

樞密院會議筆記

一帝國憲法改正案と帝國議會の議
に付するの件

昭和二十一年六月八日(土曜日)午前十時二十分
開議
聖上臨御

出席員

鈴木議長

清水副議長

親王

崇仁親王

三番

大臣

吉田

内閣總理大臣
兼外務大臣兼復員大臣兼復興大臣

四番

木村司法大臣 五番

大村内務大臣 六番

田中文部大臣 七番

星島商工大臣 九番

河合厚生大臣 十番

平塚運輸大臣 十一番

石橋大藏大臣 十二番

顧問官

潮 顧問官 十六番

林 顧問官 十七番

竹越 顧問官 二十番

伊澤 顧問官 廿一番

野村 顧問官 廿二番

井坂 顧問官 廿三番

河原 顧問官 廿四番

美濃部 顧問官 廿五番

遠藤 顧問官 廿六番

關屋 顧問官 廿七番

幣原 顧問官 廿八番

關席員

大平顧問官 廿九番

親王

雍仁親王 一番

宣仁親王 二番

大臣

和田農林大臣 八番

顧問官

窪田顧問官 十四番

菅原顧問官 十五番

真野顧問官 十八番

小幡顧問官 十九番

委員

入江法制局長官

佐藤法制局次長

報告員

潮 審査委員長

書記官長

諸橋書記官長

事務官

高辻事務官

鈴木事務官

議長(鈴木)

これから會議を開く。

帝國憲法改正案を帝國議會の議に付する
の件

を議題に供し、第一讀會を開き朗讀を省略し
て、直に審査委員長の報告を求めらる。

報告員(堀) 本件につき、本官等審査委員を命ぜ
らば、屢次委員會を開き、當局大臣及び關係諸
官の辯明を聴き、各員交々所見を述べて慎重
にその審査を遂げたのである。
昨年我が國が受諾したポツダム宣言には可

本國國民の間における民主主義的の傾向の復活強化に對する一切の障礙を除去し、言論宗教及び思想の自由並びに基本的人權の尊重を確立すべきこと。及び日本國の政治の最終の形態は日本國民の自由に表明する意思により決定さるべきこと。といふ趣旨の條項がある。政府はこの方針を以つて、まさに平和新日本の向ふべき大道を明かにしたものであるとし、このためには、國家の基本法たる憲法の改正が、その要諦であると考へ、昨年十月

前内閣の組閣勿々本問題の準備調査に着手し、銳意歩を進めて來たのであるが、本年三月五日、畏くも内閣に對し勅語を賜はり、憲法改正の御發意を意味する聖旨を拜したのである。仍て翌六日、御内奏を経て、憲法改正草案要綱を發表し、爾來その成文化に努め、遂に成案を得るに至つたので、曩に本院の詢議に付せられんことを奏請し、本院においては、御諮詢以來反覆審議を重ねたのであるが、偶々内閣の更迭するに伴ひ、現内閣は一應これ子撤回

し、更に前案に多少の訂正を加へ、これを以つて、來るべき帝國議會に付議せられんが爲め、再び本院への御諮詢を奏請したのである。本案は前文の外、その内容を十一の章に分ち、第一章天皇、第二章戦争の抛棄、第三章國民の權利及び義務、第四章國會、第五章内閣、第六章司法、第七章財政、第八章地方自治、第九章改正、第十章最高法規、第十一章補則とし、全條文の數は百箇條に上り、現行憲法に根本的改正を加へるものであつて、事案極めて重大である。

仍つて、本官等は、前後兩回の御諮詢に際し、委員會を開くこと四月二十二日以來八回、五月二十九日以來三回、合計十一回に及び、特に慎重な態度を以つて、本案の審査に從事し、種々の點から攻究することに努め、政府當局に對して質疑を重ね、又委員互に検討を加へたのであつて、今その概要を、本案の眼目とともに、要約して申述べれば、次の如くである。一天皇の御地位については、主權の所在の問題とともに、本委員會において、最も論議を

