

# 憲法論3.0

令和の時代の「この国のかたち」

提言報告書

2022年4月 PHP「憲法」研究会

政策シンクタンク  
PHP総研



# 憲法論 3.0

令和の時代の「この国のかたち」

## 提言報告書

2022 年 4 月 PHP「憲法」研究会

政策シンクタンク  
PHP総研

## はしがき

政策シンクタンク PHP 総研は、時代が大きく転換する中で、国のグランド・デザインである憲法をいかに認識し、論じていくべきかを考えるため、2019 年 8 月に「PHP『憲法』研究会」を立ち上げました。本報告書はその成果をとりまとめたものです。

この 10 年ほどを振り返っても、憲法をめぐる政治は様々な展開を見せています。安倍首相はその長い任期の間中、現職の総理大臣としては例外的なほど憲法改正に強い意欲を見せ続けました。他方で安倍政権は、集団的自衛権の行使などの具体的な課題については、憲法改正を行うことなく平和安全法制や特定秘密保護法を整備していきます。対する野党の側は、第一党の民主党や立憲民主党などが立憲主義を掲げて憲法解釈の変更や政権の政治姿勢を強く批判する一方、憲法改正を掲げる日本維新の会が一定の議席を占めるようになっていきます。2018 年 3 月には、自由民主党が「自衛隊明記」「緊急事態条項創設」「参院選の合区解消」「教育無償化」という改憲 4 項目案を公表し、一定の反響を呼びましたが、憲法改正が具体的な政治日程に上ることなく、現在に至っています。

おことばをきっかけとして天皇の生前退位を一代限りで可能にする特例法が成立し、立憲制においてはじめて生前退位による代替りが行われたことも、皇室制度と憲法、天皇と統治機構の関係について光を投げかけました。

そして、コロナ禍の世界的な広がりにより、前例のない規模での行動制限や支援策が行われたことで、緊急事態における国家の役割や人権のあり方が憲法とのかかわりも含めてあらためて問われています。

日々の政治や現実社会の動きの中で憲法が論じられ、運用されることと並行して、憲法典のみならず憲法附属法や憲法慣習を含めた憲法秩序全体を捉えることを重視する憲法観が本研究会の委員を含むアカデミズムから提起され、憲法論議に奥行きをもたらしたことも見逃せません。その背景には、政治・行政・司法の各分野にわたる大がかりな統治機構改革を行い、「国のかたち」を変えてきた平成日本の実践の蓄積があります。

おおむね一世代にあたるこれからの 30 年、日本は国内外の大きな環境変化を経験することになるはずです。ロシアによるウクライナ侵攻が示したように、米国の覇権が揺らぐ中で、国際秩序は転機を迎えており、この東アジアにおいて力による現状変更や強制が行われるシナリオは現実味を帯びています。第四次産業革命、Society5.0 などと称される社会のデジタル化は、国や社会に文明史的な変化をもたらす、外交や安全保障にも甚大な影響を及ぼすことになるでしょう。パンデミックや激甚災害の頻発はもちろん、気候変動の影響により、人類が想定外の危機を迎えるリスクを想定することも必要です。皇位継承の安定性も大きな宿題として残されています。国のかたちがこのままでよいのか、将来を見据えて真摯に考えるべき時機といえます。

こうした時代状況を背景としながら、本研究会では、憲法をどのような視点で理解するこ

---

とが建設的なのか、憲法の観点から統治機構や社会のデジタル化について考えるといかなる視座が開けてくるかについて、検討してまいりました。本報告書の各論考は、改憲護憲の是非について一義的な結論を導き出すものではありませんが、ここで示されたようなふくらみのある憲法観に立脚することで、憲法についての実りある議論や検討が可能になるものと確信しております。最大の争点である 9 条論議もその例外ではありません。

本報告書が国のかたちを憲法の視座からあらためて考えるきっかけとなることを期待いたします。ぜひご一読いただき、忌憚なきご意見、ご批判をお寄せいただければ幸いです。

最後になりますが、本研究会に尽力いただいた委員各位、ご協力いただいた関係各位に対しあらためて心よりの謝意を表します。

2022 年 4 月

政策シンクタンク PHP 総研代表・研究主幹

**金子将史**

## 目次

|                                           |           |
|-------------------------------------------|-----------|
| はしがき .....                                | 2         |
| はじめに いま、なぜ憲法論3.0なのか .....                 | 6         |
| <b>統治機構改革1.5&amp;2.0を越えて 亀井善太郎 .....</b>  | <b>9</b>  |
| 1.はじめに .....                              | 9         |
| 2.統治機構の課題と対応の方向性 .....                    | 10        |
| 3.おわりに .....                              | 15        |
| <b>Society5.0における立憲主義と法の支配 穴戸常寿 .....</b> | <b>17</b> |
| 1.立憲主義 .....                              | 17        |
| 2.国家権力=政治プロセスの構成と憲法 .....                 | 17        |
| 3.デジタル化と統治 .....                          | 18        |
| 4.Society5.0とデジタル現存在への配慮 .....            | 19        |
| 5.データのガバナンス、データによるガバナンス .....             | 20        |
| 6.Society5.0と法の支配・権力分立 .....              | 21        |
| 7.デジタル時代の人権保障 .....                       | 22        |
| 8.国と地方の関係 .....                           | 23        |
| <b>「個人の尊重」から見る、これからの憲法 曾我部真裕 .....</b>    | <b>25</b> |
| 1.はじめに .....                              | 25        |
| 2.グローバル企業の権力と国家の役割 .....                  | 25        |
| 3.多様な個人の尊重を可能にするための統治機構のあり方 .....         | 27        |
| 4.まとめ .....                               | 32        |
| <b>日本の統治構造とウェストミンスターシステム 上田健介 .....</b>   | <b>33</b> |
| 1.はじめに .....                              | 33        |
| 2.選挙制度 .....                              | 34        |
| 3.議会のはたらき .....                           | 34        |
| 4.二院制 .....                               | 38        |
| 5.内閣 .....                                | 40        |

|               |    |
|---------------|----|
| 6. 政官関係 ..... | 42 |
| 7. おわりに ..... | 44 |

## **地方自治と憲法 大屋雄裕 .....** 47

|                      |    |
|----------------------|----|
| 1. 現行憲法と地方分権改革 ..... | 47 |
| 2. 将来像の不安 .....      | 48 |
| 3. 自治体事務の現状 .....    | 48 |
| 4. 内在的な課題 .....      | 49 |
| 5. 保健所の分権化 .....     | 51 |
| 6. 保健行政の現状 .....     | 51 |
| 7. 問題解決の方向性 .....    | 53 |

## **デジタル化と憲法 山本龍彦 .....** 55

|               |    |
|---------------|----|
| 1. はじめに ..... | 55 |
| 2. 人権 .....   | 57 |
| 3. 統治 .....   | 65 |
| 4. おわりに ..... | 69 |

|              |    |
|--------------|----|
| メンバー一覧 ..... | 70 |
|--------------|----|



## はじめに いま、なぜ憲法論 3.0 なのか

PHP 総研では、平成から令和に移行した 2019 年、「統治機構改革 1.5 & 2.0」を発表した。平成期に取り組まれた一連の改革、衆議院における選挙制度改革とその後の統治機構改革を振り返り、その成果と課題、さらには目指すべき方向性を示した。平成の改革は、云わば、統治機構改革 1.0 であり、さらなる改革の貫徹となる 1.5 と今後の社会や経済の変化に応じた新たな取組みとして 2.0 を求めた。

これらはすべて基本的な統治機構に関わるものであり、日本国憲法（憲法典）に書かれたものもあれば、内閣法や国会法、国家行政組織法といった憲法附属法に書かれたものもある。しかし、私たちの国のかたちの重要な部分を示すものでありながら、そうした統治機構の姿を共有できるような憲法の明文化は進んでいない<sup>1</sup>。

統治機構改革研究会における検討のプロセスで明らかになったのは、「グランド・デザイン」としての憲法の必要性である。日本国憲法は、その公布からこれまで改正されることはなかった。その是非についてはともかく、不磨の大典だとして憲法議論を放置したり、逆に憲法改正を自己目的化したりすることはあってはならず、むしろ、より良き社会や政治に向けて、憲法を活かしていかなければならない。

憲法学者である佐藤幸治京都大学名誉教授は、各国の憲法に共通する骨格や内容について、四つのポイントを挙げている<sup>2</sup>。

「A）国民が憲法制定権力として憲法を制定し、その憲法によって、必要な活動力の確保と濫用の防止に十分に配慮した政府の統治権力の仕組み・根拠を明確にすること、B）人間（個人）の尊厳を基礎とする基本的人権の保障を徹底すること、C）そのような内容をもつ憲法の法的規範性を可及的に実現すること、D）戦争が立憲主義にとって最大の“敵”であるとの痛切な思いに立って、平和への志向を憲法を通じて明確にすること」

また、佐藤名誉教授は平成の統治機構改革の基本理念を支えた一人としても知られるが、改革に臨むにあたって示された「行政改革の理念と目標」（1997 年）には、『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではないということを、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない。」と記された。ここには、国民一人ひとりが国家の客体ではなく、本来、主体であるべきとの考え方が示されているように思われる。

統治機構改革研究会では、内閣の中枢を担うコア・エグゼクティブ（中核的執政）を中心とした狭義の統治機構のあり方に集中して研究を進めたが、代表と参加、集中と分散（中央と地方、統治と自治のバランス）、説明責任と透明性といった広義の統治のあり方についても、本格的な検討が求められている。また、デジタル化が加速する社会にあって、人権の保障も重要な論点であり、これらは「この国のかたち」そのものに直結するものであり、グラ

1 ケネス・盛・マッケルウェイン東京大学社会科学研究所教授の研究。他国の憲法と比較して、日本国憲法は、明確な規定が少ない。

2 佐藤幸治『世界史の中の日本国憲法』（左右社、2015）p.56-57



---

ンド・デザインとしての憲法に立ち返った議論が必要であろう。

そうした問題意識を踏まえ、統治機構改革に関する提言報告書の結びに、以下のように記した。

「こうした統治機構の姿は、本来、国のかたちを示す憲法にこそ、記載されるべきことであろう。護憲ありき、改憲ありきの憲法論ではなく、政治そのものに活かせるものとして、憲法に何を書き込むべきか、積極的な議論を進めていかねばならない。」

私たちは変化の真ただ中にいる。デジタル化は一人ひとりの日々の暮らしを変えてきたが、今後も変化はますます加速していくだろう。新型コロナウイルスの感染拡大も同様だ。自由に一定の制限が加わる「新たな日常」は既に始まっているし、これからの未来の姿を明確に見通すことはできない。こうした変化の途上であって、誰もが、国家のあり方、そして、私たちの未来について、何らかの形で考えたことがあったのではないだろうか。

憲法を変えるか／変えないか、といった二元論ではなく、また、政治家や一部の専門家だけに委ねるべきでもなく、幅広い国民全体の議論として、分厚い憲法論を興していかねばならない。これこそが、PHP「憲法」研究会を立ち上げた理由である。

研究会では、各界の専門家や実務に関わっている方々をゲストに招き、議論を深めたが、研究会の成果である本提言報告書の執筆にあたっては、研究会として一本の提言報告書を取りまとめるのではなく、それぞれのメンバーがそれぞれの視座と視点で「論」を示すかたちとした。これは、グランド・デザインとしての憲法を多様な「論」によって構成することで、憲法論そのものの広がりや厚みを具体的に示すべきだと考えたからである。以下、掲載順に、その論の概要を示す。

亀井は、統治機構のその後の動向を踏まえ、政権交代の非現実化、政治の短期志向化、コア・エグゼクティブ・チームの未確立、官僚機構の専門性低下に伴う Rightness 喪失といった問題を示し、その解決に向けては、それぞれのさらなる言語化、とりわけ、憲法が明示しない政党のあり方や官僚機構の専門性の回復と時代が要請するさらなる高度化の重要性を論じた。また、その際、統治の主体たる国民が憲法課題を我がものとして取り入れるための対話、統治機構の具体への反映を目指すあらゆる実務のプロセスの継続の必要性を示した。

宍戸は、フィジカル空間とサイバー空間の融合が進展する Society5.0 においては、デジタル社会がテクノロジーによる人間の支配に陥らないよう、そして、経済社会の持続的な発展と社会的課題の解決を同時に可能とするものでなければならず、個人の尊重を基本価値とする立憲主義にとって、連続的に位置付けられる側面があるとした。その実現のためには、統治能力向上のためのガバナンスの変容、法の支配の原理と権力分立のあり方の見直し、人権保障の発展形としての「デジタル権利宣言」、「データからの自由」「データによる自由」「データへの自由」としての機能に着目した見直しの必要性を示した。

曾我部は、現代社会において、あらためて考えるべき「個人の尊重」から、これからの憲法のあり方について論じた。巨大な力を持ちうるプラットフォーマーと国家の関係性、個人

の尊重を実現する統治機構のあり方、その具体策としての賢人会議や独立機関、さらにはデジタル時代にふさわしい新たな請願権の可能性について、提言している。これらの制度を通じて、少数派であっても切実な個人の権利に関わる問題（Rightness の観点）を「公開討論の場」としての国会に持ち込まれて制度的な保護に至るプロセスが確立することが期待されている。

上田は、平成の統治機構改革が模範としてきた英国の統治機構であるウェストミンスターシステムについて、その組織や各々の機能、さらには、日々の運用のあり方まで、詳細に検討した上で、日本との違いについて論じた。今後の統治機構のさらなる検討を重ねる上で、その違いを踏まえた対応が必須となるが、日本において長年無反省に続いているインフォーマルで閉じた政策形成のあり方（与党の事前審査制や政治家と官僚の分担の曖昧さ）の見直しは重要な論点となると論じている。

大屋は、とくに、近年の新型コロナウイルスの感染拡大の対応において問題が顕現化した、国と地方の関係について、地方自治と憲法の観点から、その課題について論じた。国・都道府県、市町村と区分されるが、その中での規模はバラバラである。一定の理念や基準が整合的になるよう、その間で事務を再配分し、権限の再編成を進めるべきという考え方もあるが、現実的には、さらに人口減少が進む今後を踏まえるならば、人的資源と権限を水平連携と垂直補完によって活用していく必要を主張している。

山本は、加速するデジタル化を踏まえ、人権（プライバシー権、情報自己決定権、思想および良心の自由、表現の自由・知る権利、平等・アルゴリズム的意思決定を争う権利、統治（外交・安全保障、地方自治）のそれぞれについて、憲法論 3.0 にふさわしい論点とその解決の方向性を論じた。それぞれに課題は深刻であり、制度設計のみならず、その前提となる考え方を改める分野もあり、その解決はそれぞれに急務であると提言している。

これらの「論」は、これまでの護憲／改憲にとどまるこれまでの憲法論である 1.0、本研究会の前進である統治機構改革研究会が示した憲法論ともいえる 2.0 に続くものであり、さらなる地平を広げ、厚みを増す「憲法論 3.0」と位置付けたい。

本年 5 月 3 日の日本国憲法施行 75 年の節目を前に、こうした「論」を示すことができた。議論に参加いただいた皆様にはこの場を借りて厚く御礼申し上げたい。研究会メンバー一同、この「論」をきっかけに、異論や反論も含め、幅広い憲法論が大いに興されていくことを期待している。

2022 年 4 月  
PHP「憲法」研究会

---

# 統治機構改革1.5&2.0を越えて

亀井善太郎

## 1. はじめに

本研究会の前身である PHP・統治機構改革研究会は、2019 年 3 月に提言報告書「統治機構改革 1.5 & 2.0」（以下、「1.5 & 2.0」）を発表した。ちょうど、平成から令和に移る二か月前のことである。この検討の主な対象となったのは、平成期の一連の政治改革、統治機構改革の一つの帰結ともいえる第二次から第四次安倍内閣（2012 年 12 月から 2020 年 9 月）であった。2020 年初めには、日本国内において新型コロナウイルスの感染拡大が起き、その影響は今も続いている。内閣は、2020 年 9 月に菅内閣に交替、その一年後の 2021 年 10 月には岸田内閣となった。

平成の統治機構改革は、国民の選択を駆動力とした内閣主導の統治機構の確立を目指したもので、主権者である国民を統治の客体から主体に転換させることを目指したものだ。それ以前の 1980 年代に進んだ各省割拠主義・タテ割り行政・ボトムアップによるコンセンサス型意思決定の弊害（各省、とくに現場の実質的な拒否権保持）を思い出せば、その方向性に間違いはない。しかし、現在でも、統治機構に関わる課題が引き続き存在することを考えれば、改革のさらなる加速こそ必要であろう。「1.5 & 2.0」では、この加速を統治機構改革 1.5 と呼び、公表時点で想定された、現在も進行中の新たな国際秩序への転換や、社会や経済のデジタル化といった環境変化に対応して挑戦すべき点を統治機構改革 2.0 とした。

「1.5 & 2.0」で指摘した統治機構に関する課題は、制度ばかりを見てしまっただけで見落としがちな、制度や組織の運用やこれを担う人の意識といった面、いわゆる「作動論」に着目したもので、今も、日本政治共通の課題として継続している。とりわけ、新型コロナウイルスによるパンデミックは、統治機構に関わる運用上の課題を露わにした。つまり、人事や組織のあり方はもちろん、政治家、官僚、専門家の役割分担、さらには、中央政府と地方政府の連携を含めた日々の運用は属人的なものとなりがちで、そこには定型が無いということだ。何らかの誤りがあれば、行政の執行に問題が生じ、政府に対する信頼は失われ、社会や経済にも甚大な影響を与えてしまう。

「憲法論 3.0」は、すでに想定されていた Society5.0 や新たな国際秩序転換への対応といった大きな社会の変化に対する具体的な取組みの進捗の結果、さらには、新型コロナウイルスのパンデミック対応といった新たな政策課題への対応によって明確に見えてきた課題を対象に、グランド・デザインとしての憲法が規定する統治機構、平和の保持、基本的人権の保障の徹底等の観点から、様々な論を重ね、共有し、具体的な対応を見出すことに意義があるものと考えられる。

筆者は憲法や法学を専門とする研究者ではない。現実の政治や政策と専門的な知見に基づくアカデミアの研究、そして社会をつなぎ、インパクトを産み出す政策シンクタンクの一員である。この間、政府や政党の政策立案のサポートも続けてきた。本稿は、その後の内閣の交代や政策対応等によって見えてきた具体的な課題を中心に、本研究会における議論を振り返りつつ、また、筆者自身の知見や経験を踏まえ、「憲法論 3.0」の一つとして、とくに統治機構の課題とこれからの社会にふさわしい統治機構改革の方向性について記すこととした。

## 2. 統治機構の課題と対応の方向性

### (1) 政権交代可能な複数の政党をつくり、政権を担うチームを育てていくために

内閣主体の統治機構の駆動力は国民の選択である。国民が選択した内閣だからこそ、リーダーシップの発揮が可能となる。そうした文脈から考えれば、一連の統治機構改革の前提に、二つ以上の政党による政権交代の常態化があったのは当然のことだろう。成熟化が進む現代社会においては、一部のエリートに任せるのではなく、意思決定プロセスへの参加こそ重要であるとの考えに基づくものだ<sup>1</sup>。各省庁の実務級が拒否権の行使も含め、実質的に権力の中核にある省庁主導によるコンセンサス型議院内閣制から、国民が選択した内閣が国務を総理するウエストミンスター型議院内閣制への転換を企図したということだ<sup>2</sup>。

小選挙区を主体とする総選挙の経験を重ね、総選挙が政権選択の機会であるとの認識は、国民の間で広がったかもしれないが、実際のところ、2009年、2012年の二度の政権交代以降、実質的に政権選択不在の総選挙が続いている。この理由としては、野党の力不足に対する指摘が一般的だが<sup>3</sup>、それ以前に、政権交代の意味付けや衆議院の院としてのあり方、その具体的な運用の点で課題が残されていることを忘れてはならない。

「1.5 & 2.0」では、政権交代とは、「政策の大転換ではなく、権力入れ替えによる腐敗や独裁の防止が目的であり、一定期間ごとにそれ自体が必須と、認識を転換すべき」と示した。ところが、現在においても、国会議員や各種メディアの幹部や記者たちと話していても、こうした認識について共有できているとは言い難い。

政権交代に対する共通認識を改めるばかりではなく、政権交代の常態化のためには、①衆議院の「アリーナ型議会」化、②野党の育成、③政権の中核チームを確立する準備としての政党機能の見直しが必要となろう。

まずは、衆議院の「アリーナ型議会」化から考えてみたい。そもそも、総選挙を政権選択の場とするためには、その前段階となる衆議院こそが、次期政権を担うための“有能さ”の競争の場であるべきという理解が必要だ。

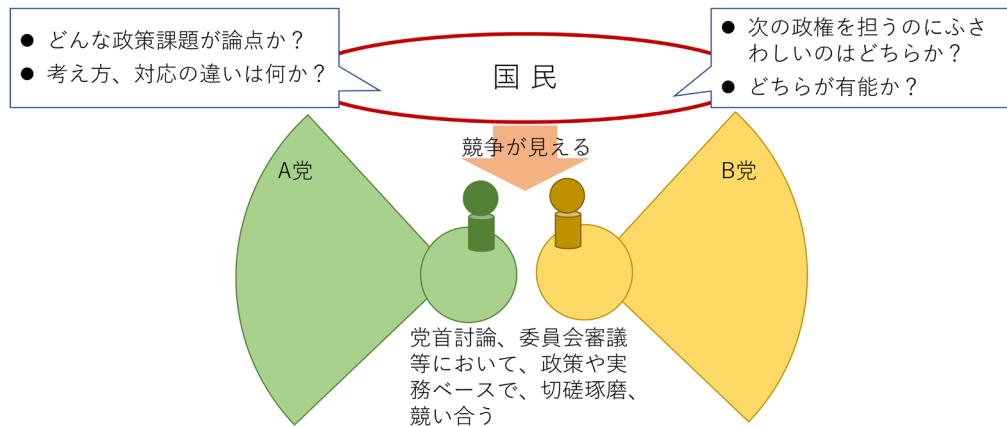
1 榊原英資・野口悠紀雄「大蔵省・日銀王朝の分析」（『中央公論』1977年8月号）、野口悠紀雄『1940年体制』（東洋経済新報社、1995年）が詳しい。

2 日本が範とした英国のウエストミンスター型議院内閣制の実際については、上田が記した別章を参照されたい。

3 岡田憲治『なぜひばりは負け続けるのか』（集英社インターナショナル、2019年）ほか各種報道。近年の野党幹部自身の発言にもみられる。



【図 1】衆議院が目指すべき「アリーナ型議会」



出所：筆者作成

アリーナ型議会とは、次の政権が取り上げるべき政策課題、その優先順位、課題の対応の方向性や具体的な工夫、政権を担うに相応しいチーム力や人材能力等の各種の論点について、党首討論や各委員会の場において、ただ、対決するのではなく、政策や実務ベースで、その有能さを競い合う議会のことだ。現在の政権を担当する与党からすれば、政策課題解決に関する自らの政権の実績を誇ることができるだろうし、失点があれば、その挽回策を示す場にもなる。野党からすれば、現在の与党が担うよりも、自分たちがやったほうがよりうまくいくことを見せることが、アリーナ型議会の闘い方だ。最近では、政策提案型の野党といった言葉をみることがあるが、政策提案は有能さを示す一つの方法に過ぎない。自ら政権を担うことを想定し、チーム力や人材能力を含めて政権運営能力を示すことを忘れてはならない。

ところが、現実には、アリーナ型議会のメインの場となるはずの国家基本政策委員会（党首討論）の両院合同審査会の開催実績は、2012年12月の直近の政権交代から現在までの9年3か月で11回に留まる<sup>4</sup>。毎回の時間的制約とこの頻度では、次期政権を担う有能さについて、国民が判断する材料にはほとんどならないだろう。

また、衆議院の解散については、内閣総理大臣の専権事項と一般的には呼ばれ、その行使は、権力闘争たる政治の最も重要な局面となることは承知の上だが、総選挙が国民の選択の機会であることを改めて認識し、これに至るプロセスについて、与野党が合意し、総選挙で競い合うべき政権公約の充実やそのあり方も含めて、時間と手間をかける意義をあらためて考え直す必要があるのではないだろうか。

次に二つ目のポイントとなる野党の育成について考えたい。そもそも、政権交代の常態化のためには、AとBといった、二つ以上の選択肢が必要で、Aが政権を担うならば、野党

4 衆議院国家基本政策委員会合同審査会の会議録議事情報一覧より集計。2013年4月、2013年12月、2014年6月、2015年5月、2015年6月、2016年5月、2016年12月、2018年5月、2018年6月、2019年6月、2021年6月。

となる B に所属する落選中の人材を社会のどこかで養い続けることも必要となる。諸外国を見れば、民間やアカデミアにおける人材プール機能が存在している。その点では、政治的中立性に対する日本社会のナイーブさも乗り越えなければならない一つの課題である。

現行のあらゆる政治プロセスが与党優位にあることも忘れてはならない。政策の事前審査プロセスを通じて、与党が政策に関する情報を優先的に獲得しているのが現状だ。また、現在は獲得議席に比例して配分される政党交付金の仕組みも、野党を育てる視点からの再配分の議論が始まってよいのではないだろうか。

