

憲法典の規律密度と政治制度の構想

横大道聡

慶應義塾大学大学院法務研究科 教授

1. 憲法典の改正なき憲法改正——平成の統治構造改革

およそ現代の国家のほとんどが、成文の憲法典を有している¹⁾。日本も日本国憲法という名を冠した憲法典を有しているが、周知のとおり、1946年の制定以降、一度も憲法改正を経験していない。ここでいう憲法改正とは、「成典憲法中の条項の修正・削除および追加をなし（狭義の改正）、あるいは、別に条項を設けて、もとの憲法典を増補すること（狭義の増補）によって、憲法に意識的に変改を加える行為²⁾」のことである。

他方、日本という国家の政治制度は、憲法制定当初と比べて大きく変貌している。とりわけ、1990年代以降に取り組まれた一連の統治構造改革——選挙制度改革、行政改革、地方制度改革、司法制度改革など——は、「きわめて広範囲にわたるもの」であり、「その広がりと意義は、明治期における近代国家の建設や、終戦直後における占領改革に匹敵するとさえいえるかもしれない³⁾」ほど大規模な改革であった。しかし、「近代国家の建設期や敗戦直後でもない時期に、これほど大規模な改革がなされる先進国の方が珍しい⁴⁾」とまで評されるこれらの改革ですら、憲法典の改正を

1) 横大道聡＝吉田俊弘『憲法のリテラシー』（有斐閣、2022年）第2章を参照。

2) 清宮四郎『憲法Ⅰ〔第3版〕』（有斐閣、1979年）386頁。

3) 待鳥聡史『政治改革再考——変貌を遂げた国家の軌跡』（新潮社、2020年）48頁。

4) 待鳥・前掲注3）50頁。

経ずに実現されたのであった。

ところで憲法という語は、憲法典のことを指すという形式的な用法だけでなく、実質的な意味で用いられる場合がある。実質の意味での憲法とは、「成文形式で存在するか否かを問わず、およそ国家の構造・組織および作用の基本に関する規範一般⁵⁾」を指す用法のことである。成文憲法体制をとる国における「国家の構造・組織および作用の基本に関する規範」は、「通常、単一の憲法典に盛り込まれた各種の条規だけでなく、憲法典に準ずる効力を有する司法的先例又は憲法判例や、それらに劣位する通常の法令又は憲法附属法などから形作られている⁶⁾」。そのため、それらの変更を通じて、形式的意味の憲法（＝憲法典）が改正されずに、実質的意味の憲法が「改正」されることになる。

一連の統治構造改革には、その方向性を定めた文書が存在する。例えば行政改革の場合、行政改革会議の『最終報告⁷⁾』がこれに該当するが、その中身を見てみると、冒頭の「Ⅰ 行政改革の理念と目標」の箇所、司馬遼太郎を引きながら、「われわれ日本の国民がもつ伝統的特性の良き面を想起し、日本国憲法によって立つ精神によって、それを洗練し、『この国のかたち』を再構築することこそ、今回の行政改革の目標である」と述べている箇所に目が留まる。「この国のかたち」という表現は、司法制度改革審議会の『司法制度改革審議会意見書⁸⁾』の中にも登場する。やはり冒頭の「Ⅰ 今般の司法制度改革の基本理念と方向」の箇所で、司法制度改革は、「政治改革、行政改革、地方分権推進、規制緩和等の経済構造改革等の諸々の改革」を「憲法によって立つ基本理念の一つである『法の支配』の下に有機的に結び合わせようとするものであり、まさに『この国の

5) 佐藤幸治『日本国憲法〔第2版〕』（成文堂、2020年）31頁。

6) 大石真「憲法典と憲法附属法」同『憲法秩序への展望』（有斐閣、2008年）6頁〔初出は2004年〕。なお、「憲法附属法」とは、「内容からすると等しく国政の組織と運営に必要な基本的規範ではあるが、形式上は憲法典に盛り込まれることなく、むしろ通常の議会制定法その他の法令に委ねられたもの」をいう（同7頁）。

7) 行政改革会議『最終報告』（平成9年12月3日）〔<https://www.gyokaku.go.jp/siryou/souron/report-final/index.html>〕

8) 司法制度改革審議会『司法制度改革審議会意見書——21世紀の日本を支える司法制度』（平成13年6月12日）〔https://lawcenter.ls.kagoshima-u.ac.jp/shihouseido_content/sihouseido/report/ikensyo/pdf-dex.html〕

かたち』の再構築に関わる一連の諸改革の『最後のかなめ』として位置付けられるべきものである」とされている。

両改革に関わった佐藤幸治は、『イギリスの歴史や政治のスタイルに共感しておられた高坂正堯教授は、『憲法と拙く訳されている constitution』の『現代の日本語の訳としては、司馬遼太郎氏の“国のかたち”がもっとも適切だと私は思う』と述べられたことがあります、その気持は私にもよくわかるような気がします⁹⁾』と記しているが、これを踏まえれば明らかのように、一連の統治構造改革は、まさしく「この国のかたち」の「再構築」という意味での「憲法の改正」だったのである¹⁰⁾。

2. 「憲法の規律密度」という視点

1で論じたのは、「憲法改正」という表現には、形式的意味の憲法（＝憲法典）を改正するという意味と、実質的意味の憲法（＝この国のかたち）を改正するという二重の意味があるところ、日本国憲法のもとで我々は、前者の経験はないが、後者は幾度となく経験している、ということであった。筆者に与えられた本稿のテーマは、「憲法の規律密度と政治制度の構想」であるが、このテーマに関連させていえば、日本国憲法下での「政治制度の構想」は、憲法典の改正ではなく、（憲法典を除いた）実質的

9) 佐藤幸治「個人の尊重と『この国のかたち』」同『憲法とその“物語”性』（有斐閣、2003年）129頁（初出は2000年）。ここで引用されている部分は、高坂正堯『世界史の中から考える』（新潮選書、1996年）127頁〔初出は1993年〕。さらに、豊秀一「再構築する『この国のかたち』 回り始めた改革の歯車」朝日新聞デジタル 2021年7月25日〔<https://digital.asahi.com/articles/ASP7N3VSLP6KUTIL09D.html>〕も参照。「この国のかたち」については、高見勝利『「この国のかたち」の変革と『議院内閣制』のゆくえ』公法研究 62号（2000年）1-2頁、穴戸常寿「憲法の運用と『この国のかたち』」長谷部恭男編『「この国のかたち」を考える』（岩波書店、2014年）137頁以下、PHP「憲法」研究会『【提言報告書】憲法論 3.0——令和の時代の『この国のかたち』』（2022年4月）なども参照。

