

# 日本首相解散眾議院之研究： 「七條解散」慣例的形成與分析\*

吳明上\*\*

壹、前言

貳、既有研究的觀點與問題意識

參、「七條解散」的紛爭

肆、判決結果前的解散

伍、結論

政黨政治與政權運作一直是日本政治研究的焦點。大部分的研究是從眾議院選舉的結果，來論述政黨政治的變化，以及執政黨內部權力結構的改變，較少會追溯到首相解散眾議院的決定與影響。然而，眾議院的選舉，往往是因為首相解散眾議院後舉行的。現行憲法體制下，眾議院舉行過 25 次總選舉，其中 24 次便是解散後的選舉。

在眾議院被解散的 24 次之中，有 21 次是首相直接根據憲法第 7 條行使解散權（七條解散）解散的。但是，吉田首相首次行使「七條解散」之際，因為憲法未有明文的規定，因而導致日本政壇發生重大的紛爭。然而，現今首相被認為可以行使「七條

---

\* 誠摯感謝匿名審查委員與編輯委員會惠予作者寶貴之修正建議，以及科技部之補助（計畫編號：MOST 108- 2410- H- 214- 007- MY2），惟一切文責由作者自行承擔。

\*\* 吳明上為義守大學大眾傳播學系教授，E-mail: meizyou@isu.edu.tw

投稿日期：2019 年 11 月 25 日；接受刊登日期：2020 年 4 月 23 日。

東吳政治學報/2019/第三十七卷第三期/頁 1-40。

解散」的專屬權力，並得以自由行使。本研究的主要目的在於解釋首相行使「七條解散」的權力，在戰後的政治中，為何及如何形成政治上實踐的「慣例」。

**關鍵詞：**政黨政治、眾議院、總選舉、解散權、吉田內閣

## 壹、前言

政黨政治與政權運作一直是日本政治研究的焦點。大部分的研究是從眾議院的選舉結果，來論述朝野之間政黨政治的變化，以及執政黨內部權力結構的改變，較少會追溯到首相行使眾議院的解散權。然而，眾議院的選舉，往往是因為在首相解散眾議院後舉行的。「日本國憲法」第 54 條第 1 項規定，眾議院被解散後，必須自解散之日起 40 日之內，舉行眾議院議員總選舉。

戰後日本新憲法是從 1947 年 5 月 3 日開始實施的，在新憲法體制下，從 1949 年 1 月 23 日到 2017 年 10 月 22 日為止，眾議院總計實施過 25 次的總選舉，其中僅有一次（1976 年 12 月 5 日）是眾議員任期屆滿的選舉，其餘的 24 次都是首相解散眾議院後的選舉（請參閱表一）。

根據「日本國憲法」的規定，眾議院的解散有二種情形：一是首相依據憲法第 7 條第 3 項的規定，<sup>1</sup> 直接宣布解散眾議院，稱為「七條解散」；二是首相根據憲法第 69 條的規定，在眾議院通過內閣不信任案後，若不總辭，則須於十日內宣布解散眾議院，此情形稱為「六十九條解散」。在上述的 24 次解散中，首相直接行使「七條解散」的情形多達 21 次，行使「六十九條解散」的情形僅有 4 次。

直接宣布解散眾議院，稱為「七條解散」；二是首相根據憲法第 69 條的規定，在眾議院通過內閣不信任案後，若不總辭，則須於十日內宣布解散眾議院，此情形稱為「六十九條解散」。首相在上

---

1. 日本國憲法第 7 條第 3 項規定，解散眾議院是天皇根據內閣的建議與承認，為國民行使的國事行為。

述的 24 次解散中，首相直接行使「七條解散」的情形多達 21 次，行使「六十九條解散」的情形僅有 4 次（請參閱表二）。<sup>2</sup> 其中首次解散的解散詔書是以「七條解散」與「六十九條解散」併陳的方式，說明解散的根據。簡單計算的話，大約每 2.8 年便有一次的解散。

事實上，吉田茂首相於 1948 年 12 月 23 日，首次行使新憲法體制下的解散權時，因為新憲法未明文規定首相得以行使「七條解散」的權力，因此爆發日本政壇的嚴重紛爭，甚至吉田首相第二次行使「七條解散」時，發生著名的「苦米地事件」。雖然如此，「七條解散」現今卻被認為是首相的專屬權力（日文為「專權事項」），甚至是「傳家寶刀」，制度上未有限制，得以自由地行使（矢次眞，2007：154–174；有倉遼吉，1952：227–258）。本研究的主要目的便在於解釋「七條解散」權力的行使，在戰後的政治過程中，為何及如何形成政治上實踐的「慣例」。<sup>3</sup>

---

2. 既然首相能夠直接行使「七條解散」的權力，宣布解散眾議院，為何還會出現「六十九條解散」的情形？因為內閣不信任案的通過，意味著內閣不再受眾議院的信任，所以首相在內閣不信任案通過後，才宣布解散眾議院，未必有利於重新選舉。所以一般而言，首相應該會在內閣不信任案表決前便會直接宣布解散眾議院。既然如此，為何還是會出現此四案例？經筆者檢視後發現，除了本文探討的第一次（1948 年）的案例，是根據駐日盟軍總司令部與日本朝野協商之後的共識所進行的解散外，其餘的三次案例都是執政黨出現議員造反之下的結果，亦即內閣不信任案的通過是首相非預期下的結果。內閣不信任案通過後，首相為了繼續掌握政治的主導權，一般不會總辭下台，而採取解散眾議院的手段。關於第二次（1948 年）的案例是自由黨吉田茂內閣時，反吉田的鳩山一郎、三木武吉等鳩山派勢力脫離自由黨投下贊成票；第三次（1980 年）的案例是自民黨大平內閣時，自民黨的福田派、中曾根派、三木派等非主流派閣投下贊成票；第四次（1993 年）的案例是自民黨宮澤內閣時，自民黨的羽田派投下贊成票。

3. 本文主要探討戰後新憲法體制下的情況，至於戰前「明治憲法」（又稱為「大日本帝國憲法」）體制下的情況，簡要說明如下：根據「明治憲法」第 4 條規定，天皇為國家元首，總攬統治權；第 7 條規定，天皇擁有召集、解散眾議院之權。首相雖由天皇任命（日文稱為「大命降下」），但是並非憲法規定的職位，任命方式因局勢變遷而有改變。明

## 貳、既有研究的觀點與問題意識

### 一、既有的研究觀點

與本文相關的既有研究主要集中在三個面向：一是指出日本的特殊性；二是以英國為例，來說明日本的狀況；三是詮釋解散權在民主政治中的功能。

表一 戰後憲法體制下日本眾議院解散一覽表

序	解散時間	解散時的內閣	重新選舉時間
1	1948年12月23日	第二次吉田內閣	1949年1月23日
2	1952年8月28日	第三次吉田內閣	1952年10月1日
3	1953年3月14日	第四次吉田內閣	1953年4月19日
4	1955年1月24日	第一次鳩山內閣	1955年2月27日
5	1958年4月25日	第一次岸內閣	1958年5月22日
6	1960年10月24日	第一次池田內閣	1960年11月20日
7	1963年10月23日	第二次池田內閣	1963年11月21日
8	1966年12月27日	第一次佐藤內閣	1967年1月29日
9	1969年12月2日	第二次佐藤內閣	1969年12月27日

---

治時期由元老向天皇舉薦，舉薦對象為明治維新的功臣；大正時期在自由民主潮流下，元老大多舉薦眾議院多數黨黨魁；昭和時期則由內大臣組成的「重臣會議」負責向天皇舉薦。首相若欲解散眾議院，必須上奏天皇，獲得天皇的核准。第二次大戰結束後，重新建構憲政制度時，新憲法將天皇做為日本國的象徵，未賦予政治實權，同時將行政權明文賦予首相組成之內閣，雖然如此，新憲法並未將眾議院的解散權明文賦予首相。

10	1972 年 11 月 13 日	第一次田中內閣	1972 年 12 月 10 日
* 備註 1	1976 年 12 月 9 日	三木內閣	1976 年 12 月 5 日
11	1979 年 9 月 7 日	第一次大平內閣	1979 年 10 月 7 日
12	1980 年 5 月 19 日	第二次大平內閣	1980 年 6 月 22 日
13	1983 年 11 月 28 日	第一次中曾根內閣	1983 年 12 月 18 日
14	1986 年 6 月 2 日	第二次中曾根內閣	1986 年 7 月 6 日
15	1990 年 1 月 24 日	第一次海部內閣	1990 年 2 月 18 日
16	1993 年 6 月 18 日	宮澤內閣	1993 年 7 月 18 日
17	1996 年 9 月 27 日	第一次橋本內閣	1996 年 10 月 20 日
18	2000 年 6 月 2 日	第一次森內閣	2000 年 6 月 25 日
19	2003 年 10 月 10 日	第一次小泉內閣	2003 年 11 月 9 日
20	2005 年 8 月 8 日	第二次小泉內閣	2005 年 9 月 11 日
21	2009 年 7 月 21 日	麻生內閣	2009 年 8 月 30 日
22	2012 年 11 月 16 日	野田內閣	2012 年 12 月 16 日
23	2014 年 11 月 21 日	第二次安倍內閣	2014 年 12 月 14 日
24	2017 年 9 月 28 日	第三次安倍內閣	2017 年 10 月 22 日

