

衆憲資第84号

憲法に関する主な論点（第9章 改正）に関する  
参考資料

平成25年5月  
衆議院憲法審査会事務局

この資料は、衆議院憲法審査会における調査の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法審査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、衆議院憲法調査会報告書を中心に、補足的に各党の憲法に関する提言等をもとにして、憲法に関する主な論点について、「明文改憲が必要」、「明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要」「いずれも必要ない」の観点から、以下のA・B・Cの3つに分類して主な意見を整理しましたが、必ずしも網羅的なものとなっていないことにご留意ください。

※ A・B・Cの中で、方向性（趣旨）が異なる意見については、A1、A2……のように、番号を付しています。

- A 明文改憲が必要
  - A 1
  - A 2
- B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要
  - B 1
  - B 2
- C いずれも必要ない
  - C 1
  - C 2

# 目 次

憲法に関する主な論点（論点表）（第9章 改正）……………（巻頭）

**I 総論**…………… 1

## **II 各論点についての意見の概略**

第1 憲法改正の限界…………… 4

第2 憲法改正手続要件の緩和…………… 5

第3 憲法改正原案の発案権の所在…………… 10

第4 国民投票の期日（国政選挙との同時実施の可否）…………… 13

第5 最低投票率要件等…………… 15

第6 国民投票の「過半数」の意味…………… 18

[資料編]…………… 詳細は 21 頁の資料編目次を参照



## 憲法に関する主な論点（論点表）

### 第九章 改正

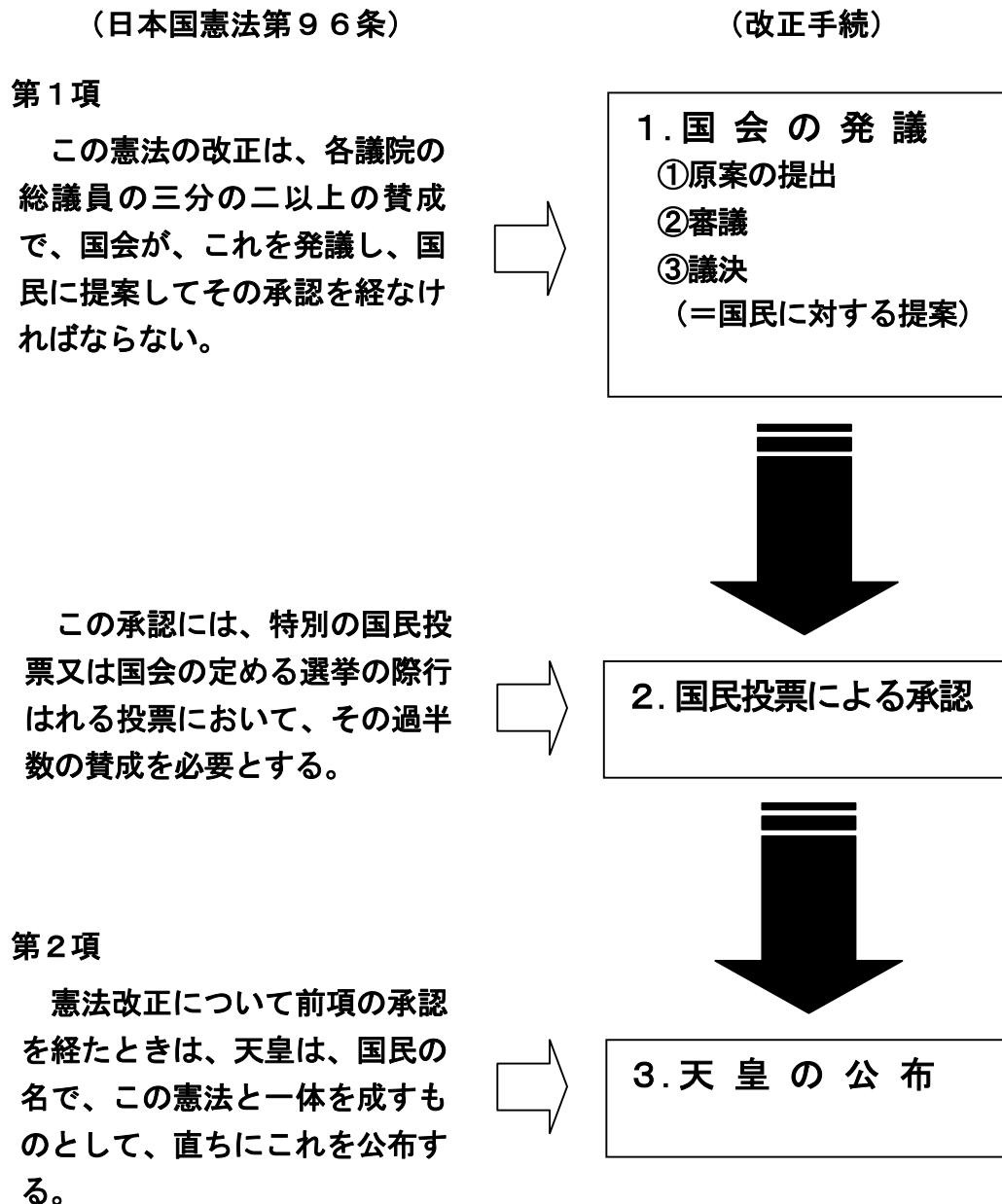
#### ○ 主な論点とその関係条文

区分	関係する 条文	改憲の必要性等 論点	A 明文改憲が必要	B 明文改憲までは必要ないが、 立法措置（立法による補充）が 必要	C いずれも必要ない
1	96条	憲法改正の限界	<ul style="list-style-type: none"> <li>憲法改正の限界について明記すべき。（例：国民主権、基本的人権の尊重、平和主義、憲法改正手続等）</li> </ul>		<p><b>C1</b> 現行憲法下でも改正できる内容には限界があるため、現行のままでよい。</p> <p><b>C2</b> 憲法改正に限界はないので、現行のままでよい。</p>
		改正手続要件の緩和	<p><b>A1</b> 国会の発議要件（「各議院の総議員の3分の2以上」を「過半数」や「5分の3以上」に引き下げるべき。</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>改正手続の要件を緩和すべきではない。（あるいは、例えば、国民投票をなくすというのは、憲法改正の限界を超えるので許されない。）</li> </ul>
			<p><b>A2</b> 国会の発議要件を、改正の項目ごとに定めるべき。</p>		
			<p><b>A3</b> 一定の場合については、国民投票を要しないこととすべき。</p>		
96条の先行改正	<ul style="list-style-type: none"> <li>まずは、96条の改正から行うべき。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>96条の改正を先行させるべきではない（改正手続ではなく、まずは中身の議論から行うべき）。</li> </ul>		
2	96条	発案権の所在	<p><b>A1</b> 国会議員のみが発案権を有することを明記すべき。</p>	（※現行の憲法改正国民投票法による国会法改正により規定済み。）	<p><b>C1</b> 解釈上、内閣には発案権はないので、現行のままでよい。</p>
			<p><b>A2</b> 内閣の発案権を明記すべき。</p>	<p><b>B2</b> 解釈上、内閣には発案権があるので、それを前提に、内閣の発案権について、法律で規定すればよい。</p>	
			<p><b>A3</b> 国民等の発案を認めるべき。</p>	<p><b>B3</b> 国民等の発案について、法律で規定すればよい。</p>	
		国民投票の期日	<ul style="list-style-type: none"> <li>国政選挙と国民投票は同時に行うべきでなく、96条にある「国会の定める選挙の際行はれる投票」の文言を削除すべき。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>現行の憲法改正国民投票法の下で、国民投票は国政選挙と同時に実施しない運用を行えば足りる。</li> </ul>
		最低投票率要件等	<ul style="list-style-type: none"> <li>最低投票率要件等について、憲法に明記すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>最低投票率要件等について、法律で規定すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現行のままでよい。</li> </ul>
国民投票の「過半数」の意味	<ul style="list-style-type: none"> <li>「有効投票の過半数」であることを明記すべき。</li> </ul>	（※現行の憲法改正国民投票法では、有効投票の過半数であることを規定済み。）	<ul style="list-style-type: none"> <li>現行のままでよい。</li> </ul>		



# I 総論

## <図 日本国憲法第 96 条と憲法改正手続<sup>1</sup>>



<sup>1</sup> 衆憲資第 24 号「硬性憲法としての改正手続に関する基礎的資料」(平成 15 年 4 月) 7 頁をもとに作成。

## 1 硬性憲法の意義

「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、すなわち、憲法の改正手続を定めつつ、その改正の要件を厳格にするという方法である。

これは、最高法規たる憲法を保障する制度として、重要な意義を有する。ただ、国によって事情は異なるが、あまり改正を難しくすると、可変性がなくなり、憲法が違憲的に運用されるおそれが大きくなるし、反対に、あまり改正を容易にすると、憲法を保障する機能が失われてしまう。日本国憲法は、「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」とし、国民による承認は国民投票において、「その過半数の賛成を必要とする」と定める（九六条）。「各議院の総議員の三分の二以上の賛成」と、国民投票における「過半数の賛成」という要件は、他国に比べて、硬性の度合いが強い。」（芦部信喜『憲法 第5版』（岩波書店、2011年）p.381）<sup>2</sup>

### 【参考】「最高法規」の意味

……日本国憲法は憲法を最高法規として位置づけているが（憲 98①）、それは実質的・形式的の二重の意味において理解されるべきである。憲法が実質の意味において最高法規であるということは、憲法 97 条が示唆する如く、憲法が社会的共同生活における最高価値としての基本的人権を化体したものであり、その第一次的具体化であるということの意味しており、同時に、そのようなものとしての憲法の趣旨が国法秩序に含まれるすべての法規範の内容の中に貫徹されるべきであるということの意味している。憲法が形式的意味において最高法規であるということは、憲法があらゆる国家行為の効力の判定基準となり、憲法の条規に反するすべての国家行為の法的効力を否定するという機能を営むことを意味している。……

（『三省堂 憲法辞典』（三省堂、2001年）p. 186（栗城壽夫執筆部分））

### 【参考】憲法改正の実際上の難易

硬性憲法であることは、改正がつねに事実として困難であるとはいえない。同じ硬性憲法であっても、明治憲法は、五十年余にわたって一回の改正もなかったが、スイス憲法、アメリカの多くの州憲法は、かなりしばしば改正されている。これに反して、軟性憲法の一つといえるイギリス憲法の場合、必ずしも改正が容易に行われるとはいえない。憲法の硬性か軟性かは、形式上の改正手続によるよりも、実質上の改正の難易によってきめるの

<sup>2</sup> なお、主要国における主な憲法改正手続及び戦後の改正回数に関しては、[資料3](#)～[資料6](#)（本資料 25-34 頁）参照。



が、実際上意義があると思われるが、この難易は、手続の問題よりも、むしろその他の要因、すなわち憲法の規定が詳細か簡潔か、憲法を政府や国民がどのような規範として意識しているか、政治的・社会的変化により憲法と実際とに厳しい隔離が生じているかどうか、その空隙を埋める方法として、解釈運用の果たす役割をどう考えるか、改正を実現するに足りる政治力が存在しているかどうかなどによって決まるものであるから、きわめて総合的な角度から判断されねばならない。

伊藤正己『憲法〔第3版〕』（弘文堂、1995年）pp. 18-19

## 2 96条の憲法改正手続に関する総論的な発言（衆議院憲法調査会）<sup>3</sup>

衆議院憲法調査会においては、96条の憲法改正手続に関する総論的なものとして、次のような意見が述べられた。

- 96条の規定は、①国法秩序の根幹をなす憲法の改正には慎重であるべきであるという憲法の安定性に関わるもの、②憲法制定権力である国民主権原理そのものに根差したもの、そして、③世代の拘束に関わりつつ、それに対応する側面を持つものとして捉えることが大事である。
- 96条2項の「この憲法と一体を成すものとして」という表現は、現行憲法の規定を維持しつつ、それに一体を成す条項を加えていくという「加憲」を想定したものである。
- 憲法改正は国の基本に関わる重要問題であることから、国民投票を実施してみないと結果が分からないというような「ぎりぎり」の国民投票は避けた方がよく、できるだけ国民の間に共通認識を醸成し、その民意を確認する手続として国民投票が行われるという過程になるように、国会議員は努力する責任がある。
- 96条の規定する「憲法改正」とは、文字どおり憲法「改正」を認める趣旨であって、「改悪」を容認するものではない。「改正」とは、歴史の発展の方向に向かって「改める」ということであり、歴史の歯車を逆行させる方向で改変することを「改正」とは呼ばない。
- 国会は、前文冒頭において「正当に選挙された代表者」と掲げられていることから、国民からの信頼がなければならない。したがって、96条の改正手続に関していえば、国会の発議に対して国民投票で賛否を言う国民の側からすると、改正発議を行う国会自身に国民の信頼がない場合には、この国民投票の条件を満たしているとはいえない。

<sup>3</sup> 『衆議院憲法調査会報告書』（衆議院憲法調査会、2005年）444頁。

## Ⅱ 各論点についての意見の概略

### 第1 憲法改正の限界<sup>4</sup>

衆議院憲法調査会では、憲法改正の手續に従えばいかなる改正も可能であるのか否かという「憲法改正の限界・無限界」について議論が行われた。

#### 【参考】衆議院憲法調査会における「憲法改正の限界・無限界」に関する議論

##### 〔憲法改正限界論の立場からの意見〕

- 96条の憲法改正手續について、憲法改正の国民投票をなくすような改正をすることは、国民主権原理の否定であり、憲法改正の限界を超えるものである。
- ①前文に謳う国民主権の原理、②9条1項の戦争の放棄及び③11条に定める基本的人権の永久不可侵性については、憲法改正の限界を設けていると読むことができる。

##### 〔憲法改正無限界論の立場からの意見〕

- 仮に99%の人が賛成しても変えられない部分があるとする憲法改正限界論は、再検討する必要がある。先人の方が後人よりも絶対的な力を持っているというのはおかしい。

(『衆議院憲法調査会報告書』(平成17年4月) p.449)

#### A 明文改憲が必要とする意見

憲法改正限界論の立場からは、**憲法改正の限界**について憲法に明記すべきとの意見も考えられる<sup>5</sup>。

#### C いずれも必要ないとする意見

これに対しては、**C1**（現行憲法下においても改正できる内容には限界があるため、現行のままでよいとする意見）が考えられる。

また、憲法改正に限界はないとする立場からは、**C2**（憲法改正に限界はないので、現行のままでよいとする意見）が考えられる。

<sup>4</sup> 憲法改正の限界に関する学説については、**資料7**（本資料35,36頁）参照。

<sup>5</sup> 改正の限界について明示的な条項を有する諸外国の憲法の例については、**資料9**（本資料42,43頁）を参照。

## 第2 憲法改正手続要件の緩和

衆議院憲法調査会では、日本国憲法の改正手続の要件を緩和すべきか否かについては、双方の立場から意見が述べられた。

### 【憲法の関連規定】

〔憲法改正の発議、国民投票及び公布〕

**第九十六条** 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はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

② 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。

### 1 憲法改正手続要件の緩和

#### A 明文改憲が必要とする意見

改正手続の要件を緩和すべきであるとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

- 憲法は時代に応じた改正が必要とされ、いつまでも解釈論で済ませるべき問題ではない。要件を緩和し、時宜に適った憲法を作るべきである。
- 要件を緩和することにより、憲法の中身を吟味する機会を増加させ、国民的な議論に付し、国民の声を反映した憲法にしていくことが、憲法そのものの価値を高めることになる。また、それこそが憲法制定権者である国民に対する責任である。
- 改正発議の可能性がほとんどない前提のもとで憲法論議を繰り返しても、憲法改正についての国民世論は喚起されない。
- 憲法裁判所制度の導入あるいは違憲審査権の強化等により、違憲判決が多数出されるようになっても、憲法改正が不可能に近い現行の改正手続のままでは意味がない。
- 人間の作ったルールは常に時代のチェックを受けるべきであるから、憲法も硬性であるよりも軟性である方が望ましい。
- 参議院の権限等について改正しようとする場合、参議院の3分の2の賛成を要する現行の手続では何もできない。

要件緩和の具体案としては、

- A 1 (国会の発議要件を引き下げるべきとする意見)、
  - A 2 (改正項目によって発議要件を分けるべきとする意見)、
  - A 3 (一定の場合については、国民投票を要しないこととすべきとする意見)
- 等がある。

#### (A 1)の主な意見

- 発議要件は、両院のうち一院において5分の3以上の賛成とする。
- 発議要件は、両院のうち一院において3分の2以上の賛成、他方の院において過半数の賛成とする。
- 発議要件は、各議院3分の2以上の出席で、出席議員の過半数の賛成とする。
- 発議要件は、各議院の過半数の賛成とする。
- 発議要件は、衆議院の過半数の賛成とする。

#### (A 2)の主な意見

国会の発議要件の緩和に関しては、改正項目によって発議要件を分けるべきとする意見<sup>6,7</sup>も考えられる。

#### (A 3)の主な意見

- ①発案権の主体を国会及び内閣と明記する、②両院の総議員の3分の2以上の賛成で可決した場合には国民投票を要しない、③ただし、国民の権利及び義務に係る改正については国民投票を必要とする、④国民投票の過半数とは有効投票総数の過半数であることを明らかにする。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）<sup>8</sup>

第百条 この憲法の改正は、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

<sup>6</sup> 平成25年3月11日の衆議院予算委員会において、後藤祐一議員（民主）は、以下のように発言している（第183回国会衆議院予算委員会議録第11号13頁）。

「天皇陛下に関する規定ですとか、あるいは九条ですとか、基本的人権ですとか、あるいはこの九十六条そのもの、最高法規性、こういったものというのは、過半数で本当にいいのかどうかという大きな議論がある中で、私は、これは三分の二を残すべきではないかと思うんです。

一方で、国会に関する規定ですとか、内閣に関する規定ですとか、先ほどの地方自治に関する規定ですとか、いわゆる統治機構論、この部分については、むしろもう少し柔軟に変えるべきではないか。具体的には、両院の過半数プラス国民投票という形で、少しやわらかくすべきではないか。」

<sup>7</sup> 項目によって異なる憲法改正手続を設けている国の例については、資料5（本資料27頁）を参照。

<sup>8</sup> 自由民主党『日本国憲法改正草案 Q&A』（平成24年10月）においては、100条1項について、「憲法改正は、国民投票に付して主権者である国民の意思を直接問うわけですから、国民に提案される前の国会での手続を余りに厳格にするのは、国民が憲法について意思を表明する機会が狭められることになり、かえって主権者である国民の意思を反映しないことになってしまうと考えました。」とある（34頁）。

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 (略)

【参考】骨太 2013-2016 政策事例 (日本維新の会、平成 24 年 11 月 29 日)

3 国家のシステムを賢く強くする

- ・統治機構改革のための憲法改正 (首相公選制、参議院廃止、条例の上書き権→改正を  
実現するために 96 条の改正)。

【参考】維新八策 (各論) VER1.01 (日本維新の会、平成 24 年)

8. 憲法改正

- ・憲法改正発議要件 (96 条) を 3 分の 2 から 2 分の 1 に

【参考】みんなの党 憲法改正の基本的考え方 (みんなの党、平成 24 年 4 月 27 日)

(憲法の性格)

- ・軟性憲法、改正手続きの簡略化

【参考】みんなの党「アジェンダ 2012」(みんなの党、平成 24 年 11 月 28 日)

I 増税の前にやるべきことがある!

