

日本国憲法成立過程に関する参考人意見陳述

駒澤大学法学部教授 西 修

1. はじめに

2. 事実認識と評価

(1) 事実認識

- ・「原案が英文で日本政府に交付されたという否定しえない事実、さらにたとえ日本の意思で受諾されたとはいえ、手足を縛られたに等しいポツダム宣言受諾に引き続く占領下においてこの憲法が制定されたということは明らかなのであるから、この面に関する限り、それを押しつけられ、強制されたものであるとすることも十分正当であるというべきである。特に、日本側の受諾の相当大きな原因が、天皇制維持のためであったことも争えない事実である。ただ、それならば、それは全部が全部押しつけられ、強制されたといえることができるかといえ、当時の広範な国際環境ないし日本国内における世論なども十分分析、評価する必要もあり、さらに制定の段階において、いわゆる日本国民の意思も部分的に織り込まれたうえで、制定された憲法であるということも否定することはできないであろう。」（憲法調査会『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』603頁）
- ・「日本国が敗戦を認めたのは、昭和20年8月14日のことである。大日本帝国憲法改正の序曲は、このときから静かに奏で始められたといえよう。敗戦国の当然の運命として待っていたのは、占領国からの数限りない指令であった。憲法改正の動きも、このような運命の中で進行していった。それは、マッカーサー連合軍最高司令官の示唆で始まり、総司令部案の提示によって急転し、極東委員会の監視の下で展開し、マッカーサー元帥の承認によって、効力を発した。

憲法制定の全過程を鳥瞰してみると、連合軍総司令部の作った舞台の上で、極東委員会の監視の中、日本国政府および国会議員らがそれぞれの役回りを演じていたように思われる。」（拙著『ドキュメント日本国憲法』三修社、1986年）

(2) 評価

- ・宮澤俊義教授「憲法全体が自発的に出来てあるものでない。重大なことを失った後でここで頑張ったところで、さう得るところはなく、多少とも自主性をもってやったといふ自己欺瞞にすぎない。」（1946年10月1日、貴族院帝国憲法改正案特別委員小委員会〈非公開〉での発言）
- ・「日本政府は近代民主制の最新式制度を全部取り入れたみごとな新憲法を発表した。しかしこれは全く価値なきものである。実際これは日本国民に対してのみならず、アメリカの新聞を賑わすために提供された美しい玩具であって、しかも毘となる恐れが

ある。

草案自体にはなんらの難点はないが、これをもって日本の憲法である。これにより日本は民主的な平和愛好国となるという主張は問題にならない。これは日本の憲法ではない—日本に対するアメリカの憲法である。

もちろん数千の日本自由主義者は憲法の字句を了解し、これを遵守せんとしているであろう。しかし日本の民衆は自らの経験からこの憲法を作り上げたのではない。この憲法の重要条項に日本の現実から生まれた思想はひとつもない。」(1946年3月8日付『クリスチャン・サイエンス・モニター』)

- ・「内閣は連合国最高司令官草案に対して自由ではなかった。ひとたびそれを受け入れるという決定がなされると、吉田新首相と彼のスポークスマンである金森徳次郎は、占領軍の内意をうけた草案を、両院の長い会期において懸命に弁護した。」(A. オプラー著、内藤頼博監、納谷廣美・高地茂世訳『日本占領と法制改革』40頁)

* A. オプラー 占領時、日本の司法・法律制度の改革に尽力

3. 憲法草案に対する共産党・社会党の態度

- (1) 共産党 『日本人民共和国憲法(草案)』(1946年6月29日決定、7月8日公表)

山口富男(日本共産党中央委員会付属社会科学研究所事務局次長「『日本共産党憲法草案』(1946年)の歴史的意義—いまなぜ光をあてるか—」(同研究所『憲法の原点』1993年5月3日発行) ただし、そこには『日本人民共和国憲法(草案)』→『日本共産党憲法草案』(1946年6月28日決定)とあり。

「戦争放棄の宣言をいくらしても、資本主義的矛盾が排除されないかぎり侵略戦争への衝動は不可避であり、天皇制権力の保存によってその可能性は倍加される。きたるべき時代は民主主義後革命を完遂した後に、社会主義の建設に向かう以外にあり得ない。・・・わが党の目指すものは、天皇制との妥協ではない。」(宮本顕治「新民主主義憲法のために—政府および各政党憲法草案の検討」『前衛』第3号、1946年3月19日号)

「我々の目標は天皇制を打倒して、人民の総意に基く人民共和政府の樹立にある。」
(「人民に訴ふ」『徳田球一論文集』1946年7月10日発行)

