

資料

日本国憲法制定過程（一）

——大友一郎講義録——

庄 司 克 宏／編

はしがき

日本国憲法制定過程の研究で著名な大友一郎先生は、大正四年（一九一五年）に宮城県でお生まれになり、昭和一六年（一九四一年）三月に東京帝国大学法学部を卒業された後、内閣法制局に勤務された。とくに昭和三十一年（一九五六年）七月に憲法調査会事務局参事官、昭和三十三年（一九六四年）一〇月には内閣法制局参事官・憲法資料室長に就かれた。内閣法制局を退官後は、昭和五十一年（一九七六年）四月より中央大学大学院法学研究科非常勤講師を務められるとともに、昭和五十四年（一九七九年）四月、日本大学法学部教授（憲法）に就任された。慶應義塾大学には昭和

和五二年（一九七七年）四月から平成三年（一九九一年）三月まで法学部および大学院法学研究科で非常勤講師として教鞭をとられた。その後、平成十一年（一九九九年）夏に逝去された。

憲法に関する主要な著作として、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』有斐閣（一九七二年）、「憲法調査会と憲法資料調査室のこと」『内閣法制局の回想——創設百年記念——』内閣法制局（一九八五年）所収、「日本国憲法が、天皇による帝国憲法の改正とされつつ、日本国民によって制定されて成立したことについて」『日本大学法学部創立百周年記念論文集』（第一巻 法律学編、一九八九年）所収などがある。

編者が最初に大友一郎先生にお会いしたのは、法学部法律学科四年生に進級した昭和五三年（一九七八年）四月のことであった。先生が「日本国憲法制定過程」の第一回を講義されているのを拝聴したときであり、場所は三田キャンパス第一号館二階の中央にある教室であったと記憶している。先生は小柄であったが、マイクを使わないでもよく聞こえる大きな声で授業をされ、板書の際も白いチョークを毛筆のように使った大きな字を書かれたので、とてもわかりやすかったのを憶えている。それまで履修した授業はほとんど法律解釈論であったが、科目名にもあるように制定過程を踏まえた憲法の授業であったのでとても新鮮に感じられた。法律学科在学中に最も熱中した授業であった。

その後、編者は政治学科に学士入学し、さらに大学院法学研究科修士課程に進学したが、そこでも「日本国憲法制定過程」を履修した。とても親切にして頂き、小田急沿線にあるご自宅にしばしば招かれ、奥様が作ってくださった食事をご馳走になりながら何時間も日本国憲法についてお話を聞いた。非常に貴重な機会であった。

博士課程に進学した際、故田口精一教授（憲法）から「大友先生は日本国憲法制定過程の生き字引であられるので保存のために講義録としてまとめてほしい」との依頼を

受けた。もちろん、快諾した。本資料は、昭和六〇年度（一九八五年度）の法律学科の授業記録を中心に、昭和五九年度（一九八四年度）および六〇年度（八五年度）の大学院での授業記録を補充的に使用しながら（昭和五三年度（一九七八年度）法律学科の授業記録を一部含む）、大友先生の「日本国憲法制定過程」講義録としてまとめたものである。それぞれの授業でとったノートをもとに、手書きで原稿用紙に文章化した。

最初は単行本として出版することを考えたが、編者の専門分野が憲法ではなくEU法（憲法的側面を含む）であったため、自分の研究にかまけて年月だけが過ぎていった。しかし今年春、意を決して本誌編集委員長の大沢秀介教授（憲法）に原稿をお見せして相談したところ、本誌に掲載することを認めくださった。また、小山剛教授（憲法）には様々なご助言を頂いた。両教授に心より感謝申し上げます。とはいえ、正確さに欠けるところや不十分な点があれば、すべて編者の責任である。

平成二二年（二〇一〇年）六月二二日

庄司 克宏

一 序論——日本国憲法制定過程の性格

この講義は、次の二つのことにより、日本国憲法の意味内容をより深く理解することを目的とする。それは第一に、日本国憲法がいかなる成り立ちを経て制定されたかについて全体的に考察することである。第二に、日本国憲法の前文及び各章について、とくにそれらのうち、平和主義、国民主権、基本的人権の尊重という日本国憲法の原理を示す規定について、それぞれがどのようにして成り立ったかを分析的に考察することである。

日本国憲法は、普通ではない成り立ち、異常と言ってよい制定過程を経た。国家のあり方を決める憲法はその国家自身によって決定されるのが当然のことであり、それが通常である。しかし日本国憲法については、わかりやすく言えば、その原案は日本国民が考えて作ったものではなく、占領軍総司令部が書いて日本政府に提示したものであった⁽¹⁾。では、この原案はどのような考えから出てきたものであるのか、それが知らなければならない。次に、そのなかの、例えば、第九条の規定はなぜ置かれたのか、また、いったいどうして考え出され、どういう意味のものとして作られたのか。

か。これらの点を知るとは、第九条のよりリアルな理解のために必要である。第九条が端的な例であるが、この規定は制定に至るまでいくつかの変化を経ていたのであって、条文主義的、文理解釈的把握だけでは不十分である⁽²⁾。

それからまた、日本国憲法の制定過程は普通ではなく、通常の憲法制定の法理とは大きく異なるものであるがゆえに、この過程を理解することは学問的に意味があるということにとどまらず、このような過程を辿ったということを経験として心得るべきである。

さて、日本国憲法の制定過程のあらましは、以下のとおりである。⁽³⁾日本は太平洋戦争に敗れ、その結果、連合国の占領下に置かれることになった。占領軍は日本政府に対し、憲法を改める必要がある旨を告げ、日本政府は憲法改正案を作ることに着手した。しかし、日本側の案である松本案は占領軍により拒否された。それに代わって総司令部案（マッカーサー草案）が作られ、日本政府に提示されたが、日本政府は結局これを受け容れた。これにある程度日本側の考えが入入れられた後、憲法議会に提出され、その審議を経て可決成立に至ったのである。

当時、このような制定の過程はまったくの秘密であった。それを知る者も言うてはならぬこととされ、そのため新聞

雑誌にも報道されなかった。しかし昭和二五年秋、総司令部側がこの秘密を明らかにしたのをきっかけとして、日本側でも当時の事情が語られるようになり、このような制定の過程が次第に明らかとなっていく。それによって指摘され強調されるようになったことは、この過程の異常性であった。その異常性とは、一国の憲法の制定が占領管理の下でなされ、しかも総司令部側から案を提示され、それを基礎に採択されたということである。

この点に端を発して、いわゆる「押しつけ憲法」論、すなわち、日本国憲法は占領軍から案を突きつけられ、圧力を加えられてやむを得ず日本が受け容れたものであるという主張がなされるようになった。そのような動きを背景として憲法調査会が設置され、憲法改正の要否が検討された。しかしこのような見方は憲法調査会の事実調査の過程とともに昭和三五年くらいまでで薄れてくるのであり、それは日本国憲法の制定過程の全貌がほぼ明らかになってきたからである。とはいえ、日本国憲法の制定が占領管理の下になされ、かつ占領軍によって案を提示されたという事実そのものは、今日でも忘れられてはならないことである。なぜならば、我々日本の憲法だからである。

しかしこの問題を「押しつけ」論的に捉えたり、また表

面的に見て云々すべきではない。どうしてそのような異常さが出てきたのか、なぜ日本は占領下に置かれ、なぜ占領軍が案を作ったのか、を知るべきである。そのような日本国憲法の成り立ちは、日本国民が至らなかつたためであると考えられる。その原因・理由を明らかにして自省すべきものとしなければならない。

そもそも憲法とは何であろうか。それは第一に、国民と国家の関係について、国民は基本的人権をもつ等と定めるものである。第二に、国家の組織及び作用について、国民主権、三権分立をとる等として定めるものである。第三に、国家は国際社会の中の一員であるゆえに、憲法は新しい現象として、国際社会における国家の在り方について、国際協調、平和主義等をとると定めるものである。これら三つの側面の現われ方は、憲法によって異なる。その違いは何よりも原理について現われる。

例えば、日本国憲法と明治憲法を比較するならば、前者は基本的人権、国民主権及び平和主義を定めている。これに対して後者は、臣民としての権利、天皇主権を定める一方、国際社会における国家の在り方については何らの規定もなかつた。⁽⁴⁾日本国憲法の原理のうち、最大の特徴は平和主義にある。憲法の原理として平和主義がとられているの

は我々の憲法だけである。改正当時の日本国民にとつては真に驚きであった。それは、旧憲法とは異なる原理のためであり、日本の国の在り方が根底から変わったからであった。

憲法は、その原理を示す条文とそれを働かせるための条文から成る。例えば国民主権と参政権、基本的人権の尊重と違憲立法審査権の規定はそのような関係にある。また、憲法の制定には二段階があつて、まず原理が決定され樹立されて、次いでその原理を働かせる一連の条文すなわち憲法典が作られるのである。⁵⁾それゆえ、日本国憲法の制定過程についても、原理の樹立とその法典化という二段階に依つて検討されなければならない。

天皇主権を原理とする明治憲法に関しては、その原理は日本が欧米列強に伍する近代的統一国家となるため、明治維新の際、大政奉還及び五カ条の御誓文により樹立されたこれが条文化、法典化されることによつて、明治憲法典の制定となつたのである。また、フランスの一七九一年憲法はフランス革命の成果を確保し、持続させるために制定された憲法典であるが、その自由・平等という原理の決定は人権宣言にあった。人権宣言は、自由・平等という目的、理想を掲げたものであるが、憲法典として法典化されたと

き、それらは実定的な権利となつたのである。さらに、アメリカの独立宣言とアメリカ憲法も同様の関係にあると言える。

日本国憲法の場合、その制定過程は、原理の樹立においても法典化においても普通ではなかつた。我々は、なぜ日本に対して連合国軍による占領がなされたのか、また、なぜ総司令部が案を作成したのか、を考えなければならない。それは、連合国から発せられたポツダム宣言を日本が受諾したからである。その宣言には、日本を占領管理の下に置くと書かれており、日本はそれを認めたのである。次いで、そのような占領管理の下に、日本国憲法が第二次世界大戦後の日本の行き方、在り方を定めるものとして制定されたのである。

このように、日本国憲法の制定過程の異常性は、ポツダム宣言の発出と受諾にその源がある。ポツダム宣言は、太平洋戦争の終結に当たつて連合国が日本に要求し、日本がこれを受諾したものである。このポツダム宣言要求の受諾によつて、日本国憲法の原理の樹立がなされた。すなわちそれは外からもたらされたものである。次いで、その要求を履行するものとして憲法典の制定がなされたのである。

では、なぜ日本に対してポツダム宣言が発出され、日本

はそれを受諾しなければならなかったのか。

アメリカを中心とする連合国が、第二次世界大戦後において今後は戦争のない国際社会を実現しようと考えたことが、発想の根本にあった。その構想は、第一に、平和を乱す枢軸国を無条件降伏させた後、平和をめざす国家、つまり基本的人權を尊重し、国民主権のうえに立つ平和な国家に改造することであった。第二に、国際社会に国際連合を樹立してそれらの国々をも加盟させ、それによって平和を維持し、かつ世界人權宣言によってその考えの根底に人權を置くというものであった。

このような構想を達成するための一環として日本に対して出されたのがポツダム宣言であった。同宣言の要求は、日本が基本的人權の尊重を確立し、国民主権を採用して平和を志向する国家になるということであった。ポツダム宣言に基づき、連合国は日本の国家改造を権利として要求する立場に立ち、日本はそれを義務として履行する立場に立ったのである。

日本に対する連合国の当時の行動は、長い調査研究と周到な考慮に基づくよく考えられたものであった。昭和一六年一二月、日米は太平洋戦争に突入したが、早くもその一カ月後の昭和一七年一月、アメリカ国務省において、

日本の国家機構の改革に関する研究チームが発足し、活動を始めた。それによって、対日戦後処理計画の立案が着々と進められていった。ポツダム宣言は、このように積み上げられた戦後処理計画の日本に対する具体的適用であった。同宣言の眼目は日本の国家を改造することであり、日本はそれを受諾した結果、義務付けられたものとして憲法の制定を行うことになるのである。以上のように、日本国憲法の制定は国際的現象として捉えるべきである。⁽⁶⁾それは国際社会の平和を目的とするものであった。⁽⁷⁾

これらの点をよく踏まえたうえで、次に、ポツダム宣言は具体的にはいかなる内容のものであるか、また、同宣言以前の探求として、何故に国家の改造が考え出されたのか、さらに、なぜ日本はポツダム宣言を突きつけられ、受諾することになったのか等について順次考えなければならぬ。

(昭和六〇年四月九日)

二 ポツダム宣言と日本国憲法

ポツダム宣言とはどのようなものであったか。また、同宣言と日本国憲法との関係はいかなるものであったか。

日本国憲法は、ポツダム宣言の要求条件の受諾及びその

実行として制定された。つまりそれは同宣言の要求条件が発展的に具体化されたものである。同宣言は連合国が発出し、日本が受諾した結果、それは守られなければならないものとなった。合意は拘束するからである。このように、国際的現象として日本国憲法は制定されたのであるから、これを日本の国だけのこととして見てはならない。では、日本国憲法の制定過程において、日本国民の意思はどのように働いたか。日本側のアクションもあり、日本国民の意思も影響を与えたことは事実である。しかし、断然ウエイトを占めたのは、連合国の意思、つまりポツダム宣言であった。

ポツダム宣言は、太平洋戦争がもう終わろうとしていた一九四五年七月二六日、ドイツのポツダムにおいて発せられた。発出の主体は米英中三国であり、この時点でソ連はまだ加わっていない。ポツダム宣言は第一に、日本に対する戦争終結つまり降伏の呼びかけであり、第二に、連合国の日本に対する要求条件を示すものである。このうち最大のポイントは日本の国家改造であり、その柱となるのが基本的人権、国民主権及び平和主義であった。第二次大戦より前の戦争では、その処理は領土、賠償、政權交代等の範囲のことであった。しかし第二次大戦の際、アメリカが着

想したのは、そのような従来の後始末ではまた戦争が起るゆえに、日本やドイツの国家を改造し、基本的人権を核心とする国民主権の国家とすること、また、基本的人権の最大の脅威たる戦争をしないよう、それらの国に平和主義をとらせたことであった。さらに、ポツダム宣言は無条件に受諾することを要求し、日本側から条件を出すことを認めなかった。それゆえ日本の降伏は、ポツダム宣言の要求条件を無条件でのむという意味における無条件降伏であった。

ポツダム宣言はその副題を「日本国ノ降伏条件ヲ定メタル宣言」としているが、その要求条件は目的としての条件と方法としての条件に類別される。目的としての条件とはつまり、平和主義、国民主権及び基本的人権である。第一にポツダム宣言第六項は軍国主義の駆逐、第七項は日本の戦争遂行能力の破砕、第一一項は再軍備のための産業を認めないこと、また、第一二項は平和的傾向を有する政府となることを掲げている。これらは平和主義を示すものである。第二に第一二項は責任ある政府の樹立、すなわち国民に対して責任を負う国家機構の樹立⁽⁸⁾を掲げて、国民主権を示している。第三に第一〇項は、基本的人権の中で根本的である精神的自由つまり言論、宗教及び思想の自由をとく

に明示しつつ、基本的人権の尊重の確立を謳っている。

次に、方法としての条件とは、第一に第七項が示すように、目的達成のため、日本は連合国軍の占領下に置かれるということである。⁽⁹⁾ 第二に第一二項が示すように、日本国民の自由に表示する意思によって行うということである。これら二点は、国家の改造は外国の物理的強制のみによるべきではないが、しかし日本国民だけではできないと判断されたことに由来する。以上のようにしてポツダム宣言は日本国憲法の原点たる性格を帯びた。

ポツダム宣言受諾に伴って、日本の在り方が大きく変えられることが要求されたため、同宣言に対して日本政府は容易に回答することができなかった。とくに同宣言には天皇の件が出されていなかった。それは意識的に出すことが避けられたのであるが、同宣言の目的に照らして天皇の問題が考慮された。日本政府は、天皇の問題がはっきりしないため、天皇の在り方が根本から変わるおそれを感じたのである。しかし、八月六日の広島への原爆投下、八日のソ連の対日参戦、九日夜の長崎への原爆投下と事態は進行した。その結果、九日夜の御前会議においてポツダム宣言受諾について賛否相半ばしたのをうけて、天皇自身が戦争をやめることを決定した。

八月一〇日、日本政府は連合国に申し入れを行い、天皇の国家統治の大権に変更がないとの了解の下にポツダム宣言を受諾する旨通告した。これに対して八月一日（日本では一二日）、連合国は回答を發し、第一に降伏の時より天皇及び日本国政府の国家統治の権限は連合国最高司令部の制限の下に置かれること、第二に日本国の最終的政治形態はポツダム宣言に従って日本国民の自由に表示する意思によって決定されることが示された。この回答は天皇の問題について明確には答えていなかったため、その解釈をめぐって再び御前会議の意思は半々に分かれた。しかし天皇は「あちらはよく考えてくれているように私には思われる」と述べて、ついにポツダム宣言の受諾を決定したのである。八月一四日、ポツダム宣言受諾に関する詔書が国民に發布されるとともに、連合国に対してポツダム宣言受諾の通告がなされた。さらに八月一五日には天皇がはじめてラジオを通じて国民に語りかけ、終戦が告げられた。

ポツダム宣言に基づく日本の無条件降伏により、ついに戦争は終結した。それによって日本は国家を改造する義務を負った。国家の在り方を定めるものは憲法であり、それゆえ日本の国家の改造の仕上げは、新しい憲法の制定を意味した。ところが、当時の日本人にはこの点がよく理解で

きなかった。ピンとこなかったのである。しかし例えば、基本的人權尊重の確立は憲法の制定なくしてはありえなかった。なぜならば、それまで明治憲法下において基本的人權はいわば空中に浮いているような存在だったからである。⁽¹⁰⁾このようにポツダム宣言受諾は、新しい憲法の制定を決定づけるものであった。

