

# 日本国憲法成立過程における 極東委員会の役割と限界 (5)

西 修

- |   |  |    |                                      |
|---|--|----|--------------------------------------|
| 1 | はじめに   | 10 | 『新しい日本国憲法採択のための<br>規準』               |
| 2 | 前身としての極東諮問委員会                                  | 11 | 極東委員会と連合国最高司令官と<br>の见解の相違            |
| 3 | 極東委員会および連合国対日理事<br>会付託条項の成立<br>(以上、『法学論集』第60号) | 12 | 第90帝国議会の開会とマッカー<br>サー元帥の声明           |
| 4 | 極東委員会の始動                                       | 13 | 天皇制をめぐる攻防                            |
| 5 | 『憲法改正草案要綱』の承認とその<br>波紋                         | 14 | 『新しい日本国憲法のための基本<br>原則』               |
| 6 | 『憲法草案』の決定                                      | 15 | 『憲法正文に関する連合国最高司<br>令官との協議』とその顛末      |
| 7 | 総選挙の期日延期をめぐる<br>(以上、『駒澤法学』第2巻第1号)              | 16 | 『憲法草案に関する研究』と各国代<br>表の最終態度表明 (以上、本号) |
| 8 | 対日理事会第1回会議における<br>マッカーサー元帥の演説                  |    |                                      |
| 9 | マッカーサー連合国最高司令官に<br>対する幕僚の派遣要請                  |    |                                      |

## 15 『憲法正文に関する連合国最高司令官との協議』とその顛末

### (1) 『憲法正文に関する連合国最高司令官との協議』文書の作成

既述の『新しい日本国憲法のための基本原則』(FEC-031/19、以下で『基本原則』という)の策定により、極東委員会としての基本的視座が決定した。これ以降、極東委員会は、帝国議会での審議過程を慎重に検討し<sup>(1)</sup>、日本

国憲法草案が『基本原則』に合致しているかどうかを軸に流れが動いていく。その意味で、やや遅きに失した感があるにせよ、議会での憲法草案の修正に決定的影響を与えた<sup>(2)</sup>。

具体的に①『憲法正文に関する連合国最高司令官との協議』の要請、②日本国憲法草案全体に対する研究と各国代表委員の最終的意見表明、③ソ連提案を契機とする文民条項の導入要請、④『日本国憲法の再審査のための規定』作り、⑤『追加政策』の策定、そして⑤日本国憲法の承認といった展開がみられる。

さて、7月2日の『基本原則』を受けて、7月5日の第3委員会第19回会議で最高司令官との連絡の案件が討議され、文案を練るべく、カナダ、ニュージーランド、フィリピンおよび合衆国委員からなる小委員会が組織されることになった<sup>(3)</sup>。

この小委員会の案文が運営委員会に提出されたが、同文書は、FEC-031/7(西注：5月13日の『新しい日本国憲法採択のための規準』、FEC-031/19(西注：7月2日の『基本原則』)、およびSC-12/12(西注：後述の『新しい日本国憲法の再審査のための規定』)の決定によって、極東委員会の立場が明確になってきたこと、議会での採択も間近になってきたことなどから、現在の憲法状況に関し、極東委員会に情報を提供できる最高司令官高官との連絡を再提案している<sup>(4)</sup>。

この提案は、第22回運営委員会(7月23日)において、『憲法正文に関する連合国最高司令官との協議』(Consultation with the Supreme Commander for the Allied Powers on the Text of the Constitution, FEC-031/29)としてまとまった。以下がその全訳である<sup>(5)</sup>。

一  
一

極東委員会は、議長に対して、ポツダム宣言および憲法に関する極東委員会の政策決定、すなわち FEC-031/19 に含まれている原則を新しい日本国憲法草案が充たしていることに関し、①実行可能ならば、極東委員会と連合国最高司令官との間で協議を設定することを求める。この協

議を促進するために、極東委員会は、議長に対して、次の文書を連合最高司令官に伝達し、極東委員会は、そこに掲げられている疑問点について、最高司令官の見解が得られれば幸いであることを同司令官に伝えることを求める。

1. 極東委員会は、現行憲法草案が基本原則に関する政策声明のなかに極東委員会によって確立された規準、ならびにポツダム宣言およびその他の管理文書によって確立された規準を満足させているかどうかを決定するために、いま帝国議会の前に提出されている新しい日本国憲法草案(MI-003/1)の予備的研究をおこなっている。この予備的研究のなかに掲げられている諸点について、最高司令官のなんらかのコメントを得ることができれば、極東委員会の作業にとって非常に有益であろう。

2. この予備的研究の過程において、憲法草案が、いくつかの点で、基本原則に関する政策声明 (FEC-031/19) のなかに極東委員会によって確立された規準を満足させているかどうかについて、疑問点が生じてきた。以下の諸例を引証することができる。

(a) 内閣 FEC-031/19 は、内閣総理大臣を含む国務大臣の過半数が国会議員のなかから選任されなければならない、と定めている。憲法草案は、現在、この選任の原則につき規定をしていない。

(b) 選挙権 FEC-031/19 は、日本国政府が「成人による普通選挙にもとづく」ことを定めている。憲法草案は、この点において、適切な条項を設けているかどうか疑問に思われる。憲法草案 39 条が「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」と規定しているが、この規定が FEC-031/19 の要件をとくに②十分に満たしているかどうかは疑問である。さらに、憲法草案 40 条で、両院の選挙資格に関し、  
一〇  
人種、信条、性別、社会的身分または門地によって差別してはならない、と規定しているけれども、年令、教育、財産または収入というような理由にもとづき、差別するための扉があきらかに開けられたままである。

(c) 主権 (Sovereignty) FEC-031/19 は、「日本国憲法は、主権が

国民に存することを認めなければならない。」と定めている。極東委員会は、憲法草案がこの要件を充たしているかどうかについて審議しており、多くの反対意見に直面してきた。憲法草案は、前文で、次のように規定している。「日本国民は、……国民の総意が至高であることを宣言する。」<sup>(6)</sup>この条句が FEC-031/19 の定めに合致しているかどうかの疑問はさておき、前文はたんに宣言的、説明的な声明であって、その機能は権力を与えるものではなく、またその規定は義務の源泉でもないという趣旨の法学的見解が極東委員会に提示されている。合衆国連邦最高裁判所は、アメリカ合衆国憲法の前文に関し、そのように判示している。日本における前文の法的地位は、よりいっそうあいまいである。なぜならば、明治憲法の前文を基礎にして満足な結論を引き出すことは、それが勅命の効力をもっていたがゆえに、不可能だからである。

1 条も、主権との関連を有している。同条いわく、「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、日本国民の至高の総意に基く。」天皇の地位を扱っているこの条項が主権に関する基本原則の定めを充たしているかどうか疑問である。

これら二点に関する疑義を避けるために、「主権は、国民に存する。」ということを憲法の本文のなかに明白に規定すべきだという提案がなされてきた。極東委員会は、この点に関する最高司令官の見解を評価するだろう。

3. 憲法草案がポツダム宣言に合致しているかどうかということにつき、さらに疑問が生じている。

(a) 憲法草案は、いくつかの重要な事項を、今後制定されるべき法律に委ねている。このような状況は、関連する条項の十分な意味を確定することを困難にしている。たとえば、皇室典範(2条および5条)、両院議員の組織と選挙方法(4章)、両院協議会(56条、57条および63条)というような事例である。極東委員会は、これらの事項の多くがおそらく今後制定される立法によって、詳細を委ねられるであろうと認識す

る。しかしながら、参議院の組織のように、これらの事項のいくつかを規律する基本的規定を憲法のなかに含めることが、ポツダム宣言によりよく合致することにならないのかどうか疑問である。

(b) 極東委員会は、少数派の議員を排除するのに利用されないようにするために、憲法草案 54 条<sup>(7)</sup>が国会議員を除名する理由を明確に定めるべきでないのかどうかにつき、疑義を提起したい。

(c) 63 条<sup>(8)</sup>に関し、極東委員会は、内閣総理大臣の選任を両院の事項というよりも、衆議院のみの事項にすべきでないのかどうかにつき、疑問をもっている。この手続きは、執行府が立法府に責任を負っている他の民主主義政府の慣行に合致するし、65 条<sup>(9)</sup>から当然に引き出されるように思われる。

上記を整理すると、憲法草案が『新しい日本国憲法のための基本原則』(FEC-031/19) に合致していないのではないかという 3 点(国務大臣の選任方法、成人による普通選挙権、国民主権の明記)と、ポツダム宣言に照らした 3 つの疑問点(皇室典範などの施行立法、国会議員の除名要件、衆議院のみによる内閣総理大臣の選任)を指摘していることになる。

これを受けた極東委員会第 21 回会議(7 月 25 日)では、かなり実質的な討議がなされている<sup>(10)</sup>。何人かの委員の発言を抜粋してみよう。

ベレンゼン(ニュージーランド代表)「憲法に関し、極東委員会は何度も最高司令官との協力を試みてきたが、不成功に終わってきた<sup>(11)</sup>。上記 FEC-031/29 は、第 3 委員会も、運営委員会も、憲法がいくつかの点で、ポツダム宣言および極東委員会の政策に合致していないという意見で一致していることを表している。その不一致を調整するには、①憲法案の方を改めるか(これは、国会による承認前になされるべきである)、②極東委員会の政策を改めるかの方策しかなく、自分は前者の方策を支持する。最高司令官との協議方式としては、FEC-031/29 文書に満足するが、この問題に関し、極東委員会はただ協議でもって終わることはできない。」

ラミシヴィリ(ソ連代表)「いったい、この EFEC-031/29 文書は、内閣の関係閣僚に伝えられるのか。」

ベレンゼン「FEC-031/29 文書は、日本国政府には伝えられないであろう。」

ラミシヴィリ「国会の作業を妨げられるべきでないというのが最高司令官の方針なのであるから、最高司令官に極東委員会の見解を知らせるだけで重要な結果を得られるかどうかは、疑問である。」

ヒルドリング (John H. Hildring、アメリカ代表、臨時議長)「たしかに。おそらく最高司令官は、国会に何の命令も発しないであろうが、かれが極東委員会の見解に賛成であれば、国会に対して、憲法がポツダム宣言にも、極東委員会の政策決定にも合致していない点を知らせることができるであろう。」

ラミシヴィリ「FEC-031/29 は、極東委員会の見解声明として弱すぎる。なぜならば、憲法草案は、いくつかの点で、所与の要請を充たしていないという満場一致の見解が存するからである。それゆえ、第1パラグラフの2行目にある「実行可能ならば」(if practicable 西注：訳文の①アンダーライン部分)の文言を削除することを提案する。」

コリンズ (Ralf E. Collins、カナダ代表)「第2パラグラフの6行目の“とくに”(specific)の前に十分に(sufficiently)(西注：訳文の②アンダーライン部分、訳の関係上、訳文では、“とくに”のあとにおかれている)の語を挿入すべきである。」

この両提案は、満場一致で承認され、FEC-031/29 の修正文書、FEC-031/30 が政策決定として採択された<sup>(12)</sup>。

一〇七 こうして、極東委員会は、憲法草案を7月2日の政策声明『新しい日本国憲法のための基本原則』と対比させ、かなり細かく分析した。またこれと並行して、憲法草案全体が、ポツダム宣言などの基本的文書に合致しているかどうかを対象にして、研究が進められた(この研究の内容については、後述)。

