

## 河村又介教授 『直接民主政治』

宇賀田, 順三

<https://doi.org/10.15017/14498>

---

出版情報 : 法政研究. 5 (2), pp.251-377, 1935-03-31. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

河村又介教授『直接民主政治』

宇賀田順三

一九三三年十月五日ライプツヒに於けるナチス法學者聯盟第四次大會は、ナチス政權下に於いては第一次大會として、ヒットラー政權に依る法律思想統制のために華々しく舉行された、この日一萬二千の法學者の前で示したフランクの演説には次ぎのような言葉が用ゐられた。

…… Die Demokratie der letzten Jahre habe Volk mit Masse verwechselt und daher auch die schlechtesten Entwicklungstendenzen in dem Volksganzen mit den Lebensrechten ausgestattet, die im Interesse der Erhaltung des Volksganzen nur den besten, schöpferisch zukunftsweisenden Veranlagungen offen stehen dürfen. Die nationalsozialistischen Juristen sähen im Rechte nur das Mittel zu dem Zweck, einem Volke die heldische Kraft zum Wetstreit auf dieser Erde zu sichern……. (Danckelmann, Der Deutsche Juristentag in Leipzig, in „Deutsche Juristen-Zeitung.“ 38 Jg. Heft 20. S. 1315)

このようなデモクラティの排撃は獨りナチス政權に依る法律思想統制のためのみ存在するものでなく、その程度の差こそあれ、獨逸以外の他の國に於いても亦存在するものである、これを日本に就いてみるも、一般社會は勿論學界に於いても亦デモクラティ排撃の所論が行はれて居る、と

いふ時に、われわれは、『直接民主政治』と題せられた河村教授の勞作を手にすることが出來たのである、それは現在の社會の潮流と餘りにも對立的な意義を持つた著作であるが、それだけに、われわれ學界にある者にとつては、異常な關心と興味とを持ち得る處の内容である、茲に、その紹介の榮を與へられたのを機會に、本書を讀了して得た處のものを書きとゞめよう。

## 二

先づ、本書の概要をみよう。

本書は、日本評論社發行の現代政治學全集第十五卷として昭和九年十二月に刊行されてゐる、菊判四五〇頁、河村教授に依れば、現代政治學全集に於いて、河村教授の引受けられた部分は憲法比較論であつたが、特に、議會政治行詰りの打開策として世の注目を惹いてゐる國民投票と職能代表との問題を主として取扱れる意圖であられた(同書序文)、しかるに、國民投票(即ち直接民主政治)の部分だけで、既に豫定の紙數に到達せられ、且、全集中の他の著作との關係もあつて、最初の憲法比較論を棄てられて、新なる書名をとられたのである(同書序文)、唯々書名に、直接民主政治をとられて、直接立法乃至國民投票の語をとられなかつたのは、直接民主政治が、比較的普及してゐるとい

ふ意嚮であられるらしい(同書序文)。元來、國民投票乃至直接民主政治に關する文献は、日本に於いて極めて稀である(同書序文)。しかるに、河村教授は、この點に於いて、この種な文献を充分に満たされたばかりでなく、更に、職能代表の勞作をも發表すべく企圖せられる如くである。職能代表に關する文献も亦日本に於いては極めて少い。従つて、この點に於いても亦本書の姉妹篇として河村教授の輝かしい業績の生れ出づべきことはわれわれの期待して止まぬ處である。

次ぎに本書の内容に觸れよう。

本書は三段にわかれる。

第一段 直接民主政治の由來 (第一章 一—五八頁)

第二段 直接立法制度(國民投票制度)の採用 (第二章から第五章迄 五九—三九二頁)

第三段 國民投票制度の批判 (第六章 三九三—四五〇頁)

第一段に於いては、直接民主政治の起源を明かにし、直接民主政治の概論を示された。第二段に於いては、直接立法制度乃至國民投票制度を採用した國々に就いての具體的事情を始めこれらの制度の内容及び手續に至るまでを詳述された。この場合、直接立法制度乃至國民投票制度を採用した

重要國として、スキス、ドイツ及びアメリカを擧げられてゐるが、これらの國々に於ける直接立法制度乃至國民投票制度は最も典型的意義を持つものとして極めて詳細に述べられてゐる。第三段に於いては直接立法制度乃至國民投票制度の得失論であり、ある意味に於いて、本書の結論でもあり得るのである。

