



1、新憲法の制定

アメリカにとって、日本を非軍事化・民主化し、「再び米国の脅威となり又は世界の平和及安全の脅威とならざることを確実にする」（「初期対日方針」第一部（イ））ための究極の改革は、憲法改正であった。そしてその目玉となったのは、いうまでもなく第9条の「戦争放棄・戦力不保持」条項である。一方、日本側は、憲法改正を大日本帝国憲法の微修正にとどめようとしていた。

1945年10月25日、日本政府は民商法の大家である松本烝治国務相を委員長とする「憲法問題調査委員会」（松本委員会）を設置し、新憲法の起草にあたらせた。これに先立つ10月4日、マッカーサーは近衛文麿元首相に対し憲法改正の指導にあたるよう促していたが、近衛の戦争責任を問う声が国内外で高まると、11月1日にGHQは一転して近衛への信任を否定する声明を発した（12月16日に近衛服毒自殺）。一方、松本国务相は12月8日に帝国議会で、憲法改正の原則について、私見として、①天皇が統治権を総攬されるという大原則は何ら変更する必要もないし、また変更する考えもない、②議会の決議を必要とする事項は拡充することが必要、③国务大臣の責任が国务の全般にわたって存在しなければならない、④人民の自由・権利に対する保護・確保を強化することが必要、という「松本四原則」を明らかにし¹、翌1946年1月4日に「憲法改正私案」（松本私案）を起草した。これは「天皇は至尊にして侵すべからず」（第3条）、「天皇は軍を統帥す」（第11条）といった条文案に見られるように、明治憲法とほとんど変わらない内容であった²。

2、戦争放棄・戦力不保持条項

こうしたなか、1月24日に幣原首相とマッカーサーの会見がおこなわれた。この日の幣原＝マッカーサー会談こそが、戦争放棄・戦力不保持条項の起源なのではないかといわれているが、同会談で話し合われた正確な内容は未だに分かっていない。この会談に関する幣原側の記録である「大平メモ」には、幣原首相が「かねてから考えた世界中が戦力をもたないという理想論を始め戦争を世界中がしなくなる様になるには戦争を放棄するという事以外にない」と話し出したところ、マッカーサーが急に立ちあがって両手で手を握り、涙を目にためて「その通りだ」と言い出したので「幣原は一寸びっくりした」が、「マッカーサーも長い悲惨な戦争を見つづけているのだから身にしみて戦争はいやだと思っていたのだろう」と述べられている。しかしこのメモは、幣原首相が友人の大平駒槌に語った話を大平から聞かされた娘の羽室三千子が書き留めた伝聞である³。一方、マッカーサーは回顧録のなかでこの会談について、幣原首相が新憲法に戦争放棄・戦力不保持

¹ 「第89回帝国議会衆議院予算委員会第7回（1945年12月8日）松本烝治国務大臣答弁」。

² 「憲法改正私案（1月4日稿）松本烝治」（1946年1月4日）第3条；第11条。

³ 大平駒槌「戦争放棄条項と天皇制維持との関連について」大嶽秀夫編・解説『戦後日本防衛問題資料集1—非軍事化から再軍備へ』三一書房、1991年、66頁。

条項を含め、その条項で日本は軍事機構を一切持たないことを決めたいと提案し、そうすれば旧軍部がいつの日か再び権力を握るような手段を未然に打ち消すことになり、日本は再び戦争を起こす意志は絶対がないことを世界に納得させるという二重の目的が達せられると説明したうえで、日本には軍備に金を注ぎ込む余裕はないのだから、残されている資源を経済再建に当てるべきと付け加えたので、「私は腰が抜けるほどおどろいた。長い年月の経験で、私は人を驚かせたり、異常に興奮させたりする事柄にはほとんど不感症になっていたが、この時ばかりは息もとまらんばかりだった。戦争を国際間の紛争解決には時代遅れの方法として廃止することは、私が長年熱情を傾けてきた夢だった」と述べている⁴。しかし、マッカーサーの証言の信頼性に疑問を投げかける歴史家もいる⁵。日本が何らかの形で公的に平和主義の原則を宣言すべきであるという発想自体は幣原首相に由来するが、これを新しい憲法に盛り込むという発想は総司令部案起草の決断を下した際にマッカーサーが自ら決定したのではないかと見る説もある⁶。

