

翻 訳

ウォルター・フェアレイ・ドッド

「憲法修正手続の起源と発達

—アメリカ諸州憲法の改正と修正—」(1)

藤 田 忠 尚 訳

翻 訳

ウォルター・フェアレイ・ドッド 「憲法修正手続の起源と発達 ——アメリカ諸州憲法の改正と修正——」(1)*

藤 田 忠 尚** 訳

- 1 憲法会議と、立法部の行為を介する修正について
- 2 憲法修正手続の歴史
- 3 憲法修正方法の現在
- 4 軟性 (flexible) 憲法と硬性 (rigid) 憲法
- 5 憲法修正過程における諸段階
- 6 提案に要する立法部の多数の要件について
- 7 読会 (Reading) と議事録への登載

* [訳注 以下同じ] 本稿は、Walter Fairleigh Dodd, *The Revision and Amendment of State Constitutions* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1910) の Chap.4 *The Amendment of State Constitutions* を訳出したものである。同書は、近代成典・成文憲法の嚆矢と言えるアメリカ合衆国諸州憲法の改正・修正手続の歴史的発展過程を整理し考察を加えたものとして、現在でも頻繁に引用される貴重な資料である。その中で、第4章は、憲法の部分改正である修正を取り扱うものであり、日本国憲法の改正手続を検討する際にも有益な視点が含まれているという点が今回の訳出の趣旨である。なお、同書の全体構成は、第1章 最初の憲法会議、1776-1783、第2章 憲法会議、1784-1908、第3章 憲法会議の法的位置、第4章 州憲法の修正手続、第5章 州民投票の機能、となっている。州憲法の修改正手続については、20世紀後半以降、ドナルド・ルッツ (Donald S. Lutz) による理論的研究、ジョン・ダイナン (John J. Dinan) による実証的研究等、労作が世に出されているが、本稿の原著が、それらの共通の前提であり、基調となっている。

** 折尾愛真短期大学非常勤講師

- 8 行政部の拒否権
- 9 修正に関して立法部を拘束する力
- 10 憲法修正権に加えられる制限
- 11 2つの連続した会期による議決
- 12 提案に係る修正案の公告
- 13 投票者への提案の配布 (以上本号)

1 憲法会議と、立法部の行為を介する修正について

すでに論及したとおり、私たちの国の諸州は、憲法を変えるための方法として、2つの方法を作り出した。第1の方法は、そのための目的で選任された憲法会議 (constitutional convention s) を通じて憲法を変える方法である。第2の方法は、通常の立法機関 (regular legislative bodies) に、修正案の提案と採択の権限を付与する方法である。⁽¹⁾すでに述べたとおり、アメリカ独立革命期に、最初の憲法改正機関として、憲法会議が創出された。これらは、ペンシルバニア、バーモント、ジョージア、およびマサチューセッツの最初の邦憲法ならびに1784年のニューハンプシャー邦憲法に明記された。独立革命期の邦憲法のうちの6つには、憲法を変えることについては、何らの方法も含まれていなかった。上記5邦の憲法にも、憲法を変えることについて言及されていたのは、憲法会議による方法についてのみであった。独立革命期の憲法のうちの3つ、すなわち、メリーランド邦憲法、デラウェア邦憲法およびサウスカロライナ邦憲法 (1778年) が、立法部の議決による憲法の修正のための規定を設けた。

(1) 州憲法の内容に変更を加える方法の分類としては、①立法部提案による修正、②市民の請願に基づく提案による修正、③指定の手続により召集された憲法会議の提案による改正、の3つの方法に分けるもの (小倉庫次『アメリカ合衆国州憲法の研究』、1961年、有斐閣、217頁以下) や、これに④改正委員会の提案による改正を加えるもの (Thomas C. Marks, *State Constitutional Law 2nd ed.*, at 300-314) がある。

初期の諸邦憲法のいずれも、その憲法を変えることに関して2以上の方法を規定するものではなかった。これらの諸憲法は、ここで考察を加えているあれこれの方法について単純に規定を置くのみであった。しかし、まもなく、個々の事項についての修正 (amendment) 提案と憲法全体にわたる改正 (revision) 提案の双方について、その仕組みが必要であることが明らかになった。ジェイムソン判事 (Judge John A. Jameson 1824-1890) は、1887年の講演で、以下のように語っている。

「憲法会議によって起草された119の憲法のうち、9つの憲法は、修正の規定も改正の規定も持たない。29の憲法は、憲法会議を介することによってのみ修正または改正を行うと規定する。35の憲法は、州議会を介することによってのみ修正または改正を行うと規定する。そして、46の憲法が、憲法会議または州議会のいずれかを介することによって修正または改正を行う旨の規定をおいている。これら2つの方法は、私たちの憲法史のすべての範囲において、かなり同一の歩調を保ち続けてきた。一方はある方法で、他方はもう一つの方法で、という調子である。しかし、最初の60年間は、両方の方法を認めていたのはわずかに4つの憲法のみであった。1787年の連邦憲法、1790年のサウスカロライナ州憲法、および1792年と1831年のデラウェア州憲法がそれである。しかしながら、1835年から1885年までの間においては、憲法会議による修正についてのみ規定を置く憲法は10個であり、立法部による修正についてのみ規定を置く憲法は22個であり、そして、両方について規定を置くものが41個であった。ここから確かに言えることは、立法部による修正という方法が、より一般に望ましいとされ優勢になったと思われることである。加えて言えることは、その時代の切迫した事情に応えるにとどまらず、州民が全体の憲法改正を必要と考えるとき、あるいは妥当であると考えるときには、憲法会議の規定に結びつける方が、より一般に望ましいと考えられ、優勢になったことである。」[原注1]

2 憲法修正手続の歴史

1887年以降に承認された17の州憲法〔原注2〕のうち、憲法の変更のための条文として立法部の提案によるものと憲法会議によるものの双方を設けているものはわずかに1つ（ノースダコタ州憲法）だけであった。1857年オレゴン州憲法には、なんら憲法会議による改正の条文は含まれていなかったが、1906年の憲法修正によって当該条文が挿入された。

ニューハンプシャー州以外のすべての州では、いまや、具体的な規定の方向性は、立法部の提案による州憲法の修正へ向かっている。すでに前章までに示したとおり、憲法会議の制度はほとんどの範囲で採用されたものである。そして、12の州では、現行州憲法に憲法会議についての明確な規定が置かれていないにもかかわらず、多くの憲法会議が開催されてきた。その中で、ロードアイランド州が唯一の、憲法会議に反対することを公式に宣言する州である。したがって、立法部によって憲法修正案を提案することができない州はニューハンプシャー州だけであり、州憲法の改正のために憲法会議が召集されるという規律の唯一の例外はロードアイランド州であるということができよう。確かに、憲法会議による憲法の修正（amendment）は、立法部の行為を通して部分修正を行うという一般的な方法に先行した。しかし、この2つの方法については、同時期にもたらされたものであるにもかかわらず、当初は憲法会議がより広範囲に用いられたけれども、小さな変更に対する鈍重さ〔原注3〕という問題を諸州で引き起こし、その結果、付加的な方法または代案として、修正提案を立法部に手がけさせる方法が始められたのである。

通常の立法機関（regular legislative organs）を通して憲法修正を行う方法の起源は、南部にある。1776年メリーランド邦憲法、1776年デラウェア邦憲法、および1778年サウスカロライナ邦憲法に、立法部の議決を通じて行う部分的修正の規定が設けられた。そのうち、デラウェア邦憲法には、当該憲法の一定部分については修正手続の対象とはし得ないこと、な

らびに、「他のいかなる部分も、下院の7分の5の同意、および立法参事会〔上院に相当〕における7名の構成員の同意がなければ、これを部分的に変更し、交換的に変更し、または縮減することはできない」との規定が置かれた。⁽²⁾ [原注4] 当時、立法委員会は9人のメンバーで構成されていた。1776年サウスカロライナ邦憲法には次のような定めが置かれた。「この憲法のいかなる部分も、90日の事前通知なくして変更してはならず、上下両院の過半数の同意なくして変更してはならない。」[原注5] 通常法律であれば、下院は、200名以上の議員のうちの69名で定足数を満たし、上院の場合は、半数以下であっても、活動することができた。これらの2つの憲法は、憲法に係る立法 (constitutional legislation) と通常法律に係る立法 (ordinary legislation) の区別を明確にしたが、その区別の度合いはわずかなものであった。憲法の変更は、1院で採択することができた。しかし、これには、通常法律よりも多い多数が要求された。

メリーランドは、憲法修正案と通常法律案との区別を、よりはっきりとさせた。メリーランド邦憲法(1776年)では、憲法または権利章典のいかなる部分の変更も、「これを変更または廃止する法案が下院で可決され、新たな選挙の少なくとも3か月前には内容が公表され、当該議員選挙後最初の下院議会において承認を受けなければならない」と定めるとともに、東部諸邦に特に関係する部分については、上下両院の3分の2による両院共同決議によらずしては変更できない、と定められた。[原注6]

メリーランド憲法の条文は、しばらくの間模倣されたが、デラウェア憲法とサウスカロライナ憲法の条文はそうならなかった。1790年メリーランド州憲法と1792年デラウェア州憲法はメリーランド案を踏襲し、1790年サウスカロライナ州憲法は、この修正方式を、つぎのように、かなり巧みに表現した。「この憲法のいかなる変更も、当該変更に係る法案が下院

(2) 1776年デラウェア邦憲法では、「一定部分」として、権利宣言の部分、第1条(邦の名称と領域)、第2条(邦議会・2院制)、第5条(選挙権)、第26条(奴隷制の禁止)第29条(政教分離)が列挙されている。https://avalon.law.yale.edu/18th_century/de02.asp

における3度の読会および3度の上院における読会を経て、両院の総議員の3分の2による同意を得なければ、これを行うことができない。また、いかなる変更 (alteration) も、当該法案が新たな下院議員選挙の3か月前までに公表されなければ、これを発議することはできない。また、立法部により提案された当該変更案は、最初の会期において上下両院の総議員の3分の2の多数により議決されなければならない、その後、各院における3か日にわたる3回の読会を経場合にのみ、憲法の一部とすることができる。」

1778年サウスカロライナ邦憲法や1776年デラウェア邦憲法が示すように、憲法修正は、単に一院における単純多数により採択されるようなことでは不十分であるとされたのである。かくして、2つの連続する議会議決を要するというメリーランド案が継受されたのであるが、議決要件については立法部の単純多数により進められるという古い要件もまた維持されたのであった。提案された修正案について、直接の州民投票は行われなかったが、通常の立法に要求されるよりも厳しい要件によって2回の連続する会期にわたって可決された修正であるならば、それで充分であると考えられたのである。もし、修正提案が民衆が大きく関心を寄せる事柄の一つであるとするなら、当然にそれは〔2回目の〕選挙における争点となると考えられ、そうであるなら、新しい下院議員選挙において州民は修正を可決したとみなされるとしたのである。この定めは、最初に採択されたデラウェア邦憲法(1776年)やサウスカロライナ邦憲法(1778年)と比較すると、明確に、州民による憲法修正のコントロールの前段階を示すものなので、しばらくの間、憲法修正の採択における州民の参加方式としては十分なものと考えられた。このような1790年サウスカロライナ州憲法の規定にやや類似する、修正関連条項は、デラウェア州憲法(1792年、1831年、1897年)、ジョージア州憲法(1798年)、ミズーリ州憲法(1820年)、アーカンソー州憲法(1836年、1864年)、サウスカロライナ州憲法(1865年)およびフロリダ州憲法(1839年)において採択された。しかしながら、民主主義運動の高まりにより、憲法の修正においては、より明確な民衆参

加が望ましいという意見がもたらされた。そのため、〔今では、〕各修正提案の承認について州民投票がない憲法修正手続を墨守する州憲法は、デラウェア州憲法(1897年)のみとなっている。

1819年アラバマ州憲法に、州民は提案された修正案に対して直接に投票できるという条項が置かれた。これに先立つメリーランド州とサウスカロライナ州で用いられた案は、立法部によって提案された修正に対する州民の直接投票は認められたが、当該投票後に召集される議会に、州民が憲法に採用されるべきだとして承認した修正案に対する最終決定権を留保していた。修正提案を州民投票に提出することはするが、この事項についての最終決定は後続の議会に委ねるという方案は、決して広範囲にわたって採用されたものではなかった。そして、採用の嚆矢となった、アラバマ州とテキサス州は、これを放棄した。〔原注7〕サウスカロライナ州は、この案を1868年に採択し、いまでもこれを維持している。⁽³⁾1895年サウスカロライナ州憲法には、以下のように規定されている。「これ(単数もしくは複数の修正)が上下両院の総議員の3分の2により議決された場合は、当該修正は、賛否の状況を付したうえで議事録に記載されなければならない。また、当該修正は、次の下院議員総選挙に際し、有権者に提出してその判断を得なければならない。加えて、当該投票に際し、州議会議員の選挙権を有する有権者の過半数が当該修正に賛成票を投じ、かつ、次に招集された州議会各院の過半数が、選挙後の会期および次の選挙前の会期に、賛成および反対投票によって承認したときは、同案は憲法の一部となる。」1890年ミシシッピ州憲法も、修正案が州民の承認により受容された後は「これに続く州議会によりこの憲法の一部として挿入されなければならない」として、修正に関する最終決定を立法部に留保した。かようにして、州民によって承認された修正は、これを憲法に挿入すべしとの立憲的な命令に対する立法部の不服従によって挫かれる可能性があったのである。〔原注8〕

(3) 現在では、州民投票が最終手続である。

しかしながら、これらは例外であり、全体的な進展は、立法部の活動を単に修正案の提案に限定し、修正がその州の基本法の一部となることの成否に関しては、州民投票をもって最終決定手段とする方向へと向かった。当初の立法部の提案に基づく修正の提議と、事後の州民による承認というしくみは、1776年にジェファソンによって起草されたバージニア邦憲法案に含まれていた。そして、これによく似た以下のような条項が、1779年に人民により却下されたニューハンプシャー邦憲法案に挿入された。「州議会は、この憲法のいかなる部分についても、これを変更する権限を有しない。ただし、州議会が、提案に係る変更、修正または追加の変更を是認した場合には、同案が州民〔投票〕より過半数の賛同を得たときは、有効とすることができる。」〔原注9〕

修正に対する最終決定権を立法部から奪い、州民の手中に与えた最初の憲法は、1818年コネチカット州憲法である。コネチカット州憲法には以下のような条項が置かれている。「下院議員の過半数がこの憲法の変更または修正が必要であると判断したときは、当該変更または修正を提案することができる。当該提案に係る習性は次の議会でも継続審議されるものとし、同一の会期において可決された州法とともに公表されるものとする。そして、次の会期において、賛成および反対投票 (yeas and nays) により、各院の3分の2の多数でこの修正提案が承認可決されたときは、当該修正は、州務長官により州内各タウンのタウン書記に伝達されなければならないものとし、タウン書記は、彼らその目的のために州法があらかじめ定め開催されるタウン・ミーティングにおいて行う評価のために、そのタウンの住民に同案を提出する義務を負う。さらに、州法に定める方法により提出され、当該タウン・ミーティングに出席する有権者の過半数が当該提案を承認したときは、同案は、あらゆる点において有効なものとしてこの憲法の一部となるものとする。」

