

日本IT書紀

082 憲法草案

05 淹滞篇
卷之十一 地定

佃均



© 2004 TSUKUDA Hitoshi (Licensed under CC BY NC ND 4.0)

本作品はCC-BY-NC-NDライセンスによって許諾されています。ライセンスの詳細な内容は <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ja> でご確認ください。

憲法草案

一

日本の占領統治が始まる前——さかのほれば中国国民政府の蒋介石主席を加えて行われたカイロ会谈——から、連合国側は日本の「戦後」体制作りに取り組んでいた。

カイロにおける米英中首脳会谈が開かれたのは四三年十一月二十二日から二十七日だから、大日本帝国が降伏する一年九か月も前である。そのときの課題は、いずれ連合国軍に降伏するであろう日本の資産処理と占領統治だった。

まず降伏後の日本の領土については、第一次大戦以後に日本が獲得した太平洋諸島の放棄、満州・台湾・澎湖諸島の中国への返還、朝鮮の独立などが決められた。「セクスタント作戦」と称される。

二十八日、ルーズベルトとチャーチルはカイロからテヘランに飛び、ソ連のスターリンが加わって会谈が行われた。このときスターリンは、アメリカとイギリスがナチス・ドイツに対して強力な戦線を展開し、ベルリンを制圧する大

作戦を実施することを要求した。これが四四年六月のノルマンディ上陸作戦につながっていく。

四五年五月七日に白旗を掲げたドイツは米・英・仏・ソの四か国に分割占領され、ここで自由主義陣営と共產主義陣営の対立が表面化した。すなわち米・英・仏が占領した地域がのちのドイツ連邦共和国となり、ソ連が占領した地域がドイツ民主共和国となった。また首都ベルリンは東西に分割され、のちに東西を分断するコンクリートの壁と非武装地帯が設けられた。

自由主義陣営が占領した地域は十の州に区分され、それぞれに州政府と州議会が設置された。しかし中央政府は設置されず、州はそれぞれが国家のように機能し、州ごとに独自の憲法が制定されていった。

かつて小さな公国がそれぞれに城と領土を持つて連合していたこの国の歴史を考えると、それは決して不自然なことではなかった。

だが、自由主義陣営では

——ソ連と対抗するには統一国家の存在が必要。とする認識が形成されていった。

その認識が具体化したのは一九四八年である。

米・英・仏の代表がロンドンで会谈し、西側三か国の占領地の統合と統一憲法の制定を認めることで合意し、よう

やく西ドイツは憲法制定に向けて動き出した。

十州と西ベルリンの「首相」が選挙によって選出され、十一人の代表が制憲会議の委員を選考する規則を作った。その規則は州議会で承認され、しかるのち制憲会議は四八年九月から翌年五月までボンで開かれた。

その議長には反ナチ闘争の主導者として知られた元ケルン市長のコンラード・アデナウアーが選ばれ、ワイマール憲法を素案に草案が作成された。

制憲会議は占領軍との間で何度も覚書を交わしながら草案をまとめていった。

しかし占領軍は——憲法制定後も、最高権力は米・英・仏の占領軍にある。とする占領規則を新たに設け、独立国家としての動きを制約した。西ドイツに再軍備させず、三か国が軍事上の完全保障を担うというのである。

この考えが、のちに北大西洋条約機構（NATO）を生み出した。ちなみに西ドイツは一九五〇年のパリ条約で自衛のための軍備保有を認められている。

一九四九年の五月、制憲会議は草案を可決し、その名称は「ドイツ連邦共和国基本法」と定まった。憲法という言葉は使わなかった。それは、

——現在ではドイツ統一に向けた過渡期であり、東西ドイツが統一されたら正式な「憲法」を制定する。

という考えがあったからだだった。

基本法草案は五月十二日に占領軍三か国の軍政長官の許可を得たが、その施行には様々な条件がついた。西ドイツ基本法草案が各州の議会での採択を経て施行されたのは四九年五月二十四日である。

二

日本はどうだったか。

それを語ることは、コートニー・ホイットニーが果たしたもう一つの仕事を書きとめておくことになる。

ポツダム宣言には、戦後日本の基本方針として、

「平和的傾向を有する責任ある政府の樹立」

「民主主義的傾向の復活強化」

「基本的人権の尊重の確立」

などが盛り込まれていた。

日本政府はこれを受諾した以上、大日本帝国憲法（明治憲法）を抜本的に見直すことが必然とされた。しかし東久邇内閣はGHQへの対応と終戦処理に忙殺され、憲法を見直す余裕がなかった。

