

「情報技術と憲法」 --- IT社会における国民代表制について ---

福 本 一 朗*

Information techniques and Japanese Constitution

--- A study for national representatives in IT society ---

Ichiro FUKUMOTO*

Key words : 国民代表制、直接代表制、電子投票システム、個人認証システム、人民主権

1. 国民代表制度の問題点

基本的人権の尊重・国民主権・平和主義を根本理念とする日本国憲法は、その前文で「正当に選挙された国会における**代表者を通じて**行動し」「その権力は国民の代表者がこれを行使し」と定め、第43条で「両議院は**全国民を代表**する議員でこれを組織する」と規定している。その法的意味は、国会が国民の代表である国会議員によって構成される機関であり、全国民の意思を反映せしむべき使命を帯びた国家機関であることにある。そのため国会議員には歳費支給(49条)・不逮捕特権(50条)・免責特権(51条)など憲法上の手厚い保護が与えられている^{[2][4][13][15][16][18]}。しかも「命令的委任の禁止」の原則により、一度当選して国会議員となってしまうと「選挙民の利益を護る義務」はなく、所属政党すら勝手に移籍できることは、まさに選良達の無謬性を無条件に信じることに他ならない。

しかし昨今の新聞報道を見るに、自己と身内の利益を図り支持団体・所属政党の個別的な特殊利益のみを代弁していると思われる国会議員がしばしば見受けられる。そのためまさに全国民の代表者としての立場から自由に討議し、より高次の国民的政策を築き上げていくという議会制の理念が失われがちな傾向にあると断ぜざるを得ない。この状況はまさにルソーが「彼らが自由なのは議員

原稿受付：平成18年4月27日

*長岡技術科学大学生物系

を選挙する間だけのことで、ひとたび議員が選ばれるや否やイギリス人民は奴隷となり、無に帰してしまう」と指摘した代表民主制の問題のひとつである^[1]。

民主主義における「国民による政治」、「治者と被治者の自同性」、「自律」という理想類型を実現するために、最もふさわしいのは、国民が直接に立法その他の統治作用を行う「直接民主制」である。古代ギリシャのアテネや北欧バイキング社会で行われてきたこの制度が現在ほとんど廃れている理由としては、(1) 多くの国民は諸種の国政問題を判断し処理するだけの政治的素養と時間的余裕を持たないうえ、(2) 大規模で社会的分業が進化している近代国家では全国民が会合することは技術上不可能であるから、とされている(清宮^[2])。しかしこの二つの理由は、国民の大半が文盲で、通信・交通手段が未発達であったフランス革命当時には正当であったかもしれないが、大学全入時代・インターネットによる高度情報化社会においては必ずしもそのまま認められないのではないと思われる。さらにワイマール憲法を「合法的に」葬り去ったナチスを例とするまでもなく、「自由の放棄は、人間の諸権利、さらに人間の義務の放棄である。全てを放棄したものに如何なる保障もありえない。^[1]」というルソーの指摘が正しいものとすれば、議員を「完全に信頼」して国政をその自由に任せる現在の間接民主制は、「国民主権」を実質的に没却する「民主主義の擬制」ではないのかという疑問も生じる。この小論では、以上の問題点に対して、憲法学と情報工学の立場から考察を試みたものである。

2. 国民(ナション)主権と人民(プープル)主権

フランス革命において資本主義の展開を図ろうとしていたブルジョワジーは、「国民(ナション)主権」概念を唱え、これによって一方では批判的な一般民衆の政治参加を排除し、「余暇と教養」をもった彼等の代表からなる議会において、彼等自身にとって有利な法律をのみ自由に制定させようとした。その一方では通常の委任関係の全く存在しない「国民(ナション)」と「国民代表」の関係を「委任」に基づく代表関係と説明することによって、その法的および社会的実体を隠蔽し、民衆の攻撃を阻止しようとした(杉原^[3])。この狭義の「国民主権」概念は、国籍保持者の総体としての「国民」が、単一・不可譲のものとして主権=統治権を所有することを意味する。「国民主権」とは個人主義を背景にしている説であって、主権者たる国民とは「老若男女の区別や選挙権の有無を問わず、「いっさいの自然人たる国民の総体」をいう」(芦部^[16])。この考え方では「国民」とは観念上の存在であって、現実には存在してはいないため、国民その

