

憲法改正論議について

—— 改正権の所在と地域住民の視点から ——

杉 山 幸 一

目次

1. はじめに
2. 憲法 96 条と国民投票法
3. 憲法改正議論と憲法改正権
4. 地域住民としての憲法改正
5. おわりに

1. はじめに

平成 24 年秋に衆議院議員総選挙が行われ、その結果自民党安倍政権が誕生した。この政権が誕生したことで、憲法改正の気運が高まった。過去に改憲の機運が最も盛り上がったのは、昭和 27 年のサンフランシスコ講和条約の発効によって日本が主権を回復したときである。当時は自由党や改進黨をはじめとする各政党、それに民間からも次々と憲法改正案が発表され、占領体制からようやく脱することができた国民の多くが、「自主憲法の制定」つまり憲法改正を求めた¹⁾。それ以来、議論は低帯していたが、平成 25 年になり、憲法改正の機運がまた盛り上がってきている。

今回の憲法改正の焦点は、まず第 96 条である。同条は日本国憲法に関する改正手続を定めたものであり、その要件は、憲法を改正するためには、国会が各議院の「総議員の 3 分の 2 以

上」の賛成で発議し、国民投票で過半数の賛成を得なければならないとされている。この国会の発議を「総議員の過半数」にしようとするのが、今回の憲法 96 条改正論である。

しかし、この改正論には様々な批判がある。反対論では、改正要件を緩和することで、改正がしやすくなり、憲法を通常の法律と同じレベルに下げることになる。さらに政権が変わるたびに憲法改正がなされてしまう恐れがある。また、権力の暴走を止めるのが憲法であり、その憲法の改正要件を緩和することで権力の暴走を招き、最終的には立憲主義が崩壊してしまう。憲法 96 条は改正手続を定めた規定であって、改正の対象とならないといった意見や、憲法とは、国民の権利と自由を守るために国家権力を制限する法であるとした上で、96 条が改正されてしまうと、国家権力の制限を回避して、国民の権利を容易に制限することができてしまうといった反対意見もある。

他方で、賛成論では、国民投票要件が残る限り、憲法改正の是非は最終的には国民にゆだねられる。また日本国憲法は国民主権を基本原則としており、発議の要件はどうあれ国民投票を行うことである限り、国民主権に合致した憲法

八戸学院大学ビジネス学部講師

¹⁾ 昭和 30 年 2 月の衆議院総選挙で改憲派が 297 議席を確保したが、3 分の 2 には 15 議席足りず、翌年 7 月の参議院選挙でも改正反対派が 3 分の 1 を上回ったため、憲法改正はなされなかった。

であることに間違いがないので、改正しても問題ないなどとしている。

現在、96条の改正をめぐる激しく対立している。この96条を先行改正することは、他の改正点を差し置いているもので、姑息といわれる。しかし一方で、憲法改正は国民が直接国政の決定に関わる唯一の機会である。まずは憲法改正条項を改正することで国民の近くに憲法という存在を置き、その後憲法の具体的・個別的内容についての改正を国民が考えられるようにしようとするところでもある。

そこで、本稿ではまず憲法96条改正議論に焦点を絞り、そして改正権の所在という観点から日本国民はどのように憲法改正を捉えるべきか検討する。さらに地域住民の視点から、本学が所在している青森県はどのように憲法改正に向き合うべきか若干の示唆をする。

2. 憲法96条と国民投票法

(1) 憲法96条の概要

日本国憲法96条

「この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行われる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。」

憲法改正の捉え方には2種類あり、改正が容易でないものを硬性憲法といい、改正要件が緩く改正が容易なものを軟性憲法という。この条文でわかるように、日本国憲法は、①各議院の総議員の3分の2以上の賛成によって国会の発議が行われ、②特別の国民投票又は国会の定める選挙の際に行われる投票において国民の過半数の賛成による「承認」を必要とし、③天皇によって国民の名で、この憲法の改正

が公布される、という三要件を必要とするもので、硬性憲法であるといわれる。

この要件のうち、憲法96条改正議論で問題となるのが、「発議」である。今回の自民党改正案では、「衆議院又は参議院の議員の発議により、両議院のそれぞれの総議員の過半数の賛成で国会が議決し、国民に提案してその承認を得なければならない。この承認には、法律の定めるところにより行われる国民の投票において有効投票の過半数の賛成を必要とする。」²⁾としているように、「総議員三分の二以上」という要件を、「総議員の過半数」に下げようとするものである。そもそも「発議」とは、どのような行為であるのか。

