

レファレンダムとダイシー (1)

石 澤 淳 好

Referendum and Dicey

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 (以上本号)
 - 2) 1910年論文 (以下次号)
- III レファレンダムの憲法的意味
- IV おわりに

I はじめに —— 問題の所在 ——

近年、従来の伝統的な憲法学上の諸原理について再検討を求める議論が多く生じてきている。議会についてもこのことは例外ではなく、主権の問題や民主主義のあり方などともからんで複雑な様相を呈している。

本稿では、レファレンダムと議会主権との問題について、イギリスを対象とし、とりわけダイシー (A. V. Dicey, 1835 - 1922) の議論について検討を加えていくことにする。

ダイシーによれば、イギリス憲法の特質は3つあるとされている。1つめは「議会主権」、2つめは「法の支配」、3つめは「憲法的習律」の3つであり、その3つの特質が、それぞれは原理的には鼎立するだけでなく、三者が有機的に結合していると指摘されている。¹⁾ この3つの特質とレファレンダムがどのような関係にあるのか、イギリス憲法の中でレファレンダムがどのような位置づけが与えられているのかについても併せて検討していくことにする。

既知のごとく、イギリスにおいては議会主権の問題について、EUへの加盟という政治状況の中で若干のゆらぎが生じてきている。しかし、イギリス憲法の教科書を含めた多くの憲法研究の中でレファレンダムについての議論は決して多いとはいえ、単に政治上の問題とだけしているのかは不明であるが、憲法学上で十分な吟味がなされてきたとは必ずしも言えないものではないだろうか。²⁾ ところが、レファレンダムは、原理的に言えば、議会主権原理とは相容れない側面を持っているのであり、議会主権との整合性を見ておく必要性は決して少なくないということができないのではないだろうか。

1) A. V. Dicey, "An Introduction to the Study of the Law of the Constitution." 10th. ed. PP.1 - 35

- 2) イギリス憲法学の教科書として代表的な著書であるド・スミス教授は、レファレンダムについて「ユニークな憲法学上の実験：レファレンダム」と述べている。(S. de Smith and Rodney Brazier, "Constitutional and Administrative Law" 7th. ed. 1985, P.105)

ほかの教科書の中では触れられていないものも多い。

なお、イギリスでは、ECに残留すべきかどうかについて Referendum Act を 1975 年に制定し、レファレンダムを実施した。この 1975 年法については、別に論じることにする。代表的なものとして、吉田善明「イギリスにおける代表民主制と直接民主制について —— Referendum Act の制定を契機にして」法律論叢 48 卷 4 - 6 号 (1977)。田島 裕『議会主権と法の支配』(有斐閣、1979) 104 頁以下。

Ⅱ レファレンダムとダイシー

ダイシーはレファレンダムをどのようにとらえていたのであろうか。この点について田島裕教授は次のように述べている。

「……アイルランド自治問題については少しふれておく必要がある。イングランドとアイルランドは1800年に併合を果たすが、その後も政治的紛争はくすぶり続ける。グラッドストーン内閣のときには、最近の状態のように、激しい内戦にまで発展し、グラッドストーンが三度目に首相の座につくと間もなく、『自治法案 (Home Rule Bill)』を提案した。おそらくは親友であったブライスのせいで、ダイシーはその問題に関心をもっており、その法案に反対する論文をいくつか発表した。……

ダイシーは、……ホイッグ的な自由主義者であったが、先のアイルランド問題では、自由党を批判し、保守党と結びつくことになった。これは誤解を生むことになり、ダイシーは、批判にこたえて、自治を認める前提としてレファレンダムが必要であると考えていたという趣旨のことを補説する。これは、そのときには政治的に無視された見解であったが、最近の自治法の制定に当たって実際に採用された考えである……。」³⁾

このなかで田島教授は、ダイシーがアイルランド自治法を認める前提としてレファレンダムが必要であることを指摘している。ということは、同一の問題が生じた場合に議会主権とレファレンダムが同レベルで存立することがあり得るということダイシーが認めているということである。19世紀当時は、実は議会主権が確立されてきた時代であるにもかかわらず、つまり男を女に変えること以外は何でもできると考えられていた議会、そ