このように、コネチカット州は、すでに多くの州で用いられていた憲法修正手続を借用したのであるが、2回目の立法部の決議の後に、直接の州民投票を加えたのである。〔かつて〕立法部の議決を2回とした理由は、

提案された修正に対する州民の感じ方を判断することにあつた。しかし、このような議決の必要性は、この問題が州民の直接投票にゆだねられるときになくなった〔といえる〕。この事実は、南部諸州憲法から、連続する2つの会期を経る立法過程（修正過程）を継受したコネチカット州憲法会議においては、歓迎されるものではなかった。立法部による2回の議決を要しないとして最初の憲法が、1819年メイン州憲法である。この憲法では、立法部による修正案の採択と、その後に行われる州民による承認が規定された。メイン州が採用した修正に関する条項は次のとおりである。「立法部は、両院の3分の2がその必要性を認めるときはいつでも、この憲法の修正を提案することができる。次に、修正案に同意が得られたときは、議決の上で、一定のタウンの理事、一定のプランテーションの課税額査定者に送られ、法定の方法により、各々のタウンおよびプランテーションの住民にこれを告知する権限と義務をそれらの者に与える。法定の方法とは、9月に行われる次の年次総会に、当該修正がなされるべきかという問題について、投票に付することである。さらに、この問題につき投票した住民の過半数が当該修正に賛成であるときは、当該修正はこの憲法の一部となるものとする。」⁽⁴⁾

3 憲法修正方法の現在

1818年以降に採択された新しい州憲法のほとんどが、コネチカット州のプランかメイン州プランのいずれかに追隨した。〔すなわち、〕2つの連続する会期における議会によるまたは単純に議会による修正案の提案の定めを置き、この修正は、これに続く州民の承認により有効となる、とするものである。

それ以降、少数の州が、州民投票抜きで、2つの連続する会期の議会による改正のプランに固執した。また、同じく少数の州が、1819年アラバ

(4) メイン州憲法において、現在も、この基本構造に変化はない。

マ州憲法が採用した制度に固執した。これは、各々の修正についての州民投票を規定するが、人民により承認された修正を有効なものとするべきか否かの決定は、これに続く立法部に委ねるというものであった。現在、憲法修正に州民投票を要しないとす州憲法はデラウェア州憲法(1897年)のみである。⁽⁵⁾州民投票による承認がこれに続く立法部の行為により無効とされうるのは、サウスカロライナ州とミシシッピ州のみとなっている。

[原注 10]

それゆえ、憲法修正案の承認についての州民の直接的支配権は、ほぼ定着したといえる。しかし、最近まで、修正を提案する権限は、もっぱら州の立法機関の手中に残されてきた。しかしながら、ここ数年の間に、修正案の提案についても州民の役割を認める要求が出てきた。そして、いくつかの州が、修正案の提案権は侵害されないことを立法部に留保しつつも、この要求を実行することを容認する憲法条項を採択した。1902年オレゴン州憲法の条項は、州の選挙権者の8パーセントの請願(petition)があれば修正提案を州民投票に付することを認めている。1907年オクラホマ州憲法は、州の選挙権者の15パーセントの請願により修正案の提出ができる旨規定している。また、1908年ミズーリ州憲法は、少なくとも下院議員選挙区の3分の2における選挙権者の8パーセントによる請願による修正案の提案を容認した。1908年ミシガン州憲法は、州民による修正の発案を規定した。だがしかし、州の立法機関に対して、これを望まないときは、州民が当該提案の提出を行うことを阻止する権限を与えた。ミシガン州憲法の規定は以下のとおりである。「この憲法の修正は、本州の選挙権者の請願により提案することもできる。ただし、いかなる修正案も、これに先立つ州務長官選挙における総投票者数の20パーセントを超える請願人数に満たない場合は、選挙権者に提出することはできない。請願には、いかなる修正提案であっても、その全文を含め、これとともに、これによ

(5) 現行デラウェア州憲法においても、憲法修正に対する州民投票は採用されていない。ただ、立法部における議決は2回必要であり、議決要件も総議員の3分の2に加重されている。

り変更または削除される既存の条文を含めなければならない。州務長官に提出された修正の請願は、次の通常会の開会に際し、州務長官より議会に対して証明がなされなければならない。そして、いかなる修正提案であっても、当該請願に要求される請願人数以上の署名がなされている場合は、その後最初に到来する通常選挙において選挙権者に提出されるものとする。ただし、立法機関が、両院合同会議において総議員の過半数により当該修正案の不承認を議決したときはこの限りではない。議会は、同様の投票により、同一の目的事項について、代案または代用提案を提出することができるものとする。⁽⁶⁾おそらく、この条項の帰結するところは、ミシガン州の選挙権者に提出される修正提案のほとんどが、請願によるものであるということである。かくして、州民は、憲法修正案の承認をコントロールする権能をもつことによって、修正案の提案についても同様に大きな支配権を得たのである。[原注 11]

この、州民による直接支配権の着実な増加と一緒に、修正手続の過程を簡略化する動きが進行した。立法部の提案を通ずる憲法修正という方式の一般的採用は、それ自体が、州の基本法の変更の大幅な容易化へ向けての重要なステップであった。この方式がひとたび採用されると、この傾向がその使用を容易化していった。かつて存在した考えは、憲法とは、恒久的かつ不変の原理を具体化する手段であるというものであった。したがって、それが変更されるのは稀であるべきであるとされた。この考え方の帰結として、修正の権限の上には、おびただしい制約が課されたのであった。しかし、今や、私たちの諸州憲法が、頻繁な変更を必要とする詳細な立法事項で満たされるようになった結果、憲法の本質としての不可変更性があるという考え方も変化を遂げてきた。⁽⁷⁾今では、変化する社会情勢に憲法の諸条項を調和させるためには、頻繁な変更が必要である。そして、この事

(6) 現在は、この立法部の阻止権限は廃止されている。

(7) ジャクスニアン・デモクラシーの時代以降、諸州で直接民主主義的傾向が伸長したことと、その結果として州憲法の詳密化、改正頻度の増大がもたらされたことについては、田中英夫『英米法総論上』(1980年、東京大学出版会) 260頁。

実が、このような変更を簡易迅速にするための方法を整備することを必要としたのである。

1818年コネチカット州憲法が、修正提案が州民に提出されるに先立って2度の立法機関の議決を要求する案を採用したという事実については、すでに述べた。1819年メイン州憲法は、修正提案がその承認を得るために州民に提出される場合において、立法部の提案は1回で足りるとした。メイン州の例は、1832年ミシシッピ憲法によって採用されたが、直ちには追隨する他州はなかった。そして、この単純化した修正手続プロセスは、1850年を過ぎるまで、広く使われるということにはならなかった。ところが、1850年ミシガン州憲法、1851年オハイオ州憲法、および1852年ルイジアナ州憲法が、立法部の提案を1度とする簡明な修正手続を採用し、これ以降、この方式が、最も一般的なものとして、新しい憲法群に採用された。1885年以降採択された17の州憲法のうち、3つの州〔原注12〕以外は、立法部の行為は1回のみとする法制を規定した。オレゴン州は、1906年の憲法修正により、これに類似する規定を設けた。最近の事情をみると、立法部の議決を2回よりも1回とする法制を認める方向へ進んでいることがきわめて明瞭である。立法部の議決を1回のみと規定する諸州においては、当該議決に必要な有効要件を、立法部の過半数以上とするのが通例である。1回の立法部の議決による修正提案の有効性を認める30州のうち、6州は両院各院の総議員の中の過半数の票決による修正提案を認め〔原注13〕、7州は同じく両院各院の総議員の中の5分の3の票決を要求し〔原注14〕、17州は両院各院の総議員の中の3分の2の票決を要求している。〔原注15〕修正提案について2つの連続する会期における議決を要求する諸州の中では、当該提案のために必要とされる多数の要件は、より少数で足りる傾向がある。1818年コネチカット州憲法は、最初の立法部による提案は下院の過半数で行うことを認めたが、2回目の立法部の議決については、両院の3分の2を決議要件にした。マサチューセッツ州は、1821年の憲法修正により、1回目と2回目の提案双方について、上院の過半数による承認および下院の3分の2による承認を要件として求めた。

一時は、第1回目、第2回目の立法部の提案について、いくつかの州が、立法部の票決に3分の2または少なくとも5分の3を要件とする取扱いに従った。けれども、1838年にペンシルベニア州が、各院総議員の単純な過半数を規定した以降は、これがより一般的な要件となった。現在2つの連続した会期における立法部の提案を要求する14の州の中で、10州は、当該提案について、各院の総議員の過半数の票決での提案を規定している。[原注16] 他の4州では、上記コネチカット州とマサチューセッツ州の規定が採用されている。バーモント州は、1870年の憲法修正により、第1回目の提案については、上院総議員の3分の2および下院総議員の過半数を要件としたが、第2回目の提案については、単純に各院総議員の過半数を要件とした。[原注17] 1870年テネシー州憲法は、第1回目の提案については各院総議員の過半数を要件としたが、2回目の提案については3分の2を求めた。この関連では、デラウェア州に言及するのが有益であろう。デラウェア州では、修正提案を州民投票に付することは要しない。修正は、2期にわたって立法部で議決されれば承認される。いずれの場合も、各院総議員の3分の2の賛成により承認される。

立法部の提案プロセスを簡単にしようという傾向があったにもかかわらず、近時の憲法の修正をより容易にする風潮の中では、あったとしてほとんどないようにも見えるが、注意をはらうべき点が2点ある。それは、(1) 修正の数、頻度、および提案内容の性質に関して憲法に内在している実際の制約についてと、(2) 修正の承認にあたり要求される州民投票についてである。

修正の提案に制限を加えている11の現行州憲法の中の多くは、比較的最近のものである。[原注18] ニュージャージー州憲法とペンシルベニア州憲法は5年に1度の頻度でのみ修正の提案を認める。テネシー州憲法は6年に1度だけ、バーモント州は10年に1度だけ認める。[原注19] イリノイ州憲法の規定は、同一の会期において1か条を超える修正を提案することを禁じている。また、同一条文が4年に1度の頻度を超えて修正されることを禁じている。1876年コロラド州憲法は、立法部は、同一の会

期にあって2以上の修正を提案する権限を有しない旨の規定を置いている。しかし、この規定は1900年に修正され、6か条の修正を同時に提案することを認めた。インディアナ州憲法においては、一院において承認された修正が他院における議決または選挙権者による決定を待つ間は、いかなる修正も提案することはできない、と規定する。オレゴン州憲法にも類似の規定が存在したが[原注20]、これは1906年に失効した。アーカンソー州憲法、カンザス州憲法およびモンタナ州憲法は、同一の選挙において3つを超える修正を提出することを禁止している。ケンタッキー州は、禁止する修正の数は2つを超えるものとしているが、併せて、同一の修正は5年に1度の頻度を超えて提出してはならないと定める。フロリダ州憲法、ケンタッキー州憲法およびテキサス州憲法は修正は通常会にのみ提出できると定めるが[原注21]、これは修正権に対して重大な制約を定めるものではない。アーカンソー州憲法、カンザス州憲法、モンタナ州憲法およびコロラド州憲法が修正案の提案に加える制約は、ほとんど影響力をもたないほど軽微なものである。しかし、ペンシルベニア州憲法、ニュージャージー州憲法、テネシー州憲法、バーモント州憲法およびイリノイ州憲法における制約は厳しいものである。これらは、憲法の規定の変更についての予備的な採択を禁じている。イリノイ州では、1892と1896年に修正案が提案され、憲法によって設けられているいくつかの規制から立法部を解き放つことが目論まれたが、これらの修正は失敗に帰した。

修正に州民投票を要求する諸州の多くは憲法の変更をきわめて難しくしている。また、これらの諸州には、修正の手続過程を容易化しようという契機はほとんどみられない。13の州を除くすべてにおいて、これを承認するかあるいは拒絶するかの投票の過半数を得た修正案が採択されることになっている。11州においては[原注22]、修正案が採択されるためには、これが提出された選挙の投票において総投票数の過半数を得なければならない。すなわち、もしインディアナ州の投票に600,000票が州知事選挙に投じられたならば、提案に係る修正案が採択されるためには少なくとも300,001票を得なければならないのである。通常、法案よりも候補者の方

に関心が払われるという事実のゆえに、提案に係る修正案は、憲法上要求されるような過半数に対して得票数がこれを満たさないという理由で、失敗に帰することになる。1906年に、オレゴン州は、提案された修正案は、それらが提出された選挙時の総投票数の過半数を得なければならないという要件を廃止した。一方で、この要件は、ミネソタ州では1898年に、オクラホマ州では1907年で採択されている。ミシシッピ州は、1902年、憲法修正の検討が行われるためには、その採否についての投票において過半数を得ることを要する、とする提案を否決した。ロードアイランド州は、憲法修正提案が採択されるためには、そのことについての投票における、州の選挙権者の5分の3による承認を得なければならないとしている。また、ニューハンプシャー州は、いかなる憲法修正も、これについての投票における、州の選挙権者の3分の2の承認を得なければならないと定める。また、これらの州では、憲法修正提案はしばしば、この多数の要件を満たせないことにより、採択に失敗している。[原注 23]

現行の諸州憲法において、特定の修正のための条文は、6つの種類に分けられると思われる。

- (1) 修正提案は、憲法会議のみによってなされる。(1792年ニューハンプシャー州憲法)
- (2) 修正は、2つの連続した会期における議会における議決のみによってなされる。州民の直接投票は要しない。(1897年デラウェア州憲法)
- (3) 立法部が提案を行うが、当該提案は州民投票に付される。しかし、最終決定は、修正提案が州民により承認された後に、立法部によりなされる。(1890年ミシシッピ州憲法、1895年サウスカロライナ州憲法)
- (4) 修正は立法部により提案され、かつ州民の承認を受けることが要件とされる。ただし、修正の手続過程について、憲法の変更を困難にするための制限が加えられている。このような制限には、以下の3つの種類がある。
 - (a) 修正案の提案には、2つの連続した会期における立法部の議決を要するとする制限。(1818年コネチカット州憲法、1851年インディアナ州

憲法、1857年アイオワ州憲法、1821年マサチューセッツ州憲法、1864年ネバダ州憲法、1844年ニュージャージー州憲法、1894年ニューヨーク州憲法、1889年ノースダコタ州憲法、1873年ペンシルベニア州憲法、1842年ロードアイランド州憲法、1870年テネシー州憲法、1870年バーモント州憲法、1902年バージニア州憲法、1848年ウィスコンシン州憲法)

(b) 修正の回数、頻度、および性質に加える制限

(1874年アーカンソー州憲法、1876年コロラド州憲法、1870年イリノイ州憲法、1851年インディアナ州憲法、1859年カンザス州憲法、1891年ケンタッキー州憲法、1889年モンタナ州憲法、1844年ニュージャージー州憲法、1873年ペンシルバニア州憲法、1870年テネシー州憲法、1870年バーモント州憲法)