発議とは、国民に提案すべき改正案を決定することをいう³⁾。つまり、通常法律案を国会に提案する場合と異なり、発議は憲法改正案を国会に提出するのではなく、その案に対する議決が含まれており、国民に提案すべき改正案を国会が決定することをいう。発議は、主権者国民に対しての提案であり、主権者国民が直接意思表示する機会を設けることでもある。

次に発議の要件で問題となるのが、「各議院の総議員」の意味である。各議院とは衆議院と参議院のことをいい、両議員とも対等に扱われるため、法律案の議決のように衆議院の優越は認められていない。「総議員」は法定議員数か現在議員数かで分かれているが、通説の見解は定数から欠員を差し引いた数と解する後者が妥当であろうとしている⁴⁾。

そして、最後に「国民の過半数の賛成」である。つまり、何を持って過半数とするのか問題となる。これには有権者総数説、投票者総数説、有効投票総数説に分かれている。有権者総数説は、有権者の総数としてしまうと棄権した人は

²⁾ 自民党改正草案 (http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf)

³⁾ 佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂, 平成23年) 36頁。

⁴⁾ 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法第5版』(平成23年, 岩波書店) 383頁。

否を投じる人と同じ扱いとなってしまう、反対派による棄権運動が起こる危険性があるため不合理であるといわれている。他方で、投票者総数あるいは有効投票者総数とするかで主に対立している。どちらを取るかは難しい問題であるが、投票者総数説は無効票を反対票として数えることになりかねないため、現在国民投票法は「投票総数（憲法改正に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数を合計した数をいう。）」（同法 98 条 2 項）とされている。したがって承認の要件とされる「過半数」の意味については、有効投票の過半数とされる。ただ、法律により投票者総数の過半数と定めることも可能であるとする⁵⁾。

(2) 国民投票法の概要

長い間、憲法改正については触れるべきでないという風潮があったため、憲法 96 条で改正規定を設けていながら、肝心の国民投票の方法などの詳細に関して法律で定めてこなかった。しかし平成 19 年第 1 次安倍内閣のときに、憲法改正に関する法律である「日本国憲法の改正手続に関する法律」（以下、国民投票法）が制定され、平成 22 年 5 月より施行された。また、同法の一部として発議のための国会法の一部改正も行われた。

国民投票法は、憲法 96 条の手続を具体化する法律で、憲法改正に関する国民投票に限定してその手続きを定めたもの（国民投票法 1 条）である。同法では、憲法改正の国民投票できる年齢を 18 歳としており、そのため公職選挙法の選挙権の年齢が 20 歳であることとの整合性が問題となった。そこで、公職選挙法を改正し、選挙権取得年齢を 18 歳にすることになった（同法 3 条）。しかし、同法附則 3 条 2 項において、公職選挙法、民法などの改正がなされるまでは、20 歳以上に憲法改正の投票権を付与することになった。現時点（平成 25 年 11 月現在）にお

いて、公職選挙法、民法などの改正が行われておらず、依然として投票権者は 20 歳以上となっている。

次に国民投票法制定と同時に、国会法を改正し、発議の要件を規定した。憲法改正の原案提出権は国会議員にあり、議員による憲法改正原案の発議には衆議院においては 100 人以上、参議院においては 50 人以上の賛成を必要とした（国会法 68 条の 2）。これは国会法が定める法律案等の通常の議案発議要件、衆議院において 20 人以上、参議院において 10 人以上よりも多く、通常の議案のように簡単に改正案が提出できるようになっていない。

また、国民投票法は、国会による発議から 60 日以降 180 日以内に投票を実施するものとする（2 条）。そして、衆参両議院の各 10 名の議員から構成される「国民投票広報協議会」を国会に設置し、広報の作成などを行う（国民投票法 11 条～15 条）。