ポツダム宣言第五項によると「右二代ル条件存在セズ」、また、第一三項によると「右以外ノ日本国ノ選択ハ迅速且完全ナル壊滅アルノミトス」とあるように、同宣言に基づく合意は命令的な合意であった。つまり日本はポツダム宣言を絶対絶命のものとして受け容れざるをえなかったのである。しかし日本国憲法自体を否定する人はほとんどいない。それは、日本国憲法の原理が人類普遍の原理であり、普遍性を有するからである。厳然たる力によるものではないが、そのような原理の国家になることを求めたのがポツダム宣言であった。そのような厳しさの中から、日本国憲法の原理は出てきたのである。しかし一方、ポツダム宣言は日本国の存在及び天皇とその政府の存在を認めており、また第一三項は日本に対し、誠意 (good faith) を求めている。このようにポツダム宣言は相互の人格を認め信頼を予定して書かれており、人類の理想を高く深く考えて発せ

られたのである。

ポツダム宣言受諾の結果、それは国際的合意 (international agreement) となった。⁽¹¹⁾それは、日本がその要求条件を実行する義務を負う一方、連合国側がその権利を持ったことを意味した。この点はドイツとは対照的であった。ドイツにおいては戦争の結果、ドイツ政府は存在しなくなったため、そこには国際的合意に基づく関係はなかった。これに対し、日本には天皇及びその政府の存在が認められ、いかに命令的なものであるとはいえ、合意つまり法的な権利義務関係が日本と連合国の間に存在したのである。

日本は新しい憲法の制定に対して受動的であるという基本的性格を帯びた。なぜならば、日本国憲法の原理の定立はポツダム宣言の受諾においてなされたからである。⁽¹²⁾この原理の定立自体が日本国憲法において受動的であった。一方、日本国民が新しい憲法を作る担い手とされたが、ポツダム宣言を受諾したのは天皇及びその政府であった。また、それとともに天皇は消え去るのではなく、存続するとされた。憲法制定権力は日本国憲法においては日本国民であった。しかし、日本が連合国の占領下に置かれる一方、国内において日本政府が一つの担い手であり、また日本国民がもう一つの担い手であるという複雑な事情が存在した。こ

のように日本国憲法の制定は国際性という広がりをもつと同時に、担い手の複合性を有したのである。

すでに述べたとおり、日本はポツダム宣言によって連合国の占領管理の下に置かれる一方、それまでの日本の在り方から新しい在り方への切り換えは日本国民の自由に表示する意思によって行うこととされた。占領管理と自由な意思は、割り切つて言えば矛盾する。しかし、なかなか難しいことではあったが、完全に矛盾するものではなく、どちらも必要なことであった。なぜならば、ポツダム宣言は日本の国家の在り方を根底から変革することを狙っていたからである。そのためには日本側の単なる受諾だけではなく、連合国が日本を占領管理する必要があった。しかし日本の国家の在り方の切り換えは、物理的要素のみでは不可能であり、日本国民が自らの意思で行う必要があった。それゆえ、占領管理と自由意思のいずれも必要とされたのである。両者を両立するものとして結びつけるのは、連合国が日本の新しい在り方を要求する一方で、日本国民もポツダム宣言のめざす目的を理解して受けとめることであった。しかし日本側の受けとめ方が十分でなかったため、複雑な制定の過程が日本国憲法に生じることとなった。

(昭和六〇年四月一六日、三〇日)

三 ポツダム宣言発出の背景 (一) —— 連合国の戦後処理政策

日本に対するポツダム宣言の要求は何故に生まれたのか。ポツダム宣言は連合国の戦後処理政策 (postwar policy) の日本に対する緩和された適用であった。つまりそれは、連合国の戦後処理政策の現われの一環であった。ポツダム宣言において連合国の戦後処理政策のどの点が緩和され、修正されたのか。例えば、ポツダム宣言は日本に要求条件を示して、それを無条件で受諾することによって降伏することを求めるものであった。しかし、そもその連合国の戦後処理政策は、条件を示さないものとされていたのである。それゆえ、ポツダム宣言の要求の背景を知り、日本国憲法の制定過程を理解するために、連合国の戦後処理政策及びその背後にあるものを探求する必要がある。

連合国の戦後処理政策の目的は、第一に根本的には、戦争のない世界を実現すること、第二に具体的には、戦争相手国である全体主義諸国を根底から改造して、基本的人権、国民主権及び平和主義の国家にすること、また、国際社会に強く永続的な国際機構を樹立することであった。そのための方法としては、以上のような大きな目的は示すが、条

件ととられるようなことは示さないで相手国を徹底的に打倒して、文字通り無条件降伏させることとされた。

このような戦後処理政策は、なぜ打ち立てられたのか。第一次大戦においても、戦争のない世界を実現することが目的とされた。しかし第一次大戦の戦後処理政策は失敗した。同大戦後の世界は安定を欠き、二〇年後にまた世界大戦が起きてしまった。この失敗の経験に鑑みて、第二次大戦の戦後処理政策が徹底した目的と方法をとるものとして立てられたのである。それは、その発想、具体化及び実行において、連合国の中のとくにアメリカに拠った。しかしアメリカは、自国一国だけではやっていけないと考え、他の連合国に呼びかけて同調を求めた。その結果、それは連合国の戦後処理政策となった。

ポツダム宣言の前にあり、その前提また源をなすのは、一九四一年八月の米英による大西洋憲章である。これは連合国の戦後処理政策を具体的、典型的に示すものであった。ただしこの時点で、アメリカはまだ参戦していなかった。大西洋憲章においてアメリカが前述の大きな目的を示そうとしたことは、前文の「基本原則」という語から窺われる。アメリカのローズベルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領は、まずイギリスのチャーチル (Winston Churchill)

首相と足並みを揃えようとしたのである。大西洋憲章第六項には「最後の撃滅」、第八項には「武装解除」とあり、それらはすでに無条件降伏を示唆している。また第六項には「恐怖と欠乏からの自由」、「平和」とあり、基本的人権に基づく平和が示されている。さらに第三項には、国民が「政治形態を選ぶ権利」とあり、国民主権が示されている。また第八項には「一般的安全保障のより広範かつ恒久的機構の確立」とあり、国際連合の構想が示されている。それに加えて同項では、世界のあらゆる国家の暴力の行使の放棄及び軍備の軽減が謳われており、そこには日本国憲法第九条一項の理念が現われている。

以上の点を米英首脳が、すでに当時において政策として表明したのである。そのような主旨の戦後処理政策は、なぜまたどのようにして打ち立てられたのか。第一次大戦の際にも平和が望まれ、そのための戦後処理政策が立てられた。しかしそれは、惨憺たる失敗に終わった。その結果、第二次大戦においては、この痛ましい失敗の経験を踏まえて、確固たる戦後処理政策が構想されたのである。二〇世紀は世界大戦の時代である。戦争は巨大なものとなり、それによる惨害も凄まじいものになった。第三次世界大戦が起らないように、というのが現代人の願いである。

(昭和六〇年四月三〇日)

四 ポツダム宣言発出の背景 (二)

—— 第一次世界大戦における戦後処理政策

第一次世界大戦の戦後処理政策はどのようなものであったか。同大戦においてアメリカ大統領ウィルソン (Thomas Woodrow Wilson) は、以下のような行動をとった。まず一九一六年二月、彼は交戦国両陣営に対し、講和の条件について意見を交換するよう議会の演説において提案した。また一九一七年一月、彼は議会において、両陣営が戦争をやめることについての基本的な事項を提示し、その中で基本的人権に関連して、いずれの国の人民でも政治的経済的自由の権利を尊重されることを基礎とする旨を述べた。しかし同年四月、アメリカは参戦した。

ウィルソン大統領の根本の目的は世界から戦争をなくすることであり、この点は第二次大戦の際と同様であった。彼のスローガンは、第一に「戦争を終わらせるための戦争 (a war to end wars)」であり、それは根本的目的を示している。第二に、「世界を民主主義にとって安全にするための戦争 (a war to make the world safe for democracy)」であり、それは第一の根本目的のための具体的目的

として民主主義を掲げている。第三に「勝利なき講和 (peace without victory)」であり、それは方法を示している。さらに彼は、一九一八年一月に発表した「一四原則」において戦争終結の条件を示し、軍備の思い切った制限、公開の会議における交渉、また、国際連盟の創設を提唱した。

以上の点を第二次大戦の戦後処理政策と比較するならば、第一に先に述べたように根本目的は同じであり、第二に民主主義という価値を前面に掲げたことは、第二次大戦の戦後処理政策における国民主権及び基本的人権の尊重と方向的に同じである。また、第三に国際連盟創設の提唱も、第二次大戦の際に提唱された国際連合と同様である。しかし、目的において不充足、不徹底であるとともに、方法の点で両者は全く異なっていた。第二次大戦の際には無条件降伏方式がとられたのに対し、第一次大戦においては「一四原則」という条件が示され、またその中には、公開の会議における交渉という項目が含まれていたのである。そこには方法として相手を完全に打倒するという発想はなかった。「一四原則」が発表された以後も、戦いは続いた。しかし一九一八年一〇月、ドイツは「一四原則」を基礎にして戦争を終結したいとの申し入れを行った。これに対してウ

イルソンは若干の回答を行い、初めてドイツの内政に言及し、国家機構 (government) の在り方について要求を出した。⁽¹³⁾ 彼は、政府の正当な権力は被統治者の同意に基づくという原則を承認しないような平和は維持されない、と述べた。これを受けてドイツ政府は憲法改正を行い、議院内閣制を採用した。このままいけば、事態はある程度までウイルソンの考えたようになっていたかもしれない。

しかし一九一八年一月九日、ドイツに革命が勃発した。その原因は、第一にドイツ国内がもはや戦争の苦しみに耐えられなくなったことである。第二に先に述べたウイルソンの要求によりドイツが大急ぎで憲法改正を行った結果、当時の政権が大きく揺すぶられたことである。また第三に一九一七年のロシア革命が大きな刺激となったことである。ドイツ革命の担い手はドイツ社会民主党左派及びドイツ共産党であり、左翼が主勢力であった。革命によりドイツはもはや戦争の継続が不可能となった。カイゼルはオランダに逃亡し、ドイツ国内は混乱状態に陥った。

次いで一九一八年一月一日、連合国とドイツの間に休戦協定が結ばれた。このときドイツは「一四原則」を援用してそれを中身とする軍事協定にしようとしたが、英仏はそれを受けつかなかった。ドイツは英仏の出したものを

黙って受諾せざるを得ず、事実上の無条件降伏となった。また、一九一九年六月にはヴェルサイユ条約が締結された。ドイツは一方的に調印を押しつけられた。その結果、ドイツは一方的に軍備の制限を課された。すなわち、ドイツは陸軍一〇万人、海軍一万五千人とされ、航空機の保有と徴兵制は禁止された。一方、国民主権と基本的人権に関しては、一九一九年七月のワイマール憲法において、一応実現された。⁽¹⁴⁾ それらは「一四原則」及びヴェルサイユ条約には入っていなかったが、革命に伴うものとして達成された。

さて、ウイルソンは「一四原則」で条件を示し、ドイツはそれを基礎とすることにしたにもかかわらず、公開の交渉は全くなされなかった。また、国際連盟はできたものの、アメリカが参加しなかったため、それは支えを欠く弱い存在となってしまう。このような結果を招いた原因は何であったのか。

それは、第一に、ドイツの申し入れとウイルソンの回答によって交渉が軌道に乗りかけたが、ドイツ革命が起きたため、交渉ができなくなってしまったということである。第二に、ウイルソン大統領は独走したということである。彼は性格的に理想主義者であったが、政治力が弱く、現実性、実際性を欠いた。「一四原則」は議会宛てのメッセー

ジであり、彼はそれを出ず際、英仏と相談することをしたかった。そのため、それは連合国の共同の目的とはならなかった。英仏側としては、「一四原則」に関してアメリカを怒らせたくなかったのでじつとしていた。しかし、ドイツが崩壊すると、英仏は「一四原則」に関しては相談を受けていないとして、領土と賠償をドイツに要求した。また、国内においても、ウィルソンは議会工作に長けておらず、根回しを欠いたため、自国の中を十分に固めることができなかった。このように彼は、英仏との関係においても議会との関係においても独走し、失敗を招いた。その結果、第一次大戦の戦後処理は不十分かつ不徹底なものに終わった。この反省から第二次大戦においては新しい戦後処理政策が立てられたのである。

他方、ドイツにおいては次のような現象が生じた。すなわち、「我々は欺かれた」、「我々は負けたのではなく、まして降伏したのではない」という言葉に象徴されるように、ドイツ国内では「一四原則」の条件に基づく公開の交渉がなされなかったことに強い反感が残った。平和を求める気持ちよりはむしろ屈辱感で満たされていた。また、「我々は戦争に負けたのではなく、背後から刺されたのだ」と言っ

た。このように、第一次大戦後のワイマール・ドイツは、最初から敗戦と革命によって政治的に動揺した。ワイマール憲法は表面的には進歩的な美しい憲法であったが、実際には弱いものであった。さらに、ヴェルサイユ条約による天文学的数字の賠償のために、ドイツ経済は破滅的狀態に陥り、世界恐慌はその立ち直りを挫いた。他方、ドイツ軍部は残った。ドイツの軍備は厳しい制限を受けたが、残ったのはドイツ軍の精髓であった。後に、軍部と結んでナチスが台頭することとなった。

一九三二年、ヴェルサイユ条約から一三年を経過して、ドイツ議会においてナチスが第一党となり、翌年一月、ヒトラー (Adolf Hitler) は総理大臣に就任した。次いで彼は、いわゆる全権委任 (授權) 法に基づき、国家権力を委任され、独裁者となった。一九三三年一〇月にはドイツは国際連盟を脱退、一九三五年にはヴェルサイユ条約を破棄した。また一九三六年以降、ドイツは武力を用い始め、一九三九年八月、ポーランドに侵攻した。同年九月、英仏はドイツに宣戦布告し、ここに第二次世界大戦の火蓋が切られた。一方、イタリアと日本もナチスに同調する動きを既にとっていた。一九三六年一〇月には独伊の同盟条約、一月には独日防共協定が締結され、ドイツを中心として独

日伊三国が結ぶ形勢ができあがった。

このような動向に対し、F・D・ローズベルトは、一九三三年三月、ヒトラーの登場とほぼ同時に、アメリカ大統領に就任して以来、第二次大戦の戦後処理政策の原型となる構想を育み始めていた。彼はウイルソンと同じく民主党に属し、東部の出身であった。しかしウイルソンは学者出身であったのに対し、ローズベルトは早くから政治家となつた人物であつた。ウイルソン政権下で海軍次官を勤めたローズベルトは、第一次大戦の戦後処理においてウイルソン大統領がどのような手を打ち、いかなる結末に終わつたかを目の当たりにした。彼はヒトラーに注目し、ヨーロッパに暗雲が出てきたのを感じ取つた。彼は非常に早くから、すなわち大統領就任とほぼ同時に、ウイルソンの失敗から出てきたヨーロッパの情勢について、どのようにしたらよいかを考え始めた。國務長官ハル (Cordell Hull) は、ローズベルト大統領が一九三三年の時点からヨーロッパの処理をどうしたらよいか考え始めたことに気づいた、と述べている。

ローズベルトがウイルソンの失敗から反省として考えたことは次の三点であつた。第一に、後から文句をつけられるような条件を出すべきではないことである。第二に、負

けたのではないと言わせないため、敵国を完全に打倒して降伏させることである。第三に、単なる呼びかけとしてではなく、はっきりとした要求として、基本的人権及び国民主権を掲げることである。

(昭和六〇年四月三〇日、五月七日)

五 ポツダム宣言発出の背景 (三) ——第二次世界大戦における戦後処理政策

ポツダム宣言は、第二次世界大戦における連合国の戦後処理政策の日本に対する適用であつた。それゆえ、第二次大戦における戦後処理政策がどのようにして形成されたかについて考える必要がある。これは三つの段階に分けて考察される。第一の段階は、一九三三年におけるローズベルトの大統領就任に始まる時期である。第二の段階は一九四〇年一二月に始まる時期であり、また、第三の段階は一九四二年一月に始まる時期である。

第二次大戦における連合国の戦後処理政策は決定的にアメリカによるものであり、ローズベルトがその推進力となつた。彼の政治的立場は、その任期を重ねるにつれ、よりしっかりしたものとなり、また戦争の進行と相俟つて戦後処理政策が形成されていった。第二次大戦の始まる一九三

九年九月までのことは、厳密には戦後処理構想とはいえない。しかし、戦争の恐怖のない平和な世界をつくることを根本の目的とし、そのために国際機構を設立する一方、平和を妨げる国の在り方を変革し、その方法としてそのような国を完全に打倒する、という発想を考慮に入れると、一九三三年のあたりから検討していく必要がある。

第一の時期は、次のように経過した。⁽¹⁵⁾既に述べたとおり、一九三三年三月、ローズベルトはアメリカ大統領に就任した。彼はウイルソンにかなり近い立場であり、戦争を世界からなくすという根本目的では両者は同じであった。しかしローズベルトとしては、ウイルソンの失敗を痛切に感じていた。⁽¹⁶⁾一方、一九三三年一月、ヒトラーはドイツの首相となっていた。ローズベルトは大統領就任時から、ヨーロッパの雲行きは嵐を思わせるものがあり、何とかしなければならぬと感じ、そのことについて考え始めていた。彼はそのことを意識の中にはっきりもっていたが、再選するに至るまで具体的言動に表すことをしなかった。それは、アメリカ国内に中立主義の風潮が強かったからであり、また、世界恐慌のため、彼としては国内対策としてニューディール政策の遂行に努力を傾けなければならなかったからである。しかしヨーロッパでは、ドイツによってヴェルサ

イユ条約が破棄され、また独日伊枢軸国体制が固まっていた。

ローズベルトは再選後、一九三七年一〇月、有名な「防疫演説」を行い、そのなかで、今、世界には疫病すなわち独日伊の武力による侵略的行動がはびこっており、そのような国々は隔離されなければならない、と表明した。これは第二次大戦のまだ始まる前のことであり、またアメリカ国内には依然として中立主義の風潮が根強くあったため、彼の演説に対して賛成する者は少なかった。しかし、ついには一九三九年九月、第二次大戦が勃発した。一九四〇年六月、フランスはパリが陥落して降伏し、またイギリスも、ダンケルクの撤退及びロンドン大空襲により、いまや風前の灯火と見られていた。ローズベルトとしては、もはや黙ってはいられなくなった。

第二の時期に入ると、ローズベルトは戦後処理構想について積極的に発言し始めた。一九四〇年秋、彼は三選を果たすが、同年二月二九日の「炉辺談話」において、独日伊という国々の政治哲学と我々の政治哲学の間に究極的平和はありえないと認められている、すなわちそれらの国々はそのように宣言している、と語った。これは、究極的平和をもたらすためには、相手方の政治哲学は克服されなけ