政権交代できる政党を複数存在させるためには、政治家や政党の力量だけに頼ってはならない。社会が一定程度の負担を受けとめ、有能な人材をプールする、また、野党が情報を持ち、彼らが育つ環境づくりに向けた、私たち社会の合意も不可欠となるはずだ。

三つ目のポイントとなるのは、「1.5 & 2.0」で強調した、内閣の中核を担うコア・エグゼクティブ（中核的執政）のチーム化の方法論の確立だ。各種報道や与党国会議員や官僚の声からも、その意義に対する理解は広がってきている。しかし、チーム化に成功したはずの安倍内閣であっても、その後期において、さらには、菅内閣でも、コア・エグゼクティブ内の連携に課題が見られた。とくに新型コロナのパンデミック対応においては、チーム間の連携、役割分担、情報共有に課題があり、内閣としての機能不全が目立つ形となった。きわめて重要な政策課題でありながら、特命相・担当相を副総理（格）に位置付け、総理の“発議”の補佐、本来の意味での“総合調整”権能が果たせる人事をみることはなかった<sup>5</sup>。

現在の岸田内閣でも、現時点までに、コア・エグゼクティブの有機的な連携の動きは見えてこない。こうした問題こそ、官僚や民間人の政治任用の積極的活用はもちろんのこと、政権準備を担う政党における人材育成機能の見直しと共に取り組む必要があるのではないだろうか。

あらためて認識すべきは、政党のあり方であろう。与野党問わず、統治機構の中で政党がいかなる機能を果たしていくべきか、具体的な検討を進めなければならない。これまでの統治機構改革の趣旨を踏まえれば、その基本的な方向性は、主権者たる国民と政治の接点・つなぎ役であることを自覚し、国民の政治参加の機会を確保し、充実させる機能を向上させていくものと考えらるべきであろう。さらには、政治の一つの本質である権力闘争の存在を考えれば、政党の機能と目的は、より優れた政策力と人材力・組織力によって、政権を獲得することにこそある。政策課題を探索し、その解決策となる政策を立案するのも、様々な利害調整を伴う政治を担うのも人材である。政党には、個々の政治家の育成はもちろんのこと、内閣、行政との関係、国会、それぞれにおいても、チームとしての力が問われることをよく踏まえ、人材登用の仕組みや運用を通じて、リーダー候補の育成に加え、適材適所の布陣で力を発揮するチームを構築できるようにしていかなければならない。

5 詳しくは、亀井善太郎『『出口』をいかに判断するか 統治機構から見た課題』（PHP 総研、2020）を参照されたい。<https://thinktank.php.co.jp/commentary/6176/>

## (2) 短期志向の政治を乗り越えるために

国民の選択を駆動力とした内閣主体という基本方向性もあってか、ポリティカル・キャピタルを得るための総選挙の頻発化が進み、政治の短期志向化が進んだことも忘れてはならない課題だ。

近年の国政選挙の実施状況を振り返れば、2000年以降の22年で15回（衆8、参7）、およそ一年半に一回の選挙を行ってきたことになる。現在の自公政権の枠組みとなった2012年12月以降の9年数か月で見ても、6回（衆3回、参3回）とペースは変わらない<sup>6</sup>。

国際秩序の転換によって事態対応型の政治が進んだ。トランプ以降の米国政治の不安定さ、近年の米中対立、ウクライナ侵攻、パンデミックも、日本政治に大きな影響を与える。こうした変化は、内閣や行政、さらには与党において、中長期の政治や行政に関する検討の場が見当たらないことと無縁ではないだろう。

小泉内閣で始まった、いわゆる「骨太の方針」については、当初は中長期の政策に関する基本的な枠組みとして示されたものだったが、現在では、毎年度の予算策定方針に転換している。岸田政権においては、「新しい資本主義」をテーマにした会議が設置され、中長期の政治や行政に関わる検討の活発化も期待できるが、政権発足して半年弱を経過した現時点において、期待すべき議論はまだ見えてこない。むしろ、会議体が乱立し、どこで中長期の検討がされるのかも明らかになっていない。漏れ聞こえてくるのは、本年予定されている参議院の通常選挙を前に、政策の成果を早く見せよという官邸からの指示ばかりだ。

「1.5 & 2.0」で示したとおり、参議院の院の特性を踏まえた、その役割と機能の明確化は重要な論点となる。憲法に書かれた任期等、また、統治機構改革によって内閣と密接な関係となった衆議院との役割分担を考えれば、中長期の視点で政治や行政を議論するのは参議院の機能のはずだ。

「1.5 & 2.0」で十分に触れなかった点で、あらためて考えておくべきは、内閣と与党の役割分担のあり方ではないだろうか。内閣と与党の役割分担は明文化されておらず、主に総理の与党内の権力基盤によって、その力関係に差異が出るとされている。肝心なのは、その時々の方力関係に左右されず、中長期の政治や行政の検討の場が常にどこかにあることだろう。むしろ、国際関係の緊迫化やパンデミックといった日々の事態対応に迫られることになれば、内閣は中長期の対応どころではなくなるのが現実だ。そうした際も含めて、常に与党がバックアップできる体制を持てるかどうかこそが重要だ。まずは、各党が、中長期の政治や行政に関する検討の場の常設から始めてはどうだろうか。

その際、日本の行政組織（各省庁）の多くが、供給者別に並置されており、また、与党に設置された部会構造も府省に合わせたものなので、そこから出てくる政策が供給者視点になりがちな問題も踏まえておく必要があるだろう。中長期の視点はもちろん、併せて、需要者

6 衆議院総選挙（カッコ内は解散当時の首班）：2000（森）、2003（小泉）、2005（小泉）、2009（安倍①）、2012（野田）、2014（安倍②）、2017（安倍②）、2021（岸田）、参議院通常選挙（半数改選）：2001、2004、2007、2010、2013、2016、2019

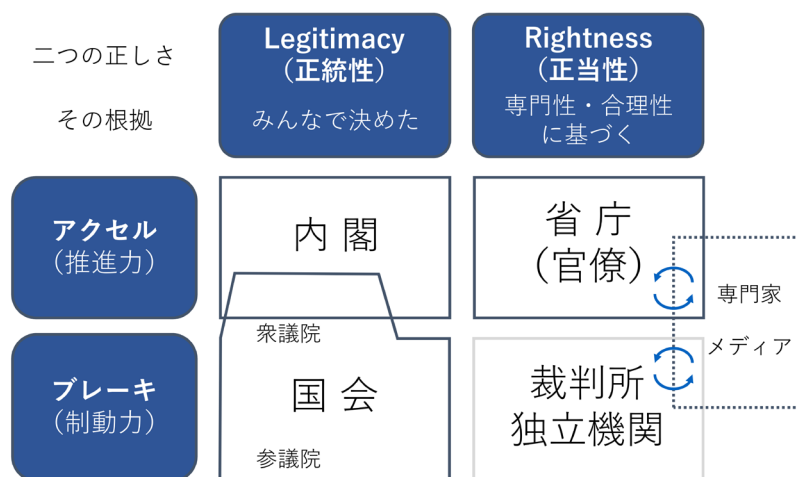


となる国民起点の政策課題の検討も不可欠となる。

### (3) 政治・行政におけるRightness(正当性)の回復を果たすために

統治機構の主体が省庁（官僚機構）から内閣に移行したことに伴って、政治における正しさの重点も変化してきた。図2は、統治機構の設計の着眼点を概念化したものである。

【図2】 統治機構の設計の着眼点



出所：曾我部京大教授資料をベースに筆者作成

一連の統治機構改革の流れを踏まえれば、加速部分については、選挙で国民から選ばれた「政」（内閣を担う多数派）と、試験を経て行政に奉職する「官」の関係の基本的原則は、「国民の信任を得た政治が官僚“機構”を動かす」ことにあるといえるだろう。政治から見れば、内閣は行政をうまく機能させるためのものでなければならないし、省庁（官僚機構）から見れば、さらに複雑化する社会課題について、自らの専門性を発揮し、解決策たる政策の意思決定の精度をより高めるものでなければならない。

政策課題の解決のため、どちらも推進力（加速）を持っているが、政と官では、その根拠が異なる。前者は民主的要素に基づくもので、後者は専門性や合理的要素に基づくものだ。

内閣主導への移行に伴い、Legitimacy（正統性）とRightness（正当性）のバランスが崩れてきていることは、一連の改革の課題として認識しておかねばならない。社会の成熟化が進み、Rightnessが多元的で多様なものになったことで、官僚が本来担うべきRightnessの探求、さらにはその前提としての知の集積や統合がより困難になったことも、その背景の一つと考えるべきだろう。供給者視点の固着化もその一つかもしれない。あらためて、時代の変化に応じたRightness、その根拠となる官僚機構のさらなる専門性の獲得が求められている。

にも関わらず、実態を見れば、政策の根拠を、政治プロセスばかりに求める動きは、政治家ばかりではなく、官僚機構にも広がっている。こうした流れは、前節で述べた政治の短期

志向化とも連動しているのではないだろうか。

こうした問題は、新型コロナ対策に関する政策の意思決定プロセスや国民とのコミュニケーションにおいてもみることができた<sup>7</sup>。政治家と専門家、それぞれの発言や応答の割り振り（意思決定と国民への要請、情報提供と分析）は曖昧で、専門家会議の独立性の確保にも課題が残った。政治家と専門家、それぞれに異なる担うべき責任に関する原則を踏まえた判断ができないのは、行政の専門家たる官僚機構の深刻な問題であろう<sup>8</sup>。

筆者は、近年、官僚機構の Rightness 回復と環境変化に応じたさらなる高度化を進めるため、各府省の実務クラスを対象に、政策立案に関わる一連のプロセス（情報収集、分析、論理的な政策オプションの検討、次なる改善を見出す建設的な評価、マルチステークホルダーとのコミュニケーション等）に関するスキル向上を支援してきた。また、無謬性に囚われているとされる官僚機構において、複雑で変化に富む社会を対象とする政策の検討における試行錯誤や臨機応変な執行が可能な行政のあり方の実現に向け、制度立ち上げや環境整備について、専門家の立場から、議論にも参加している<sup>9</sup>。こうした動きに対しては、デジタル化が進む社会や経済を踏まえた政府のデジタル化実装の加速と併せて、積極的に資源投入していく必要があろう。

こうした一連の政策形成プロセスの実現にあたっては、Rightness 回復と高度化を担う官僚機構ばかりではなく、政治家や専門家が担うべき役割がある。まずは、政治家の意識と行動の変革が必要ではないだろうか。与野党問わず、政治家の官僚機構への依存は継続したままだ。官僚機構は政治家の下請けでもパフォーマンスの対象でもない<sup>10</sup>。また、官僚機構だけに Rightness を担わせるのではなく、それぞれの領域の専門性を有する外部の人材も積極的に共同して担うことができる環境を作っていくことが重要となろう。Legitimacy を担う政治家、Rightness を担う官僚機構、専門家、それぞれが健全に機能し、切磋琢磨してこそ、より質の高い政治や行政が現実のものとなる。

### 3. おわりに

本稿では、「1.5 & 2.0」後に明らかになった統治機構の課題を中心に、その対応の方向性を示した<sup>11</sup>。

あらためて気付かされるのは、統治機構を実効性あるものにしていくためには、憲法や憲法附属法に明示されたことを前提としつつ<sup>12</sup>、変化の激しい現代社会に応じて、その理念を

7 詳細は、前掲の拙著『『出口』をいかに判断するか』を参照されたい。

8 「1.5 & 2.0」では、官僚機構の専門性について、組織志向からの脱却、一連の統治機構改革や政策課題の変質といった社会背景への深い理解が必須としている。今後は、政策課題ごとに解決の専門性を有する NPO・NGO、自治体、企業等からの学びがさらに必要となってくるだろう。詳細は「1.5 & 2.0」を参照されたい。

9 行政改革推進会議の下に設置されたアジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループにおける検討。https://www.gyokaku.go.jp/singi/gskaigi/agile.html

10 前者は与党、後者は野党にみられる。昨今の政治主導の内実は、本来の役割分担とは異なる、過度な官僚依存によって成り立っている現状を忘れてはならない。詳細については、「1.5 & 2.0」で記した総合調整（とくに「プーリング型総合調整」）に関する指摘と提案を中心に参照されたい。

11 新型コロナ対応で明らかになった課題として忘れてはならないのは、国と地方の連携、広義の統治機構のあり方である。この点については、大屋が記した別章を参照されたい。

12 もちろん、憲法典や憲法附属法の改正を否定するものではない。むしろ、改正そのものが目的化してしま

読み解き、むしろ割合として多いとされる明示されないことに対する理解を深め、共有し、具体的な日々の運用や人事・組織の形に反映していくことの重要性であろう。これこそ、「憲法論 3.0」であらためて意識すべきことなのではないだろうか。その際、本稿で示した、議会、政党、政治家、官僚機構、専門家、さらには、これを受けとめる社会（国民）の認識がその具体的な項目となりうる。

とりわけ、近年検討が進む政党のあり方の再定義と官僚機構の専門性の回復と高度化の動き<sup>13</sup>は、統治機構、ひいては社会への影響が大きい。前者は憲法典には記載されていない事柄だが、統治の主体となるべき国民からすれば、自らの選択の対象であり、また、政治そのものへの接点ともなる。国民自身が政党に関する議論に主体的に参加できるようになっていかねばならないし、そのためには、政党に関する原理原則と我が国の政治と行政の特質をよく踏まえた専門家による論点の明確化は必須となろう。そのためにも、当事者たる政党自身が、自らの党改革の取り組みを積極的に伝え、そして、耳を傾けなければならない。また、後者については、官僚機構ばかりに任せるのではなく、政治家が官僚機構に依存している現状を脱し、本来の機能を果たすことが必須となるし、専門性そのものの見直しには、専門家のさらなるサポートも必要となる。

この際、いわゆる「〇〇のあり方論」については、生まれた年代やそれぞれの経験によって、その考え方が異なるため、価値観の衝突が起きがちで、それぞれが理解を深め、共有できる、つまり、社会全体と一人ひとりが調和した関係性を構築するには、多大な労力を要するだろう。こうした困難は、これまでの統治機構改革の設計と実際の乖離の歴史を振り返れば、その繰り返しのようにも感じられるかもしれない。しかし、だからといって、ここで諦めてしまえば、統治機構の機能不全と社会の分断しか残らない。

むしろ、求められるのは、世代や背景を越え、それぞれの概念や文脈の共有のためにあらゆる言葉を尽くす努力である。言葉は、統治の主体であるべき国民の間で広く交わされ、論じられるものでなければならない。その際、政治と行政を担う当事者である政治家や官僚はもちろんだが、これを支援する専門家やジャーナリズムの役割の重さも自覚する必要があるだろう。憲法論 3.0 が目指すべきは、本書における各論のように多様な考えが表明され、それをきっかけに、国民自身が憲法課題を我がものとして取り入れる対話のプロセスであり、統治機構の具体に反映を目指すあらゆる実務のプロセスの継続ではないだろうか。

い、肝心の統治機構が機能不全に陥っては元も子もない。

13 前者は自由民主党において具体的な検討が進められている。後者の実現のためには、現在検討されているアジャイル型政策形成といった形で、従来の官僚機構の無謬性といったある種の前提となる共通認識を克服して取り組まねばならない。

---

# Society5.0における立憲主義と法の支配

宍戸常寿

## 1. 立憲主義

一般に立憲主義とは、国家権力を法によって制限し、個人の権利と自由を確保するという思想とされ、また、それがリベラル・デモクラシーの国々における政治社会の基本的原理であることもよく知られている。その核心に、フランス人権宣言で掲げられた、権利の保障と権力の分立があることは、およそ争いがないものと思われる。

しかし同時に、立憲主義の概念は、政治社会の変化を踏まえ、様々な内容や要請を取り込みながら発展してきたものでもある。例えば立憲君主制における「立憲」とは、議会在君主の権力の行使に対して責任を追及し、合理的な権力の行使と抑制を担保するという責任政治の観念とむすびついていた。また、立憲主義を法の支配の観念と結びつけて、裁判所あるいは法曹による社会運営を重視する憲法文化も存在する。さらに、公的な領域とプライバシーが保障されたプライベートな領域の分離、そして個人の内面に関する政教分離が立憲主義と密接な関連を有するという見解も有力である。第二次世界大戦及びそれに至るまでの軍国主義、ファシズム等の経験を踏まえ、立憲主義の根源的な価値は、人間の尊厳ないし個人の尊重にあると考えるのが現在では一般的であり、日本国憲法 13 条もそのような考えを体現しているとみられる。最後に現在では、民主主義の下で人権の保障を確保する制度的担保として、違憲審査制が採用され機能しているかどうか、立憲主義の制度的標識として重視されるようになってきている。このように立憲主義の観念は、その核心は歴史的に確立されつつも、具体的な歴史的課題に対応しながら柔軟に発展してきたものとみることができる。

## 2. 国家権力＝政治プロセスの構成と憲法

さらに、constitute という語からすれば、専ら国家権力の制限を強調するのではなく、国家権力を構成しつつ制限するという両面を見据えて、立憲主義及びその下での憲法のあり方を議論する必要があると思われる。従来の日本における立憲主義の理解については、天皇主権から国民主権への体制変更によって、国家権力の構成の問題は主権原理として解決済みであり、むしろ自民党政権の長期化に伴って、権力の制限という側面が強調されてきたとみることができる。しかし、政治社会の複雑化やグローバル化とともに、民主主義の質、あるいは良き統治とは何かが問われるようになるにつれ、改めて国家権力とは所与の実体ではなく、むしろ構成されるものであり、それを立憲主義の問題として論じなければならないという関心が高まってきたといえる。

国家権力は、たとえそれが警察力・軍事力のような実力として発現するにしても、人々が



言語により意思疎通を行い、他人の意思に服従したり、他人の意思を説得して変えさせたりというコミュニケーションのプロセスによって成り立つ。国家権力が発動される公共的な事柄についてのプロセスを広く政治プロセスと呼ぶならば、立憲主義は、政治プロセスを合理的なものとして組織し、その暴走を抑えるように構成することを求めるものである。国家主権、あるいは国民主権について論じられる際には、友と敵を峻別し政治的な共同体の実存を決定できることが政治の本質であるという前提が置かれていることが多い。しかし現在の社会においては、むしろ逆に、そのような一枚岩で均質的な、いわば全能神的な「国民」を観念できないということから出発すべきではないかと思われる。グローバル化とデジタル化によってますます社会が複雑化する中で、多様な人々や価値をゆるやかに統合し、公共の事柄を実現する政治プロセスをいかに構成するかが、現代における立憲主義の一つの課題である。

見方を変えて言えば、少なくとも現代日本のような組織化された政治社会においては、仮に「緊急事態」においても、主権者である国民が具体的な決断を下すということが想定されるわけではない。むしろ、いついかなる場合にあって、そこに現実にあるのは代表者をはじめとする公職者、そして市民や企業や団体といった多様な「国民」による多様なコミュニケーションと活動である。そしてその相互作用から集合的な意思決定が立ち現れて公共的なものとされる場合に、それに国民の名が冠され、主権的なものと観念されるのである。現代立憲主義の下での憲法の意義の一つは、様々な主体の公共的な活動の機能を適切に分担ないし連関させ、そのことにより政治プロセス及びそのアウトプットである統治を合理化し、人々が従うに値するものとして正統化することにある。日本国憲法をめぐる議論も、現代社会の課題に対応する統治とは何か、そのために求められる政治プロセスのあり方はどのようなものかという観点から、「グランド・デザイン」としてのあるべき姿に向けてなされるべきものであり、憲法を改正する／しないを自己目的化したものであってはならない。

### 3. デジタル化と統治

現代の統治が直面する課題は様々あるが、ここでは①権力と法、②主体と人、③象徴・コミュニケーション、④資本・カネの4つの側面から、問題状況を素描してみたい。

①権力と法については、法の支配や権力分立等の基本原理の下で、警察力・軍事力の統制や人権保障が、立憲主義にとっての永遠の課題として存在する。しかし、制度がどれほど堅牢なものであっても、その任に当たる人を得なければ政治社会は適切に運営され得ない。この②主体と人については、適切な人をどのように選ぶか、権力の担い手をどのように鍛えていくかといった側面が民主主義の論理にあり、これに関連して複数政党制や公務員制度のあり方が重要である。この点について1990年代以降は政権交代の課題が、そして現代では政治参加の拡大や世代間公平をめぐる問題が論じられてきた。また統治が人と人の間で働く作用である以上、③象徴やコミュニケーションも統治の重要な問題であり、それに関わる基本原理が政教分離や表現の自由の尊重である。そして価値観の多様化が進むにつれていずれの現代国家でも、社会において何が正統であるかをめぐる価値観の争いが強まる一方で、知



る権利の実現がマスメディアと一般の読者・視聴者との関係で問題になってきた。最後に④資本やカネについて、日本のような自由主義体制では政治と市場を分離し、租税国家の原則をとってきた。しかし現代ではグローバル化や競争力の低下、社会保障と財政赤字の拡大が課題となり、さらには環境と持続可能性への配慮も重要性を増してきている。

デジタル化は、このような統治の問題状況を大きく変えつつある。①については国家統治が一方で相対化されつつある反面、デジタルテクノロジーとの結合により精緻な監視社会をもたらす懸念がある。②については、政治・行政のDX（デジタル・トランスフォーメーション）の遅れが、新型コロナウイルス感染症拡大の下で顕在化したところである。③については、SNSの普及によって国民の知る権利や表現の自由が拡大する反面、偽情報の流布が問題となり、またそれらが価値観を巡る闘争を激化させている。④については、デジタル・プラットフォーム事業者が国境を越えて国家を上回る影響力をもつ一方で、デジタル格差の拡大が問題となっている。以上はきわめて雑駁な素描であるが、グランド・デザインとしての憲法を議論するに当たって、デジタル化が統治のあり方を変容させていることを意識しなければならないことは、明らかであろう。

#### 4. Society5.0とデジタル現存在への配慮

このようなデジタル化が進む社会のあるべき姿として、これまで、Society5.0という概念が論じられてきた。IoT、ビッグデータ、AI、ロボット等のデジタルテクノロジーによって、フィジカル空間とサイバー空間の融合が進展する結果として、①あらゆる情報がデータ化され分析可能となる、②生成されるデータの量に対して、利用者の認知や注意力の限界があらわになる、③データがよりパーソナライズ化される、④データの収集・拡散が加速する、⑤データが流通する「アーキテクチャ」を通じてプラットフォーム事業者によるデータの管理が強まる等の点が、デジタル社会の特徴として指摘されている。Society5.0とは、このようなデジタル社会がテクノロジーによる人間の支配に陥らないように、そして経済社会の持続的な発展と社会的課題の解決を同時に可能とするものでなければならない、ということを主張する観念である。

このようなSociety5.0は、個人の尊重を基本価値とする立憲主義にとって、連続的に位置付けられる側面がある。これまでの政治社会は、自律的で均質的な「個人」という近代的な理想を基本的な前提としてきた。そのことは、所与のテクノロジー等の物理的な環境の中で、一人ひとりの個性をある程度まで活かすと同時に、特定の生き方を規格化し、それにより人々の多様性を縮減して規律することにもつながってきた。Society5.0がそのメッセージどおりのものであらうとすれば、一人ひとりに最適化した形でのサービスや規律を可能にするものといえよう。

また、国家はこれまで、「個人」の理想がそのまま現実には貫徹できないことから、市場における自由競争を原則としつつ、法が分野の特性や当事者の属性により一定の規制を行う、社会インフラ（交通や都市、エネルギー等）を維持整備する、社会保障制度を設計・運営するといったことを、自らの役割として引き受けてきた。これらは、自由な活動の手段の

構築や格差の是正により、現実の社会の中で先の「個人」の理想をある程度実現するための統治活動であったとみることができる。

このような現実の人間と理想的な「個人」の間を架橋しようとするこの種の統治活動を「現存在配慮」と呼ぶとすれば、Society5.0のインフラである情報通信ネットワークへのユニバーサル・アクセスの保障をはじめとする「デジタル現存在配慮」が、今後の統治活動のフロンティアになることは確実であろう。その中には、テクノロジーによる人間の支配を妨げるための国家の活動も含まなければならない。フィジカル空間とサイバー空間の融合にあっては、個人は、自己の内面が把握されるだけでなく、あらかじめ「自己」が形成され、扱いきれない大量のデータに直面して合理的な判断を下すことができず、アーキテクチャ上で提示される選択肢を選ばされるおそれに直面している。このような「先回りされる個人」は、ある意味では今までより「幸福」(Well-being)が充たされた存在であるのかもしれないが、心地よさや効率性と引き換えに自律的な判断・決定の機会が大きく失われるのであれば、それはもはや人間中心の社会とはいえない。

このように考えると、デジタル現存在配慮のために、人間の具体的なニーズや困難の多様性を把握し、それが個人の幸福・自律・尊厳にどのようなインパクトをもたらすのかを的確に判断して施策を実施することが、今後の統治に求められるといえよう。