## (2) 『憲法正文に関する連合国最高司令官との協議 (FEC-031/30) に対する回答』

上述のような極東委員会の詳細なチェックに警戒心をいだいたアメリカ政府は、7月16日、『新しい日本国憲法を承認するための極東委員会の権限に関するアメリカ合衆国政府の政策』声明を発表した<sup>(13)</sup>。

同声明は、極東委員会付託条項および対日理事会付託条項を綿密に分析し、次のような結論を引き出した。①日本国憲法を採択するのは、あくまで日本国政府と日本国民であって、極東委員会は、新しく作られる憲法がポツダム宣言、占領のための管理文書および極東委員会の政策決定に合致しているかどうかを審査することのみに限定される。②付託条項は、新しい日本国憲法が極東委員会の承認を得なければならないことを明示的、黙示的に定めていない。③極東委員会は、憲法草案がポツダム宣言その他の文書の要請に合致していないことを見出さないかぎり、憲法草案は、極東委員会の正式の行動がなくても、日本国憲法の手続き規定を充足させれば、法的効力を有する。

この声明には、拒否権に関する微妙かつ重要な手続き上の問題が潜んでいる。すなわち、もし憲法が効力を発生する以前において、極東委員会が憲法を承認し、あるいは管理文書と合致する旨の政策声明を必要とするならば、いかなる拒否国も、憲法の制定を無制限に阻止することができる。他方、極東委員会は、憲法草案について管理文書に合致していないことを投票に付さないかぎり、憲法草案が効力を有するというのであれば、いかなる国—アメリカ合衆国を含む—も、憲法草案に不承認であるとか、憲法草案が管理文書に不一致であるとかいう動議を拒否することができるからである<sup>(14)</sup>。

アメリカは、後者の立場をとろうとしたわけである。これに対して、ソ連は、前者の立場に立って、8月15日、次のような内容の声明を公けにした<sup>(15)</sup>。①提案されている日本国憲法草案がポツダム宣言および極東委員会の政策声明『新しい日本国憲法のための基本原則』(FEC-031/19)の線に

そっていなければ、極東委員会は当該憲法草案を審議し、そのことにつき、政策決定をしなければならない。②極東委員会が憲法草案について前記の二つの文書に合致するとの決定を通過させた後でなければ、国会で憲法が採択されるべきでない。③極東委員会が憲法草案は全体として、または特定の条項において、前記の二つの文書に合致していないと決定する場合には、国会は適切な修正を挿入すべきである。

この声明に対しては、アメリカからすかさず反対の声があがった<sup>(16)</sup>。ブレイクスリーによれば、極東委員会の審議が進むにつれ、アメリカの立場が支持されるようになってきたという<sup>(17)</sup>。

ともあれ、アメリカ政府として、日本国憲法の作成に関する極東委員会のかかわり方を確定したわけであり、この基本的指針は、陸軍省より、最高司令官（マッカーサー）宛てに、以下のごとく打電された<sup>(18)</sup>。

合衆国は、本件に関し、極東委員会において次の見解を維持してきた。

(A) 日本国民は、現行憲法に規定されている手続きにもとづき、完全に新しい憲法を採択することができる。

(B) 現行の手続きにもとづき採択される新しい憲法は、極東委員会による特別の承認なしに、完全な法的効力を発することができる。

(C) 日本国民は、この時点で、国民投票、憲法制定会議、またはとくに選挙された国会というような特別の採択方法をとることを求められるべきでない。将来、そのような特別の採択方法を求めるような政策や基準を現時点で極東委員会は設定すべきでない。極東委員会は、将来のある時点で日本国民の意思の直接的な表現を得るためになんらかの方法を審議することができるけれども、それは経験とそのときの状況に照らして、将来、決定すべき事項である。

(D) 3月20日の指令にある「審査する機会」という字句は、極東委員会が新しい憲法を精査し、ポツダム宣言またはその他の管理文書に矛盾している事項につき、合衆国政府に注意を喚起するという意味であ



る。

(E) 極東委員会は、新しい憲法に含まれている原理が明白に基本的文書に反するときのみ、その一部または全部に対して適切に反対できるのであって、技術的または法的なあら探しにかかわるべきではない。

(F) 極東委員会は、憲法が基本的文書に矛盾していると認めない場合、『日本国民の自由に表明された意思』というコンセプトを最大限に利用するために、現在、日本で進められている憲法手続きにいかなる方法でも、干渉すべきでない。

ここに注目されるのは、3月20日の文書中、極東委員会の「審査する機会」(an opportunity to pass upon) という文言について、憲法草案がポツダム宣言など基本的文書に矛盾している場合に、アメリカに注意を喚起する意味であると解し、極東委員会の関与を最小限にしようとしていることである。なお、この「審査する」の語句について、8月6日の第24回運営委員会において、ブレイクスリーは、「検討し、審議し、かつ決定する」ことであると定義づけている<sup>(19)</sup>。

ちなみに3月20日の『憲法草案』には、「極東委員会は、憲法の最終草案が国会によって最終的に承認され、法律上有効となる以前に、当該最終草案がポツダム宣言その他の管理のための文書に合致しているかどうかを決定するために、極東委員会に憲法の最終草案を審査する機会が与えられなければならないことを、連合最高司令官が日本国政府に対して明確にすることを希望する。」<sup>(20)</sup>との文言が明記されていた。また、その8日前の3月12日には、バーンズ國務長官自身、帝国議会での審議終了後、施行される前に極東委員会における討議を保証しており<sup>(21)</sup>、アメリカにとっては、重い足かせとなっていたのである。

このようなアメリカ合衆国の基本方針の声明に対して、マッカーサーが非常に力強い後ろ盾と感じたことはいうまでもない。マッカーサーは、7月26日、以下の『憲法正文に関する連合最高司令官との協議(FEC-031/

30) に対する回答』<sup>(22)</sup>を国務長官に送付した。

極東委員会の権限に関し、同委員会のアメリカ代表委員がとった立場 (FEC-031/26)は、当地で考えられ、表明された見解とまったく一致している。情報と貴官が望む利用のために、ここに協議のために列記された項目について、私のコメントを記載する。

2. (a) 内閣 内閣総理大臣および国務大臣の過半数は国会議員のなかから選任されなければならないとする制約は賢明でない、と私は信じる。なぜならば、そのような要求は、日本の政府からサービス機能を失わせ、大臣の能力において、立法府のなかで見出されるよりも高い資質をそなえた人間を排除することになろうからである。それは、異例かつ恣意的な制約であって、まったくわが国自体の統治体制において見出されるべきものでもない。また私は、そのような制約が世界のどの統治体制において見出されることができるのか、疑問に思う。内閣総理大臣は国会によって指名され、すべての国務大臣の任命には国会の承認を得なければならないとする憲法草案の現在の要件は、この案件における民主的プロセスのあらゆる合理的要請を満足させている。

2. (b) 選挙権 憲法草案 39 条および 40 条は、提案されている差別がないように適切に規定している、と私は感じているところであるが、いま帝国議会の前に提出されている憲法草案に対して、指示されている点をとくに包含するための改正を確保するべく努力しようと思う。

2. (c) 主権 憲法草案は、前文の特定の文言のみならず、全体を通じて、この点に関し、疑問をいただいている人びとを満足させるために、主権が国民に存することを明白に示していると感じているところであるが、提案されている規定を憲法の本文におくように憲法草案をさらに改正させるように努力しようと思う。

3. (a) 貴官の無電の最終パラグラフに含まれている疑問点に関し、私の見解は、以下のものである。言及されている施行立法を憲法の

なかに含めるのは適当でない。なぜならば、統治形態に関するそのような詳細な事項は、諸条件が要求するときに、例外的な憲法改正によるよりも、通常の立法過程によって、変更しやすいままにしておくべきだからである。皇室典範のような最終的に採択された憲法を施行するように企図された法律は、もちろん、当該施行立法がポツダム宣言にも憲法それ自体に定められた原則にも合致していることを確定するために、連合国最高司令官によって厳密に精査されるであろう。

3. (b) さらに、国会議員が除名される特別の理由は、憲法のなかに適切な場所を見出すことができないというのが私の信じるところである。通常の慣行のもとでは、立法府は、それ自身のメンバーの資格に関する規則を定める自由を有している。憲法草案は、国会議員の除名は出席議員の3分の2以上によってのみ効力を発すると規定している。この規定は、多数派による恣意的な行動に対して合理的な防護装置を定めているように思われ、また連合国の介入を保障している民主的過程に矛盾しないように思われる。

3. (c) 内閣総理大臣の選任が衆議院のみの事項であるべきでないかどうかについての最後の疑問点は、憲法草案63条の規定との観点で、学術上の問題であると私は信じる。同条は、選任について、両院間で妥協できない相違が存するときには、衆議院の決定が国会の決定になると規定している。最終的に採択される憲法において、一院制の規定が作成されるいくぶんかの可能性がある。

極東委員会委員の疑問点を通して、立憲政体における完成品を獲得しようとする試みる若干の兆候があるように思われる。しかるに、われわれは、ただたんに民主主義国家を確立するというポツダム宣言の履行において、そのような完成品を勝手に主張することはできないように思われる。この関連において、現在進行中の憲法の全過程が日本国政府と日本国民のものであって、われわれが介入する基本目的は、とられている処置が希求された民主化に向けて導かれることを確言することだという事

実を見失うべきでない。詳細な完成品を強制しようと試みることは、日本人の反対者に対するいくつかの民主的選択肢の間で、日本国民の自由な意思を表明する憲法の採択を確保しようというわれわれの目標と目的を損なうことになる。

ここに、マッカーサーは、選挙権と主権の問題に関しては極東委員会の要請を受けられることを表明したが、あとのすべてについて、反対の立場を回答したわけである。

このマッカーサーの回答を真っ先に審議したのは、7月30日の第23回運営委員会においてである<sup>(23)</sup>。同委員会の書記が、マッカーサーからの回答文書(FEC-031/31)を前日に受けとったばかりであると述べ、同文書の取扱いが協議された。アメリカ代表委員のブレイクスリーは、内容的に非常に満足できるものであると語ったが、委員長は、第3委員会に送付するとともに、各国代表委員に対し、自国から訓令を得るように指示した。

翌日の第3委員会第25回会議において、かなり実質的な討議がなされ、以下のような結論を得た<sup>(24)</sup>。①国務大臣の選任 FEC-031/19 文書に固執すべし。②選挙権および主権 回答を諒とする。③施行立法 法律で憲法の要件をゆがめる恐れがあるので、重要な事項は憲法に規定すべし。④国会議員の除名 緊急の注目を要する問題ではない。⑤内閣総理大臣の選任 当面、主張すべき課題とは思われない。⑥マッカーサーの回答に対するさらなる回答案を作成するために、ニュージーランドと合衆国の委員からなる小委員会を組織する。

