

司法院釈字第 499 号（2000 年 3 月 24 日）*

争 点

1999 年 9 月 15 日に改正、公布された憲法追加改正条文が憲法に違反するか。

(中華民國八十八(1999)年九月十五日修正公布之憲法增修條文違憲?)

キーワード

憲法追加改正条文（憲法増修條文）、無記名投票、国民主権（國民主權）

解釈文：

一、憲法は国家の基礎を成す最も重要な方法である。憲法改正が憲政秩序の安定及び全国民の幸福にかかわっているので、憲法改正機関は正当な憲法改正手続にそって行わねばならないのである。また、憲法改正は国民主権を最も直接に表す行為であり、公開かつ透明な方法で行うことによって理性あるコミュニケーションという要求を満たしてはじめて憲政国家に正当な基礎を付

与することができるのである。憲法第二五条、第二七条第一項第三号及び中華民国八六年（1997 年）七月二一日に改正、公布された憲法追加改正条文第一条第三項第四号によれば、国民大会が全国民を代表して憲法改正権限を行使する唯一の機関であるとされている。国民大会は憲法改正手続によって憲法追加改正条文を制定するか、または改正するには、公開かつ透明性の原則に合致し、憲法第一七四

*翻訳者：賴宇松

条及び国民大會議事規則を遵守してはじめて全国民の合理的な期待及び信頼に応えることができるるのである。国民大会は八三年（1994年）八月一日に公布された憲法追加改正条文第一条第九項によって国民大會議事規則を制定したのである。無記名投票に関する当該規則第三八条第二項の規定は、憲法追加改正条文を通過する読会に適用する際に、制約を受けなければならぬのである。憲法改正は憲法上の行為の一種であり、重大かつ明白な瑕疵が存在するとすれば、本来有すべき効力が生じなくなるのである。ここでいう「明白」は事実が調査を待たずに認定できることを意味している。また「重大」は、議事手続を例にすれば、瑕疵が存在することによってその手続の正当性を失ってしまうため、憲法追加改正条文は成立または効力が発生する基本規範に違反することを意味しているのである。八八年（1999年）九月四日に国民大

会による三讀会を経て通過された憲法追加改正条文は、その改正手続が先述した公開かつ透明性原則に抵触し、当時効力のある国民大會議事規則第三八条第二項の規定にも違反したのである。当時の議事録及び速記記録によれば、調査を待たずに発見できる明白な瑕疵が存在したのである。またこうした瑕疵の存在によって国民は国民代表が如何に憲法改正の職権を行使したかを知ることができなかったのである。憲法第一三三条または本院釈字第331号解釈によって国民大会代表に付与されている、選挙人または所属する政党に対する政治責任もまた貫徹することができなくなつたのである。結論から言うと、この憲法改正行為には重大かつ明白な瑕疵を有し、憲法追加改正条文は効力が発生する基本規範に違反したのである。

二、国民大会は、憲法によって設置されている機関であり、そ

の職権もまた憲法によって付与されているのである。憲法改正職権に基づいて制定された憲法追加改正条文は改正されていない憲法の条文と、同様の位階にあるが、憲法には本質的重要性があり、規範秩序の基礎を成している部分は、憲法追加改正条文によって変更されうるとすれば、憲法全体の規範秩序が形骸化してしまい、当該憲法追加改正条文もまた有すべき正当性を失ってしまうのである。憲法条文の中において第1条によって樹立された国民原則、第2条における国民主権原則、第二章における国民権利の保障及び権力分立・抑制均衡に関する原則などは、本質的な重要性を有し、憲法全体にわたる基本原則でもある。先述した規定によって形成された自由民主の憲政秩序は、現行憲法が存立する基礎であるため、大抵憲法によって設置されているすべての機関がそれを遵守する義務を有しているのである。

三、八八年（1999 年）九月四日に第 3 届国民大会によって通過された憲法追加改正条文第一条には「国民代表は、第 4 届から比例代表方式によって選出され、国会議員選挙及び各政党による推薦、独立に参選する候補者がそれぞれに獲得する票数によって当選の枠が分配される」ことが定められている。このような方法によって選出される国民大会代表が、選挙手続を経ずに単に各党派が国会で占めている各自の議員議席に比例し代表を指定するに過ぎないため、国民大会代表が全国民を代表して行政権を行使するという憲法第二五条の条文に相反しているし、規範間の衝突は明らかに生じたのである。国民大会代表らが今後も民意代表の身分を前提に、憲法追加改正条文によって付与されている諸職権を行使することができるとすれば、民主憲政の基本原則に抵触してしまうのである。従って、国民大会代表の選出方法に関する憲法追加改

正条文の規定は、自由民主憲政の秩序に違反しているのである。

四、先述した憲法追加正条文第一条第三項後半には「第3届国民大会代表の任期は第4届国会議員の任期が満了するまでとする」、また第四条第三項前半には「第4届国会議員の任期は中華民国九一年(2002)年六月三〇日に満了する」とそれぞれが定められている。これらの規定はそれぞれに第3届国民大会代表の任期を2年間42日間及び第4届国会議員の任期が5ヶ月間を延長したのである。国民主権の原則によれば、民意代表の権限が直接に国民による授権から由来しているのであるので、代議民主の正当性は民意代表が選挙人から付与された職権を遵守すること、そして民意代表が選挙人との約束を守ることにあるのである。任期が満了する際に改選できない理由を有するほか、直ちに改選をしなければならないということ

