

論 説

民主党政権下の憲法政治の憲法論的検討

澤 野 義 一

1. はじめに

2009年8月の衆院選で自民党が敗北し、鳩山民主党政権が9月に誕生しえた背景には、自民党の長期政権でとられてきた政策に対する国民の不満を解消し、打開すること（政権交代）が民主党に期待されたからであった。鳩山政権（衆院選マニフェスト）は、格差社会の顕著化をもたらした小泉自民党政権以降の構造改革路線を修正し、「国民の生活が第一」を重視する政策（一定の福祉政策の復活）、米軍再編や在日米軍基地のあり方を見直す政策、官僚主導から政治主導により民主主義を回復させる政策、改憲論についてはタカ派的立場でなく慎重な立場をとることなどを提案した。

しかし、福祉政策については財源問題、米軍再編見直し（とくに沖縄普天間基地移設問題）についてはアメリカの圧力と日本の外務・防衛官僚の説得による困難さ、といった現実にも阻まれ、当初の民主党の政策が貫徹できなくなり、より現実主義的路線をとる菅首相に政権が移譲されることになった（2010年6月）。

菅政権は、2010年7月の参院選では、普天間基地移設問題の迷走などで世論の支持率を低下させた鳩山政権が提起した沖縄や外交安保問題などは回避し、突飛にも消費税増税を争点にしたことが敗北（過半数割れ）の原因となり、衆参「ねじれ国会」のもとで民主党政権を運営していくことになった。とりわけ小沢議員との党代表選に勝利して以降は、社会経済政策については財界（大企業）にも受け入れられる構造改革路線ないし新自由

主義政策（消費税増税以外に法人税減税、TPP〔環太平洋経済連携協定〕参加方針など）、外交安保政策については「新防衛計画の大綱」策定による対米従属と軍事化を強化する政策など、自民党とも大差ない政策をとるようになった。政治主導による民主主義の回復提言については、もともと疑問の多い民主主義論であるが、議員定数削減論は鳩山政権と変わらず継続的課題とされた。

ただし、菅政権の政策実行力が財界やアメリカからみると不十分とみられたこと、また、2011年3月に起きた東日本大震災と福島原発事故の対処に関する責任が問われたことなどが原因で、菅首相は辞任せざるをえなくなった。

そこで、この菅政権の不十分さを補完できる政権として期待され、2011年9月に誕生したのが野田政権である。野田政権は、これまでの民主党政権の新自由主義政策と日米同盟路線をより深化させ、強化していく方針を打ち出した。それは、とりわけ関税と諸分野の規制の撤廃をもたらすTPPの締結方針に現れている。また、菅首相が提案した脱原発論を無視する原発推進政策や、国会の憲法審査会を始動させ改憲論議を再開させる動きなども考慮すると、野田政権は、自民党政権時の政策（新自由主義および新保守主義）への回帰ないし当該政策の徹底をはかろうとしているように思われる。そこには、鳩山政権が当初かけ、国民からも期待された公約（マニフェスト）の基本を事実上撤回する政策、あるいはこれまでの民主党政権の一貫性を欠く政策なども含まれている。

民主党は政党綱領もなく、自民党政権との政権交代を目的に集合し、自民党と大差ないグループのほか、保守タカ派グループ、右派社会民主主義グループ、市民派グループなどの寄り合い政党であるため、政治状況や世論動向との関係で、党代表・首相が選ばれてきている。その意味では、民主党政権の政策が一貫しないのも当然といえよう。

それはともかく、本稿は、上記のような民主党政権下でとられてきた諸

政策のうち、安全保障政策、原発政策、議会制民主主義、改憲論といった、筆者がこれまで関心をもって他の小論で別々に扱ったことのある憲法政治に関するテーマを、憲法論（立憲平和主義と立憲民主主義）的視点から改めて概括的に検討するものである。

2. 安全保障政策

1 民主党政権と鳩山首相の安全保障政策論

鳩山政権が当初かかげた安全保障政策の目玉は、上述したように、米軍再編や在日米軍基地のあり方を見直すことであり、とりわけ普天間基地の県外・国外移設であったが、現実的には頓挫し、鳩山首相の主張は沖縄米軍基地の存在を「抑止力論」で正当化するまでに後退し、自民政権下の方針であった辺野古沖への普天間基地移設案を受け入れる「日米合意」を取り交わした（2010年5月28日）。しかし、それは鳩山首相の従来からの持論であった「常時駐留なき安保」論⁽¹⁾と矛盾するものであったが、この持論は展開されないままに終わった。

この点とはかく、民主党の安全保障政策の基本は、同党の改憲案に相当する「憲法提言」（2005年10月）では、「制約された自衛権」に基づき海外派兵などを容認するものである。その具体的内容は、「憲法提言」では不明であるが、鳩山議員が首相になる前に書いた『新憲法試案』（2005年）の説明から、およそは窺うことができるだけでなく、鳩山以降の民主党政権の安全保障政策、およびそれと関連した9条改憲論にも反映されていると思われるので、概観しておくことにする⁽²⁾。

鳩山議員は、まず、現行憲法前文や9条には日本の独自性がないとして、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」という前文の規定を削除し、「自立と共生の精神に基づいた友愛の国づくりを目指す」ことを強調する、きわめて

抽象的な簡単な前文を提案している。

憲法9条については、侵略戦争のみの否認と自衛軍の保持、国連やその他の国際機構の平和活動への参加を明記することで、「日本が国家の自然権として個別的、集团的自衛権を保有していること」になり、自衛のための武力行使と、国連決議のある場合の海外派兵、および一定の集团的自衛権行使が容認されるという。国連決議のある場合の海外派兵には、多国籍軍や平和執行部隊、国連常設軍などが含まれる。この点は、小沢一郎議員との見解とも共通している。

集团的自衛権に関しては、従来の政府見解と異なり、外国軍隊に基地を貸すことや、輸送に協力することなどの後方支援（いわゆる「武力行使と一体化しない後方支援」）も「制限的な集团的自衛権行使」になるとの認識で正当化するだけでなく、周辺事態を含む日本有事のさい、日本近海で救援に駆けつける米軍が攻撃を受ける場合の反撃も正当化される。