その後、第3委員会、運営委員会そして極東委員会で審議が重ねられ、マッカーサーへの回答文書案も、C3-005/5<sup>(25)</sup>、C3-005/6<sup>(26)</sup>、SC-012/15<sup>(27)</sup>、FEC-031/34<sup>(28)</sup>へと修正されていった。最後の FEC-031/34 文書が作成されたのは、8月13日のことである。

上記の審議においてとくに興味がひかれるのは、内閣の組織に関する各国代表の発言である。8月13日の第25回運営委員会において<sup>(29)</sup>、オース

トラリア代表のプリムソルは、オーストラリアを含め、英連邦諸国では、すべての大臣は国会議員でなければならないことになっている。それは、執行府が国会に対して責任を負わなければならないこと、国会の執行府に対する関係を強めるべきであること、リーダーシップを発揮できる人物を登用することができるためであると述べた。この意見に対し、カナダ代表のパターソン (George S. Patterson)、インド代表のバジパイが賛意を示した。他方、オランダ代表のルードンは、自分の国では逆に大臣は国会議員以外から選任されることになっていることを説明した<sup>(30)</sup>。このような意見の開陳後、8月13日、最高司令官への最終的な回答案(FEC-031/34 文書)が作成された。

この文書のうち、選挙権と主権の問題は、すでに最高司令官が憲法草案の修正に向けて努力するとの回答を歓迎するとしたうえで、なお他の点について、前回の見解に固執し、かなり詳細な理由を付している。各項目について、固執する理由を以下に要訳する。

2 (a) 内閣 「内閣総理大臣および国務大臣は、そのすべてが文民でなければならない、また内閣総理大臣を含む国務大臣の過半数は、国会議員のなかから選任されなければならない。」(FEC-031/19) とする極東委員会の政策決定に関し、極東委員会は、執行府の国会に対する依存を強化し、もっぱら執行府が選挙民に直接的な義務を負わない人びとによって組織されないことを求めた。

極東委員会は、この点を非常に注意深く審議し、その討議の過程において、日本とよく似た議会制度が運用されている大部分の国は、慣行または憲法上のいずれかで、すべての国務大臣が立法府の議員であるとい

一〇〇

う事実に着目した。極東委員会がその政策決定に関連条項を挿入したおもな理由は、次のとおりである。

(i) 議会制の統治体制において、内閣の立法府に対する直接的責任

は、本質的なものである。このことは、国務大臣が立法府の議員であれば、もっともよく確保されるであろう。

(ii) ポツダム宣言および他の管理文書にもとづく可能な行動の範囲内で、官僚と反動分子による権力の奪還に対する防護手段を講じることが、絶対に必要である。国務大臣の過半数がみずからその選挙民に責任を負うならば、このような状況は、はるかに起こりにくくなるだろう。

(iii) さらに、国会が伝統的に執行府に従属してきたという日本の特殊なケースにおいて、国会の影響力を高め、執行府に対する国会のコントロールを保証するような枠組みを講じることが、絶対に必要である。

3 (a) 施行立法 極東委員会は、皇室典範、両院の組織と選挙方法、および両院協議会の組織と機能というような施行立法を憲法のなかに含めるのは適切でないことに同意するが、そのような重要な事項をもつばら法律で制定することに委ねるのは、将来、非民主的な原則の復活を許すことになると考える。極東委員会は、これらの案件について、いくつかの幅広い原則が憲法自身のなかに具体化されれば、それは憲法の民主的性格に価値ある追加となるであろうと考える。

3 (b) 国会議員の除名 憲法草案の正文からは、出席議員の3分の2以上による除名規定が、不行跡の場合にのみ適用されるのか、あるいは政治的悪用を招きやすい包括的な除名規定なのか、明確でない。極東委員会は、みずからに対して政治的に対立する立法府の議員を法的手続きによって除名することは、ヒトラーが国家の全権を獲得した方策の一つであったことを思い起こす。

3 (c) 内閣総理大臣の選任 衆議院は、日本国民のそのときの意思を代表することが期待されうる議院である。衆議院は、内閣が責任を負う議院である。(なにかの諸問題で国民のあいだに)疑問や意見の相違が生じた場合に、解散され、国民に対して訴えの機会を与えられうる議院である。国民は、総選挙で、それぞれの選挙区における特定の候補者に投票するだけでなく、全体として、政府の選択のために投票するものであ

る。参議院に対して、内閣総理大臣の選任に発言権を与えることの不可避的効果は、上院に内閣総理大臣の選任に影響を与えるのを許すことになる。換言すれば、下院の選挙に表明された国民の意思が、妨げられることになる。さらに、提案されている憲法のもとで、両院同時選挙は起こりそうにないにしても、新しい選挙で衆議院において単独政党が明確な国民の多数の支持を得たにもかかわらず、ほぼ3年前および6年前に反対政党が支配している参議院で立ち往生するかもしれない。したがって、極東委員会は、内閣総理大臣の選任は、衆議院のみでなされるべきであると考えている。

憲法草案 63 条の両院協議会の規定は、衆議院の優越を規定していないので、長期の遅延をもたらすかもしれない。長期間、長を欠いた執行府の存在は、民主政体にとって、きわめて妨害的である。さらに、両議院間に意見の一致がみられない結果として、下院における支配的政党の領袖でない人物が内閣総理大臣に選ばれることによって、妥協に達することはありそうなことである。

同様の理由のために、極東委員会は、国务大臣の任命は衆議院のみの承認によるべきであって、憲法草案 64 条に規定されているような両院の承認に委ねるべきではないと信じる。

この極東委員会の回答案を読んでまず第一に感じられるのは、同委員会の日本政治に対する不信ないし猜疑心である。日本を非民主的な政治体制に後戻りさせないためには、憲法でかなり細かいところまで規定しておかなければならないと考えていたことがうかがわれる。憲法でせつかく民主主義の原理を定めても、立法で非民主的な原則を定めてしまうのではないかという疑念、国会議員の除名が悪用されるのではないかという懸念の表明などにみられる。国会議員の除名については、ヒトラーのナチス体制まで援用している。

7月19日づけの『毎日新聞』は、当時の極東委員会の雰囲気次のよう

に伝えている。「現在極東委員会は日本の憲法改正と賠償の両問題に忙殺されてゐるが、憲法については目下提出された憲法案の細部を研究してをり委員は現憲法案がそのすべてを満たすものと思つてゐるが、しかし議会における“もっとも軽微な修正”とへえども民主主義の意義を破壊する懸念ありとして注意し、憲法案の変更については深甚な注意を払つてゐる。」

他方で、回答文書には、理論上、實際上、的を射た指摘もある。たとえば、内閣総理大臣の選任および国務大臣の任命に参議院の承認を必要としている点である。極東委員会としては、そのときの国民の意思を敏感に反映しているのは、解散・総選挙を経た衆議院であつて、定期的に選挙される参議院ではない。このようなシステムを前提にするならば、内閣総理大臣の選任は、衆議院のみに限定すべきであるというのは、理論的に筋が通つている。また實際上、衆議院では過半数を制しているけれども、参議院では過半数の議席を有していないために、この何年来、連立政権が余儀なくされている。そのため、弱い内閣が存続してきているといつてよい。さらに極東委員会は、妥協として、多数党の領袖が内閣総理大臣にならない場合があると指摘しているが、細川政権、村山政権の誕生でその予見が的中した。両政権時代、まさに妥協の政治運営がなされていたことは、記憶に新しいところである。それゆえ、極東委員会の指摘は、将来の憲法改正論議において、示唆するところが大であるといえる。

それはともかく、この FEC-031/34 文書が極東委員会で採択されるやに思われた。しかしながら、8月16日に開かれた第23回極東委員会において<sup>(31)</sup>、アメリカ代表のヒルドリングが巻き返しにかかった。すなわちアメリカ政府は、国務大臣の過半数が国会議員によって構成されるべしとする FEC-031/34 文書を検討した結果、すべての国務大臣が国会によって承認  
九七  
されるという政府案で、十分に民主的内閣の組織が可能であり、この点に関する FEC-031/34 文書の要求を削除すべきことを提案したのである。フィリピン代表のヴィラタ (Leonides S. Virata) がこの提案を支持した。また、中国代表のクーは、中国政府としては、要件をゆるめた方がよいと



考えるが、最高司令官の意思にまかせるべきであると発言した。

結局、この会議で最終的に意思統一をはかることができず、次回会議に持ち越された。そして、8月28日の第24回極東委員会において、総司令部へ送付されるべきでないことが決定した。このことを確認した文書には、「その後の展開は、すくなくとも、部分的に時代遅れのものになり、この種のさらなる協議が必要とは思われない。」と記された<sup>(32)</sup>。

かくして、極東委員会のマッカーサーへの再回答は、まぼろしとなったが、同委員会での審議状況は、逐一マッカーサーに伝えられており、マッカーサーは、妥当と考える事項について、日本国政府にその修正を働きかけていた。その意味で、再回答案は、実際に総司令部に送付されなかったとはいえ、この間の極東委員会における審議過程は、重要な意義をもったといえる。

### (3) 『憲法正文に関する連合国最高司令官との協議』文書を契機とする『帝国憲法改正案』の修正

極東委員会の『憲法正文に関する連合国最高司令官との協議』文書（その背景には、7月2日『新しい日本国憲法のための基本原則』〈FEC-031/19〉があることはすでに述べたとおりである）を契機として、総司令部との協議の結果、当面、帝国議会に提出されている『帝国憲法改正案』の修正を招いたのは、(i) 選挙権、(ii) 主権、および (iii) 内閣の組織等の3点である。

実は、この時期、総司令部が独自に憲法草案の日本語と英語版とを詳細に比較し、94条(国の最高法規)、1条(主権)、4条(天皇の権能)なども問題にしていたが<sup>(33)</sup>、ここでは、『基本原則』との関係で、上記(i)(ii)(iii)に限定する。

選挙権、主権、および内閣の組織等の項目が、いかなる過程を経て修正されたのか、総司令部と日本国政府との間で、また帝国議会のなかでどんなやりとりがあったのか、以下で概観してみよう。

#### (i) 選挙権について

第90回帝国議会で政府から提出された帝国憲法改正案<sup>(34)</sup>は、以下のようであった。「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。」(39条1項)。「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信條、性別、社会的身分又は門地によつて差別してはならない。」(40条)

これに関し、FEC 基本原則<sup>(35)</sup>は、次のように記述していた。「成人による普通選挙権にもとづくこと。」

8月24日、衆議院で修正された憲法改正案<sup>(36)</sup>は、次のようである。「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。」(43条)。「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信條、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。」(44条)

極東委員会が要求したのは、「成人による普通選挙権」を明示することと、40条に「教育、財産又は収入によつて差別してはならない。」という文言を加えることである。その理由は、両院における選挙権をできるかぎり対等にする点にあった。

これらの条項を憲法草案のなかに入れるよう総司令部から日本国政府に要請があったのは、7月26日のことである。この日、終戦連絡中央事務局連絡官の加藤匡夫が、総司令部を訪れたところ、民政局次長のケーディスから、「universal adult suffrage に関する規定がないから第40条に property, income or education といふ語を付加してその旨を明にすべし」との要求を受けた。そして7月29日、入江俊郎・法制局長官がケーディスを訪問、長官は、「第40条に『財産、収入又は教育』の語を加へることはさして困難はないと思ふと述べた。」<sup>(37)</sup>こうして、8月1日の衆議院小委員会<sup>九五</sup>で<sup>(38)</sup>、修正が可決された。小委員会速記録には、次のように記されている<sup>(39)</sup>。

