

# 憲法改正国民投票制をめぐる立憲主義と民主主義

井口 秀作

- 一 はじめに
- 二 憲法改正の限界と憲法改正規定
- 三 憲法改正の限界と憲法改正国民投票制
  - 1 憲法改正国民投票制を廃止できないとする見解
  - 2 憲法改正国民投票制を廃止することができるとする見解
  - 3 若干の検討
- 四 憲法改正国民投票制の限定
  - 1 任意的国民投票制
  - 2 フランス第四共和制憲法の憲法改正国民投票制
- 五 おわりに

## 一 はじめに

2000年に国会に設けられた憲法調査会は、当初から「概ね5年程度」の調査期間を予定していたが、いよいよ報告書の取りまとめの段階に入っている。自由民主党や民主党も、各党内に憲法調査会を設け、「中間報告」や「論点整理」を経て、各党の憲法改正案を作成しつつある。憲法改正に関する様々な「試案」や「私案」の発表は、前世紀の終わりから始まっていたが、現在においても、そのような動きは止まるところがない。さらに、国民の憲法意識においても、憲法改正を許容する意見が過半数を超えたとする世論調査の結果が、次々と発表されてきている。日本国憲法が、その制定から一度も改正されることなく、まもなく60年を向かえようとしている現在、憲法改正の動きが最も盛り上がっているといつて間違いはない<sup>1)</sup>。「護憲」、「改憲」という日本国憲法に対するスタンスは、日本の戦後政治の一つ対立軸であったが、今後の憲法改正の動向によっては、どのような憲法に改正するかが、別の対立軸を形成していく可能性もある。

日本国憲法の改正手続を定める第96条によれば、憲法改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が発議し、国民投票における過半数の賛成による承認を必要とする。現在までのところ、この憲法改正手続を定める法律は未整備のままであるが、2004年11月には、「憲法改正手続法」に関して、自由民主党と公明党との間で合意がなされ、改正手続の整備も着々となされようとしている。憲法改正手続においては、とりわけ、「憲法改正国民投票法」のあり方が重要なものとなってくることはいうまでもない<sup>2)</sup>。「護憲」の立場からは、「憲法改正国民投票法」の制定が、改憲の最初の山場と位置づけられ、その制定阻止が、課題とされている。

他方で、未だ日本で一度も実施されたことのない国民投票に期待<sup>3)</sup>を込め、むしろ、「まっとうな」国民投票法の制定を促し、主権者国民が自ら、憲法問題について決すべきあるとする見解が、「改憲」の立場とは異なった観点から、主張されている。直接民主制こそ民主制とする見方からすれば、自然な主張であるのかもしれない。ジャーナリスト今井一の『「憲法九条」国民投票』は、その代表的なものといえる。

筆者は、別稿<sup>4)</sup>で、今井の議論について、「改憲派」でも「護憲派」でもない、「国民投

1) 1990年代以降の憲法改正の動向とその背景については、渡辺治（編）『憲法「改正」の争点』（旬報社・2002年）18頁以下を参照。

2) 憲法改正国民投票法に関わる論点については、渡辺治「憲法『改正』国民投票とは何か、いかに立ち向かうか?」『月刊憲法問題』336号15頁以下を参照。

3) この期待の背景には、地方自治体における住民投票の「成果」があると思われる。

票派」と位置づけたうえで、次のように指摘しておいた。

憲法改正の発議とは、憲法改正案を国会が決定することを意味するから、憲法改正に反対の議員は、憲法改正の発議に賛成する余地がない。したがって、「護憲派」が国民投票を避けているとする批判は当たらない。憲法改正の発議ができる状況であれば、それよりも簡易な条件で成立する国民投票法は、当然成立する。「護憲派」にとっては、憲法改正の発議を阻止することよりも、国民投票法の制定を阻止することの方が、困難である。解釈改憲で広がった条文と実態の溝を国民投票で埋めることができるとする主張には、改正された新たな条文が解釈改憲される可能性がある以上、疑問がある。憲法9条の改正に関する国民投票で、改正案が否決された場合は、「自衛隊を国境警備隊や災害救助隊などに段階的に改組し、戦力・軍隊ではない組織にしなければならない」、「日米安保条約に基づく軍事同盟の体制を段階的に解消し、アメリカと新たな形の友好関係を結び直さなければならない」とする公約を、国会は、事前に公約として、国民に示すべきとしているが、これは、現状において、自衛隊や日米安保条約が憲法違反であることを公に認めることであるから、解釈改憲の責任の棚上げ論であり、そのような公約を衆参両院の3分の2以上の議員がするという事は考えられない。また、この公約は、憲法を守れという公約であるから、約束するまでのないことである。上記の公約だけを、憲法改正と切り離して、法的拘束力のない諮問的な国民投票にかけるということが考えられるはずであるが、そのような提案が「国民投票派」からなされていないのは、そもそも、このような公約がなされる可能性がないと認識しているからではないか。国民投票の結果が生きてくるのは、それと矛盾しない政策体系を有する政党が政権についた場合であり、国民投票はその意味で全能ではない。そして最後に、多くの憲法改正案が、憲法改正手続を緩和し、憲法改正に関する国民投票を一定の場合に限定しようとしていることから、日本で最初の国民投票は日本で最後の国民投票になる可能性があり、これは「国民投票派」にとってより困難な問題となるのではないか。