ればならないことを意味した。このように、ローズベルトが政治哲学という言葉を使つて、それが根本的に異なるということをアメリカ国民に訴えたことは注目されるべきである。それは、国家の根本からの改造という発想へと連なるものであつた。また彼は、同じ談話において、アメリカは独日伊と戦つてゐる国々に対して民主主義の「兵器廠」となると述べ、アメリカ自体が武力行使することはいしなうが、軍事援助を与えることを明らかにした。

翌一九四一年一月六日、ローズベルトは議会で宛てて「四つの自由」に関するメッセージを発表した。そこにおいて彼は、アメリカの安全がいまだかつて今日ほど重大な脅威を受けたことはなく、アメリカ国民がここでささやかな一時的安全を購うために、不可欠な (essential) 自由を放棄するなら、我々は自由も安全もどちらも享受する資格がなくなる、と述べた。彼はさらに続けて、我々は人間にとつて不可欠な四つの自由のうえに築かれた平和な世界を実現しなければならぬ、と積極的に訴えた。ここにおいて、平和は基本的人権のうえに築かれるという彼の発想が現われている。彼の主張する四つの自由とは、第一に言論と表現の自由、第二に信教の自由、第三に欠乏からの自由、及び、第四に恐怖からの自由であつた。第三と第四の

自由は、後に「恐怖と欠乏から免れ」という表現で日本国憲法前文に入れられた。欠乏からの自由とは、ローズベルトによれば、どの国家も国民に対して、健康で平和な生活を得られるように経済的理解をもつことを意味した。これは生存権、社会権を意味し、日本国憲法では第二五条の規定となつて現われている。また、恐怖からの自由とは、彼によれば、どの国も物理的侵略を犯しうる地位を獲得できないまでに、徹底的に軍備を縮小することを意味した。これは日本国憲法前文において、「平和のうちに生存する権利」として現われている。

同じく一九四一年三月には、前年一二月の「炉辺談話」における「兵器廠」を裏付けるものとして、武器貸与法が制定された。この法律は、該当する国の安全が失われることが、アメリカの安全にとつて重大な脅威となると大統領が判断したとき、戦争が終わつてから返せばよいという条件で、武器、軍需品及び食料を貸与する趣向のものであつた。⁽¹⁸⁾ 当時、アメリカではなおも中立主義の風潮が強かつた。しかし武器貸与法によつてアメリカは、戦争に至らない手段による援助という形をとりつつ、いわば宣戦布告なき戦争に突入したのである。それは実質的には戦争参加の状態であつた。

同年八月にはローズベルトは、さらに明確なアクションをとった。それは、彼がイギリス首相チャーチルとともに発表した大西洋憲章である。これは既に述べたように、連合国の戦後処理をほぼ示し、その大原則を掲げるものであった。大西洋憲章の中心にあるのは、前述の「四つの自由」であり、これにナチスの完全な打倒及び国際機構の樹立という具体的方法が加えられている。⁽¹⁹⁾ ⁽²⁰⁾ このように「四つの自由」は、大西洋憲章のための要石 (keystone) であった。なお、前者はアメリカ議会に宛てられたものであるが、後者は米英二国の協議によるものであった。さらに、翌月にはロンドン宣言が発せられ、米英のほかにソ連を含む一五カ国が大西洋憲章に示されている原則を実現するために最大限の努力を払って協力することを約束した。⁽²¹⁾ ここにおいても「四つの自由」が核となった。

以上の経過においてローズベルトは積極的に行動したが、アメリカはまだ正式に参戦していなかった。依然としてアメリカ国内に中立主義の風潮が強かったからである。しかし、一九四一年一月八日の日本軍からの真珠湾攻撃により、アメリカはついに参戦したのである。これを境にローズベルトは、一段と積極的に戦後処理政策を形成していった。

第三の時期は次のように経過した。一九四二年一月一日、ワシントンにおいて連合国共同宣言が二六カ国によって発せられた。この宣言にはアメリカも戦争当事国として加わった。そこでは、連合国が大西洋憲章の原則と目的に同意して一致協力し、軍事的経済的力の全てを尽くして敵国と戦うことが誓われた。このようにして、大西洋憲章の原則に立つて敵国を打倒し、その目的を達成する体制がローズベルトによって整えられたのである。ちなみに、連合国共同宣言の連合国 “United Nations” は、ローズベルト自身が合衆国 “United States” から連想して言い出した言葉である。これはまた、連合国のみならず国際連合をも意味する用語となった。

連合国の戦後処理政策の一つの大きなポイントとして挙げられるのは、次の点である。第一次大戦の際、ウィルソンは英仏とあまり相談しないでことを進め、また国内においても議会とあまり相談しなかった。ローズベルトはそのようなやり方はいけないと考えた。そこで、議会宛てに「四つの自由」のメッセージを出すとともに、ロンドン宣言及び連合国共同宣言において、アメリカと一緒に戦う国々との協力関係をしっかりと固めたのである。また彼は、戦後においても連合国 (United Nations) としての戦争

中の協力体制を国際連合（United Nations）として継続させようとした。ローズベルトの構想は、平和を軍備の問題としてだけでなく、基本的人権の要として扱うとともに、独走することをせず連合国の協力体制を固め、かつそれによって、戦後の平和をも維持することを柱としていた。また、これと併行して、実務的な政策の立案も国務省を中心としてなされた。国務長官コーデル・ハルは、戦後処理政策にかんしてローズベルトにかなり近い立場の人物であり、第二次大戦が始まって程ない頃から研究に着手した。一九四二年一月には、ポツダム宣言の前身的なものとして、国務省において日本に対する研究が開始された。

一九四三年以降における連合国の戦後処理政策の形成については、無条件降伏方式を中心に展開されていくことになる。

（昭和六〇年五月一四日）

六 ポツダム宣言発出の背景（四）

——無条件降伏方式

一九四三年一月、カサブランカ会議が開かれ、ローズベルトとチャーチルは主として軍事的協議を行った。しかし会議後、記者会見の席でローズベルトは初めて「無条件降

伏」に言及し、次のように語った。すなわち、世界の平和は独日の戦争能力の完全なる壊滅によって可能となる。したがって我々は、独日の無条件降伏を求めるものである。無条件降伏とは世界平和の合理的な保障を意味する。それは独日の国民の破滅を意味するのではなく、侵略を旨とする彼らの哲学そのものを破壊することを意味する。

ローズベルトは、無条件降伏方式に近い発想をかなり前から持っていたと思われる。彼は南北戦争における戦後処理からヒントを得たといわれている。南北戦争においてグラント（Ulysses S. Grant）将軍とリー（Robert E. Lee）将軍の間に結ばれた停戦協定は無条件降伏に基づくものであった。しかしリンカーン（Abraham Lincoln）大統領は南部に対し、同じ合衆国の成員として寛大な処置をとり、南軍兵士に馬を連れ帰らせて農耕につかせた。このような処置により合衆国は再び一体となり、発展を見たのである。彼はそのような内戦に類似するものとして独日との戦争を考え、独日を徹底的に打倒して無条件降伏させた後、国際社会の一員として復帰させようとしたのである。

一九四〇年八月の大西洋憲章はアメリカの参戦前のものであるが、戦後処理政策のおよそのポイントを示していることは既に述べたとおりである。その中で無条件降伏とい

う言葉は使われていないが、無条件降伏との間に実質的な違いはない。⁽²²⁾しかし、ローズベルトは記者団に対し、このカサブランカ会議を「無条件降伏会議」と呼んでくれたまえ、と述べ、意表を突いた形ではあるが、明らかに意図的に無条件降伏方式を戦後処理政策の中に入れることをその席で表明したのである。

ローズベルトの発言は、國務長官ハルにとつては寝耳に水であつた。ローズベルトはそれ以前にハルに無条件降伏について話したことがあつた。ハルは、それはかえつてマインナスをもたらすとして賛成しなかつた。⁽²³⁾しかし、ローズベルトは彼に対し、ドイツ人の根性を根底からたたき直して教育するためには二世代かかるであろうが、そうしなければ永久の平和は来ないと答え、自説を曲げなかつた。ハルの反対に代表されるように、アメリカ政府内部、とくに國務省と統合參謀本部は無条件降伏方式に反対であつた。⁽²⁴⁾一方、チャーチルは発表数日前にその件について聞かされておき、とくに反対はしなかつたが、新聞記者相手にまで話すとは思わなかつた。このように無条件降伏方式は、ほとんど周囲の賛成を得られなかつた。⁽²⁵⁾それはほとんどローズベルト一人によるものであつた。それにもかかわらず、ローズベルトがそれを発表したのは、彼が敵国の戦争能力

の完全な破壊だけでなく、それらの国家の在り方の根本原理の変革まで考えていたからであつた。後者が目的であり、前者はそのための手段であつた。すなわち、従来、無条件降伏とは軍隊のそれを意味したが、ローズベルトが述べたのは国家としての無条件降伏であつた。

しかし、このような戦後処理政策が緩和された形で日本に適用されたポツダム宣言は、軍隊についての無条件降伏を言っており、国家の無条件降伏とは言っていない。日本に対しては、示された条件を無条件で受け入れることが要求されたのである。この点に関しては、後に詳しく述べることとする。

カサブランカにおけるローズベルトの声明は一九四三年一月のことであるが、その時点における戦況はその前年夏にはミッドウェー、ガダルカナルにおいて日本軍がアメリカ軍に押し返され、また、一九四三年二月にはスターリングラードにおいてドイツ軍がソ連軍に押し返されるという情勢であつた。

次いで一九四三年七月、イタリアがクーデターにより内部から崩壊した。反ファシスト勢力が軍人のバドリオ陸軍元帥をかついで、ムッソリーニを政権から降ろしたのである。ムッソリーニは失脚し、逮捕された。バドリオ

(Pietro Badoglio) 将軍は密使を派遣し、リスボンにおいて連合国に停戦を申し入れた。九月、イタリアは無条件の降伏として軍事休戦協定を結んだ。一方、ドイツ軍がイタリアに襲いかかってローマを占領したため、バドリオ政権は連合国にとって敵とはいえなくなった。イタリアは独日に宣戦布告し、連合国の「共同交戦国」となった。その結果、連合国としては自然とバドリオ政権と話し合いをすることになった。そのため、この場合において無条件降伏方式は建前上のものとなり、実際にはかなり交渉しながら対イタリア戦後処理が進められた。無条件降伏方式は相手国の徹底的打倒を意味したが、そのような事情から連合国としてはバドリオ政権をたたきのめすわけにはいかなかったのである。ただし、一九四七年二月、パリにおいて締結されたイタリアに対する平和条約には、無条件降伏と記された。同年一二月にはイタリア憲法が制定された。そこにおけるおおよその原則は連合国から示され、それに則った内容の憲法となっているが、イタリア側の考えも多分に盛り込まれている。イタリア憲法は、なかなか新鮮な感覚のものである。なお、イタリア憲法と日本国憲法とともに連合国の戦後処理政策の適用の結果であるゆえに、類似しているところもある。

さて、イタリアの降伏後、戦いは峠を越えたと連合国は感じるようになり、いよいよ本格的に戦後処理が考えられることになった。そのための代表的な場となったのは、一九四三年一〇月のモスクワ会議、同年十一月のカイロ会議及びテヘラン会議であった。モスクワ会議は、ハル、イーデン (Robert Anthony Eden) 及びモロトフ (Vyacheslav M. Molotov) による米英ソ外相会議であった。そこではイタリアの扱いが討議され、前述のとおり、イタリアは連合国の無条件降伏方式のいわば実験台となった。また、この会議では、独日が無条件の降伏をするまで連合国が戦うことが確認され、無条件降伏方式が連合国の方針であることがモスクワ宣言において明らかにされた。さらに、この会議では、国際連合結成の件についても話し合われた。次に、カイロ会議ではローズベルト、チャーチル及び蒋介石が一堂に会して日本の扱いについて話し合った結果、カイロ宣言として日本に対する無条件の降伏方式が表明された。なお、ソ連は日ソ中立条約を結んでいた関係上、この会議には参加しなかった。

以上のように、モスクワ会議とカイロ会議によって、無条件降伏方式は連合国の公式の政策として掲げられた。さらに、テヘラン会議が開かれたが、そこにはローズベルト、

チャーチル及びスターリンが出席した。ローズベルトとスターリン (Joseph Stalin) の顔合わせは初めてのことであり、それは連合国の強い団結のデモンストレーションとなった。この会議では、連合国が単に戦争に勝つために結束するだけでなく、戦後においても協力体制を続け、国際連合として国際平和の維持に当たることが合意され、テヘラン宣言として発表された。こうして、ここに国際連合の礎が置かれたのである。それは、世界の国々が民主主義国の世界家族に参加するという、ローズベルトを中心とする考え方に基づくものであった。以上のようにして、テヘラン宣言に至るまでの一連の動きによって連合国の戦後処理政策は明らかにされたといえる。ただし、具体的な中身は何も打ち出されていない。それは、条件ととらえられることを避けるためであった。

一方、テヘラン会議においてスターリンは、以前よりソ連政府から示されていた意向であるが、無条件降伏方式には反対であると語った。条件を示さず黙って降参しろというならば、相手方も不安になってとことんまで戦うであろうから、いかに厳しい条件でもそれを示して受諾させるのが早道であり、より良い方法である、というのがその理由であった。彼は、内部的蜂起によってヒトラーの体制が変

わることが良いと考えた。また彼は、別の機会に、ローズベルトは独日を改心させるといつているが、そんなことは当てにならないと述べている。しかしローズベルトは、スターリンの反対には取り合わなかった。彼はあくまで無条件降伏によって大戦を終結させる考えであった。彼はナチスのまた旧日本の居残りが存続することはよくないと考え、相手国の哲学を変え、心の問題にまで踏み込む必要があるとした。既に述べたように、彼は独日の国家の根本からの切り換えに二世代はかかるであろうが、それでも彼らの意識を変えることは必要であると考えていた。

一九四四年に入ると、連合国の攻勢により独日の崩れが目に見えてくるが、この年には連合国間における戦後処理政策形成の動きはあまり見られなかった。しかしアメリカ国内においては、無条件降伏方式の具体的な手順についての研究が進められていた。同年一月から二月にかけて、ローズベルトとハルの間で無条件降伏方式についてやりとりがあるとともに、統合参謀本部は軍事的観点から同方式に賛成できない旨申し入れている。一方、二月には、戦後処理の実行のため占領にあたることになる陸軍省及び海軍省が国務省に対して、無条件降伏方式の定義及び具体的運用に関して説明を求めた。五月、国務省はその回答を示した。

それはローズベルトの無条件降伏方式の具体化であり、独日に対する実際上の戦後処理のほぼ実態を示すものであった。⁽²⁶⁾ その中には、日本に対する憲法改正の四原則も含まれていた。例えば、そのうちの一つは、天皇制は維持されるが、単に形式的な元首にとどまるものとされる、という原則であった。

既に述べたとおり、連合国の戦後処理政策の芽は早く、アメリカが参戦する前、ローズベルト政権の始まりからあったといえる。また、ハルによると、戦後処理政策の実務的研究はカサブランカ会議の三年以上前から開始されていた。このような早くからの研究の上にローズベルトの無条件降伏方式が結び合わされて、戦後処理政策が形成されたのである。

一九四五年一月、ローズベルト大統領はニュー・イヤーク・メッセージを発表し、国際連合の成立が目前であるとともに、戦いに勝利しつつある旨述べた。ローズベルトは、国連の成立は戦争が終わって熱が冷めてからでは遅いと考えていた。彼の戦後処理の最大の目的は、国際連合を確固としたものとして成立させることであった。⁽²⁷⁾ 彼は単なる理想家ではなく、大政治家であった。彼は戦後の平和が米ソの提携によってしかありえないと考え、ソ連に国際連合へ

の参加を約束させたのである。⁽²⁸⁾

同年二月にはヤルタ会議が開かれ、ローズベルト、チャーチル及びスターリンがドイツの処理について話し合った。そこで発表されたヤルタ宣言は、まず、いまやドイツは壊滅の危機に瀕しつつあり、これ以上戦うことは無意味であると述べた。次いで、我々連合国はドイツの戦後処理に関する政策及び計画につき意見の一致をみたが、それはドイツが完全に打倒された後に始めて公表されると述べて、ドイツに対して無条件降伏方式が完全に適用されたことが明らかにされた。またこの会議では、ソ連の対日参戦に関する秘密取決めもなされた。一九四五年四月一二日、ローズベルトが急死する一方、四月三〇日にはヒトラーが自殺し、ここにドイツの政府 (government) は消滅した。五月八日、連合国とドイツの間に無条件の軍事的休戦協定が結ばれ、その結果、戦争は終結した。

このように、ドイツに対して条件は示されず、ドイツの政府は消滅した。一方、ドイツと異なり、日本に対しては条件が示され、日本の政府は存続した。

(昭和六〇年五月一四日、二二日)

七 ポツダム宣言発出の背景 (五)

——日本に対する無条件降伏方式の緩和

ローズベルトの無条件降伏方式が日本に対して緩和され、ポツダム宣言を発出して条件を示したうえでそれを無条件で日本に受諾させることになった背景には、一九四五年に生じた四つの要因があると考えられる。第一の要因は四月一二日におけるローズベルトの死であり、第二の要因は四月月三〇日におけるヒトラーの自殺とドイツの壊滅である。また、第三の要因は六月二六日に国連憲章が調印され、国際連合が法的に成立したことである。さらに、第四の要因は日本のみが連合国を相手に戦う状態になり、その敗北が明瞭となる一方、連合国にとって日本は手強く、その完全なる打倒には多大の犠牲が見込まれたことである。

以上の要因のうち最大のものは、ローズベルトの死であった。彼が一九四三年にカサブランカで無条件降伏方式を発表したのは、その時点あたりから連合国の勝利が明らかになりつつあるという情勢において、彼の自信に裏打ちされたものであった。しかし彼は、「四つの自由」を言い始めた頃からすでに、無条件降伏の構想を頭に描いていた。彼は、第一次世界大戦のときのウィルソンの戦後処理の失

敗を繰り返してはいけないと肝に銘じていた。ウィルソンは「一四原則」という条件を示したが、ヴェルサイユ条約はそこからかけ離れたものであった。そのためドイツは、連合国に欺かれたと主張し、ヴェルサイユ条約を破棄して武力によって自らの進路を切り開こうとしたのである。

