

【木村草太の憲法の新手】(25) 緊急事態条項 改憲提案の根拠とならず 法律規定すでに存在



2016年2月8日 14:39



木村 草太 (きむら そうた)

憲法学者／首都大学東京教授

1980年横浜市生まれ。2003年東京大学法学部卒業し、同年から同大学法学政治学研究所助手。2006年首都大学東京准教授、16年から教授。法科大学院の講義をまとめた「憲法の急所」(羽鳥書店)は「東京大学生協で最も売れている本」「全法科大学院生必読書」と話題となった。主な著書に「憲法の創造力」(NHK出版新書)「テレビが伝えない憲法の話」(PHP新書)「未完の憲法」(奥平康弘氏と共著、潮出版社)など。

ブログは「木村草太の力戦憲法」<http://blog.goo.ne.jp/kimkimlr>

ツイッターは@SotaKimura

今年に入り、安倍首相や一部の自民党議員は、憲法改正に強い意欲を示しており、参院選の争点にしようとする動きもある。特に注目を集めているのが、緊急事態条項だ。自民党は2012年に発表した憲法改正草案で、戦争・内乱・大災害などの場合に、国会の関与なしに内閣が法律と同じ効力を持つ政令を出す仕組みを提案している。

その提案の根拠としては、現行憲法には緊急事態条項がなく、十分な対応ができない可能性がある、と指摘される。もしそれが本当なら、改憲提案は魅力的だ。

しかし、憲法は、国民の権利を守り、権力乱用を防ぐために、国家権力を規制する法である。権力者から、憲法を変えたいと提案されたときは、警戒して内容を吟味した方がよい。

まず、そもそも、現行憲法に緊急事態条項がない、というのは誤りである。戦争や災害の場合に、国内の安全を守り、国民の生命・自由・幸福追求の権利を保護する権限は、内閣の行政権に含まれる(憲法13条、65条)。

緊急事態対応に新たな法律が必要なら、内閣は、国会を召集し(憲法53条)、法案を提出して(憲法72条)、国会の議決を取ればよい。衆議院が解散中でも、参議院の緊急集会が国会の権限を代行できる(憲法54条2項)。誰もが必要だと思ふ法案なら、国民の代表である国会が邪魔をすることもないだろう。

また、緊急事態については、既に詳細な法律規定が整備されている。侵略を受けた場合には武力攻撃事態法、内乱には警察官職務執行法や自衛隊の治安出動条項、災害には災害救助法や災害対策基本法がある。災害対策基本法109条には、状況に応じて、供給不足の「生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡し制限若(も)しくは禁止」や「災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のため必要な物の価格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定」、「金銭債務の支払の延期」などに関する政令制定権限までもが定められている。

もし、これらの法律で足りないなら、不備を具体的に指摘して、まずは法改正を提案すべきだ。そして、必要な法案が現憲法に違反するということになって初めて、憲法改正が論点となる。

もちろん、以上の議論は、非常事態への備えが十分だということを意味しない。いくら法律があっても、政府や自治体、国民が上手に使いこなせなければ、絵に描いた餅だ。また、ミサイルだろうが、大地震だろうが、それに対応するには、食糧の備蓄や緊急用の非常電源が欠かせない。

となると、非常事態に強い国を本気で作りたいなら、今取り組むべきは改憲論議ではない。法律を使いこなすための避難訓練の実施、食糧備蓄・発電設備の充実、各自治体への災害対策用の予算・設備の援助だろう。

緊急事態を本気で憂うなら、緊急時に漠然とした強権に身を委ねるのは得策ではない。強権に頼って思考停止することなく、緊急事態対応に必要な予算・設備をどんどん提案すべきだ。首相が本気なら、積極的に提案を取り入れるだろう。そうでないなら、「憲法の文言を変えた」という実績がほしいだけ、と評価されるだろう。(首都大学東京准教授、憲法学者) (記事と写真の転載、複写を固く禁じます)

※「木村草太の憲法の新手(しんて)」は、本紙第1・3日曜日に掲載。

【木村草太の憲法の新手】(26)外国の緊急事態条項「多数の国が採用」は誇張 首相提案は「独裁権」



2016年2月23日 13:58



木村 草太 (きむら そうた)

憲法学者／首都大学東京教授

1980年横浜市生まれ。2003年東京大学法学部卒業し、同年から同大学法学政治学研究科助手。2006年首都大学東京准教授、16年から教授。法科大学院の講義をまとめた「憲法の急所」(羽鳥書店)は「東京大学生協で最も売れている本」「全法科大学院生必読書」と話題となった。主な著書に「憲法の創造力」(NHK出版新書)「テレビが伝えない憲法の話」(PHP新書)「未完の憲法」(奥平康弘氏と共著、潮出版社)など。

ブログは「木村草太の力戦憲法」<http://blog.goo.ne.jp/kimkimlr>

ツイッターは@SotaKimura

前回、安倍首相が、国会の関与なしに内閣が法律と同じ効力を持つ政令を出す仕組みを提案していることを指摘した。安倍首相は、こうした緊急事態条項は、「国際的に多数の国が採用している憲法の条文」であり、導入の必要性が高く、また濫用の心配はないと言う(1月19日参議院予算委員会)。これは本当か。外国の緊急事態条項と比較してみよう。

