

憲法改正とは何か（講演レジュメ）

中村 睦男

はじめに

〈2017年憲法記念日における安倍晋三首相のビデオメッセージ〉

- ・ 憲法改正は自民党の立党以来の党是
- ・ 東京五輪が開催される2020年は、日本が生まれ変わるきっかけにすべきだ。2020年を新しい憲法が施行される年にしたい。
- ・ 「自衛隊が違憲かもしれない」などの議論をなくすべきだ。9条1項、2項を残しつつ自衛隊を明文で書き込む考え方は国民的な議論に値する。
- ・ 小・中学校9年間の義務教育の無償化は戦後の発展の原動力だ。社会も経済も大きく変化した現在、高等教育も、すべての国民に真に開かれたものにしなければならない。

I 各国憲法における憲法改正手続の類型

1 軟性憲法と硬性憲法

(1) 軟性憲法の例—イギリス、ニュージーランド、イスラエルなど少数

(2) 硬性憲法の諸類型

①国会における議事手続を加重するもの—ドイツでは、連邦議会議員の3分の2および連邦参議院議員の3分の2、明治憲法も、衆議院および貴族院それぞれの3分の2の議員の賛成を必要とする。

②国民投票を実施するもの—①と②との組み合わせ 韓国では、国会の3分の2の賛成と国民投票の過半数の賛成。日本国憲法96条では、衆議院および参議院各々の3分の2の議員と国民投票の過半数の賛成。

③憲法会議など特別の議決機関の議決を必要とするもの—フランスでは、②と③の組み合わせ。両院それぞれの過半数で議決された憲法改正案は、国会議員提案の場合には国民投票に付されるが、大統領提案の場合には、大統領は、国民投票に付すか、特別の議決機関である両院合同会議の5分の3の多数で承認するかを選択できる。

④連邦国家の場合には、連邦を構成する州による承認を必要とする—アメリカ合衆国では、憲法改正案の発議と州の承認という2段階で①と③が組み合わせられている。まず、憲法改正案の発議は、両院の3分の2による方法と、3分の2の州議会要求に基づいて連邦議会が招集する憲法会議による方法がある、次に、州による承認については、4分の3の州議会の承認又は4分の3の州における憲法会議による承認のいずれかを連邦議会が定める。

2 憲法改正手続を難しくする理由

最高法規としての憲法は、永続性を有することが期待されている。芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法〈第6版〉』（岩波書店・2015年）（1993年初版）によると、「憲法には、高度の安定性が求められるが、反面において、政治・経済・社会の動きに適応する可変性も不可欠である」。この安定性と可変性という相互に矛盾する要請に応えるために考案されたのが、硬性憲法の技術である。

3 外国における憲法改正の実例

(1) 憲法改正の実例が多い国

①フランス—現行1958年憲法施行から2017年1月までに24回の改正が行われる。改正事項は、大統領の権限強化、地方分権、憲法院、欧州統合など。

②ドイツ—60回。改正事項は、再軍備、非常事態、ドイツ統一など。

(2) 憲法改正の事例が少ない国

①アメリカ—1788年の憲法制定後18回（27カ条の修正条項が加わる）第2次大戦後は6回

②日本—1947年の憲法施行後一度もない。

4 日本国憲法の改正手続

(1) 憲法96条

- ・日本国憲法は、憲法改正については、衆参両院それぞれの3分の2の特別多数と、国民投票との二重の意味で憲法改正手続を難しくしている。
- ・国民投票と同じ性質の住民投票は、憲法95条の地方自治特別法に見られるが、地方自治特別法の実例は広島平和記念建設法をはじめ18都市、15件しかない。
- ・憲法改正手続を難しくしているのは、衆参両院議員それぞれの3分の2を要求する議会の特別多数によるもので、議会における少数派の尊重と熟議を必要とする。

(2) 国民投票法の制定

- ・2009年「日本国憲法の改正手続に関する法律」（いわゆる国民投票法）の制定
- ・憲法改正原案の発議—衆議院議員100名以上、参議院議員50名以上、憲法審査会
- ・政府の発議権については、見解が分かれる。
- ・原案の発議において、「内容において関連する事項ごとに区分して行う」。
- ・国民投票の過半数は、有効投票の過半数である。「最低投票率制度」は導入されなかった。

