

特集・議会一〇〇年と二つの憲法

議会制と主権原理

議会制…その前提となるもの

一橋大学教授
杉原 泰雄
すぎはら・やすお

I はじめに

日本の議会制についていまとくに問われていることは、議会・議員と国民・有権者の関係がどうあるべきか、ということであろう。「公約違反の消費税の導入」の問題は、それを問いかけるかっこうの問題であった。

近現代の市民憲法史における経験をふまえていならば、それに対する一つの対応のし方は、以下のようなものである。議会は、国民代表府であるから、実在する民意の分布状況を反映する構成をもち、その民意をふまえて法律の制定等の意思決定をすべきだ、というものである。ここでは、議会が実在する民意の縮図としての構成をもっているだけでは

なく、重大な政治問題は、総選挙の際に予め有権者・国民に提示し、その支持をえて処理することが求められ、予め提示しておかなかった場合には、たとえば解散によって国民に提示することが求められる。法律は、実在する民意の確認表示であることが求められているのである。ここでは、国民の役割は、議員を選挙することに限定されず、政治の基本方針を決定することにも及ぶとする立場がとられている。

別の対応のし方もある。議会は、その成員が選挙で選ばれていても、一旦選挙された後においては、国民代表府として、議会外の実在する民意や公約に拘束されることなく、国民の意思を任意に形成し、法律等として表示することができるものである。ここでは、国民の役割は

議員を選挙することに限定されるとする立場がとられている。

どれだけ明確に自覚されていたかはともかくとして、消費税の導入の際には、政府・与党は後者の対応を、野党は前者の対応を、していたようである。

いずれにしても、前者と後者では、議会と国民の関係つまり国民代表の意味や議会のあり方が異なり、それらのあり方を規定する主権原理の問題が大きく関係している。そして、国民代表制・議会制の歴史は、近代から現代にかけて、大きく後者から前者の方向に展開している。

II 西欧近代の議会制

議会制は、イギリスとフランスで、近代とともに本格的に展開す

る。

1 イギリス近代と議会制

イギリス近代の議会制は、議会主義の原理のもとで展開した。「議会の主権の原理とは……議会在が、いかなる法律をも制定または廃止する権能をもち、さらにはいかなる人も機関をも、イギリス法上議会の立法を覆えしまたは排除する権能をもつものと認められないことを意味する……」(この原理のもとで、イギリスは、一七世紀以降、徐々に、以下のような特色をもった議会と国民の関係(国民代表制)を形成していった。①議会は、国民代表府として、国民の意思を形成し表示する。②国民代表府とその成員は、その職務をおこなうにあたって、なんんからも完全に独立の立場にある。命令的委任は禁止され、議員は良心に従

って自由に発言・表決することができ
 3 被代表者は、個々の国民で
 はなく、全体としての国民である。
 ④ここでは、国民の役割は、議員を
 選挙することに限定され、議会・議
 員は、いったん選挙されると、議会
 外の国民の意思から独立して、国政
 の方針を法律等として形成表示す
 る。

イギリス近代は、このような国民
 代表制に立脚する議院制を、制限選
 挙制度下で実践した。それは、ルソ
 ーが批判してやまないものであつ
 た。「イギリス人は自由だと思つて
 いるが、それは大きな間違いであ
 る。彼らが自由なのは、議員を選挙
 する間だけで、議員が選ばれるや否
 や、イギリス人は奴隷となり無に帰
 してしまふ。」⁽²⁾政治の場において
 自分の運命を自分で決定せずに「他
 人」にゆだねているイギリス人を、
 ルソーは「奴隷」と呼んでいる。こ
 の議院制は、イギリス人を「奴隷」
 とする制度であつた。

2 フランス近代と議院制
 このような国民代表論と結びつ
 いた議院制の展開は、イギリスにお
 いては、比較的に無意識的かつ漸進
 的であつた。しかし、フランスにお
 いては、これとは対称的に、フラン

