

15 . SWNCC228 とマッカーサー・ノート

・日本国憲法制定にあたる制約

前章で述べた通り、マッカーサーは2月上旬に政府側の憲法案(松本案)を見、その保守性と民主的概念の欠如に失望し、GHQが求める憲法を日本側に例示しようと決意したと考えられる。

では、実際に日本国憲法を制定するに当たり、その基本概念となったもの、ならびにその制約となったもの、としては何が挙げられるであろうか。

まず、真っ先に挙げなければならないのは、ポツダム宣言であろう。8月14日、ポツダム宣言を受諾することで日本は降伏を認め、ならびにそこに書かれた条文に従うことを約束したからである。具体的には、軍国主義の排除(平和主義)、民主主義(基本的人権の尊重)、主権在民などである。(また、ポツダム宣言8項にカイロ宣言の履行が明記されているため、海外領土の返還なども含まれる。)

また、米国の日本占領統治における基本原則としては、「降伏後における米国の初期の対日方針」文書(SWNCC150/4・9月6日トルーマン大統領承認・9月22日公表)を挙げることができる。この文書は、文字通り日本降伏後の初期の一般的対日方針を表すものである(SWNCCとはState-War-Navy Coordinating Committeeの略であり、国務・陸・海軍三省調整委員会を意味する、文字通りアメリカの対日施策における高騰期間であった)。SWNCC150の内容の一部を、以下に引用する。

「降伏後における米国の初期の対日方針」

第一部 究極の目的 初期における諸政策が従うべき日本に関するアメリカの究極の目的は次の通りである。

- (A) 日本がふたたびアメリカの脅威となり、または世界の平和と安全の脅威とならないことを確実にすること。
- (B) 他の諸国家の権利を尊重し、国際連合憲章の理想と原則に示されたアメリカの目的を支持すべき平和的で責任ある政府を究極において樹立すること。アメリカは、かかる政府ができる限り民主主義的自治の原則に合致することを希望するが、国民の自由によって支持されない政治形態を日本に強制することは連合国の責任ではない。これらの目的は次のような主要措置によって達成される。(a)日本の主権の及ぶ地域の限定。(b)日本の完全な武装解除、非軍事化および軍国主義の掃蕩。(c)基本的人権ことに信教、集会、言論および出版の自由の尊重。民主主義的・代議的組織の形成の奨励。(d)日本国民の自力による平和的経済の発達のための供与。

・SWNCC228

上記の通り、終戦後の日本の統治は、ポツダム宣言とSWNCC150という2つの内容が大きな方針となったと言える。だが、これら2つの文書は、いずれも具体的に改憲を指示したのではなく、あくまで一般原則を示しているに過ぎないのである。実際に改憲の指示ならびにその基本原則を示した文書としては、SWNCC228、「日本統治制度の改革」(1946年1月7日)を挙げなければならない。

この文書は、日本政府は選挙民に責任を負う政府の樹立、基本的人権の保障、国民の自由意思が表明される方法による憲法の改正といった目的を達成すべく、統治体制の改革をすべきであるとした。後にGHQ草案の作成の際に「拘束力のある文書」として扱われ、極めて重要な役割を演じた(以下引用)。

(a) 最高司令官は、日本政府当局に対し、日本の統治体制が次のような一般的な目的を達成するように改革さるべきことについて、注意を喚起しなければならない。

1. 選挙権を広い範囲で認め、選挙民に対し責任を負う政府を樹立すること。
2. 政府の行政府の権威は、選挙民に由来するものとし、行政府は、選挙民または国民を完全に代表する立法府に対し責任を負うものとする。
3. 立法府は、選挙民を完全に代表するものであり、予算のどの項目についても、これを減額し、増額し、もしくは削除し、または新項目を提案する権限を、完全な形で有するものであること。
4. 予算は、立法府の明示的な同意がなければ成立しないものとする。
5. 日本臣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、基本的人権を保障すること。6. 都道府県の職員は、できる限り多数を、民選するかまたはその地方庁で任命するものとする。7. 日本国民が、その自由意思を表明しうる方法で、憲法改正または憲法を起草し、採択すること

