

レファレンダムとダイシー (2完)

石 澤 淳 好

Referendum and Dicey (2)

Atsuyoshi ISHIZAWA

目 次

- I はじめに —— 問題の所在 ——
- II レファレンダムとダイシー
 - 1) 1894年論文 (以上前号)
 - 2) 1910年論文 (以下本号)
- III レファレンダムの憲法的意味
- IV おわりに

Ⅱ レファレンダムとダイシー（承前）

2) 1910年論文

ダイシーのレファレンダムに関する論文で次に取り上げるものは、1910年に『クォーターリー・レビュー』誌の212巻に書評論文の形で述べられたものである。ここでダイシーは、直接民主主義を採用しているスイスを題材として取り上げ、スイスのレファレンダムとイギリスのレファレンダムとの比較をしながら論を進めている。その際に、イギリスの歴史法学者であるメイン卿（Sir Henry S. Maine, 1822－1888）の『人民の統治 —— 4つのエッセイ（Popular Government. Four essays）』（1885）という著書に対する批判も加えている。

以下、ダイシーの所論について検討していく。

この論文の冒頭で、ダイシーは、1894年論文と同様次のように述べる。

「1880年にレファレンダムの名称は、イギリス人には知られていなかった。」¹⁾

そして、それを知らせるようにしたのは、メインであり、それは「最も最近の民主主義的発明」であるとして、スイスでの存在をイギリス人に知らしめたのであると指摘している。

メインのレファレンダムの理解は、次のようなものであるとする。

「メインにとって、レファレンダムは、民主主義的原理の背理法にすぎない。」²⁾

続けて、レファレンダムの意味内容として、

「レファレンダムは、立法の問題において、国民の拒否 (nation's veto) の形式的承認として理解されてきている。」³⁾

つまり、メインにとって、レファレンダムは、立法に対する国民の拒否を示す一つの形態としてしていると述べているのである。

この場合、ダイシーがこの論文を書いた1910年頃には、レファレンダムの名称は、多くの人々によって認められるようになってはきたものの、レファレンダムの内容は、メインの主張通りに単一の意味として理解されてきているとダイシーは指摘するのである。

このことに対して、ダイシーは、レファレンダムの内容を別の表現を用いて、次のように述べる。

「このレファレンダム、又は人民のアピール、又は国民の拒否……」⁴⁾

つまり、レファレンダムは、「人民のアピール」や「人民の拒否」の意味内容をその中に含ませている。

さらに続けて、レファレンダムがなされる場合の目的として、2つの例を列挙し、そのことが実現されることが必要であると述べている。

その第1は、法案が両院を通過したとしても、それは實際上国民の意思に反してはならないことである。

第2は、立法をする際の行きづまり (デットロック) が生じた場合に、その行きづまりを打破・打開するためにレファレンダムや選挙民の直接のアピールを行う必要性があるということを意味しているといえる。

第1の例については、議会制民主主義 (間接民主主義) の前提であるといえる議会が、国民の意思を十分に反映していない (つまり代表しえていない) 場合に、それを是正するためにレファレンダムという直接民主主義

的手続きがとられるということを意味しているのである。

第2の例については、第1の例の議会が現実的には国民の声を代表する（又は反映する）ために両院制をとっている場合、両院の意見が異なることによって、立法部（両院制全体をいう）が立法できない状態になっていることを打破するために国民の声を直接認識できるものとしてレファレンダムがあると考えることができるとするのである。しかし、この点についていえば、何もレファレンダムという手段でなくとも、イギリスでは両院（貴族院と庶民院）の権限を同じくすることなく、国会法の改正により、具体的には庶民院の優位が数度の国会法改正により明らかに規定されてくることにより、第2の例は立法的に解決しようと考えられるし、現実にはそのようになったのであるが、ダイシーはこの場合もレファレンダムが用いられることが可能であると考えていた。⁵⁾

これら2つの例が示していることは、1つは制度としての議会制民主主義がその前提を果たし得ない場合であり、2つは、国民の意見を代表する議員で構成される議会が、その意見の相違から暗礁に乗り上がってしまった場合の解決方法の1つとしての場合であるといえる。