戦争や自然災害が「いつ起こるか」は予測困難だが、「起きた時に何をすべきか」は想定可能だ。そして、警報・避難指示・物資運搬等の規則を細かく定めるのは、国家の基本原則を定める憲法ではなく、個別の法律の役割だ。このため、外国でも、戦争や大災害などの緊急事態には、事前に準備された法令に基づき対応するのが普通だ。

例えば、アメリカでは、災害救助法(1950年)や国家緊急事態法(1976年)などで、緊急時に国家が取りうる措置が定められている。また、1979年に、カーター政権の大統領令により、連邦緊急事態管理庁(FEMA)という専門の行政組織が設置された。

FEMAが関係機関の調整機能を果たすことで、地震やハリケーンなどの大災害に見事に対処してきたと言われる。フランスでは、1955年に緊急事態法が制定され、政府が特定地域の立ち入り禁止措置や集会禁止の措置をとることができる。昨年末のテロの際には、憲法上の緊急事態条項ではなく、こちらの法律を適用して対処した。

では、憲法上の緊急事態条項は、どのような場合に使われるのか。まず前提として、多くの国の憲法は、適正な法律を作るために、立法には慎重な議会手続きを要求している。柔軟な立法のために、議会手続きを緩和するには、憲法の規定が必要になる。

例えば、アメリカ憲法では、大統領は、原則として議会招集権限を持たないが、緊急時には議会を招集できる(合衆国憲法2条3節)。また、ドイツでは、外国からの侵略があった

場合に、州議会から連邦議会に権限を集中させたり、上下両院の議員からなる合同委員会が一時的に立法権を行使したりできる（ドイツ連邦共和国基本法10a章）。

フランスや韓国には、大統領が一時的に立法に当たる権限を含む措置をとる規定があるが、それは、「国の独立が直接に脅かされる」（フランス第5共和制憲法16条）とか、「国会の招集が不可能になった場合」（大韓民国憲法76条）に限定される。

つまり、アメリカ憲法は、大統領に議会招集権限を与えているだけだし、ドイツ憲法も、議会の権限・手続きの原則を修正するだけであって、政府に独立の立法権限を与えるものではない。また、フランスや韓国の憲法規定は、確かに一時的な立法権限を大統領に与えているものの、その発動要件はかなり厳格で、そう使えるものではない。

これに対し、安倍首相の提案する緊急事態条項は、発動要件が曖昧な上に、政府の権限を不用意に拡大するもので、緊急時に独裁権を与えるようなものだ。こうした緊急時独裁条項を「多数の国が採用している」というのは、明らかに誇張だろう。

外国の憲法と比較するのであれば、もう少し慎重な態度が必要である。（首都大学東京准教授、憲法学者）（記事と写真の転載、複写を固く禁じます）

※「木村草太の憲法の新手（しんて）」は、本紙第1・3日曜日に掲載。

きむら・そうた
 首都大学東京准教授（憲法学）、
 1980年生まれ。東京大学法学部、東京大学
 法学部政治学専攻科（憲法専攻）を経て、
 2005年から現職。著書に『平等なき選挙権保
 護 equal protection 表現と憲法14条1項』（興
 京大学出版会）、「憲法の憲法—権利保護をめぐり
 て」（朝川新書）、「憲法の創造力」（NHK出版新
 書）、「テレビが伝えない憲法の真実」（PHP新書）、
 木村草太氏の刊行集『憲法の条件 歴史70
 年から考える』（NHK出版新書）。

解散・総選挙に関する憲法論を どう報じるべきか

はじめに

言うまでもなく、衆議院の解散・総選挙は、日本の政治権力の担い手を変化させるプロセスである。ところで、政治権力は本来、国民全体の公共の利益を實現するために存在する。そうだとすれば、衆議院の解散・総選挙の制度は、「どうすれば、公共の利益をよりよく実現できるか」という基準でデザインされなくてはならない。

では、どうデザインすべきなのか。

その回答は、それぞれの国によっていろいろ違いがあり、唯一絶対の正解があるわけではない。しかしながら、日本においては、その様々な回答からの一つの

選択として、日本国憲法が作られている以上、日本国憲法の定める規範がきちんと守られているか否かを、第一の判断基準とすべきだろう。したがって、衆議院の解散・総選挙の制度をしようとするなら、それが憲法のルールを遵守してなされたものであるのかどうかを、丁寧に検証せねばならない。

この検証の担い手は、本来、民主主義の担い手と一致する。つまり、国民全員が検証し、それについて評価せねばならない。しかし、一般の国民には評価の前提となる情報を十分に収集することは、不可能であろう。そこで、マスメディアの役割が重要となる。

では、マスメディアの報道は、この点

を適切に検証しているだろうか。

この点、テレビ・ラジオ・新聞などのマスメディアは、各政党や候補者の政策や当選情報を伝えることには、いつもとても熱心である。また、公職選挙法違反の不正行為に対する追及も厳しかった。例えば、昨年は選挙運動に絡む「うちわ」や「観劇会」について、非常に細かい報道がなされた印象がある。

しかし、憲法のルールや趣旨に照らす根本的な検討にまで至る報道は、ほとんど見られなかったのではないだろうか。

これには、二つの理由があるように思われる。

第一は、憲法上のルールが抽象的・原理論的であるため、難しくよく分からな

いと感じられていることである。「そもそも、民主主義の根本に反するか」「立憲主義の原理に照らし不当ではないか」といった議論は、「うちわは有価物にあたるか」「この領収書の支出は、政治活動に關するものといえるか」といった議論に比べ、抽象的かつ難解であろう。