「(政府の憲法改正草案は)わが国民の欲するような完全な民主主義を実現せず、むしろ不徹底と曖昧と矛盾に満ちているとわれわれは考えるのであります。」(1946年8月24日、衆議院本会議において共産党を代表して反対演説)

- (2) 社会党 『新憲法要綱』(1946年2月24日発表)

最終的に1946年8月24日(衆議院本会議)へ約10カ所の修正案提出→否決、片山哲委員長、次善の策として賛成演説

余韻 ①原彪議員のコメント『社会新聞』(1946年11月6日付)、②原彪議員の論稿「新憲法の発足」(『社会思潮』1947年5月1日号)、森戸辰男議員の論稿「日本社会党のイデオロギーとその方向」(『中央討論』1947年9月1日号)など。

「昭和55年には、自民党の森清・衆議院議員が速記録の公開を求める上申書を衆議院議長に提出した。ところがこのとき、社会党は強く公開拒否の立場をとった。公開されれば、総司令部の関与があったことがあきらかになること、同党の鈴木義男議員が非武装にやや懐疑的であった発言をしていることがおおやけになるのは、『護憲』政党として望ましくないなどと判断したことによるといわれている。しかし、このような理由のみで、長年、日本国憲法の成立過程の重要部分を暗部にとどめていたとすれば、その歴史的責任は、きわめて重いといわなければならない。」(拙著『日本国憲法はこうして作られた』〈現在グラ校、中公文庫、4月刊行予定〉)

4. 占領政策の基本

(1) 『ポツダム宣言』(1945年7月26日発出、8月14日、日本国政府受諾)

「⑩日本国政府ハ日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ対スル一切ノ障害ヲ除去スベシ言論、宗教及思想ノ自由並ビニ基本的人権ノ尊重ハ確立セラルベシ
⑪前記諸目的ガ達成セラレ且日本国国民ノ自由ニ表明セル意思ニ従ヒ平和的傾向ヲ有シ且責任アル政府ヲ樹立セラルルニ於テハ連合軍ノ占領軍ハ直ニ日本国ヨリ撤退セラルベシ」

(2) 『連合軍最高司令官の権限に関するマッカーサー元帥への通達』(1945年9月6日)

「天皇及び日本政府の国家統治の権限は、連合軍最高司令官としての貴官に従属する。貴官は、貴官の使命を実行するため貴官が適当と認めるところに従って貴官の権限を行使する。われわれと日本との関係は、契約的基礎の上に立っているのではなく、無条件降伏を基礎とするものである。貴官の権限は最高であるから、貴官は、その範囲に関しては日本側のいかなる異論をも受け付けない。」

(3) 『降伏後ニ於ケル米国ノ初期ノ対日方針』(1945年9月22日)

「第一部 究極ノ目的

(イ) 日本国ガ再ビ米国ノ脅威トナリ又ハ世界ノ平和及安全ノ脅威トナラザルコトヲ
確實ニスルコト」

(4) 『日本の統治体制の変革 (SWNCC-228文書)』(1946年1月11日、マッカーサー元帥受領)

「日本の統治体制は、次のごとき一般的な目的を達成するため、改革されるべきことを、最高司令官は日本国政府当局に対し指示しなければならない。

⑦日本国国民の自由意思を表明するとき方法で、憲法の改正または憲法の起草をなし、採択をすること。」

5. マッカーサー元帥の示唆

(1) 近衛文麿公へ(1945年10月4日)

近衛公の「憲法改正ノ大綱」、佐々木惣一博士の「帝国憲法改正の必要」に結実

(2) 幣原喜重郎首相へ(1945年10月11日)

下記の憲法問題調査委員会設置に進展

6. 憲法問題調査委員会の始動

- 1945年10月13日 憲法問題調査委員会（松本委員会）設置、閣議了解
10月27日 憲法問題調査委員会、第1回総会
1946年 2月 1日 毎日新聞のスクープ
8日 「憲法改正要綱」（松本私案にもとづく）総司令部に提出

7. 総司令部案の作成

- 1946年 2月 4日 民政局、極秘裏に日本国憲法草案の作成に着手
2月12日 マッカーサー元帥、上記草案を承認
2月13日 総司令部案（マッカーサー草案）を日本政府に提示

