

# 人民主権の歴史を繹ねて

——その現代的意義を稽える——

田村幸策

## 目次

- 一 序言
- 二 人民の意義
- 三 主権論の創始者ボーゲン
- 四 社会契約説とホッブス
- 五 ロックの社会契約説
- 六 ルソーの社会契約説
- 七 人民主権と米仏両国憲法
- 八 人民主権の批判

## 一 序言

日本国憲法前文によると「主権が国民に存することを宣言する」とあり、また「国政は国民の信託により、その権  
人民主権の歴史を繹ねて

威は国民に由来し、その権力は国民の代表者が行使し、その福利は国民が享受する」(この規定はリンカーン大統領のゲッチスバーグ演説にある「人民の政治、人民による政治、人民のための政治は、この地球から消え去ってならない」とある一句をパラフレーズしたもの)ともあり、更に本文第一条には「天皇の地位は主権の存在する日本国民の総意に基く」と規定し、第九六条には「憲法の改正は国民の承認」を必要とし、その承認の方法としては「特別の国民投票」によるか、または「国会の定めた選挙の際」に行うとある。

このいわゆる「人民主権」(popular sovereignty)の規定は、明治憲法発布に関する勅語に「國家統治の大権は朕がこれを祖宗に承けて、これを子孫に伝えるところなり」とある制度(しかし明治維新の「国是」たる「五箇条の御誓文」には、「広く會議を興し万機公論に決すべし」とあって、天皇が独裁的専制君主であってならないことを天皇自身誓約され、また明治憲法発布に関する勅語には「わが祖わが宗は、わが臣民祖先の協力輔翼に倚り、わが帝國を肇造し」とあって、日本の國家が君民合同の創造物たることを宣言している)を根本的に顛覆したもので、わが國の國体における大變革を意味することは否定すべくもない。しかしこの大變革は決して日本國民自身が自発的かつ自由に表明した意思に基いて行われたものではなく、日本が受諾を余儀なくされた降伏文書たるポツダム宣言の末項に由来するものなることを忘れてならない。すなわちポツダム宣言第一二項に連合諸國は「日本人民が自由に表明した意思に従つて樹立した、平和的傾向をもつ責任ある政府」の出現を、条件の一として占領軍の撤退を行うとある規定がそれである。しかしこのポツダム宣言の規定は、これが「受諾に先ち」、日本政府から連合諸國に対し、「右の宣言は天皇の國家統治の大権を變更する要求を包含するものでないとの了解の下に受諾する」と申込んだのであるが(一九

四五年八月一〇日)、連合諸国の回答は「日本国の最終的政治形態は、ポツダム宣言に従い日本人民の自由に表明する意思によって決定される」(同年八月一日)とあったため、日本政府としてはやむなく、この回答をそのまま「受諾」せざるをえなかった(同年八月一四日)。かくして日本全土の軍事占領が開始され、その占領下に召集された旧帝国議会において、しかも占領軍司令部で起草された憲法原案が、僅少な日本側の要望が許されたのみで、「日本人民が自由に表明した意思」として、しかもそれが明治憲法第七三条による明治憲法の改正として、帝国議会を通じたのが現行の日本国憲法である。しかし現行の日本国憲法がかかげた「人民主権」の理論は、後述するごとく、極めて古い永い歴史をもつ偉大な政治的および法的思想ではあるが、日本国民が「自発的」に自由に表明した意思によって選択したものと解することは、真実を語ることから著しく遠い事実を強調せざるをえない。

## 二 人民の意義

アメリカ憲法の冒頭には「われらアメリカ合衆国の人民」(We, the people of the United States)とあり、国際連合憲章の冒頭には「われら連合諸国の人民」(We the peoples of the United Nations)とあり、日本国憲法(英文)の冒頭にも「われら日本人」(We, the Japanese people)とある。

日本政府が公式に発表した日本国憲法の日本文と英文との間には、学術上の立場からは問題になしうる重要な差異が発見される。その一つが「人民」(People)なる文字である。すなわち憲法の日本文には「国民」なる言葉が二一カ所にわたって使用されているが、英文ではそれがすべて「人民」(people)なる言葉で表現され、ただ第一〇条の

「国民」のみが *people* でなく *national* なる表現になっているのみである。

ブルンチュリーによると英語の *people* なる文字はフランス語の *peuple* と同様に、「一つの文明を意味する理念である」とし、「人民が形成されるのは緩慢な心理的過程によるもので、その過程においては人間の集団が徐々にかれらを他の集団とちがった一つの型の生活と社会とに發展させ、遂にはかれらの人種の固定した継承体になる。故に単なる人間の気まぐれな集合とか統合では決して人民にはならない。多数の人間の自発的な合意とか、社会契約によってすら、一つの人民を創造することはできない。人民を形成するためには、数世代にわたる経験と運命との協力がなければならぬ。しかしてその人民の永久性は、一連の家族の相続によって、かれらが集積した文化を世代から世代へ伝えながら、その特有の性格を世襲のものたらしめるまでは決して確保できない。人民の形成には多くの勢力と要素とが働くが、それらは人民を構成する大衆を、共同の精神と共同の利益と共同の慣習とによって結合させ、かつ他の集団と区別さすことに役立つ」と主張している。

しかしブルンチュリーの「人民」の定義は、普通にいう「国民」(nation) の理念と区別されたいものがあるが、かれ自身は「nation の発生をもって国家の創造という単なる政治的過程を意味するにすぎず、故に新に憲法を制定することによって、国民は急速に形成しうるが、「国民性」(nationality) の基礎の上に築くのでなければ真の安全とはいえない」とのべ、「国民」(かれはドイツ語の *volk* が英語の *nation* に該当するとの主張である) とは、一般には国家に統合され組織された、一つの国家のすべての構成員から成る社会と理解され、国家の創造とともに形成される。国民を人民の上位に押し上げるものは、多少とも發達した政治的連結と統合とに関する意識である。故に国民なる