これらの場合の解決に対する憲法的な工夫として、ダイシーはレファレンダムを取り入れ、「レファレンダムは、状況や経験の産物である」⁶⁾と述べているのである。抽象的な使い方ではなく、具体的実社会の中で構成されたものであると認識している。

また、レファレンダムの理念について、次のように述べている。

「レファレンダムにおいて具体化されたところの理念は、広汎な影響力を発揮するように運命づけられ、議会政治（parliamentary government）の欠陥をやわらげるために用いられてきたのである。」⁷⁾

すなわち、レファレンダムは、議会制民主主義、あるいは議会政治にとって代わるものではなく、本筋はあくまでも間接民主制の議会を中心にすえ、それを補完するもの、ダイシーの用語でいえば「欠陥をやわらげるもの」として位置づけられている。

そして、レファレンダムについて次のように述べる。

「もしレファレンダムが国民に対する責任の意味をいきかえらせるならば、レファレンダムはいうに言われぬつまり莫大な賛意を示すであろう。」⁸⁾

つまり、議会が国民の意思を十分に反映していないものであるようならば、レファレンダムが重要な意味あるいは価値を持ちうる制度的道具であると主張している。

さらにまた次のようにも述べる。

「レファレンダムは人民の意思の表現を与えるし、人民の統治についてのいかなる形態の下でも、人民は主権者として取り扱われなければならないし、それへの（国民の）服従も義務づけられている。」⁹⁾

確かに、人民（国民）の意思を明らかにすることは、議会制をとるよりは、レファレンダムのほうがより直接である可能性はあるものの、議会制より優れているかどうかについては述べられていないし、そうである確実性も示されてはいない。また、人民が主権者であることについては、レファレンダムの意味はあるものの、議会制も同様で否定することは必ずしもない。

また、レファレンダムをイギリスに導入することに対して、「レファレ

ンダムはイングランドにおいては機能しないであろう。」という教義学的主張について次のように述べている。

「レファレンダムがイングランドにおいて機能しないという主張は、少なくとも3つの異なった意味を持っている。」¹⁰⁾

続けて、レファレンダムのあり方について次のように述べる。これは3つの意味の第1のものである。

「この国（イングランド——石澤）において、レファレンダムは、それが効果的に機能する国々に導入されたところのための目的を達成するであろうような制度（政治制度——石澤）を立法という方法で創設することは不可能であるということは重要なことである。」¹¹⁾

そして、その目的は2つの面を持っているとして、レファレンダムの目的を述べる。

「レファレンダムの第1のそして最初の目的は、代議院（representative Assembly）又は議会によって通過された法律が、国民の慎重な意思と一致して存在すべきであるということを実にすることである。」¹²⁾

この場合、レファレンダムのための立法が必要となり、それをレファレンダム法として制定することが求められる。しかし、そのようなことは、従来からイングランドでは困難なことであった。

レファレンダムの第2の目的としてダイシーは次のように述べる。

「レファレンダムの第2の目的は —— オーストラリアのコモンウェルズにおいては主として存在しているのだが —— しばしば2つの院が所与の法案を通過させることについて異なった場合に生じる暗礁(デットロック)を結果として生じることである。」¹³⁾

このような場合こそ、レファレンダムを用いるべき目的であるとしている。3つの意味の第2のものとして、ダイシーは次のように述べる。

「与えられた法案(Bill)が制定法(Act of Parliament)になるべきかどうかについての問題で、選挙民が“しかり”又は“否”を投票するであろうことによる、ほとんど機械的な手段・方法をわれわれに提供することは不可能であるということである。」¹⁴⁾

これは、問題が単純に提起され、しかりや否という判断を行うには実際上は不可能であるという意味を持っている。確かに社会が複雑になることによってそれを単純化することの困難さは常につきまとうわけであり、レファレンダムを行う土壌が薄くなってきていることは困難さからも十分に理解できるものである。

