

憲法と日本経済 - 憲法議論への期待

【憲法問題調査会公述】

平成16年5月12日

川本 裕子

本日は憲法問題調査会・公述人としてお招きいただき、大変光栄でございます。私は、日頃触れることの多い経済や経済政策との関係で、憲法議論に期待したい点をいくつか申し上げたいと存じます。憲法の法律論に関しては知識が乏しい者でございますが、その点ご容赦の上お聞きいただければと思います。

憲法は、国の基本法として経済的自由を保障すべき

経済にとって憲法は、財産権、営業の自由、職業選択の自由を保障することで政府の機能、介入を限定し、個人や企業の自由な経済活動を促進している所に大きな意味があります。日本国憲法は市場経済を原則とするわが国経済のあり方を保障していると考えられます。ここまではまず異論のないところだと思います。

問題は、これらの憲法の条項がどのように解釈されてきたか、です。日本国憲法の伝統的な解釈は、憲法25条第1項の生存権を根拠とした政府の経済介入には肯定的であり、またいわゆる「二重の基準」により、経済的自由に関する制限の判断基準は、精神的自由への制限の許容基準よりも緩く、合理性の原則で判断するという考え方であるようです。

しかし、現実への適用という観点から見れば、薬事法違憲判決のように、最高裁が、競争を制限した政府の規制を合理的根拠がないとして違憲と判決したケースもあるように、経済的自由だからといっても、政府が恣意的に介入することはできないことが判例理論として確立しています。あるAという人の経済的な活動を制限しようとするには「何のために」制限をするのかという理由が、法律などを通じてきちんと説明されなければいけません。仮に法律が国会で議決されたものであっても、合理性がなければ、裁判所は憲法に基づきAさんの主張を認め、政府の規制は退けられます。

また最高裁は、憲法第25条第1項を根拠とした国民の権利は、具体的なものではなく、法律により具体的内容を定めるべきとしてきており、その限りで政府の経済への積極的な介入には歯止めをかけています。

経済政策の変化を反映させるべき

このように、結果としては今の憲法は大過なく運用されてきているといえますが、経済を専門領域とする立場から一言申し上げれば、憲法解釈として「二重の基準」の考え方は、
- もしそれが、政府の経済への介入を大幅に許す方向で依然維持されているとするならば
- 、時代に合わなくなっているのではないかと思います。確かに、表現の自由などの精神的自由について、それに制限を課すことは、民主主義の根幹に関わるために極めて慎重に例外的にすべき、という考えには私も同感です。しかし、だからといって、その返す刀という形で、経済的自由については制限できるというように議論することはおかしく思えます。経済的自由の尊重も、国のあり方として、精神的自由に劣らず大事であると思います。

経済政策の考え方も大きく変貌を遂げています。日本国憲法が制定された戦争直後には、大恐慌やニューディール政策などの経験を経て、アメリカを含めて、国家の大幅な経済介入による福祉国家の実現が、世界的に基本的な経済思想となっていました。現在憲法の解釈として述べられている二重の基準も、こうした経済思想を踏まえての考え方であると思われます。しかし、1980年代以降、福祉国家路線の行き詰まり、社会主義の崩壊といった歴史的展開を受け、政府の過剰な介入を避け、市場経済の力を十分に発揮させなければ日本も成長していけない、ということは動かしがたい流れになっているのではないのでしょうか。中国経済でさえ自由化・市場化によって大きく躍進している時代です。日本の憲法の検討もこうした経済の実態を十分に取り込んで進めて頂きたいと希望します。

特に、日本では依然として政府による過剰な規制の問題が解決したとはいえません。たとえば官民の関係で依然「官」が優越的地位をもっている印象も強いですし、あいまいな根拠により、広範な規制を行政が行う傾向がいつまでも是正されない状況にあるのではないのでしょうか。政府介入に関する憲法解釈の「緩やかさ」が、これらの官優位の思想につながっているとすれば根幹的な問題です。私は法律一般、また憲法の専門家ではないので確かなことは申し上げられませんが、経済的自由に関する現在の大過ない憲法の運用を「念押し」する意味で、憲法を見直すことに検討の価値があるかもしれないと思います。