は、約束を守るために最も重要なことである。仮に改選しないとすれば、代表らには代表性を失うことになるのである。「民意代表の定期的な改選が民意を反映し、民主憲政を貫徹するルートである」という本院釈字第261号解釈もまたこうした趣旨に基づくのである。ここでいう改選することができない正当な理由とは「国家が重大な事故にあい、事実上法によって次の届の選挙を行うことができない」という本院釈字第31号解釈がさす状況に相当しなければならないのである。国民大会代表及び国会議員の任期の調整に関する今回の改正は、憲法上法による改選の正当な理由を有しないし、憲法追加改正条文という方法で自らの任期を変更したことは、先述した原則に合致していないのである。また、国民大会代表が自らの任期を延長させた部分も利益回避原則に違反しているため、自由民主憲政の秩序に合致していないのである。

五、第3届国民大会が八八(1999)年九月四日第4次会議第18次大会では無記名投票方式で憲法追加改正条文第一条、第四条、第九条及び第一〇条の修正を通過したが、その手続が公開かつ透明原則及び当時に適用されている国民大會議事規則第三八条第二項に違反し、その瑕疵が重大かつ明白な程度に達してしまったため、憲法改正条文の効力が発生する基本規範に違反したのである。その中第一条第一項から第三項、第四条第三項の内容は、憲法上本質的な重要性のある、存立の基礎たる規範秩序とは規範の衝突が生じてしまい、自由民主憲政秩序に合致しないものである。第九条、第一〇条の修正内容自身に問題が生じないが、その成立する過程が先述した憲法改正の正当な手続に違反しているため、先述した条文に伴って効力を失うことになるのである。先述した改正条文第一条、第四条、第九条、そして第一〇条は本解釈が公布さ

れる日からその効力を失うことになり、八六(1997)年七月二一日に改正公布された元の憲法改正追加条文は継続に適用されることになる。

解釈理由書：本件解釈の申請人である国会議員が八八（1999）年九月一五日に公布された中華民国憲法追加改正条文について、職権を行使する際に、憲法に違反する疑義が生じ、本解釈を申請したのである。その申請の趣旨は以下の 5 点にまとめられることができるるのである。（一）八八(1999)年九月四日零時に国民大会の三読会を経て通過された憲法追加改正条文は、その通過過程において二読会および三読会がすべて無記名投票方式を採用し、現行法上の憲法改正手続に合致していないのである。また二読会において、すでに否決された憲法追加改正案が議事規則に違反したため表決が再度行われ、最終的に通過されてしまったのである。こうした手続全体には重大かつ明白な瑕疵を有しているのである。（二）憲法第二五条には国民大会が全国民を代表して

政権を行使すると定められている。よって国民大会と選挙人との間にはある種の委任の関係が存在しているはずである。にもかかわらず、憲法追加改正条文第一条第一項にはいわゆる「政党比例代表制度」に変更されてしまい、先述した憲法第二五条の趣旨にとは異なっている。そのうえ、政党または政治団体に参加していない国民が国民大会代表に当選する機会が剥奪されるため、憲法第七条における平等原則に合致しない疑義が生じたのである。このことに関連して、国会では国会議員によって公職人員選挙罷免法の関係条文の改正案が提出されたが、当該改正案の合憲性判断は、先述した疑義の解決を待たねばならないのである。（三）憲法追加改正条文第四条第三項には、第4届及び第5届国会議員の任期が定められているし、総統のみ国会を解散する権限を有する部分は、今回の憲法改正では変更されなかつたのである。また憲法追加改正条文第一条第三項前半には国民大会代表が任期中に国会議員の選挙が行われるとすれば、その選挙にあわせて改選す

ると定められている。しかし同項の後半には第3届の国民大会代表の任期は第4届の国会議員の任期が満了する日までにと定められている。二つの条文が相互に異なっているので、どちらの条文を適用すべきかについて疑義が生じているのである。さらに国会議員の任期は申請人らが憲法上の職権を行使する基礎であるため、それが明確に釈明されてはじめて申請人による職権行使の不安定状態を解除することができるるのである。

（四）憲法追加改正条文が国民大会代表及び国会議員、それぞれの任期を延長させたことは、申請人の憲法上の職権に属している予算の審議にも影響を及ぼすのである。なぜなら、具体的には解釈を申請する前に通過された2000年度の予算が如何に執行すべきかということは、申請人による職権行使にかかわっているからである。（五）国民大会代表及び国会議員の任期を延長させたことは、選挙人との約束に違反しているのである。またこうした任期の延長は憲法追加改正条文には次の届から行うと定められていない。それ

に対して報酬または待遇の増加は憲法追加改正条文第八条によって次届から実施することになるのである。両者には相互に矛盾しているや否やは、申請人が憲法第一七四条第二項による憲法改正提案の前提をないしているので、明確な解釈を有しなければならないのである。関連機関である国民大会は本件に関する本院の受理権限の有無について疑問を呈し、本院に代表を派遣し説明させ、そして書式の報告まで提出したのである。具体的には、憲法改正手続にそって追加、改正された条文が憲法の条文であり、憲法の本文とは相互に抵触する問題が生じないので、本院には審理する権限がないこと、また司法院大法官審理案件法第四条における解釈の事項が憲法に定めがあることに限定することを理由に、本院には本件解釈を受理すべきではないと主張したのである。

