

第一章 国会的创立及其 历史发展

明治宪法与“帝国议会”

（一）明治维新前后的议会思想及开设议会的动向

在日本，古代和封建时代不曾存在、也不可能存在任何近代议会思想。到了德川幕府时代（1603—1867年）末期，西欧议会制的有关思想才开始传入日本，为日本近代议会制的确立奠定了思想基础。

幕府末期舶来的反封建的资产阶级议会思想，在外压的作用下，与“大政奉还”的王政复古运动相结合，成为明治维新的鲜明特色。虽然这种思想并没有为日本带来共和政治，但是，在这种思想背景和政治背景下，日本步入明治维新时代。通过大政奉还和王政维新，建立起“国家大事由天皇亲自裁决”的限制君主体制，揭开了迈向近代国家的序幕。

明治元年*(1868年)3月14日维新政府宣告了《五条之御誓文》。这是由利公正、福冈孝弟、木户孝允²等协助执笔起草的“五条之国是”其内容为：“1. 应当广兴会议，国家大事由公论来决定；2. 应当上下一心，进行广泛的讨论；3. 要官武一途，直至庶民各遂其志，使人心永不怠倦；4. 应当破除旧有的陋习，基于天地之公道；5. 应当向世界求知识，以大力振兴皇基。”³这就明确规定了议会政治的方针。

同年4月21日，为进行官制改革而发布《政体书》作出了建立以太政官为中心的议政官、行政官和刑法官三权分掌制度的宣告：“1. 天下的权力全部归于太政官，则可避免政令出二途之患，将太政官的权力分为立法、行法和司法之三权，则可避免权力偏重之患；2. 立法官不得兼任行法官，但是，如临时都府巡查及迎接外宾等，依然由立法官管辖；3. 各藩各县皆出贡士而为议员，创立议事之制，这是执行舆论公议之故。”⁴这种官制在较短的期间内经历了数次改变，而权力分立并没有真正实行，即使政治组织权力也都集中于行政机关，其君权性的公议制度（公议所、集议院）也不是代表国民的议会制，更没有“人权宣言”因而缺乏人权主义，在很大程度上类似于等族会议制，⁵具有较多的封建性。

在以三条实美、岩仓具视、大久保利通⁶等为实权派的天皇独裁政治（即“有司专制”）体制内部，起初就存在各种观点的对立：木户孝允提出“政规典则”之倡议；西乡隆盛⁷以“敬天爱人”为理想；江藤新平则主张迈向近代政治，等等。为巩固中央集权制，明治政府采取了一系列政策和措施，如明治2年版籍奉还、⁸明治4年废藩置县、太政官制的改废、左院的宪法制定计划以及地方议会（藩议院）后来改为地方民会的设置等。但是，在进行渐进性摸

索的过程中，发生了征韩论事件，⁹招致藩阀维新政府的分裂。明治 7 年，在征韩论中失败了的五参议之中的板垣退助、副岛种臣、后藤象二郎及江藤新平四人，和小室信夫、古泽迂郎、由利公正、冈本健三郎一起，向左院提出了抨击“有司专制”、创立民选议院的建议。五参议中只有西乡隆盛一人没有参加这一活动，他回到其故乡鹿儿岛，致力于创建私学。板垣通过爱国公党，开始了政党运动。加藤弘之则抛弃了天赋人权思想，主张开设民选议院“为时尚早论”成为反动政府的代言人。而江藤回到佐贺 举兵反叛 不久便以失败而告终。

明治 8 年 板垣经大阪会议后 和木户孝允一起回归政府 致力于设立元老院、大审院、地方官会议的活动，使权力分立又向前迈进了一步。

明治 9 年 元老院受命起草宪法。然而 对于“有司专制”的反抗，转化为同年的熊本“神风连之乱”、山口县萩之前原一诚的举兵、明治 10 年鹿儿岛的西乡隆盛私学党的举兵、以及土佐的立志社员之乱，使起草宪法工作受到很大影响。

明治 11 年，发生了暗杀大久保利通事件。¹⁰政府在府县设置了府县会，在区町村设置了区町村会。至此，认为应该设置国会的国民要求，由于政府的压迫反而更加强化了。由板垣和土佐的有志之士（植木枝盛、片冈健吉、合野广中等）领导的自由民权运动（爱国社 后来成为“国会期成同盟会”进而成为自由党）成为这种要求的基础和核心。

