

衆憲資第2号

憲法制定の経過に関する
小委員会報告書の概要

は じ め に

本資料は、昭和 39 年 7 月に提出された「憲法調査会報告書」の付属文書第 2 号「憲法制定の経過に関する小委員会報告書」(約 780 ページ)の概要をまとめたものである。

憲法制定の経過に関する小委員会報告書は、連合国側の戦後処理政策から始まる日本国憲法の制定過程について、編年体形式を基礎としながら網羅的に取りまとめたものである。

この小委員会報告書にまとめられた調査結果は、憲法調査会報告書においても「第 3 編 憲法調査会における調査審議の経過および内容」において「日本国憲法制定の経過についての調査の内容」として 96 ページから 134 ページにかけて掲載されているが、これは小委員会報告書の要点部分のみを極めて概括的に記述したものである。

本資料は、小委員会報告書の記述に沿う形で、各節単位でその概要をまとめたものである。

小 委 員 会 報 告 書 の 構 成

憲法制定の経過に関する小委員会報告書は、6編の本文及び付録等からなっており、各編の構成は、以下のとおりである。

目 次	報告書 ページ	本書の ページ
第1編 憲法改正問題の起源	17	5
第1章 第2次大戦における連合国の戦後処理政策	17	5
第1節 連合国の戦後処理政策の特徴	18	5
第2節 無条件降伏方式の特徴	29	5
第3節 ポツダム宣言の意義	40	5
第2章 アメリカにおける対日基本政策の形成	53	6
第1節 戦時中におけるアメリカの対日基本政策の形成	53	6
第2節 ポツダム宣言の成立	61	6
第3章 日本のポツダム宣言の受諾	93	7
第1節 ポツダム宣言受諾の際における天皇制問題	94	7
第2節 無条件降伏の解釈	103	7
第2編 憲法改正問題の展開	106	9
第1章 日本占領管理の開始	106	9
第1節 日本管理機構の発足	107	9
第2節 日本管理政策の発足	114	9
第2章 占領初期における憲法改正問題	122	11
第1節 東久邇宮内閣における憲法改正問題	123	11
第2節 総司令部の態度	129	11
第3章 内大臣府の憲法改正調査	133	12
第1節 内大臣府の憲法改正調査の開始	134	12
第2節 内大臣府の憲法改正調査の進行と結末	142	12
第4章 政党その他の団体による憲法改正案の発表と世論の動向	166	13
第1節 政党その他の団体の憲法改正案	168	13
第2節 世 論 の 動 向	187	13
第5章 幣原内閣の憲法改正調査	194	14
第1節 幣原首相に対するマッカーサー元帥の示唆と憲法問題調査委員会の設置	195	14
第2節 憲法問題調査委員会の調査の進行	201	14
第3節 いわゆる松本案の成立	215	16
第3編 総司令部による憲法草案の作成	226	19
第1章 松本案の総司令部への提出	226	19
第1節 「憲法改正要綱」の提出	227	19
第2節 「憲法改正要綱」および両説明書の内容	230	19
第2章 総司令部の松本案拒否とその理由	237	21
第1節 総司令部の松本案拒否	237	21
第2節 松本案拒否の理由	239	21
第3章 憲法改正に対するアメリカ政府の方針	250	24
第1節 SWNCC - 228	250	24

第2節 日本非武装化の方針	261	26
第4章 憲法改正に関する極東委員会と総司令部との関係	271	27
第1節 極東委員会の設置	272	27
第2節 憲法改正に関するマッカーサー元帥の権限	282	28
第5章 総司令部案の成立	295	30
第1節 総司令部案の作成	296	30
第2節 総司令部案における天皇制と戦争放棄	314	35
第3節 総司令部案の意義	338	35
第4編 日本案の作成から議会提出まで	343	37
第1章 総司令部案の交付	343	37
第1節 昭和21年2月13日の会談	343	37
第2節 総司令部案に対する日本政府の反応	359	37
第2章 日本側草案の作成	374	39
第1節 日本側草案の起草とその内容	374	39
第2節 日本側草案に対する説明書	386	41
第3章 3月2日案の提出および総司令部における審議	388	42
第1節 3月2日案の提出	389	42
第2節 総司令部における確定草案の作成	391	42
第4章 憲法改正草案要綱の発表およびその反響	401	44
第1節 草案要綱の作成および発表	402	44
第2節 草案要綱発表の背景	409	44
第3節 草案要綱についての国内の反響	417	45
第4節 草案要綱についての国外の反響	428	47
第5章 草案要綱の成文化	430	49
第1節 草案要綱訂正についての総司令部との交渉	431	49
第2節 草案の作成	434	49
第3節 憲法改正案の提出時期・議会に対する付議の順序の問題	437	49
第6章 枢密院の審議	439	50
第7章 憲法改正と総選挙	453	52
第8章 米本国および極東委員会との関係	461	54
第5編 憲法議会の審議と憲法改正の成立	471	57
第1章 概 説	471	57
第2章 衆議院の審議および修正議決	476	58
第1節 憲法改正案の提出及びマッカーサー元帥の声明	477	58
第2節 憲法改正案の審議	478	58
第3節 特別委員会における質疑応答	488	60
第4節 小委員会における審議	496	62
第5節 特別委員会の修正議決	510	65
第6節 衆議院本会議の修正議決	513	65
第3章 貴族院の審議および修正議決	521	67
第1節 概 説	521	67
第2節 質疑応答の内容	523	67
第3節 特別委員会の修正議決	534	68
第4節 貴族院本会議の修正議決	543	69
第5節 貴族院回付案に対する衆議院の議決	552	70
第4章 帝国議会の審議に関する問題点	553	71

第5章 憲法改正の成立および公布	574	73
第1節 枢密院の審議	574	73
第2節 公 布	576	73
第6章 極東委員会の諸情勢	578	74
第6編 制定経過に関する総括的考察	592	77
調査の経過	604	
日本国憲法制定経過年表	613	79
付 録		
ポツダム宣言、SWNCC - 228、憲法改正要綱（甲案）、憲法改正案（乙案）、日本国憲法（総司令部案）、日本国憲法	635	

調査の経過及び付録については、本資料では割愛した。

日本国憲法制定経過年表については、衆議院憲法調査会事務局において別途作成したものを添付した。

付録のうち、ポツダム宣言については本資料の10ページに、SWNCC - 228については「4.結論」の部分を30～31ページに掲載している。なお、憲法改正要綱（甲案）及び日本国憲法（総司令部案）については「衆憲資第1号 日本国憲法の制定過程における各種草案の要点」を参照されたい。

小委員会報告書各編の記述内容

憲法制定の経過に関する小委員会報告書について、まず、各編ごとの記述内容を簡単に説明すれば、概略以下のとおりである。

第1編 憲法改正問題の起源 (PP. 17～106)

本編は、日本国憲法制定の経過を考察するに当たっては、少なくとも、昭和20年(1945年)8月14日ポツダム宣言受諾の時期までさかのぼる必要があるとして、第2次世界大戦にかかる戦後処理政策について、連合国側の政策＝ポツダム宣言の意義から、我が国によるその受諾までが取り上げられている。

第2編 憲法改正問題の展開 (PP.106～226)

本編は、GHQによる日本占領管理の開始から、憲法改正問題に関する稔彦王(東久邇宮)内閣及び近衛文麿公を中心とした内大臣府の動き、さらに幣原内閣下での憲法問題調査委員会(いわゆる松本委員会)による憲法改正案の策定に至るまでを、政党その他の団体による憲法改正の動きなどを織り交ぜながら考察されている。

第3編 総司令部による憲法草案の作成 (PP.226～342)

本編では、松本案のGHQへの提出から、GHQによる松本案の拒否といわゆるマッカーサー草案の交付に至る経緯を、米国政府部内や極東委員会などの動きなどを参照しながら記述されている。

第4編 日本案の作成から議会提出まで (PP.343～470)

本編は、GHQ草案が日本側に交付された昭和21年2月13日から始まり、日本政府によるGHQ草案の受入れと、それに基づく日本側草案の作成とその発表、さらに枢密院における草案の審議及び4月10日に施行された第22回衆議院議員総選挙までを取り上げ、日本側草案の作成過程及び世論動向等について分析されている。

第5編 憲法議会の審議と憲法改正の成立 (PP.471～592)

本編は、昭和21年5月16日に召集された第90回帝国議会における、憲法改正案についての衆議院及び貴族院の各段階における審議の状況から、憲法改正の成立までがまとめられている。

第6編 制定経過に関する総括的考察 (PP.592～603)

本編は、この報告書の結論に代えて、ここまで述べられてきた各編における重要な論点を要約し、全体にわたる総括的な考察が行われている。

第1編 憲法改正問題の起源

第1章 第2次大戦における連合国の戦後処理政策

第1節 連合国の戦後処理政策の特徴 (PP.18～29)

第1次、第2次の両世界大戦の戦勝国による敗戦国に対する戦後処理政策の比較において、両者とも「戦勝国は敗戦国の民主化、自由、民族自決等の基本目的を戦争目的として掲げた」点については共通であるが、第2次世界大戦の戦後処理政策においては、「連合国は、敗戦国の国家体制の根本的改革を企図し、かつ、それを実現するために終戦・降伏の方式としていわゆる無条件降伏の方式」という、第1次世界大戦とは全く異なる方式を採用している。

第2節 無条件降伏方式の特質 (PP.29～40)

無条件降伏方式とは、1942年1月1日の連合国共同宣言に「敵国が、ふたたび侵略戦争を企図しえないように徹底的処理を加えるという方針」に起源を発している。これはすなわち、「日本についていえば、最初は日本処理の具体的条件を示さず、いわんやこの条件について日本との交渉を行なうことをせず、まず日本に無条件降伏を受諾せしめ、しかる後に連合国側の一方的措置によつて日本を管理し改造するという方式」であるといえることができる。

この無条件降伏方式は、ルーズヴェルト及びその遺志を継いだトルーマンの両米大統領によって主導され、イタリア、ドイツ、日本と順次実行に移された。

第3節 ポツダム宣言の意義 (PP.40～53)

日本に対する無条件降伏の方式は、ポツダム宣言によって明確となった。

ポツダム宣言は、日本に対して、軍国主義者・勢力の除去、新秩序の建設及び戦争遂行能力破砕の確証が得られるまでの占領、日本国の主権の及ぶ地域の限定、軍隊の完全武装解除、戦争犯罪人の処罰及び民主主義的傾向の復活強化に対する障壁の除去等の条件を提示し、これらの条件を直ちに受諾すべき旨を宣している。

これは、「すなわち、日本の同宣言受諾による降伏は、同宣言に掲げられている条件、すなわち、連合国が一方的に提示した条件を日本がそのままに承諾することによつて成立する降伏であるべきこと、換言すればいつさいの交渉を抜きにした降伏であるべきことがそこに示されている」ということであった。

しかし、この無条件降伏の性格をめぐっては、対立する二つの見解が存在する。

一つには、それは従前の近代国際法上の規則や慣例を無視した「完全なる征服的併合」を意味し、ポツダム宣言の受諾は、まさにそのようなものであったとするものである。これはすなわち、古代ローマの「敵の完全なる破壊および打倒」を意味するデベラチオ (debellatio) と同義であり、日本に対する連合国の占領管理は、日本の全面支配の觀念に基づいた日本の全面管理であったことを強調するものである。

これに対して、デベラチオとは国家の法人格・国家の主体性そのものが消滅した状態をいうのであって、日本の場合は、ポツダム宣言の条件を受諾し、実施することが可能な国家の主体性が存在していたのであるから、これをもってデベラチオと見るべきではないとするものである。

第2章 アメリカにおける対日基本政策の形成

第1節 戦時中におけるアメリカの対日基本政策の形成 (PP.53～61)

ポツダム宣言起草の主体となり、日本国占領の主体でもあった米国では、開戦後の相当早い時期から対日戦後処理の基本政策を検討していた。

1942年11月頃には、国務省内において研究に着手している。その後、陸軍・海軍両省においても研究を開始し、1944年12月に、国務・陸軍・海軍の三省調整委員会(The State-War-Navy Coordinating Committee : SWNCC)が設置され、「日本の敗北後における本土占領軍の国家的構成」をはじめとする日本占領に当たっての基礎的な文書が作成された。

これと平行して米国政府は、連合国による日本の共同管理方式についても構想を練っており、同国のイニシアティブの確保、ソ連の介入制限及び間接管理方式の採用等の基本方針を固めていった。

第2節 ポツダム宣言の成立 (PP.61～93)

米国政府部内の検討事項を基にポツダム宣言の原案が作成されていく。

ポツダム宣言成立に至る一連の過程において、注目すべきは、天皇制問題の取扱い、すなわち、宣言案の初期段階において盛り込まれていた天皇制の存続に関する条項が最終段階において削除されたという点である。

宣言案起草の初期段階において重要な役割を果たしたのは、ジョセフ・グルー元駐日大使らのいわゆる知日派であり、彼らは「日本降伏の時が来るならば、天皇はそれをもたらす唯一の人間である」などとして、その存続の必要性を認めていた。

しかし、こうした知日派の意見は、米国世論の大勢を占めるに至らず、また、ポツダム宣言の起草に参加した中国政府(蒋介石政権)の強硬な天皇制廃止意見などもあり、結果として「天皇制の存廃は「日本国国民の自由に表明せる意思」にゆだねられるものであると解釈される可能性」を残すという、いわば玉虫色の決着とした。

第3章 日本のポツダム宣言の受諾

第1節 ポツダム宣言受諾の際における天皇制問題 (PP.94~103)

米国政府内及び連合国間の数次にわたる検討を経て、1945年7月26日にポツダム宣言は確定し、米英中3国の共同宣言として発出された。

我が国においては、発出の翌日に東郷茂徳外務大臣が参内し、ソ連を仲介とした終戦工作を模索している関係上、本宣言の取扱いについては慎重を期されたい旨を奏上するが、統帥部の戦争貫徹方針と対立したため、差し当たり「なんらの意思表示をしないこと」に落ち着く。

しかし、翌28日に鈴木貫太郎首相が「ポツダム宣言について、「政府としてはなんら重要な価値があるとは考えない。ただ黙殺するだけである」と答えたとの新聞報道がされるに及び、連合国側は、これを拒否回答と受け止めた。

これが広島(8.6)・長崎(8.9)への原子爆弾の投下につながる事となった。また、8月8日には、終戦工作に望みをかけていたソ連政府から、ポツダム宣言への参加と対日宣戦布告がなされ、我が国はポツダム宣言受諾の最期的決断を余儀なくした。

これ以後、我が国の最大の関心事は、「國躰」護持の一点に絞られ、その結果、8月10日の御前会議は、ポツダム宣言を「天皇ノ國家統治ノ大權ヲ變更スルノ要求ヲ包含シ居ラザルコトノ了解ノ下ニ受諾ス」という留保付き受諾の決断をなすに至った。

これに対し、天皇制存続は自国の国益にも通じると判断していた米国は、連合諸国と協議の末、「天皇及日本國政府ノ國家統治ノ權限ハ降伏條項ノ實施ノ爲其ノ必要ト認ムル措置ヲ執ル聯合國最高司令官ノ制限ノ下ニ置カルルモノトス」という回答を寄せた。これはすなわち、「ポツダム宣言ですでに与えた条件以外になんらの約束も与えなかつたが、同時に天皇の主権は連合国最高司令官の命令下に従属せしめられるべきことを規定して、言外に天皇の地位を承認した」ものであった。

かくして8月14日、御前会議はポツダム宣言の受諾を正式に決定、連合国側に通告するとともに、翌15日、同宣言受諾の詔勅を放送するに至った。

第2節 無条件降伏の解釈 (PP.103~106)

ポツダム宣言は、我が国に対して具体的な降伏条件を提示したものであって、日本側の意思が全く無視されて降伏になったものではないという解釈が当時の認識であった。

【参照】ポツダム宣言

便宜上、ひらがな・新字体としてあります。

- 1 吾等合衆国大統領、中華民国政府主席及グレート・ブリテン国総理大臣は、吾等の数億の国民を代表し協議の上、日本国に対し、今次の戦争を終結するの機会を与ふることに意見一致せり。
- 2 合衆国、英帝国及中華民国の巨大なる陸、海、空軍は、西方より自国の陸軍及空軍に依る数倍の増強を受け、日本国に対し最後の打撃を加ふるの態勢を整へたり。右軍事力は、日本国が抵抗を終止するに至る迄、同国に対し戦争を遂行するの一切の聯合国の決意に依り支持せられ且鼓舞せられ居るものなり。
- 3 蹶起せる世界の自由なる人民の力に対するドイツ国の無益且無意義なる抵抗の結果は、日本国国民に対する先例を極めて明白に示すものなり。現在日本国に対し集結しつつある力は、抵抗するナチスに対し適用せられたる場合に於て全ドイツ国人民の土地、産業及生活様式を必然的に荒廢に帰せしめたる力に比し測り知れざる程更に強大なるものなり。吾等の決意に支持せらるる吾等の軍事力の最高度の使用は、日本国軍隊の不可避且完全なる壊滅を意味すべく、又同様必然的に日本国本土の完全なる破壊を意味すべし。
- 4 無分別なる打算に依り日本帝国を滅亡の淵に陥れたる我侘なる軍国主義的助言者に依り日本国が引続き統御せらるべきか又は理性の経路を日本国が履むべきかを日本国が決定すべき時期は、到来せり。
- 5 吾等の条件は、左の如し。吾等は、右条件より離脱することなかるべし。右に代る条件存在せず。吾等は、遅延を認むるを得ず。
- 6 吾等は、無責任なる軍国主義が世界より駆逐せらるるに至る迄は、平和、安全及正義の新秩序が生じ得ざることを主張するものなるを以て、日本国国民を欺瞞し之をして世界征服の拳に出づるの過誤を犯さしめたる者の権力及勢力は、永久に除去せられざるべからず。
- 7 右の如き新秩序が建設せられ且日本国の戦争遂行能力が破砕せられたることの確証あるに至る迄は、聯合国の指定すべき日本国領域内の諸地点は、吾等のここに指示する基本的目的の達成を確保する為占領せらるべし。
- 8 カイロ宣言の条項は、履行せらるべく、又日本国の主権は、本州、北海道、九州及四国並に吾等の決定する諸小島に局限せらるべし。
- 9 日本国軍隊は、完全に武装を解除せられたる後各自の家庭に復歸し、平和的且生産的の生活を営むの機会を得しめらるべし。
- 10 吾等は、日本人を民族として奴隷化せんとし又は国民として滅亡せしめんとするの意図を有するものに非ざるも、吾等の俘虜を虐待せる者を含む一切の戦争犯罪人に対しては嚴重なる処罰を加へらるべし。日本国政府は、日本国国民の間に於ける民主主義的傾向の復活強化に対する一切の障礙を除去すべし。言論、宗教及思想の自由並に基本的人権の尊重は、確立せらるべし。
- 11 日本国は、其の經濟を支持し、且公正なる実物賠償の取立を可能ならしむるが如き産業を維持することを許さるべし。但し、日本国をして戦争の為再軍備を為すことを得しむるが如き産業は、此の限に在らず。右目的の為、原料の入手（其の支配とは之を區別す）を許さるべし。日本国は、将来世界貿易關係への参加を許さるべし。
- 12 前記諸目的が達成せられ且日本国国民の自由に表明せる意思に従ひ平和的傾向を有し且責任ある政府が樹立せらるるに於ては、聯合国の占領軍は、直に日本国より撤収せらるべし。
- 13 吾等は、日本国政府が直に全日本国軍隊の無条件降伏を宣言し、且右行動に於ける同政府の誠意に付適當且充分なる保障を提供せんことを同政府に対し要求す。右以外の日本国の選択は、迅速且完全なる壊滅あるのみとす。

第2編 憲法改正問題の展開

第1章 日本占領管理の開始

第1節 日本管理機構の発足 (PP.107~114)

1945年8月14日、我が国はポツダム宣言を受諾、その同日日にマッカーサー元帥は連合軍最高司令官 (the Supreme Commander for the Allied Powers : SCAP) に就任する。8月28日には連合軍総司令部 (General Headquarters : GHQ) が横浜に設置 (9.15 東京に移転) され、連合軍軍隊の進駐 = 日本占領が開始される。8月30日、マッカーサー元帥は厚木飛行場に到着、その第一歩をしるす。この前日、米国政府は、「降伏後ニ於ケル米國ノ初期ノ對日方針」をマッカーサー元帥に通達、9月2日の降伏文書調印をはさんで、同月6日には、「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」が米国政府から発出され、日本占領管理の基本方針及び管理機構が整う。

既に述べたとおり、日本の降伏以前の段階において、米国は日本占領の基本政策を策定しており、連合国内部においても終始イニシアティブを握り続けた。これは、実際に日本の占領管理に当たった連合軍軍隊の構成においても顕われ、米国軍隊のほかには、ソ連は参加を拒否、中国は内政事情から参加を中止したため、オーストラリア軍を主力とした英国軍が進駐したに止まった。

GHQによる占領管理の方式は、無条件降伏であるが故に、我が国の政府をほとんど全面的に SCAP の権限下に置くというものであった。ただし、それは「降伏後ニ於ケル米國ノ初期ノ對日方針」において

日本社會ノ現在ノ性格竝ニ最小ノ兵力及資源ニ依リ目的ヲ達成セントスル米國ノ希望ニ鑑ミ最高司令官ハ米國ノ目的達成ヲ満足ニ促進スル限リニ於テハ天皇ヲ含ム日本政府機構及諸機關ヲ通ジテ其ノ権限ヲ行使スベシ日本國政府ハ最高司令官ノ指示ノ下ニ國內行政事項ニ關シ通常ノ政治機能ヲ行使スルコトヲ許容セラルベシ

としていることから明らかなように、間接管理を原則とした。

日本の占領・管理は、連合国によるものであったが、連合国の合議機関 = 極東諮問委員会の初会合は10月30日であり、10月4日交付の「自由指令」 = 「政治的、公民的及び宗教的自由の制限の除去に関する覚書」に代表される初期の占領政策は、米国政府が連合国を代表する形で具体化し、それを SCAP を通じて行っていたものであった。

第2節 日本管理政策の発足 (PP.114~122)

ポツダム宣言以下、初期の対日占領管理に関する文書の中に憲法改正という文言が直接に出てくるものはないが、

【ポツダム宣言】

- ・六 ...日本國國民ヲ欺瞞シ之ヲシテ世界征服ノ舉ニ出ヅルノ過誤ヲ犯サシメタル者ノ権力及勢力ハ永久ニ除去セラレザルベカラズ
- ・十 ...日本國政府ハ日本國國民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ對スル一切ノ障礙ヲ除去スベシ言論、宗教及思想ノ自由竝ニ基本的人權ノ尊重ハ確立セラルベシ

【降伏後ニ於ケル米國ノ初期ノ對日方針】

- ・封建的及權威主義的傾向ヲ修正セントスル政治形態ノ變更ハ日本國政府ニ依ルト日本國國民ニ依ルトヲ問ハズ許容セラレ且支持セラルベシ

等に見られるように、連合側が我が国に要求してきていたものは、単に政府の構成やその政策に対する要求に止まらず、政治形態の変更にまで言及していたのであり、憲法改正は、こうした実質的な政治形態の変更がなされる過程において付随的に、かつ、当然に行われるべきものと考えられていた。

同時に、

【ポツダム宣言】

十二 前記諸目的ガ達成セラレ且日本國國民ノ自由ニ表明セル意思ニ從ヒ平和的傾向ヲ有シ且責任アル政府ガ樹立セラルルニ於テハ聯合國ノ占領軍ハ直ニ日本國ヨリ撤収セラルベシ

とあるように、憲法改正は「日本国民の自由な意志の表明」として行われるべしとして、日本側の自主性に期待するという態度をとった。

第2章 占領初期における憲法改正問題

第1節 東久邇宮内閣における憲法改正問題 (PP.123～129)

日本政府は、ポツダム宣言受諾後、8月15日に鈴木内閣が総辞職し、同月17日に皇族であり、かつ、陸軍軍人でもあった東久邇宮稔彦王を首班とする内閣が成立した。

東久邇宮内閣は、戦後処理を任務とした内閣であったが、その存続期間は10月9日までの54日間と短く、憲法改正問題については、終戦処理に忙殺されていた等の理由から、何ら手を付けられなかった。

なお、8月末ごろから内閣法制局においては、入江俊郎第一部長を中心に、内々に憲法問題の研究に着手している。

第2節 総司令部の態度 (PP.129～133)

GHQは、初期段階の指令において憲法改正を直接に言及はしていない。しかし、占領のかなり早い段階から、日本管理の目標達成には憲法改正は避けて通れないものと考え、日本政府の注意を喚起する必要があるという態度を確定していたようである。

第3章 内大臣府の憲法改正調査

第1節 内大臣府の憲法改正調査の開始 (PP.134～142)

10月4日、東久邇宮内閣の副総理格の国务大臣として入閣していた公爵近衛文麿がマッカーサー元帥と会談した。席上、マッカーサー元帥は、憲法改正の必要性とその指導的役割を果たすよう近衛公に対して示唆した。

その翌日、東久邇宮内閣は総辞職を閣議決定するが、近衛公は憲法改正着手を決意し、同月8日、GHQ政治顧問であったアチソン駐日米国大使と会見、衆議院の権威・権力の増大等立法府にかかわる部分を中心に10項目前後の具体的改正箇所の示唆を受けた。

この後、近衛公は、木戸幸一内大臣を訪問して憲法改正問題に関するGHQの意向を伝え、10月11日、近衛公は内大臣府御用掛となり、さらに、同月13日には佐々木惣一博士を内大臣府御用掛に迎えて憲法改正の調査に着手することとなった。

第2節 内大臣府の憲法改正調査の進行と結末 (PP.142～165)

近衛公による憲法改正作業は、GHQとの密接な連絡の下、米政府の意図を察知することに努めながら進められた。10月15日には、近衛公はAP通信の記者と会見し、憲法の改正項目等についての見解を表明する。

しかし、近衛公を中心とした内大臣府による憲法改正作業と近衛公の積極的な姿勢は、各方面からの批判を生むこととなった。

東久邇宮内閣総辞職の後を受けて成立した幣原喜重郎内閣は、発足後の閣議において「憲法改正は最も重大な国务であり、当然内閣が責任をもつて行なうべきであり、宮中機関たる内大臣府が憲法改正の調査を行なうことは権限外であるから、ただちに抗議をすべきである」という意見に一致し、石渡莊太郎宮内大臣及び近衛公にその旨を伝えた。

また、宮澤俊義・東京帝国大学教授ら、憲法学者の間からも内大臣府による憲法改正作業について批判が起きる。さらに、米国内では、マスコミが近衛公や木戸内府の戦争責任を絡めて内大臣府の憲法改正作業に対する批判を展開する。

11月1日、GHQは、近衛公による憲法改正作業はGHQの関知するところではない旨の声明を発した。これは、GHQが近衛公に対する評判が次第に悪くなってきたことを考慮したこと及び近衛公を戦争犯罪人として指定するという方針を固めつつあったことによると推測される。