(c) 修正案に対する州民投票全投票者数の過半数よりも多い得票を要求する制限。

(1901年アラバマ州憲法、1874年アーカンソー州憲法、1870年イリノイ州憲法、1851年インディアナ州憲法、1898年ミネソタ州憲法、1875年ネブラスカ州憲法、1851年オハイオ州憲法、1907年オクラホマ州憲法、1842年ロードアイランド州憲法、1870年テネシー州憲法、1889年ワイオミング州憲法。1890年ミシシッピ州憲法も、ここに分類すべきであろう。また、修正が成立するためには、当該承認の賛否についての投票における3分の2の得票数が要求されるニューハンプシャー州もここに分類すべきであろう。)

(5) わずか1回の立法部の議決によって修正提案を行うことに制限を加えず、かつ、これらの採択については、それらに対する投票の過半数によるものとする。

(1879年カリフォルニア州憲法、1885年フロリダ州憲法、1889年アイダホ州憲法、1898年ルイジアナ州憲法、1819年メイン州憲法、1867年メリーランド州憲法、1875年ミズーリ州憲法、1908年ミシガン州憲法、1875年ノースカロライナ州憲法、1906年オレゴン州憲法、1889年サウスダコタ州憲法、1875年テキサス州憲法、1895年ユタ州憲法、1889年

ウオルター・フェアレイ・ドッド「憲法修正手続の起源と発達」(1) (藤田)

ワシントン州憲法、1872年ウエストバージニア州憲法) コロラド州、カンザス州およびモンタナ州が採用する立法部による修正提案への制限は、これらの州の憲法を修正の困難性の中に分類するには、とても軽微なものである。サウスカロライナ州もまた、修正に提案と州民投票を重ねる限りにおいて、このグループと同類と見なされるかもしれない。))

- (6) 立法部の提案権に加えて、憲法の修正についての州民の発案 (popular initiation of constitutional amendments) を認めるもの。

(1902年オレゴン州憲法、1907年オクラホマ州憲法、1908年ミシガン州憲法、1908年ミズーリ州憲法)

4 軟性 (flexible) 憲法と硬性 (rigid) 憲法

すでに示したように、現在の傾向は、前記5番目のタイプとして示した簡易な方法へと向かっている。そして、特に近年の進展状況は、修正の発案権を州民に与えることにより、修正をさらに容易にしてきた。憲法の柔軟性が最も少ないのは、前記の類型の4番目うちの(c)に属するものである。しかし、投票における総投票数の過半数の要求に加えて他の制限を憲法修正過程に加えているところでは、憲法の変更は、しばしばほとんど不可能となる。

これがあてはまるのが、テネシー州である。そこでは、制限が組み合わされており、修正に投ぜられる賛成票が過半数であることを要求されるだけでなく、修正は6年に1回だけ提案することができ、かつ、当該提案については、2つの会期に連続してなされることを要するのである。このように、テネシー州ほどではなくても、イリノイ州憲法とインディアナ州憲法の修正手続は、事実上不可能な程度の制約によって苦しみを受けているのである。

連続する2つの会期の議会による提案という要件は、それがなければ人々に資することとなった多くの企てを挫折させたとはいえ、憲法の交替

という点で重大な障害を差しはさんでしまったとはいえない。実際、バーモント、テネシー、ニュージャージー、ペンシルベニアおよびイリノイの諸州憲法の場合もまた、修正提案に加えられる制約は、克服し難い障害を差しはさむものではない。だがしかし、これらの条項が州民投票の手続的要求と組み合わせられると、それは、通常、最も重要性をもつ決議案を外して達成することはできないものである。テネシー州で行われたように、その修正手続をほとんど無意味なものとしてしまうのである。[原注 24] さほど制約が厳格ではないところであっても、立法部の行為が2度要求され、かつ、立法部による修正提案が制限される場合は、修正手続が遅くて鈍重となり、その結果、基本法がその条件を変化させるための準備行動を妨げることとなる。

私たちの諸州憲法のほとんどは、当該諸州憲法が採択される際の悪弊や、あるいは外見上明白な欠陥に対抗するための詳細な条文で満たされている。これらの条項は、異なる状況下に置かれた場合には、しばしば、前向きな解決や迅速な除去の要請に対する障壁となることが明らかになった。たしかに、一時的な必要を満たすために考え出された詳細な条項などというものは憲法においては場違いであり、まったく存置すべきものではない、との主張も可能である。しかし、諸州憲法には、現実にこのような条文が含まれており、その数を減らすどころか、増加させる傾向にある。諸州の憲法が、立法的な詳細な事項により詳密化する限り、その多くが頻繁な変更を受けやすいことは必然であり、この事実を考慮した上でこのような変化のための条文を置かない法律文書は、不完全である。

憲法改変への障害として考案されたものには、以下の2つの種類がある。(1) あらゆる変更を困難なものとするもの。(2) 現実の変更はかなり簡明にするが、その運用にあたって長期間を要する方式を規定するもの。ここで、州民投票について、通常の法案の得票差よりも大きい得票差を要求する諸条項は、第1の部類に属している。一方、2度の立法部による議決を要求して、長い間隔でのみ修正提案を認める方法は、第2の部類に属している。修正形態を得るために長い時間を要求する方策は単純ではあるが、

しかしながら、憲法の改変の上に重要な抑制を設けることになる。修正を提案するために立法部の2つの会期にわたる議決を要求すると、とても長期を要することになる。数州を除いて、立法部の会期は、2年ごととしているのが、目下の事情だからである。1会期での提案の承認を得ようと計画すると、憲法改変のための所要期間を1年半以上減らしてしまうことになる。サウスカロライナ州憲法とミシシッピ州憲法では、2回目の立法部における議決は、州民投票における承認後であることが要求されている。サウスカロライナ州では立法部の会期は年1回なので、議決に2年は要するが、このことが大幅な遅延を引き起こしやすしいということにはならない。

ミシシッピ州の立法部の常会は4年毎に行われるので、ここでは、憲法の修正過程が特に遅くなる。1900年3月に立法部によって提案された2つの修正案は、1900年9月に11月に州民投票に付され、これが立法部の議決により憲法に挿入されたのは、1904年1月であった。[原注25] これに続く州民投票により採択された1会期の議決による修正提案は、2年内には修正として採択されるのが通常であり、2回の立法部による議決が要求される場合よりも短期間である。大部分の州では、修正過程において要求されるのが1会期における立法部の議決であるにもかかわらず、要処理期間としてはほぼ2年を要している。[原注26] オレゴン州で採用された州民発案は、修正の採択のための要処理期間を6か月以下に押し下げた。州民発案の申立ては、少なくとも選挙の4か月前にはなされなければならない。そして、当該投票における州民の採択により、州民発案により提案された修正案は憲法の一部となるのである。

ブライス氏 (James Bryce 1838-1922) は、硬性憲法と軟性憲法に関する興味深い論考 [原注27] の中で、軟性憲法を、通常の立法と同じ方法で改変し得る憲法として分類した。そして、硬性憲法を、通常の立法過程によっては変更し得ないものであって、これの改変のためにはそれらとは異なる、通例として、より鈍重な方策が講じられているものであるとした。したがって、彼の分類では、合衆国諸州の憲法は硬性憲法として分類されるものである。ブライス氏の分類は、A・ローレンス・ロウエル (Abbott

Lawrence Lowell 1853-1943) によって非常に適切な形で批判されることになった。彼によれば、多くの国において、区別されるのは憲法制定の機能と通常の立法の機能の間での区別であり、この差異は、とてもわずかであって、その差異にはほとんど価値がないという。「通常の立法過程によって憲法を変更できる諸国から出て、私たちは、ごくわずかな程度ではあるが、憲法制定権力と立法権が異なる者に帰属するところへと移されている。」

[原注 28]

私たちは、ここで、硬性と軟性という言葉を用いて、より一般的に受け入れられている意味で使うかもしれない。そして、憲法がたやすく変えてよいときにはこれを軟性と呼び、変えるのがむずかしいときにはこれらを硬性と呼ぶかもしれない。たしかに、通常の立法過程により変更できる憲法が他の場合よりも変更を加えやすいことは本当であり、それゆえに、これらは軟性に分類すべきではある。しかし、通常の立法過程により変更できるものではない諸州憲法の中でも（そして、ここで私たちは、イニシアティブとリファレンダムを採用するいくつかの州を除く限りにおいて合衆国諸州の憲法の全てを分類しなければならない）。いくつかの州憲法は容易に変更し得る一方で、他のものは変更にも多大な困難を伴うものである。

ここで用いられる意味では、デラウェア州憲法、オレゴン州憲法、カリフォルニア州憲法およびルイジアナ州憲法は、軟性憲法であるが、テネシー州憲法、イリノイ州憲法およびインディアナ州憲法は硬性憲法である。[原注 29]

5 憲法修正過程における諸段階

諸州憲法の修正には、デラウェア州を除き、通例として、2つの異なる段階が踏まれる。第1は、修正の提案であり、第2は、それに対する州民の承認である。多くの州憲法が、これらの各段階での手続の詳細を要件として定め、それらの最終判断を下す州民の目に留まるように修正提案を持ち出す方法を規定する。例えば、1873年ペンシルベニア州憲法は次のよ

うに定める。「この憲法のいかなる修正も、上院または下院において提案することができる。提案に係る単一または複数の修正は、各院議員の過半数の同意を得たときは、各院の議事録に賛否 (yeas and nays) を付して登載され、州務長官は、これを、次の通常選挙の3か月前には、新聞が刊行されている全カウンティの少なくとも2つの新聞紙上で公告 (publish) しなければならない。次に選出された州議会において、当該単一または複数の修正提案が各院議員の過半数の同意を得たときは、州務長官は、前述と同様の方法で同案を公告しなければならない。続いて、提案に係る単一または複数の修正提案は、前述と同様の方法で州の有権者に提出され、両院での可決から少なくとも3か月において、議会がこれを規定化するものとする。そして、当該単一または複数の修正提案は、選挙権者の過半数の賛成を得た場合は、本憲法の一部となるものとする。2以上の修正が提出されたときは、これらは各別に投票に付さなければならない。」ここに私たちは、7つの個々の要件を見ることができる。

- (1) 上院または下院における提案 (Proposal)
- (2) 提案に係る修正に対する各院議員の過半数の議員による同意 (Agreement)
- (3) 賛否を付した上での、修正案の内容の各院議事録への登載 (Entry)
- (4) 州務長官による公告 (Publication)
- (5) 両院における2回目の同意
- (6) 州務長官による2回目の公告
- (7) 選挙権者への提出 (Submission) と過半数による承認 (Approval)

ペンシルベニア州憲法が定める要件は、諸州憲法の大多数の要件よりも手が込んでいる。しかしながら、全ての州が、これらの段階の中のいくつかを要件としているので、修正の提案、提出、および採択に関して現在有効である憲法条項の細目を議論するにあたって、これは有益である。

6 提案に要する立法部の多数の要件について

修正提案の要件である立法部の多数について、現在有効なすべての州憲法に規定が設けられていることは、すでに述べた。ほとんどの州憲法が、立法部の修正提案が可決される要件として、両院各議院総議員の過半数、5分の3、または3分の2(場合によっては他の議決要件)を要求している。したがって、これらの州では、多数というのが出席議員の多数なのか総議員の多数なのかという問題は生じない。[原注30] 憲法自身が、後者を明記しているからである。しかしながら、いくつかの州憲法の中には、その文言が、この多数は総議員の多数を明示するものなのか、そうでないのか、という問題について全く判然としないものがある。[原注31] バーモント州憲法は、最初の修正提案に上院議員の3分の2と下院議員の過半数の議決要件を規定し、2回目の立法部の議決を「上院および下院議員の過半数」と規定する。そして、この文言は総議員の過半数を要求していると解されている。ミシシッピ州憲法では「立法部各院」の3分の2を要求し、これと類似する文言が、コネチカット州憲法、メイン州憲法、ミネソタ州憲法およびノースカロライナ州憲法でも用いられている。このミネソタ州憲法の文言が、裁判所の解釈の主題となったことがある。グリーン対ウェラー事件 (*Green v. Weller*) [原注32] において、裁判所は、「各院の3分の2」の票決とは、各院の出席議員の3分の2のみを意味すると解釈しなければならない、と判示した。また、同様の文言に対して、ミズーリ州最高裁判所は、州対マクブライド事件 (*State v. McBride*) においてこれに類する解釈をした。[原注33] マサチューセッツ州憲法は、次のように規定することにより、修正提案に要するのは出席議員による議決であることを明らかにしている。両議院の議決は、「出席しかつ票決に加わった (*present and voting thereon*) 上院議院の過半数および下院議員の3分の2により」なされる。

7 読会 (Reading) と議事録への登載

いくつかの州では、提案に係る修正案について、可決前に、3つの別個の会日に3度の読会を経ることを要求している。[原注 34] 最近のルイジアナ州の裁判例として、各院における別個の3会日における読会が完全にはなされなかったことを理由とする修正異議の申立てがある。ルイジアナ州最高裁判所は、熟考の上で、ルイジアナ州憲法は提案された修正案が3つの別々の会日に完全に読まれることを要求するものではないと判断し、次のように判示した。「したがって、憲法が立法部における読会を規定する場合は、通常の表題による議院法に基づく読会を意味するものであり、他の方法によるときは特に議院において指示がなされるべきものであることは明らかである。」[原注 35]

ほとんどの州憲法が、提案に係る修正案は立法部の議事録に賛否を付して登載 (entry) することを要求している。ほとんどの州憲法は、この要件を規定するにあたり、単に、修正案は両院の議事録に登載されなければならない、と規定するため [原注 36]、この文言は、どのような方式による登載を必要としているのか、という裁判上の論議をもたらすことになった。憲法が両院の議事録への現状のままでの全文登載を明示している場合 [原注 37] は、もちろん、何の問題もない。しかし、全文掲載が明示的に要求されていない場合は、しばしば、提案に係る修正案の議事録への全文登載が必要なのか、それとも単なる項目もしくは議事録の参照文で十分なのか、ということに関して、問題が生ずる。

もっとも、議事録への登載を要求する憲法が提案に係る修正案の全文掲載を求めることを意図していないというわけではないが、おそらくそれは問題にならない。なぜなら、もちろん、議事録には、通常、そのような要求がなくても修正の議決の登載が含まれるからである。この条文は、まさしく全文の登載を要求する目的で規定されたと考えられる。

しかし、立法部がこの文言を異なって解釈して、全文を登載せず、そし

て提案に係る修正案が州民によって承認された場合は、この問題自体が裁判所に対して文言の不明確性を突き付けることになる。これについては、できれば、このような修正の有効性が支持されるべきである。そして、これが、今までの司法部の変わらぬ態度であった。[原注 38]

アイオワ州で、より厳しい見方が示された。ここでは、州憲法は単に提案に係る修正案は議事録に登載しなければならないと要求していた。しかし、同州の最高裁判所は、表題のみの登載では不十分であると判示し、州民によって承認された憲法修正は無効であると宣言した。その理由は、立法部による議事録登載は不十分であることであった。[原注 39] しかしながら、このような条項に対する司法部のより一般的な解釈は、ずっと異なるものであった。カリフォルニア州では、裁判所はしばらく逡巡の上で、最終的には、議事録中の識別しやすい表示であれば十分であると判示した。[原注 40] そして、同様の趣旨が、メリーランド州 [原注 41]、カンザス州 [原注 42]、サウスダコタ州 [原注 43]、およびフロリダ州の裁判所によって採用された。[原注 44] 最近のミシガン州の裁判例において、裁判所は次のように述べている。「われわれは、可決された議決の全文を掲載することを記載事項として要求する方が論拠としてはよほどすぐれている、との強い心証を有している」しかし、これは、この問題に判決を下すために必要なものではない。なぜなら、記載事項としては、いずれの場合であっても十分であると考えからである。ネブラスカ州最高裁判所もまた、全文の記載が必要であるとの判断を示した。しかしながら、この意見表明に係る事項は、おそらく裁判所に持ち出された事案の決定に必要なものではなかった。[原注 45]