第二次大戦においてローズベルトは、独日に対して条件を示すならば、自らのフリー・ハンドが失われるとともに、彼らと交渉することがヒトラーと日本軍部の言い分に耳を傾けることになる結果、根絶すべきヒトラー的、日本軍部の影響が残存してしまうと考えた。彼の目的は、独日の政策だけを変えさせるのではなく、彼らの国家の哲学を変え、ることであつた。そうしなければ永続的平和はありえないと彼は考えた。一九四一年の大西洋憲章においてすでに、ドイツを最終的に撃滅し、武装解除するとされており、その点で無条件降伏とあまり違わない。

「四つの自由」演説から大西洋憲章、ロンドン宣言、連合国共同宣言に至るまでは、ローズベルトの戦後処理構想は主に目的・内容に焦点が当てられていた。これに対し、カサブランカにおける声明、モスクワ宣言、カイロ宣言及びテヘラン宣言は、彼の戦後処理構想の方法・手段としての無条件降伏方式に関することであつた。しかし、既に述

べたとおり、ローズベルトの無条件降伏方式に対して賛成する者はほとんどいなかった。國務長官ハルはそれに反対であり、陸軍省、海軍省、また、アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 将軍とマッカーサー (Douglas MacArthur) 将軍も反対であった。イギリスのチャーチル首相も、無条件降伏方式には問題があると感じていた。さらにテヘランでは、スターリンもまた、同方式についてローズベルトに再考を求めたのである。

このように、無条件降伏方式はほとんどローズベルト一人によるものであった。しかし、そのローズベルトが死んだことにより、アメリカは国内的にも国際的にも同方式を緩和しうる状況となったのである。もし彼が生きていたならば、日本の終戦の状況は変わっていたであろう。ローズベルトはめったに現われることのない巨大な人物であったが、彼の構想には多分に理想主義的で実際性を欠く面もあった。彼に対する最大の批判点は、無条件降伏方式を強引に推し進めたことである、という見方もある。

無条件降伏方式緩和の第二の要因として、ヒトラーが死に、ドイツが壊滅した結果、日本のみが連合国を相手に戦う状態になった。それによって、早く戦争を終わらせようという空気が流れたため、無条件降伏方式の緩和がやりや

すくなったのである。それに加えて、第三の要因として、全世界の歓呼のうちに国際連合が法的に成立したことにより、平和ムードが世界に流れ、それが日本との戦争を早く終わらせる方向へ動かしたことも、無条件降伏方式の緩和につながったといえる。

さらに第四の要因として、日本軍の頑強な抵抗とそれによる連合国軍側の多大の犠牲は、アメリカ政府を対日条件提示の方向へと動かした。例えば、一九四五年四月の沖縄本島上陸は日本の敗北を明瞭にする一方で、日本側の抵抗が手強く、アメリカ側の犠牲が多であったことは、戦争の早期終結のためには無条件降伏方式の緩和が必要であるとアメリカ側に感じさせた。海軍長官フォレストal (James V. Forrestal) は、すでに硫黄島を視察した際、戦争の進め方を変え、日本に条件を提示することを考えたといわれる。トルーマン大統領は一九四五年四月一三日の時点で、対日戦はあと一年半続くとの説明を受けていた。また、沖縄が陥落する五日前の六月一八日、政府と軍の首脳により日本本土上陸作戦が決定された。それによると、一九四五年九月に九州に上陸 (オリンピック作戦)、翌一九四六年三月には関東平野に上陸 (コロネット作戦)、そして同年一月に作戦を終了するという予定のものであっ

た。これに要する兵力は五〇〇万人、犠牲は一〇〇万人に上ると見込まれた。これらの作戦にはこのような多大の犠牲を伴うと判断された結果、無条件降伏を緩和して日本の降伏を促し、戦争を早期に終結させることが検討されたのである。

一九四五年四月一二日、トルーマン (Harry S. Truman) が大統領に就任した。彼はローズベルトよりスケールの一段低い実務型の人間であり、民主党右派に属していた。また彼は、反共産主義者であり、ソ連とは一緒にやっつけていけないとの考えの持ち主であった。翌一三日、トルーマンは政府及び軍の首脳から当時の情勢について説明を受けた。それによると、日本との戦争は今後一年半を要し、かつ多大の犠牲を伴うということであった。もし日本に条件を示すならば、降伏を促進し、戦争終結の時期が早まるであろうと考えられた。

五月八日、トルーマンは声明を出し、ローズベルトの無条件降伏方式を修正し、緩和する考えを示唆した。それによると、ドイツはすでに敗北し、日本国民は我々の攻撃の重圧を感じている。戦争が長引くほど日本国民の苦悩と困憊は増大し、しかもそれは何の役にも立たない。日本の陸海軍が無条件に降伏して武器を捨てるまで、我々は攻撃を

続ける。軍隊の無条件降伏とは戦争が終わることであり、日本を今日の悲境に至らしめた軍部の指導者の勢力が終末を迎えるということである。

ローズベルトのいう無条件降伏とは国家のそれを含むものであったが、トルーマンはこの声明において軍隊の無条件降伏についてのみ述べ、国家についてどうするかという点は避けている。これは明らかに、ローズベルトの無条件降伏方式とは違っていることを感じさせるものであった。

五月二八日、前年の一二月から国務次官を務めていたグルー (Joseph C. Grew) の案が、国務長官及び陸軍長官らの賛同を得たうえでトルーマンに提出された。このグルー案は、ポツダム宣言のオリジナル・ドラフトと呼ばれている。²⁹⁾それは、日本に対して要求を示して戦争を終わらせるという点でオリジナルであった。しかし、グルー案がそのままポツダム宣言となったわけではない。

一九四四年一月三〇日、ハルが病気を理由に国務長官を辞任すると、翌二月一日、エドワード・ステイニース (Edward R. Stettinius) が後任として国務長官となり、その下にグルーが国務次官に任命された。グルーは八年間日本に駐在してアメリカ大使を務めた親日家であり、当時のアメリカにおいて日本の実情に最も通じていた。彼は太

平洋戦争の始まった翌々年の一九四三年八月帰米し、日本にいたときの大使館のメンバーを数名連れて国務省に入った。国務長官ステイニアスは日本のことをほとんど知らず、またヨーロッパと国際連合のことに時間をとられていたため、日本に関してはグルーが取り仕切った。陸軍長官ステイムソンによれば、グルーは一九四五年五月に入ると対日和平についていろいろと画策し始めた。トルーマンはすでに五月八日の声明において、グルーの意見を求めている。

ところで、グルー案は日本に要求条件を示して降伏を呼びかけ、その条件の中に天皇制の存続をはっきりと打ち出す構想であった。グルーは、天皇がいかに日本人の心の中の存在であるかを痛感していた。しかし彼は、神秘主義的な神としての天皇を否定しつつ、それからの切り換えが行われ、政治権力から離れるならば、天皇制に問題はないと考えた。また彼は、日本には民主主義的デリベラルな分子も存在するゆえに、天皇制の存続を認めるとしても、彼らが中心となって戦後の日本を引っ張ってゆくであろうと考えた。³⁰⁾グルーは陸軍長官ステイムソン (Henry L. Stimson) に相談したところ、彼はグルー案を支持した。ステイムソンは満州事変のときの国務長官であり、アメリカに

おける政治的実力者であった。

五月二九日、陸海軍長官等々が集まってグルー案が検討された結果、それは大筋で良いとされた。トルーマンは、グルー案は非常に良いので五月三〇日にでも発表してはどうかと述べるほどであった。このようにして、無条件降伏を修正し、日本に呼びかける要求の骨格は、グルー案においてできあがったといえる。

しかし、陸軍参謀総長マーシャル (George C. Marshall) が、今、沖縄戦がたけなわであり、対日呼びかけによってアメリカが弱気になったと思われては困るので、グルー案の発表を沖縄戦が終わるまで遅らせるよう主張したところ、その意見は受け入れられた。

六月、沖縄は陥落した。七月二日、ステイムソン案がトルーマン大統領に提出された。それは大筋においてグルー案と変わっておらず、海軍長官フォレストルの意見を取り入れて、ワーディングを変えた程度であった。それが七月二日に提出されたのは、翌三日に、グルーやステイムソンとはある程度考えの異なるバーンズ (James F. Byrnes) が国務長官に就任することになっており、そのことによる時間の遅滞を懸念したためであった。トルーマンは七月三日、ステイムソン案を検討するよう国務省に渡した。日本

に対して示される条件の中で最大の問題は天皇制であったが、ステイムソン案はグルー案と同じく、天皇の在り方を変えたうえでその存続を認めるとしていた。しかし、バーンズ國務長官の考え方は彼らとは違っていたため、彼の手案が渡ってから、それはとくに天皇の問題において微妙な変化を生じることになった。

ところで、ドイツはヒトラーの死後、どうなったか。一九四五年五月八日、ベルリンにおいてドイツ軍最高指揮官デーニッツ (Karl Dönitz) がドイツ軍を代表して、各連合国司令官との間で軍事的無条件降伏の文書 (act of military surrender) に署名した。しかしデーニッツは、英米と休戦してソ連と戦おうとしたため逮捕された。五月二八日、各連合国司令官は、ドイツの国家権力は四国の各最高司令官が各国家を代表して継承し、掌握するという宣言を發した。これはドイツの国家の存在は認めるが、国家権力を形成し、發動する政府は存在しないことを意味した。このようにしてドイツは、連合国軍の直接の占領の下に置かれたのである。一方、ドイツとは異なり、日本に対しては間接占領が行われた。

(昭和六〇年五月二八日)

八 ポツダム宣言発出の背景 (六)

——天皇制をめぐる問題

一九四五年七月三日、バーンズ新國務長官は、前日に大統領に提出されたステイムソン案を自分のスタッフを集めて検討した。バーンズはグルーやステイムソンよりはローズベルトの方針を守ろうとした人物であり、また、二人の國務次官補、アチソン (Dean G. Acheson) とマクレイシュ (Aribald Macleish) は、ステイムソン案のままではいけないとして、かなり反対した。その結果、七月三日のうちに、ステイムソン案に対する國務省修正案が大統領に提出された。この両案における争点は、天皇の問題、すなわち日本に対する宣言に天皇のことを出すかどうかということであった。

グルー案とステイムソン案においては、ポツダム宣言の第一二項の後段として、「このことは……ならば現在の皇統の下における立憲君主制を含みうるものとする」という文言が入っていた。³¹⁾バーンズらは、ステイムソン案における「……ならば」ではしづりが弱いとして、それを強くするよう修正を求めた。しかし問題はこれだけではなかった。バーンズらは、日本に対する宣言において天皇制に言及す

ること自体、反対であつた。例えば次官補のマクレイシュは、天皇の制度を残すことは危険であり、残さないより残す場合のマイナスのほうが大きいと感じていた。また、バーンズがポツダム会議に出発する前に、元国務長官ハルにポツダム宣言案を見せたところ、ハルはその内容に関して日本に譲りすぎであり、かねてよりの方針をあまりに崩しすぎているという意見を述べた。結局、天皇の問題に言及した部分はポツダムに行つてから落とされることとなつた。その結果、実際のポツダム宣言は天皇の問題には一言も触れずに、日本の国家の在り方を根本から改革することを要求した。ただし、天皇が中心であり、柱であつた明治憲法下の日本が国家の在り方を根本的に変えるということとは、天皇の在り方を根本的に変えることをも当然含意していた。しかしながら、ポツダム宣言から天皇の件を落としたことは、後に大きな影響を及ぼすことになつた。

グルーおよびスティムソンとバーンズらとの間には、天皇の存在をどう認識し、評価するかという点で、見解の相違があつた。グルーとスティムソンは、天皇は日本にとつて不可欠であると考え、天皇のもたらしたマイナスの効果を認めつつも天皇の存在によるプラスの働きのほうが大きいと評価した。これに対してバーンズらは、前述のように、

天皇に関してマイナスのほうを大きく考える傾向があつた。また、グルーは、天皇を日本から除くと、アメリカが日本に乗り込んだ場合、中心を失い、ばらばらになつた八千万の国民の管理をとめどもない期間にわたつて続けることになるう、と上院において証言している。これに対しては、日本の従來の行き方の根は天皇にあるのだから、日本が新しい行き方をしてゆくためには天皇を残すべきではないという主張がなされた。なお、アメリカの国内世論は天皇制に反対であつた。⁽³²⁾

ポツダム宣言において天皇制に言及した部分は、なぜ削除されたのか。もし削除されていなかったら、日本はぐんと早くポツダム宣言を受け入れ、その後の進展もぐんと違つたものとなつていたであらう。

次に挙げる三点は、前述の四点に加えて無条件降伏方式を緩和することに働いた要因であるとともに、天皇の問題をポツダム宣言に出すか否か、またいつ同宣言を發出するか、という問題にかかわることであつた。第一点は、ソ連が一九四五年八月半ばまでに日本との戦争に参加することになつてしたが、その一方でソ連とアメリカ等との協調が崩れ始め、一九四四年夏以降、次第に両者が分離する動きが出てきたことである。第二点は、一九四五年七月

一二日から一三日にかけて、日本がソ連に対して、戦争終結の仲介役の依頼を申し入れるという動きを見せたことである。第三点は、アメリカが七月一六日、原子爆弾の実験に成功し、日本に対して使用可能となったことである。

無条件降伏を緩和してポツダム宣言を発するのは、戦争をもうこの辺で終えようということが目的であり、それは対日戦をアメリカがどのように見ていたかが前提となっていた。しかし問題は、日本に対する宣言をいつ出すかということであった。七月一七日からはポツダム会議が開かれることになっていた。主たる議題はドイツの後始末であった。

さて、先に掲げた三点のうち、第一点は以下のように説明される。最初、ソ連に対日参戦を呼びかけたのはアメリカの方であり、パール・ハーバーの翌々日、一九四一年一月二〇日、アメリカはソ連にその旨申し入れた。しかしソ連は、対独戦に手がいっぱいであり、また、日ソ中立条約があることを理由にそれを断った。その後もアメリカはしきりにソ連の対日参戦を求めたが、ソ連は断り続けた。ところが、一九四三年一〇月のモスクワ会議において、スターリンは国務長官ハルに対し、ドイツを打ち負かすことに成功したら対日参戦に参加すると告げ、ハルを驚かせ、

かつ喜ばせた。また、同年十一月のテヘラン会議では、スターリンはローズベルトに対し、ドイツが打倒されたらなるべく速やかに日本を攻撃する旨を一方的な約束のように伝えた。さらに、一九四五年二月のヤルタ会談において、ソ連はドイツの降伏後、二ないし三カ月後以内に日本を攻撃すると約束した。その際、いわゆるヤルタの密約が取り交わされ、ソ連は対日参戦の分け前として樺太、千島及び満州権益（これは中国政府の同意を必要とした）を与えられることになっていた。ドイツ打倒後の一九四五年五月、ソ連は八月の初旬にはいつでも日本を攻撃できるよう準備を完了すると通告してきた。

一方、米ソの協調は崩れる兆しを見せつつあった。すなわち、バルカン諸国及びポーランドの問題におけるソ連の考え方と行動が次第に米英から同調されなくなり、両者の立場は対立的になっていった。一九四四年十二月三十一、ローズベルトはスターリンに電報を発し、ポーランドにおけるソ連のやり方を批判し、怒りとともに強い反対意思の表明とともれる指摘を行った。米英はロンドンにあるポーランド亡命政権を盛りたてようとしたところ、ポーランドを占領したソ連は共産主義的なブルリン政権を打ち立ててしまった。ローズベルトの電報は、このことがポーランド

国民の意思を聞くことなしになされたとの詰問の電報だったのである。

バーンス國務長官は後に『スピーキング・フランクリイ (Speaking Frankly)』と題する著作において、冷戦はトルーマンが大統領になった後の一九四七年から始まったが、米ソの協調が崩れて対立する傾向はローズベルトの死の直後ではなく、既に一九四四年に生じていると指摘している。さらに、ポーランドのみならずドイツの占領管理においても、ことごとく米ソ間の軋轢が生じた。ヨーロッパにおけるそのような経過から、アメリカとしてはソ連に対日参戦させた場合の不安が出てきた。アメリカ政府は、ヨーロッパにおけると同様のことをソ連にさせてはいけないと考えた。そのため、ポツダム宣言による日本への戦争終結の呼びかけは、ソ連の対日参戦の前、つまり遅くとも八月半ば以前にならなければならないと考えられた。

次に、前掲三点のうち第二点は以下のように説明される。一九四四年頃からすでに、日本でも戦争を終えようという動きがあったが、連合国の無条件降伏方式が障害となって日本としてはとりつくしかなかった。一方、ソ連は日本に對し、日ソ中立条約を更新する意思のないことを通告してきた。しかしその期限の終了は通告の一年後であり、そ

の時点ではまだソ連は日本に中立であった。また、時の内閣は鈴木貫太郎内閣であり、戦争終結へと動いていた。⁽³³⁾そこで日本政府は、ソ連に働きかけて事態を戦争終結の方向へ持つて行こうと考えた。ソ連への働きかけは元駐ソ日本

大使であった広田弘毅が行い、マリク (Yakov A. Malik) 駐日ソ連大使との間で一九四五年六月八日に広田・マリク会談が行われたが、ソ連側は応じなかった。しかし、六月二二日、天皇の御召しによる御前会議が開かれ、天皇の御諭しに従って戦争を終える方向に事を運ぶことに決まった。その際、天皇は具体的な事項には立ち入らなかったが、日本政府としては結局、ソ連を通じて行動するしかなかった。

七月一二日、日本政府からモスクワの佐藤尚武大使へ、ソ連に連合国との仲介を求める申し入れを行うよう指示する電報が送られた。翌一三日、佐藤大使はソ連のロゾフスキー (Solomon A. Lozovskii) 外務次官に、和平調停の依頼を申し入れ、近衛文麿公を全權大使として特派したいと伝えた。しかしソ連政府としては、翌日ポツダムに向かうため会談の準備に忙殺されているので、その申し入れを検討する余裕はないと返答してきた。日本側はこれを希望的に受け取ったが、ソ連にはそのつもりは全くなかった。