憲法第七章には司法に関する特定のセクションが設けられているし、そして第七八条には「司法院は憲法を解釈し、法律及び命令

を統一して解釈する権限を有しているのである」、また第七九条第二項前半には「司法院には大法官若干名が設けられ、本憲法第七八条における事項を審理するのである」とそれそれが定められているのである。よって司法院大法官が憲法を解釈する権限、法令を統一して解釈する職権を有することは、先述した条文によれば、非常に明確なことである。ただ、憲法は国家最高規範の効力を維持すること、複数の法規間の位階関係を明確させることによって憲法解釈機関の職権をさらに確立させるためには、憲法第七章のほか、関連する事項について個別の規定を設けているのである。すなわち「省法規が国の法律に抵触する有無について疑義が生じる際に、司法院によって解釈されることになる」という憲法第一一七条の規定、「法律が憲法に抵触するとすれば無効となる、法律が憲法に抵触する有無について疑義が生じる際に司法院によって解釈されることになる」という憲法第一七一条の規定、さらに、「憲法解釈は司法院によって行われる」という憲法第

一七三条の規定が設けられているゆえであるのである。先述した第一七三条の文言に関しては、国民大会の制憲実録によれば、民国二三(1934)年三月一日に国民政府立法院によって発表された中華民国憲法草案の初稿から民国二五(1936)年五月五日に国民政府によって公布された中華民国憲法草案(五五憲草という)までは、「憲法の解釈は司法院によって行われる」という条文は、すべて「附則」または「憲法の施行及び改正」という章、節に設けられていた。その後現行憲法が制定された時から、先述した第七章第七八条および第七九条の規定が設けられているほか、憲法第一四章における憲法の施行及び改正という部分において、「憲法の解釈は司法院によって行われる」という文言を留保し第一七三条にしたのである。先述した条文などの総合的な考察からすると、第一七三条は一般の憲法解釈または統一解釈のために設けられるわけではなく、憲法の施行及び改正に関連する条項に疑義が生じる際に、解釈する権限が本院大法官の権限に属すること

とを意味しているのである。従つて、憲法第一七六条第一項における国民大会代表の総定員の計算方法、憲法改正を目的にしない国民大会の臨時会が憲法改正の職権が行使できるか否や、憲法改正の法定人数に関する先述した規定がいかなる国民大会の読会に適用すべきか、などの憲法改正に関する手続事項は、すでに本院による釈字第85号、第314号及び第381号解釈によって明確化されていたのである。また、憲法改正手続によって性質上憲法追加改正条文に相当する動員勘定臨時条款第六条第二項及び第六項における第1届中央民意代表による職権行使の継続に関する規定が、民意代表が固定たる任期を有し、定期に改選しなければならないという憲法の精神に抵触する有無の疑義などの実質的な内容は本院釈字第261号によって明確化されたのである。

法律規範の解釈は主たる機能が規範の競い合い及び規範の衝突を解決するためにあるのである。前後に制定され異なっている規範らが相互に抵触し、規範の欠陥が

生じることによって疑義が生じること（学説の通説としては Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991, S. 313ff. ; Emilio Betti, Allgemeine Auslegungslehre als Methodik der Geisteswissenschaften, 1967, S. 645ff. 参照する）をも含めて憲法解釈機関の職権に属しているのである。本件解釈によって指摘された疑義は、憲法改正手続には重大かつ明白な瑕疵を有すること、憲法改正機関が憲法及び関連する議案規範による手続を遵守するや否やという手続の問題であり、憲法に違反する審査の密度にかかわるため別項にして解釈することになる。そのほかの疑義は先述した憲法追加改正条文が憲法の本文との間に矛盾また衝突することによって形成されたのである。さらに、「あらゆる時点で有効な憲法条文に対し、条文間には矛盾または疑義が生じる場合、憲法解釈機関は申請に応じて憲法解釈をすることができます」という関連機関八九（2000）年一月一九日本院に対する補充説明とおり、申請人の職権行使に関する事項である。本件の申

請は公布された憲法追加改正条文について矛盾または疑義が生じ、本院に解釈の申請を提出したので、本院による解釈の受理権について疑問を生じてはならないのである。また関連機関が司法院大法官審理案件法第四条の文言を根拠にし、本院の受理権に疑問を呈したが、憲法解釈申請の疑義を鑑みて、すべてが憲法本文または憲法追加改正条文の事項であるし、特定の条文に対する文義解釈に限定しているわけでないので、その疑問自体は成立しないのである。

本件の憲法解釈の申請は、憲法、本院解釈の先例及び法理論によって判断を下すとしても、司法院大法官案件審理法第五条第一項第三号における要件に合致しているので、本院はそれを受理しなければならぬし、その理由が先述したとおりである。

憲法は国家の基礎を成す最も重要な方法である。憲法改正が憲政秩序の安定及び全国民の幸福にかかわっているので、憲法改正機関は正当な憲法改正手続にそって

行わねばならないのである。憲法第二五条、第二七条第一項第三号及び中華民国八六年（1997年）七月二一日に改正、公布された憲法追加改正条文第一条第三項第四号によれば、国民大会が全国民を代表して憲法改正権限を行使する唯一の機関であると定められている。そのほかの制約が設けられていないのであり、また他の国家における憲法改正手続とは異なっているのである。他の国家においては、憲法改正が国会における異なる議院の決議を経るか、または国会による改正案を経てから国民によって複決されるか、またはその他各州（邦）の法定手続によって批准されねばならないのである。従って国民大会は憲法を改正するにあたり、正当な憲法改正手続をふまえてはじめて十分に民意を反映することができるるのである。国民大会は憲法改正手続によって憲法追加改正条文を制定するか、または改正するには、公開かつ透明性の原則に合致し、憲法第一七四条及び国民大會議事規則を遵守してはじめて全国民の合理的な期待及び信頼に応えることができるの