憲法改正の最大の論点で、憲法第9条の改正にあることは、否定できない。しかし、もう一つ重要な論点として、憲法改正規定の改正があるのではないかとと思われる。というのは、憲法改正を願いながらも、それが実現しなかった人々にとっては、改正することが困難な改正手続こそ、最初の障害ととらえることができるからである<sup>5)</sup>。

4) 井口秀作「憲法改正国民投票制に関する覚え書き－今井一氏の『「憲法九条」国民投票』をめぐって－」大阪産業大学産研叢書『平和学論集Ⅲ』157頁以下を参照。

5) この点で、日本経団連が、2005年1月18日に公表した「わが国の基本問題を考える～これからの日本を展望して～」と題する報告書のなかで、まずは、第9条と第96条の改正を求めていることが注目される。

憲法改正規定の改正をめぐっても、国民投票のあり方が重要な論点となると思われる。本稿では、この憲法改正国民投票制の改正の論点を取り上げてみることにする。そこには、立憲主義と民主主義の交錯を見て取れるように思える。

## 二 憲法改正の限界と憲法改正規定

多くの憲法改正草案が、当然のことであるかのように憲法改正規定の改正を求めている。しかし、そこには、少なくとも理論的には、検討すべき課題がある。その一つは、憲法改正によって憲法改正規定を改正することができるか、ということである。

憲法改正について、憲法改正には法的な限界があるとする憲法改正限界論と、憲法改正手続によりさえすれば内容的には憲法改正には法的な限界はないとする憲法改正無限界論との対立がある<sup>6)</sup>。そして、憲法改正規定自体の改正については、憲法改正無限界論にたてば、憲法改正規定の改正も当然許されることになるが、憲法改正限界論のなかでは、見解が分かれる。もっとも、憲法改正限界論も、限界を超えた憲法改正を無効とするものではなく、それを、新たな憲法の「制定」ないしは「法的な革命」と捉えるものである。その意味では、憲法改正の限界の問題は理論上のものにすぎないといえる。それでも、憲法改正限界論が、「いわば予防的なかぎり」であっても法的な意味を持つ主張である<sup>7)</sup>とするなら、憲法改正規定の改正、とりわけ憲法改正国民投票制の改正は、なお検討に値するものといえる。

憲法改正規定を憲法改正手続で改正することは不可能であるとする見解の代表として、清宮四郎をあげることができる。清宮は、憲法改正規定である第96条の改正を、第96条そのものによって根拠づけることができるかという問題に対して、「原則としては不可能である」と答え、次のように述べている。「改正規定は、憲法制定権にもとづくものであって、憲法改正権にもとづくものではなく、改正権者が自身の行為の根拠となる改正規定を同じ改正規定にもとづいて改正することは、法論理的に不可能であるばかりでなく、改正権者による改正規定の自由な改正を認めることは、憲法制定権と憲法改正権との混同となり、憲法改正権の意義を失わしめる結果となるからである。」<sup>8)</sup>

6) 学説の整理は、芹沢斉「憲法改正行為の限界」『憲法の争点（第3版）』（有斐閣・1999年）290頁以下を参照。

7) 樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院・1998年）381頁。

8) 清宮四郎『憲法Ⅰ（第3版）』（有斐閣・1979年）411頁。

しかし、清宮自身も、憲法改正規定の改正が全く不可能であるとしているわけではない。「制定権と改正権との混同にならず、しかも改正権の根本に触れない範囲の改正」であれば許されるとしている<sup>9)</sup>。清宮と同様に、憲法改正規定を憲法改正の限界であるとする見解は、「改正手続の実質を変更すること」<sup>10)</sup>、「改正手続の実質に触れる改正」(傍点原著)<sup>11)</sup>は許されないとしたり、あるいは「改正権の権限と手続の基本にふれない範囲」<sup>12)</sup>の改正は許されるとするのが一般的であり、憲法改正規定の改正の可能性を全面的に排除しているわけではないのである。

赤坂正浩は、「改正手続規定をまったく改正不能とする」学説として、「法が自分の存立の根拠を自分で与えること、すなわち自己授権をおこなうことは論理的に不可能であるので、憲法改正機関は自らの権限の根拠である授権規範を変更することができないことになる」という授権規範説の存在を指摘するが<sup>13)</sup>、このような見解にたっている論者は存在しないように思える。

他方、憲法改正規定を憲法改正手続で改正することができるとする学説も、多くは、どのような改正も可能である主張しているわけではない。「改正規定を一般の法律改正と同じ手続によって行いうるといった改正」<sup>14)</sup>、「憲法の完全な軟化」<sup>15)</sup>は許されないというように、何らかの限界を設けているのが一般的である。