芦田委員長「第40条ヲ一寸修正シテハドウカト云フ意見ガアルノデ

ス、ソレハ午後委員会ノ開カレル前ニ内協議ヲ致シマシテ、大多数ノ委員諸君ハ御承知ノコトデスガ、第 40 条ノ中ホドノ『人種、信条、性別』ソレマデハ動カナイノデス、其ノ次ノ『社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。』、斯ウ云フ風ニ改メヨウト云フノデアリマスガ、各派ノ御意見ハ如何デスカ」

〔「異議ハアリマセヌ」ト呼ブ者アリ〕

芦田委員長「ソレデハ御異議ハナイト認メマス」

ここに指摘されているように、すでにシナリオができていたらしく、この委員会の休憩中に各派の賛同が得られていたのである。もっとも、極東委員会が求める「普通選挙権」の明記は持ち越されており、のちに問題となる（後述）。

(ii) 主権について

政府提出案「ここに国民の総意が至高なものであることを宣言し」（前文）、「天皇は、日本国の象徴であり、日本国民統合の象徴であつて、この地位は、日本国民の至高の総意に基く。」（1条）。

FEC 基本原則「日本国憲法は、主権が国民に存することを認めなければならない。」

衆議院修正案「ここに主権が国民に存することを宣言し」（前文）、「天皇は、日本国の象徴であり、日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。」（1条）。

「主権」という語を憲法のなかに入れるのかどうか、国体との関係はどうなるのかは、総司令部、極東委員会および帝国議会の高まりつつある関心事であった<sup>(40)</sup>。それゆえ、総司令部側と日本国側との攻防戦も、熱のこもったものになった。もっとも、極東委員会と総司令部の基本的態度が決ま<sup>九四</sup>まっているかぎり、日本国側の抵抗には、はじめから限界がみえていたのだが。

主権の問題が最初に持ち出されたのは、7月10日のことである。この

日、帝国議会でおこなわれている憲法の審議状況を説明するため、入江がケーディスを訪ねたところ、ケーディスが憲法草案前文中の“do proclaim the sovereignty of the people's”とあるのを「国民の総意が至高なものであることを宣言し……」と訳されているのは必ずしも同一意味ではない、などの指摘をし<sup>(41)</sup>、「法律家同志の非公式且技術的修正問題点として取扱う」ことを要請した<sup>(42)</sup>。

ケーディスらは、いつの段階で英語と日本語訳の違いに気づいたのか。資料としては、7月7日づけの『民報』における松本重治の論稿の翻訳が残されている<sup>(43)</sup>。松本重治(1899-1988)は、東京大学法学部を卒業後、エール大学、ウィスコンシン大学、ジュネーブ大学、ウィーン大学などに留学した。帰国後、ジャーナリストの道を歩み、新聞聯合社(のちの同盟通信)上海支局長、同盟通信常務などを歴任、1945年12月に『民報』社を創設、みずから社長兼主筆として健筆をふるった<sup>(44)</sup>。前記『民報』において、松本は、「英文では、主権在民の思想ははっきりするが、日本文の至高ではすこぶるあいまいで、主権在民と関係がないような感じを与える余地がある」と書いたのである。7月7日づけの『民報』がいつの段階でケーディスらの目に止まったのかはあきらかではないが、影響を及ぼしたことは間違いない。

7月15日、ケーディスが法律家として懇談したいということで、佐藤達夫・法制局次長がケーディスを訪問。その席上で、ケーディスは、「主権在民」をはっきり打ち出せないかとふたたび切り出してきた。なぜならば、極東委員会が何か意見をいうならば、必ずそれは主権在民の問題であり、場合によっては、天皇制を否定してくるかもしれない、総司令部としては、別に背後をひかえているわけだから、われわれも苦しい立場に直面しているわけである<sup>(45)</sup>、とその胸のうちをあかした。この時点では、ケーディスは、立法技術の問題として処理できると考えていた。

ところが、翌16日、突然、ケーディスから金森徳次郎・憲法担当国務大臣に直接会談をしたいとの申し入れがあった。ケーディスによれば、どう

も最近の金森大臣の答弁をつぶさに検討してみると、同大臣の確固たる自己の憲法学説を展開しているようである、そのような学説では、マッカーサー元帥が全幅の賛意を表明した意味とまったく乖離してしまうことになり、元帥としても、承認を再考しなければならないかもしれない、また少なくとも極東委員会から、いろいろと横槍りが入るのは確実である、総司令部としても、この憲法を連合諸国に対して弁護するのに非常に苦しい立場におかれることになる、というものであった。

こうして、7月17日、総理大臣官邸において、金森・ケーディス会談がもたれた。ケーディスは、冒頭、今回の訪問はまったく私的かつ非公認 (unauthorized) なものであることわったうえで<sup>(46)</sup>、金森大臣の議会における答弁は、松本案と同様の意味をもたせしめようとしているように映る、しかし、総司令部としては、天皇の地位を高めようとする努力は、とりも直さず、政治的にみれば、天皇の地位を危うくするものであるとの意向をもってしていると述べた。これに対して、金森から、いわゆる金森6原則が提示され<sup>(47)</sup>、その議論は、「主権」と「至高」の英語論争にまで発展した。そして、ケーディスから、たとえば、1条に「天皇の地位は主権を有する国民の意思に基く」というように規定することができないか、という提案がなされた。けれども金森は、いぜんとして原案通りでさしつかえないと考えており、これまで議会でおこなってきた説明にかんがみても、修正し兼ねるとして、みずからの意見に固執した<sup>(48)</sup>。

このようなケーディスの非公認という立場は、7月23日の第2回金森・ケーディス会談で一変した<sup>(49)</sup>。すなわち、ケーディスは、前回と異なり、今回は非公認な資格で来ているわけではないと断ったうえで、もし憲法改正案に主権在民が明記されなければ、ソ連や欧州あたりからケチをつけてくることは確実であると考えたと述べ、金森の翻意を迫った。しかし、金<sup>九</sup>森は、議会で原文のままでもいいと何度も説明してきたので、いまさら修正<sup>二</sup>するとなれば、職を果たし得ないことになると、辞職をちらつかせた。そこで、ケーディスは、視点を変え、「主権」の語が「至高」になっているに

もかかわらず、それを是認したとすれば、マッカーサー元帥は世界に日本国憲法を誤って説明してきたか、あるいはマッカーサー元帥は日英両文の違いに気がつかないほどのバカであるといわれるかのいずれかである、また日本国政府が世界をだましたといわれるかもしれないと述べた。これに対し、金森は、それではどうすればよいのかと尋ねたところ、ケーディスは、1条の「この地位は」の次に「主権の存する日本国民」(最後の people の次に with whom the sovereignty rests) とするの一案だし、また前文の「……その権威は国民に由来し」とある「国民」の前に「主権の存する」を加えてもよいのではないかと考えるむね答えた。(the authority for which is derived from the people with whom the sovereignty rests)。こんなふうにその態度は、「控え目乍ら頗る頑強且執拗なものがあったので」、ついに金森も、前文かどこかに「主権在民」を入れるように約束したのであった。

このような総司令部側の「頑強かつ執拗な」態度に関係者は、どのような感じをいただいたか。関係者の言葉をひろっておこう。

まず金森憲法担当國務大臣は、次のような言葉を残している<sup>(50)</sup>。「私は、この時思った。この問題は日本人に対する一般的不信が根底になっており、だまされはしないかとの心配がこの人達の気もちを相当動かしているらしい。私が思うに、彼等は私の言葉を聞かないで新聞や風説から判断しているので、本当にわかっているのではない。」

つぎに入江法制局長官の感想<sup>(51)</sup>。「これはよほど背後に強い力があつて、それがケーディスをしてかく熱心に主張させているものと感知されました。(今にして思えば、それは、7月6日頃G・H・Qに指令された極東委員会の『日本新憲法の基本原則』が背景であったように感ぜられます。)」

九  
一  
そして佐藤法制局長次長<sup>(52)</sup>。「いまになって思うと、前出の主権の問題に関する司令部係官の申し入れはこの指令(西注:前出の『日本新憲法の基本原則』)が到着して間もなくのことであり、これらの数回の会談における先方の発言がきわめて強硬かつ執拗であったのも、この極東委員会の空気を背景にしてのものであったことを知ることができる。」

こうして、「主権」という語が日本国憲法に入ったのは、日本国政府に対する総司令部の極度の不信と極東委員会からの強い影響力があったわけであるが、実は総司令部内部において、英文と日本文との相違を詳細に分析し、独自の判断をしていたことが忘れられてはならない。すなわち、ホイットニーが7月17日づけのマッカーサー宛ての文書に、「元帥は、日本国憲法に関する事項にあけすけな干渉をしないようにと望んでいることは認識していますが、金森の考え方は、かつて天皇制を強く擁護した松本内務大臣のそれと同じであって、英文の“sovereignty”の意味が後退しないように注意深く見守る必要があります」と特記しているのである<sup>(53)</sup>。

さて、「主権在民」の文言を入れるとしても、どのようにして入れるかが問題である。7月25日から、いわゆる芦田小委員会が開かれることになっていた。ここが一つのチャンスである。初日の会議で、各委員の修正提案がなされたおり、北吟吉(自由党)委員から、自由党と進歩党の共同提案という形で、前文に「ここに主権が国民に存することを宣言」するという文言を入れたいとの修正案が提出された。いわく<sup>(54)</sup>「我々ハ斯ウ云フ問題ニ付テハ全国民ガ一致シテ支持シテ貫ヒタイ、唯人民主権ト云フ言葉ヲ避ケタノハ、人民ト云フト、共産党ナドノ人民ト云フノハ、支配階級ニ対スル人民、単ニ天皇ニ対スル一般国民ノ意味デハナクテ、人民戦線ナント云フ言葉ハ、『ガヴァメント』、『ルーラー』ニ対シテ、『ザ・ルールド』、支配サレタル人々ト云フ意味ガ含マレルカラ、人民ヲ避ケテ、天皇ヲ含ム国民全体ニ主権ガ存スル、之ヲハッキリ此処デ述ベタ方ガ宣カラウ、『主権が国民に存することを宣言』スル、斯ウスレバ連合国ナドモ相当ニ納得シハシナイカ、政府モ国民主権ハ認メテ居ル、国家主権ト国民主権ハ事実ニ於テサウ違ヒハナイ。」

北吟吉(1885-1961)は、北一輝の弟で、早稲田大学を卒業後、ハーバード大学やヨーロッパの大学で哲学を学び、帰国後、早稲田大学、大東文化大学、大正大学などで教鞭をとった。帝国美術学校(現在の武蔵野美術大学)の創始者でもある。北は、この発言にもあるように、その後、「主権在民」