憲法判断で経済運営はできない

ただし、私は経済政策のあり方について、憲法でもっと事細かに規定せよと主張するつもりはありません。専門的知識を要求される個々の経済的事例に関して、一々裁判所に憲法判断を求めるということは現実的ではないからです。金融システム一つをとってみても完全なレッセフェールでは上手く機能しないのは明らかです。

現実には個々の問題は、政府が政策決定として時宜に応じ判断し、国会や国民に説明責任を果たしていく、という形で運営していかざるを得ないことが多いと思われます。経済は生き物であり、裁判所による憲法判断によって経済運営を行うことには無理があります。憲法はあくまで基本法であり、政府が極端に不合理なことをしてきた場合にそれを抑える、ラストリゾートとして機能するという姿が望ましいでしょう。

この観点から一点付言すれば、私は憲法に財政均衡義務を規定するといった考え方には反対です。確かに、日本のみならず、民主主義国の政府は財政赤字を必要以上に膨張させる危険や傾向があります。わが国における巨額の国債累積残高の実態は典型的な事例です。しかし、我々はその問題を憲法で解決できるのでしょうか。政府が不況時に財政スタンスを緩く取る、ということは一般論としてはマクロ経済の安定という視点から望ましいことで、その手をむやみやたらと縛ることは、経済の安定的成長という観点からはかえって有害になります。アメリカの州の憲法には財政均衡条項を置いているものもあるそうですが、実際には背に腹は代えられず、あの手この手の抜け道が講ぜられているとのこと。そうなると、違憲状態が恒常化することを黙認せざるを得なくなり、憲法への信頼を揺るがすことになる危険があります。私の意見としては、憲法に規定すべき政府の義務は、「財政赤字を出さない」ではなく、「財政赤字を隠さない」ということにすべきだ、と考えています。これについてはまた後でご説明したいと思います。

以上述べてきたように、憲法に経済問題を何から何まで解決してほしい、と要求するのはないものねだりであり、結果的にかえって失望を招く考え方だと思います。そして、今の日本国憲法は経済的自由の保障という機能では概ね上手くいっている、という印象を持っています。

しかし経済の観点から言うと、民間の経済的自由を保障し、政府が不合理・不要に介入することを防ぐという視点だけが憲法論ではないと思います。そうした視点を越えて、政府活動が経済に歪みや過大な負担をもたらさないよう担保する、そのために国民が監視し是正し得る仕組みを作る、という視点からの憲法論も求められます。その意味で憲法には重要な役割があるのではないか、見直しを図っていいのではないか、という問題提起をしたいと思います。以下2点を申し上げます。

政府活動に関する情報公開義務を憲法で徹底すべき

第一に、政府活動全般に関する情報公開の徹底です。この問題提起をする私の基本認識をまず述べます。経済財政諮問会議を初めとして、様々な場で議論されている問題ですが、現在のわが国全体のお金の流れを見ると政府がコントロールしている資金循環部門が巨大

な規模に上っています。GDPの14.4%（二〇〇四年度末）に当たる水準に達した一般政府負債については、予算の歳入部分で明示されており、巨額であることは大きな懸念ですが、情報開示という点では問題はないと思われます。問題は財政投融资の部分です。郵貯や年金として国民が預託した資金のうち、相当部分が様々な特殊法人に融資されており、住宅、高速道路、中小企業、地方自治体など様々な資金が流れています。財政投融资残高は400兆円で、民間金融機関の融資総額に匹敵します。