理念は常に国家と必然的な関連をもたねばならないので、『国家なければ国民なし』(“no State, no Nation.”)と“いうる”と説明している。

ルソーは「社会契約論」第二部の八、九、十の三章に「人民」なる題名を与えながら「人民」そのものの定義は与えておらず、それは「社会契約」と題する第一部第六章の末尾に、国家なる政治団体の構成員を「主権的権力に参加するものとして、集団的には人民の名称を与え、個別的には市民とよばれるが、国家の法に服する者としては臣民とよばれる」と定義し、「これらの名称はしばしば混同され、相互に取違えられるから、精確性をもって使用される場合は、これらを区別することを知っておればそれで十分だ」と付言している。

ルソーによると人民は「自然権」によって、集団的に「主権者」であって、「集団としての人民」は、合法的権力の「唯一の源泉」であり、すべての個人とすべての財産に対し、最高の権力をもち、「市民」なる名称が新しい意義を獲得した理由も、市民が主権に参加することを意味するからである。従って貧困な農民も社会の賤民も、これまでかれらを抑圧した者たちと、社会上も政治上も、平等の地位を占めることになった。「人民の声は神の声」(Vox populi, vox dei)なる標語は、もはや空虚な文句ではなく、疑う余地なき真実となったとある。

ルソーの有名な研究家でもなり反訳者でもあるヘンリー・トーマーズによると、ルソーは「人間不平等の起原論」において文明を非難し、財産を攻撃し、重大な市民的および政治的不平等は、すべて政治の運営が悪いことに起因すると唱えているが、かれのこの説は、精神的には社会主義的であると同時に、傾向としては無政府主義的でもある。ルソーが知識と文化に敵意をもつことは、かれをして無教育な大衆を賞揚せしめ、社会の革新は大衆の自然的本能の自

由發揮によると信ぜしむるに至った。ルソーの唱える一般的な原則の漠然たる性格それ自身が、大衆を引付け、大衆に好印象を与えるのみならず、その一般的原則が、いかにもまことしやかに聞えることが、扇動家たちの口頭上<sup>②</sup>て危険なものになると指摘している。

ウェブスターの大辞典は *people* と *nation* とを比較して、*people* とは個人の集合体だが、しかもなお一単位を構成するものとみなされる社会全体を示すとあり、*nation* とは個人の集団というよりも、政治的、機構的、領土的統一性を重視した観念であるとし、前述のリンカーン演説が、“We here highly resolve that...*nation*, under God, shall have a new birth of freedom—and that, government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.”と、*people* と *nation* との両者を使い分け、*people* を指摘し、更に国家と国民との区別に及び、「国家 (State) は偶然的なものであるが、造ることも壊すこともできるが、国民 (*nation*) は造ることも壊すこともできない立派な現実である」とのゲリーンの定義を援用している。

注

- ① Bluntschli, J. K. *The Theory of the State* (authorized English translation from the sixth German edition), Tokio Semongakko, 1888, pp. 82-88.
- ② Henry J. Tozer's Introduction to *The Social Contract* of J. J. Rousseau,

### 三 主権論の創始者ボーダン

主権なる理念は政治学と国際法学との双方の分野において、最も議論のある問題の一つであつて、国家とか、政府とか、独立とか、民主主義という難しい諸理念と密接に結付いている。英語の *sovereignty* なる言葉は、ラテン語の *superanus* に由来し、フランス語の *soverainete* を経て英語になったもので、「最高の権力」との意味であるが、しばしばこの伝統的意義から離れて使用されることもある。

主権理論の歴史的發達を概観すると、その起源は一六世紀のフランスにおいて、反抗的な封建諸侯に対し、国王の権力を支持するため、ジャン・ボーダンが主権なる新しい理論を提唱したことにある。この理論が当時のヨーロッパの実情に適切に妥当したため、たちまち全歐を風靡するに至り、各地に分裂割拠する封建制度が次第に崩れ、それによって中央集権的な全国統一国家への転換を促進する結果を生んだのである。

およそ政治上の理論に関するすべての著作は、たとえそれが純然たる客観的性格を標榜しても、著者が生活した時代の情勢と、その情勢に対する著者自身の感想に深く影響されることを免れえない。一五七六年ボーダンが發表した「国家論」(*The Six Books of the Republic*) における主権論もその例外ではない。むしろボーダンの長所はかれが生活した当時の政治上の事実を観察して、そこから結論を引出したことにあるともいえるわけは、かれ以前および以後の著者たちには、先づ国家の性格に関する永久的な原則を「想像」して、そこから結論を引出した者が少くないからである。

ボーダン当時のフランスは前述のごとく封建諸侯の対立抗争と、宗教上の不寛容とによって分裂し、非常に不幸な事態にあつたにかかわらず、そんな破壊的勢力を抑止するに足る強い政府が欠けていた。そこでボーダンはこれらの諸悪と闘う最善の方法は、フランスの王室を強化するにあると確信するに至つた。かれはまたこの種の事態はフランスのみならず、当時の西ヨーロッパ全土に現実に生起しつつあるものとも判断した。すなわちヨーロッパは中世に存立したルーズ国家から、統一された国家が出現しつつあつて、西ヨーロッパの到るところ中央の権力は、強い個人的君主政治の形式をとりつつあり、その権力は世俗的たると宗教的たるを問わず、あらゆる競争者に優越するものと判断したのである。そこでボーダンの到着した結論は、国家たる本質、すなわち人間の集団が国家たる資格をうるがためには、その政府が統一していることとし、最高の権力 (*summa potestas*) のない国家は、竜骨なき船のごとくしだとし、「国家とは最高の権力と理性とに支配される家族の集団と、かれらが共同にもつ所有品だ」と定義し、今日、「主権」とよぶ *summa potestas* または *summa majestas* の性格を詳しく説明している

