

# 憲法改正の法理

中 谷 敬 壽

## 一 は し が き

敗戦日本國を再建せんがための礎として、舊帝國憲法が全面的に改正せられ、新憲法たる日本國憲法が生まれてから早や九年、それが實施せられてから早やくも滿八ヶ年の歲月が流れた。爾來新憲法尊重という聲が斷えず聞かれ、毎年五月三日の「憲法記念日」には新憲法施行記念行事が繰返して行われているが、他面、講和條約發效以來憲法改正問題が擡頭して各方面で論議せられるようになり、「憲法擁護國民連合」や「自主憲法期成同盟」・「自主憲法期成議員同盟」等の誕生を見るに至つた。加之、過ぐる特別國會においては遂に繼續審議に持込まれたとはいへ、「憲法調査會設置法案」が提案され、その提案説明者の「失言」をめぐつて懲罰騒ぎが起つた位であつた。かくて、憲法改正問題は今やわが國における主要な課題の一つとしてすでに政治的段階に入つているので、この際憲法改正の法理を單に憲法解釋學の立場において明らかにするのみならず、更に又これを比較憲法學の見地に立つて明らかにすることは、必ずしも無意味の事ではないであらう。そこで以下、(一) 憲法改正の概念、(二) 憲法改正の手續、(三) 憲法改正の法形式、(四) 憲法改正の限界、等の諸項目に分けてその法理を明らかにするであらう。

## 二 憲法改正の概念

### 一 廣義の憲法改正

憲法はいうまでもなく一國の根本法であつて、國家という統治團體の在り方につきその根本的規範を定めたものであるから、素りにこれを變動することは固より望ましくない。しかし、かかる根本法たる憲法といつても時・空を超越して存在するものではないから、その永久不變を絶対に保持しようとすることは、常に實際上無益であるのみならず時にとつて或は有害であることさえあつて、それは法理としても不合理であるといふことができる。即ち、憲法を素りに變動又は變更することは固より望ましくないが、しかも、他の反面において憲法の變動乃至變更は又時に免れえないところである。かくて、既存の憲法に意識的に變動又は變更を加えることを稱して、廣く憲法の改正といふことができる。

### 二 憲法の變遷

右のように既存の憲法に意識的に變更を加えることを廣い意義において憲法の改正というが故に、憲法の改正は憲法が自然に變つてゆくいわゆる憲法の變遷とは自ら異なる。例えば、(一)慣行を通じて成立するに至つた不文法としての憲法規範が、更に慣行を通じて生ずるに至つた不文憲法規範によつて自然に變つて行つた場合や、(二)又成文憲法の場合であつても、その運用の過程において當初規定するところのなかつた要素や條件などが自然的に發生し、やがて憲法運用上の習律が確立して成文憲法に自然に變動を生ずるに至つた場合やは、いずれも憲法が自然に變つて行つたいわゆる憲法の變遷の場合であつて、既存の憲法に意識的に變更を加えたものでないから、それは共に憲法の

改正といふことを得ない。それ故に、いわゆる憲法の變遷は廣義の憲法改正という概念の中に含めずこれを除外すべきものである、といふことができる。

### 三 解釋による憲法の發展

次に考えられることは、解釋によつて憲法に變動を生ずるかどうか、という問題である。即ち、憲法の條文の字句そのものの意義が明確を缺く場合とか、或は憲法制定當時には豫想しなかつた事情が現われ之に對し如何なる解釋を以て應ずべきかにつき疑を生じた場合とかにあつて、解釋の如何によつては一見憲法に變動又は變更を生ずるかに見受けられることがある。その際解釋權を有する機關は國によつて異なる。

例えば、イギリス、フランス第四共和國、ベルギー等においては、立法部が最高の解釋權を有しており、アメリカ合衆國、オーストリア、イタリア共和國、ドイツ連邦共和國（西獨）、ドイツ民主共和國（東獨）、大韓民國等においては、司法裁判所がその解釋權を有つており、ソヴェト連邦、ハンガリー人民共和國、中華人民共和國等にあつては、それぞれその最高會議の幹部會・中央人民政府委員會・人民共和國幹部會が最高解釋權を有している。わが國においては、舊帝國憲法では別段の定めはなかつたが、その最後の解釋權は法理上形式的には統治權の總攬者たる天皇に屬し、制度上實質的には樞密院に與えられていたものと解せられるに反し、新憲法たる日本國憲法では憲法の最高の解釋權は明文上最高裁判所に與えられているものと解せられる（日本國憲法第八一條）。

かように憲法の最高解釋權を有する機關は國によつて異なるが、前述のような場合における機關の解釋如何によつては、一見憲法に變動乃至變更を生ずるに至つたかに見受けられることがある。しかし、それは既存の憲法そのものに意識的に變更を加えたと見るべきではなく、憲法規範の意味を明らかにしたまでにすぎないので、解釋によつて憲