を「主権在国民」であると主張し続けた。

こうして前文に「国民主権」の語が入れられることになったのだが、割を食ったのが社会党である。というのは、同党は、当初から国民主権を憲法に明記するようにとの意向をもち、党の修正案にも、「国権は、国民から発する」(1条)と規定されていた。そして、同党の委員も、この案を憲法に入れるべく、努力していた。しかしながら、全体の空気から、党幹部は、とりあえず同案を提出しないことで合意した。ところが、自由党と進歩党の共同提案ということになり、翌日の新聞もそのような報道をしたために、最初からその意向をもっていた社会党は、まったく出し抜かれた形になったのである<sup>(55)</sup>。これについて、民政局で日本国憲法草案の点検に深くかかわったピッソンは、総司令部との執拗なたたかひに敗れ去ったあと、自由・進歩の両党は主権をとることによって、むしろ憲法問題から利益を得ようとしたのであると皮肉な見方をしている<sup>(56)</sup>。

「国民主権」の明記は、前文だけにとどまらなかった。7月29日の入江・ケーディス会談で、ケーディスは、マッカーサー元帥の言葉として、連合国が前文と本文との効力関係を問題にしており、本文に入れた方がベターであると考えていると述べた。これに対して、入江は、もし「国民主権」を本文に取り入れようとする、べつに独立の1章を設けなければならず、憲法全体の再構成をする必要があるとして、難色を示したが、ケーディスは「自分は今もう単なる連合国のマウスピースにすぎない」との言葉を発し、とりつく島がないようすであった<sup>(57)</sup>。

出し抜かれた形になった社会党は、7月27日の代議士会で、「国民主権」が前文に取り込まれた以上は、本文にも入れるべしとの態度を固め、翌29日の第4回小委員会において、独立の条文として、「主権は国民にある」(1八九条)を設け、天皇の象徴規定などを順次、繰り下げることを提案した<sup>(58)</sup>。

結局、8月2日の第8回小委員会で、1条の後半に「主権の存する日本国民の総意に基く」とすることで社会党を除く各党は合意し、小委員会案となった<sup>(59)</sup>。



かくして、もっとも論議のよんだ「国民主権」の憲法への編入に決着がついたわけであるが、ここであえてごく簡単に解釈上の問題に踏み込んでおきたい。なぜならば、戦後憲法学の多数派といわれる学説は、上記の成立過程を完全に無視した観を呈しているからである。二つの点について、言及しておこう。

一つは、国体の変更に関する点である。金森大臣は、注(47)で示したように、国体を政体と区別し、政治機構とは別の道德的、精神的国家組織において天皇がその中心にあることをもって国体と概念づけている。その意味においては、国体は変更したとはいえず、天皇が統治権の総覧者から象徴になったこと、天皇主権から国民主権になったことを考慮しても、国体の本質は変わらないというのである。一つの見解ではある。ところが、戦後の憲法学においては、主権の所在、政治権力の行使形態など、政体の変化を問題にし、国体は変更されたと述べる。金森の説を紹介すらない傾向がある。もちろん、学説は自由であるのだから、それぞれみずからの学説を展開するのは自由であるが、憲法担当国务大臣が当時どのように解釈したかは、広く知らせられるべきであろう。

二つは、国民主権の意味について、まさに北吟吉委員が懸念した解釈が多数を占めているかのようなようである。すなわち、国民主権を人民主権と同義的に考え、天皇や国家権力と対立するものと位置づけている。有力な学説は、天皇を国民のなかに含めない。それでは天皇は、外国人なのかという疑問が生じるが、それについては明確に答えない。

国体の変更と主権との関係は、憲法の成立経緯のみからではなく、比較憲法的視点からも考究しなければ正しい結論を出しえないが、ここでは深く立ち入らないことにする<sup>(60)</sup>。

### (iii) 内閣の組織等について

内閣総理大臣の指名、国务大臣の任命および内閣の組織についてのそれぞれの文言は、以下のとおり。

政府提出案「内閣総理大臣は、国会の議決で、これを指名する。」(63条

1項)、「内閣総理大臣は、国会の承認により、国務大臣を任命する。」(64条1項)。

FEC 基本原則「内閣総理大臣および国務大臣は、……そのすべてが文民でなければならず、また内閣総理大臣を含む国務大臣の過半数は国会議員のなかから選任されなければならない。行政府の首長が国民によって選挙されるとい政治制度が採択されれば、閣僚の過半数が立法府のなかから選任されるという規定は、必ずしも適用されない。」

衆議院修正案「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。」(63条1項)、「内閣総理大臣は、国務大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。」(68条1項)。

ここにおいて、わが国は、議院内閣制を採用することにしていたのであるから、FEC 基本原則中の「行政府の首長が国民によって選挙されるとい政治制度」は、考慮外ということになる。

実は、「内閣総理大臣は、国会の承認により、国務大臣を任命する。」の規定については、日本においても、各方面から、すでにクレームが出されていた。すなわち6月25日の本会議で、前述の北議員(日本自由党)から、ひとたび内閣総理大臣を国会が信任する以上、各大臣は内閣総理大臣の指名でいいのではないか、大臣が1年に3人も5人も交代する場合、いちいち国会で承認するのは無用であろうとの見解が示された<sup>(61)</sup>。また、新政会は、帝国憲法改正案委員小委員会に提出した修正案に、64条から「国会の承認」をはぶくことを記載していた<sup>(62)</sup>。さらに、政府も、7月23日の会談でケーディスに対し、「国会の承認」を削るべしとの修正意見を出したところ、ケーディスは、ホイットニーと相談しなければならないと述べたという<sup>(63)</sup>。

八七 さて、政府提出案63条および64条につき、総司令部から正式に修正の要請がきたのは、8月19日のことである。外務省の極秘文書には、次のように記されている<sup>(64)</sup>。

「本19日、マックアーサー元帥は吉田総理大臣に対し、『極東委員会よ

りの申越しにより、憲法改正案第 63 条及第 64 条について (1) 内閣総理大臣は国会議員の中から国会の議決でこれを指名し、国务大臣の過半数は国会議員の中から選ぶこととし、且つ (2) 何れも元軍人にあらざる者 (civilian) たることを要すると云ふ風に、改正案がせらるる様希望する』旨申し述べた。

右提案に対しては、前記 (1) の点については異存はないが、所謂 civilian でなければならないとすることは、日本は既に第 9 条により戦争を全面的に抛棄して居り、かくの如き規定を恒久的なるべき憲法の条章中に設けることは、不適當である、と云ふことで、白州次長からウィットニー代將にその旨申入れたところ、この点はマ元帥の責任において原提案より削除することになった。」

このとき、衆議院小委員会は、最終回を迎えていた。金森大臣も、この期におよんで前記 (1) にかかわる修正案(この修正案は、各派共同提案という形式をとった)は、内心忸怩たるものがあつたようだ。恐縮のようすがありありとうかがえる。速記録を引用しよう<sup>(65)</sup>。

「今日ニ至リマシテ以下申上ゲマスルヨウナコトヲ御耳ニ入レマスコトハ、甚ダ恐縮千萬トハ思ツテ居リマスルガ、實情デアリマスルガ故ニ、實際ノ事情ヲアリノ俣ニ申上ゲマシテ、ソシテ然ルベク御諒解ヲ御願ヒ致シタイ、斯ウ云フ風ニ考ヘテ居リマス。

實ハ昨日即チ 8 月 19 日ノ朝ニ至リマシテ、突然『マッカーサー』元帥ノ方カラ吉田總理大臣ノ向フヘ行カレルコトヲ求メテ参リマシタ、ソシテ向フヘ行ツテ話合ヒヲサレマシタ所、先方ノ意見ト致シマシテハ、極東委員會ノ意向トシテ主張サレタモノガアツタ」。

こうして、63 条および 64 条については、共同提案が採択され、現行の規定に落ち着いたのである。文民条項については、「マ元帥の責任において原提案より削除することになった。」<sup>八六</sup>のであるが、のちほど復活することになる (後述)。

ところで、総司令部がなぜ、「突然」、草案 63 条と 64 条との修正を要求

してきたのか。それを解く鍵は、ワシントン（陸軍長官室）から合衆国太平洋陸軍最高司令官（マッカーサー元帥）宛てに発せられた8月18日づけの文書のなかにある<sup>(66)</sup>。

この文書は、『憲法正文に関する連合最高司令官との協議』の各事項について、極東委員会での審議経過とその結果をマッカーサーに伝えてきたものである。この文書で、いまだ憲法改正草案になんら修正がほどこされていない63条と64条について、強くその修正が示唆されているのである。

同文書によれば、政府提出案通りでよいとするのがアメリカ、フィリピン、中国、およびオランダで、その修正を要求しているのがオーストラリア、カナダ、ニュージーランド、フランス、インド、およびイギリスであって、おそらくソ連も反対に回るであろう。とりあえず、この問題の決定を延期することに成功したが、次回会議で、アメリカの見解が否定される可能性が高いというものであった。

このような背景のもとに、マッカーサー連合最高司令官が吉田首相を呼び、極東委員会の意向通りに修正するように求めたのである。そして、各党派の共同提案になることを見届けて、マッカーサーは、翌19日、陸軍長官に宛て、アメリカを極東委員会政策決定の修正<sup>(67)</sup>のための希望のない戦いから救うために、日本国政府に同委員会の意向にそった修正を説得し、24時間以内に可能になるだろうと返信した<sup>(68)</sup>。

## 16 『憲法草案に関する研究』と各国代表の最終態度表明

八五 『憲法正文に関する連合最高司令官との協議』と並行して、極東委員会は、『基本原則』<sup>(69)</sup>の各パラグラフを帝国議会に提出されている憲法草案と比較・研究した。はやくも7月20日の第3委員会第22回会議で、草案38条ないし40条<sup>(70)</sup>は、日本国政府が“成人による普通選挙にもとづかなければならない”という『基本原則』の文言に反するとの決定がくだされ

ている<sup>(71)</sup>。

最初にかなり深く審議されたのは、8月9日の第3委員会第28回会議においてである。以下に対象とされたパラグラフとその結果を示しておこう<sup>(72)</sup>。

① 基本的市民権の保障に言及している『基本原則』のパラグラフ1(c)との関連で、ソ連によって草案11条が問題視された。同条は現行憲法12条とほぼ同じで、自由および権利は国民の普段の努力によって保持されなければならない、濫用を戒め、また公共の福祉に利用する責任を定めている。この条項について、ソ連代表からは、不必要で、国民の権利を制約するものであるとの批判がなされた。委員会では、討議のすえ、当面、同条項について、特別の行動をとらないこととされた。

② 『基本原則』のパラグラフ1(d)と1(e)にかかげられている地方公共団体の首長および地方議会議員の公選制についてチェックし、憲法草案がこれらの要請に矛盾していないことを確認した。

③ 『基本原則』のパラグラフ3(a)に定められている財政措置に関し、立法府が唯一の権限をもつべしという条件も、憲法草案は充たしている。

④ 『基本原則』のパラグラフ3(b)に具体的に述べられている内閣総理大臣および国務大臣の選任に関する案件は、連合最高司令官との協議事項にすることで合意。

⑤ 憲法草案は、「立法機関は、いつでも集会する権利を有する」との『基本原則』のパラグラフ3(c)に合致している。

⑥ 憲法草案は、「内閣が立法府の信任を失ったときには、内閣は総辞職するか、または選挙民に訴えるかしなければならない」とする『基本原則』のパラグラフ4(a)に合致している。

