

A・V・ダイシーの議会主権論と レファレンダム論

小 松 浩*

目 次

はじめに

1. ダイシーの人物像——ダイシーは「学究一筋の学者」だったのか、それとも「活動家」だったのか
2. 貴族院の代替物としてのレファレンダム——人民拒否権としてのレファレンダム
3. ダイシーが理解するイギリス憲法の二元的構造
4. 選挙ではなく、レファレンダム
5. 1911年国会法
6. ダイシーのレファレンダムの主張は彼の議会主権論に矛盾するのか
おわりに——保守主義的発想か、人民主権論なのか

はじめに

いうまでもなく、A・V・ダイシーは、その著『憲法研究序説』（1885年）において、議会主権論を定式化した。すなわち、「国会が、イギリス憲法のもとで、いかなる法をも作り、または廃止する権利をもつこと、さらに、いかなる人も機関も、イギリスの法によって、国会の立法をくつがえしたり、排除する権利をもつとは認められないこと、これ以上のことを意味しないし、これ以下のことを意味するものでもない¹⁾」とする。そし

* こまつ・ひろし 立命館大学法学部教授

1) A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Liberty Classics edition, 1982, pp. 3-4. A・V・ダイシー著・伊藤正己・田島裕訳『憲法序説』（学陽書）

て、それを敷衍して、「イギリス憲法において選挙人が持つ唯一の法的権利は、国会議員を選出することだけである。選挙人は、国会の立法を発案し、承認し、あるいは廃止する何らの法的手段ももっていない²⁾としてレファレンダムを否定した。さらに、1884年の段階では、レファレンダムに対し、「スイス民主主義の最も胡散臭い装置の一つ」と評していた³⁾。ここから、ダイシーは、少なくともこの時点では、レファレンダムを否定していたように見える。

しかしながら、1890年以降、彼はレファレンダムの採用を主張し始める⁴⁾。ダイシーは、なぜ、レファレンダムを主張するに至ったのか、また、議会主権論と矛盾するのではないか、という点について、拙著『議法制民主主義の現在——日本・イギリス』（日本評論社、2020年）の第6章「現代イギリスにおけるレファレンダム活性化の動向」において、前者の疑問に対しては簡単な一応の「回答」を示したが、その詳細な検討、さらには、後者の検討は「宿題」となっていた。本小論は、この「宿題」に対する現時点における筆者の一応の「回答」を示すものである。

1. ダイシーの人物像

——ダイシーは「学究一筋の学者」だったのか、
それとも「活動家」だったのか

ダイシーの議会主権論とレファレンダム論の検討に先立ち、ここでは、まず、ダイシーの人物像について簡単に触れておきたい。

日本におけるダイシーの人物像は、田島裕による『憲法序説』の「訳者解題」によるイメージが強いように思われる。すなわち、そこでは、「活

1) 房, 1983年) 39-40頁。

2) Ibid., p. 17, 同上訳書56頁。

3) M. Qvortrup, A. V. Dicey: The Referendum as the People's Veto, *History of Political Thought* 20(3), 1999, p. 532.

4) R. Weill, Dicey was not Diceyan, *Cambridge Law Journal*, 62(2), 2003, p. 475.

動家であるよりは傍観者であることを好んだ人であり、本当の意味での学者であった⁵⁾、「政治とは切り離された純粋な法理論として憲法を論じていた⁶⁾と記述されている。

これに対し、石井幸三は、「彼は学究一筋の大学の研究者ではなかった⁷⁾、「彼は、知識人が政治に関与するという知識人の役割を放棄していることを嘆いている。彼は、知識人の役割を果たすべく政治に関与する。取り分け、彼は、自己の政治的役割の多くを、アイルランド自治に反対しブリテン統一の維持のために論陣を張ることに求めた⁸⁾、さらに、「法的議論を通じて時の政治問題をコントロールしていくことが、彼の『憲法序説』の意図の一つであったと推測しても、彼の政治活動を考えると無理な推測と言えない⁹⁾とし、田島とは真逆な評価を下している。