さらに、国民投票に関する運動について規制され、投票事務関係者、選挙管理会関係者、公務員および教育者の地位を利用した賛否の勧誘を禁止している（同法 100 条～103 条）。また、14 日前からテレビ・ラジオによる広告も禁止している（同法 104 条、105 条）。この点については国民投票制定当初から問題となっている。投票に関する同法の運動制限は、公職選挙法にある各種の運動制限と国家公務員法および地方公務員法の政治的行為の制限をそのまま持ち込んでいる。それは、表現の自由に対する重大な制約となるといわれている⁶⁾。憲法改正は主権者国民にとって、唯一直接意見表明ができる国民投票の機会であるので、憲法改正に関してどのような意見や考え方があるかなどの情報を提供し、広く議論できる環境を妨げないように、慎重に規制を行っていくべきであろう。

憲法改正が発議されると、憲法 96 条に従って「特別の国民投票又は国会の定める選挙の際

⁵⁾ 『同書』38 頁。

⁶⁾ 渋谷秀樹『憲法 第 2 版』（有斐閣、平成 25 年）37 頁。

に行はれる投票」が実施され、その過半数の賛成を以って改正案通りに憲法の改正が承認されることになる。国民投票法は、前述のように国民投票の投票権者を18歳以上の日本国民としており、国民投票期日は国会法68条の6によると国会の議決で定めることとしている。問題となるのは、憲法96条が規定している承認要件の「過半数」である。この意味は、前述のように学説が対立しているが、国民投票法は有効投票総数の過半数の立場をとっている。国民投票法98条2項では、賛成票・反対票の合計を「投票総数」とし、それを過半数と判断する母数とする⁷⁾。

最後に、国民投票で承認を経て、天皇が国民の名で直ちに公布することになっている。しかし、国民投票法は国民投票結果に異議のある投票人に対して、東京高等裁判所へ国民投票無効訴訟の提起を認めている(同法127条)。一定の違法事由、つまり投票過程での重大な違反を含む瑕疵があり、投票結果に国民の意思が正確に反映されていないといった場合に、訴訟を提起することができる。提起があっても原則として国民投票の効力は停止しないが(同法130条)、「憲法改正が無効とされることにより生ずる重大な支障を避けるため緊急の必要があるときは、裁判所は、申し立てにより、決定をもって、憲法改正の効果の発生を全部又は一部の停止をするものとする」(同法133条)とした。

3. 憲法改正議論と憲法改正権

(1) 憲法96条賛成論と反対論

法制度上、国民投票法が成立したことにより、憲法改正の環境が整ったといえる。しかし、平成19年に国民投票法が制定されたとはいえ、なかなか憲法を改正しようとする動きがなかつ

た。そして、平成24年に第2次安倍内閣が誕生したことで、改正の気運が高まってきた。そこで、出てきたのが憲法96条改正である。つまり、憲法改正を一気にやるのではなく、まず憲法改正規定の96条を先行して改正し、発議の要件を「総議員の三分の二」から「総議員の過半数」に緩和しようとするものである。現在、この憲法96条改正について活発な議論が行われている。

賛成論を述べたのは、安倍首相自らである。安倍首相は「憲法を国民の手に取り戻す。現行憲法自体、国民の手によってつくられたものではない。明治憲法は(君主が定める)欽定憲法だから、いまだかつて国民は自分たちの手で憲法をつくる経験をしていない。憲法は今、(改正発議には衆参両院の3分の2の賛成が必要という96条によって)永田町に閉じ込められている。その憲法を、鍵を開けて取り戻す。それこそが96条の改正だ」と述べ、さらに「国民の見識を信じ、(国民投票で)2分の1の国民が賛成するものは変えていく。同時に国民にも、憲法改正に関わっていくことに責任が発生する。改正することで初めて、憲法を自分自身のものとして国民に感じてもらえ、国民の手に取り戻せる」⁸⁾と述べている。また日本大学百地教授は「最近では国民の6割前後が憲法改正を支持しており、衆議院でも3分の2以上の国会議員が憲法改正に賛成している。にもかかわらず、参議院のわずか3分の1を超える議員が反対すれば、憲法改正の発議すらできない。」⁹⁾と述べ、主権者国民の多数が憲法改正を望んでも、たった81人の参議院議員が反対したら、一字一句たりとも憲法は変えられないとする現状を不合理であるとしている。