ボーダンの所信によると、統制のとれない独立の諸権力が混在することは、国家にとって致命的である。そこには国家の法が発生する、唯一の最終的な源泉がなければならぬ。その源泉は一つ以上であつてならない。主権の表現として不可欠なものは、「法をつくる権力」である。その法は主権者がつくるものだから、主権者はかれがつくった法には拘束されえないこと明かである。

これではボーダンの考えた主権者は「無責任な法を超越した権力」のように想像できるし、事実かれの「国家論」の言葉にはかかる解釈を許すかに見えるものも発見されるが、それはボーダンの眞の意図ではない。なぜならかれのい



うところによると、主権者といえども、神の法、自然の法（理性の法）、すべての国に共通の法、並に統治の法（かれはこれを *Leges imperii* とよぶ）には拘束される。「統治の法」とは主権者がつくるものでもなければ、廃止することもできない国家の基本法であって、特に主権そのものが誰人に帰属されているか（王位継承法）、その主権を行使する上における限界を定めた法を含むもので、今日われわれが憲法とよぶものに該当する。故にボーダンの国家論の本當の意義を理解するがためには、かれのいう国家には、最高の権力をもつ政府があるが、その権力はいかに強力かつ統一されていても、なお専断的でも無責任でもなく、その権力に優越する「法」に由来し、「法」の規定するものたることを銘記しなければならない。この点においてボーダンは「法の性格」に関する中世の伝統に従っている。なぜなら中世の人たちは「法」はすべて人間がつくったものとは、みなしていなかったからである。かれらは人間社会のどんな実定法にせよ、その背後には過去の英知を具現した、より高い拘束力をもつ基本法の存在すること、並に実定法が有効性をもつがためには、このより高い「法」に合致しなければならぬと信じていた。合法的な権力が専断的でありうるとの考え方は、中世のすべての法思想とは相容れないものであるから、この点においてボーダンの思想には、過去との断絶を発見することはできない。中世の法思想では、法が支配者をつくるのであって、後世の主権理論が教えるごとく、支配者の意思で法がつくられるのではなかった。しかしボーダンが法に関する中世の伝統と離れた点は、主権者を「立法者」にしたことである。中世の支配者が新しい法をつくっても、それは過去から相続した法を「解釈」するものか、または本當の解釈を「回復」する行為にすぎないとみなされたのである<sup>①</sup>。

われわれはボーダンの提唱した主権の「性格」が、法に基く制限された権力であって、決して無制限な権力でない

こと、並にかかる権力の「所在地」は、かれ自身の言葉によると「国家の権力」(the power of a state)とあるから、かれはその権力が法律上主権者自身に具現されていると考えていたことが明かである。

しかしかかる主権がいかにして「発生」したかの問題がまだ残っている。ボードンによると主権や主権者は神の特別の行為によって創造されたものではなく、人間が創造したもので、人間の性格と需要と志望から起ったものだというのである。ボードンによると主権は人民によって与えられたものかも知れないから、ある意味で主権は元来「人民」に所属したものでなければならぬとあるが、この場合の人民は人民の多数を指すこと明かである。およそ民主主義で人民という場合、それは常に人民の全員でなく多数をいうのである。なおボードンは「人民」がその支配者に主権を与えた場合、その賦与は全面的かつ絶対的たることを明かにしている。<sup>②</sup>

#### 注

① Brierly, J. L., *The Law of Nations*, (sixth edition), pp. 7-11.

② *The Social and Political Ideas of Some Great Thinkers of the 16th [and 17th Centuries* (edited by F. J. C. Hearnshaw), pp. 42-61.

#### 四 社会契約説とホッブス

しかるに主権理論は一七世紀中葉のトーマス・ホッブス、同世紀のジョン・ロック、一八世紀後半のジャン・ジャ

ック・ルソーが、国家や政府は人民の契約に基いて樹立されるもので、人民はその契約によって、かれらの共同防衛に必要な権力を、国家や政府に委託するものだとの「社会契約」(social contract)の理論を提唱したことが、「人民主権」の理論の発展に導いたのである。

社会契約なる言葉は政治哲学上においては、社会や国家の起原が、これを構成する人民相互間、または人民とその支配者との契約にあるとの理論に適用されるもので、主権の「起原」と「性格」と「所在」とに直結する、古い伝統をもつ理論である。この理論の源泉は遠くギリシアのソフィスト派の哲学に遡りうるが、この理論が燦然と開花したのは前述のごとく一七、一八世紀であって、ホッブス、ロック、ルソーの名と連想される。この理論は「政治権力」の基礎を、個人の自己利益と、その合理的同意とにおくものであって、それを説明する方法として「自然の状態」(統治的権力の全然存在しない人間生活の仮定の状態)における不利益と、「市民社会」をつくる利益とを比較するのであって、比較の目的は「何故」にまた「いかなる条件」の下に、政府なるものが有要なのか、したがってすべて合理的な人間は自発的に責務としてその権力に服従すべきものなのかを示すにある。

