

憲法改正問題への OR 的アプローチの要請

鳩山由紀夫

1. はじめに

今からもう既に 35 年も前に、私が米国留学中に一冊の本に出会いました。それはローマクラブの発表した「成長の限界」でした。その本を読んで、頭をガンと殴られた気分になりました。なぜなら、それまでも公害とか環境破壊は大きな議論とはなっていましたが、一般的に科学技術の発展こそ人間社会にバラの花のような未来をもたらすものと信じられていたからです。ローマクラブは科学技術がもたらした核戦争の愚かさを説いただけでなく、人口爆発がもたらす地球資源の枯渇の必然を、極めて科学的に証明したのです。当時、スタンフォード大学でオペレーションズ・リサーチを学び始めていた私に、この大きなテーマに対する実行可能な解を見出すことが、ライフワークの一つになるかと漠然と感じていました。

ところが、私にとってあまりにも大きすぎたこのテーマは、私が OR を学んでいた間中、脇に置かれたままになりました。そして今、巷ではアル・ゴア元米国副大統領が創った「不都合な真実」が、いまだに人間が、そして特に政治家が「成長の限界」を学んでいないことを明らかにしています。京都議定書にいまだにサインしていない国の元副大統領から、地球環境問題に関する警告の映画が発せられたことに、いささか躊躇はありますが、それだけにむしろ日本として、しっかりとそのメッセージを受け止める責務があると思います。政治家は好んで「持続可能な成長政策」を打ち出しますが、誰も持続可能性を保障できているとは思いません。ローマクラブのころと比較して、格段にコンピューターの能力が進歩している現在、世界経済モデルを駆使して、地球温暖化ガスのみならず、人口、資源の真に持続可能な OR モデルを日本から発信して

いただきたいと思っています[1]。その成果の政治への適用は、多少とも OR を学んだ政治家が責任をもつますから。

ただ、今回は政治・行政における近未来の課題について OR への期待を述べてほしいとのことでしたので、あえて憲法改正問題を取り上げました。それは何も安倍総理¹が憲法改正を急いでいるから、歩調を合わせたわけではありません。私は少なくとも、安倍総理よりは早くから憲法改正を唱えていましたし、実際に「新憲法試案」[2]を提案しています。その試案の中で、科学的な分析が必要な箇所がいくつかあります。憲法改正によって、新しい国のあり方を論じる際に、OR の知見を必要としますので、今日はそのことについて述べてみたいと思います。

2. 何のための憲法改正か

安倍総理の改憲論を伺っていると、何ゆえの憲法改正なのかが必ずしも見えてきません。どうも自主憲法制定論者の多くは、「アメリカから押し付けられた憲法」だから、自分たちの手で変えねばならないのだと言張しているように思えます。私はそのような論法を取ることはしません。たとえ最初は押し付けられた憲法であったとしても、国民主権とか基本的人権、更には平和主義など良いところは評価すべきです。

憲法は政体、国民の権利や義務、国の統治機構、国と地方の関係、また国際関係など、国のあり方の根本を規定しています。その国のあり方が正しいか、今の日本の置かれている状況から判断して改正すべきかが議論されなくてはなりません。私は民主主義国家は友愛精神を基調としなければならないと考えています。友愛精神を現代風に因数分解しますと、「自立」と「共生」です。人も社会も国も、各々が自立を目指して行動すべきと同時に、単独では生きてはいけないので、お互いに違う個性を尊重しながら共に生きていく世界を創ることが重要です。自立と共生の架け橋が友愛です。日本にとって内外共に必要な理念は、個の自立と共生、地域の自立と共生、経済の自立と共生、社

はとやま ゆきお
民主党幹事長 衆議院議員
〒100-8981 千代田区永田町 2-2-1

¹ この論文は 2007 年 4 月に執筆されました。

会保障の自立と共生、国家の自立と共生、そして外交の自立と共生です。このような理念で国家を構想していきますと、やはり憲法改正が必要と感じるのであります。その中でも、地域の自立と共生は、これからは国と地方の関係を再構築する発想として極めて重要と考えます。現行憲法では、第8章に地方自治が述べられていますが、第92条に、地方自治の基本原則として、「地方公共団体の組織及び運営は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とあり、国と地方は上下関係にある形になっています。日本が敗戦後、急速に経済を立て直していくためには、このような中央集権的な支配関係が効果的であったと思いますが、成熟した国家となった今、新たな国と地方のあり方が求められています。