である。国民主権原則（憲法第二条）に基づき、国民主権は国民による意見の表現及び意見を形成するコミュニケーション手続を経て確保しなければならないのである。換言すれば、国民主権の行使が憲政制度及びその運営に表す際に、公開かつ透明な方法を持って理性あるコミュニケーションの条件を満たしてはじめて憲政国家に正当の基礎を付与することはできるのである。そして憲法改正が国民主権を最も直接に体現する行為である。動員勘乱臨時条款及び憲法追加改正条文の制定及び改正を含めたこれまで9回に達した国民大会による憲法改正は、無記名投票で憲法改正を行った例がなかったのである。これもまた先述した原則を表したのである。国民大会及びそれに属している政党は、こうした公開かつ透明の手続によって国民に対し責任を負うことになる。反対に、国民もまた罷免または改選手続を経て国民大会代表の政治責任を追及することができるのである。従って、現行法である国民大會議事規則第三八条第二項に関する無記名投票の規定は、憲

法改正案を通過する読会に適用する余地がないのである。なぜなら、憲法改正案を通過する読会は、その履行が憲法の規定を厳しく遵守するのみならず、読会に適用する規範もまた自由民主憲政秩序の趣旨に合致しなければならないからである（本院釈字第 381 号解釈を参照する）。

国民大会によって八八（1999）年九月四日に三読会を経て憲法追加改正条文が通過されたが、憲法改正の議事録及び速記記録によれば、憲法を改正する議事手続には多くの瑕疵が存在したのである。例えば、（一）二読会及び三読会では、無記名投票手続が採用されたのである。（二）複議案の処理が議事規則を遵守しなかったのである。（三）散会動議が提出されたものの規定によって優先に扱われなかつたのである。（四）否決された憲法改正案が再度に表決が行われ、一般の議事規範に合致しなかつたのである。（五）二読会の後で、条文に対する文言の整理が範囲を超えたのである。瑕疵ある行為はその嚴重の程度によって

り、憲法上の行為の一種であるため、重大かつ明白な瑕疵が存在するとすれば、当該行為が生じるべき効力を発生しなくなるのである。（本院釈字第 419 号解釈理由書を参照する。司法院大法官解釈続編、第十冊、第 332 頁。）先述した各種の瑕疵の中で、無記名投票がすでに重大かつ明白の程度に達したのである。職権行使の手続は、出席人数、可決人数及び提案かつ表決事項について、憲法及び法律に抵触しない範囲内に国民大会は自ら議事規範を制定することができる所以である。国民大會議事規則第三八条第二項には「前項における表決方法は、主席が挙手、起立、表決器または投票などの方法を斟酌して決めることができる」のである。主席が無記名投票を裁定する際に、出席代表の 3 分の 1 以上の提案があるとすれば、記名投票を採用しなければならないのである」と定められている。この項の規定は一般議案の表決に適用することがもちろんのことではあるが、憲法改正案を通過する読会では無記名投票が採用されるとすれば、先述した公開かつ透明の原

異なる法律効果が生じるのである。憲法改正は国民主権の表現であつて違法である。八八（1999）年九月四日に国民大会によって憲法追加改正条文が決議され通過されたのである。その過程においては、とりわけ第3届国民大会第4次会議第18次大会の議事録の記載によれば、二讀会及び三讀会には無記名投票方式が採用されたので、先述した公開かつ透明の原則に抵触したのである。また諸会議当時が適用していた国民大会議事規則第三八条第二項にも明らかに違反しているのである。さらに当時の議事録の記載によれば、憲法改正案が二讀会及び三讀会に入るまえに「憲法改正における各議案が二讀会及び三讀会においては無記名投票の方法で行うべき」と代表から提案され、表決を経た結果、出席者242人のうち、賛成者が150人であった。ただ当時は他の代表から国民大會議事規則第三八条第二項規定によって大会がすべての憲法改正案の表決を行う際に、記名投票方式で行うべきであると提案されたのである。その提案は表決を経た結果、出席

者242人のうち、賛成者が87人に達し、その時点ではすでに出席代表の3分の1を超えたのである。先述した議事規則第三八条第二項の趣旨によれば、表決方法が記名投票を採用してはじめて適切な結論に達することになるのである。このことは大会の主席が表決方式に関する裁定の有無によって異なるわけではないのである。なぜなら、先述した規定の趣旨は少數代表の意見を尊重し、手続の正義を実現することにあるからである。にもかかわらず、国民大会が多数決で無記名投票を採用し、憲法改正案を表決したのである。このことは、議事規則第三八条第二項における3分の1以上の代表による提議権保障規定に違反し、そして憲法が制定されてから今日までの憲法改正手続の先例にも合致していないため、選挙人が国民代表による職権行使の意見を知ることができないのである。「被選挙人が法によって元の選挙区によって罷免される」という憲法第一三三条の規定、及び「国民大会代表が国内の選挙区によって選出され場合、その元の選挙区の選挙