法に變動を生ずると見るべきではない。従つて、たとえ解釋によつて憲法が發展することがあるとしても、それは廣義の憲法改正という概念からは當然これを除外すべきものであるということが出来る。

#### 四 憲法の廢止・全部改正・停止・一部改正

さて廣い意義において憲法の改正といつても、その變更の程度如何によつていろいろの態様が考えられる。

(一) 憲法の廢止 既存の憲法を全體として否定しその存在を失わしめ、これに代るべき新憲法は舊憲法の定める憲法改正手續によることなく成立せしめられる場合がある。これを憲法の破棄又は廢止 (Verfassungsvernichtung oder Verfassungsbeseitigung) という。それは通常既存の政權を打倒する革命行爲として行われ、舊憲法と新憲法との間に何んらの法的連續性も存在しない。かかる憲法の破棄又は廢止は憲法の全く豫想しないところであるから、單に既存の憲法に意識的に變更を加えるという意味においての廣い意義における憲法改正という概念の範疇に屬するとしても、それは狹義又は固有の意義における憲法改正の概念からは除外せられなければならない。

(二) 憲法の全部改正 既存の憲法を全體としてその存在を失わしめるが、しかもそれに代るべき新憲法は舊憲法の定める憲法改正手續によつて成立せしめられる場合がある。これを憲法の全部改正、又は全面改正 (Verfassungsänderung als Ganz) という。それは甚しい政治的變革の行われる場合に生ずるが、しかも新憲法の成立が舊憲法所定の手續によらしめられているので、新舊憲法の間には内容上の變更如何にかかわらず、なお形式上法的連續性が存在する。それ故に、憲法の全部改正又は全面改正は、右に言及した革命による憲法の破棄又は廢止と異なり、なお廣義の憲法改正という概念の範疇に屬するといふことができるが、しかし、かかる全部改正はおそらく憲法自體としては常に必ずしも豫想するところではないであろう。

(三) 憲法の停止 緊急已むを得ざる場合の措置として、憲法の定めるところに従つて憲法の全部又は一部の活動を停止する場合がある。これを憲法の停止 (Verfassungssuspension) という。それは憲法の定めるところによるとはいへ、全く緊急已むをえない非常時の一時的措置に過ぎないので、原則的には憲法に變更を加えることなく一時的の變動にとどまり、又多くは一部停止であつて他の部分の效力を妨げるものでないのが通例である。それ故に、憲法の停止は單に既存の憲法に意識的に變更を加えるという意味においての廣義の憲法改正という概念の範疇に屬するとはいへ、憲法の改正が既存の憲法に意識的に恒存的變更を加えるということの意味する限り、憲法の停止は固有又は狹義の憲法改正という概念から除外せられなければならない。

(四) 憲法の一部改正 憲法を全體として承認しつつその一部について、或はその存在を失わしめてそれに代る新たな規定を設けない場合 (憲法規定の削除)、或は既存の憲法規定に新たな憲法規定を追加する場合 (憲法規定の増補)、或はその存在を失わしめることなくその規定そのものに變更を加える場合 (憲法規定の修正) がある。かかる憲法の一部規定の削除・修正・増補を憲法の一部改正 (Verfassungsänderung als Teil) とす。しかし、憲法の一部改正は、いずれも憲法の定めるところに従つて、既存の憲法に意識的に恒存的變更を加えるものであるから、それが狹義又は固有の意義における憲法改正という概念に當ること勿論であるのみならず、單に憲法の改正といへば通常この種の憲法の一部改正を意味することが多い位である。

## 五 狹義の憲法改正

憲法の改正ということは、すでに述べたごとくこれを廣義に解すれば、既存の憲法に意識的に變更を加えることであると規定することができる。それ故に、いわゆる「憲法の變遷」や「解釋による憲法の發展」やは、たとえ憲法の

變動や發展であつても既存の憲法に意識的に變更を加えるものでないから、それらは廣義の憲法改正という概念に該當しないものといわざるをえない。かくて、廣義の憲法改正には、(一) 憲法の廢止、(二) 憲法の全部改正、(三) 憲法の停止、(四) 憲法の一部改正を擧げることができる。

しかるにすでに検討したごとく、憲法の破棄又は廢止は革命行爲による憲法の變革であつて當該憲法の全く豫想しないところであり、新舊憲法の間は何んらの法的連續性ないし同質性も存在しないものであるから、これを法的現象として固有又は狹義の憲法改正ということをえないし、又憲法の停止は憲法の全部又は一部の活動を一時停止するに過ぎず、既存の憲法に對し原則的恒存的に變更を加えるものでないから、これを固有又は狹義の憲法改正ということができない。ここにおいてか、既存の憲法に對しその定める憲法改正手續によつて意識的に恒存的變更を加えることを稱して、固有又は狹義の憲法改正ということが出来る。この意味における憲法改正としては、憲法の全部改正及び憲法の一部改正を擧げることができる。