10) 待鳥・前掲注3）48-49頁のほか、待鳥聡史「政治学からみた『憲法改正』」駒村圭吾＝待鳥聡史編『「憲法改正」の比較政治学』（弘文堂、2016年）10-16頁。なお、大石眞「統治構造改革の憲法史的展望」大石・前掲注6）40-44頁〔初出は2004年〕は、一連の統治構造改革を「憲法改革」の実例として紹介しているが、大石のいう「憲法改革」とは、「通常の議会制立法である憲法附属法の改廃によって憲法秩序を変えるもの」をいう（大石・前掲注6）26頁）。

意味の憲法の改正によって具体化・実現されてきた、ということであり、それを可能とした理由の一つが、日本国憲法の際立った特徴、すなわち、「憲法の規律密度」だということである（「統制密度」という言い方がされる場合もあるが、以下では同義のものとして扱う）。

「憲法の規律密度」とは、憲法の規定がどのように定められているかという規定のあり様に着目する議論である。憲法の規定のあり様が大きく取り上げられるようになったのは、比較政治学者のケネス・盛・マッケルウェインによる実証研究¹¹⁾の影響によるものであることは、衆目の一致するところであろう¹²⁾。

憲法の規律密度についてももう少し詳しく説明しておく、憲法の規定が詳細な規律となっている場合には「規律密度が高い」と表現され、逆に、簡潔で概括的な規律となっている場合には「規律密度が低い」と表現される。一般に、憲法の規定の「規律密度が高い」場合には解釈の余地が狭く、逆に、「規律密度が低い」場合にはそれが広がる。法律以下の法令によってどこまで「政治制度の構想」の制度形成・内容形成の可能性が開かれているかという視点からいえば、「規律密度が高い」場合には閉鎖的、「規律密度が低い」場合には開放的ということになる。「憲法の規律密度」の「高低」は、基本的には諸外国の憲法典と比較しての「高低」なのであって、「法律の規律密度」との対比で語っているわけではない¹³⁾。「憲法の規律密度」は、個々の憲法の規定によって異なり得るのであり、同じ憲法典のなかにも、規律密度が「高い」規定もあれば「低い」規定もある。そのため、同じ憲法典の他の規定の部分と比較して、「憲法の規律密

11) Kenneth Mori McElwain & Christian G. Winkler, *What's Unique About the Japanese Constitution?: A Comparative and Historical Analysis*, J. 41 JAPANESE STUD. 249 (2015). ケネス・盛・マッケルウェイン『日本国憲法の普遍と特異——その軌跡と定量的考察』（千倉書房、2022年）。さらに、一般向けの読みやすいものとして、ケネス・盛・マッケルウェイン『「人権」が多く、「統治機構」についての規定が少ない日本国憲法の特異な構造が改憲を必要としてこなかった』中央公論 2017年5月号 76頁以下も参照。

12) 憲法学からの受け止めとして、宍戸常寿ほか「座談会 憲法のアイデンティティを求めて」論究ジュリスト 24号（2018年）171-175頁などを参照。

13) 小嶋和司『憲法概説〔復刻版〕』（信山社、2004年）29頁〔原著は1987年〕は、法律と比べた場合の憲法の特徴として、「他の法典のように直接に現実的制度を設定する規範ではない」、「原則宣言的表現がえらばれる」などと指摘している。

度」の「高低」を議論する場合もある。要するに、「何と比較して」憲法の規律密度を議論しているのかを意識する必要がある。「憲法の規律密度」は、原則的に記述的なもの（＝高いか低いか、あるいは甘いか厳しいか）であるが、「憲法が権力を制限できるだけの質量ともに十分な規律を備えているか」、「憲法はどの程度まで具体的に公権力を規律・羈束しておかなければならないかの問題」として、規範的（＝高くあるべきか否か）に議論されることもある¹⁴⁾。

「憲法の規律密度」という言い方は、近時、国会論議のなかでもたびたび登場しているが¹⁵⁾、ここまで「流行」したのは比較的最近のことである。「規律密度」という用語自体は、もともと行政法学における「法律の留保」——ある種の行政活動を行う場合に、事前に法律でその根拠が規定されていなければならないとする原則¹⁶⁾——との関係で、留保の程度・あり方の表現として用いられてきたものである。例えば、『『法律の留保』が行政活動について国民に予測可能性を与えるとともに、国民代表議会の統制により国民の権利利益を保護する機能を果たすことを意図したものである以上、その目的を達するのに必要な詳細さ（規律密度）で規律することが求められる¹⁷⁾』という指摘がそれである¹⁸⁾。「行政法学では『法律の留保』（VdG）概念を足場に、行政権に対する議会の規律密度を高めようとする不断の努力がなされてきた¹⁹⁾』のであるが²⁰⁾、「憲法の規律密度」は、「行政統制の場面で法律の規律密度が語られるのと同様²¹⁾」の問題関心であり、日本国憲法の「条文のあり様について行政法でよく使われる統制密度・規律密度という点から²²⁾」把握し、評価するために使用されているのである。

14) 井上武史「日本国憲法と立憲主義——何を考えるべきか」法律時報 1072 号（2014 年）18 頁。

15) 第 192 回国会の衆議院憲法審査会で用いられたのが最初期の使用例である。例えば、第 192 回国会・衆議院憲法審査会議録第 2 号（平成 28 年 11 月 17 日）8 頁〔根本匠〕及び 9 頁〔船田元〕、同会議録第 3 号（平成 28 年 11 月 24 日）2 頁〔上川陽子〕及び 16 頁〔山尾志桜里〕などを参照。

16) 宇賀克也『行政法概説 I ——行政法総論〔第 8 版〕』（有斐閣、2023 年）33 頁。

17) 宇賀・前掲注 16）40 頁。

18) 宮田三郎『行政裁量とその統制密度〔増補版〕』（信山社、2012 年）322-323 頁も参照。

19) 亙理格「法律の規律密度と委任命令」法学教室 323 号（2007 年）59 頁。

なお、本企画の代表者である只野雅人は、「テキストの余白」という文学的な表現を好んで用いている²³⁾。只野は、参考人として呼ばれた衆議院憲法審査会の場合でも、「憲法の統治機構の規定、特に国会に関する規定は非常に簡略である、規律密度といった言葉も最近の憲法学では用いたりしますが、私なりに申せば、そのテキストの余白が非常に広い憲法だ、こういうことになります²⁴⁾」などと述べている。

