

(No. 1)

GENERAL HEADQUARTERS
SUPREME COMMANDER FOR THE ALLIED POWERS

6 December 1945

REPORT OF PRELIMINARY STUDIES AND
RECOMMENDATIONS OF JAPANESE CONSTITUTION

1. An analysis of the actual operation of government discloses many abuses of authority which permitted militarists to obtain control of the government and subvert it to their ends during the past two decades. Some of the means are readily apparent from the study of state documents. Others are disclosed only by knowledge of enforcement and operational methods.
2. The recommendations hereafter made are tentative only. Most of the material on which they are based was documentary though some was obtained by personal interviews. Further research by conferences with Japanese authorities on constitutional law particularly those of known liberal tendencies is strongly recommended.
3. Certain of the abuses which need control if democratic tendencies are to flourish are:
 - a. Lack of effective rights of individual citizens.
 - b. Extra constitutional bodies having access to the Emperor which are not responsible to the will of the people.
 - c. Direct control by the Emperor of the strength, organization and budget of the armed forces.
 - d. Control of the courts by the procurator as the representa-

{No. 1}

連合国最高司令官総司令部

1945 年 12 月 6 日

レポート・日本の憲法についての準備的研究と提案

1. 統治作用の実際を分析した結果、数多くの権限の濫用があったことが判明した。過去 20 年間、軍国主義者達が政治を支配し、これを彼等の目的遂行に奉仕せしめることができたのは、このような権限の濫用によってである。これらの手段には、公文書を調べればすぐわかるものもあるが、実際の運用を知らないとわからないものもある。

2. 以下の提案は、全くの仮のものである。この提案の基礎となった材料は、一部には個人に面接してえたものもあるが、大部分は文書の形になっているものである。日本の憲法についての権威——特に自由主義的傾向を有するといわれている人——と会談を重ねて、さらに調査をすすめることは、非常に必要であると考え。

3. 日本において民主主義的な傾向が伸長するためには、次のような弊風を抑止することが必要である。

- a 個々の市民の権利が実効性をもって保障されていないこと
- b 天皇に助言を与える地位にあるが、国民の意思には責任を負わない憲法外の機関が、認められていること
- c 軍隊の兵力、組織および予算が、天皇の直接の統制下に置かれていること
- d 裁判所が、天皇の意思の代表者としての裁判官によってではなく、同じく天皇の意思の代表者とされる検察官によって支配されていること
- e 政府の機能のすべてについて、憲法による規制が欠けていること
- f 政府が国民の意思に対し責任を負わないこと
- g 行政府が立法権を行使しうること

tive of the Emperor's will rather than the judge holding such position.

e. Lack of control of all functions of government by a constitution.

f. A government not responsible to the will of the people.

g. Exercise of legislative functions by the executive branch.

h. Lack of authority in the people to amend or alter the constitution.

i. Centralized authority over local governments.

4. To eliminate the abuses in para 3, it is recommended

a. that constitutional revision be required;

b. that approval of this headquarters of any proposed constitution be required;

c. that such constitution be required to contain provisions accomplishing the elimination of these most flagrant abuses listed in para 3 by the incorporation of provisions as specified in the following annexes:

(1) Annex "A" Bill of Rights.

(2) Annex "B" Responsive Government.

(3) Annex "C" Local Responsibility.

5. These conclusions and recommendations are not inflexible. The purpose is to furnish a tentative check list to provide a basis for conversations with authorities and governmental representatives. Any constitution proposed must be interpreted as a whole and the inclusion or exclusion of these recommendations will not be the sole determining factor of its suitability.

/s/ Milo E. Rowell
Major, AUS.

h 憲法改正権が国民に与えられていないこと

i 地方制度の面での中央集権

4. 3で述べたような弊風をなくすための措置として、次のことを提案する。

a 憲法を改正する必要があること

b 憲法改正案は、総司令部の承認したものでなければならないこと

c このような憲法には、3に列挙したような言語道断の弊風をなくすよう、

以下の附属文書に掲げるような諸規定が設けらるべきであること

(1) 附属文書A 権利章典

(2) 附属文書B 国民に対して応える政府

(3) 附属文書C 地方に責任を分与すること

5. ここに示した結論と提案は、動かすべからざるものというわけではない。この文書の目的は、憲法の権威や政府の代表者と会談する際の基礎になるような一応のチェック・リストを示すことにある。憲法改正の提案があった際には、それは全体として解釈さるべきであり、ここに述べた提案がとり入れられているとかとり入れられていないとかいうことだけで、その改正提案の妥当性を判断してはならない。

ラウエル

陸軍少佐

ANNEX "A"
BILL OF RIGHTS

1. Facts.

a. The present constitution prevents arrest, trial, punishment, and searches, and permits freedom of religion, speech, assemblage and petition, but limits each by the phrase, "within the limits of law", thereby permitting the administrative branch to pass ordinances impairing or eliminating the individual rights purported to be granted.

b. Basic measures to achieve the objectives of the occupation include encouragment [*sic*] of democratic tendencies and modification of the authoritarian tendencies. Freedom of religious worship, opinion, speech, press and assembly not incompatible with the security of the occupational forces are to be insured.

2. Argument.

The Japanese Constitution is a reasonably permanent political document and the one least likely to be modified. The present constitution has not been amended since it was promulgated in 1889. If the constitution guarantees these rights without equivocation as the expressed will of the Emperor, it will be more difficult for any militaristic or ultra-nationalistic group to limit these freedoms in the future, particularly if enforcement of these rights is lodged in an independent judiciary.

3. Recommendations.

a. That any constitutional revision be required to contain a Bill of Rights guaranteeing to each subject:

- (1) Freedom of religious worship.
- (2) Freedom of thought, speech, press and assembly.

附属文書 A

権利章典

1. 事 実

a 現行憲法は、「法律の範囲内で」という限定附においてのみ、逮捕、密問、処罰および搜索を禁じ、また信教の自由、言論、集会の自由および請願の権利を認めている。そのため、行政府は、憲法が保障しようとした権利を制限または剥奪する命令を制定することができるのである。

b 占領の目的を達成するための基本政策には、民主主義的傾向の助長と権力主義的傾向の修正ということが含まれている。信教の自由、思想、言論、出版および集会の自由は、占領軍の安全に反しない限り、保障さるべきである。

2. 説 明

大日本帝国憲法は、相当な永続性をもつ政治上の文書であり、改正の可能性の最も少ないものである。この憲法は、1889年に発布されて以来改正されたことがない。もし憲法が、前述の諸権利を天皇の明示の意思であるとして明確に保障すれば、将来、軍国主義的または極端な国家主義的グループがこれらの自由を制限することは、より困難になるであろう。特に、これらの権利の実現を、独立性を有する司法部に委ねる場合には、そうである。

