定めるだけで、解散権自体を制限するものではなく、違憲の評価は受けない。(木村草太)
- 政府・与党にとって有利な時機に総選挙を施行するという党派的利益に即した解散を禁止するための中策は、内閣による解散権の行使を制約する法律を国会が制定することである。憲法上、政府や首相に与えられた権限を法律で制約している例は、内閣法等にしばしば見られる。(長谷部恭男)

(3) 具体的な制限の方法

ア 実体的な制限（解散権行使事由の限定）

【解散が行われる場合の明文化】

- 現実的な改正案は、首相・内閣の解散権を憲法に明記したうえで、解散権を行使しうる場合を限定列挙することになろうか。（大山礼子）
- 解散権行使の条件をどのように規定しても恣意的な解釈の余地は残るが、それでも何が恣意的な解散なのかを判断する基準が生まれ、メディアと国民の意識を変える契機となることが期待できるため、解散権行使の条件を明確化する意義は大きい。（大山礼子）
- 現行憲法を改正し、いわゆる日本国憲法69条型のみに解散権の行使を制限することが考えられる（ドイツのボン基本法やイギリスの2011年議会任期固定法と同様）。（木村草太）

（論点）

- 恣意的解散の余地を一切排除することは不可能。（原田一明）
- 憲法上、内閣に自由な解散権が認められということであれば、国会の法律でそれを制限することは、憲法上の権限を下位法で制限することになる。（曾我部真裕）
- 69条型のみに解散権の行使を制限すると、解散が国民投票の代替的な機能を果たせなくなるという問題は生じる。69条型のみとするのであれば、内閣や国会が重要案件を国民投票に諮る手続などの導入も検討に値する。（木村草太）

イ 手続的な制限（解散手続の法定化）

【内閣による解散権行使の理由についての本会議審議等の義務付け】

- 法律で、解散権を行使する場合には、解散の宣言から解散まで一定の時間を置き、衆議院で解散理由についての審議を行うなどの手続を設ければ、少なくとも解散理由が不明確なまま総選挙に突入するという事態は防ぐことができる。（木村草太）
- 詔書を朗読する前に議長が時間を設けて、議員に質問や討論を許すべき。解散に議会を関与させるという意味で、英国を参考にした方策であり、解散を民主化していく行為でもある。（岩切大地）

【解散方針の決定から総選挙施行期日までの間隔の確保】

- 解散権の濫用を防ぐには解散に伴うリスクを大きくすればよい。解散決定から投票日までの間隔が長期になればなるほど選挙予測が困難になるので、解散のリスクが増大することは確実である。〔そうすることで、恣意的な解散権行使を抑制する効果を持たせることができるから〕各政党や候補者の主張を有権者に伝えるためにも、少なくとも1カ月程度の期間は置くべきであろう。（大山礼子）
- 恣意的な解散権の余地を狭めることが当面の目標であれば、安易に法律による解散権の制約の議論に進むよりは、選挙施行期日までの間隔をあけるという方法などを工夫する方が現実的ではないか。（原田一明）

(4) 緊急事態における解散権制限

ア 緊急事態においては解散権を制限すべきとの見解

- 政府の緊急権限乱用を防止するため、緊急事態宣言中は国会の機能を停止させないことが重要である。緊急事態期間中は衆議院の解散を禁じ、任期が満了しても自動的に延長させる必要がある。（松浦一夫）
- 緊急事態宣言下で衆議院の解散を禁止することも、国会の民主的統制の前提として当然にあるべき制度である。緊急事態宣言について国会による事後承認の規定においても、衆議院が解散されたのでは参議院の緊急集会による事後承認となるなど、緊急事態宣言下における国会による民主的統制としては不十分なものにならざるを得ない。したがって、衆議院の解散が禁じられ、両議院議員の任期及び選挙期日の特例を設けることには、制度上十分な合理性が認められる。（東裕）