本小論の後の検討から明らかのように、石井の評価の方が妥当だといえよう。ダイシーは、後にみるように、まさにアイルランド自治法案問題をきっかけとしてレファレンダムの導入を主張したのであり、そこに政治的、実践的意図があったことは明らかである。1892年には、アイルランド自治法案阻止のため、保守党の党首ソールズベリに対しレファレンダム支持を説得しようと試みた¹⁰⁾。ダイシーが、「傍観者」であるとか、「政治とは切り離された」とかの評価は当たらないのである。

5) 伊藤・田島訳・前掲訳書449頁、田島裕『イギリス憲法——議会主権と法の支配』（信山社、2016年）373頁。

6) 同上訳書456頁、同上書381頁。

7) 石井幸三「ダイシーの法思想——『憲法序説』を素材にして——（1）」龍谷法学38巻3号（2005年）515頁。

8) 同上論文515頁。

9) 同上論文520頁。

10) Weill, op. cit., pp. 484-5.

2. 貴族院の代替物としてのレファレンダム ——人民拒否権としてのレファレンダム

ダイシーは、1868年まで実際に存在していた「真の議会制統治」を支持していたが¹¹⁾、1867年、1884年の選挙法改正による選挙権の拡大によってイギリスに民主主義がもたらされたが、これにより政党制が発展し、議会制統治が機能不全に陥ったと考えた¹²⁾。すなわち、政党制度が完全に発展し、議員は自らの独立性を喪失し、政党規律に従属することとなった。議員は人民の代表ではなく、政党の代表となった。さらに、政党制度によってコンセンサスを得る必要性を減少させた。議会の内部手続は討論終結やギロチンの利用によって議論を削減するように変化した。政党がすべてで、国家はなくなった¹³⁾、と考えた。討論終結やギロチンは代表制の魂である自由で理性的な議論を破壊した¹⁴⁾。このようにして、議会においてたまたま多数を得た政党が、人民の意思に反して憲法的変革を行うことが可能になったと危惧したのである¹⁵⁾。

かつては、貴族院が庶民院に対する伝統的なチェックとして機能していたが、このチェックの正当性が失われてきた¹⁶⁾。かつて貴族院は、憲法の守護者として機能していたが、とりわけ1884年の選挙法改正以降、継続的で猛烈な攻撃にさらされてきた。貴族院の拒否権は、党派的で貴族院を支配していた保守党支持にバイアスのかかったものとみられた。また、非民選の議院として、貴族院は民選の庶民院によって表明された国民の意思を

11) Ibid., p. 484.

12) A. V. Dicey, *The Referendum and its Critics*, Quarterly Review 212, 1910, p. 543, Ibid., p. 485.

13) A. V. Dicey, *The Referendum*, National Review 23, 1894, p. 68, Ibid., p. 485.

14) Dicey, *The Referendum and its Critics*, p. 540, Qvortrup, op. cit., pp. 538-9.

15) Weill, op. cit., p. 485.

16) Qvortrup, op. cit., p. 532.

妨げるべきでないともいわれた。ダイシーは、貴族院の拒否権の代替手段を探す必要があり、何らかの形態のレファレンダムが唯一の解決策であると考えた¹⁷⁾。

議会在マニデイトを超えた立法を行うことを阻止する必要がある。イギリス憲法にはチェック・アンド・バランス(抑制と均衡)が欠如しており、庶民院が、国民が望んでいない法案を可決することによって根本的な変革がなされる恐れがある。ダイシーは、人民の拒否権としてレファレンダムを導入することによって、これを阻止しようと考えたのである¹⁸⁾。

ダイシーがこのように考えるきっかけとなったのはアイルランド自治法案であった。ダイシーのレファレンダムに関する重要な論文「イギリスにレファレンダムは導入されるべきか」¹⁹⁾は、1886年のアイルランド自治法案に対する反応として出されたのである²⁰⁾。1885年総選挙において、自由党党首グラッドストーンは、アイルランド自治法案に対して言及を避けていた²¹⁾。ダイシーは、自らもアイルランド自治法案に反対であったが、国民にも不人気であると考えていた²²⁾。庶民院におけるかつかつの多数派が憲法を改正できることは問題であり、通常法律はともかくも、アイルランド自治法案などの憲法的変革については、最終的な国民意思を明確に代表していない集団によってなされるべきでないと考え、レファレンダムの導入を主張するに至ったのである²³⁾。

ダイシーが構想したレファレンダムは、かつて貴族院が果たした役割を代替するもので、人民の拒否権としてのレファレンダムである。例えば、

17) Weill, op. cit., p. 485.