第二の理由は、話があまりに辻褄が合っていないという気分になることである。例えば、「この解散は違憲だった」としても、選挙全体をやり直すことが現実的であるとは思えない。また、とんなに説得的に憲法違反の理由を示したとしても、時の権力者が素直に聞いてくれるとは、なかなか思えない。

こうした事情を考えると、マスメディアが解散・総選挙の憲法論を十分に報じられないのも、やむを得ない面もある。しかし、だからといって、憲法論を無視してよいわけではない。不適切な解散・総選挙の承継を放置し、その問題点について見て見ぬふりを続ければ、選挙においても「公共の利益に反する」プロセスが再現される危険が高まる。どんなに困難で、すぐには結果の出ない検証であろうと、それを放置することは正義に反する。

そこで、本稿では、2014年末の解

散・総選挙に関する憲法上の問題を検討し、それがどのように報じられるべきかを分析する。

I 選挙権の憲法上の位置づけ

14年末の衆議院解散総選挙では、その投票率の低さも話題になった。小選挙区で52.66%、比例代表で52.65%という投票率は、戦後最低だったようである。

ここで、投票率の低さについて考える前に、「そもそも、なぜ国民には選挙権が与えられるか」について考えておこう。

選挙での投票は、お酒・タバコ・自動車運転等と並んで、「大人になったらできるもの」のひとつである。なぜ大人だけに認められるのだろうか。

お酒やタバコは楽しい一方で、健康上のリスクもある。また、自動車の運転も、便利な一方で事故等のリスクがある。したがって、リスク判断の責任をとれる大人のみ認められるのである。このように、お酒・タバコ・自動車運転は自分のためにすることだから、リスクをしつかり自覚し、ルールを守る限りは、自分の好きにしてい

これに対して、選挙は、国会議員とい

う権力者を選定する「権力の行使」である。ごく普通の国民が、選挙のときには、国民の代表者を選び「権力者」になるのである。となると、十分な判断能力が必要なのはお酒等と一緒でも、何でも自分の好きにしてい、と単純に論じることはできない。選挙は、自分のための権利であると同時に、国家全体のための公務でもある、と考えるべきだろう。これは、選挙権二元説と呼ばれる考え方の基である。

もちろん、独裁国家では選挙が法律上あるいは事実上強制され、しかも、独裁者への投票が事実上強制されてきた、という歴史的事実からは、投票の自由、権利としての選挙権の側面はとて重要である。しかし、自由選挙が確立した状況を前提とするならば、有権者一人ひとりが「権力者」であるという側面にも、意識を向ける必要があるだろう。

投票権が重要な権力である以上、死刑を宣告する裁判官、あるいは断固たる外交交渉を断する外務大臣と同じように、投票者は責任感を持って投票せねばならない。もし、「死刑判決は書きたくないし、かといって、凶悪犯に懲役刑を言い渡す気にもならない」といって判決を書くのを書きたくない裁判官がいたらどうだろう。

あるいは、「あの国に文句言うところ、文句言わないと国民からの突き上げが嫌だなあ」といって仕事にまいり外務大臣がいたらどうだろう。あまりの無責任さにあきれることだろう。

14年末の選挙に際しては、「投票した候補がないから、投票しない人が多いのではないか」ということがしばしば指摘された。しかし、こうした選挙は「権力者」の行動としてあまりにも残念である。たとえ一人ひとりの影響力は小さかったとしても、その権力は責任をもつて行使されなければならない。選挙権の公認性を指摘する選挙報道も、もつとあつてよいと思う。

もちろん、今述べた議論は、白票を投じてはならない、当日は必ず投票所に行かなければならない、ということを目指したものではない。いろいろ考えてベストな候補者が見つかったなら、その人に投票する。完璧ではないにしても、「まあ、この人のほうがましだ」と思える候補者に投票するのもありだろう。あるいは、現在の候補者はだれも信頼できないことを表明するために、「国民全体のために」白票を投じたり、棄権したりするのも一つの結論である。

その選択の多様性が保障されねばならないのは当然だが、各有権者には、「国民全体のため」に自覺的な選択をするこゝとが求められている。

II 解散権行使の問題

I 争点の不明確さ

さて、選挙は一般国民が「権力者」としての役割を果たす大切な機会である。しかしながら、14年末の総選挙は盛り上がり欠けた。その要因はいろいろあるが、争点があまりにも不明確だったことは、見過せない。

安倍首相は、主な争点として消費税増税延期を掲げた。確かに、財政再建を急務と考える人々の中には、増税延期への反対意見があつたのは事実だろう。しかし、増税延期法案が議会で否決された事実はない。また、主だった政敵も、党として増税延期に反対してはいたわけではない。あるいは、金融緩和政策や為替、株式市場介入の在り方等も争点として示されたが、そうした経済政策のどの部分に反対派がいるのかも、よく分からなかった。このような状況では、「選挙に行きま

しよう」と言われたところで、何を基準に投票すべきか分からない。投票率が下がるのも当然だ。では、なぜ、こんな事態になつてしまつたのだろうか。

多くのメディアで指摘されてきたことだが、野党の対応が情けなかつたのは事実だろう。野党第一党の候補者数が議席数の過半数に満たなかつた上に、野党間には連携・連合の機運もなかつた。たとえ野党が大勝しても政権交代ができないのだとしたら、仮に明確な争点があつたとしても、盛り上がり欠けるのは当然だろう。まして、消費税増税延期に反対する野党はほぼなく、安倍内閣の示した争点は争点にならなかつたのだから、なおさらだ。