の議会に主権がおかれていることと、それとは必ずしも同一とはいえないレファレンダムの採用ということが矛盾なく認められるということである。

1) 1894年論文

ダイシーは、レファレンダムに関して、1890年から4つの論文または評論を公にしている。⁴⁾ この4つのうち、レファレンダム論を主に正面から展開しているものは1894年の『ナショナル・レビュー』誌に掲載されたものが1つのまとめであるといえるので、ここでは、1894年論文を中心にダイシーのレファレンダム論を検討する。

ダイシーは、レファレンダムについて、1890年当時のイギリスにおいては名称も含めてその性格について知られてこなかったと指摘する。そして、レファレンダムとは、主権者である国民にとって、「人民の拒否権 (Veto) である」とし、続けて「憲法は国民の直接的な制裁なしには変更されるべきではないということを命じているようだ」⁵⁾ としている。

また、民主主義国家としてアメリカとスイスを例としてとりあげ、憲法の条項というものは、厳格な意味で土地の法であるべきだと主張する。このこと自体は、イギリスについての直接的な意味を持つものではないが、近代国家のほとんどが、アメリカやスイスのように成文憲法を持つことから考えてみれば、当然の指摘であるといえる。これに対してイギリスにおいては、議会主権というものが、「憲法の条項と通常法とのいかなる区別をも排除する」と述べて、憲法の条項の存在が不文憲法の国であるイギリスにおいてはほかの民主主義国とは異なるものであるとし、イギリスとほかの民主主義国家との違いを示している。⁶⁾

続けて、議会主権という用語が、本来の意味から若干異なったものになってきているとも指摘する。それは、「議会主権は、庶民院の優位 (越) というものから全く別のものになっている。そして、庶民院の権限が失わ

れてきた影響が、最近まで、実際上は法的でないのにもかかわらず、憲法に影響を与える法と日常生活を扱う法との間の区別を維持してきた」⁷⁾として議会主権の変化を指摘する。そのこと自体は、状況の変化によってその意味に変化が生じることはあり得ることではあるが、この場合、その本来の意味を失わせるような変化とはいえないと指摘する。

次いで、議会政治のあり方について、少し興味深い指摘をしている。

「議会統治のイギリスの形式は、必然的に原理上の問題と人間の問題をごっちゃにしている。」

そしてアイルランド自治法を採り上げ、次のように述べる。

「議会多数派の理論上の優越性は、時として稀なことではあるが、適正な政治的影響を多くの少数派から奪う。だれも、アイルランドの代議院が公正にアイルランドの人々を代表しているということは思わない。」⁹⁾

ダイシーのこのような指摘は、理論上の問題ではなく、具体的に生じている政治の現実をとらえたうえでの指摘なのである。しかし、議会主権という原理を前提とする限り、このような、つまり議会が国民をすべて代表するとは限らないというような主張は、正当性を持っているとはいえないのではなかろうか。議会主権ということを用いる場合の議会には、全国民を代表することが根底におかれ、その上に、議会主権の原理が成り立っているからである。ダイシーは、その点について、「議会主権」という用語ではなしに、「議会政治 (Parliamentary government)」という用語を用いている。

続けて、議会が国民を代表しているわけではない例として、ダイシーは

アイルランドにおける事例を具体的に示している。その原因としてはアイルランドの制度がアイルランドの政党の影響を和らげるようにではなく、むしろ刺激するようになっているとし、その背後には、イギリスの政治制度自体にある弊害の存在もあるような指摘を行っている。

さらに、議会と政党の問題について、政党は必要悪としてその存在にも注意をはらい、政党のあり方として次のように述べる。

「もし政党が国の利益のために貢献しなければならないとするならば、あらゆる愛国的な人々は良心的な注意力をもって2つの政治的戦争状態についての条件に注意する必要がある。」¹⁰⁾