備註：

1. 「\*」1976 年 12 月 9 日是眾議員任期屆滿的日期，並非任期途中的解散日期，所以未給予序號。
2. 戰後日本新憲法是 1947 年 5 月 3 日開始實施，所以新憲法體制下的第一次解散是 1948 年 12 月 23 日。

表二 內閣不信任案通過後眾議院解散一覽表

不信任案通過時間	內閣名稱	眾議院解散時間	眾議院重新選舉時間
1948 年 12 月 23 日	第二次吉田內閣	1948 年 12 月 23 日	1949 年 1 月 23 日
1953 年 3 月 14 日	第四次吉田內閣	1953 年 3 月 14 日	1953 年 4 月 19 日
1980 年 5 月 16 日	第二次大平內閣	1980 年 5 月 19 日	1980 年 6 月 22 日
1993 年 6 月 18 日	宮澤內閣	1993 年 6 月 18 日	1993 年 7 月 18 日

資料來源：筆者自行製表。

首先，關於日本的特殊性方面，川人貞史在比較研究挪威、愛爾蘭、冰島、義大利、西班牙、德國、法國等十幾個國家後指出，解散議會的權力都受到某種程度的限制，如日本首相一般能夠不受限制地自由行使，是少見的例子。<sup>4</sup>

例如，挪威雖然與日本同樣採取內閣制，當議會通過內閣的不信任案時，內閣必須總辭，然而首相不具有諮請元首（國王）解散國會的權力。在愛爾蘭與冰島的情況，當內閣不受議會信任時，首相得以向總統請解散議會，但是總統得以拒絕首相的請求。在義大利的情況，解散權屬於總統，總統在聽取兩院議長意見後解散兩院或其中一院，但是總統在其任期的最後六個月內不得行使該項權力。在西班牙的情況，首相在事先經過部長會議討論，並由自己負完全責任之情況下，可向國王（元首）建議解散眾議院、參議院或國會，但是信任動議仍在審議過程中，不得提議解散議會，或議院

4. 川人貞史（2015）的《議員內閣制》一書對首相（總理）或元首解散國會的詳情有詳細的分析與分類整理，請參閱該書第二章〈議會と内閣〉。

解散後一年內，不得再次解散。在德國的情況，總理得要求信任投票之動議，如果未能獲得聯邦議會過半數支持時，總理得請求總統（元首）於 21 日內解散聯邦議會，但是，聯邦議會如果在解散前以其議員過半數選出另一位總理時，此項解散權應即消滅。<sup>5</sup> 法國是採用雙首長制度的國家，總統在徵詢總理與兩院議長的意見後，才得以宣布解散國民議會，但是選舉後的一年內，不得二度解散國民議會（川人貞史，2015：78-87）。

小堀真裕也分析指出，在經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）各國中，即使首相或總統在實質上被賦予解散議會的權力，但是議會是否被解散重新舉行選舉，少與聯合政權的瓦解或不信任案的通過有關。一般而言不會依據執政黨與執政有利的時間來自由地行使解散權，能不受法制上的限制，自由行使解散權的只有日本（小堀真裕，2012：162-163）。

其次，以英國為例來說明日本的情況。宮澤俊義將採用內閣制的國家分為二類型：一為大陸型態，二為英國型態。宮澤俊義接著比較研究指出，前者對於解散權的行使，課以某種的限制，例如法國的第四共和憲法便規定，新國會開始的前十八個月內，不得解散。就英國型態而言，國王（實際上為政府）對於下議院的解散權，並

---

5. 德國為內閣制國家，其不信任案之規定較其他內閣制國家特殊，被稱為「建設性不信任案」。根據〈德意志聯邦共和國基本法〉第 67 條規定，聯邦議會可主動對內閣提出不信任案，致使內閣倒閣。不信任案通過的限制有二：一是聯邦議會須有議員過半數投票先行選舉出另一新的內閣總理人選，二是不信任案的動議及表決通過間，須間隔 48 小時，以限制聯邦議會濫用權力，總理也可藉此時奔走協調，以打消此案。德國的憲政設計可以確保政治領導不會出現真空，有可以使新任總理獲得過半數的支持，而且反對黨必須提出有別於現任政權的具體對案，而不是為了反對就要倒閣（李國雄，2010：214）。



未課以特別的限制（宮澤俊義，1952：10-12）；如果認為英國國王的意思表示對於議會的解散有絲毫的作用，這樣的認知是錯誤的，英國的內閣是可以自由解散議會的。日本的內閣制承襲自英國，首相對眾議院的解散，亦無特別的限制（宮澤俊義，1951：100-123）。宮澤俊義被學術界譽為日本憲法學的權威，其觀點對爾後日本學者對解散權的研究具有重大的影響。例如，戰後做為法制局成員並曾經參與憲法制定過程的佐藤功與入江俊郎均研究指出，戰後日本新憲法中的議會與內閣的關係，包含眾議院解散制度的設計，完全是以英國的內閣制為模型建構的，所以日本首相能夠自由地解散眾議院（佐藤功，1953：162；入江俊郎，1976：233）。

相對於上述的研究，植松健一與小堀真裕的共同研究卻嚴厲地指出，日本的內閣制是仿造英國而建構起來的政治制度，因此一般容易將日本首相得以自由地解散眾議院的權力，視為來自於英國的政治慣例。但是，英國首相或內閣能夠自由地解散下議院，是日本製造出來的「神話」。為何會出現這樣的現象？植松健一與小堀真裕接著指出，當初的憲法學研究權威，例如憲法學始祖宮澤俊義或樋口陽一等，在引進英國憲法制度研究時，並非利用英國的憲法研究文獻，而是透過法國的法文研究文獻，因此造成這樣的扭曲。例如，此二位學者引用英國最有影響力的憲法學家詹寧斯（Ivor Jennings）的研究指出，從維多利亞女王與格萊斯頓（William Ewart Gladstone）首相的政治互動過程，能夠明顯地看出「解散權並非首相專有，國王認為該權限有被濫用之時，得以拒絕該權限的使用」（植松健一、小堀真裕，2016：253-274）。而英國憲法學家戴雪（Albert Venn Dicey）在《英憲精義》（Introduction to the Study of the Law of the Constitution）中也指出，「國王的裁量權包含了奪取

首相解散下議院的權力，依據憲法上的諸先例，得以如此」（Dicey, 1961: 88）。

河島太朗亦指出，英國於 1950 年代有所謂的「拉賽爾斯原則」（Lascelles Principles），亦即在以下三條件，國王得以拒絕首相對解散權的請求：一是任期中的議會仍在運作，有存續之可能，而且也有遂行職務之能力；二是總選舉的實施有損國家的經濟；三是能覓得另一位首相，在下議院實質上擁有多數派，而且能於相當期間維持政權。「拉賽爾斯原則」是指，工黨於 1950 年 2 月在總選舉中，獲得過半數維持政權之後，當時的國王喬治六世（George VI）的秘書拉賽爾斯（Sir Alan Lascelles）於同月 2 日出刊的《時代雜誌》（Times），以「耆老」（Senex）為筆名發表的見解（河島太朗，2012：17）。

附帶一提的是，英國於 2011 年通過了《定期國會法》（Fixed-term Parliament Act, FTPA），明文限制了英國首相解散下議院的權力。<sup>6</sup>根據此法律，英國首相解散眾議院時，必須符合以下二條件之一：一是下議院全體議員（含缺額）三分之二以上通過改選決議案；二是下議院通過內閣不信任案，且未於 14 日內通過信任案組成新政府（河島太朗，2012：4-20）。事實上，英國首相強森（Boris Johnson）主張的「無協議脫歐」法案於 2019 年 9 月 4 日在下議院受挫後，立即提出 10 月 15 日解散下議院並提前選舉的提案。但是，強森首相