A 国会議員が自ら身を切る

1. 国会議員の数を大幅削減し、給与をカット

- ④ 将来的には憲法改正手続きの簡略化を進め、決議要件を緩和。……

## C いずれも必要ないとする意見

改正手続の要件を緩和すべきでないとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

- 憲法改正手続は、主権者である国民の立場から考えるべき問題であり、手続のハードルが高いかどうかの問題ではない。
- 憲法改正は国の基本に関わる重要問題であるがゆえに、国会の合意形成に誠意を尽くし、その過程を国民に示して、できる限りのコンセンサスを得た上で、国民主権原理に基づく国民投票で民意を確認するという慎重な手続をとることが大事である。そして、それを担保するのが硬性度の高い改正手続であることからすると、改正要件の緩和は憲法本来の趣旨に反する。
- 日本国憲法より硬性度が高いとされる米国憲法が何度も改正されていることからすると、現行憲法の改正要件のハードルが高いとは一概には言えない。
- 現行憲法が硬式憲法として改正手続を困難にしているのは、改憲に対して慎重を期しているということである。よって、その改正手続を緩和するよう

な改憲は、憲法の最高法規性を無視するばかりでなく、近代立憲主義の歴史的経過、近代憲法の存在を踏みにじるものであり、憲法の最高法規性を定める 98 条 1 項、公務員の憲法尊重擁護義務を定める 99 条にも違反するものであり、法理上許されない。

なお、憲法改正には限界があるとの立場から、憲法改正手続について、例えば、国民投票をなくすというのは、憲法改正の限界を超えるものであり許されない<sup>9</sup>として、改正手続の緩和に反対する意見も考えられる（下記(2)参照）。

### 【具体的な要件緩和策に関する意見】

#### 〔(1) 国会の発議要件の緩和に関する意見〕

- 公権力行使のルールを定めたものである憲法の改正を考えるに当たっては、たとえ政権交代があった場合でもぶれることのない、一貫した共通のルールを作っていくという視点が大事である。そのためには、国会内における幅広い合意形成を得ることが重要であり、その意味で、3分の2の発議要件には合理性がある。
- 3分の2のハードルが高いと言うが、選挙の投票率が60%程度、つまり60%の信任でその3分の2が40%であることを考えれば、このハードルが本当に高いと言えるのか疑問である。
- 国民の意識や国際情勢などが多様化するなかで憲法を変えようというときには、「間主観的」な意思統合を図るべきであり、両院議員の3分の2以上の賛成を要するとする部分は残すべきである。
- 国会の発議要件を緩和すれば、政権交代の度に憲法改正の国民投票が行われ、国民投票で否決されるケースも出てくるかもしれない。そうなれば、政治ひいては代議制に対する信頼まで損なうことになりかねない。

#### 〔(2) 国民投票を不要とすることに関する意見〕

- 憲法改正の国民投票は国民主権原理を体現化したものであり、国民投票の規定を削除することは、現行憲法の原則を踏みにじるものであり、許されない。
- 96条の憲法改正手続について、憲法改正の国民投票をなくすような改正をすることは、国民主権原理の否定であり、憲法改正の限界を超えるものである。

---

<sup>9</sup> 改正規定（憲法 96 条）による改正規定の改正に関する学説については、**資料 8**（本資料 37-41 頁）を参照。

【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」（公明党憲法調査会、平成16年6月16日）  
第9章「改正」

◆総議員の3分の2以上の賛成の規定については、改正そのものを厳しくしているとの指摘も少数あったが、憲法改正の重さから妥当であるとの意見が大勢であった。

【参考】総選挙政策 日本共産党の改革ビジョン（日本共産党、平成24年11月26日）

10、憲法改悪を阻止し、平和・人権・民主主義の原則を国政の全分野に生かします。  
明文改憲も、解釈改憲も許さず、9条を守る多数派を形成するために全力をあげます

●明文改憲にも、解釈改憲にも、あらゆる形の憲法改悪に断固として反対します。

憲法の平和・人権・民主主義の原則を国政の各分野に生かします

日本共産党は、憲法の前文も含む全条項を厳格に守るとともに、世界で最も徹底した恒久平和主義をかかげる憲法9条、国民の生存権と文化的生活を明記した25条をはじめ、平和的・民主的条項を全面実施することを求めます。私たちは、国民のみなさんとともに、憲法の平和・人権・民主主義の原理・原則を、国政のすべての分野に生かす道をすすみます。

## 2 96条の先行改正<sup>10</sup>

### A 明文改憲が必要とする意見

改正手続要件を緩和すべきとの立場からは、まず、96条の改正を先行して行うべきとの意見<sup>11</sup>が考えられる。

### C いずれも必要ないとする意見

これに対しては、改正手続ではなく、まずは中身の議論から行うべきであるから、96条の改正を先行させるべきではないとの意見が考えられる。

<sup>10</sup> 96条の先行改正の是非に関する主な意見について、**資料2**（本資料24頁）参照。

<sup>11</sup> 例えば、平成25年1月30日の衆議院本会議において、安倍晋三内閣総理大臣は、以下のように発言している（第183回国会衆議院会議録第2号12頁）。

「憲法の改正については、党派ごとに異なる意見があるため、まずは、多くの党派が主張しております憲法第九十六条の改正に取り組んでまいります。」

### 第3 憲法改正原案の発案権の所在

現行憲法上、憲法改正原案の発案権の所在に関する明文の規定はない。

衆議院憲法調査会では、憲法改正原案の発案権の所在については、①国会は国権の最高機関である、あるいは、②72条の内閣総理大臣が提出する「議案」に憲法改正原案が含まれると解するのは妥当ではない等の理由により、**国会議員のみが発案できる**とする意見が述べられたが、**国会議員も内閣も発案できる**とする意見もあった<sup>12</sup>。

#### 1 国会議員のみが発案できるとする意見

##### A 1 明文改憲が必要とする意見

発案権は内閣には認められず、**国会議員のみに認められるべき**とする立場からは、**その旨を憲法上明確化すべき**との意見も考えられる。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

第百条 この憲法の改正は、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 (略)

##### C 1 いずれも必要ないとする意見

一方、現行憲法の解釈上も内閣に発案権は認められないとする立場からは、**現行のままでよい**との意見も考えられる。

なお、国会議員による発案については、平成19年に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律（以下「憲法改正国民投票法」という。）」によって国会法の改正が行われ、その手続は既に整備されている。

【参照条文】国会法（抄）

第68条の2 議員が日本国憲法の改正案（以下「憲法改正案」という。）の原案（以下「憲法改正原案」という。）を発議するには、第五十六条第一項の規定にかかわらず、衆議院においては議員百人以上、参議院においては議員五十人以上の賛成を要する。

<sup>12</sup> 憲法改正原案の発案権の所在（内閣の発案権の是非）に関する諸説については、**資料12**（本資料47-50頁）参照。



**【参考】衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会における議論**

**○ 内閣による憲法改正原案提出の可否について**

「私どもは、少なくとも私は、現行憲法の解釈として内閣には発案権はない、原案提出権はないと思っています。……にもかかわらず、与党の方が現行憲法は内閣の発議権があるという前提での法案であれば、そのベースになっているところが全然違ってきて、この法案の意味が違ってきます。後になってそれこそつけ加えられる余地があるのかどうかというので全然違ってきます。私どもは将来にわたって内閣に発案権を認めるということを想定しておりませんので、そういうことで、一見一致しているように見えても、議論を積み重ねると違っているということもあります。」

(平成19年3月29日 衆・憲法特委 枝野幸男君(民主))

**2 内閣にも発案権を認めるべきとする意見**

**A2 明文改憲が必要とする意見**

これに対し、内閣にも発案権を認めるべきとする立場からは、衆議院憲法調査会では、発案権の主体を国会及び内閣と明記すべきとの意見が述べられた。

- ①発案権の主体を国会及び内閣と明記する、②両院の総議員の3分の2以上の賛成で可決した場合には国民投票を要しない、③ただし、国民の権利及び義務に係る改正については国民投票を必要とする、④国民投票の過半数とは有効投票総数の過半数であることを明らかにする。

**B2 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見**

現行憲法上、内閣にも発案権があるとするのが政府見解である。<sup>13</sup>

この立場に立てば、解釈上、現行法の下でも内閣に発案権があるので、それを前提に、法律改正等により内閣の発案権を明確化すれば足りるとの意見も考えられる。

**【参考】衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会における議論**

**○ 内閣による憲法改正原案提出の可否について**

「憲法改正原案の内閣の提出権でございますけれども、憲法制定権力は国民にあるということでございますので、その原案の提出権も基本的に国民の代表である国会議員に属するものと理解しております。いろいろ学説があることはそのとおりなんですが、多くの学説はそうように解していると思います。しかし、内閣にも憲法改正原案の提出権があるという学説もまたあって、その旨の内閣法制局の答弁もなされております。

ただ、今回の立法は、議院による憲法改正原案の提出手続のみを定めたものでございまして、内閣の提出権については規定をしていないということで、内閣に提出権があるかどうかはこの法案では決しているというわけではありません。もし、今後、内閣が憲法改正案の提出を考えるのであれば、別途、内閣法や国会法の改正案について、

<sup>13</sup> 内閣の発案権に関する国会論議については、本資料 49,50 頁を参照。

国会の審議をお願いすればよいのではないかとこのように考えております。」

(平成18年12月7日 衆・憲法特委 保岡興治君(自民))

### 3 国民等の発案を認めるべきとする意見

#### A3 明文改憲が必要とする意見

#### B3 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見

衆議院憲法調査会では、発案権の所在について、国民等の発案を認めるべきとする意見も述べられた。

- 国民主権原理を発展させていくという観点から、国民の発案を認めるべきである。
- 道州制の導入を前提として、国会、国民及び道州議会の3通りの発案を認めるべきである。

## 第4 国民投票の期日（国政選挙との同時実施の可否）

憲法改正国民投票の期日について、憲法 96 条は「特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において」と規定している。

### 【憲法の関連規定】

〔憲法改正の発議、国民投票及び公布〕

**第九十六条** 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はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

② （略）

### A 明文改憲が必要とする意見

### C いずれも必要ないとする意見

衆議院憲法調査会における議論では、憲法改正国民投票法の制定に当たり考慮すべき事項として、国政選挙と国民投票は性格が異なるものであるから、両者を同時に行うべきではないとの意見が述べられた。

○ 憲法改正の国民投票と国政選挙は同時に行うべきではない。憲法を改正する是非を問うことと政権に対する信任を問うことは意味の異なるものであり、これらを混在させてはならないからである。

この考え方からすれば、明文改憲により「国会の定める選挙の際行はれる投票」の文言を削除すべきとの意見（→**A**）と、憲法改正を行わなくても、現行の憲法改正国民投票法<sup>14</sup>の下で、国民投票は国政選挙と同時に実施しない運用を行えば足りるとの意見（→**C**）が考えられる。

### 【参考】憲法改正国民投票法制定時における議論

#### ○ 憲法改正国民投票と国政選挙との同時実施について

「国民投票の実施につきましては、憲法第九十六条に、特別の国民投票、そして国会の定める選挙の際に行われる投票の二つが規定をされております。

しかしながら、与野党が政権をかけて争う国政選挙と、国会の三分の二以上の勢力が協調して行われる憲法改正の是非を問う国民投票とは質的には異なるものであるというふうに考えられます。したがって、これを同時に行えば有権者の混乱というもの

<sup>14</sup> 日本国憲法の改正手続に関する法律（抄）

第2条第1項 国民投票は、国会が憲法改正を発議した日（国会法（昭和二十二年法律第七十九号）第六十八条の五第一項の規定により国会が日本国憲法第九十六条第一項に定める日本国憲法の改正の発議をし、国民に提案したものとされる日をいう。）から起算して六十日以後百八十日以内において、国会の議決した期日に行う。

を引き起こしかねない。こういう観点から、この法律においては、憲法改正国民投票と国政選挙を同時に実施するということは想定はしておりません。

しかしながら、同時に実施することを禁止する規定を置いているわけではなく、国政選挙と同時に実施しないということは、発議機関である国会の政治的判断により担保するというにしましたものであります。」

(平成18年12月7日 衆・憲法特委 加藤勝信君(自民))

**【参考】日本国憲法改正草案(自由民主党、平成24年4月27日)**

第百条 この憲法の改正は、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 (略)

**【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」(公明党憲法調査会、平成16年6月16日)**

第9章「改正」

◆……国政選挙と同時に行われることの想定については、①「政権の維持・獲得を争う国政選挙」と「憲法改正案に対する賛否を争点とする国民投票」とは全く性格が違うこと②原則として自由であるべき国民投票運動と規制がない選挙運動との調整は大変な問題がある——との観点から、あえて両者が同等に行われる場合を明確にせず、国民投票の期日の告示日を定めるべきであるとの意見が大勢であった。

## 第5 最低投票率要件等

現行憲法上、国民投票の成立要件についての明文規定はない。

最低投票率や絶対得票率<sup>15</sup>に関する規定を憲法に設けるべきか否かについては、衆議院憲法調査会報告書では特段の記述はない。

### 【憲法の関連規定】

〔憲法改正の発議、国民投票及び公布〕

**第九十六条** 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はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

② (略)

### A 明文改憲が必要とする意見

憲法改正国民投票が低い投票率の下で行われた場合、憲法改正の正当性に疑義が生じかねないため、最低投票率要件等に関する規定を憲法に設けるべきであるとの意見も考えられる。<sup>16</sup>

### B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見

衆議院憲法調査会では、憲法改正国民投票法の制定に当たり考慮すべき事項として、一定の投票率を超えることを有効要件に加えることを検討すべきであるとの意見が述べられた。

なお、最低投票率要件等については、憲法改正国民投票法においても規定されていない。

### C いずれも必要ないとする意見

これに対しては、最低投票率等の制度を導入すればボイコット運動を誘発することにもなりかねないとの理由により、これを導入すべきではないとの意見が考えられる。

<sup>15</sup> 「最低投票率制度」とは、投票の成立要件として一定数以上の投票率を要求するものをいい、「絶対得票率制度」とは、承認に全投票権者の一定割合の賛成が要求されるものをいう。

<sup>16</sup> 憲法改正国民投票において、最低投票率要件を憲法上明記している国の例として韓国及びロシア、絶対投票率要件を憲法上明記している国の例としてデンマークがある。条文の詳細は、**資料13** (本資料51頁) 参照。

**【参考】憲法改正国民投票法制定時における主な議論**

**●第166回国会・参議院本会議(H19.4.16)**

○**近藤正道議員（社民）**…投票率に関してお伺いいたします。最近、投票率が二〇%といった低い投票率となることも少なくありません。低投票率の結果、その過半数が国民の十数%などと、ごく一部になることも考えられます。これで国民の承認を経たと言えるのでしょうか。硬性憲法の本質を貫き、国民の総意に基づいたものと言えるのでしょうか。なぜ最低投票率を設けないのか、明快にお答えください。…

○**葉梨康弘議員（自民）**…最低投票率についてお尋ねがございました。国民投票の結果が主権者たる国民の意思をできる限り正確に反映したものとなるようにすることは必要であり、投票率が低いことは望ましいことではございません。しかし、最低投票率制度を設けると投票をボイコットさせる運動を誘発させるおそれがあり、かえって国民の意思を正確に反映することができない可能性もございます。…これが本法案におきまして、最低投票率について規定しない理由でございます。

**●第166回国会・参議院日本国憲法に関する調査特別委員会(H19.4.19)**

○**松岡徹議員（民主）**…ボイコット運動をあおることになるとか、関心の低いものについては投票率が低くなるとかいうことが最低投票率を設けない理由にはならないでしょう…

○**保岡興治議員（自民）** まず、最低投票率を仮に先生どれぐらいがいいと考えられるかということの想定でいった場合…仮に三〇%とした場合に、それは国民が、例えば二十五人賛成して、その中で、あるいは二十六人でも七人でもいいです、かなり多数が賛成して、残りが反対だというような世論が、国民の判断があった場合、投票の結果、そういうときに、わずか少数がボイコットするだけで、数人の反対意見者がボイコットすれば三〇%切るわけですね。百人の場合の最低投票率を、三十人で投票して、二十八人が賛成して、二十九人でもいいです、たった一人が棄権をすることによって二十九人の意思を否定する結果になる。こういうことは、これは少数者に絶大な権限を与えるということになって、かえって直接民主制を定めた九十六条の趣旨に全く沿わない結果を招くことになる。

そういった意味で、棄権する自由はあるけれども、棄権することを権利として、担保として、こういうふうに少数で否決できる権利として、制度として担保することはしない方がいいと言っているのでございます。しない方がいいと考えたのでございます。

それとまた、国民に、専門性が高く、あるいは技術的な問題が、あるいは高度ないろんな情報、政治的な要素を考えて判断されているような問題については、むしろそれはプロの国会議員に任せ方がいいとあって棄権する人が多くなるのは、これは当然の民意の動きだと思います。そういう際には、もう自らの直接民主制の権利を行使しないでいいと、それは国会の発議に任せる、ほかの人の、少なくともよく分かる人の判断に任せるというケースもあるだろう。そういうときに、実はボイコットも含めて、少数権利者の強大な権限を認めることも含めて、そういうケースもあるだろうということで申し上げているのであって、決して、何というか、国民の判断力がないから、そういう判断力のないことを前提に低い投票率を定めないと主張しているのではないということをお断りしたい

と思います。

●第164回国会・衆議院本会議(H18.6.1)

○笠井亮議員（共産）…民主党案は…最低投票率を設けなかったのはなぜですか。その根拠について明確に答えられたい。…

○枝野幸男議員（民主）…最低投票率ですが、主権者たる国民の意思をできる限り正確に反映したものであるという観点からは、投票率が低いことは望ましいことではないと思っています。

しかし、国民の皆さんの立場からすれば、賛成という意見、反対という意見と同時に、よくわからないから残りの主権者の皆さんで決めてください、こういう意思も当然にあり得るんだというふうに思っておりまして、棄権をする自由と言っては言い過ぎかもしれませんが、それもあり得るのではないかとこのように思っています。

またさらに、最低投票率制度を設けますと、いわゆるボイコット運動によって発議を否決しよう、こういう運動を誘発しかねないというふうに思っております。…

【参考】参議院憲法調査特別委員会「日本国憲法の改正手続に関する法律案に対する附帯決議」（抜粋）（平成19年5月11日）

一、低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないよう、憲法審査会において本法施行までに最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること。

## 第6 国民投票の「過半数」の意味

憲法改正について国民の承認を得るには、国民投票において「過半数」の賛成<sup>17</sup>が必要とされている。

### 【憲法の関連規定】

〔憲法改正の発議、国民投票及び公布〕

**第九十六条** 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はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

② (略)