また、海賊行為の取り締まりでの国際警察活動分野で国益が重なる友好国間で、軍事的協力関係を築くことも、制限的な集团的自衛権行使ないしアジア太平洋地域での集团的安全保障機構の形成につながるという。このような認識があったからこそ、ソマリア沖へ自衛隊を派遣する海賊対処法については、国会の事前承認の点を除くと、自民党政府案には論理的には反対する理由はなかった。鳩山議員は、自衛隊のイラク派兵にも反対したが、それは違憲だからではなく、アメリカに密着しすぎるとか、国益に反するといった政治的次元での反対にすぎない。

さらに、鳩山議員は、改憲とあわせ、安全保障基本法を制定し、自衛権行使や海外派兵の要件、国家緊急事態の定義などを定めるという。なお、地方分権のもとで、地方にもできるだけ立法権を付与するとしながら、外交・安全保障については国の専属的立法権の対象としているのは、憲法9条の観点から自治体独自の平和行政を実施すること⁽³⁾に対する障害となる点でも、疑問がある。

2 菅政権の安全保障政策

「緊密で対等な日米関係」については、菅民主党の参院選マニフェストでは、鳩山衆院選マニフェストの公約にあった「米軍再編や在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」という一定の理念的方針が消え、「現実主義を基調とする外交」方針に転換された。したがって、「日米同盟の深化」は、対米従属的な外交安保の継続と「深化」を意味し、当初の理念を撤回した鳩山政権が決定した「日米合意」（辺野古沖新基地建設や米軍訓練地域の全国拡大など）のほか、参院選マニフェストに基づいて、海外派兵の拡大による軍事化を進めることになる。

それは、具体的には、PKO（国連平和維持活動）協力についてはネパール派遣の延長、ソマリア沖海賊対処活動の継続、オーストラリア・韓国・インドなどとの防衛協力推進の方針などに現れている。日米間演習でない多国間軍事演習も行われるようになった。2010年6月からハワイ沖で世界最大の環太平洋合同演習が14カ国（2万人参加）で行われ、海上自衛隊が初めて参加した。同年10月中旬には、北朝鮮船舶の武器搬出等を阻止する名目で、PSI（大量破壊兵器拡散防止構想）海上封鎖訓練を米軍の指揮のもとで日本、韓国、オーストラリアの多国籍軍で実施された。さらに、平時の日韓物品役務相互協定（ACSA）も締結する方針が示された。

軍事大国化の動きは、参院選マニフェストに明記された「防衛装備品の民間転用の推進」にも現れているが、防衛産業の要請に応じて武器輸出3原則の見直しに帰着することになる。

また、東日本大震災後の日米同盟の深化を約束した2011年6月の「日米2プラス2共同声明」では、震災に関する米軍の「トモダチ作戦」が高く評価されるとともに、世界の海賊対処において協力することや、対中国軍事作戦を想定して沖縄の南西諸島を日米軍が利用する方針などが示された。

以上のような動きに呼応するかのように、菅首相の諮問機関から2010年

8月に提出された「新安防衛懇報告」（「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想」）においては、冷戦時代の必要最小限防衛力ないし専守防衛力論に基づく「基盤的防衛力構想」に代えて、集团的自衛権行使の部分的容認、多様な事態に弾力的に対応できる「動的抑止（力）」論、武器輸出3原則の見直し、海外での武器使用規制の緩和、非核3原則の見直し、PKO原則の見直しなど（民主党の「憲法提言」で使用されている表現を用いた「平和創造国家」）が提言され、2011年度以降に係る「新防衛計画の大綱」（2010年12月閣議決定）の指針ともなった。なお、この「大綱」では、上記の「動的抑止（力）」に相応する「動的防衛力」概念がキーワードになっている⁽⁴⁾。

3 野田政権の安全保障政策

まず、日米安保に関して、鳩山首相の場合は、対米従属路線を修正する対等な日米関係と、アジア関係を一定重視する「東アジア共同体」論を提案していたが、野田首相は、それが日米同盟を軽視するものとして反対している。そして、東日本大震災における米軍の「トモダチ作戦」を評価し、普天間基地の辺野古移設など日米合意を積極的に推進しようとしている。日米同盟を、「アジア太平洋」の地域安全保障の「国際公共財」としても位置づけている⁽⁵⁾。

なお、米軍約1万6千人と自衛隊約10万人が参加した「トモダチ作戦」については、災害救助の役割を果たしたことは否定できないが、日米新ガイドラインの日米共同軍事作戦行動の訓練でもあったことに留意する必要がある⁽⁶⁾。しかし、費用面でみると、日本が米軍に支援している「思いやり予算」約2000億円の約1.5%の30億円程度の活動費用を使ったにすぎないとも報じられている。アメリカが日本の本当の「トモダチ」ならば、「思いやり予算」全額を震災救助のため日本に返上すべきではないだろうか。

野田政権の安全保障政策の方針は、民主党政調会長として訪米した前原議員の主張、すなわち、普天間基地の辺野古移設、武器輸出3原則の緩和、PKO5原則（武器使用基準）の緩和などの公言に現れているが、これらの提案は、上述の「新安保防衛懇報告」にみられるものである。野田首相も、著書論文などにおいて、集団的自衛権行使や自衛隊恒久派兵法を容認するとともに、憲法9条改正（新憲法制定）論の持説を述べている⁽⁷⁾。

紛争地域にある南スーダンへのPKO派遣に関する野田政権の決定は、このような方針に沿ったものであるが、その違法・違憲性が問われよう⁽⁸⁾。

野田政権の改憲論を秘めた対米従属強化論のバックボーンにあるものは、松下政経塾のプロジェクトである点に留意しておく必要がある。野田民主党政権の方針を決定するキーマンである前原政調会長と野田首相は、いずれも松下政経塾出身であり、同塾の「日米次世代会議」が提言した報告書「日米同盟試練の時」（2008年）のプロジェクト委員と賛同者である。この報告書には、「東アジア共同体」より日米同盟基軸の「アジア太平洋共同体」を重視する観点から、集団的自衛権行使の容認、恒久派兵法の整備、憲法9条2項の改正、アメリカの「核の傘」の維持、非核3原則の「核を持ち込ませず」の修正といった政策提言がなされている。