とすれば、憲法改正規定の改正に関する見解の対立は、改正規定の改正を原則として可能として例外的に改正不可能なものを考えるか、原則として不可能と考えたうえで例外的に改正可能なものを認めるか、という原則と例外のレベルの対立であると理解できる。したがって、問題は、改正規定自体を改正できるかどうかではなく、どこまで改正することができるかということである。そして、本稿の課題からすれば憲法改正国民投票制を何らかの形式で改正することができるかどうか、ここでは問題となる。

9) 同前, 411-412頁。もっとも、この点では、明治憲法下での見解とニュアンスの差があるように思える。清宮「憲法改正作用」『国家作用の理論』(有斐閣・1968年)160頁以下を参照。

10) 伊藤正己『憲法(第3版)』(弘文堂・1995年)658頁。

11) 佐藤幸治『憲法(第3版)』(青林書院・1995年)40頁。

12) 芦部信喜『憲法制定権力』(東京大学出版会・1983年)55頁。

13) 赤坂正浩「戦後憲法学における憲法改正限界論」『憲法問題』14号(2003年)127頁。

14) 吉田善明『日本国憲法論』(三省堂・1994年)400頁。

15) 小林直樹『憲法秩序の理論』(東京大学出版会・1986年)189頁。

### 三 憲法改正の限界と憲法改正国民投票制

#### 1 憲法改正国民投票制を廃止できないとする見解

憲法改正規定は原則として改正できないとする立場からは、憲法改正国民投票制の廃止は、法的には許されないとする結論が説かれる。

芦部信喜は、「改正機関が自己の権限と手続の根拠・原則をみずから自由に改めることを是認するのは、改正権による制憲権の権力の篡奪を容認することであり、理論上許されないと考えるのが正当」としたうえで<sup>16)</sup>、憲法改正国民投票制については、「憲法改正国民投票制は、国民の制憲権の思想を端的に具体化したものであり、これを廃止することは（そして、それに代わって総議員の三分の二の多数決だけで改正が成立する制度に改めること）は、いわば改正権による制憲権の篡奪ないし改正権の自己否定（自殺行為）であり、国民主権の原理を根底からゆるがす意味をもち、改正権の対象とすることは理論上できない、と解される」<sup>17)</sup>としている。

憲法改正国民投票制は廃止することができないという主張は、憲法改正手続規定の改正が原則として許されるとする立場からも支持される。杉原泰雄は、憲法改正規定を改正することはできないとする見解を「支持しがたい」としながらも、「しかし、九六条の国民投票の手続は、国民主権の直接かつ根本的な発動手続であるから、これを否定することは、国民主権の原理を否定することになり、許されないものと解される」<sup>18)</sup>とする。さらに、小林直樹は、憲法改正国民投票制を廃止して、「改正手続を国会の加重された要件のみにとどめることは、法理上可能である」としながらも、「日本国憲法が国民主権の原理にかんがみて、改正権を国民の手に留保した趣旨からすれば、国民投票制を廃止することは、憲法の性格に重要な変化を生ずるだけでなく、民主憲法の基盤をそれだけ弱体化させる結果を招来するであろう」と述べ、「憲法政策の見地からみても、決して妥当とはいえないであろう」としている<sup>19)</sup>。これも、事実上、憲法改正国民投票制は改正できないとする学説として位置づけてよいだろう。

憲法改正によって憲法改正国民投票制を廃止することはできないとする見解は、多数説と思われるが、その多くは、国民主権、基本的人権、平和主義の三原理を、憲法改正の限

16) 芦部・前掲註12, 55頁。

17) 芦部『憲法学Ⅰ 憲法総論』（有斐閣・1992年）78頁。ただし、「国民投票制の代わりに憲法改正を行うための特別の憲法会議（convention）の制度に改めることは、理論上は可能であると考えてよいであろう」とする。

18) 杉原泰雄『憲法Ⅱ』（有斐閣・1989年）519頁。

19) 小林直樹『憲法秩序の理論』（東京大学出版会・1986年）189頁。

界であるとし、憲法改正の限界の範囲を比較的広く定めている。その意味では、憲法改正国民投票制自体は廃止できないが、憲法改正の国民投票によっても、改正できない部分もまた広く定めているといえる。

## 2 憲法改正国民投票制を廃止することができるとする見解

これに対して、憲法改正国民投票制の廃止も法的に可能であるとする見解がある。ここにも、いくつかのバリエーションがある。まず、憲法改正限界論に立ちながらも、憲法改正国民投票制を廃止可能とする考え方がある。その中には、憲法改正の限界の範囲を比較的広くとらえる立場からのものと、比較的狭くとらえる立場からのものがある。

吉田善明は、日本国憲法の、国民主権、基本的人権、平和主義という三原理を憲法改正の限界としながらも、「憲法改正手続によって国民投票制を廃止したとしても、その当否は別として、憲法の基本原理に影響を及ぼすものではない」と述べている<sup>20)</sup>。憲法の基本原理が、憲法改正の限界を構成している点では、上記の多数説と共通しているが、基本原理と改正規定を切り離している点に特徴がある。「第九六條を第九六條自體によつて改正することも法的に可能であり、それによつて憲法の本質的性格に變更をきたすことはない」<sup>21)</sup>とする『注解日本国憲法』の立場も同様と考えられる。