3. 日本国憲法の規律密度の低さについて

この只野の指摘の通り、今日、日本国憲法の規律密度が他国の憲法典と比べて「低い」——テキストの余白が広い——ということ自体については、おそらく異論の余地なく受け入れられているが²⁵⁾、そのことを実証して見せたのが、1789年以降に制定された約900もの成文憲法典を分析対象に用いながら、日本国憲法の構造的特徴を明らかにしたマッケルウェインである。マッケルウェインの指摘する日本国憲法の「特異性」のうち、本稿に関する統治機構に関する部分のみを挙げれば、次のとおりであ

20) なお、行政法学における「法律の規律密度」の議論は、必ずしもそれを高める方向でのみ議論してきたわけではない。例えば、2000年前後の地方分権改革との関係では、地方自治体の条例制定権を拡大させていく際の障害として、「法令の規律密度」の高さが問題視され、国の法令による義務付け・枠づけの「規律密度」の緩和が目指されていた。この文脈では、「我が国の自治体は、多くの場合、国の法令（法律、政令、省令、告示等）に基づいて事務を処理している」が、「多くの事務が法令によって義務付けられており、しかもその処理の方法が詳細にわたって規定されているため、自治体の裁量が限定され、地域の実情にあった行政運営が不可能になっている。これが法令の『規律密度』の問題である」とされる。磯崎初仁「法令の規律密度と自治立法権——地方分権改革推進委員会の検討を踏まえて」ジュリス1396号（2010年）146頁。田丸大「法令の規律密度の低下と地方分権改革」駒沢法学41号（2011年）111頁以下も参照。

21) 井上武史「立憲主義とテキスト——日本国憲法の場合」論究ジュリスト20号（2017年）114頁。

22) 大石真「現代社会における『憲法』の役割」同『統治機構の憲法構想』（法律文化社、2016年）7頁〔初出は2014年〕。

23) 只野雅人「政治機構とテキストの余白——『巧妙な体制の変更』をめぐって」同『代表における等質性と多様性』（信山社、2017年）379頁以下〔初出は2012年〕などを参照。

24) 第208回国会・衆議院憲法審査会議録第3号（令和4年2月24日）3頁〔只野雅人〕。

25) 山本龍彦「憲法典のデザイン——「簡潔・厳格」モデルの意義と限界」法律時報1130号（2018年）90頁以下などを参照。

る²⁶⁾。①世界の現行憲法のなかでは5番目の短さ（英語で4,998 words）というその短さ・簡潔さ。②憲法に規定されている統治機構に関する事項ないし項目は、制定当時から世界の平均を下回っており、現在の「標準的」な憲法は、人権と統治機構をより長く、より詳細に項目を規定する傾向にある²⁷⁾。③統治機構について「法律により定める」といった規定が多用されており²⁸⁾、憲法による縛りが弱い。これらの事情が相まって、「日本国憲法の規律密度は低い」と認識されているのである。

①から③について、補足説明しておく²⁹⁾、まず、①について高見勝利は、文字数の少なさだけから日本国憲法が規律密度の低い憲法であるとは確認できないと述べている³⁰⁾。この指摘はその通りであり³¹⁾、例えば、「衆議院議員の任期は、4年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。」（憲法45条）や、「国会の常会は、毎年1回これを召集する。」（憲法52条）は、簡潔簡素な規定ぶりで少ない文字数であるが、解釈の余地がほとんどないほど明瞭な意味を有しているという意味で、その規律密度は「高い」。もっとも、そもそもマッケルウェインは文字数の多寡だけに着目して憲法の規律密度の高低を語っているわけではないし、憲法学でもそのような素朴で単純な見解など存在しない。

この点に関連するが、宍戸常寿が指摘しているように、憲法のなかの統治機構に関する規定の「多くは比較的明確な意味を有しており『準則』に当たる、と考えられる³²⁾」。ここで登場する「準則 rule」という語は、（憲）法学においては、「原理 principle」と対比して用いるのが一般的であり、法哲学者のロナルド・ドゥオーキンによって広められた³³⁾。長谷部

26) マッケルウェイン（『日本国憲法の普遍と特異』・前掲注11）、特に第3、4章。

27) 横大道＝吉田・前掲注1）第4章も参照。

28) その一覧として、長谷部恭男編『注釈日本国憲法（3）』（有斐閣、2020年）485-486頁〔宍戸常寿執筆〕を参照。

29) 関連して、横大道聡「憲法を書くということ」中央公論2020年5月号142頁以下も参照。

30) 高見勝利「非常事態に備える憲法改正は必要か」論究ジュリスト21号（2017年）103頁。

31) 「日本国憲法は他国の憲法典に比べて条文や文言の数が少ないから規律密度が低い、という言説を聞くことがある。この言説は誤っている。」と指摘する、長谷部恭男「識者コラム『現論』改憲案、言葉より中身『規律密度』フェイク注意」信濃毎日新聞デジタル2022年4月1日〔<https://www.shinmai.co.jp/news/article/CNTS2022040100251>〕も参照。

32) 宍戸常寿「『憲法を改正する』ことの意味」論究ジュリスト9号（2014年）25頁。

恭男の説明を借りていえば、「準則」は「ある問題に対する答えを一義的に定める」のに対して、「原理」は「答えを特定の方向へと導く力として働くにとどまる³⁴⁾」。したがって、憲法の規定が「準則」であれば規律密度が高く、「原理」であれば規律密度は低い、ということになる。ただし、「純粋な『準則』ではないとしても、ある種の〈原則——例外〉を設定する解釈が規範として専門家集団で共有されている場合がある³⁵⁾」という指摘がある。この点については後述する。

次に②について、厳密に言えば、憲法の規定ぶりに着目する「憲法の規律密度」は、「ある規律事項を憲法典と法律以下の諸規範との間にどのように振り分けるべきか」、すなわち、「何を憲法典で規律し、何を規律すべきではないか」という「憲法留保」の問題³⁶⁾とは区別される³⁷⁾。もっとも、憲法レベルでの規律が存在しないということは、それはすなわち、通常は規律密度が限りなくゼロに近いほど「低い」ということを意味するわけだから、規律密度とも深く関連する。また一般に、憲法に規定されている統治機構に関する事項・項目が少なければ、その分だけ文字数も少なくなるだろうし、逆もまた然りであるという意味で、①にも関係する³⁸⁾。

③について、「一定の事項を憲法に書くということは、書かれた事項を日常の政治での審議対象から外し、将来にわたってこれを拘束し、方向づけるという意味を持つ³⁹⁾」のであるが、仮にある事項が憲法に規定されている場合（②）であっても、それが「法律で定める」といった形式で規定