マッカーサーには1930年代にフィリピンのマニラ・ケソン (Manuel L. Quezon) 大統領の軍事顧問を務めた折、1935年のフィリピン憲法に「侵略戦争の放棄」に関する条項を挿入するのを助けた経験があった。しかしマッカーサーが日本の新憲法に戦争放棄を盛り込むことに熱心だった理由はそれだけではない。マッカーサーは日本占領を成功裏に終わらせるため、天皇制の存続と天皇個人の免責が不可欠だと判断していた。一方、連合国側には、日本軍国主義の元凶が天皇制にあるとの見地から、天皇制の廃止や昭和天皇個人に対する裁判なしに日本が「世界の平和及安全の脅威とならざることを確実にすること」はできないとの主張があった。そこでマッカーサーは、たとえ天皇制が維持され、昭和天皇個人が裁かれなくとも、日本が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が可能であることを連合国側に示さなければならず、そのために新憲法に戦争放棄・戦力不保持を盛り込むことを日本側に迫ったのである。事実、幣原＝マッカーサー会談の翌25日にマッカーサーは陸軍参謀総長ドワイト・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 元帥に宛てた電信のなかで、次のように述べている。すなわち、もし天皇を裁くなら、占領計画の重要な変更が必要となり、そのための準備が必要となる。天皇を起訴することは、日本人に疑いなく大きな衝撃を与え、その余波は測り知れない。天皇は日本国民統合の象徴であり、天皇を打倒すれば、日本は崩壊するであろう。実際にすべての日本人は、天皇を国家元首として崇拝しており、それが本当かどうかはともかく、ポツダム宣言は彼を日本国天皇のままでいさせることを企図していると信じている。連合国が日本人の考えと逆の行動をとれば、日本人は歴史上最大の裏切り行為とみなし、連合国に対し相当長期間にわたって怒りと憎悪を抱き続けるのは疑いない。その結果、数世紀にわたる終わりのない復讐の連鎖が生まれるであろう。続けてマッカーサーは、自分の考えでは、すべての日本人が消極的ないし半ば積極的に抵抗するであろうと指摘する。日本人は武装解除されており、訓練された、装備を有する軍隊にとって特別に脅威だというわけではないが、あらゆる政府機関が停止し、民間部門の活動が止まり、山岳地帯や地方におけるゲリラ戦に発展するような地下での混乱や無秩序が生じることは考えられないことではない。近代的な民主的方法を導入するという希望は消え去り、軍事的コントロールが最終的に失われた時に、ばらばらになった民衆のあいだから強烈な共産主義的な組織化が始まるであろう。そのうえでマッカーサーは、「これはこれまでの占領とは全く異なる問題である。占領軍の増強が絶対に不可欠になる。最低でも、無期限に数百万の軍隊が必要になることすらありうる」と通告している⁷。このような認識は、アメリカ本国の知日派にも共有されていた。占領期に国務省日本部などで

⁴ ダグラス・マッカーサー (津島一夫訳) 『マッカーサー大戦回顧録』(下) 中央公論新社、2003年、239-240頁。

⁵ たとえば、五百旗頭真『戦争・占領・講和』(日本の近代6) 中央公論新社、2001年、259頁参照。

⁶ 田中英夫『憲法制定過程覚え書』有斐閣、1980年、100頁。

⁷ “General of the Army Douglas MacArthur to the Chief of Staff, United States Army (Eisenhower),”

要職を歴任したヒュー・ボートン (Hugh Borton) によれば、「天皇の問題について議論していたころ、『天皇制を廃止すれば、よき民主主義革命が起こることになる』と主張する者が少なからずいた」という。この種の主張に対し、ボートンはこう答えていた。いったん始まった革命は止めることができない。共産主義革命にまで進むかもしれない。「革命から生まれる民主主義を期待して、天皇制を廃止し、天皇を排除すれば、そこから生じるのは大混乱である」⁸。いずれにせよ、前年 12 月に既述のモスクワ外相会談で極東委員会の設置が決まっていたが、同委員会は憲法改正権限を掌握することになっており、マッカーサーは 2 月 26 日に予定されている極東委員会の活動開始に先んじて憲法改正の主導権を握る必要に迫られていた。