では、なぜ、野党はそんな対応しかできなかったのだろうか。この点について議論するメディアはあまりなかつた。しかしながら、個別政敵のふがいなさを論議するだけで選挙の「制度的な問題点」を検討しなければ、国民の意思を十分に反映する選挙はいつまでたつても実現しない。

憲法上の観点から見たとき、野党の対応が不十分なものになつた原因は、野党自身のふがいなさもあるが、解散があまりにも唐突だつたことにあるように思わ

れる。実は、「首相が、好きな時に、好きな理由で議会を解散できる」制度は、世界の先進国を長回しても、あまり一般的ではない。幾つか、外国の例を見てみよう。

2. 諸外国の法制度

まず、アメリカや韓国など大統領制の国には、そもそも任期満了前の議会解散制度がない。大統領は直接国民に選ばれているので、たとえ議会の信任がなくなつても、「国民から選ばれた」という正統性があり、行政業務を遂行できる。したがつて、議会解散権がいらないのであるまじう。

では、内閣が国会に対して責任を負う議院内閣制の国では、どのような制度がとられているのか。

議院内閣制の母国、イギリスでは、実は長らく、首相が好きな時に庶民院(日本の衆議院に相当)を解散できる制度になつてきた。日本の解散権のイメージは、イギリスの首相の解散権に由来しているように思う。しかし、そのイギリスでも近年、首相が自分に有利なタイミングを選んで、恣意的に解散することへの批判が高まつた。

一般論として、選挙には、有利不利の

タイミングがある。例えば、増税や年金カットなど、国民に不人気な政策を実施せざるを得ない時期には、与党は選挙を避けたほうが有利だ。他方、野党の連綿が整わないうちに不意打ち解散ができれば、与党は選挙戦を有利に進めることができる。もし、首相が与党の都合のみを優先させるなら、与党に有利なタイミングを選んで解散する慣行ができるだろう。

しかし、本来であれば、選挙は、特定政敵のためではなく、国民全体がよりよい政治的決定をできることを目指して、デザインすべきだろう。そこで、イギリスでは、11年に、「議会在期固定法」が制定されたまじう。庶民院議員の任期を5年とし、任期前の解散は、①議会在期前の多数で解散を決議した場合と、②首相への不信任決議が可決された場合に限られることになつた。

ドイツでは、首相(連邦宰相)の解散権は、憲法で制限されている。具体的には、①議会在期前の不信任決議をしたとき、あるいは、②首相が提案する信任決議を議会在期前可決したときのみ、解散が認められる。さらに、その解散の合憲性は、憲法裁判所で審査される。

ドイツ憲法は、なぜ解散権を制限する

のだろうか。そもそも解散は、議会と首相との対立が解消不可能な場合に、安定した関係を再構築するための制度である。しかし、「対立関係の有無」は容易に判定できない。そこで、不信任決議、信任決議の否決という、外形的に明らか案件を課しているのである。

フランスは、大統領制と議院内閣制の中間にある半大統領制という独特な制度を採用している。国民の直接投票で選ばれる大統領には、国民議会(日本の衆議院に相当)を解散する権限があるものの、憲法に一定の制限が定められており、大統領の都合だけで解散すると強い非難を受けると言われている。

3 日本の解散権のありよう

このようにいくつかの代表的な国の制度を見てみると、内閣が好きなタイミングで衆議院を解散できる制度には、非常に大きな問題があることが分かる。そして、14年末の解散は、日本国憲法に照らしても選挙の疑いを提起する余地がある。検討してみよう。

今回の任期前の解散は、次のような解

憲法7条3号は、「天皇は、内閣の助言と承認により、『衆議院を解散する』と定めている。この規定には、条文の文言上は特に制限がないので、内閣はいつでも好きな時に『解散のための助言と承認』ができる。

しかしながら、この解散には疑義がある。憲法7条の規定は、あくまで憲法上の手続きが踏まれた場合に、内閣の助言と承認と天皇の国事行為という形式をとるべきだとしているだけではないのか。例えば、同条1号は、内閣の助言と承認に基づいて「憲法改正、法律」の「公布」をすることをしているが、国民による憲法改正や国会による立法なしに、勝手に憲法改正や法律を公布してよいと解釈する者はいない。そうだとすれば、衆議院の解散も内閣の好き勝手にできるわけではないはずだ。そして、憲法69条は、内閣不信任決議案が可決ないし、内閣信任決議案が否決された場合に、「十日以内に衆議院が解散」され得ることを規定している。そうすると、衆議院の任期前解散は、この規定の場面に限られると考えるのも十分説得的な解釈である。

日本の憲法解釈では、議会の解散権を69条の場合のみに限定するのは狭すぎ、

例外的に7条による解散も可能と考える者が多いように思われる。しかしながら、7条解散が無制限に認められると考えているわけではなく、重罪法案が否決されるなど、不信任決議に準じるような場合を想定しているのが通常である。そもそも憲法7条は、解散は「国民のために」行うものだと明記している。したがって、少なくとも与党のために、与党に有利なタイミングで解散することについては、憲法7条からも疑問を呈する余地がある。