## 5. データのガバナンス、データによるガバナンス

デジタル社会における統治はデジタル現存在配慮の側面を強めていく反面で、その力によって個人を支配するおそれもまた強まることも看過してはならない。この点で特に重要になるのが、国家のデータ・ガバナンスである。例えば、新型コロナウイルス感染症対策を通じて、公衆衛生を実現するために、民間企業から公的機関へ(B2G)、また国と地方公共団体の間(G2G)といったデータの流通・連携が、今後の統治の基礎として必要であることが広く認識された一方で、いかなる具体的な目的でデータを利用しそれ以外の目的では利用しないのか、どのような安全管理措置を採るのか等を定め、そのルールの遵守について、国民に説明する仕組み、また、第三者的な監視監督の体制の整備が不十分であることも明らかになった。

2021年の個人情報保護法改正により、公的部門と民間部門の法制が一元化されるとともに、国と地方のルールも原則として共通化され、個人情報保護委員会が国の行政機関や地方公共団体に対しても監視を及ぼすことができるようになった。従来、財政がグランド・デザインとしての憲法の問題であることは当然視されてきたが、今後は、このようなデータのガバナンスの問題もまた憲法の重要な課題として位置付けられる必要がある。

他方、従来の国家ガバナンスをデータの活用により見直すことが、不合理な規制を廃止するだけでなく、求められる統治能力を向上させるためにも、喫緊の課題となっている。経済産業省の「Society5.0における新たなガバナンスモデル検討会」は、まず民間企業がデータ活用により環境変化に対応してアジャイルに自らのゴールとその手段を見直すというガバナンスのあり方を提唱し、それを前提に従来の業法による規律を「コンプライ・アンド・エ

クスプレイン」を果たしているかのモニタリングに重点を置くように見直していくこと、さらには行政の側自身にもアジャイル型のガバナンスを採用することを、検討・提言してきた。こうした発想は、デジタル臨時行政調査会によって 2021 年末に取りまとめられた、デジタル改革・規制改革・行政改革の一体的推進の基礎となる「デジタル原則」においても採用されている。

このようなアジャイル型のガバナンスは、デジタル現存在配慮のために、新たに必要であることが判明したデータを取得したり逆に不用なデータを廃棄したりといった、データ・ガバナンスのためにも求められる。さらに立憲主義の観点からは、基本的人権の侵害や不当な差別につながる危険等のリスクをリアルタイムで発見・評価し、制度を適法・実効的に構築・運用するガバナンス能力の不断の向上に向けられたものでなければならない。

## 6. Society5.0と法の支配・権力分立

これまで見てきた Society5.0 における統治能力向上のためのガバナンスの変容は、既に示唆してきたとおり、グランド・デザインとしての憲法のあり方にも大きな影響を与える。ここでは、法の支配の原理と権力分立のあり方について述べておくことにしたい。

法の支配には、大別すると、①法が法として機能するための条件（一般性・抽象性、公示性、明確性等）を狭く理解する見方と、②司法を中心とした社会秩序形成原理として広く理解する見方とがある。ここでは、日本国憲法に則して、憲法の最高法規性（98 条）、国法秩序における法律の中心的地位（41 条）、自由の保障（第 3 章）、適正手続の保障（31 条）、司法権・裁判所の役割（第 6 章）を構成要素とするものと捉えておくことにする。

まず、国家がデジタル現存在配慮を実効的に果たすためには、企業等の適切な対応を引き出すためにインセンティブ設計を行い、それを実施するための域外適用や課徴金・制裁金による実効性確保が必要となる。そのような行政権限の発動が適正に行われるためには、独立行政委員会の導入を含むそれに適合した組織法・手続法・作用法を横断した法制の見直しとともに、司法による実効的なコントロールの仕組みが求められる。

また、統治の課題に対応した法制事務のデジタル化、LegalTech の採用は、法律の内容の合理化に資するとともに、一般の人々が専門家を介さずに法の内容を理解しやすくし、またその見直しを提案しやすくするような「民主化」につながる可能性がある。しかし、法令の内容を機械判読可能なものにした、テクノロジーの進展により自動的に法定の条件を更新したりするようなことになると、法律の法規創造力がデジタル化によって空洞化するおそれも生まれてくる。さらにサイバー空間とフィジカル空間の融合が進めば、アーキテクチャの働きにより、交通法規に違反するような自動走行車の挙動が機械的に妨げられる等、そもそも違法な行為が現実化せず、裁判の対象となる紛争そのものが減少するということも考えられる。このことは、具体的な事件解決の場面を通じて法解釈により規律内容を修正したり、紛争を契機に法改正を行ったりすることを想定してきた、法秩序形成のあり方にも多大な影響を及ぼすことになる。

さらに、立憲主義の要請の一つである政府による説明責任の履行が、法律の執行やその制



定改廃をめぐる国会審議を通じて果たされてきたことも忘れてはならない。これまでも、政策決定の重要な部分が立法ではなく、「骨太の方針」や各種基本法の下での政府計画の策定によりなされる傾向が強まってきているが、人間である公務員を介さない AI による自動執行の拡大は、それを加速化させるおそれもある。他方で行政の DX 化は、政策形成・実施過程の記録・公開や追跡・検証可能性の拡大に資するように、また、定期的なパブリックコメントに代えてリアルタイムで市民の声を反映するようにも設計し得るものであり、そうでなければならないであろう。

このように考えると、第一に、統治を担う行政の DX が進むことに対応して、権力の抑制・均衡という観点からは、それを事前・事後に統制する能力を向上させるように、国会と裁判所の DX を進めることが不可欠である。例えば、野党による質疑や会計検査・政策評価等の局面での AI の活用やそれを駆使した独立推計機関の設置、審議の充実のためのオンライン審議の採用等が考えられよう。また、第二に、法の支配を実現し、また補完するための仕組みとして発展してきた行政手続・情報公開・公文書管理等の行政通則法の体系を、Society5.0 に適合したものに見直していくべきであろう。前者がグランド・デザインとしての憲法の問題であることは明らかなが、後者も Society5.0 における憲法附属法（憲法具体化法）としての役割を重視していくことが適切と思われる。

## 7. デジタル時代の人権保障

これまで述べてきたとおり、デジタル化は立憲主義にとって、これまで経験したことのないリスクをもたらすと同時に、立憲主義を発展させていくためのチャンスをも提供していると考えられる。

欧州連合（EU）で議会・理事会の共同文書として定められた「人権と民主主義に関する EU 行動計画」（2020 年）では、公共的な参加をより容易かつ実効的にする、公共サービスへのアクセスを増大させる、侵害と濫用の記録を容易にする、オンラインの社会運動を手助けする等の、デジタルテクノロジーの積極的な潜在性を引き出すべきことが強調されている。また、2021 年に成立したドイツ新政権の連立協定「さらなる進歩を目指して—自由・正義・持続可能性のための連帯」では、デジタル化と民主主義、市民の権利、持続可能性との関係について、具体的な政策目標が記載されている。

日本では、「デジタル憲法」といわれたこともあるデジタル社会形成基本法や、その検討の際に議論されたデジタル社会形成 10 原則があるが、これらはデジタル改革の客観的な目標にとどまっている。個人が急速なデジタル化に取り残されるかもしれないという不安を解消し、デジタル社会に参画していけるようにするために、主観的な個人の権利利益についても、考えていくことが必要となろう。その基本的な権利の例としては、デジタル社会における人格権、デジタル手続による適正な処遇を受ける権利、生涯を通じたキャパシティ・ビルディングの保障がある。人権保障の発展形として、これらの権利を「デジタル権利宣言」としてまとめることも、今後考えられよう。

また、従来の表現の自由やプライバシー等の情報に関する権利や制度も、Society5.0 に

においては、「データからの自由」「データによる自由」「データへの自由」としての機能に着目し直すことが適切であると考えられる。例えば、個人の目線で言えば「データからの自由」（自身やその行動等をデータ化されない自由）の核心を成すのは私生活の平穩（古典的なプライバシー）であるが、より制度的には、通信の秘密の保障（憲法 21 条 2 項）や、住居の不可侵（35 条）が、データからの自由を確保してきたものといえる。また「データへの自由」（データへのアクセス・管理の自由）について、個人的な権利としては自己情報コントロール権の主張の姿をとるが、私的領域から公的領域の場面を考えれば、議会制度における政府の説明責任や、報道機関の取材の自由、さらには情報公開制度も、この「データへの自由」の現れとみることができる。また、知る権利や報道の自由は、民主主義社会の運営や消費者の自律的な判断を可能にして、個人的・社会的な利益の増進や享受に資するという点で、「データによる自由」として位置づけ直すこともできる。

このような構図の下で最近の個人情報の利活用と保護をめぐる問題群を整理してみれば、データ・ポータビリティは、プラットフォーム事業者に向けて行使されることで公的な領域を再構成していく「データへの自由」として位置付けられる。プロファイリングやスコアリングの規律、そして「忘れられる権利」は、自分の存在のあり方が深いレベルでデータ化されたり、自分に関する新たなデータを作られたりすることを排除するという点で、Society5.0 における「データからの自由」の要請として捉えることができよう。また、情報銀行あるいは情報信託機能は、データの取扱いに対する本人のコントローラビリティを高めることを通じて、それによりサービス利用等の利益の享受を可能にする、「データによる自由」の実現を補完するものとして構想されているものと考えられる。

## 8. 国と地方の関係

国・地方の関係については、少子高齢化等の資源制約が厳しくなる中での自治体間連携が検討され、さらに新型コロナウイルス感染症対策を通じて地方行政の DX の遅れや、地方分権の流れの見直しが指摘されるようになってきたところである。立憲主義の観点からは、自治体もまた中央政府と同様に法に拘束されるべき公権力であり、さらに本稿の立場からすれば、政治プロセス全体の一部であり、かつデジタル現存在配慮を行うべき主体でもある。このように考えれば、Society5.0 における国・地方関係も、「分権か集権か」の二項対立ではなく、住民である個人に奉仕するための組織適合的な役割分担の問題として捉え直し、デジタル化を踏まえた基礎自治体・広域自治体・国の役割の配分の見直しや、デジタル化を活かした自治体間や自治体・国間の協働を、検討すべきである。もちろん、このように考えたからと言って、直ちに「分権」が「集権」に逆転するという結論を導くわけではない。自治体がデジタル化により実効的に処理している事務に国が関わり続けることは、かえってデジタル改革の趣旨に反するものであろう。

特に基礎自治体は、フィジカル空間とサイバー空間の接点に位置し、ユニバーサル・アクセスの確保やデジタルリテラシーの向上等について枢要な役割を担っている。また、デジタル化に伴い生じる様々な社会生活上の課題について、生活者・消費者としての個人の権利利



益の保護を担うのも、自治体の役割と言えよう。また、このような自治体の現場の知見が、国の法令の見直しや計画の策定等を実効的に活かされるよう政治プロセスのあり方を見直すこと（例えば参議院に「地方の府」としての機能を持たせ、そのために組織構成や手続を見直すこと）も、グランド・デザインとしての憲法を議論する上で一つの論点となると思われる。

---

# 「個人の尊重」から見る、これからの憲法

曾我部真裕

## 1. はじめに

日本国憲法 13 条（の前段）には、「すべて国民は、個人として尊重される。」とある（個人の尊重原理）。憲法学説上、この規定は、憲法の基本的な価値観を端的に示すものとして、数ある憲法の条文の中でも最重要のものの一つだと理解されている。

データ基本権をはじめとする「新しい人権」の観点からにせよ、統治機構改革の観点からにせよ、憲法のあり方を考える際に、この個人の尊重原理は欠かせない視点となる。「新しい人権」に関して言えば、個人の尊重原理との関係でどのような人権が重要となるかは時代状況によって変化する側面があり、データ基本権の議論は、データ社会において個人の尊重原理を貫くためにはこのような基本権が必要だという趣旨のものであるといえる。

統治機構改革に関しても、一方では統治のアウトプット（典型的には立法）において、他方では統治のプロセスにおいて、個人の尊重原理をどのように組み込むのかが焦点の一つとなる。

これらの観点は、本報告書の全体にわたって前提とされているものであるが、本章で注目したいのは、「個人の尊重」を確保する上で、今日、新しい状況が生まれてきていること、また、従来の状況を前提としても、個人の尊重を徹底する上で、憲法上新たな考え方が求められること、である。端的に言えば、新しい状況とは、GAFAをはじめとするグローバル事業者や、その他グローバル経済の広がりといったことであり、そのもとで、国家は個人の尊重を確保するために積極的な役割を果たす必要があるのではないかと、ということである。

もう一つは、国内において格差が広がり、価値観も多様化し、また、これまで不可視化されてきたマイノリティが可視化されてきたことを踏まえて、こうした多様性に応じた個人の尊重の実現が必要ではないかということである。

こうした問題設定をしたとき、憲法ではどのような規律の在り方をすべきか、ということを考えてみたい。

## 2. グローバル企業の権力と国家の役割

まず、国家の地位はますます相対化しているということがある。すでに指摘されており、GAFAをはじめとするグローバル事業者が国家を飛び越えて個々人を直接把握し、あるいはコロナ接触確認アプリ（COCOA）<sup>1</sup> の例でも示されたように国家の活動をあらかじ

---

<sup>1</sup> COCOA の設計の際には、スマホ用 OS の市場シェアのほとんどを分け合うグーグルとアップルがそれぞれ提供する API と呼ばれるソフトウェアの利用が前提となっており、日本政府は自由に設計することができなかった。

め枠づける事態に至っており、国家の地位は相対化している。また、GAFA 各社の意思決定において民主主義的なプロセスが組み込まれているわけではなく、日本の世論が各社を動かすことは容易でない。

他方で、国家という存在においては、民主政や法の支配が制度化されているため、例えばグローバル事業者と比較すれば国民にとってコントローラブルな存在であり、また、いまなお一定の影響力をもっている。そうすると、国家を統御してグローバル事業者やグローバル経済に対抗し、国民の保護を図るという戦略が重要となる。

こうした視点は、山本龍彦慶應義塾大学教授がつとに強調するものであるが、憲法との関係についてはさらに議論が必要だろう。この点で興味深いのは、山本教授も関与され、国民民主党が 2020 年 12 月に公表した「憲法改正に向けた論点整理」のうち、「デジタル時代の人権保障」である。

そこでは、以下のような条文イメージが提示されている。

(第 13 条前段関係)

すべて国民は、サイバー空間を含め、個人として尊重されること。

(第 14 条第 1 項関係)

すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分、門地又は遺伝的属性により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されないこと。

(第 18 条の 2 関係)

- 1 何人も、自己に関する情報の取扱いを自ら決定する権利を有すること。また、何人も、自己に関する情報の自動的な処理のみによって自己に関する重要な決定が行われない権利を有すること。
- 2 個人に関する情報の適正な取り扱いを確保し、1 の権利の保障を十全ならしめるため、特別の機関を置くこと。この機関の組織及び権限は、法律でこれを定めること。

(第 19 条関係)

思想及び良心並びにその形成の自由は、これを侵してはならないこと。

○多様な言論空間の確保 (第 21 条第 3 項及び第 4 項関係)

- 1 言論に係るプラットフォームを提供する者は、サイバー空間において、自律的かつ多様な言論を通じた熟議が可能となるよう、必要な措置を講ずる責任を負うこと。
- 2 国は、1 の措置に関し必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合において、その環境の整備の重要性に鑑み、1 のプラットフォームを提供する者との間における協定その他の行為については、法律の定めるところにより、国会の承認又は国会に対する報告その他の適切な国会の関与が確保されなければならないこと。

○公正かつ自由な競争秩序の確保 (第 22 条第 3 項及び第 4 項関係)

- 1 商品、役務又は権利の取引に係るプラットフォームを提供する者は、その提供を受ける者に対して透明性及び公正性を向上させる責任を負うこと。
- 2 国は、1の透明性及び公正性を向上させ、公正かつ自由な競争を実現するために必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合には、上記（多様な言論空間の確保）の2の後段を準用すること。

（第47条及び第96条第2項関係）

国会議員の選挙に関する事項を法律で定める場合において、サイバー空間を含め、選挙人の自由な意思の形成とその表明及び選挙の公正が確保されるよう定めなければならないこと。憲法改正国民投票においても、同様とすること。

ここで注目されるのは、「多様な言論空間の確保」に関して規定されている内容であり、プラットフォーム事業者に責務を課した上で、国家に環境整備の努力義務を課し、かつ、プラットフォーム事業者との協定について民主的な統制を及ぼす手続規定を置いている。

この規定そのものは、言論空間の確保ということなので、民主政プロセスに関わるものであって、個人の尊重原理とは一定の距離がある。個人の尊重については13条関係として示されているサイバー空間においても個人の尊重が確保されるべきことや、18条の2関係として示されている情報自己決定権が関係する。これらの規定に関しては、多様な言論空間の確保の項目とは異なってプラットフォーム事業者に関する言及はない。

ただ、この13条関係や18条の2関係は、私人間効力を認めるかのような文言でもあり、そうすると、明示されてはいないものの、言論空間の確保の関係と同様の構造を想定している可能性もある。しかし、個人情報の取扱いはまさに、グローバル事業者が直接個人を把握し、支配する契機となるものであって、こうした危険から国家が個人を保護するための仕組みを憲法で定める必要があるものと考えられる。

### 3. 多様な個人の尊重を可能にするための統治機構のあり方

#### （1）問題状況

近年、国内において格差が広がり、価値観も多様化し、また、これまで不可視化されてきたマイノリティが可視化されてきたように思われる。ジェンダー平等やLGBTの問題は広く認識されているし、民族的マイノリティの問題は逆説的にヘイトスピーチの横行を通して改めて知られるようになっていく。そのほかにも様々あろう。

個人の尊重とは、個人が多様である以上、もともと多様な個人の尊重の意味であったはずだが、今日、このことが改めて問われている。

もう一つ問われているのは、憲法との関わりで、国家は何をすれば個人を尊重したことになるのか、という点である。

まず考えられるのは、国家は自らの作為によって個人の尊重原理に反してはならないということがある。ハンセン病患者を恣意的に隔離してきたこと、精神障害者に強制不妊手術をさせてきたことなどは、こうした観点からの端的な例である。こうした類型が、憲法13条



や個別の基本権規定によって抑止されなければならないことは、これまでも当然視されてきた。また、こうした類型については、法律を設ける際にチェックしやすいほか、事後的にも、ある意味では司法的救済になじみやすく、その意味では従来の憲法・憲法学によって対応しやすい類型のはずである。ただ、ハンセン病患者の隔離にせよ、強制不妊手術にせよ、救済を受けるまでに極めて長い時間がかかっている。そこに構造的な問題はないのだろうか。

第二に、国家が作為的に個人の尊重原理に反しているとは言えないが、中立的なつもりで設けた制度の中で、個人の多様性に配慮されていない結果、個人の尊重原理との関係で問題が指摘されることが近年では増えている。選択的夫婦別姓を否定して夫婦同氏制を定める民法 750 条の問題や同性婚、その他戸籍にまつわる諸問題などである。

これらについては、中立的なつもりで制度を設けるので立法時にチェックしにくいほか、訴訟によって事後的な救済を求めようにも、立法裁量や、是正に関わる司法権の限界などの壁があって、司法的救済になじまず、立法による救済を要することが多い。しかし、これまでの例をみると、迅速な立法的解決がされているわけではない。非嫡出子差別の象徴だった相続分差別が解消されたのは最近になってからであるし、現在、夫婦別姓を認めていない先進国はほとんどないとのことであり、同性婚も同様である。このように軒並み遅れがみられるのは、構造的な問題があるからだとみなければならない。

第三に、民間における個人の尊重の実現に関して、国家はどのように関わるべきか、さらに、その中で憲法にはどのような役割があるか、という問題がある。そもそも、民間、つまりは国家ではなく社会の領域で、個人の尊重が基本原理となるのかどうか、ということがある。この点、民法 2 条は「この法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等を旨として、解釈しなければならない。」と、憲法上の根本原理によって民法の内容が方向づけられることを規定し、憲法と民法の関係に関する原則規範を示している。とはいえ、憲法は私人間には直接適用されず、基本的には立法によって具体化されなければならない。個別的な立法がなければ、場合により、不法行為法の解釈によって救済されることがあるにとどまる。しかし、こうした個別的な立法が実際になされるかどうかについては、現在の憲法は沈黙しており、いわば国会次第だということになっている。

以上、ここでは、国家が積極的な作為によって個人の尊重原理を侵害する場合、国家の中立的な制度の中で多様性が考慮されていない場合、私人間での個人の尊重の問題、という 3 つの局面を区別した。

そこでは、司法、つまり裁判所の役割が大きいことは言うまでもなく、憲法学も裁判所の判断のあり方について議論をしてきた。他方で、より一層役割が大きい立法、つまり国会に関しては議論が乏しい。換言すれば、憲法学は、裁判規範としての憲法という側面に注力するあまり、立法府に対する憲法の義務付けようについては十分議論してこなかった。もっとも、この問題については、憲法学の立場から実体法的な検討を行うことは困難だろう。つまり、個人の尊重を実現するための立法の具体的な内容を検討することは、個々の政策分野に関する知見がないし、具体的な施策に選択肢がある以上、憲法によって一義的に義務付けることができず、憲法学からの検討には限界がある。

この点について若干敷衍すると、こうした国家の作為は、それがなければ違憲であるという場合と、違憲ではないが作為が憲法上望ましいという場合がある。例えば、憲法 25 条 1 項で生存権が保障されているが、生存権を実現するための法律が存在しなければ違憲である。ただ、生存権を実現する方法は様々であり、健康で文化的な生活は多義的であるから、訴訟においては、理論的には違憲となる可能性はあっても、現実にはそうした可能性はほとんどない。

また、25 条 2 項では、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」としており、努力義務を定めるにとどまる。したがって、ある具体的な措置が必要であるのになされていないという場合でも、基本的には、憲法違反となるわけではない。つまり、この場合には、裁判所で具体的な作為を求めることができない。

以上のように、国家が積極的に作為を行う実体法上の義務を憲法が課していた場合や、努力義務を課していた場合には、実際にそうした立法措置が行われるよう、訴訟を通じて確保することはかなり現実味が薄いことになる。憲法学は、立法不作為の違憲審査ということで、この可能性を追求してきたわけで、それには一定の意義はあるものの、もともと大きな限界を抱えていることになる。

したがって、立法府による個人の尊重の実現に関しては、それを促す統治機構論的な観点からアプローチすることになる。そこで結局、国会に対して立法を促すような仕組みを制度化すべきだという話になる。いわばナッジである。

ただ、実体法の側面についても、憲法で一定程度書き込んでおくことは重要であろう。具体的な内容形成は法律に委ねるとしても、何らかの立法を行うべきことや、その際の基本原則を憲法に明記したり、私人間にも及ぶこと（したがって立法が必要なこと）を明記することには、一定の意義があると思う。

## (2)「賢人会議」

2019 年の「PHP『統治機構改革』研究会 統治機構改革— 1.5 & 2.0 次の時代に向けた加速と挑戦—」30 ページでは、参議院は「賢人会議」のような方向性に進むべきではないかという記述がある。すなわち、「具体的には、政権選択、内閣の運営からは距離をおき、より長期的な政策課題に関する問題提起にシフトし、すでに一定の役割を担っている決算や行政評価に対する取り組みもさらに強化し、中長期の日本のかたちを考え、提言する『賢人会議』のような方向性に進むべきではないだろうか。また、これに伴って、政権交代を担うわけではない、衆議院には存在しない、多様な考えを反映する政党が参議院には存在することとなるだろう。」とされている。

この構想は、参議院のあり方について伝統的に言われてきた方向性に属するものであってそれほど珍奇なものではない。ただ、議員が選挙によって選出され、また、政党が役割を果たすことも想定されていることと、「賢人会議」であることとの齟齬がないのかなど、さらに検討が求められるところではある。

このほか、二院制の枠外で、賢人会議が国会に対して提言や助言をすることも考えられる。日本では、日本学術会議が、国会ではなく政府に対してであるが、また、範囲も限られているが、勧告権をもっている（日本学術会議法 5 条）。ただ、勧告はそれほど活発には行われていないこと、また、政府の側でも勧告などを受けとめる体制が整っていないようにみえることがある。他方、「提言」は多数なされているが、こちらの方は提言先とのコミュニケーション体制がどの程度とれているのか不明であり、貴重な検討の成果が活用されているとは言い難い状況である。これらの点については、改革が求められるように思われる。

ちなみに、フランスでは、憲法に「経済社会環境評議会」という各界の代表から構成される諮問会議があり、法案などについて諮問に応じて意見を述べるほか、請願を受けて検討をし、その結果を政府や国会に通知するといった役割がある（憲法 69-71 条）。現実問題として、それほど大きな存在感を示しているとは言えないが、継続的に改革がなされて権限が拡大されており、一定の期待をかけられているようである。直近では、2021 年 1 月 15 日組織法律により、市民の請願の要件が引き下げられ、従来は 50 万筆の署名が必要だったのが、15 万筆でよいとされた。15 万でも多いと感じるかもしれないが、Change.org など 3 つのオンライン署名サイトを認定して、そこでの署名に評議会での署名としての有効性を認めたので、極端に高いハードルではないように思われる。123 の請願が成立しており、107 について評議会の回答がなされている。

### (3) 独立機関

PHP 総研の 2019 年報告書 31 ページでは、「独立機関の強化、立て直し」という項目があった。そこでは、中長期の視点を提供する存在としての意義が評価されている。この点、同感であるが、ここでは政策プロセスを動かすナッジとしての役割に注目したい。