ものが国家機関として活動することはあり得ず、必然的に間接民主制を要求する。すなわち、国民は議会における代表者（国民代表）を通じて行動することになり、議会主権・参政権＝公務説・制限選挙・命令的委任の禁止・リコールの禁止・国民投票の禁止・国民の発議による議会の解散＝総選挙の禁止、などが当然に帰結される^{[3][7][8][11]}。

しかし既に市民革命期においてさえも、ブルジョワジーに従属する立場にあった民衆の自覚的な一部から「別の国民代表概念」が提起されていた。彼等はフランス革命で民衆の解放を求めて「国民主権」とは異なる「人民（プーブル）主権」概念を打ち立てた。「人民主権」とは、社会契約の参加者の総体（＝普通選挙権者の総体）と規定される「人民（プーブル）」を主権＝統治権の所有者であるとする説である。「人民」はそれ自体意思能力を持ち、主権を自ら行使することができるため、「人民主権」の下においては、主権の所有とその行使が本来分離されない。そのため「国家」の意思・利益と、「人民」を構成する市民の意思・利益は別個に存在するとは考えられず、各市民の意思・利益の集積と考えられている。従ってそこでは、直接民主制・普通選挙・代表の正確性（一票の価値の平等）・命令的委任・会議の公開・有権者への定期的報告義務（有権者の知る権利）・リコール制・人民による法案承認制度（ex人民拒否）・執行権担当者の任意の任免など、によって「代表による一般意思の決定」に「人民決定」としての手続きと実体を保障することが要求されよう（杉原^[31]）。この「人民代表」の概念は、市民革命以降においては「人民主権」と結合し、労働者階級を中心とする民衆を担い手とし、一貫して「国民代表」の概念に対峙し抗争してきた結果、比例代表制・リコール制・人民投票制の導入など、歴史的には後者から前者への妥協的な展開がみられている。わが日本国憲法も過渡的性格を有しており、「国民代表制」を想起させる第43条1項や第51条を存続させつつも、「人民代表制」と結合しやすい規定として、公務員の選定罷免権（第15条1項）・普通選挙制度（同条第3項）・秘密投票制/任意選挙主義（同条第4項）・民意確認のための解散制度/例外的な直接投票制（第79条、第95条、第96条）などが導入されている^{[12][18]}。

3. 半代表制・半直接制から直接代表制へ

近代議会制は歴史的に見ると Table 1 に示すように、身分代表制⇒純粹代表制⇒半代表制⇒半直接制へと発展していると考えられている^[17]。日本国憲法下の我が国は「半直接制」であると考えられるが、「命令委任禁止を正面から定めた

Table 1 フランスにおける代表制の展開（衆議院憲法調査会事務局作成^[17]より改変）

時 期	革命直後	第三共和制	第四共和制
形 態	純粹代表制	半代表制	半直接制
主 権	国民主権	⇒	人民主権
選 挙	制限選挙	男子普選	完全普選
命令的委任	強	⇒	弱
議会解散	無	有	有
直接手続	否定	否定	一部導入

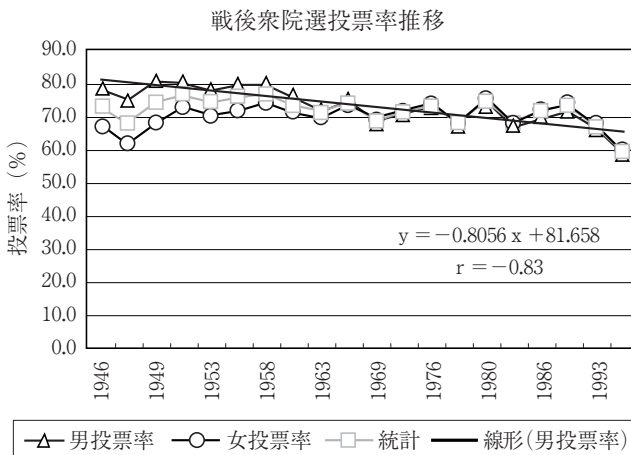


Fig. 1 戦後衆院選投票率推移（総務省統計研修所編：「日本の統計2004年版」p335, 2004より作成）

条項はない（樋口^[14]）」こと、議員が事実上有権者の意向を無視しては行動しえなくなりつつある傾向などを基にして、憲法に定める国民主権の「人民主権」的な解釈を踏まえ、国民代表制をそれになじむものとして「人民代表制」的に解釈することが要請されている。日本国憲法第12条には「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない。」と規定されており、この「不断の努力」は国民主権を保障する統治機構維持にも当然向けられねばならない。しかし Fig. 1 に示すように、国民の衆議院議員選挙投票率は漸減傾向にあり、最近の投票棄権率は4割にも達しようとしている。その原因としては国民の価値観の多様化や過重労働による自由時間