---

6. 英國是採用非成文憲法的國家。有關內閣與國會之間的運作模式，主要是透過「慣例」來運作，過去英國首相經常利用「慣例」，選擇有利時機解散國會，但是 2011 年《定期國會法》的制定，明文上限制首相解散眾議院的權力。另一方面，內閣制度取經於英國的日本，則是採用明文憲法的國家，首相擁有自由解散國會的權力，迄今未有法制上明文的限制，與英國大異其趣。首相的國會解散權是政治運作過程中的重要政治權力，為何英國與日本會出現不同的制度設計，是比較政治領域中，饒富趣味的研究題材。

的提案在下議院 650 席中，僅獲得 298 席的同意，遠遠不及三分之二的 434 席，解散下議院的提案因此而遭到否決（產經新聞，2019）。強森首相提出的提前選舉案，最後於 10 月 30 日凌晨獲得在野黨的支持，以贊成 438 票對反對 20 票獲得通過（朝日新聞，2019）。

最後，詮釋解散權在民主政治中的功能方面。林茲（Juan Jose Linz）重視解散權具有穩定政局的功能。林茲指出，在總統制的國家中，因為總統與議會議員的任期固定，所以當政治運作出現窒礙難行時，例如出現「分立政府」，亦即總統與國會的多數勢力分屬不同政黨時，制度上是無法解決的。但是，在內閣制的國家中，例如日本的情況，解散權能夠打開政治的僵局，所以解散權是重要的制度設計（Linz, 1994: 3-87）。另一方面，渡部純研究指出，日本首相得以自由地行使眾議院解散權，是造成內閣短期化現象的主要因素（渡部純，2013：29-53）。

上田健介則指出，從權力分立的角度來看，解散權具有行政權牽制立法權的功能；從民主政治的運作角度來看，在解散之後的選舉中，政府將特定的政策傾聽民意，有將新的民意反應到議會的功能，同時也具有國民公投的政治意涵（上田健介，2008：243-243）。

## 二、問題意識

上述的研究成果從比較政治的觀點，指出了日本首相解散眾議院的特殊性，以及從民主政治的制度設計，詮釋了首相解散眾議院的功能。姑且不論是否誠如植松健一與小堀真裕所指出的，日本首相得以自由行使解散權是日本製造出來的「神話」，今日日本首相得以自由地行使「七條解散」的權力，已經成為日本政治上的慣例。然而，既有的研究觀點卻尚未說明此慣例為何及如何形成。

筆者認為要解開此疑問，必須追本溯源，從戰後新憲法體制下的第一次解散著手。本文不參與「七條解散」在法學規範下，行使主體為誰的辯論，而是透過政治決定過程的途徑，以實證研究的方法，來解釋「七條解散」的實踐過程與影響。所以本文的主標題並非「日本首相的眾議院解散權之研究」，而是「日本首相解散眾議院之研究」，至於副標題則是將焦點置於「七條解散」慣例的形成與分析之上。

「慣例」在日本政治中佔有不容忽視的重要性，例如解釋自民黨政治的「派閥政治」，或是解釋官僚與業界癒合關係的「行政指導」，都是日本政治上的慣例。慣例也被新制度論納入討論的標的。新制度論起於 1980 年代，進行制度論與行為學派的融合論述，在 1990 年代開始蔚為顯學（黃宗昊，2010：145-146）。新制度論除了以往的正式制度外，也將傳統等非正式制度列入討論之列（Lowndes, 2002: 97-101），此亦為新制度論之所以為「新」之所在。然而，新制度論在討論慣例（傳統等非正式制度）時，大多討論慣例對正式制度或行為者的影響。換言之，是以慣例已經「存在」為前提，而本文則是探討慣例的「形成」。

## 參、「七條解散」的紛爭

1948 年 10 月 19 日成立的第二次吉田內閣是少數內閣。吉田茂率領的民主自由黨在眾議院總席次 466 席中，<sup>7</sup> 僅擁有 150 席，席

---

7. 吉田茂率領的自由黨於 1947 年 4 月 25 日的第二屆眾議院選舉中，獲得 131 席次。接著於翌年 3 月 15 日吸收了民主黨幣原喜重郎派系的部分成員後，席次增加為 150 席，同時將自由黨改稱為「民主自由黨」。

次佔有率僅為 32.2%。因此，吉田首相為了掌握過半數的眾議院席次，以利政權的運作，所以在內閣成立之際，便決定提前解散眾議院重新選舉（吉田茂，1998：177）。

但是另一方面，在野黨認為提前選舉不利於維持席次，故而反對提前選舉。特別是前政權蘆田均內閣（聯合政權）的組成政黨：社會黨、民主黨、國民協同黨更是極力反對。蘆田均內閣於 1948 年 3 月 10 日成立後，旋即爆發「西尾獻金事件」與「昭和電工事件」，在金錢醜聞事件的影響下，民意快速背離蘆田內閣，導致蘆田首相於同年 10 月 7 日宣布總辭，政權僅維持七個月。

所謂的「西尾獻金事件」是指，蘆田均內閣的副總理西尾末廣（社會黨）在擔任社會黨書記長時期，未申報土木建築業者提供的 50 萬政治獻金。西尾末廣擔任副總理後，此事件被揭發出來，最後辭去副總理職務，接著因為涉及「昭和電工事件」而被逮捕。至於「昭和電工事件」則是指，昭和電工社長日野原節三為了獲得政府的復興金融金庫融資，賄賂政府高官與政治家，賄賂金額高達 1 億日幣，在平均收入 700 日幣的當時，成為極為嚴重的弊案。除了日野原節三社長於同年 6 月被逮捕外，大藏省主計局長福田赳夫、經濟安定本部長栗栖赳夫、前自由黨幹事長大野伴睦、前副總理西尾末廣等也紛紛被逮捕，蘆田均內閣倒台後。蘆田均自身亦於同年 12 月被逮捕，被逮捕者總計 64 名之多（佐々木毅等編，1995：435）。「昭和電工事件」名列日本戰後四大弊案之一，<sup>8</sup> 也是導致蘆田內閣倒台的主因。

---

8. 戰後日本四大弊案的另外三件是指：1954 年的造船醜聞事件、1976 年的洛克希德事件，以及 1988 年的瑞克魯特事件。

## 一、首次解散的紛爭

日本國憲法條文提到眾議院的解散有二：一是第 7 條第 3 項明記，眾議院的解散權是天皇根據內閣的建議與承認，為國民行使的國事行為（以下簡稱為「七條解散」）；二是第 69 條規定，內閣在眾議院通過不信任案，或信任案遭到否決時，如十日內不解散眾議院，則必須總辭職（以下簡稱為「六十九條解散」）。從憲法條文看來，解散眾議院的主體有二：一為天皇，二為內閣。

然而，根據大石真的分析，「六十九條解散」在實踐上是由首相行使的。解散眾議院的決定過程必須經過內閣會議，而內閣會議由內閣成員組成，會議是採取一致決的形式。內閣成員的任免權在內閣總理大臣，假若出現反對解散眾議院的閣員，則總理大臣得以罷免之，以完成眾議院解散的決定。因此，眾議院的解散權「實質上」掌握在內閣總理大臣手上，而且是內閣總理大臣的專屬權力（大石真，2006：9）。

而吉田首相決定提早總選舉時，在野黨並未提出內閣不信任案，而是企圖以首相的身份行使解散權主題為天皇的「七條解散」權限。以社會黨為首的在野黨認為，「七條解散」不過是對天皇的「儀式性的條款」，眾議院的解散只能以「六十九條解散」為依據（吉田茂，1998：177）。朝野勢力對於解散權的行使產生分歧，形成激烈的對立；不僅如此，當時統治日本的駐日盟軍總司令部（General Headquarters, GHQ）也深深涉入其中，致使政局更加詭譎多變。

吉田內閣成立不到一個月的時間，日本憲法學權威宮澤俊義便於 11 月 8 日的《朝日新聞》發表題為〈解散在憲法中的意涵〉的文章，主張「七條解散」也是內閣的權限。宮澤俊義在文章中表示：

「內閣受到眾議院不信任時，根據憲法第 69 條的規定來解散眾議院是內閣制最佳的方式。但是，眾議院的解散並非僅限於此狀況。憲法第 7 條規定的，天皇執行的國事行為之一的眾議院解散，必須根據內閣的建言與承認，所以決定解散的權限為內閣所有，亦即只根據憲法第 7 條也是可以解散眾議院的」（石川真澄，1984：17）。被譽為憲法學權威的宮澤俊義公開提出支持的見解，替吉田首相注入一劑強心針。

針對吉田茂的堅定立場與宮澤俊義的見解，在野黨也立即做出反應。社會黨的片山哲委員長於 11 月 12 日前往 GHQ 的民政局，拜訪惠特尼（Courtney Whitney）民政局長與威廉斯（Justin Williams）國會政治課長，並在會談後的記者招待會上表示：「憲法第 69 條以外的解散，是日本政府獨自的見解，也是舊憲法的思想」（藤本一美，2011：49）。