一方で反対論の立場は、まず憲法は、基本的人権といった国民の権利を守るために存在し、

⁷⁾ 国民投票の成立要件として、一定の投票率を求めたり、賛成票が有権者総数の一定の割合に達していることを求めたりすることは、憲法自身はしていない。

⁸⁾ 『安倍首相・憲法インタビュー』(産経新聞、平成25年4月17日)

⁹⁾ 『正論：96条改正反対論の嘘を見抜け』(産経新聞、平成25年5月28日)

憲法によって国家権力の組織を定め、国家権力は常に濫用されるおそれがある以上、その濫用を防止するために国家権力に縛りをつける国の基本法であるとする。日弁連は「改正規定を緩和して憲法改正をやりやすくし、その後、憲法第9条や人権規定、統治機構の条文等を改正しようとの意図を有している」、「議会の過半数を握った政権与党は、立憲主義の観点からは縛りかけられている立場にあるにもかかわらず、その縛りを解くために簡単に憲法改正案を発議することができる。これでは、立憲主義が大きく後退してしまうこととなる。」¹⁰⁾としている。また、発議要件を過半数とすることで、法律と同じ要件で改正できる憲法となり、世界的にまれな憲法になってしまうとされる¹¹⁾。

このように現時点（平成25年9月）において、憲法96改正を中心に議論が盛んに行われている。では、この議論の中心的存在である改正権は誰にあるのか。反対論の議論を見てみると、国会による改正発議＝憲法改正という構図が見え、まるで改正権が国会議員にあるかのような錯覚に陥ってしまう。憲法96条には「国民の過半数」の承認を必要とすると規定している以上、改正権は国民にあるとするのが普通であろう。そこで、憲法改正権の所在という観点から憲法96条改正について見ていくことにする。

(2) 憲法改正権の所在

憲法改正権は、憲法96条の条文を見る限り、国民にあることは疑いの余地はない。日本は民主主義国家であり、国民が主権者である。しかし、民主主義とはいえ、現代国家においてはそれが間接民主主義（代表民主制）となり、主権

者国民が直接国政に関わることはなく、代表者を選ぶとき（選挙）に意思表示するものとなっている。日本国憲法前文は、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。」とし、国民主権は、国民は権威、権力は国民の代表者によって行使されるものとする。つまり、権威と権力を区別している。したがって、日本国憲法は、権力は国民の権威によって正当化されることを前提としている。このように解するならば、権威である以上、日本において権力の正当性を唯一付与できるのが国民であるということになる。あくまで国民が力の淵源であり、これが現代における間接民主制の考え方となっている。

古代ギリシャの都市国家（ポリス）と言われる時代においては市民が直接議論し、国家運営を決めていた。しかし現代国家では人口などの物理的条件、互いに譲り合いや合意形成ができないと政策が停滞してしまい、それぞれのエゴイズムを追求し、逃避、回避、他人まかせなどにより愚かな政策が実行される衆愚政治化するなどと言われる。そのため現代国家においては直接民主主義を採用している国はほとんどない。

このようなことから現代国家では、職業政治家によって国民の代わりに政治を行ってもらうシステムとなっている。しかし、それでも間接民主主義における民意は、直接民主主義における民意にかなうことはない。直接民主主義は国政に対して、直接意見表明をする以上、他人を介して国家の意思決定を行う間接民主主義よりもその正当性が勝る。したがって、現代国家とはいえ国家運営にとって重要な局面では主権者国民に直接関わってもらう制度、国民投票制度などを導入し、直接民主主義的の制度を残している。

日本国憲法では、憲法改正に国民投票（直接民主主義）が導入されているということは、ま

¹⁰⁾ 日本弁護士連合会「憲法第96条の発議要件緩和に反対する意見書」（平成25年3月14日）

¹¹⁾ ほとんどの国の憲法が法律制定よりも厳しい憲法改正要件を定めている。例えば、アメリカでは連邦議会の3分の2以上の議決と州による承認が必要とされている。また、議会の3分の2以上の議決と必要的国民投票を要求している国としては、ルーマニア、韓国等がある。

さに日本の国家運営にとって憲法改正が非常に重要な局面であるということになる。だからこそ、民主主義国家たる日本において、憲法改正権は国民にあるのは至極当然のことといえる。