⑦ 天皇の権能に関する『基本原則』のパラグラフ4(b)については、意見を留保することで合意。

⑧ 憲法草案は、天皇から軍事上のすべての権限を剝奪することを提議

している『基本原則』の Paragraph 4 (c) に合致している。

⑨ 『基本原則』の Paragraph 4 (d) に関連し、オーストラリアの委員から、憲法草案 84 条の皇室財産につき、「世襲財産」の語句を明白にすることを最高司令官に尋ねるよう要請、委員会は、後日の協議において当該要請を具体化することで一致した。

⑩ その他、オーストラリアの委員から、公務員の憲法尊重・擁護義務(憲法草案 95 条)について質疑したいむねの要望が表明され、またソ連の委員からは、とくに一院制の問題について言及したいむねの発言があった。

最後のオーストラリア委員とソ連委員提案の問題点については、8 月 12 日に開かれた同委員会第 29 回会議で、次のような結論を得た<sup>(73)</sup>。

① オーストラリア委員の提案になる草案 95 条については、以下の修正がほどこされれば、委員会として、受け入れる。

「天皇又は摂政、及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法に従い、この憲法及びそれに従って定められた法律及び条約を尊重し、擁護する義務を負う。」

ここに憲法草案では、たんに憲法の尊重・擁護義務しか規定されていないが、委員会としては、これに「この憲法に従って定められた法律及び条約を尊重し、擁護する義務」を加えようというものである。この提案については、最高司令官に対する次回メッセージのなかに含めるリストに入れるべきかどうかを検討することとされた。

② ソ連提案の一院制の問題に関しては、次のような決議がなされた。

「委員会は、国会が二院制であるべきか一院制であるべきかは日本国民が決定すべき問題であると考え、第二院の権限に関する基本原則をより明白に示す最終的な憲法草案を入手しうようになったとき、もし同草案に第二院が存在しているならば、委員会は、第二院が民主主義の妨害物として利用される合理的可能性のないことを保証するために、同草案を慎重に検討するであろう。」

その後、第 3 委員会、運営委員会および極東委員会で、憲法草案の各条

項について、さまざまな問題点が検討された。検討に付された条項は、上記のほかに、憲法改正手続き(草案92条)、最高裁判所裁判官の国民審査(草案75条)、下級裁判所裁判官の任命方法(草案76条)、摂政(草案5条)、法律案の議決手続き(草案55条)など、多岐にわたっている。

これらの検討は、8月26日の第3委員会第34回会議において、かなり集約され、以下にみるごとく、いくつかの条項が審議対象からはずされることになった<sup>(74)</sup>。というのは、8月21日の衆議院特別委員会で可決された憲法改正草案が極東委員会に配布され<sup>(75)</sup>、その全容が各委員に周知されていたからである。

すなわち、①衆議院のみによる内閣総理大臣の選任問題をこれ以上審議しないことの動議が、8対2で可決された。②憲法の最高法規に関する条項をこれ以上審議しないことの動議が、6対4で可決された。③憲法改正手続き条項と摂政に関する条項をこれ以上審議しないことで合意された。

そして同日、第3委員会は、『憲法草案の研究に関する第3委員会報告』をまとめた<sup>(76)</sup>。この報告は、運営委員会、さらに極東委員会で討議され、8月28日の第24回会議において、以下のような文章となった<sup>(77)</sup>。

### 『憲法草案の研究に関する第3委員会報告』

1. 憲法委員会(西注:第3委員会のこと)は、入手しうる最新の憲法草案(FEC-087)を広範囲にわたり審議した。当委員会は、極東委員会に問題点の付表を提出する。この付表は、当委員会の意見において、さらに審議されるべきと考えるものである。

2. 現行の憲法草案は、その1条、67条および68条において、主権および内閣閣僚の過半数が国会議員から選任されることに関するFEC-031/29に以前あげられていた疑問点に対応したように思われることで<sup>八二</sup>合意した。

3. 当委員会は、さらに憲法の再審査(FEC-031/36)のための提案を早期に審議することを勧告する。なぜならば、現行憲法草案に対する多く

の政府委員の態度は、さらなる審査がおこなわれるかいなかを知ることによって、条件づけられるからである。

### 付 表

a. 選挙権 当委員会は、以前の文書 (FEC-031/29 および FEC-031/34) に示されたように、憲法は“成人による普通選挙にもとづく”政府のための規定をすべきであるという極東委員会の基本原則が、現行憲法草案に適切に定められているかどうかにつき、いまだに疑問であると考えている。なぜならば、年令にもとづき、両院間の選挙民に差別がないのかいまだに明瞭でないからである。

b. 施行立法 当委員会は、憲法草案が多くの問題点を今後の立法で決定するようにしていることに注目する。これは、参議院の地位に関し、とくに重要である。それゆえ、当委員会は、そのような問題点が今後の立法に決定を委ねているとするならば、当該立法案が国会に提出されるとただちに極東委員会が利用可能な状態にされるべきであると考えている。

c. 上記で論じた主要な2点に加えて、当委員会の若干の委員はまた、以下の点に関し、憲法草案の規定の的確性に疑問をもった。

(1) 参議院(59条、60条) これらの条項は、現状のままでは、下院で可決された立法を妨げる不当な権限を参議院に与えはしないかどうかという疑問が提起された：第一に、通常の立法に関して、上院による異なった決定が衆議院における3分の2によってのみ覆えさるうという要請によって、第二に、60日以内に最終的措置を参議院がとることができなかつたときに、参議院が否決したものと決定されるかもしれないという点で、そして第三に、予算案の場合における両議院協議会のためのかなりあいまいな規定のなかに。

(2) 世襲財産(88条) 世襲財産は、もはやこの条項から例外とされていないけれども、いかなる処理が世襲財産についてなされたのかにつき、さらなる情報が得られるべきとの提案がなされた。



上記の『報告』において、まず衆議院で修正された憲法改正案によって、国民主権の明記と国務大臣の過半数が国会から選任されるようになったことについて、高い評価を与えている。しかしながら、成人による普通選挙と施行立法(参議院の地位)に関して、いまだに疑念を捨てきっていない。その共通する点は、参議院が衆議院に比べて、かなり保守的になるのではないかということである。参議院の被選挙権年齢を高くすることにより、参議院に保守的な議員が多く送り込まれるのではないか、そのような参議院が組織されれば、立法、予算の承認に関して、結果的に大きな障害物になるのではないかなどの懸念をもっていたことがうかがえる。そのような懸念を解消するために、たとえば、プリムソル(オーストラリア代表)から、衆議院が解散されたのちに、新しい衆議院で法律案を単純多数で可決すれば、参議院の議決なくしても、法律になるというような規定を加えるべきだとする提案がなされている<sup>(78)</sup>。いずれにしても、この段階で、極東委員会の懸念は、かなり限定されてきたことが理解できる。

ただし、『報告』において、芦田修正の意味については何も言及されていない。この点については、後述するように、ソ連や中国などからの指摘によって、大詰め段階で最大の問題点になる。世襲財産の処理に関し、上記委員会でマッコイ議長は、第3委員会のアメリカ代表委員がより詳しい状況を得るであろうと述べているが、ここに世襲財産をめぐる草案84条の顛末を付言しておこう<sup>(79)</sup>。

政府提出の帝国憲法改正案(84条)は、次のようであった。

「世襲財産以外の皇室の財産は、すべて国に属する。皇室財産から生ずる収益は、すべて国庫の収入とし、法律の定める皇室の支出は、予算に計上して国会の議決を経なければならない。」

この条項によれば、皇室には世襲財産は残るが、その他の皇室財産はすべて国のものになる。また、皇室財産から生ずる収益は、すべて国庫の収入となるので、世襲財産から生ずる利益もすべて国の収入となり、皇室にはなんらの収益も残らないことになる。世襲財産というのは、大体におい

て、土地とか山林など、収益を生み出す材料となるものなのに、この条項では、皇室は、結局、無一物同然になってしまう。これでは、国民感情として偲びがたいのではないか。実は、法制局長官の入江は、この条項の欠陥を知っていた。とはいえ、同条項は、もともと総司令部の作ったものだし、政府自身が手直しするのは好ましくない。そこで、議会での討議を待つことにした。けれども、議会でこのことに気づいている者は一人もいなく、ただ時が経っていただけであった。

そこで、長官は一計を案じ、進歩党の原夫次郎委員に、問題点を書いたメモを渡し、質問をさせる形をとった。このメモには、次のように書かれていた<sup>(80)</sup>。

「84条の原案によれば世襲財産の収益まですべて国庫に帰属することになるが、元来世襲財産は山林、有価証券等が主で、本来が収益財産としての意味がある。しかるに、世襲財産はこれを皇室に残すとしておきながら、その収益は国庫に取り上げるということは無意味に近いことになる。(以下、省略)」。

原委員は、7月22日の特別委員会で、入江長官の筋書き通りに質問をし、また、おなじくメモに示されていた次のような修正案を提案した<sup>(81)</sup>。

「世襲財産及びこれより生ずる収益以外の皇室の財産は国に属する。法律に定むる皇室の支出を予算に計上して国会の議決を経なければならない。」

これに対して、金森大臣は、政府原案が絶対に正しいとはいえないが、「原案ノ方がヨリ良イノダ、斯ウ云フ考ヘヲ前ニ決メタ所ハ変ラナイト申スヨリ外ニ仕様ガナイト思フノデアリマスル。」と修正案に消極的な反応を示した。

七九 このような金森大臣の消極的姿勢に対して、入江は「正式の政府答弁としては、一応はこのように答える外はなかったものと思う。」と述懐している<sup>(82)</sup>。

このように、金森大臣からは、消極的な答弁しか引き出し得なかったが、

この問題は、多くの議員の知るところとなった。はたせるかな、8月2日の小委員会で、議題として取り上げられ、芦田委員長によって、自由党、進歩党、協同党、新政会、および無所属の賛成を得て(社会党は保留)、「皇室財産から生ずる収益は、すべて国庫の収入とし、」の部分削除することが宣告された<sup>(83)</sup>。この小委員会における各政党の態度は固く、総司令部の意向を受けて、8月3日、終戦連絡部の山田部長、藤崎連絡官らが芦田委員長を訪ねたところ、同委員長は、「別に指令でも出されるのであれば、(修正は)動かさないものと承知されたい。」と語った<sup>(84)</sup>。

こうした議会側の動きに呼応して、5日、ケーディス大佐からの入江法制局長官の来訪要請もあり、山田、藤崎の両氏が小委員会の修正案を持参。ケーディスから、「世襲財産以外の皇室の財産」に「“国会の定めるところにより”、または“法律により”(as defined by the Diet or by law)」という限定句を入れること、「皇室財産の費用は、国会の議決を経なければならない。(The expenses of the Imperial Household shall be appropriated by the Diet.)」としたらどうかという修正提案がなされた<sup>(85)</sup>。