人らが国民大会代表の言論またはその決議が適切でないと判断する際に、法によって罷免することができる」である」という本院釈字第 401 号解釈、さらに本院釈字第 331 号解釈の趣旨によれば、各政党が海外に居住している国民及び全国不分区の代表に対し、党紀に反する責任を追及し、党員の資格を喪失させ、連帶して代表の身分まで喪失させてしまうことができる。にもかかわらず、先述した実践からすれば、こうした仕組みは、まったく貫徹されることがないのである。「憲法改正行為には重大かつ明白な瑕疵がある」と解釈の申請の趣旨によって指摘された主張には、まったく理由がないというわけではないのである。またこの部分の憲法改正手続は憲法追加改正条文が効力を発生する基本規範にも違反したのである。

本件関連機関である国民大会は、以下のように主張したのである。

憲法改正手続の合憲性は本院

釈字第 342 号、第 381 号解釈によれば、議事の自律事項に属し、憲法解釈機関が審査すべきではないのである。また外国の先例を引用し、憲法改正手続が司法審査を受けないと指摘したのである。さらに、国会議員が自由委任の地位に基づき、公開の表決方法か、または非公開の表決方法を採用することは、すべて憲法の精神に合致したのである。（先述した国民大会による主張に対し、本院は以下のように解釈する）憲法条文の改正は、憲法所定の機関が正当な憲法改正手続をふまえて決議、通過しなければならないのである。これは憲法条文が有効に成立するための前提でもあるのである。たとえ疑義が発生するとしても、憲法解釈機関が自ずと解釈を受理する権限を有するのである。関連機関が履行すべき議事手續がいかなる範囲内で内部の自立事項に属するか、いかなる状況の下で、限度を超えてしまって合憲性の監督を受けねばならないか、などは、憲法解釈期間が審査権行使する密度の問題である。よって関連機関があらゆる議事手續を機関内部の自

律事項を理由に自らの手続上重大かつ明白な瑕疵の法律効果を回避することはできないのである。また、憲法改正案を通過する国民大会の読会は、代表の出席及び賛成する人数が憲法第一七四条第一項の規定に合致しなければならないのである。それに対して大枠の議論のみを経て、審査に付する一読会の出席人数が先述した所定人数または国民大会組織法第八条における定員の3分の1、あるいは一般的の会議規範を参照して出席人数を定めるかは、国民大会は議事の自律原則によって自ら決めことになるのである。しかし、だからといって、その決め方は自由民主憲政の秩序という原則に合致した以上、まったく何らかの制限を受けないわけではないのである。こうした趣旨もまた本院釈字第342号及び381号解釈によってそれぞれ釈明されたのである。そのほか、いわゆる自律事項は、国民大会代表が会議に参加する一切の行為を含めるわけではないのであり、法による宣誓または宣誓が故意に法定方式に違反する場合、（投票、表決などの）職権を行使

してはならないのである。よって法による宣誓を経ていない国民大会の代表が会議に出席できるという事項こそ、国民大会が自ら決めることのできる自律事項に該当しているのである。このこともまた本院釈字第254号解釈によって釈明されたのである。にもかかわらず関連機関が自律事項を理由に、本院には審査権限がないと主張した意見は、認容するには足りないのである。そのほか、関連機関が比較憲法上の理論、または判例を引用し、憲法改正手続が司法審査を受けないと主張したことに関しては、憲法改正及び法律の制定が同一の機関（国会）によって行使される国家（ドイツ、オーストリア、イタリア、トルコなど）は、憲法改正及び立法の手続について、出席及び可決の人数が異なるものの、性質上二つの行為が異なるわけではないのである。このことは本院に意見が提出された多くの鑑定人らにも認められたし、関連機関もまた異なる主張を有しなかつたのである。若干の国家の司法先例においては、憲法裁判所は憲法改正条文が憲法の本文に抵触

する有無について、手続上申請を受理したのみならず、実体内容までを審査した例もある（ドイツ連邦憲法裁判所1970年12月15日判決，BVerfGE30,1ff.,中国訳が本院大法官書記處編集『ドイツ連邦憲法裁判所裁判選集（八）頁226-283』）；またイタリア憲法裁判所 1988 年 12 月 29 日 判 決 sent.n.1146,1988,T. Martines, Diritto Costituzionale, Nono ed.1988,p.375 ; トルコ憲法裁判所1971年6月7日 13855号判決及び1971年7月2日 14233号判決、Ernst E. Hirsch, Verfassungswidrige Verfassungsänderung—Zu zwei Entscheidungen des Türkischen Verfassungsgerichts, Archiv des öffentlichen Rechts, 98, 1973から引用したのである。）それに対して、憲法改正機関、手続が法律の制定機関、手續と異なっている場合(アメリカ)、見解は分かれているのである。関連機関は一方アメリカ連邦最高裁判所1939年Coleman v. Miller, 307U.S. 433(1939)を引用し、国会が憲法改正手続を専属かつ完全に決めることができるし、司法審査を受けないと主張したのである。他方同

国の学者の著作をも引用し、憲法手続が政治的な手続である、そして憲法改正手続に関する連邦憲法第五条の規定は一般の法律手続から独立しているため、司法機関がそれを関与してはならないと主張したのである（関連機関の引用文献として、Laurence H. Tribe, American Constitutional Law, vol. 1, 3rd ed., p. 105 (2000))。があげられたのである）。

(先述した関連機関による主張に対して、本院は以下のように解釈する)