七月一四日、スターリンら一行はポツダムに向かった。

そこにおいてスターリンは日本の対ソ申し入れをアメリカ側に伝えた。一方、アメリカはこのような一連の動きをキヤッチしており、日本がソ連を通じて手を上げかけていることを悟った。しかし、アメリカにとつて、戦争終結がソ連の努力によることはソ連に点数を稼がせることを意味し、好ましいことではなかった。そこでアメリカ政府は、ソ連に出遅れることなくポツダム宣言を出すことにより、日本に呼びかけて戦争を終わらせようとしたのである。

最後に、前掲三点のうち第三点は以下のように説明される。アメリカは参戦後すぐに原爆の開発に着手していた。一九四五年七月一六日、原爆実験が成功し、それはポツダムにいるトルーマンに伝えられた。七月一七日、ポツダム会議が始まった。ここでポツダム宣言を出せば、日本はかくなりそれに傾くだろう。かつ、原爆が手に入った。

しかし、日本に対して原爆を使用するか否か、また使用するとしてもどのようにして使用するかについては、いろいろな案が出された。例えば、原爆の存在を知らせるだけでよいとする案、日本の中の人のいない所に落とすとする案、あるいは広島、小倉、長崎また新潟に落とすとする案等があった。バーンス國務長官は原爆不使用の立場であり、スティムソン陸軍長官は使用するとの立場をとっていた。⁽³⁴⁾

結局、トルーマンは、ソ連が対日参戦してイニシアティブをとる前に原爆を使用することを決心し、七月二四日、天候の許す限りいつでも原爆を投下できる態勢をとるよう決定を下した。次いで七月二六日、ついにポツダム宣言が発出された。

以上のように、日本に対する宣言をなるべく早く出すというタイミングの決定に大きく働いた要因の一つは、七月一六日における原爆実験の成功であった。また、アメリカ政府は、原爆を手にした結果、ポツダム宣言において天皇制に言及する必要はなくなったと判断した。その結果、七月一二日にポツダムへ出発するときには宣言に含まれていた天皇制に対する言及が、発出直前にポツダムにおいて削除された。それゆえ、ポツダム宣言は天皇制に関して、直接には何ら言及しないで終わっている。

(昭和六〇年六月四日)

九 ポツダム宣言に対する日本の対応

一九四五年七月二六日、ポツダム宣言は発出された。アメリカは事前に同宣言についてイギリス及び中国に照会したところ、中国はそのまま承諾したが、イギリスの申し入

れにより若干の修正がなされた。一方、ソ連に対しては、発出後、モロトフ外相にそのコピーを届けるにとどめられた。彼は発出を二、三日待ってくれるよう言ってきたが、バーンズ國務長官は、ソ連は対日参戦していないため英中三国によってすでに発出されたと返答した。このような発出の状況から、アメリカがソ連の参戦前にポツダム宣言を出す意図は明らかであった。既に述べたとおり、アメリカとしては、できるならソ連の参戦前に日本を降伏させたかったのである。ポツダム宣言にソ連の意思は入っておらず、それは圧倒的にアメリカのものであった。

では、ポツダム宣言に対する日本政府の対応はいかなるものであったか。既に述べたとおり、日本はすでに六月二二日、天皇が出席した御前会議である最高戦争指導会議において戦争終結の方針を決定している。四月に成立した内閣の総理大臣であった鈴木貫太郎の胸中には、戦争を終えるための舵取りをする決意がこめられていた。ポツダム宣言を受け取った日本政府にとって、無条件降伏の緩和は明らかであった。それが実感として感じられたのは、ドイツの処理との比較からであった。ヤルタ宣言では、ドイツの戦後処理政策はドイツが最終的に打倒されるまで明らかにされないと言表され、実際そうになった。しかしポツダム宣

言は、日本に対して条件を示していた。

ところで、ポツダム宣言にソ連が加わっていないかったことについて、日本政府はアメリカがソ連を出し抜いたとは思ってもよらなかった。日本政府はポツダム宣言発出にソ連も関与していると判断し、それにもかかわらず同宣言にソ連が加わっていないのは、ソ連が依然として中立を保持していることの現われであると考えた。そのため日本政府はポツダム宣言に対して態度を表明しないで、ソ連からの何らかの連絡を待とうとした。また、同宣言が直接には触れていない天皇の扱いについても、ソ連を通じてあたりをつけたいと考えていた。このように日本政府の見方は甘いものであった。七月一三日の佐藤大使によるソ連への調停の依頼の申し入れに対して、ソ連は一八日、日本の申し入れは漠然としており、何とも応答のしようがないと佐藤大使に回答する一方で、すでに日本をたたくことに決めていたのである。

ポツダム宣言の副題は、「日本国ノ降伏条件ヲ定メタル宣言」となっていたため、日本政府内には同宣言を新聞に出すべきではないとの意見が出された。しかし、日本政府としては、今後の交渉において同宣言を基礎とすることになるであろうから、全然新聞に出さないわけにはいかない

と判断した。その結果、ポツダム宣言の要約が项目的に新聞に出されたが、トップ扱いはされなかった。朝日新聞はある人の話として、ポツダム宣言は敵の謀略であると付け加えた。国民はほとんど反応を示さなかった。しかし軍部は、このような報道でさえ国民に動揺を生じるとして、ポツダム宣言を受け入れない旨の態度表明を政府に要求した。七月二八日の定例記者会見において、記者団は鈴木首相に対し、政府はポツダム宣言をどのように考えているかと質問した。これに対して鈴木首相は、日本政府としての意思表示をまだしかなかったのであるが、いわば問い詰められて、ポツダム宣言によって国内が動揺しないように配慮して次のように答えた。すなわち、政府としてはポツダム宣言はさして重要な意味のあるものとは考えず、これを黙殺する、また、我々は断固戦争の完遂に邁進するのみである、と語った。⁽³⁵⁾しかしこの「黙殺」という語が、本来ノーコメント・プラス・アルファ程度の意味で使われたのに対して、外国へ伝えられる際、それより強い意味を含む英語すなわち“reject”あるいは、“ignore”に訳された。連合国、とくにアメリカは、ポツダム宣言に対する日本の態度表明を待っていたが、そこにこの鈴木首相の記者会見のニュースが入ってきたため、日本政府としては同宣言を拒

否するものと受け取られた。一方、日本政府は翌月に入っても何ら公式の反応を示さなかった。

八月六日、ついに広島に原爆が投下された。翌七日、トルーマン大統領は広島への原爆投下を明らかにする声明を出した。「広島が一瞬にして吹っ飛んだようだ」という話が東京に伝わるほど、それは日本に衝撃を与えた。当時、日本でも原爆の研究がなされていたが、開発というところまでは至っていなかった。日本の学者は、この戦争中に原爆が開発されることはないだろうと考えていた。ところがアメリカは、莫大な予算をつけて原爆の開発に着手し、成功していたのである。

さらに八月八日夜遅く、ソ連がソ満国境及び樺太において攻撃を開始した。次いで九日午前四時頃、ソ連は対日宣戦を布告した。それと同時に、ソ連はポツダム宣言に加入した。日本は原爆投下に加えて、先に調停を依頼していたソ連の参戦により、万事休すとなった。その結果、日本はついにポツダム宣言受諾へと動き始めた。

八月九日午前一〇時、最高戦争指導会議が天皇の出席なしで開かれ、ポツダム宣言を受諾すべきか否かが話し合われた。すでに六月二二日の御前会議における天皇の御諭しにより、戦争終結の方向で一致努力することになっていた

こともあって、全員が戦争を終結することでは共通していた。しかし、ポツダム宣言を無条件で受けるか、それとも日本側の要望を入れるかで意見が分かれた。ただし、天皇の国法上の地位には何ら変更が生じないことを確認できそうであれば受諾することでは全員共通であった。東郷茂徳外相及び外務省は、天皇のことは暗黙のうちに容認されているから条件を付けない方が良いと考えた。しかしながら、軍部は天皇の地位の確認のうえに、さらに条件を付けることを要求した。それは次の三項目であった。第一に連合国は日本本土に上陸せず、占領しないこと、第二に日本軍は自主的に撤兵し、復員すること、第三に戦争犯罪の処罰は日本で行うことであった。

この会議が開かれていた八月九日、今度は長崎に原爆が投下された。これは、アメリカが複数個の原爆を保有していることの証拠であった。最高戦争指導会議はいったん中止され、政府は閣議を開いた。鈴木首相は各大臣のはっきりした返答を求め、大部分の閣僚は天皇の一点に要求を絞るべきであるとした。若干の者は軍部の条件のいくつかを付けるよう主張したが、軍部の要求は明らかにポツダム宣言に反していた。鈴木首相は、これ以上ぐずぐずすることははや許されないと考えた。

九日夜一時三〇分、再び最高戦争指導会議が召集された。今回は天皇の出席する御前会議として開かれた。しかし一〇日午前二時を過ぎてもなかなか結論が出ず、鈴木首相を除く参加者の意見は三対三、真二つに割れた。そのとき鈴木首相は天皇の前に出て、天皇の考えによる決定を求めた。天皇は、ただ一点の条件にしぼる政府側の案に賛成した。その結果、天皇の地位に変更がない旨をおりこんだうえでポツダム宣言を受諾することとなった。八月一日付の連合国に対する日本政府の申し入れは、「天皇ノ国家統治ノ大権ヲ変更スルノ要求ヲ包含シ居ラザルコトノ了解ノ下ニ受諾ス」という要求を含んでいた。「天皇ノ国家統治ノ大権」という表現は、外務省の第一原案では「天皇ノ国法上ノ地位」となっていたところを、先の御前会議において反対があったため変更されたものである。前者の表現は英訳による「the prerogatives of His Majesty as a sovereign ruler」となっており、これは原理としての天皇主権の意味とともに実定の憲法上の権限全体を含むものであった、後者の表現よりは鋭い要求を意味した。⁽³⁶⁾

これに対する八月一日付の連合国からの回答は、「降伏ノ時ヨリ天皇及日本政府ノ国家統治ノ権限ハ……連合国最高司令官ノ制限ノ下ニ置カルモノトス」⁽³⁷⁾、また、「日本

国ノ最終的ノ政治形態ハ『ポツダム』宣言ニ遵ヒ日本国民ノ自由ニ表明スル意思ニ依リ決定セラルベキモノトス」としていた。これはアメリカ側が考えた回答であり、形式と実質、表と裏をはっきり意識して書かれていた。日本からの申し入れに対してアメリカ政府は、日本が条件を付けてきたと感じた。事実そのとおりであった。しかしポツダム宣言は要求条件を掲げつつ、その受諾については日本側からの条件を付けさせないとするものであった。日本政府の申し入れに対する回答に関してアメリカ政府は、英中ソに意見を求めた。ソ連は日本の申し入れを蹴飛ばすよう要求した。イギリスはアメリカ政府の回答文に対し、ほんの若干の修正を求めたのみであった⁽³⁸⁾。また中国はその回答文でけっこうであるとした。

アメリカ政府としては日本政府の申し入れを蹴飛ばすこともできたが、それは望むところではなかった。それでパインズ国務長官は、原案どおり回答することにした。しかし、日本の申し入れに直接答えることは交渉によって一つの新しい条件を設定することであった。それを避けるため、天皇の地位に変更があるとも言わず、日本の要求に対して答えないようであって、実は答えているように回答がなされた。すなわち、天皇及び日本政府が連合国最高

司令官の制限の下に置かれるということは、裏を返せば、制限はあるが天皇の存在は認められるということの意味した。また、日本国の最終的な政治形態 (ultimate form of government) が日本国民の自由に表明する意思によるということとは、国家の基本的なあり方は、日本国民が自ら決めるということであり、それには当然、天皇の問題も含まれていた。アメリカ政府の用意した回答文は、文言上、天皇制廃止、明治憲法下とは異なる天皇制、あるいは明治憲法寄りの天皇制のいずれも解釈可能であった。当時の日本国民の意思は天皇を守りたいというものであり、この回答により少なくとも天皇制が廃止されることはないという含意 (implication) が示されていたといえる。ただし、天皇を存続させることになるとしても、それは日本国民の意思に基づくものであるゆえに、明治憲法下の天皇とは本質的に異なり、国民主権に基づく天皇であることになる。この回答はポツダム宣言第一二項ですでに述べられていることを繰り返しており、新しいことを言っているのではないが、裏面では天皇の存在を認めているという実に巧妙な (skillful) 文書であった⁽³⁹⁾。

ステイムソンは後にその著作において、次のように述べている。八月一〇日、ワシントンは戦争が終わるというこ

とで非常に熱狂していた。日本からのラジオ放送は日本が降伏することを告げていた。ホワイトハウスでは大統領の下に会議が開かれ、この機会を何とかものにしようとした。しかし、日本の申し入れにある条件を受け容れることには問題があった。日本の申し入れがなくとも天皇を存続させ、我々の指揮官の下に置くことによって、激しい戦いを避けることができる。バーンズ國務長官は私が前もって用意していたものに従って、回答文を起草した。これは大統領によって承認された。それは日本側の条件を直接的に入れることを避けて、日本が確認したいと思うことを一応示すものであった。それはポツダム宣言以外に何らの条件をも加えるものではなかったが、言外に天皇の地位を承認したのである。

しかし、八月一日付回答を受け取ってから、日本政府はその回答の法的意味を正確に汲みとれず、最高戦争指導会議及び閣議の態度はまともななかった。天皇の問題が最後まで論争点であり、軍部及び右翼寄りの閣僚は、日本の最終的政治形態が日本国民の意思によるという点を指摘して、これでは日本の申し入れは容れられていないと主張した。

八月一四日、天皇の御召しによる御前会議が開かれた。

これは最高戦争指導会議と閣議を併せた形で天皇の前で開かれた会議であった。そこで天皇は次のように述べた。すなわち、あちらの回答はこちらのことを相当好意的に考えてくれているように思われる。この回答でよろしいと思うからポツダム宣言を受諾することにする。自分はどのようになってもかまわないから、これ以上国民が犠牲になることのないようにしたい。国民が残れば日本はまた立ち上ることができる。

このようにして、ポツダム宣言受諾が天皇の決定としてなされた。それを明らかにしたのが詔書であり、八月一四日夜一時頃、交付の手續がとられると同時に、その旨の通告が連合国に対してなされた。また国内では、八月一五日正午、天皇がラジオ放送を通じてポツダム宣言受諾を発表した。軍の一部はその録音盤を奪おうとしたり、鈴木首相や木戸幸一内大臣の家を襲撃したが、それは無駄に終わった。

以上のようにして、太平洋戦争はついに日本のポツダム宣言受諾により幕を閉じたのである。

(昭和六〇年六月二一日)

一〇 ポツダム宣言の受諾によって生じた状態と法的意義

ポツダム宣言受諾を表明した一九四五年八月一四日の詔書には、「国体ヲ護持シ得テ」戦争を終結する旨が述べられている。また、同日の内閣告諭においても、いまや国民の向かうべきところは国体の護持にある、とされている。このように、ポツダム宣言受諾にあたり、日本側の最大の願いは国体護持にあった。しかしこれは、連合国の要求を受け容れたうえで言っていることであるか。連合国と日本の間に認識のずれはなかったのか。ポツダム宣言はアメリカ的な表現をしているのに対し、国体というのは日本的観念である。ポツダム宣言受諾時に、天皇及びその政府はどのように考えていたのか。

国体には三通りの捉え方がある。第一の捉え方は、天皇が主権を有し、国家統治権をもつとするものである。⁴⁰ 第二の捉え方は、天皇と国民の間に心の繋がりがあるという意味で、天皇が国民にとって精神的存在であるとするものである。⁴¹ 第三の捉え方は、最もプリミティブ (primitive) であって、単に天皇が存在するということを指すとするものである。

国体とは要するに、天皇の問題に他ならない。とくに、八月一四日の詔書及び内閣告諭で述べられている国体の護持とは、明治憲法下の天皇が維持されることを意味した。しかし、それは裏を返せば、ポツダム宣言の要求が理解されていなかったことを意味した。なぜならば同宣言は、明治憲法下の天皇をそのまま容認するものではなかったからである。ポツダム宣言の最大の要求は天皇の在り方を変えることであった。このような連合国と日本との間における認識の違いは、後々まで尾を引くことになった。

同宣言には天皇について何も言及されていないが、それは天皇の存在を認めないという意味ではなかった。既に述べたとおり、原案には「現在の皇統の下における立憲君主制を含みうるものとす」という表現が含まれていたが、それは発出直前に削除された。グルーやスティムソンは、それを入れるならば日本の受諾が早まると主張したが、パーンズらは、日本に対する条件としてそこまで出す必要はないと考えたのである。天皇に関する言及が削除された結果、七月二六日発出のポツダム宣言に対し、日本側の受諾は遅れ、八月一四日まで延びたのである。このように、アメリカのポツダム宣言発出においても、また日本の受諾においても、天皇が最大の争点であった。

では、ポツダム宣言受諾により、日本はいかなる状態に置かれたのか。ポツダム宣言の要求条項の眼目は、日本の国家のあり方を変革する改造にあった。その内容は、日本が平和、人権及び国民主権の国家となることであつた。ポツダム宣言は日本側によって受諾されることによって合意となつた。また、その変革のための方法として、それは連合国軍の占領下でなされるとともに、天皇及びその政府を通じて、日本国民の自由に表明する意思によってなされることとされた。

くり返しになるが、ポツダム宣言は日本側によって受諾されたことによつて合意となつた。合意はひとつの法である。それゆえ、連合国は権利をもつ立場に立つ一方、日本は義務を負う立場に立つた。ポツダム宣言は普通の合意の場合と異なつて、日本側がやむを得ず受諾したものであるが、受諾及びそれによる降伏もまた意思である。すなわち日本は、そこにおいて選択し決意し、ポツダム宣言を受諾したのである。連合国の八月一日付回答は、天皇及びその国家統治の権限の存続を認めており、ポツダム宣言受諾後も日本は依然として国家であり続けた。この点は、ドイツとは対照的であつた。ドイツの場合、ヒトラーは自殺し、ドイツの政府は消え去つた。その後、連合国は宣言を発し、

ドイツの国家権力は各連合国の最高司令官に承継されたのである。

ポツダム宣言の受諾は、日本が平和、人権及び国民主権の国家になることを受諾したことを意味したが、それは同時に、日本国憲法の原理が決定されたということであつた。しかも、この原理の決定は日本だけで行つたものではない。国際的なものとして、連合国が要求し、日本が受諾することによつて、いわば受動的に日本はそのような原理の決定を行つたのである。これは、フランス憲法やアメリカ憲法における原理の決定が能動的に国民によつてなされたのとは対照的である。