在政府内部，与国民方面此起彼伏的民权运动相呼应，产生了大隈重信的激进论 导致明治 14 年大隈一党下台的政变。政府决定将于明治 23 年制定、实施宪法，开设国会，并命令伊藤博文

起草宪法草案。退出政权的大隈、小野梓、尾崎行雄、犬养毅等和福泽谕吉相提携，于明治 15 年创建了“立宪改进党”。与此相对抗，福地櫻痴创建了“立宪帝政党”。此外，小野梓刻苦著述，完成了英国型立宪君主主义的宪法论著——《国宪泛论》。伊藤约请井上毅、伊东已代次、金子坚太郎为起草宪法草案的成员，并亲自到欧洲考察、学习。他们以各国的宪法，尤其是以普鲁士立宪君主制宪法为范本，与顾问莱斯莱尔商量，并参见小野梓的《国宪泛论》，从事了宪法草案的执笔工作。他们在展开自由民权等政党运动、条约修改等政治运动的过程中，于明治 18 年首先修改了太政官制，规定了内阁制（伊藤博文出任第一代内阁总理大臣），他们起草的宪法草案被明治天皇采纳，经明治 21 年设置的枢密院（伊藤博文出任第一代议长）咨询，获得裁决通过，于明治 22 年 2 月 11 日钦定公布，明治 23 年 12 月 29 日施行，创立了君主制的议会政治。

明治宪法所规定的议会制，从其制度本身来说，与英国、德意志普鲁士的君主制议会同出一辙。但是，明治宪法下的日本议会政治，却没有英国议会那样浓厚的议会主义乃至议会制民主主义的色彩。

（二）明治宪法规定的“帝国议会”

明治宪法的基本性质，在于其规定由万世一系的天皇对日本实行统治，确立了神敕的天皇主权。所以，明治宪法所规定的议会制度，具有不同于欧美议会制度的性质。在欧美国家，国会是将国民的意思反映于国家政治的主要渠道，是民主政治得以展开的重要阵地和载体；而明治宪法规定的议会并非国家机关的中心，它

一直处于从属于天皇政府的地位，议会的权限也并没有囊括国家政治中重要事项的全部。

议会的立法权，与西欧议会不同，原则上是辅佐天皇的立法权。¹¹ 而关于军事及条约，议会是无权限的。¹² 天皇具有发布紧急命令、独立命令的权限¹³，在非常时期，还可以行使议会的权限。¹⁴ 此外，作为辅助天皇的重要机关，除了宪法上的枢密院外，在宪法之外设置了具有左右国家政治之力量的元老、重臣会议、参谋本部、海军军令部等。由于这些机关的作用，削弱了“帝国议会”的民主政治色彩，使它无法与西欧近代议会相比。这样，“帝国议会”不曾具有传统的三权分立制之下的议会权限，并且，为阻止代表民意的众议院的意志成为议会的意志，在“帝国议会”的构成上，规定由代表皇族、华族、敕选议员等非公选的特权身份层的贵族院，拥有和众议院对等的权限。关于众议院议员的选举权，不仅有财产上的资格限制，而且也没有承认妇女的选举权。综上所述，对于“帝国议会”不能用选举——议会——政府这种近代西欧议会政治的结构来衡量，其决定因素则是天皇制。

明治宪法经历了由军阀官僚严重歪曲利用的过程。不过，明治宪法本身不是绝对的天皇政治，而是确立了立宪天皇政治的宪法。¹⁵ 该宪法规定，由国务大臣、内閣（行政权）、帝国议会（立法权、预算审议权）和法院（民事、刑事的司法权）分别掌管并制约天皇的主权行使，形成了权力分立的政治机构。所以，“帝国议会”不是立法者，它不过是天皇的立法权和行政权的辅佐机关而已。进而，确立了贵族院对众议院的优越地位的两院制，并设置了超然于内閣的枢密院制，确立了超然于“帝国议会”的天皇独裁的大权体制¹⁶以及绝对的官僚制度，使议会制度处于较低的地位。但是，