この点、最近のこども家庭庁設立論議の中で、英国の「子どもコミッショナー」の紹介があったので言及しておく<sup>2</sup>。

子どもコミッショナーは、相対的貧困率など 100 以上の子ども関連の指標を毎年公開し、政策立案者の分析を助けている。英国では 2020 年、企業に対し子どもの安全なオンライン利用に関する実務規範が施行されたが、「コミッショナーの提言の影響もあったのでは」との指摘もされている。

このように、コミッショナーは子どもの権利保障に向け調査を実施し、政策などに当事者の意見を反映する「第三者の目」であり、国連の子どもの権利委員会委員の大谷美紀子弁護士によると「行政や政治に対して耳が痛い進言をする存在」でもある。

こうした仕組みは、英国に限らず、世界 60 カ国以上に設置されているという。

子どもコミッショナーは、子ども政策に特化した機関であるが、より守備範囲の広い機関

2 以下の記述は、次の紹介によっている。「子ども政策、当事者目線で 子ども庁検討、組織論先行の懸念 海外は第三者機関と連携」（日本経済新聞 2021 年 5 月 14 日）<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO71868280T10C21A5EA1000/>

としては、これも多くの国ではすでに設置されている国内人権機関やオンブズマンといったものがある。これらに共通するのは、専門性と独立性を持った機関が実態調査を行い、それをもとに報告書や提言を作成して議会や政府に勧告を行うということである。こうした報告書や提言は、社会に対しても問題提起となり、また、議論のための基礎資料となる。

このような仕組みがなく、また、国会にも独自の政策形成機能がなく、さらに、個人の尊重関係では自民党によるイニシアティブが期待できない現状では、わずかな超党派の議員立法を除き、ある施策を行うかどうかほとんど各省庁に委ねられていることになる。そして、省庁においてもこうした問題については必ずしも積極的ではないことが、先に見たような構造的な遅れにつながっているのではなからうか。

なお、国内人権機関は、すでに多くの国で実現をしているところである。国内人権機関の国際ネットワークである GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions) には 118 か国が加盟している。

#### (4) 請願権の現代化など

組織化されていない意見を国政の場に伝え、国政の課題として認知される可能性を提供する制度の例として、先のフランスのほか、米国のホワイトハウスでは、専用のウェブサイトですべての請願のテーマを設定することができ、インターネット上で 30 日間に 10 万人以上の者の署名を集めれば、ホワイトハウスの公式かつ公開の回答が得られるという制度を運用している。否定的な回答であっても、公式の回答が得られることでそれを起点にして批判や論議が生まれ、問題の所在が認知されて改革のきっかけとなる可能性がある。

日本でも、デジタル技術を応用し、請願権（憲法 16 条、請願法（昭和 22 年法律第 13 号））を現代化して活用することが考えられる。請願への回答義務を課すことは、請願を「誠実に処理」（請願法 5 条）することの現れといえるので、憲法を改正せずに行うことが可能である。また、地方の住民発案と同様の国民発案（イニシアティブ）の制度を導入することも検討に値する。拘束力のない国民発案の導入であれば、必ずしも憲法改正は必要ない。ただし、これらは民主主義の基本構造に関わる事柄であるので、憲法に規定を設けることにも意味があろう。なお、国民民主党の論点整理では、レファレンダムやイニシアティブを導入するかどうか引き続き検討する、としている（42 ページ）。

#### (5) 小括 「公開討論の場の確保の要請」

佐藤幸治京都大学名誉教授は、日本国憲法における国民主権の概念を複合的に理解し、憲法制定権力が国民にあるという点のほか、実定憲法上の構成的原理として側面があるとし、それには、統治制度の民主化の要請と、公開討論の場の確保の要請があるとする<sup>3</sup>。後者は佐藤名誉教授に独特なものであって、あらためて注目する必要がある。佐藤名誉教授は次のように述べる。

3 佐藤幸治『日本国憲法論（第 2 版）』（成文堂、2020 年）p.434。



構成的原理としての国民主権は、統治制度の民主化を要請するのみならず、統治制度とその活動のあり方を不断に監視し問うことを可能にする“公開討論の場”が国民の間に確保されることを要請する。

統治制度上、このような「公開討論の場」の中心にあって、国民に対して国政に関する重要な情報を提供し、考えるべき筋道を示す機能・役割を期待されているのが国会（特に議員の会議の公開に関する憲法 57 条の意義）と裁判所（…）である。

ここで佐藤名誉教授は、具体的には議院の会議公開の意義を指摘するにとどまるが、国会で議論されることによって、当該政策課題が認知されてメディアでも報道され、立法や政府の対応が引き出されることは少なくない。そうしたアジェンダセッティング機能があるのであり、単に公開の点だけではなく、こうした機能が発揮されるような道具立ての整備が重要である。そして、賢人会議や独立機関による報告書や提案は国会での議論の質を高め、また、イニシアティブや請願での問題提起はそれまで知られていなかった問題を公的に認知する契機となりうる。

以上のように、問題提起をする側と、それを受ける国会なり政府なりの側の双方で、制度の整備が進められるべきであり、その骨格については憲法で定めることも考えられる。

## 4. まとめ

本章では、個人の尊重原理の観点から、2 つの問題を検討した。

第一に、グローバルなデジタル・プラットフォーム企業が個人を直接把握し影響を及ぼすという新たな局面において国家が果たすべき役割についてである。そこでは、国家がプラットフォーム事業者に対して規制その他の働きかけを行うことを通じて、個人の尊重を確保するという国家の積極的な役割が想定され、憲法のあり方もそうした方向で議論されるべきことを述べた。

第二に、夫婦別姓や同性婚の問題は典型的であるが、具体的な生活の中で多様な個人の尊重を実現するためには、制度の整備、あるいは既存の制度の見直しが必要で、そのためには立法府や行政府が動かなければならない。しかし、日本のこれまでの立法や行政においては、多様な、つまり少数派の声を汲み取って制度化することに構造上の目詰まりがあったように思われる。こうした課題の解決のため、立法や行政プロセスにいわばナッジとして組み込むべき仕組みが求められる。本章では、そのための試みを例示してみた。

これら二つの問題は、それぞれ相対的に独立したものではあるが、これからの憲法論議には不可欠であろうと考えられる。

---

# 日本の統治構造と ウェストミンスターシステム

上田健介

## 1. はじめに

はじめに、『憲法』研究会」の提言報告書に、このようなタイトルの章があることを訝しく思う方もおられるかもしれない。これは、政治学者の仕事ではないのかと。はじめに、この点について説明しておきたい。

政治学は、現実には生じている政治過程・行政過程をめぐる事実・実態を解明し、またその動きの原因・法則を探究するところに関心がある。これに対し、憲法学（公法学）は、規範の学として、統治機構の組織・運営・手続を規律する原理・ルールを追究することに関心がある。もちろん、憲法学（公法学）の中には、抽象的な規範理論を取り扱う論者もあり、ここでは政治学（政治思想）との重複・接近がみられる。また、政治学の中でも行政学や地方自治論では具体的なルールや慣行を取り上げる論者がいる一方で、憲法学（公法学）は個別条文の解釈や法システムの解明といった関心からこれらを取り扱うので、ここでも両者は重複・接近する。しかも、近時は、政治学で裁判所も視野に入れた統治機構全般の研究が盛んになっている一方で、憲法学の主力は人権分野や判例の研究（判例の多くは人権分野のものである）に向けられているので、統治機構の研究は政治学の領分であると思われるのかもしれない。しかし、いうまでもなく、憲法典の中には統治機構に関する条項が含まれ、憲法附属法も合わせ、統治機構のあり方の多くは法で定まっているのであり、その解釈論や立法論を考究するのは、憲法学（公法学）の重要な研究領域である。それゆえ、以下でみるように、英国（ウェストミンスターシステム）を合わせ鏡の対象としながら、日本の統治機構の特徴や問題点を析出するのは、憲法学の仕事で（も）あることを述べておきたい。

さて、1990年代の政治改革、行政改革では、英国（ウェストミンスターシステム）をモデルにしていた節がある。その後、これらの改革につき「失敗であった」との評価もなされるところ、その際に、ウェストミンスターシステムそのものがよくない、あるいは、日本がモデルにしたものから現実の英国の制度は離れた、あるいはウェストミンスターシステムは日本に合わない、といった評価がなされることがある。

しかし、そもそも日本の国会・内閣・政官関係にかかわる制度は、今なおウェストミンスターシステムとは異なるのではないだろうか。組織のあり方だけでなく運営のあり方を視野に入れるとなおさらである。本稿では、このような見立てに基づき、英国と比較しながら日本の特徴そして問題点を浮かび上がらせてみたい<sup>1</sup>。

---

1 日本でイギリス政治を研究する政治学者が中心となって、近年のイギリス政治についてコンパクトにまとめたテキストとして、梅川正美ほか編『現代イギリス政治〔第2版〕』（成文堂、2014年）も参照。

## 2. 選挙制度

英国の下院は、周知のとおり、小選挙区制をとっており、650 議席がすべて小選挙区で選出されている。英国でも二大政党制が揺らいでいるとの評価もあるが、直近の 2019 年の総選挙では、保守党 365 議席、労働党 202 議席と二大政党で議席の 8 割強を占め、残りの多くはスコットランド国民党 48 議席、シン・フェイン党 8 議席、プライド・カムリ 7 議席など地域政党であり、全国的な第三党といえる自由民主党は 11 議席にとどまっている。これに対し、日本では、衆議院、参議院ともに、小選挙区制と比例代表制とが併用されている。しかも、衆議院では 465 議席のうち小選挙区が 289 議席、比例代表が 176 議席である。比例代表が 4 割弱の議席を占める。これは英国と大きく異なる。日本では、中小政党も比例代表で議席が見込めることが、政党交付金の配分と相まって、中小政党の存続を後押しし、あるいはいったん纏まっても分裂を容易にし、非自民で自民党に匹敵する大政党の出現を妨げている制度的な原因だと考えられる<sup>2</sup>。

なお、日本では地方議会の選挙制度が多くの地域で大選挙区制となっており、国政選挙と連動していないことが二大政党制の成立を妨げている旨の指摘もなされる。この点、英国では、スコットランド、ウェールズの地域議会が、小選挙区比例代表連用制（「追加議席制」）をとる。この制度は、スコットランド地域議会では、小選挙区 73 議席に比例代表 56 議席（7 議席×8 ブロック）という構成で、比例代表の議席はそのブロック内の小選挙区で政党が獲得した議席を込みにして配分される、全体としてみると比例代表制に近い制度である。地方議会は、イングランドとウェールズでは小選挙区制（複数人区の場合には完全連記制）、スコットランドと北アイルランドでは単記委譲式比例代表制をとる。イングランドでは国政選挙と地方選挙の制度が完全に合致しているものの、その他の地域では地域議会選挙の制度も合わせて、微妙に食い違っている。

## 3. 議会のはたらき

### (1) 立法

英国でも法案には政府提出法案と議員提出法案の 2 種類があるが、審議の中心は政府提出法案についてであり、成立率をみても政府提出法案が圧倒的に高い。そこで、以下では政府提出法案の審議の手続をみたい<sup>3</sup>。

英国の立法手続は、読会制をとる（以下は中でも公法案（public bill）についてのものである）。法案は、まず第一読会に付されるが、これは、書記官長が法案名を読み上げて第二読会の日を形式的に決める儀式的なものにすぎない。第二読会で実質的な議論が始まり、ここでは法案の趣旨を審議する。重要な政府提出法案は 1 日（6 時間）をとるのが通常であるが、法案によっては 2～4 日とることもある一方、重要でない法案ではより短い時間

2 なお、英国にも議会内の政党の活動を支援する助成金がある。Short Money と呼ばれる助成制度がそれで、野党のみに対し、2021 年度で 920 万ポンド支給されている。しかし、日本の政党交付金の総額が与党も入れてであるが 317 億円（2020 年度）であることと比較すれば桁がひとつ違う小さい額である。

3 以下については、Robert Rogers and Rhodri Walters, How Parliament Works, 8th ed., 2019, p.181-192 などを参照。

しかとらず、さらに争いのまったくない法案については審議なしに直ちに通過させることもある。第二読会を通過した法案は、委員会（通常は、公法案委員会〔public bill committees〕）に付される。公法案委員会は、法案ごとに設置される委員会であり、党派の勢力に応じて任命される16～50人（通常は30人）の委員で組織される。委員会では、口頭・書面での意見陳述が行われた上で、逐条審議が行われる。そこでは、条文に対する修正や新たな条文の挿入などの修正提案が可能であり、提案は委員長により整理、グループ分けされ、条文に沿って順に審議に付される。法案によっては、争いがなく1回の審議で第二読会を終了するものもあれば、20～30日間、延べ100時間超の時間をかけて審議を行うものもある<sup>4</sup>。委員会で可決された法案は、本会議に戻され、報告される。この「報告段階」は、法案全体が審議の対象となり、ここでも修正提案が可能である。1日だけ割り当てられるのがほとんどであり、修正提案がなければ飛ばされることも多い。この後、通常は報告段階に続けて第三読会に入る。第三読会でも議長が認めれば修正提案が可能であるが、実際に行われることは稀である。第三読会での可決をもって、庶民院として議決が行われたことになり、貴族院に議案が送付される。逐条審議が行われ、そこで政府側からの修正が行われることもあるので、曲がりなりにも実質的な審議が行われているといえる。

もちろん、審議時間は有限であるので、効率的な議事も求められる。この点、かつては、審議の途中でこれを打ち切る動議（「ギロチン」と呼ばれる）を提出、可決する方法がとられていたが、1990年代以降は、「プログラム命令」という方法が用いられる。プログラム命令とは、第二読会終了後すぐに可決されるのが通例で、委員会の段階以降の審議スケジュール、すなわち、委員会からの報告の期限（または全院委員会で審議する日数）、報告段階、第三読会に割り当てる時間を定めるものである。もっとも、この方法に対しては、2000年代に入って批判が強まっているようである。政府提出法案の分量が増大しており、有限の審議時間をプログラム命令で割り当てる結果、時間がなくなって審議されない修正提案が多く出てきており、野党側からは審議が不十分だと感じられるからである。

これをカバーする方法として用いられるようになっているのが、「立法前審査（pre-legislative scrutiny）」である。これは、正式に法案を提出する前の、要綱・草案の段階で、省庁別特別委員会（または両院合同委員会。後述3（2）を参照）にこれを提出して、議会外から広く口頭・書面での意見聴取を求め、委員会が報告書をまとめて意見や修正提案を出すという仕組みである。1992年からのメジャー政権で非公式に始まり、1997年からのブレア政権で制度化、徐々にこの手続をとる政府提出法案が増えて、2012-13年度には14の法案が立法前審査に付された（もっとも、その後、2016-17年度に立法前審査に付されたのは二つだけと大きく減少している）<sup>5</sup>。立法前審査は、政府にとっては多くの時間と資源を投入する必要性が生じた反論や批判をうける機会が増大するため面倒であるし、

4 なお、最重要の法案、また逆に争いのない法案については、公法案委員会ではなく、委員長を歳出委員長とした上で全議員が参加する全院委員会で審議される。

5 Rogers and Walters, 前掲注3, p.188-9. Richard Kelly, Pre-legislative scrutiny under the Coalition Government: 2010-2015, House of Commons Library Briefing Paper Number 05859, 2015.



議会（委員会）にとっても使える資源（時間など）が限定されるという限界があるが、立法の質の改善、正式提出後の審議の円滑化、市民の関心の喚起といった効果があがっているとも指摘される。

日本と比較したとき、英国の立法手続で注目されるのは、英国では（与党）事前審査がないことである。あくまで公式の議事の中で逐条審査も含めた審議が行われ、その中で政府による法案の修正も行われる。また、本会議における議事時間が限られる中、少しでも実質的な審議を行うために生み出された「立法前審査」の手続も、委員会（主に省庁別特別委員会）による審査であり、与野党双方の議員が参加し、また外部の専門家・利害関係者からの意見聴取もオープンに行われる。これは、日本における政府提出法案の審議が、実質的に、事前審査という、政党本部、すなわち議場における公式の議事の外部で与党（部会）議員だけが参加し、その議論内容も非公開で記録が残らないという、二重の意味で閉じたかたちで行われ、法案の内容が承認され国会に提出された後の公式の審議は、修正を行わない前提で行われるのとは大きく異なる。

## （2）政府統制

英国では、昔から政府統制が議会の重要な役割だと認識されており、そのための多様な——立法手続から独立した——手段が存在する。以下、庶民院の仕組みについてみたい。

第一に、質問（Questions）は、情報を得る、または行為を促すために行われるものとされている<sup>6</sup>。クエスチョン・タイムと呼ばれる口頭質問は、月曜から木曜まで、毎日 55 分間が充てられ、各省が 4 週間で一巡するかたちで順番に 1 日に 1 ないし 2 省の大臣に所管事項に関して質問を行う。このうち、毎週水曜の正午から 30 分間、首相に対して行われるものが最も有名である。質問者は 3 開会日前の正午までにエントリーをし、くじで選ばれる。55 分間の場合は 25 人、30 分間の場合は 15 人、20 分間の場合は 10 人が議事日程に掲載される。当日は、質問者が掲載された質問を行い、大臣が答弁した後に、補充質問を行い、その後、他の出席者からの補充質問を行う。補充質問をどこまで認めるかは議長の裁量であるが、近時は多くの質問者に質問の機会を与えるべく、補充質問はあまり多く認めないようである。首相に対するクエスチョン・タイムの場合は、第一野党の党首に 6 つ、第二野党の党首に 2 つの補充質問が優先的に割り当てられており、野党党首が立ち上がると議長は指名して、野党党首による首相への質問が行われることになる。その時間は 10 ～ 15 分ほどである。

また、質問には書面質問もある。書面質問には、通常の書面質問（1 週間以内に答弁することに努める）と答弁指定日付き質問（3 日間以降の日を指定）とがある。後者は緊急性の高い案件に関する質問に用いられる趣旨であるが、件数が増えたため、1 日 1 議員につき 5 つまでと上限が定められている。書面質問は、2008-09 年度には 73,601 件に達したが、「件数が質を伴うわけではない」という批判に応じて、議員ごとの書面質問数を集計し

6 Rogers and Walters, 前掲注 3,p.291-311。

公表するウェブサイトがこれをやめたこともあり、現在は1年間に3～4万件で推移している。

第二に、討論（debates）は、動議によりある問いが提起され（場合によってはそれに対する修正が提案され）、その問い（および修正提案）について議長の指名に基づき議員間で議論が交わされるものである。その動議（場合によっては修正されたもの）に対し議院の同意が与えられると、議院の決議または命令となる。討論は、法案審査の手続の中でも行われるが、法案審査とは別に政府の政策や活動に対する賛否というかたちで行われると、政府統制の機能を果たすことになる。本会議で行われる討論には次のものがある。

①野党日の討論。会期のうち20日は、議事日程の設定が野党に委ねられる（最大野党に17日、第二野党に3日）。1日約6時間の議事を2つに分けて、すなわち1日に2つの論題で討論が行われる。テーマは、政府の政策に対する批判であることも、もっぱら野党による政策の主張であることもある。

②延会討論。毎日の議事の最後に、〈これで本日の議事を終了し、延会してよいか〉という動議に対する質問という形式で、抽選で選ばれた1名の議員に30分の時間を割り当て、その望む論題で大臣との間で討論が行われる。ここでは、選挙区に関わる論題が設定される。

③平議員議事。2015年以降、会期のうち27日は、平議員議事委員会（Backbench Business Committee）という、与野党の平議員の代表で組織される委員会に議事日程の設定が委ねられ、討論が行われている。

これら本会議における討論とは別に、「ウェストミンスターホール」という、平議員が中心となって討論を行う場を2000年に設置し、実質的な審議時間を増やしている。ウェストミンスターホールでの討論は、火～木曜日まで（請願に関する討論を行う場合には月曜日）に3～5時間開催される。そこでは、①平議員が提起するテーマ、②特別委員会（後述）の報告書、③請願に関する討論が行われる。

第三に、特別委員会（select committees）、両院合同委員会などによる調査がある。英国の庶民院には、多くの特別委員会が設置されている。省庁別にその歳出、政策、行政運営の監視を目的として設置される約20の省庁別特別委員会のほか、決算委員会、公行政・憲法問題委員会、環境監査委員会、欧州問題調査委員会など省庁横断的にそれぞれの観点から行政監視を行う特別委員会がある。さらに、国家安全戦略委員会、人権委員会など両院合同委員会も調査を行う。

これらの委員会のほとんどは、十数名の委員で組織され、口頭での証言聴取を除き原則として非公開で開催される。調査のテーマと進め方は、委員会がみずから決める。口頭、書面での証言、証拠の聴取を行い、そこで得た情報も参考、利用しながら、委員会としての報告書を作成、公表する。報告書には大臣に対する勧告が含まれるのが通常であり、大臣は、これに対する応答を書面で提出する。口頭での証言聴取は大臣また事務次官に対して行われることもあり、それ自体が政府に情報、説明を求める機会として意義がある。また、報告書（勧告）に対する応答というかたちで、政府に問題の是正を促すことになっている。委員会

の調査は盛んであり、日常的に行われている。例えば、最近、保険・社会保障委員会と科学技術委員会が合同で調査を行い、政府のこれまでのコロナ対策を検証し、初期対応を「重大な失敗」と評価した報告書を公表したことが日本でも報道されたが、保険・社会保障委員会にとってこの報告書は2019年12月以降の現議会での活動で6番目の報告書であり、現在進行中のものも含めこの委員会だけで12の調査プロジェクトが実施されている。

注目すべきは、特別委員会などの調査は、与野党の対決モードではなく、超党派の協調モードで行われることである。テーマも、行政の不祥事をきっかけとする調査も含まれるものの、政府が直面する政策課題が中心であり、例えば、現在、保険・社会保障委員会が取り組んでいるテーマは、「医療従事者の燃え尽き症候群とレジリエンス」「青少年のメンタルヘルス」「NHS 関連の訴訟改革」「自閉症患者および学習障害をもつ者の処遇」などとなっている。同種の課題に関する調査が反復して行われることも多く、積み重ねられる報告書が貴重な政策資料となり、また中期的には世論を喚起し政府を動かすことにもなっているようにみえる。1979年の省庁別特別委員会制度創設以来の活動の積み重ねであるが、与党平議員も含めて、それぞれの専門・任務分担をもつ超党派の議員の立場で政府の監視・政策提案を行うという意識がはたらいっているのだと思われる。

このように、英国には、政府統制のための手段がその時々で創設され複数存在しており、そしてまた実際によく利用されている。2017-19年会期（2017年6月13日～2019年10月18日）の庶民院の数字を挙げれば、口頭質問が11,456、文書質問が103,339、本会議の開会時間2869時間のうち、野党日が135時間、延会討論などが271時間、本会議とは別にウエストミンスターホールの開会時間が1148時間などとなっている<sup>7</sup>。これに対し、日本の衆議院では、2020年の3会期（第201国会～第203国会）の合計で質問が390（276 + 31 + 83）である。また本会議の審議時間が年間50～60時間、委員会（常任委員会及び特別委員会）の審議時間の合計が1365時間53分（2000年）であるが<sup>8</sup>、これらの数字の大部分は法案審査に充てられていると考えられる。英国の上記の数字は、2年間を超える会期のものなので割り引かなければならないものの、これと比較すれば、日本の国会の政府統制の活動は不活発といわざるをえない。

## 4. 二院制

二院制をとる国においては、第二院の組織と役割が問題となる。英国の第二院は、貴族院である。定数は決まっておらず、議員は約800名である（ウェブサイトには氏名がある者が783名、このほか、休職中の者が約30名いる。なお貴族院議員には歳費はなく、出席に応じ日当や旅費を受ける）。貴族院議員には世襲貴族、聖職貴族（イングランド国教会の大主教、主教）、一代貴族の3種類がある。1999年の改革により、世襲貴族は貴族間の互選で選ばれる92名に限定され、この92名と聖職貴族26名のほかは、すべて一代貴族とな

<sup>7</sup> House of Commons, Sessional Returns Session 2017-19 を参照。

<sup>8</sup> 大山礼子「国際比較から見た国会審議の特色と問題点」岡田信弘編『議会審議の国際比較』（北海道大学出版会、2020年）p.3。



っている。一代貴族は、貴族院任命審査会の推薦または審査を経て首相の推薦に基づき女王により任命される。その前職は多様で、政治家（庶民院議員）、実業家が各々全体の 2 割程度、教育関係、法律家が各 1 割弱、そのほか、官僚、軍人、外交官、労働組合、メディア、農業、NGO、医師、文化・スポーツなどからも 10 ～ 20 名程度任命されており、多岐にわたる<sup>9</sup>。また、党派別の構成でみても、無党派（crossbench）が約 180 名おり、1999 年の改革以降は、与党で過半数の議席を占めることがなくなっている点が重要である。