8. 極東委員会の発足

- 1945年12月27日 モスクワ会議コミュニケ発表、『極東委員会及び連合対日理事会付託条項』成立
1946年 2月26日 極東委員会第1回総会
極東委員会付託条項「日本国の憲法構造もしくは管理体制における根本的変革を処理するいかなる指令も、極東委員会における協議を経、かつその合意が達成されたときにのみ、発せられる。」
極東委員会の政策決定（1946年10月17日）
「本委員会は、政策事項として、憲法施行後1年以上2年以内に、新憲法に関する事態が国会によって再審査されねばならないことを決定する。極東委員会もまた、この同じ期間内に憲法の審査を行う。」
1949年 1月13日 極東委員会、マッカーサー元帥に憲法再検討のための情報を要請
1月27日 マッカーサー元帥、再検討の必要性を回答
4月28日 極東委員会、憲法改正のための新たな指令を発しないことを決定
5月 5日 憲法運用上の欠陥3点（憲法下における外国人の地位など）マ元帥に伝達することを可決

9. 日本側の修正

- ・1院制（マ草案）から2院制へ
C f. 「（1院制の）問題は、われわれにとって取り引き材料として役立つかもしれぬ。われわれが1院制を指示し、日本側がその採用に強く反対したときは、この点について妥協することによって、もっと重要な点の主張につき、われわれの立場を強めることができるだろう。」（ケーディス大佐の発言、1946年2月5日）
- ・赤い規定（「土地及一切ノ天然資源究極的所有権ハ人民ノ集团的代表トシテノ国家ニ帰属ス」の削除

- ・参議院の緊急集会規定の追加（54条2項、3項）
- ・条約および確立された国際法規の遵守規定の追加（98条2項）

10. 総司令部の検閲

マッカーサー元帥や総司令部の具体的関与を指摘する内容は検閲の対象（資料参照）

11. 総括と問題点

- (1) 押しつけ性
- (2) 1907年のハーグ陸戦法規との関係
- (3) 現行憲法誕生の法理
8月革命説

12. 総司令部民政局員とのインタビューの感想

- (1) インタビューの相手（1984年から1985年にかけて）
チャールズ・L. ケーディス、オズボン・ハウゲ、ベアテ・ゴードン、ミルトン・J. エスマン、リチャード・A. プール、ジョージ・A. ネルスン、セシル・G. ティルトン、フランク・リゾー、ジャスティン・ウィリアムズ。
- (2) 感想
 - ・すべて高学歴
 - ・職務に忠実かつ懸命に努力、しかしそれは西歐的民主主義の普及という使命感
 - ・自らやることに懐疑を抱いていた（とくにエスマン）
 - ・自信があると思っていなかった（リゾーを除く）
 - ・暫定的なものと考えていた（ほいほとんど無改正であることを知らなかった）

おわりに

ジョージ・ブッシュ候補の演説（1999. 11. 19）より

「われわれは、日本を打ち負かした国民である。そして食糧を配給し、憲法を書き、労働組合を奨励し、女性に参政権を与えた国民である。」

以上につき、拙著『ドキュメント日本国憲法』（三修社、1986年）絶版につき、
中公文庫として4月に発行予定『日本国憲法はこうして生まれた』
『日本国憲法の誕生を検証する』（絶版、学陽書房、1986年）
“Ten Days Inside General Headquarters” (Seibundo, 1989)
拙稿「日本国憲法の記述に関する連合軍総司令部の検閲について（1）
（2）」（駒澤大学法学政治学論集31号、32号、1986. 3. 30、
1986. 12. 20）など。

第9条の成立過程

- 参照、拙著『よくわかる平成憲法講座』（TBSブリタニカ、1995年）
『日本国憲法を考える』（文春新書、1999年）
『憲法体型の類型的研究』（成文堂、1997年）

① マッカーサー・ノート（1946・2・3）第2原則

国権の発動たる戦争は、廃止する。日本は、紛争解決のための手段としての戦争、さらに自己の安全を保持するための手段としての戦争をも、放棄する。日本はその防衛と保護を、今や世界を動かしつつある崇高な理想に委ねる。

日本が陸海空軍をもつ権能は、将来も与えられることはなく、交戦権が日本軍に与えられることもない。

War as a sovereign right of the nation is abolished. Japan renounces it as an instrumentality for settling its disputes and even for preserving its own security. It relies upon the higher ideals which are now stirring the world for its defense and its protection.

No Japanese Army, Navy, or Air Force will ever be authorized and no rights of belligerency will ever be conferred upon any Japanese force.

② 総司令部内での検討

TOP SECRET

Article I

War as a sovereign right of the nation is abolished. The threat or use of force is forever renounced as a means for settling disputes with any other nation. No army, Navy, Air Force, or other war potential will ever be authorized and no rights of belligerency will ever be conferred upon the State.