一般认为，明治宪法下的日本议会制度，在本质上与英国君主政治的议会制度以及瑞典君主政治的议会制度等并无区别。

关于这样的“帝国议会”明治宪法作出了如下规定 即第 33 条至第 36 条规定贵族院为上院，由贵族院和众议院两院构成两院制，规定众议院议员的公选制、代议制；第 37 条规定多数表决主义 第 37 条至第 39 条规定“帝国议会”的立法辅佐权 第 5 条、第 6 条规定天皇为立法者，在其限度内，“帝国议会”是立法机关。

此外，第 40 条规定了“帝国议会”的建议权 第 49 条规定了上奏权，第 50 条规定了臣民提出请愿书的受理权，第 62 条规定了有关国债及财政契约的辅佐权，第 64 条、第 66 条、第 67 条规定了皇室经费的优越地位，并且规定了除大权费、既定年度支出费、义务费的优先之外的预算辅佐权（众议院的先议权）第 65 条、第 68 条、第 69 条规定了预备费辅佐权，第 72 条规定了经过会计检查院之检查的决算之受理权，第 51 条规定了两议院的规则制定权。进而，第 52 条和第 53 条规定了贵族院和众议院两院议员的言论自由和不被逮捕的特权。

享有如上所述特权的“帝国议会”议员以及享有立法上和行政上诸权限的“帝国议会”都要接受天皇大权体制之下的各种制约（无国政调查权、议院自治权乃至自主性欠缺等）但是 它毕竟是具有制约天皇政治的机能的国民代议机关。这一点，在佐佐木宪法学¹⁷和美浓部宪法学¹⁸中都是非常清楚和明确的。尤其是美浓部在战后依然主张，只有通过修改其附属法规等措施，并加以正确的运用 就没有任何必要修改宪法。此外 齐藤隆夫作为众议院议员 不仅强调根据明治宪法运用“帝国议会”的议会主义 而

且将其主张付诸实践，致力于人权拥护和普通选举权制度的建立，主张实行能够将国民的意志如实反映到议会的大选区制。他反对侵略中国的战争，以明治宪法为武器，在“帝国议会”的讲坛上进行了肃军、反军、反战的演说。当然，他也进行了反对《治安维持法》的演说，并发表了关于宪法、政党、议会、反战和民主主义的著作和论文。其中《宪法及政治论集》及《院议尊重的愚论》等使田畑忍等许多学者为之瞠目。¹⁹在该书中，齐藤隆夫断定“院议尊重论是违反宪法精神的愚论”，论述了彻底的批判和反对是议会政治不可或缺的要素。

从齐藤隆夫的上述主张可以看出，当时已经有学者认识到，明治宪法所规定的“帝国议会”是与议会制民主主义无缘的制度。²⁰不过，在当时，具有如此自觉和确信的议员只是少数。相反，由于封建主义、权力主义、官僚主义、军国主义、权势主义之徒占据了议会和内阁的许多席位，导致对明治宪法及其议会政治的歪曲，无论是尾崎行雄、犬养毅的护宪运动，还是吉野作造、大山郁夫等的大正民主运动，均以昙花一现而告终，出现了通过议会压制议会政治的局面。这正是议会主义的“危机”、“破产”或者是其“苦闷”难以治愈的症状。

“帝国议会”将议会法等的附属法规视为明治宪法以下的法规，导致普通选举制度及社会立法和文化立法严重不发达。此外，像《治安警察法》、《治安维持法》等违宪的恶法体制得以创立并得以逐渐强化，导致明治宪法所赋予“帝国议会”的所有权限都被削弱了。而右翼势力和军国主义者，与意大利和德国等外来的法西斯主义遥相呼应，进行了军事政变乃至反革命，以政府权力完全剥夺了政党的自由。日本的学界也非常欢迎斯密特及凯尔劳特

的议会主义否定学说。在这种议会主义和人权主义欠缺的状态下，社会主义运动也出现了分裂，一方面是右倾化，另一方面则是强调武斗却没有力量展开，变成了软弱的革命主义。上述现象说明，无论从主体上看，还是从客观上看，当时日本都完全缺乏议会主义成功的条件。那时，国民的政治意识和人权意识总体上较低，知识分子也特别欠缺批判的勇气和能力，面对右翼势力和军国主义者的反动暴力和野蛮统治，不存在以武力与其抗击的革命主体，因而也就不可能存在人民战线，不可能存在议会主义。退一步讲，在当时的社会和政治环境下，即使存在议会制度，并且该议会制度已具备程度极高的组织体系，也是不可能真正存在议会主义的。更何况当时的议会制度是极其不充分的。因此，当时的日本，国民完全没有自由，政党也无法展开正常的政治活动，而战争与反动暴力的恐怖笼罩着整个日本。在这种背景下，明治宪法所赋予“帝国议会”的一切权限便都等同于乌有了。