如此一來，日本政府（吉田內閣）也與 GHQ 民政局形成了對立的局面。因為此時日本尚未獨立，仍然在美軍的統治之下，（日本要到 1952 年 4 月 28 日「舊金山和平條約」生效後才恢復獨立的國家地位）所以在民政局的表態下，吉田內閣與民政局展開了密集的協商，但是民政局依然堅持首相無法行使「七條解散」的權限（加藤一彥，2017：125-166）。事實上，吉田內閣與民政局的對立是其來有自的，民政局對吉田茂原本就擁有高度的不信任感。例如，蘆田內閣總辭，吉田內閣成立之前，發生了一段小插曲，亦即民政局曾經推動「山崎首班工作」。「新政派」（The New Dael）主導的民政局認為吉田茂太過保守，企圖推舉民主自由黨的幹事長山崎猛擔任新首相，建立中道政權。然而後來山崎猛在吉田茂心腹益谷秀次郎的勸說下，毅然決然辭去眾議員資格，致使「山崎首班工作」

受挫，吉田茂才得以順利接任新首相（保利茂，1975：36–37）。<sup>9</sup>

吉田首相在民政局的堅持下，為了解開對立的僵局，吉田首相繞過民政局，直接面見麥克阿瑟（Douglas MacArthur）元帥進行會談，並獲得麥克阿瑟元帥的支持。麥克阿瑟元帥在會談後表示：「關於少數內閣的吉田政權沒有解散權的問題，如果國政運作困難的話，應該想辦法解決」。就在麥克阿瑟元帥的「指示」下，經過 GHQ 當局的斡旋，於同年 11 月 28 日，民主自由黨、社會黨、民主黨、國民協同黨等四政黨與民政局之間達成協議，亦即二週內通過追加預算法案後，在野黨提出內閣不信任案，給予吉田政府解散的機會（吉田茂，1998：178）。

在達成的協議下，便進入了解散的程序。在野的八黨派於 12 月 23 日提出吉田內閣的不信任案，投票結果，227 票贊成，130 票反對，不信任案如預期的獲得通過。因為這次的解散是執政黨與在野黨，以及 GHQ 協議的結果，所以大眾傳播媒體將此次的解散稱為「合謀解散」（日文為「馴れ合い解散」）。值得注意的是，在天皇頒布的解散詔書中，記載著：「眾議院通過了內閣不信任案。據此在內閣的建言與承認下，根據日本國憲法第 69 條以及第 7 條，解散眾議院」。換言之，解散詔書是以「六十九條解散」與「七條解散」併陳的方式來詮釋此次的解散根據（入江俊郎，1949：53）。

眾議院解散後，總選舉於 1949 年 1 月 23 日舉行。選舉結果，吉田茂率領的民主自由黨獲得 264 席，取得單獨過半數的勝利，而民主黨僅獲得 69 席，社會黨獲得 48 席，國民協同黨獲得 14 席，勢

---

9. 山崎猛是新聞記者出身，1920 年進入政界，1946 年成為第 38 代眾議院議長，也是舊憲法體制下的最後一任議長。山崎猛在「山崎首班工作」時辭去眾議員資格，但是在次屆（1949 年）眾議員選舉中再度當選，並擔任第三次吉田內閣的運輸大臣。



力均大幅滑落。

## 二、二次解散的紛爭與訴訟問題

### （一）吉田派與鳩山派的對立

總選舉後，吉田茂順利組成第三次吉田內閣，繼續執政。日本與美國 1951 年 9 月 8 日簽訂「舊金山和平條約」，翌年 4 月 28 日條約生效，日本恢復為主權獨立的國家，簽訂「舊金山和平條約」的同時，也簽訂「美日安全保障條約」，日本成為以美國為首的西方陣營的一員。接著於 1951 年 12 月 10 日召集的第十三屆國會，也逐漸轉換並建構了從佔領到獨立的國內外各項法律制度，日本國內外的情勢逐漸穩定。但是，吉田政權卻受到鳩山一郎的嚴重挑戰。

吉田與鳩山的對立起源於「總裁禪讓密約」的紛爭。自由黨於 1945 年 10 月成立時，總裁為鳩山一郎，並於翌年 4 月 10 日的總選舉中獲得 141 席次，成為第一大黨。原本做為自由黨總裁的鳩山一郎有望組閣執政，但是就在組閣前夕的 5 月 4 日突然遭到「解除公職」（日文為「公職追放」）的處分，黨內元老推薦吉田茂組閣，並安排吉田茂與鳩山一郎於 5 月 14 日會談（塩田潮，2018：38-39）。根據鳩山一郎的說法，會談時，吉田原本無意接任總裁一職，但是在以下四條件下，勉力為之：一是內閣人事由吉田全權負責；二是吉田不籌措政治資金；三是吉田想要辭職時便辭職；四是鳩山的「解除公職」處分取消時，立即交還職位（鳩山一郎，1957：55-56）。但是，根據吉田的說法，並無第四點的存在。1951 年 8 月 6 日，GHQ 取消了鳩山一郎的「解除公職」處分，鳩山一郎回到政界，但是吉田茂無意交出職位（政權），致使雙方產生對立（富森叡兒，1977：29-30）。

鳩山回到政界，勢力逐漸擴大，反之，因為吉田的個人主義、獨自裁斷的行事風格，統治能力逐漸出現弱化的現象（朝日新聞，1952）。吉田茂為了強化對鳩山派的圍堵攻勢，吉田派的保利茂、廣川弘禪、池田勇人、佐藤榮作等，計畫推舉福永健司為幹事長，並透過解散重新選舉的操作，擴大吉田派的勢力，打擊鳩山派的勢力。但是，吉田茂於 1952 年 7 月 1 日的議員總會提出幹事長人事案時，卻遭到黨內鳩山派以「心腹政治」為由強力的反對，致使幹事長人事案受挫（藤本一美，2011：64）。幹事長主要負責選舉事務，特別是候選人的提名，以及選舉資金的運用等，吉田明顯地企圖透過幹事長人事的掌握，來影響總選舉的結果。

鳩山一郎也希望能夠提前解散眾議院重新選舉，以利掌握政局的主導權。吉田派在幹事長人事案受挫後，吉田派與鳩山派遂於 8 月 26 日針對提前解散的時間進行協商，結果達成 9 月中旬解散眾議院，10 月進行總選舉的共識（日本經濟新聞，1952a）。但是，吉田首相卻於 8 月 28 日召集第 14 屆國會之際，在未進行施政方針演說，以及未召開院會之下，突然宣布解散眾議院，同時公布 10 月 1 日舉行總選舉（日本經濟新聞，1952b）。吉田首相未遵守與鳩山派的協商結果，同時在未進行眾議院例行的議程下，突然宣布解散眾議院，被批評為非立憲、非民主的作為。吉田首相的解散決定，僅有少數人知悉，因為事出意料之外，所以被稱為「冷不防解散」（日文稱為「抜き打ち解散」）。此次的解散是戰後新憲法體制下，第一次單獨根據憲法第 7 條的解散。值得一提的是，左右派社會黨認為吉田與鳩山對立之際的總選舉，有利於增加眾議院席次，所以不僅期待提前總選舉，而且支持吉田首相直接行使「七條解散」的權力，與前次解散時的立場迥異（山口二郎，2018：176）。

眾議院解散後，總選舉於 10 月 1 日舉行。選舉結果，主要政黨的席次方面，自由黨獲得 239 席（吉田派 73 席、鳩山派 68 席、中間派 98 席）、改進黨 85 席、社會黨 111 席（右派社會黨 57 席、左派社會黨 54 席），<sup>10</sup> 共產黨全員落選（日本經濟新聞，1952c）。自由黨在總席次 466 席的眾議院也取得過半數席次，吉田茂順利成立第四次內閣，繼續執政。

## （二）解散的訴訟

誠如宮澤俊義指出，首相解散眾議院是指「對眾議員全體，在其任期屆滿前使其喪失資格的措施」（宮澤俊義、芦部信喜，1978：115）。當時國民民主黨的眾議員苦米地義三（最高委員長），也隨著眾議院的解散而失去眾議員的資格。苦米地義三認為非依照憲法第 69 條的解散是違憲的，所以政府應該給付到任期屆滿為止的年度費用，以及承認任期屆滿前的眾議員資格，因此提出違憲訴訟。

在一審判決中，東京地方裁判所於 1953 年 10 月 19 日判決容許原告所請；政府提出上訴後，東京高等法院於 1954 年 9 月 22 日的二審判決中出現逆轉，駁回一審結果，原告敗訴。原告上訴結果，最高法院於 1960 年 6 月 8 日的判決中，引用 1959 年 12 月 16 日「砂川事件判決」的「高度統治行為」的概念，迴避「七條解散」是否違憲的判斷，駁回原告的上訴。

