
〈巻頭言〉

車の両輪



伊藤真

法学館憲法研究所所長

一 弁護士や裁判官などの実務家も、学者などの研究者も、広い意味では「法律家」です。この法律家の役割は社会正義を実現することです。「社会正義」にはいろいろなものが含まれますが、その中核に憲法の価値原理が含まれることは間違いありません。すなわち、1人1人の個人を尊重し、基本的人権を擁護すること、武力によらずに平和を実現すること、そして政治が民主主義に則して行われるように機能させることです。これは法律家として果たすべき最低限の役割です。

実務家は、担当する実務を取り扱う場面において、憲法の価値を実現していくこととなります。裁判や裁判外において個々人の権利を保護し、紛争を処理し、また秩序を維持するルールを作るなかで、常に憲法の価値を実現することに意を注がなければなりません。「実務に入れば憲法は忘れてもいい」との声も聞かれますが、そういう姿勢では、憲法が国民に定着することなどありえません。法律実務家として日々の実務に携わるときにこそ、憲法の価値は念頭に置かれるべきものなのです。

ただ、社会正義ないし憲法の価値を実現することは、ひとり実務家の力だけでできるものではありません。そこにヒントや知恵を示してくれるのが、研究者です。研究者が、自らの専門分野において思索を巡らせ、諸外国で発表された最新の文献を日本に紹介し、最新判例を批判的に検討して発表するのは、たしかに一面では、自身の知的好奇心を満足させる側面もあるでしょう。しかし、研究者の研究にはそのような「個人的価値」だけでなく、「社会的価値」もあります。社会正義に反する

法の運用を諫め、実務が直面している解決困難な問題に解決の糸口を示し、実務家がそれを活かすことを通じて、現実の法を憲法が理想とする法に引き上げる側面です。実用法学の伝統が強い法学の分野では特に、この社会的価値が重要であるように思います。

こうして法律実務家が、研究者による研究業績に知恵を借りる一方で、研究者が判例や実務の動向を見据えて研究の方向性を見定めて業績を残すことにより、実務家と研究者は車の両輪の関係に立ちながら、憲法価値の実現という目標に向かって進んでいくのです。

二 では、このような構造は現実には機能しているのでしょうか。1人1票裁判と特定秘密保護法という2つのトピックを見てみましょう。

先日、最高裁判所大法廷は、2012年12月の衆議院選における投票価値の不平等について、憲法14条1項に照らし違憲状態であるとししました(2013年11月20日判決)。

この判決については、判決が立法裁量を広く認めすぎ、期待はずれだという声も聞こえます。私も弁護士グループの一員として、この裁判に取り組んできました。実務家こそが憲法の価値を実社会に浸透させる責任があるという思いで、全国の高裁を飛び回りました。確かに、人口比例を明確にしない点、あたかも2倍未満ならば許されるかのごとくに読める判決は残念です。我々の統治論からの主張に一切応答しない点も大きな不満です。司法官僚組織の頑迷さを思い知りました。

ただ、判決は決して憲法価値の実現を後退させるものではありません。なによりも選挙を15人の裁判官全員が違憲と判断しているからです。憲法の理念は着実に前進しています。そのことは、2013年11月の広島高裁岡山支部判決に引き継がれています。7月の参議院選は人口比例原則に基づかない点で違憲であり、選挙は将来的に無効であるとししました(2013年11月28日判決)。

裁判所がかつてよりもこの問題に厳しい見方をするようになったのは、実務家である弁護団が、投票価値の較差をできるだけ1対1になるように、人口比例原則を厳しく求めてきたことの1つの成果であるように思います。