3. 提 案

a 憲法改正案には、次の諸権利を保障する権利章典が含まれていなければならぬものとする

- (1) 信教の自由
- (2) 思想、言論、出版および集会の自由
- (3) 不正に対する救済を求めて政府機関または官吏に請願する権利
- (4) 通信の秘密
- (5) 私有財産は、合理的な補償が払われるのでない限り、公共のために用いられることはないということ
- (6) その意に反する苦役に服せしめることを禁ずること。これには、労賃を前払いした上一定期間強制的に労働させることの禁止を含む。(〔原〕註記) 未成

- (3) Right to petition any agency or person for redress of wrongs.
- (4) Inviolability of communications.
- (5) Private property shall not be taken for public use unless reasonable compensation is paid therefor.
- (6) Prohibition against involuntary servitude including compulsory labor for a term where payment in advance has been made. Note——Aimed at prohibiting sale of services of a minor daughter for a term of years.
- (7) No person shall be arrested, except in case of hot pursuit, nor any private dwelling searched, except at the time of arrest, without a warrant issued by a court of competent jurisdiction.
- (8) No ex post facto criminal law shall be valid.
- (9) An accused shall be presumed innocent, shall have the right to counsel from the time of arrest, shall have the right to a speedy and public trial, shall not be placed in jeopardy twice for the same offense, and shall not be compelled to testify against himself. Upon the violation of any of the rights of the accused he shall be discharged and the charges against him dismissed with prejudice.
- (10) The right of habeas corpus shall be granted and shall not be suspended except in time of war.

b. That the inclusion of the following matters in the constitution be encouraged but not required:

- (1) Right of privacy particularly as applied to eavesdropping and constant inspection of homes by peace officers, except inspections authorized by statute.
- (2) Freedom of educational institutions above the middle

- 年の娘を一定期間身売り奉公させるのを禁ずることを目的としたもの
- (7) 権限のある裁判所の発した令状なしに、逮捕され、あるいは私宅の搜索を受けることがないこと。逮捕については、現行犯を追跡する場合、搜索については、逮捕の際になされる場合を除く
 - (8) 事後処罰法は無効であるとする
 - (9) 被疑者は無罪の推定を受けること。弁護士を依頼する権利が逮捕の時から認められること。迅速かつ公開の審理を受ける権利があること。同一の犯罪につき二重の危険にさらされることがないこと。自己に不利な証言をするよう強制されないこと。もしこれら被疑者の権利が侵されたときは、被疑者は釈放され、彼に対する訴追は、棄却さるべきこと。この棄却は、一事不再理の効果を生ずるものとする
 - (10) 人身保護令状の救済を受ける権利を与え、戦時を除きその停止を許さぬものとする
- b 憲法に次の事項についての規定を入れることが望ましいが、必ず入れなければならないというものではない。
- (1) プライヴェシーの権利。特に警官による盗聴と私宅の頻繁な訪問を禁ずること。後者については、法律の定めのある場合を除く
 - (2) 中学校以上の教育機関は、その教科課程と教育内容について政府の規制を受けないこと。大学と学問に関する事項については、文部省その他政府の行政機関が干渉しないこと
 - (3) 国、府県、市町村がそれぞれ課税する場合を除き、同一の財産権に二重に課税しないこと
 - (4) 暴力、強制または誘導によってえた自白は証拠として採用しえないものとする。共犯者の証言のみで、補強証拠なしに、有罪判決をしないこと。アジャン・プロヴォカツール〔相手方に潜入し、煽動して犯罪を犯させ、それを機に弾圧をはかるために送られる密偵〕の証言は、法廷で証拠として採用しえないものとする。〔(原) 註記〕日本の刑事裁判は、拷問によってえられた自白に依拠するところが大きいこと、および政府の批判者に犯罪を犯させるようアジャン・プロヴォカツールを用いることで、悪名高いものがある。

school level from governmental restrictions on curricula and instruction and non-interference in academic matters by the Ministry of Education or other administrative branch of government.

- (3) Property shall not be subject to double taxation except the several governments (i. e. National, Prefectural and Municipal) may each tax the same property.
- (4) Confessions obtained by force, duress or inducement shall not be admitted in evidence; a conviction cannot be had on the unsupported testimony of an accomplice: the testimony of an agent provocateur shall not be admitted in court. Note—The administration of justice in Japan is notorious for its reliance on confessions obtained by torture and the use of agents provocateur to induce crime by critics of the administration.

ANNEX "B"

RESPONSIVE GOVERNMENT

1. Facts.

a. At present there are many governing and policy making bodies (some of which are of great influence) that are organized outside the constitution and in no way responsive to the will of the people. Some of these bodies are:

(1) The Imperial Conference. It is not authorized by any written law but decides policy on the most important matters of state. It normally meets prior to commencement of war. Its composition is determined by the closest advisors of the Emperor and the people have no voice in its selection.

附属文書 B

国民に対して応える政府

1. 事 実

a 現行制度のもとでは、憲法の枠外で組織され、いかなる意味においても国民の意思に応えることのない、多くの統治機関、政策決定機関が存在する。(その中には、非常に影響力の大きいものもある。) これらの機関のうち若干のものをあげると、

- (1) 御前会議 これは全く成文法上の根拠を欠く機関であるが、国の最重要政策はここで決定される。戦争を始める前には、通例御前会議が開かれる。御前会議の構成は、天皇に対し最も近い助言者の地位にある人々によって決定され、国民はこの点についてなんらの発言権をも有していない。

(2) The Lord Keeper of the Privy Seal. This office has now been voluntarily abolished.

(3) The Cabinet. Although its members are responsible for administration of law, it is not responsive to the people or their representatives. The Prime Minister is chosen by the Emperor, on advice of some close official such as the Lord Keeper of the Privy Seal, who then selects the balance of the Cabinet. The Cabinet has an influential position in legislation and complete control of administration. The organization of the Cabinet is not controlled by constitutional provisions. By requiring that the Minister of War be a general of high rank on active duty and a similar requirement for the Minister of Navy these Ministries have been able to control the composition of the cabinet and determine national policy.

(4) The Privy Council. This group is likewise not controlled by the Constitution. It acts as special adviser to the Emperor and greatly influences foreign affairs through its power to ratify treaties. It exercises great influence on the Cabinet and has so exercised its influence recently that it nearly controls Cabinet action. The Council in no matter is responsive to the will of the people or their representatives.