この間、法務省の法制局では、第一部長・入江俊郎のグループが非公式に明治憲法を見直す作業に着手し、一方、外務省の条約局も検討に入っていた。

両者ともに

——日本みずからの意思で民主主義体制を整備する必要がある。

という判断に基づいていた。

「自由の指令」が発令された十月四日、近衛文麿がマッカーサーを訪問し、憲法について意見を具申した。近衛は、第二次大戦の元凶は陸軍の暴走とファシズムおよび、マルクス主義者の暗躍にあった、と主張し、現天皇の退位を条件に天皇制が継続されることを要望したらしい。

このときマッカーサーは新憲法に対する個人的な考えを示し、改正について示唆を与えた。その知恵はホイットニーが提供した。厳密に言えばホイットニーが統括する法務局の二十人を超える法律スタッフが原案を作成した。

近衛はこれを受けて、元京大教授の佐々木惣一とともに憲法改正の調査に乗り出した。

次いでマッカーサーは十月十一日、首相に就任したばかりの幣原喜重郎と会談して「憲法の自由主義化」に言及し、幣原は政府としてこの問題に対応することとした。国務大臣・松本丞治を委員長とする憲法問題調査委員会（松本委

員会）が十月二十五日に発足した。

こうして憲法改正は日本人による二つの動きに集約されたのだが、状況が変わった。連合軍諸国が近衛を戦犯とみなすようになったのだ。

それを受けてマッカーサーは十一月一日、

「近衛の憲法改正事業は連合国軍総司令部が指令したものではない」

とする声明を発表した。

梯子を外されたかたちだった。

それでも近衛は十一月二十二日に「要綱」を、二十四日に「憲法案」を天皇に提出した。十二月に至ってA級戦犯として逮捕・拘束されることを察知した近衛が青酸カリで自殺してしまった。ために、近衛案はここで途絶えた。

以後、憲法改正の作業は松本委員会を中心に行われ、十二月八日に「憲法改正四原則」がまとまった。いわゆる「松本四原則」がそれであって、そこには次のようであった。

一、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。

二、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、大権事項はある程度制限されること。

三、国務大臣の責任を国務の全般にわたらしめ、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。

同時に国務大臣は議会に対して責任を負うものたらしめること。

四、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っ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事。

これをもとに、年末から年始にかけて二つの「憲法改正私案」(松本甲案、乙案)が作成された。ここまですが第一段階といつていい。幣原首相は二案を閣議にかけ、修正を加えたものを政府案として取りまとめ、二月八日にGHQに示すことになっていた。

三

四六年の二月一日、毎日新聞が朝刊でその内容をスクープした。これを知ったGHQ民政局長ホイットニーはただちに行動を起こした。

ホイットニーは極東諮問委員会との会談を通じて、彼ら

が天皇制の廃止と日本の憲法改正問題に強い関心を持っていることを知っていた。その諮問委員会を母体として、より強力な権限を持つ「極東委員会」の発足が二月二十六日に迫っていた。

彼はマッカーサーの許に膨大な資料を提出した。そこに「極東委員会が憲法改正の政策決定をする前ならば、GHQに憲法改正の権限がある」という意見が添えられていた。ここでいう「GHQ」とは、アメリカ合衆国というに等しい。

膨大な資料というのは、民政局の法務担当スタッフ二十五人が総出で作成した新憲法の草案だった。

二月八日に日本政府が示した日本案は、毎日新聞がスクープしたそのものではなかったが、明治憲法を若干手直した程度という点では大差なかった。

——日本政府に期待するのは無理。

という判断が、ホイットニーにあった。

マッカーサーは、

「基本的人権を制限又は廃棄する憲法改正を禁止する」

という規定の削除を指示し、その上でこの草案を基本的に了承した。その後、最終的な調整作業を経て、GHQ草案は十二日に完成した。マッカーサーの承認を経て、日本政府に提示されたのは翌十三日である。

当日の会合に出席したのは、外務大臣・吉田茂、國務大臣・松本丞治だった。彼らは、先に提出してあった政府案に対するGHQの意見を聞くつもりで臨んでいたため、この急展開に驚いた。