18) Qvortrup, op. cit., p. 532.

19) A. V. Dicey, Ought the Referendum to be introduced into England?, Contemporary Review 57, 1890.

20) Weill, op. cit., p. 484.

21) Qvortrup, op. cit., p. 535.

22) Ibid., p. 532.

23) Ibid., pp. 532-3.

1895年総選挙において、人民はアイルランド自治法案に対し拒否権を行使した。1892年総選挙におけるグラッドストンの勝利以降、グラッドストーンは改めて自治法案の可決を試みた。この時は、自治法案は下院で可決されたが、貴族院は圧倒的多数で拒否権を行使した。1895年総選挙は、アイルランド自治問題をめぐって戦われ、保守党の決定的勝利は、アイルランド自治問題に関し、庶民院よりも貴族院の方が人民の意思を代表していたことを示した。ユニオニストが圧倒的多数で返り咲いたということは、1893年に貴族院が自治法案を否決したことを人民によって承認したものである。イギリスの運命に対する重大な危機にあって、世襲の貴族院が国家意思を代表し、民選の庶民院が代表しそこになっていた、とダイシーは考えたのである²⁴⁾。

以上の例は、貴族院の庶民院に対する伝統的チェックの例であるが、これが民主主義の進展により正当性を失ってきているので、その代替手段として人民拒否権としてのレファレンダムの導入をダイシーは主張したのである。

3. ダイシーが理解するイギリス憲法の二元的構造

以上のような人民拒否権としてのレファレンダムの導入論は、ダイシーの議会主権論と矛盾するとの批判を招くことになる。拒否権というレベルであるとはいえ、これにより人民は政治的主権者にとどまらず、法的主権者になるのではないか。ダイシーは、『憲法研究序説』において、人民は法的主権者でないとして、レファレンダムを明確に否定していた。この点については、ダイシーのアイルランド自治法案を何としても阻止しようという意欲が判断を間違させたとの評価がある。しかしながら、他方、ダイシーのレファレンダムの主張は彼の憲法理論と矛盾しないと断言する

24) Weill, op. cit., pp. 480-1.

Weill の主張もある²⁵⁾。前者の評価はある意味当然であるといえるので、以下では、Weill の論文に依拠して、「矛盾しない」とする後者の評価について検討を試みることにする。

学者たちは、政治的主権の定式を、人民が特定の問題を決定するのではなく、最終的には人民の意思が選挙を通じてまさることを意味しているに過ぎないと理解した。しかし、ダイシーはそれ以上のことを意味していた。すなわち、ダイシーは、イギリスにおいて憲法上の変革は、実際には人民の同意なしには起きないとした²⁶⁾。ダイシーは、1832年から1911年の間、イギリスは、人民の同意によって論争的な憲法的法案を可決するよう条件づけられていたという²⁷⁾。庶民院が根本的な憲法的変革を提案した場合、当初、貴族院は拒否権を行使した。貴族院は、選挙において人民の同意が必要な憲法問題だと説明して、自らの拒否権の行使を正当化した。次期総選挙は当該憲法問題をめぐって戦われた。もし憲法的変革を促進する者が選挙に勝てば、貴族院は、法案に対する人民の承認が表明されたとして、その結果を受け入れた²⁸⁾。

ダイシーは、この二元的構造に従って、2つの憲法的法律が可決されたと考えた²⁹⁾。その一つは、1832年の第1次選挙法改正であった。グレイ・ウィッグ政権は、第1次選挙法改正法案を提起し、1831年に同法案を争点に選挙が行われ、ウィッグが決定的な勝利を収めた。ダイシーは、選挙の本質が1831年の選挙ほどレファレンダムに近づいたものはない、圧倒的多数によって法案は支持されたとする³⁰⁾。その時点では、疑いなく、珍しい事例であったが、選挙が特定の法案を可決すべきか否かについて人民にほぼ直接訴えるという構成になった。それゆえ、一種の非公式のレファレン

25) Ibid., p. 474.