逆に、憲法改正限界論の立ちながら、限界の範囲を極めて狭く理解し（その意味では、憲法改正無限界論に近い）、国民主権だけが憲法改正の限界であるとする見解がある。

大石眞は、「憲法改正手続規定は『制度化された』憲法制定権力の発動方式を定めるにすぎず、それが内容上の限界になるとは考えがたい」とし、さらに、次のように述べる。「現行憲法における憲法改正権限は」、「国会が提案した改正案に対し国家機関としての国民（公民団）が主権者として表決権を行使するもの、と理解しなければならない」。「憲法改正に限界があるとする議論は、国民の自由決定権を認めない—いわば後世代の国民を前世代の国民に隷属する存在とする—ことを意味するのであって、原理的に国民主権の考え方と矛盾することになる。したがって、憲法改正権限については、国民主権原理以外には、法的な限界はないと考えるべきであろう」<sup>22)</sup>。大石は、明示的には述べていないが、憲法改正規定は憲法改正の限界とならないとしていることから、憲法改正国民投票制も廃止することが可能ととらえていると思われる。

20) 吉田・前掲註14, 400頁。

21) 法学協会編『注解日本国憲法 下』（有斐閣・1954年）1430頁。

22) 大石眞『憲法講義Ⅰ』（有斐閣・2004年）109頁。もっとも、大石は「憲法改正限界論」を批判しているから、主観的には憲法改正無限界論であるかもしれない。

最後に、憲法改正無限界論の立場からの見解がある。憲法改正に法的な限界はないとすれば、必然的に、憲法改正手続によって、憲法改正規定を改正することも法的には可能であり、したがって、憲法改正国民投票制に対して、いかなる変更を加えることも、理論上は、許されるということになる。阪本昌成は、「主権者としての国民が『権力』をもつ」のは、「実在する国民が主体となる改正権の発動の場面ではないか」としたうえで、「憲法を改正するにあたって、権力主体としての国民は、改正手続に関し、『国会による発案権を否認し、国民が発案する』という憲法改正案であれ、『国民投票を不要とする』という改正案であれ、いずれの案であってもこれを承認することができる」<sup>23)</sup>としている。

### 3 若干の検討

憲法改正国民投票制の廃止を可能とする説は、いずれも問題があるように思える。

憲法改正の限界の範囲を比較的広くとらえる立場（その点では通説に近い）からの議論は、憲法改正規範を、憲法の基本原理と切り離し、それを「単なる」手続規範とみなし、何らかの実体的な価値を示すものではないと認識しているように思える。しかしながら、憲法改正規定を、「単なる」形式的な手続規範とだけみるわけにはいかない。「憲法改正手続は所与の法秩序のなかで最も重要な規範の一つに含まれる」<sup>24)</sup>のであり、「憲法改正の方式は、その政治体制の特徴と密接に結びついている」<sup>25)</sup>と考えなければならない。憲法改正国民投票制の廃止が、憲法の基本的性格を変更するものではないということは自明の事柄ではない。

次に、憲法改正の限界の範囲を比較的狭くとらえる考え方は、憲法改正に限界を設けるということは、憲法改正国民投票に限界を設けることを意味し、それゆえ、国民主権と矛盾すると考えている。つまり、多数説と異なり、憲法改正国民投票制が国民主権と結びついているがゆえに、憲法改正国民投票で決定できることには限界がないことになるのである。

確かに、国民主権と結びつく政治体制には、いくつかのバリエーションがあり、国民投票がなければ国民主権ではない、ということにはならないであろう。大石は、憲法改正に限界を設けることが、後世の国民の自由決定権を奪うことになるから、国民主権と矛盾す

23) 阪本昌成『憲法理論 I (第3版)』(成文堂・1999年) 127頁。

24) C.Behrendt, La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, p.279.

25) G.Liet-Veaux, La fraude a la Constitution, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1943, p.144.

るとする。しかしながら、憲法改正で国民投票制を廃止することは、それ以上に、後世の国民の自由決定権を奪うことになり、国民主権と矛盾することにならないであろうか。このことは、憲法改正無限界論にも当てはまるであろう。大石の指摘とは逆に、憲法改正無限界論の方が、「後世代の国民を前世代の国民に隷属する存在とする」のではないか。現在の国民が憲法改正によって、後世の国民が国民投票で自己決定する機会を奪うことができるのかは、国民主権を憲法改正の限界とすればこそ、問題とされなければならない。

国民主権を根拠に「国民の自由決定権」を強調するのであれば、憲法改正国民投票制を憲法改正によって廃止することは許されない、ということにならないだろうか。その意味では、憲法改正の限界の範囲を狭く捉え、憲法改正の限界は、「主権原理そのものとそれに結びついた権利についてのみ認められる」としながら、「憲法改正権は制度化された憲法制定権であり、主権原理に結びついている以上、主権原理そのものと同様、憲法改正規定の改正も許されないものというべきであろう」<sup>26)</sup>とする松井茂記の見解の方が一貫しているように思える。