道路公団の民営化問題でも大きな問題となりましたが、こうした資金は政府を媒介にして循環しており、最終的に返ってくる見込みがあるかどうかは必ずしもはっきりしません。特殊法人は政府機関なので、その不良債権の存在はそもそも問題ではない、という前提の下で情報が開示されています。政府機関であるが故に破綻という事態は想定されておらず、退出の規定もありません。特殊法人などが企業会計原則を適用しないということは、単に民間企業と事業手法が違うなどと言った会計手法の違いではありません。そうしたテクニカルな次元の問題ではなく、最終的には政府保証で支えられる事業形態であるために市場の監視を受けない、という問題が根源にあります。そうした前提で事業経営が行われている特殊法人に対しては、基本的に経営ガバナンスが働かないのは自明の理です。企業で言えば赤字が出続けているのに、その経営責任を問う体制も規律も、またその手法も存在していないからです。「独立行政法人」という新たな法人形態も出てきていますが、この問題を根本的に変えるものではありません。

こうした公的な資金循環は、最終的に大きな国民負担をもたらす危険性が強くあります。道路公団の民営化でも最も懸念したのはこの点、すなわち、民間から金を借りながら収益性のない道路に投資がどんどん進んで、ますます借金が膨らんでいる事態をどう止められるかという問題でした。高度成長期には、伸びる社会ニーズに民間だけでは資金供給は大きく不足しており、様々な社会インフラ整備を進めるために財政投融资が民間資金を補完する意義を有していたかもしれません。しかし、今日の日本経済では将来への巨額の国民負担の先送りとなっている恐れが強くあります。本来の方向としては、経済に不透明な負担となるこのような資金循環は縮小し、究極的には廃止ないし、完全民営化すべきです。今の郵政民営化もそうした観点から検討されているものと理解しています。

前にも述べましたように、郵政を民営化すべし、財政投融资を廃止すべし、というのは政策論であり、憲法との関係で言えば、いわゆる立法政策の問題、すなわち国民の代表たる国会が決めるべき事柄でありまして、憲法に直接規定すべき問題ではありません。しかし、そもそもなぜ問題がここまで巨大化、深刻化したかを考えてみれば、それは財政投融资・特殊法人に関する国民に対する情報開示が極めて不十分であったからだと考えられます。今でこそ、この問題には大きな焦点が当たっていますが、つい数年前までは一握りの専門

家と財政当局の間でしかこの問題を議論していませんでした。健全な政策作りが進むように、十分な情報開示を確保するのは憲法の役割といていいのではないのでしょうか。

最終的には国民負担となるような政府活動については前広・積極的に政府に情報公開させるべきです。今の憲法では第7章の「財政」の箇所の規定があり、たとえば内閣は財政状況についての国民への報告義務を毎年負うとされています（第91条）が、これも「予算」という狭い範囲に解釈されて運用されていると考えられます。いきなり国民負担となったときの予算措置を報告されても国民としては遅すぎるのであり、潜在的に国民負担を生む政府活動は全て国民に報告させたり、情報開示させるような規定整備が必要ではないのでしょうか。また、こうした義務は将来、財政投融资制度が何らかの衣替えをするようなケースでも依然適用されるよう、十分一般性をもたせるべきでしょう。

今でも政府は情報開示に努力しているという意見もありますし、最近改善が見られるのも確かです。しかし、最大の問題は特殊法人を初め多岐に亘る政府活動、その結果として最終的には納税者負担が生じうる政府活動を総覧する「連結財務諸表」が存在しないことです。特殊法人などは、基本的には全債務を政府が保証していると市場は考えています。ということは、これらは政府の子会社であり、政府債務に対して最終的に責任を負う納税者としてはその全ての財務内容を一覽的に、理解できる形で知る権利が当然にあると思われる。これは郵政公社や年金資金など、「自主運用」が認められている部門についても当然当てはまります。