しかるに社会契約説を唱える著名の理論家たちは、右の方法において一致しているのだが、そこから引出す結論に至っては甚しき相違が発見される。

先づ一六五一年ホッブスが発表した著書 (Leviathan) によると、「すべての人類の一般的傾向は、かれらが権力から権力へと、間断なき不休の願望をもち、死に至ってのみ止む。その原因は必ずしも人間が既に達成した喜びよりも、より強い喜びを望んでいるとか、または適度な権力では満足できないというのではなく、より大きな権力を獲得

しなければ、現在の満足な生活を維持する権力と手段を確保できないからである。人間の性格には争論を好む三つの主要な原因が発見される。第一は競争心、第二は自信のないこと、第三は栄光がそれである。第一は利欲のため、第二は安全のため、第三は名声のため、人間を侵略に駆り立てる。第一は他人を支配せんがため、第二は自己を防衛せんがため、第三は、自己を侮らしめないために、それぞれ暴力を使用せしめる。故に人間がかれらすべてをして『畏怖』せしめる『共同の権力』なしに生活する期間は、人間は戦争とよぶ状態の下にあること明かである。しかもかかる戦争が万人の万人に対する戦争であるわけは、戦争の性格が現実の交戦行為から成るのでなく、戦争への性向が明かであればそれでよいのであって、その全期間は平和への保障がないからである。それ以外のすべての期間は平和である。故に戦争の結果がなんであろうと、その期間には人間はかれら自身の力と、かれら自身の工夫以外に、安全保障のない生活を送らねばならない。かかる万人の万人に対する戦争状態においては、勤労の余地のないわけは、勤労の果実が不確定だからである。従って土地の耕作も行われなければ、航海も行われず、海上から輸入される貨物の利用も起らない。広い便利な建築物もなければ、多大の力を必要とする物体を移動さす機具もない。地球の表面に関する知識もなければ、時間の記録もない。芸術もなければ学問もない。社会もない。最悪なことは不断の恐怖と不慮の死の危険であって、人生は孤独で哀れで不愉快で、残酷で短命である」と、人間が市民社会を組織しない以前の、いわゆる「自然の状態」の惨めさを描写している。

そこでホッブスは人間がかかる危険な状態から脱却すること、すなわち「外敵の侵入と国内での相互間の侵害から、自分を防衛しうる共同の権力を樹立しなければならないが、その唯一の方法は、かれらのすべての権力と力と

を、一人または集合体に与え、かれらのすべての意思を多数決によって一つの意思に収約することである。別言すれば一人または集合体を任命して、これにかれら自身の人格を担わせ、かれら自身の意思をその一人の意思に、またかれら自身の判断をその一人の判断に付託することだ。これは同意とか一致とかいうもの以上のものであって、各人が各人と結んだ契約によってつくった真の統一である。それは恰も各人が各人に対し、自分も自分自身を支配する権力を、この一人または集合体に放棄するから、君も君の権力をかれに放棄することを条件とする方法である。かくして多数が一人に統合したものをコンモンウェルス、ラテン語ではシビタスとよぶ。これが偉大なりバイザンであつて、尊称すれば不死の神の下における、死すべき神 (Mortal God) である。定義を与えれば、ここに一つの人格があつて、その者の行為を大衆が相互間の契約によって、平和とかれら共同の防衛とのため、かれらすべての者の力と手段を、その者が適当と考えたごとく使用しても、それは大衆各人の行為とすることである。この人格を担う者を主権者および、主権的権力をもつといわれ、すべての人はかれの臣民である。

コンモンウェルスの成立は多数の人間が、各人と各人との間に、多数決によって、かれらすべての人格を代表する権力を一人または集合体に与え、それに賛成した者も反対した者も、相互に平和に生活し、他人から保護してもらうため、その一人または集合体の行為と判断とを、かれら自身のものかのごとく權威づけることを約束したときである。そんなコンモンウェルが成立すると、そこから一人または集合体の権利と権限とが発生する。すなわち會議に参集した人民の同意によって主権が与えられるのである。

主権の結果として、権力は主権者の同意なしには譲渡されないし、また剝奪もされえない。平和のためになが必

要かの判断を下すのも主権者であれば、紛争の最高判定者になるのも主権者である。

主権者はまた、唯一の立法者であり、平戦時を問わず、行政官、軍司令官、大臣、その他の役人を選択し、また賞罰を決定するの主権者だ」とある。

ホッブスのリバイアザンは国家であって、「人造の人間にすぎないが、自然人より大きな身長と力をもち、自然人の保護防衛のためにつくられた」とあり、「人間が他人に服従する原因は、そうしなければ自己保存ができないとの恐怖心からだ」とある。万人の万人に対する戦争状態たる自然的社会から政治的社会に移行して国家になり、国家の支配権は主権者すなわちリバイアザンに与えられるが、契約の当事者は人民と人民であって、主権者と自然的社会ではない。主権者は契約の結果として生れるのであって、契約の当事者ではない。自然的状态の人間は公共の権威を知らないから、集団的に契約することはできない。多数は統一ではなく、およそ人民なるものは、政府がつくられて初めて存在するものだ。主権者の権威はかれの支配する人民に由来するが、かれは被支配者に対する義務には全然縛られない。主権者の意思は法であり、人民は主権者の禁じないことをする権利をもつのみだ。主権者の権力はこれを制限できない。一度結ばれた契約は解除されたり、修正することはできない。主権者は社会全体の意思を具現しているので、かれの行為は実質的には全体の行為だとある。