減少などと並んで、自由委任に基づく「選びっぱなし」の代表制に起因する「政治への国民の失望感と疎外感」があると思じる。

古代ギリシャにおいて直接民主制を実現していたアテネでは、市民の全員参加を原則とし、他方で政治を担当する市民に厳しい責任を要求して、それを果たさぬ者に対しては一般市民が弾劾を提起し、罷免・訴追さらに処刑にまで導くための法的手段（役人資格審査（ドキマシア）・役職罷免（アポケイロトニア）・執務審査（エウテュナイ）・民衆訴追制度・陶片追放制度（オストラシズム）など）を数多く備えていた。さらに役人の汚職や専横は（少なくとも制度上）厳しい追及の対象となり、彼らの行動を幾重にも張り巡らされた公職者弾劾制度（エイサンゲリア）の網の目が監視していた（橋場^[9]）。このようなアテネ人は一般に、権力と権力者に対する根強い不信感をいだいていたと考えられ、それ故にこそ市民全員が参加する直接民主制が必要とされたと考えられる。旧約聖書が書かれた5000年前から人間の本性は全く変わっていないという説があり、それを真とするならば政治と為政者は国民のコントロールが不十分なところ必ず腐敗し墮落することになる。そして「自由を売り渡さない」最良の制度は、国民と政治との間に媒介者を置かない直接民主制に勝るものはないと思料する。

4. 国民主権実現を支援する情報技術

前述の「直接民主制が近代国家で実現不可能な理由」のうち、（１）「国民の参政能力欠如」説についてはブルジョワジーの自己中心的な民衆蔑視・エリート意識から来たものとして、「法の下での平等（第14条）」を唱える現代の日本国憲法では認められないことは明らかである。残る（２）の「全国民が会同することは実行不可能」説については、純粹に技術的な問題と国民の政治意識の二つの問題があると考えられる。しかし航空機が世界観を、原爆が戦争観を、インターネットが外国観を変えたように、技術が人々の考え方を根本から変換する可能性があることに留意することが重要であろう。この意味から直接民主制に寄与しうる IT 技術として、（１）インターネットによる電子的情報公開収集システムと並んで（２）電子投票システムと（３）個人認証技術があげられる。このうち（１）の電子的情報公開収集システムは情報公開法の施行に伴って、既に各所で議論されているところであるので、ここでは特に後者２件について考察する。

4. 1 電子投票システム

投票は、選挙において国民の代表を選ぶときだけでなく、住民投票・国民投票等によって国民の意思を直接問う場合にも必要となる。しかし人間の手で数千万人の有権者の投票に関する正確さと迅速性を確保することは容易なことではない。国民の意思を正確に反映するためには、二重投票防止のための本人確認や投票秘密保持、さらには開票作業関連セキュリティの確保などが重要となるため、情報工学を応用した電子投票システムの活用が求められるようになった。公職選挙法には、投票に関する原則として「単記自書投票主義」が明記されており、選挙人は投票用紙に自ら候補者一人の氏名等を「記載」することとされている。電子投票では、もちろん「投票用紙」はなく、選挙人も候補者の氏名等を「記載」するわけではない。

ここで狭義の電子投票は、タッチパネルや押しボタンなどをもちいて投票行為そのものを電子化することをさすが、広義の電子投票はさらにマークシートやパンチカードなどによる投票や自宅からのインターネット投票をも含む。総務省（旧自治省）の「電子機器利用による選挙システム研究会」中間報告によると、電子投票は選挙人の投票の仕方で3段階〔＝選挙人が指定された投票所において電子投票機をもちいて投票する段階（第一段階）、指定された投票所以外の投票所においても投票できる段階（第二段階）、投票所での投票を義務付けず、個人の所有するコンピュータ端末を用いて投票する段階（第三段階）〕に分けられるが、当面地方選挙で第一段階での導入をすべきとの見解を示している。米国大統領選挙のアリゾナ州民主党予備選挙では、自宅のパソコンを用いたインターネット投票が実施された結果、驚異的に高い投票率を達成した。ただインターネット投票には、（１）選挙人が自由意志によって投票したかわからないという根本的な問題があるとともに、（２）密室での投票は買収や脅迫の温床になりかねないので公的な選挙はあくまで衆人環視のもとでの秘密投票でなければならないという批判があった。しかしこのような危険性は、人口移動が激しい都会において、見知らぬ他人の中で投票する現在の投票制度でも同じであり、必ずしも電子投票特有の欠点とは言えない。それに「投票の秘密を守る」ことは必ずしも「密室での投票」と同義ではない。例えばビデオカメラによる投票状況監視などにより、投票内容を秘密にしたまま公正な選挙を実施することは可能であると思われる。これらの「問題点」に対して、期日前投票制度により無党派層の投票率が上昇した事実からも、パソコン・携帯電話からのインターネット投票システムは国民の投票率改善に資することは确实であると思われるの