ス革命の中で、この種の議院制を意
 識的かつ急進的に創造しようとし
 た。それは、「国民主権」(la souve
 raineté de la nation, la souveraineté
 nationale)に立脚し、「国民代表制」
 と結合して展開された。それ故、
 「国民代表」の概念の歴史的意味を知
 るには、フランス革命におけるその
 発生過程を検討することがなにより
 便利である⁽³⁾ともいわれる。

フランス革命の中で出現する「国
 民主権」・「国民代表制」の構造につ
 いては、これまでくり返し言及して
 きたので⁽⁴⁾、ここでは以下の諸点
 を指摘しておくにとどまりたい。

- ①「国民」は国籍保持者の総体た
 る「全国民」を意味し、国家権力
 (統治権)自体を意味する主権は、
 単一・不可分・不可譲のものとして、
 その「国民」に専属する。
- ②「国民」は、抽象的観念的存在
 で、主権をみずから行使できないか
 ら、その行使を単数もしくは複数の
 自然人からなる「国民」の諸機関に
 ゆだねざるをえない。「国民主権」
 のもとは、主権の所有と行使は、
 必然的に分離する。
- ③主権は単一・不可分・不可譲の
 ものとして「国民」に専属し、その
 個々の成員は、それを分有していな

いから、その行使に参加する固有の
 権利もたない。国政の基準となる
 一般意思(「国民意思」)の決定や執
 行に参加する権利も、それを担当す
 る者の選挙権さえも当然にはもたな
 い。ここでは、「国民代表」の成員
 を選挙で選出する場合、普通選挙は
 不可避ではなく、制限選挙も可能と
 される。

④「国民」にかわって「国民」の
 ために一般意思の決定を担当する機
 関が「国民代表」と呼ばれるが、③
 と同一の理由により、誰をどのよう
 な条件と手続のもとで「国民代表」
 とするかは、もっぱら「国民」の名
 において制定される憲法の定めると
 ころによる。

⑤「国民代表」は、少なくとも法
 的には「人民」の意思に拘束される
 ことがなく、またそれに対して責任
 を負わない。主権は「国民」に不可
 分のものとして専属しており、「人
 民」は主権の所有者ではなく、「人
 民」を構成する各市民も主権を分有
 していないからである。「人民」が
 「国民代表」の成員を選挙している
 場合であっても、それは主権者たる
 「国民」のためのものにすぎない。
 したがって、「国民代表」は、「国
 民」にかわってその一般意思を決定

するにあたり、「人民」の意思に拘
 束されることも、それに責任を負う
 ことも必要とされない。抽象的観念
 的な「国民」の利益を考えて行動す
 れば足りる。「国民代表」の成員
 (これもまた「国民代表」と呼ばれる
 ことがある)についても同様であ
 る。ここでは、命令的委任の禁止
 (自由委任)は当然のこととなり、
 「人民」とその単位による政治責任
 の追及を制度化することも必要とさ
 れない。ここでは、「国民代表」は、
 一般意思を形成表示する地位にあ
 る。

直接民主制や普通選挙制度を不可
 欠とせず、議会・議員に「人民」と
 その単位から独立して一般意思の形
 成表示を保障する「国民主権」・
 「国民代表制」は、当時資本主義の
 展開をはかろうとしていたブルジョ
 ワジーの要請にこたえるものであつ
 た。そして、フランスは、一九世紀
 後半にまでかけて、制限選挙制度の
 もとでこのような国民代表制を实行
 した。

3 「人民主権」・「人民代表」
 論の伴走
 すでに市民革命期に、ブルジョワ
 ジーにも従属する立場にあつた民衆
 の自覚的部分から「人民主権」(le

souveraineté du peuple, la souveraineté populaire) に立脚する別の国民代表概念(「人民代表」概念)が提起され、「国民代表制」の樹立後においては、それに対する対抗的批判的原理として「貫して伴走している。「人民主権」・「人民代表」についてもこれまでくり返し論じてきたので(6)、ここでは以下の諸点を指摘しておくにとどまりたい。

①「人民主権」は、社会契約参加者(成年者)の総体としての「人民」を主権(統治権)の所有者とする原理である。「人民」は、「国民」と異なり、主権をみずから行使できるから、「人民主権」のもとでは主権の所有と行使は本来分離されない。