以上三つの段階を通じて河村教授の説かれる處を辿つてゆかう。

直接民主政治乃至直接立法或は國民投票制度はどんな起源を持つてゐるか。

「直接民主政治乃至國民の直接立法又は簡單に國民立法のことを口にするものがあつても、それは極めて例外的な制度で、最近に始まつたものであるかのように考へる人すら少くない、ところが實は、直接民主政治は古代到る所に行はれた政治型態であつて、代議政治こそ却て古代に知られず寧ろ新しい發明なのである」(本書一頁)として「レフエンダム——國民總會、國民立法——は、總ゆる民族の初期の歴史に存した、新しきは名のみ、その實は古くよりある」(二頁)といふクルテイの言葉を引用されてゐる。

しかるに、この「古代の直接民主政治は、殆ど凡て滅失して、後世に於けるこの制度の發達と直接の聯絡を有たなかつた」(九頁)が「單りゲルマン民族の民會のみは、その遺制を、中世に至るま

で、ヨーロッパの到る所に見出すことが出来た。就中最も著名なのはアルプス山脈の谷間に今尙存してゐるスキス人の民會である」(九頁)。

「けれども、スキス流の直接民主政治が近代的型態の國民投票制度に進化するには、別の進化系統が入らねばならなかつた。而してスキス以外で、この制度を初めて實行したのは、北アメリカのステートであつた」(一五頁)。

といふことに依つて、直接民主政治の起原が示されてゐる。が、後の近代的型態に於ける直接立法制度をとつたアメリカに於いての、その由來に就いては三つの異つた主張があるが(一六頁)、結局「アメリカに於ける憲法の國民投票がこの國固有の思想と特有の事情に促されて、獨特の發達を遂げたものであることは明かであらう」(二四頁)とされてゐる。

が、「最近に於いて直接立法制度の發達に一大時期を劃したのは、ドイツに於けるこの制度の採用であつた」(三九頁)と、云ふのは、「從來、スキス又はアメリカのステートの如き小邦にのみ實現をみるに止つてゐたこの制度は、茲に始めて近代的大國家の憲法に編み込まれたのみならず、世界大戰後の動搖期にあたり、新舊の諸邦競つてドイツの例に倣ふに至つたからである。ドイツの憲法制定にあたり、主動的勢力となつたものは社會黨であつた。固よりそれは諸黨派妥協の結果成つた

ものであるから、社會黨の綱領が充分實現されてゐないけれども、極めて微弱乍らも、社會主義的色彩を、そこに認めない譯にゆかない。直接<sup>立</sup>文法の制度も亦、かゝる事實の一つの現れと認め得ることは、それが社會黨の多年持して來た綱領の一つであることによつて明かである。故に、スイスに於けるこの制度が、ゲルマンの遺産であり、フランスに於けるものが、自然法思想の結晶でありアメリカのそれが、多分に清教徒の精神を具現してゐるとするならば、ドイツのそれは、社會主義的思想の現れであるといふことが出來よう」(三九頁)、として、社會主義と直接民主政治との思想的聯關の歴史を辿られつゝ、ドイツにこの制度が採用せられるやうになつた迄の思想的背景を明かにされてゐる。従つて、この點(三八頁以下五三頁迄)は、思想的に重要な示教を與へられてゐる。

このような起原と發達とを持つた直接民主政治乃至國民投票制度はどんな風に採用されたか。「スイスは直接民主政治の生誕地であつて、聯邦でも之を構成する支邦たる各カントンでも、何等かの形に於て、此制度を設けてゐないものはない」(六〇頁)として、先づスイスに於ける直接立法制度に於いて述べられてゐる。が、スイスに於ける直接立法制度はどんな足跡を残したか、「直接民主制度が、善き結果を齎したか、惡き結果を醸したかは、價值判斷する人の立場如何によつて、評價を異にするであらうが、スイス國民が之れに満足し、學者や政治家が之れを樂觀し、少く