加へられたところであるが、本案第一條は、
天皇は日本國の象徴であり日本國民統合
の象徴であつて、この地位は日本國民至高
の總意に基くものと規定してゐる。當局大
臣はこの趣意を説明し、天皇の御地位が神
話と傳説に基くものでなく又、單に御世襲
の御威光を反映するに止まらず、ここにあ
らたに現實な國民の總意を基礎としてこ
の御地位に立たれるものであることが明
かにされたものであるとし、天皇が現行憲

法におけるやうに萬般にわたつて具體的
に國務をみそなはせられることは、かへつ
て、政府その他の権力者が誤つた理念に動
かされて、天皇の御名義にかくれ、民意を歪
曲して國政の專斷、人權の蹂躪を憚からず、
ややもすれば冒險無謀の政策を施行しよ
うとして、ついに國家、國民を破滅に導き、累
を皇室に及ぼす虞があることを免れない。
改正案においては、天皇は一定の國務のみ
を行ひ、その他においては、政治に關する權

能を有せられないこととしてゐるのである。この形態は、民主主義國政の常道であり、このことは天皇の御本質を純化する所以である。と謂ふ。さらに、主権の所在の問題について、政治的意味の主権は、天皇を含めた國民全體に歸屬するのであつて、法律的に主権がいづこにあるかは、一に法律上の構成論に屬するものである旨、當局大臣の答辯があつた。

ニ改正案は、第九條において、戦争の抛棄と戦

力の撤廢を規定してゐるが、これについては、將來における、我が國內治安の維持と他國の侵略に對する自衛權の行使に關し、本委員會の深憂を禁じ得なかつたところである。當局大臣はこの條項をおよそ從來の各國憲法中に類例を見ないものとし、我が國としては、他國がこれに躓いて來るかどうかを顧慮することなく、正義の大道を踏み進んで行かうといふ決意を、國の基本法に昭示しようとするものである。現在にお

いては、諸國はなほ武力政策に執着する状況であるが、學術の急激な進歩は、ますます恐るべき破壊力を有する武器の發明を豫測させ、かやうな發明が完成された曉には、世界は初めて目を醒まし、戦争の廢止を眞劔に考へる時があるものと思はれる。この大勢を察し、今後は新武器の發明又は整備よりも、全然武器使用の機會をなくすことを目標として、この條項を草案の一眼目としたのであつて、國內の騷擾に對しては警

察力の強化を期し、外國の侵犯に對しては平和愛好國の信義に委ねる外はない旨の辯明を爲した。

三國民の權利及び義務については、本案は基本的人權の確保のため必要な事項を列擧し、ことに刑事手續の關係については、詳細にこれを規定してゐるのであつて、本委員會においてはその内容及び體裁につき、種々の論議があつたが、就中權利の保障にのみ急であつて、義務の強調に缺けるところ

がある點が指摘されたのに對して、當局大臣から本案は、民主主義を基調とし、従つて基本的人權を尊重する建前が採られたのであつて、第十一條は、國民が自由と權利を濫用することとを禁じ、常に公共の福祉のため、これを利用する責任を負担すべきことを明かにしてゐることによつて、支障がないものと考えざる旨の答辯があつた。

四國會については、本案は、國會を國權の最高機關とすることとし、且つ國會を國の唯一

の立法機關たるものとした。しかして、國會は、兩院制度を採り、衆議院と參議院でこれを構成することになつてをり、兩院は、孰れも、全國民を代表する選舉された議員で、これを組織することとされ、各院の關係において、は、若干の點で、衆議院に優越の地位を認め、但だ、衆議院が解散され、參議院が閉會となつたときに、國に緊急の必要があるとき、參議院の緊急集會を求めることができ、ることとしてゐる。これらの點について、本

委員會においては、特に參議院の構成を訊
 すとともに、二院制度を存置する以上、兩院
 の組織等において、その趣旨を貫徹させる
 ことの必要につき、政府の考慮を求め、又參
 議院の緊急集會を衆議院の解散中に限る
 こととして、能く國務上の緊急な需要に應
 じ得るかの懸念を訊したのであるが、當局
 大臣は兩院の組織についてはそれぞれ
 組織法を立案するに當つて、充分考究を遂
 げることとし、又國に緊急の必要がある場