（三）战前议会制度的特色

在明治宪法下，日本的国体，²¹从法律上说，意味着万世一系的天皇主权。也就是说，发源于神的、连绵不断的天皇世袭制的国家机关独揽统治权。这种统治机构的基本原理不能承认天皇以外的国家机关具有主体性和独立性。特别是作为将国民的意思反映于国家政治的主要渠道，弘扬民主主义政治制度的议会制度，没有得到充分发展。正如“外观上的君主立宪制”这一概念所表述的那样，不允许议会占据国家机关的中枢地位，议会只能停留在对天皇政府的从属地位。所以，议会的权限当然不能网罗全部国家政治的重要事项。

1.“帝国议会”在宪法上的权限只限于立法、预算的审议。法律和预算对于各种行政来说是准则，因此，议会应该具有从政治上间接监视行政的功能。但是，作为其权限，不得干预行政。“帝国议会”不具有固有的权力，除了履行宪法上赋予的职责，根据《议院法》所规定的形式程序以外，不得有基于其自己意思的其他权力。在近代议院制国家，议院的权力被视为万能，除了其本来的职责以外，在内政、外交、军事或者社交上，议院都能向外部表示其意志，以左右大局。而这恰恰是明治宪法精神所不允许的。国会是主权者统治国家的机关，而不是人民的事务所。议院除了宪法条款所赋予的权限以外，没有任何自主行动的余地。

2. 立法权非国会专有，天皇具有紧急敕令权和独立命令权。²² 议会对条约以及对军事，都没有任何权限，²³ 在非常时期，天皇可以行使议会的权限。²⁴ 作为辅助天皇的重要机关，除了宪法上的枢密院以外，还有宪法之外的元老、重臣会议、参谋本部、海军军令部等具有左右国家政治之实力的国家机关。这样，议会在天皇主权的政权机构中，只能停留在从属于行政机关的地位。

3. 为了防止议会的意思被民意所左右，设置了享有和众议院对等权限的贵族院。《议院法》也具有拘束众议院行动的功能。

4. 关于众议院的组织及议长等官员的选出，不承认众议院的自主性；关于议院的活动，其召集、解散、停会等大权也由政府掌握。

5. 关于议会的构成，明治宪法下的日本妇女没有选举权，被排挤在议员选举的选举制度之外。

可见，“帝国议会”没有立足于充分反映民意的制度之上，并且，议会本身受阻于天皇主权，不具有西欧近代议会那样的地位

和权限。因此，“帝国议会”不是国民的议会，而是辅佐万世一系的天皇统治权的议会。

日本在第二次世界大战中战败，为其提供了从外部了解天皇制的契机。在联合国（实际上是美国）占领军的干预下，日本的议会政治终于充实了近代议会政治的法律构造，在具备了现代议会政治之特征的《日本国宪法》下呈现出全新的姿态。

宪法‘修改’和议会制度改革

日本在第二次世界大战中战败，为其战后改革提供了契机。在美国占领军的指令下，日本展开了以宪法“修改”为代表的不同层次的立法改革。²⁵所谓宪法的“修改”即根据明治宪法第73条规定的程序来制定现行的《日本国宪法》。这种实质意义上的宪法制定在战后立法改革中占据非常重要的位置。“修改”以前，各领域的改革为“修改”准备了条件；“修改”以后，在占领体制下，该宪法便成为在占领军的命令范围内的诸改革的基准。宪法虽然规定了“放弃战争”，但也没有能够阻止日本军事化政策，并且随着时代的发展，有关宪法规定几度面临着被修改的命运。而当时在从明治宪法“修改”为《日本国宪法》的过程中，反垄断政策表现为消极的“修改”产生了事实上承认垄断支配的状况。