しかしながら、先述した Coleman の先例において、憲法改正手続に対する最高裁判所の見解はすべて政治問題に該当し司法審査を排除するか、または一般的憲法問題として裁判所によつても解釈されうるか、アメリカにおいても多数見解がいまだに固まっていないのである。1984年アメリカ連邦最高裁判所がカリフォルニア公民による連邦憲法裁判所の改正提案に関する事件(Uhler v. AFL-CIO, 468 U.S. 1310 (1984))において、大法官Rehnquistによれば、

Coleman という先例のみを持ってすべての憲法改正手続は政治問題に該当し、裁判所による審査を免れることができないと指摘したのである。アメリカ裁判所は憲法改正手続に関しては、憲法の趣旨を斟酌した上で適切な審査をすることができるるのである。また関連機関によって引用されたアメリカ学者もまた同一の著作において「たとえ 35 の州のみによって批准された憲法改正案が憲法第五条に定められている 4 分の 3 の州との要求に合致すると国会が認めるとすれば、裁判所が国家の判断を尊重することを期待するのは不可能に近いのである」(Tribe, American Constitutional Law, op. cit., p.105)、また「憲法改正手段が司法審査を受けるべきであるや否やについて学者の見解の相違は主として裁判所が審査に介入できる範囲に集中しているのである。」

(Ibid., p. 372)。先述したように、わが国の憲法が憲法施行及び改正に対して、憲法解釈機関に付与された権限は、外国の法制度が比較できないのであるため、たとえ関連機関によって引用されたアメ

リカ憲法の先例を参考するとしても、憲法改正手続に対する審査の範囲に疑問を呈すことができないのである。

また関連機関が無記名投票を採用する理由として、自由委任の理論をあげたのである。この部分に関しては、現代の民主国家の多くは強制委任ではなく、自由委任を採用しているのである。すなわち民意代表が選挙区の選挙人によって派遣されたのではなく、全国民を代表しているのであるため、その言論、表決が対外に責任を負うことがないし、元の選挙区の選挙人も民意代表を罷免することができないことを意味している。しかしながらといって、民意代表による職権の行使がまったく行為または所属する政党によってコントロールされていないことを意味するわけではないし、ましてはわが国の憲法には、各レベルの民意代表が元の選挙区によって罷免されると定められているのである（憲法第一三三条及び本院釈字第 401 号解釈を参照）。従ってわが国の制度は他の多くの欧米諸国と異

なり、この点に関する限り、純粹な自由委任ではないので、自由委任という理論を理由に自らが議事規則における無記名投票という明文規定に違反したことを正当化することができないのである。

国民大会が正当な憲法改正手続によって憲法第一七四条における憲法改正の職権を行使するのである。憲法改正職権に基づいて制定された憲法追加改正条文は改正されていない憲法の条文と、同様の位階にあるが、憲法には本質的重要性があり、規範秩序の基礎を成している部分は、憲法追加改正条文によって変更されるとすれば、憲法全体の規範秩序が形骸化してしまい、当該憲法追加改正条文もまた有すべき正当性を失ってしまうのである。わが国の憲法には変更できないという定めが明文に設けられていないのであるが、憲法条文の中に、第一条によって樹立された国民原則、第二条における国民主権原則、第二章における国民権利の保障及び権力分立・抑制均衡に関する原則などは、本質的な重要性を有し、憲法全体に

わたる基本原則でもある。先述した規定によって形成された自由民主の憲政秩序（現行憲法追加改正条文第五条第五項及び本院釈字第381号解釈を参照）は、現行憲法が存立する基礎であるため、大抵憲法によって設置されたすべての機関がそれを遵守する義務を有しているのである。国民大会が憲法によって設置されている機関であり、その職権もまた憲法によって付与されているのであるため、憲法上の規範を受けねばならないのである。国民大会代表は就任の際に、憲法への忠誠を宣誓したのである。この忠誠は憲法に対する忠誠であるが、憲法忠誠が憲法第一七四条によって憲法改正の権限を行使する際にも考慮されねばならないのである。憲法の改正が単に国家組織の枠組みを調整するために行う改正であれば、「憲法改正権を有する機関が状況を図り、損益を斟酌する範疇に属するため、尊重を与えねばならないのである」（先述した本院解釈続編、第10冊、333頁）。ただ憲法改正は先述した基本原則によって形成された自由民主の憲政秩序に違反する

とすれば、国民からの受託を離れてしまい、憲法本来の存立基礎に影響を及ぼしているので、憲法によって設置された他の権力部門の制約を受けねばならないし、これもまた憲法における自己防衛のメカニズムに属しているのである。従って憲法の基本原則に抵触し、規範の衝突となった条文もまた実質の正当性を有していないのである。

国民大会が八八(1999)年九月四日に通過された憲法追加改正条文第一条第一項前半には「国民大会代表第4届が300人を定員にし、以下の規定によって比例代表方式で選出するとされるのである。すなわち、国会議員選挙及び各政党による推薦、独立に参選する候補者がそれぞれに獲得する票数によって当選の枠が分配され、憲法第二六条及び第一三五条の制限を受けないのである。」、第二項前半には「国民大会代表の定員が第5届から150人にし、以下の規定によって比例代表方式で選出するとされるのである。すなわち、国会議員選挙及び各政党による推薦、