②そこでは、国家の意思・利益となるべき「人民」の意思・利益は、「人民」を構成する各市民の意思・利益の集積と考えられている。各市民は一般意思の決定に参加する固有の権利をもち、一般意思は全市民の参加を不可欠とする。ここでは、直接民主制が理念となる。

③なんらかの理由で代表制がとられる場合があっても、それは「人民」が一般意思を決定するという原則と抵触してはならない。そこで

は、普通選挙制度、代表の正確性、命令的委任、会議の公開、有権者への定期的報告義務(有権者の知る権利)、リコール制(政治責任の追及制度)、議会が可決した法案についての「人民」による承認の制度、解散制度などの適当な組み合わせによって、代表による決定に「人民」決定としての実を保障することが要求される。ここでは、代表は、「人民」の意思を形成表示するのではなく、確認表示しなければならない立場にある。従来の「人民主権」・「人民代表」論においては、「人民拒否」を含めて「人民」による法案承認の制度と命令的委任の制度が一般意思決定のモデルとされるが多かったが、その他の方法であっても、「人民」に対する代表の従属性を確保できるのであれば、この両者に固執する必要はない。

④このような「人民代表」の概念は、市民革命期には、民衆の未熟性の故もあって憲法制度としては定着できなかったが、その後においては、一貫して「国民代表制」に對置し、その批判原理として伴走を続けていることが注目し値する。

(一) A. V. Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, 9th ed., 1952, p. 39-40.

(2) イギリス一七世紀におけるこの点にかんする論議については、簡単に、A. H. Birch, Representation, 1971) 河合秀和訳・一九七二年・四五頁以下を参照。
 (3) 『社会契約論』第三編第一章。
 (4) 宮沢俊義「国民代表の概念」・『憲法の原理』一九六七年・一九一頁。
 (5)(6) 当面、私の『憲法I 憲法総論』(有斐閣法学叢書)の第2部第1章「国民主権と国民代表制」を参照されたい。

III 現代の議会制

1 議会制・国民代表制の変化

イギリス、フランスのいづれにおいても、一九世紀末から今世紀初頭にかけて、議会制のあり方とそれを支える国民代表制の考え方が大きく変化する。かつてその役割を議員の選挙に限定されていた「人民」が一般意思の決定に關与するようになり、かつて「人民」から名実ともに独立していた国民代表府とその成員が「人民」からの独立性を喪失し始めたのである。これに對応して、国民代表の概念と議会のあり方が変化を始める。

このような変化の一つの直接的要因は普通選挙制度の導入であった。制限選挙の段階では、労働者を含

めた民衆層は、有権者から排除されていた。有権者は少数の富有層だけで構成されていたから、有権者は議員や議会の行動を拘束する必要がなかった。そこでは、少数の同質者間に特有の信頼関係が有権者と議員・議会の関係を規律していた。命令的委任の禁止(自由委任)や免責特権の保障は、その証しであった。

しかし、普通選挙の段階になると、有権者の数が増すだけではなく、有権者が利害を異にする諸階層で構成されるようになる。資本家層だけではなく、労働者階級を含む民衆層も有権者となっている。ここでは信頼関係は、機能しなくなる。各階層の有権者は、それぞれの利益を政治の場で維持擁護すべく、候補者と政党に政策の提示を求め、そのいかによって投票するようになり、候補者・政党の側もそれを公約として提示するようになる。ここでは、有権者と議員の関係は、公約を具体化する関係という一種の代理類似の関係に変化する。この変化は、憲法典上の国民代表の概念にも影響する。

このような変化の理論的根底的要因は、「人民主権」論とその担い手の強化である。ときに、「国民民主

権」「国民代表制」には、民衆を担い手とする「人民主権」「人民代表」論が、近代を通じて、批判原理として伴走している旨を指摘しておいた。制限選挙制度から普通選挙制度への移行そのものが、「人民主権」論とその担い手の強化に由来しているといっても、大過ないはずのものであった。