(3) 立憲主義と憲法改正

現代国家は国民の負託を受けた統治権力（政府権力）が国家運営を行っている。しかし、統治権力は歴史的に見ると必ずしも国民のために行使されてこなかった過去がある。そこで、革命以後の近代立憲主義は、個人の権利・自由を確保するために国家権力を制限する¹²⁾。そのために、まず国家は憲法制定し、統治権力を制限することで立憲主義を実現し、立憲主義によって自由主義を確保、つまり国民の権利・自由を守っていくと言われている。

近代立憲主義とは、統治権力を制限するために憲法を用いるという原理であるといえる。その場合、憲法はまさに制限規範であり、その制限規範を改正してしまうとせっかく縛った権力が暴走しかねないというようにいい方をよくされる。確かに、普通の民主主義国家で考えても、国民の支持を受けたその政府権力が憲法改正を発議し、国民投票にかけた場合、過半数の支持を得られやすく、改正が実現できる可能性が高い。ましてや、その内容が国民を縛るものである可能性すらあっても、民主主義である以上、国民の圧倒的多数の支持を受けて誕生した政権であれば、成立する可能性もなくはない。したがって、憲法改正により制限規範としての役割がなくなってしまう危険をはらんでいるのは否定できない。

しかし、そのような危険があるからといって憲法改正をしてはいけないと言うことはない。現時点で第2次世界大戦後直後から憲法を改正している国がほとんど¹³⁾であり、日本だけが1回も改正していない。ではアメリカやフランスをはじめとしたそのほとんど国の政府権力が暴

走し、国民を縛り上げているだろうか。やはり人類は、過去の歴史を踏まえて成長するものであり、そう易々と暴走するために改正が行われているとはいえない現状とみるべきではないだろうか。つまり革命直後などと違い、現代では民主主義をすでに人類が経験し、とくに早くから民主主義を導入している国々には民主主義が浸透し、理解されているのではないだろうか。

ではなぜ日本だけが改正したら権力が暴走すると決めつているのであろうか。未だに日本国民が民主主義を理解していない遅れた国民であるというのであろうか。日本は戦後60年以上、民主主義を実践し、戦前の大日本帝国憲法下でも軍部の暴走などを招いたとはいえ、不完全ながらも政党政治が行われた。そして失敗し反省した上で、現行憲法の民主主義を貫き通しており、まったく理解していないとは断言できない。したがって、日本だけが改正したら権力が暴走するというには明確な根拠はないはずである。強いて言えば単なる権力暴走に対する恐怖心が強いに過ぎないのではないだろうか。ただ他方で、恐怖心があるからこそ、権力を監視し、憲法を大事にするは当然といえる。

また、革命前後の立憲主義と現代の立憲主義とでは、その内容が根幹の部分は変わらないまでも、時代とともに変化しているとするべきではないだろうか。革命直後の国家は権力＝悪、国民＝善といった、対立構造で捉えていた。しかし現代国家はそのほとんどが国民主権であり、民主主義国家として経験し、権力を国民は監視し、制限しつつ、一定の緊張関係を保ちながら、さらにいかに自分たちの国をよりよきものへと築き上げていくかを決めていけるようになってきた¹⁴⁾。つまり、国のかたちをつくるのも国民である。これに関しては、憲法＝制限規範、権力と国民の対立構造だけでは説明することができない。国民が持っている主権、権威をもってして、いかに信託を受けた権力者たちを

¹²⁾ 芦部・高橋『前掲書』13頁。

¹³⁾ 東京新聞（平成25年4月13日）

¹⁴⁾ 西修『憲法改正の論点』（文藝春秋、平成25年）135頁。

国民、国家のために働かせるか、という授權規範的側面も憲法にはある。

さらに、憲法は法規範である。法規範は社会が変化すれば、当然内容も変化するものである。日本においてもそもそも慎重な国民が社会の変化を感じ、よりよき社会を作るために憲法を変える必要があると思えば憲法を変えるべきである。そのために改正権が国民にある。