また、大石は、日本国憲法を「半直接民主制」と位置づけつつ、イニシアチブの制度が取り入れられていないこと、通常法律に関するレファレンダムも取り入れられていないことを根拠として、「いわば初歩的な類型に属する」<sup>27)</sup>としている。憲法改正国民投票制は、大石が「半直接民主制」と位置づける唯一の指標である。その憲法改正国民投票制を廃止するということは、日本国憲法はもはや「半直接民主制」ではなくなるということの意味するはずである。憲法改正国民投票制の廃止は、「初歩」からさらなる後退となるはずである。

憲法改正無限界論の立場から、憲法改正国民投票制を廃止することができるという説に対しては、憲法改正無限界論一般に対する批判論と同時に、上記で指摘した、憲法改正で国民投票制を廃止することは、後世の国民の自由決定権を奪うことにはなるのではないか、という批判が当てはまるであろう。後世の国民に開かれた部分を残そうとする憲法改正無限界論が、後世の国民が直接「自由決定」する制度を廃止することを認めるということは、やはり矛盾があるように思える。

憲法改正の限界の問題は、国民投票による国民の自己決定という意味での民主主義と、いかなる権力であっても制約されるべきであるという意味での立憲主義との緊張関係を浮かび上がらせる。民主主義を重視するならば、「九六条の改正手続に従って国民意思が表明されれば、内容的にはどんな改正も可能だ」<sup>28)</sup>とする見解と結びつきやすいが、これは、

26) 松井茂記『日本国憲法（第2版）』（有斐閣・2002年）76～77頁以下。

27) 大石・前掲註22, 61頁。

28) 赤坂・前掲註13, 129頁。

同時に、「だからこそ、国民が意思を表明する憲法改正国民投票制だけは廃止できない」として、憲法改正国民投票制自体に対する制約の根拠ともなるはずである。民主主義の根拠が国民主権であるとするれば、国民主権を憲法改正の限界と考える限り、憲法改正国民投票制の廃止は、憲法改正の限界を超えて許されないと考えるべきであろう。

もっとも、以上のような主張は、憲法改正について国民投票を定めていない、あるいは、定めていても義務的ではないとしている憲法が、国民主権に立脚するものではない、ということの意味するものではない。憲法改正の限界の問題は、ある憲法典（現在の日本であれば日本国憲法）を基準にして、どのような「改正」が許されないのか、という問題であって、どのような憲法であれば国民主権の憲法であるといえるのか、といった問題とは、一応次元を異にするものと考えべきである。

## 四 憲法改正国民投票制の限定

### 1 任意的国民投票制

日本国憲法第96条の定める憲法改正国民投票制については、初期の段階から批判的な見解があった。次のような1949年の段階での指摘はその代表的なものである。「わが国の現状に照らして考える」と、もし、「国民投票が行われれば、一般に国民投票について言われる諸欠陥の方が、諸利点よりも強く現れるのではないか」。第一に、「改正案の趣旨が国民に徹底し、国民一人一人が自家の判断に基いて投票をなすことは甚だ困難である」。第二に、「国民投票においては、国民は改正案に賛否を表明するだけで、修正の機会がない。それは、一部の不満のために改正案そのものに反対する者が多くなることを意味する」<sup>29)</sup>。

これは国民投票一般に対する懐疑論であるが、本質的な批判であるとは思えない。第一の根拠は、国民の無能力論であり、国民主権を前提にするかぎり、主権者である国民を一応は信頼した議論をする必要がある<sup>30)</sup>。第二の根拠については、一部の不満のために改正案そのものに反対するということは、多かれ少なかれ議員でもあてはまる。全ての議員が思い通りに法案を修正できるわけではないのである。また、修正することができないことを、表決にも参加させないことの根拠とすることは、説得性に欠けるといえる。

いずれにしろ、憲法改正国民投票制を完全に廃止してしまうという改正案が有力である

29) 石川吉右衛門「憲法改正」『法学協会雑誌』第67巻第1号83頁。

30) 石川自身が、「戦争の放棄の如き問題となるならば、国民は充分の認識と見識とを以て投票し得るである」(同前)と述べていることは興味深い。

わけではない。

1957年から活動を開始した、内閣に設けられた憲法調査会では、改正手続を緩和する必要があることを根拠として憲法第96条の様々な改正案が提起されている<sup>31)</sup>。国民投票を経ることなく憲法改正を認める場合を設ける提案が多い。例えば、大西邦敏は、「(1) 両議院がおのおの総議員の五分の三以上の多数で可決したとき、および(2) 衆議院はその総議員の五分の三以上の多数で可決したが参議院はその総議員の過半数で可決した場合に、両院合同会を開きそこで出席議員の五分の三以上の賛成があつたとき」は、国民投票を実施せずに憲法改正が成立するとする。また、広瀬久忠は、「両院ともに三分の二以上で可決した場合は国民投票を必要とせず改正が成立する」ものとし、「両院のうち一院は過半数を得たが三分の二に達しなかった場合」に、「三分の二で可決したほうの議院がこれを国民投票に付することを求めたときは、国民投票に付」すとする提案をしている。何れも、国民投票を一定の場合に限定するいわゆる「任意的国民投票制」<sup>32)</sup>の提案である。