第1条

国権の発動たる戦争は、廃止する。いかなる国であれ他の国との間の紛争解決の手段としては、武力による威嚇又は武力の行使は、永久に放棄する。陸軍、海軍その他の戦力を持つ権能は、将来も与えられることはなく、交戦権が国に与えられることもない。

③ 総司令部案（1946・2・13）

Article VIII. War as a sovereign right of the nation is abolished. The threat or use of force is forever renounced as a means for settling disputes with any other nation.

No army, navy, air force, or other war potential will ever be authorized and no rights

of belligerency will ever be conferred upon the State.

第8条 国民ノ一主權トシテノ戦争ハ之ヲ廃止ス他ノ国民トノ紛争解決ノ手段トシテノ武力ノ威嚇又ハ使用ハ永久ニ之ヲ廃棄ス

陸軍、海軍又ハ其ノ他ノ戦力ハ決シテ許諾セラルルコト無カルヘク又交戦状態ノ権利ハ決シテ国家ニ授与セラルルコト無カルヘシ（外務省仮訳）

④ 3月2日案（1946・3・2） 3月4日、総司令部へ提出

第9条 戦争ヲ国権ノ発動ト認メ武力ノ威嚇又ハ行使ヲ他国トノ間ノ争議ノ解決ノ具トスルコトハ永久ニ之ヲ廃止ス。

陸海空軍其ノ他ノ戦力ノ保持及国ノ交戦権ハ之ヲ認メズ。

Article IX. War, as a sovereign right of the nation, and the threat or use of force, is forever abolished as a means of settling disputes with other nations.

The maintenance of land, sea, and air forces, as well as other war potential, and the right of belligerency of the state will not be recognized.

⑤ 憲法改正草案要綱（1946・3・6 発表）

第9条 国ノ主權ノ発動トシテ行フ戦争及武力ニ依ル威嚇又ハ武力ノ行使ヲ他国トノ間ノ紛争ノ解決ノ具トスルコトハ永久ニ之ヲ抛棄スルコト

陸海空軍其ノ他ノ戦力ノ保持ハ之ヲ許サズ国ノ交戦権ハ之ヲ認メザルコト

⑥ 憲法改正草案（1946・4・17）

第9条 国ノ主權ノ発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力ノ行使は、他国トノ間ノ紛争ノ解決ノ手段トシテは、永久ニ之ヲ抛棄スル。

陸海空軍其ノ他ノ戦力ノ保持は、許されぬ。国ノ交戦権は、認められぬ。

⑦ 帝国憲法改正案（1946・6・20 衆議院へ提出）

第9条 国ノ主權ノ発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力ノ行使は、他国トノ間ノ紛争ノ解決ノ手段トシテは、永久ニこれを抛棄スル。

陸海空軍其ノ他ノ戦力は、これを保持してはならない。国ノ交戦権は、これを認めぬ。

※⑤～⑦までの英文

要綱、草案、改正案

Article IX. War, as a sovereign right of the nation, and the threat or use of force, is forever renounced as a means of settling disputes with other nations.

The maintenance of land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be authorized. The right of belligerency of the state will not be recognized.

⑧ 芦田小委員会での討議

(i) 第4回会議(1946・7・29)冒頭での芦田委員長提案

第9条 日本国民は、正義と秩序とを基調とする国際平和を誠実に希求し、陸海空軍その他の戦力を保持せず。国の交戦権を否認することを声明す。

前項の目的を達するため、国権の発動たる戦争と、武力における威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

(ii) 最終案=衆議院修正案、貴族院修正案(現行第9条)

第9条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

衆議院修正案、貴族院修正案の英文

Article IX. Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people, forever, renounce war as a sovereign right of the nation, or the threat or use of force, as a means of settling disputes with other nations.

For the above purpose, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.

⑨ 現行憲法の英文(日本文は変わらず、英文を微修正)

Article IX. Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes.

In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized.