その条件として、政党の指導者と原則についての実践的な承認の2つをあげる。政党の存在についてもダイシーは厳しい要件を求めていることになる。この場合も、現実の政治状況についてのダイシーの立場上の見解を表明している。そのうえでダイシーは次のように述べる。

「イギリスにおいて存在しているように、議会政治の明白な欠陥が存在している。すなわち、それは、外国において『議会政治』として知られている新しい政治的病理を構成している。だれも憲法上のメカニズムのいかなる部分も国家の疾病に対する万能薬であるということを期待してはならない。しかし、簡単に挙げられ得る根拠（理由）に対して、レファレンダムの導入は、たとえ直されなくとも、議会主義の弊害をやわらげることは期待され得るであろう。」¹¹⁾

議会主義または議会政治に存在する問題点を解決する万能薬ではなくとも、つまり、問題点を解決する唯一の方策でなくとも、解決をするための

方策の1つとして、ダイシーはレファレンダムを取り上げている。そして、レファレンダムの内容について4つの性格を提示している。

第1として次のように述べている。

「レファレンダムは、疑いもなく憲法において永続的な変化をもたらす法律と通常の立法（制定法）との間の明白な区分を創設すると同様に用いられてきていた。」¹²⁾

この点については、現実的には、レファレンダムという用語を用いなくとも、それと同様な状態をイギリスにおいては作られてきているといえる。その例として、続けて次のように述べる。

「議会がレファレンダム法と言い表されている立法を通したと考えるみると、国王の権利、上下両院の構成や連合王国法に影響を与えるような法案は、連合王国の選挙民に認められるまで、および現実の投票者の多数の同意を得られるまでは法律にならないのである。」¹³⁾

また、次のようにも述べる。

「レファレンダム法は、突然の攻撃から王国の基本法を直接的に保証していた。この結末は、さらに、最も単純にかつ最も効果的な方法において達成されうる。というのは、『レファレンダム』すなわち『人民の拒否』は、その時代の民主主義的原理または意見との絶対的な調和の中にある政治制度である。……

このことに加えて、レファレンダムは、単なる個々の問題の重要性を大きく減少させる。」¹⁴⁾

これらのことから、ダイシーは、レファレンダムが国家の法制度を維持する民主主義のための役割を担っているかのように指摘している。また、レファレンダムは、国民の権利の保障にも十分役立ち得るものであるとも述べている。

第2のものとして、次のように述べる。

「レファレンダムは、憲法に影響を及ぼしているような問題で国家が常に明白なかつ平易な論点について決定してきたということを確実にしてきた。」¹⁵⁾

このことの意味・内容として、続けて次のように述べている。

「このことが、レファレンダムの影響であったということが特徴である。つまり、このレファレンダムの影響が有益であったということが過去の争点である。国にとっての真の主権者である選挙民が彼らの投票の効果を十分に理解してこなかったということが利点であるということとを主張することは、正直なかつ頭のさえた人にとって不可能であるということである。レファレンダムは、さらに、それが国の面前に存在する明らかな問題点を置いたので、反作用に対する保障になるのである。つまり考えられる状況の下で、より必要とされた保障であるかも知れないものである。」¹⁶⁾

つまり、レファレンダムは、現実的な問題について主権者（真の主権者）すなわち国民の意思を知り得るために重要な役割を持ち、国民がその意思を示すための保障的意味あいを持っているとしている。

第3として次のように述べる。

「レファレンダムは、それ自体の特質として、あらゆる投票者の願望に適切な重みを与える。」¹⁷⁾

現実の社会状況の中で、もちろんダイシーはイギリスの当時つまり1890年代のアイルランド自治法案をめぐる政治状況のことを指しているのだが、その中で、少数党の正確な影響力が発揮されていないとして、その解決策として、次のように述べる。