貴族院は、立法に関して現在なお一定の権限を保持している。すなわち、金銭法案（租税、歳出割当てに関する法案）は、庶民院の議決後 1 か月経過すれば貴族院の議決がなくても国王の裁可に付して成立させることができるものの、それ以外の法案は貴族院の議決がなければ成立しないのが原則である。もっとも、連続 2 会期に庶民院で議決した場合には貴族院が議決しなくても法律を成立させることができるとされており（1911 年議会法 2 条<sup>10</sup>）、貴族院は金銭法案以外の法案については約 1 年間の成立を阻止できる権限（停止的拒否権）しかもっていない。さらにその上、金銭法案以外の法案であっても、下院で可決された政府提出法案でマニフェストを実行するものについては貴族院の第二読会で否決しないという習律（「ソールズベリー習律」）が作られてきている。貴族院議員は公選で選出されないという点で民主的正統性が低いので、庶民院およびその信任を得て成立・存続している政府の政策決定を尊重する趣旨である。

とはいえ、以前から貴族院で政府提出法案が修正、否決されることがあり、1999 年の改革以降は、その例が増えているといわれる。例えば、2016-17 年度では、2270 の修正が政府提出法案に加えられている。もっとも、そのうち政府が修正に反対したにもかかわらず表決に敗れて修正されたものは 36 であり、ほとんどは、政府も修正に同意して、大臣により修正案が発議されて行われたものである。また、2005 年から 2012 年までに審議された 12 の法案について考察した研究によれば、貴族院で提出された 2384 の修正案のうち 498 が認められ、そのうち 88% は政府提出の修正、さらにそのうち 130 は、政策的にも重要な修正であったという<sup>11</sup>。

貴族院で法案に修正があった場合、その修正部分につき、庶民院で再度審議に付され、そこで貴族院での修正を受け入れれば法案は成立する。しかし、庶民院は、貴族院での修正を否決して、再度、庶民院での原案での成立を貴族院に求めることもあれば、妥協案を貴族院に提示することもある。この場合、再度、貴族院で庶民院での修正部分につき審議を行い、受け入れなければ修正を行い、三度、庶民院に審議をするべく戻す。これが理論上は会期中両議院で一致するまで永遠に繰り返されることになる（「ピンポン」と呼ばれる）。

もっとも、貴族院での修正の大部分は政府提出のものであり、これらは庶民院で修正が直

9 Meg Russell, *The Contemporary House of Lords*, 2013, p. 77.

10 厳密には、庶民院での 1 回目の第二読会と 2 回目の第三読会との間に 1 年以上の間隔があり、かつ貴族院が 2 回とも会期終了の 1 か月以上前に法案を受け取っているにもかかわらず可決をしないことが条件である。

11 Rogers and Walters, 前掲注 3, p. 226-7.



ちに受け入れられて法案が成立することになる。そこで、貴族院で政府が表決に敗れて修正したものが問題であるが、1999年から2012年までに政府提出法案が表決に敗れて修正された406例のうち、33%は庶民院でこの修正（あるいはその大部分）が受け入れられ、11%は妥協が成立したとの分析がある。他方、貴族院の反対にかかわらず、連続2会期に庶民院で議決することで法案を成立させた例は、1949年に現在のルールとなって以降、4例だけのようである<sup>12</sup>。

このように貴族院で政府提出法案に修正が行われ、しかもその多くは政府が同意したものであるのは、日本の法案審議のあり方に馴染んだ目からは新鮮に映る。このようなあり方が可能になっている背景には、〈貴族院は法案に修正を加えるのが任務である〉との認識があるようである。これには、いくつかの要素が入っていると考えられる。まず、事前審査がなく法案提出後に様々な修正提案が出される前提で、とくに庶民院で先議される法案については、そこでの議論も踏まえ、政府が受け入れ可能なものは貴族院の段階で修正を加えるのが合理的だという考えである。また、政府側からみたとき、修正を受け入れてでもすぐに法案を成立させる方が1年待って原案を成立させるよりもよいとの判断もはたらいっているといわれる。さらに、貴族院は、上記のとおり各界で活躍した人物が入っており、その経験からの修正提案には一定の重みがはたらいっているようにもみえる。例えば、貴族院には特別委員会の一つとして憲法委員会があり、ここが法案に人権などの観点から問題がないかを審査し、報告書を公表して政府に修正等の勧告を行っているところ、貴族院で法案に重要な修正がなされまた否決された例の中には人権や憲法に関係するものが目立つ。

以上のとおり、英国の貴族院は、個々の議員の経歴や党派構成の点でも庶民院と異なっており、法案審議においても一定の独自の果たしを果たしている。日本の参議院が、衆議院と同じく政党化がすすんだ結果、その時々々の政党勢力に応じ「ラバースタンプ」と「ねじれ」の間で揺れ動くだけで独自の役割を見失っているのとは、異なる。

## 5. 内閣

英国の内閣は、法制上明確な位置付けを与えられておらず、歴史の中で発展してきたものである。それゆえ、その組織、運営のありようも、柔軟性に富んでいる。

現在の組織は、首相を中心に、閣僚23名、下級大臣72名、法務官3名、院内幹事(Whip)22名という陣容である。有給の大臣の数は法律で109名と上限が定められており、一部の下級大臣は無給である。閣議に常時出席するのは、閣僚と歳出担当大臣、下院議員団長、下院幹事長、法務総裁である。またこれらとは別に、大臣と議会との連絡役である議会担当秘書官が約40名いる。議会担当秘書官は、厳密には政府の一員ではないが、連帯責任の対象に含まれ、議会においては政府の決定に拘束される。議会との関係に着目すれば、議会担当秘書官を加えた150名ほどが一体として行動する。内閣に所属する与党政治家の多さは今なお英国の特徴といえる。

---

12 Rogers and Walters, 前掲注 3,p.224.

内閣の運営の中心は、閣議である。しかし、その運営は柔軟性に富む。現在、閣議は週 1 回開催されるが、必要的閣議事項が法律などで決まっているわけではなく、閣議事項の決定は主宰者である首相の裁量に委ねられている。2010 年に従来の内閣の慣行などをまとめた内閣手引書 4 節 18 項によれば、「閣議で検討すべき問題について一定のルールは存在しない。究極には、首相が、内閣官房長官の助言を受けながら、議事日程 (agenda) を決定する」とあり、「通常、閣議で検討される事項を表示するならば、次のとおりである」として「①軍事行動をとる決定、②女王演説で並べられる政府の重要な立法、③君主、議会改革、分権改革 (devolution settlements) に関連する事項を含む、憲法的な性質をもつ事項、④最重要の内政上の事項、⑤最重要の EU および外交事務、⑥内閣の全構成員に影響を及ぼす事項、⑦テロリズムを含む、国家緊急事態」が例示される。また、内閣官房副長官経験者によれば、閣議の議論は「大きな見取り図 (big picture)、政治的戦略、政党政治 (party politics) に集中する」といわれる<sup>13</sup>。国政の総合戦略と議会对策とが議論の中心であることが窺われる。閣議の進め方は、自由な議論の後、議長である首相が議論と決定の内容を要約するかたちで決定が行われる。そして、その内容を閣議に陪席している事務方が議事録にまとめ、この議事録が大臣に送付されることで、従うべき〈閣議決定〉の内容が明確になるわけである。

英国の内閣の運営で注目されるのは、閣議の下に多くの委員会が存在し、そこで多くの事項が審議、決定されている点である。委員会の決定が〈閣議決定〉と同じ拘束力をもつとされている点も見逃せない。委員会の設置・改廃、構成は、首相が決める。比較的安定的に存続している委員会として、国家安全保障会議 (National Security Council)、議会運営・立法委員会 (Parliamentary Business and Legislation Committee)、経済問題委員会 (Economic Affairs Committee) などがある。委員会の審議は、書面の回覧により合意を得ることが多く (‘write round’ と呼ばれる)、書面での提案に異議がある大臣は委員長に意見を伝達し、その場合には内閣官房による調整が行われ、それでも合意が形成できなければ、対面の会議が開催される、という流れをとる。

内閣提出法案の作成過程でも、委員会 (議会運営・立法委員会) が中心的な役割を果たす。すなわち、内閣提出法案の作成過程は、①会期当初の女王演説の中で言及する、当該会期に提出する重要法案の決定、②関係する委員会における当該法案に盛り込む政策内容についての合意、③法制局 (Parliamentary Counsel) に対する政策内容の提示と法案作成の指示、法制局による法案の作成、④政府内部における法案の検討・修正 (繰り返し)、⑤議会における立法前審査 (上述)、⑥最終的な法案の確定、提出という流れをとるが、①⑤⑥に際しては議会運営・立法委員会の承認が必要とされている。逆にいえば、内閣提出法案の確定、提出という重要事項についても、いちいち閣議に付すことは行われていない。

内閣のもとに置かれる委員会を多用し、その決定に〈閣議決定〉と同じ拘束力を認めることで、実務的に重要な多くの事項について関係大臣間の審議、合意によりこれを進め、閣議

13 ポール・ブリットン卿への筆者インタビューによる (2018 年 3 月 7 日)。

では国政の重要事項（と議会对策）の議論を行う、という役割分担により機能的な運営を図っているのが、英国の内閣といえる。

もっとも、首相によっては、閣議（や委員会）を重視せず、首相およびその周辺で実質的な政策形成を行うこともある。サッチャーやブレアがその例として知られる。また、ブレアは、首相府（No.10）で多くの特別顧問を任命し、イラク戦争の開戦などを彼らとの間の議論で決定したとされる。他方、メージャーやブラウンはそれぞれ前任者のやり方に対して閣議での議論を重視したといわれる。また、2010年からのキャメロン連立政権では、首相と副首相の協議、またそれぞれの補佐役を加えた四者での協議が政策形成の軸になったといわれる。このように、実際の内閣運営のあり方は、首相の性格や与党内部の権力状況、そして議会勢力などに応じて変わる。とはいえ、英国でも、例えば首相府の特別顧問の人数は一時的な揺り戻しを経つつ増加しており<sup>14</sup>、近時の世界的な傾向として首相の補佐機構が拡充され政策決定における首相の自律性が高まっているとの指摘は同国でも妥当する<sup>15</sup>。

日本の内閣制度は、橋本行革により内閣の機能強化がはかられ、それ以降も内閣官房、内閣府の事務が増大し規模も拡大している。首相の自律性の高まりは、運用上も、時に「官邸主導」が行き過ぎるとの批判も出るほどであり、その傾向においては英国と共通するとみることできる。もっとも、公式の制度としての閣議運営のあり方——閣議は大臣が閣議書に署名するだけの儀式的な場である一方で、閣議決定には大臣の積極的な全員一致が必要とされている——は変わっていない。多数決はもちろん、委員会の決定をもって閣議決定とみなす英国のようなあり方はとれないという発想が暗黙裡にあるのだろう。首相が閣議運営のあり方を自律的に決定できるのだとの観念は弱く、この点ではなお英国と違いがある<sup>16</sup>。

## 6. 政官関係

第一に、公務員の人事権について、英国は次のような制度をとっている<sup>17</sup>。「公務員（the Civil Service）」を「管理」するのは、公務員担当大臣（Minister for the Civil Service）であり、「管理」には任命も含まれる（2010年憲法改革統治法3条1項、3項）<sup>18</sup>。公務員担当大臣は首相が兼務するので、法制上、外務省を除く全省庁の公務員の任命権をもつのは首相ということになる。

とはいえ、イギリスもメリットシステムを採用しており、幹部公務員であっても首相が恣意的に任命できるわけではもちろんない。事務次官、次官補レベルの上級公務員（Senior Civil Service）のメリットシステムを維持するための仕組みは次のように整理できる。①法律で「メリット」＋「公正かつ開かれた競争」に基づく任命という基本原則が定められ、

14 2021年6月30日現在で、首相が任命する特別顧問は43名いる。Cabinet Office, Annual Report on Special Advisers 2021, p5-6.

15 参照、トーマス・ボグントケ／ポール・ウェブ（岩崎正洋監訳）『民主政治はなぜ「大統領化」するのか』（ミネルヴァ書房、2014年）。

16 参照、拙著『首相権限と憲法』（成文堂、2013年）。

17 参照、嶋田博子『政治主導下の官僚の中立性』（慈学社、2020年）第3章第1節3、第4章。

18 なお、ここでいう「公務員」は、内国公務員であり、外務公務員（外交官など）を管理するのは外務大臣である（同法3条2項）。



これに基づく基準が明確化されている（2010 年法 10 条 2 項）。②手続においても、選考委員会による審査を経た上で首相に推薦される。選考委員会は、事務次官を推薦する場合には、公務員委員会（後述）の委員長、複数の事務次官と内閣官房長官（後述）から組織される。これらはいずれも「公務員（the Civil Service）」すなわち「官」に属する者である。③選考過程は、最終的に、公務員委員会（Civil Service Commission）による監督に服する。公務員委員会は、現在は 10 名の委員からなる独立機関である。以上をまとめれば、基準を定めた上で、第三者委員会の監督のもと、「官」の側で適任者を選考、推薦して首相に承認を求めることで首相の恣意が入る可能性を最小限にし、首相が任命権者であるということとメリットシステムの維持との両立を図るというやり方である。

ここで鍵とみられるのは、内閣官房長官（Cabinet Secretary）の存在である。日本語の名称が紛らわしいが、英国の内閣官房長官は政治家ではなく、官僚である。内閣官房長官は内国公務員長官を兼ねる（両者が分離された時期もあるが、現在は兼任している）。内国公務員長官は、外務公務員を除くすべての公務員を統率する立場にある。各省の枠を超えた「公務員」に関する俸給、年金、人事などの制度を管理する。内国公務員長官のもと公務員審議会（Civil Service Board）が設置され、公務員制度首席運営官（現在は内閣府事務次官が兼務）が会長となり、主要省庁の事務次官などが加わって、公務員に関する諸事項を所管する。上級公務員の省庁を越えた異動が普通にあることも合わせると、英国の幹部公務員は一体性が強く、このことが「政」に対して「官」の自律性を維持するのに寄与していると考えられる（なお英国にも省庁割拠がないわけではない〔「サイロ」と呼ばれる〕が、日本ほど強くはないようにみえる。この一体性が、デジタル化や政府調達などで省庁に横串をさした一元的な制度の導入が進んでいる一因であると考えられる）。

第二に、大臣と公務員との関係についてである。内閣手引書は、「公務員は大臣に責任を負う」（7 節 1 項）として、大臣の判断に服すべきことを定める一方で、「大臣は公務員の政治的中立性を維持しなければならない、公務員が公務員規範（Civil Service Code）又は 2010 年憲法改革統治法の要請に抵触するかたちで行為するよう求めてはならない。大臣は、政策の決定に際して、公務員による、情報に基づく中立的な助言に対し、他の助言と同様に、公正な配慮及び適切な重みを与えなければならない」（7 節 2 項）、「公務員は、その政治的中立性に疑問を生じさせ、又は公金から支払われる資源が政党政治目的で利用されているとの批判を惹起させるような活動への関与を求められてはならない」（7 節 3 項）と定め、大臣に釘を刺している。なお、上で引用した「公務員規範」とは、公務員がコミットすべき基本的な価値を定めたコードであり、「高潔性」「誠実性」「客観性」「不偏性」「政治的中立性」という 5 本柱のもと、それぞれに遵守すべき事項が列挙されている。大臣は、これらの公務員の価値を汚すような行為を求めることはできない。コードには厳密な意味での法的拘束力はないが、議会やマスコミによる監視の際に参照とされるものであり、一定の抑止力があるとみることができる。

第三に、いわゆる政官接触について、英国では、公務員と議員（大臣を除く）との接触を禁止するルールが妥当している。管見の限り、これを定める明文上の規定は存在しないが、



内閣手引書 7 節 1 項に「公務員は国王の奉仕者（servant）である」「公務員は大臣に責任を負い、大臣は議会に責任を負う」という原則が掲げられており、ここから導かれるものだと考えられる。すなわち、これらの定めは、歴史的に国王、そして実態的に大臣の名を挙げつつ、〈国家あるいは政府のために公務員は仕事をするものである〉という原則を意味しており、そこから、党派的な存在である議員の活動に関わることは許されないということが導かれるということだと考えられる。

政官接触の禁止を裏付けるルールはいくつか挙げることができる。例えば、これもコードのひとつである公務員運営規範（Civil Service Management Code）4 節 4 項 12 号によれば、「公務員は、政党組織が主催又は後援する外部の会議若しくは行事に公的な資格で出席してはならない」。また、選挙前に政権交代の可能性をにらみ、官僚が野党の公約、政策内容につき情報交換をするべく、一定の手続を踏んだ上で野党と接触することを認める習律（「ダグラス＝ヒューム・ルール」）の存在は、通常時には野党と官僚との接触が禁止されていることを裏付けている<sup>19</sup>。

英国では、人事や日常業務そして政官接触との関係で、「官」の「政」（大臣・国会議員）からの一定程度の自律性を確保する仕組みがある一方、「官」の内部では官僚のトップである内閣官房長官＝内国公務員長官を中心に人事などを通じて省庁を超えた一元的な「公務員制」が形成されている。前者の点では、事前審査や「野党合同ヒアリング」など国会の公式の活動の外で国会議員に説明、釈明を求められればそれを行うのが当然視されている日本のあり方と大きく異なる。また後者の点でも、日本では、内閣人事局の設置以降も、変わったのは首相やその周辺の大臣などの影響力の強さであり、官僚をみれば、各省を離れ内閣官房や内閣府で活動する「内閣官僚」も現れてきているものの、「オール霞が関」という意識はなお弱く、この違いも看過できない。

## 7. おわりに

日本の政治制度は、〈国民が国会を選出し、国会が内閣を信任し、内閣が各省を指揮監督する〉という点では、たしかにイギリスの制度（ウェストミンスターモデル）と類似する。しかし、両者の各部分を具体的に比較すると、少なからぬ違いが目につく。そして、それらが絡まりあって、制度全体としては大きな違いが生まれているように考えられる。その違いを、最後に三つ指摘しておきたい。

第一は、法律（政府提出法案）の制定過程である。英国では、政府提出法案が政府内部で作成される際に国会議員に対する事前説明はない。その代わり、ある段階で政府は法律案（大綱）を公表、議会に提出して委員会の審査に付し、委員会は、専門家や利害関係者からの所見を聴取し、意見を報告書のかたちでまとめることで修正を促す（立法前審査）。審査は複数の委員会が行うことも多い（例えば、省庁別特別委員会と両院合同人権委員会、貴族院憲法委員会）。政府はこの報告書に応答する中で法案の修正も行い、正式な法案提出に至

19 参照、牧原出『権力移行』（NHK 出版、2013 年）p.214 以下、拙稿「政権交代と公務員」阪本昌成先生古稀記念論文集『自由の法理』（成文堂、2015 年）p.179 以下。

る。法案提出後の議会の審議でも、議員——与党議員も含む——が修正を求めることはしばしばあり、貴族院でも同様である。これをうけて政府（大臣）が法案修正を提案することも少なからずある。法案提出前からオープンなかたちで議論がなされているのである。

これに対し日本では、法案の実質的な審査は提出前に終わっており（事前審査）、法案提出後に法案が修正される場合はほとんどない。公式のルール上、内閣による修正には厳しい制約がかかっている（国会法 59 条）。運営上も、当該法案の全体に関わる質疑、個別事項に関する質疑、そして当該法案とは直接関係しない時事的問題に関する質疑が混ざっている。また与党議員の党議拘束は審議の段階でもかかっているように見え、与党議員の質問は法案の趣旨を政府に説明させる契機か、法案と直接に関係しない事柄にすぎず、法案の修正を求める提案が行われることはない。野党議員は法案の修正、廃案を求めることもあるが、修正につながることはほばないため、会期切れの廃案を目指す日程闘争に走ることになる。議論、討論を通じ、法案を練り、仕上げていくプロセスはオープンな場にはなく、その結果、議事録や報告書といった議会・政府の公文書のかたちで残る情報が少ない。

第二は、政府統制（日本でいう「行政監視」）についてである。英国では、政府統制のための独立した手段がいくつも存在する。クエスチョン・タイムは首相と野党党首との間で行われるものとしてよく知られるが、これは一部にすぎず、各省の大臣が順番に口頭質問を受けるものである。これに加えて、「野党日」の討論、「延会討論」、平議員が議事を設定する日の討論などでも、野党や議員が大臣に対し議論を提起し応答を受ける機会がある。さらに、省庁別特別委員会など委員会による、政策課題に焦点を当てたテーマでの調査が活発に行われている。これは、与野党の議員が協調して行われる点でも注目される。

これに対し、日本では、政府統制のための手段が貧弱であり、活用もされていない<sup>20</sup>。質問は書面質問（質問主意書）が原則と考えられており（国会法 74 条）、口頭質問は、制度上、緊急質問（同法 76 条）しかなく、その利用も皆無に等しい。この点、委員会で議員が大臣に口頭で質問し答弁を得ている姿がみられるが、その多くは、公式には特定の議案（例えば法案）の審査中の「質疑」と「説明」であり、そこで時事的な問題などに関する質問が行われているものである。議案審査と質問とが混ざってしまっているとみることでもできる<sup>21</sup>。国政調査権（憲法 62 条）も、議院証言法に基づく強制力のある調査や国会法に基づく報告・記録の提出要求（国会法 104 条）は、与党が反対すれば実施されない。また、一般的な国政に関する調査（衆議院規則 94 条参照）として大臣の所信聴取や参考人質疑などが散発的に行われるが、具体的なテーマにつき報告書をまとめるものではない。衆議院の「予備的調査」（衆議院規則 56 条の 2）や参議院の「調査会」（参議院規則 80 条の 2）も、活動は低調である。

第三は、政治家（国会議員、大臣）と官僚の役割についてである。英国では、政府提出法

20 大石真『統治機構の憲法構想』（法律文化社、2016 年）p.149～155、p.170～175 など参照。

21 参照、拙稿「議院内閣制」大石真監修『なぜ日本型統治システムは疲弊したのか』（ミネルヴァ書房、2016 年）p.22。また参照、野中尚人「戦後日本における国会合理化の起源とその帰結」佐々木毅編『比較議院内閣制論』（岩波書店、2019 年）p.235。

案の審議や政府統制の場面で答弁、説明に立つのは大臣（下級大臣などを含む政治家）のみである。官僚は議会で答弁、説明に立たない（唯一の例外は、省庁別特別委員会などで事務次官が説明を行う場合である）。また非公式の場でも官僚は議員に説明を行うことはない。大臣は議会对応を一手に引き受けるのであり、官僚は、それを陰で支えるにすぎない。他方、議員は、与党議員であっても、政府の政策形成にかかわるのは立法前審査や提出法案の審議の場面に限られ、その点では野党議員と変わらない。それに反比例するかたちで、議員は、与党議員・野党議員に共通して、質問制度や委員会制度など各種の公式の場を利用して、政府統制を活発に行っている。【議会（議員）】⇔【内閣（大臣）】⇔【各省（官僚）】の仕切りは比較的明確で、議会（議員）は立法と政府統制、内閣（大臣）は政策形成・決定・実施の監督、各省（官僚）は内閣（大臣）の補佐という役割分担も明確である。また、本会議であれ委員会であれ、公式の場を——必要ならばウエストミンスターホールなど新たな仕組みを創設して——用いる活動量が多い。

これに対し日本では、政治改革の中で政府参考人など名称は変わったが、今なお官僚が国会で答弁の場に立つことが多い。また、非公式の場での国会議員に対する説明は、「野党合同ヒアリング」も加わり増えているとみることもできる。国会議員の国会の公式の制度の中での活動量は多くない。また会派（政党）の縛りが強く、議員が個人として活動できる場は少ない。法案の事前審査にしても、「野党合同ヒアリング」にしても、非公式の活動である。【議会（議員）】⇔【内閣（大臣）】⇔【各省（官僚）】の仕切りはあいまいで、しかも実質的な活動が国会のパブリックな場から非公式の閉ざされた場に潜り込んでいる。

このような日本の統治構造は、〈非公式な場での調整、根回しは政治に不可欠であり、これによってはじめて効率的な政治が可能となっているのだ〉と評価することもできるかもしれない。しかし、閉ざされた場での活動は、法案審議であれ政府統制であれ、国民からも見えず、またアクセスできず、そして記録が残らないので事後的な検証もできない、という重大な欠陥を抱えている。国民主権のもとの統治構造としてこのままでよいのであろうか。これは、政府や官僚だけの問題ではなく、国会（国会議員）のあり方の問題でもある。

---

# 地方自治と憲法

大屋雄裕

## 1. 現行憲法と地方分権改革

憲法の観点から地方自治を考えた場合の最大の特徴は、現行憲法における関連規定が非常に乏しい点にある。日本国憲法は第8章・地方自治に関連の条文を置いているが、わずかに92条から95条の4ヶ条によって構成されているに過ぎない。その中でも特定の地方自治体のみに適用される特別法について住民投票を要することを定めた95条は1952年に制定された「伊東国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律」を最後として適用例がなく、事実上死文化している。それを除くと、93条によって議会を設置すること、首長・議員などは住民の直接選挙により選ばれることが規定されており、94条において「法律の範囲内」における条例制定権があることが規定されているが、これらを除くほぼすべての事項が法律以下に委任されており規律密度が非常に低いことに注意する必要がある。