〔出典〕①—⑨につき高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程』(有斐閣、1971年)/犬丸秀雄監修、安田寛・村川一郎・西修・大越康夫著『日本国憲法制定の経緯—連合国総司令部の憲法文書による—』(第一法規、1990年)

⑩ 当時の民政局長チャールズ・L・ケーディス大佐とのインタビュー

西「あなたは、“マッカーサー・ノート”から“自己の安全を保持するための手段としての戦争をも”という文言を削除しました。それは、全面的戦争放棄を部分的戦争放棄にするためだったといわれていますが、事実でしょうか。」

ケーディス「その通りです。私は例の黄色い紙（注・マッカーサー・ノートを指す）に書かれていた草案の“自己の安全を保持するための手段としての戦争をも”という文言を削除しました。そしてその代わりに、“戦争”のみならず、“武力の行使または武力による威嚇”をも放棄するように書き加えました。なぜならば、“自己の安全を保持するための手段としての戦争”を放棄すれば、日本が攻撃されても、自ら守ることができなくなり、そのようなことは現実的でないように思えたからです。私は、どの国家にも、自己保存の権利があると思っていました。日本は、他国の軍隊に上陸された場合、自らを防衛することは当然できるはずですが、ただ座して待ったり、侵略者に我が物顔でのし歩かせる必要はないわけでしょう。」

西「当時あなたは、第9条について、1928年のケロッグ・ブリアン条約（戦争放棄条約）を思い浮かべられたそうですが、この条約は、侵略戦争は否定しているけれども、自衛戦争は否定していませんね。」

ケーディス「はい。その条約が1928年に署名されたとき、私は深い印象を受けました。そのとき私はロー・スクールにいましたが、『これで平和の時代がやって来る』と思ったものです（笑い）。マッカーサー・ノートには『いかなる陸海空軍も保持してはならない』と書かれていましたが、私はそれに『その他の戦力』という字句を加えたのです。ですから、ケロッグ・ブリアン条約より進んだものになりました。」

⑩ 芦田修正に関する芦田均氏の証言

「私は第9条の2項が原案のままではわが国の防衛力を奪う結果となることを憂慮いたしましたのであります。それかといってGHQはどんな形をもってしても戦力の保持を認めるという意向がないと判断しておりました。そして第2項の冒頭に『前項の目的を達するため』という修正を提議した際にもあまり多くを述べなかつたのであります。特定の場合に武力を用いるがごときことばを使えば当時の情勢においてはかえって逆効果を生むと信じておりました。修正の辞句はまことに明瞭を欠くものであります。しかし私は一つの含蓄をもってこの修正を提案いたしましたのであります。『前項の目的を達するため』という辞句をそう入することによって原案では無条件に戦力を保有しないとあったものが一定の条件の下に武力を持たないということになります。日本は無条件に武力を捨てるのではないということは明白であります。これだけは何人も認めざるを得ないと思うのです。そうするとこの修正によって原案は本質的に影響されるのであって、したがって、この修正があっても第9条の内容には変化がないという議論は明らかに誤りであります。『独立国家に自衛権がある限り当然抵抗は認められる。竹槍を用いようが、石ころを投げようがいずれも自衛権の作用であります。そうならば自衛のために武力を用いることを条約をもってしても憲法をもってしても禁じうるものではない。その証拠にいかなる条約にも憲法にも自衛のための武力を禁止したものは世界に存在しておりません。ただ第9条の原案第2項はこの点についてきわめてあいまいであり、いかなる場合にも武力の行使を禁じたもののごとく映る。これを明白にするためにはこの修正が多少なりとも役立つと考えたのであります。』

（昭和32年12月5日、内閣の憲法調査会における芦田均氏の口述）

（山典）憲法調査会「憲法調査会第7回総会議事録」

⑫ 1946年9月20日、極東委員会第3委員会における議事録

第3委員会は、「すべての大臣は、シビリアンでなければならない」とするソ連の提案について、注意深い考慮を払った。この条項は、極東委員会が政策声明（FEC 031/19）の3b項でとくに設定していた原則である。日本国憲法の初期の草案（注・芦田修正以前の草案）には、軍隊の保持の全面的禁止が含まれていたことにかんがみ、当委員会は、この条項を草案のなかに挿入するよう、以前には勧告していなかった。しかしながら、当委員会は、草案第9条第2項が衆議院で修正され（注・芦田修正を指す）、日本語の案文は、いまや第1項で定められた以外の目的であれば（注・すなわち自衛の目的であれば）、軍隊の保持が認められると日本人によって解釈されうようになったことに気づいた。もしそのようになれば、帝国憲法がそうであるように、内閣に軍人を含めることが可能になる。それゆえ、当委員会は、極東委員会が合衆国代表に対して、この疑念を最高司令官（注・マッカーサー元帥）に伝えるよう求めるべきこと、および日本人は、かれらの憲法に、内閣総理大臣を含むすべての国務大臣は、シビリアンでなければならないという条項をいれなければならないことを主張すべきことを勧告する。