イギリスのA・V・ダイシーは、一九世紀末、「代表制の要点は、立法府が……選挙人団つまり国民の意思を表明しまたは実行しなければならぬことである」と述べ、「近時においては、議会の解散にかんする諸ルールは、他の憲法習律と同様に、国家の真の政治的主権者としての選挙人団の最終的な優越性の確保を狙いとしている」と指摘していた。一八八四年の第三次選挙法の改正により、成年男子の七〇%が有権者となるという事態がその理論の背景にあった。

また、フランスでも、一八九四年に、パリ大学のA・エスマンが『公法政治学雑誌』(Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger)の創刊号に発表した記念碑的論文「二つの政治形態」(Deux formes de gouvernement)にお

いて、「純粹代表制」「古典的代表制」が「半代表制」「現代代表制」にとつてかわられる傾向にあることを指摘していた。この後者の代表制においては、かつての代表制の場合と異なつて、「代表制は、事実、第二のそしてまったく別の方法で理解され運用されることが可能である。代表制は、そこではもはや直接民主制の代替物にすぎず、直接民主制自体が矯正剤としてまた補充物としてときおり入りこんでくる。」⁽⁴⁾この政治形態は、その淵源をジャン・ジャック・ルソーの理論のうちにもっている……その中核をなしている原理「人民主権」は、ビールスのごとくあるいは薩素のごとくひそかに現代民主主義に働きかけることをやめていない。「半代表制は、ただ一つの目的を追求。選挙人の多数によつて表明された真の国民意思を可能なかぎり正確に表明し執行することである。」⁽⁵⁾

2 現代における変化と主権原理
議院制・国民代表制のあり方が変化した。しかし、その変化は、その原因となった「人民主権」原理の憲法典への導入を当然に意味するわけではない。

ダイシーは、「人民」が、法的主

権者 (legal sovereign) になつたわけではなく、政治的主権者 (political sovereign) になつた、としている。エスマンも、「人民主権」に立脚する「半代表制」「人民代表制」が登場過程にあることを指摘しているが、まだ完全な形では実現されていないことを留保している。ダイシー、エスマンのいずれもが、それぞれの表現のし方で、変化が運用レベルにとどまっている旨を指摘している。

しかし、人権の保障の強化拡大が不可避的な現象であるとするれば、それと不可分の関係にある民主主義の強化拡大も不可避的である。というより、後者の強化拡大なくして前者の強化拡大なしという方がよりの確であろう。その意味で、「人民主権」「人民代表」論の歩みは、「国民代表制」の運用に影響を及ぼすことと終るはずがない。運用上の変化は、やがて憲法慣習となり、さらに憲法典自体・制度自体の変化をもたらすようになる。フランスの一九四六年憲法と一九五八年憲法は、「国民の主権は、人民に属する」と規定することによつて、現代における二つの主権原理の関係状況を示すとともに、「人民主権」原理を統治機構

の根本原理として登場させている。

(1) Dicey, op. cit., p. 429-430.
(2) Dicey, op. cit., p. 437.
(3) なお、ダイシーのこの書物の初版は、一八八五年に刊行されている。初版で同様の記述がされているかについては調べ余裕がなかったが、一九〇二年の第六版には同様の記述がある。
(4) A. Esmein, op. cit., RDP, vol. I, p. 24.
(5) Esmein, op. cit., RDP, vol. I, p. 25.

IV 日本国憲法の国民主権と議院制・国民代表制

日本国憲法が国民主権・国民代表制をとり、国会を国民代表府としていることは、間違いない。その国民主権・国民代表制はなにを意味するか。この両者の解釈のし方のいかんによつて、国会のあり方、とりわけ国会と国民の関係は、まったく異なつたものとなる。この点についても、これまでいく度か論じてきたので、ここでは以下の諸点を指摘しておくにとどまりたい。

結論からいえば、日本国憲法の国民主権は「人民主権」にならつて、その国民代表制は「人民代表制」にならつて解すべきではないか、というところである。その理由は、たとえ

ば、以下のようである。

①日本国憲法は、国会議員の選挙について普通選挙制度を導入しているうえに(第一五五項、第四四條但書き)、国民に公務員の選定権のみならずその罷免権を「国民固有の権利」として保障し(第一五五項)、