33) ロナルド・ドゥウォーキン（木下毅＝小林公＝野坂泰司訳）『権利論〔増補版〕』（木鐸社、2003年）17-23頁。

34) 長谷部恭男「平和主義と立憲主義」同『憲法の理性〔増補新装版〕』（東京大学出版会、2016年）4頁〔初出は2004年〕。駒村圭吾「憲法学にとっての『憲法改正』」駒村・待鳥編・前掲注10）27-28頁も参照。

35) 宍戸・前掲注32）25頁。もっとも、ロベルト・アレクシーのいうように、「すべての規範は、準則か原理かのいずれか」（ROBERT ALEXY, A THEORY OF CONSTITUTIONAL RIGHTS 44 (Julian Rivers, trans., 2010)）であるとしたら、この言明は、「準則」のように見える憲法の規定を「原理」として捉えるということになる。

36) 赤坂幸一「憲法留保」同『統治機構論の基層』（日本評論社、2023年）34-35頁。

37) この問題についての筆者の分析として、横大道＝吉田・前掲注1）49-52頁を参照。

38) 新井誠「日本国憲法における統治システムの基本概念と諸構想」憲法問題29号（2018年）50頁。

39) 横大道・前掲注29）145頁。

されているに過ぎないこともある。この場合、当該事項について憲法レベルでは決めないということを決め、詳細は法律に委任し、日常政治での審議の中で決定することとした、ということの意味する⁴⁰⁾。行政法学における委任立法に関する議論と同様、ここでは、法律に委任した側（＝憲法）において、何をどのように委任したのかが明確かつ具体的に示されていれば、規律密度は「高い」ことになるが、日本国憲法の文字数の少なさ（①）とも相まって、白紙委任に近い規定が少なからずみられるというのが実情である。例えば、「両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。」（憲法 43 条 2 項）や、「内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国务大臣でこれを組織する」（憲法 66 条 1 項）、「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。」（憲法 76 条 1 項）、そして「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」（憲法 92 条）などは、いずれも国会、内閣、裁判所、地方自治という主要な政治制度の構成に関係する重要事項について、その詳細の具体化・形成を、白紙委任的に法律に委ねている⁴¹⁾。そうであるからこそ、冒頭でみた一連の統治構造改革を、憲法典の改正なくして、法律によって実現できたのである。

他方、「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。」と規定する憲法 47 条は、一見すると白紙委任的であり規律密度が低いようにみえるが、憲法 14 条、15 条、44 条などにより、選挙制度設計を行う立法府の裁量には一定の縛りがかけられている。その意味で、それで充分であるかどうかは議論の余地はあるものの、一定の規律密度が確保されているといえるだろう⁴²⁾。この例が示しているように、ある憲法の規定それだけを見ても、実際の規律密度が分からない場合もある。

40) See Rosalind Dixon & Tom Ginsburg, *Deciding Not to Decide: Deferral in Constitutional Design*, 9 INT'L. J. CONST. L. 636 (2011).

41) 憲法 92 条は、「地方自治の本旨に基づいて」という規律を及ぼしているが、相当に漠然としていること（＝規律密度が低いこと）は否定できないだろう。

4. 日本国憲法の規律密度の低さについての規範的評価

それでは、規範的な見地からみたとき、日本国憲法の政治制度に関わる統治機構部分の規律密度の低さは、どのように評価すべきなのだろうか。詳細な実証分析を提示したマッケルウェインは、それを踏まえつつ、「私が最も懸念するのは、統治機構の規律密度の低さが、政治アクターによる恣意的な制度操作を可能にしていることである⁴³⁾」と述べ、これを否定的に評している。井上武史も、「憲法がまったく変わらないのに、従来の憲法解説書の使用に堪えないほど統治構造が変わってしまうことは、成文憲法をもつ統治体制にとって本来望ましいことではない。改正が容易でない硬性憲法であるにもかかわらず、実質的な統治内容を単純多数決で制定される法律によって変更できてしまうからである⁴⁴⁾」と述べ、マッケルウェインと同様の懸念を表明している。

他方で、彼らの懸念は、必ずしも憲法学のなかで広く共有されていないようにも見受けられる。例えば、高見勝利は、「憲法の統治に関する規定は、総じて、人権規定のような国家権力を規律し、その発動の限界を画する制限規範ではなく、国会や内閣・裁判所といった国家機関を創設し、そうした機関に立法・行政・司法といった権力を付与する授権規範」であり、その授権規範としての「性質上、機関の組織、権力作用に関する詳細はそれらを具体化する法律規定に委ねざるを得ない」から、「法規範の密度という点では、『授権規範』としての性質上、本来的に木目の粗いものである⁴⁵⁾」と述べ、統治機構の規律密度の低さは当然のことと捉えている⁴⁶⁾。長谷部恭男も、憲法は「道路交通法や租税法規とは異なり」、「社

42) 選挙制度については、吉川智志「選挙制度と統治のデザイン——憲法学の視点から」駒村圭吾＝待鳥聡史編『統治のデザイン——日本の「憲法改正」を考えるために』（弘文堂、2020年）85頁以下を参照。なお、前掲注41)で言及した地方自治については、93条～95条により地方自治制度設計に対する一定の縛りがかけられている——例えば、議事機関として議会を設置することや、長や議員を直接選挙で選出することなど——が、それでも自由に制度設計できる余地は極めて広く残されている。

43) マッケルウェイン（『日本国憲法の普遍と特異』・前掲注11）191頁。

44) 井上・前掲注21）115～116頁。井上・前掲注14）18頁も参照。

45) 高見・前掲注30）103頁。

会相互作用を調整するための『基準』や『範囲』や『尺度』を明確に示すことを主たる役割としていない」のであり、憲法の「規律密度の低さは、日本国憲法がこうした憲法本来の姿〔憲法はわれわれの社会がいかなる社会であるかを原理的に示す文書であるということ——引用者〕に忠実であるためでもある⁴⁷⁾」と述べ、やはり、それを当然視している。