合でも衆議院が解散されてゐないときは、
 國會を召集するのが民主主義的形態の當
 然の結果であり、たゞ財政上の緊急處置に
 ついては會計法の立案に際し、憲法の許す
 範圍において、使法を講ずることとしたい
 旨の辯明を爲した。
 五内閣制度について、行政權をすべて内閣に
 屬するものとするにも、天皇の國務に
 關するすべての行為には、内閣の助言と承
 認を要するものとし、内閣は行政權の行使

については、國會に對し連帶してその責に任ずることとし、しかして、内閣總理大臣は、國會の指名に基いて、天皇がこれを任命せらるるものとするとともに、他の國務大臣の任命は、内閣總理大臣が、國會の同意を得て行ふこととしてゐる。なほ内閣は衆議院において不信任の決議をした場合等には、衆議院の解散がない限り、總辭職をしなければならぬこと等の條項を設けたのである。この點に關し、本委員會において、内閣

の弱體化を齎し、國務の執行に支障を來すことがないかとの質問があつたが、當局大臣から、本案は議院内閣主義の原則を採り、従つて内閣は國會に對する關係において弱體であるとも觀られるが、これを背景とする事により、寧ろ、強力なものになると考へる旨の答辯があつた。
六司法權について、本案は、すべて司法權は最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に屬するものとし、特

別裁判所の^{設置は}認めない。しかして最高裁判所に憲法裁判所的機能と併有させ、一切の法令又は處分が憲法に適合するかしないかの裁判をすることができるとし、なほ最高裁判所の裁判官の任命について、国民の審査に付し、多数の反対投票がある者は、罷免されることとしてゐるのであるが、本委員会においては、行政裁判所の廢止、行政訴訟の管轄所謂憲法裁判における最高裁判所と下級裁判所の關係及び裁判官の任

命に對する國民審査の適否等につき、當局大臣との間に質問應答が爲された。
 七 財政について、本案は、國の收支について相當の變革を加へた外、殊に第八十四條において、世襲財産以外の皇室財産はすべて國に屬するものとし、皇室財産から生ずる收益はすべて國庫の收入とし、法律の定め皇室の支出は、豫算に計上して國會の議決を経なければならぬ旨を定めてゐるのであるが、本委員会においては、この條規に

關し、細密にその趣旨を記し、殊に皇室財産
 から生ずる収益の歸屬について、當局大臣
 との間、反覆論議を重ねたのである。
 八地方自治について現行憲法には何ら規定
 するところがないのであるが、本案におい
 ては、あらたに第八章として、これに關する
 規定を設け、地方公共團體の長及び法律の
 定め、その他の他の吏員等は、その地方公共團
 體の住民が直接これを選舉することとを定
 めてゐる。この點について、本委員會におい

ては、地方公共團體の長及びその他の吏員
 等を住民の直接選舉とすることの當否に
 つき質疑應答があつた。また公共團體の長
 と、地方議會の關係が圓滑を缺くの虞がな
 いかと訊したが、當局大臣からはこれによ
 つて地方公共團體の長は、地方議會から徒
 らに制肘を受けることがなく、地方自治の
 發展上、適當と思料する旨の答辯があつた。
 九なほ本案は、憲法の改正は、國會がこれを發
 議し、國民に提案して、その承認を経ること

を必要とし、發議及び承認の方法を定め、またこの憲法並びにこれに基いて制定された法律及び條約を國の最高法規とし、その條規に反する法令等は效力を有しないものとし、最後にこの憲法は公布の日から起算して六箇月を經過した日からこれを施行することなどを定めてゐる。これらの點に關し、本委員會においては、憲法改正の發議に際する兩院の關係、最高法規の條章を特設する理由などにつき、當局大臣との間

に質疑應答がなされた。

按ずるに、本案は日本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基礎を固めるために、憲法を全面的に改正し、その案を來るべき臨時議會に付議せられようとするものであつて、曩に我が國がポツダム宣言を受諾したのに伴ひ、日本國