11月22日、近衛公は、いわゆる近衛草案を奉答、また、24日には佐々木博士が「帝國憲法改正ノ必要」を奉呈の上、御進講を行った。同日、内大臣府は廃止される。

両者の草案が別個に奉答されたのは、内大臣府の廃止が急に決まったため、一本化の作業ができなかったためである。

なお、12月6日、近衛公は戦争犯罪人の指定を受け、同月16日に服毒自殺を遂げた。

結果的に、内大臣府による憲法改正作業は、近衛草案・佐々木草案とも内閣による改正作業やGHQの草案作成作業に何らの影響も及ぼさなかった。

しかし、内大臣府による改正作業は、憲法改正問題について具体的進展の先鞭をつけたものとなり、憲法改正の論点・手続などについて、世論を刺激するに重要な効果を果たしたことは否定できない。

第4章 政党その他の団体による憲法改正案の発表と世論の動向

第1節 政党その他の団体の憲法改正案（PP.166～187）

内大臣府による憲法改正作業に触発されるかたちで、政党その他の団体による憲法改正案が発表された。

各政党等の改正案のうち、主要な7案の発表時期は、それぞれ以下のものであった。

【政党その他の団体による憲法改正試案】

20.12.27	憲法研究会（高野岩三郎、鈴木安藏、室伏高信、杉森孝次郎、森戸辰男、岩淵辰雄ら）
12.28	高野岩三郎
21.1.21	日本自由党（鳩山一郎総裁）
2.14	日本進歩党（町田忠治総裁）
2.24	日本社会党（片山哲書記長）
3.5	憲法懇話会（尾崎行雄、岩波茂雄、渡辺幾治郎、石田秀人、稲田正次、海野晋吉）
6.29	日本共産党（徳田球一書記長）（骨子は20.11.11発表）

これら7案のうち、共産党案及び高野案は天皇制を廃止して共和制とするものであったが、他の5案は天皇制を維持するものであった。

さらにその5案のうち、天皇の地位・権限等については進歩党案及び自由党案が保守的傾向が強かったのに比べ、社会党案、憲法研究会案及び憲法懇話会案においては、天皇大権を制限する立場をとっていた。

天皇制下における政治機構については、議院内閣制及び二院制の採用等、5案はほぼ共通していたといえる。

国民の権利・自由に関する規定については、進歩党案及び自由党案にほとんど規定がないのに比べ、他の3案には数多く盛り込まれていた。

また、平和主義ないし非軍事化に関しては、後の日本国憲法第9条の規定につながるような提案は、7案のいずれにも存在しない。

憲法の改正に関しては、憲法研究会案のみが公布後10年以内に国民投票による新憲法の制定を規定し、暫定憲法という性格を明示していた。

なお、これら7案を明治憲法を基準として、天皇制や国民の権利義務などその基本原則に対する変更の度合いを、現状維持的なものから広範な変更を加えるものの順序で並べれば、進歩党案・自由党案・憲法懇話会案・社会党案・憲法研究会案・高野案・共産党案ということになる。

第2節 世論動向（PP.187～194）

近衛公が内大臣府御用掛に命ぜられ、また、幣原首相がマッカーサー元帥から5大改革の示唆を受けた直後の10月13日には、新聞各社が憲法改正について論説を掲げた。

また、翌年の2月3日に公表された輿論調査研究所による世論調査では、憲法改正方式についての公選憲法改正委員会設置、天皇の非政治化、議会制度改革、枢密院廃止等の意見が多く寄せられている。

第5章 幣原内閣の憲法改正調査

第1節 幣原首相に対するマッカーサー元帥の示唆と憲法問題調査委員会の設置

(PP.195 ~ 201)

幣原首相は、当初、憲法改正には消極的であった。

しかし、10月11日のマッカーサー元帥との会見の際に、憲法改正を示唆されることとなった。なお、同日は近衛公が内大臣府御用掛に命ぜられた日でもあった。

席上、マッカーサー元帥は、ポツダム宣言の履行には憲法の自由主義化は不可避である旨を述べ、以下の5項目を具体的な諸改革として挙げた。

【マッカーサーの5大改革要求】

1. 選挙権賦与による婦人の解放
2. 労働の組合化促進
3. 自由主義的教育を行うための諸学校の開設
4. 検察・警察制度の改革
5. 経済機構の民主主義化

この時点においても幣原首相自身は、帝国憲法の運用によってこれらの諸改革を行い得ると考えていた。

しかしながら、近衛公による憲法改正調査の着手などの諸情勢から、内閣として何らかの措置をとらざるを得ないこととなり、憲法問題調査委員会を設置して対処することとなった。

委員会は、融通が利くよう官制によらず、また、閣議了解によって設置された。その組織及び委員は以下のものであった。

【憲法問題調査委員会のメンバー】

委員長	国 務 大 臣	松 本 烝 治		
顧 問	学 士 院 会 員	清 水 澄	同	美 濃 部 達 吉
	東 大 名 譽 教 授	野 村 淳 治		
委 員	東 大 教 授	宮 澤 俊 義	東 北 大 教 授	清 宮 四 郎
	九 大 教 授	河 村 又 介	枢 密 院 書 記 官 長	石 黒 武 重
	法 制 局 長 官	檜 橋 渡	同 第 一 部 長	入 江 俊 郎
	同 第 二 部 長	佐 藤 達 夫		

なお、東大助教授刑部莊、同講師佐藤功、大蔵書記官窪谷直光が補助員となった。

また、議会関係の審議に伴い、貴族院書記官長小林次郎、衆議院書記官大池眞が、司法及び会計の章の審議に伴い、司法省民事局長奥野健一、大蔵省主計局長中村健城(辞職に伴い後任に野田卯一)が委員に加わった。また、檜橋法制局長官が内閣書記官長に、石黒枢密院書記官長が法制局長官に就任、両者とも委員として残ったが、新たに枢密院書記官長となった諸橋襄が加わった。

この他、後に元内務次官古井喜実が囑託となった。

第2節 憲法問題調査委員会の調査の進行 (PP.201 ~ 214)

憲法問題調査委員会の目的は、「憲法改正ノ要否及必要アリトセバ其ノ諸点ヲ闡明スル」ということであって、最初から改正を目的としたものではなかった。

委員会においては、帝国憲法の全条文について逐条で自由討議を行い論点を整理して

いった。また、顧問等からは各種の試案及び研究報告などが提出された。
研究過程において問題となった主なものは、以下のものであった。

【憲法問題調査委員会における帝国憲法改正の問題点】

天 皇

- ・天皇の地位については、根本的変更を加えない。
- ・第4条の「國ノ元首ニシテ」は、第1条の規定と重複する。
- ・第3条の「神聖ニシテ侵スヘカラス」という表現は改めるべきである。
- ・統帥権は独立をやめて、國務大臣の責任とする。
- ・緊急勅令及び財政緊急処分は廃止するが、議会がこれに代わる応急措置を採り得る。
- ・戒厳、非常大権は廃止する。
- ・条約の締結は、議会が関与する。

軍

- ・条文から削除する論と存置論とが対立したが、将来の軍備まで禁止する意図はなし。

臣民の権利義務

- ・列挙方式により、現行法の基礎の下にその範囲を拡張していくべき。
- ・法の前の平等という規定を設けるか。

議 会

- ・二院制は維持するが、貴族院については改革が必要である。

内 閣

- ・國務大臣は、議会に対して責任を負うことを明確にする。

司 法

- ・第57条の「司法權ハ天皇ノ名ニ於テ法律ニ依リ裁判所之ヲ行フ」という文言の是非。
- ・行政裁判所の存廃及び廃止の場合の措置

会 計

- ・予算不成立の際の前年度予算施行の見直し。

改正手続

- ・改正の発議権を、天皇の勅令のほか、議会にも与える。

憲法問題調査の開始以後、GHQによる内大臣府の憲法改正調査への関与否認の声明や内外における天皇制論議の活発化は、当初、改正に消極的であった幣原内閣をして改正案の作成にまで踏み込ませることとなった。

11月26日に召集された第89回帝国議会(11.27開院式 会期22日間、12.18まで)において、幣原内閣は、憲法改正に関する政府の所信を明らかにするよう求められた。

12月8日の衆議院予算総会で松本國務大臣は、以下のような憲法改正に関するいわゆる松本4原則を明らかにした。

【憲法改正に関する松本4原則】

- 1 天皇が統治権を総攬せられるという基本原則には、なんらの変更を加えないこと。このことは、おそらくわが国の識者のほとんど全部が一致しているところであろう。
- 2 議会の議決を要する事項の範囲を拡充すること。その結果として、大権事項をある程度削減すること。
- 3 國務大臣の責任を國務の全般にわたるものたらしめ憲法上天皇輔弼の責任を持たないものの介在する余地なからしめること。同時に國務大臣は議会に対して責任を負うものたらしめること。
- 4 人民の自由および権利の保護を拡大すること。すなわち、議会と無関係な立法によ

つて自由と権利を侵害しえないようにすること。またこの自由と権利の侵害に対する救済方法を完全なものとする。

この松本 4 原則は、政府が憲法改正について具体的に述べた最初のものであり、また、憲法問題調査委員会の動向を明らかにしたものであった。

なお、松本内務大臣は、改正案の提出時期については、付属法律の制定準備、新選挙法に基づく衆議院議員の総選挙、貴族院令の改正とそれに基づく貴族院の改革が済んだ後になるであろうことを述べている。

第 3 節 いわゆる松本案の成立 (PP.215 ~ 226)

松本内務大臣は、憲法問題調査委員会の議論等を踏まえ、昭和 20 年末から「憲法改正私案」の起草作業に取り掛かり、翌年の 1 月 4 日に脱稿した。

この「憲法改正私案」を骨子として要綱化したものが、後に甲案と呼ばれることとなった。更に、甲案に加筆訂正の上、2 月 8 日に GHQ に提出されたものが「憲法改正要綱」、いわゆる松本案である。

この甲案とは別に憲法問題調査委員会に設けられた小委員会において、総会で取り上げられた各種の意見を広く取り入れた改正案を起草した。これが後に乙案と呼ばれるものである。

甲案・乙案とも基本的には大日本帝国憲法に部分的改正を加えるものであった。

甲案の主な改正項目は以下のものであった。

【憲法問題調査委員会・甲案の帝国憲法改正項目】

- 1 「天皇八神聖ニシテ侵スヘカラス」を「天皇八至尊ニシテ侵スヘカラス」と改める。
- 2 軍の制度は存置するが、統帥権の独立は認めず、統帥も内務大臣の輔弼の対象とする。
- 3 衆議院の解散は同一事由に基づいて重ねて行なうことはできないこととする。
- 4 緊急勅令等については帝国議会常置委員の諮詢を必要とする。
- 5 宣戦、講和および一定の条約については帝国議会の協賛を必要とする。
- 6 日本臣民は、すべて法律によらずして自由および権利を侵されないものとする。
- 7 貴族院を参議院に改め、参議院は選挙または勅任された議員で組織する。
- 8 法律案について衆議院の優越性を認め、衆議院で引き続き三回その総員三分の二以上の多数で可決して参議院に移した法律案は、参議院の議決の有無を問わず、帝国議会の協賛を経たものとする。
- 9 参議院は予算の増額修正ができないこととする。
- 10 衆議院で内務各大臣に対する不信任を議決したときは、解散のあつた場合を除くほかその職にとどまることができないものとする。
- 11 憲法改正について議員の発議権を認める。

これに対し乙案では、甲案が触れなかった字句の修正により、「大日本帝国憲法」を「日本国憲法」に、「臣民」を「国民」に、「帝国議会」を「国会」に改めるほか、軍に関するすべての規定を削り、また、教育を受ける権利および勤労の権利義務に関する規定を新たに加えるなど、改正の対象とする範囲は乙案の方が広いものであった。

甲・乙両案は、事実上最後となった 2 月 2 日の憲法問題調査委員会総会で審議された。

この憲法問題調査委員会における審議の過程において、甲案・乙案はいずれも極秘扱いとされ、外部に発表されることはなかった。

しかし、2 月 1 日、毎日新聞が「憲法問題調査委員会試案」として憲法改正案をスクー

プしたため、その概要は世間の知るところとなり、政党その他による批判、さらにはGHQによる松本案への批判とマッカーサー草案の起草につながったとされる。

なお、この毎日新聞のスクープは、甲・乙両案のいずれでもなく、宮澤委員によって論点整理が行なわれた試案の一つであった。

この憲法問題調査委員会における審議は、内大臣府が行っていた憲法改正作業と異なり、GHQとの連絡調整は一切行われなかった。GHQから日本側の憲法改正案の提示を求めてきたのは、昭和21年に入ってからである。

松本案は、1月29日から2月4日に至るまでの数回の閣議において審議された。

閣議には、松本私案、甲案、乙案が付議され、松本私案及び甲案について逐条的に審議が行われた。

このうち、天皇制については、規定中の文言についての議論があったのみで、天皇制ないし国体問題については何ら論じられなかった。

また、軍については、松本国務大臣から「憲法問題調査委員会では軍の規定は全部削除せよとの論があつた。しかし、自分は、独立国なら軍隊はある。わが国は軍は現在ないが、ある時期に国防軍的なものができたときに憲法を改正することは適當ではない。将来の軍は、独立してなんでもできるというような統帥権独立の上に立つべきものではなく、軍の行動も法律の制限を受けるべきであり、統帥も一般国務の中に含まして内閣の責任にするたてまえをとるべきであると思うが、そのようなたてまえを今日から、すなわち軍のない今日から、憲法で規定しておくことが望ましい。」との意見が表明されたが、幣原首相以下各閣僚からは、連合国等の考えを考慮して削除した方が良いのではないかとの意見が相次いだ。

2月4日の閣議で憲法改正案の討議は一応終了したが、その後は、GHQとの交渉を行い、その結果を踏まえて更に議論を進め、政府としての最終案を決定することとしていた。

また、松本国務大臣は、改正に当たっては、「正式の官制による憲法改正審議会のごときものを設置」の上、改正案を審議し、内閣の最終案として上奏するという構想を練っていた。

しかし、マッカーサー草案の交付により、その後、日本側の案についての閣議等は開かれることがなかった。

第3編 総司令部による憲法草案の作成

第1章 松本案の総司令部への提出

第1節 「憲法改正要綱」の提出 (PP.227~230)

昭和21年2月8日、「憲法改正要綱」は2つの説明書を添付してGHQに提出された。これは、幣原内閣における憲法改正作業が最終的な段階に入ったことを知ったGHQが、改正案の提示を督促したことによる。2月1日の毎日新聞によるスクープも、GHQの督促を急なものにしたようである。

なお、2月1日に日本側から、非公式な憲法改正案の要旨及び説明がGHQに提出されたとされているが、これは毎日新聞がスクープしたものとは別のものようである。

第2節 「憲法改正要綱」および両説明書の内容 (PP.230~237)

「憲法改正要綱」は、大日本帝国憲法の章別に従い、第1章天皇から第7章補則に至るまで、合計34項にわたって改正箇所を要綱的に示したものであった。

その主な改正内容は、添付された「一般的説明」=「政府起草ノ憲法改正ニ對スル一般的説明」において明らかにされている。

【憲法改正要綱に対する一般的説明の主要事項】

1 改正の根本精神

憲法改正の基礎は、ポツダム宣言第10項の「民主主義的傾向ノ復活強化ニ對スル一切ノ障礙ヲ除去スベシ言論、宗教及思想ノ自由竝ニ基本的人權ノ尊重ハ確立セラルベシ」との趣旨を遵守し、「憲法ヲヨリ民主的トシ完全ニ上述セル『ポツダム』宣言第十項ノ目的ヲ達シ得ルモノトセントスルニ在」としていた。

2 天皇制

憲法改正に当たり、まず第1の問題であるとした。

天皇制の性格については、「之ニ付テハ日本國カ天皇ニ依リテ統治セラレタル事實ハ日本國歴史ノ始マリタル以來不斷ニ繼續セルモノニシテ此制度ヲ維持セントスルハ我國民大多數ノ動スヘカラサル確信ナリト認ム仍テ改正案ハ日本國ヲ共和國トシ大統領ヲ元首トスルカ如キ制度所謂大統領的共和主義ハ之ヲ採ラス天皇カ統治權ヲ總攬セラルルノ制度ヲ保持スルコトトセリ」とした。

一方、天皇大権については制限を加え、すべての国務上の重要事項は議会の協賛を要し、軍の統帥を含む一切の国務について国務大臣の輔弼を必要とし、かつ、国務大臣は議会に責任を負うという、「英國ニ於ケルト同様ニ所謂議會的民主主義カ完全ニ發揮セラル」ように改めるとした。

3 国民の権利および自由

本件については、「日本國民ノ言論、宗教及思想ノ自由竝ニ基本的人權ハ現行憲法ニ於テモ相當ノ保護ヲ享ケ得ヘキ規定アルニ拘ラス實際上八十分ニ尊重セラレス且或場合ニハ大ニ蹂躪セラレタルコトアルハ反民主的政府ノ下ニ於テ憲法カ制定セラレタルト及法律カ濫用セラレタルカ爲ナリ然ルニ憲法改正案ハ前述ノ如ク民主的政府ノ樹立ト議會權力ノ擴張トヲ圖レルカ故ニ日本國民ノ自由ト人權ハ從來トハ全ク異リ適正ナル立法ト適正ナル法律適用トニ依リ十分ニ尊重セラルルニ至ルヘキコト必然ナリ」として、あらゆる権利及び自由については、法律による場合以外に制限することはできないこと、行政裁判所を廃止し、行政庁の違法処分による権利侵害についても裁判所の管轄に属せしめること、独立命令及び信教の自由に関する規定を改正し、非常大権を廃止すること、華族制度及び軍人の特例等、国民間の不平等を認めるような規定改正・廃止することとした。

4 帝国議会

貴族院の組織を改め、皇族及び華族議員を廃止して名称を参議院とし、その権限は衆議院に対して二次的権限を有するに過ぎないものとし、英国議会に倣った両院制とした。

5 枢密院

皇室典範その他皇室令の適用上、存置はするが従来の国務に関する権限は排除し、政治上無責任のものとする。

6 その他

皇室経費は内廷費を除き、議会の協賛を要するものとする。

憲法改正の発議権を帝国議会の議員にも認めること。

憲法及び皇室典範の改正は、摂政においても行い得るとすること。

「一般的説明」による上記のような事項の外、軍については「憲法中陸海軍ニ關スル規定ノ變更ニ付テ」と題する説明書が付けられた。

この説明書によれば、「陸海軍」を単に「軍」とする外、統帥を内閣の輔弼事項とし、また、軍の編制及び常備兵額は法律によることとした。

これらは、将来において軍備を持つ場合でも「内地の平和保持のため必要な範囲のきわめて小仕掛けの軍」とし、「日本國民ノ意思ニ反シテ軍ノ統帥カ行ハルルカ如キ虞」を排除し、かつ、「帝國議會ノ協賛ナクシテハ一兵ヲ増スコトモ又一聯隊ヲ設クルコトモ許サレ」ない体制とするということであった。

なお、軍に関する規定を削除せずに残した理由を「右ノ如キ改正ヲ此ノ際行ヒ置クコトハ將來軍ノ再置カ認メラルルニ至リタル場合ニ於ケル基準ヲ豫メ明示シ將來ニ於テ從來ノ如キ陸海軍カ再ヒ設ケラルルコトアルヘシトスル一派ノ固陋ナル人々ノ夢想ヲ阻止スルニ於テ適切ナルヘシト思料ス」と述べ、逆に「軍ニ關スル憲法上ノ規定ヲ全廢スルモノトセハ却テ上述ノ如キ夢想ヲ抱ク者ヲ隱々裡ニ發生セシムルノ虞アルノミナラス國防軍ノ再置ヲ許サレタル場合ニ於テ更ニ憲法ノ改正ヲ行ヒ之ニ關スル規定ヲ設クルノ煩雜ヲ生シ且其ノ場合ニ種々ノ議論ヲ惹起スノ不利アルコトヲ免レサルヘシ」として、小規模の軍隊のみを保持し得ると敢えて規定しておくことの利点を述べていた。

第2章 総司令部の松本案拒否とその理由

第1節 総司令部の松本案拒否 (PP.237~239)

GHQの民政局 (Government Section : GS) が編集した『日本の政治的再編成』によれば、2月1日に非公式に提示された松本案に対し、GHQはその日のうちに松本案の拒否を決定した。マッカーサー元帥は、GSに対して松本案拒否の詳細な解答書を作成するよう命じた。

さらに慎重熟慮の結果、マッカーサー元帥は、自らが憲法改正の基本的と考える諸事項について、日本側に的確に理解させる最も有効な方法は、それらを具体化した憲法草案を用意することであろうと結論した。

第2節 松本案拒否の理由 (PP.239~249)

GHQは、松本案を「日本が戦争と敗北から教訓を学び取つて、平和な社会の責任ある一員として行動する用意ができたことの重要な証拠と連合国がみなしうる、民主的な線に沿う日本の政治機構の大規模な自由主義的な再編成としては不十分なものであり、また、日本の世論を集約したものではないと判断した。

GSによる『日本の政治的再編成』では、松本案を「明治憲法の字句の最も穏やかな修正にすぎず、日本国家の基本的な性格はそのまま変わらずに残されている」等として、以下の各点について次のように批判を加えた。

【GHQ 民政局による松本案に対する批判】

1 天 皇

「天皇の権威および権力が、現実的にはなんら変更もされず弱められてもいないことは、重要である。ここに提案されているこのような改正は、手続きに関するもののみである。天皇制度はそのまま残り、しかも、議会による立法を必要としない皇室典範に基づき依然運営される。」

2 国民の権利義務

「松本案は、いずれかといえば、国民の権利を減じ、その義務を増加せしめている。絶対的な保障は何も規定されていない。」

3 議 会

議会に関する改正は、貴族院を参議院に変える以外は重要ではないが、衆議院の優越を定めた規定は真の自由主義化を達成するために払われた「真剣な努力」を示している。

4 内閣および枢密院

責任内閣制が定められているが、首相の任命方法には触れておらず、また、内閣の権能を規定しようともしていない。枢密院については、組織を法律で定めること以外には何も定めていない。

5 司 法

行政裁判所の廃止は進歩的な提案であるが、司法府の独立を規定する努力はまったくなされていない。

6 財 政

財政事項については、多くの注意が払われているが、ここでも改善は実質的というよりは外見的である。

7 そ の 他

「松本案には重要な二つの規定が欠けている。そこには、地方自治について何もい

っていない。公共団体の住民に、その地方の政治問題に参与する道を開くいかなる保障の提案もない。さらに、憲法を国の最高法規とする規定もまつたくない。これらがないことは、それが現実の日本国家をまつたく従前どおりにしておき、日本の政治構造上あのように強い特徴であつたいろいろな憲法外の機関を、法律の適用の外に置くのであるから、もちろん、致命的なことである。」

さらに、『日本の政治的再編成』は結論的に、「政府は、日本国民の明白な希望と要求に完全に答えることができず、伝統的な原理および古い習慣を固執し、改革を行なうという望みをほとんど示さず、問題を、ことばの見せかけと西方に向かつてのお辞儀だけで、解決しようとしていた。彼らが問題の内容を理解していたことは、疑う余地がない。構造上なんらの改造を伴わずに、ただ正面先だけを巧妙に作り上げる彼らの技量は、注目すべきものであつた。」と述べ、松本案を葬り去った。

また、『日本の政治的再編成』においては、政党その他の団体によって発表された憲法改正試案についても、以下のように批評を加えている。

【GHQ 民政局による政党その他の団体の憲法改正試案に対する批判】

1 日本進歩党案

「すべての改正草案の中で最も保守的な進歩党案は、あまり著しい改正を提案していなかつたが、それでも自由主義化の健全な傾向を示した。…要するに、進歩党案は、現在の日本国家の基本的、根本的変革を行なわず、機構上の多くの改革を提案した。すべての権威の源、すなわち機構の心臓および中心は、依然天皇制度であつた。天皇の慈悲深い保護の下における国政掌理の機関と、国民を保護し国民が参与する機関は、近代化され、大陸的よりも、より英米的外観を与えられた。確かに、真の議会政治発達のため、より大きな弾力性と、より大きな機会が提案された。しかしながら、個人の自由ないし民主的手続きについての、なんらかの明確な保障が欠如していた。…」

2 日本自由党案

「自由党案は、主権およびその諸権利の行使という根本問題については進歩党と同じ立場であつたが、より野心的であつた。…自由党案の最も大きな意義は、天皇はすべての法律的および政治的責任から免れる、という提言であつた。しかし、これは両刃の刀だつたということを指摘しなければならない。…この提言を除けば、自由党の綱領は、進歩党のそれとほとんど大差はなかつた。」

3 日本社会党案

「ここにわれわれは、デモクラシーの確立へ向かつた実質的な進歩を見る。…ここにわれわれは、個人の地位を認めた人民の政治の形態と機構が出現するのを見る。議会は、国家権力の最高機関となる。市民的自由は絶対的に保障される。天皇は政治的権力の行使から隔離される。権力のバランスはここで変えられた。」

4 日本共産党案

「共産党は、多くの問題には答えないで、むしろ一般原則を強調した。…」

5 私的グループ案

「一般的に私的グループは、主権を国民に置き、内閣または政府がそれを行行使することを主張した。…」

もつともただ一人、高野岩三郎博士は、選挙による大統領制を提唱した。…私的グループの案だけに、完全な社会的、政治的、経済的保障に対する詳細かつ広範な提案があつた。…」

以上のような評価を加えながら、これら民間の諸草案にも、

- 1 刑事事件における身体の自由の保障
- 2 選挙権の拡張、政治上における男女の平等
- 3 地方自治に関する規定
- 4 詔勅および命令による天皇の立法権の消滅
- 5 官吏の弾劾とリコールの規定
- 6 軍の勢力のまつ殺
- 7 国民発案および国民投票による憲法改正の規定

については、触れられていないとした。

こうした民間諸草案に対する評価の後、松本案を「民間団体の進歩的な提案と著しい対照をなし」ており、「最も保守的な民間草案よりも、さらにずっと遅れたものである。」と判断した。

また、新聞論調や各政党の松本案に対する評価も、GHQ 同様に厳しいものであった。

第3章 憲法改正に対するアメリカ政府の方針

第1節 SWNCC - 228 (PP.250~261)

GHQによる松本案の拒否の理由は、前述の『日本の政治的再編成』に述べられているとおりであるが、この当時、既にGHQには、『日本統治制度の改革』(Reform of the Japanese Governmental System) = 国務・陸・海3省調整委員会文書228号(SWNCC - 228)が送付されており、これと照らしても、松本案はとうてい承認し得ないものであった。

SWNCC - 228は、昭和21年1月7日に採択され、同月11日にマッカーサー元帥宛に送付されたものである。この文書によって、憲法改正に関する米国政府の方針が直接かつ、具体的に示されることとなった。

SWNCC - 228は、「1.問題(The problem)」、「2.問題に関する事実(Facts bearing on the problem)」、「3.問題に対する考察(Discussion)」、「4.結論(Conclusions)」、「5.勧告(Recommendations)」の5部構成となっている。

このうち、主要な部分は、「3.問題に対する考察」及び「4.結論」であるが、特に「4.結論」は、日本の統治制度改革に関してSCAPが日本政府に対して指示すべき一般目標 憲法改正の項目を指示したものであった。

【SWNCC - 228 4.結 論】

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。

- 1 政府は、広範なる代表選出権に基づく選挙民に対し責任を負うものであること。
- 2 政府の行政部は、その権威が選挙民または国民を完全に代表する立法部に由来し、それに対し責任を負うものであること。
- 3 立法部は、選挙民を完全に代表するものであり、予算の項目を削減し、増加または削除し、あるいは新項目を提案する完全な権限を有するものであること。
- 4 予算は、立法部の明示的な同意なくしては成立しない。
- 5 日本国民および日本の統治権の及ぶ範囲内にあるすべての人に対し、基本的な市民としての権利を保障すること。
- 6 県政府の職員は、できるかぎり多数を民選または地方での任命にすること。
- 7 日本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。