この評価の違いは何に起因しているのだろうか。この点に関して大石眞は、「日本国憲法のような簡短概括型の規律であれば統制密度は低く、議会や政府などの権力——裁判所も含まれる——に対する統制の度合いは低くなるが、詳細規律型の規定であれば統制密度は高く、権力に対する統制の度合いは強くなる。憲法観の問題としていえば、権力統制を高調する立場は、前者だと柔軟な国政運用が認められるため反対に回り、後者だと厳格な国政運用が求められるので賛成に回る、ということになる⁴⁸⁾」と指摘するとともに、憲法改正論を考える際の心得の一つとして、「憲法典による規律密度と権力統制の度合いを検証すること⁴⁹⁾」を挙げ、どちらの方向を選択するかが重要な論点の一つになるとしている。また、参議院憲法調査会に参考人として招聘された土井真一は、憲法の規定の規律密度の高低について、「そここのところは何を背景にしているかといいますと、国民の国会あるいは議会に対する信用度の問題なんですね。比較的信用するという立場であれば、抽象的、概括的なことを憲法に定めて、その趣旨を生

46) 法規範の授權規範としての性質から、当然に規律密度が低くなるのだという説明は、2でも言及した行政法における「法律の留保」や「委任立法」に関する議論を踏まえるならば疑問であるし、規律密度の低さの程度が問題なのであって、「本来的に木目が粗い」というのは説明になっていない。また、日本国憲法の場合、制限規範としての人権の部分についても規律密度の低さが指摘されている。大石眞「憲法改正と憲法構想」同『憲法制度の形成』（信山社、2021年）76-78頁〔初出は2020年〕、櫻井智章「基本権論におけるいくつかのモチーフについて」曾我部真裕＝赤坂幸一＝櫻井智章＝井上武史編『大石眞先生古稀記念論文集 憲法秩序の新構想』（三省堂、2021年）459-465頁などを参照。

47) 長谷部恭男「憲法の未来」同編『論究憲法——憲法の過去から未来へ』（有斐閣、2017年）449-450頁。2で述べたように、一般に日本国憲法の規律密度が低いという評価は、他国の憲法と比較したうえでの評価であり、「道路交通法や租税法規」と比べているわけではない。日本と比べて規律密度の高い他国の憲法典が、「憲法本来の姿」に忠実ではないということにはならないのだとすれば、この引用部分は、日本国憲法の規律密度の低さを擁護する理由にはなっていない。

48) 大石・前掲注46) 78頁。

49) 大石眞「現実的な憲法改正論議の条件」大石・前掲注46) 70頁。

かして国会で立法化を図ってくれという立場を取るのに対して、非常に議会に対する信用度が低いという国については、詳細にわたってまで憲法で決めて議会の拘束するんだというような立場を取るところがあります⁵⁰⁾」などと述べている。

日本国憲法の規律密度の低さに対するマッケルウェインや井上による否定的な評価——再掲すれば、「政治アクターによる恣意的な制度操作を可能にしている」(マッケルウェイン)、「実質的な統治内容を単純多数決で制定される法律によって変更できてしまう」(井上)という懸念——は、まさにこの「権力に対する統制」、「議会に対する不信」という観点から下された評価であり、その解決のためには、憲法の規律密度を高めるための憲法改正が必要となるというのは、この評価からの素直な帰結である⁵¹⁾。本稿のテーマとの関連では、大胆な政治制度の構想をも法律によって実現できる日本国憲法のあり様は、批判的に捉えられ、一定のものについては憲法レベルで——単に項目として取り上げるだけでなく、質量ともに政治を縛る内容で——規定し規律すべきだという主張になる。

それでは、高見や長谷部のように、「権力統制を高調」する憲法観に立脚している(であろう)論者——そして国会に高い信用を寄せているともみられない論者⁵²⁾——が、規律密度の低い日本国憲法の統治機構の規定のあり様に賛意を示し、それを当然視しているというのは、果たしていかなる理由によるものなのだろうか。それは、いかなる場合に憲法改正を必要とするのかについての考え方が関係しているといってよい。そこで5では、この点について詳細な議論を展開してきた高見勝利の見解を取り上げて検討することにしよう。

50) 第159回国会・参議院憲法調査会議録第7号(平成16年5月12日)10頁〔土井真一〕。

51) 例えば、マッケルウェイン(『日本国憲法の普遍と特異』・前掲注11)第6章は、憲法改正による具体的な選挙制度の改革案を提示している。井上・前掲注14)19頁は、「権力の制限・枠づけを重視しようとするれば、憲法附属法を構成する規範のうち、一定の重要なものを憲法典に格上げする方策も考えられてよいのではないか。この観点からは、……統治構造改革のあり方にも反省を迫ることができるであろう」と述べている。

52) 例えば、高見勝利「危機のなかの憲法と議会政治」法律時報1111号(2017年)58頁以下。

5. 政治制度の構想の具体化のための憲法典の改正

憲法改正の要否について、高見勝利は「試論」として、「立憲主義の見地から、国会の発議しようとする憲法改正案の策定内容が『憲法の改正』（第九六条）として是認しうるものか否かを判断する物差し（準則）⁵³⁾」を7つ挙げている。そのうち、「憲法改正の要否を判断するうえで、最も重要」とされているのが、判断準則③の「目的実現の手段が憲法規定と抵触しないか、すなわち、改正の目的を達成するためには、憲法改正しか手段がないかどうかを精査すること」である⁵⁴⁾。そして、この「精査」の際に、「阻止条項となる憲法規定の意味内容を明らかにすることが要請され」、それとの関係で次の判断準則④、すなわち、「提起されている憲法改正について、一見したところ抵触するとみえる憲法規定について、これを適切に解釈し、適用することにより、当該規定を改変せずにその目的を達成することができないかどうかを確かめること⁵⁵⁾」が掲げられている。したがって、この高見の立場では、「統治規定に関する憲法改正ということになると、一般的には、国家権力の再分配とか、新たな憲法上の機関（例えば憲法裁判所）の創設といった、付属法律では対応できない問題が浮上してきた場合に限られよう⁵⁶⁾」ということになる。

高見の主張のポイントをさしあたり4点あげておくと、第一は、それが「準則」とされていることである。「準則」の意味については2で言及したが、「原理」——高見は「原理」ではなく「原則」という表現を用いているが同趣旨だと解される——と区別して「準則」という語を用いていることからすると、2でみた「準則」の意味を念頭に置いているはずである。つまり、高見の主張は極めて強い主張である。