一方、研究者の世界では、投票価値の較差が2倍を超えれば違憲とす

るのがこれまでの通説的見解でした。自分自身も、ずっとこれに従って法曹教育を行ってきましたが、いまは改めました。ある選挙区の選挙人が1票を保障されているのに、他の選挙区では0.5票で構わないというのは、「住所による差別」とさえいえるもので許されはつきありません。主権者の多数から信任を得た者が国会における多数を構成しなければ主権者による民主主義とはいえません。私たちがこのように主張したことが、この問題に関する裁判所の厳しい判断を引き出す要因の1つになったのは事実です。にもかかわらず、憲法学界では、1人1票や人口比例原則を厳格に求める立場への関心はそう高くないようにも思えます。

実務家が憲法理念の実現に知恵を出して汗をかいたことで、判例がそれに呼応して動き始めているのです。そこに研究者が積極的に参入し、憲法価値の実現に向けて実務家や裁判所をひっぱる「車の両輪」としての役目を果たしていけば、不平等状態の解消に向けて大きく前進することは確実です。もう一步踏み込んだ動きを切実に希望します。

三 もうひとつは、強行採決で成立した特定秘密保護法です。この法律によれば、行政の長が指定した秘密は、最長で60年間、国民に知らされません。また、それを漏らした公務員はもちろん、マスコミや一般人も、特定秘密を漏らすことについて公務員と共謀したり、漏らすよう公務員を唆したり、煽動すれば、たとえ秘密が漏れていなくともそれを処罰します。

この法律に対しては、国会審議以前から多くの問題点が指摘されてきました。特定秘密の範囲が広すぎるうえ曖昧であること、いったん秘密に指定されると半永久的に国民に知らされないおそれがあること、何を秘密に指定するかが官僚主導で行われること、公務員以外のマスコミや一般人が処罰対象になること等です。

秘密の保護と民主主義の実現という2つの要請を調整する各論的議論が、国会で全く行われなかったことは、日本の政治家のレベルを垣間見る思いで残念でした。

一方で、委員会審議において示された「有識者」の意見には、「この法律が世界の秘密保護の標準からいってごくごく常識的だ」とするものや、「何が保護すべき秘密かをあらかじめ隅々まで確定するのは不可能

だから、具体的な事例ごとに専門知識を持つ各部署で判断するほかない」という声もありました。

しかし、たとえばアメリカでは、保護されるべき秘密は大統領令で8項目に類型化され、簡潔明瞭に限定されているのに対して、この法律の秘密事項は4分野・23項目におよび、内容も無限定なものです。またツワネ原則※では、言論の自由や知る権利の重要性に配慮し、マスコミや一般人の処罰を認めていません。ツワネ原則が「世界の秘密保護の常識」というわけではありませんが、一般人を対象に、秘密が漏れていない場合にまで、共謀や教唆を独立して処罰できることの妥当性を審議すべきでした。特定秘密を開示する時期や、秘密の必要性を審査する第三者機関の具体的な内容を含めて、秘密の確保と民主主義とを調和的に実現する大局的視点から、具体的な知恵を出すのが有識者の役割だったのではないかと思います。

研究者が「有識者」として意見を求められたとき、その道の研究者としての意見が求められるはずです。そうであれば、たとえ政府側から依頼されたとしても、民主主義や知る権利という憲法の理念や価値を実現することに力点を置いた意見が国民からは期待されているはずです。そのような、あるべき「有識者」としての発言を通じて憲法の価値を実現することは、まさに研究者という法律家しかできない役割なのです。

「車の両輪」は、片方が回るだけではうまく進みません。両方がバランスよく回ることで初めて、社会正義ないし憲法価値の実現というゴールに最も早く到達できるように思うのです。

※ 50項目からなる「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則（英語：Global Principles On National Security And The Right To Information）」の通称。アメリカの財団（Open Society Justice Initiative）による呼びかけにより「安全保障のための秘密保護」と「知る権利の確保」という対立する2つの課題の両立を図るため、国際連合、米州機構、欧州安全保障協力機構、人及び人民の権利に関するアフリカ委員会の関係者を含む、世界70か国以上から500人を超える専門家により、2年以上かけて作成された。2013年6月に南アフリカの都市・ツワネで採択されたことから「ツワネ原則」と呼ばれる。