3. 地域主権国家

国民が劣悪な状態に置かれているときには、有能な国王の強大な権力の下に国民が統治されることが、国家の発展にとって最も効率的といえるでしょう。発展途上国では中央集権体制がしばしば採られるのはそのためです。日本も強力な中央集権体制のおかげで、経済は奇跡的な発展を遂げ、瞬く間に世界の経済先進国の仲間入りを果たすことができたのです。キャッチアップの時代には一人ひとりの個の満足度などをいちいち気にしていては遅れてしまいますが、それも必要だったと思いますし、結果的に少なくとも経済的には個の満足度の総和を最大にするとしての日本の目標を満たしていたともいえるでしょう。ところが、キャッチアップの時代が終わり、日本が先進国の仲間入りを果たし、更には成熟した時代を迎えますと、一人ひとりの個性が尊重されるようになり、人権が重要性を帯びてきて、国家はいかにして彼らの個性を尊重しながら国家としての統一性を図るかが大きな使命となります。

功利主義者のベンサムは、必ずしも数学的に論じたわけではありませんが、「最大多数の最大幸福」を社会の目標に掲げました。最近、菅直人議員は格差が拡大していく現実の社会を見つめて、「最小不幸社会」を提唱していますが、捉えどころは面白いと感じます。いずれにしても、個の違いが尊重される時代には、中央集権的な統治では満たされない人々が多数存在することとなります。そこで出てくる発想が地域主権国家です。もっと別の角度からいえば、中央集権体制は必ずしも地方に必要もない公共事業を押し付けてきまし

たから、当然のごとく国家も地方も財政は破綻状況にあります。不要なダムの建設や森林伐採などによって環境破壊も進みました。併せて、補助金行政に群がる政官業の癒着による政治腐敗も極めて深刻になりました。中央集権体制の弊害によって引き起こされた財政破綻や環境破壊に歯止めをかけて、政治腐敗の温床を取り除くためには地域主権への大転換を図る必要があると確信しています。地域主権の国家体制の合理性をOR的手法によって確認できれば有り難いことです。

4. 補完性の原理

地域主権の国のあり方を分かりやすく示しているのが、「補完性の原理」です。補完性の原理とは、元々はカトリックの教えなのですが、「問題が生じたときには、できる限り身近なところで解決されねばならない」という原理です。すなわち、自分でできることは自分で、自分でできないことだけ家庭で、家庭でもできないことだけ地域のコミュニティで解決しなさいということです。これを現在の自治体に当てはめますと、市区町村で解決できる事業はすべて市区町村で扱い、市区町村で解決できない事業のみを都道府県で扱い、さらに都道府県でも解決できない事業のみを国の事業として扱うということになります(図1)。そこに初めて地域の自立性が生まれます。また一つの地域では解決できない諸問題を、より大きな自治体に委ねることになりますが、それは共生の発想です。この原理は一人ひとりの人間の尊厳が尊重される時代における国の統治システムの機能のしかたとして妥当と考え

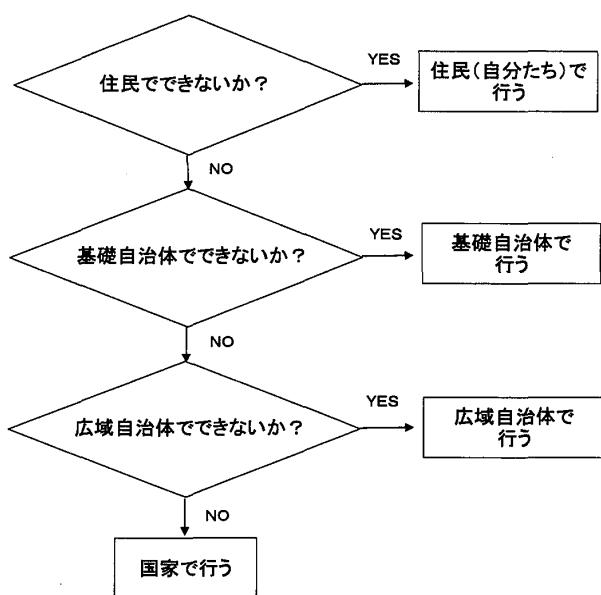


図1 補完性の原理のフローチャート

ます。

言うまでもありませんが、現在の国と都道府県と市区町村の力関係はあたかも上下関係になっており、したがって、国は自らが関わることができるあらゆる事業に関与し、国がそこまではできない事業を都道府県に任せ、都道府県も自分たちには細か過ぎる事業のみを市区町村に委ねる仕組みとなっています。さすがに政府もようやくこのような統治のあり方は望ましいものではないと気付いて、最近は道州制の議論など地方分権が叫ばれていることは事実です。しかしながら、道州制の中身を見れば、国が握っている権限のうち、手放しても痛くも痒くもない権限をわずかばかり道州に移譲するだけのものであり、補完性の原理とは全く程遠い議論に終始しています。眞の地域主権を確立していくために、私は憲法の前文に補完性の原理を書き入れるべきと思っていますが、補完性の原理の正当性を数理的に証明していただければ幸いです。