第二に、高見はそれを「立憲主義」から導出していることである。なぜ

53) 高見勝利「憲法改正の『判断準則』と自衛隊『憲法編入』の要否判定——五月三日の安倍提案に接した一憲法学者の所見」世界2017年7月号119頁。

54) 高見・前掲注53)119頁（傍点は引用者）。

55) 高見・前掲注53)119-120頁。その他の「判断準則」も興味深い、本稿では検討する余裕がない。

56) 高見・前掲注30)103頁（傍点は引用者）。

「立憲主義」がそのような「準則」を求めるかという点、高見の説明では、憲法の「最高法規性」が、「高度の法的安定性を要請する」からだと言われる⁵⁷⁾。高見の掲げる諸準則が立憲主義の要請だとすると、それは日本だけでなく、およそ立憲主義を標榜するすべての国家に妥当する準則だということであり、それに反する憲法改正は、立憲主義に反する憲法改正だということになる。この意味でもやはり、高見の主張は極めて強い。

第三に、そうであるにも関わらず、高見の主張はそれほど違和感なく他の憲法学者にも受け入れられる可能性がある。山本龍彦は、「憲法典ではなく憲法附属法で対応すればよいというメンタリティ⁵⁸⁾」をエリート・プラグマティズムと呼んだが、このエリート・プラグマティズムというメンタリティは、高見に限らず長谷部⁵⁹⁾や他の憲法学者にも広く共有されているように見受けられるからである⁶⁰⁾。ただし、上述したように高見の見解は、規律密度の低い日本国憲法の規定を、「適切」に解釈・適用して、改正せずとも改正しようとする目的を達成できるのであれば、憲法改正という手段を採ることは是認されない、すなわち、「憲法典ではなく憲法附属法で対応しなければならない」という強い主張であり、エリート・プラグマティストがそこまで強い主張にまで同意するかは異論の余地もあろう。

第四は、高見の判断準則③、④にとって、問題となる憲法規定を「適切に解釈、適用」ということはどういうことなのかが決定的に重要な意味を持つということである。この第4点目については具体例を挙げながら考えてみたい。

57) 高見・前掲注53) 119頁。この点に関連して、新井誠は、「特に90年代統治改革は統治や民主主義の在り方の大胆な変更でありながら、日本国憲法自体に何も起きていない意義は大きい。その忍耐力こそが日本国憲法の安定性につながったからである」と評している（新井・前掲注38) 51頁）。このように、「(高度の法的)安定性」という評価軸からは、憲法典の改正なき統治構造改革は、憲法典は変わらないという意味での安定性を確保できるため、肯定的に評価されることになろう。

58) 穴戸ほか座談会・前掲注12) 171頁。

59) 例えば、長谷部恭男『憲法とは何か』（岩波書店、2006年）18-21、129-131頁。

60) 水島朝徳『憲法「私」論』（小学館、2006年）213頁、阪口正二郎『改憲論と『生きる憲法』』阪口正二郎・愛敬浩二・青井未帆編『憲法改正をよく考える』（日本評論社、2018年）37頁以下、奥村公輔「統治機構改革」阪口ほか編・同上151頁以下などを参照。

6. 裁判官の在任中の報酬減額——憲法解釈による対応と憲法改正による対応

日本国憲法は、憲法 79 条 6 項で、「最高裁判所の裁判官は、すべて定期に相当額の報酬を受ける。この報酬は、在任中、これを減額することができない。」と定めるとともに、80 条 2 項で「下級裁判所の裁判官は、すべて定期に相当額の報酬を受ける。この報酬は、在任中、これを減額することができない。」と規定している。これらの現実、裁判官の在任中の報酬減額の可否という問題に対する答えを一義的に「否」と定める「準則」であるかのようにみえる。そうであるにもかかわらず、2002 年、在任中の裁判官の報酬が減額された。そのときの国会質疑によると、「今回の裁判官の報酬の引下げは、民間企業の給与水準の低下の状況等に関する客観的な調査結果に基づきまして、人事院勧告を受けて行われる国家公務員全体の給与引下げに伴いまして、法律によって一律に全裁判官の報酬についてこれと同程度の引下げを行うという趣旨」であり、「裁判官の職権行使の独立性とか三権の均衡を害して司法府の活動に影響を及ぼすというような意図もなく、またそのような現実もない」ので、「憲法第 79 条第 6 項及び 80 条第 2 項の減額禁止規定の趣旨に反するものではなく、裁判官の報酬のこのたびの減額は憲法の禁止する報酬の減額には該当しないというふうに解釈したもの⁶¹⁾」だと説明されている。裁判官の報酬を在任中に減額したいという「目的」は、「一見したところ」憲法 79 条 6 項及び 80 条 2 項に抵触するため許されないように見えるが、これらの規定を「適切に解釈し、適用」すれば、「当該規定を改変せずにその目的を達成することができ」とされたのである。こうして、極めて意味内容が明確で、例外の余地がないように書かれた規律密度が「高い」条文に、「解釈」によって例外が認められたわけである⁶²⁾。

日本国憲法 79 条 6 項及び 80 条 2 項に類似した規定は、かつてアイルラ

61) 第 155 回国会・参議院法務委員会会議録第 7 号（平成 14 年 11 月 19 日）2 頁〔森山眞弓〕。

62) これは穴戸のいう「純粋な『準則』ではないとしても、ある種の〈原則——例外〉を設定する解釈が規範として専門家集団で共有されている場合」に該当するといえよう。穴戸・前掲注 32) 25 頁。

ンド憲法 35.5 条にも存在していた。同条の規定はシンプルであり、「裁判官の報酬は、その在任中、減額してはならない (The remuneration of a judge shall not be reduced during his continuance in office)」と定めていた。未曾有の経済危機に見舞われたアイルランドは、2009 年、公務員に対する賃金削減と年金保険料の追加徴収を断行したが、裁判官については、憲法 35.5 条に抵触し違憲であるという理解に基づき、その対象外とされた。アイルランド国内の憲法学説では、日本と同様の理由で憲法改正をせずに裁判官の報酬を減額できるという立場も見られたようであるが⁶³⁾、結局、裁判官の在任中の報酬減額は憲法が認めていない以上、減額したいのならば憲法改正が必要だということで、同条を改正する憲法改正案⁶⁴⁾が提案され、2011 年 10 月 27 日の国民投票で可決された。新たな規定は次のとおりである⁶⁵⁾。

35.5.1° 裁判官の報酬は、この節の規定に従う場合を除き、その職にある間、減額されることはない。

2° 裁判官の報酬は、個人一般又は特定の階層に属する個人に法律により課される租税、賦課又は他の公課の対象となる。

3° この節の規定の制定の前又はその後に、その報酬が公金から支出される者の階層に属する個人の報酬が法律により減額された又は減額される場合で、その減額が公益に適合するとその法律が規定する場合は、裁判官の報酬を比例して減額する規定も法律で定めることができる。

アイルランドでは、この改正の中身の是非についての議論は見られるも

63) John O'Dowd, *Judges in Whose Cause? The Irish Bench After the Judges' Pay Referendum*, 48 IRISH JURIST 102, 104 (2012).

