

第 I 部

「憲法改正」への視座

I - 1 章

政治学からみた「憲法改正」

待鳥聡史 (京都大学)

- I はじめに
- II 憲法論争の構図
- III 政治学的分析の前提
- IV 戦後日本の「憲法改正」
- V おわりに

I はじめに

今日の日本では、憲法をめぐる政治的対立が強まっている。合憲／違憲、護憲／改憲、立憲主義といった言葉が政治的論争の焦点になるのは、久しくなかったことであるように思われる。政治的論争、すなわち広範な政治家や有権者が関心をもち、議論を戦わせている事柄であるならば、政治現象の動態を扱おうとする政治学が分析対象とすることは当然のことであろう¹⁾。

だが、憲法改正に対して政治学からアプローチしようとする場合、まずはどのような視座を定めるべきか、という問題から出発する必要がある。言い換えるならば、分析を行う前提として、そもそも憲法改正の政治学的

1) 以下の本章では、特に断らない限り、「政治学的」と「動態的」という概念を互換的に用いる。この両者は、本書全体を通してほぼ同じ意味で用いられている。

分析とは何に、どのように取り組むことなのか、というところから検討を始めねばならないのである。とりわけ日本では、近代国家として憲法典の改正を行ったことがないため、そこに至る政治過程を分析して、帰納的に特徴を見出すことは不可能である²⁾。むしろ演繹的に、「憲法」とは何か、「憲法改正」とは何か、というところを起点として、政治学的な着眼点を追究することが求められる。

本章はこのような認識を出発点として、最近の憲法論争からは離れ、政治学の立場から憲法改正を分析するための視座を提起することを最大の狙いとする。あわせて、本書全体を通読することで、憲法学の立場からは同じ現象がどのように理解されるのかを対比させることができるようになるのも、本書の目指すところである。全体の序論にあたる第Ⅰ部に収められた本章では、政治学的にみて、憲法改正とは何なのか、どのような現象だと考えられるのか、さらにはなぜそのような現象が起こるのか、といった点について、戦後日本を中心的に取り上げながら、検討を加えていくことにしたい。

II 憲法論争の構図

1 改憲派・現状維持派・護憲派

近年特に激しくなっているが、戦後日本に憲法をめぐる論争がなかったわけではない。第二次世界大戦直後の新憲法制定期における天皇制存廃の論争はひとまず措くにしても、現行憲法制定後には改正に積極的な立場と反対の立場が鋭く対立してきたことは、広く知られていることであろう。憲法改正に積極的な立場は改憲派とされ、その中心を担ったのは「自主憲法制定」を訴える保守系の政治家や文化人であった。憲法改正に反対する人々が護憲派だが、革新系の政党や労働組合がその主たる担い手であった。つまり、憲法改正をめぐる対立は、保守と革新という戦後日本政治の二大

2) 改めて言うまでもなく、現憲法の制定は明治憲法の改正という形式をとったことになっているが、実際には新しい憲法を白紙から書き上げたというに近い。具体的な経緯については、Ⅷ-序を参照。

I-2 章

憲法学にとっての「憲法改正」

駒村圭吾 (慶應義塾大学)

- I はじめに——「憲法」を「変える」とはどういうことか？
- II 「憲法」とは何か？
- III 続、「憲法」とは何か？——Constitutional Law と Constitution
- IV 「変える」とはどういうことか？
- V 比較政治学・国制史学との対話へ向けて

I はじめに——「憲法」を「変える」とはどういうことか？

憲法学者は憲法改正の企てに敏感に反応する。政権政党から自主憲法制定のろしが上がるたびに「憲法の危機」を叫んできた。全員が常に、とまでは言わないが、基本はそうであった。実際、大方の改憲の試みは大筋で危機に類するものであった。もちろん、筆者が学界全体を代弁することはできないけれども、とりわけ近時の自民党憲法改正草案の登場と安倍晋三内閣によるその推進は、筆者を含め、多くの憲法学者が真の危機であるとみていると思う。

が、他方で、改憲に抗する姿勢がやや自動症化しつつあった面も否定できないのではないか。あるいは、危機の想定範囲を明文改憲あるいは解釈改憲に限定し、それとの理念的対峙を主戦場とする戦略に傾いてはこなかったか。この点、「憲法改正」というタームで私たちが認識すべき事象を、