所謂的「砂川事件判決」是指，駐日美軍於 1957 年根據〈美日行政協定〉，擴建位於東京都砂川町的立川基地（現為昭和紀念公

---

10. 社會黨於 1949 年 1 月的總選舉中，席次從 143 席銳減為 48 席，從第一大黨淪為第三大政黨，遭受嚴重挫折，同時黨內也因政策路線的爭議，形成左派與右派的對立，最後於 1950 年 1 月 16 日分裂成左派社會黨與右派社會黨。雖然於同年 4 月 3 日的黨大會中，一度結合，但是因為對「舊金山和平條約」的立場迥異，於同年 10 月 24 日再度決裂，之後直到 1955 年 10 月 13 日的社會黨大會時，才又結合成為統一的政黨。

園），遭到反對勢力的阻撓並破壞基地的圍籬。日本政府以「刑事特別法」（美日行政協定的附加法令）」對 7 名破壞設施的反對份子加以起訴（工藤宜，1997：179）。被告方面的辯護律師以「駐日美軍屬於憲法第 9 條所禁止的戰力，故違憲」為由，主張〈美日安全保障條約〉違憲。東京地方法院於 1959 年 3 月 30 日的第一審（審判長伊達秋雄）判決，幾乎完全採用被告律師的主張，裁定駐日美軍違憲，此即為著名的「伊達判決」。日本政府在面臨此判決之下，決定不經第二審，直接進入第三審。最高法院於同年 12 月 16 日的判決中，駁回第一審的判決，主要有以下二點理由：第一是憲法禁止的「戰力」，是以日本為主體進行指揮的軍隊，因此駐日美軍非憲法所指的「戰力」；第二是〈美日安全保障條約〉具有「高度的統治行為」，只要並非乍看之下即為明顯的違憲，則不屬於司法審查的範圍之內。至於是否違憲，則需徵詢全國國民的意見（芦部信喜，1997：306-307）。換言之，最高法院以「高度的統治行為」的概念來迴避〈美日安全保障條約〉是否違憲的解釋。值得注意的是，當時日本政府正在與美國磋商改定〈美日安全保障條約〉的事務，此事件的法律程序跳過第二審，直接跳躍上到最高法院，使得最高法院的判決具有濃濃的政治味。〈美日安全保障條約〉於 1960 年 1 月 19 日完成改定。

最高法院的判決（迴避判斷）對首相行使「七條解散」成為慣例具有關鍵性的影響。以下關於最高法院判決的引用文雖然稍長，但是值得關注。最高法院判決認為：「現行眾議院之解散，是否因違反憲法上之依據而無效，應不在法院之審查權範圍。在日本憲法之三權分立制度下，司法權之行使不免有某程度之限制，不能對所有的國家行為做無限制的司法審查。與國家統治之根本有直接關

係，而具高度政治性之國家行為，雖屬法律上之爭訟，且對其有效無效之判斷為法律上所可能，但該國家行為仍應在法院審判權之外；其判斷應委由身為主權者之國民、負有政治責任之政府或國會等政治部門為之，終其究竟，仍是屬國民之政治判斷。上述司法權之限制，雖未有明文規定，亦應解為憲法上之司法權本質上的內在界限。既然眾議院之解散係訴諸國民總意志，為政治性極高而關於國家統治之根本之行為，故有關其法律上有效無效之問題，應解為是在法院審查權之外」（宮澤俊義、芦部信喜，1978：596-598；司法院秘書處，1983：392）。

## 肆、判決結果前的解散

苫米地義三提起的訴訟，其結果關係到首相行使「七條解散」的權限是否違憲，然而，在最高法院做出迴避的判決前，除了1953年3月14日的解散是「六十九條解散」外，<sup>11</sup> 首相又行使了二次「七條解散」的權力。判決結果前的解散，累積了形成政治慣例的個案。同時，就新制度論的角度觀之，此二次的解散均為政治協商下的解散，亦即非正式制度中的協商，也是形成「慣例」的重要因素。

---

11. 1953年3月14日的解散又被稱為「粗口解散」（バカヤロウ解散）。起因右派社會黨眾議員西村榮一於1953年2月28日，在眾議院預算委員會質詢政府的在國際情勢中的中立政策時，吉田首相回以「混蛋」（バカヤロウ），雖然事後撤回發言，但是事態發展成在野黨於3月2日在院會提出懲罰首相的臨時動議。臨時動議表決時，自由黨內部的反吉田勢力（鳩山派與廣川派）缺席，導致贊成192票對反對163票而成立。緊接著，在野黨於3月4日提出內閣不信任案，14日表決時，自由黨的鳩山派與廣川派投下贊成票，內閣不信任案以贊成229票對反對218票而通過，吉田首相旋即宣布解散眾議院。

## 一、1955 年 1 月的解散

### （一）吉田長期政權的結束

吉田首相於1953年3月宣布解散眾議院之際，自由黨內部出現分裂狀況。三木武夫等22名眾議員脫離自由黨，另外組成「分黨派自由黨」的眾議院黨團，並在14日表決在野黨提出的內閣不信任案之際，投下贊成票，導致內閣不信任案以贊成229票對反對218票獲得通過，吉田首相旋即解散眾議院。同月16日，自由黨的廣川派15名成員脫離自由黨，轉而支持鳩山一郎，鳩山一郎與吉田茂的戰爭進入白熱化的階段。吉田茂與鳩山一郎的對立，除了前述的「黨總禪讓密約」的紛爭外，在政策路線上也存在著對立。吉田茂主張「對美協調」、「輕軍備」、「重經濟」的路線，而鳩山一郎則是主張「自主外交」、「自主防衛」、「自主憲法」的路線（宇治敏彥，2001：250）。

4月19日的總選舉結果，吉田自由黨獲得199席，鳩山自由黨獲得35席，改進黨獲得76席。此時自由黨尚未正式分裂，而是在國會各自以黨團的方式運作，因此媒體以吉田自由黨、鳩山自由黨稱之（日本經濟新聞，1953）。吉田茂的自由黨雖然未過半數，但是保持第一大黨的地位，在獲得改進黨採取不入閣但是合作（閣外合作）的路線下，吉田茂組成第五次內閣。

吉田茂雖然獲得改進黨的「閣外合作」，也在採納改進黨的增額預算修正案下，順利通過次年度的預算案，但是改進黨並非完全支持吉田自由黨。例如，日本的安全保障政策方面，吉田茂採取依賴美日安全保障機制的「輕軍備」路線，但是改進黨主張應該建構長期的防衛計畫，積極引進最先進的武器，二者的路線對立，而改進黨的路線與鳩山一郎則較為接近。當時國會正在審議〈美日相互

防衛援助協定）（MSA協定）以及防衛二法等重要法案，前者是以1951年簽訂的「美日相互安全保安全保法」為母法，強化防衛力的相關法案，而後者則是成立自衛隊與防衛廳的母法。

在吉田自由黨與改進黨的對立下，上述法案的審議陷入膠著，自由黨緒方竹虎副總裁、佐藤榮作幹事長為了打開吉田內閣少數派的僵局，推動成立新黨的構想，並於4月成立了鳩山自由黨、改進黨、吉田自由黨的「新黨結成促進協議會」，也初步完成新政黨政策大綱的協議，但是對於新政黨的總裁人選卻出現意見不一的現象，以致於新黨構想的協議於6月陷入中斷的局面。此時，改進黨與鳩山自由黨、岸信介勢力卻以此協議會為據點，推動反吉田的新黨運動，最後於9月19日達成成立反吉田的新政黨的共識。在此共識下，11月24日成立了日本民主黨，鳩山一郎擔任首任總裁，副總裁為重光葵，幹事長為岸信介。日本民主黨集合了眾議院改進黨86名、日本自由黨8名、自由黨鳩山派與岸派37名，以及無派系的8名等，總計121名；在參議院則集合了改進黨13名、自由黨3名、無派系2名，總計18名的勢力。

日本民主黨與左右社會黨於11月30日召集的臨時國會中，對吉田內閣提出了不信任案。在野勢力總計252席次的現狀下，內閣不信任案勢必將會通過（升味準之輔，1988：196-205）。吉田首相面臨了內閣總辭與解散眾議院的兩難。在內閣不信任案表決的12月6日前夕，吉田首相召集緒方竹虎副總理、池田勇人幹事長等核心幹部會談，雖然吉田首相主張解散眾議院，幹事長池田勇人與農林大臣保力茂也贊同吉田首相的主張，但是緒方副總理與大野伴睦總務會長則主張內閣總辭，最後在緒方副總理的堅決反對下，吉田茂於12月10日不解散眾議院而總辭（緒方竹虎伝記刊行会，1963：100）。吉