另一方面，宪法上的民主性条款，反映了占领政策的民主性侧面，在政治、社会关系的全部领域，将民主主义的观念普及、贯彻到国民之中，使赤裸裸的军事政策优先、垄断优先的政治成为不可能，确保了日本议会政治的发展，确保了日本战后向民主、法治国家迈进。

（一 接受《波茨坦宣言》和宪法的“修改”²⁶

1. 接受《波茨坦宣言》与有关国体的交涉

《波茨坦宣言》是第二次世界大战中联合国对日本的战后处理政策的基本文献。从美国在对日战争中的作用来看，战后美国对日本的基本政策，对《波茨坦宣言》的形成产生了决定性的影响。1942年前后，美国国务院就开始探讨在对日战争胜利后应采取怎样的对日处理政策。其后，在国务院设置了远东地区委员会，其所制定的文件几乎涉及到战后的各项政策，但其重点是在和美国的关系到日本实行非军事化及其保障的政策。

美国国务院的战后政策委员会，对日本的宪法修改作出如下决定：1. 建立内阁对议会负责的责任内阁制。2. 使议会对预算具有完全的控制权限。3. 将天皇改为纯粹形式上的国家元首。4. 将军队置于政府的控制之下，不承认统帅权的独立。²⁷之后美国制定了有关对日本投降要求的联合国共同宣言，作为美国提案，构成了《波茨坦宣言》的基本内容。

1945年7月26日，《波茨坦宣言》被发送日本。日本政府起初保持沉默。随着广岛、长崎原子弹爆炸和苏联的参战，日本决定在维护“国体”的条件下接受《波茨坦宣言》向联合国提出了申请。联合国在回复函中没有直接谈及国体问题。日本政府从形式上判断可以维持国体，于8月14日最终接受了《波茨坦宣言》。

关于接受《波茨坦宣言》是否会导致从前的统治机构转变的问题，联合国和日本之间没有达成明确的共识，这对宪法的“修改”产生了极大的影响，对议会制的改革问题当然也具有密切的联系。

日本政府认为，联合国方面的回复函暗示了可以保持国体即

天皇制度。但是从《波茨坦宣言》的各条款来看 即使承认天皇制度，也决不能容忍明治宪法下的那种天皇制度。《波茨坦宣言》为废除从属于天皇制的议会开拓了道路。

1945 年 10 月 4 日，联合国最高司令官²⁸ 麦克阿瑟 (D. MacArthur) 发布了“自由指令”要求释放政治犯 废止思想警察，放逐与思想警察有关联者，废止和停止所有压抑市民自由的法规；11 日，对幣原首相发出指示，要求日本政府履行《波茨坦宣言》进行以宪法的“自由主义化”为基础的日本社会改革 包括妇女参政权、工会的培育、教育的民主化、废止秘密警察及其他压抑国民的组织、财阀解体等。美国对日政策的基本构思，通过《波茨坦宣言》得以具体化，作为非军事化和从根本上消除军国主义复活的条件，突出强调了民主化政策。战后日本进行的政治体制改革、宪法的“修改”、议会制度的改革等 都是美国对日政策的一部分。美国早已预料到，其所强调的民主化将会得到其他联合国成员国及日本国民的共鸣。

2. 日本政府的宪法修改案及《宪法改正纲要》

实际上 在接受这样的“宪法的自由主义化”等指示之前 日本政府法制局预测到宪法修改问题而自主地展开了各种审议，至 10 月，大致整理出有关问题的焦点。这说明日本高级官僚具有较强的应变能力和相当程度的分析问题能力。尤其是关于议会问题，内阁政府法制局提出了一系列新观点，例如，应该限制天皇大权，扩张议会的权限；应该探讨贵族院的构成及其权限，废止枢密院；以及议会活动的自主性问题、会期延长的问题、国务大臣对议会的责任问题、将皇室典范中的有关条款编入宪法的问题等。但是，内阁政府法制局的上述工作后来中断了。关于其原因，有两种

