

格差拡大の解消へ向けた憲法改革

アンドリュー・J. サター

立教大学法学部特任教授

訳＝中村起子

これまで安倍政権は、前政権よりも遥かに優れた政権運営能力を持つことを示してきた。外交政策、リーダーシップの発揮などがその一例だ。しかし、こと経済政策になると疑問を禁じ得ない。安倍政権は、意図的に社会の底辺層を構築しようとしているのではないか。その外観からそう信じる人がいても無理はない。

例えば、賃金が伸び悩むなか、政府は通貨切り下げに膨大な労力を費やしている。また、消費税を増税する一方で、法人税引き下げを推進している。更に政府は、労働者に対し正規雇用への道を拓くかわりに、全ての産業で労働者を無期限に臨時雇いにとどめることを可能にする法案を成立させようとした（この法案は2014年の衆議院解散直前に廃案となったが、今後復活する可能性は勿論ある）。

同様に、政府は女性登用促進を声高に唱えているが、男女間の所得差縮小、特に貧困層のそれについては沈黙を保っている。最近の調査（連合総研2014）によると、主な稼ぎ手が女性の世帯のうち、正社員の36.5%、及び非正社員の51.6%の年間

収支が支出超過の状態だった。一方で、主な稼ぎ手が男性の世帯のうち同様の状態だったのは、それぞれ28.7%と36.2%だった。どちらにとっても辛い状況ではあるが、女性のほうが困難な状況にあるのは明白である。

ある意味、日本に於ける格差拡大は、世界中の富裕国の多くで発生している現象と完璧に調和したものと言える。間もなく日本語版が刊行されるフランスの経済学者トマ・ピケティのベストセラーでも指摘されている通り、20世紀に起こった富と所得の公平な分配を目指す動きは歴史の流れから見てむしろ例外的であり、おおよそ1914年から1980年までの間しか持続しなかった（ピケティ、2013年）。それ以前も長きにわたり格差は存在し、また、日本を含む先進国の殆どで格差は今後拡大すると彼は予想する。

ピケティは、この流れには3つの「分岐メカニズム」が存在するとし、それぞれが個別に格差を拡大させる可能性があるとして述べている。第一の、そして最古のメカニズムは、資本利益率(r)と経済成長率(g)の間の差で、ここでピケティは、給与所得は g が示す率で上昇すると（楽観的に）想定している。歴史的に見れば、ふたつの関係は $r > g$ だった。つまり、金利生活者の所得は給与生活者のそれよりも速く成長してきたということだ。 $r-g$ の値が大きくなればなるほど、この格差が広がることを意味する。20世紀に発生した2度の大戦による富の破壊で、この通常パターンが一時的に逆行して来たが、

アンドリュー・J. サター

ハーバード大学で物理学を専攻後、カリフォルニア大学ヘースティングス校ロースクール卒業(J.D.)。アプライド・マテリアルズ社社内弁護士、ソニー株式会社グループヘッドクォーター戦略ベンチャー投資部バイスプレジデント等を経て、2012年より現職。外国法事務弁護士、岩手弁護士会所属。代表作に『経済成長神話の終わり減成長と日本の希望』（講談社現代新書、2012年）。

ピケティは今後数十年間で元に戻る兆候が見られるとしている。一方日本では、この「将来」が既に現実のものとなっている。ピケティは、ガブリエル・ザックマンとの共著(2014年)で、日本では2000年から2010年までの間を含む過去40年間のうち30年間で $r > g$ の関係が現実化したとしている。

2番目のメカニズムは、多くの国で最富裕層はもはや単純な金利生活者ではなく、天文学的に高額な給与所得も同時に得ているという点である。2010年の時点では、米国の最上位0.1%の富裕層は同国の国民所得の7.5%を得ていたが、そのほとんどが給与所得だった。ちなみにこの割合は、1980年の時点では2.2%だった。また、同年に最上位1%が得た国民所得の割合は19.8%だったが、30年前には10%だった。幸いなことに、日本に於けるこれらの2グループの同期間の所得増は1~2%ポイントに過ぎなかったが、この数字はあくまでもアベノミクスが実施される前のものである。

最後のメカニズムは、ピケティが最も「爆発的」と表現する r の上昇である。例えば、数兆円の資産を保有している場合、そこから年率10%を超えるリターンを得ることが可能だが、資産が100億円の場合は6%近辺となる。まして一般的な家計では、リターンはそれよりも遥かに低くなる。ピケティとザックマンは、日本の個人資産のうち金融資産の増加が、住宅やその他の資産よりも急速に進んでいることから、このメカニズムが将来、日本に大きな影響を与える可能性があるとしている。

格差の拡大に歯止めをかけることは果たして可能なのか。単細胞な政治家や官僚が「 $r > g$ 」の関係だけに着目し、問題の解決には g を押し上げれば良い、と安易に結論付けがちなのは想像に難くない。日本では、このことは即ち、コンクリートを大量に使い(特に東京)、カジノを建設し、そして最近では兵器を売ることを意味する。これでは失敗が約束されたようなものだ。ピケティは、 g を押し上げると r も自動的に拡大するケースが多く、従って相互関係が変化しない可能性がある」と指摘している。更に、 g を押し上げるには、労働力を増加させるか生産性を向上させるしか方法がない。新たな労働力にあ