64) Twenty-Ninth Amendment of the Constitution (Judges' Remuneration) Act 2011. なお、憲法 12.11.3° 条に「大統領の俸給及び手当は、その在任中減額されない。」という規定があり、これを理由に大統領も報酬減額の対象外とされた。この規定は憲法改正に付されなかったが、その理由は、当時の現職大統領メアリー・マッカリース (Mary Patricia McAleese) の任期切れが間近に迫っており、新たに就任する大統領から減額した俸給を適用することで対応することとしたためである。O'Dowd, *supra* note 63, at 104.

65) 翻訳は、国立国会図書館調査及び立法考査局編『各国憲法集 (2) アイルランド憲法』(2012 年 3 月) 56 頁 (<https://dlndl.go.jp/pid/3487278/1/1>) を用いた〔元山健訳〕。

の、この改正自体について、法律で実現できた目的であるのに憲法改正という手段を用いたもので立憲主義に反するなどといった批判は、管見の限り、目にしたことはない⁶⁶⁾。なお、アイルランドは立憲主義国家である。

ちなみに自民党改憲案では、現行の79条6項を、「最高裁判所の裁判官は、全て定期に相当額の報酬を受ける。この報酬は、在任中、分限又は懲戒による場合及び一般の公務員の例による場合を除き、減額できない。」に改め（新79条5項）、現行の80条2項を、「前条第5項の規定は、下級裁判所の裁判官の報酬について準用する」と改める（新80条2項）という案が提示されていたが⁶⁷⁾（下線部分が修正箇所）、公式Q&Aによると、「現行憲法79条6項では、裁判官の報酬は在任中減額できないこととされています。しかし、最近のようにデフレ状態が続いて公務員の給与の引下げを行う場合に解釈上困難が生じていますし、また、懲戒の場合であっても報酬が減額できないという問題があります。こうしたことから、憲法改正草案では、79条5項後段に「この報酬は、在任中、分限又は懲戒による場合及び一般の公務員の例による場合を除き、減額できない」と規定し、解決を図りました⁶⁸⁾」と説明されている。アイルランドと同様の問題意識から、類似した改正案を提示しているのである。この部分のみ憲法改正がなされたとしたら、それは立憲主義に反するのだろうか。

7. 憲法改正による対応は立憲主義に反するのか？

裁判官の在任中の報酬減額という同じ問題に対する日本とアイルランドは正反対の対応、あるいは憲法改正に対するスタンスの違いは、大変興味深く映る。筆者は、アイルランドの対応が、立憲主義に反する許されざる憲法改正であったなどとはまったく思わない⁶⁹⁾。憲法を改正せずとも法律

66) 筆者は2022年3月～2023年3月までアイルランドのダブリン大学トリニティカレッジに留学する機会を得たが、そこで憲法を担当する諸氏に聞いても、この改正が立憲主義に反するという者はいなかった。

67) 自由民主党『日本国憲法改正草案（現行憲法対照）』（平成24年4月27日決定）20頁〔https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/130250_1.pdf〕

68) 自由民主党『日本国憲法改正草案Q & A（増補版）』（平成25年10月）26頁〔storage.jimin.jp/pdf/pamphlet/kenpou_qa.pdf〕

で対応できるということが、憲法改正という選択肢を排除することを自動的に是とする理由にはならないと考えるからである⁷⁰⁾。憲法判断のあり方に関するいわゆるブランダイス・ルール⁷¹⁾の第7準則——たとえ合憲性に重大な疑義が生じているとしても、議会制定法の合憲性が問題となる場合には、裁判所は、その疑義を回避しようとする法令解釈が可能かどうかをまず確認すべしという要請⁷²⁾——のごとく、憲法改正の場面で、「ある憲法規定の改正の是非を判断する際、憲法を改正せずとも済む解釈が可能であれば、その解釈に従うべきで、その解釈こそが適切な解釈である」といったことを立憲主義は要請しないのである⁷³⁾。

憲法学ではほとんど注目されなかったが、法社会学者の馬場健一は、裁判官の報酬減額合憲説を評して、「憲法の減額禁止規定の規範的意義を無に帰しかねない学説」であり、「特殊日本的な統治状況において、憲法の規範的効力を骨抜きにする実践に、無意識的にであれ荷担することになっているといわざるをえない」と厳しく批判していた⁷⁴⁾。これは、裁判官の報酬の減額は憲法上可能であるという「解釈」は「適切」ではないという批判であり、その理由は、「憲法の規範的効力を骨抜きにする」もので、当該規定の「規範的意義を無に帰しかねない」というものである。この批判は、高見のいう「判断準則」に従った対応を採ったように見える日本の

69) 大石・前掲注 49) 69 頁は、憲法改正論の心得の一つとして、「憲法改正の必要性を積極的に提示できるかが大事であるが、その必要性には、新しい内容を盛り込む場合、現行規範を否定して改める場合のほか、解釈上疑義のある点を明確化する場合も含まれる」と指摘しているが（傍点は引用者）、筆者もこれに同意する。

70) 横大道＝吉田・前掲注 1) 第 5 章を参照。

71) Ashwander v. Tennessee Valley Auth., 297 U.S. 288 (1936) のブランダイス裁判官同意意見が示した、憲法判断のあり方に関する 7 つの準則のことをいう。詳細については、渋谷秀樹「憲法判断の条件」樋口陽一編『講座憲法学 6 権力の分立【2】』（日本評論社、1995 年）141 頁以下を参照。高見の判断準則は、「国会議員の改正権力の行使についても、かのブランダイス・ルールに類するものが導き出せないか」という問題意識からのものである。高見・前掲注 53) 117 頁。

72) *Id.* at 297 (Brandeis, J., concurring)。

73) 立憲主義がそのように要請するのだという立論は、栗島智明「現代日本型立憲主義論に関する一考察」山元一編『講座 立憲主義と憲法学第 1 巻 憲法の基礎理論』（信山社、2022 年）75 頁のいう論点先取の議論の疑いが濃厚である。