田茂就此劃下首相就職長達2616日的句點。

## （二）鳩山內閣的成立與解散眾議院

吉田內閣總辭後，緒方竹虎繼任自由黨總裁。鳩山一郎擔任日本民主黨總裁後，氣勢大漲，但是吉田茂總辭的後的眾議院，自由黨雖未過半數，仍然位居第一大黨的地位，加上緒方總裁企圖拉攏左右派社會黨，在國會選舉下屆首相時，對日本民主黨展開反擊。但是左派社會黨鈴木茂三郎委員長以及右派社會黨河上丈太郎委員長，均因為繼承吉田路線的緒方自由黨是親美的保守政黨，拒絕與之合作。手握關鍵票數的左派社會黨（眾議院72票）與右派社會黨（眾議院61票），最後與鳩山一郎達成「早期解散眾議院，明年3月中旬舉行總選舉」的共識。左右派社會黨遂於12月9日在國會選舉新任首相時，支持鳩山一郎。首相指名選舉結果，眾議院方面，鳩山一郎獲得257票，緒方竹虎獲得191票；參議院方面，鳩山一郎獲得116票，緒方竹虎獲得85票。鳩山一郎在眾參兩院都獲得壓倒性的勝利，鳩山內閣因此以「選舉管理內閣」的型態誕生（豐田穰，1989：482-483）。

在早期解散的共識下，進入1955年後，各政黨紛紛展開競選活動。日本民主黨與左右派社會黨雖然達成早期解散眾議院的共識，但是如何解散卻各有打算。左右派社會黨主張透過眾議院的決議解散，亦即以眾議院通過內閣不信任案的方式來解散，而鳩山首相則主張以「七條解散」的方式來解散。在各有所堅持的狀態下，鳩山首相於1955年1月24日宣布解散眾議院。鳩山首相在國會答辯時表示解散是「解散並非因應社會黨的要求，而是聽到天上傳來的聲音」，因此媒體將此次的解散稱為「天聲解散」（日文稱為「天の声解散」）（読売新聞，2012）。



眾議院解散後，總選舉於1955年2月27日舉行。選舉結果，民主黨勢力大幅增加，從選前的124席增加為185席；而自由黨則大幅衰退，從選前的180席減少為112席；左派社會黨從74席增加為89席；右派社會黨則從61席增加為67席（日本經濟新聞，1955）。

## 二、1958 年 4 月的解散

「苫米地事件」判決結果前的最後一次解散是1958年4月25日，由岸信介首相根據憲法第7條宣布的解散。1955年2月的總選舉之後，政權三度轉移，從鳩山政權轉移到石橋湛山政權，再轉移到岸信介政權。期間日本政局發生了社會黨的統一，以及自由黨與日本民主黨合併（日文稱為「保守合同」）的重大事件，雖然被認為有重新選舉，正確反應最新民意的需要，但是首相卻未行使解散權。為何首相未行使解散權？此與左右派社會黨勢力的成長與社會黨的統一有密切的關係。

日本社會黨雖然於1949年的眾議院選舉僅獲得48席次，並於1951年10月24日因為左派與右派的路線鬥爭，導致分裂為左派社會黨與右派社會黨。但是，從表三能明顯看出，進入1950年代以後，日本的革新勢力左派社會黨與右派社會黨的勢力出現逐漸增加的現象。在1952年、1953年、1955年的總選舉中，左派社會黨分別獲得57席、66席、67席，右派社會黨則獲得54席、72席、89席。若以整體的勢力來看，總席次則分別為111席、138席、156席，均較1949年的48席高出甚多（田中善一郎，2005：17-41）。而且，1955年10月13日的社會黨大會時，左派社會黨與右派社會黨再度集結成統一的政黨「日本社會黨」，並由左派的鈴木茂三郎擔任委員長，確立左派領導的社會黨體制。統一後的社會黨在眾議院總席

次為 156 席，雖較民主黨的 185 席少，但較自由黨的 112 席高出許多。在革新勢力的成長趨勢下，保守的執政黨（1955 年 12 月以前為日本民主黨，之後為自民黨）若解散眾議院，恐有失去政權的危機。另一方面，對於革新勢力的成長趨勢產生擔憂的日本民主黨、自由黨，以及財界等保守勢力，在民主黨總務會長三木武吉的斡旋下，日本民主黨與自由黨於 1955 年 11 月 15 日合併成立自由民主黨（以下簡稱自民黨）。自民黨成立後，在眾議院的席次為 298 席（冨森勸児，1977：98-99）。

表三 左右派社會黨在眾議院席次的變化表

	1952 年總選舉	1953 年總選舉
左派社會黨	57 席	66 席
右派社會黨	54 席	72 席

資料來源：筆者自行製表。

然而進入 1958 年 2 月後，時距上屆總選舉已經超過三年，換言之，任期四年的眾議員任期已經過半，而且根據以往解散的時距來看，永田町已經吹起了「解散風」。從新憲法體制下的第一次解散（1948 年 12 月）到上次的 1955 年 1 月的解散，在六年一個月的時間解散了三次，平均二年左右便有一次的解散。根據信田智人的分析指出，由於解散是首相的專屬權力，眾議員並不清楚首相何時行使解散權，因此眾議員在追求連任的企圖心下，任期满二年之後，便開始規劃競選活動，此即為所謂的「解散風」（信田智人，1994：90）。<sup>12</sup>

12. 根據信田智人的分析指出，由於解散是首相的專屬權力，眾議員並不清楚首相何時行

在解散風的趨勢下，岸信介首相與社會黨委員長鈴木茂三郎於1958年4月18日進行黨魁會談，達成4月25日解散眾議院的共識，而解散的方式是社會黨提出內閣不信任案，岸信介首相則在內閣不信任案表決前，宣布解散眾議院。因此，4月25日的眾議院院會召開時，便如自社兩黨黨魁的共識一般，岸信介首相以「七條解散」的形式，宣布解散眾議院。因為這次的解散並非首相「突然」的解散，而是與在野黨協議的結果，因此媒體便將此次的解散稱為「協議解散」（日文為稱「話し合い解散」）。眾議院解散後，總選舉於1958年5月22日舉行。選舉結果，自民黨獲得287席，社會黨獲得166席，獲得微幅的成長。

## 伍、結論

解散眾議院後的重新選舉，往往致使政黨之間，以及執政黨內部權力結構的改變，甚至刷新日本的政治版圖（信田智人，1994：88）。從戰後新憲法實施以來，25次的眾議院選舉，就有24次是首相解散後的重新選舉來看，首相的解散權是影響日本政治變化的關鍵因素，也是首相最重要的政治權力（手段）之一。然而以往的研究將解散權視為首相當然的既有權力，論述首相解散眾議院後，重新選舉的結果對政黨政治的影響，卻不曾探討未明文規定在憲法條文中的解散權為何會成為政治實踐上的慣例。本文的主要目的便是首度解開此問題的迷團，解釋解散權為何及如何成為首相的專屬權力。根據本文的研究，有以下幾點發現：

---

使解散權。依照經驗法則，眾議員在任期二年之後，便會開始進行規劃競選活動，此即為所謂的「解散風」。

首先，本文認為，戰後新憲法體制下，日本首相解散眾議院的權力，並非如既有研究宮澤俊義所指出的承襲自英國的憲政慣例。因為若是承襲自英國的憲政慣例，亦即假若是首相固有的權力，則便不會出現首次（1948年）解散的紛爭。

其次，既然解散眾議院並非首相固有的權力，為何會成為日本政治實踐上的慣例？主要有三個關鍵因素：一是麥克阿瑟元帥的協調。在首次解散紛爭中，堅持直接行使「七條解散」的吉田首相，與主張只能透過「六十九條解散」的GHQ民政局與社會黨間，形成對立的局面，吉田首相為了解開政治僵局，面見GHQ最高統帥的麥克阿瑟元帥。在麥克阿瑟元帥的協調下，吉田首相與社會黨及GHQ民政局達成先通過內閣不信任案，再宣布解散眾議院的共識。此共識符合「六十九條解散」的狀況，但是在解散詔書，並非僅記載根據憲法第69條，而是同時記載也根據憲法第7條的解散。「六十九條解散」與「七條解散」併陳的方式，替首相直接行使「七條解散」埋下伏筆。首相在握有解散眾議院的權力下，能夠選擇解散的最佳時機，讓首相率領的執政黨位居政治上的優勢，因此首次解散之後，首相便承襲了直接行使「七條解散」的權力，本文探討的1952年、1955年與1958年的解散，都是首相直接行使「七條解散」權力的結果。二是最大在野黨社會黨態度的轉變。社會黨在首次解散時，極力反對首相直接行使「七條解散」的權力，主張眾議院的解散，僅能根據憲法第69條為之。但是在第二次解散（1952年）時，社會黨認為在自由黨出現吉田派與鳩山派的對立之下，有利於重新選舉，因此一反首次解散時的態度，轉而支持吉田首相直接行使「七條解散」的權力。三是最高法院的判決。針對國民民主黨眾議員苦米地義三提起的違憲訴訟，最高法院於1960年6月8日的判決中，以眾