## 五 ロックの社会契約説

ジョン・ロックの古典的著作「民政に関する二つの論文」(Two Treatises of Civil Government)の第二論文は一六八九年八月発表され、社会、国家、政府の起源を取扱ったもので、すべての国家が自然の状態から生れると主張する点はホッブスと同様だが、その自然の状態はホッブスが考えたような万人の万人に対する戦争状態でも、また絶対的な無政府状態でもなく、むしろ社会的なもので、人間は「理性の法」がすべての人類に教えるごとく、何人も他人の生命、健康、自由、または所有品を侵害してならないものだとしている。理性と感情と迷信こそ、人類を支配する三つの大きなものだが、理性が支配する者は少数で、人類の大部分は後の二つに支配され、殊に迷信は最も強力で最大の害悪を生むとある。戦争とか暴力もありうるが、それは人間がかれらの性格に絶対必要な理性の法則を放棄したときのみ起ることだ。しかし自然の状態においてはその「理性の法」を励行する共同の上司が存在せず、各人はかれ自身の解釈を工夫せざるをえない。その不可避的な結果は混乱と不便であって、人間の間におけ平和は極めて不安定になり、ホッブスの描いた無政府状態とあまり区別できないものになる。そこでかかる自然状態の不便を救正する方法として、市民社会の状態をつくらねばならないが、ロックはホッブスとちがって、先づ個人にできうる限り広範囲な「自然権」を確保するのである。しかも「財産」に対する自然権は政府の形成に「先行」すると主張する。ロックの主張はすべての人間がかれ自身の身体に財産権をもつことから出発し、かかる権利を、人間が「労働」

によって、自然の状態を変更した事物に拡張するのである。

ロックによると市民社会は契約によって創造されるが、その契約において、各人は他のすべての人とともに、理性の法を励行する自然権を、その「社会」に放棄することに同意し、それによって生命と自由と財産を保持する。故に権力はその「市民社会」に与えるのであって、ホブズのごとく「主権者」に与えるのではない。事実ロックの著書には「主権」なる言葉は発見されないのである。しかのみならず、大切なことは、その契約は一般的性格のものでなく、制限的かつ特定のなもので、社会に放棄される権利は、理性の法を励行する自然権のみであって、その他の自然権（複数）は各個人に保留されるのだから、主権を与えられた市民社会の正当な権力は制限をうける。

人民の同意によってつくられた「立法権」が国家の最高権力になるが、その権力は専断的なものではなく、それは人民の幸福のために与えられたのだから、その合目的に行使しなければならない。政府は信託的性格のもので、自然の状態から市民社会に変更された際に、移譲された権力のみをもつにすぎない。「立法部」は現行法と公認の裁判官によって、正義を施さねばならない。いかなる人もかれの同意なくその財産を奪われえないし、また租税は人民またはその代表者の同意なく課せられない。最後に「立法部」はその権力を他の人間または団体に移譲することを許さない。理由は立法部の権力は人民から委託されたもので、人民のみがその権力を処分できるからである。

ロックの理論によると最高の権力をもつ立法部の背後には、より優れた人民の権力がある。ロックの言葉そのものによれば、「立法部がかれらに与えられた信託に反する行為あることを人民が発見すれば、その立法部を解体または変更しうる最高の権力が、依然として人民の手に残っている」とある。この意味において「社会」が最高であるが、い



かなる形態の政府の下においても最高といえないわけは、人民の権力は政府が解体されるまでは起りえないからだ。換言すれば「革命の権利」は立法部または行政部が、その信託に反する行動をとった場合にのみ発生するのであるが、ロックは人民自身が政府を取戻す精確な根拠と方法に関して、満足な回答を与えていない。ロックは革命は「少数者の行為」であってはならないと強調している。理由は社会契約は人民の多数者の行為であるから、その契約を解消するにも、多数者の同意をえなければならぬからである。ロックが人民という場合、それは常に人民の多数決をいうのである。ともかく革命の権利を合法化しうる客観的な基準はありえないこと明かなのだから、政府と人民の間には、人民自身を除いては、その基準を決定する裁判官はありえない。最終的には「世論」が、政府の行為の是非に対する判断を下さねばならない。

ロックの学説のうち最も重要な点は、「政府」は解体されることがあっても、「社会」は無傷に残っていることである。これは人民がかれら自身にうちに、政府に優越する権力を構成していることを意味する。この思想は一七八七年アメリカ憲法の制定会議において、非常に重きをなした理論であった。この点はまた、ロックがホッブスとちがっているところであって、ホッブスは政府が解体すれば社会秩序も崩壊するとしている。

またロック学説に基本的な思想は、個人の不可譲な権利が、すべての合法的な政府の基礎を構成するのであって、この点も、すべての権利は、政府と法とによって創造される、と主張するホッブスの学説を顛倒している。

またロック理論の偉大な長所は、主権が「全体としての社会」にのみ存在し、その社会こそ政府を組織し、その正当な権力を定めうる原始的な最高の意思だとしたことにある。故にロックは民主主義をもって、政府の形態としてよ

りも、むしろ精神として考えるのである。民主主義は、支配者が人民から権力を委託された、人民の受託者たることが認められる限り、殆んどいかなる種類の制度とも両立する。ルソーは最高の意思は譲渡できないと同様に、委託されもしえないと主張するが、ロックはルソーとちがって人民は政府を樹立する行為によって、かれらが政府に移譲した権力を失うものと主張する。すなわち統治の権限は排他的に政府に預けられることを意味する。ロックにとっては最高の権力が選挙の日に、人民に与えられていれば、それで満足なのである。

ロックの理論は一八、一九世紀の実際政治に見事な適応性を立証した。それはアメリカに渡って、革命を正当化する基本的思想を提供するのみならず、アメリカの成文憲法を作成する方式をも提供した。憲法を作成することも変更することも、それが革命行為と同一物たることを立証した。憲法政治の発展には、ロックの理論を運営上の仮説として樹立すれば、それ以上なものも必要としなかった。