もちろん、全文の記載が要求されている場合には議論の余地はないことになる。しかし、そのような場合であっても訴訟が提起された際に、コロラド州の裁判所は、とても寛大な態度をとった。ネズビット対人民事件[原注 46] においては、提案された修正案についての上院と下院の議事録の記載項目に不一致が見られ、同時に、正確な全文の記載がなされなかった事実も明らかであったが、裁判所はこの適式でない事実は問題とせず、

修正を支持した。また、その後の人民対サワー事件においても、同様の立場がとられた。[原注 47] ミシガン州裁判所は、人民対ルーマス事件において、上記判例を参照の上で、次のように述べた。全文の記載が必要であるとの意見につき鋭意検討したが、これは、明確に要求されていることではない。仮に、全文の記載が必要であるとの立場をとったとしても、若干の略式は許容されるであろう。本件においては、修正は下院において提案され、全文が記載された。上院は提案内容の修正を行い、変更案の全てが記載された。その後下院は上院による修正を承認したが、その議事録に修正された提案の全文は記載されなかったものである。このような記載は、全文記載の要求に従う点において十分なものであるというべきである。[原注 48] モンタナ州裁判所は、ダーフィー対ハーパー事件 [原注 49] において、明確に要求されているにもかかわらず両院の議事録への全文登載がなされなかった事案につき、提案に係る修正は、それゆえに無効であると判示した。同じく議事録への登載が要求されているネバダ州でも、まったく登載がなされなかった修正提案は、憲法上明示された要求に従わなかったことを理由として無効とされた。[原注 50]

8 行政部の拒否権

州知事に立法の拒否権 (veto power) を与えている州憲法の下では、この行政部の権限が提案に係る修正案の立法部による議決にも及ぶのかが、しばしば問題として提起される。初期のいくつかの州憲法 [原注 51] が、特に州知事にこの権限を与えていた。しかし、この取り扱い長くは続かず、修正案の提案への州知事の参与について条文を設けている州憲法は、ケンタッキー州、デラウェア州およびアラバマ州の3州である。これらの州憲法では、知事の承認は必要ないことが明示的に規定されている。しかしながら、実務上の取扱いが形成されてしまい、ある場合には、議決または憲法修正提案に係る法案に対する州知事の承認のために提案することが引き続き行われた。[原注 52] この取扱いは、アーカンソー州や

[原注 53] いくつかの他の州で、いまだに継続されている。アーカンソー州では、このような州知事への提案は、たとえ知事の拒否権が正式に認められていたとしても、立法権に対する重大な制約を設けるものにはあたらない。なぜなら、同州では、州知事の拒否は両院各議院の総議員の過半数の票決によりひっくり返すことができるからである。慣習として承認のために州知事に修正案を提出してきたいくつかの州では、立法部と行政部の衝突が引き起こされてきた。そしてこのような衝突からもたらされる司法判断において、裁判所は、いかなる行政部の拒否も、提案に係る修正に関してはなし得ないとした。この点についての司法審査が、現状を示している。

修正案についての州知事の拒否権に関する最も興味深い事例は、州民の名のもとに (ex relation) 当事者となったモリス対メイソン事件であろう。[原注 54] これは、ルイジアナ州の立法部が、くじの制度の創設をするための憲法修正を提案した事案である。そして、当該提案は、州の実務慣例に従い、州知事の承認を受けるために提出された。州知事が提案を拒否したので、立法部はその後、知事は憲法上そのような権限を有しないことを主張してこれを拒否した。そして、この立法部の立場が、同州の最高裁判所によって支持された。この事案においては、州知事の権限を疑問視する必要性は、まさに偶然から生じた。修正提案が可決された時点では、くじの賛成者は各院において十分に多数を確保しており、同案の適切性を問題にするまでもなく知事の拒否を覆すことができる状況にあった。しかし、州知事の拒否がなされる前に、上院で議員 1 名が死亡した。拒否を覆すためには、彼の票決が必要だったのである。かくして、くじ賛成派は、拒否権について疑義を唱えるか、さもなければ、立法部を買収することによって得ようとしたすべてを失うか、いずれかが必要であることに気づかされた。提案されたくじに関する修正が州民投票に付されたときに挫折するのであれば何の価値もなかったのである。州対メイソン事件の判決からも、ルイジアナ州では、提案に係る修正案を州知事の承認のために提出する慣例は引き続き行われた。しかし、このような行為は決して必要ではない。

したがって、ミシガン州では、提案に係る修正案を州知事の承認のために提出するのが慣例であったが、この慣例は1907年から廃止された。そして、ミシガン州最高裁判所は、州知事の承認は不要である旨判示した。[原注 55] ノースダコタ州、ペンシルベニア州およびネブラスカ州で提起された訴訟でも、類似する見解が採用された。[原注 56]

メリーランド州憲法には、各修正は、各々「法案 (bill)」として提案しなければならないとの規定がある。そして、そこでは、当該提案は、他の法案と同様に州知事の拒否権に服さなければならない旨、もっともらしく主張されている。1904年には、修正に係る提案が立法部によって承認されたが、それまでの取扱いにもかかわらず、同案は州知事には提出されなかった。しかしながら、州知事がこれに対して拒否権を行使し、州民投票に付することを拒絶したところ、職務執行令状により投票に付することを要求されたのである。メリーランド州裁判所は次のように判示した。「法案 (bill)」という文言は、修正に関する条項では単に提議や計画を表現するものであり、立法部による制定と行政部による承認により法となるべき法案を示すためにこの憲法の他の部分で用いられているものと同じ用法によるものではない。[原注 57]

憲法修正の立法部の提案については、行政部の承認は要しないという法理が確立している、ということである。[原注 58] しかしながら、カリフォルニア州最高裁判所は、同じ結果を産み出すことができる原理の確立を探索した。カリフォルニア州憲法は次のように規定する。「この憲法の修正は、上院または下院において提案することができる。両院の各院総議員の3分の2がこれらを是認する票決を行ったときは、当該提案に係る修正案は賛否を付して各院の議事録に登載されるものとする。そして、立法部は、当該提案に係る修正案を、便宜の方法により州民に提出しなければならない。」カリフォルニア州最高裁判所は、次のように判示した。提案行為は立法部の単独行為であって州知事からは独立している。ただし、修正案の〔州民への〕提出条項では、州知事の承認が必要であると規定している。すなわち、立法部は単独で提案はできるが、単独ではその提案を州民へ提

出することはできないということであると。この2つのステップは、当然に1つの行為の部分を行なっており、一方は他方がなければ無用のものとなる。そして、カリフォルニア州裁判所のとった立場は、到底容認し難いものである。これは、裁判所が反対していた提案の提出を挫折させる目的の下に考案された、司法による屁理屈のように思われる。[原注 59] メリーランド州控訴裁判所は、ウォーフィールド対ヴァンダイバー事件において、これに反対する立場をとったが [原注 60]、それにもかかわらず、少数意見を述べる裁判官たちは、カリフォルニア州裁判所の法理に賛同をした。

9 修正に関して立法部を拘束する力

仮に、修正提案が州知事から独立した立法部の機能であることが正しいのであれば、その権限には、憲法の制約の下に、どのようにして提案を州民に提出するかということを決する全権限が伴っていなければならない。他のいかなる原則も、無力な立法部に、その保持する権限の行使をゆだねることを意図している。その一方で、将来の修正を提出することについては、従うべき規律を定める立法が多くなされてきており、この性格の立法については、疑いなく、他の立法部の活動と同様、州知事の承認を得なければならなかった。この性格の法令に従うのは、後続の立法部であることが通例である。しかし、後続議会を絶対的に拘束する力は持ちえないことになる。立法部の修正提案権は継続的な権限であって、これに先立つ立法部による法令により制限されるものではない。その法令が通常の法令の1つであり、立法部によって発効し行政部の承認をうけるものであってもしかりである。すなわち、法令が立法部により可決され、州知事の承認を受け、修正案を〔州民に〕提出するための投票用紙の様式を備えていても、それは後続する立法部（議会）の権限に属するのであり、後続する議会は、修正に係る提案を提出することについての州知事の承認を要せずに、当該修正に異なる様式の投票用紙を提供することができるのである。この関連に類似する論点が、最近のミシガン州における裁判で生じた。これは、

修正案の提出方法に関する法令が1905年に制定されたところ、立法部が、1907年に、1905年法に定められた方法とは異なる方法でこれを提出したので、判決理由中でその有効性が争われたものである。ミシガン州最高裁判所は、立法部は、修正案を州民に提出する権限および当該提出の方法を決定する権限を有すると判示し、この権限は、いかなる先行立法によっても制限されないとした。[原注 61] しかしながら、ネバダ州対デイビス事件において、これとは正反対の原則が主張された。[原注 62] ネバダ州憲法は、「立法部が規定する時期および方法により」修正案を州民に提出することを立法部に義務付けていた。その立法部は、1887年の法律によって、提案に係る修正の公告と配布に関する準則を制定していたのだが、提訴された事案においては、これらの準則は守られていなかった。裁判所は、提出の方法を決定することは立法部の義務であり、当該決定に係る方法が拘束力を持つのだと判示した。判決は、1887年法に規定されたものと異なる方法で提出されていた修正案は無効であるとして、次のように述べた。「語られる法の趣旨がいかなるものであっても、そこに定められる要件は、立法部の固有の権限範囲に属している。そして、定められていることが、提案された修正案の有効な承認に不可欠の条件である。」修正の権限の上に明確な制約を加える法律の制定に加えて、憲法により課された制限が、立法部の手が届かない、かなりの部分において、修正過程をコントロールすることができるであろう。そこでは、このような権限の確立が求められている。そして、実際には、その権限は、彼の同意なくしては法的に加えられた制限を取り除くことができない、州知事的手中に置かれている。たしかに、このような結果は予期されなかったものであるし、もしかすると行き詰まりに導かれるものかもしれない。立法機関は、修正提案については、憲法自身に内在する、その機能の制限によってのみ拘束される、というのがより良い見解であると思われる。立法部は、州知事の承認で制定された法律を使って、後続の立法部（議会）の権限に制約を課さないことができる。例えば、アーカンソー州には提案に係る修正案は州知事の拒否権に従うとの法律がある。しかし、この要件は州憲法に定められているもの

ではないので、公式に無効にしなくても、後続の立法部は無視することができる。[原注 63]

10 憲法修正権に加えられる制限

憲法自身に存する内在的制約に関しては、修正の提案機関である立法部が拘束を受けるのは、修正過程を規制する憲法の条文から明確に読み取れる規律による拘束のみである。— すなわち、州知事に提出しなければならないという通常の立法機関に課せられる要件に縛られることはないし、また、一般的な法案の手続について通常課せられている多くの制限によっても縛られることはない。この論点は、ミネソタ州におけるジュリアス対カラハン事件において、はっきりと現れた。[原注 64] ここでは、提案のタイトルの中には主題が明示的に含まれていないことを理由に、憲法修正は無効であるという点が強く主張された。これは、通常立法に対して求められる憲法上の要求であると。しかし、裁判所は、通常の立場で活動する立法部に課される制約は、憲法修正の提案には及ばないと述べた。また、このような提案には正式な制定法は必要ではなく、両議院の合同決議 (joint resolution) があれば足りると判示した。提案のための正式の行為が合同決議と呼ばれているか、決議 (act あるいは他の名称) と呼ばれているかにかかわらず、立法部の議決を規制する通常の憲法規範は、当該規範が憲法の修正条項に再言されていない限り、これらには適用されない。[原注 65] 立法部の提案が法律であって、通常の立法とは異なった性格を有していても(そしていろいろな意味で異なる準則を伴っていても)、それは、本質的には立法部による法律である。この関連では、1900年に、カリフォルニア州憲法の条文のもとで、興味深い問題が提起された。その条文は、立法部の特別会は、特別会を召集した州知事の「告示により明示されたもの以外の主題については、何らの立法権も有しない」というものであった。1900年に、カリフォルニア州議会の特別会に州憲法の修正案が提案されたが、しかしながら、本件は州知事の告示外の主題であった。州務長官が

この立法部提案を無視したので、提案に係る修正を州民に提出することについての義務付け訴訟が提起されたものである。裁判所は、修正の提案権はその性質上立法であると述べたうえで、それゆえに、当該特別会の権能に属していないことを理由に、憲法修正提案は無効であると判示した。[原注 66]

11 2つの連続した会期による議決

多くの州憲法が、修正の提案について2つの連続した会期 (two successive legislatures) による議決を要求していることは、すでに述べた。このような要件の下では、もちろん、提案に係る修正案は、各々同一形式で両立法部の承認を得ることが必要である。[原注 67] しかし、最初の立法部がいくつかの別個の提案を行った場合、当該提案は各々有効でなければならない。そして、たとえばはじめの立法部が当該提案のすべてについて1つの決議をしていても、それらのいずれもが、次の立法部により否決される可能性がある[原注 68]。ノースカロライナ大学理事会对マッキーバー事件 [原注 69] においては、はじめの立法部が単一の法案で17の修正を提案したのであるが、次の立法部は17個のうちの8個のみを承認の上で、それらを8つに分けられた法案とした。17個の提案は固めて取り扱わなければならない、と強硬に主張されたが、裁判所は次のように判示した。提案された各修正案は、それが他の修正案と組み合わせられて単独の法案とされていても、各々独立したものである。2番目に審議した立法部の議決は適切である。1901年にロードアイランド州の上院の要請により同州の最高裁判所が提出した意見書でも、これに類する立場がとられた。[原注 70] 本件では、1番目の立法部ではたしかに3つの別個の主題により構成された修正が提案されたのであるが、裁判所は、意見書において、2番目の立法部は、これらの主題を、分割の上で別々に提出することができるという意見をとった。この意見書では、章節の番号付けや配置が、修正や変

更の本質ではなく、本質的なことは、提案そのものが「依然として最初の議決のときと同じ文言の形で現れているべきであるということである」と述べられた。[原注 71] 理事会対マッキーバー事件においてなされた主張以外のいかなる原理の採用も、本質的に、2 番目の立法部の権限を減殺するものであろう。立法部による 2 つの議決を要求する諸憲法は、明らかに、2 番目の立法部は、最初の具体的な各提案を承認するか拒絶するか自由であるべきことを意図しており、また、1 番目の立法部が、提案に係る修正案の全てにわたって、その承認または拒絶について 2 番目の立法部を拘束すべきである旨を規定しているものではない。

この時点までは、修正過程における実務的な手段に関する議論は、純粋に立法部の議決に関連するものであった。さて、ここで、提案に係る修正案の州民への提出に関連する若干の問題を検討することが有益であろう。そして、その中でも最も重要なのは、次の各事項に関連するものである。