このときマッカーサーやホイットニーが強引だった背景には「極東委員会が発足する前に」という焦りが隠れている。

マッカーサーに代表されるアメリカ合衆国政府の意図は、天皇制を存続させつつ日本を非武装化し、かつ交戦権を認めず、民主化し経済発展を促すことにあった。対して極東委員会のソ連代表やオーストラリア代表は天皇制の廃止を強く主張していた。

——GHQ案を呑まなければ、天皇制廃止論を抑えることはできないかもしれない。

という説明が、民政局の法務担当スタッフから内閣府のスタッフに事務レベルで、あるいは二月十三日の会合で吉田茂、松本丞治に行われたかもしれない。

日本政府は二十二日の閣議でGHQ草案の事実上の受け入れを決定し、極東委員会が発足した二十六日の閣議でGHQ草案に沿った新しい憲法草案を起草することを決定した。

四

アメリカ合衆国政府はカイロ会談よりもっと前、四二年八月の時点で日本の戦後処理を考える「極東班」が国務省に設置されていた。極東地域と日本に関する専門家が集められ、戦争に突入せざるを得なかった日本の構造分析など詳細な調査が行われた。この調査は「Tシリーズ」と呼ばれる文書で報告された。

次いで「国と地域の諸委員会」(CAC)が多くの報告書を作成した。いわゆる「CAC文書」がポツダム宣言の原案となった。一九四四年四月二十九日の日付を持つ文書の中に、日本の非武装化や主権在民の考え方が記されている。

さらに国務・陸・海軍三省調整委員会(SWNC)はそれをもとに「降伏時における初期対日方針」を策定した。また同委員会文書第二二八号(SWNC228)には、憲法改正の項目が列挙されていた。GHQの民政局が依拠したのは、ポツダム宣言とSWNC228だった。

GHQはSWNCの意向を重視したが、日本国内の動きにも配慮した。なかでも注目したのは民間の憲法研究会が作成した「憲法草案要綱」だった。

憲法研究会は、四五年十月二十九日、日本文化人連盟創立準備会に際し、高野岩三郎の提案で結成されたものだった。憲法史研究者の鈴木安蔵が事務局を担当し、杉森孝次郎、森戸辰男、岩淵辰雄などが参加していた。

事務局を担当した鈴木が私的に策定した「日本共和国憲法草案要綱」を叩き台として、研究会内での討議をもとに鈴木が最終案を作成した。十二月二十六日、内閣に届け出るとともに、記者団に発表した。GHQには英語が達者な杉森が持参した。

- 一、日本国の統治権は、日本国民より発する
- 一、天皇は、国民の委任により専ら国家的儀礼を司る
- 一、国民の言論・學術・芸術・宗教の自由を妨げる如何なる法令をも發布することはできない
- 一、国民は、健康にして文化的水準の生活を営む権利を有する
- 一、男女は、公的並びに私的に完全に平等の権利を享有する

などが骨子であって、十年後に再度、新憲法制定のための国民投票を行うことが盛り込まれていた。国民主権、男女平等、表現・信教の自由、国民福利などが謳われ、天皇

の役割と権限は国家的儀礼に制約されている。

この要綱にGHQは関心を持った。通訳・翻訳部（A T I S）を動員して翻訳するとともに、詳細な検討を加えた。そのレポートに民政局のラウエル中佐が

——この憲法草案に盛り込まれている諸条項は、民主主義的で、賛成できるものである。

という意見を添え、そこにホイットニーがサインをした。いわゆる「ラウエル文書」である。

「ラウエル文書」は参謀長あてに提出され、政治顧問部のアチソンから國務長官に伝達された。それが回りまわって二月十三日にマッカーサーが日本政府に示したGHQ案だったことになる。

次に掲げるのは四六年十一月のものであって、時間的な推移でいうと、ここで登場するのはおかしいのだが、日ごろの雑事で目を通す機会がない。筆者としては是非にもここに書きとどめておきたいと考えている。