一方、原理の決定だけで憲法ができるのではなく、そのためには原理が実定的に具現されること、すなわち憲法典の制定が必要である。

日本国憲法において、原理の決定後から憲法典制定に至る過程は、連合国軍の占領の下に行われた。それは、天皇主権から国民主権への確実な転換のため、換言すれば、ポツダム宣言の内容を実現するためであつた。しかし、憲法は国民の心によつて支えられるゆえに、外国の軍隊によつて新しい国家の在り方や憲法典が決定されるのは好ましいことではない。また、ポツダム宣言の要求の一つは、基本

的人権の尊重であった。これらの理由から、憲法の制定は日本国民の自由意思によることが必要であった。つまり改革の主体は日本国民なのである。しかし、占領されつつ国民の自由意思に基づくというのは易しいことではなかった。そのため、日本国憲法の制定の過程は波乱多きものとなった。すなわち、原理の決定ばかりでなく、日本の新しい憲法典の制定もまた、国際的、受動的なものとなった。ただし、明治憲法から日本国憲法への切換え自体は日本国民に拠ったのであり、具体的には憲法議会がそれを行った。

ところで、ポツダム宣言の発出から受諾の過程において出てくるもう一つのファクターが存在した。同宣言には述べられていないが、新たな憲法の制定は天皇及びその政府を通じてなされるということである。なぜならば、ポツダム宣言が発出されたのは天皇及びその政府に対してであった。また、日本側における八月一〇日付申し入れ及び八月一四日付けの受諾の通告も、天皇及びその政府が主体であった。さらに、八月一日付けの連合国回答もまた、天皇及びその政府に宛てられたものであり、しかもそこでは、天皇及びその政府の存在を認める旨が示されていた。その結果、占領軍は天皇及びその政府を通じて、日本の国家改造を行うこととなった。一方、占領が進むに従って、天皇

主権は国民主権となり、その切換え自体は日本国民の意思によることとされたのである。

(昭和六〇年六月一八日)

一 日本占領の性格

ポツダム宣言は、そこに掲げる基本的目的を達成するため、日本を連合国軍の占領下に置くことを要求していた。この占領は、国際法上一般にいわれている占領とは随分違ったものであった。一般国際法上の占領は、占領軍が占領地の法を尊重するのが原則である。すなわち、一九〇七年のハーグ陸戦法規（陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約）は、第四三条において「国ノ権力カ事実上占領者ノ手ニ移リタル上ハ、占領者ハ、絶対的ノ支障ナキ限、占領地ノ現行法律ヲ尊重」すべきことを定めている。

そもそもハーグ陸戦法規における占領とポツダム宣言における占領は、次の三点で異なる。第一に、前者は確立された国際法規、一般国際法上のものであるのに対して、後者は日本と連合国の合意によるものである。第二に、前者は休戦あるいは停戦以前の戦争継続中のものであるのに対して、後者は日本が降伏して戦争が終結した以後のものな

のである。第三に、ポツダム宣言では、日本の国家改造のため日本の法を變革することがそもそも目的とされ、その確保のための占領とされているのである。ポツダム宣言に基づく日本の占領を、一般法に対する特別法の関係において考える立場もあるが、以上の三点から考えて肯定することとはできない。また、ポツダム宣言に基づく占領をハーグ条約違反というのは、妥当ではない。それは新しい型の占領であつて、戦争のない国際社会の実現を目的とする連合国の戦後処理政策によるものであつた。

それでは、この日本に対する占領は、いかなる性格のものとしてなされたのか。その特徴はまず、(1)連合国によって共同になされ、(2)日本を単一不分割のものとしてなされる占領であつた。

対日占領の基本的性格は連合国の共同管理というものに関していえば、ポツダム宣言の発出時においては、連合国は米英中の三国であり、受諾時においては米英中ソ四カ国であつた。そして、一九四五年九月二日の降伏文書調印時には、さらにフランス、オランダ、カナダ、オーストラリア及びニュージーランドの五カ国が加わつた。そこで最終的には一三カ国にのぼつた。これらのうち米英中ソの四カ国は主たる連合国と呼ばれていたのであつた。しかしその

中で指導的、支配的であつたのはアメリカであつた。

(2)の不分割の点に関しては次のとおりである。ドイツの場合は米、英、ソ連とフランスの四国によつて分割占領がなされ、各占領地域の最高司令官がそれぞれ占領管理を行つた。日本については八月一日、ソ連が連合国最高司令部を二人制とし、その一人をソ連軍人として北海道の北半分を占領することを要請したが、アメリカはいずれもこれを拒否したのであつた。アメリカはドイツ等の状況からして、ソ連と地域を分けて占領管理を行うことは、ソ連と協調ができない以上、好ましくないと考えた。その結果、日本は不分割占領されることになつたのである。なお、アメリカでは軍の関係者により日本の分割占領案が考えられたこともあつたが、米ソの協調が崩れていくにつれて、分割占領が実際の案とされることはなくなつた。

また、占領は日本の全域にわたつて行われた。すなわちそれは、全面占領であつた。ポツダム宣言第七項によれば、占領がなされるのは「連合国ノ指定スベキ日本国領域内ノ諸地点」となっており、それはかならずしも全面占領を意味するものではなかつた。しかし実際には全面占領がなされたと言つてよい。

(2)の単一とは、単一の権力すなわち連合国軍最高司令官

の権力を意味した。アメリカ軍人の最高司令官の下に占領軍が置かれた。占領軍は主たる連合国によって構成するとされ、中国は占領に加わるよう招きを受けたが、内戦のためそれどころではなかった。これら四カ国は、連合国最高司令官の下に地区を分けて占領に参加するとされたのであるが、ほとんどがアメリカ軍であり、それに若干イギリス軍が加わった程度であった。また、オーストラリアとニュージーランドの両軍がある程度加わった。ソ連は、アメリカ人の最高司令官の指揮の下におかれるソ連軍を出すことはできないとして参加を拒否した。日本の占領分担地域は四つに区分され、アメリカ軍占領地域やイギリス軍占領地域というような地域はできたが、そのトップにはアメリカ人の最高司令官が存在した。

日本占領の特徴として次に挙げられるべきことは、(3)主として間接占領がなされ、必要に応じて直接占領を加えるとされたことである。すなわち、最高司令官は、日本国民を直接支配するのではなく、覚書、指令あるいは口頭で日本政府に命じ、それを日本政府は法律の改廃により行うか、急ぎの場合には緊急勅令及びその委任に基づく勅令を発することによって実施したのである。

一方、直接占領とは直接に日本国民を支配することを言

うが、これは例外的に行われるものであり、極めて稀であった。例えば、戦犯の逮捕はこれにあたる。それは、日本政府を通すと、戦犯が自殺するおそれ等があったからである。なお、沖縄では一貫して直接占領がなされた。付け加えておくと、連合国は九月二日降伏文書調印直後、日本政府に直接占領を行うことを通告し、その旨の天皇の宣言(proclamation)を発すること、また、貨幣については連合国の出す軍票を使用すること等を申し渡した。しかし日本側は、責任をもつて完全に最高司令官の命令を実行するので間接占領とするよう交渉した。その結果、九月四日、当分の間、間接占領でいくことが決定された。このように当初、連合国が直接占領を行おうとしたのは、連合国としては日本が本当に何事もなく占領状態に入っていくとは必ずしも思われず、不測の事態を想定したからであった。しかし、八月二八日にアメリカ軍が初めて日本に到着して以来、日本ではほとんどトラブルが生じなかったため、連合国も安心して占領終結まで間接占領で通したと考えられる。占領の直接間接は、日本国憲法の制定とどのような関係があったか。最高司令官マッカーサーが近衛公、次いで幣原首相に対して憲法を改革する必要があると指示したことは、連合国側が間接的に事を行うことの現われであった。

しかし、日本政府の案すなわち松本案はポツダム宣言の要求からあまりに遠く離れていたために、総司令部が直接、案を作成し、日本側に渡す結果となった。このように、憲法改正案の作成についてマッカーサーは間接的に行おうとしたが、しかし必要に応じて直接的なものを加えたのである。それは日本国憲法の制定過程に大きく影響した。

では、なぜ間接占領が主とされたのか。間接占領の方針は、ポツダム宣言の実行は天皇及びその政府を通じてなされるとした連合国の八月一日付回答においてすでに示されている。そもそも、戦争を終結するためには、また、そのあと国家改造を行うためには、天皇及びその政府を相手とし、それを介することがベターであるとの狙いは、ポツダム宣言の発出そのものにあつたのである。ドイツの場合、完全に打倒された結果、政府が存在しなくなったため、占領軍は全てのことをやらねばならなかった。これは非能率的なことであつた。そこでアメリカは、日本に対しては条件を示して受諾させ、それによって戦争を終わらせたあと、その条件を日本政府を通じて実現した方がよいと判断した。これが、ポツダム宣言における無条件降伏緩和の狙いであつた。それゆえ間接占領は、ポツダム宣言の当然の帰結であつたといえる。

ところで、日本に対する占領は、連合国による共同のものとしてなされたのであつたが、その実態はほとんどアメリカによるものに近かつた。ドイツの占領管理においては、米英仏ソ各占領地区の最高司令官によって構成される管理委員会 (Control Commission) がベルリンに置かれ、各占領地区の最高司令官はその決定に反しない範囲で支配を行うことになっていた。しかし、この管理委員会は、実際には各国の拒否権の存在により機能しなかつた。

占領に関しては、方針及び政策の決定という立法的側面とその実施という行政的側面がある。日本の占領において後者の任に当たる連合国最高司令官に任命されたのは、アメリカ軍の太平洋地域陸軍最高司令官のマッカーサーであつた。占領政策の実施の面は一〇〇パーセント、アメリカによって行われた。そしてこの任命は、八月一日、日本のポツダム宣言受諾の通告のあつた直後になされたのであつた。なお、彼が日本の土を踏んだのは八月三〇日のことである。

占領政策は連合国として共同で行うものである以上、他の連合国と協議し、その意思も盛り込まれるべきものであつた。戦争終結の直後においては、その機能を果たしたのが、九カ国代表からなる極東諮問委員会 (Far Eastern

Advisory Commission) であった。この委員会は日本の占領に関する方針案を連合国に勧告する権限のみを有し、決定は各連合国政府が協議して行なった。

極東諮問委員会の設置の提案を行ったのは、八月二日、アメリカであった。これに対してイギリスは、諮問委員会ではなく管理委員会を設け、そこで占領の方針を決定したいと申し入れた。アメリカは八月二三日、まずは極東諮問委員会を設置して、それからイギリスの提案を検討することにしたと回答した。一方、ソ連も九月七日、管理委員会を設置するよう提案した。しかし話がまとまらず、イギリスがまず折れて、結局、極東諮問委員会が設置されることになった。一〇月三〇日、極東諮問委員会は第一回総会を開いて発足した。そこにおいて管理委員会を設置する案が検討されることになった。しかしソ連は不参加であり、極東諮問委員会の外にあつてアメリカに管理委員会をつくるよう要求し続けた。結局、二月二六日、モスクワ外相会議において、極東諮問委員会は極東委員会に改組され、そこで占領に関する方針及び政策の決定が行われることになった。

この間、マッカーサーはアメリカの決定による拘束を受けるにとどまった。また、極東諮問委員会において協議さ

れる原案は、ほとんどアメリカによるものであった。それは、アメリカが対日開戦の翌年から対日戦後処理の研究及び準備を行っていたからであった。また、戦争の遂行においても力になったのはアメリカであり、ポツダム宣言もほとんどアメリカによるものであったからである。ポツダム宣言は要求及びそのための方法の両面の条件において、アメリカ的であった。先に述べたように、日本国憲法の原案はアメリカに拠ることになったが、たとえそうでなくとも、以上のような状況の下では日本の憲法はアメリカ的なものとなっていたと考えられる。

(昭和六〇年六月一八日、二五日)

一二 占領管理の開始と憲法改正の指示

ポツダム宣言受諾による日本国憲法の原理の定立は、既に述べたとおり、受動的なものであったが、原理の具体化としての憲法典の制定もまた、多分に受動的性格を帯びることとなった。

一九四五年八月一日、鈴木貫太郎首相は、終戦処理は臣民としてあるべきことではないので宮様にやって頂きたい、として内閣を総辞職した。その結果、八月一七日、東

久邇内閣が成立した。東久邇稔彦首相は宮様であり、かつ陸軍大将であった。そのため、これは、軍を武装解除して解体するという作業に合わせた任命であったといえる。当時、日本の内地だけで三三六万人の兵がおり、また外地にも多くの兵士が残っていた。この内閣において実際上きりもりする副総理として、近衛公が無任所の國務大臣となつて入閣した。⁽⁴³⁾それゆえ、この内閣は實際上、東久邇＝近衛内閣であつたといえる。

基本的人権と平等の見地から連合国が見ると、宮様が首相になることはおかしいともいえる。しかし、天皇及びその政府を通じてポツダム宣言の要求する改革がなされることになつてゐたという経緯から、この内閣は成立した。一方、この内閣の使命は終戦処理と国体護持にあつた。だが既に述べたとおり、その場合の国体とは天皇の国家統治の大権すなわち天皇主権を意味したゆえに、それはポツダム宣言の要求と相容れるものではなかつた。

九月二日、日本は連合国との間で降伏文書に調印した。これは、日本の政府及び軍の代表がマニラへ派遣されて手渡された降伏文書案に、日本側代表が黙つてサインしたものである。降伏文書調印の意義は、無電によって行われたポツダム宣言受諾を確認し、日本側がその要求の誠実なる

実行を約束したということである。同日続いて、一般命令第一号 (General Order No. 1) が発せられた。これは軍事に関する措置であり、日本軍の武装解除と解体を命ずるものであつた。これらの経過において、連合国からすると意外なまでにほとんどトラブルは生じなかつた。それは、天皇の決定による戦争終結だつたからであり、また、宮様が中国や南方に派遣されて、終戦が天皇の命令であることが知らされたからであつた。

九月一日及び一三日には、東条英機をはじめとする戦争犯罪人の逮捕が行われた。これは、ポツダム宣言第一〇項に要求されていた事項であつた。すでに一九四三年一月二七日のカイロ宣言において、米英中三国は日本の侵略を制止し、これを罰するために戦争を戦いつつあるものである、と述べられている。このように、連合国の戦争は単に日本を軍事的に打倒するだけでなく、日本を罰することに目的としていた。つまり、連合国、とくにアメリカは、この戦争に対してアウトローに対する懲罰という意味をこめていた。連合国からすれば、武力行使に訴えて侵略を行つた日本は国際法違反であり、責任者は戦争犯罪人として処罰されるべきであつた。これは、国際法における新しい現象であり、戦争を犯罪と考えることは一つの発展であつ

たといえる。しかし、極東軍事裁判及びニュールンベルク裁判については、今後も議論が続けられよう。

九月一七日、マッカーサーは横浜から東京へと入った。占領軍が続々と日本にやってきていたにもかかわらず、マッカーサーが東京に入るのがこの日まで延びたのは、占領の体制が十分に整わず、天皇のいる東京へ彼がすぐに入ることは日本人の心理に刺激を与えるかもしれないとして、万一のときのことを考えたからであった。一方、九月二日に日本政府は、最高司令官が東京に入らぬよう申し入れたのであるが、それは聞き入れられなかった。

九月一八日、東久邇首相の連合国記者団との会見が行われた。その席で憲法改正に関する質問が出された。これに對して首相は、「我々は連日、総司令部の矢継ぎ早の要求に追われて、それを実行するのに全力を挙げている状態である。内政面についてどういう改革を行うべきか考える余裕がない。」と答えた。⁴⁵⁾ また、当時、国民は敗戦によって放心虚脱の状態であるとともに、物資の不足に悩まされていたのである。

九月二二日、日本の占領管理の政策・方針・方法に関する「初期対日方針」がアメリカ政府によって発表された。マッカーサーはすでに八月二九日、この内容をラジオで聞

いており、その最大の狙いが日本の国家の改造であることは心得ていた。

九月二七日、天皇とマッカーサーの会見が行われた。これは天皇側から申し出たものであり、会見の際には奥村外務省条約局長が随伴した。マッカーサーは丁重に天皇を迎えた。天皇はこのときは話さないとマッカーサーと約束したとして、自らは知らせていないが、マッカーサーは後に回想録の中で天皇が述べたことを明らかにしている。すなわち、天皇は彼に對し、「私は、国民が戦争遂行にあたって政治軍事の両面で行った全ての決定と行動に對して一切の責任を負う者として、あなたが代表する連合国の裁決に委ねるためにお訪ねした。」と述べたと記録されている。この言葉に對してマッカーサーは、大きな驚きと深い感銘にうたれた。この点は、彼が天皇の在り方の問題を考えるうえで相当の影響があつたと思われる。

一〇月四日、近衛公が外務省の奥村勝蔵条約局長を伴ってマッカーサーを訪ね、行政府・議会の構成等、日本の国政において改めるべき点について心得るべきことを尋ねた。⁴⁶⁾ マッカーサーは近衛公に對し、第一に憲法は改正を要することを指示 (direct) した。また彼は、それはできる限り早急になされなければならないと摩擦を覚悟し

でも総司令部の方でそれを行わなければならなくなると述べた。最後に彼は、近衛公が敢然としてこの改革の陣頭に立つよう述べるとともに、その際、詳しいことは彼の政治顧問であるアチソン (George Acheson Jr.) 大使から聞くよう告げた。⁽⁴⁷⁾ こうして、ここにおいて憲法改正が現実の問題として現われたのである。このマッカーサーの指示は副総理の近衛公を通じて日本政府に告げられたものであるといえる。会談後、近衛公は東久邇首相及び木戸内大臣と相談している。ところで当時の新聞は、これを憲法改正の「示唆」と伝えたが、そうではなく明らかに改正を「指示する (direct)」ものであった。

一方、同じく一〇月四日の夕方、「自由の指令」が出された。⁽⁴⁸⁾ これは精神的自由の分野に関する指令であり、思想・宗教・出版・集会及び結社の自由を妨げる一切の法令の即時の廃止を命じた。またそれは、そのような法令に違反したかどによる受刑者 (著しい例としては治安維持法違反の共産党員) を直ちに釈放することを命じた。さらにこの指令によって、そのような法令の実施の責任者である内務大臣、警視總監及び特高警察に従事していた者は罷免された。「自由の指令」はこのようにして、後に日本国憲法が定める精神の自由を実質的に実現するものであった。し