日本における最終的な政治形態は、日本国民の自由に表明する意思によつて決定されるべきものであるが、皇室制度を現在の形態で維持することは、前述の一般的な目的に合致しないと考えられる。

日本国民が皇帝制度は維持されるべきでないと決定する場合には、この制度に対する憲法上の保障はもとより不要であるが、憲法が上記に列記された目的に合致し、かつ次のごとき特別の規定を含むものに改正されるべきことを、最高司令官は日本国政府に対し指示しなければならない。

- 1 政府の他のいかなる機関も、憲法改正を含めての、国民代表たる立法部の承認する立法措置に関し、暫定的拒否権を有するにすぎないこと、また、立法部は財政上の措置に関し、専権を有すること。
- 2 国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。
- 3 立法部は自由に集会しうること。

日本人は、皇帝制度を廃止するか、あるいはより民主主義的な方向にそれを改革す

ることを奨励支持されなければならない。しかし、日本人が皇帝制度を維持すると決定する場合には、前記の「および」で列挙せるものに加えて、次に掲げる保障が必要なることをも、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。

- 1 国民代表たる立法部の助言と同意に基づき選任される国務大臣が、立法部に対し連帯して責任を負う内閣を構成すること。
- 2 内閣が国民代表たる立法部の信任を失う時には、内閣は辞職するかまたは選挙民に訴えるか、そのいずれかをとらなければならない。
- 3 皇帝は、いつさいの重要事項につき、内閣の助言に基づいてのみこれを行なう。
- 4 皇帝は、憲法第1章、第11条、第12条、第13条および第14条に規定されるがごとき軍事に関するいつさいの権能をはく奪される。
- 5 内閣は、皇帝に助言を与えかつ皇帝を助ける。
- 6 いつさいの皇室収入は公庫に繰り入れられ、皇室費は、立法部により、歳出予算の中に計上される。

最高司令官がさきに列挙した諸改革の実施を日本国政府に命令するのは、最後の手段としての場合に限られなければならない。前記諸改革が連合国によつて強要されたものであることを日本国民が知る時には、それらを、将来、日本国民が承認し指示する可能性は著しくうすれるのである。

日本における軍部支配の復活を防止するために行なう政治的改革の効果は、この計画の全体を日本国民が受諾するかいなかによつて、大きく左右されるのである。日本国政府の改革に関する連合国の政策を実施する場合、連合国最高司令官は、前記の諸改革が、確実に、日本において永続して代議政を強化するものであらしめるためには、この変革を日本人が容易に受諾できる方法とともに、変革の帰結と時期の問題をも、考慮しなければならない。

本文書は公表されてはならない。日本国政府の改革に関する連合国の政策について声明を発表する場合には、日本側自体における前記諸改革の完遂を妨げないため、連合国最高司令官と連絡協議されなければならない。

以上が、SWNCC - 228の「結論」であるが、特に重要な部分は、天皇制の維持について、日本国民の自由に表明する意思に委ねるとしながら、帝国憲法下における天皇制を維持することを認めず、民主主義的な方向に改善されなければならないとしている部分である。

なお、「問題に対する考察」の大部分は、「結論」に対する理由書とでも呼ぶべきもので、議院内閣制等について定められていない等の大日本帝国憲法の欠陥を指摘している。

また、米国政府は、このSWNCC - 228をマッカーサー元帥に対する実質的な指令として送付したのであるが、連合国が憲法改正を日本に対して要求する権利は、ポツダム宣言の当然の結果である等としている。

SWNCC - 228がマッカーサー元帥に送付されたのは、昭和21年1月11日で、日本側の憲法問題調査委員会における議論が最終段階に達した時期であった。

マッカーサー元帥への送付は、「訓令」又は「指令」としてではなく、「情報」ないし「参考資料」という形式で行われたが、これはマッカーサー元帥自身が自分に対する命令文書を受けることを好まなかったことを考慮したこと及び前年の12月26日の極東委員会設置に関するモスクワ協定により、「指令」を発するには極東委員会の決定が必要となったこと、また、日本の憲法改正に関する事項は極東委員会の決定事項であることが定められたため、「指令」として出すことを避けたものと解される（極東委員会の初会合は、昭和21年2月26日）。

第2節 日本非武装化の方針 (PP.261～271)

ポツダム宣言等に明らかなように、日本の非武装化は連合国及び米国政府の対日処理政策に掲げられていたが、SWNCC - 228 には、直接に日本の非武装化について触れた項目は存在しない。

SWNCC - 228 では、「問題に対する考察」において、「日本の統治機構の中にある軍の権威と影響力は、日本軍隊の廃止とともに、おそらく消滅するであろうが、国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ということを要件とすることにより、軍部が政府に永久的に従属するという正式の措置のとられることが望ましいであろう。」と述べ、現行憲法第9条に規定するような日本の恒久的非武装化よりも、むしろ軍部の政治その他に対する影響力の徹底的な排除に力点を置いていたとも解釈できる。

もっとも、米国政府による「初期対日方針」では、「日本國八陸海空軍、秘密警察組織又ハ何等ノ民間航空ヲモ保有スルコトナシ」として、日本の非軍事化は既定路線であって、SWNCC - 228 は、それを前提に作成されたものであるとの見解も存在する。

こうしたことから、SWNCC - 228 に示された政策から、現行憲法第9条の規定が導き出されたとするのは、議論の分かれるところである。

SWNCC - 228 が GHQ に送付された同じ時期、米国政府は、「日本の非武装化及び非軍事化のための条約案」を、英・中・ソ3か国に交付してその意見を求めていた。条約案の公表は、昭和21年6月21日であったが、連合国中の主要3か国に提示された時期が、いわゆるマッカーサー草案起草の時期と重なるため、なんらかの関係があるのではないかとの疑問を抱かせる。

本条約の主な内容の概要は、以下のようであった。

【日本の非武装化及び非軍事化のための条約案の主な内容の概要】

- 1 日本は陸海空軍及びこれに類似する軍事的機構を廃止し及び一切の軍事的施設を禁止すること。
- 2 米・英・中・ソ4か国よりなる監視委員会を設置すること。
- 3 以上を日本が受諾することを占領終了の条件とすること。
- 4 監視委員会は、占領中及び終了後においても条約国及び国際連合の安全保障理事会に対して報告書を提出し、また、日本がこの条約に違反する場合にはその停止又は予防を確保するために必要な迅速な行動をとること。
- 5 この条約の有効期間は、25年間であること。

本条約案は、ポツダム会談以後、平和条約作成の作業の中で議題として取り上げられたものであったが、東西冷戦へと向かいつつあったヨーロッパにおける事態の進展に翻弄される形で、実現に至らなかった。

この条約案について、内容を知る立場にあったと考えられるマッカーサー元帥が、条約案の趣旨を憲法改正草案に盛り込んだのではないかという推測がなされたが、両者の間の関係は、調査の結果、見出し得なかった。

第4章 憲法改正に関する極東委員会と総司令部との関係

第1節 極東委員会の設置 (PP.272 ~ 282)

マッカーサー元帥が、松本案を拒否の上、総司令部による草案作成を急がせた背景には、極東委員会の発足があったとされる。

占領当初、米国の主張によって連合国の日本占領管理機構として発足した極東諮問委員会については、英・ソなどを中心に真に管理的機能を持つ委員会の設置を要求する声が高かった。

昭和20年10月1日、英国政府は、極東委員会の付託条項について、「極東委員会は、単に参加国政府に対して、勧告を行なうだけではなく、政策を形成する権能を持たねばならない。」とする等の新たな提案を行った。

米国政府は、日本の占領管理における最終決定権を保持し続けることを強く望んでいたが、結局、英・ソ両国の要求に対して譲歩することとし、10月27日に以下のような回答を英・ソ・中3か国に通達した。

【極東委員会の設置及びその付託条項等に関する米国政府の提案】

- 1 機関の名称は、「極東諮問委員会」を改めて「極東委員会」とすること。
- 2 極東委員会の任務は、参加国政府に対して「降伏条項の完遂上準拠すべき政策、原則および基準を作成すること」であって、これについて「勧告」を行うことではないこととすること。
- 3 アメリカ政府は、委員会の政策決定に基づき、指令を準備作成するが、同時に「すでに委員会により決定されていない緊急事項が発生したときは、委員会が行動をとるに至るまでの間、いつでも最高司令官に対し、中間指令を発することができる」とこととすること。
- 4 「委員会は、全員一致に満ため投票により行動をとることができる。ただしこの決定は、アメリカ、イギリス、ソ連邦および中国の代表者中、三代表者を含む全代表者の少なくとも過半数の同意がなければならない」とすること。
- 5 対日理事会を設置すること。

その後、米国政府は、さらにソ連政府と意見交換を行った結果、以下のような追加修正を行った。

- 1 極東委員会は、政策、原則および基準の作成に当たるほか、対日最高司令官に対して発せられた指令、または最高司令官がとった行動で、委員会の権限内にある政策決定に関係あるものは、参加国の要請があつたときは、これを検討すること。
- 2 日本の憲政機構または占領管理制度の根本的改革にかかわる指令は、極東委員会における事前の協議および意見一致の後にのみ発せられるものとする。

これにより、米国政府は、極東委員会の決定なくして、日本の憲法改正に関する中間指令を発することができないこととなった。

ソ連政府は、この提案をも不満とし、委員会の決定には4主要国の一致を条件とすべきこと及び米国の中間指令権を認めないことを主張し、米国政府の政策を阻止しようとする意図した。

米国は妥協案として、4主要国の一致を条件とする点を認めるかわりに、ソ連は米国の中間指令権を認めることを提議し、12月27日のモスクワ外相会議において、両者の

見解は、ほぼ調整されることとなった。

こうした経緯を経て、極東委員会がワシントンに、対日理事会が東京に設置されることとなった。

極東委員会の任務の第1は、日本管理に関する政策を決定することであった。委員会の決定した政策は、それ自体のみでは機能せず、まず米国政府がその政策決定の趣旨に従った指令を作成し、それをSCAPに伝達し、さらにSCAPがそれを実施する指令を日本政府に発することによってなされることとなった。

第2の任務は、日本管理の政策遂行に対する監督であった。これは、米国政府がSCAPに対して発した指令又はSCAPがとった行動について、参加国の請求に基づいて審査することであった。このため、米国は、米国政府及びSCAPのすべての指令を委員会に提出することが求められた。

極東委員会の決定は参加11か国の過半数で足りるが、主要4か国には拒否権が与えられた。ただし、米国政府は、極東委員会の政策決定がなくともSCAPに対する中間指令を与えることができ、その指令は極東委員会が取り消さないかぎり有効であり、しかも取消しのためには米国政府の同意を要するというものであった。すなわち、拒否権は、新しくなんらかの措置を取ろうとする場合にのみ有効であり、既成事実を覆すには全くの無力であった。

次に対日理事会であるが、第1にSCAPの諮問機関であった。すなわち、対日理事会はSCAPの上に位置するものではなく、降伏条項及びそれを補足する指令の執行についてSCAPと協議し、及びこれに助言を与えるものであった。

第2に、これは例外的であるが、SCAPに対する監視機関でもあった。日本の管理制度の変更に関する極東委員会の決定があった場合、その政策決定の執行について理事会の一員がSCAPと意見が一致しない場合には、SCAPは極東委員会での意見一致が得られるまで当該問題に関する命令を発出できない。さらにこの場合、極東委員会での一国が拒否権を行使すれば政策決定はなされず、SCAPの命令発出は不可能となるというものであった。

要するに、極東委員会及び対日理事会の設置は、憲法改正に関するマッカーサー元帥及び米国政府の権限に対する制約を設けるものであった。

ただし問題は、極東委員会が活動開始に至らない、また、憲法改正に関する政策決定を行わない時期においては、マッカーサー元帥及び米国政府は日本の憲法改正に関してどのような権限を有するかであった。

第2節 憲法改正に関するマッカーサー元帥の権限 (PP.282~295)

極東委員会の設置に関するモスクワ外相会議での協定が成立した昭和20年12月26日、極東諮問委員会はワシントンを出発して日本訪問の途についた。

極東諮問委員会は、モスクワでの協定により極東委員会に組織的に移行することとなるが、訪日の時点では引き続き極東諮問委員会の名称で活動した。

この日本訪問団が離日する直前の昭和21年1月30日、マッカーサー元帥は訪日団と会見し、日本占領政策及び将来の諸問題について率直に説明した。

その際、マッカーサー元帥は、憲法改正問題についてのSCAPの権限は、モスクワでの協定により剥奪され、従って、憲法改正は日本国民が自らの手によって行うものでなければならないとの見解を明らかにした。

しかるにその翌日、1月31日に極東諮問委員会の日本訪問団が離日するや、2月1日、マッカーサー元帥は、GHQの憲法改正草案の起草を命じた。なお、この日は、松本私案が毎日新聞にスクープされた日でもあった。

このマッカーサー元帥の採った措置については、その態度の豹変ぶりもさる事ながら、果たしてこのような権限をマッカーサー元帥が有していたか、即ち、この措置は、極東

委員会の設置に関するモスクワ協定を逸脱するものではないかという問題が出てくる。

これについては、2月1日付のGHQ 民政局長ホイットニーによる「憲法改正」と題するSCAP宛ての覚書がある。

この覚書では、要するに、極東委員会の政策決定がない以上は、SCAPは憲法改正についても、日本の占領管理に関する事項に対するのと同様の権限を有するものであるとし、また、極東委員会の決定がない以上、SCAPの権限には何等の制約もなく、もし何等かの制約があるとすれば、それはその権限を行使する方法について、対日理事会が制限を課し、また、極東委員会がSCAPの決定を審査することができるだけである、というものであり、また、SCAPがこのような権限を有することの前提として、日本の憲政機構の根本的変革＝憲法改正は、ポツダム宣言に当然に含まれている要求であるということ強調している。

なお、この覚書が作成された時期は明確でないが、モスクワ協定の成立以後であることは間違いのないようである。

ただ、この覚書によるSCAPの権限に関する意見は、巧妙な解釈ではあるが、モスクワ協定を曲解したものであり、この解釈によった2月1日以降のマッカーサー元帥の行動は、越権ないし脱法行為であるという意見も存在する。

しかしながら、事実においては、このマッカーサー元帥の措置によって、極東委員会の活動開始前に憲法改正の重要な段階についての既成事実が作り上げられたことは否定できない。

極東委員会の第1回会合は、昭和21年2月26日であり、それは既にGHQによる憲法草案が日本政府に交付された後であったし、また、極東委員会に憲法及び法制の改革に関する分科委員会が設けられたのは、GHQ草案をもとにした日本政府の憲法草案「憲法改正草案要綱」が公表された後の3月14日であった。

第5章 総司令部案の成立

第1節 総司令部案の作成 (PP.296～314)

2月1日、マッカーサー元帥は、ホイットニー民政局長に対して松本案拒否の詳細な回答書を作成して日本政府に手交するよう命じた。

さらにマッカーサー元帥は、「憲法改正に関する基本的原則を日本政府に教示する最も有効な方法は、その基本的原則を具体化した憲法草案を総司令部がみずから作成して、これを日本政府に提示することである」という結論に達し、2月3日、ホイットニー民政局長に伝えた。

その際にマッカーサー元帥が提示した重要な3原則が、いわゆるマッカーサー・ノートと呼ばれるもので、先の SWNCC - 228 とともに、マッカーサー草案起草の指針となった。

マッカーサー・ノートとは以下のような内容であった。

【マッカーサー・ノート】

- 1 天皇は、国家の元首の地位にある (at the head of the State)
皇位の継承は、世襲である。
天皇の義務及び権能は、憲法に基づき行使され、憲法の定めるところにより、人民の基本的意思に対し責任を負う。
- 2 国家の主権的権利としての戦争を廃棄する。日本は、紛争解決のための手段としての戦争、および自己の安全を保持するための手段としてのそれをも放棄する。日本はその防衛と保護を、いまや世界を動かしつつある崇高な理想にゆだねる。
いかなる日本陸海空軍も決して許されないし、いかなる交戦者の権利も日本軍には決して与えられない。
- 3 日本の封建制度は、廃止される。
皇族を除き華族の権利は、現在生存する者一代以上に及ばない。
華族の授与は、爾後どのような国民的または公民的な政治権力を含むものではない。
予算の型は、英国制度にならうこと。

なお、後日、これに「国会は一院制でなければならない」という考えが加えられた。

GHQ による起草作業は、民政局によって行われた。

民政局長コートニー・ホイットニー准将は、行政課長チャールス・L・ケーディス大佐、法規課長マイロ・E・ラウエル中佐及びアルフレド・R・ハッシー海軍中佐の3名に対してマッカーサー・ノートを伝えた。

2月4日、民政局の全体会議が招集された。ホイットニー局長は、マッカーサーの指令を伝え、憲法草案起草の作業が極秘裏のうちにスタートした。

起草作業には、民政局員 25 名のうち 21 名が従事した。彼らは、

- 運営委員会
- 立法権に関する委員会
- 行政権に関する委員会
- 司法権に関する委員会
- 公民権に関する委員会
- 地方行政に関する委員会

財政に関する委員会
 天皇・条約・委任条項に関する委員会
 前文に関する委員会

の9つの委員会に分かれて作業を行った。運営委員会には、ケーディス、ラウエル、ハッシーの3人が当たり、この3人の下で他のメンバーはそれぞれ専門の委員会に配属された。

起草の作業は、短時日の間に行われたため、議論しているような時間はあまりなかった。各委員会で作成したものを運営委員会で検討したが、この連絡調整のための会合はインフォーマルなものでしかなく、その回数もわずかだった。また、全員の会議はなかったようである。

民政局長のホイットニーをはじめ、民政局のメンバーには弁護士などの法律家が多数であったが、日本憲法専門の学者の参加はなかった。

起草の作業は、2月10日に完了した。作業に着手して6日目のことであった。

起草に際しては、先のマッカーサー・ノート及びSWNCC - 228が指針とされたのであるが、その他、米国憲法及び州憲法、ワイマール憲法、フランス憲法、ソ連憲法なども参照された。また、前文については、米国憲法、リンカーンのゲティスバーグ演説、テヘラン会議宣言、大西洋憲章及びアメリカ独立宣言などが参照された。

民政局の編集した「日本の政治的再編成」によれば、起草に当たっては、以下のような議論がなされた。

【GHQ 民政局における憲法改正草案起草に当たっての主な議論】

1 国民主権と天皇について

全体の構成、章の題目などの点では、明治憲法に従うことが十分了解されていた。しかし、天皇の権力、権利および権威を正確かつ詳細に規定したその憲法のやり方は、すべてあべこべにし、主権をはつきり国民に置き、国民の代理人である三つの政治部門によつてこれを行使せしめることは、全員の一致したところであつた。天皇の役割は、社交的な君主（ソウシャル・モナーク）のそれでありそれ以上ではない。

天皇に関する条項にはほとんど困難はなかつた。運営委員会の間の議論は、だいたいい細かい点に関してであつた。天皇に「裁判所の判決を確認する」権利を与える案は、否決された。「統治」（レーン）ということばは、日本語では「治める」（ガバーン）の意味を持つという理由で削除された。

2 国民の権利および義務について

権利章典の草案は重大な論争をひき起こした。この問題の委員会は、個人と、生命、自由および幸福追求に対する彼の権利との忠実な擁護者であつた。しかし、意見の差は、原則に関するものではなく、法律的な実行性又は実効性に関するものであつた。ある一条は行きづまり、ついにマッカーサー元帥が最終草案からそれを削除することを命じて、解決された。それは、権利章典をそこね、または変更する憲法の改正を禁ずる、という条項であつた。

運営委員会と「公民権に関する委員会」は、社会的な保障をどの程度に含ませるかについて意見が非常に違つた。後者は、詳細に列挙することを強く主張した。ホイットニー准将は、結局、一般的な規定のほうに賛成して問題を解決した。

3 国会について

第一回の会議で、マッカーサー元帥は、一院制議会に賛成だということがわかり、一般の見解も強くこれを支持した。その理由は主として、貴族院は廃止されるべく、それに類似のものは決して設置されるべきでない、と考えられたからであつた。さらに、日本側が好んで主張した職能的または組合的上院には、どのような形のものに対

しても、強い反対があつた。しかし、だれもこれを基本的原則だとは考えなかつた。

立法府優位の英国の制度と、抑制均衡の米国の制度の、いずれを採るかの問題が論じられた。会議の意向は、日本の制度により近い英国の制度のほうに傾いている感じであつた。この点については、はつきりと意見が分かれることが明らかになつた。ある小グループは、国会が最高裁判所をふみにじる権能を持つ制限的審査権を主張した。そういう規定は、真の議院内閣制度により調和するであろうが、過半数は、憲法解釈上の問題に関しては、最高裁判所に絶対的な審査権を与えることに賛成した。

4 内閣について

行政に関する委員会には意見の対立があつた。

少数派は、内閣総理大臣の任命権を天皇に与え、執行権を内閣全体でなく内閣総理大臣一人に与えることを主張した。この議論は、根本的には、議会に対し責任を負うが、意見が不一致のときは議会を解散する権能を持つ強力な執行府を設けよという主張であつた。運営委員会はついに、内閣総理大臣は、国务大臣を任意に任命し、または罷免する権力を与えられるが、他方内閣は全体として議会に責任を負い、不信任決議がなされた時は、辞職するか、議会を解散する、と定めた。内閣総理大臣の選任について意見が一致しない場合の問題は、詳細に討議されたが解決をみなかつた。内閣に内閣命令を出す権限を与える規定には、幾分懸念があつたが、制限的な意味のことばづかいで、権力の濫用ないし越権行為は十分に防げる、ということにまとまつた。

5 裁判所について

司法府に関する規定は、運営委員会内に若干の論議をひき起こした。一委員は、裁判所をあまりに独立させることは賢明ではないと考えた。彼の考えは、司法府の寡頭政治の危険を、いささか憂慮したのであつた。しかし、権利章典に影響しない限り、議会に三分の二の議決で憲法上の問題の判決を再審査する権限を認めるという条項を入れれば、それで保障は十分だということに決まつた。裁判官の選挙とリコールが提案されたが、結局、最高裁判所の任命を一定期間において国民審査にするだけに決まつた。執行府からの独立を保持するため、最高裁判所に完全な規則制定権を与える必要があることに意見が一致した。

6 財政について

広範な予算の監督を定める必要について重要な論争が起こつた。歳出は収納しうる歳入を超過してはならないという条項は、強く反対されたがついに認められた。暫定予算の規定は削除された。その代わりに、予測しない臨時支出をまかなうために使用しうる予備金が認められた。また、政府を動かして行くうえで、資金の必要に迫られれば論争は余儀なく解決されることになるだろう、と考えられた。宗教的およびその他類似の活動に対する補助金を禁止し、また、公の支配に属さない教育および慈善事業に対する補助金もこれを禁止する、という条項が入れられた。

7 地方自治について

地方行政に関する委員会の報告は詳細に討議され、ついに、広範に修正された。委員会の草案に対するおもな反対は、地方公共団体に残余権限を留保した一種の地方主権を確立した点であつた。日本はあまりに小さすぎ、州権というようなものはどんな形のものも認められず、また、地方公共団体の保護は議会と裁判所に任せて大丈夫だと考えられた。

8 憲法改正手続について

「憲法改正に関する委員会」は、もし反動勢力が政権を獲得したとすると、この憲法は完全に無力化される重大な危険があるから、十年間改正を発案する権利を制限するという一条を提案した。しかし、運営委員会は、自由な憲法の起草は責任ある選挙民の存在を前提にすべきであり、できる限り、日本人は自己の政治制度を発展させる権

利を与えられるべきである、と定めた。この条項は、最終草案で、実質上自由主義化された。

GHQによる憲法草案の起草作業の過程においては、松本私案をはじめ日本側の憲法改正諸案はほとんど影響を与えていないと言うべきであるが、ただ憲法研究会案のみはGHQの起草者によって相当に重要視され参照された。

起草者の一人ラウエルは、「私的グループによる憲法改正草案に対する所見」を著したが、この「私的グループ」とは、憲法研究会のことである。

憲法研究会は、岩淵辰雄、室伏高信の両氏の主唱により、天皇の政治不関与を中心とする憲法改正、戦争責任の自主的裁判及び官僚制の打破を中心とする国内改革の必要を感じて民間において憲法改正の世論を起こすことを目的に昭和20年11月5日に組織された。研究会の草案が発表されたのは12月27日のことであった。

【憲法研究会案】《第2編第4章第1節に掲載されているものを引用》

根本原則（統治権）

- 1 「日本國ノ統治權ハ日本國民ヨリ發ス」
- 2 「天皇ハ國政ヲ親ラセス國政ノ一切ノ最高責任者ハ内閣トス」
- 3 「天皇ハ國民ノ委任ニヨリ専ラ國家的儀禮ヲ司ル」
- 4 「天皇ノ即位ハ議會ノ承認ヲ經ルモノトス」摂政ヲ置クハ議會ノ議決ニヨル」

国民権利義務

- 1 国民は法の前に平等であり、出生または身分に基づくいつさいの差別を廃止し、爵位勲章その他の栄典はすべて廃止する。
- 2 言論等の自由を妨げるいかなる法令をも発布するをえず。
- 3 国民は拷問を加えられることなし。
- 4 「國民ハ健康ニシテ文化的水準ノ生活ヲ營ム權利ヲ有ス」
- 5 労働の義務・労働に対し報酬を受ける権利。
- 6 「國民ハ民主主義並平和思想ニ基ク人格完成社會道德確立諸民族トノ協同ニ努ムルノ義務ヲ有ス」

議 会

- 1 第一院は全国一区の大選挙区制により、比例代表主義による。第二院は各種職業により公選される。
- 2 第一院優越。
- 3 無 休。
- 4 議会に国事裁判所を設く。
- 5 議会は国民投票により解散される。
- 6 国民投票により議会の議決を無効とすることができる。

内 閣

- 1 総理大臣は両院議長の推薦による。国务大臣は総理大臣が任命する。
- 2 議会に対する責任を明記する。
- 3 国民投票により不信任を決議されたときは内閣は辞職する。

司 法

- 1 司法権は国民の名によつて行なわれる。
- 2 大審院長、行政裁判所長、検事総長は公選とする。大審院判事は第二院議長の推薦により第二院の承認を経て就任する。
- 3 大審院は下級司法機関を監督する。
- 4 検察官は行政機関から独立する。

経 済

- 1 「経済生活ハ國民各自ヲシテ人間ニ値スヘキ健全ナル生活ヲ為サシムルヲ目的トシ正義進歩平等ノ原則ニ適合スルヲ要ス

各人ノ私有並經濟上ノ自由ハ此ノ限界内ニ於テ保障サル」

- 2 土地の分配利用。
- 3 労働者の結社、運動の自由。

補 則

- 1 憲法改正は立法により、または国民投票による。
- 2 皇室典範は議会の議を経て定める。
- 3 「此ノ憲法公布後遅クモ十年以内ニ國民投票ニヨル新憲法ノ制定ヲナスヘシ」

この草案は、GHQ へも英訳の上で提出され、それを分析したものが前述のラウエルによる覚書である。

昭和 20 年末の時点において、民政局は憲法改正に関する研究を行っており、12 月 6 日には大日本帝国憲法について、その改正の方向に関する一応の勧告を行っていた。