とも之れを撤廢することを主張する政黨の一つもないことは事實である」(一二五頁)。然らば「この制度が、スキスに於て満足な効果を擧げてゐる大半の原因は、之れを、スキス國民の堅實な性格、自主的精神教育の普及、國土の狭小に歸すること、亦諸家の一致した見解である。政黨組織の過度に發達してゐないこと、内閣責任制度なくして法案の成否にかゝはず政府がその地位を保つこと代議士に對する國民の信賴厚く、否決されるような法案を作る議會でも、之を解散せざるは勿論、同一人が引續き再選三選せられるといふやらの慣習も亦、この制度の圓滑な運用を助けてゐることは、一般に認められてゐる所である」(一二六頁)。

「然らば、スイスの花は他の國土に移し植ゑては、果を結ばないか」(一二六頁)。  
これをドイツに就いてみてゆかう。

ドイツはワイマル憲法に於いて國民投票制度を採用したが、さきに述べたやうに、「社會主義の思想と國民投票の制度との間には密接な聯關があつた、けれども、固より、この制度は、社會主義の專有物ではない、思想系統から云へば、この制度が、民主々義の嫡出子であることは、理論上も實際政治の上でも、言ふを俟たずして明かなことである。それが民主々義と社會主義の因縁の故に屢々社會主義の養嗣子となつたゞけである」(一二九頁)といふ極めて興趣ある言葉を以て始められた

後、ドイツに於ける國民投票制度採用の經過を詳述せられて(二三八—二六五頁)ワイマル憲法に於ける國民投票制の原案起草者プロイスの言を引かれてゐる。「この制度は、從來小さな國情に於てのみ試みられた、そしてそこでは、屢々急激な改革に對する抑制的要素たる地位についた、凡そ四千萬の選舉民を包容するやうな大國に、國民表決及び國民請願としてのレフェレンダムを適用するのは、新なる聯邦憲法が初めて試みたところである。これがある程度の冒險を企てたものであることは否めない、然し又、之れによつて、民意から遊離した議會政治の自主化が防止せられ、同時に、民衆に政治教育を與へて活潑な民主政治に到達せしむべき手段が得られるであらうことも、同様に否めない」(二六〇頁)、が、憲法の國民發案制を採用するに至つた動機に就いては「民主的體制の突然の到來、社會民主黨及び民主黨に於けるスキスの民主政治の理想化、並に、過激社會黨及び共產黨に於ける代議政體に對する一般的侮蔑、そして恐らくは又度々の煽動によつて大衆を革命化し得べしとする信念のために、恒久的且熟考的な意圖は殆どなくして、憲法の發案制を採用するに立到つたのである」(二六一頁)といふファイナーの言を採られてゐる。

ドイツに於ける國民投票制度採用の經過を述べられた次ぎには、聯邦に於ける國民投票制度及び各支邦に於ける國民投票制度に就いて、實證法上からの詳細な説明が與へられてゐる(二六五—

次にアメリカに於ける國民投票制度に移らう。

「アメリカ合衆國も亦、スキス並にワイマル憲法下に於けるドイツと同じく、聯邦である。然し前者に於ては、全體たる聯邦と之れを構成する各支邦との双方に於て、國民投票の制度が設けられてゐるのに反し、アメリカでは聯邦の政治に就ては、國民投票は行はれてゐない。アメリカ勞働同盟を始め諸種の團體には、十九世紀末から各ステートの間に急速に普及して來たこの制度を、聯邦にも及ぼさうと力めてゐるものがあるけれども、現状には未だかゝる主張が實現する見込はない。然るに聯邦を構成する各ステート及び自治體に於ては、この制度が、甚だ廣く行はれてゐる」(二五七頁)。アメリカ聯邦に於て國民投票制度の採用されないのは、「聯邦議會が聯邦の立法を國民投票によつて決する旨の規定を設ける權を、憲法上有するか否かは、時折論議せられたが、議會が憲法によつて委任せられてゐる立法權を、國民に再委任することを禁ずる原則の下に於て、それが違憲と認められることは疑ない」(三一三頁) ためである。これに反し、「聯邦を構成する各ステートに於ては「憲法改正の國民表決、地方國民投票、普通の法律の國民表決、憲法の國民發案、法律の國民發案及び解職の國民投票の制度」(二五七―二五八頁) が行はれてゐる。特に、解職の國民投票制