しかし、これらの新保守主義的（タカ派的）政策提言が民主党政権の政策に体现されないよう注視していく必要があるし、平和憲法を擁護する立場からは、日米同盟によらない安保政策を模索する課題がある。この点では、近年、新自由主義的政策からの転換をはかり、米軍基地を撤去させただけでなく、外国軍事基地設置を禁ずる憲法を制定したラテンアメリカのエクアドル（2008年）やボリビア（2009年）の事例が参考となろう⁽⁹⁾。

3. 原発政策

1 民主党政権の原発政策と憲法問題

民主党政権はもともと原発輸出を含む原発推進の立場にあったが、2011年3月の福島原発事故に直面し、対応策の責任が問われる中で、退陣直前の菅首相は脱原発による新エネルギー政策論に転換した。しかし、それは民主党内や支配層に支持されず、結局、野田首相は原発輸出と原子力の平和利用を名目にした原発稼働政策を継続する方針をとっている。しかも、原発を新興国が求める限り輸出するのが震災後の日本の「新しい国際貢献」として正当化しているが⁽¹⁰⁾、福島原発事故の復旧や原発の安全性の目処がない中での野田首相の見解と政策は、きわめて無責任といえる。

原発事故に関する当面の課題は、避難者に対する賠償や救援への迅速な対応であるが、それと同時に、今後、原発稼働それ自体の問題を検討する必要があるように思われる。

原子力の軍事利用（核兵器の製造・使用など）には反対するが、平和利用（電力発電用原発）は容認するという、これまでの二重の基準ないし区分論は、福島原発事故が及ぼしている深刻な事態に直面し、見直しを迫られている。日本では、核保有の是非や違憲性論議については多くの議論がなされてきたが、原発の違憲性を問うような憲法論議は、平和憲法擁護論者からもほとんどなされてこなかった。しかし、今回の福島原発事故を契機に、原発（運用）自体の違憲性についても改めて考えてみることにしたい。

結論的にいえば、日本国憲法は原発を禁止する規定をもっていないが、原発を容認するものと解することはできないであろう。これについては、基本的人権と非戦・非武装平和主義の憲法9条との観点から、後で検討することにして、まずは世界の憲法の中で、原発を禁止している例を紹介しておくことにする。

2 原発を禁止する世界の憲法

世界の憲法で原発を禁止している例として、1979年ミクロネシア連邦憲法、1981年パラオ憲法、1999年オーストリア憲法があるが、当該憲法では核兵器も禁止されている。

ミクロネシア連邦とパラオの憲法は、マーシャル諸島で何度も行われたアメリカの原水爆実験の被害体験を踏まえて制定されたものである。ただし、ミクロネシア連邦憲法は、パラオ憲法のような原発使用禁止の表現ではなく、放射性物質の貯蔵・使用などの禁止という表現になっている。また、ミクロネシア連邦憲法は政府の明白な承認がある場合、パラオ憲法は4分の3以上の国民投票の承認がある場合、核・原発使用が可能になる余地を残しており、核・原発の無条件禁止規定になっていない。その点、オーストリア憲法（非核憲法）は、核分裂によるエネルギー生産を目的とする施設建設と、既存の当該施設がある場合の始動の禁止という表現で、原発（核兵器の製造・実験・使用なども同様）を無条件で禁止している。

オーストリアの非核憲法は、世界でいち早く制定した同国の1978年「原発禁止法」を踏まえたものである。この原発禁止法は、ドナウ川のツベンテンドルフ原発建設反対に関する国民投票の結果を反映して制定されたものであるが、原発反対理由としては、放射能放出による人間の健康への危険性、核廃棄物の管理・処分の未解決問題、原子力の平和的エネルギー利用と軍事的産業の結びつき、原子力災害時の緊急対処計画の不十分さ、原発建設地域で大地震がこれまでに発生していることなどがあげられている。なお、同法は1983年には憲法裁判所から合憲であるとの判決も得ている。

原発禁止法制定以降、スリーマイル島（1979年）やチェルノブイリ（1986年）の原発事故が起こったことのほか、オーストリアが1995年にEU加盟するさいに保守政党がNATO加盟を主張し出したことを契機に、核兵

器の国内配備や通過も禁止しておく必要から、核兵器使用などと同時に原発も禁止する非核憲法が制定されたのである。同国は非核・脱原発に加えて、外国軍事基地を容認しない「永世中立」の憲法政策もとっているが、これは憲法9条を有する日本政府が本来実践すべきものである。それはともかく、結局オーストリアでは核兵器も原発も違憲といえる⁽¹¹⁾。

3 日本国憲法からみた原発問題

日本国憲法では核兵器や原発を禁ずる明文規定はないが、この問題はどのように考えるべきであろうか。

核兵器保有については、政府は自衛権（必要最小限自衛力）を論拠に合憲としてきているが、このような解釈は学説ではほとんど支持されていない。核兵器は憲法9条が禁ずる明白に違憲の「戦力」「武力」であり、核兵器を使用すれば「武力行使」に当たり違憲となる。

原発については、潜在的に戦争手段に転用できる違憲の「戦力」と解することができよう。1950年代から原子力の平和利用を名目に原発関係の立法と運用計画がなされたが、政治家たちの中には原子力兵器をもつ能力をつけることも意図していたことは明らかである。最近、自民党の石破茂議員は、核（兵器）の潜在的抑止力を維持するために原発をやめるべきではないと述べている（『SAPIO』2011年10月5日号）。

原発については、上記の問題点のほか、原発の放射能汚染により、憲法が保障している住民の生命権をはじめとして、生存権、環境権、居住・移動権、財産権、勤労権、営業権などの多面にわたる人権侵害が、公害に比べ、広範囲かつ永続的に生ずる危険性が現実的に明確になった以上、原発稼働は違憲とみるべきである。放射能汚染による人権問題は、とくに憲法11条や97条の精神に立脚して、「現在の国民」にのみ関するのではなく、「将来の国民」（未来世代）にまでかかわる深刻な問題であるという観点から考える必要がある。

また、地震や津波による福島原発事故のような恐怖以外に、原発に対する他国やテロ集団の武力攻撃などによる原発事故発生の恐怖は、住民の「平和的生存権」（憲法前文）を侵害することになろう。