26) Ibid., p. 475.

27) Ibid., pp. 476-7.

28) Ibid., p. 477.

29) Ibid., p. 478.

30) Dicey, Ought the Referendum to be introduced into England?, p. 494.

ダムである。このような人民に非公式に訴えることのリーディング・ケースは第1次選挙法改正に見られる。1831年の事態の推移が有権者をあたかもスイス人によって占められる地位においた、とする³¹⁾。

2つ目の可決例は、アイルランド教会を廃止する1869年のアイルランド教会法である。アイルランド教会はそれまでアイルランド連合法によって保護されていた。アイルランド教会法は憲法的本質を有するもので、同法はアイルランドにおける信教の自由を確立するものであった。野党自由党のグラッドストーンが同法を提案し、庶民院で可決された。その後議会在解散され、1868年総選挙はアイルランド教会の廃止を争点に戦われた。自由党の決定的勝利という選挙結果は人民の廃止を承認する声を表した。貴族院は法案に反対であったが、選挙において人民の承認があると解釈し可決した。ダイシーは、廃止問題が1868年総選挙において明確に疑いなく人民の前に提起されなかったら、アイルランド教会廃止法案は貴族院によって否決されたであろうという³²⁾。

ダイシーが、政治的主権者としての人民と書いたとき、この二元的構造を心の中に思い描いていた。学者たちは、政治的主権を一元論として解釈しているが、ダイシーは、選挙民が最終的にはいつも自らの意思を強制できると考えた³³⁾。ダイシーは、イギリスにおける憲法的変革は2つの連続した議会選挙で有権者の決定的多数が明示されることを要求するから、イギリス人民は政治的主権者であると説明する。憲法的変革を立法化するには変革の推進者が2つの連続した選挙で勝利しなければならない。2つ目の選挙は提案する変革に焦点を当てなければならないとした。

31) Dicey, *The Referendum and its Critics*, p. 546.

32) Weill, *op. cit.*, pp. 479-480.

33) Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, p. 28, 伊藤・田島訳・前掲訳書69頁。

なお、ダイシーは、この個所の注において、合衆国憲法、スイス連邦憲法、連合王国憲法の比較を行うが、いずれの国の国民、選挙民団も、「政治的主権者」であるとする。ダイシーは、アメリカ、スイスの国民も「政治的主権者」と考えていたのである。

学者たちは、政治的主権者についてのダイシーの記述を、1回の選挙で憲法的変革を認めるのに十分であると解釈したが、ダイシーは、憲法的変革を提案する組織、通常は政府であるが、これに対し2回の連続した選挙を要求した。もし選挙で勝利すれば、当該変革が立法化されることが承認される。ダイシーは、解散権を憲法的保護策とみなした。というのも、解散は提案された変革に焦点を当てた選挙を開始する。解散によって、選挙は、単なる代表の選出ではなく、レファレンダムとして機能するようになるとダイシーは考えた³⁴⁾。

既にみたように、ダイシーが構想したレファレンダムは人民の拒否権としての機能であり、人民のイニシアチブではない。議会が失った制限を代替するものである。レファレンダムは二院の対立を解決するために用いられるべきでない。というのも、この場合、制限というよりも変革の促進になるであろう。ダイシーは、両院で可決された根本的な憲法的変革が人民の同意なしに法にならないようにする保障として用いられることを望んだのである³⁵⁾。

とはいえ、ダイシーによって定式化されたレファレンダムは、議会主権の特徴を侵害する。ダイシーは3つの表題でこれらの特徴を列挙する。①立法権は、いかなる法、根本的であろうがなかろうが、他の法と同様のやり方で自由に改正できる。②通常法と根本法との明確な区別の欠如。いかにいけば、イギリス成文憲法典の欠如。③議会が可決した法の憲法的有効性を表明する権限を有する司法機関ないしその他の機関の欠如³⁶⁾、である。

ダイシーの提案するレファレンダムは、憲法における恒久的な変革をもたらす法と通常法との明確な区別を確定するものとして用いられるのは疑いない。これは議会主権についてのダイシーの2番目の特徴と矛盾する。

34) Weill, op. cit., p. 482.