不同的观点。一种观点认为，是因为其后的一般事务太忙；另一种观点则认为，其主要原因在于内阁的宪法问题调查委员会的工作和法制局的问题意识相差太远。

10月4日，内大臣近卫文麿和联合国占领军最高司令官麦克阿瑟会谈后，委托佐佐木惣一开始着手宪法修改案的起草。对此，学者和报纸等提出批判，认为这种做法违反宪法的精神，因为宪法修改是国务，应该由内阁大臣府进行此项工作。佐佐木惣一则以救命为理由进行反驳。10月27日在政府内设置的宪法问题调查会正式成立。11月1日联合国占领军总司令部²⁹发布声明指出，其对近卫的宪法调查一无所知，占领军要求进行宪法修改工作，是针对政府作出的。11月24日废止内阁大臣府为近卫的修宪工作划上了句号。在此前，近卫案、佐佐木案皆已完成，并呈送天皇。³⁰

近卫案和佐佐木案都不符合《波茨坦宣言》精神，对宪法修改的整个流程没有产生很大的影响。³¹

10月9日成立的幣原内阁当初也采取没有必要修宪的立场，但在10月11日接受了麦克阿瑟的“宪法的自由主义化（修改宪法）”指示后，才决定设立以松本蒸治为主管大臣、由宪法学者和官僚组成的宪法问题调查委员会。该委员会的工作成果体现为“松本四原则”：1. 天皇统揽统治权这一基本原则，不作任何变更。2. 扩充需要议会决议事项的范围，在一定程度上削减大权事项。3. 使国务大臣的责任涉及所有国务，从宪法上取消其辅佐天皇的责任，同时规定国务大臣对议会负责。4. 扩大人民的自由和权利保护，不得以与议会无关的立法来侵害自由和权利，并完善对自由和权利侵害的救济方法。

松本委员会提出了甲案和乙案，其中的甲案作为日本政府的《宪法改正纲要》于 1946 年 2 月 8 日提交总司令部。但是总司令部没有采纳日本政府的《宪法改正纲要》其主要原因之一是该纲要将天皇的存在作为议会制度的前提。

3. 非官方的宪法修改案

1945 年 10 月 4 日根据占领军释放政治犯的命令日本共产党的活动频繁化；11 月 2 日日本社会党宣告成立，9 日日本自由党成立，16 日日本进步党成立。自由党和进步党以及于同年 12 月成立的日本协同党（第二年改名为协同民主党）在将维护国体作为基本纲领方面取得一致，因此，在其修宪构思中有关国会的改革和松本案也没有多大差异，却和近代议会制相差甚远。与此相对，社会党的修改案，将包括天皇在内的国民协同体即国家视为主权的主体，将统治权予以分割，其主要部分赋予议会，一部分归属于天皇，虽然存在将国家权力及其行使的主体暧昧化的倾向，但是其对天皇的统治权作了较为严格的限制，有关规定与《日本国宪法》上的国事行为事项极为相似。

宪法研究会的修宪案和社会党的修改案非常相似，但由于比社会党案提前 2 个月（于 1945 年 12 月下旬）发表，并具有较多革新且具体的内容，曾受到最高司令部的强烈关注，被认为对后来的麦克阿瑟草案产生了一定的影响。该草案将国民主权作为原则，将天皇置于议会的控制之下，使其依据国民的委任而进行国家礼仪方面的活动。关于议会，规定了以民选为基础的众议院优越的两院制，议院的人事、活动的自主性、相对于政府的议会优越地位等，这和后来制定的《日本国宪法》的重要原则具有相似性。

1945 年 11 月，日本共产党在人民战线纲领中，将人民主权、

议会对政府的控制、人民对议会的监督等作为新宪法的框架。

1946年6月,该党发表了宪法草案。宪法研究会成员高野岩三郎的个人草案,在否定天皇制度这一点上,和日本共产党的构思相一致。

4. 宪法的修改与日本国民的宪法意识

政府案、各政党案以及私人组织案,都可以看作是关于宪法修改的舆论的一部分。那么,一般国民当时是如何考虑宪法问题的呢?从当时报纸的动向来看,1945年9月前后还在主张议会制的再探讨等;而麦克阿瑟对日本政府发布宪法修改的指示以后,报纸则一致主张修宪。报纸所主张修改的共同要点是,继续设置与从前的天皇制不同的、不是作为政治中心而是作为道义中心的天皇制度,强化议会的地位和权限。自1945年12月至1946年2月进行的部分舆论调查,也证实了多数人支持这两点。正是由于这种原因,人们认为1946年2月1日《每日新闻》特讯报道的政府“试案”过于保守。国民舆论之所以能够对国家的政权机构改革表示如此的积极,说明占领军的初期民主化政策发挥了不少的作用。