それを補っているものとしてはもちろん地方自治法などの法令もあるが、92条における「地方自治の本旨」という文言が住民自治と団体自治を意味していると解釈されていること、1949年・50年のシャウプ勧告において特に財政基盤の拡大を中心として地方自治の独立性を強化すべきと提言されたこと、1992年以降にヨーロッパ共同体（EC）と加盟各国の関係を律する概念として採用された「補完性原理」、すなわち行政に関する事務は基本的に現場に近い集団（自治体）において担われるべきであり、それで不十分な部分のみを上位団体～国家～ヨーロッパ共同体が補完するという当事者のイニシアティブを重視した理念が広く地方自治一般に該当すると理解される傾向が強まったことなど、地方自治を取り巻く様々な理念・解釈の影響に注目すべきだろう。

特に1990年代以降、立法によって地方分権改革が進められてきたこともこのような文脈で理解する必要がある。第1次地方分権改革を実現した地方分権一括法によって機関委任事務<sup>1</sup>は廃止され、自治体の担う業務は限定列挙された法定受託事務（地方自治法〔以下「地自」〕2条9号）<sup>2</sup>を除くと、すべて自治体固有の事務である自治事務（地自2条8号）に区分されることとなった。また、「三位一体の改革」として国庫補助負担金の改革、税源の地方自治体への移譲、地方交付税の見直しが進められ、財政的な自主性も高められたとされている。

---

1 自治体の首長を国の下部機関として位置付け、国の事務を委任して執行させる仕組み。現実には各自治体が担当するがあくまで国の事務であるため条例制定権の範囲外とされ、地方議会の関与も制限されていた。

2 国家の統治の基本に密接な関連がある、影響が広域にわたり根幹的部分を国が直接執行している、全国一律の基準により支給する必要があるなどの理由で、国が本来果たすべき事務を法令の根拠により自治体に行わせるもの。



その後も継続的に同じ方向での改革が進められてきた。特に 2006 年以降に進められた第 2 次地方分権改革においては、義務付け・枠付けの見直しとして自治事務に対し法令などで課されていた制限を見直すこと、国から自治体へ、あるいは都道府県から市町村へと事務や権限を移譲すること、市町村に対して条例による事務処理特例（地自 252 条の 17 の 2 以下）<sup>3</sup> を認めることにより、基礎自治体の仕事を拡大する改革が進められた。2010 年の地域主権改革までに、中央政府と地方自治体、あるいは都道府県と市町村の関係は服務監督という上下関係から対等な協力関係へ変化したともしばしば主張されている。

## 2. 将来像の不安

しかし、このように進められてきた日本の地方自治が、大枠において非常に大きな問題に直面していることを指摘したのが、総務省が 2017 ～ 18 年に組織した「自治体戦略 2040 構想研究会」の報告であった<sup>4</sup>。そこでは人口構造の変化を受けた社会全体の将来像を想定した上で、そこからのバックキャストによって現時点における対応を検討するという手法がとられたが、団塊ジュニア世代が高齢者に達する 2040 年（高齢者人口のピーク）を想定した場合、新成人の人数は 100 万人未満に下落すると想定された。団塊の世代が一年あたり 270 万人、団塊ジュニア世代が 200 万人程度の人口を維持していたことを考えると、同一世代人口が大きく減少することになる。この結果、産業ごとに雇用可能な人数の比率が大きく変わらないと想定するならば、公共セクターで新規雇用できる人数も団塊ジュニア世代の半数程度になってしまう可能性があるという指摘されたのである。仮に各自治体で担うべき行政事務の量が大きくは変動しないと想定するならば（もちろん人口に比例する部分があるだろうからこの点にはある程度議論の余地があるものの）、従来の約半数の職員で同程度の仕事量を負担することになる危険性が指摘された。

さらに、特に東京への一極集中など都市部への人口移動が起きていることを考えれば、地方の自治体では状態がさらに悪くなることも想定できる。地方分権の名のもとに基礎自治体（市町村）の権限を拡大してきたが、その背景では地方における支え手の喪失という現象が進んでいたということにもなるだろう。このような問題意識は、同省が「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」（2016 ～ 17 年）、さらに第 32 次地方制度調査会において都道府県・市町村を通じた水平連携・垂直補完のあり方に関する検討を進める際にも通底していたと指摘することができる。

## 3. 自治体事務の現状

そこで現状を確認すると、一方ではここで懸念されていた事態がすでに生じつつある事情を指摘することができる。専門職員の配置を確認してみると、特に小規模自治体においては不足がすでに深刻なものとなっている。例えば人口 1000 人以下の町村のうち 90% 以上において、栄養士・司書・建築技師・社会教育主事といった専門職員を配置することができて

3 都道府県知事の権限の一部を、都道府県条例により市町村に処理させるもの。

4 [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/index.html)

いない<sup>5</sup>。また、大規模自治体においても専門職員を継続的に確保することに苦勞している例がかなり知られている。この点については景気動向の影響が大きいほか（好景気だと待遇の勝る民間企業に競り負けてしまう）、地元には高等教育機関が存在しないケースでは外から移住を伴う形で人材募集を進めなくてはならないためにより深刻だという指摘もある。

他方で、これらの問題への対応としての水平連携・垂直補完もすでに進められてきたと考えることができる。同レベルの自治体間における水平連携としては、水道・ゴミ処理・消防といった事務について複数自治体間で一部事務組合（地自 286 条以下）を構成して処理している例が典型的にみられるが、防災や救急といった事務を柔軟・独自に処理するための広域連合（地自 291 条の 2 以下）、あるいは事務の外部委託や PFI・PPP といった民間活力を活用するための仕組みを通じて共同の外部委託を進めている事例もみられる。また、都道府県が一部の市町村の事務を補完する仕組みとしては、都道府県で採用した専門職員を市町村に派遣することにより実質的にマンパワーを提供している例（地自 252 条の 17 以下）だけでなく、市町村の所有する橋梁の点検・補修などを都道府県が委託を受けて実施するか（地自 252 条の 14 以下。ただし民事法上の契約によっている例などもある）、事務の代替執行（地自 252 条の 16 の 2 以下）という制度により市町村の有する一部の権限を都道府県が代わって行使するなどの例が見られている。

このように、通常時においてはすでに都道府県・市町村の有する事務処理能力を相互に融通することにより、弾力的な対応が試みられてきたと評価することができるだろう。

#### 4. 内在的な課題

だが、そのことが内在的な課題を同時に生み出したことには注意する必要がある。第一は、市町村合併・水平連携から取り残された地域の存在である。平成の大合併は、それまでの合併促進政策のように中央政府が主導するのではなく、あくまでも当事者自治体の合意に基づいて合併を進めることが前提とされ、中央政府はそれを促進するために財政的インセンティブなどを講じるに留まった。その結果として、山間部や離島など適切な合併相手がいないような自治体はこの動向から取り残され、ごく小規模なまま取り残されることになっている。これらの地域では水平連携で事務を共同負担する相手も存在しないことが多く、都道府県による垂直補完によって対応するしかない状態となっている。

第二に、複数の市町村で安定的な協力関係を構築するために、法制化を伴わない要綱レベルの事業としてではあるが、これまでに連携中枢都市圏や定住自立圏を構築するという対応が進められてきた。しかしこれらはいずれも、中核的な自治体が存在して主導的な役割を引き受け、中央政府とのインターフェースとして機能することを前提としていた<sup>6</sup>。このため、特に大都市郊外部のように類似規模の自治体が多く存在している塊のような部分において

5 総務省「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」第 1 回資料 9『小規模市町村における事務処理体制の現状について』[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000452795.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000452795.pdf)

6 連携中枢都市圏ビジョン・定住自立圏共生ビジョンを定めるのは中心市であり、財政措置の対象も主に中心市になっている。

は、第一に財政力が比較的豊かであるために合併も進展せず<sup>7</sup>、第二に連携中枢都市圏のような中心と周辺という構造も持たないため、これらの形成も進んでこなかったということになるだろう（いずれも東京都・神奈川県・大阪府内には存在しない）。しかし、これらの地域こそ、これから本格的な高齢化と人口減少に直面する地域に他ならず、現在の各自治体の体力でそれに耐えることができるかという問題が指摘されている。

第三に、枠組みの安定性と分担の明確性という問題を指摘することができる。これまでも通常時における事務処理能力の融通は弾力的に行われてきたのだが、関連する自治体が継続的にコミットし、相互に利益を得るような構造になっていることを保障する枠組みは必ずしも十分ではない。職員派遣のような事実上の協力はあくまでも関係自治体の善意によっている部分が多く、一部事務組合のように制度的な協力であっても連携協約（地自 252 条の 2 以下）以外の枠組みは当事者自治体間で紛争が生じた場合に解決するための制度を内在的に含んでいないため、その安定性は当事者自治体や関係者の良識に委ねられているところが大きい。このため、連携中枢都市圏や定住自立圏のような枠組みについて単に要綱に基づく予算措置としてではなく、法的な裏付けを備えた制度的なものにエスカレートさせる必要があるとの指摘もある。

結局のところ現状の地方自治は、事務・人材とも縦横に弾力的に移動させながら、地域ごとに工夫を凝らすことによって問題を処理しているような枠組みであると理解することができるだろう。このため、各自治体の事務処理方法やその規律、あるいはそれらを具体化するための情報システムが共同化や連携に適した形で統一化・標準化されている必要性が強く認識されるようになり、第 32 次地方制度調査会答申（2020 年 6 月）にも示された情報システムの標準化（「地方公共団体情報システムの標準化に関する法律」（2021 年）として実現）や、2021 年に成立した「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」による個人情報保護法改正により、従来は各自治体の条例に委ねられていた個人情報保護の規律が同法に原則として一元化されたことなどの動きが生じることとなった。

だがこのように国と地方自治体、あるいは都道府県と市町村のあいだでの協力関係が極めて重要であるにも関わらず、それに対する制度的な対応は乏しいというのも現状である。

地方自治法 245 条以下は、国・都道府県が普通地方公共団体に対して行う助言・勧告・是正要求・同意・許可・指示といった対応（一括して「関与」とされる）について規定しているが、245 条の 2 において法律ないしそれに基づく政令の定めなしには行えないこと、245 条の 3 第 1 項において「その目的を達成するために必要な最小限度のものとする」とともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないことが定められるなど、地方分権を尊重し、原則として抑制的にのみ関与すべきことが原則とされている。

また、国による普通地方公共団体への関与に関する紛争については同 250 条の 7 以下により「国地方係争処理委員会」、都道府県からの関与・普通地方公共団体相互の紛争については同 251 条以下により「自治紛争処理委員会」が規定されているが、いずれも実績は必ずしも多く

7 平成の大合併（1999～2014 年）における市町村の合併は、東京都・大阪府では各 1 件、神奈川県では 2 件（それぞれ 2 町を相模原市へ編入）に留まっている。



ない。政府と自治体のあいだの協力関係を確保するために設けられた「国と地方の協議の場」（国と地方の協議の場に関する法律）についても、おおむね形骸化しているとの指摘がある。

## 5. 保健所の分権化

具体的な例として、新型コロナウイルス問題においても注目された保健所の事例を取り上げよう。もともと保健所を設置していたのは都道府県や政令指定都市（1975 年以降は特別区が加わる）であり、対人保健（感染症・難病・精神保健・母子保健・老人保健などの対応）と対物保健（食品衛生・生活衛生・環境衛生などの対応）の双方を所管していた。しかし、1978 年の「国民健康づくり対策」において各市町村で健康相談・保健指導など住民への直接的な対応を行う保健センターが整備されたことを踏まえ、対象者が多く身近な自治体において担当することが望ましいと判断された老人保健・母子保健から次第に市町村へと権限の移管が進むこととなった。母子保健については 1977 年から市町村によって 1 歳 6 か月児健診が行われるようになり、1997 年の母子保健法改正によって乳幼児健診事業の実施主体が市町村に改められた。老人保健については、1982 年の老人保健法制定当初から、健康手帳の交付・健康教育・健康相談・医療・訪問指導などの保健事業が総合的・一体的に市町村によって実施されるものと位置付けられている。

これらを踏まえ、1994 年に制定された地域保健法において対人保健は基本的に市町村へと一元化され、保健と福祉の一本化が進められることになった。その結果、都道府県・政令指定都市が所管する保健所は専門的・技術的な業務と市町村に対する援助を中心に担当することとなり、対物保健機能へと特化していくことになる。さらに保健所設置についても分権化が進められた。1995 年に中核市制度が発足すると、中核市も保健所を設置することが認められることになった。また、もともとこれ以外に、主として公害対策の必要性などを根拠として工業地帯にある個別の市町村に対して地域保健法施行令 1 条 3 号により保健所の設置権限が認められていたが（狭義の「保健所政令市」）、この区分に属していた西宮市・尼崎市が中核市に移行する一方、都市化・人口増を主な理由として大都市近郊にある町田市・藤沢市・茅ヶ崎市などが指定されることによって、より分権的な色彩が強まることになった。

この際、例えば感染症法の定める感染拡大防止のための事務（積極的疫学調査・入院措置など）は保健所を設置する自治体の首長の権限と位置付けられていたことから、都道府県・保健所を設置している市・特別区の別を問わずその意味では同等と位置付けられており、感染者情報の報告なども各自治体から厚生労働大臣に直接（例えば政令指定都市の感染者情報は都道府県を介さずに）行うこととされていた。また、それぞれのあいだで感染拡大防止事務について調整する仕組みも存在しなかった<sup>8</sup>。

## 6. 保健行政の現状

その結果として市町村と都道府県の保健行政はどう変化しただろうか。第一に市町村にお

8 新型コロナウイルス問題を受け、都道府県知事に対しても感染状況を報告すること、知事が総合調整を行うことが定められた（2021 年）。



いては保健行政が福祉や一般行政と融合することになり、効率的・弾力的な対応が取れるようになった一方、福祉や行政との関係の薄い感染症対策や公衆衛生の領域が弱体化していく結果を招いた。例えば川崎市では「地域みまもり支援センター」が市内の各所に設置されているが、これは福祉事務所・保健所支所の双方の機能を備え、医療・介護・福祉・予防・住まい・生活支援を一体化して担う地域包括ケアシステムの主体と位置付けられている。通常時における具体的で一般的な住民支援が組織の縦割りを乗り越えて効率的に行えるようになっていく一方、保健所自体の数は減少し、公衆衛生を担当する本所にはほとんど機能が残されないことにもなっている。都道府県設置のものも含めるとピークである 1991 年には全国に 852 ヶ所あった保健所は 2017 年に 481 ヶ所とほぼ半減している。なかでも 1989 年において行政区ごとにそれぞれ保健所を置いていた政令指定都市（当時 10 市）においては、福岡・名古屋を除いて市全体を 1 保健所で管轄するように統合が進められた（それ以降に政令指定都市に移行した自治体においてもすべて 1 市 1 保健所体制が取られている）。これらの多くで、都道府県の場合と同様に対人保健と福祉・一般行政の融合が進められることによって保健所が専門的・技術的拠点へと移行していったことが指摘されている。

第二に都道府県においては、これらの権限移譲により管轄領域が空洞化するとともに住民情報との距離が拡大することになった。もっとも極端な例の一つとして神奈川県を考えると、県内にある政令指定都市（横浜・378 万人（人口、以下同じ）、川崎・154 万人、相模原・73 万人）、中核市（横須賀・39 万人）、保健所政令市（藤沢・44 万人、茅ヶ崎・24 万人）に加え、県が茅ヶ崎市保健所に業務を委託している寒川町（5 万人）の住民に関する健康情報は個々の自治体において把握されている結果、県自体の保健所が直接把握可能な住民の数は県内人口 925 万人のうちわずか 208 万人となっている。上述のとおり感染情報が保健所を設置している市から都道府県を介さずに国へと報告される仕組みになっていたことも、県による現状把握に大きな制約を課すことになった。

このような状況で新型コロナウイルス問題が発生した結果として、情報の集中利用と分散管理のあいだにある矛盾が拡大することになった。すなわち一方で、全国規模へと拡大したパンデミックの中で感染状況を適切に理解するためには、全国各地の症例や現状に関する情報を一元的・集中的に把握し分析する必要がある。他方で、にもかかわらずそれらの情報は第一義的にはそれぞれの保健所・設置自治体においてのみ把握されており、その総数は都道府県・市・特別区を合わせて 157 に及んだ。さらにそれらの情報は個々の自治体における行政に便宜が高くなるように整理されていたため、一元的な把握への障害を生じさせることにもなった。具体的には、感染者・重症者などに関する定義が違ったことによって症例数の集計に混乱を生じた事態、全国的に感染情報状況を把握するために厚生労働省が導入した HER-SYS（新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理支援システム）<sup>9</sup> が自治体ごとの個人情報保護条例と齟齬をきたし（典型的には個人情報管理する機器を外部ネットワークに直接接続することが禁止されていた事例）、一部自治体において情報を直接入力できないと

9 例えば参照、「コロナ『重症者』定義、国と東京都にズレ 分析に支障も」日本経済新聞、2020 年 8 月 19 日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO62807290Z10C20A8CR8000/>

いう事態が生じたこと、やはり厚生労働省が導入したワクチン接種記録システム（VRS）と個々の自治体が個別に行った接種券の発行管理が十分に連携しておらず<sup>10</sup>、効率的な入力のために有効だったはずのバーコード印刷が行われていない自治体があったため、政府が配布した VRS 入力用のタブレット端末で接種券を読み込む際に接種券番号の OCR による読み込みに頼らざるを得ず認識率の低さに基づくトラブルが生じたことなどが挙げられる<sup>11</sup>。

## 7. 問題解決の方向性

これらの問題の解決については、大きく二つの方向性が考えられるだろう。第一に、一定の理念や基準に整合的になるように、政府・都道府県・市町村のあいだで事務を再配分し、権限の再編を進めるという方向性である。当然ながらその際、いま以上の分権化が必要な事務も発見されるだろうが、これまでの地方分権の流れとは逆に、部分的に集権化を進めることも想定する必要があると考えられる。

この方向性の抱える問題としては、二点が考えられる。まず、各自治体を区分するために使われているそれぞれの分類のあいだの格差が極めて大きくなっていること。人口のみで比較しても、もっとも典型的な市の場合、政令指定都市の内部でも最大の横浜市（372 万人）から最小の静岡市（70 万人）まで、それ以外では船橋市（62 万人）から歌志内市（3500 人）までの広範囲に分布しており、一部の市は町からの昇格要件（おおむね 5 万人）を大きく下回っている。この内部で政令指定都市・中核市・かつての特例市<sup>12</sup>・それ以外の市といった下位区分があり行使可能な権限も異なっているが、他に個別法によって与えられている権限もあり（例えば計量法 10 条 2 項により計量に関する事務を都道府県に代わって行える自治体<sup>13</sup>）、その実態は非常に複雑なものになっている。市のような下位区分を持たない都道府県においては東京都（1350 万人）から鳥取県（57 万人）、町では広島県府中町（5 万 1 千人）から山梨県早川町（1 千人）、村でも沖縄県読谷村（4 万人）から東京都青ヶ島村（178 人）と大きな格差があるとともに、例えば政令指定都市より小規模な県、町より大きな村といったように重なりがある結果、規模・資源・実力の大小と法的な権限の関係が十分に整理されていないという実態がある。規模に応じた事務の適正配分を再構築することを考える場合にはこのような各区分の多様性を整理し、例えば小規模な市を村に「降格」するようなことを想定せざるを得ず、その影響は非常に広範囲に及ぶことになる

10 例えば参照、大豆生田崇志「新型コロナ対策のデータ活用に遅れの懸念、感染者情報の管理システムに不備と不信感」日経クロステック、2020年9月18日、<https://xtech.nikkei.com/atcl/nxt/column/18/00989/091500035/>

11 例えば参照、「ワクチン接種券の読み取りトラブル多発 政府、撮影用スタンドを自治体に配布へ」ITmedia NEWS、2021 年 5 月 12 日、<https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2105/12/news096.html>

12 2000 年、中核市（当時の要件は人口 30 万人以上）に準ずる権限を移譲される対象として、人口 20 万人を要件として導入された。2015 年に中核市の要件を 20 万人以上に引き下げると同時に制度としては消滅したが、人口要件を満たしている場合でも旧特例市が中核市となるにはあらためて手続きを取る必要があることから、移行していない自治体にも従来の事務権限を行使させるため「施行時特例市」という区分が設けられている。

13 政令指定都市・中核市・施行時特例市に加えて小樽市・日立市・上田市・岡谷市など。

だろう<sup>14</sup>。

また、前述のとおり同一市町村内で福祉と保健を扱うことによって両者の垣根を越えた効率化が実現されてきた経緯に照らせば、それを別々の階層の自治体へと分離することは全体の効率を下げることを意味する可能性が高い。例えば感染症対策のために必要な人材を都道府県に集め、権限もそこに集中させるという選択をした場合、パンデミックなどとは無関係な平常時においてその人材・権限はほぼ使われる余地なく死蔵されることになるだろう。前述のとおり日本の人口が大きな縮小局面に入っており、政府セクター全体の人員についても削減を迫られる状況にあるなかでこのように必要な定員を拡大する施策が選択可能かは疑問しいのではないだろうか。

すると第二に、現在のように人的資源と権限が水平連携・垂直補完を通じて柔軟に移動することを前提として、必要な場合にさらにその範囲を調整・拡大することによって場合ごとに必要な資源を確保するという方向性が想定されるだろう。この場合には、そのような調整に委ねてよい事務の範囲と、あくまで固有に個々の自治体において担われるべき事務の切り分けであるとか、その上で流動的な事務処理を可能にするための基盤として、情報システムや法規制の標準化・統一化など、連携を支えるための制度構築が課題となる。その際、単に制度的な担保を構築するのみならず、時間的余裕などの乏しい非常時において真に機能し得る枠組みとなるよう運用や訓練によって備える必要があることには注意する必要がある。

その一例として、警察による災害派遣計画を挙げることができるだろう。周知のとおり警察は、一方において都道府県を単位として組織されている分権的なシステムであるが、同時に制度全体の企画立案や全体的な調整を中央政府の組織である警察庁が担っており、階級制度や情報通信基盤も全国で統一的に構成されている。後者は、都道府県の範囲を越えるような犯罪や大規模災害に対する統一的な運用を保障するための基礎となっていると評価することができるだろう。またその際、典型的な大規模災害については災害派遣計画があらかじめ定められ一定の頻度で訓練が行われていること、例えば首都圏で発生した大規模災害によって東京を中心とする被災地警察との連絡が途絶するような事態もあらかじめ想定され、災害発生のみを条件として（被災地側からの支援要請などがなくても）一定の出動準備を行い、移動を開始するなど、当事者による自律的な状態変化と連携開始の仕組みも調えられていることには注意する必要がある。

当然のことながら、同一の組織に属していればその内部において自動的に透明なコミュニケーションと連携が実現するというわけでは、まったくない。機能分担や相互連携を機能させるためには一定の制度的・事実的な準備が必要であり、そのことは同時に、組織の壁をまたいでもそのような準備が十分であれば適切な対応が取れるだろうことも意味しているだろう。人口減少を背景として中央政府・地方自治体を通じて効率的な運営が求められるなか、それを可能にする地方自治のあり方とそれを制度的に支える規範としての憲法のあり方が問われているということになるだろう。

14 地自8条3号は、町・市への「昇格」とその逆を区別せずに規定しているので現在でも手続上は可能だが、実例はない。



---

# デジタル化と憲法

山本龍彦

## 1. はじめに

2021 年、デジタル庁が発足し、日本でも官民の様々な領域で DX（デジタル・トランスフォーメーション）が進むことが期待される。ここで重要なのは、こうした動きとあわせて、我が国の法制度もアップデートされることである。デジタル庁にはデジタル臨時行政調査会が設置され、各省庁の法令・通知等が「デジタル原則」に適合しているかをチェックするものとされており、その役割が強く期待されている。しかし、不安がないわけではない。デジタル臨調の定めたデジタル原則には、デジタル法制の方向性を体系的に指導する「憲法論」が欠けているからである。デジタル原則は、「デジタル完結・自動化原則」、「アジャイルガバナンス原則」、「官民連携原則」、「相互運用性確保原則」、「共通基盤利用原則」を掲げるが、そこには、デジタル化を進める上でどのような権利を保障・実現しなければならないか、憲法上の統治機構がどのように変化していかなければならないかといった、デジタル化の実体的な目的に関する具体的コミットメントが存在していない。すべてが「インフラ」に関する手続的な原則なのである。確かに、デジタル原則に先行して公表された「デジタル社会を形成するための基本原則」には、「オープン・透明」、「公平・倫理」、「包摂・多様性」といった実体的な価値理念が掲げられている。しかし、それらについても、「この国のかたち」を定める日本国憲法との関係性——憲法に規定された基本的人権や統治構造とのつながり——は明瞭ではない。また、各実体理念の具体的内容が、デジタル庁等において積極的に議論された形跡も見られない。意地悪な見方をすれば、「公平」や「多様性」といった美しい価値理念は、日本の DX に格好をつけるための装飾品であるようにも思われる。

はたして、それでよいのだろうか。

アルゴリズムや AI（人工知能）が我々の意思決定領域に深く入り込むような時代にあつては、デジタル化は単に既存行政の効率性を高める手段を意味しない。それは、人間のあり方、個人のあり方、さらには国家のあり方を根本的に変容させるものである。いま我々が行うべきなのは、デジタル社会における骨太の憲法論——「憲法論 3.0」——である。こうした議論を通じて、基本的人権や憲法上の統治機構をアップデートし、デジタル社会において憲法の価値体系をよりよく実現することを目指さなければならない。