## 六 最狹義の憲法改正

しかし、憲法の全部改正は憲法自ら常に必ずしも豫想するところではなく、又その多くは甚しい政治的變革の行われる場合に生ずるのを通例としてるので、憲法の改正という概念を最狹義に解すれば、それは既存の憲法を全體として承認しつつ、その一部につき憲法自ら定める改正手續によつて意識的に恒存的變更を加えることである、ということが出来るであろう。この意味における憲法改正は専ら憲法の一部改正を指稱することとなる。

要するに、憲法の改正という用語によつて表示せられるわれわれの意識内容を省察すれば、憲法の改正ということとは、すでに検討したように、前述の廣義の憲法改正という概念の外に、狹義又は固有の意義における憲法改正と、最

狹義の憲法改正という風に、三つの段階に分つてこれを規定することができる。

### 三 憲法改正の手續

#### 一 憲法改正手續の態様

憲法がその改正を豫想して憲法改正の手續を定めている場合といえども、その改正の手續は憲法の種類により又國によつて必ずしも同様ではない。蓋し憲法は、その存在様式に關し特に憲法と稱せられる明文の法典として存在せしめるか否かによつて成文憲法と不文憲法とに分類せられるの外、又憲法改正の手續の難易によつて硬性憲法と軟性憲法とに類別せられ、成文憲法は硬性憲法であり不文憲法は軟性憲法であることを通例とするが、硬性憲法における憲法改正の手續の慎重乃至嚴重さは國によつて異なるからである。従つて、憲法改正の手續如何は具體的には所詮各國憲法に定むる手續についてこれを見るより外に途がないが、しかし今憲法改正の手續の態様を考察すると、大體次のような六つの方法がある。

- (一) 憲法改正の手續を通常の立法手續と全く同様にしてゐるもの（イギリス憲法・舊イタリア憲法）。
- (二) 憲法改正の權限を統治權の總攬者に留保し立法部の議に付してこれを行わしめるが、改正の手續を通常の立法の場合よりも慎重ならしめてゐるもの（舊大日本帝國憲法）。
- (三) 憲法改正の權限を立法部に與えているが、その手續を通常の立法の場合よりも慎重ならしめてゐるもの（ソ連憲法・ドイツ連邦共和國憲法・大韓民國憲法・朝鮮民主主義人民共和國憲法・オランダ憲法）。
- (四) 憲法の改正は立法部の議決を経た上、更に國民の一般投票による承認を必要としてゐるもの（フランス第四共和國

憲法・イタリア共和國憲法・フィリッピン共和國憲法・舊ドイツ共和國憲法・日本國憲法。

(五) 憲法の改正はこれを通常の立法議會においてなすことを許さず、特別の憲法議會を開いてこれを行わなければならぬとしているもの(舊フランス憲法)。

(六) 憲法の改正は連邦議會の議決によるのみならず、更にその支分國の同意を必要としているもの(アメリカ合衆國憲法)。

二 外國における憲法改正の手續

憲法改正の手續が具體的に如何に定められているかを、左に主だつた若干の國々の憲法について顧みるであらう。

(一) イギリスにおける憲法改正の手續

英國は周知のごとく典型的な不文憲法國であつて、その中成文憲法規定と普通の法律との間に存在形式としては何ら差異がない。従つて、その憲法的事項を定める法律を改正する手續も、形式的には普通の法律を改正する手續と全く同様である。しかし、かかる重要な法律を制定し又は改正しようとする場合には、そのことを問題として議會を解散し、總選舉を通じて民意を問うという憲法的習律が確立している。それ故に、憲法規定の改正權限は議會がこれを形式上有していても、その實權は議會にたく寧ろ國民にあるといふことができる。

(二) フランスにおける憲法改正の手續

フランスにおける憲法改正の手續は、一九四六年のフランス第四共和國憲法第十一章「憲法の改正」にこれを定めてゐる。

フランスの國會 (Je Parlement) は國民議會 (Assemblée Nationale) と共和國會議 (Je Conseil de la République) とから構成せられてゐるが(フランス第四共和國憲法第五條)、憲法の改正を發議しうるものは、國會の第一院た



る國民議會のみであつて、國民議會を構成する議員が絶對多數で採擇した決議を以て、これを決定しなければならない(同第九〇條第二項)。その決議には何故憲法を改正しなければならないかの理由を明らかにして、憲法改正の目的を確定することを要する(同第九〇條第三項)。國民議會から諮問を受けた國會の第二院たる共和國會議が、同一の決議を絶對多數で採擇した場合においては、國民議會は憲法の改正を目的とする法律の草案を起草することができる。たとえ共和國會議の同意をえないときといえども、國民議會が三ヶ月以上経過した後その憲法の改正を再議に付して、前回におけると同一の條件のもとに絶對多數で再びその採擇を決議した場合には、國民議會は前述の場合と同様憲法の改正を目的とする法律の草案を起草することができる。