で、電子投票を実施する有益性は明らかであろう。

平成15年には「選挙の公正かつ適正な執行を確保しつつ、開票事務等の効率化及び迅速化を図るために」、「電子投票法（地方公共団体の議会の議員及び長の選挙に係る電磁的記録式投票機を用いて行う投票方法等の特例に関する法律）」が施行された。しかし（１）地方公共団体の議会の議員または長の選挙に限られていること（３条１項）、（２）指定都市・都道府県の選挙において条例で実施免除することができること（３条２項）、（３）投票所と期日前投票所における投票のみに限定されていること（３条３項）、（４）電磁的記録式投票機の機種選定は市町村の選挙管理委員会の決定に任されていること（６条）、（５）投票を記録した電磁的記録媒体を開票所に送致しそこで電子計算機を用いて得票集計をしなければならないこと（４条）、（６）身障者・文盲の選挙人に対して投票補助者２名を定めて代理投票させること（７条）、（７）電子投票を行わなかった選挙管理委員会委員には２年以上の禁固または30万円以下の罰金の刑事罰が課せられること（16条）、（８）前記刑事罰を受けたものは５年間公民権が停止されること、など問題の多い規定が存在している。特に、（３）の「投票所での投票に限定」されていることは、電子投票機を電気通信回線に接続してはならないという旨も明記されていることと相まって、電子投票の最大の利点とされている「遠隔投票機能」が實際上完全に封じられていることを意味し、一体何のために当該制度を創設したのか理解に苦しむところである。さらに投票所に設置される電子投票装置の方式は各市町村の選挙管理委員会の選択に任されているために全国的な統一がなされていないが、高齢者や身障者に優しい入力方式を採用するならばタッチパネル端末方式となる可能性が大きい。しかしその各投票所あたりの機器コストは、都道府県選挙で7.8億円、市町村選挙で22.3億円かかるため、全国では1兆円近い出費となると考えられている（Mainichi International Digital Today 2001.1.29）ことも現実には問題となろう。

なお電子投票機が具備すべき条件として下記の８項目があげられている。

1. 選挙人が一の選挙において二以上の投票を行うことを防止できるものであること。
2. 投票の秘密が侵されないものであること。
3. 投票を記録する前に選択した候補者の氏名を電子投票機の表示により選挙人が確認することができるものであること。
4. 投票を記録媒体に確実に記録することができるものであること。
5. 予想される事故に対して投票の記録媒体の記録を保護するために必要な措

置が講じられているものであること。

6. 投票の記録媒体が電子投票機から取り出せるものであること。
7. 権限を有しないものが電子投票機の管理に係る操作をすることを防止できるものであること。
8. 前各号に掲げるもののほか選挙の公正かつ適正な執行を害しないものであること。

以上8つの条件を満たしていれば、具体的にどのような電子投票機を採用するかは、実際に電子投票を実施する市町村の選挙管理委員会の指定に任されている。しかし、電子投票機は機械的なトラブルによってデータが消失したりシステムが停止した場合には社会的に与える影響が甚大であるため、上記の8条件以外にもシステムの安定性や堅牢性、信頼性などを確保できる仕組みを備えていることが必須である。(社会公共システム研究グループ 鹿戸敬介：「電子投票法制度からの考察」, 2002/9, http://www.icr.co.jp/newsletter/report_social/s2002EV003.html)。

今回の特例法は第1条にあるようにあくまでも「当分の間の措置」であるが、将来的には地方公共団体における議会議員と首長の選挙だけではなく、住民投票・国政選挙・憲法改正国民投票などに対象を拡大することや、現在は行われていない「不在者投票」を電子投票として実施を許すことなどにより、国民の直接的な政治参加に資するものと思料する。