今は一覽的開示がなされていない財投機関債については、政府保証債と違い、政府は保証していない債務だという意見もあるかもしれませんが、明示的に法律でそれを否定していない限り、市場はそう受け取っていると言う実態を踏まえる必要があります。特殊法人や財政投融资の問題の本質は、国民の究極的な負担が隠されやすい、という点です。それを隠せないというルールが基本的枠組みとして確立すれば、自ずから改革の議論も変わってくると思われます。

もちろん、情報開示義務を文字面で書いただけでは担保としては弱く、国会承認の対象にすべきという議論もありえます。また、中立的な監視機能を強化するために、会計検査院を国会に直屬させるという考え方もありえるでしょう。具体的な憲法の規定については素人の私には決定的な意見があるわけではありませんが、要は納税者の立場から、国民はもっと情報を詳しく理解できる形で政府に提出してもらい権利があるのではないかと、という論点です。

一票の価値平等を憲法で保障を

第二に、情報公開と並んでもう一つ重要な見直しのお願いは、議員定数不均衡の問題、一票の重みの問題です。いわゆる公共経済学の観点から、公共財をどの水準で供給するのかを決めるかなど、集団的な意思決定については、市場における決定に比べて色々難しい問題があるとされています。しかしそれにしても集団意思決定において、一票の重みが平等であることについては、議論の当然の前提となっています。

ところが、今の日本には大きな一票の格差が存在し、なかなか是正されないという現実があります。そもそも国会が公共政策決定の責任主体となる前提条件を満たしていないのは、日本にとって大きな問題です。国民の意思がきちんと反映されていない国会、その意思決定に基づいて責任者が指名される内閣に、国民が全幅の信頼を寄せられないのは当然の理であると思います。

この件についての最高裁判所の憲法判断については極めて大きな疑問があります。少なくとも衆議院について、1票の価値の平等の厳格な実現は憲法上の要請であるというのが憲法学界の主流の見解であるとも伺っています。最高裁は衆議院では3倍、参議院では6倍までの格差を国会の裁量範囲としているようですが、そうしたことを最高裁が判断できるのか疑問に思います。国会など日本の最高機関の信頼に関わることなので、国会に早急に毅然たる是正措置をとっていただくのがベストです。しかし、現状がどうしても変わらないのであれば、今の憲法の規定がそうした解釈の余地を与えているのが問題と考えられるのですから、規定の見直しを図るべきではないでしょうか。

また、こうした憲法判断では、最高裁が定数配分規定は違憲であり、それに基づいて行われた選挙は違法だと判断しても、選挙の結果は有効だという判決が出されるのが通例となっていますが、これも納得できないところです。国民の遵法観念に無形の悪影響を及ぼしているのではないかと思います。何より、自分の子供に説明できません。学級委員の選挙で一人一票だと思ったら、あるグループの子たちは3票ずついれていたことがわかった、ルール通りやれてなかった、ということと同じようなことです。間違いがあったことがわかれば、直ぐにやり直すのが当然だと、我々は教えるのではないのでしょうか。今回は混乱が生じるので来学期に正しい方法でやりましょう、などといえば子供はどう思うのでしょうか。次の世代に責任を持つ者として、子供にきちんと説明できるか、というのは大切な基準です。違憲であると判断する選挙については、一定期間を限って国会が不均衡を是正する立法措置を判決で義務づけ、その上で選挙をやり直させるべきだと思います。

経済政策では所得配分効果というものが常にあります。どのような所得配分が最も社会にとって望ましいかは常に難しい問題になりますが、避けて通れません。社会保障の問題もそうであるし、郵便や金融のユニバーサルサービスの問題、そして道路問題も同様です。これからは高度成長期につくられ、右肩上がりの経済に併せて作ってきた様々な国の制度を手直ししていくことが否応なく迫られます。そこでも必ず所得配分への影響は出てきます。その難しい問題を議論し、決定する国会に主権者たる国民の意思がきちんと反映されていなければ、政策決定への納得感は格段に低下します。その意味で国会と最高裁の一層の努力と決意を期待しますし、憲法議論の中でのご検討を是非お願いできればと思います。

以上