

# 憲法第九十六條の解釋

田 畑 忍

(一)

日本國憲法は、その改正にかんし、「第九章改正」と題する一章を設け、第九十六條一ヶ條をもつて改正の手續を定めている。

即ち、第九十六條は、「この憲法の改正は、各議院の總議員の三分の二以上の賛成で、國會が、これを發議し、國民に提案してその承認を経なければならぬ。この承認には、特別の國民投票又は國會の定める選舉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、國民の名で、この憲法と一體を成すものとして、直ちにこれを公布する」と定めている。而して、右の條文以外に、日本國憲法は、他に改正にかんする何等の規定ももつていない。

すべて法の制定及び改正の主體は國家であるが、<sup>(註一)</sup>法の種類によつてその制定及び改正の手續上の主體を異にするのを通常とする。例えば法律の制定及び改正の手續上の主體は國會であり、政令の制定及び改正の手續上の主體は内閣である。みなそれは憲法(四一條及び七三條六號)の定めるところであるが、同様に憲法が憲法改正の手續上の主體を國民であるとする<sup>(註二)</sup>ことは右引用の條文によつて明らかである。即ち、日本國憲法の改正規定は、天皇を憲法改正權者なりと定むる帝國憲法の改正規定(帝國憲法七三條參照)の欽定主義的改正方法<sup>(註一)</sup>を變改して、明らかに民定主義的改正方法をとるものである。換言すれば、日本國憲法第九十六條は、憲法改正權について、帝國憲法第七十三條の定め

ていた天皇の憲法改正權を國民の政治的權利に書き變えたものである。故に、日本國憲法の下に於ては、憲法改正權は國民にあり、かくて國民は憲法改正權者である、と言わねばならない。即ち、國民は、其の直接的政治權の一つとして、かくの如き最大の政治權を、第九十五條の定める一の地方公共團體のみに適用される特別法の制定に對する同意權たる直接的政治權とともに、有することを憲法によつて定められたのである。(註二) 言うまでもなく、憲法改正權が、天皇に存しないと言ふことについては、異論はないであらう。しかし國民が憲法改正の權利を有するという解釋についてはこれを否定する學說が有力に存している。

この種の解釋の一つは、憲法改正を爲すものは國會である、とする學說である。佐々木惣一博士が、この立場を取られていることは、次ぎの佐々木博士の著書からの引用によつて明らかであらう。即ち、「憲法の改正は國權の作用であるから、實體的に見れば、憲法改正を爲す者は國家である。併し、手續的に見れば、他の國家の作用と同じく、一定の機關により行われ、その機關が法的に見て憲法改正を爲す者である。この意味では國會が憲法改正を爲す者である。このことは改正の手續を明にすれば知れる」〔佐々木惣一「日本國憲法論」〕と説かれている。かくてさらに、「憲法改正は國會がこれを發議する。發議するとは、國會が、國家の作用として憲法改正を爲すことを議決することである。國家の作用としてこの議を起すのであるから、これを發議という。決して他の者の決定を求めるために、その者に提案するのではない。後に國民に提案するが、併し、この提案は前述の發議そのものではない」〔同様、前掲書〕と説明せられ、この國會が憲法改正をするとした議決が國民の承認を経ることにより、法上の効果を發生するのだとせられている。即ち國會は憲法改正の作用を行うものであり、國會の議決は國民の承認を條件としてその効果を發生する。然かも政治的意味としては國民が憲法改正を爲すことになる(同様、前掲書参照)、とせられるのである。言い換へれば佐々木先生にあつては、憲法改正權者は、實體として國家であり、政治的意味としては國民であり、手續的には國會である、と言ふことになるわけである。故に、國民が或る意味で憲法改正の主體たることを否定せられるもの

ではなす。

異論の二は、國會と國民の二者が共同的に憲法改正権者であるとする見解である。例えば宮澤俊義教授は、「新憲法は、國民主權と民定憲法の建前にもとづき、憲法改正は、國民の承認によつて成立するものとしたが、その發議は、國會がこれをなすべきものとした。すなわち、憲法改正は、國會の意思と國民の意志との合致によつて成立する」(宮澤俊義「憲法大意」と述べているから、明らかにこの立場に立つものであると言えよう。これを折衷説と言うことができる。それは折衷説であるから、すでに、半ば國民が憲法改正権者たることを認めるものであることは言ひまでもない。そのみならず、宮澤教授は、最初は、「憲法改正も當然に國民の手によつてなされるべきものとしている」とされていたのである(同教授「新憲法の研究」中の「憲法改正」)。

私見と同様の説をとる者としては、例えば依靜夫教授、中村哲教授、大石義雄教授、安澤喜一郎教授、鈴木安藏教授等がある。依教授は「日本國憲法は、國民がこれを確定するものである當然の歸結として(前文一段)、國民を改正権者としている」と言われている(同教授「日本國憲法概論」)。また大石教授は「日本國憲法の改正については、國會が改正の發案をなし、この改正案を憲法改正として決定する者は國民自身なのである」と言われている(同教授「憲法」)。