- (1) 立法部の提案の公告に関連する事項
- (2) 州民への提出に関連する事項。特に、各立法部提案についての個別的な提出に関する事項。
- (3) 当該提案が提出されなければならない、一般的または特別な投票に関連する事項。
そして
- (4) 提案に係る修正案が採択される要件である州民投票に関連する事項。

12 提案に係る修正案の公告

インディアナ州、ノースカロライナ州、オクラホマ州、オレゴン州およびサウスカロライナ州を除き、すべての州憲法には、提案に係る修正案の公告 (publication of proposed amendments) に関する条項が含まれている。ミシシッピ州憲法は、3 か月間の公告を要求する。ミシガン州憲法は、提案に係る修正案の公表と郵送 (be published and posted) を要求する。コネチカット州憲法とミネソタ州憲法は単に成立した州法とともに公告するこ

とを規定する。しかし、カリフォルニア州憲法、イリノイ州憲法、アイオワ州憲法、ケンタッキー州憲法、マサチューセッツ州憲法、ネバダ州憲法、[原注 72] ノースダコタ州憲法、サウスダコタ州憲法、テネシー州憲法、ウィスコンシン州憲法およびバージニア州憲法では、どのようにして提案に係る修正案を公表すべきかを明示することなく、単に公告する旨規定されている。[原注 73] 修正の提案のためには2つの立法部の議決が必要であるとする14の州のうち、11州は、1回目の議決から2回目の議決の前までに何らかの形による公告を行うことを要求としている[原注 74]。しかし、ペンシルベニア州とロードアイランド州の2州の憲法だけは、2番目の立法部の議決の前と最終的に州民投票に提出する前の両方において公告を行うことを要求している。公告を要する州において、さらに通例となっている条項は、提案は州内ことごとくのカウンティにおける少なくとも1紙の新聞に公表されなければならないとする定めである。デラウェア州憲法が要求するのは、各カウンティの3紙への公告であり、ペンシルベニア州憲法はそれを2紙としている。バーモント州憲法は「州の主要新聞」への公告を求め、ジョージア州憲法は、各下院議員選挙区における1以上の新聞紙への公告とする。憲法に規定する公告期間は、ミズーリ州憲法とコロラド州憲法に定める4週間からアーカンソー州憲法、オハイオ州憲法およびテネシー州憲法に定める6か月まで、さまざまである。しかし、ほとんどの州憲法では3か月の期間が定められている。

州憲法が提案に係る修正案の公告に関する条項を含む場合は、修正が有効に承認されるためには、このような条項に十分に従わなければならない。例えば、モンタナ州憲法は州務長官に対して、修正案を、それらが投票に付される3か月前の間公告することを要求している。モンタナ州対トゥッカー事件[原注 75]では、提案に係る修正が公告されたのはわずか2週間であったのだが、この修正は、州民投票により承認されていたにもかかわらず、無効であると判示された。一般に、憲法の条項に対しては、実質的な遵守が認められるときには、それで充分であるとされる。[原注 76] 例えば、ネブラスカ州憲法は、提案に係る修正案が、「直近の投票前の3

か月間、新聞が発行されている各カウンティにおいて、少なくとも1紙に、隔週で公告」されることを要求している。ネブラスカ州民の名において当事者となったトンプソン対ウィネット事件〔原注77〕において、1カウンティでなされた、提案に係る修正案の公告は1週間にわたってなされ、要求された回数を下回るものであったが、裁判所はこの瑕疵は重大なものではないとして、この修正提案を無効とはしなかった。同様に、ミズーリ州憲法は、修正案の、投票前に連続して4週間にわたる各カウンティにおける公告を要求しているところ、ラッセル対クロイ事件〔原注78〕では、論議される修正に反対する人たちは、この要件は投票前28日間の各カウンティにおける4回の公告を行うことを必要としている、と強く主張した。裁判所はつぎのように判示した。「仮に、この点に関して上诉人が解釈すると同様にこの憲法を厳格に解釈しなければならないとするならば、また、4週間は28日を意味するといわなければならないとするならば、要求される4回の公告は、11月6日に先行する28日の間に行われなければならない、すなわち、10月9日木曜日から11月5日まで、両方を含んで、公告は、前者より早くても後者より遅くてもいけないと言わざるを得ない。しかし、カウンティでは木曜日には新聞は発行されておらず、10月9日には公告を開始することはできなかった。また、土曜日が公布日であるとするれば、投票に先立つ28日の期間内における最初の新聞折込日は13日になるであろう。もし、官吏が28日というぎりぎりの限界をカバーするために前もって土曜日に公布したとすると、彼は31日を取り込んだことになる。しかし、彼は最終の28日間に週1度の公告を果たすことはできないであろう。かくして、彼は、憲法の引いた一線を逸脱することになるであろう。この関係において4週間は28日を意味するとするならば、このようになる。」裁判所は、投票に先立つ4週間の公告とは、暦の週単位による直近4週間を意味するものであり、したがって、先行する各州の中のいずれかの日の公告であれば十分であるとの行政部の判断に従った。これは、もちろん、常識的判断にすぎないものであり、公告が毎週発行の日が異なる週刊新聞紙になされなければならない場合にとりうる考えの1つ

であるにすぎない。そして、ネブラスカ州とミズーリ州の裁判所が考えを示して以来、憲法上の公告の要件を解釈するにあたって、裁判所は自由で思慮深い立場に立つということがおそらく明らかになったように思われる。[原注 79]

すでに指摘したように、いくつかの州憲法は、提案に係る修正案の公告に関して何らの要件も定めていない。他のいくつかの州憲法は、公告の方法を明示しないか、あるいは立法部が可決した法案の公告を要件として定めるものである。また、修正案の提案のために2つの立法部の議決を要求する14州については、11州が最初の議決後または2番目の議決前に何らかの方法で提案を公告することを規定するが、州民への提出の直前に公告することを要求してはいない。なぜなら、投票されることになる修正提案に関して州民に伝えるために、このような不完全な条項が憲法の中に設けられる多くの州では、公告に関するさらなる規制を行うための制定法(statutes)が採用されてきた。したがって、このような制定法の規定に論及することが重要である。[原注 80]

多くの州に、この問題についての制定法はないのであるが、他の制定法を有する州にある条項の多くは、単なる州憲法の規定の再言または言い換えにすぎない。このような条項については、もちろん、ここでの我々の興味をまったく引くものではない。しかし、制定法が憲法の要請を補充し、あるいは憲法によって何ら定めがない領域に準則を定立している場合がある。一例として、アーカンソー州、フロリダ州およびミズーリ州では、準則は、各カウンティあるいは選挙区における修正提案の公共の場への掲示に関連して、憲法に規定されている事項を補充している。[原注 81] アイオワ州、ネバダ州、ニュージャージー州、ニューヨーク州およびノースダコタ州(州憲法が2度の立法部の議決を要求する州であって、公告は2度目の議決後ではなく最初の議決後に行うことが要求されている。)の制定法では、提案に係る修正案の公告を、州民投票に付される投票の直前に行うことが定められている。ニュージャージー州は、1909年州民投票のための条項の中で、投票前の4週間の間、週1回、各カウンティの少なくとも

も2紙の新聞に公告することを要求している。アイオワ州は、州民投票前に各カウンティの1紙における10日間の公告を規定し、もし、新聞紙がない場合は公共の場所5か所における掲示を要求している。ネバダ州は、投票の30日前、各カウンティにおける3度の公告を要求している。ノースダコタ州は、投票直前に各カウンティの1以上の新聞紙に2回の公告を行うことを要求し、もし新聞紙がない場合は告示文の掲示を要求している。ニューヨーク州は、投票前3か月の間に、各カウンティで発行されている新聞紙に週1回の公告を行うことを要求している。[原注 82]

マサチューセッツ州でも、州憲法は、提案に係る修正案を最初の立法部での議決後2回目の立法部での議決前に公告することを要求している。しかし、提案に係る修正案が州民投票に提出される直前に行われる公告については規定を置いていない。ここでは、制定法によって、修正案は年次法令・決議報告に掲載しなければならないことが規定されている。各部分、法に含まれる署名、または提案に係る修正案が2万5千部印刷され、そしてコピーが、各シティーまたはタウン、すべての地方公務員、およびそれ以外の申込者に送付される。残っているコピーはシティーとタウンに割り当てられ、そしてこれらは、申込者に備えてシティーとタウンの事務員に送付される。マサチューセッツ州では、提案に係る修正案を、これらに対して投票権を行使する人々の注意を促すために直接提供する方法はない。[原注 83]

ロードアイランド州憲法は、提案に係る修正案は州民への提出前に「公告」されなければならない、という要件を課している。さらに、制定法に、一般法（この文言には修正も含まれている）は州内のすべての新聞紙において公告しなければならない、との規定が置かれている。提案に係る修正案の公告については、いかなる特別規定も置かれていない。[原注 84] ミシSSIPPI州憲法は、提案に係る修正案の「公告 (public notice)」が投票3か月前になされることを要件として定め、この要件が、次のような制定法の規定により補われている。公告は、投票前に、「州内各カウンティの公式の新聞紙において」行わなければならない、新聞紙が法により定めた料金

での公告を拒否した場合には、「公共の場所3か所において掲示」しなければならない。[原注 85]

しかし、投票前の数週間または数か月に新聞紙上の宣伝広告として公告を行っても、投票権者の注意を直接に喚起しあるいは彼らに提案の価値に関して情報を伝えるという目的はほとんど達成することはできない。法律にかかわる広告 (advertisement) というものは、一般大衆に届く最も効果的な方法とはいえない。加えて言うならば、公告の形式も、多くの場合、読む者をして、修正案によってどのような変更がなされるのかを知らないままにしておくためのように見える。当然のことながら、提案が非常に重要なものであるときは、おそらく大いに衆目を集め、民衆は印刷物や議論によってこれを知ることであろう。しかし、現実には、ほとんどの修正案は広く注意を集める事柄とは関係のない存在であり、むしろ、どちらかという一地方特有の、そしてしばしば些細な文字の問題を取り扱うものとなっている。憲法修正案の公告について、合衆国諸州のほとんどが採用する現行の方法を通じては、大衆はほとんど無知なままに放置されているのである。[原注 86]

これらのような新聞紙上で行う修正案の公式の公告は、ほぼその目的の達成に失敗している。そして、この事実が、いくつかの州をして、修正案をより直接的に投票者の注意へと導くための方策の試みへと向かわせた。たとえばニューヨーク州では、両院共同決議による州憲法の修正は、「付加される新規事項と取り除かれる古い事項を示すために、イタリック体と括弧書を使用する方式で」公告することを要求した。[原注 87] 提案に係る修正の目的や見込まれる効果に関して、投票者に情報を提供する方法として、いくぶんより効果的なのが、以下に示すミネソタ州の規定である。「当該投票の少なくとも4か月前に、法務総裁は州務長官に対し、提案に係るすべての修正の目的および効果についての陳述書を、現行の規定とこれに対する修正後の規定を明かにしたうえで、提出しなければならない。州務長官は、投票前に、選挙の前に、適格な新聞紙が発行されている各カウンティにおいて当該陳述書を3週間公告しなければならない。なお、当該新

聞紙は各カウンティにおいて3紙を超えてはならない。また、州務長官は、各カウンティの会計検査官に対し、当該陳述書のコピーを、ポスター形式で、カウンティの各選挙区に6部は十分提供できるように、送付しなければならない。会計検査官は、当該コピーを、タウン、ビレッジおよびシティーの事務職員に供給しなければならないものとし、事務職員は、これを3週間掲示の上、投票日には各投票所に1部を目立つように掲示しなければならない。〔原注88〕イリノイ州とミシガン州でも、これにやや類似する条項が制定されている。〔原注89〕イリノイ州では、簡明に、当該陳述書は、選挙区内の公共の場所にて掲示することが要件とされている。ミシガン州では、陳述書は各投票区(precinct)に掲示され、州務長官は、陳述書のコピーを、州内で発行されている各日刊新聞紙および週刊新聞紙に、投票日の60日前、30日前、および15日前の3回、これを公表する要請を行ったうえで、送付しなければならない。

ミネソタ州の方式では、修正案が基本法に及ぼすことが予想される効果について、(新聞による公告やポスターによる)わかりやすい説明を投票者に提供することが規定されている。この方式では、古い公告方法そのままにしているのも、確かに大部分は、投票者に対して直接に注意を喚起するという手段としては役に立たない。

ネバダ州は、1887年に、修正案について投票者に直接の注意喚起を行う、さらなる措置をとった。同州は、修正案は一般向けの日刊新聞紙に公告されるものとし、「修正案が掲載されている新聞のコピーを、所属するカウンティの全登録有権者に郵送すること」を各カウンティの事務職員に義務づけた。〔原注90〕カリフォルニア州は、1893年の制定法で、投票前に各投票者に対して、投票用紙の見本を送付することを要求した。そして、1899年法では、さらに次のように規定された。「立法部が憲法修正を提案する場合はいかなるときも、または当該立法部があらゆる提案を州内の投票権者に提出する場合はいかなるときも、州務長官は、適式に、かつ投票日の25日前までに、各カウンティの事務職員に対してこれを認証するものとする。また、これを州の印刷局にて印刷するものとする。印刷は、読

みやすい形式とし、印刷部数は州内の登録投票権者数の1から1.5倍とする。そして、当該修正または提案についての投票日の少なくとも30日前には、州内の各カウンティの事務職員宛に、当該カウンティの登録投票権者数の1から1.5倍の数の部数を供給するものとする。各カウンティの事務職員は、受領後、当該憲法修正または他の提案の印刷物を各投票権者に送付するものとする。[原注 91]

13 投票者への提案の配布

オレゴン州は、1902年の州憲法修正によってイニシアティブとリファレンダム (initiative and referendum) を採用し、この修正を施行するために1903年に法律を制定して、提案に係る法律案および憲法修正案を投票者に配布する方法としてカリフォルニア州のプランを承認した。しかし、このときに、さらに進んで、当該提案に対する支持または不支持の議論を提案の本文に含ませることができる旨を規定した。このオレゴン州法は、1907年に一部修正された。このオレゴン州法の一般的特徴は、1907年オクラホマ州法、1907年モンタナ州法、および1909年カリフォルニア州法により踏襲された。モンタナ州法が適用されるのは、州民の請願により法案提出がなされたもの、または州民投票が必要とされるものに限定されており、憲法修正案には適用がない。[原注 92]

オレゴン州のプランのうちの不可欠な部分は、1907年の法律により公表されたが、有益なので全文を引用する。「州務長官は、州民投票に提出される各法案の標題と本文の真正の写しをパンフレット形式で印刷しなければならない。これには、公式の投票用紙に印刷されるタイトル番号と形式を付さなければならない。イニシアティブのための請願を願い出た自然人、義務遂行受任者、あらゆる組織の権限を有する役員は、その他の人または組織を除き、州務長官に対し、当該法案を支持する論拠についてこれを印刷し配布することを併せて申請することができる。いかなる自然人、義務遂行受任者、組織であっても、彼らが反対したいと欲する法案につい