ただダイシーは努力する方向として次のようにも述べている。

「レファレンダムの原理は、従来完全であったようにイギリス人にとって受け入れられてきたし、実際上そこにおかれた困難さを消滅させようではないか。」¹⁵⁾

つまり、レファレンダムに対する期待もそこにはのぞかせているようにも思える。

第3の意味として、ダイシーは次のように述べている。

「国民の拒否は、イギリス人の間で現在理解されている政党政治のより一層の発展および現実になされている機能・働きの領域において一致してはいなかった。このことは、大いに真実である。しかしそれゆえに、われわれは、レファレンダムの賛同者にとって、その長所はほとんどその欠陥を訂正し、国民に害になっていると信じている政党政治の更なる発展を抑制するような傾向にあるということを見いだし得るのである。」¹⁶⁾

この第3の意味は、レファレンダムが国民の拒否の唯一の形態であるという主張に対して、そのことは必ずしもイギリスにはあてはまらず、イギリスで発展してきた政党政治にとってはその役割を十分に果たしてはいないということを示している。それゆえ、イギリスでは、レファレンダムが機能しないということの意味しているのである。このことは、レファレンダムが、本来は政党政治の中で有する意味から外れてしまっていることを表現しているかのようになっているのである。つまり、政党政治の発展のためにレファレンダムはその有益さを十分に果たしていないということになっている。

また、レファレンダムが1910年まで実施されてこなかったのであり、その点では現実のものではなかったのであるが、このレファレンダムについて、ダイシーは次のように述べてもいる。

「レファレンダムの試みは、確かに危険なしに試みられうるものである。そのような試みのための直接的根拠は広くは以下の2の題目の下にまとめることが可能である。」¹⁷⁾

そして、レファレンダムを試みる2つの根拠を述べる。

「第1、レファレンダムは、イングランドにおいて現在は不可能であるような方法で、国民の意思の明らかでありかつ明確な表現で、実際上は、重要ないかなる問題をもうまくやっていくことは可能であるようにしている。」¹⁸⁾

続けて、

「レファレンダムは、イギリス人がスイスと同様に答えを決するものとして与えられうる明白かつ明確な論点を選挙民に提出する。」¹⁹⁾

「レファレンダムは、その目的に今までのところ十分に強力なものを示唆された唯一のチェックである。」²⁰⁾

「レファレンダムの強さは、庶民院で優越しているのだが、イギリス人民の解決された意思を実際上は代表していないところのあらゆる政党の権限の保守的かつ民主的チェックに依拠している。」²¹⁾

そして、このことが新しい民主主義的工夫であるとしている。

「レファレンダムは、更に、イギリス連邦に適用されたように、イギリス連邦のあらゆる人々を平等に代表するものとして提案されている。」²²⁾

「レファレンダムは更に、選挙民の投票を政党幹事の巧妙さや無節操によって、その正しい使用から容易に誤らせられうる。」²³⁾

ここでは、レファレンダムの持っている直接民主主義的側面を述べているのだが、しかし、それでもその適用には必要な条件があったり、細心の

注意が必要であることをもあわせて述べている。

次に、第2のものとして、ダイシーは次のように述べる。

「第2：レファレンダムそしてレファレンダムのみが、若干の制限が政党制度のこれまでに増大していた権限に認められるという希望をいだかせる。」²⁴⁾

つまり、これまでイギリスにおいて発展してきた議会万能ということに対してあるチェックを行うことができるとしている。このことは、レファレンダムが国民の拒否のひとつの形であることから、議会に対する信頼を減ずることにはならないものの、主権者はあくまで国民（人民）であることを示しているのである。

また、次のようにも述べている。

「レファレンダムは更に、公（共）的生活に加わるすべての人々に新しい自由を与えるかもしれない。」²⁵⁾

レファレンダムが新しい自由を与えるということは、公の人々を、これまで議会によって厳格に制限されてきた国民の声を表面に出すことによって、国民に自由を付与する役割をレファレンダムが果たすということを現しているようにも思える。

さらに、

「レファレンダムは、憲法的に不当な要求の必要性をとにかく減らすことである。」²⁶⁾

とも述べている。

この点では、レファレンダムに対するダイシーの期待が主張されているといえよう。

そして、ダイシーは自らの1890年の『Contemporary Review』論文を引用し、この論文の主張するところは、1910年においても誤ってはいないと述べる。