ここで、戦後の憲法論を大雑把に振り返ると、その大部分が、憲法 1 条（天皇）や 9 条（戦争の放棄）といった、日本国憲法を象徴するような規定に関するものだったことがわかる。そこでは、これらの規定を「改正する／しない」というイデオロギー的な護憲・改憲論



にほぼ全面的に支配され、政治社会を分断する、きわめてコントロールな議論が展開された。こうした憲法論を、さしあたり「憲法論 1.0」と呼ぼう。

しかし、1990年代に入ると、当時の大がかりな政治・行政改革を背景に、憲法論 1.0では論じられることのなかった——おそらくはマージナルな領域として軽視されてきた——統治機構に注目した議論が活発化してくる。そこでは、他の立憲諸国の統治機構との「差分」が描出され、その差分を踏まえた統治機構改革の必要性が強調された。こうした議論を、さしあたり「憲法論 2.0」と呼ぶことにしよう。その特徴の一つは、憲法附属法への注目である。日本国憲法は、大日本帝国憲法と同様、条文数・文字数の少ない「簡短概略型」の憲法典であると指摘される。となると、憲法典の行間・余白を埋め、憲法典を補完するための法律（憲法附属法）がきわめて重要となる。実際、90年代の政治・行政改革は、憲法附属法の制定・改正を通じた、憲法典の改正によらない「憲法改革」であった（大石眞）。憲法論 2.0は、憲法附属法の存在やその重要性を明らかにし、憲法論の射程を憲法典以外の基本法制へと拡張させた点でも意義深いものであった。本研究会に先行して PHP 総研に設置された「統治機構改革」研究会は、まさにこの憲法論 2.0を行うものだったといえる<sup>1</sup>。

今後、必要になるのは、デジタル社会を前提とした未来志向の憲法論、すなわち「憲法論 3.0」である。もちろん、憲法論 2.0は未完であり、国会改革のあり方等、今後も継続的に議論していく必要がある。しかし、そこにとどまることは許されない。19世紀の産業革命がもたらした社会経済構造の変化（経済権力の台頭）は、20世紀に入り、憲法構造をラディカルに変容させた。すなわち、消極的国家観を前提とした自由国家的憲法から、積極的国家観を前提とした社会福祉国家的憲法（現代的意味の憲法）への転換——近代立憲主義から現代立憲主義への転換——である。そこでは、人間の尊厳ないし個人の尊重といった憲法の根本規範を、新たな社会経済構造の中でも確実に保障するために、個々の基本的人権や統治機構について重要なアップデートがなされたわけである<sup>2</sup>。

アルゴリズムや AI が我々の意思決定領域の隅々にまで入り込むデジタル化は、当然、社会経済構造の大転換をもたらす。だとすれば、20世紀の初頭に起こった憲法変化と同程度か、それ以上の変化が必要となることは言うまでもない。実際、欧米では、＜現在＞が憲法の重要な季節（constitutional moment）に当たるとの認識が強い。2022年1月、欧州委員会（the European Commission）は、デジタル時代に必要となる権利等を掲げた『デジタル時代のデジタル権利および原則に関する宣言（European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade）』を公表した<sup>3</sup>。また、米国の科学技術政策局（the White House Office of Science & Technology Policy, OSTP）の局長（大統領科学顧問）らは、2021年10月に、『AI 権利章典（the AI Bill of Rights）』を提案した。ここでは、同局長らが、AI 権利章典の必要性に関して述べた次

1 PHP 総研提言報告書『統治機構改革 1.5 & 2.0』（2019）。

2 前者については、社会権規定の導入、後者については、行政府の拡大と独立行政委員会の設立が重要である。

3 2022年の夏に欧州議会、欧州理事会で採択されることが予定されている。

の言葉を引用しておきたい。

「憲法が承認された直後、アメリカ人は権利章典（a Bill of Rights）を採択した。それは、今まさに創造された強力な政府からの保護を目的とするものであった。そこでは、表現・集会の自由、デュー・プロセスおよび公平な裁判の権利、不合理な搜索・押収からの保護等の権利が列挙された。我々は、その歴史を通じて、これらの諸権利を再解釈し、再確認し、周期的に拡大させてきた。この21世紀、我々は、今まさに創造された強力な技術<sup>テクノロジー</sup>からの保護を目的とする『権利章典』を必要としている」

技術の飛躍的進展がグローバルなものである以上、日本がこの認識から逃れられるはずがない。欧米との国際連携を考えれば、なおさらそうである。しかし、残念ながら、我が国の政府内で、あるいは立法院内で、＜現在＞が「憲法の重要な季節」であるとの認識が共有されているとは言い難い。この状況に変化をもたらすためにも、憲法論3.0は不可欠である。

## 2. 人権

### （1）プライバシー権、情報自己決定権

憲法論3.0においてまず取り上げられるべきなのは、プライバシー権である。日本国憲法は、35条で「住居の不可侵」を定め、私的領域の自由を保障している（領域プライバシー権）。また、判例上、私生活をみだりに（不特定多数者に対して）公開・公表されない権利が確立されている（私生活秘匿権）。しかし、最高裁調査官の解説が述べるように、「伝統的なプライバシー概念に属する権利ないし利益を超えて、いわゆる情報コントロール権又はこれに類する内容の権利ないし人格的利益が認められるか否かについて判示した最高裁判例〔は〕ない」（増森珠美）。

スマートフォン等を通じて常にネットワークとつながり、データを収集・分析されていることが「自然」となった時代に、はたしてそれでよいのだろうか。憲法学においては、既に1970年代から、自己の情報について誰とどの範囲で共有（シェア）するかを自ら決定・選択できる権利、すなわち自己情報コントロール権が有力に主張され（佐藤幸治、土井真一）、通説化してきた。近年では、ドイツから欧州に広がり、彼の地で基本権として保障される情報自己決定権——「各人が自己の個人データの開示および使用について、原則として自ら決定する権限」——も、精力的に紹介されている（玉蟲由樹、小山剛、實原隆志）。自己情報コントロールの発想を採用しない見解もなお存在するが（曾我部真裕、音無和展）、学説の多くは「結局、自己情報の開示・非開示、そして開示する場合はその内容について相手に応じて自分が決定できることにその核心部分があり、それは自己情報のコントロールという定義の中に吸収できる」との指摘（渋谷秀樹）が重要である。最近でも、個人情報を取り扱うシステム構造・アーキテクチャのデザインが「自己決定」（コントロール）の実現にとって決定的に重要になるとの認識の下、アーキテクチャ志向型の自己情報コントロール権が唱えられている（山本龍彦）。

このような自己情報コントロール権は、高度に張り巡らされた情報ネットワークシステムの中で、なお個人が主体的・自律的に生きていくために決定的に重要となる。また、デジタル化が「個人起点」・「人間中心」に進展することを確実にするためにも、個人情報に対する本人のコントロール権は、まさに基本的人権レベルで保障されなければならない。

上述のように、ドイツでは、1983年の段階で、憲法裁判所が情報自己決定権を憲法上の基本権として承認している。欧州の憲法とされる「EU基本権憲章 (the Charter of Fundamental Rights of the European Union)」(2000年採択)には、情報自己決定権という文言は規定されていないが、「個人データの保護」が基本的人権の一つとして規定され、厳格なデータ保護法として知られる一般データ保護規則 (the General Data Protection Regulation, GDPR) を強力に方向づけている。データ・ポータビリティ権 (Right to data portability) や消去権 (Right to erasure) 等を明記した GDPR が、情報自己決定権の考え方を強く反映したものであることは多言を要しない。欧州委員会が公表した、先述の『デジタル時代のデジタル権利および原則に関する宣言』では、「プライバシーと、データに対する個人のコントロール」と題する第5章において、「何人も、オンラインにおいて自らの個人データを保護される権利をもつ。この権利は、当該データがどのように利用され、誰と共有されるかに関するコントロールを含む」(傍点筆者)と明確に規定された。GDPRと共通点の多い米国カリフォルニア州の消費者プライバシー法 (the California Consumer Privacy Act, CCPA) も、個人情報に対する消費者のコントロールビリティについて、立法府により以下のように説明されている (From Assembly Bill No. 375, Sec. 2)。

「(h) 人々は、プライバシーと、自らの情報に対するさらなるコントロールを望んでいる。カリフォルニア州の消費者は、自らの個人情報に対するコントロールを行使できなければならない」。「(i) 自らの個人情報をコントロールする効果的な方法を消費者に提供することで、また、以下に掲げる権利を確実にすることで、カリフォルニア州民のプライバシーの権利を促進することは立法府の意図である。(1) どのような個人情報が収集されているのかを知る権利、(2) 自らの個人情報が販売・提供されるかどうか、誰に販売・提供されるかどうかを知る権利、(3) 個人情報の販売を拒否する権利、(4) 自らの個人情報にアクセスする権利、(5) プライバシーの諸権利を行使した場合でも、平等なサービスおよび価格を享受する権利」。

このように、欧米のデータ保護法制が、個人データないし個人情報に対する個人のコントロールビリティを「権利」として——欧州においては「基本的人権」として——認める傾向があるのに対して、日本の個人情報保護法制は、むしろこうした傾向を頑なに拒んでいるように見える (開示請求権等は、「個人情報取扱事業者等の義務等」と題する第4章の中に規定され、「本人は……請求することができる」と書かれているものの、欧米の場合とは異なり、それが個人の「権利」であるとは書かれていない)。例えば、令和3年個人情報保護法改正を主導した内閣官房情報通信技術 (IT) 総合戦略室に在籍した富安泰一郎・中田響編著の『一問一答 令和3年改正 個人情報保護法』(商事法務、2021年)では、『自己情



報コントロール権』を個人情報保護法の目的として明記するかどうかについては、平成 15 年に現行の個人情報保護法が制定された際にも議論」があったが、①それが明確な概念として確立していないこと、②表現の自由等との調整原理が明らかではないことから明記されなかったと説明した上で、現在、「個人情報保護法の制定から 20 年近くが経過しましたが、上記①及び②の事情は基本的には変化していないものと考えられます。……今回の改正でも、『自己情報コントロール権』やそれに相当する表現は、明記しないこととされました」と説明している（前掲書、99 ページ）。上記①・②の理由自体についても議論の余地があるが（①については先述した渋谷の指摘を参照。②については、調整は結局衡量となろうが、その方法がアドホックにならざるを得ないのは他の権利の場合でも同様である）、「20 年近くが経過」して、デジタル化の状況が一変し、また欧米で議論の大きな展開もあるなかで、なお「事情」が「基本的には変化していない」と認識・評価することができるのか、疑問を感じずにはいられない。

また、2020 年 10 月に、政府のデジタル改革関連法案ワーキンググループは、「デジタル社会を形成するための基本原則（案）」を公表し、「2. 公平・倫理」の中に「個人が自分の情報を主体的にコントロール」と書いたが、実際に制定されたデジタル社会形成基本法ではこうした考え方は明記されず、デジタル庁におけるその後の議論の中でも「コントロール」の具体的なあり方について議論された形跡はみられない。デジタル社会形成の基本方針として自己情報コントロール権を承認することは、デジタル化やイノベーションにとってコストと考えられているからなのかもしれないが、欧米の動向からわかるように、デジタル社会において個人が主体的・自律的に生きていくには、自らの情報に対する手綱を自らが握り、他者と情報を共有する範囲を自らが決定できることが基本的人権として尊重される必要がある。通常の想定とは逆に、その権利性を肯定することが、情報管理へのトラスト形成につながり、デジタル化やイノベーションを促進することも考えられる<sup>4</sup>。

さらに、自己情報コントロール権・情報自己決定権の承認に消極的であることが、プライバシー領域における日本のガラパゴス化に拍車をかけ、同じ自由民主主義国家である欧米諸国等との「Data Free Flow with Trust (DFFT)」を難しくさせる可能性もある。欧州においては、先の『デジタル時代のデジタル権利および原則に関する宣言』で、死後の個人データに関するコントロールについても規定しており、「コントロール」のあり方について 2 歩も 3 歩も進んでいる（「何人も、自らのデジタル遺産に関して決定し、死後、自らに関する公的に利用可能な情報について起こることを決定できなければならない」）。

以上述べてきたように、我が国においても、自己情報コントロール権・情報自己決定権を憲法上の基本権として確立すべきである。そして、個人情報保護法制を、かかる権利の実現を目的とする体系的な法制度として——権利の体系として——再構築していくべきだろう。その動きが鈍いようであれば、憲法改正により自己情報コントロール権・情報自己決定権を憲法に明記することも検討していかなければならない。その際には、かかる権利の保障を十

4 個人のコントローラビリティを確保するという目的が、「Web3.0」と呼ばれる分散型技術のイノベーションを強力に促進するかもしれない。



全ならしめるため、「〔データ保護に関する〕ルールへの遵守は、独立した機関による統制に服さなければならない」と定める EU 基本権憲章の規定等を参照しながら、個人情報保護委員会を独立性の高い憲法上の機関とする改正もあわせて検討する必要があるだろう。なお、現状においても、個人情報保護委員会は独立性の高い行政委員会（独立行政委員会）の一つとされるが、そのスタッフは経産省・総務省等からの出向者が多く、またデジタル庁との関係も深いことから、実態として「独立」しているのか疑問がないわけではない。個人情報保護法の令和 3 年改正により、個人情報保護委員会が行政機関も監督するようになることを踏まえれば、その独立性を現実確保するための制度改革が必要である。

## （２）思想および良心の自由

憲法論 3.0 において、自己情報コントロール権とともに検討しなければならないのは、19 条の保障する思想・良心の自由である。従来、この権利は、既に一定の精神過程を経て形成された特定の思想・良心（をもつこと）を保護するものであると一般に考えられてきた（実体保障説。そこから、思想に基づく不利益処遇の禁止、思想の告白強制の禁止等が導かれる）。この思想・良心を、「内心におけるものの見方ないし考え方」と広く捉えるのか（内心説）、それとも、信仰に準すべき世界観・人生観と狭く捉えるのか（信条説）で争いがあるが、いずれの考えにおいても特定の考え方を既にもっていることが前提とされた。

しかし、現在のデジタル技術は、ウェブの閲覧履歴や生体情報等からユーザーの認知傾向や感情などを詳細に分析（プロファイリング）し、その結果を踏まえたマイクロターゲティング（精度の高い選択的情報送信）を行うことで、ユーザーの認知過程を効率的に操作することを可能にしている。そこでは、既に形成された特定の考え方ではなく、形成過程そのものが標的にされる。例えば、認知科学を駆使した「サイコグラフィクス」を用いて政治的マイクロターゲティングを行い、ユーザーの投票行動を操作したとされるケンブリッジ・アナリティカ社の「マインド・ハッキング」（クリストファー・ライリー）が、こうした可能性を示している。ジャーナリストのジョン・クーツィールは、中毒性の高いアルゴリズムを用いた動画サイト（TikTok）を、「脳に影響を与えるデジタル・コカインだ」と述べたが、マーケティングの世界でも、認知バイアス等を用いた認知過程への介入は一般化しつつあるといってよい（「フェイスブック文書」も参照）。資本主義は、「収奪」可能なフロンティアを常に必要とすると説かれるが、デジタル社会では、人間の認知領域——ここ——がそのフロンティアになりつつある。脳波を分析し、脳反応をマーケティングに生かす取り組み（ブレインテック）も進みつつあること<sup>5</sup>、脳とコンピュータをつなぎ、脳の働きを直接コントロールする技術（BCI）も開発されつつあること等も、この傾向を後押ししている。

こうした状況を踏まえると、デジタル社会においては、既に形成された特定の考え方（をもつこと）を保護するだけでなく、その形成過程・認知過程を（外部による攻撃から）保護することが特に重要になる<sup>6</sup>。実は、これまでも、憲法 19 条は思想・良心の自律的な形成過

5 2024 年には世界の市場規模が 5 兆円程度になるとの予測もある。2019 年 12 月 4 日日本経済新聞。

6 認知傾向や感情といった内面に関するプロファイリングそれ自体は、先述した自己情報コントロール権によ

程をも保護していると解する見解（プロセス保障説）が存在していた（高橋和之、佐藤幸治、小久保智淳、山本龍彦）。欧米でも、センシング技術と AI が融合する今後のデジタル社会では、人間の認知過程が激しい「収奪」対象になりうることを見越して、その自由を保護しようという動きが進んでいる。例えば、EU が 2021 年 4 月に公表した AI 規則案では、身体的・精神的危害を引き起こしたり、個人の行動を実質的に歪めたりするかたちで、対象者個人の意識を超えたサブリミナルな手法を展開することを、禁止される AI 利用の一つに挙げている。また、同規則案は、子供や障害者等の弱者の脆弱性につけ込む AI 利用も禁止している。これらはいずれも、AI を使った個人の認知過程に対する介入および歪曲・操作（ハイパーナッジ）を禁止するものといえる。さらに米国の AI 権利章典をめぐる動きの中でも、生体情報から「感情の状態および意思を推論すること（to infer our emotional states and intentions）」が問題視され、今後、その開発をめぐる動向や利用実態に関する調査を開始すると宣言されている。

日本でも、憲法 19 条の思想・良心の自由が認知過程の自由をも保障していること、当該自由が憲法上の基本的人権であることを再確認し、かかる自由の保障を実効的なものにするための法制度を体系的に構築・整備していくべきである。例えば、①認知傾向や感情等に関するプロファイリングを行う場合の透明性を高めること（自己情報コントロール権・個人情報保護法制との連動）、②認知科学の知見を利用してユーザーのエンゲージメントを高めるアルゴリズムを用いている場合、そのアルゴリズムの透明性を高め、個人に選択の機会を保障すること（競争政策やプラットフォーム規制との連動）、③認知バイアスを利用して消費者を不利な方向に誘導するユーザーインターフェース等を禁止すること（いわゆる「ダークパターン」。消費者保護法制との連携）、④政治的マイクロターゲティングを原則禁止すること（個人情報保護法制、公職選挙法、国民投票法との連携）等が必要となる<sup>7</sup>。

認知過程の自由の保護を目的とした各種法制度の構築が遅々として進まない場合は、憲法そのものの改正も考えられる。国民民主党（憲法調査会）による『憲法改正に向けた論点整理』（2020 年 12 月 4 日）では、「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない」とする現行の 19 条を、「思想及び良心並びにその形成の自由は、これを侵してはならない」と改正することが提案されている。

### （3）表現の自由、知る権利

現在の「表現の自由」をめぐる考え方は、情報の流通量・供給量が受け手の需要に対して過少である時代に構築された。こうした時代においては、需要に応じて情報の流通量・供給量を増やすため、送り手の表現の自由を保護することに特に重きが置かれた。しかし、イン

て厳格に制約されなければならない。

7 2022 年 2 月に経産省が公表した「カメラ画像利活用ガイドブック ver.3.0（案）」では、カメラ画像から「内心等、生活者の最も私的な事項に係る情報を抽出したり検知したり、推定を行ったりすることは、プライバシーへの影響が高いため、慎重な配慮が求められる」と書かれた。憲法 19 条の観点から積極的に評価されるが、こうした考え方がガイドブックのようなかたちで散発的に提示されるのではなく、法制度全体に体系的に浸透していくことが重要である。

ターネットが発展・普及し、SNS 等が一般化すると、供給される情報量がむしろ過剰になる。我々は、自らが情報を積極的に得ようとしなくても、プッシュ型の「通知」等を通じて、無料で、大量の情報を受け取ることができる。我々は、望むか望まないかにかかわらず、常に大量の情報を浴びている状態にあるともいえよう。

プラットフォームのビジネス・モデルは「アテンション・エコノミー」とも呼ばれるが、それは、供給される情報量に対して我々が払えるアテンションや消費時間が希少になるため、それらが（具体的には、ページビュー等のエンゲージメント）が経済的価値をもって取引されることを意味する。情報の供給量が圧倒的になる情報過剰時代には、いかにユーザーのアテンションを獲得できるか——数多ある情報の中から、いかに自分たちの情報に目を向けてもらうか——が死活問題になるのである。結果、ユーザーの閲覧履歴等から当該ユーザーの属性や感情をプロファイリングし、当該ユーザーのアテンションを得やすいコンテンツを選択的に送るというマイクロターゲティングが標準的なマーケティング手法となる。こうしたプラットフォームの「構造」は、フィルターバブルと称される閉鎖的な情報空間を生み、その閉鎖空間の中で自らの思想を極端化させるエコーチェンバー<sup>8</sup>を生むと指摘されている。また、アテンション・エコノミーが支配する世界では、アテンションを得やすい、刺激的で触発的なコンテンツが経済的利益を生むため、ヘイトスピーチ・誹謗中傷表現や、フェイクニュースが構造的に拡散・増幅しやすくなるとも指摘される。

このような時代においては、表現の送り手を保護し、情報の流通量・供給量を増やしていくという視点から、表現の受け手が、認知過程に向けられた「攻撃」から保護され、多様な情報を主体的・自律的に摂取できる環境（フェイクニュースからの自由、エコーチェンバーからの自由など）を整備していくことが特に重要となる。現状、我々は、自らの有限のアテンションをどこに向けるかを主体的・自律的に決定しているというより、経済的利益を生むために設定されたアルゴリズムによって、そのアテンションを「奪われている」ともいえるからである。この点、アテンション・エコノミーのなかで我々は「囚われの聴衆」と化していると説く、コロンビア大学のティム・ウーの指摘が示唆的である<sup>9</sup>。

以上のような認識を踏まえて、表現の「国家からの」自由に至上価値を置いてきた米国でも、その理解に変化が生じてきている。例えばウーは、プラットフォームの台頭によりアテンション・エコノミーが言論空間を一元支配しつつある中で健全な政治的コミュニケーションを取り戻すには、米国の伝統を見直し、思想市場に介入する国家の作為義務（「国家による」自由）を強調することが重要であると説いている。こうした主張は彼一人のものではない<sup>10</sup>。このような議論によれば、米国では「思想の自由市場」の過度に新自由主義的な解釈から、放送規制等も年々緩和されてきたが（政治的公平原則については1987年に撤廃）、それにより言論空間は、礼節さを欠いた「何でもあり」の世界になってしまったという。表現の自由は、本来、民主主義・自己統治を維持・促進するという重要な目的をもつものであ

8 似た考えをもつ者同士がネットワーク化することで、その考え方が相互に響き合い、過激化していく現象。

9 Tim Wu, *Is the First Amendment Obsolete?*, 117 MICH. L. REV. 547(2018).

10 Emily Bazelon, *The First Amendment in the Age of Disinformation*, The New York Times, 2020/10/13



ったはずなのに、皮肉にも、人種差別主義者や権威主義者といった反民主主義者の「武器 (weapon)」とも化してきた (いわゆる「表現の自由の武器化」)。彼らは、国家による一定の規律を通じて、プラットフォームが「ゲートキーパー」ないし「新たな統治者」(ケイト・クロニック) となった言論空間を再設計・再構築し、民主主義の維持・促進のため、受け手が多様な情報を主体的に摂取できる環境を整備する必要性を強調している。

欧州では、現在の情報環境がフェイクニュース等で「汚染」されているという認識の下、情報環境全体の健全化を目指す「情報衛生 (information hygiene)」という概念が広がりつつある。そして、先述した『デジタル時代のデジタル権利および原則に関する宣言』は、「デジタル公共空間への参加」と題する第4章において、「何人も、信頼できる、多様で、多言語なオンライン環境にアクセスする権利をもつ。多様なコンテンツへのアクセスは、多元的な公共的討議に資する。また、すべての者が民主主義に参加することを可能にすべきである」と規定する。加えて、「何人も、自らが利用しているメディア・サービスを所有または管理している者を知る手段をもつべきである」、「超大規模オンラインプラットフォームは、自らのサービスが、公的意見および言説を形成する役割を果たしていることを踏まえ、オンラインにおける自由な民主的な議論を支援しなければならない。また、彼らは、自らのサービスの機能および利用から生じるリスクを緩和しなければならない」とも規定している。そして、欧州委員会は、「人々が偽情報その他の有害情報から守られるようなオンライン環境を創造すること」に責任をもつとしている。プラットフォームに対する包括的な規制案であるデジタルサービス法案 (the Digital Service Act, DSA) や、今後公表が予定されているメディアの自由法 (the European Media Freedom Act) は、かかる『宣言』の下に今後体系化されていくことが予定されている。

日本でも、「受け手」の権利——多様な情報を主体的に摂取できる権利——を保障するとの視点に立って、健全な言論空間・情報環境を再構築することが急ぎ必要となろう。これは、権威主義国家による情報操作——「情報戦」——に対する「防衛」としても重要になる。最近、我々は情報が飽和状態にあるアテンション・エコノミーのなかで、個人の「情報偏食」が進み、「情報的健康 (インフォメーション・ヘルス)」を害しているのではないかという懸念から<sup>11</sup>、プラットフォーム等にユーザーの情報的健康への配慮を求める見解が登場している<sup>12</sup>。ここでは、ユーザーがプラットフォーム上で、現在どのようなアルゴリズムに基づいてどのような情報を見せられているのかを知り、自らの「健康」状態を確かめられる仕組み(「人間ドック」ならぬ「情報ドッグ」)や、表示アルゴリズムを自ら主体的に選択できる仕組み等が提案されている。国家も、憲法上の責務として、プラットフォーム等がユーザーの「情報的健康」の実現に向けた取組みを迅速に進めるための側面支援を行うべきである。

11 ここで「情報的健康」とは、「多様な情報をバランスよく摂取することを通じ、フェイクニュース等に対して一定の『免疫 (批判的能力)』を獲得している状態」と定義される。

12 鳥海不二夫／山本龍彦『健全な言論プラットフォームに向けて——デジタル・ダイエット宣言 version 1.0』  
<https://www.kgri.keio.ac.jp/docs/S2101202201.pdf>



#### (4) 平等、アルゴリズム的意思決定を争う権利

米国では、既に多くの行政領域で、AI・アルゴリズムによる意思決定が行われている。例えば、いくつかの地方政府においては、児童虐待世帯の予測、犯罪者予測、教師の能力評価に AI・アルゴリズムが用いられている。同時に米国では、こうしたアルゴリズムによる意思決定に関して憲法上の問題も指摘されている。

2016 年、アーカンソー州の社会福祉省 (Department of Human Services) は、看護師の訪問が必要なメディケイド受給者をアルゴリズムに自動決定させるシステムを導入したが、このシステムにより、食べ物やトイレにアクセスできずに取り残された者が続出する等、受給者の半数以上が不利な影響を受けたという。このシステムについては、連邦裁判所が差止めを命じたが<sup>13</sup>、さらに深刻だったのは、社会福祉省の職員が、このシステムがどのように動くかを知らなかったと述べ、ベンダー側の開発者も、そのような決定がなされた理由を説明できないと述べたことである。ここでは、アルゴリズムによる意思決定の「ブラックボックス」問題が明らかになったわけである<sup>14</sup>。また、いくつかの州の裁判所が導入している、被告人の再犯リスクをスコア化するアルゴリズムについては、黒人の再犯スコアを不当に高く見積もるもので、平等原則に反するとの批判も強い<sup>15</sup>。

日本でも、行政のデジタル化が進めば、様々な領域で AI・アルゴリズムによる意思決定が行われるだろう。が、米国での利用状況にかんがみると、憲法 14 条および 31 条との関係には十分な注意が必要となる。例えば、AI 開発者が不完全ないし不適切なデータを用いた場合<sup>16</sup>、AI の意思決定に歪みが生じ、特定のコミュニティまたは集団に差別的な影響を与える。これは、意図的な差別とはいえないものの、憲法 14 条の観点から大いに問題となる。また、ディープラーニング等、複雑な機械学習が使われた場合、AI の判断ロジックが人間には理解不能となり (ブラックボックス問題)、なぜそのような決定に至ったのかが十分には説明できなくなるとも指摘されている。これは、不利益な処分をなすにはその相手に理由を提示し、反論の機会を与えなければならないとする憲法 31 条の適正手続 (デュー・プロセス) の観点から重大な問題を提起する。欧州では、既に GDPR が、AI 等による完全に自動化された意思決定に服しない権利 (22 条 1 項) を保障し、例外的に完全自動意思決定を行う場合でも、データ主体に対し、「自らの見解を表明する権利」、「当該意思決定を争う権利」等を認めなければならないとしている (22 条 3 項)。さらに、当該意思決定を行う管理者は、当該決定に含まれるロジックを説明しなければならないとも規定している (13 条 2 項)。こうしたデュー・プロセスに関する権利と関連して、欧州の AI 規則案でも、個人の評価等に関して AI が用いられる場合に、評価データ等についての正確性・公平

13 Estate of Jacobs v. Gillespie, No. 16-cv-00119(E.D. Ark. Oct. 27, 2016).

14 Ryan Calo & Danielle Keats Citron, *The Automated Administrative State: A Crisis of Legitimacy*, 70 EMORY L. J. 797, 799(2021).