### A 明文改憲が必要とする意見

衆議院憲法調査会では、この「過半数」の意味に関連して、**有効投票の過半数である**ことを明らかにすべきであるという意見が述べられた。

○ ①発案権の主体を国会及び内閣と明記する、②両院の総議員の3分の2以上の賛成で可決した場合には国民投票を要しない、③ただし、国民の権利及び義務に係る改正については国民投票を必要とする、④国民投票の過半数とは有効投票総数の過半数であることを明らかにする。

### 【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

第百条 この憲法の改正は、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 (略)

### C いずれも必要ないとする意見

これに対しては、既に、**有効投票の過半数である**ことが憲法改正国民投票法において明確にされているのであるから、現状のままでよいとの意見が考えられる。

<sup>17</sup> 国民投票の「過半数」の意味に関する学説については、**資料14**（本資料52,53頁）参照。



**【参考】 憲法改正国民投票法における取扱い**

国民投票において、賛成票の数が投票総数(賛成票の数及び反対票の数を合計した数)の二分の一を超えた場合は、当該憲法改正について国民の承認があったものと(126条1項) ……されている。

右にいう「投票総数」は、「賛成票の数及び反対票の数を合計した数」と定義されているから、白票を含む無効票を除いたいわゆる「有効投票総数」のことである。これを「投票総数」と表現したのは、あらかじめ印刷された「賛成」・「反対」のいずれかの文字を○で囲むといった極めて平易な記載方式を採用するとともに、これらの文字を×の記号や二重線等で抹消した投票も有効とするなど、できるだけ無効票を少なくする工夫をしたことなどから、国政選挙の場合以上に、有効投票総数は投票総数に近づくのではないかと考えられたからである。

橘幸信・高森雅樹「憲法改正国民投票法の制定」『時の法令』第1799号(2007年)pp.31-32



# [資料編]

## [目次]

### 【憲法 96 条改正に関する議論の概略】

- 資料 1** 憲法 96 条についての各党の見解 …………… 22
- 資料 2** 憲法 96 条に関する論点についての主な意見等 …………… 24

### 【諸外国の憲法改正手続】

- 資料 3** 諸外国における憲法改正手続の概略 …………… 25
- 資料 4** 主要国における憲法改正手続と戦後の改正（平成 25 年 1 月現在） …… 26
- 資料 5** 項目によって異なる憲法改正手続を設けている国の例 …………… 27
- 資料 6** 主要国の憲法改正手続の概略図 …………… 28

### 【憲法改正の限界】

- 資料 7** 憲法改正の限界について（メモ） …………… 35
- 資料 8** 改正規定（憲法 96 条）による改正規定の改正についての主な見解 …… 37
- 資料 9** 諸外国における憲法改正限界に関する規定 …………… 42

### 【憲法 96 条の制定経緯】

- 資料 10** 憲法 96 条 1 項の制定経緯について …………… 44
- 資料 11** 憲法改正手続（96 条）に関する金森徳次郎国務大臣の主な答弁内容 …… 46

### 【発案権の所在】

- 資料 12** 憲法改正原案の発案権の所在（内閣の発案権の是非） …………… 47

### 【最低投票率制度等】

- 資料 13** 憲法改正国民投票において最低投票率制度等を定めた諸外国憲法の例 …… 51

### 【国民投票の「過半数」の意味】

- 資料 14** 国民投票の「過半数」の意味に関する学説について …………… 52

### 【憲法改正手続の概要】

- 資料 15** 憲法改正国民投票法における手続の概要 …………… 54

## 資料1

### 憲法 96 条についての各党の見解

※ 政策提言等で、特に憲法 96 条についての見解を表明している政党を掲載した。

#### 日本国憲法（抄）

**第九十六条** 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はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

② 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。

#### 日本国憲法改正草案（自由民主党、平成 24 年 4 月 27 日）の概要

（第 10 章 改正）

- ・ 憲法改正の提案要件を衆参それぞれの過半数に緩和

#### 日本国憲法改正草案（自由民主党、平成 24 年 4 月 27 日）

第十章 改正

**第百条** この憲法の改正は、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 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、直ちに憲法改正を公布する。

#### 日本国憲法改正草案 Q&A（自由民主党、平成 24 年 10 月）

Q38 憲法改正の発議要件を緩和したのは、なぜですか？

答

100 条 1 項で、衆参両院における憲法改正の提案要件を「3 分の 2 以上」から「過半数」に緩和しました。

現行憲法は、両院で 3 分の 2 以上の賛成を得て国民に提案され、国民投票で過半数の賛成を得てはじめて憲法改正が実現することとなっており、世界的に見ても、改正しにくい憲法となっています。

憲法改正は、国民投票に付して主権者である国民の意思を直接問うわけですから、国民に提案される前の国会での手続を余りに厳格にするのは、国民が憲法について意思を表明する機会が狭められることになり、かえって主権者である国民の意思を反映しないことになってしまうと考えました。

なお、「過半数では通常法律案の議決と同じであり、それでは、時の政権に都合のよい憲法改正案が国民に提案されることになって、かえって憲法が不安定になるのではないか。そう考えると、国会の提案要件を両議院の 5 分の 3 以上としてはどうか。」という意見もありました。しかし、3 分の 2 と 5 分の 3 では余り差はなく、法令上議決要件を 5 分の 3 とする前例もないことから、多数の意見を採用して過半数としたところです。

#### 民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、平成 17 年 10 月 31 日）

憲法 96 条に関する記載は、なし。

骨太 2013-2016 政策実例（日本維新の会、平成 24 年 11 月 29 日）

3 国家のシステムを賢く強くする

- ・ 統治機構改革のための憲法改正（首相公選制、参議院廃止、条例の上書き権→改正を実現するために 96 条の改正）。

維新八策（各論）VER1.01（日本維新の会）

8. 憲法改正

- ・ 憲法改正発議要件（96 条）を 3 分の 2 から 2 分の 1 に

公明党憲法調査会による「論点整理」（公明党憲法調査会、平成 16 年 6 月 16 日）

第 9 章「改正」

- ◆総議員の 3 分の 2 以上の賛成の規定については、改正そのものを厳しくしているとの指摘も少数あったが、憲法改正の重さから妥当であるとの意見が大勢であった。

みんなの党 憲法改正の基本的考え方（みんなの党、平成 24 年 4 月 27 日）

（憲法の性格）

- ・ 軟性憲法、改正手続きの簡略化

アジェンダ 2012（みんなの党、平成 24 年 11 月 28 日）

A 国会議員が自ら身を切る

1. 国会議員の数を大幅削減し、給与をカット

- ④ 将来的には憲法改正手続きの簡略化を進め、決議要件を緩和。……

憲法をめぐる議論についての論点整理（社会民主党全国連合常任幹事会、平成 17 年 3 月 10 日）

6. 憲法改正手続き・最高法規

(1)改正手続きの緩和について

…立憲主義において憲法とは、為政者・国家権力が暴走したり恣意的な統治をしたりしないよう課す、国家に対する規範＝縛りのはずである。改正手続きの緩和は、主権者である憲法制定権力者を議会の立法権者と同一視する考えに立つものであり、大きな問題があるといわざるをえない。…

…そもそも憲法は、国家の存在を基礎づける基本法であるから、憲法がすべての法の中で最高法規としての性質を有するものであることは当然である。しかし、最高法規としての性質を真に有するためには、憲法の改正に際しては、通常の立法手続によって改正されるのではなく、より厳格な手続きが要求される。…

【参考】総選挙政策 日本共産党の改革ビジョン（日本共産党、平成 24 年 11 月 26 日）

10、憲法改悪を阻止し、平和・人権・民主主義の原則を国政の全分野に生かします。

明文改憲も、解釈改憲も許さず、9 条を守る多数派を形成するために全力をあげます

- 明文改憲にも、解釈改憲にも、あらゆる形の憲法改悪に断固として反対します。

憲法の平和・人権・民主主義の原則を国政の各分野に生かします

日本共産党は、憲法の前文も含む全条項を厳格に守るとともに、世界で最も徹底した恒久平和主義をかかげる憲法 9 条、国民の生存権と文化的生活を明記した 25 条をはじめ、平和的・民主的条項を全面実施することを求めます。私たちは、国民のみならずとともに、憲法の平和・人権・民主主義の原理・原則を、国政のすべての分野に生かす道をすすみます。

憲法 96 条に関する論点についての主な意見等

主な論点	積極的な立場	消極的な立場
<p>発議要件の緩和の是非</p>	<p><b>○衆議院憲法調査会報告書（2005 年）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>憲法は時代に応じた改正が必要とされ、いつまでも解釈論で済ませるべき問題ではない。<u>要件を緩和し、時宜に適った憲法を作るべきである。</u></li> <li>改正発議の可能性がほとんどない前提のもとで憲法論議を繰り返しても、憲法改正についての国民世論は喚起されない。</li> <li>参議院の権限等について改正しようとする場合、参議院の 3 分の 2 の賛成を要する現行の手続では何もできない。</li> <li>改正発議の現実的可能性がほとんどないところで憲法論議を繰り返すことは、マイナスの効果を生まないと限らず、政治自体の「よどみ」が長続きする原因にもなりかねない。したがって、<u>政治と憲法との間に良い意味での緊張感を回復させるには、改正発議の要件を緩和することが考えられる</u>（佐々木毅参考人）。</li> </ul> <p><b>○参議院憲法調査会報告書（2005 年）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>改正の発議に各議院の総議員の 3 分の 2 以上を要求するのは、ぎりぎりの政治的議論において、現状を変えさせないという人の意見が変えたいという人の意見の 2 倍の重みを持つことになり不合理。<u>2 分の 1 にして、国民の英知にかけるという意味で国民投票にかければよい。</u></li> <li>国民の過半数が改正に賛成の意を表していても議会において発議できないという状況は、<u>かえって国民の憲法改正権を妨げ、国民主権に反する</u>とも言えるので、発議に必要な議決権を過半数に引き下げ、その上で国民投票に付すということが在るべき姿、…などの意見が出された。</li> </ul> <p><b>○自民党・日本国憲法改正草案 Q&amp;A（2012 年 10 月）</b></p> <p>…衆参両院における憲法改正の提案要件を「3 分の 2 以上」から「過半数」に緩和しました。…憲法改正は、国民投票に付して主権者である国民の意思を直接問うわけですから、<u>国民に提案される前の国会での手続を余りに厳格にするのは、国民が憲法について意思を表明する機会が狭められることになり、かえって主権者である国民の意思を反映しないことになってしまふ</u>と考えました。</p> <p><b>○日本維新の会・骨太 2013-2016 政策実例（2012 年 11 月 29 日）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>統治機構改革のための憲法改正（首相公選制、参議院廃止、条例の上書き権→改正を実現するために 96 条の改正）。</li> <li>※<u>維新八策（各論）VER1.01</u>には「憲法改正発議要件(96 条)を 3 分の 2 から 2 分の 1 に」とある。</li> </ul> <p><b>○みんなの党 憲法改正の基本的考え方（2012 年 4 月 27 日）</b></p> <p>（憲法の性格）・軟性憲法、改正手続きの簡略化</p> <p><b>○中西輝政・京都大学名誉教授</b></p> <p>（96 条は）総議員の過半数の賛成が必要と変えねば意味がない。<u>国民投票が過半数で、一方で国会の発議は 3 分の 2 の賛成が必要としているのは不合理である意味、国会議員を信用していない</u>ということ。このアンバランスは、民主主義の建前から考えてもおかしい。（2012 年 7 月 27 日 産経新聞）</p>	<p><b>○衆議院憲法調査会報告書（2005 年）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>憲法改正は国の基本に関わる重要問題であるがゆえに、国会の合意形成に誠意を尽くし、その過程を国民に示して、できる限りのコンセンサスを得た上で、国民主権原理に基づく国民投票で民意を確認するという慎重な手続をとることが大事である。そして、それを担保するのが硬硬度の高い改正手続であることからすると、<u>改正要件の緩和は憲法本来の趣旨に反する。</u></li> <li>公権力行使のルールを定めたものである憲法の改正を考えるに当たっては、たとえ政権交代があった場合でもぶれることのない、一貫した共通のルールを作っていくという視点が大事である。そのためには、<u>国会内における幅広い合意形成を得ることが重要であり、その意味で、3 分の 2 の発議要件には合理性がある。</u></li> <li>日本国憲法は、前文にあるように、憲法制定権力を持った国民が作ったものである。その国民は、96 条の憲法改正の際における国民投票という形で憲法典の中に入り込んでいる。つまり、これは、<u>国民が作った憲法を国民が自ら必要に応じて変えていく</u>ということの宣言である。したがって、96 条の規定を改正することは、基本的には難しい（高見勝利参考人）。</li> </ul> <p><b>○参議院憲法調査会報告書（2005 年）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>改正の内容を確定することと、厳格な改正プロセスを踏むことは同等のエネルギーを必要とする。<u>改正要件を緩和することは、より小さなエネルギーで紛争ない論争を多発させることになり妥当でない。</u></li> <li>改正のハードルを著しく下げるとは、憲法の最高法規性を放棄するものにほかならず、国会の意思のみで憲法を改正できるとすることは、人権侵害の法律が制定されても、それに合わせて憲法も変えてしまえば裁判所によるチェックすら及ばなくなる危険が生ずる。</li> </ul> <p><b>○公明党憲法調査会「論点整理」（2004 年）</b></p> <p>総議員の 3 分の 2 以上の賛成の規定については、改正そのものを厳しくしているとの指摘も少数あったが、<u>憲法改正の重さから妥当であるとの意見が大勢であった。</u></p> <p><b>○社会民主党「憲法をめぐる議論についての論点整理」（2005 年）</b></p> <p>立憲主義において憲法とは、為政者・国家権力が暴走したり恣意的な統治をしたりしないよう課す、国家に対する規範＝縛りのはずである。<u>改正手続きの緩和は、主権者である憲法制定権力者を議会の立法権者と同一視する考えに立つものであり、大きな問題があるといわざるをえない。</u></p> <p><b>○渡辺治・一橋大学名誉教授</b></p> <p>96 条は日本国憲法の中でも根幹的な規定の一つ。9 条や（国会の地位を定めた）41 条などと並ぶ、<u>変えてはいけない規定</u>だろう。憲法は普通の法律とは違い、時々の政権の変化によって軽々しく変更されない歴史的に吟味された価値が規定されているもの。発議に 3 分の 2 の賛成が必要というのは、一党派ではなく、複数の党派で合意ができた時だけ発議ができるという意味。（2012 年 7 月 27 日 産経新聞）</p> <p><b>○長谷部森男・東京大学大学院法学政治学研究所教授</b></p> <p>民主的な政治過程が健全に運営されるためには、<u>その時々政治多数派が誰であれ、表現の自由を広範に保障し選挙権の平等を確保すべきではないか</u>などといった、日常的な政治過程を支える社会の基本原則を日常的な政治過程の手の届かないところに隔離するのが、憲法の重要な役割である。（中略）憲法改正の発議の要件が 3 分の 2 に加重されていることには、十分な理由があるのであって、<u>この要件を単純多数決に緩和する</u>というのであれば、なぜそうするのか、慎重に検討を加える必要がある。（『改憲発議要件の緩和と国民投票』（続・憲法改正問題、日本評論社、2006 年））</p>
	<p>96 条の先行改正の是非</p>	<p><b>○塩野七生氏（衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書、2000 年）</b></p> <p>日本国憲法を必要に応じて容易に改正できる「普通の憲法」にするべきであり、そのために、憲法改正の対象を 96 条の改正手続に絞って、まず、これだけを改正することを検討するべきではないか。</p> <p><b>○中西輝政・京都大学名誉教授</b></p> <p>最近の世論調査では憲法を改正すべきだとの意見が多数を占めている。日本の政治構造の中で、衆参両院で 3 分の 2 を超える単一の政治勢力が生まれることは、まずない。<u>この 96 条があるため、多くの人が真剣に改正を論じようとしてこなかった。よりよい憲法を持つ上で、96 条が一番の障りである</u>とっていいのではないか。（2012 年 7 月 27 日 産経新聞）</p>

### 資料3

## 諸外国における憲法改正手続の概略

(注) 本資料は、網羅的なものではありません。

また、複数の憲法改正手続がある国については、主なものを掲げました。

### 1. 議会の議決要件が3分の2以上

アメリカ	<u>両議院の3分の2以上</u> + <u>4分の3以上の州議会</u> の承認
スペイン	<u>両議院で、総選挙をはさんだ2回ずつの議決(3分の2以上)</u> + <u>国民投票</u> ※全面改正、国の基本原則、基本的権利及び公的自由、国王に関する規定に関する憲法改正の場合。(その他の手続は、下記2. 参照)
韓国	<u>国会(一院制)の3分の2以上</u> + <u>国民投票</u> (有権者の過半数が投票、かつ、投票者の過半数の賛成)
ドイツ	<u>両議院の3分の2以上</u>

### 2. 議会の議決要件が5分の3以上

スペイン (再掲)	<u>両議院の5分の3以上</u> (+要求があれば <u>国民投票</u> ) ※全面改正、国の基本原則、基本的権利及び公的自由、国王に関する規定に関する憲法改正以外の場合。(上記1. 参照)
フランス	<u>両議院の過半数</u> + <u>両院合同会議の5分の3以上</u> ※その他の手続は、下記3. 参照
スロバキア	<u>国会(一院制)の5分の3以上</u>

### 3. 議会の議決要件が過半数

カナダ	<u>両議院の過半数</u> + <u>3分の2以上の州議会</u> の承認(承認した州の人口合計が全州の人口合計の50%以上であることを要する) ※改正内容により他の手続もあるが、両議院の議決要件はいずれも過半数である。
イタリア	<u>両議院で、3ヶ月以上の期間を隔てた2回ずつの議決(過半数)</u> (+要求があれば <u>国民投票</u> ) ※ただし、2回目の議決において、両議院で3分の2以上の多数が得られれば、国民投票は不要。
デンマーク	<u>国会(一院制)で、総選挙をはさんだ2回の議決(過半数)</u> + <u>国民投票</u> (投票者の過半数、かつ、有権者の4割を超える賛成)
スイス	<u>両議院の過半数</u> + <u>国民投票</u> (投票者の過半数、かつ、過半数の州で投票者の過半数の賛成)
オーストラリア	<u>両議院の過半数</u> + <u>国民投票</u> (投票者の過半数、かつ、過半数の州で投票者の過半数の賛成)
フランス (再掲)	<u>両議院の過半数</u> + <u>国民投票</u> ※その他の手続は、上記2. 参照。
アイルランド	<u>両議院の過半数</u> + <u>国民投票</u>

#### 【参考資料】

阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第4版〕』(有信堂、2009年)、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第2版〕』(三省堂、2010年)、萩野芳夫・畑博行・畑中和夫編『アジア憲法集〔第2版〕』(明石書店、2007年)、国立国会図書館調査及び立法考査局『各国憲法集(2)アイルランド憲法』(2012年3月)、『衆議院欧州各国及び国民投票制度調査議員団報告書』(平成18年10月)、Robert L. Maddex “*Constitutions of the World*. 3rd ed.” (CQ Press, 2008)、国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情-3-』(2003年12月)