35) Ibid., p. 486.

36) Ibid., p. 487.

2番目の特徴においては、これら2つのタイプの立法の区別はない。ダイシーの提案するレファレンダム法には、司法審査やその執行に関する規定がある。議会両院で可決され、国王の裁可したいかなる法案、いかなる法も、レファレンダム法の下では是認されなかった場合には、イギリス帝国内のすべての裁判所で無効とされるべきであるとする。これはダイシーの議会主権に関する第3番目の特徴、すなわち、議会制定法の有効性を審査するいかなる機関も存在しないという特徴に反する。さらに、レファレンダムは、通常法と同様のやり方で根本法を変更できないということを意味する。これはいかなる法も他の法と同様の方法で変更する議会の権限があるという議会主権の第1番目の特徴に反する³⁷⁾。

ダイシーの提案する憲法において、議会はもはや法的主権者ではなくなっている³⁸⁾。現行のイギリス憲法はすでに人民を政治的主権者と認めている。ダイシーは、それゆえ、レファレンダムを採用する方法を主張し、人民も、また、公式に、法的主権者にする。ダイシーのレファレンダムの主張は、人民の主権によって統治されるイギリスの二元的構造を支持するものとなる。ダイシーは、レファレンダムは、人民主権を表明する民主的手段になることを強調する。国家の運命の最終的な決定は、庶民院や議会よりも、より威厳のある裁定機関に諮問されなければならないと考えたのである³⁹⁾。

イギリスが二元的構造であったことは理解できるし、1832年以降憲法の変革が人民の同意に基づいていたことも理解できる。しかし、レファレンダムの導入は、やはり、人民を法的主権者にするのであり、従来の議会主権論とは矛盾するといえよう。

この点について、Weillは、矛盾ではなく、「進化」であるとする。すなわち、イギリス憲法の進化に密接に従った個人的な進化の過程を示して

37) Ibid., p. 487.

38) Ibid., p. 487.

39) Dicey, *The Referendum*, p. 71.

いるという⁴⁰⁾。そして、より重要なことは、ダイシーが理解したように、レファレンダムはイギリス憲法と両立するということである。イギリス憲法は、理論上ではなく、実際上は、議会主権ではなく、人民主権を基礎にしているとダイシーは信じていた⁴¹⁾。ダイシーの進化過程は3段階で、第1段階は、議会主権がイギリス憲法の基本的規範であるとみなし、法的主権者としての議会と政治的主権者としての人民を区別していた。第2段階は、最初のレファレンダムに関する論文が出された1890年以降で、レファレンダムの採用を主張した段階である。この段階では、公式に人民を法的主権者にすることを望んでいた。第3段階は、1911年国会法可決以降の段階で、たとえレファレンダムがなくとも、人民が法的主権者であると承認した段階、であるとする⁴²⁾。

4. 選挙ではなく、レファレンダム

ダイシーは、選挙がレファレンダムの機能を発揮することがあると主張するが、憲法的変革に関する人民の審査を表明することにおいて、レファレンダムは選挙よりもいくつかの長所があると確信していた⁴³⁾。

まず、①選挙は複数の問題を含んでいる。人民に庶民院の構成員と様々な問題とを同時に決定することを要求する。まれな場合にのみ、政策と政府の存在がまじりあう。それゆえ、選挙結果を与えられた問題に対する人民の裁定であると解釈することが難しい。選挙は、人民に自らが望む政権の選択か、自らが信じる政策の選択か、いずれかを要求する。両者は対立する場合もある。レファレンダムは問題をよりよく特定する。選挙は酔っぱらった者の裁定であるのに対し、レファレンダムはしらふの裁定で

40) Weill, op. cit., p. 474.

41) Ibid., p. 474.

42) Ibid., pp. 474-5.

43) Ibid., p. 488.