そこにおいて、レファレンダムについて、次のように述べている。

「レファレンダムの長所に注意をしている人にとって、レファレンダムは恐るべきものであり、不快でもある。」²⁷⁾

「レファレンダムの原理は、国民の大多数のコントロールの下で、いざれにしても重要な立法、政党、党派やセクションに関して認めるべきである。人民の拒否の創出は、反論の存在を心に銘記することは明らかである。」²⁸⁾

ここでもダイシーは、レファレンダムの重要性を説いていたのである。最後にダイシーは次のように述べこの論文を結んでいる。

「イギリスの政党制度への批判は、イングランドの人々の心がおだやかであることが確信され、かつ、国民の拒否がたとえかつて構成され正しく用いられたとしても、それが恐れられた危難から憲法を救済することになるであろう。」²⁹⁾

以上が、レファレンダムに関するダイシーの1910年論文の主張である。

1) “Quarterly Review”, Vol.212 (1910) 358頁。

2) 同上。

石澤 淳好

- 3) 同上。
- 4) 同上、539頁。
- 5) 同上。
- 6) 同上。
- 7) 同上。
- 8) 同上、551頁。
- 9) 同上。
- 10) 同上、553頁。
- 11) 同上、553－4頁。
- 12) 同上、555頁。
- 13) 同上、556頁。
- 14) 同上、557頁。
- 15) 同上。
- 16) 同上。
- 17) 同上、558頁。
- 18) 同上。
- 19) 同上。
- 20) 同上。
- 21) 同上。
- 22) 同上、559頁。
- 23) 同上。
- 24) 同上。
- 25) 同上。
- 26) 同上、561頁。
- 27) 同上。
- 28) 同上、562頁。
- 29) 同上。

Ⅲ レファレンダムの憲法的意味

Ⅱにおいては、レファレンダムについてのダイシーの所説について検討を加えてきた。そこでⅢでは、ダイシーの所説から若干離れ、レファレンダムがいかなる憲法的意味を持つのかという点について見ていくことにする。

前項においても述べたように、レファレンダムは、明らかに直接民主制的なものであり、国民の声を直接聞くことになる。

一般的に言って、イギリスのみならずとも多くの国々にとって、議会制民主主義を採用するのが通例である。そこでは、国民の声を明確にするために議会が存在することになるのである。それでは、なぜ近代以降の国家において議会制が憲法の基本原理となったのであろうか。本来ならば直接民主制がより直接に国民の声を聞くことができるのにである。しかし、場所的、時間的等の困難性から、この直接民主制的なものではなく、次善の方法として議会制がとられているのである。この「次善」が、本来は最善なものでなければならぬのにもかかわらず、実際には「次善」の策がとられたのであり、それが憲法の基本原理にまで高められていくのである。

ただ、ここで注意しておかなければならないのは、「次善」のものとして採用されたということと、議会制度を用いて議会が国民の声を吸収しそれを実体化していくこととは若干次元の違いがあるということである。

次に、議会が国民の声を聞くということ、つまり、国民の声が議会に反映されているということに対して、言葉を換えていえば、議会制を採用する前提条件がなくなってしまった場合は、それがレファレンダムというものであるかどうかは別として、直接民主制的なものが前面に出てくる可能性があるということである。従って、議会、イギリスの場合は庶民院であり、日本の場合は衆議院、アメリカの場合は下院がいかにして国民の声を反映するのか、またしているのかが常に問われてくることになるといえよ

う。従って、もし、議会が国民の声を正しく聞いて、議会に反映できているところでは、レファレンダムのような直接民主制を採り入れるという考えは表面にはでてこないのである。これらのことについて吉田善明教授は次のように述べている。

「レファレンダム（法）の採用は、イギリス憲法の伝統的基本原理である議会主権、代表制の原理からみるとき重大な憲法への挑戦としてクローズアップされよう。」³⁰⁾

「重大」であるかどうかは別にして、レファレンダムの使用は、議会制・代表制とは原理的には同一レベルの問題ではなく、相互に矛盾する原理なのであるということは明らかである。

また、吉田教授は次のようにも述べている。

「イギリスにおいては、レファレンダムをはじめとする直接民主制の主張は、18・19世紀の優れた理論家あるいは活動家集団によって提唱され、現実には、その実現は見られなかったが、しかし、第一次世界大戦後になると政治のレベルに法案といった具体的形をもって登場してきた。