かしそれは、占領軍の管理の下になされたという点で、日本国憲法の保障する精神的自由とは異なる。

「自由の指令」の発せられた翌日の一〇月五日、東久邇内閣は総辞職した。彼らの国体維持の観念は維持されなかったものであり、また、彼らにはポツダム宣言の要求の意味するところがわかっていなかったのである。

一〇月九日、幣原喜重郎内閣が成立した。当時七四歳のこの元外交官は、外相として国際協調を旨とし、協議と交渉によって紛争を解決し、武力に訴えないとする、いわゆる幣原外交の立役者であった。しかしその後、軍部の台頭とともに、世の中から忘れられた存在となり、当時の人々から、幣原さんはまだ生きていたのかと驚かれるほどであった。だが彼は、日本において国際的に信頼される数少ない人物の中の一人であった。

一〇月一日、幣原首相はマッカーサーを訪問した。マッカーサーは彼に対して、日本がなすべき最大のことはポツダム宣言の実行であること、また、ポツダム宣言の実行は当然に憲法の自由主義化 (liberalization) を含むことを告げた。さらにマッカーサーは、選挙権の拡充、男女の平等、労働者の地位の向上、教育の自由化、検察及び警察の徹底した改革及び経済の民主化が認められなければなら

ず、これらを含めた憲法の改革を期待すると幣原首相に語った。これは翌日の新聞で報道され、新しい憲法への動きがはっきりと国民の前に示された。このようにして、マッカーサーの日本政府に対する憲法改正の指示は、動くことのない明確な事実となった。しかし、それにもかかわらず、幣原首相は記者団に対して、選挙の拡充等の目的の達成は法律によってできるので憲法の改正が必要であるとは思わないと語っている。この点からも、スタートにおける日本政府の憲法に対する認識が浅く、欠落に近いものであったことが窺える。

ところで、東久邇内閣において憲法改正に関し、何が行われたか。例えば、内務大臣山崎巖は、在任中一度、憲法改正すべきかどうか閣議で話題になったことがあるが、我々としてはまだ取り組むことではないとされた、と語っている。このように、全然考える余地がなかったということでもなかったが、憲法改正が閣議の正式の議題となったことは一度もなかった。しかし非公式には、次のような動きがあった。まず、近衛公と米内光政海軍大臣が高木惣吉内閣副書記官長と相談した後、緒方竹虎内閣書記官長がイニシアティブをとって、東京大学教授の矢部貞治に憲法改正案の作成を依頼している。⁴⁹その結果作成されたのが矢部

案である。また、吉田茂外務大臣の下に外務省が憲法について考え、宮沢俊義案と外務省条約局案が作られた。しかしこれらのいずれも、未完成のうちに東久邇内閣が倒れたため、案の完成後にそれぞれのところに提出されたものの、日の目を見ることはなかった。それら三つの案に共通することは、いずれの案も憲法の原理を転換し、新しい原理に立脚するところまでには至らなかったということである。⁵⁰一方、内閣法制局においても事務的な研究が始められた。すなわち、九月一八日から第一部長入江俊郎をはじめとして参事官が集まって勉強会を始めている。ただしこれは、法制局長官の指示によるものではなかった。

憲法改正は、一〇月四日及び一日におけるマッカーサーの指示によって正式にスタートするが、日本政府としては具体的なことはまだ講じられていなかった。マッカーサーは、なぜこの時点で憲法改正の指示を与えたのか。彼は日本に来るまでアメリカ政府の対日占領政策の基本をほぼ知らされており、それは彼の意識の中にあった。⁵¹彼は日本を民主的な国家に改革するための方法をいろいろと考えた。その結果、下から民主化して積み上げて国民の間の政治的成熟を促進し、最後に新しい憲法典を確立する行き方と、まず憲法典を早期から徹底的に改め、それを実施すること

によって、日本の新しい在り方を実現する行き方がある、と彼は考えた。結局、彼の到達した結論は、日本においてはまず憲法の改革がなされるべきであるということであつた。それは後に明らかとなるように、一面においてソ連との関係から時間的要求を考慮に入れたうえでのことであると推定される。なお、この方法はドイツにおける憲法の制定とは逆の行き方であつた。ドイツではまず市町村、次いで州の改革がなされ、その後に憲法が制定された。

(昭和六〇年七月二日)

一三 内大臣府における憲法改正作業

既に述べたとおり、マッカーサーは一九四五年一〇月四日、近衛公に対し、また一〇月一日、幣原首相に対し、憲法改正の必要を告げた。彼は占領軍の最高司令官の立場にいる者として、日本政府を通じて憲法改正が行われるようにしたのである。このように、日本側から着手して憲法改正に立ち上がったのではなかった。

ところで、一〇月五日に東久邇内閣が倒れた結果、近衛公は大臣ではなくなった。次いで一〇月七日、幣原喜重郎が総理大臣となることに決まり、九日に幣原内閣が成立し

た。その際、近衛公は宮中で彼に会つて、憲法改正の問題に関してマッカーサーから告げられたことを伝えた。これに対して幣原首相は、憲法改正とはとんでもない、その必要はない、と消極以上の答え方をして拒否反応を示した。しかし近衛公としては、マッカーサーから第一になすべきこととして憲法改正を指示されていたため、内大臣木戸幸一と相談した上で、内大臣府の仕事として近衛公が憲法改正の作業を行うしかほかはないという結論に達した。その理由は二点あつた。第一点は、幣原首相に対してマッカーサーは必ず憲法改正を指示するであろうが、そのとき彼が消極以上の態度を示せば、総司令部からどんな憲法の改正を進められるということになる、と近衛公が考えたということである。近衛公としては、憲法改正は必ずなされねばならないことになると感じており、日本側のアクションとしての憲法改正を行おうと意図したのである。第二点は、憲法改正のイニシアティヴを天皇がとり、改めるべき骨子を天皇が内閣に示すという形式がとられるべきであると木戸内大臣が考えたことに対して、近衛公も同調したということである。

以上の二つの理由から、内閣でやらないのであれば、天皇を常時輔弼する内大臣府で行おうということになったの

である。その結果、幣原首相に対するマッカーサーの憲法改正の指示と同じ日である一〇月一日、幣原首相がマッカーサーと会う前に、意識的に近衛公が内大臣府御用掛に任命されたことが発表された。以上の経過は、憲法改正という重大問題がなぜ二本立てで開始されたのかを明らかにしている。しかし結論から言えば、近衛案は結局、埋没し、現実的働きをほとんどすることなく終わった。

内大臣府における憲法改正作業は、近衛公が京都大学出身であったことから、同大学の佐々木惣一教授にその依頼がなされた。これを承諾した佐々木教授もまた、内大臣府御用掛に任命された。⁽⁵²⁾ 彼は大石義雄ら高弟三名を伴って上京した。

一方、近衛公は一〇月四日、マッカーサーから憲法改正について詳しくいつかは政治顧問 (U.S. Political Adviser to the SCAP) であるアチソン大使から聞くよう言われていた。同大使は連合国としてではなく、アメリカ政府から派遣されて政治的問題を扱う国務省の外交官であった。⁽⁵³⁾ そこで、内大臣府の作業においてアメリカ及びその憲法に明るく、英語のできる人物が三名登用された。その三名とは高木八尺、牛場友彦、松本重治であった。彼らは一〇月八日から十一月一日に至る間に五回アチソンを訪ね、憲法改

正に関する質疑応答を重ねた。アチソンの説明は一〇月一七日付国務長官訓令の到達とともに、それに基づいて行われた。その訓令の内容は、アメリカ政府の占領政策における日本の憲法改革についての正式の最後の決定である S W N C C—二二八の前身をなすものであった。⁽⁵⁴⁾ そのアチソンの説明は、総司令部の記録により「アチソンの一二項目」として残されている。また、高木氏も記録を残している。両者はある程度異なる点があるものの、だいたい同じ内容のものである。このようにして近衛公の作業は双方のグループの意見を聞きつつ進められた。

さて、アチソンは、連合国、とくにアメリカ政府の考えをどのように伝えたのか。また、日本側はそれをそのままに受けとめることができたか。アチソンとの会談における高木氏ら近衛グループの最大の関心事は天皇の問題であり、そのことについて彼らは何とか探りを入れようとした。一方、アチソンの説明は天皇の存在を前提としていたが、原理の転換、とくに天皇主権から国民主権への切換えが必要であることについては、正面切ってはつきりとは告げられなかった。⁽⁵⁵⁾ 一九四五年一〇月という時点でそうするならば、日本に対して刺激が強すぎるという政治的配慮によって、それは意識的に避けられたようである。

これに対して、高木氏はどのように受けとめたか。『国際的理解のために (Toward International Understanding)』と題する著作において、彼は次のように記録している。すなわち彼は、国民の選挙権の拡充、国会が国民の代表たる実質をもつ等の、実質において国民の意思に基づき政府が確立されるならば、立憲君主制としての天皇に対して連合国の異議はない、とアメリカから決定的な保証 (definite assurance) を得られたと考えた。つまり、新しい憲法における天皇の地位は実質的変更 (substantial change) を受けず、天皇主権が維持されるとともに実定法上も天皇は統治権をもつが、ただ天皇の統治権が行使される場合の国民の参加を広げればよい、と高木氏はとったのである。

しかし牛場氏は、アチソンはしきりに基本的人権と言っていた、我々は彼から基本的人権のレクチャーをされていると感じた、と伝えている。高木氏は基本的人権という点に気づいていなかった。基本的人権は天皇主権とは相反するものであり、当然に国民主権と結びつく。牛場氏は、議会が天皇の召集を待たず自ら開会及び閉会をすること、また、内閣は議会に対してのみ責任を負うこと等、国民主権と思わせられることを時々アチソンが言った、と伝えている。

る。両者のこのような受け取り方の相違は、アチソンがストレートに主権の転換を言わなかったことに起因する。彼はオブラートに包んだような言い方をしたのである。

一月一日、マッカーサーは近衛公の作業を否認する声明を発した。近衛公に憲法改正を指示したのは東久邇内閣の国務大臣としての彼に言ったのであり、彼が今、内大臣府で行っていることは我々の意向に基づくものではなく、我々としては幣原内閣の作業に期待を寄せている、とマッカーサーは述べたのである。わずか一カ月足らずの短期間に近衛の作業が否認されたのは何ゆえであったか。

二つの理由が考えられる。第一の理由は、近衛公が日本側のアクションとして、また、天皇のイニシアティブで憲法改正を行おうとしたことに対し、天皇に対する助言機関であり、国民とは切り離された存在である内大臣府で憲法改正の作業をするのは何事か、という批判が日本国内において高まったことである。その批判は、天皇がイニシアティブをとって自らの意思で動くことは立憲的ではなく、憲法改正は国務のうち最も高いものであるゆえに内閣がイニシアティブをとり、その決定に基づくべきである、ということであった。これは、憲法改正が天皇のイニシアティブによるのか、それとも内閣の決定に基づくべきなのか、と

いう明治憲法の解釈における憲法論争のぎりぎりの点であった。佐々木教授以外のおよその学者は、憲法改正の作業を内大臣府で行うことに反対した。また、このような批判には、天皇のイニシアティブにより憲法改正の骨子が示された後、総司令部に拒否されるならば、天皇の権威に大きな傷がつくという配慮もあった。

次に近衛公の作業が否認された第二の理由は、国際的にとくにアメリカにおいて、戦争犯罪人の近衛が新しい日本の土台となる憲法の作業を行うとは何事か、という批判が強くなされたことである。例えば、一九四五年一〇月下旬のニューヨーク・タイムズ紙は、日本の新しい憲法を近衛が担当するのはグロテスクである、と批判している。そのような結果、マッカーサーのような占領のやり方でよいのか、という批判も生じた。これらの経緯からマッカーサーは近衛グループの作業を否認したのである。そのため、幣原内閣の憲法改正作業に期待が寄せられてゆくことになった。

マッカーサー否認声明の後、一月二二日に近衛案が、また、二四日には佐々木案が、急いでまとめられて天皇に提出された。近衛公としては高木氏らの考え方に傾いており、佐々木案のほうが保守的であった。しかし両案とも、

天皇主権が保持され、原理の転換がなされていないなかった。彼らとしては、現実の国家権力の肝心な部分を天皇が握り、それを行使する面で国民の意思に基づく政府をたてようとしたのである。また、臣民の権利義務という観念からは大きく前進しているが、基本的人權というところまでには達していなかった。さらに平和に関しては、ほとんど述べられていなかった。結局、この両案は後に至るまで表に出されることなく、いわば埋没してしまった。その結果、日本国憲法の制定過程において、これぞという働きをしないで終わった。

しかしそれにしても、マッカーサーが一方的に近衛公を無視したことは批判されるべきである。なぜならば、近衛グループはアチソンと五回も会っており、総司令部としては彼らを相手にしていたわけである。また、そもそも近衛公の作業は自ら始めたものではなく、マッカーサーが彼らに対して憲法改正の指示を直接に与えたことによるものであった。マッカーサーの近衛公に対する指示は自分自身のミステイクであり、彼は自らの保身のために近衛公の作業を否認したのである。⁽³⁶⁾少なくとも当時の日本人には、マッカーサーはそのような人間である、との印象を与えた。近衛公はその後、消極的にはあるが日本が戦争に入ってい

くことに責任の一端があったとされ、戦争犯罪人として逮捕されることになっていたが、その直前に自殺を遂げる。

(昭和六〇年七月九日)

一四 幣原内閣における憲法改正作業 (二)

幣原内閣における憲法改正作業の第一段階は、次のような経過を辿った。既に述べたとおり、一九四五年一〇月七日、幣原喜重郎元外相は総理大臣となることをうけた。この際、近衛公は彼に会い、一〇月四日のマッカーサーによる憲法改正の指示を伝えたところ、彼は消極以上の拒否態度をみせた。一〇月九日、幣原内閣の成立の後、初閣議が開かれた。その中に、当時七〇歳近かった松本丞治国務大臣が、無任所の大臣として入閣していた。彼は元東京大学教授であり、当時、私法、とくに商法の分野の最高峰であった。また、内閣法制局長官及び商工大臣の経験も有するとともに、法律事務所を開いて法曹界の第一人者でもあった。彼は初閣議の席で、我々の内閣で憲法改正が問題になると思うので政府としてそれに備えなければならない、と発言した。彼はまた、ポツダム宣言履行のためのみならず、

従来疑義のあるものにも改正が及ぶべきであると述べて、ポツダム宣言を意識するとともに、日本の再建のことを考えていた。これに対して幣原首相は、いやなことをいつてくれるという顔つきでぶいっと脇を見て応答しなかった。他の大臣たちも松本大臣の発言に取り合わなかった。幣原内閣の成立は「自由の指令」が発せられて重大な影響が日本に与えられた後の日本政府の対応たる一面をもっていた。しかしそれにもかかわらず、幣原内閣のスタートラインにおける憲法改正に対する態度は全く消極的であり、その問題を意識していたのは松本大臣ただ一人であった。だが一〇月一日、幣原首相はマッカーサーから憲法改正の指示を受けたため、内閣として憲法改正を考えざるをえなくなった。マッカーサーの憲法改正の指示が新聞に報道された結果、その問題が一般に知られるようになった。

次に、幣原内閣における作業の第二段階は、以下のよう経過した。一〇月三日、幣原内閣は、松本大臣を憲法担当大臣とする閣議決定を行った。これは、内閣として憲法問題に取り組むという意思表示であった。明治憲法下では内閣は憲法上の存在ではなく、勅令上の存在であった。各国務大臣が天皇を輔弼し、内閣はその連絡協議のために置かれるものであった。内閣総理大臣といえども国務大臣

の一人であり、同輩中の首席にすぎなかった。それゆえ、内閣として憲法改正に取り組むといっても、松本国務大臣が憲法を担当するということは、その権限と責任を負うのは松本大臣であり、他の大臣はふつう口をはさめないことを意味した。もっとも、要のところは幣原首相に報告がなされ、相談するとともに、必要があれば他の大臣にも作業の状況が報告された。

一〇月一三日以降、憲法問題に関する委員会の設置及び委員の任命の決定がなされた。一〇月二七日、憲法問題調査委員会、いわゆる松本委員会がオープンした。この委員会の名称に注意すると、「憲法改正」ではなく、「憲法問題調査」となっており、改正という文字は意識的に入れられなかった。この委員会のミッションは、明治憲法に改正を要する問題点があるかどうか、また、あるとすればどの点かを調査することであるとされた。このように、憲法の問題に内閣として取り組まなければならないということで立ち上がったにもかかわらず、時の政府の憲法改正に対する意識は、この時点においてもまだ弱いものであった。

ところで、この委員会は松本大臣の諮問委員会として発足した。また、この委員会は憲法問題を学問的に調査研修し、検討する趣旨から、委員は大部分が学者で構成された。

例えば、東京大学からは宮沢俊義教授、東北大学からは清宮四郎教授、また九州大学からは川村又介教授が参加した。京都大学からも委員を迎えることが考えられたが、佐々木教授らが近衛グループを手伝っていた関係で、京都大学からの参加は見送られた。また、美濃部達吉博士他三名が顧問として迎えられるとともに、佐藤功ら東京大学の若手研究者も補助員として加わった。さらに、公務員からも委員が任命され、内閣書記官長、法制局長官、同第一部長と第二部長、また、枢密院、貴族院、衆議院の各書記官長、司法省民事局長、さらに、財政に関して大蔵省主計局長が加わった。一方、松本大臣は無任所大臣でその下に人が誰もいなかったため、私（大友）がその手伝いを命じられ、大臣の隣室に彼の秘書官とともにいた。委員会の事務は内閣官房総務課が行った。

松本委員会が、まず調査からスタートしたことは正しかったといえる。しかし問題なのは、そのやり方であった。調査の仕方、それに基づく案の立て方に不十分な点があったことが一つの原因となって、その後、松本案は拒否されることになった。美濃部博士、宮沢教授ら第一級の憲法学者が参加していたにもかかわらず、委員会の案が拒否されたのは、松本大臣の諮問委員会たる性格のために、委員会