政治の最終の形態は、日本國民の自由に表明
した意思に依り決定されるべきであること
を顧みるとき蓋し妥當の措置であると謂は
ねばならぬ。しかして案の内容も大體におい
て、その趣旨に適合するものと認められるの
である。但だ本案はその條規のあるものにつ
いては、未だ疑問の餘地なしとしないのであ
るが、既に政府言明の通り憲法改正の速かな
實現を圖ることは緊迫せる内外の情勢上眞
に已むを得ないものがあることに鑑み、本案

大體の趣旨はこれを是認するの外ないもの
と思料する。なほ今回の措置は實に前古未嘗
有の大變革であり従つて本案の運営に當つ
ては政府において最善の注意と慎重なる考
慮を拂ひ苟めにも過誤のないやう萬全の措
置を講ずること本官等の切に希望してやま
ないところである。また政府當局は本案につ
き更に帝國議會の審議に委ね、以つてその完
璧を期したい旨言明したのでこの點をも諒
とし審査委員會において本案はこの儘と

れを可決すべき旨右希望事項とともに多数
を以つて議決した次第である。

右審査の結果を報告する。

十七番 （註）

本官は結論として本件の成立に賛

意を表するものであるがそれは本改正案が
完全なものであるからと言ふのではなく案
の内容形式及び審査委員会における経緯等
について不満の點が多々あるにも拘らず大
局的見地よりこのまゝ可決することに賛成
すると言ふ意味においてである。従つてこの

席上において疑ひの存する點につきその大
體を申述べることとは本官の職務上の責任を
果す所以であると考へる。

本件は憲法の全面的改正でありその主義に
おいて歴史的革命的の重大法案であつて過
去幾多の御諮詢案件の中本件に優るものが
ないと考へるが故にこれを審査するに當つ
ては慎重の上に綿密を期しその内容は勿論
一字一句の形式に至る迄完璧を期さなければ
ならない。本件の審査に可成りの時日が費

されねばならないのは當然のことと思ふのである。顧れば、現行憲法が成立するためには本院の審査にも實に數ヶ月を費し、最も鄭重な方法で行はれたのである。勿論、當時と今日では諸般の事情を異にしてゐるとは申し乍ら、この改正案が、僅々十數會の委員會の議を経てゐるに過ぎないことは、誠に重大法案たるの名に背くものであると謂はねばならない。諸外國の實例を參酌し、その利弊を極めて取捨することも必要であり、又例へば詳細を

法律の規定に委任してゐるときは、尠くともその法律の構想が示される必要があり、その内容が果して妥當であるかどうか、或は又、政府の見解の正否についても篤と検討を重ねなければならぬのであるが、本件ではそれが極めて不充分であり、手續上遺憾とするところが尠くないのである。先づ、案の内容を検討すると、その當否を疑はれる點が相當見受けられ、今試みに、その若干を申述べれば、次のとおりである。

(一)主権の所在について、政府の見解は、日本國の主権は政治的には國民に在るが、法律的の所在は學說に委ねると謂ふ。憲法が國の根本法律である以上、法律的に主権の所在を明示するのが憲法の使命であるから、政府の説明は果して相當であるかどうか、又主権の意義を法律的と政治的に峻別し得るかどうか、疑はしい。

(二)天皇は、憲法改正、法律、政令及び條約を公布する権能を有するだけで、拒否権がないが、

英米の制度と比較して、その當否が疑はしい。

(三)皇室財産に關する規定が極めて窮屈であるが、これで相當かどうか疑ひがある。

(四)戦争抛棄の規定によれば、自衛の措置としてとり得ないと思はれるが、今日の國際情勢上、これで當を得てゐるかどうか疑はしい。

(五)基本的人權については、法律をもつてしても制限し得ない程、その尊重は充分であり、概ね妥當と考へられるが、唯或もの例へば

風俗を害する出版物の如きものには、むしろ適當な制限を設けることが當然であると思ふ。

(六)國會の組織について、國會を二院制としながら、兩議院は全國民を代表する選舉された議員で構成するといふ、共通の規定を設けたのみで、參議院の構成と性格が不明である。苟くも、基本的な規定を法律に委任することゝが妥當であるかどうか、疑はしい。