ラウエルは、覚書において、憲法研究会案は、先に勧告した内容を若干の例外を除き、実質的に包含するものであるとして、以下のような意見を述べている。

【憲法研究会案に対するラウエルの覚書における主な意見】

- 1 「一般的原則」すなわち主権に関する条項のうちには、憲法が最高法規たることを明示する一条を追加すべきである。
- 2 国民の権利義務に関する諸条項は現行憲法におけるそれよりもはるかに効果的であり、また社会的原則も含まれていることは民主主義の原則と合致する。ただし、大きな欠陥としては、刑事手続に関するビル・オブ・ライツがすつかり抜けておるといふことであり、従来、日本でその点が非常に無視されておつたことが、日本の弊害であつたので刑事手続に関する条項を国民の権利、義務の中に入れるべきである。
- 3 議会については、「議會ハ立法權ヲ掌握ス」という規定があるけれども、「唯一の立法権を持つ」というふうに改めなければならない。また第二院については、少数者の圧力団体の代表者をもつて構成されることとなつているが、これは異例である。しかし第二院は、実際には権限を持つていないのだから、これでもあるいはさしつかえないかもしれない。
- 4 内閣については、内閣総理大臣その他の大臣を議員の中から選ぶことを要件としておらないが議員の中から選ぶようにしたほうがよいであろう。また、内閣は、国民の投票で不信任を決議された場合には辞職すると書いてあるけれども、内閣は国会の代表であるから、やはり、議会が不信任したならば辞職するというふうを書くほうがさらによいであろう。
- 5 司法に関する部分については、違憲立法審査権の制度を設けて基本的人権を保護することが書いてないのは非常な欠陥である。また、最高裁判所の長官は公選にすべきである。
次に、いわゆる刑事補償の規定がはいつているが、これは除いたほうがいい。
- 6 会計および財政に関する部分については、第二院は予算中、第一院が承認した費目金額等を否決してはならないという規定があるがこの必要はないだろう。
- 7 「経済」という項目については、公用徴収の場合には、必ず補償しなければならぬという規定が欠けていることは非常な欠点である。
- 8 補則については、憲法改正については、三分の二以上の出席議員で両院の過半数によつて修正ができるということになつているが、憲法は恒久性を持つものであるから、

もう少し慎重にしたらどうか。発議権は今の過半数でいいけれども、しかしさらに国民投票を要することとすべきである。

さらに、日本では憲法に規定されておらない団体が、いろいろ活動しているがこれは非常によろしくないの、それを禁止する規定を置くべきであること、およびこの草案には地方自治に関する規定が全部欠けているが、主要な地方公務員は公選にするという趣旨の規定を加えるべきである。

このラウエルの指摘により、付加すべき事項として列挙した項目の大部分がGHQ草案に含まれることとなる。また、憲法研究会案が規定した条項と共通する部分も少なくない。

なお、憲法研究会案が補則に「此ノ憲法公布後遅クモ十年以内ニ國民投票ニヨル新憲法ノ制定ヲナスヘシ」と規定したことである。これは、占領下その他の諸事情から制定しようとする憲法が暫定的なものとならざるを得ないという考えによったものであった。これはGHQの起草案においても、当初、「10年間は改正を発議する権利を制限する」という条文を設けており、憲法研究会案を参考にしたものとされている。これが最終段階で削除されたのは、「日本の憲法のことなのであるから、そこまで拘束したのでは、日本人の自由意思の拘束をすることになるので、適当でない」という理由であった。

第2節 総司令部案における天皇制と戦争放棄 (PP.314～338)

総司令部案の二大眼目は、天皇制と戦争放棄であった。

まず天皇制について、天皇制を存置すべしとの最終的な決定はマッカーサー・ノートの3原則の第1によってである。また、ジョセフ・グルーを初めとした米国内の知日派の考え方が実現したものであるといっても良い。

さらには、日本内部における共産党などに加え、極東委員会構成国のうち、ソ連邦やオーストラリアなどには天皇制廃止論が強く、これらに対して先手を打つという意図もマッカーサーの側にはあったとされる。

次に戦争放棄について、マッカーサー・ノートの3原則の第2に掲げられた戦争放棄の原則は、少なくともSWNCC-228には明示されておらず、マッカーサー元帥による独自の発案である。

戦争放棄条項については、米国内においても理想的・非現実的といった批判があったとされるが、これに対してマッカーサー元帥は、戦争放棄条項の意図を「第一は将来の日本がふたたび外国を侵略することはしないという決意を表明すること、第二は、精神的に世界を指導する」にあると述べたうえで、「第九条は国民の安全を守るため、すなわち外国からの侵略に対して日本の安全を守るためにいかなる措置をもとりうることを妨げる趣旨ではない」としている点が重要である。

しかし、マッカーサー・ノートでは「自己の安全を保持するための手段としての」戦争についても放棄する、としていたものが、GHQ草案ではこの点が削除されている。

これについては、マッカーサー・ノートを受けてGHQ草案を作成したGSの法律家たちが、「自衛のためにも戦争をなしえず戦力を保持しえないとするのは不合理であると考え」たためと解されている。

なお、この戦争放棄条項の提案者については、マッカーサー元帥本人であるとする説と幣原首相がマッカーサー元帥との会見で語ったとする説とがある。

第3節 総司令部案の意義 (PP.338～342)

昭和21年2月13日に日本政府に交付されたGHQ草案が、日本国憲法の制定過程において決定的な重要性を持つということは言うまでもない。

GHQ 草案の意義に関連して、以下の 4 点が問題点として掲げられる。

第 1 に、GHQ 草案が SWNCC - 228 でいうところの「最後の手段として」の日本政府に対する命令であったか否かという点である。これについては、GHQ 草案は命令ではなく、詳細な「指示」の性格を持つものであって、日本による自発的な憲法改正作業という形をとろうとする米国政府の一貫した基本方針に従ったものと解される。

第 2 に、GHQ 草案は内容的に見て、SWNCC - 228 その他による米国政府のそれまでの方針を逸脱するものではないかという点である。これは特に天皇制と戦争放棄の問題について問題となる。しかし、天皇制について SWNCC - 228 は、存続と廃止の二つの場合を選択的に提示しており、GHQ 草案は存続を選択したに過ぎない。また、戦争放棄については SWNCC - 228 の予想していなかったものであるが、米国政府の対日政策は日本の完全非武装化という点に当初からあったことを考慮すれば、GHQ 草案が米国政府の方針を逸脱したものであるとは言い難い。

第 3 に、マッカーサー元帥の自由裁量の範囲はどこまで存したか、という点である。マッカーサー元帥の政治的決定が、憲法制定経過に関する昭和 21 年 2 月 1 日以降の事情において、広く介入している点は明らかである。なお、マッカーサー元帥ないし GS の行動はすべてが米国政府の命令によるものと考えすることは必ずしも正当ではなく、また、GHQ の中にもマッカーサー元帥と GS の事務当局の間に若干の食い違いがあったことも注意しなければならない。

第 4 に、GHQ 草案の性格である。これについては、GHQ が、松本案をもってしては米国政府及び極東委員会のいずれの承認も得られない、という判断のもとに、双方の承認を受け得るようなモデル案を具体的に日本政府に示したものと解される。

第4編 日本案の作成から議会提出まで

第1章 総司令部案の交付

第1節 昭和21年2月13日の会談 (PP.343～359)

昭和21年2月13日、外務大臣官邸においてGHQ側と日本側の会談が行われた。

GHQ側からは、ホイットニー准将、ケーディス大佐、ラウエル中佐及びハッシー海軍中佐が、日本側からは、吉田外務大臣、松本内務大臣、白洲外務省終戦連絡事務局次長及び外務省の通訳官が出席した。

席上、GHQ側はタイプ打ちしたGHQ草案を提示の上、日本側から提出された憲法改正案＝松本案の不承認とGHQ提示の草案をもとに、この提案と基本原則及び根本形態を同じくする改正案を速やかに作成・提出すべしとの要求を日本側に伝えた。

この会談の様子については、日米双方の出席者の証言があるが、両者の間に食い違いがあるのが、GHQ側の草案に基づく日本案の作成がなされなければ、「『天皇の身体』の保障をすることはできない」という発言があったとされる問題である。

松本内務大臣は、そのような発言がGHQの側からなされたことと証言をしており、GHQ側の出席者は、当時、ソ連を中心に天皇を戦争犯罪人として国際軍事法廷に召喚すべきである、という国際情勢があり、GHQ草案の受入れが天皇の地位を強固なものにするであろう、という趣旨の説明であったとする。

なお、この問題について、高柳賢三委員は、「先方は正直にものをいつている、全体の態度からそういう印象を受けた。相手方がどのように考えておつたかということは、相手方のほうが重要な証拠であり、こちらがどう感じたかということについては、松本博士の証言のほうが確かである。その区別を考えていただきたい。」と述べている。

いずれにせよ、2月13日に日本側に交付されたGHQ草案以外、新たな草案の起草を要請する文書は存在せず、以後、日本側に対するGHQ側の申入れ、ないしは承認・了解等について、正式の文書の発せられたことは一度もなかった。

第2節 総司令部案に対する日本政府の反応 (PP.359～373)

GHQ草案が日本側に与えた衝撃は非常に大きいものであった。

憲法問題調査委員会の甲・乙両案の内容と比べれば一目瞭然であるが、入江俊郎氏(当時の法制局次長)の言を借りれば、「『この案は、当時として考えるとまことにドラスチックなものであつた』、『これほどドラスチックなものが示されてくるとは、まったく思いもかけなかつたことであつた』」ということであった。

2月13日のGHQとの会談の後、松本内務大臣は幣原首相と会談し、一応松本案に対する再説明書を作成してGHQ側の再考を促すこととした。

「憲法改正案説明補充」と題する再説明書は、2月18日、GHQ・GSに届けられたが、GHQ側からは、松本案に再考の余地はないこと及びGHQ草案をもとに新たな草案を作成する意思の有無を2月20日までに回答すべきことが伝えられた。なお、回答なき場合は、GHQ草案を発表するとのことであった。

各閣僚に対しては、2月19日の閣議において初めてGHQ草案の大要と経過の説明が行われた。その結果、幣原首相が直接マッカーサー元帥と会見してその意思を確かめることとなった。そのため、先にGHQが指定した20日の回答期限を22日まで延期することを求めることとした。

2月21日、幣原首相はマッカーサー元帥と会談、翌22日の閣議に報告された。

幣原首相は、GHQ側の主眼は第1条の象徴天皇制及び第2章の戦争放棄の2点であり、それ以外は何とか妥協交渉の余地があるのではないかという旨の報告をし、これに対して各閣僚から意見が述べられたが、GHQ草案の趣旨に沿った新たな憲法改正草案を作成するしかないであろう、ということに閣議の方向が決まった。

これを受けて、幣原首相は参内の上、天皇に状況を説明した。また、松本国务大臣は、吉田外務大臣らとともに GHQ に行き、GHQ 草案の根本形態の具体的範囲を中心に質疑を行った。

こうして 2 月 25 日、臨時閣議において、松本国务大臣から GHQ との質疑応答についての報告がなされるとともに、GHQ 草案の日本語訳がはじめて閣僚に配付された。

続いて、その翌日の閣議において、GHQ 草案の趣旨に沿った新たな憲法改正草案を起草し、3 月 11 日までに GHQ に出すということに決定した。その際、松本国务大臣から入江俊郎・内閣法制局次長及び佐藤達夫・同第一部長の協力を得たい旨の発言がなされた。

第2章 日本側草案の作成

第1節 日本側草案の起草とその内容 (PP.374~386)

起草の作業は、松本内務大臣が佐藤法制局第一部長を助手として、第1章、第2章、第4章及び第5章を自ら執筆し、その他の部分を佐藤部長に担当させ、なお、入江法制局次長をも参画させて進められた。

当初、3月11日を目途に進められていた起草作業は、GHQからの督促により予定を繰り上げ、3月2日に一応の案文を整え、翌々日には、日本文草案のままこれを提出するの余儀なきに至った。

この日本側の3月2日案の内容及びGHQ草案との顕著な相違点は以下のとおりであった。

【日本側の3月2日案とGHQ草案との主な相違点】

1 前 文

GHQ草案にあった前文を欠いている。

2 第1章 天 皇

“sovereign will of the People”に当たることばを「日本國民至高ノ總意」とし、「他ノ如何ナル源泉ヨリモ承ケス」を除外している。

「國會ノ制定スル皇室典範」は単に「皇室典範」とし、これに対応して、補則中に、その発議権を天皇に留保する規定を設けている。

“advice and consent”に当たる部分は「輔弼」とした。

GHQ草案中の天皇の権限の委任は、「其ノ一部ヲ委任」とした。

大臣等の認証に関する天皇の権能を「國務大臣、大使及法律ノ定ムル所ニ依ル其ノ他ノ官吏ノ任免」とし、次の恩赦とともに「認証」「attest」を除いた。なお、これに対応して内閣の章において「國務大臣ノ選定」、「國務大臣ノ罷免ヲ決定」、「……及復権ヲ決定」というように規定し、これらの実質的権限は内閣に存することを明らかにする措置がとられている。

3 第2章 戦争の廃止

第九條 戦争ヲ國權ノ發動ト認メ武力ノ威嚇又ハ行使ヲ他國トノ間ノ爭議ノ解決ノ具トスルコトハ永久ニ之ヲ廢止ス。

陸海空軍其ノ他ノ戦力ノ保持及國ノ交戦權ハ之ヲ認メズ。

4 第3章 臣民権利義務

GHQ草案中、集会の自由・言論その他表現の自由・通信の秘密、結社・運動・住居選定の自由、「學究上」の自由・職業選択の自由など及び義務教育・児童酷使・公共衛生・「社會的安寧」・労働条件などの規定を分解整理した。

GHQ草案の封建制度の廃止に関する条項を削った。

「言論、著作、出版、集會及結社ノ自由」については「安寧秩序ヲ妨ゲザル限り」という条件を明示するとともに、「檢閲ハ法律ノ特ニ定ムル場合ノ外之ヲ行フコトヲ得ズ。」とし、また、通信の秘密についても「公共ノ安寧秩序ヲ保持スル爲必要ナル處分ハ法律ノ定ムル所ニ依ル。」とするなど、かつての憲法問題調査委員会の乙案にあったような条件を付け、その他若干の条文にも法律の留保を設けた。

GHQ草案の家族に関する部分を削除した。

GHQ草案の「土地及一切ノ天然資源ノ究極的所有權ハ人民ノ集團的の代表者トシテノ國家ニ歸屬ス」の部分を削除した。

刑事手続に関する諸規定については、GHQ草案の保釈金及び異常刑に関する規

定、反対訊問その他証人及び弁護人の獲得に関する規定などを除外するとともに、全体に簡潔な形とした。

5 第4章 国会

一院制を二院制としたほか、以下のように改めた。

参議院の構成については「参議院ハ地域別又ハ職能別ニ依リ選舉セラレタル議員及内閣ガ兩議院ノ議員ヨリ成ル委員會ノ決議ニ依リ任命スル議員ヲ以テ組織ス。」としている。

参議院議員の任期は、6年とし、3年ごとの半数改選としている。

両院の関係では、衆議院の優越を認め、法律案については「衆議院ニ於テ引續キ三回可決シテ参議院ニ移シタル法律案ハ衆議院ニ於テ之ニ關スル最初ノ議事ヲ開キタル日ヨリ二年ヲ經過シタルトキハ参議院ノ議決アルト否トヲ問ハズ法律トシテ成立ス。」とし、予算については「参議院ニ於テ衆議院ト異リタル議決ヲ爲シタル場合ニ於テ、法律ノ定ムル所ニ依リ兩議院ノ協議會ヲ開クモ仍意見一致セザルトキハ衆議院ノ決議ヲ以テ國會ノ決議トス。」とし、条約の場合についてもこれを準用している。

6 第5章 内閣

内閣総理大臣指名の規定を国会の章から本章に移し、予算の場合と同様、衆議院の優越を規定している。

内閣不信任決議の場合に関する規定を国会の章から移し、その規定も若干改められている。

内閣の権限の列挙において、条約に関する規定中、GHQ草案の“.....as it deems in the public interest”に相当する部分は「但シ時宜ニ從ヒ事前又ハ事後ニ於テ國會ノ協賛ヲ得ルコトヲ要ス」としている。

国会の召集不能の場合における応急措置に関し「衆議院ノ解散其ノ他ノ自由ニ因リ國會ヲ召集スルコト能ハザル場合ニ於テ公共ノ安全ヲ保持スル爲テ緊急ノ必要アルトキハ、内閣ハ事後ニ於テ國會ノ協賛ヲ得ルコトヲ條件トシテ法律又ハ豫算ニ代ルベキ閣令ヲ制定スルコトヲ得。」の規定が設けられている。

7 第6章 司法

裁判官の身分について「前三條ニ掲グル場合（国民審査、任期及び定年）ノ外、裁判官ハ刑法ノ宣告、彈劾裁判所ノ判決又ハ懲戒事犯者ハ心神耗弱ヲ理由トスル裁判所ノ罷免判決ニ依ルニ非ザレバ罷免セララルコトナシ。」

「彈劾ニ關スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム。」として、罷免理由に補正を加えている。

裁判官の報酬について、懲戒処分等の場合にはこれを減額し得ることを規定している。

最高裁判所規則の内容たるべき事項につき、GHQ草案を整理して「訴訟手續ノ細目、裁判所内部ノ規律其ノ他司法事務處理ニ必要ナル諸規則ヲ定ムルコトヲ得。」とし、検事に関するGHQ草案の規定は除外している。

8 第7章 会計

この章は、GHQ草案を簡約にし、だいたい明治憲法の形に近いものとされている。

注目されるものとして、GHQ草案においては予算に対する国会の修正権について増額修正及び新項目の追加にまで及んで詳細に定められているのに対し、この案では、明治憲法流に「國ノ歳出歳入ハ毎年豫算ヲ以テ國會ノ協賛ヲ經ベシ。」としていることと、皇室財産の国庫帰属及び皇室経費に関する規定については、皇室財産の国庫帰属に関する部分を除外していることなどを挙げるができる。

9 第8章 地方自治

この章については、総則的の規定として最初に「地方公共團體ノ組織及運営ニ關ス

ル規定ハ地方自治ノ本旨ニ基キ法律ヲ以テ之ヲ定ム。」が新たに付加されていること及び府県市町村という表現を改めて「地方公共団体」としたことなどが、大きな相違点である。

10 第9章 補 則

GHQ 草案において「第9章 改正」及び「第10章 至上法」とあるのを合わせて「補則」としている。また、「第11章 承認」は全く取り入れていない。

なお、皇室典範の改正発議権に関し、次の1条が新設されている。

第百六條 皇室典範ノ改正ハ天皇第三條ノ規定ニ從ヒ議案ヲ國會ニ提出シ法律案ト同一ノ規定ニ依リ其ノ議決ヲ經ベシ。

前掲ノ議決ヲ經タル皇室典範ノ改正ハ天皇第七條ノ規定ニ從ヒ之ヲ公布ス。

なお、憲法改正手続については、立案の際にも議会の審議の際にもほとんど問題になっていない。

第2節 日本側草案に対する説明書（PP.386～388）

この3月2日案について、松本国务大臣は長文の説明書を作成した。ここで5項目のGHQ草案との相違点について触れている。

【日本側の3月2日案とGHQ草案との相違点に関する松本国务大臣の説明】

- 1 国会を二院制とした。理由は、「不當ナル多數壓制ニ對スル抑制ト行過キタル一時的ノ偏倚ニ對スル制止」である。
- 2 GHQ草案では、皇室典範を他の法律と同様に国会の制定に係るものとしているが、皇室典範は皇室の自治権に基づく特殊の法規として位置付け、天皇が内閣の輔弼によって国会にその改正を発議するものとした。
- 3 明治憲法の存在を否定しない限り、憲法改正は第73条によってのみ行われるべきであるので、GHQ草案の憲法改正手続規定は削除した。
- 4 前文についても、国民の宣言という形式を採っている点が第73条に抵触するものであること等から、前文を付さないこととする。しかし、前文の趣旨については賛成できるものであるため、同趣旨の詔書を改正憲法と同時に公布するか又は議会において決議をするか等の方法で目的の到達を図りたい。
- 5 その他、条文の順序変更、重要でない条項の削除、GHQ草案に抵触しない条項の追加、章の合同、条項の文章用語の変更・簡素化をした。

第3章 3月2日案の提出および総司令部における審議

第1節 3月2日案の提出 (PP.389～391)

3月4日、松本内務大臣は、日本側草案＝3月2日案を携え、佐藤法制局第一部長、白洲外務省終戦連絡事務局次長及び外務省の小畑・長谷川の両係官とともにGHQ 民政局を訪れた。

席上、松本内務大臣は、日本側草案が閣議決定を経ていない試案であることを説明したところ、GHQ 側は、直ちに英訳作業に取りかかった。

英訳の済んだ条文から順次議論されたが、松本内務大臣とGHQ 側との間の議論が激化したため、松本内務大臣は、他日の妥協の余地の減殺をおそれ、後事を佐藤部長に託して退出した。

第2節 総司令部における確定草案の作成 (PP.391～401)

日本側草案の英訳作業が一段落した後、佐藤部長は、GHQ 側から、今晚中に憲法の確定草案を作成することとなったので、日本側も参加してもらいたい、との申入れを受けた。

作業は、午後8時半頃より始められ、翌5日の午後4時頃に終了した。

日本側は、佐藤、白洲、小畑、長谷川の4名に加え、岩倉内閣書記官が補助に当たった。GHQ 側は、ケーディス、ハッシーの2名を中心に数名が適宜交代して当たった。

この作業の結果、以下のような確定草案が作成された。

【確定草案の主な内容の概要】

- 1 前文については、GHQ 草案どおりのものを日本語として添付した。
- 2 第1章天皇については、字句の細目にまで及んでGHQ 草案と日本側草案との差異が追及され、ほぼGHQ 草案の形に戻された。これに付随して、皇室典範に関する天皇の発議権についての補則の規定も削除された。
- 3 第2章戦争放棄については、日本側草案第2項で「交戦権ハ之ヲ認メズ。」となっていたのを「許サズ」と改めた以外に、GHQ 草案との差異については特に異論がなかった。
- 4 第3章国民の権利及び義務については、双方の案の相違が著しいことを理由に、GHQ 草案をもとに議論が進められた。結果として、ほぼGHQ 草案どおりの内容に復したが、土地及び一切の天然資源の国有化に関する条文は削除が認められ、また、条文の配列及び表現等については日本側の意見もかなり取り入れられた。
- 5 第4章国会については、日本側草案がほぼ了解されたが、参議院の組織に関しては拒否され、両院とも公選された議員によって構成されることとなった。
また、法律案議決の衆議院の優越に関する規定は、衆議院による三分の二以上の多数による再可決に改められた。
- 6 第5章内閣については、ほぼ日本側草案の形で決着した。ただし、国会閉会中の緊急措置については削除された。
- 7 第6章司法については、最高裁判所の違憲審査権に関する規定について、当初、国民の権利義務関係の事件は最高裁限りとし他の事件については国会の再審を認める、としていたのを、最終審はすべての場合において最高裁とすることに統一された。
また、裁判官の身分に関しては、日本側の提案によって、心身の故障の場合には弾劾の手続を用いることなく罷免できることとなった。
- 8 第7章会計については、GHQ 草案の規定が、趣旨が明らかでないものや規定が細

部にまでわたるものが多かったのものを、書き改めて趣旨の明確化と規定の簡素化を図った。

なお、皇室財産の国庫帰属については、GHQ 草案がほぼ同じ形で復活した。

- 9 第8章地方自治については、ほぼ日本側草案が受け入れられたが、地方公共団体の長及び議員の選挙は直接選挙である旨の明記と、選挙の対象に長以外の法律で定める吏員を追加することが求められた。
 - 10 第9章改正については、日本側草案が補則に入れていたのを GHQ 草案に従って独立の章とし、条文もほぼ GHQ 草案に沿ったものとなった。
 - 11 第10章最高法規については、GHQ 草案の第3章にあった規定をここに移した。
 - 12 第11章補則については、日本側が設けた章であるが、先に触れたとおり、皇室典範に関する天皇の発議権の規定が削除された。
 - 13 GHQ 草案の第11章承認については、特に議論もなく、日本側草案どおり削除された。
-

作業に携わった佐藤達夫氏によれば、GHQ 側は天皇に関する部分について最も厳密であり、その他の部分についても基本的事項については譲歩しなかったが、それ以外については、日本側草案が受け入れられたり、双方の協力により妥協案を作成する等のことも少なくなかった、とのことである。

第4章 憲法改正草案要綱の発表およびその反響

第1節 草案要綱の作成およびその発表 (PP.402～409)

3月5日は、朝から閣議が開かれ、その席上に、確定草案の審議の済んだ部分から順次送致され、審議が進められた。

同日夕刻には、確定草案の採択を決定、幣原首相及び松本内務大臣が参内してこれを奏上するとともに、憲法改正についての勅語を奏請した。

GHQ側からは、5日中に草案を公表したいとの申入れがあったが、日本側は日本文の推敲を理由に延期を求め、翌6日に要綱の形で公表することとなった。

このため、6日も閣議が開かれ、前文等の検討がなされた。また、同日、GHQから英文の憲法草案が届けられた。

憲法改正草案要綱は、英訳文、勅語、内閣総理大臣談話とともに、6日夕刻に内閣から発表された。

【憲法改正草案要綱に関する勅語及び内閣総理大臣談話】

勅語

朕曩ニポツダム宣言ヲ受諾セルニ伴ヒ日本國政治ノ最終ノ形態ハ日本國民ノ自由ニ表明シタル意思ニ依リ決定セラルベキモノナルニ顧ミ日本國民ガ正義ノ自覺ニ依リテ平和ノ生活ヲ享有シ文化ノ向上ヲ希求シ進ンデ戦争ヲ抛棄シテ誼ヲ萬邦ニ修ムルノ決意ナルヲ念ヒ乃チ國民ノ總意ヲ基調トシ人格ノ基本的權利ヲ尊重スルノ主義ニ則リ憲法ニ根本的ノ改正ヲ加ヘ以テ國家再建ノ礎ヲ定メムコトヲ庶幾フ政府當局其レ克ク朕ノ意ヲ體シ必ズ此ノ目的ヲ達成セムコトヲ期セヨ

内閣総理大臣談話

畏くも天皇陛下におかせられましては、昨日内閣に對し勅語を賜はりました。わが國民をして世界人類の理想に向ひ同一歩調に進ましむるため非常なる御決断を以て、現行憲法に根本的改正を加へ、以て民主的平和的國家建設の基礎を定めんことを昭示せられたのであります。顧ふに、世界史の動向は、實に永年にわたつて人類を苦めたる動乱より平和へ、殘虐より慈悲へ、奴隸より自由へ、横暴より秩序へと徐々にではあります、然し遅しき巨歩を進めつつあるのであります。我日本國民が人類社會の間に名譽の地位を占むるがためには、新に制定せらるべき憲法に於て、内は根本的民主政治の基礎を確立し、外は世界に卒先して戦争の絶滅を期すべきであります。即ち國家主權の發動としての戦争は永久に之を抛棄し、他國との紛争はすべて平和的に處理するの決意を内外に宣言すべきであると信じます。私は全國民諸君が、至仁至慈なる聖旨と國家社會の康寧とに稽へ、此の大典の制定に万全を盡されんことを希ふものであります。茲に政府は聯合國總司令部との緊密なる連絡の下に憲法改正草案の要綱を発表する次第であります。