(4) 憲法 96 条改正の意味

今回の改正議論はあくまで憲法改正条項の内容を改正することである。「総議員の3分の2」という要件を「総議員の過半数」にしたことで、権力の暴走を止める憲法の役割を終えてしまうのか。それこそ、国家の根幹に係わり、重大な局面である以上、統治権力を持ち、国民の負託を受けている国会議員や内閣だけで決めるのではなく、国民がそれを決めるのである。したがって、発議はあくまで、国民に対する提案であり、権力が暴走するかしないかの判断は国民にあり、国家の重大な局面である憲法改正を国民に提案する機会を与えるべきである。改正決定権、すなわち改正権は国民にある以上、当然であり、改正させないというのは統治権力の一躍を担っている国会議員などのエゴに過ぎず、さらに言えば主権者国民をその代表者たる議員が信用していないことになる。

今回の改正は、発議の要件を改正するものであり、国民投票そのものを廃止、あるいは要件の変更をするものではない。現状では、前述の百地教授の指摘にもあるように、参議院議員数十人程度の反対さえあれば、発議ができない状態となっている。つまり、改正権者である主権者国民に提案すらされない状態となっている。まさに、国民の多数が憲法改正を望んだとしても、国民のものである憲法に触れさせないのは不合理といえる。むしろ発議しやすくすることで、主権者国民が自ら投票する機会が増え、よりよき国のかたち作りに参加する機会が得られるためにも、国民が有する憲法改正権を国民

の手近にすべきではないだろうか。この国のかたちを決めるのは国民であり、憲法が時代の変化に応じてよりよき社会を作るために対応できるようにするのが、今回の憲法 96 条改正の意味するといえるであろう。

(5) 世界の憲法改正規定と日本国憲法

憲法改正反対論者が掲げている世界各国の改正規定であるが、これらと比較して日本国憲法は硬性憲法といえるのか、また要件を「総議員の過半数」に緩和したことで、本当に世界の憲法の中で容易に改正できてしまう軟性憲法へと変貌するのか。

まずアメリカ憲法では、連邦議会の両院で3分の2以上の賛成によって、憲法改正を発議するが、州議会の4分の3が要求した場合は、特別に「憲法会議」を招集しなければならない。そして、発議された改正（アメリカ憲法では「修正」）案は、州議会の4分の3が承認するか、または憲法会議で4分の3の州の賛成があれば、効力を持つことになる。カナダでは、連邦議会の上院・下院の議決、3分の2以上の州議会の議決、ただし議決した州人口が全体の過半数あること、によって憲法改正ができる。ドイツでは、連邦議会・連邦参議院の3分の2以上の多数で改正できる。これらの国々は連邦国家であり、ほとんど国民投票はなく、州の意向が反映されるようになっている。

日本と同じように国民投票を課している国として、韓国があげられる。韓国は、国会（一院制）の3分の2以上の多数による議決によってできる憲法改正案は、国民投票によって過半数の賛成を得れば承認され、憲法が改正される。

とくに厳格とされるアメリカでは発議に関しては上下両院の3分の2以上の賛成でできるとされる。この点については日本国憲法における「発議」と変わりがないように見えるが、このアメリカ連邦議会における「3分の2以上の賛成」というのは各院で過半数の出席議員による3分の2以上の賛成である。したがって、過半

数の3分の2、すなわち総数の3分の1を超える賛成があれば発議することが可能となる。日本国憲法はあくまで「総議員の3分の2」である以上、定足数ではないので、発議要件をアメリカと比較した場合、日本のほうがかなり厳格であるといえる。

また、ドイツにおいても両院の3分の2以上の賛成を必要とするが、国民投票は不要とされる。日本の改正規定と類似する韓国は「在籍議員の3分の2以上の賛成」とされ、日本とほぼ同じ条件で発議され、国民投票にかけられる。一院制とはいえ、硬性憲法であり、そのような憲法でもすでに9回も改正されている。

このようにみると現時点において日本国憲法は世界一改正の難しい憲法といえるであろう。そこで、これを過半数に緩和すると一気に軟性憲法へと変わってしまうのか。過半数で発議ができるフランスでは、両院で過半数が賛成し、国民投票で過半数の賛成が得られれば、それだけで憲法改正が実現できる。両院で過半数は「総数の過半数」といった縛りはない。これは現在の96条改正案と変わらない。フランスがこのような改正規定をもつことで、権力への縛りが弱くなり、暴走してしまっているとんでもない国家となっているだろうか。少なくとも暴走しているとは思えない。このように考えると、発議に関して過半数とすることが決して緩やか過ぎるとは断言できないし、日本だけが権力の暴走を招くとする根拠はないといえるであろう。