⑬ 194^b年9月22日付ピーターセン陸軍次官からマッカーサー元帥に発せられた電信

- (A) 7月2日付の極東委員会基本政策は、すべての大臣がシビリアンでなければならないという特別の要求を含んでいた。憲法の原案は、第2章の下で、軍隊廃止のための明確な規定もっていたので、極東委員会の委員は、問題が適切に処理されるとばかり思っていた。しかしながら、衆議院による第9条の修正（注・芦田修正）は、同条第1項で定められた以外の目的であれば、軍隊を保持し得るという解釈を前提にするものように思われる。もしそうであれば、憲法で特別の禁止条項を設けなければ、内閣に軍人が居座る機会をもたせることになる。
- (B) 合衆国委員は、新憲法下で天皇が独立した権能をもたなくなること、内閣は国民が選挙した国会によって選任され、かつその国会に責任を負わなければならないことを定めており、基本政策の目的がとり入れられているのではないかとの見解に賛成した。
- (C) 他の委員たちは、たとえ現行の第9条にみられるあいまいな解釈の可能性が解決されるとしても、大臣はシビリアンでなければならないという規定を特別に設けることがやはり最も重要であるとの意見を表明した。オーストラリアの代表は、連合軍最高司令官（SCAP）に極東委員会の疑念を知らせ、憲法の中に、すべての大臣がシビリアンでなければならないことを特記するような変更を歓迎する旨、提案した。このような見解は、ロシアを除き、一般に承認された。ロシアは、問題をSCAPの裁量に委せるのではなく、あくまで極東委員会の従前の指令に従わせるべきことを主張した。このロシアの代表の主張は、アメリカ合衆国の代表によって拒絶された。
- (D) 合衆国は、シビリアン大臣制に関し、極東委員会により直ちに賛成の行動をとることを阻止することができたであろうけれども、本日の討議から、極東委員会の委員が後日、問題を再び持ち出し、従前の極東委員会の政策決定に従うよう主張することは明白なように思われた。何人かの委員は第9条の説明で満足しているようにみえるが、他の委員は大臣がシビリアンでなければならないとする特別の規定を設けるべしと主張するであろう。なお、合衆国は、今回、一応シビリアン大臣制の導入について消極的な姿勢を示したが、いつまでもこのような姿勢をとり続けるかどうかは分からない。

(中略)

恐らく貴官も承知のように、極東委員会は、2、3カ月前、憲法が施行されてから後の1年ないし2年以内に、憲法を再検討するという意思を述べた文書を提出した。したがって、たとえ目下、極東委員会の正式な反対がなくても、憲法が施行されれば、極東委員会の委員は、引き続き再検討の期間中にシビリアン大臣制の件を持ち出すことは疑いのないことであろう。もし貴官がこの修正（注・シビリアン条項を憲法の中に入れること）の実現を可能にするのにそれほど困難を伴わないとすれば、そうすることを真剣に考慮すべきものと本官は信ずる。いずれにせよ、貴官のできる限り早い見解を示されたい。

⑩ 文民条項導入のいきさつ（まとめ）

- (ア) 1946年1月7日「日本の統治体制の改革」（SWNCC 228 文書）「國務大臣または内閣閣員は、すべての場合に文民でなければならない。」
- (イ) 1946年7月2日「日本の新憲法についての基本原則」（極東委員会の政策決定）「内閣総理大臣および國務大臣は、すべて文民であり、…」
- (ウ) 1946年8月19日 マッカーサー元帥が吉田首相に対し、極東委員会の基本原則を説明し、文民条項の導入を求めるも、日本国政府はこれを拒否、総司令部も了承。
- (エ) 1946年8月24日 衆議院本会議で芦田修正を含む憲法改正案が可決される。
- (オ) 1946年9月19日 極東委員会第26回会議でソ連より、日本国憲法に「すべての大臣は、文民でなければならない」をいれるよう提案。
- (カ) 1946年9月20日 極東委員会第3委員会が、文民条項を日本国憲法のなかにいれるよう要請。
- (キ) 1946年9月22日 陸軍次官ピーターセンより、太平洋陸軍最高司令官（マッカーサー元帥）に至急電報。
- (ク) 1946年9月24日 ホイットニー民政局長が吉田首相に対し、文民条項の追加を強く要請。日本国側は困惑するも、導入せざるをえないと判断。
- (ケ) 1946年9月26日 貴族院にて、織田信恒議員が文民条項導入のための質問。これに対して、金森國務大臣が応諾。
- (コ) 1946年9月28日—10月2日の貴族院小委員会にて、最終的に現行のごとき文言に決定。「内閣総理大臣その他の國務大臣は、文民でなければならない。」（第66条2項）。