度は自治體に於ても行はれ、「この制度が異常の流行をなすにあつて、その魁けをしたのは、一九〇三年のロス・アンゼルスに於けるこの制度の採用であつた」(二九七頁)が、それは、「ロス・アンゼルスの制度の案出者が、社會主義の労働黨や人民黨その他の進歩的著述家を通じて、その思想を得たことは、之れを認めてゐるから、それとスキスの制度との間に何等の聯關もないとは斷言できないと思ふ」(二九七頁)とされてゐるが、この制度が、「かくアメリカに於て普及した一つの主な原因は、アメリカのステート及び自治體に於ける獨特の政治事情と結びついたからであつた。この意味に於ては多くの人がいふやうに、これをアメリカ獨特の制度であると稱しても過言ではない」(二九八頁)。

このような「國民投票制度に於ては、アメリカに於ても、極端に相反する評價がなされてゐるけれども、それ等は多くは、先入の理論から導き出されたものである。實際に國民投票の結果に表れたところを以て觀るならば、兩者共當つてゐないことを見出すであらう。各種の制度の中、少くとも國民表決に就ては、その效用に就て殆ど疑ない。それはスキスに於ける程大なる効果を擧げ得なかつたとしても、尙何等かの貢獻をなせることは、明かであつて、顯著なる弊害は認められない國民發案に就ては、實驗日尙淺くして、的確な判斷を下すことはできないけれども、これ亦惡結果を

もたらずといふ證據はない。一般的に言へば、之等の制度の運用にあつて、民衆が相當程度の聰明さと健實さとを示したことは、この制度の反對論者も認めざるを得ないところである」(三二三頁)

實に、「世界大戰に至る迄は、スイスとアメリカとが國民投票制度の本場であつた」(三二三頁)が「世界大戰後ドイツがこの制度を採用したことは、この制度の發達史に一大時期を劃したものであつた。それは從來小邦にのみ行はれてゐたこの制度が、爰に初めて四千萬の選舉權者を擁する大國に實現せられたといふ意味に於てのみならず、世界大戰後の動搖期にあたり、憲法を新に制定し又は改正した新舊の諸邦が競つてドイツの例に倣ひ、この制度が急速に普及したからである。一方には、前世紀以來初まりつゝあつた議會政治の行詰りは、この頃に至つて益々痛切に感ぜられてゐたので、これが打開の方法に腐心してゐた學者及び實際家は、從來小邦特殊のものとして多く顧みなかつたこの制度に、異常の關心を拂ふに至つた」(三二三頁)として、スイス、アメリカ、ドイツ以外の爾余の諸國に於ける國民投票制度に就いて述べられてゐる(三二三―三九一頁)。

さて、このような國民投票制度はどんな批判をうけてゐるか。

河村教授は次ぎのやうに云はれてゐられる。

「ある政治制度の評價は、評者が價値を置くところの標準に照らして、判斷せられる、依つてこの

價值判斷の究極の基礎は、各人の世界觀に迄遡る(三九三頁)が、「世界觀に迄遡つて政治哲學的議論をするのでは果てしがない、有效な議論をするためには、何うしても先づ共通の地盤の上に立たなければならぬ。ある政治制度に對する毀譽褒貶が一定しないで、同一事實につき相反するやうな議論がなされてゐるのは、多くはこの據つて以て立つべき共通の地盤を缺くからである。

右のことは國民投票の制度に就て、最もよくあてはまる。賛否の論の極端に對立すること、この制度に於けるが如く甚しいものも稀であらう(三九三―三九四頁)、「然しながら、我々が共通の地盤を前提し、それに立脚して、忠實な事實の觀察と論理とを以て、説明を押し進めて行くならば、即ち専ら所謂政治技術として問題を取扱ふならば、ある程度迄は互に肯ける結論に達し得る筈である」(三九四頁)との前掲の下に、國民投票制度と國民主權、民意、議會、政黨、法律、執行機關、財政、外交等との關係又は影響を論ぜられて(三九五―四三五頁)、國民投票制度がどんな意義を持つかを結論せられてゐる(四三五―四五〇頁)。

これらのうち、最も注目せらるべきものは、結論を除いては、國民投票制度と民意及び議會との關係又は影響である、この點に於いて國民投票制度はどんな風に批判せられたであらう。