あるとする⁴⁴⁾。

次に、② 選挙よりもレファレンダムの方が違った人々が投票に現れる。小選挙区制ゆえに選挙区の少数派だと自認する人は選挙にわざわざ行かない。しかし、これらの人々はレファレンダムには行くかもしれない。レファレンダムは王国内における人民の裁定を統合する⁴⁵⁾。

さらに、③ ダイシーは、総選挙後に可決された法が選挙時に国家が承認を表明した法案と異なることを恐れていた。レファレンダムは、選挙よりも、最終法案に対する人民の裁定を表明するのによりよく役立つ⁴⁶⁾。

また、④ ダイシーは、レファレンダムは、貴族院の拒否権行使にみられる保守党的バイアスを治癒できると考えた。憲法的保護策としての貴族院の真の欠点は、法案をあまりにしばしば否決したことではなく、十分に否決しなかったことである。その弱点は保守党が政権にあった時、提案された法案を十分な厳しさをもって批判しなかったことにあるとする⁴⁷⁾。

さらに、⑤ 貴族院による拒否権の行使は憤りを喚起する。というのも、それは人民の意思に対する貴族政によって付与された抵抗として表明されるからである。逆に、レファレンダムは人民に対する直接の訴えである。それ自体、有権者を決して害しない。レファレンダムは貴族院から憲法的責任を奪い去る⁴⁸⁾。

最後に、⑥ 政党を考慮することが選挙を支配するが、レファレンダムは、人民に対し、特定問題に焦点を当てることを可能にする⁴⁹⁾。

ダイシーは、以上のように考え、憲法的変革に関する人民の裁定を考える場合、選挙よりもレファレンダムの方が優れていると考えた。

44) Dicey, *The Referendum and its Critics*, p. 559, *Ibid.*, pp. 488-9.

45) Dicey, *The Referendum*, pp. 71-2, *Ibid.*, p. 489.

46) *Ibid.*, pp. 71-2, *Ibid.*, p. 489.

47) *Ibid.*, p. 489.

48) *Ibid.*, p. 489.

49) Dicey, *The Referendum and its Critics*, pp. 559-560, *Ibid.*, p. 489.

5. 1911年国会法

1911年国会法が、貴族院の拒否権を排除することによって、議会を、より正確には、庶民院を、単に法的のみならず、実際上も主権者とした。国会法は、ダイシーにとって、分水嶺を構成した⁵⁰⁾。ダイシーは国会法に反対した。ダイシーは、国会法が政党支配の勝利を代表すると確信した。国会法は、庶民院が主導する法案に対する貴族院の絶対的拒否権から一時停止の拒否権へと変更する。2年間の中断を経て、庶民院は貴族院の同意なく憲法的法案でさえ可決することができる。貴族院は、選挙における人民の決定に反する憲法的法案に対して、自らの同意を条件とすることができない。国会法は、庶民院の多数派によってなされた決定に対する最後の効果的な憲法的保護策を除去した。国会法は、イギリスを二元的構造から一元的構造に変革した⁵¹⁾。

ダイシーは、以上のように考え、国会法に反対したのである。

ダイシーは、憲法的変革は人民の同意なしに実行されるべきでないと考えた。そして、国会法の下において、その称するところでは庶民院は人民を代表しているが、ダイシーは、人民の同意と庶民院の同意とを区別しなければならないと考えた。国会法の最初の適用はアイルランド自治法案で、それゆえ、ダイシーは自治法案をレファレンダムにかけるか、あるいは、法になる以前に選挙を行うか、を繰り返し要求したのである⁵²⁾。

ダイシーは自治法案に関するレファレンダムを強行するためにいくつかの選択肢を構想し、優先順位を列挙した。①自治法案を、選挙ないしレファレンダムにおいて人民に提示するよう庶民院に人民が圧力をかける。人民の圧力は、たとえば庶民院への請願を集めることで明らかになる。選

50) Ibid., p. 490.

51) Ibid., p. 490.

52) Ibid., p. 490.