こうして憲法改正草案要綱は3月7日の新聞各紙に、主權在民・戦争放棄の新憲法草案という大見出しで掲載された。また、マッカーサー元帥の草案要綱に対する支持の声明も発表された。

第2節 草案要綱発表の背景 (PP.409～417)

GHQが草案要綱の発表を急いだ最大の理由は、既に第3編で述べたとおり、2月26日に発足することとなっていた極東委員会が憲法問題を取り上げるのに先立ち、既成事

実を作り上げておくことであったといつてよい。

極東委員会の中には、ソ連を初め、日本の天皇制を廃止して共和制への移行を主張する国があり、これらの国々が極東委員会の場で共和制移行の問題を取り上げる前に、マッカーサー元帥及び GHQ 民政局が天皇制の維持を図るために先手を打ったということができる。

また、日本側が不本意ながらも GHQ 草案を受け入れ、憲法改正草案要綱を発表せざるを得なかった理由も、天皇制の護持を最優先事項と考えていた政府が、極東委員会の空気を察知したためといつてよいであろう。

第3節 草案要綱についての国内の反響 (PP.417~428)

3月7日の新聞各紙が発表した憲法改正草案要綱は、2月1日の毎日新聞によるスクープ等によって知られていた政府案とはかなりの隔たりがあったために、その発表が唐突であったことと内容が予想外に急進的であったことに驚いたとされる。

しかし、新聞の社説や各政党及び識者の見解は、共産党及び一部の急進派の人たちを除いては、大体において草案要綱を支持していたといつてよい。殊に自由党及び進歩党は、先に両党が発表した保守的な憲法草案とは著しい懸隔があったにもかかわらず、賛成の意向を表明していることが注目される。

新聞論調の一般的傾向としては、次の諸点が挙げられる。

【憲法改正草案要綱に対する新聞の論調】

- 1 草案要綱に対しては賛成が圧倒的であること。反対の論議はまったく見られないといつてよい。ただこの憲法の理想を達成するためには国民の努力が必要であることを指摘している点も圧倒的である。
- 2 松本案が御破算になつたのには、GHQ の助言があつたためであろうということも指摘しているが、この間の事実はまったく追及されていないといつてよい。
- 3 天皇制問題がこれで解決されたとしている。
- 4 戦争放棄については、その理念は圧倒的に支持されているが、ただこの理想は日本の一方的宣言のみでは達成されぬとし、ほとんど例外なく、国際連合への期待が強調されている。また、その規定が自衛の戦争、自衛の軍備をも禁止したものであるかどうかという問題はほとんど取り上げられていない。
- 5 この憲法草案の今後の進め方が民主的でなければならぬという点について活発な論議が見られること。

なお、新聞記事のうち、注目を引くものとして、「天皇制・資本主義存続の大きな枠に安堵。財界・憲法改正案に賛意 (S21.3.10 朝日)」があり、財界の反応を窺い知ることができる。

戦争放棄に関しては、森戸辰男氏はその寄稿 (3.12 朝日) において、それが「まことに正しい時代趨向の指示」としながら、「この平和国家を民主的・社会的・文化的国家からの自然の流露として追求したかつた」といい、さらに「『戦争の抛棄』が吾々に与える印象は、かような積極的なものであるよりも、むしろ過去の軍国主義的罪悪に対する懺悔といつたもの……改正憲法の光輝ある条章として誇るよりも、敗戦国家としてその軍国主義的罪悪に加えられている無形の刑杖として受取るべき」と述べ、「昨日までの軍国国家が憲法の改正によつて、直ちに光栄ある平和国家に早変わりできるというような安易な考え方に陥つてはならない」と指摘している。

また、横田喜三郎氏はその寄稿 (3.9 毎日) の中で、第9条は字句の違いこそあれ実質的には不戦条約第1条に等しいとした上で、「不戦条約でも国際法上自衛のための戦

争は禁止されてはいないし、自衛権発動の場合の戦争を抛棄するものではない。」「草案第九の二項であるが、これは一項を受けたものと解すべきで、自衛権の発動、国際協力の場合には兵力の使用は可能なのである。」と述べており、当時としては珍しい着想である。

このほか、制定手続の民主化を要望したものとして3月7日付の朝日新聞社説、3月14日付読売報知新聞の人民の直接公選による憲法制定議会の設置論のほか、民主人民戦線連盟（山川均、石橋湛山、長谷川如是閑、細川嘉六、末川博、末弘巖太郎、大内兵衛、高野岩三郎、野坂参三、森戸辰男、横田喜三郎ら）の声明があり、原案作成を政府に委ねず、総選挙後の衆議院に民主的な特別の委員会を設けて原案の作成に当たることなどを提案している。

外務省総務局が3月18日付で作成した「憲法草案要綱ニ対スル内外ノ反響(其の一)」においては、特に顕著な反響として以下の3点を挙げている。

【外務省まとめによる憲法改正草案要綱に対する内外の反響のうち顕著なもの】

- (イ) 従来政府トシテ巷間ニ傳ヘラレテ居ツタモノト懸隔餘リニ甚ダシキ爲奇異ナル感情ヲ抱キ且ツ草案成立ノ経緯ニ關シテモ一種ノ好奇心トモ言フベキモノヲ抱イテ居ル
- (ロ) 草案ノ表現措辭ガ難滞デアリ翻譯語的ナ印象ヲ與ヘ居ルコト竝ニ「戦争抛棄」ナル特異ナル規定ガ特ニ右ノ感情ヲ強メタコトカラシテ結局自國ノ憲法草案トイフヨリハ寧ろ條約草案ナリトノ印象ヲ與ヘラレタコト
- (ハ) 内容ニ關シテハ草案要綱カ天皇制度存置ト主權在民思想ノ調和ニ付格別ノ努力ヲ拂ヒ居ルニ依リ兎ニ角一種ノ安堵感ヲ與ヘラレタルコト
但シ餘リ立法府ノ優位ヲ認め過ギ居ラズヤノ危惧感アルモ、之ガ補正ハ同時ニ裏書的ニ発表セラレタ「マ」元帥ノ全面的承認ノ聲明モアリ何ノ程度可能デアルカニ付テ躊躇ノ色ガアルコト

このほか、言論界及び学界の反響の中で、彼らが「憲法成立ニ於ケル手續ノ民主的要件ガ内容ノ民主的タルノ要件ニモ増シテ不可缺」としている点を「財界ノ反響力現実的ナルニ比シ對蹠的」としている。

また、国民大衆層の反響は、「新聞投書欄乃至社會面等ヨリ觀測セザルヲ得ナイ為正確ヲ期シ難イガ、大體ニ於テ特殊ナル勘ニ依ツテ今次草案ノ成立経緯ヲ感知シテ居ルモノノ如ク内容ニ關シテハ、天皇ノ地位ノ存続ト戦争抛棄ノ規定ノ兩者ニ強キ印象ヲ有シテ居ルモノノ様デアル」としている。

なお、4月17日に憲法改正草案が発表された後にまとめられた調査として、外務省総務局の「新憲法草案に對する内外の反響(その二)」(S21.5)及び「新憲法草案に關する毎日新聞社の世論調査の結果」(同紙5.27)がある。

この毎日新聞の世論調査中の主な項目を掲載すると、以下のとおりである。

1 天皇制

草案の天皇制への賛否

支持：1702 85% 反対：263 13% 不明：35 1.7%

支持の職能別内訳 個人企業者：91%、財界人：90%、医師：90%、官公吏：89%、農業者：88%、宗教家：86%、会社員：82%、法曹人：82%、学者：81%、教育者：81%、文筆家：70%、学生：68%、労働運動家：55%

支持の性別内訳 男子：84% 女子：90%

天皇制の廃止への賛否

廃止賛成：215 11% 廃止反対：1711 86% 不明：75 3.7%
 廃止論者の職能別内訳 労働運動家：48%、学生：20%、会社員：16%、個人
 企業者：16%、文筆家：16%、医師：10%、農業者：10%、学者：9%、教育
 者：9%、法曹人：7%、官公吏：6%、財界人：5%、宗教家：5%
 廃止論者の性別内訳 男子：11% 女子：6%
 草案の天皇の権限に修正の必要ありや（天皇の存在を支持する者について）
 必要あり：525（縮小せよ：64 / 拡大せよ：38） 必要なし：1213

2 戦争放棄

戦争放棄の条項を必要とするか

必要あり：1395 70% 必要なし：568 28%

必要なしとする理由

自衛権まで放棄する必要なし：101 前文のみで足りる：13

戦争放棄の条項に修正の必要ありや（この条項を必要とする者について）

必要なし：1117 必要あり：278（その理由・自衛権保留規定を挿入せよ）

3 草案審議の方法

政府方針どおり特別議会によるべし 1335 67%

議会とは別に国民投票による憲法制定会議によるべし 634 32%

その他

朝野の権威者による憲法審議会により審議のうえ議会にかけよ 59

議会で審議の後国民投票にかけよ

3 か月ないし 5 か月の大衆討議の後議会にかけよ

真の民主主義議会成立後審議せよ

以上の結果を要約すれば、政府草案は一般的に見て大多数の支持を得ていたが、

- 1 天皇制の存続は圧倒的に支持されているが修正すべしとする者の中には、その権限をさらに縮小せよとする者のほうが拡大せよとする者よりも多い。
- 2 戦争放棄の理念は支持されているが、自衛権に基づく反対論及び修正論が強い。
- 3 国民投票による国会解散論は圧倒的に強く、拒否権の制度を設けるべしとの主張も強い。
- 4 極東委員会の新憲法採択 3 原則（S21.5.13 発表）に照らしても政府の方針たる審議方法は民主的でないとする主張も強い。

と、いうことができる。

また、憲法草案に対する日本国内の反響は、GHQ 側からの観察では「ほとんどおしなべて好意的であつた。……SCAP が関係したに違いないということは、一般に認められた。……この点を理由として、草案に反対する者はまったくなかつた。」「草案に対し強い反対を述べたのは、ほとんど共産主義者だけであつた。」ということであつた。

なお、当時 GHQ によって行われていた新聞等の事前検閲が、言論をどの程度左右したかについて、的確な判断を下すことは困難であろう。

第4節 草案要綱についての国外の反響（PP.428～430）

憲法草案要綱に対する国外の反響を見ると、当然のことながら米国の論評はほとんどすべてがこれを賞賛している。殊に、天皇の地位に関する変革については、徹底的な日

本の民主化を示すものとして歓迎している。

これに対して、戦争放棄についての論調は、多かれ少なかれユートピア的であるというに尽きるようである。

第5章 草案要綱の成文化

第1節 草案要綱訂正についての総司令部との交渉（PP.431～434）

草案要綱の成文化に先立ち、内閣法制局は関係各庁からの意見の提出を求め、詳細の検討を行った。また、適宜憲法学者の意見をも徴した。

その結果、補正等を要する点について、民政局との交渉が行われた。

補正等を要するとされたのは、予算についての衆議院の優越に関する手続、参議院の緊急集会制度の創設などであった。

また、これとは別に外務省と民政局との交渉が行われ、天皇の国事行為に、大使の全権委任状及び信任状についての認証並びに批准書及び法律の定めるその他の外交文書の認証が加えられた。

第2節 草案の作成（PP.434～437）

要綱の法文化作業に当たっては、新憲法の内容に即して、その形式の上でもこれを民主化することが適当であるという意見が支配的となり、我が国法制史上画期的なひらがな口語体の条文が作られることとなった。これについては、山本有三、横田喜三郎、安藤正次、三宅正太郎ら「国民の国語運動連盟」の建議も預かって力があったといえよう。

こうして4月15日、政府は、憲法草案の発表について民政局側の了解を得、翌16日、枢密院への諮詢手続を取り、17日には、憲法草案とその英訳文を発表した。

なお、憲法草案発表の翌日、民政局側から、要綱にあった天皇の国事行為に対する内閣の「輔弼賛同」が「補佐と同意」に変更されたことについての異議が提起され、議論の結果、「助言と承認」に改められることとなった。

第3節 憲法改正案の提出時期・議会に対する付議の順序の問題（P.437～P.439）

憲法改正案の議会への付議の方法については、4月10日施行の総選挙後の特別議会に提出する案と、別に憲法議会を開いてこれを付議する案とが検討された。

特別議会に提出する案では、改正案を5月10日～7月10日ごろの特別議会に提出し、憲法附属諸法律案については9月ないし10月に召集する臨時議会に付議することとなるが、この場合、従来のままの枢密院及び貴族院が憲法改正に参加することとなる。

これに対し、憲法議会に付議する案では、今回の改正は根本的・抜本的改正であるから従来のままの枢密院及び貴族院で審議することはその趣旨に反するという見地から、まず第73条の改正手続を改めて国民投票を要するものとする改正及び枢密院・貴族院に関する部分の改正を次期の特別議会で行い、9月ないし11月に憲法議会を召集して憲法及び附属諸法律を成立させ、11月中旬に国民投票を行うとするものであった。

上記両案について3月12日の閣議は、憲法議会に付議する案は理想的に過ぎること及び改正作業の長期化は対外的に何が起きるかわからない状況であることを理由に、特別議会への提出を決定した。

なお、改正手続についてGHQ側からは、

- 1 憲法改正の手続上のことは、一切日本政府の責任において行われたい。
- 2 改正の手続進行中、相談があれば、できるだけ協力をする。
- 3 手続の進行状況は、随時報告してもらいたい。
- 4 手続の進行状況に関して、適宜新聞発表をすることは日本政府の自由である。

との4点が伝えられた。

第6章 枢密院の審議 (PP.439～453)

枢密院における審議は、草案についての政府の所見が初めて表明されたこと及びこの後の帝国議会における論議と同じ緒論が取り上げられた点において注目に値する。

憲法改正草案は、4月17日に枢密院に下付されたが、この正規の諮詢に先立つ3月20日に、幣原首相による非公式な説明が行われている。

その際、幣原首相は、憲法改正に至る経緯等について説明した上で、草案要綱の内容に言及し、天皇制及び戦争放棄の2点を特に重要な点とした。

枢密院は、4月17日の諮詢を受けて、4月22日には第1回の審査委員会を開会した。

同日は、幣原内閣の辞表奉呈の日であったが、諸々の情勢からやむなく審査を開始したものと認められる。

審査委員会の委員となった顧問官は以下のようであった。

【憲法改正草案に関する枢密院の審査委員会の委員】

委員長	潮 惠之輔		
委員	林 頼三郎	小 幡 西 吉	竹 越 與 三 郎
	伊 澤 多 喜 男	野 村 吉 三 郎	井 坂 孝
	河 原 春 作	美 濃 部 達 吉	遠 藤 源 六
	關 屋 貞 三 郎	幣 原 担	大 平 駒 槌

審査委員会は、5月15日の第8回まで数日置きに連続して開かれた。政府側からは、主に幣原首相、松本国务大臣、入江法制局長官及び佐藤法制局次長が説明に当たった。

その後、5月22日に吉田内閣が成立したため、諮詢中の草案は先例によりいったん撤回され、27日に前述の「助言と承認」等若干の修正を加えたものが再び諮詢された。

これを受けて29日に審査委員会は再開され、この第9回の委員会で一応の質疑応答が終了した。

審査委員会の審議の概要は以下のとおりである。

第1回の審査委員会冒頭、鈴木貫太郎枢密院議長が異例の挨拶を行い、天皇制が存置されたことへの満足及び戦争放棄を取り入れたことに対する敬意が表された。この後、幣原首相から、草案提出の理由及び各章の要点について説明が行われた。

審査委員会における質疑応答の主な論点は以下のとおりであった。

【枢密院における憲法改正草案要綱に対する主な論点】

- 1 憲法改正案に対する修正の可否（小幡顧問官ら）
- 2 改正手続に関する根本的な疑義（美濃部顧問官）
- 3 主権の所在と天皇の法律上の地位（林顧問官）
- 4 国体は護持されているか（河原顧問官）
- 5 この案では自衛権はないのではないか（林顧問官）
- 6 自衛権による戦争は交戦権にならないのでは（野村顧問官・遠藤顧問官）
- 7 国連加入の場合、この規定のままで加入できるか（關屋顧問官）
- 8 改正の手続を急ぐ理由（林顧問官）

この他、国民の要件に関する規定を設けなかった理由、公序良俗を害することが明白な言論・出版までも自由を保障することとなる可能性の有無、立法事項の範囲、両院の性格を異にするための措置、陪審制の存廃、最高裁判所裁判官に対する国民審査の妥当

性、皇室財産の国庫移管に対する疑義、公の支配に属しない教育等の事業への助成禁止の適否、地方自治の本旨、首長公選制による弊害の有無など、前文以下各章にわたって質疑応答がなされた。

枢密院本会議は、6月8日、天皇親臨の下、鈴木貫太郎議長、清水澄副議長、崇仁親王（三笠宮）、各国务大臣及び顧問官が出席して開かれた。

まず、潮恵之輔委員長から、前記の質疑応答を踏まえた委員長報告がなされた。

次いで、林顧問官及び野村顧問官から、不満の点はあるが、大局的見地から賛成する旨の意見表明があった。

崇仁親王からは、まず改正手続のみを改め、憲法制定議会において制定するのがよい、本案に対しては賛成も反対もしない、として棄権の意思が表明された。

こうして裁決の結果、草案は美濃部顧問官を除く賛成多数をもって可決された。

〈参 考〉

帝 国 憲 法 の 改 正 手 続

大日本帝国憲法は、第73条においてその改正手続を以下のように定めている。

第七十三條 將來此ノ憲法ノ條項ヲ改正スルノ必要アルトキハ勅命ヲ以テ議案ヲ帝國議會ノ議ニ付スヘシ
此ノ場合ニ於テ兩議院ハ各々其ノ總員三分ノ二以上出席スルニ非サレハ議事ヲ開クコトヲ得ス出席議員三分ノ二以上ノ多數ヲ得ルニ非サレハ改正ノ議決ヲ爲スコトヲ得ス

また、帝国憲法の改正には枢密院への諮詢を必要としたため、以下のような改正手続が必要であった。

手 続 の 流 れ	日付
勅書をもって枢密院に諮詢	4.17
枢密院の可決	6.8
勅命をもって帝国議会へ提出	6.20
衆議院において議員総数の2/3の出席で、かつ、その2/3の賛成多数で議決	8.24
貴族院において議員総数の2/3の出席で、かつ、その2/3の賛成多数で議決	10.6
再び枢密院に諮詢	10.12
枢密院の可決	10.29
天皇の裁可	
上諭を付して公布	11.3

10.6の貴族院の議決は修正であったため、衆議院に回付され、翌7日、衆議院において貴族院の修正に同意した。

第7章 憲法改正と総選挙 (PP.453～461)

GHQは、憲法改正に際しては、日本国民に自由に論議し、自由にその意思を表明する機会を与えるために、憲法改正案を総選挙に先立って国民に公表するという方針を明らかにしていた。

改正草案要綱の発表を急いだこと、また、その発表直後に日本政府に対して、来るべき総選挙において国民は憲法改正に従事する責任を有する代議士を選ぶのであるということ国民に周知徹底せしめるよう指示したことも、その方針のあらわれであった。

第89回帝国議会は、昭和20年12月18日に衆議院が解散され、翌日の閣議において総選挙期日を昭和21年1月22日に施行と決定した。

しかし同日、GHQから閣議決定発表の差し止めが指示され、同時に釈放政治犯に対して12月31日までに公民権を復活し選挙人名簿に登録して立候補を可能とする措置をとるべしとする覚書が交付され、さらに翌年の1月4日には、いわゆる公職追放指令が発せられた。

1月12日、総選挙期日に関する指令が交付された。

【総選挙期日に関する指令の内容】

- 1 日本政府は1946年3月15日よりも早くない選挙期日を定め、衆議院総選挙を施行することを認められる。
- 2 この総選挙においては、日本国民の自由かつ束縛のない意思表示のために可能なあらゆる手段を講ずることが最も重要である。そのために日本政府は、選挙法の刑罰規定を十分に周知徹底させ、かつその励行確保に必要な措置をとり、もつて投票の秘密確保と、さらに最高司令官によつて随時発せられるべきその他の保障の増進を期すべきである。

これにより、閣議は、総選挙期日を3月31日と決定したが、その期日は、2月25日の閣議で更に延期され、4月10日実施で確定した。

なお、この総選挙期日の問題については、極東委員会において、特に左翼政党の選挙準備の状況と絡めて、しばしば取り上げられたが、結果的に、極東委員会としてなんらかの行動をとることは不必要とされた。

こうして4月10日、第22回衆議院議員総選挙が施行された。

この選挙は、憲法改正案に対する国民投票の役目を果たさせたい、というのがGHQのねらいであったが、現実には、国民の最大関心事は当面の生活問題であり、憲法問題は第二義的な問題にしかならなかった。

憲法調査会事務局が、北海道第1区、福島県、茨城県、静岡県、大阪府第1区、広島県、愛媛県及び福岡県第1区の8選挙区・535名の立候補者について、その選挙公報を調査した結果は以下のようであった。

1 憲法改正草案要綱に触れているもの	17.4%
内 (「要綱」支持)	12.3%
(「要綱」反対)	1.0%
(支持・反対の明らかでないもの)	4.1%
2 憲法改正草案要綱に触れていないもの	82.6%
内 (要綱に触れていないが、憲法改正には触れているもの)	16.1%
(要綱にも憲法改正にも触れていないもの)	66.5%

なお、視点を変えて、天皇制への言及の有無及び戦争放棄への言及の有無について、その比率を見ると、以下のようであった。

1	天皇制の問題	100.0%
	天皇制に触れているもの	78.5%
	天皇制支持	73.8%
	イ 「要綱」的天皇制支持	27.3%
	ロ 明治憲法的天皇制支持	1.1%
	ハ そのいずれとも明らかでないもの	45.4%
	天皇制反対	4.7%
	天皇制に触れていないもの	21.5%
2	戦争放棄の問題	100.0%
	戦争放棄に触れているもの	36.6%
	「要綱」的戦争放棄を支持するもの	7.4%
	単に軍国主義反対や平和主義をいうもの	29.2%
	戦争放棄に触れていないもの	63.4%

こうして行われた総選挙は、婦人参政権を含む選挙権・被選挙権の拡張、大選挙区制限連記制の新選挙法に基づくもので、その結果は以下のとおりであった。

【第22回衆議院議員総選挙の結果】

党 派 名	候 補 者 数	当 選 者 数
日 本 自 由 党	491 名	140 名
日 本 進 歩 党	373 名	93 名
日 本 社 会 党	332 名	92 名
日 本 協 同 党	100 名	14 名
日 本 共 産 党	142 名	5 名
諸 派	558 名	38 名
無 所 属	774 名	80 名
欠 員		2 名
計	2,770 名	466 名

注) 本表は、「議会制度百年史・院内会派編衆議院の部」から引用した。

欠員は、東京第2区及び福井県において法定得票数に達した候補者が、両選挙区とも定数に達しなかったため生じたもので、後日、再選挙が行われた。

このうち、婦人の当選者が39名に上り、また、共産党が我が国議会史上に初の議席を獲得したことが注目された。

第8章 米本国および極東委員会との関係 (PP.461～470)

3月6日に日本の憲法改正草案要綱が発表されるまで、極東委員会は憲法問題について全く連絡を受けておらず、従って極東委員会が要綱の発表とそれに対するマッカーサー元帥の承認を知ったときは、驚愕というよりもむしろ不快の念を抱いたようである。

極東委員会は、マッカーサー元帥が同委員会が憲法問題に関与する余裕を与えず、また、日本国民の民意を問うこともなく、憲法の改正を行うのではないかと危惧した。

3月20日、極東委員会は、全会一致で極東委員会最初の政策決定を行った。

それは要するに、一方では極東委員会の最終的審査権を留保するとともに、他方では新憲法の制定過程について、日本の世論に訴える必要があるとするものであった。

この政策決定は、米国政府から指令としてマッカーサー元帥に送付された。

マッカーサー元帥は、日本の憲法問題は、極東委員会の関係で面倒なことになるだろうという懸念を持ったとされる。

4月10日、極東委員会は、日本の憲法採択については、委員会としても協議に当たりたいとの要請決議を採択した。

この決議は要するに、極東委員会が日本の新憲法制定について責任があり、また、内容はもちろん憲法が日本国民の自由に表明した意思を具体化すべき事を確保するため、その採択方法や機構についても関心を持つものであるとして、これらの情報について意見を徴するため、SCAPの代理人たるGHQ幹部職員1名をワシントンに派遣するようというものであった。

これに対してマッカーサー元帥は、直ちに極東委員会に対する回答を発信しているが、米国政府はこれを直ぐには委員会に通達しなかった。

さらに5月13日、極東委員会は、「日本の新憲法の採択についての原則」を採択し、確定憲法は、日本国民の自由に表明した意思を具体化したものでなければならないとして、以下の3原則を決定した。

【極東委員会による日本の新憲法の採択についての原則】

- 1 新憲法の条項を十分審議するため、適切な時間と機会が与えられねばならぬこと。
- 2 明治憲法と新憲法とは、完全な法的継続性を保つべきこと。
- 3 新憲法の採択は、日本国民の自由意思を確定的に表明する明らかな方式をとること。

日本において憲法改正草案が発表された後の5月29日に至り、米国政府はようやく、先の決議に対するマッカーサー元帥の回答を極東委員会に通達した。

回答の内容は、極東委員会との協力関係の必要性については同感であるとしながら、憲法上の改革を含む問題についてはSCAPが自ら関与しているのであって、自己の見解を代わって表明するような者は存在しないというものであった。

両者とも「日本国民の自由な意思の表明を確保する」ことを重視していたが、その方法について、両者の立場は異なっていた。

極東委員会は、憲法草案が日本国民の自由意思を表明したものであるということに疑念を抱き、議会においても審議に妥当な時間をかけずに強引に押し切られてしまうことを危惧して、マッカーサー元帥に対して必要な政策決定を行おうとしたのに対して、マッカーサー元帥は、日本の憲法問題に関して、日本国民に対して外部からとかくの見解を表明するような決定は、行われるべきでないと考えていた。

極東委員会の委員は、米国政府の態度を不快に思うとともに、マッカーサー元帥の回

答の内容を委員会に対する非協力であるとみなした。

両者の対立関係は、解消されないまま続いていくことになる。

第5編 憲法議会の審議と憲法改正の成立

第1章 概 説 (PP.471～476)

第90回帝国議会の召集を控え、政府は、公職追放により欠員の生じていた貴族院議員の欠員を補充した。これにより、多くの法律学者、政治学者その他の学識経験者が勅選議員に任命され、憲法改正案審議の体制が整えられた。

また、4月22日に総辞職を決定していた幣原内閣に代わって5月22日に吉田内閣が成立したのに伴い、松本内閣が退任したため、6月19日、内閣嘱託として憲法問題に当たっていた元内閣法制局長官の金森徳次郎を憲法関係の担任内閣大臣に任命した。

6月20日、開院式の当日、帝国憲法改正案は衆議院に提出された。

翌21日、吉田首相は施政方針演説の中で憲法改正に言及し、この施政方針演説に対する質疑から憲法改正の論議がスタートした。衆議院においては片山哲君(社会)、徳田球一君(共産)らが、貴族院においては山田三良君、佐々木惣一君らがこの問題を取り上げた。