『THIS IS 読売臨時増刊・日本国憲法のすべて』（1997年5月号）より抜粋。

戦争放棄ニ関スル条約（パリ不戦条約・抜粋）

第1条〔戦争放棄の宣言〕締約国ハ国際紛争解決ノ為戦争ニ訴フルコトヲ非トシ且其ノ相互関係ニ於テ国家ノ政策ノ手段トシテノ戦争ヲ放棄スルコトヲ其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ厳肅ニ宣言ス

第2条〔紛争の平和的解決義務〕締約国ハ相互間ニ起ルコトアルベキ一切ノ紛争又ハ紛議ハ其ノ性質又ハ起因ノ如何ヲ問ハズ平和的手段ニ依ルノ外之ガ処理又ハ解決ヲ求メザルコトヲ約ス

陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約（ハーグ陸戦法規・抜粋）

第43条〔占領地の法律の尊重〕国ノ権力カ事実上占領者ノ手ニ移リタル上ハ、占領者ハ、絶対的ノ支障ナキ限、占領地ノ現行法律ヲ尊重シテ、成ルヘク公共ノ秩序及生活ヲ回復確保スル為施シ得ヘキ一切ノ手段ヲ尽スヘシ。

Reference:	LINK HERE 0711								
FO 371/34138	2092428								
COPYRIGHT - NOT TO BE REPRODUCED PHOTOGRAPHICALLY WITHOUT PERMISSION									

ENCLOSURE

173

STATEMENT BY COMMITTEE NO. 3 ON FKO-087/5
SOVIET PROPOSALS CONCERNING THE DRAFT CONSTITUTION

1. Sovereign Power.

Committee No. 3 considers that the draft Constitution now inadequately provides in Article I and in the Preamble that sovereign power resides in the people. The Committee notes that the Japanese text of the draft Constitution has been modified to express this principle more clearly.

2. Cabinet Ministers.

With regard to the Soviet proposal as to the appointment of Cabinet Ministers by the Diet, it is the opinion of Committee No. 3 that the present provisions of the draft Constitution are in general accord with practice in political systems where the executive is responsible to the legislature, and that Articles 68 and 69 give the Diet sufficient power to prevent the appointment or secure the removal of Ministers not acceptable to it.

The Committee gave careful consideration to the Soviet suggestion that "All Ministers should be civilians," which is a principle specifically set forth in paragraph 3b of the Commission statement of policy (FKC-031/19). In view of the total prohibition of the maintenance of armed forces contained in the earlier draft of the Constitution, the Committee had not previously recommended the insertion in the draft of this provision. The Committee observed, however, that the second sub-paragraph of Article IX of the draft Constitution has been amended in the House of Representatives and that the Japanese text might now be interpreted by the Japanese to permit the maintenance of forces for purposes other than those specified in the first sub-paragraph. In such case, it would be possible, as the Constitution now stands to include members of the armed forces in the Cabinet. The Committee therefore recommends that the Commission should ask the United States member to communicate its misgivings to the Supreme

Commander and that it should insist that the Japanese should include in their Constitution a provision that all Ministers of State, including the Prime Minister, should be civilians.

GENERAL HEADQUARTERS, U. S. ARMY FORCES, PACIFIC
ADJUTANT GENERAL'S OFFICE
RADIO AND CABLE CENTER

INCOMING MESSAGE

~~Secret~~
URGENT

FROM: WASH (ASST SEC WAR PFTERSEN) NR: W 81154
DTD 22 SFP CONT'D

Ministers and disclosed the following aspects:
(A) Basic FEC policy on Japanese constitution (WCL 25073 (td 6 July) contains specific requirement that all ministers should be civilians. Since original draft constitution contained clear provision under Chapter Two for abolition of armed forces, FEC member apparently assumed matter was adequately disposed of. Amendment of Article IX by House of Representatives, however, appears subject to interpretation that Armed Forces might be maintained for purposes other than those indicated in first sentence of that Article; if so, there would be opportunity for military membership in cabinet unless constitution contains specific prohibition.

(B) US supported view that purpose of including the requirement in the basic policy directive had been adequately covered by insuring that the Emperor would have no independent authority, and that the cabinet should be selected by and responsible to an elected Diet.