「一般に國民投票の最も主要な價值の重點は、民意表現の手段たることに存するとせられてゐる、

だが國民投票は果して民意を表現するか？この點に關して國民投票制度に對してなされる批判は、三種類に大別することができる、一は一般に國民の意思なるものの存在を否認するもの、二は國民の意思を以て衆愚とし、従つて國民投票制度を無價値なりとするもの、三は必ずしも民意そのものを無價値とする譯ではないが、國民投票は、民意を充分に表現しないが故に、無用なりとするもの即ちこれである」(三九八頁)。この點に於て、第一に「茲に我々が國民の意思と謂ふのは、國民中の多數者の意思のことである、實際政治の立場からは、單一の民意が發見不可能とすれば、國民中の多數の意志を民意と認めるより他に途はない、又實際は、それで事足るのである、多數者の意思に對する評價の程度は、各人各様であるにしても、兎も角それが政治的にある價値を有つとすれば、問題は、國民投票の制度が、國民多數の意思を如實に表現する手段たり得るや否やにある」(三九八―三九九頁)、第二に、「ある問題に就て二つ以上の意見が對立したとき、その優劣を斷すべき客觀的且具體的な標準は見出し難いのであるから、之れを民衆の判斷に仰ぎ、多數の賛成を得たものを探るといふのが、立憲政治の建前である」(四〇二頁)、「だから自ら愚劣と思ふ民意をも忍んで、民意を民意の故に尊重するのが、憲政の精神である。民意が賢明なるが故に尊重し、愚劣なるが故に無視するといふが如きは、論理的には既に憲政の精神を離れてゐるのである」(四〇一―四〇二頁)、第三に「國

民投票の結果が、常に完全に國民の意思を表現するとは云へない(四〇八頁)、「然かしながら、問題は相對的である。之れは議員及び政黨、總選舉並に院内の決議を通じてなされる意思表示との比較に於て、論ぜられねばならぬ。兩者の賢愚、優劣に就ては、種々の見解が成立ち得よう、何れが民意を、より如實により精確に表示するかといふ一事に至つては、疑もなくブライスの言葉が妥當する。曰く『水は巖間の泉から、新鮮な儘を汲み取らねばならぬ。多分濁つてゐるであらうところの下流から汲んではならぬ』と(四〇八―四〇九頁)、で、「國民投票は、國民の願望を發見する最も確な方法であり、政治的雰圍氣を計る最も優秀なバロメーターである(四〇九頁)」とされる。

國民投票制度と議會との關係に就ては、「近時この制度が再び世の注目を惹くに至つたのは、議會政治行詰りのためである。議會に對する極度の不信用の結果、之れを是正又は補充する手段として、人々がこの制度に着目し始めたのである(四〇九頁)。この場合「國民投票は、議會是正の目的を達し得るか否か(四一〇頁)、議會是正の方法はこれを「議會制度そのもの」中に(四一三頁)みいだし得るであらうが、民意といふ點からみるならば、具體的に、議會と民意と背馳する場合即ち、「議會が民意と異なつた意見を發表する場合のみでなく、民意の要望に眼を蓋うて、沈黙を守る場合(四一七頁)かゝる議會の怠慢を是正するためには、消極的にその決議に就てレフェレンダムを要



求するのみでは足りず、積極的に國民が自ら議案を提出する必要がある。國民發案の制即ちこれである」(四一七頁)として、「國民投票制が民意表現といふ點に於て、代議政治に優つた効果を舉げ得る」(四一七頁)ことを認められてゐる。さるにしても「議會制度を全廢することは不可能である。少くとも原則としては、議會は絶對の必要物である。故に單なる補完的意義を有つに過ぎないところの國民投票の制度が、議會制度の犠牲に於てその利益をもたらずものであるならば、その犠牲と利益とを秤量して、害を補うて余りある利があるのでなければ、この制度を推獎することはできない。

これは果して如何なる利害を議會に及ぼすであらうか?」(四一七—四一八頁)、先づ、「國民投票制度を採用したために、國務の終局の決定權が、議會から國民に移るならば、議員は自己の責任を輕んじて、無責任な立法をしないであらうかの問題である」(四一八頁)が、「蓋し既に充分無責任になり切つてゐる議會が、その上無責任になり得ようがなく」(四一九頁)、「議會自身に對しては、善惡何れも顯著な影響無しとするならば、國民の手に立法の決定權を移しただけ、全體としてはより多くの責任を以て事がなされる譯である。又、「立法に就て最高の決定權を失へる議會が、その權威を失墜するであらう」(四一九頁)といふ問題に就ては「議會の道德的權威は、この制度の有無に拘はらず、既に地を拂つてゐるといふのが、多くの諸國の實情である。直接立法のために國民が選舉に關心を