しかしながら、このケーディスの修正提案は、ホイットニーによって拒否された。当時、総司令部では、皇室財産問題は、主権問題とともに、憲法改正の二大眼目と位置づけ、天皇制を認めるとしても、いわゆる「天皇財閥」は解体しなければならないと考えていたのである<sup>(86)</sup>。ホイットニーは、翌6日、「すべて皇室財産は、国に属し、すべて皇室財産の費用は、国会の議決を経なければならない。(All Property of the Imperial Household shall belong to the State and all expenses of the Imperial Household shall be appropriated by the Diet.)」(日本語訳は、筆者〈西〉が付した)との修正案を提示した<sup>(87)</sup>。ホイットニーによれば、このような規定にすれば、一見、すべての皇室財産が国のものになってしまうようであるが、何が皇室財産で  
七  
八

あるかは、日本国政府で決定することができる。もちろん、皇室の私有財産は、規定中の「皇室財産」に含めないで解釈することも可能である。そうすれば、小委員会案の修正案より有利になるであろうというものであつ

た。日本側は、修正案冒頭の「皇室財産」に「現在の皇室財産 (All property now accredited to the Imperial Property)」にするように働きかけたが、峻拒された。そして、8月15日、「総司令部の原案を固守することに決し、しかして右決定は動かすべからず、本件についてはも早交渉の余地なしと認められるに至ったので結局総司令部の原案をその俣容れることになった。」<sup>(88)</sup>

こうして、皇室財産条項については、日本側の積極的な働きかけにもかかわらず、総司令部の厚い壁に阻まれて、いかんともすることができず、8月16日に開かれた小委員会において、原夫次郎委員より、「すべて皇室財産は、国に属する。すべて皇室の費用は、国会の議決を経て予算に計上されなければならない。」との修正案が提出され、満場一致で採択された(現行憲法88条に同じ)<sup>(89)</sup>。実は、この後も、皇室財産条項をめぐり、衆議院議長解任騒ぎにまで発展したが、ここではふれない<sup>(90)</sup>。

このような皇室財産規定をめぐる一連の動きについて、9月19日、総司令部民政局から、陸軍参謀長宛てに、7月2日の極東委員会『基本原則』中、4d(「すべての皇室財産は、国家の財産であることが宣言される。皇室の費用は、立法府によって、充当される」)の要請に合致させるべく、帝国議会で上記88条のような規定に修正されたことが報告された<sup>(91)</sup>。そして、この報告が9月21日、合衆国委員を通じて、極東委員会の各国代表委員に告げられ、記録に残された<sup>(92)</sup>。

さて、帝国議会における審議は、8月26日から貴族院本会議に移り、同月30日からは貴族院特別委員会に舞台が移された。いよいよ最終段階に入ったといえる。

七  
七  
極東委員会では、各国代表がそれぞれの国からの訓令を受けて、帝国議会で審議されている憲法改正案につき、最終的な態度表明をおこなった。以下で、アルファベット順に各国の見解を簡単にみておこう。

オーストラリア(プリムソル代表) オーストラリア政府は、憲法改正案に反対はしないけれども、賛成もしないとして、以下の欠陥をあげた<sup>(93)</sup>。

① 改正案は、多くの点で、あいまい、不明瞭、不適切かつ無意味ですらある。

② 天皇の地位は、とくに天皇に対する法的制裁など、いくつかの点で不明である。

③ 戦争放棄条項には、反対である。多くの日本国民は、内閣の閣僚を含め、当該条項を真面目に考えておらず、のちに改正したいと思っている。

④ 二院関係が明確に設定されておらず、上院が異常に大きな権限をもつであろう重大な危険がある。

⑤ 普通・成人選挙権が明記されていない。すべての日本国民は、一定の年令に達すれば、選挙権を得ることが規定されるべきであり、両院間に年令上の違いがあるならば、憲法に書き込まれるべきである。

⑥ 内閣総理大臣の選任は、下院の排他事項とされていない。

⑦ 司法府の地位が不明瞭である。弾劾および解職の理由が規定されていない。

このようなオーストラリアの立場について、議長のマッコイが第26回会議（9月19日）で、前オーストラリアの極東委員会代表委員のエヴァット博士は、『ライフ』誌で、日本国憲法は民主主義になかったものであると述べているが、と質したところ、プリムソルは、オーストラリア政府の公式見解は極東委員会で語るころのものだと応えた<sup>(94)</sup>。

カナダ（ピアソン代表）カナダ政府は、憲法改正案はポツダム宣言および極東委員会の政策に合致しており、全体的に満足のものと考えている<sup>(95)</sup>。

中国（タン代表）中国政府は、二つの留保条件を付して、この憲法改正案を容認したいと考えている。①施行立法のそれぞれの内容が不明である。②9条2項の修正の目的がよく分からない<sup>(96)</sup>。この二つの留保条件は、第28回極東委員会（9月25日）において、クー代表から、取り下げられた。その理由は、①については、第3委員会の報告を信じるということであり、②については、文民条項が導入されたためである<sup>(97)</sup>。

フランス (ラコステ代表) フランス政府は、憲法改正案を妥協の産物として感じており、全体として、極東委員会の政策に矛盾していないと考えている。憲法施行後の極東委員会による審査を非常に重要であることを付言しておく<sup>(98)</sup>。

インド (ヴェシュガー代表) インド政府の見解は、以下のものである。憲法の最終的承認に対する責任は極東委員会にはなく、日本国政府にある。極東委員会の適切な役割は、憲法を承認することではなく、憲法のなかに管理文書に反するいかなるものも存在しないことを保証することである<sup>(99)</sup>。

オランダ (ルードン代表) オランダ政府は、現行の形のままで憲法改正案を承認するであろうと信じる<sup>(100)</sup>。

ニュージーランド (ベレンゼン代表) ニュージーランド政府の立場は、新しい憲法が日本国民の自由な意思を表明すべきだという極東委員会の政策に合致していないというものである。憲法施行後の憲法に対する審査規定が承認されなければならず、憲法改正案に反対しなければならない。ニュージーランド政府としては、以下の憲法規定にとくに反対である。

- ① 憲法典の起草が不十分である。
- ② 参議院に関する規定があいまいである。
- ③ 天皇制を批判するための日本国民の自由に関して不明瞭である。
- ④ 草案は、とくに法律の公布に関し、天皇がその権能を行使しなかった場合の効果について、あいまいである。
- ⑤ 普通・成人選挙について、規定されていない<sup>(101)</sup>。

フィリピン (ロムロ代表) フィリピン政府は、この憲法改正案がポツダム宣言および他の管理文書に合致していると考え、これを受け入れる。ただし、貴族院や施行立法で、実質的な変更があれば、見解を表明する機会を確保しておきたい。フィリピン政府としては、この憲法の公布は、日本国の民主化過程における多くのステップの一つにすぎないことを強調しておきたい<sup>(102)</sup>。

アメリカ (マッコイ議長) アメリカ政府の見解では、憲法改正案は、日本の民主的政治形態のための基礎を提供しており、現行の形式における憲法改正案に満足している<sup>(103)</sup>。

ソ連 (ラミシヴィリ代表) ソ連政府は、日本国憲法改正案をポツダム宣言および FEE-031/19 文書に合致しているかどうかという角度から、慎重かつ徹底的に研究した結果、以下に示す修正が加えられなければならないと考える。

① 国民主権が憲法のなかに、より正確かつ明白に規定されなければならない。

② 国会は、内閣総理大臣のみならず、残りの國務大臣を指名する権利を有しなければならない。すべての大臣は、文民でなければならない。

③ 最高裁判所の裁判官は、国会により、5年の任期で選任されなければならない。

④ 摂政に関する規定は、摂政が主権を有する日本国民の自由な意思の原理にもとづいて、確立されるという意味で表現されなければならない。

⑤ ソ連代表は、参議院が衆議院に優越しないという条件のもとで、一院制に固執しない<sup>(104)</sup>。

イギリス (サンソム代表) イギリス政府は、現行の憲法改正案とポツダム宣言ならびにこれまでの極東委員会声明との間に不一致はないと考え、それゆえ、全体として承認を表明する用意があるが、一つだけ留保しておきたい。すなわち、改正案 88 条は、皇室財産を含むすべての皇室の所有物が国会による管理下におかれることを意味するように解釈されなければならないという点についてである<sup>(105)</sup>。

以上、各国の憲法改正案についての見解を整理すると、以下のようになる。

① 賛成 アメリカをはじめ、カナダ、中国、フランス、オランダ、フィリピンおよびイギリス (1点のみ留保) の 7 か国。

② 反対 ニュージーランド、ソ連の 2 か国。

③ その他 オーストラリア (むしろ反対に近いといえる)、インド (憲法改正案に対する賛否は、極東委員会の権限外) の2か国。

ブレイクスリーによれば、このときの委員会の一般的な雰囲気は、ベレンゼンの次の言葉に言い表されているという。①どの代表も、憲法改正案に完全な満足を表明することができなかった。②これ以上討議することは、無益であろう<sup>(106)</sup>。

- (1) *Activities of the Far Eastern Commission, Report by the Secretary General, February 26, 1946-July 10, 1947*, p. 14.
- (2) トーマス・ピッソン著、中村政則／三浦陽一郎訳『ピッソン日本占領回想録』(三省堂、1983年) 240頁。
- (3) *Minutes of Committe No. 3, 19th Meeting, 5 July 1946.*
- (4) *Liaison with the Supreme Commander for the Allied Powers Regarding the Japanese Constitution. SC-007/1, 8 July 1946.*
- (5) *FEC-031/29, 24 July 1946.*
- (6) よく知られているように、憲法前文の「至高」は、英語の *sovereignty* の翻訳であり、日本国政府は、あえて「主権」という訳語をもちいなかった。
- (7) 憲法草案 54 条 2 項の次の規定を指す。「議員を除名するには、出席議員の3分の2以上の多数による議決を必要とする。」
- (8) 憲法草案 63 条の次の文言を指す。「内閣総理大臣は、国会の議決で、これを指名する。」
- (9) 憲法草案 65 条の次の文言を指す。「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。」
- (10) *Minutes of 21st FEC Meeting, 25 July 1946.*
- (11) ベレンゼンは、第22回運営委員会で、「これまでのところ、憲法に関し見解を表明するために極東委員会によってなされたすべての努力は、むだであった。」とも述べている。*Transcript of 22nd SC Meeting, 23 July 1946.*
- (12) *FEC-031/30, 26 July 1946.*
- (13) *United States Statement of Policy in regard to the Authority of the Far Eastern Commission to approve a New Japanese Constitution. FEC-031/26, 16 July 1946.*
- (14) George H. Blakeslee, *The Far Eastern Commission, 1945 to 1952*, The Department of State, 1953, p. 56.