(C) Other members expressed the view that even if possible ambiguity in present Article IX should be clarified, it would still be of greatest importance to provide specifically that ministers be civilian. They also pointed out that policy papers and directives of US Government (for example SWNCC 228) as well as public statements by the Sec of State, had indicated clearly the importance which US Government had attached to this principle. Australian representative pointed out possible embarrassment to SCAP of policy decision at this late date requiring specific amendment of constitution and suggested

09009

URGENT
~~Secret~~
-4-

Handling and transmission of literal plain text of this message as correspondence of the same classification has been authorized by the War Department in accordance with the provisions of paragraphs 16-C, 18-E, 53-A, 53-D (1) (2) (3), and 60-A (1) (2) (3) (4), AR 380-5, 6 March 1946. COPY NO.

7FAC 161

GENERAL HEADQUARTERS, U. S. ARMY FORCES, PACIFIC
ADJUTANT GENERAL'S OFFICE
RADIO AND CABLE CENTER

INCOMING MESSAGE

~~URGENT~~

FROM: WASH (ASST SEC WAR PETERSEN) NR: W 81154
DTD 22 SEP CONT'D

that FEC inform SCAP of its doubts and concern on the matter and that it would welcome a change in the constitution specifically requiring that all ministers be civilian. Discussion indicated that this view was generally agreed by the Commission except for Russians who insisted that matter not be left to SCAP discretion but be made subject of specific instruction based on earlier policy decision. US refused to accept Russian view and meeting closed without specific action by FEC on the point.

(D) Although US would be able to prevent immediate affirmative action by FEC regarding civilian ministers, it seemed clear from today's discussion that members of FEC will raise matter later and insist upon conformity with earlier FEC policy decision. Although some members would appear to be satisfied with clarification of Article IX, other members would insist on specific provision requiring ministers to be civilian. Further, the War Dept may not be able to guarantee that the US position will remain as stated today, since there is considerable opinion from the State Dept that both on the merits of the question and in view of the FEC policy decision, the US could not afford to be obdurate. In the absence of informal consultation by FEC, I am laying this situation before you in order that you might weigh the disadvantages of requiring any further amendment at this time against the possibility of a later requirement that the constitution be amended in this respect. As you may know, FEC had before it for some months a paper stating its intention to review the constitution not earlier than one year and not later than two years after the constitution takes legal effect. Accordingly, even if no formal

09009

~~URGENT~~

-5-

Handling and transmission of literal plain text of this message as correspondence of the same classification has been authorized by the War Department in accordance with the provisions of paragraphs 16-C, 18-E, 53-A, 53-D (1) (2) (3), and 60-A (1) (2) (3) (4), AR 380-5, 6 March 1946. COPY NO.

EAC" 161

-15-

GENERAL HEADQUARTERS, U. S. ARMY FORCES, PACIFIC
ADJUTANT GENERAL'S OFFICE
RADIO AND CABLE CENTER

INCOMING MESSAGE

~~URGENT~~

FROM: WASH (ASST SEC WAR PETERSEN) NR: W 81154
DTD 22 SEP CONT'D

FEC objections are made at this time and the constitution takes effect, FEC members would undoubtedly raise the point of civilian ministers during any subsequent review. If you can effect this amendment without great difficulty, I believe you should seriously consider doing so. In any event, your views would be greatly appreciated soonest.

Para. 4. Apart from the above, it would be most helpful if you could furnish any information as to the reasons for the amendment made in Article IX by the House of Representatives and any clarification as to the precise effect of such amendment.

Para. 5. There has been no proposal that instructions be issued to you to hold up consideration of the constitution by the Japanese pending final conclusion of FEC consideration. The US has already made it clear to FEC that it is our view that the Japanese constitution can take legal effect without the approval of the Commission. Further, the War Dept had made it clear to the State Dept and to Gen. McCoy that we consider FEC has had an adequate opportunity to pass upon the present draft constitution and that FEC must realize that further discussion might be overtaken by action by the Japanese Diet.

Para. 6. All members of FEC entered a general reservation that views expressed by them applied only to the present draft and do not apply to any changes in substance which might yet be made in the constitution. To meet this, you should promptly forward to the Joint Chiefs of Staff the exact text of any changes made by the House of Peers in order that such textual changes, if any, may be furnished FEC without delay.

NO SIG

09009

URGENT

Petersen
-6-

Handling and transmission of literal plain text of this message as correspondence of the same classification has been authorized by the War Department in accordance with the provisions of paragraphs 16-C, 18-E, 53-A, 53-D (1) (2) (3), and 60-A (1) (2) (3) (4), AR 380-5, 6 March 1946. COPY NO.

C 161

-16-