このようななか、2 月 1 日に『毎日新聞』のスクープによって、松本委員会が作成している憲法改正案の一案の内容が明らかになった。GHQ の目には、日本側の憲法改正案は大日本帝国憲法の微修正にしか映らなかった。翌 2 日、GHQ 民政局長コートニー・ホイットニー (Courtney Whitney) 准将はマッカーサーに、憲法改正案が正式に提出される前に日本側に指針を与えることを勧告した⁹。マッカーサーと打ち合わせたホイットニー民政局長は、3 日に民政局長のケーディス次長らスタッフに対しいわゆる「マッカーサー三原則」を示した。その内容は、①天皇は国の元首の地位にあり、皇位は世襲され、天皇の職務および権能は憲法にもとづき行使され、憲法に示された国民の基本的意思に應えるものであること、②国権の発動たる戦争は廃止し、紛争の解決のための手段としての戦争、さらに自己の安全を保持するための手段としての戦争をも放棄して、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、日本が陸海空軍をもつ権能は将来も与えられることはなく、交戦権が日本軍に与えられることもないこと、③日本の封建制度は廃止され、貴族の権利は皇族を除いて現在生存する者一代以上には及ばず、華族の地位は今後どのような国民的または市民的な政治権力も伴うものではないこと、予算の型はイギリスの制度にならうこと、というものであった¹⁰。

これを受け、GHQ 内にケーディス民政局長次長を実務責任者とする運営委員会と、その下に位置する①立法権、②行政権、③人権、④司法権、⑤地方行政、⑥財政、⑦天皇・条約・授権規定、に関する 7 つの小委員会が設置され、マッカーサー三原則にもとづく新憲法草案の作成作業が開始される。

2 月 13 日、吉田外相および松本國務相と会談したホイットニー民政局長は、日本政府の憲法改正案は受け入れられないとして、GHQ が起草した「マッカーサー草案」を手交し、その基本的受諾を求めた。マッカーサー草案は天皇の地位について、「皇帝は国家の象徴にして又人民の統一の象徴たるべし彼は其の地位を人民の主権意思より承け之を他の如何なる源泉よりも承けず」(第 1 条)と規定していた¹¹。この席でホイットニー民政局長は、「最高司令官は、天皇を戦犯として取調べるべきだという他国からの圧力、この圧力は次第に強くなりつつありますが、このような圧力から天皇を守ろうという決意を固く保持しています」と述べ、「これまで最高司令官は、天皇を護ってまいりました。それは彼が、そうすることが正義に合すると考えていたからであり、今後も力の及ぶ限りそうするでありましょう」としたうえで、「しかしみなさん、最高司令官といえども、万能ではありません。けれども最高司令官は、この新しい憲法の諸規定が受け容れられるならば、実際問題と

January 25, 1946, U. S. Department of States, *Foreign Relations of the United States*, 1946, Vol. 8 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1971), p. 396.

⁸ Reminiscences of Hugh Borton: Oral History, 1956, p. 18, Occupation of Japan Project, Columbia Center for Oral History, Columbia University.

⁹ 連合国最高司令官総司令部民政局「最高司令官のための覚え書き」(1946年2月2日) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程—連合国総司令部側の記録による I 原文と翻訳』有斐閣、1972年、43頁。

¹⁰ 「マッカーサー・ノート 三原則」(1946・2・4)『戦後日本防衛問題資料集 1』67頁。

¹¹ 「GHQ 草案」(1946年2月13日) 第 1 条。

しては、天皇は安泰になると考えています」とたたみかけた¹²。ホイットニー民政局長によればマッカーサーは、「これを受け容れることによって、日本が連合国の管理から自由になれる日がずっと早くなるだろう」「日本国民のために連合国が要求している基本的自由が、日本国民に与えられることになる」と考えているのだった。