- (15) *FEC-031/35, 15 August 1946.*
- (16) *Minutes of Committee No. 3, 30th Meeting, 15 August 1946.*
- (17) George H. Blakeslee, *op. cit.*, p. 56.
- (18) 28 July 1946, FROM: WASHINGTON (ASSISTANT SECRETARY PATTERSEN) TO: CINCAPAC (PERSONAL TO MAC ARTHUR) NR: W 95780.
- (19) *Transcript of 24th Meeting of Steering Committee, 6 August 1946.*
- (20) 拙稿「日本国憲法成立過程における極東委員会の役割と限界 (2)」(『駒澤法学』第2巻第1号所収)。
- (21) 拙稿、前掲号。
- (22) *FEC-031/31, 30 July 1946.* なおみよ。Memorandum for the Chairman, Far Eastern Commission, 29 July, 1946. 『連合国最高司令官の「憲法正文に関する連合国最高司令官との協議」(FEC-031/30) に対する回答』は、二つ存在する。一つは、本文に掲げたもので、もう一つは8月2日づけのものである (FEC-031/33 に添付、またみよ。2 August 1946, FROM: CINCAPAC TO: War Department for WARCOS Nr: z 11571.)。内容は、ほとんど同じであるが、前者は、インフォーマルなもので、後者は、フォーマルなものであるとされている (第25回運営委員会におけるブレイクスリーの説明。Transcript of 25th Meeting of Steering Committee, 13 August 1946.)。
- (23) *Transcript of 23rd Meeting of the Steering Committee, 30 July 1946.*
- (24) *Minutes of Committee No. 3, 25th Meeting, 31 July 1946.*
- (25) *C3-005/5, 2 August 1946.*
- (26) *C3-005/6, 6 August 1946.*
- (27) *SC-012/15, 9 August 1946.*
- (28) *FEC-031/34, 13 August 1946.*
- (29) *Transcript of 25th Meeting of the Steering Committee, 13 August 1946.*
- (30) この時点で通用していた1815年のオランダ憲法99条は、国会議員が大  
臣になることを禁じている。Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations*,  
Volume II, 1950.
- (31) *Minutes of 23rd FEC Meeting, 16 August 1946.*
- (32) *FEC-031/38, 29 August 1946.*
- (33) *Differences between Japanese and English Versions of the Draft Constitution, 11 July 1946, Hussey Papers 30-A-4-1.*
- (34) 以下、政府提出案は、『官報号外 昭和21年6月26日 衆議院議事速記

録第5号』による。

- (35) FEC-031/19『新しい日本国憲法のための基本原則』文書を指す。
- (36) 衆議院本会議で8月24日に修正された憲法改正案を指す。『官報号外昭和21年8月25日 衆議院議事速記録第35号』による。
- (37) 『憲法改正案に関する会談の件(其の三)』(21、8、2 終連政治部加藤記) 外務省文書(極秘)。
- (38) 帝国憲法改正案委員小委員会(いわゆる芦田小委員会)は、7月25日から審議を開始していた。
- (39) 『第90 帝国議会議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』(衆議院事務局、1995年) 219頁。
- (40) Ray A. Moore & Donald L. Robinson, *Partners for Democracy*, Oxford University Press, 2002, p. 202.
- (41) このほか、草案94条の「国の最高法規」規定、4条2項の「天皇の権能」規定を組上にあげた。『憲法改正案に関する会談の件』(終連政治部 加藤記) 外務省文書(極秘)。
- (42) 同上文書。
- (43) *English Translation of the Points at Issue in the Constitution, editorial by Joji Matsumoto in Mimpo, July 7, 1946*. North Western University Archives. ただし、この文書がいつ翻訳に付されたのか、日づけが記載されていない。ここにJojiとあるが、JujiまたはShigeharuの誤りであろう。
- (44) 松本重治『昭和史への一証言』(毎日新聞社、1986年)による。
- (45) 佐藤達夫著、佐藤功補訂『日本国憲法成立史(第4巻)』(有斐閣、1994年) 683頁。
- (46) この会談の終了後、ケーディスのオフィスまで車に同乗した加藤連絡員は、ケーディスが、もし自分の行為を越権行為であるとマッカーサー元帥によって考えられれば、辞任しなければならないので、固く口止めされたとの記録を残している。前掲『憲法改正案に関する会談の件』(終連政治部 加藤記) 外務省文書(極秘)。
- (47) 次の6つの原則をいう。

①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ゐる。(従来の天皇中心の根本的 political 機構を以てわが国の国体と考へる者があつて、之は政体であつて、国体ではないと信ずる)。

②現行憲法に於て国民意思は天皇により具体的に表現されるが新憲法では然らず。(新憲法では国家意思は主として国会を通じて具体的に表現される)。

③天皇は新憲法に於ては象徴たるに止まる。象徴の本質は天皇を通じて日本の姿を見ることが出来ることと云ふことに在るのであつて、国家意思又は、国民意思を體現すると云ふ

- やうな意味をもたない。④現行憲法では天皇は何事も為し得る建前になつてゐるが、新憲法では、憲法の明記された事項以外は何事も為し得ない。(法律を以て其の権限を追加することも絶対に出来ない)。
- ⑤現行憲法に於ける天皇の地位は天皇の意思又は皇室の世襲的意思に基くものと一般に考へられて居たが、新憲法に於ては、天皇の地位は全く国民主権に由来する。
- ⑥政治機構とは別個の道徳的、精神的国家組織に於ては天皇が国民のセンター・オブ・デヴォーション (西注：あこがれの中心) 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云ふのは此のことを云ふのである)。以上につき、佐藤達夫著、佐藤功補訂、前掲書、690—691頁。
- (48) 『憲法改正案に関する会談の件』(終連政治部 加藤記) 外務省文書 (極秘)。
- (49) 『憲法改正案に関する会談の件(其の二)』(21、7、23、終連政治部 加藤記) 外務省文書 (極秘)。
- (50) 金森徳次郎「憲法裏おもて⑩」時事新報、1955年4月24日づけ。
- (51) 入江俊郎論集『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』(第一法規、1976年) 367頁。
- (52) 佐藤達夫著、佐藤功補訂、前掲書、711頁。
- (53) *Developments on proposed Constitution for Japan, From Govt Sect, 17 July 1946*. 文書の末尾に read by C in C, no comment CW (西注：コートニー・ホイットニー) との手書きがある。
- (54) 『第90 帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』(衆議院事務局、1995年) 8頁。
- (55) 拙著『日本国憲法はこうして生まれた』(中公文庫、200年) 332頁。
- (56) トーマス・ピッソン著、中村政則／三浦陽一郎訳、前掲書、113頁。
- (57) 『憲法改正案に関する会談の件(其の三)』(21、8、2、終連政治部 加藤記) 外務省文書 (極秘)。
- (58) 『朝日新聞』昭和21年7月28日づけ。
- (59) 『第90 帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』(衆議院事務局、1995年) 226頁。
- (60) これら二点についての私の問題提起と解釈は、拙著『憲法体系の類型的研究』(成文堂、1997年)、同『憲法』(実務教育出版、1981年)、同『日本国憲法を考える』(文春新書、1999年)などで述べられている。
- (61) 『官報号外 昭和21年6月26日 衆議院議事速記録第5号』。
- (62) 『第90 帝国議会衆議院帝国憲法改正案速記録「付録」』(衆議院事務局、1995年) 24頁。なお、同文書には「国家の承認」とあるが、「国会の承認」の誤りと思われる。

- (63) 『憲法改正案に関する会談の件(其の二)』(21、7、23 終連政治部 加藤記) 外務省文書 (極秘)。
- (64) 『国務大臣の選任に関する件』(21、8、19 終連、政、政) 外務省文書 (極秘)
- (65) 『第90 帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』(衆議院事務局、1995年) 271頁。
- (66) *18 August 1946, FROM: WASHINGTON (OFFICE SECRETARY OF WAR) TO: CINCPAC (FOR MACARTHUR) NR: W 97850.*
- (67) マッカーサーは、内閣総理大臣の選任などについては、憲法改正草案の修正というよりも、極東委員会の政策決定の修正の方を求めている。
- (68) *19 August 1946, To: Washington (PASS TO SECRETARY OF WAR) MACARTHUR.*
- (69) 『基本原則』の全訳については、拙稿「日本国憲法成立過程における極東委員会の役割と限界 (4)」(『駒澤法学』第2巻第3号所収)。
- (70) 草案39条および40条は、本文でふれた通り。草案38条は、次のようである。「国会は、衆議院及び参議院の両院でこれを構成する。」この条文そのものが問題なのではなく、本文でみたように、39条および40条との関係で問題にしたように思われる。
- (71) *Minutes of Committee No. 3, 22nd Meeting, 20 July 1946.*
- (72) *Minutes of Committee No. 3, 28th Meeting, 9 August 1946.*
- (73) *Minutes of Committee No. 3, 29th Meeting, 12 August 1946.*
- (74) *Minutes of Committee No. 3, 34th Meeting, 26 August 1946.*
- (75) *FEC-087/16, 27 August 1946, DRAFT CONSTITUTION (21 August 1946).*
- (76) *SC-012/16, 27 August 1946.*
- (77) *FEC-087/3, 29 August 1946.*
- (78) *Minutes of 24th FEC Meeting, 28 August 1946.*
- (79) 拙著、前掲書、348-351頁。
- (80) 入江俊郎論集、前掲書、406頁。
- (81) 『第90 回衆議院帝国憲法改正案委員会委員会議録(速記)第19回』(7月22日)。
- (82) 入江俊郎論集、前掲書、407頁。
- (83) 『第90 帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』(衆議院事務局、1995年) 226頁。
- (84) 『衆議院憲法小委員会の憲法草案仮修正案に関しケイディス大佐等と会談の件(第一回)』外務省文書(昭和21年8月5日)。

- (85) 同上(日本語訳は、筆者〈西〉が付した)。ただし、このケーデイスの修正提案は、印刷された部分と手書きで訂正された部分が重なったりしており、判読がやや困難である。
- (86) 外務省特別資料部第一課『皇室に関する諸制度の民主化』(秘、昭和23年10月)。
- (87) 『衆議院憲法小委員会の憲法草案仮修正案に関しワイトニ代将及ケーデイス大佐と会談の件(第二回)』(昭和21年8月5日、終連、政、政)外務省文書、『衆議院憲法小委員会の憲法草案仮修正案に関しケーデイス大佐と会談の件(第三回)』(昭21、8、15、終連、政、政)外務省文書(秘)参照。
- (88) 『皇室財産問題に関する件(昭、21、8、15 終連、政、政)』外務省文書(極秘)。
- (89) 『第90 帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録』(衆議院事務局、1995年)258頁。
- (90) 拙著、前掲書、350-351頁参照。
- (91) *From: GHQ SCAP Tokyo Japan To: War Department for WARCOS, pass to see State Nr: z 18593 Atcheson's 418 19 September 1946 Control 6624. 740. 00119 Control (Japan)/9-1946.*
- (92) *FEC-087/7, 21 September 1946.*
- (93) *Minutes of 25th FEC Meeting, 12 September 1946.*
- (94) *Minutes of 26th FEC Meeting, 19 September 1946.*
- (95) *Minutes of 25th FEC Meeting, 12 September 1946.*
- (96) *Minutes of 27th FEC Meeting, 21 September 1946.*
- (97) *Minutes of 28th FEC Meeting, 25 September 1946.*
- (98) *Minutes of 25th FEC Meeting, 12 September 1946.*
- (99) *Minutes of 27th FEC Meeting, 21 September 1946.*
- (100) *Minutes of 24th FEC Meeting, 28 August 1946.*
- (101) *Minutes of 25th FEC Meeting, 12 September 1946.*
- (102) *Minutes of 26th FEC Meeting, 19 September 1946.*
- (103) *Ibid.*
- (104) *Ibid.*
- (105) *Ibid.*
- (106) George A. Blakeslee, *op. cit.*, p. 58.