憲法改正の国民投票、最高裁判所裁判官の国民審査、地方自治特別法についての住民投票をも認めている(第九六條一項、第七九條一・三・四項、第九五條)。ここでは、制限選挙制度が明示的に排除されているし、国民の役割は、議員の選挙に限定されていない。憲法改正を含むいくつかの重要な事項は、国民が直接決定するものとされている。なかでも、

第一五五條の選定罷免権は、「国民主権」・「国民代表制」の憲法に例をみないものである。これらの規定や特色は、「人民主権」・「人民代表」になじむものであって、その立場から整合的に説明しやすいものである。

②第四三條一項の「代表」の概念についても、学説上、「半代表」・「社会学的代表」を意味するものと「人民代表制」を前提としない場合には、そのような解釈は当然には帰結されない。

③日本国憲法上、諸外国の市民憲法の場合と異なつて、有権者からの議員の独立を示す標識となる「命令的委任の禁止」(自由委任)の規定が欠落していることに注目したい。この点を第一五五條一項の選定・罷免権の規定と合せて解するならば、日本国憲法の国民代表制を「国民代表制」的に解する余地はないといつても誤ではあるまい。たしかに、第五

一條でいぜんとして発言・表決の自由(免責特権)が保障されているが、この保障も、一五五條一項の導入もあつてか、国民に対する政治的無責任(政治責任の否定)の保障にまでは及ばないと一般的に解されている(2)。

④国民主権・国民代表制・議會制をめぐること二〇〇年の歴史の歩みからみても、またその歩みにおける現時点での比較憲法的考察からみても、「人民主権」・「人民代表制」として解釈することが歴史の要請に沿うものというべきであろう。日本国憲法は、他の現代市民憲法には例をみないほどに、これらになじむ規定を導入している。

(1)この点については、私の『憲法1巻 法総論』の第1部第1章第1節IIおよび、清宮・佐藤(功)・阿部・杉原編『新版憲

法演習2』の「国民代表制」(杉原執筆)を参照されたい。

(2)たとえば、宮沢俊義著・戸部信重補訂『全訂日本国憲法』三九〇頁、清宮四郎『憲法I』(法律学全集)第三版二二一頁、佐藤功『憲法II』(ポケット註釈全書)新版七〇三頁などを参照。

V おわりに

以上の検討からすれば、公約違反の消費税の導入に典型的にみられるように、政府・与党の対応は、間違いない「前現代的」である。それは、国民代表制・議會制の歴史からみて、「二〇〇年遅れた対応」というべきものであった。日本国憲法が「人民主権」・「人民代表制」をとっているところからすれば、その対応は、違憲的ともいうべきものであった。公約違反の消費税の導入は、主権者をあなどる対応との非難を免れない。

構造的汚職の状況に陥り、自浄能力を失ってしまったかにも見える国会の現状は、「前近代的」のそれよりも免れない。シェイネスは、フランス革命の前夜、「代表は、自己に固有の権利としてそれ(共同意思II 権力)を行使するのではなく、それは他人の権利である……委任された

権力の限界をこえることは代表団の権限に属さない」として、国民代表の行使する権力が「他人」(国民)のものであることを強調し、権力の濫用を厳しくいましめていた。議會制・国民代表制は、その発足の当初において、他人の権利の行使を担当するものとして、権力の濫用を厳に慎むべきものであった。構造的汚職は、権力の構造的濫用にはかならない。自浄能力も機能せず、構造的汚職がロッキード事件↓ダグラス・グラマン事件↓リクルート事件と質量ともに強化されていく状況は、国会が近代前の状況にあり、その存在理由を根底から失いかけていくことを意味する。

われわれは、いま、議會制について、現代の課題のみならず、近代の課題をも同時に処理することを求められている。

J

(1)『第三身分とはなにか』の第五章。なお、本論文は、一七八九年一月に刊行されている。

シュリスト NO. 955

5月1—15日合併号 1990

議会100年と2つの憲法