(七)最高裁判所は合議體であるから、裁判を公

開するとか、判決書に裁判官の意見を表示する様なことにしない限り、外部から裁判官の能否は判断し難く、國民の審査に付して目的が達成されるかどうか疑問であり、或は却つて司法権の獨立に障害を與へることとなることを虞れる。

次に案の形式についても、疑問の點が尠くない。
憲法は國の基本法として、國民たる者皆心得置くべきものであるから、文章並びに字句の

未迄吟味し、國民の親しみに合はせ、國民感情
に合致させるにふさはしいものでなければ
ならぬ。

本改正案は、口語體を採用して居り、その目的
が、憲法を國民各層に理解させ、親しみやすく
するものである以上、單になりをであるに直
した程度でいけなことは勿論、難解を排し
て平易となし、一讀して内容が判るやうにし、
遠まはしの表現を避けるとともに、各所を綜
合せねば意味が判らぬ様な表現は、努めてこ

れを止めなければならぬ。又この口語體に
は、翻譯調多く、日本的香りに乏しいから、より
一層洗練されたものにしなければならぬ。
その他、章の編別、條文の配列について、特に
第三章のいとき、疑ひなしとしない。總體的に
繁簡疎密、權衡喪失の箇所多く、整備を要する
のではないかと思はれる。
本改正案は、その骨子として、天皇制の存在を
確立し、戦争を抛棄して、平和的、民主的の制度
を定め、人權の確保に努め、多くの新しい規定

を設ける等、新日本として進むべき基本方向は、明らかたに正しく示してあるものと謂ひ得るが、前述のやうな疑ひ、不満足の點も多々あり、且つ又内外の情勢は必ずしも早急の審議を要するものとは認め難いので、その完璧を期するため、審議に充分な時間を與へられんこと、本官の強く希望したところである。然るに、審査委員會の席上、政府の言明するところによれば、現下の國際情勢は複雑微妙であり、本件の急速なる實現が絶対必要であり、

さもなければ、不測の事態に立至るやまはかりがたいとのことであり、國際情勢に關し調査の機會なく、又情報入手の困難な現状としては、その判斷は、當局の言明に依存するのほかないが故に、本官は、政府の言明を信頼し、且つ又ポツダム宣言受諾以來、日本が、聯合國の大なる制約の下に置かれてゐることに鑑るとき、或は多きを望んで元と時とを失ふことの懼れを慮り、大局的見地に立つて、本改正案を承認し、その成立を望む次第である。なほ新

憲法附屬の法令が立案せられた際には、意を盡して論議し、その足りない點を補足し、又その運営に萬全を期することにより、實際の結果において、本改正案の完璧を期するほかはないものと考へるのである。

二十二番

(野村)

本案は、現在の内外情勢を熟考

するときは、大局上これを可決すべきであり、又議會の審議に附する以前において、その内容の實質については殆んど折衝の餘地がない旨、當局から説明のあつた以上は、この上躊躇

逡巡するのは得策でないと思はざるものである。本案の中、本官の特に關心を有するものは、第二章戦争の拋棄の第九條である。政策の具としての戦争拋棄は、我が國が平和國家として立つ以上、當然のことと思はれるが、唯我が領土及領水に對して、治安を確實に維持することには、絶對に必要であり、政府の重大責任である。然しなから、我が國現在の警察力では、如何にもその力が足りないのであり、必要に應じて駐屯軍の援助を頼らねばならない實

情は本官の最も憂慮するところである。
 終戦以來我が國はポツダム宣言を最も誠實
 に履行しつゝあるから同宣言第十二の規定
 前記諸目的が達成セラレ且日本國々民ノ自
 由ニ表明セル意思ニ從ヒ平和的傾向ヲ有シ
 且責任アル政府が樹立セラルニ於テハ聯
 合國ノ占領軍ハ直ニ日本國ヨリ撤收セラル
 ベシとあるにより、駐屯軍の撤收後において、
 我が國獨力をもつて治安を維持し得るやう
 に只今から萬全の準備をして置かなければ