失ひ、議會は輿論を代表せず、その威嚴を損するといふのは、恐らく二重の誇張である」(四一九頁)とされる。又、「國民投票制度が議會主義と調和し難いものである」(四一九頁)といふ問題に就ては「議會主義の立場からみるならば、國民投票制度は、議會の權力を弱め、議會獨占の權力を削ぐるものである、然し、國民投票制度は最初から、正にそのことを目的としたのであつた。餘りに甚しい所謂議會主權の弊に堪へ兼ねたればこそ、之れを制限する必要から試みられた制度なのである」(四一九頁)、従つて「確なことは、國民投票制は、議會自ら善事をなさしめない迄も、それがする悪事を阻止し得ることである。議會の力を弱めることは、その惡を爲す力を弱めることである」(四二〇頁)とされる。

尙、このあとに國民投票制度と他の問題との關係を論ぜられてゐられるが、こゝでは結論へいそいでゆかう。

さて、國民投票制度はどんな意義を持つか。

「國民投票制は保守的か進歩的か社會主義的か？」(四三五頁)、河村教授は次ぎの結論を導かれてゐられる。

「思ふに、國民投票の制度それ自身は、保守的でも進歩的でも社會主義的でもない。それは無色透

明の淨玻璃の鏡である。國民が保守的なれば、保守的の像を映し出し、國民が社會主義的なれば、社會主義的な姿を宿す。結果が保守的であつても進歩的であつても、國民投票の制度それ自身に責任はない。唯、議會政治が、民意の實相を歪曲した縮圖を畫き出すことが多いために、之れに比して或はより保守的となり、或はより進歩的となる場合が考へ得られるのみ」(四四二頁)。

### 三

こゝで、私は『直接民主政治』から教へられたところを考へてみよう。

河村教授著『直接民主政治』は次ぎの二つの點に於いて特出せらる。

一、資料の豊富なこと、資料の豊富であることはこの種の研究に於いては最も必要且重要なこととせられてゐるが、それだけに、これを完備することは極めて至難である。しかるに、本書に於いては、この困難さが完全に取除かれて全頁悉く資料で充たされてゐる。例へば、直接民主政治の由來、スイス、ドイツ、アメリカに於ける直接立法乃至國民投票制度の採用等に關しては、特に著しく資料的に豊富である。又これらの主要國に就いてばかりでなく、ベルジック、イギリス本國、オーストリア及びその他のドミニオン、アイルランド、オーストリア、チエコスロヴァキア、リト

テンシユタイン、デンマーク、イスラント、スエーデン、ノルエー及び、フィンランド、エストニヤ、ラトギア、リニア、ギリシヤ、スペイン等すべて國民投票制度を採用する國々に於けるこの種の制度は細大洩らされることないまでにその資料を集められてゐる。それは、河村教授が指摘されるように、「我々が共通の地盤を前提し、之れに立脚して、忠實な事實の觀察と論理とを以て、説明を押し進めて行くならば……ある程度迄は互に肯ける結論に達し得る」(三九四頁)ことをそのまゝに實證せられ且裏書せられるものである。にも拘らず、ドイツに於て直接立法制度の採用されるやうになつたまでの思想的背景を明かにされる場合は、「この問題に就て未だ系統的著述のあるを知らず、手許の資料又極めて貧弱であつて、叙述甚だ粗漏なることである」(三九頁)と云はれてゐるのは、必ずしもその儘に承服し難いところである。

二、行文の流麗なこと、この種の研究書のように、理論と歴史とが織り込められた場合には、行文の流麗を期することが甚だ至難である、しかるに、本書に於いては、行文の流麗、暢達まことにみごとなものである、元より、こゝに云ふ行文の流麗とは、唯々ひとり文の形式ばかりを云ふのではなく、文の内容構造その運び方を云ふのである、例へば直接民主政治は「アルプス山脈の谷間に今尙存續してゐるスキス人の民會」(九頁)にこれを見出し得ると云はれた筆が、そのまゝに、直接民