## 主要国における憲法改正手続と戦後の改正（平成25年1月現在）

	主な改正手続	戦後の改正回数 (うち国民投票を経た回数)	主な改正内容
アメリカ	各院の3分の2以上の賛成 + 4分の3以上の州議会の承認 【他の手続もあるが、国民投票を経るものはない】	6 (一)	・大統領の三選禁止（1951年改正） ・選挙権年齢の満18歳への引下げ（1971年改正） ・連邦議員の任期途中の歳費引上げの禁止（1992年改正）
フランス	各院の過半数の賛成 + 両院合同会議で5分の3以上の賛成 【他に国民投票を経る手続あり】	27 (3)	【国民投票を経ないもの】 ・国民投票の対象事項の拡大（1995年改正） ・議会権限の強化、大統領の執行権の行使方法の見直し、男女の平等参画（2008年改正） 【国民投票を経たもの】 ・大統領の直接選挙（1962年改正） ・大統領任期の短縮（2000年改正）
ドイツ	連邦議会の3分の2以上の賛成 + 連邦参議院の3分の2以上の賛成	59 (一)	・NATO加盟による再軍備のための改正（1956年改正） ・緊急事態への対応のための改正（1968年改正） ・連邦制の改革、連邦議会と連邦参議院の権能整理（2006年改正） ・共同任務の対象への情報技術制度追加、財政規律の強化（2009年改正）
イタリア	各院の過半数の賛成 + 3か月以上経過後に各院の3分の2以上の賛成 【他に国民投票を経る手続あり】	16 (1)	【国民投票を経ないもの】 ・州知事の原則公選制などの地方自治改革（1999年改正） 【国民投票を経たもの】 ・地方分権改革のための改正（2001年改正）
カナダ	各院の過半数の賛成 + 3分の2以上の州議会（7州以上）の承認 (承認した州の人口の合計が全州の人口合計の50%以上であることを要する) 【他の手続もあるが、国民投票を経るものはない】	19 (一)	・先住民の権利の範囲拡大（1984年改正） ・ニュー・ブランズウィック州内の英語共同体とフランス語共同体の同等の地位・権利（1993年改正）
デンマーク	国会の過半数の賛成（1回目） + 総選挙 + 国会の過半数の賛成（2回目）（※最初の可決と同一文言） + 国民投票 (投票総数の過半数かつ有権者総数の4割を超える賛成)	1 (1)	・上院の廃止による一院制の採用、女子による王位継承権の承認、多様な領域にわたる国民投票制度の導入（1953年改正）
韓国	国会の3分の2以上の賛成 + 国民投票 (有権者の過半数の投票+投票者の過半数の賛成)	9 (5) <sup>i</sup>	・基本的人権の拡充、国会の権限強化、大統領の直接選挙制、憲法裁判所の設置（1987年改正）

## 【参考文献】

『諸外国における戦後の憲法改正(第3版)』(2010.8.3 国立国会図書館)、『諸外国の国民投票法制及び実施例』(2009.10.13 国立国会図書館)、『各国憲法集(4)カナダ憲法』(2012年3月 国立国会図書館)、『衆議院欧州各国及び国民投票制度調査議員団報告書』(平成18年10月)、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第四版〕』(有信堂、2009年)

<sup>i</sup> 韓国では、憲法改正に国民投票を要しない時期があったため、憲法改正の回数と国民投票を経た回数は一致しない。



**資料5** 項目によって異なる憲法改正手続を設けている国の例

	改正項目	改正手続の概略
スペイン	○憲法の全面改正 ○国の基本原則 ○基本的権利及び公的自由 ○国王（第168条）	両議院で、総選挙をはさんだ2回ずつの議決 （3分の2以上） ＋ 国民投票
	その他の規定（第167条）	両議院の5分の3以上 ＋ （要求があれば国民投票）
ロシア	○憲法体制の原理 ○人及び市民の権利と自由 ○憲法改正手続（第135条）	両議院の5分の3以上 ＋ 憲法議会の招集、草案作成 ＋ 憲法議会の3分の2以上 （又は国民投票（選挙人の過半数の投票が必要））
	その他の規定（第136条・108条2項）	上院の4分の3以上 ＋ 下院の3分の2以上 ＋ 連邦の構成主体の3分の2以上の立法機関の同意
カナダ	○通常の改正（第38条） ○下院における州の比例代表の原則 / 上院の権限・上院議員の選出方法 / 各州に配分される上院議員定数・上院議員の居住要件 / 連邦最高裁判所（その構成以外） / 準州への領域拡張 / 新州の設置（第42条）	両議院の過半数 ＋ 3分の2以上の州議会の承認 （承認した州の人口合計が全州人口合計の50%以上）
	○女王、総督、副総督の地位 / 下院議員の定数配分 / 英語又は仏語の使用 / 連邦最高裁判所の構成 / 憲法改正手続（第41条）	両議院の過半数 ＋ 全州の州議会の承認
	○一部の州に適用される規定（州間境界の変更、州内の英語又は仏語の使用を含む）（第43条）	両議院の過半数 ＋ 改正が適用されるすべての州の州議会の承認
	○連邦政府又は上下両院に関する事項（第41条・第42条に規定された事項以外）（第44条）	両議院の過半数
ポーランド	○共和国 ○人及び市民の自由、権利及び義務 ○憲法改正手続（第235条4項・6項）	下院の3分の2以上 ＋ 上院の過半数 ＋ （要求があれば国民投票）
	その他の規定（第235条4項）	下院の3分の2以上 ＋ 上院の過半数

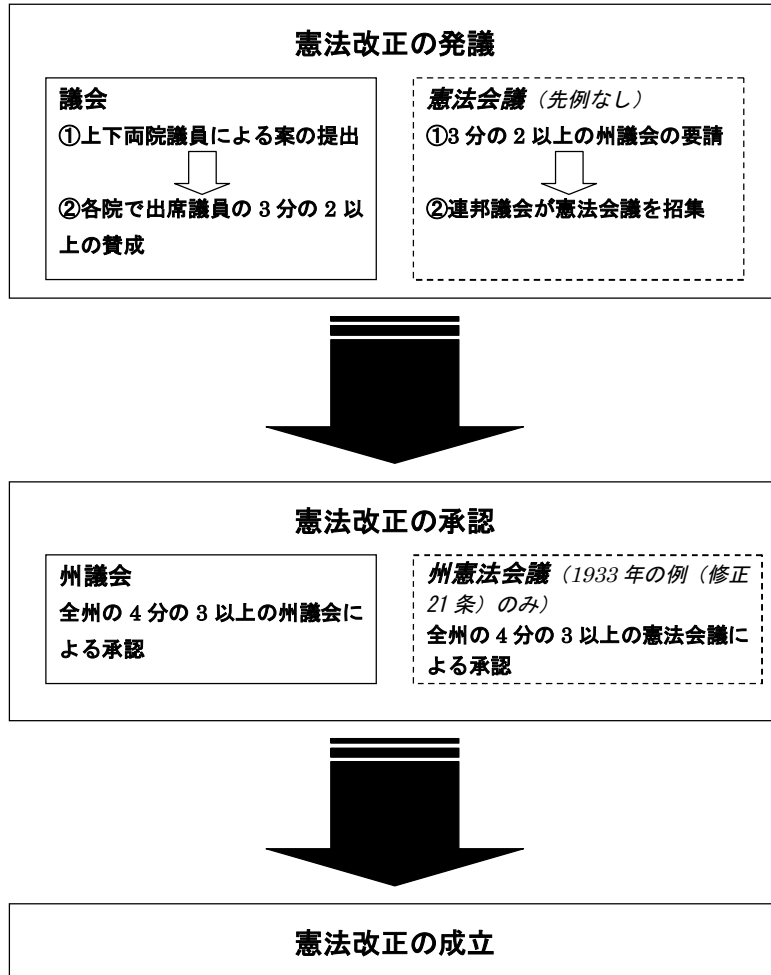
【参考資料】

阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第4版〕』（有信堂、2009年）、初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第2版〕』（三省堂、2010年）、『衆議院欧州各国及び国民投票制度調査議員団報告書』（平成18年10月）