## 六 ルソーの社会契約説

一七六二年発表されたルソーの「社会契約論」(Social Contract) 第一部七章によると、「社会契約が解決を提供する基本的問題は、全員共同の力をもって、各団体の身体と財産とを防衛保護する、団体の形態を発見することである。しかもその団体内の各団体員はすべての団体員と結合しながら、なおかれ自身にのみ服従し、団体をつくる以前と同様に自由に残ることだ」とあって、かかる社会契約の本質は「われわれ各人が共同に、自己の身体とすべての

権力を、一般的意思 (general will) の最高指揮下におきながら、なおわれわれ各構成員を全体の不可分の一部として接受することにある」。そうなると、「この団体契約は直ちに、各契約当事者たる個々の人格の代りに、集会において發言権をもつ構成員から成る、無形の集団的団体を生み、その団体はその契約から統一と、共同的主体性と、生命と、意思とをうける。この公共的人格は昔は都市、今日は国家または政治団体 (Republic or body politic) とよばれるが、その構成員からは受動的には国家 (State)、能動的には主権者 (Sovereign)、他の類似団体との比較では大國 (Power) とよばれる。またその団員は集団的には人民の名をとり、個別的には主権の權威の参加者として市民、國家の法に服従する者としては臣民とよばれる。しかしこれらの名称はしばしば混同され、相互に取替えられるから、正確に使用される場合に、これを区別することができれば沢山だ」とある。

ルソーは進んで次章「主権者」の題下に、前述の団体契約は「國民一般と個々の人間との間における相互的約束を含み、個々の人間はいわばかれ自身と契約するのだが、二重の資格において拘束される。すなわち主権者の構成員としては他の個人たちに対し、また國家の構成員としては主権者に対して義務を負うのである。しかしこの政治団体または主権者は、その存在を契約の神聖性からのみもつものだから、外部の者に対してすら、原契約を傷つけるような、たとえば主権の一部を譲渡するとか、他の主権者に服従するがとき、いかなることをする義務も負いえないのである。主権者自身がそれによって存在する団体契約を破ることは、自滅行為である。なにものでもないものからは、なにものも生れない」とのべている。

「あらゆる個人は人間として独自の意思をもつため、かれが市民としてもつ『一般的意思』に反するか、または人民主権の歴史を釋ねて

それとちがった場合が起るかも知れない。また個人はかれの私的利益がかれをして共同の利益と全くちがった方向に驅り立てるかも知れない。またかれが絶対的、自然的、独立的存在たることは、かれをしてかれが共同の大義に負うものを、不必要な寄与とみなさしめるかも知れない。かれはまた國家を構成する無形の人格を、想像上の存在とみなし、臣民の『義務』を尽くさずして、市民の『權利』を享有せんとするかも知れない。しかしかかる不正義が進行すれば、その政治団体の崩壊を招來する。そこで社会契約を無用な公式に終らせないため、その契約には暗黙裡に次の約束、そのみに他の約束にも力を与えうる約束が含まれている。すなわち一般的意思に服従を拒否する者は何人でも、団体の全部によって服従させるよう強制しなければならない。これはそれ以外にかれを無理に『自由』ならしめる方法のないことを意味する」と説明している。

ルソーは更に第二部第一章に「主權不可讓」と題し、「一般的意思のみが、國家を設立した目的たる共同の善にしたがって、國家の力を指揮できる」とのべ、「理由は私的利益の衝突が社會の設立を必要ならしめたものだ」とすれば、これらの利益を一致させることが、社會の設立を可能にする。これら異なった利益に共通なものが、社會的紐帯だから、すべての利益が一致する点がなければ、社會は存立しえない。故に社會が支配されねばならないものは、専らこの共同の利益に関することだ。そこで主權は一般的意思の行使に外ならないから讓渡できない。主權的權利は集團的存在にすぎないから、それ自身によって代表されるしかない。すなわち權力は轉達できるかも知れないが、意思は轉達できない」からと主張する。

次の第二章は「主權不可分」と題し、前述の不可讓と同一理由で、主權は不可分だと主張している。「意思は一般

的意思であるか、そうでないかであるが、一般的意思たるにはそれが常に全員一致 (unanimity) たることを必要としないが、すべての投票は計算しなければならない。どんな排斥も一般性に違反する。そこで意思は人民という団体の意思であるか、その団体の一部のみの意思かであるが、前者の場合それが宣言されるれば主権の行為であって、法律を構成する。後者の場合は、特定の意思にすぎないので行政官の行為か、せいぜい命令である。政治理論家たちは、主義において主権を分割しえないため、これを目的に依じて分割する。たとえば力と意思とに分割したり、立法権と行政権とに分割したり、課税権、裁判権、戦争権に分割したり、国内政治と外国人との交渉権とに分割する。こんな誤りは主権的権威に関する精確な考えを欠いているためであって、主権の放出物にすぎないものを、主権の一部と取りちがえたことにある。たとえば宣戦講和の行為は、主権の行為とみなされているが、それはそうでない。理由はこれらの行為が法律を構成せず、単に法律の適用にすぎない特殊な行政だからだ」とある。