原発に関する以上のような憲法解釈論については、原発を禁止する憲法を有しないが、原発を違憲とした中米コスタリカの最高裁憲法法院判決（2006年）が参考になる。この判決は、ウランなどの析出、核燃料および核反応機の製造を可能とする政令に対し、同国憲法の平和の価値（非武装永世中立や平和的生存権尊重の理念を含む）や健全な環境を求める権利を侵害し、違憲無効としたものである。なお、コスタリカは、日本国憲法9条に近似する非武装平和憲法をもち、非武装永世中立宣言もしていることでも知られている。

要するに、日本国憲法において原発が違憲であると解されるならば、現存の原発稼働は許されず、停止・廃止すべきことになる。国会では脱原発法（原発禁止法）を制定し、自治体では、非核平和都市宣言の中に脱原発宣言を含めるなどの運動が今後検討される必要がある。あるいは、原発禁止を含むアメリカのパークレー市「非核条例」のようなものを制定すること、また、日本でこれまで追求されてきた「無防備平和都市条例」の中に、脱原発条項を追加することなども検討課題となりえよう⁽¹²⁾。

4. 議会制民主主義

——国会議員定数削減論を中心に——

1 民主党政権下の議会制民主主義論の問題

鳩山政権時の「マニフェスト」の基本目標の1つに、「政治主導を確立することで、真の民主主義を回復する」ことがかけられ、法改正をとまなう国家公務員制度や国会の改革論などが提起された。「国会改革」論（党幹部の決定事項によるものも含む）について言及すると、そこには次のよ

うな内容が含まれている。

主要なものとしては、①政府参考人制度を廃止し、官僚の国会答弁を禁止する。②政府特別保佐人から内閣法制局長官を除外する。③政治家同士の国会論戦を行う衆参委員会とは別に、行政監視を目的とする「新たな場」（意見聴取会）を設け、官僚や識者から意見を聴取する。④衆議院比例定数を80削減する。⑤常任委員会の定数削減と定例日を廃止する。⑥国会会期の見直しにより国会を通年とする。⑦与党議員による議員立法を禁止する。⑧陳情は議員でなく民主党（本部、幹事長室）が集約する、といった内容である。

しかし、これらの提案は、議会のもつ国政監視、立法審議、国民代表の役割が不可分のものとして機能してこそ意味をもつ国会の地位と議会制民主主義を軽視ないし形骸化するものである。その具体的な問題点の検討は、ここでは割愛するが、結論的にいえば、議会の国政監視機能の形骸化をもたらす恐れのある事項としては、政府参考人制度の廃止（官僚の国会答弁禁止）、政府特別保佐人からの内閣法制局長官の除外、「意見聴取会」の設置などが該当する。立法審議機能の形骸化をもたらす恐れのある事項としては、通年国会化、常任委員会の定数削減と定例日の廃止、与党議員による議員立法禁止、民主党への陳情の集約などが該当する。国民代表機能の形骸化をもたらす恐れのある事項としては、衆議院比例定数を80削減する提案が問題となる⁽¹³⁾。

結局、民主党の「国会改革」論の内容は、「真の民主主義を回復する」ものとは思われない。むしろ、それは民主党の党優位のもとでの政府・統治権力を強化するものである。これが「政治主導」の実態でもある。このようなことが国民の前に明らかになったことで、「国会改革」提案の多くが取り下げられることになった（2010年5月に国会に提出された「国会改革」法案は2011年5月に取り下げ）。ただし、議員定数削減論については、引き続き、重要課題とされているので、以下で詳しく検討する。なお、内

閣法制局長官の国会答弁の禁止については、野田政権は国会答弁の復活を検討する方針（2011年9月13日閣議）を出しているが、改憲論との関連性もあるので、これについても後で検討することにする。

2 国会議員定数削減論の正当化論

「衆議院比例定数80削減」論は、2009年衆議院選の民主党マニフェストに明記され、税金ないし経費の「ムダづかい」見直しの項目に位置づけられ、かつ「政権交代が実現しやすい選挙制度」を実現するための政策としても位置づけられている。「政権交代が実現しやすい選挙制度」は、「民主党政策集INDEX2009」によれば、「政権選択の可能な選挙を実現するため、小選挙区制をより重視する観点から」の「衆議院比例定数80削減」ということである。

結局、国会議員定数削減論の名目は、基本的には「経費ムダづかい見直し」と「政権選択可能な選挙の実現」（小選挙区制の重視）の2つであるが、このような議論は今に始まったものではない。「経費ムダづかい見直し」論は、1999年に衆議院比例定数が200から180に削減された当時（自民・自由・公明連立政権）においても、「国民がリストラを受けているから、国会議員も痛みを分け合うべきだ」とか、「行革で経費を削減しているのだから議員も自ら血を流すべきだ」といった言い方で正当化されていた。

「衆議院比例定数80削減」論はすでに2003年の民主党マニフェストにかかげられていたが、小選挙区重視論との関連では、当時党代表の菅直人議員は「将来的には単純小選挙区だけの定数300もありうる」と述べている。また、小選挙区制と政権交代論の関係については、小沢一郎議員は民主党員になる前の1993年に書いた『日本改造計画』で、支持率の変化が敏感に議席に反映して政権交代が起きやすい小選挙区制（とくに「単純小選挙区制」）が、大規模に政治改革や選挙制度改革を行うには最もよいと述べて

いる⁽¹⁴⁾。

なお、議員定数削減について、社民・共産党以外の政党はほとんど賛成論である。各政党見解の論評はさておき、以下において、「経費ムダづかい見直し」論と「政権選択可能な選挙の実現」論の名目や実際のねらいについて検討することにしたい。

3 国会議員定数削減論の問題点（その一）

——「経費ムダづかい見直し」論について——

「経費ムダづかい見直し」論の観点からの国会議員定数削減論は、公務員全般の削減論や、国会議員にふさわしくない議員への批判論が高まっている状況下では世論の支持を受けやすい。しかし、それだけで議員定数削減を正当化するのは論理の飛躍がある。また、アメリカの議員に比べ日本の議員数が多いことも、議員定数削減の論拠とされることがある。確かに、アメリカに比べると日本の議員数は多いといえる。しかし、人口10万人あたりの下院議員数はG7の国々の中ではアメリカを除くと日本は最下位であり、決して多くはない。数値でみると、イタリアは1.07人、イギリスは1.06人、フランスは0.93人、カナダは0.93人、ドイツは0.74人、日本は0.38人、アメリカは0.14人である。