1946年3月6日日本政府公布了《宪法改正纲要》。然而在当年进行的总选举过程中,修宪问题一直没有成为争议焦点,也没有出现公然反对政府纲要的意见。并且,在革新势力之间也有人认为“比宪法重要的是吃饭!”从这一点就可以看出,《日本国宪法》不是在强烈的国民舆论支持下诞生的。正因为如此,宪法“修改”的原动力由于美国对日占领政策的转换而被弱化;通过对明治宪法的修改而产生的《日本国宪法》仅靠充分理解“修改”的意义,仅靠曾从内心积极地支持其修改的人们力量,无法阻止

宪法在日后运用中被歪曲、被形式化的倾向。

5. 麦克阿瑟草案的制定及其主要内容

通过对日本政府的修宪构想进行研究分析，麦克阿瑟认为，“向日本政府展示修宪的基本的诸原则的性质及其适用的最有效的方法就是提供将这些原则具体化的宪法草案”。麦克阿瑟所说的基本的诸原则是指以美国的《日本统治制度的改革》为基础提出的麦克阿瑟三原则。麦克阿瑟草案的整个起草过程，也都是以《日本统治制度的改革》为重要指针而展开的。实际上，麦克阿瑟宪法草案的制定工作，是在占领军总司令部的民政局内秘密地进行的。经过短期的突击起草工作，总司令部于1946年2月10日推出临时草案，2月13日送付日本政府。

(1) 宪法修改的目的

根据麦克阿瑟草案及总司令部的《关于草案说明的备忘录》，宪法修改的目的主要是具体落实《波茨坦宣言》的要求，阻止官僚主义寡头制和军国主义再度假借天皇的名义登上权力的宝座。

(2) 宪法修改的一般原则

a. 改革天皇制，使天皇成为礼仪性的元首，在国民主权的基础上建立立宪君主制；b. 为使国民能够最大限度地控制政府，应强化立法机关，明确内阁对国会负连带责任；c. 一切行政权集中于内阁，废止枢密院及其他非立宪性的执行机关；d. 实行司法权独立；e. 扩充权利典章，建立健全防止国家侵害国民基本权利的防护墙；f. 实行政务类地方公务员的公选制，强化国民对地方行政的控制。

(3) 对国会的定位

a. 国会是真正代表国民意志的机关，除对人民负责外，不应

受到任何制约；b. 议会实行一院制，以确保代表民主制运营的责任能够集中、明确、有效；c. 禁止秘密会议 实行公开议事 以保障国民的意志及时、准确、顺畅地反映到国家政治之中，确保国会有权在其认为必要时举行会议，以实现在非国会会期内对行政权之滥用的监控；d. 为了限制内阁强行实行总选举的权限，在与内阁的关系上进一步强化国会的地位，确保内阁只有在国会通过对其不信任决议的情况下才可以解散国会。

在这里，占领军总司令部明确地揭示了以国民主权为基础的国会的地位和权限，并且为保障这些地位和权限，进一步规定了保障自由活动、议事公开制、国会对内阁的优越地位等。由于放弃战争，删去了军事条款，也意味着对国会优越于行政权的地位保障。

6. 宪法修改草案的审议与议会制度的改革

麦克阿瑟草案和 1946 年 2 月 8 日提交最高司令部的日本政府案相差悬殊，日本政府方面（吉田外相、松本国务相）感到非常吃惊（2 月 13 日）表示不能赞成麦克阿瑟草案 希望重新考虑松本案（2 月 18 日）但最高司令部没有认可日本政府的要求。最高司令部反而追问日本政府有关对麦克阿瑟草案的审议情况，并限令其内阁在 48 小时以内将麦克阿瑟草案向国民公布，否则，将由麦克阿瑟直接向国民公布。在这种压力下，日本政府要求延长前述期限，在决定接受麦克阿瑟草案的基础上和占领军司令部展开了会谈。日本政府在和占领军进行交涉的过程中，虽然一再表示不反对麦克阿瑟草案的基本原则，但实际上却总是千方百计地试图修正这些原则。日本政府首先是潜心研究总司令部所不允许变更的基本条款，在交涉中尽量避开有关内容，而对可能变更的条