主政治乃至國民投票制度の發展を示されて「然らば、スキスの花は、他の國土に移し植えては、果を結ばないか？」(二六頁)と發問せられるところ、スキスの國土、スキスの直接立法制度を知ると知らぬとに拘らず、均しく、スキスの國土を思ひ、スキスの直接立法制度を考へしめないではかぬ迫力を持たれてゐる、更に文の行くところ、このスキスの花は、或はアメリカに或はドイツに移し植えられたことを明かにされてゐるが、それは、丁度、アルプス山脈の谷間に咲いた花が山を越え海を渡つてそれぞれの地方に咲き出でたことを想起させるような美しさに充ちた運び方である、唯々行文頗る流麗と云ふ外はない。

だが、私は、國民投票制度の最も根本的問題である次ぎの二つの點に於て、河村教授の説かれるところを深く味つてみたい。

一、國民投票制度は議會制度を補足し得るや、議會制度が絶対に必要であることに就ては、私も亦河村教授に賛成である、従つて先きに引用したように、單なる補充的意義を有つに過ぎないところの國民投票の制度が議會制度を犠牲に於て利益をもたらずのであるならば、その犠牲と利益とを秤量して、害を補うて餘りある利があるのでなければこの制度を推奨することはできない」(四一八頁)と云はれるのも亦正しいと思ふ。しかし、そこに提示された三つの點(四一八―四二〇頁)は議會制度

の犠牲をより大ならしめるものでなからうか、三つの點とは、先きにも引用したやうに、國民投票制度の採用は、第一に、議會をして益々無責任ならしめること、第二に、議會の權威を失墜せしめること、第三に、議會主義と調和せぬことである。

河村教授は、第一の點に就ては、先きにも引用したやうに、議會は既に充分無責任になり切つてゐるからその上無責任になり得やうがないと云はれてゐる。しかしながら假令既に充分無責任になり切つてゐる議會にせよ、その責任を呼びおこし、これをして責任ならしめることこそ必要であると共に、議會をして責任ならしめるような手段をとることこそ、その補完的意義を持つものであると云へるのでなからうか。始めから議會の無責任であることを前提とされてゐられるのは、議會制度そのものゝ崩壊を豫定されるものであるとの虞を抱かしめないであらうか。

第二の點に就ては、議會の道德的權威はこの制度の有無に拘らず、既に地を拂つてゐると云はれてゐる。しかしながら、假令議會の權威は既に地を拂つてゐるにせよ、その權威を回復し、これをして權威あらしめることこそ必要であると共に、議會をして權威あらしめるような手段をとることこそ、その補完的意義を持つものであると云へるのでなからうか。始めから議會の權威の失墜することを前提とされてゐられるのは、議會制度そのものゝ無視を豫定されるものでないであらうか。

第三の點に就ては、この制度は最切から議會の權力を弱めることを目的としたのであると云はれてゐる。しかしながら、假令議會の權力が強いにせよ、その權力を合理化し、これをして合理的に權力あらしめることこそ必要であると共に、議會をして合理化せしめるような手段をとることこそその補完的意義を持つものであると云へるのでなからうか、始めから議會の權力を弱めることを前提とされてゐられるのは、議會制度そのものとの不調和を豫定されるものでないであらうか。

河村教授のあげられた三つの點が若し、このような結果を示すものとしたならば、國民投票制度の採用は、議會制度に對し著しい犠牲を要求するものと云はなければならぬ、としたならば、河村教授の指摘せられるやうに、この制度を推奨することはできないと云ふことになるのでなからうか、と云ふのは、私見に依れば、議會制度と國民投票制度とは、均しく民意を尊重し、民意の暢達を主眼とするものであるが、兩制度の質的意義に於ては根本的に差異があるのである。質的意義に於て根本的差異を持つところの二つ又は二つ以上の制度を互に併用することは、畢竟兩者が融和統合する代りに抗争排斥するの結果を齎すものである。この意味に於て云へば、議會制度の傍に國民投票制度を採用することは、議會制度の存在を空虚ならしめ、議會政治の衰退を迅速ならしめることをすれ——それは又一つの意味を持つといふ立場もあらうが——議會制度の補完工作の任務を

充分に果たし得ないものであらうと思ふ。

二、國民投票制度は無色透明の淨玻璃の鏡なりや、河村教授に依れば、先きにも引用したやうに國民投票制度それ自身は、保守的でも進歩的でも社會主義的でもない、それは無色透明の淨玻璃の鏡である。國民が保守的なれば、保守的の像を映し出し、國民が社會主義的なれば、社會主義的な姿を寫す。結果が保守的であつても進歩的であつても、國民投票の制度それ自身に責任はない。