議院解散權具有「高度的統治行為」，最終須取決於民意為由，迴避了「七條解散」是否違憲的判斷。最高法院雖然並未直接將「七條解散」判決為合憲，但是並未違憲的判決旨意，賦予了首相自由行使「七條解散」權力的政治空間。

最後，就新制度論來看，日本政治的特性一向是非正式制度的協商影響力大於正式制度的規範，而一種政治「慣例」的形成，除了要有制度規範性外，同時還要有非正式制度的推波助瀾。從本文的探討中可以發現，「七條解散」是新憲法的制度規範，然而在未將此項權力明確賦予首相之下，給予了非正式制度協商的空間。例如，前段所提首度解散時，在麥克阿瑟元帥的協調下，替首相直接行使「七條解散」的權力埋下伏筆；又例如，本文所提 1955 年與 1958 年的解散時，最大在野黨社會黨不僅未反對首相直接行使「七條解散」的權力，甚至分別與鳩山一郎與岸信介首相協商解散的時機等案例，都是非正式制度的背後互動過程，對形成首相直接行使「七條解散」的慣例，具有關鍵性的影響。

從政治決定過程的角度觀之，日本首相的解散權在法制上未受限制，充分握有解散眾議院的時機選擇權，使得首相率領的執政黨或黨內的派閥得以位居戰略上的優勢，掌握著政治的主導權。在政黨政治方面，就本文關心的焦點，亦即「七條解散」慣例的形成過程來看，充滿著政治利益的算計。第一次解散時，吉田首相企圖透過總選舉來掌握眾議院的多數席次；第二次解散時，吉田茂企圖利用眾議院的重新選舉，壓制黨內政敵鳩山一郎的勢力，而在野黨社會黨認為在吉田茂與鳩山一郎的對立下，可取漁翁之利，故而一反第一次解散時的反對立場，轉而支持吉田茂解散眾議院。接著，在 1955 年與 1958 年解散時，社會黨在左派勢力崛起的趨勢下，對首相

直接行使「七條解散」不僅未提出異議，甚至與首相協商解散的時機，以利眾議院席次的增加。最大在野黨的反對，原本是首相直接行使「七條解散」權力的最大制約力量，社會黨的態度轉變，助長了首相對「七條解散」權力的行使。

## 參考書目

- Dicey, Albert Venn. 1961. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. New York: St. Martin's Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference." in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin American*: 3-87. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Lowndes, Vivien. 2002. "Institutionalism." in D. Marsh and G. Stoker. eds. *Theories and Methods in Political Science*: 90-108. London: Palgrave Macmillan Press.
- 司法院秘書處編。1983。《日本國憲法判例譯本(五)》。臺北：司法院。(Judicial Yuan Secretariat. ed. 1983. *Japanese Constitutional Interpretation of the Chinese Translation*. Taipei: Judicial Yuan.)
- 李國雄。2010。《比較政府與政治》。臺北：三民書局。(Lee, Guo-Xiong. 2010. *Comparative Governments and Politics*. Taipei: San Ming Press)
- 黃宗昊。2010。〈歷史制度論的方法立場與理論建構〉。《問題與研究》49, 3: 145-176。(Huang, Tsung-Hao. 2010. "The Characteristics of Theory and Method in Historical Institutionalism." *Wenti Yu Yanjiu* 49, 3: 145-176.)
- 入江俊郎。1949。〈解散と憲法の規定(1)〉。《法律時報》21, 12: 52-54。(Irie, Toshio. 1949. "Dissolution and Constitutional Provisions Part1." *Houritu Zihou* 21, 12: 52-54.)

- 入江俊郎。1976。《憲法成立の経緯と憲法上の諸問題》。東京：第一法規出版社。(Irie, Toshio. 1976. *The History of the Constitution and Controversial Issues*. Tokyo: Daiitihouki Press.)
- 川人貞史。2015。《議院内閣制》。東京：東京大学出版会。(Kawato, Sadafumi. 2015. *Parliamentary Government*. Tokyo: Tokyo University Press.)
- 山口二郎。2018。〈解散をめぐる憲法問題〉。木村草太等編《改憲の論点》：165-194。東京：集英社。(Yamaguchi, Ziro. 2018. “Constitutional Issues Concerning Constitutional Reform.” in Souta Kimura et al. eds. 2018. *Constitutional Issues*: 165-194. Tokyo: Syuei Press.)
- 大石眞。2006。〈衆議院解散権の根拠と習律上の制約〉。《ジュリスト》1311：9-17。(Ooishi, Makoto. 2006. “Grounds for Dissolution of the House of Representatives and Restrictions on Practice.” *Jurist* 1311: 9-17.)
- 上田健介。2008。〈衆議院解散権の根拠と限界〉。大石眞、石川健治編《憲法の争点》：242-243。東京：有斐閣。(Ueda, Kensuke. 2008. “Grounds and Limitations of the Right to Dissolve the House of Representatives.” in Oishi Makoto and Kenzi Ishikawa. eds. *Constitutional Issues*: 242-243. Tokyo: Yuhikaku Press.)
- 小堀真裕。2012。《ウェストミンスター・モデルの変容 日本政治の「英国化」を問い直す》。東京：法律文化社。(Kobori, Masahiro. 2012. *Transformation of Westminster Model: Rethinking "The Britishization" of Japanese Politics*. Tokyo: Houritubunnka Press.)



工藤宜。1997。《ルポルタージュ 日本国憲法》。東京：朝日新聞社。（Kudo, Yasu. 1997. *Reportage: The Constitution of Japan*. Tokyo: Asahi Sinbun Press.）

日本經濟新聞。1952a。〈周東氏ら鳩山派と会談 来月解散意見一致〉。《日本經濟新聞》1952/8/27：1。（Nihon Keizai Sinbun. 1952a. “The Talks Between Syutou and Hatoyama Faction, Reaching an Agreement to Dissolution Next Month.” *Nihon Keizai Sinbun* 27 August 1952, sec. 1.）

日本經濟新聞。1952b。〈「抜打ち」は意外〉。《日本經濟新聞》1952/8/29：1。（Nihon Keizai Sinbun. 1952b. “The Sudden Dissolution is Unexpected.” *Nihon Keizai Sinbun* 27 August 1952, sec. 1.）

日本經濟新聞。1952c。〈政界の新分野決定 開票終る 自由党辛くも過半数〉。《日本經濟新聞》1952/10/3：1。（Nihon Keizai Sinbun. 1952c. “New Politics is Confirmed, The Vote Ends, The Liberal Party Get Majority with Difficult.” *Nihon Keizai Sinbun* 3 October 1952, sec. 1.）

日本經濟新聞。1953。〈首班工作難航 政界再編は必至 二大勢力対立へ〉，《日本經濟新聞》1953/4/21：1。（Nihon Keizai Sinbun. 1953. “Forming a Cabinet is Difficult, Political Realignment is Coming, Two Major Forces Conflict.” *Nihon Keizai Sinbun* 21 April 1953, sec. 1.）

日本經濟新聞。1955。〈民主 185 名に 両社で三分の一獲得〉，《日本經濟新聞》1955/3/1：1。（Nihon Keizai Sinbun. 1955. “The Democracy Party Won 185 Seats, the Society Party Won One

Third of the Seats in Parliament.” *Nihon Keizai Shinbun* 1 March 1955, sec. 1.)

升味準之輔。1988。《日本政治史 4：占領改革 自民党支配》。東京：東京大学出版会。(Masumi, Zyunnosuke. 1988. *Japanese Political History Part 4: The Reform American Occupation & the Rule of LDP*. Tokyo: Tokyo University Press.)

石川真澄。1984。《データ戦後政治史》。東京：岩波書店。(Ishikawa, Mashumi. 1984. *Data: Postwar Political History*. Tokyo: Iwanami Press.)

田中善一郎。2005。《日本の総選挙：1946–2003》。東京：東京大学出版会。(Tanaka, Zenitiro. 2005. *Japanese General Election: 1946-2003*. Tokyo: Tokyo University Press.)