4. 地域住民としての憲法改正

(1) 地域住民にとっての憲法改正

国民は主権者として、当然憲法改正議論の機運が高まれば真摯に憲法に向き合い、改正について考えるべきである。それは日本国家の運営にとって重要な局面であるから、主権者国民が自ら判断することになるためである。また、日本国民は同時に地域住民としても生活している。日本のことだけではなく、地域のことも考

えながら憲法改正の議論に加わり、耳を傾けなければならない。とくに地域住民として憲法問題を考える場合、まず出てくるのが地方自治のあり方ではないだろうか。例えば、道州制の導入、そしてそれを含めた地方自治のあり方が、まず憲法問題として考えるべきであろう。

道州制に関しては、昭和30年ならびに昭和44年に関西経済連合会から出された構想で、府県制を廃止し国の総合出先機関である「道州」を設置するものであった¹⁵⁾。しかし、この時点では現行憲法の枠内で法律レベルでの議論なのか、また憲法改正を念頭に置いた議論なのかは明らかとなっていない。現在では、都道府県を越える広域の行政課題の増大などもあり、広域自治体（都道府県）を「国のかたちの見直し」として、国と地方の双方の政府のあり方を再構築して、国の役割は本来果たすべきものに重点化し、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府像を確立するとする。そのため、中央政府と地方政府の役割分担を見直し、権限の再分配、組織再編、そして税財政の見直しの実現を目指すには「道州制」の道州が適当であるといわれる¹⁶⁾。

この「道州制」導入は連邦制を前提とするならば憲法改正が必要となるのに対して、憲法上の「地方公共団体」に該当する道州であれば立法政策の問題となる。しかし、道州の導入はその区画や権限に大幅な変更を加えることになり、さらに道州と基礎自治体である市町村との関係、道州間での経済力格差に伴う財政問題、現行地方制度から道州制への移行方法など様々な問題がある。これらの問題を解決するには、国の統治構造そのものや地域住民の生活に大きな影響を与えることになり、立法政策だけでは無理である。国の根本に係わる地方自治制度の改革である以上、道州制導入は憲法改正を伴う必要がある。したがって、主権者国民は地域住民というもう1つの立場から、憲法改正につい

¹⁵⁾ 渋谷『前掲書』737頁。

¹⁶⁾ 『同書』738頁。

て向き合っていかなければならない。そのはじめの段階として、今議論となっている憲法96条改正について地域住民として向き合う必要があるといえよう。

さらに近年、「自治基本条例」といった地方自治体の核となる条例が全国で制定されている。この条例の中では、地方分権・住民自治を実現するために、各自治体で住民投票制度を導入している。住民投票は、その自治体の構成員である「市民」あるいは「住民」が直接自治体の政策に意思表示できる直接民主主義的制度である。これは、住民が直接意思表示することで、その影響力は絶大なものである。このように、地方自治は地方分権改革を経て変わろうとしている。道州制導入とともに憲法改正の際に地域住民として住民投票といった制度をいかに導入すべきか考える必要もある。

(2) 青森県民にとっての憲法改正

地域住民、とくに青森県民にとっての憲法改正議論をどう捉えるべきであるのか。青森県内には自衛隊の基地を抱えており、自衛隊という存在が他県より比較的身近な存在といえよう。そこで、自衛隊の存在意義、また自衛隊を国防軍にすることを含めてどうあるべきか青森県民として真摯に考え、日本の将来のために改正議論と向き合うべきではないだろうか。

現在、改正の争点とされるのは憲法96条である。もし、この条文が改正され、「総議員の過半数」と改正要件が緩和されたときは、より国民に憲法のこと問われる機会が増えてくるであろう。そのとき、次の次の改正で必ず争点となるのが、憲法9条である。憲法9条改正が現実的になれば、自衛隊の存在について問われてくる。つまり、自衛隊のままであるべきか、国防軍とするべきなのか。このような議論に、自衛隊の基地を抱える青森県民は無視することができないであろう。国防軍になれば、自衛隊と違いがどのようになるのか。そして、地域住民として基地をどのように捉えるべきなのか。