※前掲資料 3 で掲げられている国の順に並べ、末尾に、資料 5 で掲げられているロシア、ポーランドを追加した。

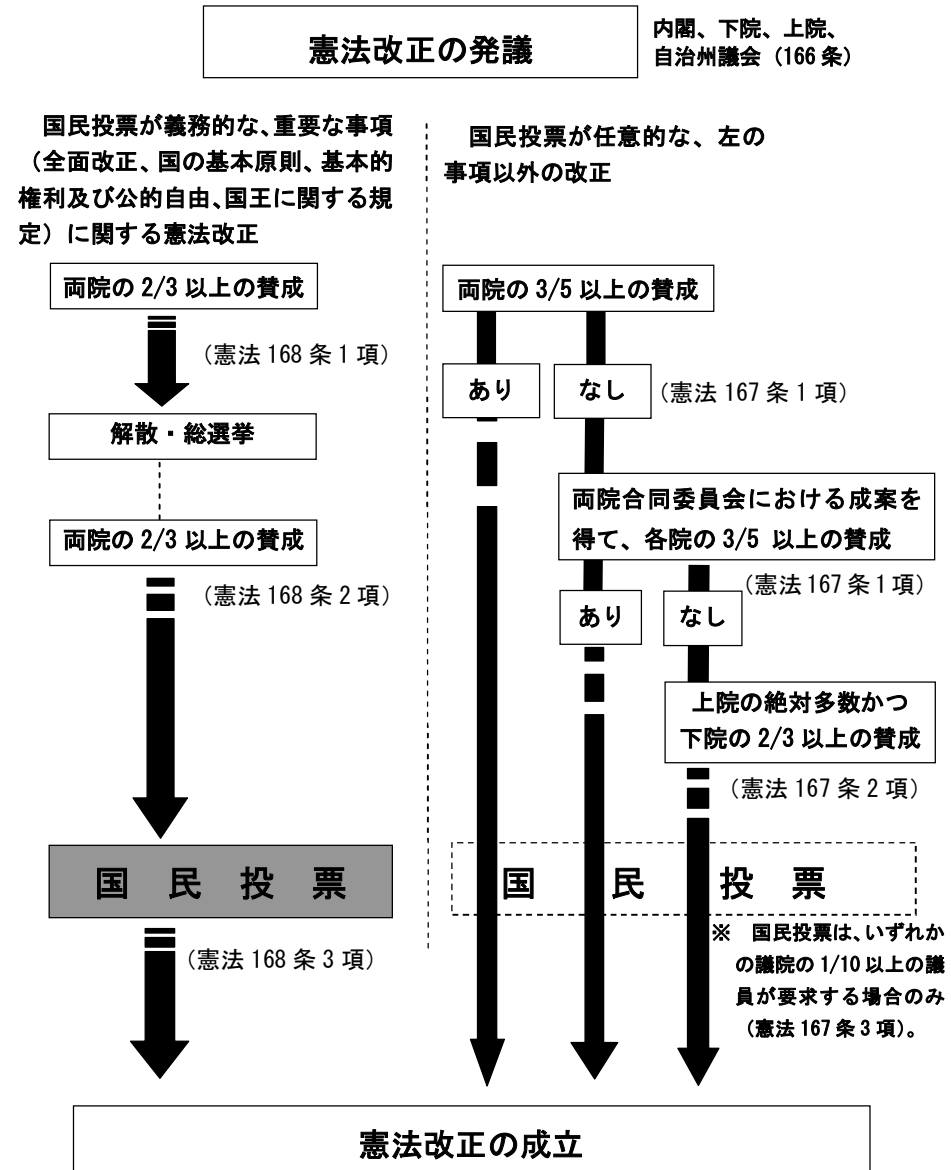
## 米国の憲法改正手続

○憲法 5 条が定める手続

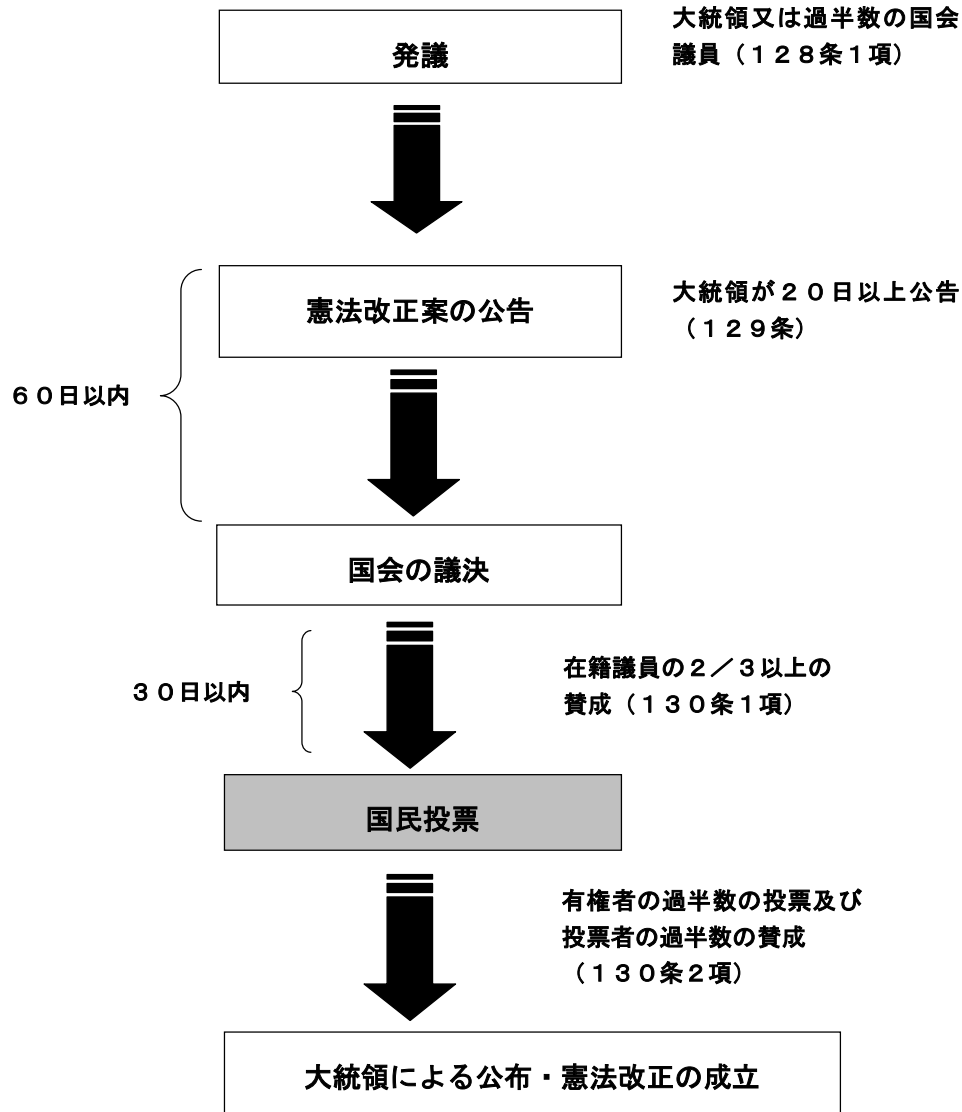


※ 憲法改正手続に国民投票は定められていない。

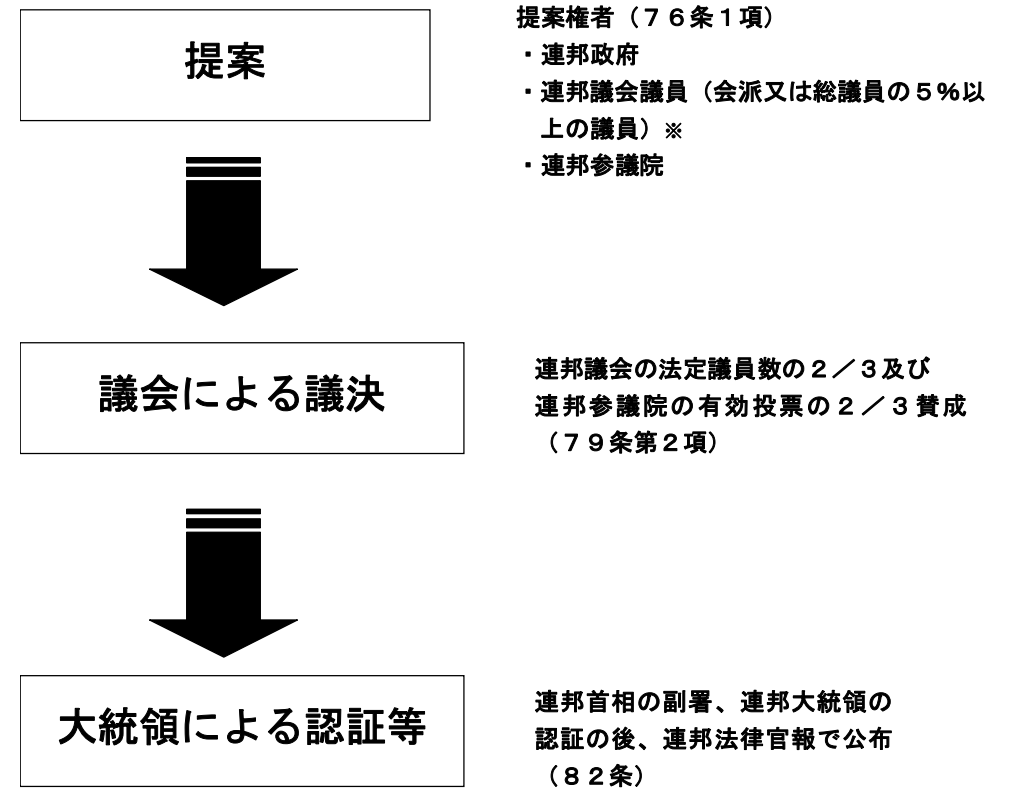
## スペインの憲法改正手続



## 韓国の憲法改正手続



## ドイツの憲法改正手続

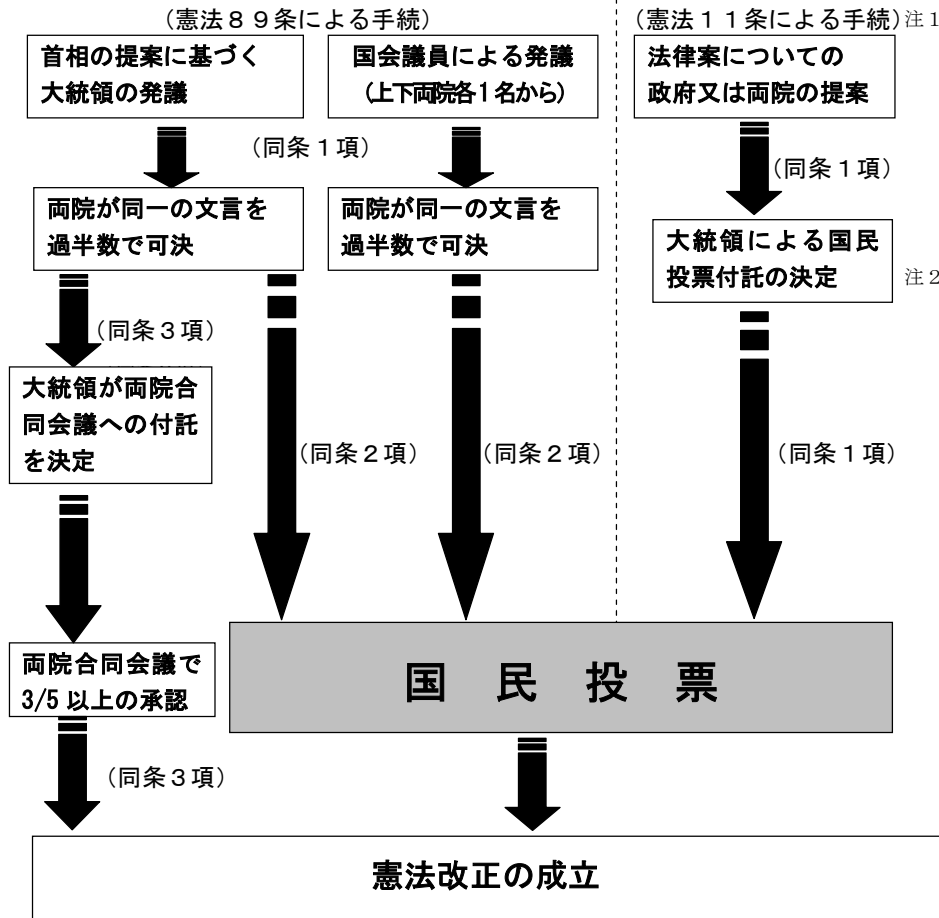


※ 憲法改正手続に国民投票は定められていない。

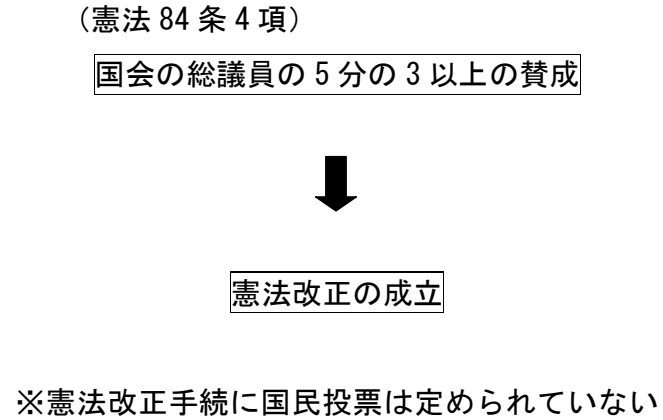
※会派の結成には、総議員の5%以上の議員の参加が必要である。

※2009年9月28日の総選挙の結果、議席数は622となったため、会派の結成及び議案の提出には、32人以上の議員が必要である。

## フランスの憲法改正手続



## スロバキアの憲法改正手続

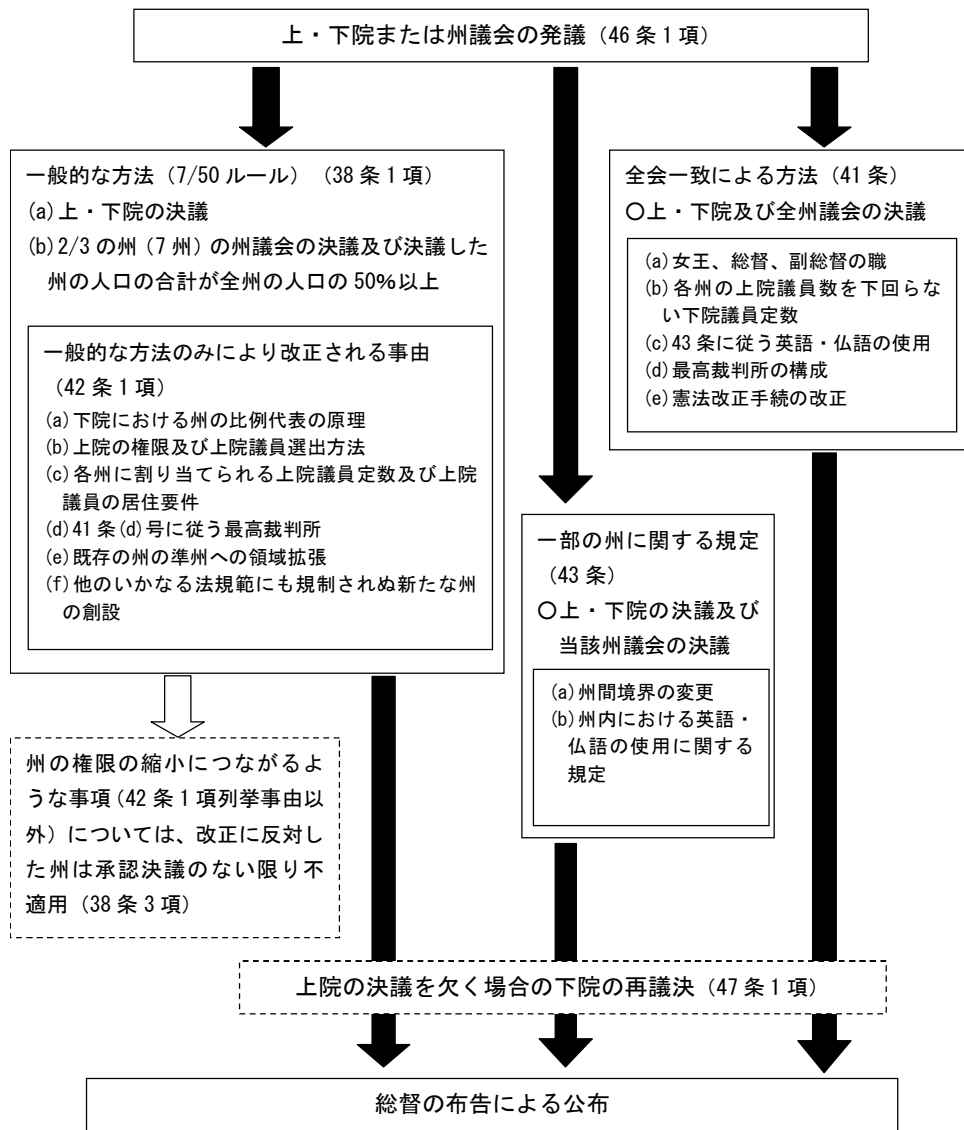


注1：憲法第11条では国民投票の対象は「公権力の組織に関する法律案」等の法律案とされており、1962年の憲法改正が同条の手続によって行われた際には、この手続を違憲と解する学説が多数であった（この憲法改正の有効性については、同年の人民投票で承認されたことから、これを承認する見解が一般的である。）。

また、現在では、本条による憲法改正の正規性が承認されている（かつての違憲論者も、これを憲法慣習として容認する傾向があるといわれる。）。

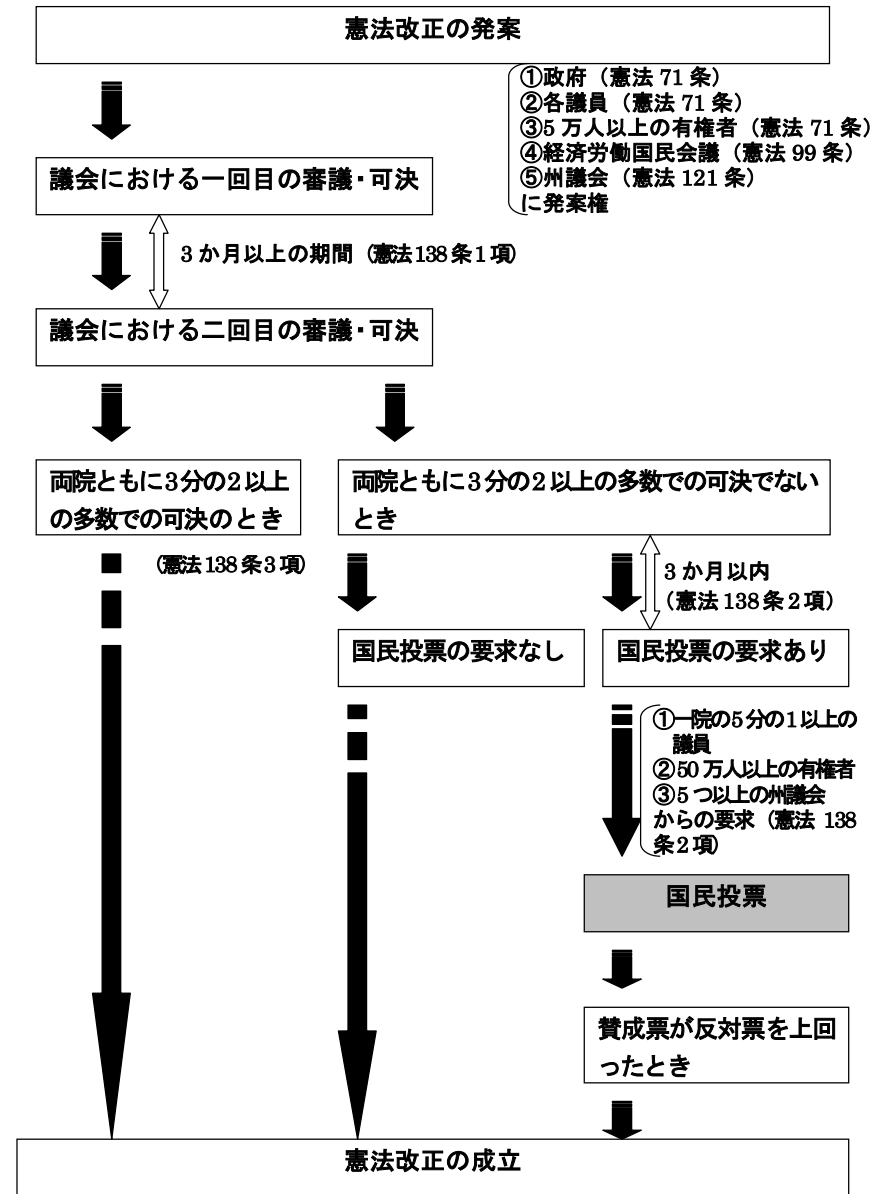
注2：2008年の憲法改正では、「公権力の組織に関する法律案」等の法律案等についての国民投票は、「選挙人名簿に登録された選挙人の10分の1に支持される、国会議員の5分の1の発案により行うことができる」として、いわゆる国民発案の制度が導入された（憲法第11条第3項～第6項）。ただし、この規定を憲法改正に適用することができるかどうかは、現在のところ不明である。

## カナダの憲法改正手続



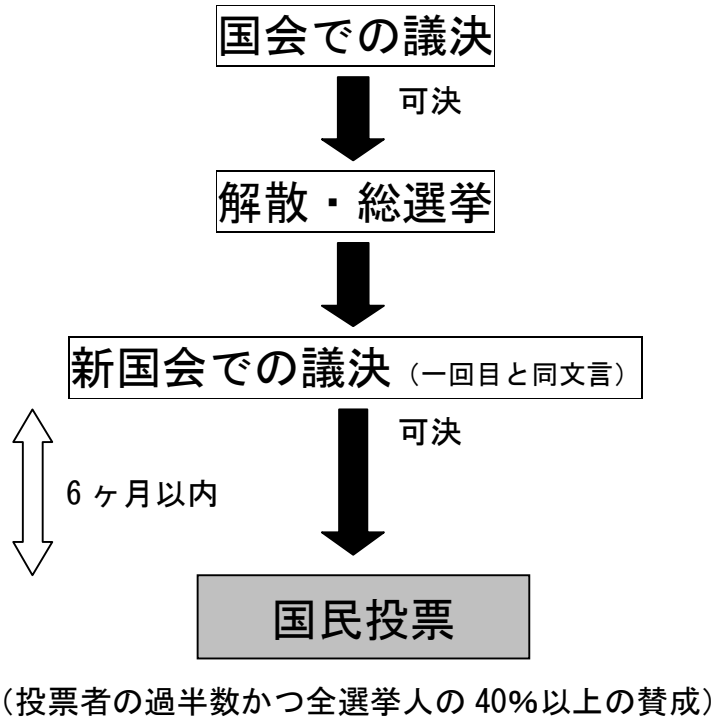
○このほか、連邦政府または上下両院に関する事項は、上下両院の決議のみで改正することができる (44条)。

## イタリアの憲法改正手続



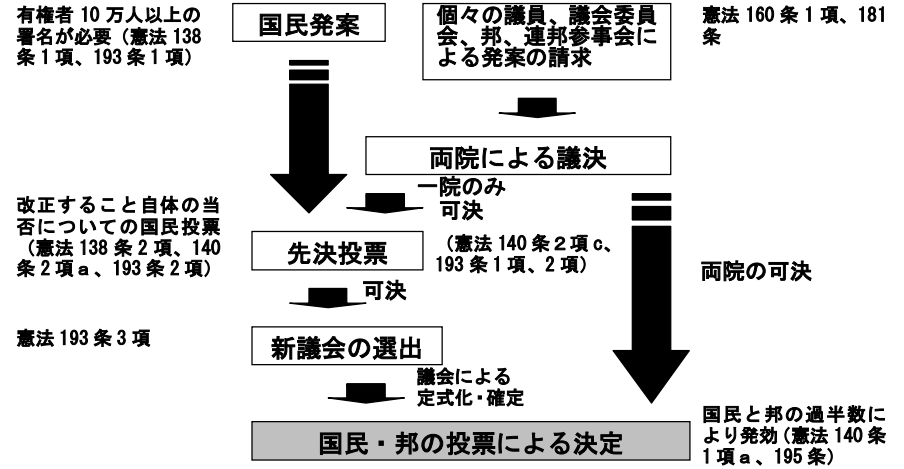
## デンマークの憲法改正手続

(憲法 88 条)