(5) The House of Peers. The composition of this body is determined by Imperial Ordinance. It is not answerable to the people or their representatives. This body may block measures passed by the elected house of the Diet. It represents the peerage and wealthiest taxpayers.

b. "The Emperor is the head of the Empire, combining in Himself the rights of sovereignty" Cons. [sic] Art. IV. In him, subject to minor restrictions resides the legislative and executive power, the organization and command of the Army and Navy, the power to make war and peace and conduct foreign relations. By reason of

- (2) 内大臣 この官職は、すでに日本側により自発的に廃止されている。
- (3) 内閣 閣僚は法の執行の責任を負う地位にあるにもかかわらず、国民に対する関係でも、その代表者に対する関係でも、これに比べるとというのではない。内閣総理大臣の選任は、重臣——例えば内大臣——の助言に従い、天皇が行なう。こうして任命された内閣総理大臣が、他の国务大臣を選ぶのである。内閣は、立法についても影響力の大きい地位にあり、行政についてはこれを完全に掌握している。内閣の組織は、憲法の定めによって規制されてはいない。陸海軍大臣は、現役の大將または中將でなければならないという要件があり、これによって陸軍省海軍省は、内閣の構成をコントロールし、一国の政策を決定したのである。
- (4) 枢密院 この機関もまた、憲法による規制を受けない。枢密院は、天皇に対する特別の助言者として行動するものであり、条約の批准について決定権を有するために、外交に対して大きな影響を与えている。枢密院は、内閣に対して大きな影響力をもっており、特に近年は、内閣の行動をコントロールしているといってもよいくらいであった。枢密院は、いかなる意味においても、人民またはその代表者の意思に対して応えるというものではない。
- (5) 貴族院 貴族院の構成は、勅令によって定められている。貴族院は、人民またはその代表者に対して責に任ずるものではない。民選の院〔衆議院〕を通過した法案も、貴族院によってその成立を妨げられうる。貴族院は、貴族と多額納税者を代表するものである。

b 「天皇ハ国ノ元首ニシテ統治権ヲ総攬」する（憲法第4条）。天皇には、立法権、行政権、陸海軍の編成権、統帥権、宣戦・講和の権、外交関係処理する権限が属しており、これに対する制約は重要でないものばかりである。天皇の地位が重要であるために、天皇の諮問に答える責任を負う地位にある者が、国政に大きな影響力をもつことになる。^a で前述したように、天皇に助言を与える地位にある人々の多くは、国民に対し責任を負わない立場にある。

c 占領の目的の達成のためには、民主主義的な目標を鼓吹し、国の統治機関中存続を許さるべきものは何かを決め、かつ日本人がこれまでの封建的、権威主義的傾向を修正する方向に向うように統治形態を変更することを支援すべきである。

his importance, persons in positions of responsibility whom he consults have a great influence on conduct of government. As shown in a. above, most government officials having access to the Emperor have no responsibility to the people.

c. To achieve the objectives of the occupation it is necessary to strengthen democratic objectives, determine national government agencies which will be allowed to continue and favor changes by the Japanese of forms of government in direction of modifying feudal and authoritarian tendencies.

2. Argument.

a. The Imperial Conference and the Privy Council should not be allowed to continue to function if democratic tendencies are to flourish. As a feudalistic impediment to the expression of popular will to the Emperor they are comparable to the office of the Lord Keeper of the Privy Seal.

b. During the surge of the Japanese Government toward democracy in the early 1920s the requirement that the War Minister and Navy Minister be high ranking generals and admirals on active duty was overcome for a short period. The militarists in effecting their rise to power readily swept aside this minor reform. Through their use of the listed extra constitutional agencies, particularly those having direct access to the Emperor, they were soon able to assume complete control of the government including domination of the lower House of the Diet.

c. While it is possible to prohibit the continuance of these extra-constitutional bodies by fiat such action will result only in the temporary elimination of these advisory groups and will not grant such access to governmental agencies responsive to the will of the public.

3. Conclusion.

2. 説 明

a 民主主義的な傾向が伸長すべきであるという立場に立つ限り、御前会議と枢密院は、存続を認めてはならない。国民が天皇に対してその意思を表明することを妨げる封建的な存在という点では、これらの機関は、内大臣という官職と変わりはない。

b 1920年代の始めに日本の政治が民主主義に向いつつあった時期に、陸海軍大臣は現役の大將中將でなければならないという要件が、短期間廃止されたことがある。軍国主義者達は、権力を掌握する過程において、このような小規模の改革をあっさりと葬ってしまった。軍国主義者達は、前述のような憲法外の諸機関、特にそのうち天皇に直接助言を与える地位にあるものを利用して、短期間に政治を完全に掌握し、下院までも支配しえたのであった。

c これら憲法外の諸機関の廃止を命令することも可能であるが、このような方法では、これらの機関が一時的に排除されるに終わるだけであり、民意に応える統治機関が生まれることにはならない。

3. 結 論

封建的、権威主義的傾向を改め、民主主義的傾向を強化するための統治機構の変更のうち最も恒久的な方法は、一番基本的な文書——この場合には憲法——の中で、政府の組織の全面にわたってはっきりとした文言で規定を設けておくことである。このような憲法改正が、占領終了後廃止されることもありうるが、その場合でも、勅令で統治機構を改めた場合に比べれば、廃止がより難しいであろう。また憲法は、天皇によって発布されることになるから、国民によって非常に尊重されるであろう。

That the most permanent change in the form of government which will modify feudal and authoritarian tendencies and strengthen democratic ones is the complete organization of government in all its phases stated in precise terms in the most basic document possible which in this case is the Constitution. This constitutional reform can be eliminated after the end of the occupation but it will be more difficult to eliminate than reforms by Imperial Ordinance. A Constitution being promulgated by the Emperor will be greatly respected by the people.

4. Recommendations.

a. That a complete revision of the Constitution be made setting up separate branches of government perform legislative, judicial and executive functions.

b. That all extra-constitutional agencies having direct access to the Emperor be eliminated and a provision prohibiting the creation of such bodies be embodied in the constitution.

c. That direct access to the Emperor be expressly given to a limited number of government officials who are directly responsible to the people.

d. That to accomplish the foregoing recommendations the following provisions be required in any proposed constitution.

GENERAL

(1) That the Constitution is the supreme law of the land and will control all governmental acts.

(2) That the Constitution can be amended only by some process whereby consent of the representatives of the people is required.

(3) That the authority of the Emperor to suspend the Diet be limited to one time per year and then only for a short period such as 30 days; and that he may dissolve

4. 提 案

a 憲法の全面的改正がなされるべきであり、そこでは、それぞれ立法権、司法権、行政権を行使する3つの部門が、分立すべきである。

b 天皇に直接助言を与える地位にある機関で憲法の枠外にあるものは、すべて廃止されるべきである。またこのような機関の創設を禁止する規定を、憲法の中に設けるべきである。

c 天皇に直接助言を与えるのは、国民に直接責任を負う地位にある若干の官吏に限らるべきである。

d これらの提案を実現するため、今後どのような憲法案が提案されようとも、その案には以下の条項を設けるよう要求すべきである。

総 説

(1) 憲法は国の最高の法であり、すべての国務に関する行為は憲法によって規制されること

(2) 憲法改正手続については、国民の代表者の同意を改正の要件とすること

(3) 国会の停会を命ずるという天皇の権限は、年1回しか行使しえぬものとし、停会期間は、例えば30日というような短い期間をもって限度とすること。国会の解散を命ずるという天皇の権限は、年1回しか行使しえぬものとし、解散があったときは直ちに（例えば30日以内に）総選挙を行ない、総選挙後直ちに新しい国会を召集すべきものとする

(4) 選挙で選ばれた国会議員のみが、国政について直接天皇に助言を与える地位につきうるものとする

(5) 政府の権力を、立法権、行政権、司法権に分け、三権はそれぞれの分野を独占するものとする。またそれぞれの権限を委任することは許されないものとする

立 法 権

(6) 立法部は一院でも二院でもよいが、全議員が公選により選ばなければならないこと

it only once per year in which event election must be held promptly (eg [sic] 30 days) and new Diet immediately convened.