さて、ホイットニー民政局長が吉田外相と松本国務相に手交したマッカーサー草案は、戦争放棄・戦力不保持に関し「国民の一主権としての戦争は之を廃止す他の国民との紛争解決の手段としての武力の威嚇又は使用は永久に之を廃棄す」「陸軍、海軍、空軍又は其の他の戦力は決して許諾せらるること無かるべく又交戦状態の権利は決して国家に授与せらるること無かるべし」との条項（第8条）を定めていた。

実は2月3日のマッカーサー三原則では、戦争放棄について「自己の安全を保持するための手段としての戦争をも、放棄する」とされていた。しかし、戦争放棄条項については下位委員会には任せず自ら起草したケーディス民政局長は、日本側に示すマッカーサー草案からこの文言を削除していた。そのことは戦後日本の自衛権の問題に小さくない意味を持つことになった。

マッカーサー草案の手交を受け、日本側は同案をもとに改めて新憲法草案を起草した。こうして作成された3月6日の「帝国憲法改正草案要綱」は、天皇条項についてはマッカーサー草案をおおむね踏襲しながら、戦争放棄・戦力不保持に関して「国の主権の発動として行ふ戦争及武力に依る威嚇又は武力の行使を他国との紛争の解決の具とすることは永久に之を抛棄すること」「陸海空軍其の他の戦力の保持は之を許さず国の交戦権は之を認めざること」との条項（第9条）を置いた¹³。

4月10日の総選挙を経て、5月22日、幣原内閣に代わって吉田茂内閣が成立した。同内閣の下、6月下旬から帝国議会で新憲法草案の審議が始まった。吉田首相は6月28日の衆議院本会議で、戦争放棄に関する新憲法草案第9条について、「戦争抛棄に関する憲法草案の条項に於きまして、国家正当防衛権に依る戦争は正当なりとせらるるようであるが〔戦争一般ではなく侵略戦争の放棄を規定するべきではないかとする共産党の野坂参三衆議院議員の質問を指す〕、私は斯くの如きことを認むることが有害であると思っております」と述べた。その理由として吉田首相は、「近年の戦争は多くは国家防衛権の名に於て行われたことは顕著なる事実であります。故に正当防衛権を認むることが偶々戦争を誘発する所以であると思っております。〔中略〕御意見の如きは有害無益の議論と私は考えます」と答弁している¹⁴。

一方、政府案に対しては、芦田均自由党衆議院議員を委員長とする衆議院憲法改正小委員会がさまざまな修正を施していたが、同小委員会は8月1日、憲法草案第9条に「前項の目的を達するため」との語句を挿入した。いわゆる「芦田修正」である。この芦田修正の結果、第9条の成案は「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」「2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない」との文言となった。

芦田は新憲法公布の当日に出版した著書『新憲法解釈』のなかで、芦田修正によって、自衛のための戦争と武力行使はこの条項によって放棄されたことにはならず、侵略に対して制裁を加える場合の戦争もこの条文の適用外になったと述べている¹⁵。実際に極東委員会は、芦田修正によって日本が第9条の下でも自衛のための軍備が保有できることに注目し、閣僚を「文民」に限る条項の挿入を求めた。この結果、憲法第66条第2

¹² 「1946年2月13日、最高司令官に代り、外務大臣吉田氏に新しい日本国憲法草案を手交した際の出来事の記録」高柳・大友・田中編著『日本国憲法制定の過程I』327頁。

¹³ 「帝国憲法改正草案要綱」（1946年3月6日）第9条。

¹⁴ 「第90帝国議会衆議院帝国憲法改正案特別委員会（1946年6月28日）吉田茂内閣総理大臣答弁」。

¹⁵ 田中明彦『安全保障—戦後50年の模索』（20世紀の日本2）読売新聞社、1997年、31頁。

項では「内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない」と規定される。ただし、この修正が施された時点で芦田自身がこのことに気づいていたかどうかについては、歴史家のあいだで意見が分かれている¹⁶。第 9 条が自衛のための手段と措置を許容するという解釈が打ち出されるのは、第二次吉田内閣期の 1950 年以降であり、鳩山一郎内閣期の 1954 年に政府統一見解で確立されることになる。