5. 最適な層構造と自治体のサイズ

現在の国と地域の統治のあり方は、市区町村と都道府県と国の3層構造になっています。市区町村を基礎自治体、都道府県を広域自治体と呼ぶこともあります。地域主権の発想、すなわち、補完性の原理に基づいて国と地域の統治のあり方を考えるときに、3層構造が果たして最適かという議論があります。私は直感的には基礎自治体と国の2層構造のほうが良いのではないかと感じていますが、一方では、基礎自治体より更に細かく町内会的なコミュニティを公的な存在として位置づけるなど、3層よりも多層構造の必然性を説く人もいるでしょう。ここで国と地域の統治のあり方として、何層構造にするのが最適かという基本的な議論が出てきます。層が多いほど、身近な問題を身近に処理する能力が高まると考えられますが、そのために必要な公的な支出、すなわち税金が高まるので、多いほど良いとも限りません（図2）。

併せて、基礎自治体や広域自治体など、それぞれの

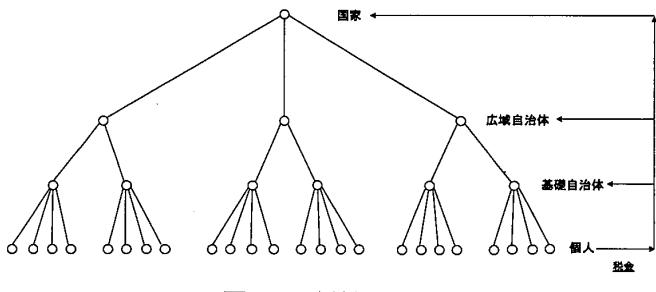


図2 三層構造の例

層毎の自治体のサイズをどのくらいにするのが最適かという問題もあります。サイズといつても、人口規模だけで良いのか、それとも（可住）面積も考慮に入れるべきかの議論も必要です。住民の普段の生活の中の公的なサービスにはそれぞれ相応の人口規模が念頭にあるでしょう。例えば教育についていえば、小学校、中学校、高等学校の運営にはそれぞれ固有な基本的な人口の規模が考えられています。福祉や医療サービスの提供もしかりですし、ごみ処理などの保健衛生のサービスも同様です。消防や治安も考慮に入れるべきでしょう。公的サービスではありませんが、自治体の運営面から考えれば、民間の経済活動も商売が成り立つ規模が求められます。ただ、過疎の地域では、例えば小学校の設置を人口のみで決定すれば、子どもたちの中には通学に大変な時間をかけなければならなくなる子が出てきてしまいますから、最適な（基礎）自治体のサイズの決定には可住面積を何らか考慮に入れる必要があると思われます。

この問題に対して、「日本再編計画」[3]の中で、3層制（基礎自治体を府、広域自治体を州）を前提として、経験的に効率的な行政運営のための最適な自治体のサイズが決定されています。平成の大合併の前の3,232市町村について、人口規模、可住地面積と一人当たりの歳出額との関係を調べ、ある一定の規模の人口になるまでは、人口規模が大きくなるにしたがって行政経費の増分は低下していき、一定規模を過ぎると一人当たりの行政経費はほとんど変わらないことが示されています。その一定の人口規模とは15万人程度とされています（図3）。そして、結論として12州257府への再編を提唱しています。一つの具体的な提案として優れたものといえますが、3層制を仮定して