そして、こうした解散によるならば、議会との明確な対立がないにもかかわらず断行された今回の解散は、選挙と許諾される可能性が高いだろう。もちろん、選挙だからといって、選挙を無効にする効果まで認めるべきかどうかは議論の余地がある。しかしながら、解散の適否について、憲法的な評価をしておくことは必要だろう。

今回の選挙が盛り上がり欠けたものになったことについては、野党側の準備・調整不足以外に、首相が、自分に有利なタイミングで解散を打つ慣行にも原因がある。この慣行を改めるべきか。改めるとして、どのような制度を作ればよいのか。また、そのために、憲法改正が必要

なのか、現行憲法を前提とした新しい慣行の樹立なのか(注4)。こうしたことを、メディアでも報じ、議論すべきだろう(注5)。

以上は、解散権のありようという選挙の前提段階に関する議論である。続いて、選挙自体について検討しよう。

III 選挙に関わる法制度

選挙法制は「どのように選挙区を区切り、どう集計して当選人を決めるか」という選挙制度と、「選挙に関する情報の流通をどのように統制するか」という選挙情報法制に分かれる。14年末の選挙は、それぞれ、検討すべき課題を提示している。

I 現行選挙制度の課題

14年12月18日朝日新聞朝刊によれば、「衆院選の結果を受けて、朝日新聞社は15、16日に全国世論調査(電話)を実施した。その結果、「国民、公明の与党が合わせて3分の2を超える32.5議席を得たことについては、59%が『多すぎる』と答えた」という。こうした傾向は、今回の選挙に特有なものではない。小泉

郵政民営化選挙や民主党政権誕生の政権交代選挙でも、政権獲得政党の議席が多すぎると感じた有権者が多かった。となると、現行の選挙制度は、有権者の意思を反映させにくい制度である、ということになる。

日本の軌道を見ていて気になるのは、現在の選挙制度が自明視されすぎているようにも思われることである。この自明視を相対化するために、まずは、中選挙区制から小選挙区比例代表並立制への移行の流れを確認しておこう。

中選挙区制(小規模な大選挙区制)とは、一つの選挙区に3〜5人程度の議席を配分し、有権者は一人の候補者だけに投票する制度であった。この制度は、大政党・小政党それぞれに、次のような戦略行動を取らせる。

まず、大政党は一つの選挙区に複数の候補者を立てる必要がある。しかしながら、有権者は一人にしか投票できないので、同じ政党の候補者は、同一の支持母体の票を取り合うことになり、大政党は派閥に分裂する。他方、小政党は、複数の候補者を擁立すると共倒れになるため、立候補者を絞り込む必要がある。つまり、議会の過半数は問わずに、存在懸念のある

少数党であることを目指すことになる。

こうして、派閥抗争の絶えない与党自民党と、政権獲得を目標にしない野党第一党社会党という構構が長らく固定化されていた。この状況の打開を目指して導入されたのが、小選挙区比例代表並立制である。すなわち、政権交代の可能性を高めるために小選挙区制を採用し、他方で、小政党への配慮のために、比例代表制度も取り入れたのである。

では、小選挙区比例代表並立制をどう評価すべきだろうか。

政治とは国民全体の意思決定であるから、選挙制度評価の基準は、国民全体の意見集約の方法として使われているか、にある。こうした観点から見ると、小選挙区比例代表並立制は、あまり望ましい制度とは評価できない。

まず、小選挙区制の下では、各選挙区で一人しか当選できない以上、少数政党は大規模政党に連合する必要がある。例えば、日本が完全に小選挙区制であれば、共産党や公明党には当選の見込みはなく、それぞれ自民党や民主と連合・合併するしかなくなるだろう。このように、二大ブロックを形成した上で、総選挙の時点で国民全体の意見を集約するのが、小

選挙区制の特徴である。

これに対し、比例代表制の下では、多数政党も少数政党も自らの個性を積極的にアピールしなければ当選できない。単独で議会の過半数を獲得する政党は生じにくく、国民の意思の多様性を反映した議会構成になる。そして、国民の意見分布を反映した議会内での交渉や妥協によって、最終的に意見を集約することになる。つまり、比例代表制とは、選挙とその後議会の交渉を連して、段階的に意見集約をするシステムなのである。

このように、小選挙区制と比例代表制とは、それぞれ意見集約の仕様が異なるため、小選挙区比例代表並立制の下では、各政党は矛盾する要求に迫られる。現在の各政党を見ていると、大同団結をするのが、特色ある独自路線を貫くか、非常に難しい判断を迫られた結果、明確な方向性を定められず、国民の選択も困難になっているように思われる。

こうして検討してみると、選挙制度の問題点は、小選挙区比例代表並立制という矛盾に満ちた制度そのものにあるのではないかと、選挙制度に関する報道は、「一票の格差」問題や議員定数削減の是非など、現行制度を前提とした問題

に関するものが多い。各メディアは、選挙制度それ自体についても、より深く検討する報道をするべきであろう。

2 選挙制度改革のための選択肢

さて、小選挙区比例代表並立制に問題があるとして、どのような改善策があり得るのか。

大きな方向性としては、中選挙区に戻す、小選挙区制で一貫させる、比例代表制を強化する、といった方法が考えられる。このうち、前者には、かなり無理があるように思う。

まず、一般に現制度への不満が高まる時、「昔のほうが良かった」という雰囲気が生まれるものであるが、中選挙区制度にはかなり問題があったからこそ、制度改革が行われたのである。過去に遡戻りという逆発的な発想は慎むべきだろう。他方、小選挙区制で一貫させ、二大政党化を促すのは、利害関係人が多すぎ、すぐには困難であろう。というのも、小選挙区制と比例代表制との並存による政党の矛盾行動を解消しようとするなら、衆議院議員選挙だけでなく、参議院議員選挙や地方選挙でも小選挙区化する必要がある