これに対して、義務的国民投票制を前提にして、発議の条件である両議院で総議員の3分の2の賛成という要件を緩和し、各議院の議決は過半数で足りるとする意見は、憲法96条の改正を必要とする意見の中でも少数であったとされている。

渡辺治が指摘するように、このような憲法改正手続の緩和は、「五〇年代改憲論以来の改憲派の共通志向である」<sup>33)</sup>。現在提示されている様々な改憲構想においても、この点は明瞭である。

読売新聞は、1994年に憲法改正試案を発表して以後、数回、改正試案を発表している。憲法改正手続については、両議院の過半数の賛成で憲法改正を発議し国民投票の承認に付すが、両院のそれぞれで3分の2以上の賛成を得た場合には憲法改正は成立する、とする改正案を提案している<sup>34)</sup>。要するに、現在の憲法改正の発議条件である両院での3分の2以上の賛成は、改正の成立要件となり、現在では、憲法改正の発議の条件を満たしていない両院の過半数の賛成は、発議条件となるのである。

また、自由民主党の憲法調査会の「憲法改正プロジェクトチーム『論点整理』」も、読売試案と同様の改正案を示唆している。「現憲法の改正要件は、比較憲法的にみてもかなり厳格であり、これが、時代の趨勢にあった憲法改正を妨げる一因になっていると思われる。

31) 憲法調査会『憲法調査会報告書』(1964年) 741頁以下を参照。

32) 一般にこのような国民投票制は「任意的国民投票制」とよばれる。しかし、国民投票を実施するかどうかを「任意」に決定できるという意味ではなく、一定の条件を満たせば、国民投票は義務的に実施されるものであるから、注意が必要である。

33) 渡辺(編)前掲註1, 159頁。

34) 試案の原文は、読売新聞社編『憲法21世紀に向けて』(読売新聞社・1994年)を参照。

したがって、例えば、憲法改正の発議の要件である『各議院の総議員の3分の2以上の賛成を』を『各議院の総議員の過半数』とし、あるいは各議院において総議員の3分の2以上の賛成が得られた場合には、国民投票を要しないものとする等の緩和策を講じる（そのような憲法改正を行う）べきではないか<sup>35)</sup>とされている<sup>36)</sup>。

このような改正案について、読売試案の解説では、「発議条件を緩和」するものとして説明されている<sup>37)</sup>。しかし、発議条件の緩和だけであれば、両院の過半数の賛成で発議を認める改正だけでよいはずであり、両院の3分の2以上の賛成の場合は、国民投票の実施を不要とする改正までは要求されないはずである。だとすれば、このような改正案は、国民投票による承認を義務化しない、という点にこそ、本質があると見なければならぬ。このような憲法改正の軟化の傾向は、内容的には、発議条件の緩和ではなく、国民投票制の不要化なのである。それは、発議要件を現行の各議院の三分の二以上の賛成から過半数に改めるだけの改正案が、少ないことからわかる<sup>38)</sup>。

この点は、1994年の読売試案の次のような解説が示唆的である。「改正試案全体を通じての基本的な考え方は、代議制民主主義の制度的強化であり、改正条項についても、国民投票実施に条件をつけることで、その方針を貫いた」<sup>39)</sup>。つまり、国民投票制を限定することが、代議制民主主義の「強化」であるとされているのである。このような姿勢は、読売試案の主権規定にも表れている。読売試案は、「主権は、国民に存する」と宣言したうえで、主権の行使について「国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じ、及び憲法改正のための国民投票によって、主権を行使する」と定めている。このような規定は、国民投票を憲法改正に限定し、立法に関する諮問的国民投票もできないとする解釈を導き出さうものといえる。ここにも、国民投票制の限定の姿勢が示されている。

このような改正案は、憲法改正国民投票制を文字通り廃止してしまうとする改正案とは、

35) 「憲法改正プロジェクトチーム『論点整理』」10頁。

36) 民主党憲法調査会の中間報告の、次のように提案も、若干の差はあるが、基本的な構造は同じである。「硬性憲法の実質を維持しつつ、より柔軟な改正を可能とするために、現憲法の改正手続そのものを改正する必要がある。例えば、①憲法改正の発議権は国会にあると明記する、②その上で、各議院の総議員数の過半数によって改正の発議を可能にする、③改正事項によっては、各議員の3分の2以上の賛成があれば、国民投票を経ずとも憲法改正を可能とする、④ただし、主権の移譲などの重要な改正案件に限定して国民投票を義務づけ、その場合、有効投票の過半数の賛成を条件とする、などの改正手続きを見直す。」（「創憲に向けて、憲法提言中間報告」7～8頁）。