ての反対の論拠を印刷し配布することを州務長官に申請することができる。通常選挙に際して、立法部によりまたは州民投票の請願により州民の参照に供されたあらゆる法案に対する支持もしくは不支持の主張は、期間についてと同様の例による。ただし、いかなる自然人、義務遂行受任者、組織も申請をなすことができる。…。しかし、いかなる場合であっても、当該印刷と配布を申し入れる者は、州務長官に対して、州により印刷されることになる全頁についてのコピーを各1組提供するための紙代と印刷代をまかなうのに十分な費用を負担しなければならない。そして、同人は、直ちに、同様に申し入れを行っている者に対して、必要な金額を通知しなければならない。州務長官は、当該各主張のコピーを、ここに規定する、州民に提出される法案のパンフレットに綴り込むものとする。投票に付される当該全法案および全主張は、一冊のパンフレットに合綴されるものとする。

全ての印刷作業は州によってなされるものとする。各主張の標題ページでは、それが賛成または反対する1または2以上の法案とこれを公表する人または組織を示すものとする。このような主張が印刷されたときは、州務長官は預託を受けた金員から州内の印刷業者に支払いを行い、もし残金が発生したときは、これを支払った当事者に返金する。提案に係る法案の印刷、製本、配布費用、および主張の製本、配布費用は、州の印刷費の一部として州により支払われるものとする。主張については、これを提案した当事者には、紙代と印刷費だけを支払わせるようにし、なおかつ、彼らには、同様の作業および用紙について州が支払う料金よりも高額を請求することはしないものとする。当該法案が投票に付される通常選挙の55日前までに、州務長官は、自らが住所を把握する州内の全投票者宛に、前記パンフレットを1部、料金別納郵便にて郵送するものとする。もし、同時または近接した時期に、州務長官が全投票者に郵便を送る場合は、州務長官は、可能であれば、当該パンフレットの最初の部分にこの印刷物をつけることができるものとし、あるいはカバーレターの下に同封することができるものとする。特別に州民投票を行う場合には、州務長官は、投票日の

20 日前までに、当該パンフレットを郵送するものとする。」[原注 93]

オレゴン州では、実際に印刷費用を負担することをいとわない人または組織であれば、その主張を州民に提出することができる[原注 94]。そして、モンタナ州の州民に対して法案が提出される場合も同様である。しかし、オクラホマ州とカリフォルニア州においては、各法案に対する賛成・反対の主張は、公式の議論として扱われる。たとえば、オクラホマ州においては、次のように定められている。「主張の調製は、州民の直接投票に提出される各法案に対する賛成・反対として行われるものとする。主張の長さは、各々の立場について 2000 語を超えないものとし、4 分の 1 は、対向者の主張への反論に充てることのできるものとする。一方当事者のために、上下両院合同委員会によって主張が準備され、他方当事者のためには、請願人を代理する委員会により主張が準備されるものとする。立法部が競合する法案を提出する場合は、これに反対する主張が、当該競合の相手となる法案を肯定する法案を策定した委員会により作成されるものとする。立法部がその他の決議案を提出する場合は、これを否定する主張が、法案に反対投票を投じた議員を代表する委員会により作成されるものとする。」[原注 95] カリフォルニア州の場合は、「当該修正の立案者および当該修正案の提出に対して過半数を投じた議院のメンバー 1 名、ならびに立案者と同じ議院において当該修正案に反対票を投じた少数派のメンバー 1 名の双方が、同院の投票監督官に選任されるものとする。投票監督官は、議会散会後 1 年以内に、当該修正案の目的、現行憲法の節・条文との適用に係る比較文書、過半数側により提示された理由、少数派側により提示された理由、当該修正案が承認されるべきもしくは承認されるべきではないその他の理由、を示す簡潔な陳述書を作成するものとする。」[原注 96] オクラホマ州とカリフォルニア州の規定は、主張の大部分を抑えるために承認されたものかもしれない。しかし、オレゴン州とモンタナ州のプランの下では、おそらく、より注意深い、よりよい主張が提出されることであろう。カリフォルニア州とオクラホマ州では、この主張は州の費用負担のもとに印刷される。

カリフォルニア州では、主張は州務長官によって各カウンティの事務職員に送付され、その事務職員から登録選挙権者に郵送される。オクラホマ州では、偶数年の8月の第1火曜日に予備選挙が行われ、これに続く11月の総選挙に被選挙人となる全政党の候補者の指名が行われる。この予備選挙に際して、投票に付される法案の案文が、主張とともにパンフレットに綴られて投票者に配布される。この時点で要求されないコピーについては、可能な限りにおいて、投票監督官により、投票区内において配布される。州民投票の場合は、投票監督官は選挙人大会を招集し、主張を記載したパンフレットをその他可能な方法で配布する必要がある。主張と反対主張を含むオクラホマ州の法案配布方式は、扱いにくくて不十分に見えるかもしれない、殊に、当該法案が州民投票に付される場合はそうである。

提案に係る修正案を、それに対する賛否の主張をあわせて配布するという方式は、新しいやり方である。カリフォルニア州は、ちょうどそれを採用したところである。モンタナ州法は、憲法修正については適用されないが、これはおそらくこれがおそらく手落ちであろう。オクラホマ州では、1907年法に基づく投票が1908年に行われたところである。[原注97] オレゴン州では、1903年法に基づく投票を2回行い(1904年6月、1906年6月)、1907年法に基づく投票を1回行った(1908年6月)。オレゴン州は、新しい方式を判定するさらなる基礎を有する唯一の州である。1906年、オレゴン州の州民に対して、5つの憲法修正案と5つの法律案によって成る10個の法案が提出されたが、これらの1つである、選挙権の平等に関する修正が議論の対象となったのである。1908年の投票には19個の法案が提出されたが(この中の10個が憲法修正提案であった)、これらの提案のうち13個について意見書が提出された。この結果は、たいへん満足できるものと思われる。なぜなら、これは、投票が州民の大きな関心をひきつけたものであり、問題を投票者の家庭に直接届けるという方式は、疑いなく、投票の対象となる法案への関心に資するものであったからである。1906年と1908年共に、公選制の州職員選挙に投票した人の中の大きな割合の人数が修正提案にも投票したというものはある。しかしながら、こ

これは、おそらく、この方式に賛同する根拠として必要なものではないであろう。この大規模な州民投票の成立は、オレゴン州において州民投票はいまだ新しい制度であるという事実と、ここで問われた事柄が重要なものであったという事実により、たやすく説明できるものである。オレゴン州の方式が、投票者個々人のところにまで達して提出された法案の情報を伝えるという目的に関しては、何らの説明もなしに修正案の本文を地方新聞紙に公告する方式よりも、賢明で有効な方法であることは明らかである。

ジョージ・H・ヘインズ教授 (George H. Haynes) は、オレゴン州の実験的試みについて論究する論文の中で、これに関係して、次の2つの困難な問題があることに注意を促した。

- (1) 提出される主張のページ数制限の失敗
- (2) パンフレットの配布費用

第1の点については、オクラホマ州法とカリフォルニア州法は、主張が公的に準備される点において、また、オクラホマ州では明確に長さ制限がある点において、大部の主張からは、かなりよく守られているといつてよいと思われる。オレゴン州では、印刷費用を除き制限は課されていないが、未だ困難な問題は起こっていない。1906年の主張集は、法案の本文を含めて約60頁、1908年に刊行されたパンフレットは128頁であった。ただ、1908年に提出された法案は、1906年に投票に付された提出法案は10個であったにもかかわらず、19個あった。1908年のパンフレットに記載された主張のいずれも、過度に長いものではなかった。したがって、これらの提出された主張により、おそらく、長々と書かれた主張がその目的を挫いてしまうということを知るよすがとなるかもしれない。しかし、常識必ずしもルールではない。そして、主張の長さに対する一定の制約は、予防措置としては望ましいものと思われる。主張の長さに対する制限よりもさらに重要なものは、おそらく、投票1回あたりに提出される提案の数に対する制限であろう。知的レベルの高い投票者にとって、投票1回あたりの法案数が19個というのは、提出される数としてはあまりにも多すぎる。

オレゴン州方式にかかる費用に関して、ヘインズ教授は次のように述べ

る。「もしこれらのパンフレットが、(1906年の選挙のために)郵便で送られたなら、現行法に従えば、それぞれの郵送料は3セントであるから、州内全ての投票者に手もとに届けるためには合計およそ4,300ドルとなる。したがって、投票者に対する無料冊子の提供がいくぶん値の張る事業であることは明白である。」オレゴン州で1908年6月投票のために発送されたパンフレットは、1906年に送られた者の2倍の頁数があり、郵送料は3セントではあったにもかかわらず、郵送に要した総額は3750.98ドルであった。

ただし、オレゴン州方式に要する費用を考える際には、提案に係る修正案の公告方式にもまた、高額な費用が発生することを忘れてはならない。たとえば、ミズーリ州では、近年の修正案公告費用は次の通りであった。

1900年	13,615.75	ドル
1902年	24,051.28	ドル
1904年	12,351.55	ドル
1906年	5,022.05	ドル
1908年	21,168.05	ドル

修正案の公告だけでこの費用となり、ここには主張や、投票者に本件についての注意を直接的でない方法で促すための費用は含まれていない。1906年の費用はたいへん少ないが、それは、同年提出されたのがわずか2個の短い修正であったからである。もし、現在ミズーリ州に100万人の投票者がいると仮定するならば、修正案本文を投票者に郵送する費用は1万ドルを上回らないであろう。また、1908年にオレゴン州で用いられたものに類似するパンフレットを配布するには、およそ3万ドルの郵送料の出費を伴うであろう。印刷費用については、もちろん、オレゴン州方式の下では、より多額になるであろう。しかし、法案が主張なしで配布される場合は、印刷代と郵送料両方合わせても、おそらく1902年および1908年行われた公告の費用を下回ることであろう。

ルイジアナ州では、1904年、1906年および1908年に行われた修正案の公告にかかった費用は、各年平均して2千ドルあまりであった。オレゴ

ン州方式がこれらの各年に採用されたと仮定し、併せて、1908年に発行されたオレゴン州のパンフレットに類似するパンフレットが発行されたとしたならば、郵便による配布と公告の相対的な費用は以下のとおりである。

年	登録投票権者数	公告費用	想定される郵便による配布費用
1904	108,079	\$17,699.30	\$3,24237
1906	107,731	21,240.00	3.231.97
1908	156,554	25,000.00	4.696.62

この比較は、法案に対する主張つきで法案の本文が郵便により配布されるという仮定に基づいている。より公正な比較は、法案本文のみ配布される費用と、(ルイジアナ州で行われるように) 法案本文のみが公告される費用との比較であろう。そうすると、郵送料は上掲の数字の3分の1に下げられると思われる。しかしながら、法案本文の印刷費用かそれとも主張の部分も含む印刷費用かについては、もし州により費用負担がなされるのであれば、郵便による配布という方法に付随するその他の出費も考慮に入れられなければならない。しかしながら、ルイジアナ州では、パンフレットの印刷・配布費用は、おそらく、現在の制度下では、新聞紙への公告よりもずっと低価格であると思われる。ここで、州民に届ける相対的な費用を考慮して、オレゴン州とルイジアナ州が、適例として引き合いに出すことができるであろう。なぜなら、各州の登録投票権者数がほぼ同じだからである。また、ここ数年間において州民に提出された法案数も、ほぼ同じである。オレゴン州は、提案に係る修正案（および法律案）の本文を、これらへの賛否の主張とともに各投票権者に入手せしめるが、その費用は、ルイジアナ州が修正案本文のみを同州の新聞紙に公告する費用を下回っている。

ミズーリ州では、現在、提案に係る修正案を各カウンティにおいて4週間公告することを要求している。ルイジアナ州では2か月間の公告である。すでに示したように、3か月の公告期間がより通常の要件である。アーカンソー州、オハイオ州、およびテネシー州は、6か月の公告期間を要求し、アーカンソー州とオハイオ州では、公告は各カウンティにおいて新聞紙上でなすべきことを明示している。オハイオ州には、各カウンティの2紙に

公告を行い、そのうちの1紙は各政党を代表するもの、さらにドイツ語新聞にも公告するという慣習法がある。[原注 100] これらの諸条件から判断すると、おそらく1903年の5つの短い提案についての公告に7万ドルを要したので、1905年に提出された2つの修正の公告には、3万4千ドル以上の出費が予想されたのであろう。[原注 101] 郵便で修正案を配布する方法は、州内の新聞紙に公告する方法よりも安価で効果的である。しかし、この新しい方式はおそらくすみやかに承認されることはないであろう。なぜなら、多くの州憲法は新聞紙上への公告を特に要求しているし、またこの問題についての憲法の変化は緩慢であるに違いないからである。[原注 102] いうまでもなく、新聞紙上への公告という州憲法上の要求に従いつつ、各投票権者個人宛に提案に係る修正案を配布することを要求することは可能である。ワイオミング州では、憲法で、提案に係る修正案は、連続する12週間、各カウンティにおいて、少なくとも1紙の新聞紙上で公告することを要求しつつ、1909年の法律で、これに加えて、各提案は、チラシまたはリーフレットに印刷の上で、郵便または別の方法によって配布することを要求している。[原注 103] けれども、もちろん、これによって多額の公告費用が積み増しされることになる。新聞紙上での公告が要求される場合には、大規模な公告でもほとんど価値はない。衆目を引き付けることに関しては、1か月間の公告も、6か月間の公告も、その効果において同様であると思われる。しかしながら、フロリダ州では、1906年の、公告期間を3か月間から1か月間に改める修正案は、阻止されてしまった。

原注

1) Jameson, *Constitutional Conventions*, 4th ed., 550-551. Charles S. Bradley's *Methods of changing the Constitutions of the States, especially that of Rhode Island* (Boston, 1885), appendix pp.78-82.⁽⁸⁾ も参照のこと。独立革命以降に採択された州憲法のうち、1790年

(8) Charles S. Bradley's *Methods of changing the Constitutions of the States, especially that of Rhode Island* については、インターネットサイトで閲覧することができる。
<https://catalog.hathitrust.org/Record/101698769>

ペンシルバニア州憲法、および 1830 年、1851 年、1864 年バージニア州憲法には、まったく改正または修正のための条項が含まれていない。

- 2) アイダホ、モンタナ、ノースダコタ、サウスダコタ、ワシントン、ワイオミング、ミシシッピ、ケンタッキー、ニューヨーク、サウスカロライナ、ユタ、デラウェア、レイジアナ、アラバマ、バージニア、オクラホマ、ミシガンの諸州憲法。
- 3) 例えば、1801 年のニューヨーク州憲法会議は、1777 年憲法の 1 条項の解釈を決定することを主たる目的として召集された。
- 4) 1776 年デラウェア邦憲法第 30 条
- 5) 1778 年サウスカロライナ邦憲法第 44 条
- 6) 1776 年メリーランド邦憲法第 59 条
- 7) このような条項が、1819 年、1865 年、1867 年アラバマ州憲法と、1845 年、1866 年、1868 年テキサス州憲法に含まれていた。
- 8) この問題については本書 196 頁を参照のこと。類似する文言は、1832 年および 1868 年ミシシッピ州憲法に見ることができる。
- 9) Ford's *Writings of Jefferson*, ii, 29, 30. *New Hampshire Town Papers*, ix, 841. ジェファソンの考えは、変更提案の承認は、カウンティ・ミーティングにおいて 3 分の 2 の多数によって行う、というものであった。
- 10) 特筆すべきなのは、1819 年のアラバマ州憲法会議と 1832 年ミシシッピ州憲法会議である。そこでは、彼らの成果は州民投票に付されなかったにもかかわらず、起草した憲法には、提案に係る修正は州民の直接投票に付されなければならないとの規定を置いた。
- 11) ミシガン州憲法の修正に関する条項のいかなる部分も、州民発案によっては、変更されることはないであろう。州民発案により提案された修正は、承認をうけるためには、「当該公職の選挙における最高票数の 3 分の 1 を下回らない」賛成票が必要である。一方で、立法部提案による修正案については、その賛否につき要求されているのは、単純過半数である。修正提案に関する州民発案の制度は 1906 年と 1908 年にオレゴン州で採用された。1906 年には 5 個の修正案が、1908 年には 6 個の修正案が提案されたが、その主題は以下のとおりである。1906 年には、
 - (1) 婦人参政権
 - (2) 憲法の修正について、憲法会議開催法を制定することについての州民投票
 - (3) 都市に、独占的な都市憲章制定権および改正権を付与すること
 - (4) 印刷業の許可制度および法的規制に対する補償
 - (5) イニシアティブ〔住民発案制度〕とリファレンダム〔住民投票制度〕の、タウン、シティ等への拡大立法部制定法の節または条に対するリファレンダム1908 年には、
 - (6) 婦人参政権