イ 緊急事態においても解散権を制限する必要はない（解散権行使を差し控えればよい）との見解

- 憲法問題の核心は、解散によって終了する衆議院議員の任期にあるのではなく、首相の胸三寸とされる解散権行使の憲法実態にある。とすれば、この問題は、単に首相（内閣）が当該事態の深刻さに鑑みて解散権行使を差し控えれば済むことであり、議員の任期「延長」特例を憲法で明定しておかなければ安堵できない、といった問題ではなかろう。（高見勝利）
- 緊急事態が生じた場合、通常、任期満了が迫っている等の事情がないときには、内閣としては通常解散権の行使を差し控えると思われるし、仮に解散権を行使したとしても、日本国憲法はそのような場面を想定して参議院の緊急集会を設けているのであるから、緊急事態への対応は可能である。したがって、憲法上、内閣の解散権を制限する必要性は認められない。（日本弁護士連合会）

4 参考事例

過去の解散事例・一覧表

(網掛けは、内閣不信任決議案が可決された際の解散)

通算	国会回次	詔書年月日	内閣	内閣不信任 決議案	備考
①	第 4 回 (常会)	1948 (昭23) .12.23	第2次 吉田内閣	可決	不信任決議案可決後、一旦休憩となり、再開後、解散 (「なれあい解散」)
②	第 14 回 (常会)	1952 (昭27) . 8.28	第3次 吉田内閣		議長応接室で詔書朗読 (「抜き打ち解散」)
③	第 15 回 (特別会)	1953 (昭28) . 3.14	第4次 吉田内閣	可決	吉田内閣不信任決議案可決後、一旦休憩となり、再開後、解散
④	第 21 回 (常会)	1955 (昭30) . 1.24	第1次 鳩山内閣		
⑤	第 28 回 (常会)	1958 (昭33) . 4.25	第1次 岸内閣	未了	岸内閣不信任決議案の討論中に解散
⑥	第 36 回 (臨時会)	1960 (昭35) .10.24	第1次 池田内閣		
⑦	第 44 回 (臨時会)	1963 (昭38) .10.23	第2次 池田内閣		
⑧	第 54 回 (常会)	1966 (昭41) .12.27	第1次 佐藤内閣		召集日に解散
⑨	第 62 回 (臨時会)	1969 (昭44) .12. 2	第2次 佐藤内閣		
⑩	第 70 回 (臨時会)	1972 (昭47) .11.13	第1次 田中内閣		
⑪	第 88 回 (臨時会)	1979 (昭54) . 9. 7	第1次 大平内閣	未了	大平内閣不信任決議案の議題宣告後に解散
⑫	第 91 回 (常会)	1980 (昭55) . 5.19	第2次 大平内閣	5.16可決	議長応接室で詔書朗読
⑬	第100回 (臨時会)	1983 (昭58) .11.28	第1次 中曽根内閣	未了	中曽根内閣不信任決議案の議題宣告後に解散
⑭	第105回 (臨時会)	1986 (昭61) . 6. 2	第2次 中曽根内閣		議長応接室で詔書朗読 (召集日に会議を開くに至らないまま解散)
⑮	第117回 (常会)	1990 (平 2) . 1.24	第1次 海部内閣		
⑯	第126回 (常会)	1993 (平 5) . 6.18	宮澤内閣	可決	宮澤内閣不信任決議案可決後、一旦休憩となり、再開後、解散
⑰	第137回 (臨時会)	1996 (平 8) . 9.27	第1次 橋本内閣		召集日に解散
⑱	第147回 (常会)	2000 (平12) . 6. 2	第1次 森内閣	未了	森内閣不信任決議案の議題宣告後に解散
⑲	第157回 (臨時会)	2003 (平15) .10.10	第1次 小泉内閣		
⑳	第162回 (常会)	2005 (平17) . 8. 8	第2次 小泉内閣	未了	小泉内閣不信任決議案の議題宣告後に解散 (「郵政解散」)
㉑	第171回 (常会)	2009 (平21) . 7.21	麻生内閣	7.14否決	7.14 参議院において内閣総理大臣麻生太郎君問責決議案可決
㉒	第181回 (臨時会)	2012 (平24) .11.16	野田内閣		
㉓	第187回 (臨時会)	2014 (平26) .11.21	第2次 安倍内閣		
㉔	第194回 (臨時会)	2017 (平29) . 9.28	第3次 安倍内閣		召集日に解散
㉕	第205回 (臨時会)	2021 (令 3) .10.14	第1次 岸田内閣		
㉖	第214回 (臨時会)	2024 (令 6) .10. 9	第1次 石破内閣	未了	石破内閣不信任決議案の議題宣告後に解散

※ いずれの解散も、会期中に行われた。