……（それは —— 石澤）人民主権論者が考えているような議会主権の変更を迫るといった側面からのものではない。かれらは議会主権を固執しながらも、レファレンダムを自党の目的を達成する手段として利用しようとしていたことが理解される。」³¹⁾

これらのことから、イギリスにおけるレファレンダムは、議会主権論、これは憲法学的な意味でも基本原理としてあてはまることなのであるが、

その議会主権論を認めないということではなく、議会主権論をその根本にすえ、それに対する補充的あるいは補完的な意味あいでのレファレンダムを採用するということになる。ただし、この補完の割合については、一般論的な論じ方は不可能であり、ケース・バイ・ケースでその正当性を論じることになるのである。また、最近になって地方自治体においてレファレンダムの住民投票などが、実際上の法的効果は別にして、なされているケースも多いが、これらはすこぶる政治的に、主張者（住民であったり首長であったりするが）の正当性の根拠を求めるためだけに用いられることが多く、いまだ理論的に、とりわけ憲法論的には大きな意味が認められてはいないものの、レファレンダムの一形式として、住民の意思を問うことについては慎重な取り扱いが求められることになる。

また、レファレンダムが「拒否権」（国民の）であると考えられるが、これは前述の直接民主制の方法の一つとして拒否権があると考えられる。ただ、拒否権の場合、「否」という投票と「しかり」という投票があり問題は「否」という投票のみである点では一方に片寄る評価がなされる可能性があることを認識しておく必要がある。この場合、つまり「否」と判断された場合、議会の判断はどうなるのかについてであるが、レファレンダムの法的効力のほうが議会制定法の効力を破ることにならないと、レファレンダムを行う意味がなくなると考えがちである。しかし、ここでもイギリス的対応がなされ、レファレンダムの意見は勧告的意見だという考えが出てくるに及んで、やはり議会制の補完との性格が表出してくるようになる。³²⁾

30) 吉田・前掲48頁。

31) 同上、89頁。

32) ちなみに伊藤・阿部・尾吹編『憲法小辞典』（有斐閣、昭53）において、レファレンダムは次のように記されている。

「国民が国政に直接参与する方式の一つで、通常の家機関の憲法改正や法律制定

などの提案に対し国民が投票して可否を決定すること。近代憲法は、国民を代表する議会によって国民意思を決定する間接民主制を原則としているが、議会は必ずしも国民の意思を正確に代表するものではない。そこで、憲法改正のような重要な問題については、国民が直接その意思を表明して決定するような直接民主制的制度の導入によって議会制民主主義を補完することが必要である。」

Ⅳ おわりに

レファレンダムについて、ダイシーの所説を中心に検討を加えてきたが、レファレンダム論におけるダイシーの位置づけについて最後に簡単にふれておくことにする。

ダイシーのレファレンダム論は、議会制・議会主権を必ずしも侵害するものではないということである。すなわち、レファレンダムを用いることにより、議会主義の中に含まれている議会絶対性への考え方等に対して一定の距離をおくことになり、そのことが議会制民主主義をよりよくすることになると理解することができる。

また、ダイシーの所説は、議会主権という場合の主権と国民あるいは人民主権という場合の主権、吉田教授の法的主権と政治的主権の峻別がなされてはいるもののその関係の不明確さは残る。ダイシーは、レファレンダムを主張する際には、法理論上の問題としてではなく、具体的政治問題、いわゆるアイルランド自治法案が問題となっているということを前提に論じているのである。確かに憲政という場合、単に憲法学上の問題ではなく具体的政治を念頭におく必要はある。しかし、具体的政治上の問題は必ずしも法規的に解決可能とは限らないことも事実である。この点で、ダイシーのレファレンダム是認論にはある一抹の不安は残ることになる。

ダイシーのレファレンダム論での国民の拒否権について、拒否という明確な解答を前提に拒否権を検討することについても問題は残ることになる。ある一定の事柄を前提にした議論は、議論の幅を狭くすることになりかねないからである。

いずれにしても、ダイシーはレファレンダムについて積極的に受容の方向で見ていたのではないだろうか。議会主権をより実質化することからもその重要性を認めていたように思える。