つづく第三章でルソーは「一般的意思は誤ちうるか」との題下に、「一般的意思は常に正しく常に公共の利益に役立つが、それは必ずしも人民の決議が常に同一の正しさをもつことにはならない。人間たちは常にかれら自身の善を望んでいるが、必ずしも常にその善を識別するものではない。人民は決して腐敗させられはしないが、しばしばダメされる。かれらが悪を欲しているかに見えるのはダメされた場合のみだ。すべての者の意思 (the will of all) と一般的意思 (the general will) との間には、しばしば大きな差異がある。後者は共同利益しか注目しないが、前者は私的利益に注目し、しかも特定意思の総和にすぎない。しかしこれらの特定意思からプラスとマイナスとを相殺すれば、その差額の総和が一般的意思として残る。故に一般的意思を立派に発表すためには、国家内部に派閥的社会的

存在しないことと、各市民がかれ自身の意見のみを表明することが大切である。もし派閥的社会がありとすれば、その数が増大して不平等になることを阻止しなければならない。これは一般的意思が常に開明的たることと、人民がダメージのないことを保障するための警戒にすぎない」とある。

最後の第四章は「主権の限界」とあって、「主権のあらゆる行為、それは一般的意思のあらゆる真正な行為だが、社会契約の性格そのものにより、すべての市民を平等に拘束し、平等に恵愛する。故に主権は国家たる団体を知るのみで、その国家を構成する何人をも差別しない。しからば主権行為とよばれるものはなにか。その行為は優者と劣者との協定ではなく、団体とその各構成員とが結んで協定である。それが合法的協定たるわけは、その根底に社会契約をもつからであり、それが衡平であるわけは、すべての者に共同だからであり、それが有用なわけは、一般的福祉以外ならぬ目的をもたないからであり、それが安定しているわけは、保障として公共の力と最高の権力とをもつからである。住民がかかる協定のみを服する限り、かれらはただ単にかれら自身の意思に服する以外のなに者にも服するのでない。主権者と市民との各自の権利が、どこまでの範囲をもつかを質問することは、どこまで市民の各自が全員と、全員が各自と、かれら相互間に約束しうるかを質問することだ」とある。

これを要するに「主権的権力は、全面的に絶対的であり、全面的に神聖であり、全面的に不可侵であって、一般的協定の限界を超えてもいなければ、超ええないこと、並にすべての人間はこれらの協定によって、かれに残された財産と自由を完全に処分しうること、その結果主権者は決して一人の臣民に他の臣民より多くの負担をかける権利のないわけは、そうなれば事態は特殊なことになり、かれの権力はもはや権限をもたないからでだ」とある。

ルソー學説の神秘は、「一般的意思」の意義にあるが、ラスキーは「全体としての社会の福祉」を意味し、根底において「正義と真理が勝利しなければならない」との主張に外ならないと解している。ルソー自身は「一般的意思の行使」が「主権」だと定義し、それは「全員の意思」とはちがっているとのべている。

## 七 人民主権と米仏両国の憲法

社会契約説の花盛りを迎えた一七七六年、アメリカ独立の宣言が發布された。それによると「すべての人間は平等に造られ、造物主から若干の不可譲な権利を賦与され、その権利のうちには生命と自由と幸福の追求があり、これらの権利を確保するため人間の間で政府がつくられ、その政府の正当な権力は被治者の同意に由来し、どんな形態の政府でもこれらの目的を破壊するようになった場合、その政府を変更または廃止して、最も人民の安全と幸福を達成し、そのような原理を基礎とし、かつその権力をそんな形態に組織する、新しい政府をつくることは人民の権利である」と規定し、人民主権の思想を明白に声明するのみならず、革命の権利をも併せ明記している。この宣言の起著者ジェファソンはロックに私淑し、著しくロックの政治哲学に影響されている。事実、カロライナ州のアメリカ人は州憲法の起草をロックに依頼したほど、かれの思想はアメリカに浸透していた。

① しかし一七八七年成立したアメリカ連邦の憲法は、ロックの主張する「立法部」を主権者とする思想は採用しなかった。アメリカ憲法は立法部に最高の権力を与えず、その権限に重大な制限を加え、憲法の明文を欠くにもかかわら

ず、最高裁判所に立法部の制定した法律を、憲法違反と宣告する権利を憲法解釈上合法と認めている。しからば「司法部」が主権者かといえ、そんなことも許してはいない。結局、主権は連邦の基本的文書たる「憲法」そのものに見え、これまた困難な問題を引起すわけは、憲法の修正を「提議」する権利も、その修正を「批准」する権利も、連邦議会だけでなく、各州の議会と、そのために召集された特別会議とに与えられているからである。従つてアメリカにおいては主権は依然として、各州または人民にあるともいえる。なぜなら各州と人民とは、連邦憲法において、「憲法によってアメリカ（連邦）に委託されていない権力、または憲法によって各州に禁止されていない権力は、それぞれの各州または人民に留保されている」とあるからである。連邦制度の構造が複雑で、主権の唯一の寄託者を発見することが困難なため、各州こそ主権者だとの主張が依然としてつづけられている。そこで連邦と各州との双方が主権者だ、との「二元主権論」が、理論的根拠を発見されうるわけになる。だからたとえ人民主権の理論が受諾され、主権はアメリカの人民に与えられているとしても、なおこの主権は、「人民に代つて」連邦政府のみが「行使」する必要はなく、連邦と各州との官憲が職務を分割しうるといっても差支えないのである。

日本における「国民主権」（英文では「人民主権」となっている）は、憲法の改正が国民の過半数によって「承認」されねばならないとの憲法九六条によって再確認されている。改正の發議権は国会にあって、具体的にどんな改正を行わんとするかの内容は、国会が三分の二以上の賛成で決定して、これを国民に提案し、国民には単にイエスかノーかを問うのみで、国民に国会の改正提案を修正することは許されていない。