- (7) シティ、タウンに対する、劇場、レース場、賭博場、酒類販売業等への規制権限の付与
- (8) 単一税に係る修正 - 土地改良に対する税額免除
- (9) 公職者のリコール制度
- (10) 比例代表制
- (11) 略式起訴状に対する大陪審の審査の優越

番号1、6、7、および8の提案は州民投票により拒絶されたが、他の提案は採用された。法律案と州憲法修正案についての州民発案という提案は、アーカンソー州の立法部により1909年に承認され、1910年9月に州民投票に提出されることになっている。Arkansas Acts, 1909, p. 1238. 参照。1909年にネバダ州立法部により承認された提案はこれに類似しているが、そこでは、州民に対して効力を発するためには、次に招集された議会に提出されかつ承認されなければならないとしている。Nevada Laws, 1909, p. 347. 参照。

- 12) この3州とは、1889年ノースダコタ州憲法、1894年ニューヨーク州憲法、1902年バージニア州憲法である。
- 13) この6州とは、アーカンソー州憲法(1874年)、ミネソタ州憲法(1857年、1898年)、ミズーリ州憲法(1875年)、オクラホマ州憲法(1907年)、オレゴン州憲法(1906年)、サウスダコタ州憲法(1889年)である。
- 14) この7州とは、アラバマ州憲法(1901年)、フロリダ州憲法(1885年)、ケンタッキー州憲法(1891年)、メリーランド州憲法(1867年)、ネブラスカ州憲法(1875年)、ノースカロライナ州憲法(1875年)、オハイオ州憲法(1851年)である。
- 15) この17州とは、カリフォルニア州憲法(1879年)、コロラド州憲法(1876年)、ジョージア州憲法(1877年)、アイダホ州憲法(1889年)、イリノイ州憲法(1870年)、カンザス州憲法(1859年)、ルイジアナ州憲法(1898年)、メイン州憲法(1819年)、ミシガン州憲法(1908年)、ミシシッピ州憲法(1890年)、モンタナ州憲法(1859年)、サウスカロライナ州憲法(1895年)、テキサス州憲法(1876年)、ユタ州憲法(1895年)、ワシントン州憲法(1889年)、ウェストバージニア州憲法(1872年)、ワイオミング州憲法(1889年)である。
- 16) この10州とは、インディアナ州憲法(1851年)、アイオワ州憲法(1857年)、ネバダ州憲法(1864年)、ニュージャージー州憲法(1844年)、ニューヨーク州憲法(1894年)、ノースダコタ州憲法(1889年)、ペンシルベニア州憲法(1873年)、ロードアイランド州憲法(1842年)、バージニア州憲法(1902年)、ウィスコンシン州憲法(1848年)。

1821年ニューヨーク州憲法は、はじめの立法部については総議員の過半数の議決を要求するが、次の立法部については総議員の3分の2の議決を要件とした。しかし、この規定は1846年に変更され、各ケースともに過半数が要件となった。

- 17) コネチカット州では、上に示したように、最初の立法部の議決は下院のみによってなされ、上院の同意は要しない。バーモント州では、修正提案は上院から始められなければならないが、最初の立法部の議決は、上下両院の決議でなければならない。
- 18) この 11 州とは、アーカンソー州憲法 (1874 年)、コロラド州憲法 (1876 年)、イリノイ州憲法 (1870 年)、インディアナ州憲法 (1851 年)、カンザス州憲法 (1859 年)、ケンタッキー州憲法 (1891 年)、モンタナ州憲法 (1889 年)、ニュージャージー州憲法 (1844 年)、ペンシルベニア州憲法 (1873 年)、テネシー州憲法 (1870 年)、バーモント州憲法 (1870 年) である。
- 19) ペンシルベニア州憲法の制限は、1838 年憲法にも、もう存在していた。バーモント州憲法委員会は、1910 年 1 月の報告書において、修正を許可する規定の承認は議会のいずれの会期でも行い得るようにすることと、第 1 回目の提案は上院の 3 分の 2 よりも過半数にてなし得るようにすることを勧めている。ニュージャージー州のフォート知事は、1908 年に、3 年に 1 度の修正案の提出を認めることを推奨した。
- 20) *Kadderly v. Portland*, 44 Ore., 118.
- 21) バージニア州憲法にも類似規定が存在する。
- 22) ここにいう 11 州とは、以下の州である。アラバマ州、アーカンソー州、イリノイ州、インディアナ州、ミネソタ州、ミシシッピ州、ネブラスカ州、オハイオ州、オクラホマ州、テネシー州、ワイオミング州。
- 23) これらの州における修正の議論については本書 185 頁参照。
- 24) これらの諸州のほとんどは、立法部を経由する過程による修正の困難さと、召集された憲法会議を通じて変更を加えることの容易さとのバランスがとれていない。イリノイ州、ミネソタ州、ネブラスカ州、オハイオ州、およびワイオミング州では、憲法会議は、通常選挙投票者の過半数の賛成がなければ、召集することはできない。テネシー州では、決議案を州民投票に提出することがゆるされる。ただし、その提出時に過半数を得票しなければならない。オクラホマ州では、憲法会議を設置する旨の立法部の法案が過半数により可決されたら、憲法会議が召集される。そのため、オクラホマ州では、これを支持する強い意見が存在すれば、憲法会議の召集は困難ではない。テネシー州でも、事情は同様である。同州では、〔召集〕決議案は、それが州民投票に付されたならば、おそらくそれほどの困難なく通過するであろう。
- 25) *Mississippi laws*, 1904, pp.223, 225.
1908 年のミシシッピ州憲法修正案は立法部による修正案の議決を 2 年ごとの特別会期に認めることを目して、承認されるために要する期間を 2 年短縮することをはかったが、この提案は、州憲法が要求する公告がなされなかったことを理由に、州民投票には付されなかった。もしこのような特別会が州知事の権限として召集されるならば、特別会において、修正案は州憲法に挿入されることであろう。

26) すなわち、仮に修正提案が2年ごとに行われる通常会の奇数年の早春に提案されると、これが提出されるのは、続く偶数年11月の通常選挙になる。1908年に採用されたメイン州憲法の修正では、修正案は提案後の9月に州民投票に提出されることとしており、これにより修正の承認についての要処理期間が1年以下に短縮されている。

27) *Studies in History and Jurisprudence*, 124-213.

28) Lowell, *Government of England*, i, 3.

例えば、デラウェア州憲法(1776年)とサウスカロライナ州憲法(1778年)の修正に関わる条項においては、憲法の置き換えに関するものと通常の立法に関するものとの区別はごくわずかなものであった。そして、1897年デラウェア州憲法では、他州で効力を有している諸憲法とほとんど差異のないものとなっている。州民発案(イニシアティブ)と州民投票(リファレンダム)を通して、憲法改正と通常立法について類似する方法が採用されていることについて議論していることに関しては、本書250頁を参照されたい。

29) ニューイングランドと中西部諸州の憲法は、大部分が硬性憲法である。

1908年のアメリカ政治学会(American Political Science Association)誌に掲載されたJ. A. Fairlie および Allen Johnson の論説を参照のこと。

注意しておく点と有益な事実がある。それは、憲法修正の手続過程はいずれの州も難易度において同じであるにもかかわらず、一方の州の方が、他方の州よりも頻繁に修正されるという事実である。例えば、カリフォルニア州やルイジアナ州やミズーリ州では州憲法の修正が頻繁に提案されて承認されるのに対して、メイン州やメリーランド州ではそれほど頻繁ではない。ニューヨーク州では修正案は頻繁に承認される。しかるに、修正手続の過程が同程度に簡単であるマサチューセッツ州では、修正がなされるのはまれである。いくぶん似ているのがメキシコの憲法である。メキシコ憲法の修正手続の過程は、アメリカ合衆国憲法と同程度に煩雑であるが、頻繁に変更されてきた。しかし、一般に、私たちの連邦憲法は国家的危機のときを除き、修正されないという見方がなされている。もちろん、憲法修正が頻繁であるか、あるいは稀であるかは、大部分、民衆が既存の政治組織に満足しているかそれとも不満であるか、や、州や国に住む人々の保守性に依存しているものである。

30) 右事件の主張を参照のこと。Holmberg v. Jones, 7 *Ida.*, 752, 757, 758.

31) コネチカット州憲法、メイン州憲法、マサチューセッツ州憲法、ミネソタ州憲法、ミシシッピ州憲法、ノースカロライナ州憲法、バーモント州憲法。

32) 32 *Miss.*, 650 (1856).

33) 4 *Mo.*, 303 (1836).

34) アラバマ州憲法、ルイジアナ州憲法、ミシシッピ州憲法、サウスカロライナ州憲法、テネシー州憲法、ウェストバージニア州憲法。

- 35) *Saunders v. Board of Liquidation*, 110 La., 313 (1903).
- 36) アーカンソー、カリフォルニア、デラウェア、フロリダ、ジョージア、アイダホ、インディアナ、アイオワ、カンザス、ルイジアナ、メリーランド、マサチューセッツ、ネブラスカ、ネバダ、ニュージャージー、ニューヨーク、ノースダコタ、オハイオ、オクラホマ、オレゴン、ペンシルベニア、サウスカロライナ、サウスダコタ、テネシー、テキサス、ユタ、バーモント、バージニア、ワシントン、ウェストバージニア、ウィスコンシン、ワイオミングの諸州憲法。
ロードアイランド州では、提案に係る修正案に対する賛否が公告され、アラバマ州では、提案に係る修正案が「賛成および反対投票に付された上で議事録に搭載される」ことが要求されている。
- 37) コロラド、イリノイ、ケンタッキー、モンタナの諸州憲法。
ミズーリ州憲法の文言は、全文掲載を要求しているように思われるが、決して明確ではない。
- 38) 州憲法が議事録への掲載を要求し、かつ、記載項目として標題が通例であった場合は、新憲法による同じ条項の承認は、自由な解釈を容認するものであると考えられる。なぜなら、他の規定が望まれたのであれば、新憲法の起草者は完全な掲載を特別に要求する条項をたやすく挿入できたはずだからである。議事録への全文掲載には、目下、実務上の重要性はない。この問題は、裁判所が字義にとらわれない余裕を有し得るかどうかに関係する問題である。この問題については、1906年のサウスカロライナ州立法部の合同委員会報告書が重要である。1904年11月、2年ごとの会期を1年ごとにする修正が州民に提案され、承認されていた。そして、立法部がこの修正を採択するかどうかという問題を検討するために、合同委員会が任命された。合同委員会は、その修正案が両院の議事録に搭載されていないので適切に承認されたものではない旨を述べて、当該修正の不採択を勧告した。本件において、搭載されたのは標題のみであった。そして、州憲法が要求していたのは、単に、提案に係る修正は「議事録に搭載され」なければならない、ということのみであった。以下に議論されたケースから判断すれば、サウスカロライナ州の最高裁判所が立法部の委員会と同程度の厳密さで精査したかどうかの問題とされるかもしれない。また、たとえ議事録への掲載が十分と思われていたとしても、それが州民によって承認されて採択されようと、本件修正に係る提案が採択されまいと、それに関しては完全に立法部の裁量権の範囲内にあるということも忘れてはならない。従って、委員会の意見には、先例としての重要性はほとんどない。
South Carolina House Journal, 1906, pp.47-49.
- 39) *Koehler v. Hill*, 60 Iowa, 543 (1883); *State v. Brookhart*, 113 Iowa, 250 (1901).
- 40) *People v. Strother*, 67 Cal., 624; *Thomason v. Ruggles*, 69 Cal., 465; *Oakland Paving Co. v. Hilton*, 69 Cal., 479; *Oakland Paving Co. v. Tompkins*, 72 Cal., 5; *Thomason v. Ashworth*,

73 Cal., 73.

41) *Worman v. Hagan*, 78 Md., 152.

42) 憲法上の禁止事項に係る修正、24 Kan., 700.

43) *State v. Herried*, 10 S. D., 109.

44) *West v. State*, 50 Fla., 154.

45) *People v. Loomis*, 135 Mich., 556.

これに関しては、Senate File No. 31, 25 Neb., 864, 883-886.

46) 19 Colo., 441.

47) 31 Colo., 369.

コロラド州では「全文記載」が特に必要とされているが、裁判所の解釈により導かれた規範はアイオワ州よりもさらに寛大なものであり、このような特別な要件はない、というものである。カンザス州とコロラド州の裁判所、次のような事実に注意を喚起した。すなわち、仮に、議事録登載に関する規範が厳密に解釈されるならば、州民による承認後であっても、事務職員の不注意によって修正が挫折してしまうことがあるという事実である。憲法上の禁止事項の改正、24 Kan., 711. *People v. Sours*, 31 Colo., 382.

カンザス州のケースでは、ブルーワー裁判官 (Judge Brewer) は、次のように述べた。「両院の議事録は作成されているが、これは両院自身によって作成されたものではなく、事務職員によって作成されたものである。たしかに、これら議事録は各院のコントロール下に置かれている。しかし、実際の記録は事務員によって作成される。彼ら事務職員は、立法部の意思を挫くことができるのであろうか。州憲法は、修正を、彼ら事務職員の承認や行為に依存させるものではない。」

48) 本件事実は、Senate File No. 31, 25 Neb., 864, 883, 884. に関するものとほぼ同様である。

49) 22 Mont., 354.

50) *State v. Tuffy*, 19 Nev., 391.

このケースでは次のように述べられている。「両院の議事録には何らの登載もなされなかった」。しかし、おそらく、当該裁判所は、「登載」を「全文登載」とみなして、単純に全文登載がなされていなかったと言ったのであろう。しかしながら、議事録の審査は、検討中の修正として確認することができるいかなる種類の記載も提示するものではない。

51) Delaware, 1792, 1831; Louisiana, 1845.

52) Jameson, *Constitutional Conventions*, 4th ed., pp.492, 593. また、*Green v. Weller*, 32 Miss., 677. も参照のこと。

53) Arkansas acts, 1903, p. 485.

アーカンソー州には、提案に係る修正案に対して州知事が拒否権を有するとの特別

な規定を有する制定法がある。このような制定法の拘束力については、上掲の pp.152-154. を参照のこと。

54) 43 La. Ann., 590 (1891).