4. 2 個人認証システム

二重投票や替え玉投票を防ぐためには、確実な本人確認システムが必要不可欠とされている。しかし村社会が崩壊して見知らぬ隣人が多い中で行われる現在の選挙の投票所においては、各戸に郵送される選挙投票券を個別に提示するのみで、本当の意味の個人識別は現行システムでさえ行われていない。投票の秘密を守りながら迅速に自動的な本人確認を実行することは、電子投票システムにおいて最も困難な課題となる。銀行のATM犯罪のことを考えても、デジタル署名・パスワードやIC投票カードだけでは安全性確保に問題があるといわねばならない。

究極の個人認証原理は人間が人間を識別するパターン認識であると言われるが、これには「顔画像認識」と、人間の体の一部(生体器官)の情報をを用いて行う「生体認証(Biometrics)」がある。このうち機械化が容易な生体認証では、通常テンプレートとよばれる情報を事前に採取登録し、認証時にセンサで取得

した情報と比較することで認証を行う。生体認証への利用に適した生体情報の条件は、全ての人が持つ特徴であること、同じ特徴を持つ他人がいないこと、時間によって特徴が変化しないこと等が挙げられ、指紋・網膜または手の毛細血管パターン・虹彩パターン・声紋・筆跡・DNAなどが実用化されている。しかし、広く使用されるためには、怪我・病気・先天性欠損などによって、生体認証が出来ない人々への対応も必要になる。また、経年変化によって認証が出来なくなったり、複製によって破られたりする可能性があるため、顔画像をも含めた複数の生体情報をその都度組み合わせて個人識別することなどの対策が必要となると考えられている。

技術的には誤認識を防ぐための個人認証の正確さはどのようにでも高められるが、システム複雑化・認識時間延長の他にも、精度向上とともに本人が拒否される False Negative の誤りが増加することは避けられない。そのためには信頼性工学/システム工学の原則に立ち戻って「誤り率ゼロのシステムはない」ことを社会が認識するとともに、システム設計に先立って「許容できる誤り率」を設定することが許されねばならないと考える。そしてシステム不調が発生した場合には、システムの迅速な修復システムを備えるとともに、最終的には人間による再確認が可能な様に当初からシステム設計を行うべきであると思料する。

5. 憲法の定める国民主権実現を目指して

国政を真の意味で人民のものとするためには、選挙制度・立法過程・行政そして司法において、国民の不断の監視と制御が保障されていなければならない。そのためには、前述の比例代表制・リコール制・人民投票制など直接民主制的な諸制度が必要とされる。しかし欧米の場合、国民投票制度はその制度を悪用することにより、フランスにおいてナポレオン一世、同三世が皇帝位につき、また、ドイツにおいてヒットラーが独裁権を掌握し、全欧州を戦乱に巻き込んだことから、否定的に見られており、議会主権を擁護することが正しいとする実質的な根拠とされている。しかしそれは国民が正確な情報を自由に得られる情報公開制度と、片寄りのない教科書による「公民」教育を我が国全土にあまねく実現することで防止可能であると信ずる。現に我が国でも地方自治体の住民投票のレベルであるが、Fig. 2 に示すように1999年以降否決数は激減し逆に可決率は急上昇しているが、これは住民の自治意識の高まりと直接民主制への目覚めを意味すると思料する。

また「国民の意思」は、実際には国民一人一人の意思の総合以外にはありえ

ず、とすれば選挙民の利益は決して無視されるべきではない。「多元主義的民主制」の典型であるスウェーデンでは、様々の利益集団が平等な立場で法案作成過程に参加し、それら諸集団と政府との間に成立した合意を議会が承認する「ネオ・コーポラティズム」を実践している^[10]。それは、紀元1世紀のタキトゥス著『ゲルマニア』でも言及されている“Ting”あるいは“Alting”と呼ばれる北欧バイキングの直接民主制民会の精神を受け継いだものとも言えよう^(注1)。