しかしながら、國民投票制度、これを抽象的に云ふならば、一般的制度は、かくの如き無色透明の淨玻璃の鏡であるであらうか、これを國民投票制度に就て聽かう、先きにも引用したやうに、スキスに於けるこの制度が、ゲルマンの遺産であり、フランスに於けるものが、自然法思想の結晶であり、アメリカのそれが、多分に清教徒の精神を具現してゐるとするならば、ドイツのそれは、社會主義的思想の現れであるといふこともできようと言はれるのは、正當な主張と肯かれる。唯、若しこの主張が正當であるとすれば、國民投票制度は、その各々に於て各々の具體的事情に應じて出生したことを承認しなければならぬ。

これをスキスの例に就てみるならば、「スキスのやうな制度が、何れの國土、何れの國民に於ても常に満足を買ふものとは限らない」(二二六頁)。従つて、「國民立法の歴史で何うしても見逃して



ならぬ重要な制度」(一一頁)として挙げられてゐる、グラウビュンデンとワリスとに於けるレフェレンダムは、河村教授の示されるやうに、この地方特有の事情にその根據があつたのではないであらうか。

又、アメリカの例に就てみるも、アメリカに於ける直接立法制度の由來に就ては、河村教授の説かれるやうに、ブライヌにしても、ハッチェックにしても、オーバーホルツアーにしても、いづれもその特殊の事情の存在を前提としてゐることが明かである。そこで、「三人の學者の力説する點は、それ／＼異なるが、然しそれ等は、必ずしも相容れぬものではない、思ふに、獨立當時のアメリカ人は、新教の信仰によつて、直接民主政治の育つべき思想的根底を十分に培はれてゐたであらう」(一一頁)といふことが妥當されるし、更に、國民投票制度の發達に就ても亦先きに引用したやうに、アメリカに於ける憲法の國民投票が、この國固有の思想と特有の事情に促されて、獨特の發達を遂げたものであるといふことも亦肯けるのである。

ドイツの例に就ても亦同様なことが云へるであらう。この點に就て、河村教授は、先きに引用したやうに、國民投票制度は民主主義の嫡出子であつたが、民主主義と社會主義の因縁の故に屢々社會主義の養嗣子となつただけであると云はれるが、果して、そのやうなことであつたらうか。假り

にそのやうな事實ありとしても、當時の民主主義と社會主義との關係からみれば、社會主義の養嗣子たり得た國民投票制度は、既に、民主主義の嫡出子たることから離脱したものでなからうか、少くとも、ドイツに於て、國民投票制度が社會主義的黨派からの支持を獲得したのは、これが社會主義的制度として承認せられることを前提としたためでなからうか、だからこそ、河村教授の説かれるやうに、當時、社會民主黨を始め各政黨が國民投票制度に關する論争を繰返すことに依つて、これをして、自己の立場に有利ならしめやうと欲したのでなからうか、と云ふ諸點を觀察してゆくと、國民投票制度は無色透明の淨玻璃の鏡であると云ふ結論は、その儘に直ちに承認し難いものであると思ふ、と云ふのは、私見に依れば、獨り國民投票制度ばかりでなく、一般的制度に於ても亦、凡そ制度が制度として存在するためには、それ自身その據つて來る所の特殊的具體的事情あるものである。従つて、制度そのものは、制度の本質の上に及び制度の技術の上に、その據つて來る所の特殊的具體的事情を反映するものである。この故に、國民投票制度に於ても亦それはその據つて來る所の特殊的具體的事情を反映するものであつて、それ自身無色透明の淨玻璃の鏡でないと思ふ。

#### 四

この所謂非常時と云ふ恰もデモクラティイ排撃時代でもあるかのやうな時に、河村教授の『直接民主政治』を讀了しての感じは、あの蒸暑い眞夏の日に叩きつけられるやうな俄雨をうけたあとの爽快さである。この爽快さにひたりながら、今、私は、卷をふせつゝこの書の出現を心から感謝しない譯にゆかない氣持ちである。茲に、河村教授の學識に聽き、河村教授の人格に觸れんと冀ふ者は、先づこの一卷を精讀しなければならないことを牢記して擱筆したい。

—昭和十年三月十九日—