矢次眞。2007。〈第 20 回衆議院解散権行使の是非：新聞社説の検討を通して〉。《中央学院大学法学論叢》21, 1: 154–174。(Yazi, Makoto. 2007. “The Pros and Cons of Exercising the Right to Dissolve the 20th House of Representatives: Examination of Newspaper Editorial.” *Chuo-Gakuin University Review of Faculty of Law* 21, 1: 154-174.)

加藤一彦。2017。〈憲法 69 条の原意：第 1 回目の衆議院解散の波動〉。《現代法学》33: 125–166。(Katou, Kazuhiko. 2017. “The Original Meaning of Article 69 of the Constitution: the Issues About the First Dissolution of the House of Representatives.” *Tokyo Keizai Law Review* 33: 125-166.)

吉田茂。1998。《回想十年 1》。東京：中央公論社。(Yashita, Shigeru. 1998. *Ten-Years Recollection Part1*. Tokyo: Tyuoukouron Press.)

宇治敏彦編。2001。《首相列伝》。東京：東京書籍。(Uzi, Toshihiko. ed. 2001. *The Biographies of Japanese Prime Ministers*. Tokyo: Tokyo Syoseki Press.)

有倉遼吉。1952。〈衆議院解散権の所在〉。《早稻田法学》27, 3: 227-258。(Arikura, Ryoukiti. 1952. “The Right of Dissolution of the House of Representatives.” *Waseda Law Review* 27, 3: 227-258.)

佐々木毅等編。1995。《戦後史大事典》。東京：三省堂。(Sasaki, Tutoshi et al. eds. 1995. *Postwar Encyclopedia*. Tokyo: Sanseitou Press.)

佐藤功。1953。《憲法解釈の諸問題》。東京：有斐閣。(Satou, Isao. 1953. *The Problems of the Constitutional Interpretation*. Tokyo: Yuhikaku Press.)

芦部信喜。1997。《憲法 新版》。東京：岩波書店。(Ashibe, Nobuyosi. 1997. *Japanese Constitution, New Edition*. Tokyo: Iwanami Press.)

河島太郎。2012。〈イギリスの2011年議会任期固定法〉。《外国の立法：立法情報・翻訳・解説》254: 4-20。(Kawazima, Taro. 2012. “The Parliamentary Fixed Period 2011 of United Kingdom.” *Legislative Information/Translation/Commentary* 254: 4-20.)

信田智人。1994。《総理大臣の権力と指導力》。東京：東洋経済新報社。(Shinoda, Tomohito. 1975. *The Power and Leadership of Prime Minister*. Tokyo: Toyo Keizai Inc.)

保利茂。1975。《戦後政治の覚書》。東京：毎日新聞社。(Hori, Shigeru. 1975. *A Memorandum of Postwar Politics*. Tokyo: Mainiti Sinbun Press.)

- 宮澤俊義。1951。〈議院内閣制のイギリス型とフランス型：比較法的考察〉。《比較法雑誌》1, 1: 100–123。(Miyazawa, Toshiyoshi. 1951. “The Cabinet System Between British and French.” *Comparative Law Review* 1, 1: 100–123.)
- 宮澤俊義。1952。〈解散の法理〉。《ジュリスト》1: 10–12。(Miyazawa, Toshiyoshi. 1952. “Doctrine of Dissolution.” *Jurist* 1: 10–12.)
- 宮澤俊義、芦部信喜。1978。《全訂日本国憲法》。東京：日本評論社。(Miyazawa, Toshiyoshi and Nobuyosi Ashibe. 1978. *Japanese Constitution*. Tokyo: Nihon Hyouron Press.)
- 富森叡児。1977。《戦後保守党史》。東京：日本評論社。(Tominomori, Eizi. 1978. *The History of the Conservative Party after the World War II*. Tokyo: Nihon Hyouron Press.)
- 産経新聞。2019。〈英下院 首相の総選挙提案 賛同せず〉。《産経新聞》2019/9/5 夕刊：1。(Sankei Shibun. 2019. “The Lower House in UK Disagreed on the Prime Minister's General Election Proposal.” *Sankei Sinbun* 5 September 2019 Evening, sec. 1.)
- 朝日新聞。1952。〈低迷する政局：政府と与党が離反 鳩山派 党内牛耳る〉。《朝日新聞》1952/8/28：1。(Asahi Sinbun. 1952. “Chaos in Japanese Politics: The Disagreement Between the Government and the Ruling Party, Hatoyama Faction is the Strongest.” *Asahi Sinbun* 28 August 1952, sec. 1.)
- 朝日新聞。2019。〈英で12月総選挙 解散提案4度目 労働党が一転同意〉。《朝日新聞》2019/10/30 夕刊：1。(Asahi Shinbun. 2019. “General Election in the UK in December, Labor Party Agreed on the Fourth Proposal of the Dissolution.” *Asahi Sinbun*

10 October 2019 Evening, sec. 1.)

渡部純。2013。〈解散権の行使と首相の権力：退陣と解散のリーダーシップ〉。新川敏光編《現代日本政治の争点》：29-53。東京：法律文化社。（Watanabe, Zyun. 2013. “The Exercise of the Right to Dissolution and the Power of the Prime Minister: The Leadership of Retirement and Dissolution.” in Toshimitu Shinkawa. ed. *Issues in Contemporary Japanese Politics*: 29-53. Tokyo: Houritubunnka Press.）

植松健一、小堀眞裕。2016。〈日本の解散権は自由すぎる！？〉。山本龍彦、出口雄一、清水唯一朗編《憲法判例からみる日本：法×政治×歴史×文化》：253-274。東京：日本評論社。（Uematu, Keniti, Yuiti Deguti and Masahiro Kobori. eds. 2016. “Japan's Right to Dissolve is too Free.” in Tatushiko Yamamoto and Yuitiro Shimizu. eds. *The Japanese Constitutional Interpretation In Terms of Law, Politics, History, Culture*: 253-274. Tokyo: Nihon Hyourn Press.）

鳩山一郎。1957。《鳩山一郎回顧録》。東京：文藝春秋新社。（Hatoyama, Itiro. 1957. *The Memoir of Ichiro Hatoyama*. Tokyo: Bungei Syunsyu Press.）

塩田潮。2018。《密談の戦後史》。東京：角川書店。（Shiota, Ushio. 2018. *The Postwar History of Secret Talks*. Tokyo: Kakugawa Press.）

豊田穰。1989。《鳩山一郎：英才の家系》。東京：講談社。（Toyoda, Zyou. 1989. *Ichiro Hatoyama: Genius Family*. Tokyo: Kodansha.）

緒方竹虎伝記刊行会。1963。《緒方竹虎》。東京：朝日新聞社。

(The Publication of Taketora Ogata Biography. 1963. *Taketora Ogata*. Tokyo: Asahi Sinbun Press.)

読売新聞。2012。〈天の声解散「天の声なり」〉。《読売新聞》  
2012/12/7：4。(Yomiuri Shibun. 2012. “The Heavenly Voice for  
Dissolution.” *Yomiuri Sinbun* 7 December 2012, sec. 4.)

藤本一美。2011。《「解散」の政治学：戦後日本政治史》。東京：  
第三文明社。(Fuzimoto, Kazumi. 2011. *The Political Science of  
“Dissolution”: Japanese Political History after the World War II*.  
Tokyo: Daisan Bunmei Press.)

# **The Study of the Japanese Prime Minister's Dissolution of the House of Representatives: The Formation and the Analysis of the "Article 7 Dissolution"**

Wu Ming-Shan\*

Party politics and political power have always been the focus of Japanese political studies. Most of the research papers discuss the changes in party politics and the changes in the internal power structure of the ruling party based on the results of the House of Representatives elections; that is, not much research centers on the decision-making process and the influence of the Prime Minister's dissolution of the House of Representatives. However, many elections are held owing to the Prime Minister's dissolution of the House of Representatives. Under the current constitutional system, the House of Representatives has held a total of 25 elections, of which up to 24 are post-dissolution elections.

Among the 24 dissolutions of the House of Representatives, 21 were announced directly by the Prime Minister under Article 7 of the Constitution (Article 7 dissolution). Yet, when the Prime Minister Yoshita first announced the "Article 7 Dissolution", there was a major dispute in Japanese politics because the Constitution did not have explicit provisions for this action.

---

\* Professor, Department of Mass Communication, I-Shou University.

Despite the controversy, it is now generally considered that the exclusive power of "Article 7 dissolution" is conferred on the Prime Minister, who is thus free to exercise it. The main purpose of this study is to explain why and how the Prime Minister exercises "Article 7 Dissolution" power in post-war politics, making it a convention in political practice.

**Keywords:** party politics, the House of Representatives, general election, Dissolution Power, Yoshida cabinet