6月25日、憲法改正案は衆議院本会議に上程され、吉田首相の提案理由の説明に引き続き、28日まで4日間にわたって本会議における質疑が行われた。

6月28日、芦田均君(自由)を委員長とする帝国憲法改正案委員会が設置され、7月1日から審議を開始し、7月23日に一応の質疑を終えた。

その後、修正案協議のため、小委員会が設けられ、7月25日から8月20日にかけて協議がなされた。

修正協議の結果まとめられた修正案は特別委員会において可決され、8月24日の衆議院本会議に上程、委員長報告のとおり修正議決され、貴族院に送付された。

貴族院では、8月26日の本会議に上程され、吉田首相の提案理由の説明に引き続き、30日まで5日間にわたって本会議における質疑が行われた。

8月30日、安倍能成君を委員長とする帝国憲法改正案特別委員会が設置され、翌31日から10月3日まで審議が続けられた。その間、4回の小委員会が開かれ修正協議が行われた。

10月3日の特別委員会での修正議決を経て、同月5日の本会議に上程された憲法改正案は、翌6日、委員長報告のとおり修正議決され、衆議院に回付された。

10月7日、衆議院は憲法改正案の貴族院回付案に同意した。

この間の議会とGHQとの関係は、憲法改正案がそもそもGHQによって起草されたものであるということ自体は伏せられていたが、これは公然の秘密であったようである。

審議期間中のGHQからの積極的な働きかけは数回にわたって行われたが、その申入れは政府に対してなされており、議会に対してなされた形跡は認められない。

原案に対する修正は、すべてGHQの了解を必要としたが、採決等については干渉されることはなかった。

第2章 衆議院の審議および修正議決

第1節 憲法改正案の提出およびマッカーサー元帥の声明 (PP.477~478)

帝国憲法改正案は、第90回帝国議会開院式当日の6月20日、下記の勅書をもって衆議院に提出された。

【帝国議会への憲法改正案提出に当たっての勅書】

勅書

朕は、國民の至高の總意に基いて、基本的人權を尊重し、國民の自由の福祉を永久に確保し、民主主義的傾向の強化に對する一切の障害を除去し、進んで戰爭を拋棄して、世界永遠の平和を希求し、これにより國家再建の礎を固めるために、國民の自由に表明した意思によつて憲法の全面的改正を意圖し、ここに帝國憲法第七十三條によつて帝國憲法の改正案を帝國議會の議に付する。

その翌日に当たる6月21日、マッカーサー元帥は、議会における憲法審議について声明を発表した。いわゆる「議会における討議の3原則」である。

声明はまず、「今回議会における憲法改正草案を提出するに際し、日本國民は日本の歴史において真に重大なる時期に直面している。日本國民の生活の基本はこの重大な問題をいかに取り扱うかによつて決定される。」として、この問題解決のため、以下の3原則を提示している。

【マッカーサーによる議会における討議の3原則】

- 1 かかる憲章の規定を討議するために十分な時間と機会が与えられ、かつ、
- 2 本改正憲法が明治22年発布の現行憲法と完全なる法的持続性を保障され、また、
- 3 かかる憲章の採択が日本國民の自由なる意思を表明することを示すべきことが絶対に必要である。

さらに続けて、声明は、憲法改正がこの8か月余にわたって日本の全政党及び全階級の討議の下、非常に大きな政治的考慮的となってきたこと、憲法改正案の採択に当たっての修正の自由がありそれは議員の手によってなされるべきこと、また、先の総選挙に触れ、民主的公正に行われた選挙であり、現在の議会は十分に民意を代表している等について述べている。

なお、この声明の3原則が、5月13日の極東委員会政策決定で示された3原則をそのまま取り入れたものであることは明らかである。

第2節 憲法改正案の審議 (PP.478~488)

帝国憲法改正案は、6月25日の衆議院本会議に上程され、吉田首相から提案理由の説明がなされた。

【帝国憲法改正案についての吉田首相による提案理由】《冒頭の総論部分》

御承知の如く昨年我が国が受諾致しましたポツダム宣言及びこれに関連し連合国より発せられたる文書には「日本國國民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ對スル、一切ノ障礙ヲ除去シ、言論、宗教及ビ思想ノ自由竝ニ基本的人權ノ尊重ヲ確立スベキコト」並に「日本國ノ政治ノ最終ノ形態ハ、日本國國民ノ自由ニ表明スル意思ニ依リ決定

サルルベキコト」の条項があるのであります。この方針は正に平和新日本の向ふべき大道を明かにしたものであります。これが為には何と致しましても国家の基本法たる憲法の改正が要諦と考へるのであります。仍て政府は前内閣及び現内閣に互り、鋭意これが調査立案の歩を進めて参つたのであります。ここに成案を得るに至りましたので、これを今回の帝国議会に付議せられんことを奏請致しまして、今日本院の御審議に付せられることに相成つたのであります。

本改正案の基調とする所は、国民の総意が至高のものであるとの原理に依つて諸般の国家機構を定め、基本的人権を尊重して国民の自由の福祉を永久に保障し、以て民主主義政治の基礎を確立すると共に、全世界に率先して戦争を抛棄し、自由と平和を希求する世界人類の理想を国家の憲法条章に顕現するにあるのでありまして、この精神は本改正案中の全文に詳細に示されて居る所であります。

これに続いて各章毎の説明がなされたが、このうち、第1章については、象徴天皇制及び天皇の権能については、以下のように述べられていた。

【吉田首相による提案理由説明中の天皇制に関する部分】

これは、天皇が日本国家を表現し、且つ日本国民統合の姿を體現せらるるの地位に立たせらるべきことを定むると共に、この天皇の御地位は日本国民の至高の総意に基くものであることを規定したものであります。これに依り皇位を繞つて過去の神秘性と非現実性が完全に払拭せられ、その基く所は現実なる国民の総意であることが如実に示されたものであります。併しながら、現行憲法に於ける如く広汎なる大権事項を規定するに於ては、却て政府其の他の権力者が時に誤つた理念に侵されて、天皇の御名に隠れ、民意を歪曲し、国政を専断し、動もすれば無暴なる政策を施行せんとして、遂に国家国民を破滅に導き、累の及ぶ所予断を許さざる事態に立至る虞あることを免れませぬ。改正案に於きましては、天皇は内閣の助言と承認に依り一定の国務のみを行はせらるることと致して居るのでありまして、この形態は正に民主主義国政の常道を踏むものであると存するのであります。

第2章の戦争放棄については、規定の趣旨についての説明に加え、以下のような発言がなされた。

【吉田首相による提案理由説明中の戦争放棄に関する部分】

これは改正案に於ける大なる眼目をなすものであります。斯かる思ひ切つた条項は、凡そ従来各国憲法中稀に類例を見るものでございます。斯くして日本国は永久の平和を念願して、その将来の安全と生存を挙げて平和を愛する世界諸国民の公正と信義に委ねんとするものであります。この高き理想を以て、平和愛好国の先頭に立ち、正義の大道を踏み進んで行かうと云ふ固き決意を此の国の根本法に明示せんとするものであります。

なお、上程に先立ち、志賀義雄君（共産）から、憲法改正案に関する議事延期の動議が提出されたが、賛成少数をもって否決された。

提案理由の聴取に引き続き、6月28日までの4日間にわたって本会議における質疑応答が行われた。

質疑者は、北れい吉君（自由）、原夫次郎君（進歩）、北浦圭太郎君（自由）、鈴木義男君（社会）、吉田安君（自由）、森戸辰男君（社会）、酒井俊雄君（協同民主）、安部俊吾君（無）、細迫兼光君（無）、布利秋君（日本民主党準備会）、野坂参三君（共産）の

11名であった。

憲法改正に関する本会議での質疑応答の主な論点は、以下のものであった。

【帝国憲法改正案に対する衆議院本会議における主な論点】

1 憲法改正の根拠ないしはその必要性の問題等

- ・軍の解体により、帝国憲法の運用で民主主義及び平和主義の徹底は可能ではないか
- ・突然、このような進歩的草案が発表されるに至った経緯
- ・憲法改正の時期の妥当性
- ・審議の手段として帝国憲法第73条によることの妥当性
- ・ポツダム宣言の受諾に伴う憲法制定権力の所在
- ・貴族院の草案審議についての適格性
- ・修正権の範囲

2 国体・主権の所在・天皇の地位に関する問題等

- ・国体の変更の有無
- ・天皇の地位及び権能
- ・皇室財産の国庫帰属についての妥当性

3 戦争放棄の問題

- ・進んで永世局外中立運動を起こす必要性
- ・自衛権行使の正当性及び国際連合への加入による安全保障の確保の必要性
- ・日本が侵略行為を受けた場合の方策

4 基本的人権の問題

- ・社会的、経済的規定を追加する必要性
- ・国民の権利に関する規定と義務に関する規定とのバランス
- ・改正憲法に基づく家族制度の将来

5 統治機構の問題

- ・国会の通年化及び参議院の職能代表制を採用する必要性
- ・議院による選挙争訟の裁判、国務大臣の任命手続、最高裁判官の国民審査等の制度についての合理性

6 改正案の文章などの問題

- ・字句表現が翻訳調であることの指摘
- ・前文の表現の冗漫さについての批判

第3節 特別委員会における質疑応答（PP.488～496）

6月28日、帝国憲法改正案は72名の帝国憲法改正案委員に付託された。

その会派別構成は、日本自由党22名、日本進歩党15名、日本社会党15名、協同民主党7名、新光クラブ5名、無所属倶楽部5名、日本民主党準備会2名、日本共産党1名であり、委員長には芦田均君（自由）が互選された。

特別委員会は7月1日から審議に入り、7月10日まで総括的質疑が行われ、7月11日から逐条審議に移り、7月23日に質疑を終了した。その後、修正協議のための小委員会が設けられ、13回の会合の後、8月21日に特別委員会を再開して採決が行われた。

特別委員会では、主に金森国務大臣が答弁に当たった。

7月1日の委員会における提案理由の説明においては、金森国務大臣から、前文以下改正案の全体にわたる詳しい説明が行われた。また、この説明に付加して、憲法改正の国際的意義、国体及び主権に関する問題についての見解が述べられた。

特別委員会における質疑応答のうち、重要な論点となったものは以下のとおりである。

【帝国憲法改正案に対する衆議院特別委員会における主な論点】

1 修正権の問題

- ・国際的な政治情勢と照らして修正の可能性の有無

2 憲法改正の根拠の問題

- ・国際情勢又は国内情勢のどちらの要請が改正の根拠となっているか

3 主権の所在・国体の問題

- ・諸政党の発表した憲法草案要綱と本改正案に規定する主権の所在には全く整合性がないが、なぜ主権在民となったか
- ・「国体」の概念は、新憲法によって変更された新しい観念に立ってのみ護持されたと解釈してよいか

4 天皇の地位の問題

- ・「象徴」のことばの妥当性
- ・天皇の権限拡充の必要性
- ・天皇の国事行為から、衆議院解散等の政治的影響のある事項を除く必要性

5 戦争放棄の問題

- ・将来の我が国の安全保障の在り方
- ・国際連合に加入する場合の軍備の必要性
- ・内乱その他の非常事態の場合の対処方策
- ・戦争放棄に自衛としての戦争が含まれるか

6 国民の権利義務の問題

- ・国民の権利を強調するに急であって、義務の面が軽視されていないか
- ・文化的、社会的、経済的な保障の規定が不十分ではないか

なお、戦争放棄の問題については、総括質疑の最後に際して、芦田委員長から、

戦争放棄の問題について特に論じられたのは、第1に、第9条の規定によれば、我が国は自衛権をも放棄することになるのか、第2に、その場合、我が国は何等かの国際的保障を取り付けない限り、自己防衛を全うできないのではないかと、ひいては他国間の戦争で容易に戦場になるおそれがないか、第3に、戦争放棄の結果、武装兵力の提供ができないために、国際連合への参加を拒否されるのではないかと、の3点であった

との質疑のまとめが述べられた。

これに続いて芦田委員長の個人的見解として、

国連憲章に照らしても自衛権の行使は認められている、我が国が国連加入の場合、国連憲章からすれば、日本に対する侵略行為が世界平和を脅威して行われる場合に対しては安全保障理事会がその使用し得る武装軍隊をもって日本防衛の義務を負う、また、我が国についても自衛のため適宜の措置をとることを許すものと考えて誤りはないと思う

との意見が述べられた。

これに対して、金森国務大臣からは、将来の国連への加入を念頭に置けば、憲法改正案の規定と国連憲章の規定との間に、若干の連携不十分があることは認めなければならないが、その場合には必要な措置が講じられるであろう旨の答弁があった。

第4節 小委員会における審議 (PP.496～510)

小委員会は、芦田委員長のほか、日本自由党 4 名、日本進歩党 3 名、日本社会党 3 名、協同民主党 1 名、新政会 1 名、無所属倶楽部 1 名の 13 名をもって構成された。

第 1 回の小委員会は 7 月 25 日に開かれ、その後 8 月 20 日まで 10 数回に及んだ。その議事は非公開の下、懇談会形式で進められた。

懇談は、まず各会派から修正意見を聴取し、それを元にしながら進められた。

小委員会は、修正の基本方針として、以下のとおり意見の一致を見た。

【小委員会における憲法改正案に対する修正の方針】

- 1 原案を大幅に修正することは占領軍従来の方針にかんがみ、到底その同意を得る見込みがないから、だいたい原案を中心として修正すること。
- 2 憲法の用語については口語体を用い、なるべく平易なことばづかいとし、翻訳体らしき個所は極力書き改める

この方針の元、協議を進めた結果、8 月 20 日に各派共同修正案として成案を得るに至った。その要点は、以下のようであった。

【衆議院の小委員会における各派共同修正案の要点】

- 1 前文及び第 1 条後段に修正を加え、主権在民を明確にしたこと。
- 2 天皇の権能に関する第 3 条以下の規定中「國務」を「國事に關する行爲」に改める等の修正を加えたこと。
- 3 天皇の権能として最高裁判所の長官の任命を加えたこと (6 条 2 項)。
- 4 第 9 条第 1 項に「日本國民は、正義と秩序を基調とする國際平和を誠實に希求し」を冠し、第 2 項に、「前項の目的を達するため、」を加えたこと。
- 5 第 3 章中に、新条文として國民の要件、納税の義務、その他國家賠償、刑事補償に関する規定を設けたこと。
- 6 第 23 条に、第 1 項として「すべて國民は、健康で文化的な最低限度の生活を營む權利を有する。」を加えたこと。
- 7 第 24 条の「すべて國民は、その保護する兒童に初等教育を受けさせる義務を負ふ。初等教育は、これを無償とする。」に「法律の定めるところにより、」を加え、「初等教育」を「普通教育」とし、「義務教育は、これを無償とする。」と改めたこと。
- 8 第 25 条中に「勤勞の義務」に関する規定を加え、勤勞条件の中に「休息」を加えたこと。
- 9 国会の章において、第 40 条に「教育、財産又は収入」を加えたこと。
- 10 衆議院の優越に関する規定中、参議院に認められた猶予期間を短縮したこと。
- 11 第 10 章において、第 94 条中、憲法、法律及び条約をとともに最高法規としていたのを改め、憲法のみとし、第 2 項として、國際法規尊重に関する規定を加えたこと。
- 12 第 11 章において、現に華族の地位にある者についての経過規定を削除したこと。

上記の小委員会における各修正のうち、主なものの経過は以下のようであった。

1 前文及び第 1 章 天皇

前文及び第 1 条中の主権の所在に関する修正は、GHQ からの申入れに基づくものである。

小委員会発足以前から、GHQ 側からは衆議院では前文修正の意見があるようだが、それならば、その機会に主権は国民にあるということを明確にしてもらいたい、とい

う意向が表明されていた。その後、金森國務大臣とケーディス民政局長との会談がもたれたが、ケーディス次長から、国体及び主権の問題についての金森國務大臣の説明が草案で説明されていた意味とかけ離れているのでは、という懸念が表明された。これに対して、金森國務大臣より、以下の6項目の説明がなされた。

従来の天皇中心の基本的政治機構は、新憲法では根本的に変更されている。(従来の天皇中心の基本的政治機構をもつて我が国の国体と考える者があるが、これは政体であって国体 *ファンダメンタル・キャラクター・オブ・ステート* ではないと信ずる。)

現行憲法において国民意思は、天皇より具体的に表現されるが新憲法ではしからず。(新憲法では国民意思は主として国会を通じて具体的に表現される。)

天皇は、新憲法においては象徴たるにとどまる。象徴の本質は、天皇を通じて日本の姿を見ることができるといふことにあるのであつて、国家意思または国民意思を体現するというような意味を持たない。

現行憲法では、天皇は何事もなしうるたてまえになつてゐるが、新憲法では、憲法に明記された事項以外は何事もなしえない。(法律をもつてその権限を追加することも絶対にできない。)

現行憲法における天皇の地位は、天皇の意思または皇室の世襲的意思に基づくものと一般に考えられていたが、新憲法においては、天皇の地位は全く国民主権に由来する。

政治機構とは別個の道徳的、精神的国家組織においては、天皇が国民のセンター・オブ・デポジションであることは憲法改正の前後を通じて変りはない。(国体が変わらないといふのは、このことをいうのである。)

GHQ側は、この説明に納得したが、誤解を避けるためにも、前文又は条文のいずれかに主権が国民にあるということを明文化して欲しい、と要請してきたため、応酬の末、日本側もこれに合意した。

小委員会においては、自由党及び進歩党の委員から主権在民の明記が提案され、その後、7月29日に民政局長から正式の申入れとして、前文及び本文に主権在民を明記するよう要請があったものである。

2 第2章 戦争放棄

第9条に関しては、原案の表現では、日本がやむを得ず戦争を放棄するような感じを与え、自主性に乏しいとの批判があり、文章の調子を高くしたいというのが支配的な意見であった。

小委員会では、芦田委員長から以下の試案が提示され、それについて懇談が進められた。

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る。

前項の目的を達するため国権の発動たる戦争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。

この試案については、単なる「宣言」では弱い、法的規制の必要ありとの意見が強く、また、第1項と第2項とを入れ換えることについても議論の結果、原案どおりとすることとなった。こうして案文調整の結果、第1項に「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」を冠し、第2項を「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力を保持しない。國の交戦権はこれを認めない。」と改めること

となった。GHQからは、何の異議もなかった。

この修正の経緯について、芦田均氏は、憲法調査会においてこの修正の経緯を「9条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」し、また、当時「GHQはどんな形をもつても戦力の保持を認めるという意向がないと判断」していたため、「修辭の字句はまことに明瞭を欠くもの」ではあるが「一つの含蓄をもつて」、「『前項の目的を達するため』という字句をそう入るすることによつて原案では無条件に戦力を保有しないとあつ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」なるよう、修正を加えたと述べている。

ただし、この条項の解釈については、政府は、一貫して原案と趣旨において差異はないものと説明している。

3 第3章 国民の権利義務

国民の要件、国家賠償、納税義務、刑事補償に関する規定の新設及び勤労の義務の挿入については、審議の過程でその必要性が指摘されていたところであり、各派の一致した見解であった。

また、健康で文化的な最低限度の生活の保障に関する規定の追加及び勤労条件への「休息」の挿入は、社会党が主張して各派の同意を得たものであった。

4 第4章 国会

選挙及び被選挙資格に関する規定に「教育、財産又は収入」を追加する修正は、主権在民の明文化とともに、民政局から申入れがあったものである。

5 第5章 内閣

国務大臣の選任については、国会の承認を得なければならないとした部分を削除したのも、民政局からの申入れによるものである。これについては、審議の段階で同趣旨の意見があり、特段の反対はなかった。

6 第7章 財政

皇室財産の国庫帰属に関する規定については、審議の段階から批判が強く、小委員会においては一応、「世襲財産以外の皇室財産は、すべて國に屬する。法律に定める皇室の支出は、……」という修正案をまとめたが、民政局の同意を得られず、先方の強い主張により「すべて皇室財産は、國に屬する。」と修正するに決した。

なお、この修正をめぐり、樋貝議長ら委員外の議員が再修正を申し入れるという事件が起き、樋貝議長の辞職につながった。

7 第10章 最高法規

原案が、憲法のほかこれに基づく法律及び条約をも最高法規としている点については、審議の段階で不合理であるとの指摘があり、民政局からも同様の申入れがあったことから、法律および条約が削除され、国際法規の尊重に関する第2項が追加された。

8 第11章 補則

各派の一致した見解により、華族に関する経過規定を削除した。

最後に小委員会においては、附帯決議の準備が進められ、以下の成案を得た。

【帝国憲法改正案に対する附帯決議】

附 帯 決 議

一、憲法改正案は憲法附屬の諸法典と相俟つて、始めてその運用の完全を期待し得るものである。然るに皇室典範、參議院法、内閣法その他多數の各種法令は、未だその輪廓さへ明かでないために、憲法の審議に當つても徹底を期し得なかつたことは、深く遺憾とするところである。政府は速かに是等諸法典を起案し、國民の輿論に問ふ準備

- をなすべきである。
- 二、改正憲法が生活権、労働権等の経済的基本権を確立したことは時代の要求に即應する適切な措置であるが、然し是等の権利の裏附となるべき諸施設は、現状を以ては頗る不十分なものがある。政府は速かに廣汎な社会政策を樹立し、當面の失業対策、社会保障制度の確立と同時に、他面生産の増強を圖り、以て經濟再建の促進に萬遺漏なきを期すべきである。
- 三、参議院は衆議院と均しく國民を代表する選舉せられたる議員を以て組織すとの原則はこれを認むるも、これがために衆議院と重複する如き機關となり終ることは、その存在の意義を没却するものである。政府は須くこの點に留意し、参議院の構成については、努めて社会各部門各職域の智識經驗ある者がその議員となるに容易なるよう考慮すべきである。
- 四、憲法改正案は、基本的人權を尊重して、民主的國家機構を確立し、文化國家として國民の道義的水準を昂揚し、進んで地球表面より一切の戰爭を驅逐せんとする高遠な理想を表明したものである。然し新しき世界の進運に適應する如く民衆の思想、感情を涵養し、前記の理想を達成するためには、國を擧げて絶大の努力をなさなければならぬ。吾等は政府が國民の總意を體し熱情と精力とを傾倒して、祖國再建と獨立完成のために邁進せんことを希望するものである。
-

第5節 特別委員会の修正議決 (PP.510~512)

小委員会の修正協議を終えて8月21日、特別委員会が再開された。

初めに芦田委員長から、皇室財産の問題について、皇室財産とは公的財産を指し純粋な個人資産は除外される等のことについて、確認の意味での質疑が行われ、その後、芦田委員長から小委員会の経過及び結果が報告された。

次いで、社会党委員發議にかかる修正案(天皇の国事行為の範圍縮小、経済的・社会的権利の追加等)が議題とされ、その趣旨を聴取した後、討論・裁決の結果、本修正案は賛成少数(賛成:社会 反対:自由、進歩、協同民主、新政会、無所属俱樂部、共産)で否決された。

続いて、原案及び小委員会修正案に対する討論・裁決の結果、賛成多数(賛成:自由、進歩、社会、協同民主、新政会、無所属俱樂部 反対:共産)をもって修正議決された。

なお、附帯決議についても小委員会案のとおり可決された。

第6節 衆議院本会議の修正議決 (PP.513~521)

特別委員会での審議を終えた帝国憲法改正案は、8月24日の衆議院本会議に上程された。

まず、芦田委員長から、委員長報告を聴取した。報告では、委員会における主要な質疑事項、委員会の修正及びその理由が説明され、最後に、新憲法の意義及び日本再生への決意が述べられた。

次に社会党提出の修正案が議題とされた。これは、委員会に提出された修正案と同一のものであった。修正案についての趣旨説明を聴取した後、討論・裁決の結果、本修正案は賛成少数をもって否決された。

次いで委員長報告に対する討論に入った。

まず、野坂参三君(共産)から、憲法改正案に反対である旨の討論があった。反対の理由は、進歩的であることは認めつつも、この案では自由の保障に物質的裏付けがなく、勤労者の保護規定が不備である。また、世襲天皇を認めて多くの権限を与えていること、参議院は民主化の妨害物であり、戦争放棄は民族の獨立を危うくするものである、とい

うものであった。

次いで、北れい吉君（自由）から、賛成討論が行われた。その趣旨は、憲法の規定する国民主権と自由党が主張していた国家主権とは同一のもの、戦争放棄は修正により目的がはっきりした、皇室財産についてはやむを得ざることと考える等であった。

犬養健君（進歩）は、天皇制及び皇室財産について、自由党とほぼ同様の意見を述べ、さらに、内閣総理大臣を国会議員中より選ぶことについては、感慨無量と述べた。

片山哲君（社会）からは、同党が提出した修正案は否決されたが、かくなる上は賛成を表明するとし、天皇制下においても民主化の達成は可能、戦争放棄は決して与えられた条項ではなく国民の心の底に流れていた大きな思想である、国民を引きつける新たな目標は文化高揚・芸術の尊重・平和に対する情熱でなければならない、等を表明した。

この他、林平馬君（協同民主）、大島多藏君（新政会）及び田中久雄君（無所属倶楽部）から、それぞれ賛成の討論が行われた。

こうして討論を終局し、記名投票の結果、投票総数 429 票、賛成 421 票、反対 8 票で、出席議員の 2/3 以上の多数によって修正議決された。

第3章 貴族院の審議および修正議決

第1節 総 説 (PP.521~522)

憲法改正案は、8月24日、衆議院議決の後に直ちに貴族院に送付された。貴族院では8月26日の本会議に上程され、吉田首相から提案理由の説明と衆議院での修正に政府として同意である旨の発言があった。

その後、30日に至るまで、本会議における質疑応答が行われた。質疑者は、高柳賢三君、澤田牛麿君、板倉卓造君、宮澤俊義君、南原繁君、牧野英一君、浅井清君、佐々木惣一君、秋田三一君、林博太郎君、山田三良君、井川忠雄君であった。

本会議の質疑を終了した後、憲法改正案は、45名の帝国憲法改正案特別委員に付託された。

特別委員会は、委員長に安倍能成君、副委員長に伯爵橋本實斐君を互選した後、9月2日から改正案の審議に入った。

特別委員会では、提案理由を聴取した後、9月26日まで、ほぼ連日質疑が行われた。

第2節 質疑応答の内容 (PP.523~533)

貴族院における質疑の特徴は、衆議院の質疑等が概ね発言者の所属政党・会派の立場を代表するものであったのに対して、貴族院のそれは、それぞれの議員の独自の見解に基づいてなされたものであった。また、貴族院では、学者議員の発言が活発であり、それによって衆議院での議論が掘り下げられ、補則されたものも少なくなかった。

貴族院の審議における主要な論点は、以下のようであった。

【帝国憲法改正案に対する貴族院本会議における主な論点】

1 憲法改正の必要性の問題

- ・明治憲法は運用を誤られたもので、改正の必要はないのではないか。(澤田牛麿君)
- ・今回の憲法改正は、ポツダム宣言の要求を満たすについて、必ずしも必要でない局面にまで及んでいるのではないか。(佐々木惣一君)

2 憲法改正手続の問題

- ・民定憲法の制定手続と、明治憲法73条の改正手続は両立しないのではないか。(宮澤俊義君・浅井清君)
- ・憲法が外より与えられたという印象と憶測を払拭するためにどのような姿勢で臨むのか。また、最後に国民投票の手続が必要ではないか。(南原繁君)
- ・憲法改正案はいったんこれを撤回し、改めて立案したものを国民に公表して憲法議會を召集し、その議に付してはどうか。(佐々木惣一君)