- (4) That only elected members of the Diet may hold positions in government which permit direct access to the Emperor on political matters.
- (5) That governmental powers be divided into legislation [sic], executive and judicial and each branch be exclusive in its field and be prohibited from delegating its powers.

LEGISLATIVE

- (6) That the legislative branch be composed of one or two houses but that all members be elected.
- (7) That the legislative branch have exclusive power to tax, to mint, to borrow and to appropriate funds; to determine size of armed forces; to set rates of pay; to ratify treaties; to approve constitutional amendments; to institute and try charges of impeachment.
- (8) That power to adjourn by [sic] the Diet, both as to number of adjournments and duration of adjournment, should be limited.
- (9) That the cabinet, being the ministers of state and responsible heads of the various executive departments, must be composed of elected representatives; must be answerable to the house and dissolve on vote of no confidence.
- (10) That the Diet have sole authority to submit nominations to the Emperor of persons to form a cabinet.
- (11) That appropriations be limited to a 12 months period which must expire within 18 months of date of passage of the budget. Prohibit budget provisions to carry over.

(7) 立法部は、次の事項につき専属的権限を有すべきこと。すなわち、課税、貨幣の鋳造、国庫からの支出および金銭の借入れ、軍備の量の決定、俸給の基準の決定、条約の批准、憲法改正の承認、弾劾の訴追とその審判

(8) 国会の休会については、その回数および期間の双方について制限を設けべきこと

(9) 国務大臣でありまた諸種の行政機関の責任ある長である閣僚は、公選による議員であるべきであり、内閣は、議院に対して責任を負い、不信任案が可決されたときは〔議院を〕解散しなければならないとすること

(10) 閣僚となるべき者を指名して天皇に奉答することは、国会の専権に属するものとすること

(11) 支出の承認は、12 ヶ月の期間についてのみなされ、かつ予算の成立後 18 ヶ月後にはその効力を失うものとすること。年度を超える歳出予算の承認を禁ずること

(12) 国会に、統治のすべての部門の活動について調査をなす権限を与えること。国会は証人を喚問し、宣誓の上供述せしめる権限を有すべきこと。国会はまた、最高の裁判所に対して、職務執行強制令状、職務執行禁止令状、権限開示令状の発給を求めることができるものとすること

(13) 国会が、国会の名において活動する委員会にその権限を委任することが許される場合には、委任される権限は、立法権以外のものに限ること

行政権

(14) 行政部は、一切の国法の執行をなす権限を有するものとすること。国会の定める範囲内で法の執行のための規則を設けることはできるが、自由刑であれ財産刑であれ、この規則で罰則を設けることはできないとすること

司法権

(15) 最高の裁判所は、憲法および法律の解釈並びに民事刑事の裁判に関しては、天皇の唯一の代表者であるとすること。検察官は、行政部の代表者であって、天皇の代表者ではないものとすること

(16) 最高の裁判所は、行政事件を含む一切の争訟について管轄権を有するものとすること

- (12) That the Diet be granted authority to investigate the operation of any branch of government; to issue subpoenas and administer oaths; to petition the highest court for writs of Mandamus, Prohibition, and Quo Warranto.
- (13) That if the Diet be authorized to delegate powers to a committee to act in its name that such authority be limited to matters other than legislation.

EXECUTIVE

- (14) That the executive branch shall have jurisdiction to administer all the laws of the land; may make regulations for administration within limits set by Diet but no authority to impose penalties either physical or monetary.

JUDICIAL

- (15) That the highest court be the exclusive representative of the Emperor in the interpretation of the constitution and laws and the adjudication of civil and criminal matters. The prosecutor shall represent the executive branch of government but not the Emperor.
- (16) The highest court shall have jurisdiction over all disputes of any character including administrative matters.

ANNEX "C"

LOCAL RESPONSIBILITY

1. Facts.

a. The present Japanese Government is an extreme form of centralized authority. In practice the national government, through the Home Ministry which controls the various branches of the police

附属文書 C

地方に責任を分与すること

1. 事 実

a 現在の日本の統治は、極端な中央集権制をとっている。中央政府は、警察組織をすみずみまで支配する内務省を通じ、国民一人一人の日常生活を支配しているというのが、実情である。法律の規定上は、地方行政につきある程度の独立が認められ、また地方自治体についても代議制が認められている。〔しかし〕実際には、市町村の公職の候補者として望ましい者は誰かということが中央政府によって指示され、警察組織を動かしてこのような候補者の当選が確保される。そして、当選して公職に就いた者が中央政府の意向に従わないと、都道府県知事がこれを罷免するのである。

b 占領目的の達成のためには、地方に責任を分与することを促進し、地方選挙を行ない、地方の諸機関中存続を許さるべきものは何かを定め、かつ封建的傾向を修正し民主的傾向を強化するような変更を支援することが、必要である。

2. 説 明

a 権限を市町村および都道府県に委譲して地方分権化することは、民主的傾向を強化し、地方への責任の分与を促進するのに大いに貢献するであろう。

b 前述のように、最も恒久的な変革は、その基本原則を憲法に盛り込むことによって達成されるであろう。

3. 提 案

a 憲法が改正される際には、都道府県および市町村に一定の範囲内で地方自治を認める規定を設くべきである。

b この政策を実現するために、次の諸点を要求すべきである。

(1) 国会が都道府県や市町村等の内部事項について立法できるのは、その法律が、全都道府県もしくは同じカテゴリーの市町村等の全部に一律に適用される場合、または当該都道府県もしくは市町村が、その選挙民もしくは選挙民の代表者の意思表示によってこの立法を認めた場合に限らるべきこと

(2) 各都道府県または市町村等に、代議制的な自治組織を保障すること。なか

organizations, dominates the daily life of every subject. The legal provisions indicate a degree of independence of municipal governments and their representative form. Actually acceptable candidates for municipal office are indicated by the National Government, their election is assured by use of police organizations and if an office holder does not follow the desires of the national government after election he may be removed from office by the prefectural governor.

b. To achieve the objectives of the occupation it is necessary to encourage local responsibility, hold local elections, determine local agencies which will be allowed to continue to function, favor changes which modify feudal tendencies and strengthen democratic tendencies.

2. Argument.

a. Decentralization of jurisdiction and authority to local and prefectural government units will greatly strengthen democratic tendencies and encourage local responsibility.

b. As previously shown, the most permanent change will be accomplished by incorporation of basic principles in a constitution.