いずれにするも、國民議會によつて作成せられた憲法改正の草案は國會に付議せられ、それが出席議員の單純多數で表決せられたときには、その憲法改正案は更にこれを人民の一般投票に付せられなければならない。但し、國民議會が前述の再議に付した場合において議員定數の三分の二以上の多數でこれを採擇したとき、又は兩議院がそれぞれ議員定數の五分の三以上の多數でこれを表決したときには、いずれも人民の一般投票に付することを要しない。かくして、採擇された憲法改正法案は、その採擇の日より八日以内に、大統領がこれを改正憲法として公布する(同第九〇條第四・五・六・七・八項)。

なお、フランス第四共和國憲法においては、憲法の改正についてはこれが審議を慎重ならしめるために憲法小委員會制度に関する規定を設けているが(同第九一・九二・九三條)、その外、共和國會議の存立に関する如何なる改正も、共和國會議の同意若しくは人民投票の手續に訴えることなしには、これをなすことをえないし(同第九〇條第九項)、又、共和制の廢止はこれを改正案の目的とすることができないし(同第九五條)、更に、本國領土の全部若しくは一部が外

國軍隊の占領下にある間は、改正の如何なる手續もこれに着手したり若しくはこれを進めたりすることができない（同第九四條）、旨を規定して、憲法の改正に關し明文の規定を以て禁止事項を明らかにしている。

### (三) イタリアにおける憲法改正の手續

イタリアにおける憲法改正の手續は、一九四七年イタリア共和國憲法第六章第二節（「憲法改正——憲法的法律」）にこれを規定している。

イタリア共和國の國會は衆議院及び共和國元老院から構成せられ（同第五五條）、立法機能は兩院一體として行われるが、法律案の發議權は政府・兩院議員及び憲法的法律により發案權を與えられた組織の外、一定の條件の下における國民に屬せしめられている（同第七〇・七一條）。それ故に、憲法改正に關する法律案及び憲法的法律案の發案權も亦、政府・兩院議員・憲法的法律により發案權を與えられた組織及び一定の條件の下における國民にある、ということが出来る。

かくて、憲法改正案は、兩院の各々において少くとも三ヶ月の間隔を以て引續き二回の審議を経なければならぬ。そして改正案は、第二回目の審議の後、兩院の各々の議員の過半數の同意をえたときに採擇せられる。採擇せられた改正憲法は共和國大統領によつて公布せられる。但し、その公布後三ヶ月以内に、兩院の何れかの議員の五分の一以上、或は五十萬人以上の選舉權者若しくは地方參事會より要求があつたときは、人民の一般投票に付せられる。人民投票に付せられた場合においては、有効投票の過半數の賛同がなければ、憲法の改正は成立しない。尤も、第二回目の審議に際し、兩院においてそれぞれ議員定數の三分の二以上の賛成を得たときには、人民投票はこれを行わぬ（同第一三八條）。

なおイタリアにおいても、同國憲法は共和政體は憲法改正の目的たりえない（同第一三九條）旨を規定し、これが變更を禁止している。

(四) ドイツにおける憲法改正の手續

ドイツにおける憲法改正の手續は、いふまでもなくいわゆる東獨と西獨とがその憲法を異にしている以上、おのずから異ならざるをえなす。

(1) 東ドイツにおける憲法改正の手續

東ドイツにおける憲法改正の手續は、一九四八年の「ドイツ民主共和國憲法」(Die Verfassung der deutschen demokratischen Republik) 第八三條に規定されている。

ドイツ民主共和國憲法によれば、同共和國の最高機關は人民議會 (Volkstammer) であつて、ドイツ人民の代議員で構成せられるに反し (同第五〇・五一條)、ドイツ諸州を代表するために設けられた參議院 (Länderkammer) は、州議會 (Landtag) によつて選出された參議院代議員を以て構成せられている (同第七一・七二條)。而して、法律は人民議會により又は人民の一般投票によつて定められるが (同第八一條)、法律案は政府・參議院又は人民議會の代議員によつて提出されることになつている (同第八二條)。しかも、憲法は立法手續によつてこれを改正することができる (同第八三條) 旨が明らかに規定されているので、憲法の改正も亦人民議會により又は直接に人民の一般投票によつて行うことができることとなる。尤も、憲法の改正を目的とする人民議會の議決には、議員定數の三分の二以上が出席し、その出席議員の三分の二以上の賛成のあることを必要とする (同第八三條二項)。

若し參議院においてその改正に異議のあるときは、議員定數の三分の二以上の出席により且つ出席議員の三分の二

以上の多数決によつて、人民議會における最終的表決後二週間以内に異議を申立てることができ。但し、人民議會が議員定数の三分の二以上の出席により且つ出席議員の三分の二以上の多数で再議決したときは、右の參議院が人民議會に對してなした異議は效力を失う（同第八四條）。かくて、憲法改正の法律案が人民議會を通過したときは、憲法改正の法律は成立し、人民議會議長は三十日以内にこれを認承して共和國大統領に送付しなければならず、大統領は遲滞なくこれを公布しなければならぬ（同第八五條）。