「この弊害（少数党の意見の反映がないことをいう——筆者）は、レファレンダム以外の方法によって緩和することが可能であるかまたはあり得ない。この点について、私（ダイシー——筆者）は意見を表明しない。私が支持するすべてのものは、レファレンダムが、それがあてはまるいかなる方法に関しても、代表制のわれわれのもくろみの中でその欠陥をまぬがれうるものである。」¹⁸⁾

そしてその例として、1893年のアイルランド自治法案について次のように述べる。

「もし、1893年のアイルランド自治法案が法律として通過すべきかどうかというような問題がイギリス全土にわたり存在するとするならば、各人の投票は適切な重みを持つべきなのである。」¹⁹⁾

そして、レファレンダムを用いることによって、真の意思の強さを各々提示し得たのであると述べている。²⁰⁾

第4の性質として、次のように述べる。

「レファレンダムは、政党や各党派の上に国民を置く。

このことは、レファレンダムの最大の特色である。」²¹⁾

つまり、レファレンダムによって得られた国民の直接的な意思は、議会や政党が国民を代表して得ている意思よりもより重要性があるということである。この点について、ダイシーは次のように述べている。

「レファレンダムは、政党や党派の権限と比べて国民の権威を増加させ、かつ2つの真の実際的方法でそのことを明らかにすることができる。」²²⁾

その2つ実際的方法について次のように述べる。

「第1に、レファレンダムは、大変重要なシングル・イシューについて投票することを選挙民に強制することによって、少なくとも政党との関係より以上に彼ら自身の信念に従うことにこの場面で彼ら（国民）を導くことである。……

第2に、レファレンダムは、今やほとんど投票することをしない投票箱に人々を連れてくるかも知れない。」²³⁾

第1の実際的方法においては、シングル・イシューであることが肝要で、論（争）点が2つも3つもある場合については、レファレンダムが不可能ということになる。また、このシングル・イシューについても、国民の不平不満のあるような、言葉を換えていえば、国民の信念や確信が入り込めるようなものであることが求められるのである。

第2の方法としては、投票のしやすさがある。これは投票方法と同時にわかりやすさもあり、それに加えて投票に行かなければならないというこ

とを国民が負い目に感じられ得るといふ、投票に対するある面での責任転嫁の可能性を含めたものであることが求められている。

以上の2つの方法のうえに、レファレンダム性質が構成されているので、結果として政党や党派の上に国民を置いているのである。

最後にダイシーは、次のように述べこの論文をしめくくっている。

「レファレンダムの便益は、より以上の弊害を償うことにより、より一層の価値があるかも知れない。人民の拒否権自体に対して適切に主張された反論への考慮は、しかしながら、ほかの特別の場合に留保されなければならない。」²⁴⁾

ダイシーは、レファレンダムの意味を認めつつも、それは単に人民の拒否権としての意味としてとらえることのみではなく、より広い内容をその中に含ませているといえる。

3) 『A・V・ダイシー著、伊藤正己・田島裕訳 憲法序説』(学陽書房、1983) 453頁。

4) ダイシーのレファレンダムに関する4つの論文・評論は以下のとおりである。

①Edinburgh Review, Vol.171 (1890)

②Contemporary Review, Vol.57 (1890)

③National Review, Vol.23 (1894)

④Quarterly Review, Vol.212 (1910)

これらのうち、①はスイスのデモクラシーを論じる中でレファレンダムに触れている。③は②を受けてレファレンダムを前面に出した形で公表されたものである。また④は、いくつかの著作・論文についての評論のようなものとして執筆されている。

5) 前注4)の③65頁。

6) 同上、66頁。

7) 同上。

8) 同上。

- 9) 同書、67頁。
- 10) 同上。
- 11) 同書、68－9頁。
- 12) 同上。
- 13) 同上。
- 14) 同上。ここでいうレファレンダム法という表現は1975年制定のReferendum Actではなく、ただ単にダイシーがそのように名付けたものである。
- 15) 同書、70頁。
- 16) 同上。
- 17) 同上。
- 18) 同上。
- 19) 同上。
- 20) 同上。
- 21) 同書、71頁。
- 22) 同上。
- 23) 同上。
- 24) 同書、72頁。