3. Recommendations.

a. That any revised constitution be required to contain provisions granting limited local autonomy to prefectures and municipalites.

b. That to carry out the above policy the following specific matters be required:

- (1) The Diet is authorized to pass laws respecting internal affairs of prefectures and smaller governmental units only where such laws apply equally to all prefectures or to all smaller units within the same classification; or where the prefecture or smaller unit involves accepts the legislation of the Diet by an expression of the

んずく、次の二つのことが実現されねばならない。

(a) 公選による議会を置き、以下の事項をその専権に属せしめること。すなわち、課税、金銭の借入れ、当該自治体の職員の俸給を定め、支出を承認すること。その地方の利益に供するため、財産または将来取得すべき財産を買入れ、賃貸し、改良し、貸借し、または抵当権を設定もしくは処分すること。専らその地方の利益に供される公益事業の営業権を取得し、賃貸し、運営し、または合理的な期間（例えば 40 年）を超えない期間営業権を供与すること。ただしこのような営業権を他に供与したときには、公の機関がその公益事業の料率を規制する権限を留保しておくべきである。一切の立法は、この議会の専権に属さしむべきであり、立法権の委任は許されないものとする。

(b) 都道府県知事、市町村長、税務事務局長、収入役などの主要な行政官を公選とすること

(3) 中央政府は、憲法上認められた弾劾または裁判手続によるものでなければ、適法に選挙されて地方の公職に就いた者を罷免したり、その者が法律上認められた権限を行使することを抑制したりすることは、できないものとする。

(4) 国民に、選挙されて公職に就いた者をリコールによって罷免する権利を保障すること

c 検察官の公選制をとるべきか否かについては、目下のところなんの提案も行なわない。

d 警察力の地方分権化という問題についても、目下のところなんの提案も行なわない。

electorate or its elected representatives.

- (2) Each prefecture and smaller governmental unit shall be guaranteed a representative form of local government including (a) a popularly elected assembly having exclusive authority to levy taxes, to borrow money, fix salaries of employees of the unit, and to appropriate funds; to buy, lease, improve, rent, sell mortgages and hypothecate property and revenues of the unit for local purposes; to own, lease, operate and grant franchises to operate for a term of years not exceeding a reasonable term (e. g. 40 years) public utilities for exclusively local purposes, if a franchise is granted the government agency must retain the power to regulate its rates; all legislative matters must be within the exclusive power of such assembly without power to delegate; (b) a popularly elected chief executive officials such as the governor or mayor, tax collector and treasurer.
- (3) The National government shall have no authority to discharge or restrain the exercise of lawful authority of any duly elected local official except by impeachment proceedings or through court actions authorized by the constitution.
- (4) The people shall be guaranteed the right to dismiss elected officials by a recall election.

c. No recommendation is presently made respecting the election of procurators.

d. No recommendation is presently made respecting the decentralization of the police force.

〔解 説〕

No. 1 の文書は、総司令部において憲法問題の担当を命ぜられていた民政局法規課長マイロ・E・ラウエルが、明治憲法について調査の結果得た、憲法改正に関する一応の結論と提案を記したレポートであって、日本政府の代表者等と会談する際の、論点整理のための資料とすることを目的として作成されたものである。昭和20年12月6日附となっている。

このレポートの存在がはじめてわが国において知られることになったのは、昭和34年4月、ラウエルから憲法調査会に送られてその資料とされた、「日本のある私的独立グループの憲法草案に関する資料—マイロ・E・ラウエル」によってであった（「序にかえて」参照）。これはすなわち、**No. 2** の文書にほかならないが、この文書（昭和21年1月11日附）のなかに、「現行帝国憲法およびそのもとにおける統治機構運営の研究は、現在、本民政局において行なわれており、また、過去数ヵ月にわたってすでに行われてきた」、「1945年12月6日附のレポートで行なった提案であげている点は、以下において特に記した諸点を除き、実質的には、この憲法草案でもとりあげられている」と書かれているのである。この記述によって、総司令部内部において憲法改正に関する研究が行なわれ、レポートが作成されていたこと、そして、このレポートの段階において既に、ある程度具体的な構想が考えられていたことがわかったのであった。

ついで、昭和36年4月ラウエルが訪日した際の憲法調査会の若干のメンバーとの会談で（「序にかえて」参照）、「日本側からの改正案をレビューする場合に備えて、明治憲法の分析をしたのである」こと、レポートは、「改正案の体裁のものではなく、明治憲法を分析した論文ともいえるべきものである」ことがわかったのであった¹⁾。

しかし、元来、**No. 2** の文書では、「別添」としてこのレポートが添付されていたのであるが、憲法調査会に送られたものには添えられていなかったもので、レポートの実体は依然明らかにされないままであった。それが、ここで公表されることになったのである。これを、先に憲法調査会によって公にされた **No. 2** の資料とあわせて読むことによって、総司令部が日本政府に対し憲法改正の示唆を与えてから日本政府に案の提出を促すに至るまでの時期において、総司令部の内部で、憲法改正のためにどのような措置がとられ、どのような構想がもたれていたのかが明確となったのである。

1) 憲法調査会事務局「マイロ・E・ラウエル氏との会談のおもな内容」2頁。

〔第2部第1編第2章V—Ⅶのほか、第4章Ⅲの三および第2編第3章I—Ⅲ等に記述〕

[No. 2]

GENERAL HEADQUARTERS
SUPREME COMMANDER FOR THE ALLIED POWERS
GOVERNMENT SECTION—PUBLIC ADMINISTRATION BRANCH

11 January 1946.

MEMORANDUM FOR CHIEF OF STAFF.

SUBJECT: Comments on Constitutional Revision
Proposed by Private Group.

1. The translation of the Constitution, attached to letter of Political Adviser to Secretary of State, No. 153, 2 January 1946, does not agree in detail, and occasionally in meaning, with the translation of ATIS in Press Relations No. 571 of 31 December 1945.

2. In the letter from Political Adviser, he states that the Social Democratic Party has not yet accepted the first article of the Constitution. These comments are based on the assumption that the first article will remain as drafted. Should a change be made in the first article, additional safeguards should be incorporated in the Constitution protecting the powers of the legislative, executive and judicial branches.