さて、議員定数削減により議員数が少なくなることは、国民の多様な民意や少数者の利益を国政に反映できなくなるので、基本的には好ましくない。アメリカの「貧国大国」の一因が、小選挙区制・2大政党制で議員定数が少ないことにあると考えられる。また、議員定数が削減されると、政府・官僚統制力が低下することも危惧される。それにもかかわらず国会議員定数削減が必要だというためには、定数削減が「経費ムダづかい見直し」に大きな財政的効果があるものでなければならない。

しかし、衆議員定数を80削減する程度では、大した経費節約にはならないのである。衆議院議員1人に支給される歳費、文書通信交通滞在費、立

法事務費の年間経費は4120万円、秘書費用などを含めると約7000万円であるから、議員80人を削減しても、56億円の経費が節約されるにすぎない。

「経費ムダづかい見直し」を徹底するのであれば、また国会議員が身を切って「経費ムダづかい見直し」を行うというのであれば、毎年320億円の税金が使われる「政党助成金」を削減すべきではなかろうか。政党助成金は、使途の報告義務がなく、国庫への返納義務もない。新党結成に悪用されている。「企業・団体献金」を廃止する代わりに導入されたのに、企業・団体献金が禁止されずに政党助成が行われている。これらの問題以外に、政党助成は特定政党を支持しない国民からも税金をとって支給する点で、思想・信条の自由を侵害する違憲の制度なのである。その他にも、違憲の米軍への「思いやり予算」約2000億円の削減なども検討されるべきである⁽¹⁵⁾。

このように、国会議員定数削減論が「経費ムダづかい見直し」論の観点からは合理的な論拠が乏しいとしたら、国会議員定数削減論は別の本当のねらいがあると考えざるをえない。それは、次に検討する「政権選択可能な選挙の実現」論である。

4 国会議員定数削減論の問題点（その二）

——「政権選択可能な選挙の実現」論について——

(1) 小選挙区制選挙導入後の政治改革と政権交代の実態

国会議員定数削減論の本当のねらいは、「政権選択可能な選挙」ないし「政権交代が実現しやすい選挙制度」の実現であるが、そのさいに想定されているのは、政策が近似する同質的な2大政党制による政権交代である。そして、その実現手段として好ましいとされているのが小選挙区制である。したがって、比例区選挙と小選挙区選挙が両用されている場合には、比例区選挙の議員定数がまずは削減対象となり、小選挙区制がさらに徹底される方向に政策提言が向かうことになる。

そこで検討されるべきことは、小選挙区制と2大政党制の問題、「政権選択可能な選挙」でどのような国家や政治経済社会をつくろうとしているのかの問題である。

これらの問題を考えるにあたっては、1994年の小選挙区を中心とした選挙制度（小選挙区比例代表並立制）の導入以降の政治改革が何を意図し、どのような結果をもたらしたかを検証することも必要である。当該選挙制度は、それまでの中選挙区制を廃止し、政策・政党本位の選挙、金のかからない（金権腐敗・買収等防止）選挙、政権交代が起きやすい選挙を実現する名目で導入され、1996年10月から実施されてきた。

しかし、「政策・政党本位の選挙」は今日「マニフェスト」選挙に象徴されるが、実効性や財政的裏づけに疑問のある政策が多いのが現状である。他方、「マニフェスト」が国民から信託された拘束力ある政権与党の公約とみなされるならば、議会の審議・修正権が軽視され、内閣・首相の強権的な政治主導を正当化することになる。「金のかからない選挙」は決してなくなったわけではないし、政党助成金という形で多額の税金がムダに投入されている。企業・団体献金の禁止もまだ実施されていない。「政権交代」に関しては、容易に起きるようになったといえるかは疑問である。1996年から2005年までの総選挙で誕生した政権は自民党を中心とした連立政権（橋本、森、小泉）であり、小泉政権以降は総選挙がなく自民・公明党が連立する政権（安倍、福田、麻生）である。2009年8月総選挙でようやく民主党中心の連立政権が誕生したが、それは必ずしも小選挙区制によって政権交代が可能となったものではない。自民・公明両党による長期政権に対する国民の不満と政権交代の期待が、民主党の総得票率を高めた結果である。

もっとも、この政権交代ではっきりしたことは、支配層が期待した同質的な保守2大政党による政権交代の実現であり、民主党政権は自民政権と大差のない政策を遂行していくということである。1994年頃からの構造

（龍法 '12）44 - 4. 632（1640）

改革、政治改革、選挙制度改革で生じたことは、新自由主義的な規制緩和や構造改革政策による格差社会の顕著化（社会権的人権の侵害）、平和憲法を形骸化する海外派兵の拡大や有事法制の制定、護憲政党の極端な議席喪失と改憲政党・議員の増大などである。戦後の小選挙区制導入論は、もともと保守政党が改憲を実現するために提唱されてきたものであるが、現在の選挙制度のもとでも、議席数では改憲の条件がそろっている現状にある。したがって、比例定数をさらに削減することを容認することはきわめて危険である。また、現在の小選挙区を中心とする選挙制度と保守2大政党制が定着するにつれて、無党派層の増大や投票率の年々の低下現象がみられるという民主主義にとって深刻な問題も生じている⁽¹⁶⁾。

(2) 小選挙区制選挙の憲法論的検討

そこで考えなければならないことは、小選挙区を中心とする選挙制度や2大政党制論を唯一妥当なものとして推進することが適切であるかどうかである。国民の多様な民意を政治に反映させ政治参加が促進されるには、第3政党や一定の少数政党も当選できる比例代表制や多党制が好ましいのではなかろうか。民主党が模範とするイギリス議会政治においても、地方選挙では比例代表的な選挙が行われ、主要政党も比例代表的な国政選挙の導入を検討している。世界的には比例代表制が圧倒的に多く、小選挙区と2大政党制は「発達した民主国では、ほとんど絶滅寸前なほど珍種」⁽¹⁷⁾と評されているのである。なお、政権交代は比例代表制のもとでも起き、小選挙区制とのみ結びつくものでないこと、小選挙区制であっても2大政党制にならない国（カナダなど）もあること、比例代表制でも2大政党制になる国（オーストリアなど）もあることなど、多様な政治現象があるのが世界の実情である⁽¹⁸⁾。このような事情を考慮すると、民主党が小選挙区制と2大政党制による政権交代論に固執していることは、時代に逆行しているといえる。