55) *Murphy Chair Co. v. Attorney-General*, 148 Mich., 563 (1907).

56) *State v. Dahl*, 6 N. D., 81 (1896); *Commonwealth v. Griest*, 196 Pa. St., 396 (1900); 関連して *Senate File No. 31*, 25 Neb., 864 (1889); さらに *Koehler v. Hill*, 60 Ia., 543, 558. も参照のこと。

57) *Warfield v. Vandiver*, 101 Md., 78 (1905).

58) 連邦憲法に対して提案された修正についても同様である。

Hollingsworth v. Virginia, 3 Dallas, 378, また、Jameson, *Constitutional Conventions*, 4th ed., 586-592. を参照のこと。

59) *Hatch v. Stoneman*, 66 Cal., 632 (1885).

60) *Warfield v. Vandiver*, 101 Md., 78 (1905).

Commonwealth v. Griest, 196 Pa. St., 396, 413, 414, および *State ex rel. Morris v. Mason*, 34 La. Ann., 590, 649-655. では、同じ論点を取り上げられたが、退けられた。ルイジアナ州裁判所は、立法行為それ自体と修正案の提案および提出を明確に区別している。そこでは、修正案の提出に関する条項は、所定の時に提案された1または2以上の修正にのみ関係し、当該修正案が承認または拒絶された時に効力を失う。これらの条項は、行政部の拒否権の適用を受ける対象となる立法を構成するものではない。

61) *Murphy Chair Co. v. Attorney-General*, 148 Mich., 563 (1907).

Lovett v. Ferguson, 10 S. D., 44 (1897) も参照のこと。関連して、*Denny*, 156 Ind., 111.

62) 20 Nev., 220 (1888).

63) *Kirby's Digest*, 1904, pp.324, 325.

この条項は、実際にはなんら難しい問題を起こさないように見える。なぜなら、アーカンソー州において行政部の拒否権を覆すための要件は、修正案を提案する要件と同じだからである。しかし、よりやっかいな性質の制限が制定されるかもしれないケースにも、これと同じ原則が等しく適用されることになる。しかしながら、ノースカロライナ州では、提案に係る修正案の提出は「法律により定める方法」によるべき旨の明確な規定が置かれている。また、ケンタッキー州では、公告は法律で定める方法により行われなければならない。そのため、これらの場合は、立法部によって定められた規律が、失効するまで拘束力を有するであろう。

64) 63 Minn., 154 (1895).

65) *Nesbit v. People*, 19 Colo., 441. *Commonwealth v. Griest*, 196 Pa. St., 396. *State v. Dahl*, 6 N. D., 81. 関連して、*Senate File No. 31*, 25 Neb., 864. *Edwards v. Lesueur*, 132 Mo., 441. *People v. Sours*, 31 Colo., 379. *Warfield v. Vandiver*, 101 Md., 78 (1909). *State ex rel.*

Morris v. Mason, 43 La. Ann., 590, 649-658. McBee v. Brady, 100 Pac., 97 (Idaho, 1909).

いくつかのケースにおいて、修正が提案されるときの方式についての問題提起がなされたが、この問題に対する裁判所の言明は通常傍論により述べられた。通常の方法であり、かつ裁判所が言明する際に賛同した方法は、両院合同決議による方法である。McBee v. Brady 事件において、アイダホ州裁判所は次のように判示した。立法部の提案は「加入または削除される特定の事項および修正が施される特定の場所」を示すべきであるにもかかわらず、本件は単なる提案にすぎない。そして、この事件では、裁判所は、修正の提案または提出に直接関係しないことがら、議決に含まれるべきではないとの示唆を与えた。この論点については Lovett v. Ferguson, 10 S.D., 44. も参照のこと。

66) People v. Curry, 130 Cal., 82 (1900).

67) Koehler v. Hill, 60 Iowa, 543, 549, では、一部、1 回目の議会である上院の議事録に登載された修正案は 2 回目の議会である両院の議事録に登載されていないという事実関係を前提にしている。したがって、これらの登載については、2 会期の立法部の議決が同じものではなかったということを示していると言うことができるであろう。しかし、本件の証拠は、いずれの立法部も同じ提案について議決をしたという事実を示した。1 回の議事録登載が適切になされなかったということだけが欠陥だったのである。

68) 「州憲法が 2 回の連続した議会の議決によってその特定の修正を是認するところで、議会の 1 院によっていくつかの修正が提案され、それら修正のうちの 1 または 2 以上が次の会期の議会において否決された場合は、他の点において適式であれば、双方で承認された部分は有効に州憲法の一部となる。」 Jameson, Constitutional Conventions, 4th ed., p. 618.

69) 72 N. C., 76 (1875).

70) 関連して、Opinion of Supreme Court, 71 Atl., 798.

71) ロードアイランド州憲法の文言によれば、修正案は、2 番目の議会により、「承認を規律する法律に規定される方式により公告され投票権者に提出される。」そして、ここで行われた、1 つの修正のいくつかの提案への分割が正当化された。他の州では、1 つの修正案が 2 番目の議会によっていくつかの提案へと分割することはできず、当該立法部と州民双方によって行わなければならないように思われる。立法部の議決については、1854 年にロードアイランド州裁判所により言及がなされているが、おそらくそれは、Trustees v. McIver 事件のもの類例である。それは、まず最初の議会が、9 つの別個の修正条文を 1 議決によって提案し、つぎに続く議会が、9 つのうち 5 つのみを承認し、別々に州民投票に提出したものである。

72) 3 カ月間の公告が必要とされるネバダ州では、State v. Grey, 21 Nev., 378. が、州法に基づく公告にて十分であると判示した。

- 73) しかしイリノイ州憲法、アイオワ州憲法、ケンタッキー州憲法、ミシシッピ州憲法、ネバダ州憲法、ノースダコタ州憲法、サウスダコタ州憲法、テネシー州憲法、ウィスコンシン州憲法およびバージニア州憲法は、公告をなすべき時期を明示している。
- 74) コネチカット州憲法、アイオワ州憲法、マサチューセッツ州憲法、ネバダ州憲法、ニュージャージー州憲法、ニューヨーク州憲法、ノースダコタ州憲法、テネシー州憲法、バーモント州憲法、バージニア州憲法、ウィスコンシン州憲法。
- なお、インディアナ州憲法は公告を必要としていない。

75) 15 Mont., 8 (1894). *State v. Board of Commissioners of Silver Bow County*, 34 Mont., 426 (1906), も参照のこと。これらでは、類似する問題の提起が求められた。

76) この問題に対する裁判所の一般的な態度については、*State v. Grey*, 21 Nev., 378 (1893), および *Commonwealth v. Griest*, 196 Pa.St., 396 (1900). を参照のこと。禁止事項の修正のケースについて 24 Kan., 700, 710. も参照のこと。

77) 78 Nebraska, 379 (1907).

78) 164 Mo., 69, 93, 95 (1901).

79) 州務長官が、州憲法の要求に従って公告することを怠ることによって、修正提案を挫折させるかもしれない。この事実は、禁止事項の修正のケースについての 24 Kan., 710. において、憲法上の要求の自由な目的論的解釈の理由として、ブルーワー裁判官 (Judge Brewer) により強く主張された。「議会両院の全員一致の投票と憲法修正に賛成する州民の全員一致の投票があるにもかかわらず、州務長官が日刊新聞紙が発行されている 1 カウンティにおける公告を省略したとする。これは、それによって議会と州民の意思が挫かれたという、常識への侮辱以外の何ものではないのではないだろうか。無知によるものであれ、意図するものであれ、民衆の決定を妨害することが州務長官の権限に含まれているのであろうか。

州務長官に拒否権が与えられているというのであろうか。それとも彼がその権限を創造しようというのであろうか。これは極端なケースであるのかもしれない。しかし、それはもっぱら原則を例証しているのだ。」修正案を公告する義務は当然、州政府側にあり、職務執行令状により強制しうるものである。*Commonwealth v. Griest*, 196 Pa.St., 396. *State ex rel. Morris v. Mason*, 43 La. Ann., 590. しかし、ブルーワー裁判官が示したように、公告が不注意や意図的に不適切になされる可能性はある。また、このような不正を挫き職務執行令状の請求によって修復することは困難なことであろう。この論点については、*State v. Winnett*, 78 Neb., 379, 387. も参照のこと。1905 年に、アイダホ州の立法部は、7つの修正案を提案した。提案の議決は、1つを除き、すべて公告とその費用に関する特定の条項を含んでいた。この条項が含まれていなかった提案の公告と提出のために、州務長官は何の努力もしなかったのである。また、*Commonwealth v. Griest* 事件においても、公告費用については何ら条項は設けられていなかったが、裁判所は、新聞紙が公告を引き受けた場合は、州憲

法の条件に従って公告することは州務長官の義務であると述べた。すなわち、同職の義務を憲法が規定するように履行することを引き受けるということである。しかし、ここでは、その特定の義務は憲法の条項により州務長官に課された。

- 80) すでに述べたように、これら制定法上の規律は、ほとんどの場合、もし立法部がそれらを見捨てることを選んだならば立法部を拘束するものではない。しかし、実際は、それらは、稀なケースを除いて、明確に無効にされるまでは遵守された。
- 81) Kirby's Digest (Ark.), 1904, secs.2785, 2786. Florida laws, 1905, p.82. ミズーリ州注釈付法律集 (Missouri Annotated Statutes), 1906, vol. iii, secs.7091, 7094, 7119.
- 82) Nevada Statutes, 1903, p.204. Iowa Code, 1897, pp.127-128, 402. New Jersey Laws, 1909, p.392. North Dakota Revised Codes, 1905, secs.634, 2294-2296. New York Consolidated Laws, 1909, ii, 953, iii, 2242.
- 83) Massachusetts Revised Laws, 1902, i, 91.
- 84) R. I. General Laws, 1896, p.119.
- 85) Mississippi Laws, 1908, p.140.
- 86) 正式の新聞公告は、今は、この方法が最初に採用されたときほどには、提案に衆目を引き付ける効果はない。また、より効果的なのは、都市のコミュニティよりも田舎のコミュニティにおいてである。
- 87) New York Consolidated Laws, iii, 2242.
- 88) Minnesota General Laws, 1907, p. 166. 見出されるようになるまでは、ミネソタでは、このプランがとても有用であることは分からなかった。スイスで採用されているこれに似たプランについては、Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*,⁽¹⁰⁾ ii, 275, 276. を参照のこと。
- 89) Michigan Public Acts, 1905, p.34; Constitution of 1908, art. xvii, sec.3. Hurd's Revised Statutes of Illinois, 1908, pp.146, 147, 988.
- 90) Nevada Laws, 1887, p.122. 現在、この法律は失効している。
Laws of 1903, p.204.
- 91) California Statutes, 1893, p.304; 1899, p.27.
- 92) Oregon General Laws, 1907, pp.403-405. Oklahoma General Statutes, 1908, p.781. Montana Laws, 1907, pp.122, 124. California Statutes, 1909, p.254.
- 93) 1903年オレゴン州法は、印刷済みの主張は、全投票権者に配布できる数量が州務長官に提供される旨定め、併せて、当該主張はいくつかのカウンティの事務職員に送付されて、地方政府の選挙登録職員の手により選挙権者に配布されるべき旨定めている。1903年制定オレゴン州法に類似するモンタナ州法は、法案に対する賛否の主張の提出を希望するいかなる者も、州務長官に、州の各登録選挙権者に配布できる十分な数の主張の印刷物を提出することができる旨規定している。モンタナ州

(10) Abbott Lawrence Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, 1896.

での配布はカウンティの事務職員により行われ、事務職員は、各投票権者に、法案の本文と主張を含む綴られたパンフレットを郵送することが要求されている。

94) 請願によって始められた法案に関する制約は、容易なものではない。

95) Oklahoma Laws, 1907-1908, p.447.

96) California Statutes, 1909, p.254.

97) 1908年11月にオクラホマ州民に5つの法案が提出されたが、そのうちの3つが州憲法の修正提案であった。法案のすべてについて主張がなされたが、わずか16頁に、提案についての主張と本文双方を含めることが要求された。これらの法案のそれぞれについて大規模な州民投票が行われた。にもかかわらず、投票者の過半数を得た修正案のうちの2つについては掲載されなかった。なぜなら、それらは投票に際し、投票権者総数の過半数を得なかったからである。

98) オレゴン州法に関する興味深い議論については、論文、Prof. George H. Haynes の “The Education of Voters”, Political Science Quarterly, xxii, 484. を参照のこと。1907年オレゴン州法には州務長官のための投票権者名簿の準備に関する規定は全く置かれておらず、当該名簿の準備費用が1908年の投票のための出費を押し上げた。1908年に125,000冊のパンフレットを印刷し配布した総費用は次の通りであった。用紙代2,226.50ドル、印刷代5,042.74ドル、製本代1,433.45ドル、封筒代889.00ドル、郵送料3,750.00ドル、事務員人件費1,023.74ドル、登録リスト1,101.55ドル、荷車運賃52.15ドル、合計15,519.13ドル 総合計額のうち、主張の提出者が、用紙代および印刷代として3,157.17ドルを支払ったので、州としての全体支出額は12,361.96ドルであった。Biennial Report, Secretary of State of Oregon, 1906-1908, pp.33a, 34a. パンフレットを配布するオクラホマ州のプランは、用紙代と印刷代を除くすべての費用の発生を防止している。カリフォルニア州では投票用紙見本がそれぞれの投票者に郵送される。そして、修正案に関する主張の追加の郵送費はそれほど大きいものではないと思われる。

99) 1904年の公告費用は会計検査官の報告書から得られる。1906年と1908年の数値は歳出配分承認から得られるものであり、公告の推定費用を表している。1908年には、修正案は2回投票に付され、そのため、郵送配布費用が上記見積額の2倍になるとと思われる。

100) Ohio Laws, 1902, P. 291; 1904, p. 484; 1908, p. 261.

101) Reports of Ohio State Auditor, 1904, p. 30; 1906, p. 31.

102) ヒューズ (Hughes) ニューヨーク州知事は、1910年1月5日にメッセージを発表し、提案に係る修正案がほとんど関心呼んでいないという事実注意到を喚起して、提出された修正案の特質を投票者に知らせる方法が考えられるべきだと強く主張した。彼によれば、「投票権者の登録が必要な選挙区での登録の際に修正案の本文の送付が必要である。そして、他の場所に適切な通知を行っても、ほとんど役には

ウオルター・フェアレイ・ドッド「憲法修正手続の起源と発達」(1) (藤田)

たたないであろう。」これに類する主張が、1906年にヒギンス (Higgins) ニューヨーク州知事によってなされ、また1908年と1909年にヒューズ知事によってなされている。そして、ヒューズ知事の提案を具体化する法案が1910年の会期にニューヨーク州の上院と下院に上程された。

103) Wyoming laws, 1909, pp.27-28.

[未完]

Reprinted from

KITAKYUSHU SHIRITSU DAIGAKU HOU-SEI RONSHU

Journal of Law and Political Science. Vol. XLVIII No. 1 / 2

December 2020

Walter Fairleigh Dodd “The Revision and Amendment of State Constitutions,Chap.4 The Amendment of State Constitutions”(1)

translated by FUJITA Tadahisa