独立に参選する候補者がそれぞれに獲得する票数によって当選の枠が分配され、憲法第二六条及び第一三五条の制限を受けないのである。」とそれが定められている。これらの規定は国会議員選挙、各政党によって推薦される候補者、独立して参選する候補者による得票数に比例して国民大会代表の当選枠を分配するため、比例代表方式と言われているのである。いわゆる比例代表は、政党または候補者の得票数に比例して当選または議員議席を分配する方法であり、多数代表制、少数代表制などの方法と異なっているのである。比例代表制の採用は特定の公職人員の選挙を催すことを前提しなければならないのである。自らの選挙を行わずに他に性質が異なる、職務が異なる公職人員の選挙による得票を持って当選や議席の分配の根拠にすれば、選挙の手続を経ずにして代表が產生されることになってしまふのである（中央選挙委員会による八八（1999）年一二月二八日 88中選1字第8891356号本院秘書長宛の公文書を参照）。従ってこう

した方法で産出された国民大会代表が民意代表の身分を有しないし、各政党によって指定された代表であるのである。解釈を申請した趣旨によれば、国民大会が政権を行使する前提としては、直接選挙を経た代表によって組織されねばならないのである。新しく改正された憲法追加改正条文を適用するとすれば、選挙を経ずに政党によって指定された人員が国民を代表し政権を行使することとなり、明らかに規範の衝突が生じてしまうのである。これらの代表に諮問的機能のみが付与されるとすれば、たいした支障が生じないが、彼らに憲法第四条における国土を変更する議決権、憲法追加改正条文第 1 条における副総統の後任を選出する権限、總統、副総統の罷免を提案すること、總統、副総統の弾劾の提案を議決する権限、憲法を改正する権限、憲法改正案を複議する権限、そして司法院、考試院、監察院三院の人事に対し同意権を行使できる権限など、本質的には民意代表こそ有するはずの職権が付与されるのである。従つて、憲法第二五条との間に明らか

に規範の衝突になってしまい、そして憲法第一条における民主国的基本原則にも抵触しているのである。よって先述した国民大会代表の選出に関する憲法追加改正条文は民主憲政の秩序に違反しているのである。両院制を採用している国家において、第一院が多くの国民によって選出されているのであり、第二院が任命または世襲によって成立されているのである。一院が他の院に付随するという憲法追加改正条文の定めが任命または世襲によって成立された制度に比較すれば、前者はより多くの「民主性」を有するといわれている。しかし本院の調査によると、両院制を採用している現代国家の国会は、非国民によって選出された一院の職権が国民によって直接に選出された他の一院よりはるかに少ないでのある。ましてや憲法追加改正条文によって設けられている制度のように直接に国民によって選出された国会には立法権しか有しないのに対し、国会に付随している院（国民大会）が憲法を制定するか、または改正する権限を有しているのである。こうした制度

設計は非常に不合理に考えられる。またこうした任命または世襲制度が歴史的な要素に基づくか、または連邦の体系制度に由来するのであり、多数の現代国家は採用しないのである。関連機関である国民大会が八九(2000)年三月二三日に本院に提出した書面の説明には、二つの部分に分かれている。まず、オーストリア、オランダ、スイス、スペインなどの国を列挙し、これらの国の国会がすべて二院制であり、比例代表制を採用すると主張したのである。次に国民大会は比例代表制を採用したのが、八五(1996)年一二月の国家発展会議の結論によるのであり、こうした制度設計が国家の発展の需要に合致していると主張したのである。

本院の調査によれば、先述した国家の国会は、一院が比例代表制によって選出されているものであるが、もう一つの院が選挙またはその他の方法によって選出されたのであり、（わが国のように）比例代表に付随する方法を採用した例が他の諸国には見られない

し、ましてや選挙を経ていない者には、国民最高規範の制定権が付与されることによって、民主国家の基本原則に違反した例もまた見当たらないのである。また国家発展会議の結論は国民大会代表の選出に関しては単に政党比例代表方式を提示するに過ぎなく、国民代表の選出がまったく選挙を経ずに行われること、そして自らの任期を延長させること、などを提言したわけではないのである。従って、先述した関連機関の主張に関する部分は国民大会代表が国会議員の選出に付随するという制度を正当化することができないのである。そのほか、各届の国民大会代表の任期が次届の国民大会の開会日までにするという憲法第二八条第二項の定めの趣旨は政権機関の連續性を維持することにある。今回の憲法改正は憲法第二八条第二項の適用を停止していないし、改正条文第一条第三項に「国民大会代表の任期が4年間とするが、任期中に国会議員の改選にあう際にそれにあわせて国民大会代表も改選することになる」という条文が追加されたのである。従って、憲

法追加改正条文第二条第五項によれば、国会議員が今後総統によって解散去るとすれば、国民大会もまた解散されることになってしまうのである。この部分に関しては、憲法本文の規定が憲法追加改正条文との間には規範が相互に矛盾することは明らかである。先述した憲法追加改正条文には、正当から独立して参選する国会議員の得票数に比例して独立して参選する国民代表の当選枠を分配する制度が設けられているが、独立して参選する以上、いかなる政党または党派に属していないので、共通のマニフェストを有していないのである。それにもかかわらず、他人に付隨して当選を獲得するすれば、候補者が選挙に自らの理念を主張せずに当選することになるのである。こうすれば、憲法によって保障されている国民の参政権の趣旨に合致しないのである。民主代議制の正当性は、民意代表が選挙人によって付与された職権を行使する際に、選挙人との約束を遵守しなければならないことにあるのである。民意代表の任期が満了する際に改選できない正当な理