しかし、人民の一般投票によつて憲法改正が決定せられなければならないときは、有権者の過半数の賛成が必要である。その人民投票に付せなければならぬ場合とは、（一）憲法改正案の人民議會通過後その議員の三分の一以上の要求によつて改正法律の公布が二ヶ月延期され、且つその期間内に有権者の二十分の一以上の署名を以て人民投票に付せられんことが請求せられたときか、（二）又は、憲法改正法律の成立後公布までの期間内において、有権者の十分の一以上の署名を以て若しくは有権者の五分の一を代表すると認められる政黨又は公認機關によつて、人民投票に付せられんことが請求せられたときかである。かかる請求があつたときは、人民投票による決定のあるまで、憲法改正法律の公布は延期せられなければならないものとする（同第八六條）。

## (2) 西ドイツにおける憲法改正の手續

西ドイツにおける憲法改正の手續は、一九四九年の「ドイツ連邦共和國基本法」(Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland)の第七九條に規定されている。尤も西獨憲法たる右の基本法は、「この基本法は、ドイツ國民が自由な決定によつて議決した憲法が效力を生ずる日において、その效力を失う」と規定して（同第一四六條）、自ら基本法そのものの失效の時期を定め、暫定憲法たる性格を明らかにしているが、しかも前記第七九條によつてこの憲法たる

基本法の改正並びに限界を規定している。

即ち、同條によれば、(一) 基本法は、基本法の正文を以て變更し若しくは補充する法律によつてのみ、これを改正しうることを明らかにした上、(二) かかる憲法改正法律は、連邦議會 (Bundestag) の議員の三分の二の同意、及び、連邦參議院 (Bundesrat) の議員の三分の二の同意を必要としている。しかもなお、同條は憲法の限界を規定して、(一) 連邦 (der Bund) が支分邦 (die Länder) から構成せられてゐるということ、(二) 立法において支分邦が根本的に協力するということ、若しくは(三) 第一條及び第二〇條に規定されている基本原則に、それぞれ影響を及ぼすような變更はすべて許されない、旨を明らかにしている。

(五) ソヴェト連邦における憲法改正の手續

労働者と農民の社會主義國家たるソヴェト社會主義共和國連邦 (Union of Soviet Socialist Republics) における憲法改正の手續は、一九三六年のいわゆるスターリン憲法たるソヴェト社會主義共和國連邦憲法 (註・この憲法は一九三七年、一九三八年、一九三九年、一九四〇年、一九四四年、一九四五年、一九四七年という風に度々改正せられて今日に至つてゐる) の第一四六條に規定せられてゐる。それによると、「ソ連邦憲法はソ連最高ソヴェトの各院における三分の二を下らない多數を以て採擇されたその決定によつてのみ改正される」こととなつてゐる。

ソ連邦最高ソヴェト (the Supreme Soviet of the U. S. S. R.) はソ連邦の國家權力の最高機關であつて (ソ連邦憲法第三〇條)、連邦ソヴェト (the Soviet of the Union) と民族ソヴェト (the Soviet of Nationalities) の二院から構成せられてゐる (同第三三條)。ソ連邦の立法權は専らソ連邦最高ソヴェトによつて行使されるが (同第三二條)、法律案はその兩院によつて各院の投票の單純多數によつて採擇可決せられたとき法律となるに反し (同第三九條)、憲

法の改正は前記のごとく、ソ連邦最高ソヴェトの連邦ソヴェトと民族ソヴェトとの各院において、それぞれ三分の二を下らない多数で採擇せられた決議によつてのみ行われる。發案權は連邦ソヴェトにも民族ソヴェトにも存在する。因みに、ソヴェト連邦構成各共和國は、共和國の特殊性を考慮し、ソ連邦憲法に完全に適合して作成せられた各自の憲法を有つものとされてゐる(同第一六條)。

(六) スイス連邦における憲法改正の手續

スイス連邦(Schweizerische Eidgenossenschaft)における連邦憲法の改正は、一八七四年のスイス連邦憲法(Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft)第三章「連邦憲法の改正」に規定され、明らかに全部又は一部の改正を認めてゐる(同第一一八條)。

スイス連邦の最高權力は、國民と各州の權利を留保して、衆議院(Nationalrat)と參議院(Ständerat)の二院からなる連邦議會(Bundesversammlung)によつて行使せられるが(同第七一條)、連邦憲法の改正は連邦議會の權限に屬せしめられてゐる(同第八五條)。