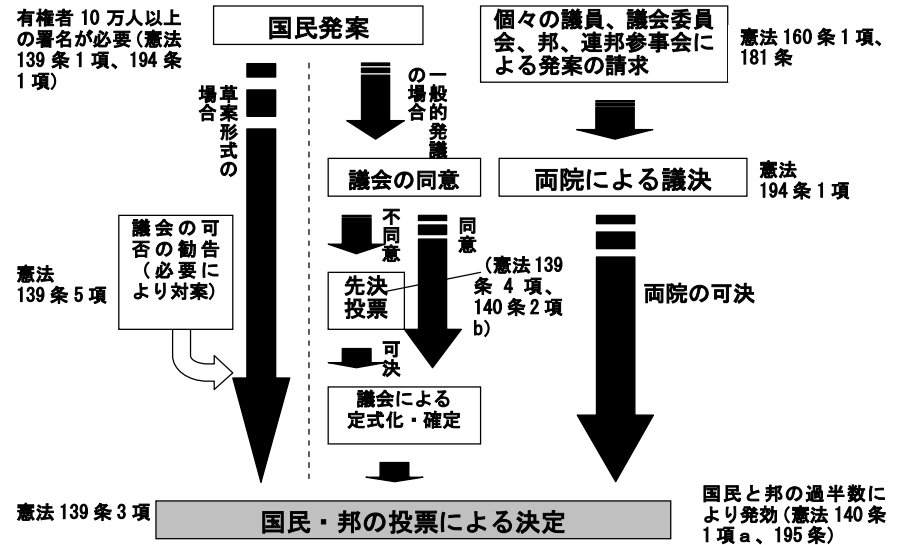


## スイスの憲法改正手続

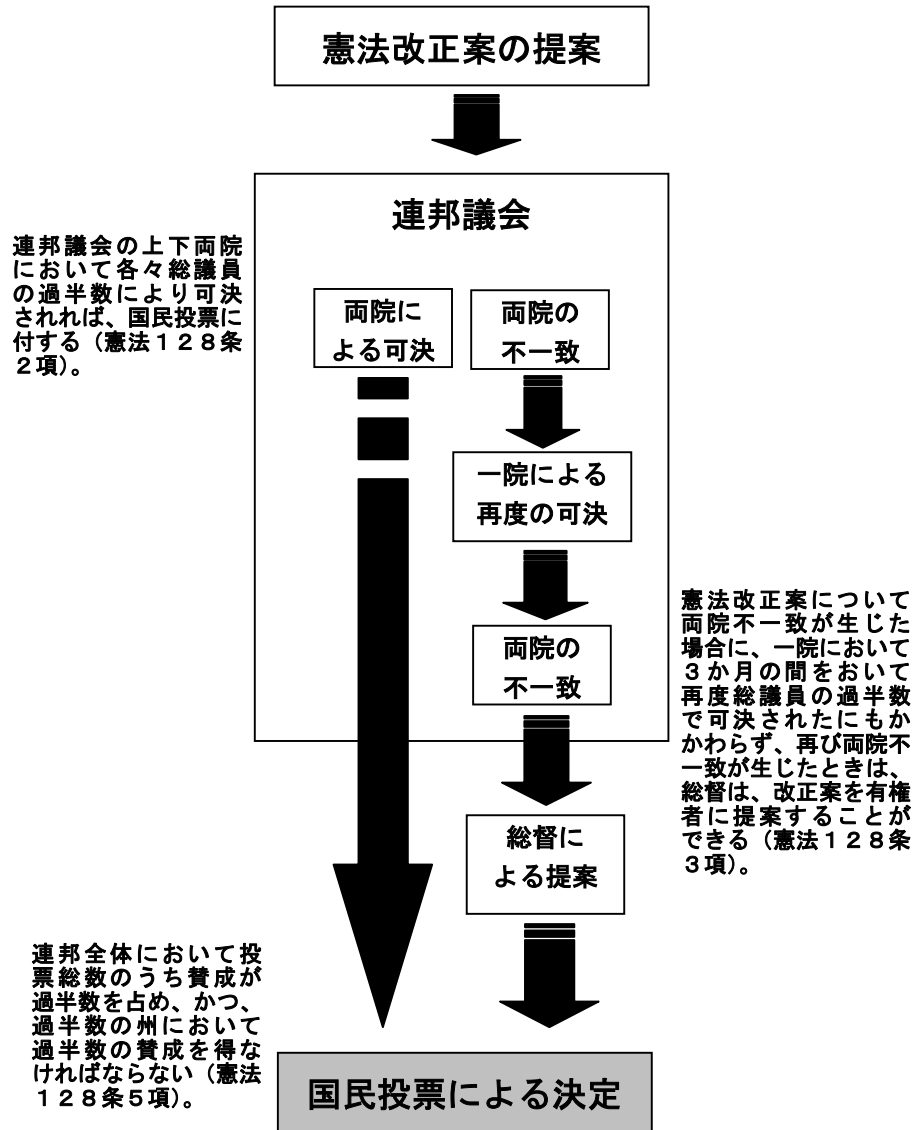
### 【全面改正手続】



### 【部分改正手続】

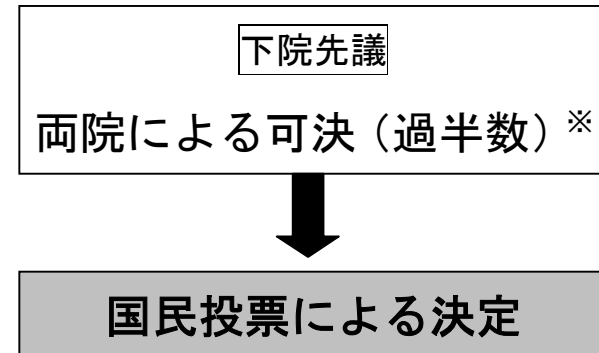


## オーストラリアの憲法改正手続



## アイルランドの憲法改正手続

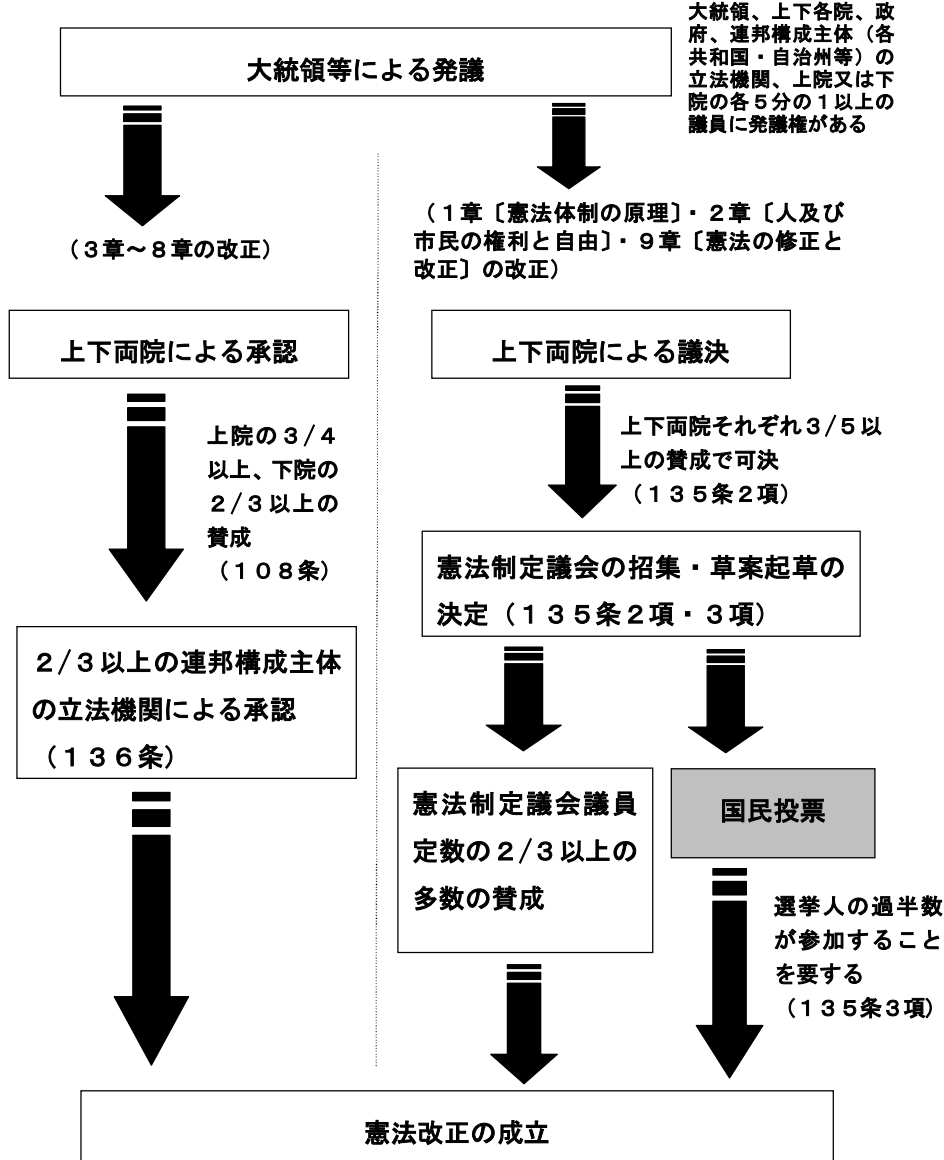
（憲法 46 条 2 節）



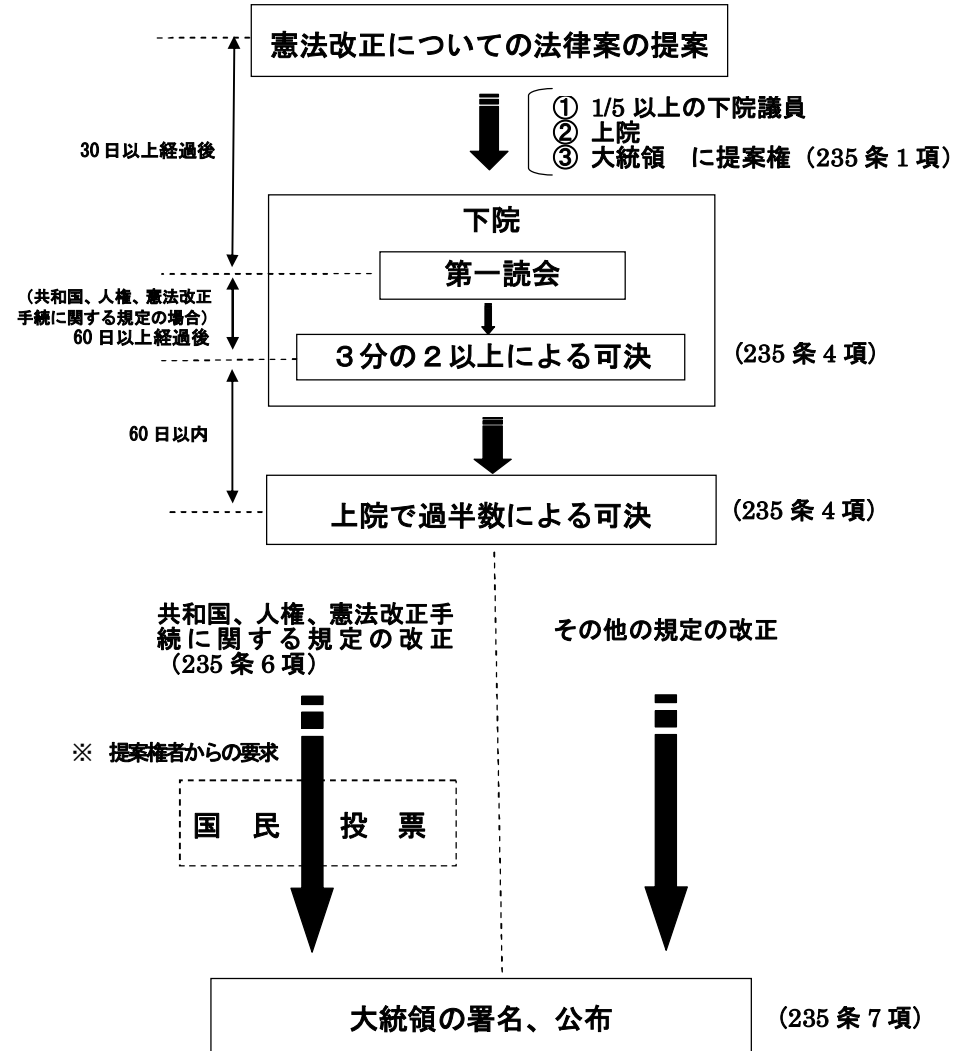
※ なお、次の場合においても、下院が決議（過半数）を行えば、憲法改正案は「両院により可決された」とみなされる。（憲法 23 条 1 節）

- ①上院が否決した場合
- ②上院による修正に下院が同意しない場合
- ③所定期間内に上院が議決しない場合

### ロシアの憲法改正手続



### ポーランドの憲法改正手続





## 1 「限界説」の考え方

憲法に定められた憲法改正手続に従えば、いかなる内容の改正を行うことも許されるかについては、法的な限界があるとする「限界説」が通説とされている。その理由として、例えば、以下のような主張がある。

憲法改正権は、憲法制定権と区別された、憲法によって設定された権力であって、憲法制定権によって定められた憲法典を前提としている。したがって、憲法改正権は、憲法制定権力の所在の変更および憲法制定権の基礎となっている価値原理たる憲法の基本原理の変更まで及ぶことができない。このような憲法の本質的部分が変更された場合は、憲法改正の域をこえた法的意味の革命と、新しい憲法の制定ということになる。憲法そのものの同一性、連続性を憲法改正権によって否定することは、法理論的に不可能である。

阿部照哉・池田政章・初宿正典・戸松秀典編『憲法(1)総論[第3版]』(有斐閣、1995年)p.94

(中村睦男執筆部分)

## 2 改正の限界の内容

「限界説」は、憲法の基本原理を変更することは憲法の同一性を侵害するものとして、日本国憲法の基本原理を憲法改正の限界として指摘している。一般的には、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義がこれに該当するとされる。また、憲法改正規定については、その実質を変更することは、改正の限界であり許されない、と一般に解されている。

## (1) 国民主権

日本国憲法の基本体制を基礎づける国民主権の原理は、憲法前文が「人類普遍の原理」と呼んでおり、改正の限界を超えるものとされている。(阿部照哉ほか・前掲書 p.95)

## (2) 基本的人権の尊重

基本的人権の尊重も、国民主権の原理から論理必然的に出てくるものとして、憲法改正の限界を形成するとされている。(阿部照哉ほか・前掲書 p.95)

もともと、基本原則が維持される限り、個々の人権規定に補正を施すなどの改正を加えることは、当然に認められると解されている。(芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法 第5版』(岩波書店、2011年)p.387)

## (3) 平和主義

改正権に限界があるとする、国内の民主主義(人権と国民主権)と不可分に結び合って近代公法の進化を支配してきた国際平和の原理も改正権の範囲

外にあると考えなくてはならないとされている。もっとも、それは、戦力不保持を定める 9 条 2 項の改正まで理論上不可能である、ということの意味するものではない（現在の国際情勢で軍隊の保有はただちに平和主義の否定につながらないから）、と解するのが通説とされている。（芦部信喜(高橋和之補訂)・前掲書 p.387)

#### (4) 憲法改正手続

憲法 96 条の定める憲法改正国民投票制は、国民の憲法制定権力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国民主権の原理をゆるがす意味をもつので、改正は許されないと一般に考えられている。（芦部信喜(高橋和之補訂)・前掲書 pp.387-388)

もとより、改正手続規範の改正が一切禁止されているという意味ではなく、改正権の権限と手続の基本にふれない範囲（例えば、憲法改正案に関する議会の議決の要件を改める等）の改正は、当然になしうると解されている。（芦部信喜『憲法制定権力』（東京大学出版会、1983 年）p.55）

#### 【参考文献】

- ・阿部照哉・池田政章・初宿正典・戸松秀典編『憲法(1) 総論[第 3 版]』（有斐閣、1995 年）
- ・芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第五版』（岩波書店、2011 年）
- ・芦部信喜『憲法制定権力』（東京大学出版会、1983 年）
- ・野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利著『憲法Ⅱ（第 5 版）』（有斐閣、2012 年）
- ・杉原泰雄編『新版 体系憲法事典』（青林書院、2008 年）

## 改正規定（憲法96条）による改正規定の改正についての主な見解

## 1. 改正規定の改正には一定の限界があるとする見解

**【改正権の根本に触れない改正は可】****【発議要件のいくぶんの変更（衆院の優越の導入、議決要件の硬度変更等）は可】**

清宮四郎『法律学全集3 憲法I〔新版〕』（有斐閣、1971年）p. 405

憲法改正規定である第九六条の改正を、第九六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がある。これに対しては、原則としては不可能であると答えなければならない。なぜなら、第一に、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、憲法制定権の意義を失わしめる結果となるからである。硬性憲法の軟性憲法への変更を、憲法改正規定によって根拠づけることは、法的に不可能といわねばなるまい。さらにまた、改正規定の改正によって、根本規範に触れることができないことは、さきに述べたところから推測できる。例えば、わが憲法で定める国会の発議と国民の承認という民主的手続を変更して、国会の議決と天皇の裁可を必要とするというように改めることは許されない。ここにも改正行為の限界がある。ただし、改正手続による改正規定の改正を絶対に不可能とするのが憲法制定者の意志とは思われない。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、例えば、国会の発議についての両議院対等の原則を変更して衆議院の優位を認め、または、発議について特別の憲法会議を設けたり、あるいは、国会の議決における「硬性」の度合いをいくぶん変更したりする程度の改正は、改正権者の意志に委せられているものと解せられる。

**【改正権の基本に触れない改正は可】****【議決要件の変更等は可】**

芦部信喜『憲法制定権力』（東京大学出版会、1983年）pp. 54-55

憲法改正手続の改正は許されるか。憲法改正の法的性格をブルクハルトのように、主権の法的自己制限は不可能だという理由で否定すればともかく、改正手続規範が拘束力ある法規範であること——したがって憲法改正の法的性格——を肯定する以上、改正手続規範は改正手続によって改正される憲法規範の規範的な妥当根拠であり、それに対してより高い段階にある法規範である。改正手続規範は、制憲権が直接に改正機関を制度化し、その権限ならびに行使の方法を定めたものである。したがって、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であろう。

もとより、改正手続規範の改正が一切禁止されているという意味ではない。改正権の権限と手続の基本にふれない範囲（たとえば憲法改正案に関する議会の議決の要件を改める等）の改正は、当然になしうると解すべきである。

### 【国民投票の廃止は不可】

芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法 第五版』（岩波書店、2011年）pp. 386-388

民主主義に基づく憲法は、国民の憲法制定権力（制憲権）によって制定される法である。この制憲権は、憲法の外にあって憲法を作る力であるから、実定法上の権力ではない。そこで、近代憲法では、法治主義や合理主義の思想の影響も受けて、制憲権を憲法典の中に取り込み、それを国民主権の原則として宣言するのが、だいたいの例となっている。また、その思想は、憲法改正を決定する最終の権限を国民（有権者）に与える憲法改正手続規定にも、具体化されている（日本国憲法九六条の定める国民投票制はその典型的な例である）。憲法改正権が「制度化された憲法制定権力」とも呼ばれるのは、そのためである。

このように、改正権の生みの親は制憲権であるから、改正権が自己の存立の基盤とも言うべき制憲権の所在（国民主権）を変更することは、いわば自殺行為であって理論的には許されない、と言わなければならない。

…（略）…なお、憲法九六条の定める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国民主権の原理をゆるがす意味をもつので、改正は許されないと一般に考えられている。

### 【改正手続の実質に触れる改正は不可】

#### 【国民投票の廃止は不可】

佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）p. 40

憲法の改正手続規定および改正禁止規定は改正の対象とはなりえないと解される。改正手続規定は、憲法制定権力が憲法典成立以後法的に行う唯一の道筋であり行為準則であって、改正手続の実質に触れる改正（例えば、国民投票をなくするようなこと）はできないと解される。

### 【改正規定の実質の変更は不可】

野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第5版）』（有斐閣、2012年）〔野中俊彦執筆部分〕pp. 411-412

今日では限界説が通説である。

限界説に立った場合、日本国憲法の改正の限界は具体的には何か問題となるが、まず内容的には、憲法制定権力の所在を示す国民主権、およびそれと密接にかかわる人権尊重主義ならびに平和主義の諸原理があげられる。さらにこれらの諸原理に加えて、憲法改正規定があげられる。それは憲法制定権力が、自ら創設した憲法典を持続させるために設けた規定であり、憲法改正権を拘束すると考えられ、少なくともその実質を変更することは、改正の限界であり、許されないと一般に解されている。

### 【完全な軟化は不可】

小林直樹『〔新版〕憲法講義（下）』（東京大学出版会、1981年）pp. 547-548, 563

結論からいえば、改正規定が、自らの定める改正手続によって、まったく変更されないと断定することも、また逆に、硬性憲法の性質を完全に失わしめるまで「軟化」することが

できるといいきるのも、ともに正当とはいえないであろう。一方で、改正要件や手続の加重の度合をある程度変更することは、法的に不可能だとする理由はない。一般的にいつても、あまりに「硬すぎる」憲法の改正要件を若干緩和したり、あまりに「軟かすぎる」憲法の硬性度をたかめるなどの改正はできる、と解されよう。他方で、しかし、改正手続規定をまったく削除し、あるいは普通の立法手続と同じ要件で足りるとするまで、根本的な「改正」をおこなうことは、そもそも改正規定を設置した憲法の基本趣旨を、まったく失わしめることになる。…（略）…したがって、改正手続規定の改正は、法的にも事実的にも可能であるが、改正規定自体の抹殺を意味するまでの軟性化は許されない——そしてまた高次の憲法政策として妥当でない——と考えるべきであろう。

…（略）…第 96 条の憲法改正規定が、それ自体の手続によって「改正」されうるか。——この問題については、前述した以外に、格別つけ加えることはない。結論だけいえば、第 96 条の規定も、法理論的には改正不可能ではない。仮りに、国民投票の制度を第 96 条の手続で廃止することがあっても、その当否は別として、それによって全憲法体制に不法な変更が生じたとはいえないであろう。憲法のきびしい硬性を多少軟化しても、同一性は維持されるからである。ただし、その完全な軟化は、憲法の最高法規性をくずし、安易な改正可能性を将来許すことになるから、原理上認められないとすべきであろう。さらに実際の考慮をつけ加えれば、第 96 条を軟化して、政党派的な改正要求によって、安易に憲法を改正する結果を生じうるようになることは、立憲制本来の趣旨にも反すると思われる。法理上、改正規定の改正は可能だといっても、それにはやはり一定の限界があるといわなければなるまい。

## 2. 改正規定の改正に限界はないとする見解

大石義雄：憲法調査会第 76 回総会（昭和 37 年 4 月 4 日）議事録 pp. 1-4

私自身は憲法改正に法的に限界があるかどうかという点については限界はないんだという考え方をとっております。

…（略）…改正手続に関する規定は、改正できないという説明をなさつておる方もありますけれども、全く独断というほかはないと思います。どの憲法規定でもしよせんは主権者意思である。主権者意思を主権者意思で変更できない。そういう根拠は一体どこにあるんだろうか。…（略）…前の主権者意思をあとの主権者意思がどうしてかえることができないか。こういうようなわけで主権者意思を主権者意思で変更できない根拠というようなことはかんがえられないことである。

でありますから、日本国憲法の改正の手続を経ればどの規定でも合法的に改正しうるものと考えます。

…（略）…憲法改正は結局国民投票によつて決定するということを前提すれば、過半数の普通の手続で十分なんだ。現憲法のままではあまりに改正手続がむずかしすぎる。こういうふうに考えております。また理論的に見ましても国民投票を経ないならとにかく、国民投票にかける必要がないというなら、総議員の三分の二の多数決ということは必要だろうと思えますけれども、しまいに国民投票にかけて決定するということを前提すれば、国民投票で国民自身の最終意思というものを見ることができるといえるから、その上になお国会において三分の二の多数決を必要とする法理論的根拠は一体どこにあるんだろうか。私はないのではないかと思います。こういうようなわけで憲法改正を国民投票できめることを前提すれば議会側の議決は普通の法律手続の票決方法でいいのではないか。こういうふうに考えております。