3、日本と連合国の取り引き

こうして戦争放棄・戦力不保持条項を含む新憲法は 1946 年 10 月 7 日に成立し、11 月 3 日に公布され、翌 1947 年 5 月 3 日に施行された。新憲法の制定は、日本と連合国の取り引きの成立を意味した。確かに、日本と連合国には戦争の敗者と勝者という力関係の非対称性が存在していた。しかし同時に、設定可能な「安全保障」上の目的もまた、非対称的であった。日本は狭義の「国体護持」ともいえる象徴天皇制を守るために、戦争放棄を受け入れた。一方、アメリカを中心とする連合国は、新憲法第 9 条に定められた日本の戦争放棄を通じた将来にわたる日本の脅威からの連合国の安全を確保することと引き換えに、天皇制存続を認めた。天皇が東京裁判で訴追されることはなく、新憲法は戦争放棄を定めた第 9 条とともに、第 1 条で「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く」と明記している。新憲法制定によって、日本と連合国がそれぞれ守ろうとしたものが守られたのである。

6 月 22 日の貴族院本会議において吉田首相が発した「注意喚起」は、とりわけ示唆的であろう。吉田首相はそこで、「只茲に一言御注意を喚起したいと思いますのは、単に憲法、国法だけの観点から此の憲法改正案なるものを立案致した次第ではなくて、敗戦の今日に於きまして、如何にして国家を救い、如何にして皇室の御安泰を図るかと言う観点をも十分考慮いたしまして立案致しました次第であります」と述べた。吉田は「今日に於ける日本の地位は、外交に於いても亦其の他に於ても決して自由なる立場にあるのではなくして」との考えから、「切迫致して居ります国際の状況、或は国情に鑑みまして、如何にしても此の国家が平和主義に徹底し、又民主主義に徹底することが国を救う所以であると考えて立案しました政府の趣旨に付ては、十分御考慮を希望致します」とうたっていた¹⁷。

4、対日賠償方針

賠償問題は、ポツダム宣言において、「日本国は其の経済を支持し且公正なる実物賠償の取立を可能ならしむるが如き産業を維持することを許さるべし」「但し日本国をして戦争の為再軍備を為すことを得しむるが如き産業は此の限に在らず」「右目的の為原料の入手（其の支配とは之を区別す）を許可さるべし」「日本国は将来世界貿易関係への参加を許さるべし」（第 11 項）とされていた。「初期対日方針」では、日本の侵略に対する賠償方法は、（1）日本の保有すべき領域外にある日本国財産を関係連合国当局の決定に従い引き渡すこと、（2）平和的日本経済または占領軍に対する補給のため必要でない物資または現存資本設備および施設を引き渡すこと、とされ、賠償勘定において、または返還として輸出を指令されたものの他、荷受国がその見返りとして必要な輸入品の提供に同意し、または外国為替による支払いに同意する場合にのみ輸出を許容し、日本の非軍事化計画と矛盾し、またはこれに支障を来すような種類の賠償を強要してはならない（第 4 部 4）と述べられている。

これらの方針の具体化をトルーマン大統領から委ねられたのは、対ドイツ賠償を手がけていた連合国賠償委員会のエドウィン・ポーレー（Edwin W. Pauley）であった。1945 年 11 月 13 日に大使の資格で来日し