さらに、選挙の目的について政権選択や政権交代に主眼をおき、そのた

めの手段として小選挙区制を絶対視することは、日本国憲法の観点から正當化できるのかといえ、疑問であるといわざるをえない。

憲法が選挙目的について規範的に要請しているのは、国民主権に基づいて、正当に選挙された、全国民を代表して行動する国会議員を国民が選出することにある（前文、43条）。国民代表選出の方法は平等選挙の原則（14、43条）に基づくことになるが、その内容が単に選挙権が平等に保障されるだけではなく、投票の結果価値も平等に保障されるべきものだとすれば、小選挙区制は多くの死票を生み、多様な有権者の意思・民意を正当に国会に反映することを妨げる（得票率と議席占有率の大きなズレが生じる）点で、平等原則に沿うことにならない。その点では、比例代表選挙制は多様な民意を国会に反映できるので、憲法に適合的といえる⁽¹⁹⁾。

歴史的にみると、古典的な近代憲法の国民主権（「nation（国民）主権」）のもとでは、小選挙区制と制限選挙制によって選挙された名望家代表による政権交代可能な議会政治が行われ、議員は国民から何ら拘束されない自由委任の国民代表制がとられていたが、現代の国民主権（「people（人民）主権」）のもとでは、労働者階級や女性の参政権獲得運動によって普通選挙制や直接民主制的制度が導入され、政党政治も定着することで、多様な民意を反映する比例代表制が一般化し、かつ議員が政党や国民に事実上ないし法的に拘束される命令委任の国民代表制（政党名簿に基づく比例代表選挙なども含まれる）がとられるようになっていく。このような現代的国民主権と国民代表制論を踏まえると、近代的な国民主権と国民代表制を前提にした小選挙区制論は、現代の民主主義に適合的とはいえないであろう。

5. 改憲論

改憲論については、改憲を促進するための手続きや「国会革改」論と、

改憲内容に関する問題が検討される必要がある。上述したような、国会議員の定数削減や内閣法制局長官の国会答弁禁土といった「国会改革」論は、民主党に自覚があるか否かはともかく、改憲を容易にするため（改憲促進ないし解釈改憲）の制度的環境づくりに結びつくものである。また、国会の憲法審査会や憲法改正国民投票法などは、それ自体が改憲を促進するための手続きといえる。

以下においては、民主党政権下の改憲論について、まず、憲法審査会と憲法改正国民投票法に関する動向の問題点を検討し、次に、内閣法制局長官の国会答弁禁土に関する問題を検討する。そして、最後に改憲内容について検討する。

1 憲法審査会と憲法改正国民投票法に関する動向

ひるがえってみると、民主党は、2000年から約5年間行われた国会の憲法調査会の審議を通じて、憲法に対するスタンスを「論憲」論から「改憲」論に軸足を移し、自民党の「新憲法草案」に対置するものとして2005年に「憲法提言」を公表している⁽²⁰⁾。憲法改正国民投票法の制定（2007年5月14日）にさいしては、自民党案には反対したが、民主党の法案を提示することで、結果的には国民投票法の制定を推進する役割を果たしたといえる。しかし、鳩山政権（マニフェスト）においては、改憲論議については自民党との協力を拒否してきた関係で、「慎重」に検討していく方針が示されたこともあり、国民投票法が施行（2010年5月18日）されてからも、改憲原案や国民投票法などを審議できる国会の憲法審査会（2010年8月設置）の再開には消極的な立場をとってきた。

しかし、野田政権になってからの2011年10月20日、衆参の本会議で民主・自民・公明党などの賛成多数（共産・社民党は反対）により、憲法審査会委員の選出が強行された。国会の憲法審査会規程はすでに制定されてはいたが（衆院規程は2009年6月に自・公両党により強行採決、参院規程

は2011年5月に民主も含め採決)、委員の選出は行われていない状態にあったところ、野田民主党になって、衆参「ねじれ国会」をスムーズに運営するため、自民党などに妥協したといえる。これで憲法審査会が具体的に始動できるようになった。委員の定数は衆院が50人、参院が45人であるが、ほとんどが改憲派議員で占められ、衆参の護憲派議員はそれぞれ2人（共産・社民が1人ずつ）しか配分されていないから、政治状況によっては、改憲作業が一挙に進まないとも限らない。

なお、憲法改正国民投票法については、施行までに検討すべき附則や「附帯決議」（投票年齢、最低得票率、公務員等の国民投票運動の規制など）が検討されていない状況にあるが、国民投票法自体にも憲法的にみて多くの問題がある⁽²¹⁾。

しかし、このような改憲手続き法は、現行憲法の改正を当面必要としない立場からすると、むしろ廃止ないし凍結されるべきである。憲法審査会の始動も不要である。

2 内閣法制局長官の国会答弁禁止による解釈改憲指向

(1) 内閣法制局長官の国会答弁禁止の意図

現行国会法（69条Ⅱ）は、内閣法制局長官、人事院総裁、公正取引委員会委員長、公害等調整委員会委員長の4名について、大臣を補佐する政府特別補佐人とし、議会で答弁することを認めている。これは、政府参考人の国会答弁原則禁止の例外であり、内閣から一定の距離を保った独立的な行政機関として活動することが期待されているといえる。

ところが、鳩山政権以降、政府特別補佐人から内閣法制局長官だけを除外し、法令解釈の答弁は内閣官房長官が原則担当することになったが、それは、以下の民主党幹部らの主張から明らかなように、従来の内閣法制局の憲法解釈では認められなかった安保政策（「護憲的」解釈例）について、民主党内閣のもとで解釈変更によって推し進めること、すなわち解釈改憲

（龍法 '12）44・4、636（1644）

のためである。

小沢議員は、2007年民主党代表であったとき、「国連の平和活動は、たとえそれが武力の行使を含むものであっても、日本国憲法に抵触しない」とし、政権をとったら、アフガニスタンのISAF（国際治安支援部隊）に参加すると述べていた⁽²²⁾。その淵源は、民主党員になる前の1993年に書いた『日本改造計画』においてすでにみられるが、自衛隊の海外派兵による国際貢献に関連して、彼は「湾岸戦争のとき、政府を支えるべき内閣法制局が従来の見解に固執して政府答弁が食い違ったこと」に不満を述べていた⁽²³⁾。そして、自由党時代の2003年には、憲法や条約の有権解釈の権限を官僚から奪い返すために、「内閣法制局設置法を廃止する法律案」を国会に提出している。