37) 笹島雅彦「改正条項」読売新聞社編『憲法改正読売試案2004年』（中央公論新社・2004年）270頁。

38) 本稿脱稿後、自由民主党の「新憲法起草委員会」の「要綱」が公表された。そこでは、憲法改正の発議の要件を、「各議院の総議員の過半数の賛成」に緩和しつつ、国民投票による承認は維持するものとされている。

39) 読売新聞社（編）前掲註33, 148頁。

確かに異なる。しかしながら、このような憲法改正によって、憲法改正国民投票制が実施される可能性は極めて少なくなるであろう。実際、フランス第五共和制憲法の改正規定である第89条では、政府提出の憲法改正案は、共和国大統領が国民投票へ付託しないと決定した場合は、両院合同会議で5分の3以上の賛成を得れば、成立するとされている（議員提出の憲法改正案は義務的に国民投票に付される）。この規定に従って、憲法改正が繰り返し行われてきたが、国民投票による承認に付されたのは、2000年の大統領の任期を5年に短縮する憲法改正の場合だけである<sup>40)</sup>。憲法改正国民投票制の限定は、やはり、直接民主主義こそ民主主義とする民主主義観からすれば、問題が残る。

確かに、憲法改正のあらゆる場合に、国民投票が必要であるとはいえないかもしれない。重要な事項については国民投票による承認は不可欠であるとしても、技術的な事項に関する憲法改正については国民投票による承認を省略することに、合理性が全くないわけではない、という主張がありうる。しかし、技術的な事項に関する憲法改正とは、少なくとも日本国憲法下では、そもそも、改正の必要性が強くないか、あるいは、立法で対処できる場合ではないか、という疑問が残る。また、重要事項かどうかで国民投票の実施の有無を区別することが合理的であったとしても、読売試案の場合には、そのような区別はなされておらず、憲法改正の承認のための国民投票が実施されるかどうかは、国会の議決次第で決まることになっている。両議院で過半数以上かつ3分の2未満の賛成であれば国民投票は実施され、3分の2以上の賛成であれば、実施されないというように、機械的に決まってしまうのである。

さらに、憲法改正限界論にたった場合、憲法改正国民投票制が義務的である場合は、法的限界を超える改正かどうかの「第一次的な判断権は国民投票を行う有権者団にある」<sup>41)</sup>といえるが、任意的な国民投票の場合は、この第一次的な判断権が国会に移ることになる。さらに、憲法改正国民投票制は、国会の意思だけでは憲法改正を許さないという意味では、立憲主義的機能をもっているといえる。とすれば、国会の議決によって、憲法改正国民投票の実施の有無が決まるのは、立憲主義の観点からも問題があるといえる。

また、諸外国の任意的憲法改正国民投票制の場合と比較しても<sup>42)</sup>、読売試案のような形式の憲法改正手続は、義務的に国民投票が実施される場合が定められていないことを別に

40) もっとも、89条によらず、11条の国民投票制を根拠とした憲法改正が、1962年に実施され、大統領直接公選制が実現している。

41) 赤坂・前掲註13, 132頁。

42) Cf.M. Verdussen, La procédure de révision de la constitution: données comparatives, in Francis Delpérée (sous la dir.), *La procédure de révision de la constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 87 et s.

しても、国会による憲法改正の容易さが際立っているように思える。

例えば、フランス第五共和制憲法では、政府提出の憲法改正案で、両院で同一の文言での承認に加えて、国民投票に付さない場合は、上記のように、両院合同会議の5分3以上の賛成を要する。議会での可決が二重に必要となっている。イタリア憲法では、両院の3分の2の多数で憲法改正案が可決されたときは、国民投票は実施されない。しかしながら、憲法改正案は、両議院で「少なくとも三ヶ月の期間をおいて引き続き二回の審議をもって議決される」という条件が付されている。このような制約が、読売試案型の憲法改正手続には欠いている。

いずれにしろ、このような憲法改正案は、憲法の変えやすさが強調され、国民の意思の反映という民主主義的視点からも、国会の権限を制約するという立憲主義的視点からも問題がある。

その点をおくとしても、このような憲法改正手続は、期待されるように、「柔軟に」、「時代の趨勢にあった」憲法改正を保障するものであろうか。この点で参考となるのが、フランス第四共和制憲法の憲法改正国民投票制である。

## 2 フランス第四共和制憲法の憲法改正国民投票制

フランス第四共和制憲法は、いわゆる「四月草案」が、1946年5月5日の国民投票で否決されたことをうけて、新たに制憲議会で作成された草案が、1946年10月13日の国民投票で承認されたものである<sup>43)</sup>。「四月草案」の段階では、憲法改正のための国民投票は義務的なものであった<sup>44)</sup>。しかし、第四共和制憲法の改正規定では、それが任意的なものになっている。

第四共和制憲法の改正手続を定める第90条は、国民議会在憲法改正案を作成し、この改正案は通常の法律について定められている多数と形式で表決されるものとしたうえで、「それ (=改正案) は、国民議会の第二読会で3分の2以上の多数で可決されるか、あるいは、両院のそれぞれで5分の3以上の多数で可決された場合を除いては、国民投票に付される」と定めている。