## 【参考】改正限界を超えた改正についての見解

杉原泰雄編『新版 体系憲法事典』（青林書院、2008年）〔井口秀作執筆部分〕pp. 798-799

憲法改正限界論も、限界を超えた改正を無効と主張するのではなく、もはやそれは「改正」ではなく、元の憲法と法的連続性が切断された新憲法の「制定」であるとするものである。その意味では、両者の相違は、「改正」の定義の差にすぎないとする指摘がある。憲法改正無限界論は、所定の改正手続を遵守した憲法の変更を広く「改正」とするのに対して、憲法改正限界論は、手続の遵守に加えて内容的な限界を超えない変更を「改正」として、内容的な限界をその定義の中に含んでいると考えられるとするのである。とすると、憲法の同一性を維持したものを「改正」、同一性を失った場合を「新」憲法の「制定」として区別することに意味があるとする見解が憲法改正限界論、両者の区別の意味を見いださない見解を憲法改正無限界論として整理することが可能となる。憲法の制定と憲法の改正を区別することは一般的に行われていることであり、その意味で、憲法改正限界論が多数説となることは必然的である。

佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）p. 41

「限界」を越えた行為は改正ではなく、もとの憲法典の立場からは無効ということになるが、新憲法の制定として完全な効力をもって実施されるということは十分ありうる。そして、改正の「限界」内にとどまるものか否かの判定権が改正権者自身の手にあるとされる限り、理論上新憲法の制定といえるものが改正の名において行われることはありうる。

浦部法穂『憲法学教室〔全訂第2版〕』（日本評論社、2006年）p. 27

改正限界説によった場合、限界を超えた「改正」は無効ということになるのかが一応問題となりうるが、改正限界説は、論者によってニュアンスの差はあるものの、改正の限界を超えた憲法の変革を法定に無効としうるという主張まで含むものではない。それは法としての妥当性を主張しえず旧憲法に照らせば無効である、とされるが、しかし、「改正」憲法が実効性をもって行われるならば「与えられた法として受けとるよりほかに仕方がない」（法学協会『註解日本国憲法』p.1430）ということになるのである。この場合には、したがって、たとえ改正手続に従って行われたとしても、それはもはや改正ではなく、憲法制定権力の発動による新しい憲法の制定として受けとられるのである。

長谷部恭男『憲法 第5版』（新世社、2011年）pp. 37-38

改正権に限界があると主張する論者も、そのような限界を超える改正が事実として起こりえないと考えるわけではなく、そのような「改正」が行われたとしても、それは法的な観点から見れば「改正」とは評価しえず、変更後の憲法と変更前の憲法との間には、法的連続性はない、つまりそれは「改正」ではなく「革命」であるとするにとどまる。したがって、新しい憲法は、前の憲法とは異なる根本規範に立脚した憲法だということになる。なんらかの改正の限界が、実際上広く受け入れられていたとしても、それに反する「改正」が行われる可能性はある。

このような革命的変動の後、若干の政治的動揺を経て、元の憲法が復活した場合には、も

ともとの改正の限界が再び受容され、中間期の憲法の変動は、「違法な改正」として説明され、処理されることになるであろう。他方、革命的変動がその後長期にわたって定着し、変動後の憲法体制が当該社会の法運用者によって、そして最終的には社会の大部分のメンバーによって広く受け入れられたとすると、このとき、革命は完成したわけであり、以前の改正の限界に関するルールも「旧法」として、つまり現在では効力を有していない法として説明され、処理されることになるであろう。

工藤達朗ほか編『憲法〔第4版〕』（不磨書房、2011年）〔工藤達朗執筆部分〕pp. 21

改正に限界があると考えた場合、限界を超えた改正の効力はどうなるのか。もとの憲法によって効力を基礎づけることができないという意味において「無効」である。法的な連続性は切断されている。けれども、あらゆる意味で無効であるわけではない。改正後の憲法が国民から広く受け入れられて安定した秩序を形成することができれば、新しい根拠によって憲法の効力が承認されているといえよう。新憲法の制定であるから有効だということができる。したがって、改正の限界を超えた改正も、改正憲法か新憲法かを判断する標識であるにすぎない。この点は、明治憲法の改正手続で日本国憲法が成立したことを考える場合、とくに重要である。

小嶋和司『憲法概説』（信山社、2004年）p. 123

限界説のなかには、限界をこえる改正を無効と説くものもあるが、その態度を貫けば、現行日本国憲法の効力も疑わるべきものとなろう。憲法典の効力がそれを維持する意思と力とに依存することは既に述べた。限界説の効果は、たんに、改正されて成立した体制と改正前の体制との間に合法的継続性を承認して把握するか、新憲法として把握するかという認識のしかたを別けるにすぎない。その意味で、無限界説と限界説との対立は、学問的思考の対立であるにとどまる。

**資料 9**

諸外国における憲法改正限界に関する規定

(注) 本資料は、網羅的なものではありません。

	改正限界に関する憲法上の規定	
	改正の対象としてはならない事項	改正を行ってはならない時期
イタリア	・ 共和政体 (139 条)	—
スイス	・ 国際法の強行規範を侵害するもの (193 条 4 項、194 条 2 項)	—
スペイン	—	・ 戦時中 ・ 第 116 条で定める事態〔警戒事態、緊急事態及び戒厳〕の最中 (169 条)
ドイツ	次の諸原則に抵触するもの ・ 州による、連邦の構成〔州の廃止は許されない〕 ・ 立法における州の原則的協力 ・ 1 条〔人間の尊厳〕に謳われている基本原則 ・ 20 条〔連邦国家、権力分立、社会的法治国家、抵抗権〕に謳われている基本原則 (79 条 3 項)	—
フランス	・ 共和政体 (89 条 5 項)	・ 大統領が欠けた期間中 (7 条 11 項) ・ 領土の一体性が侵害されている時 (89 条 4 項) ※大統領による緊急措置権発動時 <sup>【注】</sup> (16 条)
ポーランド	—	・ 緊急事態の際 (228 条 6 項)

【注】 これは憲法上明文化されていないが、当然のこととして理解されている。非常事態時に大統領に緊急措置権を承認する 16 条の目的は、憲法秩序の維持であって、その非常事態権力に憲法改正権を承認するのは背理だからである。(国立国会図書館『諸外国の憲法事情』(2001 年 4 月) p.100)

【出典】

- ・ 国立国会図書館『諸外国の憲法事情』(2001 年 4 月)
- ・ 国立国会図書館『諸外国の憲法事情 2』(2002 年 7 月)
- ・ 阿部照哉ほか編『世界の憲法集〔第 4 版〕』(有信堂高文社、2009 年)
- ・ 初宿正典ほか編『新解説世界憲法集〔第 2 版〕』(三省堂、2010 年)
- ・ 村上淳一ほか『ドイツ法入門〔改訂第 7 版〕』(有斐閣、2008 年)



## 【参考】各国憲法の改正限界に関する条文

### ○イタリア共和国憲法（抄）

#### 第 139 条【憲法改正の限界】

共和政体は憲法改正の対象となることができない。

### ○スイス連邦憲法（抄）

#### 第 193 条【全面改正】 ①～③（略）

④ 国際法の強行規範を侵害することは許されない。

#### 第 194 条【部分改正】 ①（略）

② 部分改正は、対象の単一性を遵守しなければならない、国際法の強行規範を侵害することは許されない。

③（略）

### ○スペイン憲法（抄）

#### 第 169 条【戦時または非常時の憲法改正の禁止】

戦時または、第 116 条【注：警戒事態、緊急事態及び戒厳】で定める事態のいずれかが継続中のときは、憲法改正の発議は、これを行うことができない。

### ○ドイツ連邦共和国基本法（抄）

#### 第 79 条【基本法の変更】 ①・②（略）

③ この基本法の変更によって、連邦の諸ラントへの編成、立法に際しての諸ラントの原則的協力、または第 1 条【注：人間の尊厳】および第 20 条【注：連邦国家、権力分立、社会的法治国家、抵抗権】にうたわれている基本原則に触れることは、許されない。

### ○フランス第 5 共和国憲法（抄）

#### 第 7 条【大統領選挙手続・職務の代行】 ①～⑩（略）

⑪ 共和国大統領の欠けている期間、または大統領の障害の確定的性格の宣言からその後任者の選出までの期間は、憲法第 49 条【注：信任・不信任の手続】、第 50 条【注：不信任の効果】および第 89 条【注：憲法改正】はこれを適用することができない。

#### 第 89 条【憲法改正】 ①～③（略）

④ 領土の一体性が侵害されているときは、いかなる改正手続も、着手され、あるいは継続されることはできない。

⑤ 共和政体は、これを改正の対象とすることができない。

### ○ポーランド共和国憲法（抄）

#### 第 228 条【緊急事態】 ①～⑤（略）

⑥ 緊急事態のさいには、憲法、国会、上院および地方自治機関の選挙法、共和国大統領選挙法ならびに緊急事態についての法律は、これを改正することができない。

⑦（略）

【出典】 イタリア・スイス・ドイツ：初宿正典ほか編『新解説世界憲法集 [第 2 版]』（三省堂、2010 年）  
スペイン・フランス・ポーランド：阿部照哉ほか編『世界の憲法集 [第 4 版]』（有信堂高文社、2009 年）

## 総司令部民政局 天皇・条約・授権規定に関する委員会：第 1 次試案

## [主な内容]

- ・ 制定後 10 年は改正禁止。10 年後及びその後 10 年ごとに、国会で改正について検討。
- ・ 議決要件：国会の 4 分の 3 以上（国会の 3 分の 2 以上による提案が必要）  
（※国会は一院制）

- ・ 国民投票：（規定なし）

※これは、日本国民が新たに獲得した民主主義を、それが身につかないうちに失ってしまうことを防がなければならないという、憲法保護の見地から立案された。



## 【総司令部内における批判・意見】

- ・ 自由主義的な憲法は、それを運用しうる 責任感のある国民を前提として起草されるべきであり、また、次の世代の改正の自由を制約するようなことはすべきでない。
- ・ 憲法は、相当な永続性をもつとともに弾力性をもつものでなければならず、またその 改正手続は、複雑でなく簡明なものでなければならぬ。
- ・ 改正は、国会が総議員の 3 分の 2 以上の賛成をえて発議し、選挙民の過半数以上の賛成によって承認されることにしてはどうか。



## 総司令部民政局 天皇・条約・授権規定に関する委員会：第 2 次試案

## [主な内容]

- ・ 議決要件：国会の総議員の 4 分の 3 以上（※国会は一院制）
- ・ 国民投票：人権の章の改正の場合のみ、国会での議決に加え、国民投票で 3 分の 2 以上の賛成が必要。



## 総司令部案（昭和 21 年 2 月 13 日）

## [主な内容]

- ・ 発議要件：国会の議員全員の 3 分の 2 以上（※国会は一院制）
- ・ 国民投票：必須。過半数の賛成が必要。



- ・ 改正の規定は、日本政府に提示されて以降、あまり問題にされることがなかった。
- ・ 総司令部案に基づき日本側が作成した 3 月 2 日案（昭和 21 年 3 月 2 日）では、国会は二院制となった。  
→総司令部案よりも改正手続が厳しくなった。
- ・ 帝国議会においては、改正手続規定の修正なし。

## 現行憲法 96 条 1 項

## [主な内容]

- ・ 発議要件：両議院の総議員の 3 分の 2 以上
- ・ 国民投票：必須。過半数の賛成が必要。

## 【参考文献】

- ・ 高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程 II 解説』（有斐閣、1972 年）
- ・ 樋口陽一ほか『憲法 IV』（青林書院、2004 年）
- ・ 衆議院憲法調査会事務局『衆憲資第 1 号 日本国憲法の制定過程における各種草案の要点』（2000 年）

## 【参考】条文案の変遷

### 総司令部民政局 天皇・条約・授権規定に関する委員会：第1次試案（和訳）

「この憲法は、制定されて10年が経過する1955年までは、すべて改正してはならない。10年が経過した後は、国会の特別会を召集してこれの改正について検討することができる。その後も10年ごとに、改正について検討するため国会の特別会が開かれる。憲法改正は、国会の3分の2以上の多数による提案がなければ発議されず、国会の4分の3以上の多数による議決がなければ承認されない。」旨を定める案が示された。

### 総司令部民政局 天皇・条約・授権規定に関する委員会：第2次試案（和訳）

この憲法の改正は、国会のみが、その総議員の4分の3の同意をえて行なうものとし、このような国会の議決があれば、その改正は、この憲法と一体を成すものとして、効力を生ずる。ただし、第〇章（注：人権の章）の改正の場合には、その改正は、さらに選挙民による承認を求め、投票した国民の3分の2以上によって承認されたときにおいてのみ、効力を生ずるものとする。

この憲法の改正が前項に定める方法に従い効力を生じた場合には、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを宣布する。

### 総司令部案（昭和21年2月13日）

第八十九条 此ノ憲法ノ改正ハ議員全員ノ三分ノ二ノ賛成ヲ以テ国会之ヲ発議シ人民ニ提出シテ承認ヲ求ムヘシ人民ノ承認ハ国会ノ指定スル選挙ニ於テ賛成投票ノ多数決ヲ以テ之ヲ為スヘシ右ノ承認ヲ経タル改正ハ直ニ此ノ憲法ノ要素トシテ人民ノ名ニ於テ皇帝之ヲ公布スヘシ

### 3月2日案（昭和21年3月2日）

第一百五條 此ノ憲法ノ改正ハ国会之ヲ発議シ国民ニ提案シテ其ノ承認ヲ求ムベシ。

国会ノ発議ハ両議院各々其ノ総員三分ノ二以上ノ多数ヲ得ルニ非ザレバ其ノ議決ヲ為スコトヲ得ズ。

国民ノ承認ハ法律ノ定ムル所ニ依リ国民投票ノ多数ヲ以テ之ヲ決ス。

憲法改正案ハ国民ノ承認アリタルトキ憲法改正トシテ成立ス。

憲法改正ハ天皇第七条ノ規定ニ従ヒ之ヲ公布ス。

### 憲法改正草案要綱（昭和21年3月6日）

第九十二 此ノ憲法ノ改正ハ各議院ノ総議員三分ノ二以上ノ賛成ヲ以テ国会之ヲ発議シ国民ニ提案シテ其ノ承認ヲ経ベキコトトシ国民ノ承認ハ国会ノ定ムル所ニ依リ行ハルル投票ニ於テ其ノ多数ノ賛成アルコトヲ要スルコト

憲法改正ニ付前項ノ承認ヲ経タルトキハ天皇ハ国民ノ名ニ於テ憲法ノ一部ヲ成スモノトシテ直ニ之ヲ公布スベキコト

### 現行憲法96条

第九十六條 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はれる投票において、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。

## 資料 11

### 憲法改正手続（96 条）に関する金森徳次郎国務大臣の主な答弁内容

#### ◎金森国務大臣の提案理由説明（昭和 21 年 7 月 1 日 衆議院帝国憲法改正案委員会）

憲法改正の手続に付きましては、国家の基本の考え方に国民の総意を至高とすると云う原理を取って居りまするが故に、国の根本法たる憲法の改正案と致しましては、最後には国民に提案してその承認を得るの途を設けて居ります。

#### ◎硬性憲法であることについて（昭和 21 年 7 月 13 日 衆議院帝国憲法改正案委員会）

…憲法の改正は極めて重大でありまするが故に、…その手続を他の凡ゆる国法変更の手続よりも重大に致しまして、各議院の総議員の 3 分の 2 以上が賛成をすると云うことがある。…そうして更に国民投票を経てその承認を得なければならないと云う風に致しまして、…憲法改正の場合には参議院も衆議院と全然同じ権能を認めまして、畢竟するに色々な方法を以ちましてこの憲法の安定性を保全して、…硬性憲法、詰り弾力性の乏しき憲法と云うことをこの改正案の眼目として居ります。

#### ◎両院に同等の立場を認めた国会の発議権について（昭和 21 年 7 月 22 日 衆議院帝国憲法改正案委員会）

…この憲法の改正は他の法律と違ひまして、…国民が作ると云う所に重点を置いて居ります。普通の法律は唯一最高の立法機関である国会が作ると云う建前を採って居ります。併し憲法は更にそれ以上のものでありまして、根本的には所謂主権が存在して居ると云う風に御説明を申上げて居りました所の国民全体が憲法の改正を決めるのであります。…そう云うことを前提として置きまして、そこでこれに対しまして、先ず発議権と云うものをどこに認めるかと云うことになると、それは国会が発議するのであると云うことになって居ります。

…それでは国会が発議すると云う時の方法はどうしたら宜いか。…国会としての普通の働きに於きましては、この憲法は衆議院を主たる立場に置いて居る訳であります。併しながら、憲法改正と云う立場に於きましては、衆議院と参議院とを全然同じ立場に置いて居るのでありまして、法律の場合のように、一方が他方の意思を抑制し得るような途は初めから認めて居りませぬ。…なぜそのように、この場面で両院を同じにしたかと云うと、…憲法の安定性を図りまする為に、出来るだけ大事を取らなければならぬ。外の法律は固より急ぐ、早く執行に付したいと云う立場から、衆議院に重点を置きますけれども、憲法は急ぐと云うことよりも寧ろ慎重と云うことに重きを置かなければならぬと云うので、これだけは両院を同じ形にした訳であります。

#### ◎国民投票の制度を採用した理由（昭和 21 年 9 月 25 日 貴族院帝国憲法改正案特別委員会）

…国の一番基本的なる問題を解決致しまするのは、国民が最後の鍵を握って居る、斯う云う形で今後の憲法の建前が出来る訳であります。

…是から此の民主政治を徹底致しまする結果として、国の制度の一番基本的なものは、一番基本的な方法、即ち国民の直接なる意思の表示に依って決することが、先ず妥当なりと考えられる次第であります。

参考文献：清水伸編著『逐条日本国憲法審議録第 3 巻』（昭和 37 年、有斐閣）

## 資料 12 憲法改正原案の発案権の所在（内閣の発案権の是非）<sup>18</sup>

改正原案の発案権（提案権）が国会議員にあることには異論がないが、内閣にあるか否かについては、以下の諸説がある。

### ① 内閣の発案権は認められるとする説：

- ・「国会が発議する」とは、発案者が議員に限られることを当然には意味しない。
- ・内閣の発案権を認めても国会審議の自主性は損なわれず、また、議院内閣制における国会と内閣との「協働」関係から見て不思議なことではない。
- ・96条の改正手続の重点は、国民主権に基づく国民投票制度にあるため、原案の発案権の所在について特に内閣を排斥する必要はない。
- ・内閣法5条が、内閣総理大臣が提出する議案の中に憲法改正案を含めていないのは、通常の議案と異なり、提出されることが少ないからである。

### ＜この立場に立つ主な学説＞

「…憲法は、内閣が法律案または憲法改正案の発案権を有する旨をはっきり規定していないが、それを禁ずる趣旨とは解されない。したがって、内閣が法律案の発案権を有すると解した従来の先例は正当であり、それと同じく、内閣は憲法改正案の発案権を有すると解するのが正当である。