(1) 全部改正の場合 憲法の全部改正は連邦立法の方法で行われるので(同第一一九條)、普通の連邦法律と同様憲法の修正案は政府・兩院及びその議員の何れからも提出できる。修正案が提出せられたときは連邦議會の兩院は普通の法律案を審議すると同様の手續でこれを審議して議決する。それが兩院で可決せられたときは、人民の一般投票に付せられる。若し、(一)連邦議會の二院が全部改正を可決したにかかわらず他の一院がこれに同意しないとき、又は、(二)投票有權者五萬人が全部改正を要求したときは、いずれもかかる改正をなすべきや否やが人民の一般投票に付して決定せられなければならない。その際投票の過半数が改正を可とするときは、兩院は全部改正に着手するた

めに新たに選舉せられ、かくて新しい連邦議會において改正の成案を得て、これを人民の一般投票に付して決定しなければならぬ（同第一二〇條）。

(2) 一部改正の場合 憲法の一部改正は連邦立法と同様の手續によるが、又直接人民發案 (Volksanregung, Initiative) の方法によつても着手せられる。この直接人民發案は、投票有權者五萬人により連邦憲法の一部改正についてなされた要求によるものである。右の發案要求は要綱だけに止めた提案の形式ですることもできれば、又完成された草案の形式でもすることができる（同第一二一條第一・二・四項）。

發案が要綱の形式でなされた場合において、(一) 連邦議會の兩院がこれに同意したときは、兩院は提案者の意思に従つて一部改正案を作成し、これを人民及び州に提示してその賛否を問わなければならず、(二) これに反し兩院がその人民發案に同意しないときは、一部改正の問題を人民投票に付してその投票の過半数が肯定した以上、連邦議會はその人民投票の決定に従つて一部改正に着手しなければならない（同第一二一條第五項）。

發案が完成された草案の形式でなされた場合において、(一) 連邦議會がこれに同意したときは、その草案を人民及び州に提示してその賛否を問わなければならず、(二) これに反し連邦議會がその草案に同意しないときは、自らの草案を作成し又は提案の否決を勧告することができるが、議會は人民の發案要求を人民及び州の投票に付すると同時に自らの草案又は否決勧告案を提出することができる（同第一二一條第六項）。

かようにスイス連邦においては、その憲法の改正は連邦議會からも又直接人民からもこれを發議することができるが、但し憲法の全部改正は人民の直接的な要求によつてはこれを發案することができない。いずれにするもスイスにおいては、改正された連邦憲法又は連邦憲法の改正された部分は、それが投票した人民の過半数と州の過半数によつて

採擇されたときに、はじめてその效力を生ずるものとする（同第一二三條）。

(七) アメリカ合衆國における憲法改正手續

アメリカ合衆國における憲法改正の手續は、一七八八年のアメリカ合衆國憲法 (The Constitution of the United States of America) 第五條に規定せられてゐる。それによつて、發議權 (proposing amendment) と承認權 (ratification) とに分けて、そのいずれについても更にそれぞれ二つの方法を認めてそのどちらの方法によつても憲法の改正をなすことができるとしてゐる。

(1) 合衆國議會 (Congress of the United States) は、その上院 (Senate) から下院 (House of Representatives) からも憲法の改正を發議することができるが、その發議案が兩院において各々三分の二以上の議員の同意を以て可決せられたときは、これを憲法改正案として合衆國各州の立法部 (state legislatures) 又は特別に召集した各州の憲法會議 (constitutional convention) に付議してその承認を求めなければならない。そして各州の立法部又は憲法會議の四分の三以上によつてその憲法改正案が承認されたときは、ここに憲法の改正が成立する。憲法改正案を州の立法部又は特別の憲法會議のいずれに付議して承認を求めるかは、一に合衆國議會の定めるところによるものとせられてゐる。而して、これまでの改正の實際についてみると、憲法會議に付せられたのは只一回だけで、他は悉く州の立法部に付議せられてゐた。

(2) 憲法の改正は又州の立法部からも提議することができる。即ち、州の三分の二以上の立法部の請求があるときは、合衆國議會は憲法の改正を議するために憲法會議を召集しなければならない。その憲法會議の構成や會議の方法等は合衆國議會が自由に定める。かくて憲法會議において可決せられた憲法改正案は、(1)の場合と同様に州の立法部



又は憲法會議に付議され、その四分の三以上の同意を得たときに成立するものとする。但し、これまでの憲法改正の實際についてみると、この(2)の方法は未だ用いられたことがない。

なお合衆國憲法の改正は、修正 (amendment) という名を冠して、従前の條章の後に新たな條文を追加するといふ方式によつて行われている。

### 三 わが國における憲法改正の手續

わが國における憲法改正の手續は、舊帝國憲法の場合と新憲法たる日本國憲法の場合とは、おのずから異なるものがある。蓋し、前者にあつては欽定主義をとつていたのに反し、後者にあつては民定主義をとつているからである。