3 国体・主権の所在に関する問題

- ・主権在民を規定する以上、主権は天皇から国民に移ったのではないか。なぜ、国体は変ったと説明しないのか。(板倉卓造君・宮澤俊義君・南原繁君・浅井清君・佐々木惣一君)

4 天皇の地位の問題

- ・天皇の国事行為に、条約の批准その他外交関係の権能を加えるべきではないか。(山田三良君)

この他、第1条の「統合」の意味、「象徴」を「元首」・「中心」・「表象」などと改めてはどうか、などの質疑がなされた。

5 戦争放棄の問題

- ・第9条を採択する以上、速やかに国際連合への参加方針を立て、他面、世界連邦建

設に努力することが必要だ。(高柳賢三君)

- ・自衛権とそのため武力まで放棄するというのは、諦念的・観念的ではないか。(南原繁君・佐々木惣一君)

6 基本的人権の問題

- ・放任主義に終始しているとは断言できないにせよ、消極的人権保障を規定した 19 世紀の憲法の形式を出ていないという印象を免れない。(牧野英一君)
- ・家族について親子のことが書かれていない、家族協同体の保護・発展の促進が必要だ。また、家督相続制度の廃止により、農地等の所有権の零細化など社会問題も考えなければならない。(牧野英一君・澤田牛麿君)

7 参議院制度の問題

- ・全国民を代表する議院が二つあること及び両院とも国民代表でありながら衆議院が優越し、衆議院だけに解散があることの矛盾。参議院には衆議院と異なる職責を持たせ、それに相応しい構成を考慮する必要性。(佐々木惣一君)

8 司法権の問題

- ・裁判官は国民世論に対しても不羈独立であり得るような制度とすべきだ。(佐々木惣一君・牧野英一君)

9 その他前文及び文章字句の問題等

- ・前文については日本文の原案では文章がぎこちない。(佐々木惣一君・牧野英一君)
- この他、第 10 章最高法規について他の規定と重複し、また、自明のものであるので削除してはどうか、新憲法下における教育勅語の扱いなどが議論された。

第 3 節 特別委員会の修正議決 (PP.534 ~ 543)

特別委員会は 9 月 26 日に一応の質疑を終了し、9 月 28 日の委員会で、修正のため 15 人からなる小委員会を設け、だいたい前文・第 15 条・第 43 条・第 66 条について及び子爵大河内輝耕君の動議により第 79 条を加えて、さらに審査を行わせることとした。

小委員会は橋本副委員長を小委員長として、9 月 28 日から非公開で 4 回の懇談が行われ、上記 5 点の付託事項のほか、第 7 条・第 24 条・第 59 条についても修正の意見が表明された。

この小委員会を受けて 10 月 3 日、特別委員会が再開され、小委員長の報告の後、帝国憲法改正案は修正議決された。その修正要旨は以下のとおりであった。

【帝国憲法改正案に対する貴族院修正の要旨】

- 1 前文の字句を修正したこと。
- 2 第 15 条に、公務員の選挙について成年者による普通選挙を保障する規定を追加したこと。
- 3 第 59 条に、法律案の場合についての両院協議会の規定を追加したこと。
- 4 第 66 条に、内閣総理大臣その他の国务大臣は文民でなければならない旨の規定を追加したこと。

このうち、前文の字句修正と両院協議会の規定は貴族院側の発意に基づくものであったが、普通選挙の保障と文民条項は GHQ の要請によるものであった。

普通選挙の保障に関しては特段の問題なく受け入れられた。

それに対して、文民条項については、政府、貴族院ともきわめて消極的であったが、この修正は、極東委員会の場において英ソ両国から提案されたものであって、これを拒否すれば、故意に「シビリアン」を避けるものとして誤解されるおそれがあり、マッカーサー元帥としては「気の毒だが呑んでもらいたい」という考えであった。

結果として、受け入れざるを得ず、「シビリアン」に対応する日本語の表現について協議の結果、「文民」に落ち着いたものである。

以上のほか、小委員会付託事項中の第43条については協議の結果、無修正となった。

第79条の最高裁裁判官の国民審査については、小委員会では削除に決したのであるが、民政局から国民審査を削除する場合、国会の同意の必要や任期の設定を求めるといふ申入れがあり、特別委員会において、大河内委員から付託事項を撤回する旨の発言があったため結果として無修正となった。

第7条の天皇の国事行為中、全権委任状、信任状及び条約の批准書の認証を廃して、批准は天皇の名をもって行うとし、また、大使・公使等は天皇の任命とする、さらに、恩赦についてもこれを天皇の権能としようとする修正意見が出されたが、天皇の権能を拡大することの危険性が指摘され、否決された。

また、第24条について、家族生活に関する規定を設けようとする修正意見も、憲法の規定に馴染まないという理由で否決された。

第4節 貴族院本会議の修正議決（PP.543～552）

10月5日、貴族院本会議において安倍委員長から委員長報告が行われた。これを受けて同日及び翌6日にかけて討論が行われた。

討論では、順番に佐々木惣一君が反対、松村眞一郎君が賛成、澤田牛麿君が反対、子爵大河内輝耕君が賛成、三土忠造君が賛成、松本學君が賛成、木下謙次郎君が賛成の立場から発言した。

このうち佐々木議員の反対意見は、国体の変更や天皇の統治権総攬者たる地位を廃止することは不必要である。また、GHQの声明によれば国民の忌憚のない意見表明が認められているにもかかわらず、反対の意見を持ちながらもそれを公表しないこととすれば、世界からこの憲法について反対者は一人もいないと見られても仕方がない、反対の意見を持つものははっきりとそれを公にすることが適当である、貴族院には全員一致の賛成を期待されていると思うが、あえてここに反対せざるを得ないのは苦痛の至りである、というものであった。

また、澤田議員の反対意見は、この憲法には法律に適しない倫理的教訓が多く、公法と私法の混同があり、また、三権分立の理念が紛糾して統治権の所在が不明である。英米法の色彩が強く、実施に当たっては従来の大陸系の法制に変革を加えることを要し、そのために国民生活に混乱を生じる、もう少し政府が熱心になって衆知を集めて立派な憲法をつくるべきで、これは返上致したいという意味で反対する、というものであった。

これに対して賛成の立場からは、明治憲法との訣別の情とともに、新憲法に新日本建設のために必要な民主主義と平和主義が明確にされていること、政体は変化しても国体は変わらないという政府の解釈を是認すること、などの意見が表明された。

討論を終了した後、高柳賢三・山田三良の両議員から第7条に関する修正案が議題となった。

その内容は、特別委員会に提案されたものと同趣旨のものであったが、裁決の結果、賛成者少数で否決された。

次いで、牧野英一・田所美治の両議員から第24条に「家族生活はこれを尊重する。」を加える修正案が議題となった。

これについては、記名投票の結果、賛成が165票あったものの、出席議員の2/3に達せず否決された。

その後、帝国憲法改正案の裁決に入り、委員会の修正のとおり、出席議員の2/3以上の起立によって議決された。反対者は、前出の2名のほか1・2名であったとされる。

第5節 貴族院回付案に対する衆議院の議決 (PP.552～553)

10月6日に貴族院から回付された帝国憲法改正案は、翌7日の本会議に上程され、直ちに裁決の結果、5名の反対者を除き、圧倒的多数をもって貴族院の修正に同意するに決した。

成立に際し、吉田首相から政府の所信が述べられた。

第4章 帝国議会の審議に関する問題点 (PP.553 ~ 574)

第1に、第90回帝国議会での憲法審議に臨んでの政府の態度は、金森徳次郎・入江俊郎の両氏によれば、以下のようであった。

政府としては、議会に臨むに当たり、憲法のような根本的な問題は、政府原案に固執することなく、「いわば非常な弾力性のあるものにして、主権者たる国民の思うようにもつていつてもらうのが本筋」として、「幾分の調整ははかるにしても、要するに主権者たる国民の意思のままに、行くべきところへ落ち着くという気持ち」、また、「できるだけゆつくり審議をしてもらおう、いかなる問題でも思うように議論をしてもらおうのであつて、また、したがつてこれに対する答えというのも、広い立場で答えていく」という立場から、「ねらいどころとしては、すべての国民の代表者がこれに賛成してくれるようにありたいと思つてつとめていつた」ということであつた。

また、GHQによって作成された草案をもとに作成されたものであつたということに対する批判については、その事実を認めた上で、「国と国との複雑なる交渉の結果世界と調和するようにして日本の憲法が生まれてくるという段階においては、中身がほんとうによくて、そしてたとえば日本国民の意思においてできるという筋道において何もまちがつていないならば、だれが知恵を出したか、だれがエンピツを取つたかということは結果を是非することに大した影響はない」、また、「これを認めることによつて、われわれの本心を変えたかどうかということになると、あのときをもとにして考えると、日本人の到達しえざるやや先のところまでを是正しておるような気がする」と述べている。

明治憲法第73条の改正手続によつたことが、国民の自主的な意思の表明という趣旨に沿つたものであつたかについては、当時の社会混乱を収集するため、早く国民の依つて立つべき基準を作る必要があつたとし、また、国際情勢に対する勘案のみならず国内情勢としての憲法改正の必要性については、日本をある程度まで進歩させることで、早期の独立につながるものと考えていた、ということであつた。

なお、憲法第7条についての貴族院の修正意見を政府として反対した理由については、形式的には天皇の権能を強めるものであつたこと、衆議院段階において既に理解を得たものであつたこと、貴族院内部においても賛成意見ばかりではなかつたことを挙げた。

第2に、当時の政党の態度であるが、芦田均氏によれば、当時の政党は絶対多数を持っている政党が存在せず、自由、進歩、社会の3大政党のほか、国民党、協同党、新政会、無所属倶楽部、共産党などに分かれており、その頃の政党の空気というものは的確に述べることは難しいとしながら、思想的系列としては、左翼側から順に、共産党、社会党、国民党、協同党、自由党、進歩党、新政会としている。

また、社会党については、修正を主張してはいたが、紳士の態度であつた。GHQの主張を支持したのは社会党で、そこから右へ行くほど「ラッパ・レジスタンス」という気持ちが強かつたと述べている。

その社会党について、森戸辰男氏は、押し付けられた憲法であつたが、その内容について押し付けられたという感じは持たなかつたが、社会主義実現のために必要な修正案を提出した、第9条について平和主義には賛同したが、無条件降伏・武装解除というような宿命的なものがあるという冷静な批判も存在した、また、占領下の特殊事情にかんがみ、成立後一定期間の後に再検討されるべきことを附則に設けるべきと考えたが、暫定的憲法の印象を与えるとの与党側の委員の意向もあり、提案しなかつた、と述べた。

第3に、貴族院の雰囲気については、高柳賢三氏によれば、外国人によって起草されたものを我が国の憲法とすることに対するナショナリズム的な反感は衆議院よりも強かつたという。

また、安倍能成氏は、学者の議員による細かい法律論は、憲法改正に臨んで必要な議

論ではなかったように思うし、また、今回は仕方ないが国力回復に伴い訂正していこうという雰囲気であったように思うとしている。なお、押し付けられた憲法であるという点については、屈辱感を拭い得ないとしながらも、その徹底した平和主義・民主主義の意義は認めているとした。

宮澤俊義氏は、本会議での反対者はわずかであったが、その少数意見に共鳴する者は相当に多かったと思われるとした上で、大多数が賛成に回った理由を、第 1 に、国際情勢を理由とした政府の強い意向、第 2 に、それがまた GHQ の意向とも合致しているとされた、第 3 に、既に衆議院を圧倒的多数で通過していた、第 4 に、総選挙で示された民意もこれを支持していたと考えられる、の 4 点としている。

第 4 に、議会の審議と国民の自由な意思の表明との関係については、宮澤俊義・森戸辰男の両氏によれば、制定過程において表明された議員の考え等の意味付け・価値判断については、自由な意思の表明がなされたものであると一応は言えないことはないと思うが、占領下という事情を考慮した場合、一義的に断定することは困難である、それでも占領時代の作品としてはやむを得ないだろう、また、その制定手続に対する価値判断についても、当時の条件下においてはあの手続も全く無意味であったとは思わないが、もっとよい工夫があり得たということは言えるだろう、しかし、それでも当時の諸条件を考慮すれば、やはりある価値を持っていたと思われるとしている。

また、植原悦二郎氏は、与えられた憲法であるかもしれないが、事実として国民の代表者たる議会がそれを決定した以上は、やはり日本の憲法として受け入れるべきであり、自主的であったか否かについては、極めて微妙ではあるが、経緯はともかくそれを引き受けて自分のものとしたのであれば、それを日本国民の自主憲法だといっても差し支えないと思う、と述べている。

第 5 に、新旧憲法の法的継続性その他憲法第 73 条による改正手続の問題については、金森徳次郎氏は、概略以下のように解説している。

明治憲法の改正は、原案はこれを天皇が発議し、それを両院が可決した後に天皇が裁可して公布するという形式であったが、日本の降伏と連合国による占領の結果、天皇の統治権に相当の実質的变化が起こった。そのような状況下において、天皇に憲法改正の発議権があるのかどうか問題となった。

憲法学者の間では、憲法の全部的消滅を唱える者と天皇の地位だけの消滅をいう者に分かれたようであるが、自身はそういった見解はとらなかった。

そもそも国際法と国内法との関係は複雑であって、一国の基本的組織が一片の条約によって消滅するなどはあり得ない、また、外国からの制約があるとはいえ、我が国の立場として天皇の地位は除いていない、という解釈をした。

上記のような解釈をすれば、あとは明治憲法第 73 条の手続を形式的に踏めば一応の手続論を満足させることができる。

次に、明治憲法第 73 条の要求するところは、両院がそれぞれ議員定数の 2/3 以上が出席の上で、さらにその出席議員の 2/3 以上の多数をもって改正を議決すべし、ということである。ところが新憲法の前文には、国民がこれを確定するというような規定があり、これはあたかも国民自身が憲法を制定したという文字的印象を与えるが、しかしこれは国民が確定したということに相違ない。その意味において、この憲法を改正するという議決は、憲法を確定するという行為をも同時に行った、ということができる。従って、手続の上においても法的継続性を保っているということができる。

なお、これと同様の説明は、入江俊郎氏や当時の GHQ によっても確認されている。

第5章 憲法改正の成立および公布

第1節 枢密院の審議 (PP.574~576)

10月12日、憲法改正案は、「帝国議会において修正を加えた帝国憲法改正案」の件名で再び枢密院に諮詢された。

枢密院は、10月19日と21日に潮惠之輔副議長を委員長とする審査委員会を開いた。

審査委員会には、吉田首相と金森国務大臣が出席し、議会での修正箇所及びこれに対する政府の見解についての説明が行われた。

質疑では、主権の所在及び戦争放棄等について、帝国議会で行われたと同様の質疑応答がなされた。

10月29日、枢密院は、天皇親臨の下に本会議を開会し、潮委員長の報告の後、全会一致でこれを可決した。なお、憲法改正草案の議決に際して唯一反対した美濃部顧問官は欠席した。

第2節 公 布 (PP.577~578)

枢密院の議を経た後、帝国憲法改正案は上奏裁可を経て、昭和21年11月3日、「日本國憲法」として官報号外に公布され、同時にその英訳文が英文官報にも掲載された。

この公布の際に付せられた上諭は、以下のとおりである。

上 諭

朕は、日本國民の總意に基いて、新日本建設の礎が、定まるに至つたことを、深くよろこび、樞密顧問の諮詢及び帝國憲法第七十三條による帝國議會の議決を経た帝國憲法の改正を裁可し、ここにこれを公布せしめる。

なお、英訳文の作成は外務省及び内閣法制局によって行われ、その結果、それまで踏襲されてきた英文のGHQ草案について前文ほか50数か条にわたり訂正が加えられた。

当日は、貴族院議場において日本國憲法公布記念式典が挙行され、下記の勅語があった。

勅 語

本日、日本國憲法を公布せしめた。

この憲法は、帝國憲法を全面的に改正したものであつて、國家再建の基礎を人類普遍の原理に求め、自由に表明された國民の總意によつて確定されたのである。即ち、日本國民は、みづから進んで戦争を放棄し、全世界に、正義と秩序とを基調とする永遠の平和が實現することを念願し、常に基本的人權を尊重し、民主主義に基いて國政を運営することを、ここに、明らかに定めたのである。

朕は、國民と共に、全力をあげ、相携へて、この憲法を正しく運用し、節度と責任とを重んじ、自由と平和とを愛する文化國家を建設するやうに努めたいと思ふ。

第6章 極東委員会の諸情勢 (PP.578 ~ 592)

帝国議会に憲法改正案が付議された頃から、日本国憲法が成立・公布の時期に至るまでの間における極東委員会の諸情勢は以下のものであった。

憲法改正草案が発表された後、極東委員会が5月13日に「日本の新憲法の採択についての原則」を決定し、これに従うかたちでマッカーサー元帥が6月21日に「議会における討議の3原則」の声明を発表するまでの同委員会の動きについては、既に第4編第8章において述べたとおりであるが、その当時に新聞報道によると、6月4日、極東委員会が日本の天皇制問題を初めて公式に取り上げたことを伝えている。

その後、7月2日に極東委員会は、特別会議を開き、「日本の新憲法についての基本原則」を全会一致で採択した。

この決定は、7月6日付で米国政府からマッカーサー元帥に指令として送付されたが、その中には、元帥は従来の指令に従って「日本人の採択する憲法がいかなるものであれ、このステートメントに定められてある諸原則に合致することを確保するために」適当な措置を採らなければならない、と述べてあった。

その諸原則とは、既出のSWNCC - 228 とほぼ同一内容のものであった。

従って、GHQ は既にそのSWNCC - 228 に準拠して憲法草案の立案に臨んでいたと認められる以上、この政策決定は、別段新しい意味を持つものではなく、ただ前出の主権在民の明記及び文民条項の問題等についてのGHQ 側からの申入れの根拠となったに過ぎなかった。

その後、極東委員会は、9月25日に新たな政策決定を行った。

この政策決定では、改めて文民条項の必要性を再確認し、さらに、参議院は衆議院に対して何らの優越性を持つべきではない、としていた。

この文民条項の挿入については、衆議院における憲法第9条第2項の修正の結果、日本は第1項に規定する以外の目的であれば、軍備を持つことができるのではないかとという認識が、連合国の間に起こったからではないかと推測される。

憲法改正案は、極東委員会においても分科委員会や全体会議の場において審議が行われた。その間、マッカーサー元帥とも協議的に連絡し、意見の交換が行われた。

その中で、極東委員会からは様々な修正要求がマッカーサー元帥に伝えられ、それらについて、マッカーサー元帥が承諾したものが日本政府に伝えられた。

もっとも、その間、マッカーサー元帥は7月30日付の極東委員会宛て回答の中で、委員会の余りに細目的な要求について、以下のような反対意見を述べている。

【憲法改正についてマッカーサー元帥の極東委員会に対する意見】

- 1 極東委員会の質疑を通じて看取されることは、立憲政治に関して、完璧を期そうとする傾向のあることで、ポツダム宣言の要件を具体化するものとしては、主張しえないものようである。けだしポツダム宣言の課しているものは、単に民主的國家の設立にあるからである。
- 2 これと関連して忘れてならないことは、現に行なわれている憲法上の全手続きは、日本の政府と国民により行なわれているものであることで、これに介入するのは、ただその措置が望まれている民主化を指向するものであることを確めるためである。同盟国の目的は、日本国民の自由意思を表明する憲法の採択を確保することにあるのだが、民主的方法の若干について、日本人に選択の余地を与えることなく、余りに細目にわたって完全を期し、その意思に反して、これを強制しようと企てることは、かえって同盟国の目的そのものを無為に化すおそれがある。

3月20日の政策決定において、極東委員会には憲法の最終草案を審査し、意見を表明する機会を与えられなければならないとしたことは、前述のとおりであるが、当初は、新憲法に対して、委員会としての正式な決議によって承認する必要があるとしていた。

しかし、これに対しては委員会の決定に対して拒否権を保有する米国政府が、日本側の改正手続が終了すればよく、極東委員会が改めて承認するという手続を必要とすべきではないという意見を表明したため、委員の多数は、米国の立場を承認ないしは黙認せざるを得なくなった。

この結果、極東委員会としては、9月25日までの数回の会議の中で憲法草案に対する各国の見解を表明するに止まり、明確な反対を示したソ連以外は、不満を抱えながらも承認する旨の見解を表明した。

10月7日、帝国憲法改正案は帝国議会を通過したが、極東委員会においては、日本のこの手続が、日本国民の自由な意思の表明に当たるかどうかを疑う声があった。

この結果、新憲法が真に日本国民が自由に表明した意思によってなされたものであることを確認するため、日本国民に対してその再検討の機会を与えるべきであるという見解が支配的となった。

米国政府はこれに対して消極的であったが、結局これに同調し、10月17日、「日本の新憲法の再検討の規定」と題する極東委員会の政策決定がなされた。

この政策決定の要点は、憲法施行後、1年以上2年以内の期間に、新憲法に関する事情が国会によって再検討されなければならないとするものであった。

以上の経過により、極東委員会としては、結局、日本国憲法に対して積極的に承認又は不承認の意思決定をすることなく、この再検討の決定をすることによって憲法問題の一応の締めくくりをつけたものと見ることができる。

この決定にGHQは全く熱意を示さなかった。逆にこの政策決定が日本側の知るところとなれば、新憲法への信頼を弱めることになると考えた。そのため、極東委員会の米国代表は、この政策を日本側に発表する時期及び方法についてはその後の決定に委ねるという条件付きで、この政策を承認した。

この憲法再検討については、昭和22年1月に至ってGHQから日本政府に対してその申入れがなされ、同年3月末の新聞で日本国内に発表された。翌23年にも重ねて日本政府に対する示唆がなされたが、日本側はこれについての積極的措置を採らなかった。

この問題について、マッカーサー元帥は、「憲法の再検討について日本側と協議したが、日本側は再検討にはもっと長い時間の経過した後でなければならない。」と述べている。

こうして、新憲法の再検討については、極東委員会側も何ら正式の活動をする事なくして終わった。

第6編 制定経過に関する総括的考察

第6編 制定経過に関する総括的考察 (PP.592 ~ 603)

各編における重要な論点は、以下の諸点に要約することができよう。

【憲法制定の経過に関する小委員会報告書における重要な論点】

- 1 連合国に対する日本の無条件降伏の意義、したがってまたポツダム宣言の法的性格をいかに見るべきか。
- 2 ポツダム宣言の内容は当然にわが明治憲法の改正を要求するものであつたと見るべきかどうか。
- 3 総司令部がいわゆるマッカーサー草案を作成しこれを日本政府に提示したことは、日本国民の自由に表明される意思に反するものであり、日本政府および日本国民に対する強制であつたと見るべきかどうか。
- 4 総司令部ないしマッカーサー元帥の採つた憲法改正の措置は、連合国ないし極東委員会の権限を侵すものであつたと見るべきかどうか。
- 5 憲法議会における憲法改正案の審議をも含めてこの憲法成立の全過程において日本国民の自由な意思は正当に反映されたと見るべきかどうか。

およそ以上のような諸点がこの憲法制定過程における基本的論点であるが、これら諸点についてはいずれも意見の対立が見られ、そこが、この憲法を強制されたものと見るかどうかについての意見が分かるところなのである。

最後に、本書は、意見のだいたい一致したところを総合すれば、以下のとおりであるとして報告をむすんでいる。

すなわち、原文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つた事も争えない事実である。ただ、それならば、それは全部が押しつけられ、強制されたといひ切ることができるかといへば、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。要するにそれらの点は、この報告書の全編を通じて、事実を事実として判読されることを期待する以外にない。

日本国憲法制定経過年表

日本国憲法制定経過係年表(ポツダム宣言 ~ 日本国憲法施行)

憲法改正問題の起源

憲法改正問題の展開

S20 (1945)

- 7 . 2 6 ・ 連 合 国、ポツダム宣言を公表 (7.28 鈴木首相、ポツダム宣言黙殺を表明)
- 8 . 6 ・ 広島に原子爆弾投下 (8.8 ソ連、対日宣戦布告 8.9 長崎に原爆投下)
- 8 . 1 4 ・ 御前会議、ポツダム宣言の受諾を決定 (翌日、終戦の詔勅を放送)
 - ・ マッカーサー元帥、連合国最高司令官に就任
- 8 . 1 5 ・ 鈴木内閣総辞職
- 8 . 1 7 ・ 稔彦王 (東久邇宮) 内閣成立 (8.16 大命降下)
- 8 . 1 8 ・ トルーマン米国大統領、スターリンのソ連軍による北海道北部の管理要請を拒否
 - ・ トルーマン米国大統領、対日政策の策定のため設置された国務・陸軍・海軍3省調整委員会 (SWNCC) の採択した「日本の敗北後における本土占領軍の国家的構成」を承認
- 8 . 2 0 ・ 英国政府、米国務省に対し、米・英・ソ・中・濠5か国代表による対日管理理事会の設置を提案 (8.21 米国政府、極東諮問委員会付託条項を英・ソ・中3か国政府に送付。また、同委員会に前記5か国のほか、連合国加盟6か国政府の招請を提議)
- 8 . 2 6 ・ 外務省に終戦連絡中央事務局設置
- 8 . 2 8 ・ 東久邇宮首相、国体護持と一億総懺悔を声明
 - ・ 連合国総司令部【GHQ】 横浜に設置 (9.15 東京に移動)
- 8 . 2 9 ・ 米国政府、SWNCC 作成の「降伏後ニ於ケル米国内ノ初期ノ対日方針」をマ元帥に通達
- 8 . 3 0 ・ マ元帥、厚木飛行場に到着
- こ の 頃 ・ 内閣法制局、内々に憲法問題の研究に着手
- 9 . 1 ・ 第88回帝国議会召集 (9.4 開院式 会期2日間、9.5 まで)
- 9 . 2 ・ 日本、降伏文書調印 (無条件降伏が法的に確定)
 - ・ GHQ、一般命令第1号 (日本陸海軍の解体指令)
- 9 . 3 ・ 貴族院調査会第二部会、澁澤信一・外務省条約局長から戦闘停止より講和に至るまでの諸事項についての説明を聴取(9.8 第一部会、津島壽一大蔵大臣から戦後財政経済対策について説明聴取、9.17 第四部会、吉本重章・陸軍省軍務課長から在外軍隊及び邦人の現状について説明聴取)
- 9 . 6 ・ 米国政府、「連合国最高司令官の権限に関するマッカーサー元帥への通達」を發出
- 9 . 9 ・ マ元帥、間接統治・自由主義助長等の日本管理方式について声明
- 9 . 1 0 ・ GHQ、言論及び新聞の自由に関する覚書交付 (9.21GHQ 批判を禁止する「プレス・コード」を指令)
- 9 . 1 1 ・ GHQ、戦争犯罪人容疑者の逮捕を指令
- 9 . 1 3 ・ 大本営廃止
- 9 . 1 8 ・ 東久邇宮首相、外国人記者団と会見し、憲法改正など内政面に関する改革について現時点では GHQ 指令の完遂に全力を挙げており、検討する余裕なしと表明
 - ・ 内閣法制局、内部文書「終戦と憲法」にて、憲法改正の問題点を列記
- 9 . 2 0 ・ 『ポツダム宣言』ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件(緊急勅令) 公布