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国

民に存することを宣言し、この憲法を確定する。

そもそも国政は、国民の厳肅な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。

われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等關係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。


~~~~~ 補注 ~~~~~

**澎湖諸島** Penghu Quidāo / ポンフー チュンダオ / ほうこしよ  
 とう・中国大陸と台湾島の間（台湾海峡）にある大小六十四の小島で成る諸島で、日本は日清戦争に勝った代償として、遼東半島とともに領有権を獲得した。日本が正式に領有権を放棄したのはサンフランシスコ講和条約だが、中華人民共和国と中華民国がともに領有権を主張し帰属不明となった。

**制憲議会規則** 州議会が人口七十五万人に一人の割合で選んだ州代表議員六十五人と、票決権をもたないベルリン代表五人の計七十人を選出する。七十人の委員の中から専門委員を選び、彼らの手で憲法草案を作ることが定められた。

**アデナウアー** Konrad Adenauer / 18076 ~ 1967。ドイツ連邦共和国成立とともに初代首相となり、ドイツの復興に貢献した。

**入江俊郎** いりえ・としお / 1901 ~ 1972。東京に生まれ一九二四年、東京帝国大学を卒業して内務省に入った。四六年、法制局長官として日本国憲法草案の策定とその口語化に尽力した。五二年には最高裁判事となり松川事件、砂川事件、白鳥事件などを担当した。

**自由の指令** 反体制的な思想や言動を厳しく取り締まっていた大日本帝国政府に対し、四五年十月四日、GHQは自由を抑圧する制度を廃止するよう命じた。正式には「政治的、公民的及び宗教的自由に対する制限の除去の件（覚書）」である。思想、信仰、集会および言論の自由を制限していたあらゆる法令の廃止、内務大

臣、特高警察職員など約四千人の罷免・解雇、政治犯の即時釈放、特高の廃止などを命じていた。東久邇内閣はこれを実行できないとして翌五日に総辞職した。

**松本蒸治** まつもと・じょうじ / 1877 ~ 1954。東京に生まれ一九〇〇年東京帝国大学を出て〇三年助教。一三年法務省法制局参事官を兼務し一九九年南滿州鉄道副社長、二三年山本権兵衛内閣のとき法務局長、のち勅撰議員・弁護士となった。関西大文学長、斎藤実内閣で商工相、第一東京弁護士会会長などを経て四五年幣原喜重郎内閣で国務相として憲法改正問題に当たった。

**松本委員会** 一九四五年十月二十七日から四六年二月二日までに総会七回、調査会・小委員会十五回が開かれた。当初は学問的な見地から憲法を調査・研究することが主眼で憲法改正を目的としていなかった。しかしGHQや議会・世論などの要望に應える中で憲法改正案を策定する役目を負った。

**国務・陸・海軍三省調整委員会** State-War-Navy Coordinating Committee : SWNCC : 一九四四年十二月、戦後の占領政策についてアメリカ合衆国政府の意思統一を図る目的で、国務省、陸軍省、海軍省の意見調整の場として設置された。各省の政策はSWNCCで調整され、統合参謀本部を経てアメリカ合衆国政府の政策となった。下部機関として極東小委員会（SFE）が設置され、対日占領政策の原案作成に当たった。

**高野岩三郎** たかの・いわさぶろう / 1871 ~ 1941。長崎県に生まれ九歳で父親を亡くした。実兄・房太郎の経済的援助を得て一八九五年、東京帝国大学を卒業した。九六年「社会政策学会」の創設に参加し、ドイツ留学から帰ったのち、東京帝大教授。一九四六年「日本共和国憲法私案要綱」を発表したのち日

本放送協会会長に就任した。

**鈴木安蔵** すずき・やすぞう／1904／1983。在野の研究者としてマルクス主義者として大日本帝国憲法をはじめとする憲法史・政治史を研究した。一九五二年静岡大学教授、愛知大学教授などを務めた。

# 日本IT書紀 082 憲法草案

著 者：佃 均

発行者：（特非）オープンソースソフトウェア協会  
<http://www.ossaj.org/>  
[info@ossaj.org](mailto:info@ossaj.org)

発行日：2023年4月10日

本作品は2004年-2005年ナレイ出版局より刊行された「日本 IT書紀」全5分冊を底本とし、原著者が一部改定を加えたものを複数の電子書籍に再構成して CC-BY-NC-ND ライセンスにより公開します。



© 2004 TSUKUDA Hitoshi (Licensed under CC BY NC ND 4.0)

本作品はCC-BY-NC-NDライセンスによって許諾されています。ライセンスの詳細な内容は <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ja> でご確認ください。