15 議論の状況については、以下のリンクを参照されたい。 <https://www.equivant.com/response-to-publica-demonstrating-accuracy-equity-and-predictive-parity/>

16 特定コミュニティまたは集団のデータが AI の学習データに過少に代表されているような場合等。

性を確保すること、透明性を確保すること、人間による監査を保証すること等を実施者に義務付けている。

米国でも、先述した AI 権利章典において、「市民権および市民的自由に関連する決定に対して、AI がいつ、どのように影響するかを知る権利」、「それが正確で、バイアスがないこと、代表性が十分に確保されたデータセットで学習されたことを保証するために慎重に監査されたものではない AI に服しない自由」、「アルゴリズムの利用により損害を被った場合に、有意義な救済手段を得る権利」等を保障することが提案されている。

日本においても、行政機関等がアルゴリズムを用いて個人について自動的意思決定を行う場合、平等とデュー・プロセスが憲法上確保されなければならないのは当然である。既に内閣府が公表している「人間中心の AI 社会原則」（2019 年 3 月）のなかでは、「公平性、説明責任及び透明性の原則」が謳われているが、デジタル庁等で当該原則の具体的な実現方法が真剣に議論されているようには見受けられない。憲法審査会等で、アルゴリズム・AI を用いた意思決定に関する課題や、憲法的統制のあり方（ガバナンスや監査制度）を検討し、かかる意思決定場面における平等およびデュー・プロセスの確保を、データ基本権の問題としてとらえていくことが不可欠である。憲法審査会には、憲法の基本原理とデジタル化の関係を整理するデジタル小委員会（ワーキンググループ）を設置することを提案したい。

### 3. 統治

#### (1)「外交」、安全保障

現在、デジタル社会の「ゲートキーパー」として多大な力（power）を行使しているのは、巨大プラットフォーマー（以下、「PF」という）である。メタ（旧フェイスブック）は、世界中に約 35 億人ものユーザーを抱える。また、「アップルの直近年度の売上高は 3660 億ドルでイスラエルや香港の GDP に相当する」という<sup>17</sup>。いまや巨大 PF は、保有するデータ量や資金力等の点で、主権国家を超える力を持ち始めているともいえよう。例えば、著名な政治学者であるイアン・ブレマーは、「400 年にわたって国家は国際政治の主要なアクターとして活動してきたが、……いまや一握りのテクノロジー企業が政府に匹敵する地政学的影響力をもち始めている」と指摘している<sup>18</sup>。さらにブレマーは、これまでも東インド会社や大手石油企業のように、地政学上大きな影響力を行使した民間企業は存在したが、巨大 PF は「世界中の何十億もの人々の生活、人間関係、安全、さらには思考パターンに直接的に影響を与え」ているのであり、その力は従来の巨大企業のそれとはまったく次元が異なるとも述べている。彼によれば、巨大 PF は、デジタル空間において「国家同様」に「一定の主権を行使している」。今後、コロナ禍の影響で仮想現実（メタバース）を含むサイバー空間への「没入」や「移住」が進めば、この空間の「立法者」たる PF の影響力はさらに強くなるだろう。

17 REUTER2022 年 1 月 4 日「アップル時価総額 3 兆ドル、成長の背景に『厳しい期待』」。

18 イアン・ブレマー「地政学パワーとしてのビッグテック——米中対立と世界秩序を左右するプレイヤー」（FOREIGN AFFAIRS 2021 年 12 月号）。

著名な哲学者であるルチアーノ・フロリディも、いまや巨大 PF は、中世ヨーロッパにおけるカトリック教会と類似した強力な権力主体となっており、かつて教会が叙任権をめぐって神聖ローマ帝国の皇帝と争ったように（叙任権闘争）、デジタル空間の主権をめぐる国家権力と熾烈な戦いを繰り広げていると観察している<sup>19</sup>。フロリディによれば、欧州の「デジタル主権（digital sovereignty）」をめぐる議論は、民主的に構成される国家が、デジタル空間における主権を、巨大 PF から取り戻す動きとして評価される。

これまで憲法は、「外交」の相手として、基本的には他の主権国家を想定してきた。しかし、巨大 PF が、国際政治の主要なアクターとして国家と同様の権力をもち、国家安全保障や民主主義、国民の私生活に重大な影響を与えるようになった現在、それで十分なのか真剣に問われなければならない。例えば、安全保障との関係でいえば、マイクロソフト、メタ（旧フェイスブック）を含む約 70 のグローバルな民間テック企業が、サイバー攻撃から市民を守るための「サイバーセキュリティテック協定（Cybersecurity Tech Accord）」を締結しているが（2018 年）、マイクロソフトは、この協定を、文民保護を目的とした「ジュネーブ条約」のデジタル版として位置付けている。これは、PF 自身が、条約締結の主体である「国家」の役割を自認し、国際的な安全保障の枠組み構築をリードしていく意思を表明したものとも受け取れる<sup>20</sup>。SNS 等を使った他国の「影響工作（influence operation）」も強まるなかで、国家が、かかる工作の舞台となる巨大 PF と適切かつ戦略的な「外交」的関係を結ぶことは、安全保障上もきわめて重要となろう。

現行憲法は、内閣が他国と条約を締結する場合には、国会の承認を得ることを求めている（憲法 61 条、73 条 3 号）。これは、国民主権原理の下、「政治的に重要な国際約束」（1974 年 2 月政府見解）、すなわち、国民生活等に重大な影響を与えうる国際約束については、国民代表機関である国会が民主的にチェック（統制）し、民主的な正統性を与えなければならないという趣旨に出たものである。この趣旨を徹底するならば、巨大 PF と国家との間の一部の国際約束も政治的に重要な意味をもつはずであり、その交渉に関する責任を内閣に課した上で、国会による民主的統制に服せしめる必要が出てくるだろう。

例えば、デジタル先進国の一つに数えられるデンマークは、2017 年に、グーグルやメタ（旧フェイスブック）と国際的な関係を構築するために、新たな大使ポストとして、世界で初めて「デジタル大使（digital ambassador）」を任命した。外務大臣は、この大使ポストの新設について次のように述べている。

「他の国家と外交的な対話を行うのと同様に、グーグル、フェイスブック（現メタ）、アップルといったテック・アクターとの包括的な関係を構築し、これを重要視する必要がある。多くの企業、そして新技術は、多くの点で、デンマーク市民の日常生活にかかわり、その一部になっているからだ。これらの企業の中には、国家に匹敵する規模の企業もある。かくして、我々が、現在進行中の出来事に参加し、その物語において何か発言権をもと

19 Luciano Floridi, *The Fight for Digital Sovereignty*, *Philosophy and Technology* 33 (3):369-378 (2020)。山本龍彦「プラットフォームと戦略的関係を結べ」（『Voice』2020 年 6 月号、PHP 研究所）。

20 Ido Kilovaty, *Privatized Cybersecurity Law*, 10 UC IRVINE L. REV. 1181(2020)。



うとするならば、テック大使を擁する必要がある」<sup>21</sup>。

こうしたデンマークの動きは、国家と巨大 PF との関係を憲法上の「外交」関係と捉えた一例であるとみることができる。ロシアの侵攻を受けたウクライナのミハイロ・フェドロフ副首相兼デジタル変革担当大臣も、アップルのティム・クック CEO らに支援を要請する「書簡」を送るなど、積極的な「デジタル外交」を展開している。こうした状況を見ると、いずれは、国家＝巨大 PF 間の国際約束を「条約」に類似するものとみなすようになるのではないかと思えてくる。

我が国においても、国民民主党・憲法調査会『憲法改正に向けた論点整理』が、「〔国と〕プラットフォームを提供する者との間における協定その他の行為については、法律の定めるところにより、国会の承認又は国会に対する報告その他の適切な国会の関与が確保されなければならない」と提案しており、注目される。国会の承認や形式的な関与までには至らなくても、巨大 PF の主権的な力を踏まえれば、彼らと国家との関係を透明化し、民主的にチェックできるようにすることが憲法の趣旨からも求められよう。

それには、以下の 3 つの意味がある。

①巨大 PF による国家の乗っ取りを抑止すること（アルゴリズム的経済権力の肥大化の抑止）、②国家による巨大 PF の乗っ取りを抑止すること（国家権力の肥大化の抑止）、③両者による「不可視の握手（the invisible handshake）」を抑止すること（国家と巨大 PF が結びついたメガ権力創造の抑止）である。

例えば①・③は、巨大 PF による強力で不透明なロビイングを通じて起こりうる。2022 年 1 月の報道によれば、米国の PF 大手 5 社は、米政府や議会に対して行うロビー活動に 2021 年の 1 年間で計約 7000 万ドル（約 80 億円）近くを投じ、過去最高を更新したという<sup>22</sup>。このような実態は、米国には 1995 年ロビー開示法（the Lobbying Disclosure Act of 1995, LDA）があるから明らかになるのであり、そもそもそのような立法を欠く日本では、実態すら明らかにならない。巨大 PF との関係を「外交」に類似した関係とみるならば、ロビー活動の内容を透明化し、それに対する民主的チェックを可能にするための立法を制定することは最低限必要であろう（特に海外 PF との関係は国家安全保障の問題にもかかわる。米国には、非米国企業のロビー活動については米国外国代理人登録法〔the Foreign Agents Registration Act, FARA〕が存在する）。特に、デジタル化には「官民連携」が不可欠であり、政府と巨大 PF との距離は必然的に近くなる。その関係を民主的に統制し、適切な距離を保たせることは憲法の視点からみてもきわめて重要である。

また、巨大 PF の力が国内の立法過程に過度に不当な影響を与えないためには、デジタル関連立法について「ロトクラシー（抽選制民主主義）」を導入することも考えられる（吉田徹）。既に欧州のいくつかの国では、特定の政策領域についてランダムに選出した市民によ

21 Adam Taylor, *Denmark is naming an ambassador who will just deal with increasingly powerful tech companies*, The Washington Post, February 4, 2017, at <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/02/04/denmark-is-naming-an-ambassador-who-will-just-deal-with-increasingly-powerful-tech-companies/>

22 日本経済新聞 2022 年 1 月 28 日。



る会議体が構成され、実際の政策に影響を与えているが（フランスの環境問題政策会議や、アイルランドの憲法会議）、デジタル政策領域でも同様の会議体を設置することが考えられる。これは、PF の影響力に対するカウンターになるだけでなく（抑制と均衡の観点）、とすると専門的・技術的になりがちなデジタル政策について、市民にわかりやすく説明する必要性が生じるために、デジタル庁が掲げる「誰一人取り残さない」デジタル化を真に実現する契機にもなりうるからである。

## （2）地方自治

マイナンバー制度・マイナンバーカードの拡充、自治体システムの標準化等による行政のデジタル化で、自治体間の移動性は飛躍的に向上することが予想される。また、ふるさと納税等にみられるように、自治体との物理的なつながりを前提とした「住民」概念についても一定程度変容を迫られるだろう。

このような動きは、「地縁」による移動の（事実上の）不自由から個人を解放する。個人に振られるマイナンバーの普及により、世帯主義的な戸籍制度が廃止されれば、「血縁」による様々な<sup>くびき</sup>軛から個人を解放することにもなろう。このことは、憲法 22 条 1 項の保障する「居住・移転の自由」の実現に、究極的には憲法の根本規範である「個人の尊重」の実現に大いに資するものといえる。しかし、他面、個の移動性が高まることで、個人と自治体との関係、個人と地域コミュニティとの関係性が希薄となり、憲法の「地方自治」概念の再考をラディカルに迫られることにもなりうる。かつて最高裁は、憲法上の「地方公共団体」を、「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体」と定義したが（最大判昭和 38 年 3 月 27 日刑集 17 巻 2 号 121 ページ）、自治体間の移動性が高まり、住民としての暮らしがスマート化するなかで、「経済的文化的に密接な共同生活」や「共同体意識」が育まれることがあるのか、疑問が生ずる。最高裁の定義を貫けば、密接な共同生活や共同体意識を欠く地域団体は、憲法上の地方公共団体ではない、ということになる。また、個の移動性が高まるなかで、「住民」による自治（地域民主主義）をいかにして実現するのも憲法上の課題となろう。通説によれば、憲法で侵してはならないとされる「地方自治の本旨」（憲法 92 条）には「住民自治」が含まれると解されているからである。

近年、米国のリバタリアンは、自治体における民主主義を「選択」の問題と考えるようになっていく。スマートシティ化により自治体間の移動性が高まれば、自治体は政府企業（Gov-Corps）ないしアントレプレナー型事業体として、それぞれが独自の統治モデルを積極的に採用でき（それは民主主義である必要はない）、市民は「離脱（選択）権」を行使して自らが好む自治体へ自由に移動することが許されるべきだというのである。デジタル化による移動性の高まりを前提とした、このようなりバタリアン型競争的地方自治モデルによれば、複数の競争的な管轄の中から、「住民と投資家は、自らの必要に最もよく適合する、あるいは、自らの価値観を反映する管轄や統治フレームワークに『オプトイン』すること」

が可能であるべきだとされる<sup>23</sup>。ここで重要なのは、住民自治でも地域民主主義でもない。「ユーザー」ないし「顧客」としての離脱（選択）権、すなわち移動の自由なのである。

こうしたリバタリアン型競争的地方自治モデルが、ユートピアなのかディストピアなのかはわからない。彼らが主張するように、デジタル化と離脱権を根拠とした統治モデルの「自由競争」は、従来には考えられなかったような統治改革をもたらすかもしれない。あるいは、個の自由を極限まで最大化させることになるかもしれない。しかし、この競争に敗れた自治体はどうなるのだろうか。また、自治体が民間PFと協働してアルゴリズムによる統治（アルゴクラシー）を行う場合、ブラックボックス化したアルゴリズムによって認知過程を操作され、当該自治体に「囚われる」こと（ロックイン）はないのだろうか。なにより、憲法が保障する「地方自治の本旨」、特に「住民自治」に反することにならないのだろうか。

憲法論 3.0 では、地方自治のあり方もラディカルに問われることになる。デジタル化で個の移動性が高まるなかで、なお「共同体意識」に基づく「住民自治」を実現しようとするならば、「顧客」としてではなく「住民」として当該自治体に結びつくインセンティブを設計し、地域民主主義に対する参画意欲を高めていく必要がある。少なくとも現行憲法上は、それは政府および自治体の責務ということになろう。情報システムの規格化を進めることも重要だが、住民自治をよりよく実現するためにデジタルは何ができるかを問うことの方が憲法上はるかに重要である。例えばスマートシティ化が進むスペインのバルセロナ市では、住民参加型の計画立案や参加型予算編成を可能にする市民参加型プラットフォーム<sup>24</sup>を導入し、一定の成果をあげている<sup>25</sup>。また、地域への貢献度（スコア）に応じて地域トークンなどを発行する地域貢献スコアリングシステム等も考えられる（NFTの活用）。いずれにせよ、移動する個を自発的にその場にとどめ、憲法の要請する「住民自治」へ参画させるには、相当に創造的なデジタルのデザインが必要である。

#### 4. おわりに

上述のとおり、欧州では「デジタル時代のデジタル権利および原則に関する宣言」が公表され、米国では「AI 権利章典」が準備されつつある。こうした動きは、アルゴリズム・AIの利用を伴うデジタル化が、基本的人権をめぐる法制度の体系や統治システムの根本的なアップデートを必要としていることを示している。しかし、日本は、インフラとしてのデジタル化を急ぐあまり、このような憲法論 3.0 が十分には展開されていないように思われる。このことは、欧米等、他の自由民主主義諸国との国際連携や DFFT を妨げうるのはもちろん、立憲民主主義の理念そのものを危険にさらす可能性がある。憲法論 2.0 を継続しながらも、デジタル化を踏まえた憲法論 3.0 を急ぎ推進すべきである。

23 Casey R. Lynch, "Vote with your feet"; *Neoliberalism, the democratic nation-state, and utopian enclave libertarianism*, *Political Geography* 59, 82-91(2017).

24 Decidim [デシディム]. <https://decidim.org/ja/demo/>

25 同PF上でバルセロナ市の自治体行動計画の提案書を提出するプロセスには、人口の7.5%（12万人）が参加。提案された10,860件のうち、1,467件が提案に盛り込まれたという。現在、フィンランドや台湾をはじめ180以上の組織が利用しており、日本では兵庫県加古川市が導入している。

## メンバー一覧（順不同）

### 矢戸常寿 ししどじょうじ 東京大学大学院法学政治学研究科教授

1974 年生まれ。東京大学法学部卒業。東京大学助手、東京都立大学助教授、一橋大学准教授等を経て 2013 年から現職。国立情報学研究所客員教授、衆議院議員選挙区画定審議会委員、デジタル臨時行政調査会構成員、第 32 次、第 33 次地方制度調査会委員など。著書に『憲法裁判権の動態（増補版）』（弘文堂）、『憲法 解釈論の応用と展開（第 2 版）』（日本評論社）、『憲法学読本（第 3 版）』（有斐閣、共著）、『ロボット・AI と法』（有斐閣、共編著）、『総点検 日本国憲法の 70 年』（岩波書店、共編著）など。

### 曽我部真裕 そがべまさひろ 京都大学大学院法学研究科教授

1974 年生まれ。京都大学法学部卒業。同大学院法学研究科博士課程中途退学。司法修習生（第 54 期）、京都大学大学院法学研究科講師、准教授を経て 2013 年から現職（憲法・情報法）。放送倫理・番組向上機構（BPO）放送人権委員会委員長、一般社団法人ソーシャルメディア利用環境整備機構（SMAJ）共同代表理事など。編著書に『情報法概説（第 2 版）』（弘文堂、共著）、『憲法Ⅰ 総論・統治（第 2 版）』『憲法Ⅱ 人権（第 2 版）』（日本評論社、共著）など。

### 上田健介 うえだけんすけ 上智大学法学部教授

1974 年生まれ。京都大学法学部卒業。京都大学大学院法学研究科博士後期課程中途退学。京都大学博士（法学）。奈良産業大学法学部専任講師、近畿大学法学部准教授、同法科大学院教授、グラスゴー大学法学部客員研究員などを経て、2022 年より現職。大阪市情報公開審査会委員、同公文書管理委員会委員、奈良県個人情報保護審議会委員なども務める。著書に『首相権限と憲法』（成文堂）、『憲法判例 50！（第 2 版）』（有斐閣、共著）。

### 大屋雄裕 おおやたけひろ 慶應義塾大学法学部教授

1974 年生まれ。東京大学法学部卒業。東京大学助手、名古屋大学助教授・教授などを経て現職。地方制度調査会委員、経済・財政一体改革推進委員会委員、総務省情報通信政策研究所特別研究員なども務める。著書に『法解釈の言語哲学』（勁草書房）、『自由か、さもなくば幸福か？』（筑摩書房）、『裁判の原点』（河出書房新社）、『法哲学』（有斐閣、共著）、『法哲学と法哲学の対話』（有斐閣、共著）など。

### 山本龍彦 やまもとたつひこ 慶應義塾大学法科大学院教授

1976 年生まれ。慶應義塾大学法学部卒業。慶應義塾大学法学研究科博士課程単位取得退学。慶應義塾大学博士（法学）。慶應義塾大学グローバルリサーチインスティテュート（KGRI）副所長。総務省「プラットフォームサービスに関する検討会」委員、経済産業省「データの越境移転に関する研究会」座長なども務める。主な著書に『憲法学のゆくえ』（日本評論社、共編著）、『おそろしいビッグデータ』（朝日新聞出版）、『AI と憲法』（日本経済新聞出版社）、『憲法学の現在地』（日本評論社、共編著）など。

**金子将史** かねこまさふみ 政策シンクタンク PHP 総研代表・研究主幹

1970 年生まれ。東京大学文学部卒。ロンドン大学キングスカレッジ戦争学修士。松下政経塾塾生などを経て現職。株式会社 PHP 研究所取締役執行役員。専門は外交・安全保障政策。著書に『パブリック・ディプロマシー戦略』（共編著、PHP 研究所）、『日本の大戦略—歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』（PHP 研究所、共著）、『世界のインテリジェンス』（PHP 研究所、共著）など。「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」議員、外務省「科学技術外交推進会議」委員、国際安全保障学会理事などを歴任。NPO 法人岡崎研究所理事。

**亀井善太郎** かめいぜんたろう 政策シンクタンク PHP 総研主席研究員

1971 年生まれ。慶應義塾大学経済学部卒。日本興業銀行、ポストン・コンサルティング・グループ、衆議院議員などを経て現職。立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科特任教授。専門は公共政策、統治機構、政策立案・評価。著書に『CSR 白書 2014～2016』（東京財団、共編著）など。政策提言・報告書「統治機構改革 1.5 & 2.0」、「企業は社会の公器」（PHP 総研）など。内閣官房アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ委員、内閣官房行政改革推進本部参考人、総務省行政評価局・文部科学省・農林水産省アドバイザー（政策立案）なども務める。



## 憲法論 3.0

令和の時代の「この国のかたち」

---

2022 年 4 月発行

政策シンクタンク PHP 総研

提言責任者：金子将史

プロジェクト担当：亀井善太郎

株式会社 PHP 研究所

〒135-8137 東京都江東区豊洲 5-6-52

NBF 豊洲チャンネルフロント

Tel：03-3520-9612

Fax：03-3520-9653

政策シンクタンク PHP 総研ホームページ：<https://thinktank.php.co.jp/>

E-mail：think2@php.co.jp

---

© PHP Institute, Inc. 2022

All rights reserved

Printed in Japan



# 憲法論3.0

令和の時代の「この国のかたち」

政策シンクタンク  
PHP総研