¹⁶ 同上。

¹⁷ 「第 90 帝国議会貴族院本会議（1946 年 6 月 22 日）吉田茂内閣総理大臣答弁」。

たポーレーは、12月7日に中間賠償計画案を発表した。この案は、「対日賠償の目的は、日本の軍国主義的復活を不可能とすること、また将来の日本経済を安定させ、政治的には民主主義をあますところなく発展させること」との原則を掲げたうえで、過去において建設された日本の工業設備は、侵略戦争遂行のために大拡張されたものであり、戦災によって相当の被害を被った今日でも平和時の民需充足に必要な限度以上に極めて大きな余剰能力を持っている、日本から余剰の工業設備を除去して日本の武装解除を完成することは、日本の工業力を完全に剥奪することを意味するものではない、このような余剰能力を除去し、それらの設備を日本の侵略を受けた諸国に移すことによって、これらの国々の生活水準を向上させることができ、しかも日本自体は余剰部分が撤去されるのであるから生活水準を低下させることにはならない、との認識を示した。そして撤去すべき産業として、①工作機械製造能力の半分、②陸海軍工廠の全部（ただし、純粋に兵器製造用で破壊されるものを除く）、航空機工場の全部、ボールおよびローラー・ベアリング工場の全部・航空発動機工場の全部に所在する全工作機械、③占領に必要な船舶の修理に支障のない範囲における20造船所の全施設および全付属設備、④年間250万トンを超える鉄鋼生産能力、⑤石炭燃焼火力発電所の半分、⑥接触法硫酸工場全部（ただし、亜鉛・鉛・銅その他重金属精錬工場に付属する廃ガス回収設備を除く）、ソルベー法曹達灰4大工場のうち最も新式な1工場、電解苛性ソーダの新式大工場41のうち20、⑦マグネシウム・アルミナ製造工場の全部、屑処理工場を除く全アルミニウム精錬工場、アルミニウム加工工場の全部、を挙げた。そのうえで、⑧日本の在外資産はことごとく没収し、⑨金および貴金属はアメリカに輸送して処分まで保管し、⑩財閥所有施設を優先的に賠償支払いに充当させる、とした¹⁸。21日にトルーマン大統領はポーレー案を承認した¹⁹。翌1946年3月1日には、最終報告もとりまとめられた（公表は同年11月17日）。

これに対し日本側は1945年11月28日以降、朝海浩一郎終戦連絡中央事務局総務部第一課長らがポーレー使節団と接触し、日本国民は全体として戦争の責任を負い、相当の罰を甘受する覚悟を持っているが、「去りて生活標準が想像外の奈落到ち込むことならば日本再建の希望も自然失われるに至るべし。貴使のいわゆる生活標準が文化標準をも含むものとせば、日本民族のかかる大幅なる後退は行わんと不可能と思考せらるる」との考えを伝えていく²⁰。

ポツダム宣言に「実物賠償の取立」と明記されているように、賠償の方法は、現金賠償ではなく、現物賠償であった。1947年4月4日、アメリカ政府はマッカーサー最高司令官に中間指令を発し、対日中間賠償三割即時取立権限を付与し、極東委員会によって賠償用と指定された産業施設の30%を特定4ヶ国の戦災救済のため即時取り立てることとした。その割り当ては、中国15%、フィリピン5%、オランダ（オランダ領東インド）5%、イギリス（ビルマ、マライ、極東イギリス植民地）5%とされた²¹。撤去分の積み出しは1948年1月から順次開始された。

しかしながら、ポーレー案は日本に対して懲罰的であるわりに効率が悪く、のちの1947年から49年にかけて見直されることになる。

（次回に続く）

¹⁸ “Statement by Ambassador Edwin W. Pauley, Personal Representative of the President of the United States and Head of the United States Reparations Mission to Japan,” December 7, 1945, *FRUS, 1945*, vol. 6, pp. 1007-1009.

¹⁹ “Memorandum by President Truman to the Secretary of States,” December 21, 1945, *FRUS, 1945*, vol. 6, p. 1012.

²⁰ 「賠償問題に関しポーレー大使と会談の件」（昭和20・11・29）外務省編『初期対日占領政策—朝海浩一郎報告書』（上）毎日新聞社、1978年、65頁。

²¹ “The Joint Chiefs of Staff to General of the Army MacArthur, at Tokyo” April 4, 1947, *FRUS, 1947*, vol. 6, pp. 376-380.

プロフィール

profile

戦史研究センター

安全保障政策史研究室

主任研究官 千々和 泰明

専門分野：防衛政策史・戦争終結論

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29177）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>