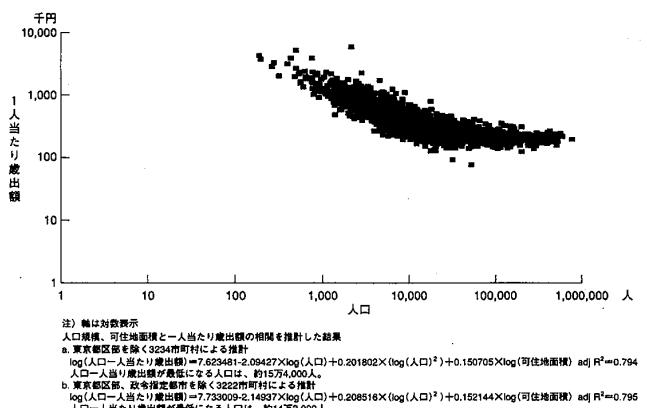


図3 現行市町村の人口規模と1人当たり歳出額（「日本再編計画」：斎藤精一郎（責任監修），PHP研究所，p. 125 より引用）

いることと、それ以上に、補完性の原理に基づいた地域主権の発想が取り入れられる前の現在の中央集権体制の下での市町村の行政経費に基づいて最適な人口規模が計算されていますから、より大きな権限が与えられる地域主権の下での基礎自治体の行政経費とはかなり異なり、したがって補完性の原理に基づいた基礎自治体の最適な人口規模とは限りません。そこで、ORの手法を用いて補完性の原理に基づいた国と地域の最適な統治のあり方を決定していただきたいと願います。その場合に、例えば3層となるのならば、外交、安全保障、通貨、司法、教育、治安、社会保障、環境、郵便、交通、通信、など多くの公的な事務のうち、基礎自治体で扱う事務、広域自治体で扱う事務、そして国の専属的な事務を最適に分類することが肝要となります。ただし、補完性の原理に基づくということは、基礎自治体の決定は基本的に基礎自治体を構成している住民の自治に任せるべきですから、国が押し付け的に境界線を線引きすることは望ましいことではありませんので、あくまで理論的に合理的な提案に留まることになることとしてご容赦ください。

6. 一院制国会の妥当性

国と地域の統治のあり方とともに、国の統治機構自体も再編成を必要としていると感じています。日本の国政は議院内閣制を採用していますが、大統領制の国も多く、一時、日本でも小泉首相時代には首相公選制が公約となっていました。その事実は既に忘れ去られていますので、ここでも扱うことしませんが、官僚主導の政治を打破する手段として有効と思われます。もう一つ私が個人的に関心をもっているものが一院制国会です。日本ではご承知の通り、衆議院と参議院の二院制を採用していますが、選挙制度も似ており、仕事内容もほぼ同じです。学説では、二院制の類型は、イギリスなどの貴族院型、アメリカ、ロシアのような連邦制型、日本やイタリアのような民主的第二次院型に分けられます。民主的第二次院型の意義は「第一院の行き過ぎを抑制し、慎重な審議を行い、誤りなきを期すこと」とされています。同じようなシステムを並列に並べることはシステムの信頼度を高めることになりますが、一方で時間がかかり過ぎるという弊害も生じます。さらに、第二院が第一院と一致するならば無用であり、反対であれば有害である、との永遠の命題も横たわっています。私はこの際、国会は一院にして、迅速に法律を定めることができるようにすべきではな

いかと思っています。ところが、憲法改正には国會議員の2/3以上の賛成が必要で、国會議員の多くが一院制には大反対をしていますので、一院制への憲法改正は進まないのが現状です。したがって、理論的に一院制の妥当性を示していただき、併せて世論を背景にいかにして一院制への憲法改正を成し遂げていくか、その道筋を考えていただきたいのです。単純に考えれば、同じ機能をもつ二つの院を並列に置くことにより、成立する法律の正確度を高めることによる国益の増加と、法律の成立までの時間もコストも二倍かかることによる国益のロスとの比較です。結果は二つの院の独立性によっても大きく左右されることになります。極端なケースとして、二つの院が完全なる従属関係にあるとすれば、時間とコストが余計にかかるだけで、二院制にメリットはありません。現在のように、それぞれの政党が衆参一体となって部会で議論をして、党としての結論を出している場合には、両院は完全に従属関係にあることになりますから、一院のほうが望ましいことになるのではないかでしょうか。

7. おわりに

ここまで突拍子もないことを書き連ねてしまったように思います。ただ、私は最初に政治家を目指したときに、「夢をかたちに、今、政治を科学する」という標語を掲げて選挙を戦いました。政治家となってから、初心を必ずしも忘れてはいるのではないですが、残念ながら「政治を科学する」ことはまっとうできていませんので、忸怩たる思いです。例えば国会では年間に大体100本から150本近くの法案が審議され、成立します。それらの法案に対して、法理論的な分析はきめ細かくなますが、数理的な分析はけっして十分とはいえない。年金の計算などには確率論や統計学が使用されているのでしょうか、法案の成立過程において、OR的手法が用いられることはまず皆無といってよいでしょう。その意味において、憲法のテーマを論じる際に、OR的手法を用いていただくことができるとき、画期的なことといえるのではないかでしょうか。

最後に、憲法改正というテーマならば、憲法9条を思い浮かべられた方々に一言申しておきます。私は安全保障こそ科学技術の進歩によって大きく変わるものと考えます。元々ORの学問は戦争時の最適戦略論からスタートしたのです。今、米国主導でミサイル攻撃に対するミサイルによる防衛技術が研究され実践に移

されつつありますが、私にはナンセンスに思えてしようがありません。それよりもレーザーによる防衛技術を徹底的に高めていくことが肝要だと思います。その戦略的優位性がOR的に証明されれば、集団的自衛権の議論も無意味になると信じています。どなたか挑戦していただけませんか。

参考文献

- [1] 鳩山由紀夫：「成長の限界」に学ぶ，小学館，2000.
- [2] 鳩山由紀夫：新憲法試案，PHP研究所，2005.
- [3] 斎藤精一郎（責任監修）：日本再編計画，1996.