が、日本の政党状況を考えるなら、そこまでの抜本的な制度変更は難しく思われるからである。

そうすると残る選択肢は、比例代表制を強化する方向しかなさそうである。もともと、衆議院議員の定数をすべて比例区にするのも、あまり現実的ではない。現職議員の強い反発が予想されるのももちろん、各選挙区の候補者と有権者とのコミュニケーションの歴史を放棄してしまえば、良い議員を選ぶ観点からマイナスになるおそれもあるからである。

現実的に考えるなら、もつと緩やかな方法、つまり、小選挙区の枠組みを生かしつつ、比例代表の票率を強化する方法を考へる必要がある。この点で、ドイツとフランスの制度が参考になる。

ドイツの制度は、「小選挙区比例代表併用制」と呼ばれる。この制度は、本来的には比例代表制であり、そこに小選挙区制の「人物本位の選択」という特徴を加味したものである。

もう少し説明しよう。有権者が小選挙区と比例区それぞれに投票するのは、日本と同じである。しかし、各党の議席数が、本来的には比例区の結果によって決められるところに特徴がある。具体的に

は、比例区に基づいて獲得した議席数を、まず、小選挙区の当選者に割り当てる。それで余った分(比例区で得た議席数-小選挙区の当選者数)の議席は、比例名簿の順番で割り当てられる。ただし、比例区で獲得した議席数よりも小選挙区の当選者数が多い場合には、小選挙区の当選者全員が議席を得ることになる(注6)。

これに対し、フランス国民議会の制度は、「小選挙区一回投票制」と呼ばれる。この制度は、本来的には、一つの選挙区から一人の議員を選ぶ小選挙区制だが、一回目の投票で十分な得票を得られなかった場合に、上位の候補者の間で決選投票が行われるのが特徴である。

たとえば、ある選挙区の一回目投票で、A候補が10万票、B候補が8万票、C候補が3万票を獲得したとしよう。この場合、A候補とB候補が2回目立候補できる。最終的に当選するためには、少数候補を味方にしなければならぬ点が重要である。今の例でいえば、C候補の3万票を味方につければB候補は逆転できるので、A候補もB候補も、C候補を味方につけようとする努力せねばならない。このため、当選者は、少数意見にもしつかりと耳を傾けねばならなくなる。他方、

有権者の側は、一回目は自分の好きな候補者に投票して、自分の考えに最も近い候補者への支持を表明したうえで、2回目は戦略的に投票することになる。無駄な投票がないので、選挙に緊張感が生じる。

ドイツの方法も、フランスの方法も、それぞれの歴史的経緯を踏まえた工夫された制度だと思いが、こうした方法は、現在の小選挙区を生かしたまま比例代表の票率を導入できるので、日本にとっても十分に検討に値する制度であろう。憲法の定める議会制民主主義を實現するためには、よりよい選挙制度を構築することが必要不可欠である(注7)。メディアの間も、多様な選挙制度の可能性を報じ、検討する余地を提供するべきだろう。

3 放送法制

さて、14年末の選挙は、選挙情報法制にも大きな懸念を醸すものだった。

自民党が、NHKおよび在京民放テレビ局に対し、衆議院解散前日の11月20日付で「選挙時期における報道の公平中立ならびに公正の確保についてお願い」(同党総務副幹事長・萩生田光一氏および報道局長・福井昭氏の連名とする文

書)を差していたことが判明したのである。

文書の指摘内容は、出演者の差支回避や時間・ゲスト出演者の選定、テーマ並び、街頭インタビューや資料映像の使い方など、かなり細かい点にまで及んだ。さらには、「過去においては、具体名は差し控えますが、あるテレビ局が政権交代実現を画策して偏向報道を行い、それを事実と認めて誇り、大きな社会問題となった事例も現実にあつたところですよ、メディア関係者が国会で証人喚問された構事件を想起させる記述までしている(注8)。

構事件は、自民党から見れば、「偏向報道により不当に政権を奪われた事件」だと理解されるのかもしれない。しかしながら、メディアから見れば、「政権にとって望ましくない報道をすれば、免許制度を盾に、証人喚問を使ってまで強がらせを受ける危険があることが明確になった事件」である。この文書は、自民党が「公正・政治的偏向」と評価した報道に対して、自民党の政治権力で圧力を加える旨の文書だと受け取られるのもやむをえないようなものだったわけである。

この文書については、放送法4条が「公平・公正」「政治的中立」を要求しており、特に問題がないとの弁明・弁護もあ

る。しかし、こうした主張には根本的な疑問がある。放送法3条が、「放送番組は、法律に定める権限に基づいて制作され、何人からも干渉され、又は規律されることのない」と定めていることを軽視しすぎではないだろうか。この規定は、憲法21条の保障する表現の自由を受けて、メディア外部の圧力から、編集権を保障する規定である。