このように憲法改正国民投票を「四月草案」の義務的なものから任意的なものに変更し

43) フランス第四共和制憲法の制定過程については、村田尚紀『委任立法の研究』(日本評論社・1990年) 225頁以下を参照。

44) 改正規定を定める第123条の1項は、「フランス人民によって承認されたこの憲法は、人民によってしか改正されえない」と定めていた。さらに、主権に関する規定でも、第47条2項で、「憲法は第123条に従い、国民投票によってしか修正されえない」と規定していた。

たことについて、議会では、「このように憲法改正を容易にすることによって、憲法の条文に示される欠陥に対して、より容易に治療を加えることができる」として正当化されていた<sup>45)</sup>。要するに憲法の軟性化の主張である。憲法の変えやすさだけが問題とされ、憲法改正への国民意思の反映という視点がないのである<sup>46)</sup>。

既に指摘したように、このような任意的国民投票制について、憲法改正には、単に技術的な変更しか意味しないものもあるので、常に憲法改正について国民投票制を必要とするわけではない、とする正当化がありうる。しかし、憲法の規定からして、国民投票を行うかどうかは、憲法改正の内容によって決められるのではなく、議会の表決の結果、自動的に決まっていくこととである。どのような重要な憲法改正であっても、議会が上記の多数で可決すれば、国民投票は実施されないのである。第四共和制憲法の第90条の運用は、そのことを裏付ける。

1954年12月に、第90条に従って、大規模な憲法改正が実施されている<sup>47)</sup>。この憲法改正については、「実質一院制から実質二院制への転換」<sup>48)</sup>である、あるいは、「人民の主権の行使からの疎外は深められることになる」<sup>49)</sup>とする評価がある。いずれにしろ、重要ではない憲法改正とはいえないのである。しかし、国民議会の第二読会で、3分の2を超える多数によって採択されたため、国民投票は実施されなかった。

それでは、憲法改正を容易にするという標榜されている機能はどうか。これも、フランス第四共和制憲法の歴史は、これを否定しているように思える。第四共和制憲法の第90条を適用した憲法改正は、実質的には、上記の1954年12月の憲法改正のみである。形式的には二度目の適用となるのは、皮肉にも、この憲法改正規定自体の改正であり、「憲法第90条の規定の一時的な例外措置に関する1958年6月3日の憲法的法律」<sup>50)</sup>を制定したことであった。そして、この憲法的法律の手続に従って行われた「憲法改正」は、新憲法の制定、第五共和制憲法の制定であった。要するに、任意的憲法改正国民投票制を定める憲法改正規定が、時代に合わせた憲法改正に対する障害物と位置づけられていたのである。

以上のことは、憲法改正国民投票制を任意的なものとしたとしても、必ずしも、憲法改

45) J. Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup>éd., Paris, Domat-Montchrestien, 1947, p. 949.

46) 議会では「普通選挙人の意思と独立して、あるいは、それに反した改正がなされることを受け入れることになる」とする批判がなされている。Cf. *Ibid.*

47) 具体的内容は、杉原泰雄『国民主権の史的展開』（岩波書店・1985年）255頁を参照。

48) 同前、223頁。

49) 村田・前掲註42, 458頁。

50) Cf. W. Zimmer, *La loi du 3 juin 1958: contribution à l'étude des actes pre-constituants*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1995, pp. 383-411.

正が容易になるものではないことを示すものといえるであろう。

いずれにしろ、上記の1958年6月3日の憲法的法律は、憲法制定（改正）過程から、議会の関与を排除し、執行府の優位の下で、新憲法制定を行うことを、法的に担保したものである。そのような手続が、かろうじて、正当性を持ち得たのは、第四共和制憲法第90条とは異なり、国民投票による承認が義務的なものとされていた点にあることは注意を要する<sup>51)</sup>。

## 五 おわりに

理論上は、どのように問題があるとしても、憲法改正規定の改正案が提起される可能性は否定できない。考えようによっては、第9条よりも、改正の要求が強いともいえる。

憲法改正を正当化する論拠として、諸外国で頻繁に憲法改正が実施されていることが指摘されるときがある。しかしながら、全面改正の場合を除けば、憲法改正規定の改正が行われるのは、かなりまれなケースではないか。フランス第四共和制憲法の場合に見られるように、むしろ、憲法改正規定だけを改正する場合は、政治体制の大転換につながるような意味を持つ場面ではないだろうか。憲法改正規定が、憲法の定める政治体制の基本的性格と結びついている所以である。その観点から、憲法改正国民投票制は位置づけられなければならない。

もっとも、憲法改正国民投票制も、多数決型の決定システムである以上、それに伴う立憲主義との緊張関係にも、目を配る必要がある。このことは、憲法改正あるいは国民投票に対する違憲審査の可能性の問題へとたどり着くであろう。この点は、今後の課題としたい。

---

51) 井口秀作「フランス一九五八年六月三日憲法的法律における国民投票制」『一橋論叢』第112巻第1号（1994年）82頁以下を参照。