#### (一) 帝國憲法における憲法改正の手續

憲法改正の手續については、帝國憲法は第七三條にこれを規定していた。それによると、憲法改正の發議權も裁下權も公布權もすべて天皇に屬せしめられていたので、それは憲法の改正についても帝國憲法は欽定主義を採つていたものといふことができる。従つて、改正の發案權は獨り天皇のみにあつて、政府にも議會にも與えられていなかった。尤も、改正案を審議する權限は帝國議會にも與えられていたが、その場合兩議院は各々その總員の三分の二以上出席するのでなければ議事を開くことをえないのみならず、且つその出席議員の三分の二以上の多數を得るものでなければ改正の議決をなすことを得ないこととなつていた。かくて、帝國憲法はその形式としては最も硬性的なものの一つであつたといふことができる。

#### (二) 日本國憲法における憲法改正の手續

日本國憲法においては、憲法改正の手續についてはその第九六條に規定しているが、それによると、憲法改正の發

案權は専ら國會に屬せしめられ、改正の成立には國民の承認を必要とし、その公布のみ天皇によつてなされることとなつてゐる。即ち、日本國憲法の改正は、各議院の三分の二以上の賛成で國會が發議し、國民に提案してその承認を得るには、特別の國民投票又は國會の定める選舉の舉行される投票において、その過半數の賛成を必要とする。右の承認を経たときは、天皇は國民の名で日本國憲法と一體をなすものとして直にこれを公布するものとする。かくて、日本國憲法を改正するというわが日本國家の意思は、國會の發案議決・國民への提案・國民の投票による承認の各段階を経て具體的に成立するものであるから、憲法改正という國家意思の成立には天皇は最早何んら參加されず、その具體的に確定した國家意思たる憲法の改正を天皇が單に公布されるに過ぎない。それ故に、日本國憲法は憲法の改正について明らかに民定主義を採つてゐるものといふことができる。因みに、國會の憲法改正の發議たる議決は兩議院の議決の一致を必要とし、普通の法律の議決の場合のごとく衆議院の議決が國會の議決と看做されるようなことはないものとする。

#### 四 わが國における憲法改正の法形式

革命によることなくして憲法を改正するには、憲法自ら定める改正手續によらなければならぬこと勿論であつて、その具體的な改正手續の如何は所詮それぞれの國の憲法についてみるより外に途がなく、その點については既に諸外國の憲法について顧みたと同様であるが、その際憲法改正の法形式を如何にするかは必ずしも一樣でなく國々によつて異なつてゐることを知りえた。蓋し、憲法を改正する手續そのものを如何にするかといふことと、憲法所定の改正手續によつて憲法を改正する法そのものの形式や態様を如何にするかといふことは、概念上必ずしも自同でないか

らである。

そこで、わが國における憲法改正の法形式乃至態様はどうかといえ、それは「日本國憲法」という法典そのものに改正を加え、しかもそれが「日本國憲法」という法典と一體をなすものとして存在せしめなければならぬ。従つて、「日本國憲法」と別個獨立の法形式を以て、日本國憲法を改正することは許されないものと解せられる。換言すれば、日本國憲法においては「日本國憲法」と一體をなさないような法形式によつて、例えば「日本國憲法」とは別個獨立した存在としての憲法・法律・その他の法令を以て、「日本國憲法」を改正することは日本國憲法上許されなところである。この事は、日本國憲法第九六條第一項に「この憲法の改正は云々」と定めてゐる規定や、又同條第二項に「憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は國民の名でこの憲法と一體をなすものとして、直にこれを公布する」と定めてゐる規定のあることによつて、明らかであるのみならず、又、日本國憲法が國の最高法規であることを明らかにしてゐる憲法第九八條の規定（「この憲法は、國の最高法規であつて、その條規に反する法律、命令、詔勅及び國務に關するその他の行爲の全部又は一部は、その效力を有しない。」）や、憲法前文第一項末尾の規定（「わが國は、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」）のあることに徴して、更に疑のないところである。

## 五 日本國憲法改正の限界

さて、一般に憲法の改正に限界があるかどうかについては、從來議論のあるところであり、すでに先に顧みた諸外國の實定憲法においても、改正について制限事項を明示してゐるものもあれば、又改正につき何んら制限を付してゐないものもあつた。それはともかくわが國においては、舊帝國憲法時代においてもそうであつたが、新憲法たる日本

憲法の下においても亦、憲法の改正については一定の限界があるとなす見解と、改正には何んらの限界もないとなす見解とが對立している。その各々の見解の理由とするところは暫く別として、かかる正反對の見解が並び行われている所以を検討してみると、それはその立論の基礎において、異なつた見地を混同若しくは交叉せしめているのではないかと思われる。即ち、憲法の改正ということがまさしく法上の問題であり、従つて、法理として改正が許されるかどうかという問題であるにかかわらず、無意識の裡に法外の見地を混入しているか、或はそうでなくても實定法上の法理に暗々裡に慣習法上の見地や條理法上の見地を交叉せしめているか、若しくはこれらを混同しているのではないか、と思われる節がある。