(註一) 拙著「憲法學の基本問題」及「法學概論」参照。

(註二) 帝國憲法七十三條(「將來此ノ憲法ノ條項ヲ改正スルノ必要アルトキハ勅命ヲ以テ議案ヲ帝國議會ノ議ニ付スヘシ」)此ノ場合ニ於テ兩議院ハ各々其ノ總員三分ノ二以上出席スルニ非サレハ議事ヲ開クコトヲ得ス出席議員三分ノ二以上ノ多數ヲ得ルニ非サレハ改正ノ議決ヲ爲スコトヲ得ス)の解釋については、拙著「帝國憲法條義」参照。なお拙著「憲法學原論」参照。

(註三) 拙著「憲法學原論」及び「憲法學」参照。

## (二)

前述の如く、私見は、第九十六條の改正規定は、憲法改正の權利を有する者は究極的には國民である、と定めてい  
ると解する。ただ、同じく同條によつて、その國民の憲法改正權の前提條件として、國會は憲法改正の發議權と提案  
權とを有する。即ち、憲法改正について國會の有している權限は條件的權限にほかならない、<sup>(註一)</sup>と云うことになる。

而して國會が改正の發議を行う場合、政府は憲法上直接これに關與することを許されない。憲法第七十二條も、こ  
の政府の關與を認める規定であると考へることはできない。従つて、改正について、政府がイニシアチヴを取るこ  
と、言い換えれば政府が修正案を用意して國會に提案することは憲法の認めるところではない。即ち、すべて國會が、  
その事に當るべきものである。このことは、第四十一條の規定する立法、即ち法律制定及び法律改正の場合と全く同  
様の法理による。ただ今日、國會の法律制定の場合に政府の立案の認められていることは<sup>(註二)</sup>（内閣法五條參照）、憲法か  
ら言えば違憲である。即ち違憲の立法と言ふ政治的事實が存しているのであつて、もとより憲法の許容するところ  
はない。即ち、それは事實と規範との背反的な政治現象たるにすぎない。

そこで國會が憲法改正の發議をするというのは、各院の議員が發議と言ふ政治作用に當ると言ふことにほかなら  
ない。したがつて、各院の議員以外の者が、この政治作用を營むことは、憲法上許されない。従つて、内閣にも發案權  
ありとする宮澤俊義教授（「憲法大意」）、中村哲教授（「憲法入門」）、大西邦敏教授（「憲法改正發案權の所在」讀賣  
新聞）及び田上穰治教授（「憲法原論」）等の見解は、解釋を誤るものであると言はれねばならない。議員の議案發議  
權については國會法第五十六條がこれを定めているところであり、かくして義院法制局は、國會議員の旨を受けて、  
其の事務に従事する次第である（國會法一三二條參照）。

また第九十六條によれば、國會が憲法改正の發議をする場合には、各議院の總議員の三分の二以上の同様の賛成が  
なければならぬ。總議員の語を宮澤教授（「憲法大意」）や安澤教授（「日本國家法概論」）等の如く現に在任する議  
員の全體の意味である（宮澤）と解することは誤りである。それは定數總議員であつて、即ち法律の定める議員數の

すべてであると解しなければならぬ。同様の賛成と言うのは、衆議院もその定數總議員の三分の二以上で以て賛成し、參議院もまたその定數總議員の三分の二以上で以て賛成することを要する、と言うことである。即ち兩院一致の各々三分の二以上の賛成を必要とすると言うことであるから、兩院合同して、その總定員の三分の二以上で賛成すればよい、と言うことではない。この法理は國會が二院主義をとつて以上、極めて明白であつて、疑いなきところであると言わねばならない。かくの如く、各議員に於てそれぞれ三分の二以上の賛成があれば、そこに憲法改正議案の成立を見、憲法改正の國會の發議がなされる。然し未だそれだけで當然に憲法の改正ができたと言うのではない。何故かと言へば、さらにそれは國民に「提案」して國民の承認を経なければならぬからである。國民の提案と國民の承認は、國會の發議のための條件ではない。寧ろその逆である。即ち、發議されたものを國民に提案してその承認を経なければならぬと言うことは、國會の改正發議によつて決定したものは、改正議案にすぎないもので、未だ憲法改正そのものではない、と言うことを明示するものである。これは國會が、唯一の立法機關であると言うイデーと矛盾するように見えるけれども、實は國會を以て唯一の立法機關なりと規定する憲法第四十一條は、國會は法律を制定する唯一の機關だと言うことを定めていたのである、即ち日本國憲法は右第四十一條に謂う法律たる法ではないから、決して矛盾ではないと言わねばならぬ。<sup>(註三)</sup>これを要するに、憲法改正權は叙上の如く明らかに國會にない。國會は、ただ憲法改正發議權を有し、且つ發議された改正案を國民に提案する提案權を有するにとどまるものである。言うまでもなく、右に述べてきた國會の發議は、國會を構成する衆・參兩議院の一致的議決によつて可能であつてこの點については法律案の可決（憲法五十九條參照）や豫算審議の議定（同六十條參照）の場合等（同六十一條參照）に見られるが如き衆議院優越主義は認められない。これを不可なりとする議論もあるけれども、それは立法論であるのみならず、その見解は憲法改正の重要性に因んで、第九十六條がとくに衆議院優越主義を取らなかつた精神を看過するものである、と言わねばならない。