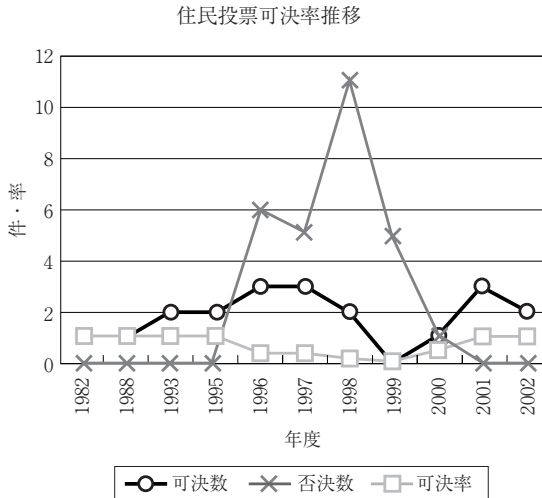


Fig. 2 住民投票可決率推移（朝日新聞1999.3.23、今井一「住民投票いまどうなっているか」、世界1991.1などから作成）

(注1) タキトゥスの「ゲルマニア」には50余りのキウィタス（古ゲルマン人の国家）の名がみえる。幾つかのバグスやフンデルトシャフトなどの小単位に分かれるがその性格は詳細にはわかっていない。王または民会によって選出された何人かの首長たちによって統治された、成年男子の自由人全員によって構成された民会があり、重要事項は民会で決定された。民会の召集は新月あるいは満月の日を期して行われる。「あたかも夜が昼を導くかのような（タキトゥス）」。

戦争・講和・移住・裁判など、重大な問題は「民会」にかけられる。武器を持つ自由民は全員出席出来るが、実際に話し合うのは首長や貴族だけで、他の者はそれに対し承認・否認の意志を示すだけである。反対の場合はざわめき、賛成の場合は武器を打ち鳴らす。「最も名誉ある賛成の仕方は、武器をもって称讃することである（タキトゥス）」。

参考文献「ゲルマニア」タキトゥス著 泉井久之助訳 岩波書店、「年代記」 タキトゥス著 国原吉之助訳

有史以来、民衆の政治参加の実績がとばしい我が国も、上述の国民主権・基本的的人権尊重とともに「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることのな

いやうに決意し…平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して我らの安全と生存を保持しようと決意した（日本国憲法前文）」という平和主義を三本の柱とする日本国憲法を、人類初の原爆被災と数百万人の戦死者という国民の命を代償として、ようやく手にすることが出来た。国民主権のないところには人権と平和も存在し得ない。そのため我々は、この人類史上画期的な憲法を「国家の名誉にかけて」守っていくと共に、憲法が保障する個人尊重の国民主権統治機構を作り上げるという「崇高な理想」を決して没却してはならないものと思料する。

文献（年代順）

1. ルソー：『社会契約論』、中央公論社「世界の名著30ルソー」、1956、p311－313 [第15章代議士または代表者について]
2. 清宮四郎：『憲法Ⅰ（第3版）』有斐閣法律学全集3、1979、p68－71 [直接民主制および間接（代表）民主制]
3. 杉原泰雄：『憲法学の基礎概念Ⅰ』、勁草書房、1983、p95－128 [国民代表]
4. 松島諒吉・中山勲・森省三編：『憲法概説』、晃洋書房、1987、p302－308 [第一節国会の地位（一）国民の代表機関]
5. 榎原猛：『憲法－体系と争点』、法律文化社、1988、p274－277 [国民の代表機関としての地位]
6. 岡沢憲美：『スウェーデンの現代政治』、1988、東京大学出版会、p151－155
7. 杉原泰雄：『憲法Ⅱ統治の機構』、有斐閣、1989、p161－187 [国民主権と国民代表制]
8. 杉原泰雄：『憲法』、岩波書店、1990、p87－102 [国民主権と国民代表制]
9. 橋場弦：『アテナイの公職者弾劾制度の研究』、東京大学出版会、1993、p3－5、p99、p154
10. 岡沢憲美・奥島孝康編：『スウェーデンの政治』、早稲田大学出版部、1994、p50
11. M.デュヴェルジェ・時本義昭訳：『フランス憲法史』、みすず書房、1995、p55
12. 石崎学：「現代代表民主制の生理と病理についての一考察（一）」、立命館法学、1995年2月号（240号）
13. 長尾一紘：『日本国憲法』、世界思想社、1997、p341－343 [国民の代表機関]
14. 樋口陽一：『憲法Ⅲ（第41条～第75条）』、青林書院、1998、p41－53、[第43条代表・両議院の組織]
15. 辻村みよ子：『憲法』、日本評論社、2000、p380－381
16. 芦部信喜：『憲法（第三版）』、岩波書店2002、p266－269 [国民の代表機関]
17. 衆議院憲法調査会事務局：『直接民主制の諸制度に関する基礎的資料』、衆憲資第45号、2004、p32－36 [諸外国における国民投票制度4（スウェーデン）]
18. 赤坂正弘：『憲法2統治（第2版）』、有斐閣アルマ、2004、p229－258 [Chapter36国民主権・Chapter37章有権者と国会]