3. A study of the present Japanese Constitution and the operation of Government thereunder is, and for several months has been, in preparation in this Section. A preliminary report, dated 6 December 1945, is attached as Tab "A". The recommendations made therein are substantially covered in the proposed Constitution

(No. 2)

連合国最高司令部民政局行政部

1946 年 1 月 11 日

幕僚長に対する覚え書き

〔案件〕私的グループによる憲法改正草案に対する所見

1. 1946 年 1 月 2 日の国務省政治顧問書簡第 153 号に添附の憲法の翻訳は、1945 年 12 月 31 日のプレス・リレーションズ第 571 号に掲載の ATIS [連合翻訳局] による翻訳と、細部の点において、また時に意味の点において、一致しない。

2. 政治顧問よりの書翰では、社会党は、この憲法の第 1 条をまだ承認していないとのべられている。以下の所見は、第 1 条がこのままであるという前提に立脚するものである。第 1 条が変更されることになった場合には、立法、行政および司法の諸部門の権限が侵されないようにする保障規定を、憲法中に追加して設くべきである。

3. 現行帝国憲法およびそのもとにおける統治機構運営の研究は、現在、本民政局において、行なわれており、また過去数ヶ月にわたってすでに行なわれてきた。1945 年 12 月 6 日付レポートは、別添「A」として添付されている。このレポートで行なった提案であげている点は、以下において特に記した諸点を除き、実質的には、この憲法草案でもとりあげられている。

4. 一般原則、第 1 条—第 5 条。主権に関するこれらの諸条項には、憲法が国の最高法規であること、および他の法規は憲法に抵触してはならないことを明確に規定する一条を追加するのがよいと考える。

5. 国民の権利および義務、第 6 条—第 18 条。これらの諸条項は、権利章典を成すものであって、現行憲法におけるそれよりもはるかに実効的である。言論、出版、教育、芸術および宗教の自由は保障され、かつその他の社会的諸原則もその中に包含されており、そのすべては、民主主義と両立しうるものである。

except where specifically noted hereafter.

4. General Principles, Sections 1 to 5. It is suggested that these provisions relating to sovereignty be augmented with a section clearly stating that this Constitution is the supreme law of the land, and that no other laws shall be in conflict therewith.

5. Rights and Duties of the People, Sections 6 to 18. Those sections set up a bill of rights which is much more effective than the one in the present Constitution. Freedom of speech, press, education, art and religion are guaranteed, and other social principles are incorporated, all of which are compatible with democracy.

Section 9 of the Polad translation states: "The people shall not be tortured", whereas that of ATIS stated: "The people cannot be oppressed". Other than the foregoing, a large field, normally found in the bill of rights, is omitted. This includes all provisions relating to rights of people accused of crime and restraints on law-enforcing agencies in their investigations. The most serious abuses of individual rights in Japan have been through the uncontrolled actions of the various police agencies, particularly the Higher Secret Police and the Kempei-Tai and the conduct of the procurators (Kenji). All manner of abuses have been practised by the police and procurators in the enforcement of general law, but primarily in the enforcement of the thought control law. It is not unusual for people to be incarcerated for months and years without charges being filed, during all of which time attempts are made to force confessions from the accused. It is strongly recommended that Constitutional guarantees be required which will prevent imprisonment without charges being filed. To accomplish this, some proceeding which will compel the police to bring an arrested person publicly before a court and explain the reason for his imprisonment, similar to a writ of habeas corpus, be required; additionally that the

Polad〔国務省政治顧問〕による翻訳の第9条は、「国民は拷問されてはならない」としてあり、ATISの翻訳は、「国民は不当に圧迫を加えられてはならない」としている。これ以外、権利章典中に通常置かれている広汎な事項が、おとされている。例えば、刑事被告人の権利、および法執行機関の行なう取調についての制限に関する条項は、一切省かれている。日本では、個人の権利の最も重大な侵害は、種々の警察機関、とくに特別高等警察および憲兵隊の何ら制限されない行動並びに検察官（検事）の行為を通じて行なわれた。あらゆる態様の侵害が、警察および検事により、一般の法律の実施に際し、とりわけ思想統制法の実施に際して、行なわれた。訴追されることなくして何ヵ月も何年間も監禁されることは、国民にとって異例のことではなく、しかもその間中、被疑者から自白を強要する企てがなされたのである。訴追されることがないまま拘禁されていることがないようにするための憲法上の保障を要求することが、非常に必要であると考ええる。これを實現するためには、逮捕された者を公開の法廷に出席させ、拘禁理由の説明を行なうことを警察に強制する、人身保護令状類似の手続が必要であり、それに加えて、憲法で、すべての刑事被告人に対し迅速な公開裁判を行なうことを要求し、また、刑事被告人が同一の犯罪に対して二重の危険にさらされることを禁止することが必要である。

拷問を禁止する第9条の規定に加えて、法執行機関がサード・ディグリー的手段〔拷問〕を用いることを少なくするため、刑事被告人は自己に不利益な証言を強要されないことを定める規定、および逮捕された場合ただちに弁護人を依頼する権利を認める規定を、憲法に設けることが必要であると考ええる。自白は、弁護人の立会いのもとでなされたものでないかぎり、いかなる法廷手続においても、これを証拠にすることができないという憲法上の規定が必要であるとの意見の表明があった。それは、極端な規定である。しかし、日本の法律家には、それは司法の運営を不当に妨げるものではないという意見をもつ者が数多く存する。

日本の警察は、際限なく市民の家庭に対して搜索および押収を行なったことで悪名が高い。したがって、不当な搜索および押収を禁止する規定が設けられなければならない。

6. 国会、第19条—第29条。第19条のPolad訳は、「国会は立法の権利を有するものとする」となっており、ATIS訳では、「国会は立法の権限を有する」となっている。この規定の日本語の意味が、国会のみが立法権を有するというので

Constitution require a speedy and public trial of all persons accused, and prohibit placing an accused twice in jeopardy for the same offence.

In addition to the provisions of section 9, which prohibit torture, in order to reduce the third-degree methods used by law enforcing agencies, it is recommended that a constitutional provision be required which states the accused shall not be compelled to testify against himself, and a provision giving him the right to counsel immediately upon his arrest. It has been suggested that a constitutional provision require that no confession be admitted in evidence in any court proceeding unless the counsel for the accused was present at the time the confession was made. This is an extreme provision, but many Japanese lawyers are of the opinion that it would not unduly interfere in the administration of justice.

Japanese police are notorious for their interminable searches and seizures in the homes of citizens, and provision against unreasonable searches and seizures should be required.

6. The Diet, Sections 19 to 29. The Polad translation of section 19 reads: "The Diet shall have the right of legislation". The ATIS translation reads: "The Diet has the legislative power". If the meaning of the provision in Japanese is that the Diet has the sole power of legislation, this provision is adequate. If there is any doubt as to the meaning, the provision should be clarified so that the Diet has the exclusive power to enact laws. Section 22 provides for a second house, which is composed of representatives of minority pressure groups. This is unusual but, inasmuch as the second house has practically no power, it is believed to be unobjectionable.