74) 馬場健一「司法の位置づけと立憲主義の日本的位相——裁判官報酬減額問題から考える」社会科学研究 58 巻 2 号（2007 年）34 頁。

対応こそが立憲主義に反する——ここでの立憲主義は、高見がいう高度の法的安定性を強調する意味ではなく、憲法による権力の統制という、より一般的で通常の意味である——のだという批判なのであり、本稿のテーマを踏まえて筆者なりにパラフレーズすれば、裁判官の「報酬は、在任中、これを減額することができない」という憲法の規定は、意味内容が明確な「準則」で、解釈の余地が狭く、「規律密度が高い」にもかかわらず、「実は例外があって……」という解釈を許容してしまうならば、それが翻って、「準則」と解されている他の規定や、「規律密度の高い」条文も、同様に解釈されてしまいかねず、憲法の権力統制としての役割が没却されてしまうのではないか、という指摘として受け止めることができる。

この懸念は決して杞憂ではあるまい。一見すると明確な意味内容を備えているように見える憲法 53 条の「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いづれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。」という規定の解釈を例に説明しよう。この憲法 53 条後段に基づいて、2015 年 10 月 21 日に規定数を満たす衆参両院の野党議員から臨時会の召集要求がなされた。それにもかかわらず、当時の安倍内閣は臨時会を召集せず、翌年 1 月の常会の開会まで国会を召集しなかった。また、2017 年 6 月 22 日の臨時会召集要求の際には、当時の安倍内閣は 98 日後の 9 月 28 日になってようやく臨時会を召集したものの、その冒頭で衆議院を解散して審議を行わなかった。山崎友也が指摘しているように、「現時点で政府は、同条後段を『準則（ルール）』として解していないことは明らかである。同条後段のような、解釈の余地が極めて乏しいと学説が解する条項でさえ、統治者はそこから逃避しようとしている⁷⁵⁾」。山崎は、この憲法 53 条後段をめぐる政治の実例を、「いくら憲法典を改正しても、……憲法『規範』の『明文化』をしても、これに統治者がどこまで『拘束』されるか不明だということを強く示唆する一例⁷⁶⁾」として引き合いに出している。至極まっとうな懸念であるが、馬場の批判は、例えば裁判官の在任中の報酬減額を問題視してこなかった（憲）法学のスタンス、あるいは、判断準則③、④のような思考

75) 山崎友也「立憲主義の『危機』——憲法典の過少?」憲法問題 33 号（2022 年）75 頁。

76) 山崎・前掲注 75) 75 頁。

が、そのような政府の解釈を棹差すことになっていないのかと問うものであり、これもまた、十分に理由のある問題提起である。

もちろん、政府の憲法 53 条の「解釈」は「適切」ではないと批判することはできる⁷⁷⁾。しかし、ここでの問題は、一見して明瞭な意味を持つ、「規律密度が高い」、「準則」的な条文であっても、「解釈」によってその規律から逃れることができるのだという実例を学説が示したり是認したりすることが、同様の解釈手法を公権力側が利用する可能性ないし危険性を広げることになりはしないか、ということである⁷⁸⁾。この点は、政治学者の境家史郎が、憲法に関する世論調査の分析結果を踏まえたうえで、「有権者のなかでも、憲法典の拡大解釈——さらには、憲法典は融通無碍に読める（読んでよい）のだとの見方——」が着実に広がってきた理由（責任）の一つに、「エリート層による、これまでの憲法の扱い方⁷⁹⁾」がある」と喝破したことに関係する。この見地からすると、立憲主義という最高度に抽象的な理念から、「憲法典ではなく憲法附属法で対応しなければならぬ」という強い準則を導き、統治規定に関する憲法改正は「付属法律では対応できない問題が浮上してきた場合に限られよう」と断じる強い高見の主張——しかもそれは、一般読者向けの媒体で公表されている——は、エリート・プラグマティズムよりもさらに、憲法は融通無碍に読んでよいのだという一般の見方を広げかねない。憲法典の「安定性」のために、憲法改正を最後の手段としなければならないと喧伝することが、権力の統制を緩め、規律密度の高い規定をもってしても権力を統制しきれなくなるのだとしたら、そのような「解釈」は果たして「適切」といえるのだろうか。

77) 文献は多いが、訴訟の経緯も含めて、志田陽子「憲法 53 条・臨時会不召集裁判」Law & Practice 16 号（2022 年）89 頁以下を参照。

78) この点に関連して、横大道聡「いともたやすく行われるえげつない行為」判例時報 2450・2451 号（2020 年）282 頁以下を参照。

79) 境家史郎「日本人の憲法観」法律時報 1128 号（2018 年）135 頁。

8. さしあたりの結論

以上を踏まえて、本稿のテーマ「憲法の規律密度と政治制度の構想」についての筆者の現時点での見解を簡潔に提示することで、さしあたりの本稿の結論としたい。

もともと規律密度の低い日本国憲法のもとでは、政治制度の構想の実現・具体化のほとんどは、憲法典の改正を経ずとも実現できるし、実際に実現させてきた。しかし、だから憲法典を改正してはならない、それは「立憲主義」に反するもので「憲法本来の姿」に忠実な態度ではないなどという主張にはまったく賛同できない。「統治機構の姿は、本来、国のかたちを示す憲法にこそ、記載されるべき⁸⁰⁾」であるという理解から、「権力に対する統制」のために、憲法典の改正によってその規律密度の向上を目指すことは、何ら立憲主義に反しない⁸¹⁾。「護憲ありき、改憲ありきの憲法論ではなく、政治そのものに活かせるものとして、憲法に何を書き込むべきか、積極的な議論を進めていかねばならない⁸²⁾」のであり、そのような議論を展開するに際して、「改憲論への立場選択を常に要求され、結果的に多様な可能性を示すことへのとまどいや息苦しさを感⁸³⁾」させるような状況だとしたら、それはまったくもって健全とはいえない。

本企画の各章が、そのような積極的な意義を持つ内容であることを期待したい。

[付記] 本研究は、科研費・基盤研究(A)〔23H00038〕による研究成果の一部である。

80) PHP「統治機構改革」研究会「【提言報告書】統治機構改革1.5 & 2.0——次の時代に向けた加速と挑戦」(2019年3月) 36頁〔<https://thinktank.php.co.jp/policy/4920/>〕。

81) 換言すれば、今の日本の政治状況を踏まえて、この論点については憲法改正という手段を選択すべきではないという議論自体は、その賛否はともかくとして、当然にあり得る。例えば、山崎・前掲注75) 77-78頁、新井・前掲注38) 55頁などを参照。

82) PHP「統治機構改革」研究会・前掲注80) 36頁。新井・前掲注38) 55-56頁、清水真人『憲法政治——「護憲か改憲か」を超えて』(ちくま新書、2022年) 302頁も参照。

83) 新井・前掲注38) 56頁、栗島・前掲注73) 76-77頁。