鳩山議員の場合も、2005年刊行の『新憲法試案』において、国連決議のある場合の多国籍軍や国連常設軍参加を容認し、これを違憲とする内閣法制局見解を批判している。さらに、外国軍への基地貸与や輸送協力、周辺事態における米軍擁護のための攻撃などを「集団的自衛権の制限的な行使」として容認し、集団的自衛権を厳格に解釈する内閣法制局見解を批判している。そして、「行政府の一部局にすぎない内閣法制局の憲法解釈が公権的解釈として通用し、政府も国会もこれに拘束されている現状は、法治国家として極めて不正常」と述べている⁽²⁴⁾。また、鳩山議員が首相になってから、憲法解釈について、「内閣法制局長官の考え方を金科玉条にするのはおかしい。それを採用するかしないかは内閣が責任をもたなければならない」と述べている（2009年11月4日の記者会見）。

このような内閣法制局長官の国会答弁禁止の運用について、野田政権は国会答弁の復活を検討する方針を出していることは評価できるとしても、内閣法制局の役割については、以下に言及するように、憲法の解釈「改憲的」側面と「護憲的」側面とがみられることに留意しておく必要がある。

(2) 憲法と内閣法制局の役割

内閣法制局に関しては、内閣法制局設置法で位置づけられ、「閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて内閣に上申すること」(審査事務)、あるいは「法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること」(意見事務)などを任務としている。法令等の審査にさいして憲法適合性が問われる場合には、内閣法制局として憲法解釈を示すが、それは、「内閣としての憲法解釈の統一を図り、行政府が憲法の尊重擁護義務というのを間違いなく果たしていくことができるようにという観点からのもの」である(2001年6月6日、参院憲法調査会、阪田内閣法制局第1部長)。

もちろん、政府の有権的憲法解釈権は首相を長とする内閣にあるといえるが、「内閣が代わるたびに解釈が変わるのでは、法に対する国民の信頼は保たれない。憲法解釈は政治主導であってはならない。」(阪田前内閣法制局長官、「朝日新聞」2010年1月15日)。

このような意味においては、内閣法制局は、内閣の政治主導的な憲法解釈に対する歯止めとなる「護憲」的な役割を担っていることを自覚しているといえる。近年、阪田前内閣法制局長官は、「政府や立法院は解釈を変えるのではなく、時代に合わせて法律を変えるのが本来の役割ではないか。憲法9条が時代に合わなくなるとすれば、解釈を変更するのではなく、改正のための努力をすることこそ政治ではないか。」と述べている(前掲「朝日新聞」)⁽²⁵⁾。従来からも、内閣法制局見解では、「国会等において論議の積み重ねを経て確立され定着しているような」憲法解釈については、政府が基本的に変更することは困難とされている(1998年12月7日、衆院予算委員会)。「護憲」的解釈の例としては、武力行使を目的とする海外派兵は国連決議がある場合でも認められないという解釈、あるいは日本国は集団的自衛権を有するが行使することは禁止されているといった解釈がある。

しかし、その一方で留意すべきは、自民党政権下の内閣の安保政策を正当化する政治主導の憲法解釈が内閣法制局によって行われ、事実上定着してきたことである。このような内閣法制局の解釈改憲の例として、「戦力でない自衛力」概念によって自衛隊が正当化されたり、自衛隊の海外派兵が「武力行使を目的としない海外派遣」と区別され正当化されてきた⁽²⁶⁾。それは、最終的な憲法の有権解釈権を有する最高裁判所（憲法81条）が、憲法9条に関する軍事・安保関連問題については憲法判断を回避するため、内閣法制局の憲法解釈が事実上拘束力ある有権解釈の扱いを受けてきたことにも原因があろう。

3 民主党政権下の改憲論の内容

改憲論について、上述したような改憲促進の手続きや「国会改革」に関する問題以外に、改憲内容に関する問題がある。しかし、改憲論議が目立ったタカ派的な安倍自民党政権が崩壊して以降、現在の民主党政権に至るまでは、改憲内容の是非をめぐる論議は下火になっていたため、ここで特筆すべきものはあまりない。また、民主党の「憲法提言」の内容などの紹介も、改めて取り上げることは割愛するが、1つだけ特徴的なものについて言及しておくことにする。

それは、2011年3月に起きた東日本大震災と福島原発事故を契機としたものであるが、要するに、大災害などの非常事態に対して、日本国憲法は対処できないとして、国家緊急事態権を憲法に規定すべきだという主張である。改憲論者や改憲政党などの多くが、そのような主張をしている。その意図は、緊急時には私権が制限される必要があるということであるが⁽²⁷⁾、住民の諸権利・人権を制限してでも、最終的には軍事力・自衛隊主導のもとに行政と警察を運用して復旧や復興に迅速に対処することにある。この問題は、有事法制・国民保護法の運用とも合わせて考えられている点に留意する必要がある⁽²⁸⁾。

実はこのような主張は、阪神大震災のときにも改憲派から主張されていたが、疑問である。緊急事態対処の遅れや不備は、憲法の欠陥なのではなく、歴代政府や自治体の地震・津波対策や原発行政の方に問題があるように思われる。私権制限以前に、憲法を生かして、被災者や被曝者らの生命権、生存権、居住・移動の権利、財産権などを迅速に保障することができる政治や行政が行われることが求められているのではなかろうか。また、国家緊急権はもともと軍勢力を前提にしたものであり、明治憲法にもあったが、日本国憲法では軍勢力をもたないことから否定されたものであることに留意しておくことが必要である⁽²⁹⁾。

6. おわりに

民主党政権は、小泉政権以降の構造改革路線によって顕著になった格差社会の是正、米軍再編見直し、政治主導による民主主義の回復、改憲論への慎重姿勢といった、鳩山政権がかかげた公約的政策は、自民政権下で形骸化されてきた立憲平和主義や立憲民主主義を一定程度復権させるかのような期待を国民にいだかせた。しかし、鳩山政権から菅政権へ、さらに野田政権に至る過程で、公約は次々と撤回され、自民政権時の政策内容と大差のない反憲法的政治が行われてきている。それは、手続的な立憲主義の観点からみても、反立憲主義的といえるし、衆議院の解散・総選挙によって、有権者に信任を問わなければならない事態になっているともいえるよう。