7. The Cabinet, Sections 30 to 37. These provisions do not require that the Prime Minister or other Ministers be chosen from

あれば、本条はこのままでよい。その意味に疑問があるとすれば、国会は法律制定について排他的権限を有する旨を、明確に規定すべきである。第 22 条は、第二院について規定し、第二院は少数者の圧力団体の代表者で構成されるとしている。これは異例のことであるが、第二院が実際には何らの権限をも有しない以上、反対すべきものとは考えない。

7. 内閣、第 30 条—第 37 条。これらの諸条項は、内閣総理大臣または他の国務大臣が選挙された国民の代表者の中から選任されることを要求してはいない。彼らがそのようにして選任されるならば、それは一層望ましいことであるが、そのような趣旨の規定を欠くことが致命的であるとは思われない。第 34 条は、内閣は、国民投票により不信任が表決されたときは、辞職しなければならないと規定している。内閣は、国会の代表であるので、国会により不信任が議決されたときは、辞職しなければならないと規定する方が、はるかに望ましいように思われる。

8. 司法、第 38 条—第 44 条。国会の制定する法律および内閣の発する命令を違憲であると宣言する権限を裁判所に与える旨の明示の規定は存在しない。多数決を濫用して行なわれる多数者による侵害から個人を十分に擁護するためには、この権限を裁判所に与えることが、非常に望ましい。第 40 条の Polad 訳は、「最高裁判所の長官は、公的に任命される」としており、ATIS 訳は、「最高裁判所の長官は、公選によって選任される」としている。これと同じ翻訳上のくいちがいは、第 42 条に規定されている行政裁判所の長官および検事総長についても見うけられる。会談したほとんどすべての法律家は、司法部における弊風の多くは、下級裁判所の裁判官およびそれに所属する検事が選挙で選ばれる職であれば、除去されると考えている。アメリカにみられる裁判官および検察官の公選制が望ましいかどうかについては、意見が一致していない。この憲法は、最高裁判所判事および検事総長の選挙を規定しているので、裁判所および検事局の官僚支配に対する防禦措置は、この規定で足りるとすべきである。

第 44 条は、「国家は、無罪の裁判をうけた人に対し十分に補償する」と規定している。本条は、削除した方がよいと確信する。日本における経験の示すところによれば、国家の資金をまもるため、警察および検事は、無罪の裁判を避けようとして、極度に長期にわたり、自白をえようとするであろう。この規定があるかぎり、すべての刑事被告人を有罪にするため違法手段を用いることが、一層誘発されると

the elected representatives of the people. It would be more desirable if they were so chosen, but it is not believed that this omission is fatal. Section 34 provides that the Cabinet shall resign when non-confidence is voted by the people's plebiscite. As the Cabinet is the representative of the Diet, it appears much more desirable for the provision to require the Cabinet to resign when non-confidence is voted by the Diet.

8. Justice, Sections 38 to 44. There is no provision directly authorizing the courts to declare acts of the Diet and orders of the Cabinet unconstitutional. In order to thoroughly safeguard individuals from abuses of the majority, it is very desirable to place this power in the courts. Polad translation of Section 40 reads: "The President of the Supreme Court shall be publicly appointed"; the ATIS translation reads: "The President of the Supreme Court is elected by popular vote". The same inconsistency in translation appears in relation to the President of the Administrative Court and the Prosecutor General in Section 42. Nearly all lawyers interviewed feel that many of the abuses in the administration of justice would be corrected if both the lower courts and the prosecutors attached to them were elected officials. There is no unanimity of opinion on the desirability of elected courts and prosecutors in the United States. As this Constitution provides for the election of the highest judges and the Prosecutor General, this should be adequate protection against domination of the courts and prosecutors by the bureaucracy.

Section 44 provides: "The State shall amply indemnify the person who is acquitted". It is strongly recommended that this section be deleted. Experience in Japan has shown that, in order to protect the State's funds, police and prosecutors will go to extreme lengths in obtaining confessions in order to avoid acquit-

信じる。

9. 会計および財政、第 45 条—第 53 条。第 50 条は、第二院は、第一院が承認した予算案の項目および金額を否決することができない、と規定している。第 23 条が、第一院は、第二院の否決をのりこえてすべての法律案を成立させることができるとしていることから考えると、この制限は不要であると思う。第二院に項目の削除を認めることにすれば、第一院は、それを再提出するに際し、必ずや一層慎重な審議を行なうことになるう。

10. 経済、第 54 条—第 61 条。第 55 条の Polad 訳は、「すべての個人の私有財産および経済上の自由は、この原則の範囲内において認められる」となっている。ATIS 訳は、「財産」の語を欠いている。国家は正当な補償を支払うのでなければ私有財産を収用することができない旨を黙示的に定めた規定は、この憲法中には、本条以外には存在しない。

11. 補則、第 62 条—第 66 条。第 62 条は、憲法は、議員の 3 分の 2 が出席している国会の両院の過半数の投票により、改正することができると規定している。憲法は、国の基本法であり、従って相当の永続性をもつ文書であらねばならない。憲法改正は、第 62 条で規定する方法で提案することができるが、その改正は、次いで国民投票に附されなければならない、その投票総数の過半数をえて、はじめて有効になるものとするのがよいのではないかと考える。

12. 別添「A」で示されているように、日本の政府の過去における国家権力の濫用の一つは、超憲法的機関を用いて、行なわれた。この憲法には、そのような機関を設けることを禁止する規定は存在しない。そのような規定が必要であると考え。

13. この憲法は、地方自治については全然ふれていない。別添「A」の附属「C」は、この問題を論じて、憲法において県および市の主要職員の選挙を規定するのがよいと考えとしている。

14. いちじるしく自由主義的な諸規定。

- a 国民主権が認められている。
- b 出生、身分、性、人種および国籍による差別待遇が禁止されている。貴族制度が廃止されている。
- c 労働者に認められなければならぬとされている利益には、一日 8 時間労働制、

tals. It is believed that, so long as this provision remains, it is an added incentive to use illegal means to convict every person accused of crime.

9. Accounting and Finance, Sections 45 to 53. Section 50 provides that the second house may not veto items and amounts approved by the first house that appear in the budget. In view of Section 23, which permits the first house to pass all bills over the veto of the second house, no necessity for this restriction appears. If the second house were permitted to eliminate items, it would assure a more thorough consideration by the first house on re-submission.

10. Economics, Sections 54 to 61. The Polad translation of Section 55 is: "The private property and economic freedom of every individual shall be granted within this principle". The ATIS translation omits the word "property". There is no other provision in the Constitution inferring that private property will not be taken by the State except upon payment of just compensation.

11. Additional rules, Sections 62 to 66. Section 62 provides that the Constitution may be amended by a mere majority vote of both houses of the Diet, two-thirds of the members being present. The Constitution is the basic law of the land, and should be a document of reasonable permanence. It is suggested that amendments may be proposed in the method provided in Section 62, but such amendments must then be submitted to plebiscite of the people, and the amendment will become effective only upon receiving a majority of all ballots cast.