ならぬ。戦争のための再軍備は固より許され
 ず、且つ平和國家としては自衛権以外にその
 必要もないであらうが、治安のため必要とす
 る施設は陸軍又は海軍とは全然別個の問題
 である。一例を米國にとれば、平時は大藏省に
 屬し、その船舶を以て沿岸の警備にあつて
 ざるゴーストガードの如きものである。
 最近各地において、大衆の示威運動が見られ
 るが、これらの群衆が一度びその節度を失は
 んが、意外の椿事が出来するやも計り難いの

である。

而も、今日迄大事なきを得て来たのは、少數の警察力の背後に、駐屯軍あるが故であると思ふ。以上要するに、第九條の規定あることにより、我が領土及び領水における治安の維持を困難ならしめることのないやう、本官の切に希望するところである。

次は第八十四條に就て、我が國民の傳統的的精神とその忠誠心に鑑み、日本國民が自ら確定すると前置する憲法において、皇室からあら

ゆる財産を國に取上げる意向ありとは考へ得ないばかりでなく、國民各自が憲法草案上、財産権を認められて居るのであるから、同條中、「皇室財産から生ずる収益はすべて國の收入とし」の箇所は、およそ國民の感情と一致する規定とは思はれないのである。本官は政府において、よろしく善處せられんことを切望するものである。

三番 (崇仁親王)

およそ國家の憲法を定めるにあ

たり、その先決問題として、國是が定められる

ことが必要と考へる。本官個人としては、現在の日本は、厳正な局外中立の立場に立つ以外には、生きる途はないと思ふ。而して中立政策の實行が可能であるかどうか、又若し可能であるとしても、永くそれを維持し續け得るかどうか、の如何によつて、憲法にも變化を及ぼすのではないかと考へるので、この點について政府の所見を承知したい。

四番 (吉田) 局外中立の意味はいささか了解し

難いのであるが、當面における日本の國是は、

その獨立を恢復して、速かに國際團體へ加入することである。

三番 (齋藤) 次に本草案の内容についてであ

るが、第二章の戦争の拋棄については、日本は滿洲事變以來、全世界を脅威し、その不信を買つて來たが、敗戦を機に平和の方向に再出發をすること、ナチス獨逸の前例もあり、警察力を強化することは望ましくないこと、日本國民から武力を放逐することが却つてその正義感の發達に役立つであらうと考へられる

こと、今後の治安維持については、単に軍隊警察の力のみを頼つてはその目的を達し得ないことを考へられること等の諸理由によつて、本官は結構な規定と考へ賛意を表す。天皇に ついては、今後天皇は政治から離れられる結果、社会事業に向はれることが考へられる。又国民として、皇室を崇めることは、従來の様に信仰的ばかりでなく、物質的にもさうなるのでなければ、延いては天皇制も問題になるのではないからうか。然し皇室費が少くなるため

に、これも困難になるのではないからうか。又皇室典範については、その改正には、皇族會議の諮詢を経ることに現在なつてゐるが、今後は斯る機会がなくなるであらう。これは皇族としては遺憾なことと思ふ。本官の接する者の間においても、皇室のことは殆んど知らないものであり、結局一番よく知つてゐるのは皇族であると思ふ。本草案では、典範の改正は皇族と關係なしに、議會で定められることになつて居るが、われわれ皇族としては、それに

是非參與したいと考へる。以上要するに、新憲法については、大體賛成であるが、いかにも翻譯憲法の印象が濃く、内容、文章ともに日本人自身のものとして受取りにくい。又憲法と典範とは密接不離であるべきが、別々に審議されると言ふ點が満足し難い。

これを解決するには、本議會では、單に憲法第七十三條の改正の手續だけを改め、次の議會で憲法を作ればよいと思ふ。又さうする方が全國民を納得させる所以であると思ふ。以上

の諸理由により、本草案に反對もしないが、賛成もし兼ねるので、本官は棄權したいと思ふ。

(崇仁親王退席)

議長(金木) そのほか、御發言もないから、第二讀會以下を省略して、直に採決する。本案賛成の各位の起立を請ふ。

多数起立(二十五番) 起立せず

議長(金木) 多数を以つて可決された。

本日はこれで閉會する。

聖上入御

午後零時二十分閉會

議長男爵

書記官長 諸橋 襄

事務官

高辻 正巳

鈴木 知男

機密院