広く人為的な制度変化一般を視野に入れて、今一度確認し直す必要があるのではないか。危機感が共有されつつある今こそ、それを試みる意義は大きいのではないか。

近時の改憲動向には筆者自身強く危機感を抱いていることは冒頭に触れた通りであり、それへの抵抗運動に水を差すつもりは毛頭ない。本書でこれから展開される議論は、かかる抵抗運動を相対化するものでももちろんない。否、むしろ、立憲主義を受け容れ自由を謳歌することの代償として人民には「不断の警戒 (eternal vigilance)」¹⁾ が求められると説いてきたアメリカ的伝統に倣えば、政権政党の改憲提案に反応するだけでなく、より広い文脈に点在する潜在的危機にも警戒的でなければならないと思うのである。

そもそも、「憲法改正」と言っても、そこにいう「憲法」も「改正」も実は自明のものではない。憲法96条所定の明文テキスト改正を第1に考えることは、実定法学にとっては当然の出発点であろう。しかし、出発点にとどまり続けることができるかどうかは、やはり「憲法とは何か」「憲法を変えるとはどういうことか」という問い、すなわち守るべき憲法とは一体何であり、何からそれをまたいかにして守るのか、との問いに憲法学がどのような回答を寄せるかに依存した問題である。その考究の上に立つてこそ、護憲派の戦略は（そしておそらく改憲派の戦略にとっても）意味のあるものになるだろう。とりわけ、比較的嚴重な硬性憲法の形式を採用する日本国憲法においては、かかる考察を経てこそ、明文改憲以外の改憲現象の首根っこを押さえ、憲法変動の全像を見極めることが可能になる。

本書は、憲法改正として語られる現象を制度の変動問題と捉え、各国の事例分析を踏まえて、「憲法とは何か」「憲法を変えるとはどのようなことか」を改めて考える、そのきっかけを作るために企画された。政治学・国制史学から提示される制度論的・歴史学的事例分析を憲法学がいかに受けとめるか、そこからいかなる規範的含意を汲み取るか。本章では憲法学からの視座提供として、改憲現象の広がりを確認しておきたい。II・IIIでは

1) CARLOS MARTYN and WENDELL PHILLIPS, THE AGITATOR 185 (1890).

第Ⅱ部

—

イギリス

—

Ⅱ 一序 概観

1 特徴——不文憲法

イギリスの憲法について「憲法改正」を語る際に注意しなければならない最大の特徴は、イギリス憲法が不文憲法であることである。すなわち、イギリスには、1つの「憲法典」というかたちでの——他国のように、しばしば通常法律よりも改正手続の厳格な——制定法が存在しない。それゆえ、イギリスにおいては「憲法改正」を論じる前に、まず「憲法」とは何かを明らかにする必要がある。

しかし、この点には諸説がある。近年で有名なものは、ローズ卿が「憲法的な法律」とは「市民と国家との法的関係を一般的、包括的に条件づけるもの」または「われわれが基本的な憲法上の権利と考えるものの射程を拡大もしくは縮減させるもの」であるとした定義である¹⁾。しかし、この定義は統治機構に関する規範を含みにくい点で狭いのではないかとの批判もある。他方、バーカーは、①議

会の組織の変更、②議会の権限の変更、③王位継承と君主の権限の変更、④議会と政府の権限関係に対する実質的な変更、⑤中央政府と地方政府の権限関係に対する実質的な変更、⑥裁判所の制度と管轄の変更、⑦イングランド教会の制度の変更、⑧国民の諸自由に対する実質的な変更、の8項目を挙げる²⁾。しかし、このリストに対しても、選挙制度、イングランド銀行、戦争・緊急事態権限の3項目が抜けているのではないかとの批判がある³⁾。結局、イギリス人にとっては、「何が憲法的なものかを定義することはできないが、それを見れば、そうであることがわかる」⁴⁾ということなのかもしれない。貴族院憲法委員会は、憲法とは、「国家の基本的な諸制度ならびに国家の構成要素および関連する諸部分を形成し、またこれらの諸制度の権限ならびに異なる諸制度の間の、および諸制度と個人の間との関係を規定する一連の法、ルールおよび慣行」⁵⁾だという定義を行っている

1) Thoburn v Sunderland City Council [2002] EWHC 195 (Admin), para.62 (Laws LJ).

2) House of Lords Constitution Committee, *The Process of Constitutional Change Oral Evidence and Written Evidence*, p.4 (Professor Sir John Baker).

3) House of Lords Constitution Committee, *above* n.2, p.104 (Professor Flinders).

4) House of Lords Constitution Committee, *above* n.2, p.52 (Professor Jeffrey Jowell).