一七八九年フランス革命勃發当初の憲法制定會議が採用した「人間と市民の権利」に関する宣言第三条には「すべ



ての主権の基礎は本質的に国家(Nation)にある。いかなる団体、いかなる個人も、その国家から明白に発したものでない権威を行使できない」とあり、また一七九一年の憲法第一条と第二条には「主権は一つであり、不分割、不可譲、時効で消滅しない。主権は国家に所屬し、人民のいかなる部分も、またいかなる個人も、自己に主権を帰屬せしめない。すべての権力は国家から発生するが、その国家は代表者による以外に、その主権を行使できない。フランス憲法は代表制であつて、その代表者は立法団体と国王とである」とし、第三条から第五条において「立法権は国民會議に委託され、政府は君主制で、行政権は国王に委託され、かれの権威の下に行使される。司法権は人民の選挙する裁判官に委託される」とある。ここで「国家」(Nation)なる言葉は、明かにフランス人民の全部を意味するが、それは政治的有機体たるフランス国家としての意味に使用されている。一七九三年のフランス憲法は共和国としてのフランス最初の憲法といわれているが、ルソーの思想に強く影響され第二三条において「社会的保障はすべての人民の行動から成り、すべての人民にかれの権利の享有と保持とを確保する。この保障は国家主権(national sovereignty)におかれている」とあり、更に第二五条において「主権は人民にあり、主権は一つで、不分割、不可譲、時効により消滅しない」と主権の所在地と性格とを明かにしている。また第三五条は「革命の権利」に関する規定を設けロックの思想をうけ、「政府が人民の権利を侵害した場合、叛乱は最も神聖なものであつて、人民にとりまた人民の各部分にとり、最も不可欠な義務である」と規定している。

しかし一七九三年のこの憲法はフランス全土の人民投票に付し、その賛成をうけたにもかかわらず、遂に実施されなかつた。この憲法は革命の全期間を通じ、フランス人民が考えた人民主権の理論を極端な形式で表現したものであ

る。二年後の一七九五年の憲法は、人民主権よりも国家主権を肯定し、この点に関しては、むしろ一七九一年の憲法に酷似し、その第一七条から第一九条において「主権は本質的に人民の普遍性にあり。いかなる個人も、また市民のいかなる部分の集合も、主権を横領することはできない。いかなる者も法律上の委託なく、なんらの権威を行使することも、公的機能を充すこともできない」とある。

しかし国家主権の理論に対しては、二〇世紀になって、レオン・デュギー、フーゴー・クラッペ、ハロルド・ラスキーなどの政治学者から攻撃が加えられてきた。かれらは「多元的主権」(pluralistic sovereignty)なる理論を展開し、主権は各国の政府を支配する政治的、経済的、社会的、および宗教的団体によって「行使」されると主張するのである。かれらは主権が社会のうちに存在することは否定しないが、その社会における主権は特定の場所に存在するのでなく、一つの団体(または団体の連合)から他の団体へと、絶えず変動してやまないとの主張である。しかもこの多元的主権理論によると、国家は社会的連帯の多くの事例の一つにすぎないのであって、社会の他の構成員と比較して、なんら特殊な権威をもちえないとまで主張するのである。

注

- ① 誰が人民または国家の名において、主権を行使するかの問題を検討したジョン・オースチンは、主権は「議会」に帰属されねばならないとの結論に達し、議会こそ最高機関であって、すべての人を拘束する「法」を制定しうるが、議会自身はその「法」には拘束されず随意に「法」を変更できると主張した。この説はイギリスのごとく特殊な発達を遂げた議会制度をもつ国にのみ妥当する議論でなければならぬ。この説はまた主権の「所有者」と、主権の「行使者」とを区別する考え方からいっても、そのどちらを採用しているか明かではない。

## 八 人民主権の批判

アレキシス・ド・トクビルは「アメリカにおける人民主権の原理は、他の諸国におけるがごとく、不毛でもなければ隠匿されてもない。それは慣習によって承認され、法律によって宣言され、自由に散布され、故障なく最遠の効果に到達している。もしこの世界に人民主権の理論が正しく公平に評価され、社会の問題にその適用が研究され、その危険と利点とが判定されうる国がありとすれば、それはアメリカたること確実だ<sup>①</sup>」と書残している。

しかしそこには「危険」と困難がある。現に人民主権のチャンピオンたるルソー自身も、「もし神々をもって構成する国があるとすれば、その国は民主的に統治されうるだろうが、そんな完全な政治は人間には適當しない」とのべ、ヘンリー・メーンは「あらゆる政治形態のうち最も困難な形態が民主主義だ」とその短所を指摘し、レッキー教授も民主政治は「必然的に最も多数、最も貧乏、最も無知、最も無能な者による政治」だと断じその危険を説き、ラブレイエーも民主主義は、必ずしも自由を生まないと同様に、平等をも生まない。それはまた富裕と文化との敵だとし、不平等な条件と階級闘争とが古代の民主主義を亡した責任者だとし、人民が無知で無能であれば、民主主義は不可避的に無政府状態か独裁主義かに墮落し、平等と自由との双方が失われると警告している。モンテスキューとミルとは民主主義の政治は、市民が高度な美德と知性をもってのみ実行可能だとし、バークも民主主義はこれに参加する者の自信過剰と責任感のないことを批難している。また民主主義は「質」よりも「量」に重きをおき、人間社会の

他の分野において大切にされている価値に、相当な考慮を与えていない。殊に民主主義は、誰でも他人を支配しうる能力をもつこと、すなわちすべての人間は、政治に従事すれば、専門家になりうる、との誤った原理に立脚している欠陥がある。

注

- ① Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (Mentor edition) p. 56.
- ② Garner, J. W., *Introduction to Political Science*, New York, 1910, pp. 222-227