このように、公約が変質した背景としては、民主党には、①第1に、もともと、新自由主義政策と日米安保体制の重視論、議会制民主主義よりも統治権力を優位させる民主主義論、および改憲指向が根底にあること、②第2に、多様な政治的傾向のグループがある中で保守的勢力が多数を占めていること、③第3に、財界（大企業・グローバル資本）などの社会的支

（龍法 '12）44・4, 640（1648）

配勢力に迎合した現実主義的政策をとろうとする姿勢があることが、原因として考えられる。

それはともかく、自民政権に代る民主党政権の誕生によって期待された政治は、日本国憲法の理念に基づく憲法政治ないし立憲主義の観点からみると問題が多いというのが、現時点での評価である⁽³⁰⁾。

- 1 鳩山由紀夫「民主党 私の政権構想」『文芸春秋』1996年11月号112頁。
- 2 鳩山由紀夫『新憲法試案』（PHP研究所、2005年）70頁以下。
- 3 澤野義一「平和憲法と永世中立」（法律文化社、2012年）第7章参照。
- 4 小泉親司「新安保懇報告書を斬る」『月刊憲法運動』2010年12月号20頁以下、小沢隆一「民主党政権の安保・防衛政策はどこへ向かうのか?」小沢隆一・丸山重威編『民主党政権下の日米安保』（花伝社、2011年）10頁以下など。
- 5 野田佳彦「わが政権構想」『文芸春秋』2011年9月号101頁、同「わが政治哲学」『Voice』2011年10月号52頁。
- 6 佐藤光雄「『トモダチ作戦』の本質と日米軍事協力」『月刊憲法運動』2011年8月号24頁以下、石川巖「トモダチ作戦の裏側」『軍事研究』2011年6月号64頁以下、越田清和「『トモダチ作戦』とは何だったのか」『インパクション』180号（2011年6月）130頁以下など参照。
- 7 野田佳彦『民主の敵』（新潮社、2009年）133頁以下。
- 8 栗田祐子「南スーダンへの自衛隊派遣問題をめぐって」『月刊憲法運動』2012年1月号22頁以下。
- 9 笹本潤『世界の「平和憲法」新たな挑戦』（大月書店、2010年）61頁以下。
- 10 野田佳彦「わが政権構想」（前掲）97-98頁。
- 11 澤野義一「原発をめぐる世界の憲法」『京都民報』2011年11月20日付。
- 12 澤野義一「原発をめぐる世界の憲法」（前掲）、同『平和憲法と永世中立』（前掲）第7章参照。
- 13 澤野義一「民主党の「国会改革」論の憲法問題点」『科学的社会主義』2010年4月号14頁以下ほか、植松健一「民主党「国会活性化」の論理」『法と民主主義』2010年2・3月号16頁以下、自由法曹団編『比例代表・国会改革』（学習の友社、2010年）24頁以下など。
- 14 小沢一郎『日本改造計画』（講談社、1993年）69-70頁。
- 15 澤野義一「国会議員定数削減論の憲法問題点」『科学的社会主義』2010年9月号6頁以下ほか、「Q&A 衆院比例定数削減と「国会改革」」『月刊憲法運動』2010年8月号26頁以下、自由法曹団編『比例代表・国会改革』（前掲）8頁以下、右崎正博「憲法と議会制民主主義」『月刊憲法運動』2011年3月号4頁以下など。
- 16 澤野義一「国会議員定数削減論の憲法問題点」（前掲）6頁以下ほか、自由

- 法曹団編『比例代表・国会改革』（前掲）36頁以下など。
- 17 ロバート・A・ダール『アメリカ憲法は民主的か』（岩波書店、2003年）68頁以下。
 - 18 吉田徹『二大政党制批判論』（光文社、2009年）112頁。
 - 19 上脇博之『議員定数を削減していいの?』（日本機関紙出版センター、2011年）49頁以下、同『政党国家論と国民代表論の憲法問題』（日本評論社、2005年）279-280頁、右崎正博『憲法と議会制民主主義』（前掲）13頁以下、加藤一彦『選挙制度と政党政治』『法と民主主義』2010年2・3月号4頁以下、小松浩『選挙区と政権交代』全国憲法研究会編『憲法問題22』（三省堂、2011年）79頁以下など。
 - 20 澤野義一『平和主義と改憲論議』（法律文化社、2007年）29頁以下、半田滋『ドキュメント 防衛融解』（旬報社、2010年）202頁以下、高作正博『政権交代・改憲論・自衛権』『現代思想』2009年10月号199頁以下など。
 - 21 川村俊夫『衆参憲法審査会の始動にあたって』『月刊憲法運動』2012年1月号5頁以下、隅野隆徳『欠陥「国民投票法」はなぜ危ないのか』（アスキー・メディアワークス、2010年）61頁以下。
 - 22 小沢一郎『今こそ国際安全保障の原則確立を』『世界』2007年11月号151-152頁。
 - 23 小沢一郎『日本改造計画』（前掲）32頁。
 - 24 鳩山由紀夫『新憲法試案』（前掲）138頁。
 - 25 論説としては、阪田雅裕『内閣法制局と憲法解釈』全国憲法研究会編『憲法問題22』（三省堂、2011年）102頁以下参照。
 - 26 中村明『内閣法制局と憲法9条解釈のなし崩し的解体が狙い』『法と民主主義』2010年2・3月号22頁以下。
 - 27 2011年5月3日付の一般新聞の憲法特集記事ほか、同年11月17日開催の第2回衆院憲法審査会や12月1日開催の第3回同審査会での委員発言など参照。
 - 28 震災後の改憲論の問題と課題についての前原誠司民主党議員と筆者に対する共同通信社のインタビュー記事『憲法の断面—国会の憲法論議』（『高知新聞』2011年7月2日付、『信濃毎日新聞』2011年7月20日付（夕刊）など）。
 - 29 澤野義一『平和主義と改憲論議』（前掲）213頁以下。
 - 30 鳩山民主党政権下の憲法政治を包括的に検討した文献として、渡辺治ほか『新自由主義か新福祉国家か』（旬報社、2009年）参照。