挙ないしレファレンダムは自治法案が制定される以前に実施しなければならない。事後に人民の同意を得ることは同意の正当性を減じる。単なるプレビシットのようなものになる。② 国王が議会を解散し、自治法案をめぐって選挙を行う。この国王大権の行使は人民の主権を保護するための行使である。議会に対するチェックとして、国王大権は、1911年国会法制定以降、特に重要なものになった。③ 庶民院で可決された自治法案に対し、国王の裁可を行わない。④ 人民の同意がないなら自治法案は憲法違反だと宣言する、である⁵³⁾。

この④の最後の選択肢は、特にダイシーの議会主権の概念に対する究極の矛盾であるようにみえる。ダイシーは、イギリス法から合憲性という思想を追放するために最大の努力をしてきた。今や、人民の同意が確保できなければ喜んで根本的な法を憲法違反と宣言する。憲法学者たちは、ダイシーにしたがって、1911年まではイギリスの制度が事実上二元的構造であるとは理解してこなかった。それゆえ、彼らは、ダイシーの立場をダイシーに値しないと批判した。自治法案問題に深く関与することによって、ダイシーは自らの知性によってではなく感情によって憲法を解釈したとまで批判された⁵⁴⁾。

すなわち、1911年に人民を法的主権者と扱えというダイシーの要求が憲法制度によって公式に拒否されたので、ダイシーは、人民が、事実上、法的主権者であると主張するようになった。いいかえれば、人民の承認なく議会在憲法の変革を可決しようとすることは違憲であると主張するに至ったのである。

53) Ibid., p. 491.

54) Ibid., p. 491.

6. ダイシーのレファレンダムの主張は 彼の議会主権論に矛盾するのか

以上の Weill の見解をまとめれば、以下のようになろう。

ダイシーの法的主権者としての議会と政治的主権者としての人民との区別についての伝統的理解は、選挙を通じてのみ、そして、最終的に人民の意思が究極的に支配するというものである。しかし、ダイシーはそれ以上のことを意味していた。すなわち、ダイシーは、選挙がレファレンダムのように機能する可能性を承認していた。実際、第一次選挙法改正や1869年のアイルランド教会廃止法はそのような選挙ののちに可決された。逆に、ダイシーによれば、1886年、1895年のそれぞれの選挙において、人民は第1次、第2次アイルランド自治法案を否定した。それゆえ、政治的主権者とは、選挙において問題を決定することによって、主権を表現し、人民が、事実上の主権者であることを意味する、とする⁵⁵⁾。イギリスにおける憲法的変革は2つの連続する選挙において人民の同意を必要とするとするのである。最初は、変革を提案しようとする政権を選択する選挙、2回目はまさに当該変革に対する支持を示す選挙である。

しかしながら、ダイシーはこのような憲法構造に満足していなかった。議会が、主として政党の発達から生じる多くの欠点にさいなまれている。彼は、代替手段としてレファレンダムを主張した。彼が提案するレファレンダムは、人民を政治的主権者としてではなく、法的主権者とするものである。彼はレファレンダムか選挙がその前になければ自治法案を憲法違反と進んで宣言しようとした。学者たちはこの動きをダイシーらしくないと解釈したが、むしろ人民主権原理に対する彼の究極の貢献を表している。我々は因習的に議会主権をダイシー主義と同一視しているが、ダイシー

55) Ibid., pp. 492-3.

は、ダイシー主義者ではなく、人民主権の熱烈な支持者であった。彼の提唱するレファレンダムは、因習的に理解されてきた彼の学問に反しないだけでなく、むしろイギリス憲法の発展に密接にかかわる進化の過程を表している、という⁵⁶⁾。

おわりに——保守主義的発想か、人民主権論なのか

Weill のように、以上のダイシーのレファレンダム論を「進化」だといえ、彼の議会主権論に矛盾しないともいえようが、しかし、人民を法的主権者にしようというのであるから、やはり当初の議会主権論とは矛盾している、逸脱であるという方が正確ではなかろうか。