12. As appears in Tab "A", one of the past abuses of Government in Japan has been accomplished through the use of extra constitutional bodies. There is no prohibition of the formation of such

有給休暇，入院無料制および老齢年金が含まれている。

- d 国民がその意思を直接立法に表明することができるレフェレンダム〔国民投票制度〕が規定されている。
- e 皇室経費を含む財政全般に対する支配権が，国会に与えられている。繰越予算は禁止されている。会計検査が必要とされ，会計検査院の長は選挙によるものとされている。
- f 財産所有の権利は，公共の福祉に役立つものでなければならぬという要件によって制限されるとされている。
- g 土地は，公共の利益に最も良く合致するよう用いられなければならないとされている。
- h 新憲法が，10 年以内に制定されなければならないとされている。

15. 要 約

この憲法草案中に盛られている諸条項は，民主主義的で，賛成できるものである。しかし，若干の不可欠の規定が入っていない。いかなる憲法も，承認を受けるには，以下に示す原理をおりこんでいなければならないと考える。

- a 憲法は国の最高法規であることを，明確に宣明すること
- b 国民の権利〔に関する規定〕を追加し，以下のことを実現すること
 - (1) 人身保護令状により実現されるのと同様の諸権利を認めること
 - (2) 刑事事件における迅速かつ公開の裁判を保障すること
 - (3) 刑事被告人が，同一犯罪について二重の危険にさらされることを禁止すること
 - (4) 自己負罪 (self-incrimination) についての保護を確立すること
 - (5) 刑事被告人が自己に不利益な証人のすべてと対決する権利を保障すること
 - (6) 刑事被告人が弁護人に弁護を依頼する権利を保障すること
 - (7) 不当な搜索および押収に対し国民を保障すること
- c 立法についての専属的権限が国会に帰属する旨を明確にするよう，第 19 条の規定をはっきりさせること
- d 第 34 条を修正し，内閣は国会の不信任決議があれば辞職しなければならないものとする
- e 裁判所が立法を違憲と宣言する権限をもつ旨を明確に規定し，かつ，それは，

bodies in the present Constitution. It is recommended that such a provision be required.

13. The Constitution omits entirely any reference to local government. Annex "C" to Tab "A" discusses this problem, and it is recommended that the Constitution provide for the election of the principal officials in prefectures and municipalities.

14. Outstanding Liberal Provisions.

- a. The sovereignty of the people is acknowledged.
- b. Discriminations by birth, status, sex, race and nationality are prohibited. The peerage is abolished.
- c. Workers benefits required include one 8 hour day, holidays with pay, free hospitalization and old age pensions.
- d. A referendum permitting the people to express their will directly on legislation is provided.
- e. Control of all finances including expenditures of the Imperial family is placed in the Diet. Carry over budgets are prohibited. Audits are required and the President of the Audit Bureau is to be elected.
- f. The right to possess property is limited by the requirement that it be useful to the public welfare.
- g. Land must be used for the best public interest.
- h. A new Constitution must be enacted in 10 years.

15. Summary.

The provisions included in the proposed constitution are democratic and acceptable. Certain essential provisions are omitted. It is recommended that the following principles be required in any constitution before approval:

- a. A clear statement that the Constitution is the Supreme Law of the Land.

国会による再審査に服し、国会は両院の3分の2の議決により〔裁判所の判断を〕破棄できるものとする

f 第44条を削除すること

g 憲法の改正は、国民の過半数の投票による承認をえて、はじめて有効になるものとする

h 国の機関で国会または内閣に対し責任を負わないものは、憲法改正によるのでなければ、創設されることはないものとする

i 都道府県および市町村の主要職員の公選を規定する条項を設けること

陸軍准将

民政局局長

コートニー・ホイットニー

ラウエル陸軍中佐起草

〔解説〕

No. 2の文書は、昭和21年1月11日、ラウエルが、わが国のある私的グループによって作成された憲法改正案について検討を加え、その所見を記して幕僚長に提出した覚え書きである。元来、これに別添文書があったが、それは、ラウエル所蔵文書には見当たらない。しかし、その日附が12月6日とされていること、および引用されている内容からみて、この別添文書は、No. 1の文書であると思われる。

これは、No. 1の解説でのべたように憲法調査会の資料とされているばかりでなく、その「憲法制定の経過に関する小委員会報告書」のなかに、同資料についての調査結果が記載されている¹⁾。

この文書のことは、憲法調査会の調査団がラウエルを訪ねた際にはじめてわかったのであった（「序にかえて」参照）。すなわち、その際ラウエルは、自分は、当時、日本のある私的グループから出された憲法改正案に大きな興味をおぼえて検討した。手もとのファイルには、案そのものは入っていないが、この案について自分の所見をのべたものはあると語って調査団に見せたのであった。そして、その後高柳会長から出された依頼にこたえて、この文書が送られてきたのであった。

ラウエルは、案を作った私的グループというのがいかなる団体であるか全然記憶がないということであったし、ラウエルから送られた文書には、案はやはり見当たらないということで添付されていなかった。それで、その改正案は、ラウエルに面接した調査団の高田元三郎委員によって、この文書の送られてくる前から、高野岩三郎、馬場恒吾、杉森孝次郎、森戸辰男、岩淵辰雄、室伏高信、鈴木安蔵等の知識人グループによって作成された憲法研究会の案ではないかと一応の推定はされてい

- b. Additions to the Rights of the People to accomplish the following:
 - (1) Granting rights similar to those accomplished by a writ of habeas [sic] corpus.
 - (2) Guaranteeing speedy and public trials in criminal cases.
 - (3) Prohibiting placing an accused twice in jeopardy for the same offence.
 - (4) Guaranteeing protection against self-incrimination.
 - (5) Guaranteeing the right of an accused to be faced by all witnesses against him.
 - (6) Guaranteeing the accused the right to counsel on defense.
 - (7) Guaranteeing the people against unreasonable searches and seizures.
- c. Clarify section 19 so that the exclusive power to legislate is clearly vested in the Diet.
- d. Amend section 34 to require the Cabinet to resign on a vote of no confidence by the Diet.
- e. Provide clearly the power in Courts to declare legislation unconstitutional subject to review by the Diet which can reverse on a 2/3rds vote of both houses.
- f. Delete section 44.
- g. Require that amendment to the Constitution can be effected only after receiving the approval of a majority vote of the people.
- h. Require that no national government agency not responsible to the Diet or the Cabinet be created except by amendment to the Constitution.
- i. Require provisions providing for the popular election of

たものの²⁾、明確を欠いたのであったが、憲法調査会における調査の結果、この憲法研究会の案にほかならないことが立証されたのである³⁾。なおこの憲法研究会案は、附属文書3として、巻末に掲げられている。

総司令部案と憲法研究会案との間には、早くから、相当の近似点が認められるといわれていたのであったが、この文書は、その由って来る事情を、明瞭にするものである。また、総司令部において憲法問題を担当したラウエルの考えが、この文書に記されている所見のなかからも知られるのである。

- 1) 憲法調査会・憲法制定の経過に関する小委員会報告書 308—313 頁。
- 2) 憲法調査会・憲法制定の経過に関する小委員会第 18 回議事録 21 頁。
- 3) 憲法調査会・憲法制定の経過に関する小委員会第 22 回議事録 3 頁以下。

〔第2部第1編第2章V—VIIのほか、第4章Ⅲの二および第2編第3章I—Ⅲ等に記述〕