由を有するほか、直ちに改選をしなければならないのである。こうした改選が選挙人との約束のうち最も重要なことであるため、約束が守られないとすれば、民意代表には自らの正当性を失うことになるのである。「定期に民意代表の選挙を改めることは、民意を反映し、民主憲政を貫徹するルートである」という本院釈字第 261 号解釈もまた先述した趣旨に基づくのである。改選できない正当な理由は「国家が重大な事故にあい、事実上次の届の選挙を行うことができない」という本院釈字第 31 号解釈が指す状況に相当しなければならないのである。民意代表は任期が満了し、正当な理由なしに自らの職権を行使するとすれば、当該職権が選挙人から付託されたものではないし、國民主権原則に基づいて民意代表の権限が直接に国民に付与される理念に合致していないし、正当性を有するとはいがたいのである。今回国民大会によって改正、通過された憲法追加改正条文は第 4 届国会議員の任期を九一(2002)年六月三〇日までに延長させ、第 3 届の国民大会代表

の任期を第4届国會議員の任期満了日までに延長させたのである。総計して、国會議員の任期は5ヶ月間、国民大会代表の任期は2年間また42日間とそれぞれ延長されたのである。国會議員任期の延長に関して関連機関である国民大会の代表によれば、会計年度に合わせて調整したのであり、こうする調整によって新しく選出される国會議員が次の年度中央政府の予算を審議することができると説明されている。ただ本院の調査によれば、民意代表の任期の延長は法によって改選できない先述した自由が存在してはじめて妥当と見られるのである。予算審議年度の調整は国家が重大な事故にあうこととは同様の次元に論じられることがないし、その任期の延長には正当性を欠いているのである。また八六(1997)年から憲法追加改正条文が施行された以降、立法院（国会）が行政院に対する不信任案の通過のため、総統によって解散されることになるのである。解散された後に新たに選出された国會議員はその任期が新たに起算すること（先述した条文

第二条第五項）になるため、将来各届の国會議員には任期がばらばらになるので、会計年度に合わせて任期を調整することは労多くして功少なしというのである。また国民大会代表が自ら任期を延長させる目的は国会の改革を実現することにあるのである。関連機関は第1届及び第2届国民大会代表も任期を延長した前例を挙げたのである。国家の改革は構造及び機能二つの側面から調整することができるのである。今回憲法の改正には、国民大会の機能に関しては、まったく変動されていなかったのである。選挙方式の変更が構造の一環に属しているが、今回の憲法改正では区域選挙を放棄し、付随的な「比例代表」制を採用したのである。こうした方式が真正の選挙ではないと指摘する必要がないが、たとえ選挙方式を変えようとしても、従来の任期を延長することとは必ず関連性があるとは限らないのである。またたとえ関連機関の言うように、任期の延長が国会の改革に役立つことができるとても、手段が達成しようとする目的には相当していないのである。

過去の国民大会が任期を延長したのが戒厳及び動員勘乱のような非常の時期に行われたか、または総統、副総統が直接民選となつたことに伴い従来の国民大会の職権が廃止された後の関連措置の一環である。それらは本件の状況とは異なり、正常な状態下の憲政先例になることができないのである。また利益回避があらゆる公職人員が職権行使する際に遵守しなければならない原則である。「国民大会代表及び国会議員の報酬または待遇は法律をもって制定しなければならないのである。年度ごとの通案調整のほか、単独に報酬または待遇を増加する規定は、次の届殻実施されねばならないのである」という憲法追加改正条文第八条は、民意代表が職権行使する際に利益回避原則を遵守すべきであることを提示するほか、「小が大を兼ねる」という無論解釈の効果を発揮したのである。すなわち、報酬または待遇の調整自体は次の届から実施しなければならないとされる以上、ましてや自らの任期を延長してしまう今回の改正は、憲法本旨に合致していないのである

。任期の延長が民主憲政の原理に違反し、憲法追加改正条文第八条と矛盾するという申請の趣旨は理由を有しているのである。

第 3 届国民大会が八八(1999)年九月四日第 4 次会議第 18 次大会では無記名投票方式で憲法追加改正条文第一条、第四条、第九条及び第一〇条の修正を通過したが、その手続が公開かつ透明原則及び当時に適用されている国民大会議事規則第三八条第二項に違反し、その瑕疵が重大かつ明白な程度に達してしまったため、憲法改正条文の効力が発生する基本規範に違反したのである。その中第一条第一項から第三項、第四条第三項の内容は、憲法上本質的な重要性のある、存立の基礎たる規範秩序とは規範の衝突が生じてしまい、自由民主憲政秩序に合致しないものである。第九条、第一〇条の修正内容自身に問題が生じないが、その成立する過程が先述した憲法改正の正当な手続に違反しているため、先述した条文に伴って効力を失うことになるのである。先述した改正条文第一条、第四

条、第九条、そして第一〇条は本解釈が公布される日からその効力を失うことになり、八六(1997)年七月二一日に改正公布された元の憲法改正追加条文は継続に適用されることになる。

本解釈は、林永謀大法官、孫森焱大法官によるそれぞれの部分補充意見書、蘇俊雄大法官、賴英照大法官によるそれぞれの補充意見書、陳計男大法官による補充意見書・部分反対意見書、曾華松大法官による反対意見書がある。