ころである。

それでは、成文憲法がないイギリスにおいて憲法はどのようなかたちで存在しているのだろうか。憲法法源として挙げられるのは、議会制定法、判例法、習律などである（詳細はⅡ-2章〔上田〕Ⅱ1(1)を参照）。議会制定法すなわち成文のかたちで存在しているものが多いこと、他方で習律のような不文の規範も含まれることに注意が必要である。それゆえ、イギリスにおいて「憲法改正」を論じようとすれば、成文憲法の「改正」だけではなく、様々なかたちで存在する憲法規範の「変動 (change)」をみなければならぬ、ということになる。

2 不文憲法の理由

イギリスがなぜ不文憲法の体制をとっているのかについては、いくつかの説明が試みられている。ひとつは、イギリス人の経験主義やプラグマティズムに合致しているからであるという説明である⁶⁾。また、イギリス人自身が不文憲法を、その定義の広さ、柔軟性等の理由から優れたものであると考えていることも大きい⁷⁾。他方、イギリス本国が、革命、戦争の敗北による占領、政治体制の転換といった、根本的な変革を経験していないという歴史的背景が挙げられることが多い。成

文憲法の制定は根本的な変革の際に行われるのが通常であるが、イギリスではかかる契機が存在してこなかったために、中世以来の不文憲法の仕組みが温存されているという説明である。

3 憲法史

(1) マグナ・カルタから名誉革命まで

この結果として、イギリスの憲法変動の歴史を述べることは、最初の憲法的な文書であるマグナ・カルタが1215年に制定されてから800年の憲法史を述べることに等しいこととなる。

マグナ・カルタは、国王に対する封建領主の権利を確認した文書であるが、個人の自由と陪審裁判を受ける権利を保障する条項を含み、権力の制限と権利の保障という立憲主義の萌芽が認められる。

もともと、イギリスにおいて近代立憲主義——そして近代的な意味での憲法——が確立したのは1688年の名誉革命においてである。ジェームズ2世（スコットランド王としてはジェームズ7世）を王位から追放したことにより、議会在国王に優位することを示したこの革命は、「議会主権」というイギリス憲法の基本原理を打ち立てた点でも重要である（議会主権についてはⅡ-2章〔上田〕Ⅱ1(2)を参照）。1689年の権利章典は、議会の同

5) House of Lords Constitution Committee, *Reviewing the Constitution: Terms of Reference and Method of Working*, 1st Report of Session 2001-2, para.20.

6) Martin Loughlin, *The British Constitution*, 2013.

7) 古典的な論考として、James Bryce, *Flexible and Rigid Constitutions*, 1884.

Ⅱ - 1 章

イギリスにおける憲政改革 貴族院改革の事例から

近藤康史 (筑波大学)

- I イギリスの憲法改正と比較政治的視点
- II 争点としての憲法改正
- III イギリスの貴族院改革
- IV プレア・ブラウン労働党政権期の貴族院改革 (1997～2010年)
- V その後と結論

I イギリスの憲法改正と比較政治的視点

イギリスの憲法改正を比較の観点から考えるうえで、まず念頭に置かなければならないことは、Ⅱ-序でもみたように、イギリスは不文憲法であるという点である。もちろん、他国であれば憲法にあたるような規定や慣習は存在するが、どこからどこまでが「憲法」に相当するののかについて、成文上の区分がない。したがって、他国であれば憲法改正にあたる改革であっても、多くの場合は一般的な議会制定法として行われる。たとえば1911年に、庶民院（下院）と貴族院（上院）との間の権力関係に決定的な変化をもたらした改革も、「1911年議会法」の成立というかたちをとった。また、近年の事例としては、2011年に首相の解散権を制限する改革が行われているが、これもまた「議会任期固定法」によって定められてい

る¹⁾。これらの改革が日本で行われる場合、「憲法」の改正が必要である²⁾。しかしそのような改革も、イギリスにおいては一般の議会制定法を通じて行われたのである。

このように、イギリスに憲法固有の改正手続は存在しない。I-1章〔待鳥〕で取り上げられたような基幹的政治制度に関わる改正も、あくまで一般法の制定・改正や慣習の形成というかたちをとる。ここで、もうひとつ念頭に置くべき点が生じる。それは、イギリスの民主主義制度は「多数決型」の典型とされていることである。イギリスの選挙は小選挙区制度を採用しており、近年はその変化が指摘されるとはいえ、基本的には二大政党システムに基づいてきた。したがってイギリスは、政党間の対立・競争が前提となる民主主義であり、多数派の選好に基づく統治システムであると位置づけられてきたのである³⁾。つまり、議席数が1つでも多い多数派によって、決定が行われる。