しかしながら、ダイシーを人民主権論者というのは言い過ぎであろうが、ダイシーは、人民を政治的主権者だとはかつてからいつてきたのである。彼は、『憲法研究序説』において、「グレート・ブリテンの選挙民は、国王および貴族とともに、あるいはおそらく厳密に正確にいえば、国王および貴族とは独立して、主権が賦与されている機関であるといえよう」、「選挙民団の意思、そして間違いなく貴族および国王と結合した選挙民団の意思は、イギリス政府が決定すべきすべての問題について、たしかに究極的には優越するものである」、「憲法の構造は、現在では、選挙民の意思が、正規の憲法上の手段によって、つねに最後には、国における支配的な力としてあらわれることを保証するようなものである」、「選挙民は、結局は、つねにその意思を強行できる」⁵⁷⁾、と記述していたのである。

ダイシーは、「裁判所は、選挙民の意思を顧慮することはないであろう」⁵⁸⁾という意味で、選挙民を法的主権者ではないとしたのである。彼は、

56) Ibid., p. 493.

57) Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, pp. 27-8, 伊藤・田島訳・前掲訳書68-9頁。

58) Ibid., p. 28, 同上訳書69頁。

「主権者の欲求と臣民の欲求との間に相違の生じることを防ぐことが、真正の代議政治の効果であり、むしろ唯一のたしかな効果なのである」⁵⁹⁾というのである。

なお、ダイシーは、あくまで、人民の拒否権としてのレファレンダムの導入を主張するのであって、人民主導のレファレンダムには反対している。人民主導のレファレンダムはポピュリズム的立法をもたらすと考えた⁶⁰⁾。その意味では、やはり、真正の人民主権論者ではないといえる。ダイシーは、1867年の選挙法改正を最高のものと考え、それ以降の改革には批判的であったとされる⁶¹⁾。ダイシーは、「1票を持つことは個人の権利であるという考えは、妄想である。それは、真実、公的義務を遂行する責務である」⁶²⁾として、女性選挙権に反対した。同様に、年金受給者に対する選挙権付与に批判的であった⁶³⁾。ダイシーの政治主体の理想像は、「読書する知識階層の男性」⁶⁴⁾であり、保守主義的民主主義⁶⁵⁾であったといえよう。

さらに、その発想は、例えば、アイルランド自治を否定するなど、憲法の変革を阻止するという保守的発想であるといえる。Qvortrup は、ダイシーは、レファレンダムの意図や帰結が保守的なものであると何とか苦勞して示そうとしていた、という⁶⁶⁾。ダイシーは、レファレンダムの拒否的性格ゆえに、きわめて保守的制度であると強調した⁶⁷⁾。すなわち、ダイ

59) Ibid., pp. 34-5. 同上訳書77頁。

60) Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, p. 382. 石井・前掲論文555-556頁。

61) R. A. Cosgrove, The Rule of Law; Albert Venn Dicey, Victorian Jurist, 1980, pp. 30-31. 岡田章宏「イギリスにおける『国会主権』論」法律時報62巻6号(1990年)19頁。

62) Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, pp. lxxxii.

63) A. V. Dicey, Lectures on the relation between law and public opinion in England during the nineteenth century, 2nd ed., 1914, pp. xxxv. A・V・ダイシー著・清水金二郎訳・菊池勇夫監『法律と世論』(法律文化社, 1972年)16頁, 石井・前掲論文556頁。

64) 石井・同上論文556頁。

65) 岡田・前掲論文18頁。

66) Qvortrup, op. cit., p. 536.

67) Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, p. cxv.

シーは、有権者の保守的指向ゆえに、レファレンダムは制度変革への抵抗になると考えたのであった。

以上のことからすれば、ダイシーのレファレンダム論は、人民の意思を尊重するという民主主義的側面を有しているといえようが、その意図は憲法的変革を人民の保守性によって阻止しようとの保守的発想に依拠していたといえる。なお、岡田章宏は、ダイシーの国会主権論について、「当ますます拡大されつつあった選挙民の進出をおさえ、統治構造を一定の時代に固定化させるという優れて静態的な側面だけでなく、支配の正統性を前提にした漸次的発展の可能性を許容する動態的側面も同時に含まれていたのである」⁶⁸⁾と評価するが、筆者と同様の認識であるといえようか。

68) 岡田・前掲論文18頁。