てがわれるのが低収入かつ不安定な非正規雇用のみだったら、また、生産性の向上のためにオートメーション化が進み人々が労働の場を失ったら、 g は拡大しても格差は是正されない。

ピケティの著作が誤った方法で利用されたとしても彼を責めることはできないが、彼の分析には根本的な弱点がある。それは、議論が経済学のみで立脚しており、政治という観点が不在だという点だ。なかでも、格差が意図的に作り上げられる可能性があるという点を見落としている。

現政府は自らが推進する政策が平均的な日本人の家計に与える影響を十分把握していないのだ、と信じるのは、彼ら持つ計り知れない政治的な技能を過小評価するものだ。報道によれば、安倍首相は、最も優れた経済指標は株式市場だとしている(Yomiuri 2014.11.02)。彼の信念に沿うように、円安で空前の額に上った本国への還流利益が株式市場を押し上げた。円安が一般国民の財布を直撃しているにも関わらず、である¹。経団連が安倍首相を持ち上げるのも無理はない。

そのような政策を推し進める理由は明白である。日本の人口動態を鑑みるに、経済のパイは確実に縮小に向かっている。昭和後期や1990年代初頭に時間が巻き戻ることは決してない。端的に言えば、特権層が痛みを受けたくなければ、誰かがそれを引き受けねばならないということだ。

国民の付託を受けた反民主主義的な議員が引き起こすこの手の問題の解決には、経済理論だけでは不十分だ。これは、単なる政治的な問題ではなく、憲法上の問題だからだ。ここでは、アリストテレス的な見地から「憲法」という言葉を用いる(Πολιτικά「政治学」1289a13-26)。文書としての憲法ではなく、政治システムとそれを統治する法の集合体という意味である。日本の政治を変えることをこれほど困難なものにしている問題の多くは、成文法である憲法そのものだけではなく、制定法と、国会及び最高裁判所の運営にある。

憲法は、「主権は国民に存する」と定めている。しかし現実には、利益相反、政治参加への障壁、そして不透明性により、国民は自らが持つこの力を行

使用する権利を発揮できないでいる。本稿ではスペースが限られるため、民主主義を脅かす要素を全て列挙することはできないが、ここではいくつかその例を挙げたいと思う。

選挙区を始めその他の国政選挙システムの全ての要素を規定する公職選挙法は、それが本来統制すべき対象である現職の国会議員のコントロール下にある。国会議員に立候補するには、300万円の供託金を納めねばならないが、この額は、英国(下院)の約9万円、米国(下院、州により異なる)の1万~20万円と比べても遥かに高額だ。また、政党公認になった場合は、通常は仕事を辞することを求められる。政治家の子弟やテレビタレントなどといった、特殊な階層に属するが政治家としての資質をすべからず備えているとは必ずしも言えない人々だけが、選挙戦に加わることができる。一般市民に機会が回ってくることは殆どない。

日本と同様のシステムを持つ小国は幾つかあるが、ドイツや英国等の成熟した民主主義国家では、更にはイタリアに於いてさえも、国家元首の意思決定もしくは議会での多数決を経ずに首相が戦略的に国会を解散し選挙を実施することを認めていない。本質的な議論を行うには日本の選挙期間は短すぎるうえ、米国スタイルの投票者を交えた「タウンホール」ミーティングが地方条例上禁止されている場合も多い。直接選挙で敗れた候補者が、日本特有の比例議席で救済される場合もある。2012年の衆議院選挙では、ドイツでは公平性を欠くとして遥か昔に廃止された数学アルゴリズムにより、35%しか投票を集めなかった自民党が実に60%以上の議席を得た。

日本の成文憲法は極めて明確に、憲法に反する法律及び統治行為は無効と定めている。しかし、このことは最高裁により当然のように無視されている。最高裁は多くの選挙を憲法違反としながらも、いずれをも無効としたことはない。その歴史を通して最高裁が無効とした法律はたった6本で、かつ市民権を制限する法律を常に支持しており、より短い期間で600本を超える法律を無効としてきたドイツ最高裁と比較するとその差は歴然である。最高

裁判所長官は最高裁判所裁判官候補を提示するが、最終判断を下す内閣総理大臣の心証を害するような人選を行うことはない。幸か不幸か、退職年齢が定められていることから一般的に在任期間が短く、双方とも独自の考えを固めるには至らない(Itoh 2010)。

アリストテレスがこの状態を見たら、日本は少数の富める者が私利私欲のために国を収める少数独裁国家のようだと嘆くだろう。この状態を民主主義に転換するにはどうすれば良いか。この問いにはふたつの疑問が伴う。それは、いかにして憲法レベルの改革をするのか、そして、どのような改革をすべきか、である。