憲
法
改
正
問
題
の
展
開

- 9 . 2 2 ・ GHQ、合衆国政府の「降伏後ニ於ケル初期ノ對日方針」に基づく基本指令を交付
- 1 0 . 2 ・ GHQ、民政局（GS）を設置
- 1 0 . 3 ・ 衆議院調査会、議会制度調査特別委員会（当初 102 名）を設置（10.8 委員長：勝田永吉）
- 1 0 . 4 ・ マ元帥、近衛文麿国务大臣と会見し、憲法改正の必要を示唆
・ GHQ、政治的公民的及び宗教的自由に対する制限の撤廃に関する覚書交付（人権指令 治安維持法及び国防保安法廃止、政治犯の即時釈放、思想警察官吏の罷免等）
- 1 0 . 5 ・ 稔彦王内閣総辞職
- 1 0 . 8 ・ 衆議院調査会議会制度調査特別委員会、米英の議会制度について宮澤俊義・東京帝国大学教授から説明を聴取（10.10 より、衆議院議員選挙法の改正に関し協議開始）
・ 近衛文麿、アチソン GHQ 政治顧問と会見（アチソン、憲法改正の主要項目を示唆）
- 1 0 . 9 ・ 幣原喜重郎内閣成立（10.6 大命降下）
- 1 0 . 1 1 ・ マ元帥、幣原首相に対し、婦人解放・労働組合の奨励・学校教育の民主化・秘密審問司法制度の撤廃・経済機構の民主化の 5 大改革を要求
・ 近衛文麿、内大臣府御用掛に任命され憲法改正の検討に着手（10.13 佐々木惣一博士、御用掛に任命され憲法改正調査に協力）
- 1 0 . 1 3 ・ 閣議、憲法問題調査委員会の設置を了解
・ 政府、婦人参政権の付与と選挙権年齢の引下げを発表
・ 言論出版集会結社等臨時取締法廃止
- 1 0 . 1 5 ・ 参謀本部、軍令部、治安維持法など廃止
・ 近衛文麿、AP 通信記者と会見し、議会の権限拡大と天皇大権の縮小など憲法改正に際して考慮すべき項目を表明（内大臣府による憲法改正作業に対する批判起きる）
- 1 0 . 1 6 ・ 衆議院調査会、憲法改正問題特別委員会（当初 132 名）を設置（10.20 委員長：勝田永吉）
- 1 0 . 1 7 ・ アチソン駐日米国大使、憲法改正に関する米国务省訓令を受領（21.1.7 の SWNCC - 228 号文書とほぼ同一）
- 1 0 . 2 1 ・ 近衛文麿、AP 通信記者と会見し、憲法改正問題及び天皇退位問題について語る（政府側からの非難を受け、10.25 新聞記事を訂正）
- 1 0 . 2 4 ・ 国際連合発足
- 1 0 . 2 7 ・ 内閣の憲法問題調査委員会初会合（委員長：松本烝治）
- 1 0 . 3 0 ・ GHQ、皇室財産を公表（11.20 皇室財産の凍結を指令）
・ 極東諮問委員会（FEAC）ワシントンで開催（ソ連代表不参加）
- 1 1 . 1 ・ GHQ、近衛文麿による憲法調査は、GHQ の関知するところではない旨声明
・ SWNCC、「日本占領及び管理のための連合国最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」を承認
- 1 1 . 2 ・ 日本社会党結成（書記長：片山哲）
- 1 1 . 5 ・ 憲法研究会が初会合（高野岩三郎、鈴木安蔵、室伏高信、杉森孝次郎、森戸辰男、岩淵辰雄ら）
- 1 1 . 8 ・ マ元帥、「初期基本的指令」を受領

憲 法 改 正 問 題 の 展 開	11.9	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院調査会憲法改正問題特別委員会、憲法改正問題について宮澤東京帝大教授から意見聴取 衆議院調査会議会制度調査特別委員会、衆議院議員選挙法の改正について、制限連記投票制の採用、選挙公営並びに選挙運動の制限等の諸問題について協議（11.14 選挙公営並びに選挙運動の制限について具体案を作成 内務省との交渉に入る） 日本自由党結成（総裁：鳩山一郎）
	11.11	<ul style="list-style-type: none"> 日本共産党、「新憲法の骨子」を発表
	11.16	<ul style="list-style-type: none"> 日本進歩党結成（12.18 総裁：町田忠治）
	11.20	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、皇室財産の凍結を指令
	11.21	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院調査会憲法改正問題特別委員会、大池眞・衆議院書記官長から政府の憲法問題調査委員会における経過の概要について説明聴取
	11.22	<ul style="list-style-type: none"> 近衛文麿、「憲法改正ノ大綱」を奉呈（11.24 佐々木惣一、「帝国憲法改正ノ必要」を天皇に進講）
	11.24	<ul style="list-style-type: none"> 内大臣府廃止 厚生省労務法制審議委員会、憲法の改正に際して労働権・生活権・休息権等の規定を設けることを答申
	11.26	<ul style="list-style-type: none"> 第89回帝国議会召集（11.27 開院式 会期22日間、12.18まで）
	12.8	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院予算総会、松本国务大臣、天皇統治権の不变・議会の権限拡大・責任内閣制・国民権利の確立の憲法改正4原則を明示
	12.9	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、農地改革を指令
	12.11	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、財閥解体を指令
	12.15	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、国家神道に対する政府の保護・支援・保全・監督及弘布の廃止に関する覚書交付（神道指令 12.28 宗教団体法等廃止の件・宗教法人令（ポ勅）公布） 改正衆議院議員選挙法成立（婦人参政権、大選挙区制限連記制）
	12.16	<ul style="list-style-type: none"> 近衛文麿、服毒自殺（12.6 に戦争犯罪人指定を受けたことによる） 米英ソ3か国外相会談、モスクワで開催（12.26 極東委員会の設置で合意）
	12.18	<ul style="list-style-type: none"> 衆議院解散 国民協同党結成
	12.20	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、政治犯の公民権、選挙権の復活を指令（同日、選挙期日の延期を指令）
	12.21	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、日本に関する基本的指令が一段落した旨を声明
	12.22	<ul style="list-style-type: none"> 労働組合法公布
	12.26	<ul style="list-style-type: none"> 極東諮問委員会、日本訪問のためワシントンを出発（'46.1.9 日本到着、1.30 離日）
	12.27	<ul style="list-style-type: none"> 憲法研究会、憲法草案を参考として政府に手交（翌日、高野岩三郎、憲法研究会案とは別に共和制を柱とする私案を発表） 米英ソ3か国外相会議、極東委員会のワシントン設置及び対日理事会の東京設置を発表
	12.28 この月以後	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、天皇制度支配の諸条件の基礎喪失について声明 公職追放等に伴う貴族院議員の入替始まる（安倍能成、馬場恒吾、金森徳次郎、佐々木惣一、賀川豊彦、南原繁、入江俊郎、山本勇造、田中耕太郎、宮澤俊義、我妻榮ら学者、文化人など多数が勅任される）

	S21 (1946)	
憲 法 改 正 問 題 の 展 開	1 . 1	・新日本建設に関する詔書公布（天皇の神格化を否定）
	1 . 4	・GHQ、好ましくない人物の公職よりの除去に関する覚書交付（公職追放） ・松本内務大臣、憲法改正の松本私案を脱稿（後の「憲法改正案（甲案）」の基礎 1.7 憲法改正問題の状況について奏上し私案を説明）
	1 . 7	・SWNCC、「日本統治制度の改革」(SWNCC - 228 号文書)を採択（日本の非武装化に言及 1.11 マ元帥に送付）
	1 . 10	・国際連合第一回総会、ロンドンで開催
	1 . 11	・ラウエル・GHQ 民政局法規課長、「私的グループによる憲法改正草案に対する所見」を幕僚長に提出（「私的グループ」=「憲法研究会」）
	1 . 14	・野坂三参、延安より帰国し日本共産党と共同声明（天皇制に対する見解を表明）
	1 . 18	・オーストラリアなど、天皇を含む戦争犯罪人名簿を GHQ に提出
	1 . 21	・日本自由党、憲法改正要綱を発表
	1 . 22	・マ元帥、極東国際軍事裁判所の設置を指令
	1 . 29	・閣議、衆議院議員総選挙の期日を 3 月 31 日と決定（2.25 閣議、4 月 10 日に延期）
	1 . 30	・閣議、松本内務大臣から松本私案の説明を聴取（2.1 松本案の非公式な要旨及び説明を GHQ に提出） ・マ元帥、来日中の極東諮問委員会のメンバーと会談（極東委員会の設置により、憲法改正に関する権限は GHQ から極東委員会に移ったと述べる 同日、極東諮問委員会離日）
	2 . 1	・毎日新聞、憲法改正に関する憲法問題調査委員会試案をスクープ ・マ元帥、ホイットニー民政局長に松本案拒否の理由書作成を命令 ・第 1 次農地改革実施
	2 . 2	・憲法問題調査会、憲法改正案（甲案・乙案）を決定
	2 . 3	・マ元帥、GHQ 民政局に対し、憲法改正に関する 3 原則 = マッカーサー・ノート（天皇は国家の元首・戦争放棄・封建制度の撤廃）を提示し、日本国憲法草案の作成を指示（2.4 から作成を開始 2.10 起草作業を終える）
	2 . 8	・政府、松本案を GHQ に提出
	2 . 13	・ホイットニーGHQ 民政局長、松本試案を拒否して GHQ 案を手交し、本案に基づいた憲法改正案の起草を要求
	2 . 14	・日本進歩党、憲法改正要綱を決定
2 . 18	・松本内務大臣、「憲法改正案説明補充」を白洲次郎・終連事務局次長を通じて GHQ に手交（GHQ、松本案は再考の余地なし、また、GHQ 案を基にした起草を拒む場合は GHQ 案を公表すると伝達）	
2 . 20	・ソ連邦政府、千島及び南樺太の正式なソ連領編入を布告	
2 . 21	・幣原首相、憲法改正 GHQ 案についてマ元帥と会談	
憲法草案作成による		
議日本案への作成と提出		

日 本 案 の 作 成 と 議 会 へ の 提 出	2 . 2 2	<ul style="list-style-type: none"> 閣議、幣原首相から昨日の会談について報告（マ元帥の主眼は、象徴天皇制と戦争放棄であって妥協交渉の余地あり） 松本国務大臣、ホイットニーGHQ 民政局長らと会談（GHQ 側、大日本帝国憲法の一部改正では憲法改正の目的を達成し得ない等の意向を表明）
	2 . 2 4	<ul style="list-style-type: none"> 日本社会党、憲法改正案要綱を発表
	2 . 2 5	<ul style="list-style-type: none"> 閣議、GHQ 草案の日本語訳を閣僚に配付
	2 . 2 6	<ul style="list-style-type: none"> 政府、GHQ 草案に基づく憲法改正草案の作成作業に着手（入江俊郎・内閣法制局次長及び佐藤達夫・同第一部長に起草を下命） 極東委員会、ワシントンで第 1 回会合
	3 . 2	<ul style="list-style-type: none"> GHQ、憲法改正草案の提出を要求（3.4 GHQ に提出）
	3 . 4	<ul style="list-style-type: none"> 日本側の憲法改正草案をめぐり松本国務大臣と GHQ 側物別れ GHQ、直ちに憲法改正草案の確定案を作成するよう指示（GHQ 側と佐藤法制局第一部長が逐条協議の末、翌日確定案を決定） チャーチル英国首相、「鉄のカーテン」演説
	3 . 5	<ul style="list-style-type: none"> 政府、憲法改正草案を奏上 憲法懇話会（尾崎行雄、岩波茂雄、渡辺幾治郎、石田秀人、稲田正次、海野晋吉）憲法草案を発表
	3 . 6	<ul style="list-style-type: none"> 政府、憲法改正草案要綱を発表（主権在民・象徴天皇制・戦争放棄を規定）
	3 . 7	<ul style="list-style-type: none"> マ元帥、憲法改正草案要綱を全面的に支持する旨を声明
	3 . 1 2	<ul style="list-style-type: none"> 閣議、憲法改正案を総選挙後の特別議会提出を決定
	3 . 2 0	<ul style="list-style-type: none"> 極東委員会、新憲法の制定過程における日本国民の世論尊重を決定
	3 . 2 6	<ul style="list-style-type: none"> 金森徳次郎・元内閣法制局長官、内閣囑託となる 「国民の国語運動」代表、幣原首相に対して憲法改正案の口語化を建議
	4 . 5	<ul style="list-style-type: none"> 連合対日理事会、初会合
	4 . 1 0	<ul style="list-style-type: none"> 第 22 回衆議院議員総選挙（婦人参政権を含む最初の普通選挙、議員定数 466（婦人議員 39 名当選）自由 1 4 0、進歩 9 4、社会 9 3、協同 1 4、共産 5、諸派 3 8、無所属 8 0、欠員 2） 極東委員会、憲法問題についての GHQ 係官派遣要求を採択
	4 . 1 3	<ul style="list-style-type: none"> マ元帥、極東委員会への係官派遣を拒否（米国政府、この回答の極東委員会伝達保留 5.29 極東委員会に伝達） 檜橋内閣書記官長、進歩党に対する与党工作を開始（4.19 幣原首相、進歩党に入党 4.23 総裁に就任）
	4 . 1 6	<ul style="list-style-type: none"> 幣原首相、憲法改正は現内閣の手で行う旨声明
	4 . 1 7	<ul style="list-style-type: none"> 政府、憲法改正草案（ひらがな口語体）を枢密院に下付の上、全文を公表
	4 . 2 2	<ul style="list-style-type: none"> 幣原内閣総辞職（以後、1 か月の政治空白 各政党間の政権協議始まる） 枢密院、憲法改正草案の第 1 回審査委員会を開会（5.15 まで 8 回開会） 琉球米軍政府、民政府を創設
	4 . 3 0	<ul style="list-style-type: none"> 鳩山自由党総裁、自由党内閣の組閣を決意
	5 . 1	<ul style="list-style-type: none"> 第 17 回メーデー（11 年ぶりに復活）
5 . 3	<ul style="list-style-type: none"> 極東国際軍事裁判所（東京裁判）開廷 	
5 . 4	<ul style="list-style-type: none"> 鳩山一郎・日本自由党総裁、公職追放（5.14 吉田茂、後継総裁就任を受諾） 	

<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">日本案の作成と議会への提出</p>	<ul style="list-style-type: none"> 5 . 1 3 ・極東委員会、「日本の新憲法の採択についての原則」を決定（マ元帥に通達） 5 . 1 6 ・第 90 回帝国議会召集（6.20 開院式 会期 114 日間、10.11 まで） ・衆議院、正副議長候補者選挙 5 . 1 9 ・飯米獲得人民大会、皇居前広場で開催（食糧メーデー 天皇不敬プラカード事件起きる） 5 . 2 1 ・GHQ、皇族に関する覚書交付（皇族の特権廃止 5.23 皇族議員廃止） 5 . 2 2 ・第 1 次吉田茂内閣成立（5.16 大命降下） ・衆議院議長に樋貝詮三（自由）、同副議長に木村小左衛門（進歩）任命 5 . 2 7 ・内閣の交代に伴い、憲法改正草案を枢密院に改めて諮詢（5.29 審査を再開） 6 . 4 ・極東委員会、天皇制廃止の問題を討議すると発表 6 . 8 ・枢密院本会議、帝国憲法改正草案を可決 6 . 1 9 ・憲法問題専任の国务大臣として金森徳次郎を任命 ・貴族院議長に徳川家正（火曜会）、同副議長に徳川宗敬（研究会）任命 6 . 2 0 ・第 90 回帝国議会開院式 開院式当日の両院所属会派別議員数 貴族院：335 名 研究会 125、公正会 59、火曜会 32、交友倶楽部 24、無所属倶楽部 24、同成会 23、同和会 20、各派に属しない議員 28 衆議院：466 名 日本自由党 143、日本進歩党 97、日本社会党 96、日本民主党準備会 21、協同民主党 42、無所属倶楽部 30、新光倶楽部 29、共産 5、無所属 2、欠員 1 ・政府、衆議院に帝国憲法改正案提出（8.24 修正 10.6 貴族院修正 10.7 衆議院同意 11.3 公布 S22.5.3 施行） ・衆議院本会議、樋貝詮三議長、帝国憲法改正の勅書を捧読
<p style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">憲法議会の審議</p>	<ul style="list-style-type: none"> 6 . 2 1 ・衆議院本会議、吉田首相、施政方針演説（憲法改正問題に言及 質疑 3 日間：6.21 片山哲君、6.22 平野力三君、北勝太郎君、加藤勘十君、6.24 松原一彦君、中野四郎君、笹森順造君、徳田球一君） ・マ元帥、帝国議会における憲法改正案の審議に関する声明を発表（議会における討議の 3 原則 各条文の審議に十分な時間と機会が与えられるべきこと、大日本帝国憲法との法的持続性の保障、国民の自由意志の表明に基づく憲法の採択） 6 . 2 5 ・衆議院本会議、帝国憲法改正案の議事を延期せられたいとの動議（志賀義雄君発議）否決、帝国憲法改正案は 3 読会の順序を経て議決したいとの件（議長発議）可決 ・衆議院帝国憲法改正案第 1 読会、帝国憲法改正案趣旨弁明（質疑 4 日間：6.25 北れい吉君（自由）6.26 原夫次郎君（進歩）北浦圭太郎君（自由）鈴木義男君（社会）6.27 吉田安君（進歩）森戸辰男君（社会）酒井俊雄君（協民）6.28 安部俊吾君（無）細迫兼光君（無）布利秋君（民主）野坂参三君（共産）） ・衆議院事務局調査課、「英米両国の統治機構」、「米国憲法」、「現下の食糧問題」、「各種民間憲法改正草案集」の各パンフレットを議員に配付

憲 法 議 会 の 審 議	6.26	・衆議院帝国憲法改正案第1読会、吉田首相、戦争放棄について、自衛のための戦争も交戦権も放棄したものであると説明
	6.27	・衆議院各派交渉会、議院法規調査委員会設置を協議決定
	6.28	・衆議院、帝国憲法改正案を帝国憲法改正案委員（72名）に付託（自由22、進歩15、社会15、協民7、新光ク5、無俱5、民主2、共産1）
	6.29	・衆議院、帝国憲法改正案委員長に芦田均（自由）を選任 ・日本共産党、人民憲法草案を発表
	7.1	・衆議院憲法改正案委、帝国憲法改正案趣旨説明（7.9まで総括質疑、7.11から7.22まで逐条審査）
	7.2	・極東委員会、「日本の新憲法についての基本原則」を採択（国民主権の徹底、天皇の権能排除、立法府の強化、文民統制、枢密院・貴族院の廃止など）
	7.3	・内閣に臨時法制調査会設置
	7.4	・衆議院、議院法規調査委員を選任（樋貝議長外21名）
	7.10	・ケーディス GHQ 民政局次長、入江俊郎・内閣法制局長官らと会談（7.15 佐藤達夫・内閣法制局次長らと、7.17 及び 7.23 金森国務大臣らと会談）
	7.11	・衆議院憲法改正案委、逐条審議に入り、前文に対する質疑を終了
	7.12	・衆議院憲法改正案委、第1条から第5条までの質疑を終了
	7.13	・衆議院憲法改正案委、第6条から第8条までの質疑を終了し、第9条の質疑に入る
	7.15	・衆議院憲法改正案委、第9条から第11条までの質疑を終了
	7.16	・衆議院憲法改正案委、第12条から第21条までの質疑を終了
	7.17	・衆議院憲法改正案委、第22条及び第23条の質疑を終了し、第24条の質疑に入る ・金森国務大臣、GHQ との会談で「国体」に関する6原則を提示
	7.18	・衆議院憲法改正案委、第24条から第29条までの質疑を終了し、第30条の質疑に入る
	7.19	・衆議院憲法改正案委、第30条から第38条までの質疑を終了
	7.20	・衆議院憲法改正案委、第39条から第73条までの質疑を終了
	7.22	・衆議院憲法改正案委、第74条から第97条までの質疑を終了
	7.23	・衆議院憲法改正案委、逐条審議を終了し、修正案等について協議のため小委員（14名、小委員長：芦田均）選任 ・貴族院事務局調査部、「憲法改正に関する緒論輯録」を議員に配付
7.25	・衆議院憲法改正案小委、日本自由党、日本社会党、新政会からそれぞれ修正案を説明	
7.26	・衆議院憲法改正案小委、修正案に対する各派の意見を聴取 ・ケーディス GHQ 民政局次長、終連局を通じて憲法改正案の修正要求を連絡	
7.27	・衆議院憲法改正案小委、前文の字句修正について大体の意見の一致を見、次いで第1章及び第2章について協議	
7.29	・衆議院憲法改正案小委、第2章の字句修正について大体の意見の一致を見、第3章第23条までについて協議 ・ケーディス民政局次長、入江法制局長官らに憲法改正案の修正要求を説明	

憲
法
議
会
の
審
議

- 7.30 ・衆議院憲法改正案小委、第24条から第27条までについて協議
(納税の義務に関する条文の挿入について、意見の一致を見る)
- 7.31 ・衆議院憲法改正案小委、第28条から第100条までについて協議
し、修正に関する意見交換を終了
- 8.1 ・衆議院憲法改正案小委、前文、第1条、第27条及び第84条の
修正に関しては保留し、その他に関して大体意見の一致を見る
(8月中旬、芦田委員長からケーディス民政局長に第9条の
修正について説明し、了承を得る)
- 8.2 ・衆議院憲法改正案小委、第1条、第27条、第75条、第84条、
第94条及び前文に関する修正について協議
- 8.5 ・ケーディス民政局長、終連局に皇室財産部分に関する修正を
伝達(本件について、民政局と入江法制局長官(8.6)、佐藤法
制局長(8.15)が会談)
- 8.8 ・衆議院憲法改正案小委、第3条、第4条、第5条、第6条、第
7条、第51条及び第77条の修正について協議
- 8.9 ・衆議院議院法規調査委員会、新憲法に基づき国会法に規定すべ
き事項についての検討を開始
- 8.10 ・衆議院憲法改正案小委、附帯決議案文について協議
・内閣に教育刷新委員会設置(委員長:安倍能成)
- 8.13 ・衆議院憲法改正案小委、附帯決議案文について意見の一致を見
る
- 8.16 ・衆議院憲法改正案小委、附帯決議及び第84条について意見の一
致を見る
- 8.17 ・衆議院憲法改正案小委、樋貝議長ら日本自由党所属の一部議員
による皇室財産に関する規定の再修正申立てが原因で流会
- 8.19 ・衆議院憲法改正案小委、自由党議員の行動を非難する非公式声
明を公表
- 8.20 ・衆議院憲法改正案小委、第63条及び第64条の修正について意
見の一致を見る
- 8.21 ・衆議院憲法改正案委、帝国憲法改正案を附帯決議を付して修正
議決
・社会党、帝国憲法改正案に対する修正案(原彪之助君外3名発
議)を提出
・政府、新憲法附属法律案16件の要綱を公表
- 8.23 ・衆議院議長樋貝詮三辞任、後任山崎猛任命
- 8.24 ・衆議院帝国憲法改正案第1読会、委員長報告、質疑(尾崎行雄
君)
・衆議院帝国憲法改正案第2読会、修正案(原彪之助君外3名提
出)趣旨弁明・討論の後、否決し、次いで、委員長報告につい
て討論の後、2/3以上の多数をもって委員長報告のとおり修正議
決
・衆議院帝国憲法改正案第3読会、2/3以上の多数をもって第2読
会の議決のとおり議決(賛成421:反対8)、吉田首相、政府の
所信を表明
- 8.26 ・貴族院帝国憲法改正案第1読会、帝国憲法改正案趣旨弁明(質
疑5日間:8.26高柳賢三君、澤田牛麿君、板倉卓造君、宮澤俊
義君、8.27南原繁君、牧野英一君、8.28浅井清君、佐々木惣一
君、8.29佐々木惣一君、8.30秋田三一君、林博太郎君、山田三
良君、井川忠雄君)

憲 法 議 会 の 審 議	8 . 3 0	・貴族院、帝国憲法改正案特別委員（45名）選定（同日、委員長：安倍能成、副委員長：橋本實斐を互選）
	8 . 3 1	・貴族院憲法改正案特委、委員会の運営方法について協議
	9 . 2	・貴族院憲法改正案特委、帝国憲法改正案趣旨説明、質疑（9.26まで）
	9 . 2 7	・貴族院憲法改正案特委、修正方について懇談会
	9 . 2 8	・貴族院憲法改正案特委、修正案等について協議のため小委員（15名、小委員長：橋本實斐）選任
		・貴族院憲法改正案特委小委、修正審議を開始（10.2まで）
	1 0 . 3	・貴族院憲法改正案特委、帝国憲法改正案修正議決
	1 0 . 5	・貴族院帝国憲法改正案第1読会、委員長報告、質疑、討論（10.6まで 引続き第2読会）
	1 0 . 6	・貴族院帝国憲法改正案第3読会、帝国憲法改正案修正議決
	1 0 . 7	・衆議院、帝国憲法改正案を2/3以上の多数をもって貴族院の修正に同意
憲 法 改 正 の 成 立	1 0 . 1 2	・政府、「帝国議会において修正を加えた帝国憲法改正案」を枢密院に諮詢
	1 0 . 1 7	・極東委員会、「日本の新憲法の再検討に関する規定」を採択
	1 0 . 2 9	・枢密院、帝国憲法改正案を可決
	1 1 . 3	・日本国憲法公布（貴族院議場において記念式典 天皇陛下より勅語）
		・新憲法普及会発足（会長：芦田均、副会長：金森徳次郎）
	1 1 . 2 5	・第91回帝国議会召集（11.26開院式 会期30日間、12.25まで）
	1 2 . 3	・政府、貴族院に参議院議員選挙法案提出（貴院12.16修正 衆院12.25可決 昭22.2.24公布）
	1 2 . 2 7	・第92回帝国議会召集（12.28開院式 会期94日間 昭22.3.31まで 同日衆議院解散）
	S22（1947）	
	1 . 1	・吉田首相、年頭の辞において労働攻勢を非難し「不逞の輩」発言
	1 . 3	・GHQ、「新憲法再検討に関する吉田総理大臣あてマッカーサー元帥書簡」を示達
	3 . 2 0	・米国政府、「日本の新憲法の再検討に関する規定」を日本以外の新聞に発表
	3 . 2 7	・GHQ、憲法の再検討に関する極東委員会の政策決定及び吉田首相宛てマ元帥書簡を合わせて発表
3 . 3 1	・衆議院解散（帝国議会終る）	
4 . 5	・第1回統一地方選挙（初の首長公選 4.30都道府県会及び市区町村会議員選挙）	
4 . 2 0	・第1回参議院議員通常選挙（定数250 全国区100：社会17、自由8、民主6、国協3、共産3、諸派6、無所属57 地方区150：自由31、社会30、民主23、国協7、共産1、諸派7、無所属51）	
4 . 2 5	・第23回衆議院議員総選挙（定数466 社会143、自由131、民主126、国協31、日農4、共産4、諸派14、無所属13）	
5 . 2	・枢密院廃止	
5 . 3	・日本国憲法施行（同日、憲法附属24法律施行）	

〔参考書〕

『議会制度百年史（資料編）』議会年表

『日本国憲法誕生記』佐藤達夫著 1999.4.18 発行 中公文庫

『憲法制定の経過に関する小委員会報告書（憲法調査会報告書附属文書第二号）』
1964.7

第 88 回～第 90 回帝国議会 貴族院彙報・衆議院公報