このことは、執政府（内閣）と議会との関係における、執政府の強さを導き出してもいる。イギリスでは議院内閣制をとるため、執政府と議会多数派との間で権力の融合がみられるとともに、執政府は、過半数を占める単一の与党によって支えられることがほとんどであり、執政府と議会多数派との間で目的も一致する場合が多い。それゆえイギリスにおいては、執政府と議会との間で「権力と目的の一致」が形成され、比較政治的にみても執政府のリーダーシップが強いとされる⁴⁾。このこともまた、イギリスの民主主義制度における多数決的性格の強さを示している。

以上のことを考えあわせると、イギリスにおける憲法改正は、日本で想定されるような憲法改正とはかなり異なった構図となりうることが想定される。第1に、日本は成文憲法であるため、何が憲法改正であるのかの範

1) 小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容』（法律文化社・2012年）。

2) 日本では、衆議院と参議院との権限関係は、日本国憲法59条・60条に規定されており、また衆議院の解散については7条および69条で規定されている。

3) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, 2nd ed., 2012.

4) Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins, 'Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy' in Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins eds., *Presidents, Parliaments, and Policy*, 2011; 待鳥聡史『首相政治の制度分析』（千倉書房・2012年）第2章。

II-2章

イギリスにおける憲法変動の改革論

コンセンサス、市民参加やエントレンチメントのあり方などをめぐって

上田健介 (近畿大学)

- I はじめに
- II 憲法変動のあり方
- III 現在の憲法変動のあり方に対する評価
- IV 憲法変動のあり方の改革論
- V おわりに

I はじめに

II-1章〔近藤(康)〕でみた貴族院(上院)改革も含め、イギリスにおいては1990年代末以降、「憲法改革」の動きが激しくなっている。その中で、憲法変動(constitutional change)のあり方それ自体を見直したり、不文憲法の体制を改めて成典化する——さらには通常の議会制定法よりも改正要件の厳格な成文憲法を定める——ことを検討したりする動きもみられる¹⁾。

すなわち、貴族院憲法委員会は、2011年に「憲法変動のプロセス」を

1) 先行業績として、倉持孝司「イギリス憲法における「憲法上の変更」とそのプロセス」法律時報85巻5号(2013年)86頁。なお、本書II-1章〔近藤(康)〕では「政治・統治機構に関わる改革」(Iの最終パラグラフ)を念頭に「憲政改革」の語が用いられているが、本章では人権も含めより広く憲法に関わる改革を視野に入れる(「憲法」の意味についてII・序1を参照)ので、「憲法改革」という語を用いる。

テーマとする調査をしている。これは、同委員会が、2001年に設置されて以降、労働党政権下や当時の連立政権下で憲法的な法律の審査（後述II 2(2)参照）を行うなかで、現在のプロセスに懸念を抱いたことから包括的な調査を行ったものであり、多くの有識者や政治家から文書提出や証言を受けたうえで、2011年8月に報告書²⁾が提出されている。

また、2010年からのキャメロン連立政権のもと、庶民院政治憲法改革委員会³⁾が、2015年——議会任期固定法に照らせば途中解散がない場合に連立政権の任期末となる——がマグナ・カルタから800周年となることにちなみ、同年を目指して成典化も含めた憲法のあり方の再検討を開始した。「新たなマグナ・カルタ？」と題されたこの調査では、キングスカレッジに委託して文献調査を行った後、2014年7月に報告書⁴⁾を公表してパブリックコメントに付し、2015年3月にその結果を踏まえた第2弾の報告書⁵⁾が公表されている。

本章では、まず、不文憲法であるイギリスにおける現在の憲法変動のあり方について、それを大きく規定している議会主権という憲法原理とあわせて整理した後（II）、主に上の2つの委員会の報告書、資料の中で示された様々な論者の意見から、現状に対する評価（III）、改革案（IV）を紹介し、ここからイギリスの「憲法改正」の規範的含意に関する若干の示唆を得たい（V）。

2) House of Lords Select Committee on the Constitution, The Process of Constitutional Change, 15th Report of Session 2011-12, HL Paper 177.

3) 庶民院政治憲法改革委員会は2010～2015年まで設置された特別委員会である。2015年の総選挙後、6月3日の議院規則改正で「公行政・憲法問題委員会」が設置され、同委員会が憲法問題を引き続いて担当している。

4) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Consultation on A New Magna Carta? 2nd Report of Session 2014-15, HC 463.

5) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Consultation on A New Magna Carta? 7th Report of Session 2014-15, HC 599.