後者のほうが解決法を想像し易い。例えば、議席割当に厳格な憲法基準を設け、この割当に反した場合は90日以内に新たな選挙を実施することを憲法上の規定とする。また、全ての議席はサン＝ラゲ方式などの比例方式で割り当てる。この方式は現在日本で使用されているドント方式よりも、投票者の意思をより正確に反映する。

次に、人口動態の危機的な状況を鑑み、衆議院と参議院の違いをより鮮明にする方法もある。例えば、参議院の議席を3分の1ずつ区切り、18歳~30歳の層、31歳~60歳の層、61歳以上の層へ均等に割り当てるといふ、年齢層配分も有り得る。この場合、候補者は必ずしも対象年齢層に属する必要はない。この方法により、若年層がより熟練した議員を自らの年齢層の代表として国会へ送ることができる。筆者が知る限り、この種の年齢に基づく選挙区が導入されれば近代初となると思われるが、古代ローマ時代には前例がある(Lintott 1999)。

また、ドイツ方式の憲法裁判所を設けるという方法もある。この場合、裁判官の任期は12年で再任はなく、両院が半数ずつを選出する。この方式により、裁判官の専門性が上がるとともに裁判所の独立性が増すことに加え、任命のプロセスが民主主義的に適正と言える。そして最後に、フランス語で言うところの*éminence grise* (黒幕)、即ち巨大な官僚組織に対する規制を憲法上に明確に設けるとい

う方法もある。

一方で、いかにして憲法を改革するかという点は、より解決が難しい。現憲法はその規定により、現職の国会議員が改正を主導しない限り改正されることはない。自らの権力を縮小するような改革に彼らが同意することはないのは明らかだ。しかし、それ以外にも平和的に改革する手段はある。

新憲法制定へ向けて憲法制定会議を開くことが打開策となる可能性がある。憲法中にこの手法が認められているケースもある。例えば、1998年にオーストラリアで国会がこれを認める法律を通過させている。同国の場合、152名の代表者のうち半数は、中央政府、州政府、そして地方政府のレベルで選出され、残りの半数は一般市民のボランティアで構成された。しかし、ここでも再び、国会の協力なしでは実現しないという障害が残る。

歴史を紐解くと、参考になる有名な事例がある。それは、米国憲法の制定時に組成された会議である。会議に参集した代表者は当初、欧州連合よりも縛りの緩い連合規約を修正する権限を与えられた。結果的に彼らはその権限を大幅に超え憲法を起草したわけだが、特別に選出された代表を通してのものだったとはいえ各州の人々にそれを承認する機会を与えられた。この努力の結果生まれたものが、世界の政治史のなかで最も重要な文書のひとつ、米国憲法である²。

人々が自らを統治する方法を決定する、これこそが国民主権である。自民党が憲法からこの基本理念を抹消することを提案している(自民党、2012年)が、このことは実に多くを物語る。彼らはその重要性を明確に認識しているからこそ、公平かつ平等な日本社会の基盤に銃の照準を合わせているのだ。今

こそ日本国の国民も、その重要性に焦点を当てるべき時である。■

《注》

- 1 皮肉なことに、2014年の衆議院解散前に、自民党の選挙戦の焦点の一つが「円安と戦う」[“combat the weak yen”]であることが明らかになった(Yomiuri 2014.11.14)。
- 2 会議は事例として提案するものであり、作成された文書そのものを唯一とするものではない。ドイツ連邦共和国基本法のほうが、日本が得るものは大きい。

《参考文献》

- 自民党 (2012) . 日本国憲法改正草案 . <https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf>
- 連合総研 (2014) . 第 28 回勤労者の仕事と暮らしに関するアンケート調査 : 資料2 関連図表 (記者発表資料) . <<http://www.rengo-soken.or.jp/webpage/30.html>> [英語]
- Itoh, Hiroshi. (2010) *The Supreme Court and Benign Elite Democracy in Japan*. Farnham, UK & Burlington, VT: Ashgate.
- Lintott, Andrew. (1999) *The Constitution of the Roman Republic*. Oxford: Oxford University Press.
- Piketty, Thomas. (2013) *Le capital au XXI siècle*. Paris: Seuil. 英語 : (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. trans. by Arthur Goldhammer. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Piketty, Thomas & Gabriel Zucman. (2014) “Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700-2010.” *Quarterly Journal of Economics*, 1255-1310. Tables JP.4b, JP.6a, JP.6c, available at <<http://piketty.pse.ens.fr/en/capitalisback>> (accessed 2014.11.14) .
- Yomiuri Shimbun (2014) . “Japan in Depth / Kuroda overcomes opposition to get more monetary easing.” *The Japan News*, November 02 <<http://the-japan-news.com/news/article/0001688817>>
- Yomiuri Shimbun (2014) . “LDP campaign to place focus on yen, local revitalization.” *The Japan News*, November 14 <<http://the-japan-news.com/news/article/0001716591>>