そもそも、何を以て「公平・公正・中立」と評価するかは、立場によって判断が分かれる。さらに、たいていの場合、右の人も左の人も「自分が普通だ」と思っているのだから、仮に「ど真ん中の報道」があつたとしても、「偏向している」と思うはずである。例えば、原発に対する賛否を述べない報道をすれば、反原発派からは「踏み込みが浅い」、原発推進派からは「なぜ原発を動かさないと叫びない理由を報じないのか」と批判されるだろう。そうすると、放送法4条が要求する「公平・公正・中立」が、特定の政党から見るとの公平・公正・中立を意味すると理解すれば、いかなる報道もできなくなり、取捨がつかなくなる。

では、放送法4条は何を要求しているのか。放送メディア自身が自律的に基準

憲法の岐路

私は言いたい

安倍政権は憲法に負荷をかけてきた。憲法改正手続きを定めた96条の改正や国家緊急権の創設は、権力を合理的に拘束するという発想がなく、むしろ権力を乱用しやすくする点で、立憲主義に反する提案だ。評価できない。憲法改正については、権力者が提案することしか報じないメディアの責任も大きい。よく自民党の憲法改正草案への見解を聞かれるが、私はコメントする価値すらない内容だと思っている。憲法は本来、個人の権利を

本来、権力者を縛るもの



きむら・そうた 東大法学部卒業後、同大助手を経て首都大に赴任。専攻は憲法学。主な著書に「憲法の創造力」「集団的自衛権はなぜ違憲なのか」。

首都大学東京教授
木村 草太さん(35)

拡大し、権力者を拘束するためのものだ。メディアはもっといろいろな論点があることを示すべきで、国民の間で憲法に対する理解が深まってほしいと思っている。例えば、憲法で認められている内閣による衆院の解散権だ。小泉政権の郵政解散以降、民主党政権での解散も含め、権力者に都合の良い解散がなされてきた。2014年11月の消費増税の延期を理由とし

た安倍政権の解散もその一例で、政権を延命させようという意図がうかがえた。こうした解散権に一定の歯止めをかけようという発想は権力者側からは出てこないだろう。一方英国では世論の高まりを受け、11年に解散権が制限されるようになった。憲法の教科書では、解散権に何らかの歯止めをかける議論が一般的だ。権力者がそうした慣習を確立できないなら、憲

法改正も考えるべきだろう。自分たちの権利を拡大する憲法をもっと生かしてほしい。【聞き手・関谷俊介】
◇ 参院でも改憲勢力が3分の2を占めれば、安倍晋三首相が意欲を燃やす憲法改正が現実味を帯びてくる。日本国憲法は公布70年の節目に当たる今年、岐路に立っている。さまざまな立場の人に憲法を語ってもらう。 随時掲載

私の立ち位置

安倍政権の改憲姿勢は？

評価する どちらとも言えず 評価しない

憲法を改める必要は？

ある どちらとも言えず ない

守っていかなければなりません。権利を学ぶというと、「権利ばかり主張してわがままになる」と言う人がいますが、それは誤解だと思えます。

権利を学ぶということは、自分が主張できる権利についてだけ学ぶというものではありません。相手にどのような権利があるのかも、同時に学ぶのです。自分が権利を持っているのとまったく同じだけの価値の重さをもって、相手も権利を持っています。権利を学ぶのは決してわがままなことではなく、むしろ相手に何をしなければならぬのかという義務を学ぶことでもあると思えます。

また、権力の分立、すなわち権力の独裁を許さないということも、憲法の重要な要素です。憲法改正を考えるのであれば、現在の日本で、権力を合理的に運用できていないのはどこなのかをちゃんと見極めたうえで、それを合理的に運用するにはどうすればよいかを考えていかなければなりません。

他者と共存するためにどのような人権が必要かを考えること、そして、権力を合理的に運用するための統治の仕組みを考えること、その二つが必要だと思えます。国谷 つまり、今求められている公共的な価値は何か、ということが、本質的なもの

のとして問われなければならないということでしょうか。

木村 そうですね。公共とは、まさに誰でもが参加できるということです。すべての人が尊重される憲法にするにはどうしたらいいか、それを考えることが、憲法の公共性を確保するということだと思えます。

権力者に不利な改正

国谷 そうした憲法論を実現するためには、どういうプロセスが必要でしょうか。

木村 現在の憲法の運用に、公共性の観点から問題がないかを考えてみるべきだと思います。例えば、私が具体的に見直す必要があるのではないかと検討しているのは、衆議院の解散権についてです。

現在は「七条解散」といって、天皇の国事行為として衆議院の解散が定められているのを根拠に、天皇に助言と承認をする内閣が、もつと云えば首相が、解散したいと思えば解散できるという運用がなされています。

しかし、こうした運用では、政権の側が選挙のタイミングを自由に選べることに

なってしまいます。与党は、自分たちに有利なタイミング、選挙で勝ちやすそうなタイミングを選んで、解散させようとするでしょう。例えば、すごく悪い雇用統計が出る前に解散しようとか、消費税が上がる前に解散しようとか、あるいは、野党の選挙準備が整う前に解散しよう、などといった運用ができてしまいます。

こうした運用が、現在の憲法の文言に照らして許されるのかは、解釈上、疑問もあります。例えば、七条が定める解散権以外の国事行為については、他の憲法条文に実質的な決定権者や手続きが定められているので、衆議院の解散も六九条の定める不信任決議に限られるのではないかと、という議論があります。あるいは、七条には、国事行為は「国民のために」なされると書いてあるのに、与党の都合によって解散するのは「国民のため」と言えるのか、という疑問もあります。