…（この）説を正当としよう。

一方において、立法技術的に、施行の衝に当る内閣からの発案が実際的にのぞましい場合が多い（先例における内閣提出の法律案の有する量的および質的な重要性はこれを示してあまりある）、他方において、内閣に発案権をみとめたところで、各議院は、これに対して完全な修正権をもち、少しもその自主的審議権を害されるおそれはない。このことは、法律案についても、憲法改正案についても、同じに考えていい。両者を特にこの点で区別すべき十分な理由は見出されない。

しかし、内閣総理大臣は、国会議員でなくてはならず（67条）、国务大臣の過半数も国会議員でなくてはならない（68条）という制度のもとでは、かりに内閣にこれらの発案権がないとしても、国会議員たる国务大臣が、議員としての資格で、その属する議院に、実際的に内閣でつくった法律案なり、憲法改正案なりを発案することはできるのであるから、かりに（この）説が否定されるべきものだとしても、それと同じ効果を実際にもたらすことは、十分可能である。この意味において、…諸説のいずれを正しいとするかは、実際には、あまり重要な問題ではないだろう。」

（宮沢俊義著 芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978年）pp. 792-793）

<sup>18</sup> 前掲・衆憲資第24号8-10頁をもとに作成。

## ② 内閣の発案権は認められないとする説

- ・憲法改正原案の「発案」は、「発議」の手続の一部をなすため、発案権は国会議員のみが持つ。
- ・憲法改正原案の発案権を法律案の提出権と同じに考えるのは、憲法と法律との形式的・実質的な相違をあいまいにする解釈である。
- ・国民主権原理の下では、憲法改正権を持つ国民を代表する国会議員にのみ発案権が与えられている。

### <この立場に立つ主な学説>

「…内閣に、法律案の提出権はあるが、憲法改正の発案権はないという見解をとりたい。なぜならば、本条の「国会が、これを発議し」というのは、直接には、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で国会が全体として憲法改正の発議をすることを規定しているのであるが、この規定は、憲法改正の発議が、はじめから、政府からは独立して、国会の内部だけの手続によつてなされなければならない、という意味までを含んでいると見るのが妥当だからである。すなわち、憲法改正の「発案」は、「国会が、これを発議し」という場合の「発議」の手続の一部分をなすものといつてよい。したがつて憲法改正の発案権は国会議員のみがもつものであつて、第72条の内閣の議案提出権は、憲法改正案については、本条によつて排除されるのである。

この問題は、憲法を把握する上には重要な問題であるが、実際上の重要性はそれほどもつていない。内閣が憲法改正案を発案しようと思えば、大臣から議員の資格で発案させるか、与党の議員から発案させることができるからである。さらにまた、内閣で憲法改正委員会を作ることも適当ではないかも知れないが、違憲だとはいえないと思われる。」

(法学協会編『註解日本国憲法 下巻(2)』(有斐閣、1953年) p. 1443)

「…法律の発案権と同様に、内閣が憲法改正案を発案できるとしても、重大な不都合を生ずるとは思われぬ。しかし、通常の立法と異なる憲法改正の重要性、および主権者たる国民の意思を最重要にする憲法の意図に重きを置けば、法律案の場合と違って、内閣の発案権を認めないで、「発議」の全手続を国会に限る方が、憲法の精神に適うように思われる。

(小林直樹『[新版] 憲法講義 (下)』(東京大学出版会、1981年) p. 552)

「…内閣が発案権をもつかどうか、いちばん問題となる。内閣総理大臣および過半数の国务大臣が同時に国会議員でなければならないとする現行憲法の制度のもとで、一見、議論の実益のない問題に見えるが、内閣総理大臣および国务大臣たる者の、その資格における憲法尊重擁護義務の内容にかかわる点では、重要なちがいをもたらすものとなりうる。憲法改正という最も重要な場面での憲法条項の沈黙は、内閣の発案権を否定するものと解する。

(樋口陽一『憲法 [第3版]』(創文社、2007年) p. 79)

## ③ 立法裁量であるとする説

- ・内閣の発案について、憲法は否認しているとも、確認・要求しているともみなせないが、これは、国会の意志によるという程度のもので解するのが妥当である。
- ・憲法上、内閣に発案権は認められているわけではないが、法律で定めることは可能である。

## <この立場に立つ主な学説>

「…憲法は、内閣の発案を否認しているとは考えられない。さればとって、それを確認ないしは要求しているとみなすこともできない。憲法の本旨は、内閣の発案を認めるかどうかは、国会の意志による法律にゆだねるという程度のもので解するのが妥当である。したがって、法律で、内閣の発案を禁じても憲法違反にはならないものとみなされる。」

(清宮四郎『法律学全集3 憲法I [新版]』(有斐閣、1971年) pp. 392-393)

「…憲法改正案を内閣が、国会に対し、その「発議」のために提案しうるかどうかにしても、憲法には明文の規定がなく、学説は肯定説と否定説に分かれている。憲法改正はきわめて重大な行為であるから、法律制定の場合と同じに考えることはできないとする見解もあるが、内閣が政治の中心となるべき現代民主政治を前提とすれば、法律案提出権の場合ととくに区別すべき理由もない。したがって、憲法上そのような権限が認められているわけではないが、法律で定めることは可能である、と解する。」

(野中俊彦ほか『憲法II [第5版]』(有斐閣、2012年) p. 218 (高橋和之執筆部分))

「…発案権については…内閣が有するか否かについては肯定説(A説)と否定説(B説)とがある。B説には、内閣は法律および憲法の両者について発案権を有しないとするもの(B1説)と、法律の発案権は認めつつも、憲法については、憲法改正ははるかに強度に国民の意思の発現であるべきで(国民投票が要求されているのはその現われ)、その発案権も国民に直結する国会議員に留保されていると解すべきであるとするもの(B2説)、の2種がある。内閣に発案権を認めるのは違憲とまで断ずべきかは疑問であるが、議論の筋道としてはB2説が説得的である。」

(佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2011年) p. 36)

## 【関連する国会論議】

### ●第93回国会閉会后・参議院法務委員会(S55.12.18)

○戸塚進也委員(自民) …私の感じでは、国会で発議ということは、議員たちが発議するという場合もあるけれども、しかし内閣の方から憲法改正はこのように願いたいということで提案されるというような場合も当然考えられると思うが、この点いかがでございましょうか。これは法制局長官。

○説明員(角田禮次郎内閣法制局長官) 正確に事柄を分けてお答えをしなければいけないと思いますが、憲法九十六条には「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。」ということが書いてあります。これはいわゆる発議権と申しますが、これは国会に専属していることは、いま申し上げた規定の上から見ても明らかであります。ただ、国会においてその改正案を審議されるもとになる案を国会に出す権限、これを発議権と区別して申し上げますと提案権になるわけではありますが、そういう提案権は議員がお持ちであることは当然でありますけれども、政府もまたそういう提案権を持っているということは、従来から政府の一貫した解釈でございます。

●第 151 回国会・参議院憲法調査会 (H13.6.6)

○平野貞夫委員 (自由) …例えば国会法で憲法改正原案は内閣に提出権はないんだというふうに書けますか。それは憲法違反になりますか、その意見は。

○参考人 (阪田雅裕内閣法制局第一部長) 政府の立場としては違憲であるというふうに申し上げざるを得ないと思います。

○平野貞夫委員 (自由) 内閣に憲法改正原案の提出権があるかないかということは最終的には私は国会の判断だと思うんだけど、いかがでございましょうか。

○参考人 (阪田雅裕内閣法制局第一部長) 違憲であると申し上げざるを得ないということではあります。仮に今、平野先生御指摘のような国会法の改正がなされ、そこで政府原案の提出、提案権を否定されるということでありましたら、それは法律を誠実に執行する義務をまた国は、政府は負うわけでありましたから、その国会法の規定を尊重して対処することになろうかと思えます。

●第 166 回国会・参議院予算委員会 (H19.3.8)

○近藤正道委員 (社民) …内閣と内閣法制局は憲法七十二条で言う内閣が国会に提出できる議案、この中に憲法改正原案も入る、こういう主張を以前やっておられました。したがって、内閣には憲法改正原案を国会に提出する権限があつて、これを法律で否定する、こういうもし法律ができたとすればそれは憲法違反だと、そういうことを以前言っておられた。内閣法制局もそういうふうに言っておられたというふうに思いますが、今でもこの立場に立たれるんでしょうか。…

○塩崎恭久内閣官房長官 (自民) …憲法改正の原案としての議案の提出権を内閣が有しているか否か、この問題でありますけれども、憲法第九十六条の規定も含めて、これを否定する憲法上の明文の規定はないというのがまず第一点。

一方で、七十二条、今御指摘ありましたけれども、七十二条は内閣に対して議案を国会に提出する権能を認めているということで、これは一般的に、内閣を代表して、内閣総理大臣は、議案を国会に提出することができると書いてあるわけでありまして、そういうことを考えてみれば、政府として憲法改正の原案としての議案についても内閣はこれを提出することができるというふうに考えておりまして、法律でこれを否定することはできないと政府としてお答えをしているところであつて、今御指摘の認識については変わっておらないということでございます。

○政府参考人 (山本庸幸内閣法制局第一部長) …これにつきましては、ただいま官房長官が御答弁されたとおり、政府としては、憲法改正の原案としての議案についても内閣には憲法七十二条に基づいてこれを提出することができるというふうに考えておりますので、したがって、法律でこれを明確に否定することはできないという考えを持っておりまして、この認識には変わりございません。



## 資料 13

### 憲法改正国民投票において最低投票率制度等を定めた諸外国憲法の例

#### ○憲法改正国民投票において最低投票率制度を定めた憲法の例

##### 大韓民国憲法

###### 〔憲法改正案の決議、国民投票および公布〕

###### 第 130 条

- 2 憲法改正案は、国会が議決した後、30 日以内に国民投票に付し、国会議員選挙権者の過半数の投票および投票者の過半数の賛成を得なければならない。

〔出典〕初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第 2 版〕』（三省堂、2010 年）

##### ロシア連邦憲法

###### 〔第 1、2、9 章の改正と憲法議会〕

###### 第 135 条

- 1 ロシア連邦憲法第 1 章、第 2 章および第 9 章の規定は、連邦議会によってこれを改正することはできない。
- 2 ロシア連邦憲法第 1 章、第 2 章および第 9 章の規定の改正に関する提案が、連邦会議議員および国家会議議員の議員総数の 5 分の 3 によって支持された場合は、連邦の憲法法律にしたがって憲法議회를招集する。
- 3 憲法議会は、ロシア連邦憲法を改正しないことを確認し、または新しいロシア連邦憲法の草案を作成する。新しいロシア連邦憲法草案は、憲法議会がその議員総数の投票の 3 分の 2 によってこれを採択し、または国民投票に付す。国民投票が実施された場合、ロシア連邦憲法は、選挙人の過半数の参加を条件として、投票に参加した選挙人の過半数が賛成したときにこれを採択されたものとみなす。

〔出典〕初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集〔第 2 版〕』（三省堂、2010 年）

#### ○憲法改正国民投票において絶対得票率制度を定めた憲法の例

##### デンマーク王国憲法

###### 〔憲法改正〕

- 第 88 条 国会が新たな憲法規定を設けるため法律案を可決し、かつ政府がその件を継続したい場合、新たな国会議員選挙のために、命令書が発せられなければならない。その法律案が選挙後集会した国会によって無修正で可決された場合、法律案は、最終的に可決されてから 6 カ月以内に、直接投票による承認または否認を求めるため選挙人に付託されなければならない。この投票に関する事項は、制定法によって定められる。もし投票に参加した人々の過半数および全選挙人のうち少なくとも 40 パーセントが、国会が可決したとおりに法律案に賛成投票をなし、かつその法律案が裁可を得たならば、その法律案は憲法の完全な一部となる。

〔出典〕阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第 4 版〕』（有信堂高文社、2009 年）

## 資料 14 国民投票の「過半数」の意味に関する学説について<sup>19</sup>

「過半数」の意味については、理論上、以下の①～③の説が考えられるが、このうち、①については、「棄権するのも投票に行つて否を投ずるのも全く一緒になって不合理である」などの理由でとり得ないとされるのが一般的である。

### ① 有権者の過半数とする説

とり得ないとされるのが一般的である。

### ② 投票総数の過半数とする説

- ・「過半数」を「有権者の過半数」と解すると棄権者と無効投票を反対と数えることになり、また、「投票総数の過半数」と解すると無効投票を反対と数えることになってしまう。
- ・しかし、「有効投票の過半数」と解すると、ごく少数の賛成によって憲法改正が決定されることとなることから、積極的な賛成が投票総数の過半数を占めることを要請する「投票総数の過半数」と解すべきである。

#### <この立場に立つ主な学説>

「…①「有権者の過半数」か②「投票総数の過半数」か③「有効投票」の過半数かが問題となる。①は棄権者と無効投票を、②は無効投票を、反対と数えることになり、不合理であるから、③を意味するとする見解が支配的である。棄権が憲法上投票者に認められている選択の一つであるところからしても、①には問題がある。しかし、③によると、棄権・無効が相当数を占める場合には、ごく少数の賛成によって憲法改正が決定される。憲法改正の重要性からみて、また 96 条に具体化されている憲法改正に慎重な憲法の態度からみて、②がつまり積極的な賛成が投票総数の過半数を占めることが要請されていると解すべきであろう。」

杉原泰雄『憲法Ⅱ統治の機構』（有斐閣、1989年）p. 514

### ③ 有効投票総数の過半数とする説

- ・「過半数」を「有権者の過半数」と解すると、棄権者はすべて原案に反対したものとみなされてしまう。また、「投票総数の過半数」と解すると、書き損ないその他の理由による無効投票はすべて反対投票とみなされてしまう。
- ・結局、「有効投票数の過半数」と解すべきである。

#### <この立場に立つ主な学説>

「…（過半数）の意味については、次の諸説が可能である。  
（イ）〔有権者総数の過半数説〕  
（ロ）〔投票者総数の過半数説〕  
（ハ）〔有効投票数の過半数説〕

<sup>19</sup> 前掲・衆憲資 24 号 18-19 頁をもとに作成。

以上のうち、(イ) 説によれば、棄権者はすべて原案に反対したものとみなされる結果になる。棄権者を一様に反対者として取り扱うのは、妥当ではない。

(ロ) 説によれば、書きそこないその他の理由による無効投票はすべて反対投票とみなされる結果になる。無効投票を投じた者を一様に反対者としてしまうのは妥当ではない。

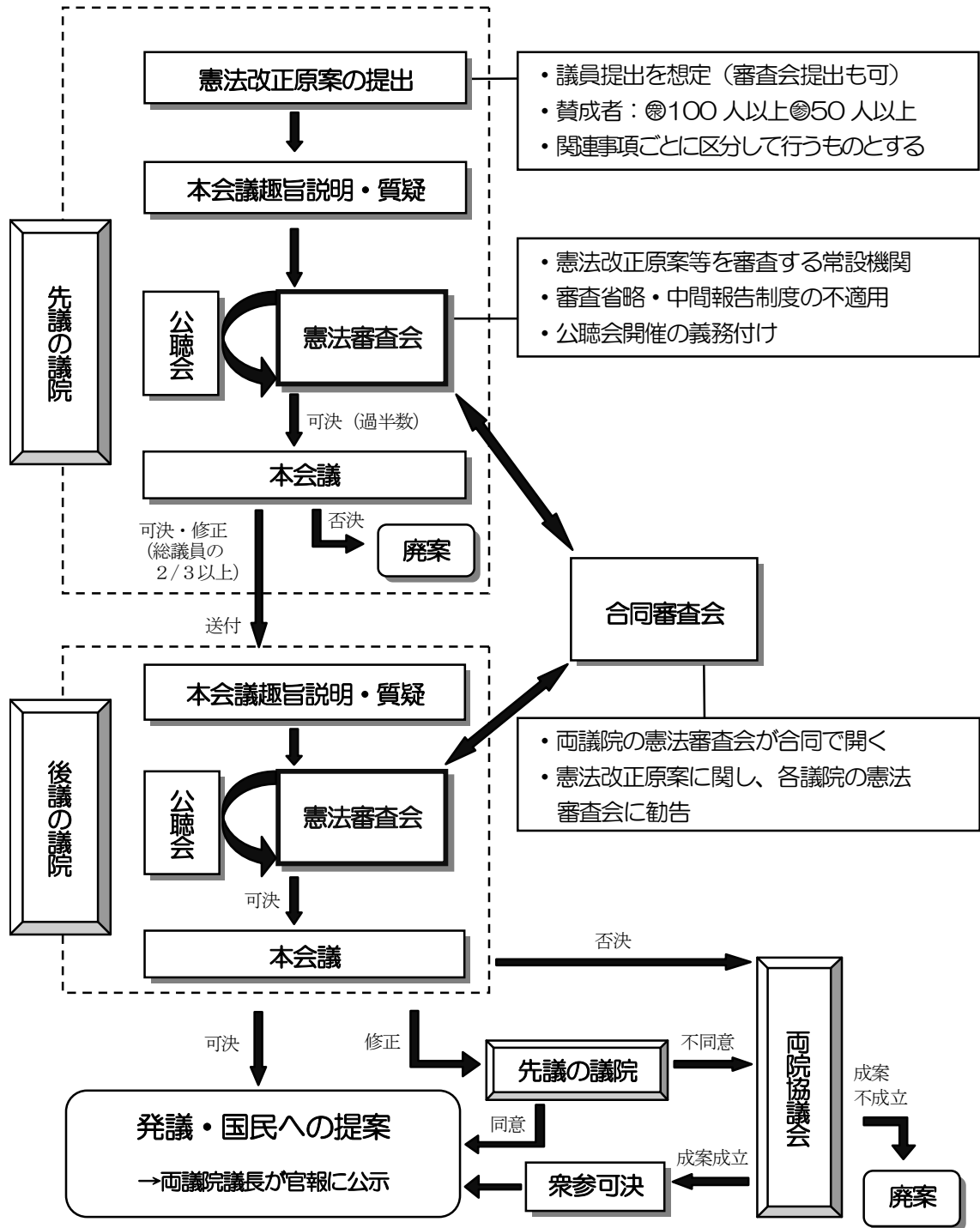
結局、(ハ) 説を妥当とする。この点の詳細は、法律で定められるべきではあるが、その場合は、(ハ) 説の線にそって規定されるべきである。」

宮沢俊義著 芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』(日本評論社、1981年) p. 795

なお、このほかに、上記②投票総数の過半数説か③有効投票の過半数説かは、「書きそこないその他の理由による無効投票をすべて反対投票に数えるのを不合理とみるか、憲法改正の重要性に鑑み積極的ないし有効に賛成の意思表示をしたもののみを重視するか、の違いであるが、いずれをとるかは国会が決定することができる」とする説もある。(樋口陽一＝佐藤幸治＝中村睦男＝浦部法穂共著『注釈日本国憲法 下巻』(青林書院、1988年) p.1468 (佐藤執筆部分))

資料 15 憲法改正国民投票法における手続の概要

憲法改正の発議までの流れ



## 憲法改正国民投票の流れ