そのような視点をもって憲法改正議論に耳を傾けなければならない。

さらに、前述の道州制を含めた憲法における地方自治のあり方も地域住民として考えるべきである。つまり、青森県は北東北地方にあり、年々人口は減少し、過疎化地域も増えてきているが、一方で青森県は自衛隊基地、原発関連施設あるいは米軍基地を抱えている地域である。これらは現代の日本にとって非常に重要なものである。この重要な施設を抱える地域を従来通り青森県として、また青森県民として支えていくべきであるか。それとも道州制を導入することで、今までとは違い非常に強くなった独自性、自治の下で、道州の一つの地域となる青森として地域で抱えているものを支えていくべきか、憲法改正の際に考える必要があるといえよう。

どこの地域でも様々な問題を抱えており、また憲法改正は国家の根幹に関わることである。憲法改正は日本国民として、また日本国民たる住民として、考えなければならない。まさに憲法改正は、日本国家にとって重要な局面である。だからこそ、我々主権者国民が改正権を有する。この改正権を行使する際に、憲法のことを全く知らないとは言うべきではない。主権者国民の責務、あるいは義務として憲法を、少なくとも憲法問題を認識しておくべきであり、またその地域特有の問題も憲法と関係あれば、認識しておくべきである。

5. おわりに

憲法を主権者国民の手に取り戻そうというのが憲法96条改正議論である。憲法改正は各議院の総議員数3分の2以上の賛成で発議され、その後国民投票を行い、その過半数の賛成を得なければならないとされている。確かに憲法は制限規範であるが、容易に改正が行われるようでは権力を縛り付ける役割が弱まってしまうとの危惧ばかりが全面的に押し出され、改正がなかなか国民の手元に来ないのが現状である。

「国家権力を縛り付ける法規範である」という憲法観は、絶対王政の打倒をめざし、実現させた18世紀から19世紀初頭の立憲主義の考え方である。現代における憲法は、国家に権力を授権し、その権力を制限するという二面性と、主権者国民がいかなる国家を築いていくか、その基礎となる法規範とみるべきである¹⁷⁾。つまり、現代は権力=悪、国民=善といった革命直後のような時代ではなく、現代は国民が主体となって、国家体制を作り上げていくものであり、国民とその国民が作った憲法によって信託された権力（授権規範としての憲法）が協働関係になければならないとみるべきである¹⁸⁾。

また、現行憲法の改正要件では、不合理な状況が生まれる可能性が潜んでいる。それが、前述のように国民の半数以上が改正に賛成し、衆議院で3分の2以上の国会議員が賛成しているにもかかわらず、参議院のわずか3分の1を議員が反対すれば、憲法改正の発議すらできない状態となってしまう可能性がある。つまり、主権者国民の多数が憲法改正を望んでも、たった81名の参議院議員が反対してしまうと、憲法を一切変えることができない不合理な状況が生まれてしまう。主権者国民が唯一、国の根幹である憲法を変えようと望んでも、触れることすらできない状況になってしまう。

憲法改正における国民投票は、国政において

国民が直接主権を行使することができる唯一の機会である。憲法改正は権力者のために行われるのではなく、国民のために行われるのであり、憲法は国民のものである。とするならば、改正要件を緩和することで、改正権を国民の手元に取り戻し、国民自らがこの国のかたちを決めていけるようにすべきである。国家の根幹である憲法の内容について国民に直接問い、本格的な憲法改正論議を国民に提案し、国民が主権者として直接意思表示すべき機会を設けやすくする必要があろう。

そして、国民がよりよき国家社会（国民共同体としての国家）を憲法で示し、さらにその上で憲法によって統治機構（政府権力）としての国家を形成させなければならない。

憲法改正は、まさに日本国家にとって重要な局面であり、だからこそ主権者国民が判断する機会が設けられている。しかし、発議の段階で国会議員が要件緩和についての対立は、まるで憲法は自分たちの物としているようにみえてしまう。まずは、憲法96条の改正要件を緩和し、そのあと本格的な憲法改正論議を展開すべきである。日本国民として、また地域住民として改正論議に向き合い、主権者国民としての責任を果たすためにも、憲法改正権を自分たちが持っていることをしっかりと意識しなければならない。

¹⁷⁾ 『前掲書』（文藝春秋、平成25年）134頁。

¹⁸⁾ 『同書』23頁。