しかし、現実にもそうした運用がなされてしまい、それが明確に違憲であると基礎づけるだけの条文もありません。現状のまま、選挙を私物化するような解散を許す運用が続くのであれば、それを制限するための憲法改正を真剣に考えてもいいのではないかと思います。

外国に目を向けますと、日本と同様に議院内閣制を採用するドイツでは、首相の提出した信任決議案が否決された時でない限り、解散はできないとされています。信任決議が否決されるということは、内閣と国会との間に意見の不一致があるということですから、国民にどちらが正しいかを裁定してください、という選挙になります。これは、公共目的に資する選挙と言えるでしょう。

イギリスでは、長らく首相が好きな時に解散できる制度がとられていました。しかし、やはりそれはおかしいのではないかとということで、議会任期固定法が二〇一一年になって制定されました。これによって、不信任決議が可決されない限り、議院を解散しないという制度に改められました。

そうしたことを考えると、日本でも、選挙の公共性を確保するために、首相の衆議院解散権を制限する憲法改正が検討されてもいいと思います。しかし、こうした公共性のある改憲提案は、時の権力者にとっては、必ずしも有利になりません。

憲法は権力者を拘束するものです。当然、権力者の側はなるべく拘束を解きたい、国民の側は権力者を合理的に拘束したいということになり、権力者と国民との

間には利害対立が生じます。ですから、合理的な改憲提案はなかなか出てきにくい、という状況になってしまっていると思います。

憲法が目指している社会

国谷 憲法違反かどうかの判断について、最高裁に委ねるのではなく、われわれ国民が究極的には責任を持たなければならないということになりますと、憲法リテラシーの面でも、一人ひとりが関心を持って考えるという意味でも、じっくり腰の据わった議論が必要なのではないかと思えてきます。

最後に、憲法とはそもそも何のためにあって、何を目指しているのか、そこをお話ししたいきたいと思います。

木村 憲法は難しく感じると国谷さんはおっしゃっていましたが、実は、そんなに難しく考えることでもないのではないかと思います。

憲法が目指しているのは、すべての人が平等である社会、多様な価値が尊重される社会、言ってみれば、私たちにあって当たり前の社会ですよね。好きなテレビを

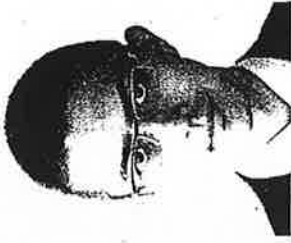
見たい時に見られる、どんな新聞や雑誌を読んでもいい、そして、街を歩いていて不当に逮捕されない。そういう社会を実現するために、憲法はあります。

歴史的に見ると、国家は、無謀な戦争や人権侵害、独裁などによって、人々を苦しめてきました。そうした失敗のリストを憲法という形で定め、失敗を繰り返さないようにしているのだと考えれば、憲法はそれほど難しくないのではないかと思います。

また、憲法の内容についても、今回、国谷さんは、非常に的確に質問をしてくださいました。質問をされれば、専門家には答える義務があります。私は、それがすごく大事だと思うのです。

専門家は、ふんぞり返って偉そうにしてはいけません。求められた時に、きちんと合理的な説明をする責任があると思います。ですから、何やら難しい話しかしない専門家に対して、市民の側は引け目を感じる必要はありません。「お前たち、ちゃんと責任を果たしていないな」と評価をされてしまっているはずですよ。

もちろん、市民の側も、真摯に勉強して理解する努力をしていかなければなりま



木村草太(きむら そうた)

一九八〇年神奈川県生まれ。東京大学法学部卒業。同大学助手を経て、現在、首都大学東京都市教養学部法学系教授。専攻は憲法学。著書に『平等なき平等条項論』(東京大学出版会)、『憲法の急所』(羽鳥書店)、『キヨミズ准教授の法学入門』(星海社新書)、『憲法の創造力』、『憲法の条件』(大澤真幸との共著)(以上、NHK出版新書)、『未完の憲法』(奥平康弘との共著、潮出版社)、『憲法学再入門』(西村裕一との共著、有斐閣)、『テレビが伝えない憲法の話』(PHP新書)、『憲法的自衛権はなぜ遠慮なのか』(晶文社)、『いま、(日本)を考えるとということ』(山本理顕・大澤真幸との共著、河出書房新社)など多数。

講談社現代新書 2387

憲法という希望

二〇一六年九月二〇日第一刷発行

著者 木村草太 © Souta Kimura 2016

発行者 鈴木哲

発行所 株式会社講談社

東京都文京区音羽二丁目二二二一 郵便番号 112-8001

電話 〇三五五五五三三二一 編集(現代新書)

〇三五五五五三四一五 販売

〇三五五五五三六一五 業務

装幀者 中島英樹

印刷所 凸版印刷株式会社

製本所 株式会社大進堂

定価はカバーに表示しております Printed in Japan



N.D.C. 323 221p 18cm
ISBN978-4-06-288387-0

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上の例外を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内の利用でも著作権法違反です。☒(日本複製権センター委託出版物)
複写を希望される場合は、日本複製権センター(電話〇三三四〇一三三八二)にご連絡ください。
盗丁本・乱丁本は購入書店名を明記のうえ、小社業務あてにお送りください。
送料、小社負担にてお取り替えいたします。
なお、この本についてのお問い合わせは、「現代新書」あてにお願いいたします。