II 憲法改正の限界

1 憲法の明文による改正の制限

(1) 1958年フランス憲法

- ・「共和政体は、これを憲法改正の対象とすることはできない」（89条5項）

(2) ドイツ基本法

- ・「この基本法の改正によって連邦の諸州の編制、立法に際しての諸州の原則的協力、または第 1 条および第 20 条にうたわれている基本原則に触れることは、許されない」(79 条 3 項)
- ・第 1 条の原則 (人間の尊厳の不可侵、人権の不可侵、立法権、執行権、裁判権に対する基本権の拘束)
- ・第 20 条の原則 (民主的かつ社会的連邦国家、国民主権と権力分立、憲法的秩序による立法権の拘束ならびに法律および法による執行権および裁判権の拘束)

2 憲法改正無限界説

- ・憲法改正権と法的に区別される憲法制定権の観念を認めない。

3 憲法改正限界説

- ・憲法制定権と憲法改正権を区別する。
- ・人権と国民主権とが、ともに「個人の尊厳」の原理に支えられ不可分に結び合った関係にあるのが、近代憲法の本質であるから、憲法改正権は、憲法の中の「根本規範」ともいべき人権宣言の基本原則を改変できない。
- ・具体的には、国民主権の原理、基本的人権の尊重、平和主義 (9 条) がこれに当たる。
- ・憲法改正規定は、憲法制定権に基づくものであるのに対し、憲法制定権はあくまで憲法の規定によって作られた権力なので、憲法改正権者じたいの行為の根拠になっている規定を、憲法改正権を使って自由に変えることはできない。

III 憲法改正論の経緯

1 憲法施行直後の憲法改正論

- ・1946 年 10 月 17 日 極東委員会、日本国憲法再検討についての政策決定。しかし、国会も政府も再検討に消極的。
- ・公法研究会「憲法改正管見」法律時報 1949 年 4 月号 (「主権は人民にある」、「天皇は日本人民の儀章たるべきもの」、抵抗権など)。
- ・東京大学憲法研究会「憲法改正の諸問題」法学協会雑誌 67 巻 1 号 (1949 年) (第 1 章「総則」で、国民主権主義、恒久平和主義及び基本的人権尊重主義を明確にする。第 2 章に国民の基本的人権、第 3 章に天皇、第 4 章～6 章に国会、内閣、裁判所などをおく)。

2 全面的改正論の登場

- ・1952 年 4 月の対日平和条約の発効を契機に、「再軍備を中核とする自主憲法制定論」。
- ・憲法研究会編『日本国自主憲法試案』(勁草書房、1955 年) がその例 (天皇の元首化。9 条 2 項の削除、都道府県知事の官選、憲法改正手続の緩和)。

3 憲法調査会の発足と報告書の提出

- ・憲法調査会法は、1956年6月鳩山内閣の下で成立。1957年4月岸内閣の下で、憲法調査会（会長高柳賢三）は、社会党不参加のままで発足。
- ・1964年7月池田内閣に最終報告書が提出される。改憲の結論を出さず、両論併記にとどめる。高柳会長は、報告書の解説の中で、「最終報告書は、改憲是非ということについて調査会として何らの結論も出さず、両論とその論拠、また考え方の際を併記し、その何れが正しいかは国民の判断をまつという基本的態度を堅持している」と記している。
- ・この間、「憲法9条第1項は、独立国家に固有の自衛権まで否定する趣旨のものではなく、自衛のための必要最小限度の武力を行使することは認められている」という、自衛権を根拠に自衛隊を合憲と解する政府見解が形成される。

4 読売新聞憲法改正試案の発表（1994年11月3日）

- ・その主な内容は、①「国民主権」の章を第1章におく、②9条2項を廃止して「自衛のための組織」という表現で自衛隊の存在を明記する、③人格権、環境権を新設する、④憲法裁判所を新設する、⑤参議院にあらたに条約および人事案件に対する優越権を与える、⑥憲法改正につき、各議院の3分の2以上で議決されるか、過半数の議決に限り国民投票に付する。

5 自由民主党「日本国憲法草案」の公表（2012年4月28日）

- ・その主な内容は、①押しつけ憲法論、②憲法改正手続要件の緩和、③集団的自衛権の承認と国防軍の創設、④天皇の元首化、⑤「公益及び公の秩序」による基本的人権の制約、⑥「個人としての尊重」から「人としての尊重」へ、⑦憲法尊重擁護義務と国民に見られる。

おわりに

〈憲法統治機構に関する改革の必要性〉

- ・両院制で、参議院に選出方法の違いや役割の違いを認めるか。
- ・内閣の解散権に制限を加えるか。
- ・最高裁判所に憲法裁判所の権限を与えるか。