卑見によれば、近代憲法たる立憲主義的乃至民主主義的憲法の改正には、自ら一定の限界があるといわざるをえない。蓋し、一般に近代憲法の據て以て立つところの諸々の根本理念乃至根本原理を根本的に否定的に否定して、いわゆる憲法の法的連續性乃至同質性をすべて失わしめるような改正は、その憲法にとつてはいわば自殺的行爲に外ならず、それは法理的にみて不合理であり従つて又不可能なことであるといわざるを得ないからである。即ち、かかる改正は名は改正といつても、先に憲法改正の概念の項で指摘したごとく、法理上最早憲法改正の概念の範疇を逸脱したものであるの外のないであろう。

果してそうであるならば、右に指摘したような意味においての憲法改正の限界は、日本國憲法上の法理とし具體的には如何に理解すべきであろうか。それは結局、日本國憲法の據て以て立つところの諸々の根本理念乃至原理の中、それがなくては最早「日本國憲法」たる法的同質性乃至連續性を失わしめる底の本質的根本的なものと考へなければならぬかどうか、ということによつておのずから定まる。そのようなものとして考へなければならぬものとして

は、少くとも、國民主權を含む民主主義の理念、恒久平和希求の理念、基本的人權尊重の理念等は恰も最も顯著なものであつて、いずれも日本國憲法上の法理として憲法改正の限界をなすものであると考えられる。この事については更に詳しく論證することが望ましいと思うが、紙面の關係上ここでは、右のような主張をなす卑見の根據について一言するに止めるであらう。

即ち、日本國憲法の據て以て立つ諸々の根本理念乃至原理は、決して孤立して存在するものではなく、世界的普遍の理念乃至原理に連るものが少くない。おもうに、一般に現實具體的に存在する人間というものは、物心兩面を併せ有する生命ある自然的存在者であり、しかも社會的存在者である上に、更に理性を有する倫理的實踐活動の主體である以上、人間の營む共同生活については、右のような人間性に深く根をおろした人類普遍の生活原理乃至理念が存在する。この人類普遍の生活原理若しくは理念が歴史の現實においてあらわれる現象形態は、それぞれの民族の營む國家という共同生活の歴史的事情によつて必ずしも同一ではないが、しかもその現象形態の同一でないということは、決して人類普遍の生活原理若しくは理念の存在することを否定しうるものではない。而して、特定の國家における憲法は固よりその國の國民の國家的共同生活の在り方につきその根本規範を國家全體の立場から規定すると共に、その國の國內法に對し最後の據り所を定めたものであるが、しかし、若しそれが右に述べた人類普遍の生活原理若しくは理念を否定するようなものであるならば、かかる憲法は人間性に反するものとして永くその生命を保持しうるものではないと信ずる。

そこで、舊帝國憲法も亦決して人類普遍の生活原理若しくは理念のあることを否定したものでなかつたが、ただ帝國憲法においては、人類普遍の生活原理若しくは理念に基いて憲法規範を設けるということを、國家が明確に意識

して制定されたものであるということを得なかつたのに反し、日本國憲法においては、前述の國民主權を含む民主主義の理念や、恒久平和希求の理念や、基本的人權尊重の理念やについての規定は、いずれも人類普遍の生活原理若しくは理念たることを明らかに意識して、實定憲法規範として取りあげたものであることは、憲法の前文をはじめ本條に定める關係條項の規定に照して更に疑いのないところである。かかる憲法規範意識の存在は日本國憲法上明らかであるのみならず、それが人間性に深く根をおろした人間社會における規範意識である限り、歴史の推移によつても容易に變異することのないものと考えざるをえない。それ故に、わが國においては今や、かかる理念は舊に自然法上のもののみならず又わが國の實定憲法上のものとして、永く變らざるものといわざるを得ない。これ前述のような諸理念は、わが國憲法の實定法理からみても、憲法改正の限界をなすものである、と主張する所以である。

## 六　　む　　す　　び

これを要するに、憲法の改正は、その國における憲法規範を支える國民の憲法規範意識の推移に基き、既存の憲法規範を變更しようとする法意識が成立するに至ると、憲法の定める憲法改正手續に依つて、憲法の法的連續性若しくは同質性を失わしめない限り、意識的に既存の憲法に對し全面的又は部分的變更を加えることによつて、實現せられるものであるが、その際實定憲法上おのずから一定の限界があるものといふことができる。日本國憲法のごとく、敗戦の結果外國軍隊の占領下にあるという特殊の事情の下にあつて、舊帝國憲法を全面的に改正したような新憲法については、獨立後の冷靜な國民の憲法規範意識を十分に省察することによつて、その改むべきものについては大いに改める必要のあることはいうまでもないが、それにしても右に指摘したような憲法の基本的諸理念は、法理上矢張り改

正の限界をなすべきものであると思う。この事は、憲法の改正がわが國における重要な課題の一つとなつてゐる今日、特にわれわれ國民の深く留意すべき點たるを失わないであらう。

(一九五五年八月)