(註一) 憲法七十二條は「内閣總理大臣は議案を國會に提出し、一般國務及び外交關係について國會に報告し、並びに行政各部を指揮監督する」と定めているが、この規定は憲法四十一條の定むる國會の立法專屬權を否定する規定であると解することはできない。即ち七十二條に言う「議案」には法律案は含まれないと解するのが至當であると言ふべきである。

(註二) 内閣法五條は「内閣總理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、豫算、その他の議案を國會に提出し、一般國務及び外交關係について國會に報告する」と規定しているが、この規定は憲法第四十一條の定むる國會の立法專屬權の規定及び第七十二條に違反する規定であると言わねばならない。佐々木惣一「日本國憲法論」及び拙著「憲法學」參照。

(註三) 拙著「憲法學」參照。

(註四) 關口泰「國民の憲法」參照。

(三)

右の如くにして國會で發議された憲法改正案は、國民に提案して、その承認を経なければならぬ。即ち國會の提案した憲法改正案が、國民によつ承認されたとき、そのとき始めて、然し直ちに、憲法改正の成立を見る。<sup>(註一)</sup>この國民の承認とは、言い換えれば國民の認許である。即ちそれは國民の憲法改正の政治的權利であるが、それは特別の國民投票によるか、又は國會の定める選舉の際行はれる國民投票によつてなされねばならない。而してその投票は、有効投票の過半数の賛成あることを必要とするのである。無効投票の考慮さるべからざることは言うまでもない。

上述の如く、國民の投票によつて承認せられて、始めて憲法改正は成立するのであるが、この成立された憲法改正を國家の象徴であり國民統合の象徴である天皇が、その國事行爲の一つ(憲法七條一〇號)として、主權者であり且つ憲法改正權者である國民の名で、日本國憲法と一體を成すもの即ち日本國憲法の一部として、直ちにこれを公布しなければならぬ。言うまでもなく、國民の名に於て公布すべきものとの規定は、憲法改正權者が國民であることから離れてこれを考えることはできない。公布によつて、その成立した憲法改正は、憲法となりて現實に効力を有つこと

になる。即ちこゝに於て憲法改正はその目的に到達するのである。

#### (四)

憲法第九十六條は、憲法改正權者を國民なりと定め、その改正の手續を以上に述べた如くに定めているが、そこに改正と言うのは如何なる意味であるか。また國會はどのような改正案でもこれを發議提案することができるのであるか。國民は如何なる改正をもなし得るものであるかどうか、これらの點にかんして一言する必要がある。

この問題についての私の見解は、別稿「憲法改正の法的限界と法理的限界」の中に展開されているが、こゝには結論だけを述べることにする。即ち私見では、憲法の改正と言うのは、憲法を正しく改めると言うことだけを意味する。従つて悪く改めることを含まない。然るに、正しく改めると言うことは、歴史の進歩する方向に従つて改めると言うことであり、また歴史の進歩する方向に従つて改めると言うことは、國民全體の幸福のためになるように改めると言うことにほかならない。即ち、憲法の認める改正は右の如くであるから、憲法の改正として改悪は許されないと  
言うことになる。それは何故かと言へば、改悪は必然に憲法の生命を破壊することになるからであり、憲法は謂はば本能的に改悪を否定しているためである。<sup>(註一)</sup>それ故、憲法改正は憲法改悪をも含むものと考ふる所謂無限界説は、誤解であると言わねばならない。また、或る憲法規定は改正の外にあると説く限界説は、憲法改正の上述の如き意義を看却するものである、と言はねばならない。

要するに憲法改正には、敘上の如き法理的限界があり、またこの法理的限界の枠内に於て、前文・序節及び規定全體から來る法的限界がある以上、國會が憲法改正の發議提案をする場合に、その限界を無視することは許されない。従つて、國會が如何ような改悪案をも發議提案することは、憲法上許されない、とすることが明白である。然るに國會が誤つて憲法を破つて改悪案を發議した場合には、國民はこれを國民投票に於て否決しなければならぬ。國民は

主権者であるから、如何よりも憲法を改悪する恣意を有するものと考え、即ち、主権者といえども恣意は許されない。主権者もまた憲法に遵うべしとするのが、憲法主義又は民主主義だからである。主権者が國民であつても、君主であつても、その恣意を認めるならば、結局それは専制主義以外の何ものでもない。

この憲法主義の至上命令に反して、國會が憲法改悪案を發議提案することは、政治的現實としては、もちろんあり得る。また國民が國會によつて提案された憲法改悪案に賛成することも政治的現實としてはあり得ることである。私は、この惡しき政治的現實の可能性のあり得ることを否定するものではない。ただ惡しき政治的現實を惹起せしめない努力の必要をそれ以上に痛感するものであり、憲法またこの惡しき政治的現實を否定するものであることを強調しなければならぬのである。

(註一) 拙稿「憲法改正の法的限界と法理的限界」及び拙著「戦争と平和の政治學」参照。

(註二) 前掲拙著参照。