(b) 日本における最終的な政治形態は、日本国民が自由に表明した意思によって決定されるべきものであるが、天皇制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。

(c) 日本国民が天皇制は維持されるべきでないとして決定したときは、憲法上この制度〔の弊害〕に対する安全装置を設ける必要がないことは明らかだが、〔その場合にも〕最高司令官は、日本政府に対し、憲法が上記(a)に列記された目的に合致し、かつ次のような規定を含むものに改正されるべきことについて、注意を喚起しなければならない。

1. 国民を代表する立法府の承認した立法措置 - 憲法改正を含む - に関しては、政府の他のいかなる機関も、暫定的拒否権を有するにすぎないとする。また立法府は財政上の措置に関し、専見を有するものとする。2. 国務大臣ないし閣僚は、いかなる場合にも文民でなければならないものとする。3. 立法府は、その欲するときに会議を開きうるものとする

(d) 日本人が、天皇制を廃止するか、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、奨励支持しなければならない。しかし、日本人が天皇制を維持すると決定したときは、最高司令官は、日本政府当局に対し、前記の(a)および(c)で列挙したもののほか、次に掲げる安全装置が必要なことについても、注意を喚起しなければならない。

1. 国民を代表する立法府の助言と同意に基づいて選任される国務大臣が、立法府に対し連帯して責任を負う内閣を構成すること。2. 内閣は、国民を代表する立法府の信任を失ったときは、辞職するか選挙民に訴えるかのいずれかをとらなければならないこと。3. 天皇は、一切の重要事項につき、内閣の助言にもとづいてのみ行動するものとする。4. 天皇は、憲法第1章中の第11条、第12条、第13条及び第14条に規定されているような軍事に関する権能を、すべて剥奪されること。5. 内閣は、天皇に助言を与え天皇を補佐するものとする。6. 一切の皇室収入は国庫に繰り入れられ、皇室費は、毎年の予算の中で立法府によって承認されるべきものとする
(註) 上記の4項目は、(a)(b)は一般原則、(c)は特に留意すべき特別規定、(d)は国民の意思に基き皇室制度が維持される場合に達成されるべき項目、という分類が適当だと考えられる。

・マッカーサー・ノート

以上の通り、戦後の統治ないし憲法制定にあたり、日本政府(あるいはGHQ)にとって基本原則(もしくは制約)となる内容は、ポツダム宣言・SWNCC150・SWNCC228 などであることが分かる。

これらを踏まえた上で、GHQ 最高司令官マッカーサーは、1946年2月3日憲法草案制定をGHQ 民生局に命じる際に、以下のようなメモを渡しこれを基本原則とするよう伝えている(これが、いわゆるマッカーサー・ノートである)。このメモも、前述の文書と同じく、日本国憲法制定の原則とされた。

1. 「天皇は、国家の元首の地位にある。皇位の継承は、世襲である。天皇の義務および権能は、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放棄する。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、今や世界を動かしつつある崇高な理想に委ねるいかなる日本陸海空軍も決して許されないし、いかなる交戦権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、英国制度に倣うこと」

(補足) この章では、日本国憲法を制定するに当たり基本原則となった文書を取り上げた。(他にも幾つかの文書があることは言うまでもないが)本章で述べたように、日本国憲法制定にあたり影響を与えた文書は、ポツダム宣言・SWNCC150・SWNCC228・マッカーサーノートの4つに集約できる。

だが、実際にはこれらに基き、日本政府およびGHQが自由に憲法を制定できたわけではない。連合国がアメリカ一国ではないために、当然他の連合国の意思も考慮に入れねばならないからである。これら、他の日本国憲法制定に影響を与えた機関については、次章で詳しく述べるとする。