において考えの相違がある場合どれをとるかが松本大臣の決定によった、ということが大きく関係した。

松本委員会の会議は総理官邸の一室で行われ、秘密会とされた。速記録はとらず、私（大友）が議事要旨を書きとめ、会議当日の夜八時までに要点をまとめた。それは法制局第一部長たる委員を通じて松本大臣に渡された。会議の概要は関係者には印刷して配布されたが、新聞等を通じて国民に公にされるということではなかった。単に「○月×日第△回総会を開き、……について検討した」というような進行の大づかみのところしか、内閣記者団に明らかにされなかった。このように松本委員会の作業は、国民から離れたところでなされた。また、松本委員会は、アチソンと五回会って意向を聞いている近衛グループと連絡を取ることではなかった。さらに、委員会自ら総司令部の意向を聞くこともしなかった。むしろ松本大臣としては、総司令部とかかわりをもつとかえってよくない、そうするのは不見識であるという意識をもっていた。⁽⁵⁷⁾しかし、総司令部と関係をもつことなく作業が進められたということが、後に松本案の結末に大きくかかわった。ただ、政府の活動の主なことは総司令部に報告されていたので、松本委員会の審議の報道についても表面的なことが、外務省を通じて総司令部

に報告された。

一方、総司令部としては、アチソンが近衛グループにすでに説明を与えているので、当然そちらから松本委員会に情報が伝わるはずであると考えた。また、憲法改正の指示を与えた以上、後は日本政府がポツダム宣言の要求の実行としてそうしなければならないことは、当然わかりきっていることであると総司令部は考えた。そのため、彼らは主権や天皇の問題についてストレートに言うことを避けた。このようにして総司令部は、日本政府の案をじつと待つという態度をとったのである。以上の両者の態度から、その後、憲法改正作業に関して日本政府と総司令部の関係はごくしくしくすることになった。

ところで、日本の国家改造すなわちその法的側面としての憲法改正を進める方法は、既に述べたとおり、ポツダム宣言とそれに関する往復文書（日本政府の申し入れとそれに対するアメリカ政府の回答を文書化したもの）から明らかのように、(1)占領管理の下に、(2)天皇及びその政府を通じて、(3)日本国民の自由な意思による決定において、すなわち国内世論の活発化と議会における審議と決定に基づく、ということであった。これまで述べてきたことにおいて、(1)から(3)の各点は具体的にどのような形で現われたといえ

るか。断然支配的であったのは(1)であった。近衛公及び幣原首相に対するマッカーサーの憲法改正の指示は、(1)と(2)によるものであり、「自由の指令」は(1)によって、(3)との関連で出された。また、マッカーサーが幣原首相に選挙権の拡充の必要性を告げたことは、(1)と(2)によるものであるが、(3)との関連でなされた。一方、連合国側の対日政策をめぐる動向も(1)との関連で無視することはできない。この講義では、以上の視点から日本国憲法の制定過程を検討している次第である。

さて、幣原内閣における作業の第三段階は、以下のような経過であった。一月九日、松本大臣は、憲法を改正すべき要点につきまとめたので憲法改正をめざす作業に進むことにするということを明らかにした。一〇月二七日の時点では、憲法改正の必要がありやしやを調査することが目的であったのが、わずか一二日後に早くも憲法改正をめざすことになったのはなぜか。四つの理由が考えられる。

第一の理由は、一月一日のマッカーサーによる近衛否認の声明である。そこでは、総司令部に対しては幣原内閣の作業に期待する、と最後に結ばれており、同内閣として憲法改正に取り組まざるをえなくなった。

第二の理由は、一〇月四日の「自由の指令」をきっかけ

として、国民の間、とくに言論界を中心に憲法改正について議論が盛んになった結果、政府としてもそれを考えざるをえなくなった、ということである。アチソンは一〇月二四日付国務長官宛ての報告において、大多数の日本国民は国家の改革についてただ沈黙を守っていると述べたが、一月五日付トルーマン宛ての報告においては、意外にも日本国民は国政について発言することを恐れなくなったと述べている。例えば、新聞の論調は九月の頃まで憲法改正とまではっきり言えなかったが、一〇月に入って「自由の指令」が出され、また二回にわたるマッカーサーの憲法改正の指示によって、憲法改正の議論が盛り上がりを見せた。一〇月一三日付朝日新聞は、「ポツダム宣言の受諾を前提とする今次の終戦の過程が早晩、憲法の改定ないし新訂の問題にふれるに至るべきことは、すでに一般の予想すべきことであった。」と述べている。また、同日付読売新聞は、「ポツダム宣言を正しく理解するならば、政府はマッカーサーの指示を待つまでもなく憲法改正に果敢に踏み出すべきである。」と述べている。さらに毎日新聞も、憲法改正は当然であるとする論説を掲げた。

次に第三の理由は、一〇月後半において主にアメリカで天皇の問題に関する声明や論評がなされて、それらが日本

の新聞を通じて伝えられた結果、日本政府としても憲法の改革が現実的また切実な問題として感じられるようになったことである。例えば、一〇月一九日、トルーマン大統領は、日本の天皇をどうするかという問題は日本国民の意思で決めるのが良い、と声明した。また一〇月二〇日、総司令部法務局の責任者であるカーペンター (Alva C. Carpenter) が、確証があがるならば天皇を戦争犯罪人として取り調べることも不都合ではない、と述べたことが新聞で取り上げられた。さらに一〇月二六日及び二八日のニューヨーク・タイムズの記事では、憲法改正の眼目は主権の転換であり、それがなされないような改正は改正ではないということが主張され、それは日本の新聞でも伝えられた。以上、トルーマンは制度 (institution) としての天皇、カーペンターは個人 (person) としての天皇、またニューヨーク・タイムズ紙は主権者としての天皇にそれぞれ言及しており、この時点で天皇に関するあらゆる議論が表面化したといえる。

最後に第四の理由は、「自由の指令」が出された結果、社会党、自由党、進歩党などの政党が復活し、それらの政策綱領の中で憲法の問題が取り上げられたことである。それは、一一月末に臨時議会を控え、憲法が大きな争点とな

ることが予想されたことを背景としていた。例えば、共産党が最も活発に動いたが、一一月一日には「新憲法の骨子」を発表している。以上の四点がきっかけとなって、松本委員会は憲法改正作業の第四段階へと進んだのである。

(昭和六〇年七月一六日)

一五 幣原内閣における憲法改正作業 (11)

前回の講義において、幣原内閣における憲法改正作業の第一段階から第三段階を説明した。次に第四段階として、後述するとおり、一九四五年一二月二一日、松本大臣は憲法改正案を作る作業に入ることを明らかにした。

ところで、既に述べたように一一月九日に松本委員会が憲法改正作業に進むことになってから、一二月二一日に憲法改正案を作成することになるまでの間に、すなわち一一月二六日から一二月八日まで、第八九臨時議会が開かれた。それは憲法改正案の動きが盛り上がってきた頃に開かれたため、議会における質疑の焦点は、ポツダム宣言を政府はどのように受けとっているのか、憲法改正をどのように行うつもりであるか、また、占領軍の指令に対して政府はどのように対処していくのか、ということにあった。これに

対してある程度の説明が政府からなされた。松本大臣は内政不干渉の原則に立つ理解のもとに、ポツダム宣言は日本国民の意思に任せると言っているのも、同宣言によって日本の憲法を変える義務はないこと、また、明治憲法は十分な弾力性を有するのですぐに改正する必要は決していないことを答弁している。また彼は、占領下での憲法制定はとんでもないことであり、講和がなされてからが当然であるという立場であった。

一方、松本委員会の作業の経過は、それが秘密会であったため、およそのことが松本大臣によって報告されるにとどまり、また、総司令部に対してもほんの概要しか報告されなかった。そのため、国民は松本委員会の作業についてほとんど何も知らされていなかった。しかしこの議会において、和歌山県選出の中谷武世議員の質問の中で松本委員会の構想及び方針等が問われたことに對し、松本大臣はとくに準備せず即席に答弁して、いわゆる松本四原則を二月八日発表した。ここに松本大臣の構想の骨子が示された。それは、第一に天皇の統治権総攬に変更がないこと、第二に議会の議決事項の範囲拡充、第三に国務大臣は議会に対して責任を負い、またその責任は国務全般に及ぶこと、第四に人民の自由及び権利の保護の拡大、ということであっ

た。この四原則において、後の松本案の性格はほぼ出ている。その狙いは、漸進主義的なイギリス型の議院内閣制を確立することにあった。

しかしそこでは、一つだけ大きなポイントが意識的に抜かされた。それは、明治憲法第七三条の改正手続を緩和し、天皇だけでなく議会も改正の発議ができるようにすることによって、徐々に改正の度合いを高めていくことが可能となる、という点であった。とはいえ、これまで政府は憲法改正の内容について何も言わずにきたので、松本四原則が示されたことは、松本委員会の作業経過における一つの大きな事件であった。それは、四原則の中に天皇主権を変えないことが含まれていることだけでも明らかである。その原則は、ポツダム宣言によって主権の転換が求められてはおらず、同宣言に対する日本政府の申し入れによってこの考え方は容認されている、と日本政府が考えていたことの表れであった。しかし実際には、ポツダム宣言は主権の転換を求めるものであり、それは日本側の主観的な受けとり方によって左右されなかった⁶⁰。

二月一五日、議会において、二〇歳以上の男女に参政権を与える選挙法大改正が可決成立した。これは既に述べたとおり、一〇月一日におけるマッカーサーの幣原首相

に対する指示の中に含まれていたことであつた。二月一日、衆議院は解散された。総選挙は翌年一月二日に予定され、その後にいわゆる憲法議会が開かれる見通しとなつた。このような事態をうけて、日本政府としても具体的な憲法の構想と改正案をもつ必要に迫られた。そのような結果、幣原内閣における憲法改正作業の第四段階として、二月二一日、松本大臣は総選挙後に備えて、憲法改正案の作成に入ることにしたのである。

このような経過の一方で、占領下における日本の改革が非常に根底的なものであることが、徐々に判明してきた。既に述べたとおり、一〇月四日には「自由の指令」が出され、一〇月一日には幣原首相に対するマッカーサーからの諸改革に関する指示がなされた。また、一月六日には財閥解体、八日には農地解放が発表された。これは、日本の改革が政治的の改革にとどまらず、社会経済的の改革をも含む根底的なものであることを示していた。連合国は、日本社会を封建的であるとみなし、憲法の改革を成功させるためには社会経済的の改革が必要であると考えたのである。

さらに、二月一五日には、国家と神道の分離に関する指令が発せられた。これは、連合国が日本人の伝統及び考え方の切換えまでを行うことを狙うものであつた。日本国

民は、それまでの占領軍による改革に素直に従つてきた。アメリカのある著名な人物は、この指令に抵抗しないなら、日本人は何に対しても抵抗することはないだろう、と語っている。二月二一日、総司令部は、新しい日本を建設するための地ならしの措置は全て終わった旨表明した。

以上のようにして、占領軍の改革は日本の従来の在り方に破壊的な手を加え、日本人の意識、心理、信仰にまで改革を実施しようとするものであることが明らかになつた。その結果、日本国民の間で改革が根底からのものであることが実感として感じられるようになり、日本政府としても憲法改正にしっかりと立ち向かわざるをえなくなつた。

また、松本大臣が憲法改正案を作成することを明らかにした二月二一日前後において、日本国内では民間の諸案が相次いで発表された。⁶¹これは、ポツダム宣言に示された憲法改正に関する前述の三つの要件のうち、第三のもの、すなわち日本国民による自由な意思の表明に関連する動きの一つであつた。二月六日と七日には三つほどの民間の案が出され、二月二七日には天皇を儀礼的に残しつつ国民主権をうち出した憲法研究会案、二八日には天皇を置かないとする高野私案が発表された。⁶²憲法研究会は、リベラ的な人々及び社会主義的傾向をもつた人々の少数の集まり

であったが、鈴木安蔵氏が要綱の形にまとめた同案は政府に提出され、松本委員会においてもガリ版刷りで配布された。⁽⁶⁴⁾ それはまた、総司令部にも手渡され、新聞でも発表された。総司令部はこれら民間諸案をすぐに英訳していたが、憲法研究会案はラウエル (Milo E. Rowell) によって注目され、“outstandingly liberal” と評された。一方、連合国側においても、極東委員会設置の決定等、大きな変化が起こっていた。この点については、後述することとする。

(昭和六〇年九月二十四日)

一六 幣原内閣における憲法改正作業 (三)

一九四六年一月一日、マッカーサーは日本国民に対する年頭の挨拶を発表し、「日本国民は今や、自ら統治する権利があり、また、自らなすべきことをなさなければならぬ」という事実にめざめることが必要である。」と述べた。主権が国民に在り、憲法典の制定を国民が自分でなすべきことを示すものであった。この声明は、一月二二日に予定されていた総選挙を前にしてなされたものである。既に述べた松本四原則が天皇主権を保持していたのに対し、この声明は国民主権を示していた。しかし、日本側にはその意

味のものとしては受けとられなかった。マッカーサーが声明において、もう少しはつきりとしたものを言っていたならば、その後の進路を日本側がはつきりと理解することができたかもしれない。結局、当時の国民はその声明が国民主権を意味するとはまでは理解できず、国民の政治参加が拡大する程度の意味に受けとったのである。また、松本委員会もその方向を変えず、天皇制を根本的に変更することは考えなかった。

ところで、同じく一月一日、詔書によって天皇の人間宣言が出された。その中で、「朕ト爾等國民トノ間ノ紐帯ハ終始相互ノ信賴ト敬愛トニ依リテ結バレ、單ナル神話ト伝説トニ依リテ生ゼルモノニ非ズ。天皇ヲ以テ現御神トシ、且日本國民ヲ以テ他ノ民族ニ優越セル民族ニシテ、延テ世界ヲ支配スベキ運命ヲ有ストノ架空ナル觀念ニ基クモノニモ非ズ。」と述べられた。これは前年十二月一日における国家と神道の分離の指令から、当然に出てくる線上にあるものであった。その発想は総司令部から出ており、日本だけのものではなかったが、その言葉は天皇自身から出ている。その原案は幣原首相が英文で書き総司令部に見せた後、日本語に直して出された。その中では、五カ条の御誓文にも言及されており、そこには、日本側のものとして人

開宣言を出したかったという意図が見受けられる。一月一日における以上の二点には、新しい日本に進むことを感じさせるものがあつたといえる。

一方、一月四日、松本私案が完成した。これが結局、総司令部に提出された日本政府の案の大筋を成すことになった。また同日、ポツダム宣言第六項に基づき、総選挙立候補者の中から好ましからぬ人物をスクリーニングする目的で追放令が出された。⁽⁶⁵⁾これについて総司令部のスポークスマンは、「今や日本は、真に国民が創造し、国民が所有し、国民のために働く政府をもつ好機を与えられた。そのために戦争中望ましからざる職や地位に就いた人物を公職から排除することが、追放令の目的である。」と述べた。前段は国民主権を意味している。このように一九四六年一月に入つた時点で総司令部は、国民主権という言葉を使わずとも、それをはっきり示す言い方をするようになった。また、それまで追放は、軍の解体、「自由の指令」による内相の罷免及び特高廃止にみられるように、占領下で広範に行われていたが、今回の追放令は全面的かつ中央地方を問わないものであつた。

一月七日、松本大臣は宮中に上がった。その際、天皇から佐々木案を渡され、参考とするよう言われた。これによ

つて幣原首相と松本大臣は、近衛グループの構想がはっきりわかつた。松本大臣は、近衛グループが総司令部と接触して案を作成したことを知っていたので、その案に基づいて総司令部の意向がそのようなものであると(誤つて)考え、自信を持った。

一月九日、松本私案が松本委員会に提出された。またこのほかに、美濃部案、宮沢案、清宮案、野村(淳治)案等も出された。既に述べたとおり、前年一月二二日、憲法改正案を作ることが決定され、二六日には大幅、小幅の二つの改正案を作ることになった。一月九日に提出された松本私案は、改正の幅が小さいものであつた。そこで、改正が小幅の案は同案をあてることとし、甲案と呼ばれた。改正が大幅の案は、松本委員会の各委員の意見をまとめたものとするにされ、乙案と呼ばれた。⁽⁶⁶⁾両案とも次々に修正を重ね、そのたびに、例えば、甲案一号、二号……、乙案一号、二号……、と呼ばれた。松本委員会の作業は条文主義的であつて、条文に即した論議やまとめ方がなされた。それが当時の一般的なやり方であつた。大幅改正案である乙案では、各委員の意見の相違に依じて、例えば、第○条について、イ、ロ、ハ……というように、各意見が列挙された。その作業を行ったのは宮沢俊義委員であつた。

彼はその際、関連する印刷物をはさみとのりで切り貼りして作業を行った。

乙案においても甲案と同様、天皇主権を保持するという方針は守られ、天皇主権ではないとはいきなり異論を唱えた委員はいなかった。しかし、各委員の本当の考えはわからない。なんとすれば、松本委員会は松本大臣のための諮問機関であったので、改正の根本原則にまで各委員は発言をあえて行おうとはしなかったのである。ただし、一月一六日の松本委員会の会合の際、宮沢俊義委員、入江法制局次長ら進歩的な見方の委員が、松本大臣の考え方では適切ではないと考え、大臣の部屋に入って、松本私案では不十分なのでもっと前進させて改正の幅を広げるよう提案する意見を述べた。だが、松本大臣は自分の線を動かすことをしなかった。

ところで一月の半ばを過ぎた頃から、日本政府の案はまだできないかとの問い合わせや、案の作成を急ぐようにとの催促が、二度三度と総司令部からなされた。それらがどのようなルートによって、どのくらいピンとくるものとして日本側に伝えられたかに関しては、残念ながら記録に残されていない。ただ、終戦連絡事務局を通してきたことは間違いない。その後、単なる事務的な催促ではなく、それ

以上のことがなされたものと考えられる。民政局のメンバーは、檜橋渡内閣書記官長にかなりはつきりと伝えたと云っている。⁽⁶⁷⁾ 檜橋書記官長の側の記録はなく、彼自身はどのようなことはなかったと言っているが、民政局のメンバーが彼に伝え、彼から松本大臣に伝えられたことは事実であると推定される。松本大臣は多分、それをつたねたのであろう。松本大臣としては、そのような問い合わせや催促を総司令部からしてくるのは不思議であると考えたのかもしれない。しかしとにかく、日本政府はそのような催促により案の作成を急いだ。

さて、一月二九日の閣議において、松本委員会の案が完成に近づいたため閣議で検討されることが決まった。また同日、総選挙の日程が、追放令で手間どつたため、延期されることになった。一月三〇、三十一日の閣議では松本委員会の案が検討された。その際、甲案が主とされたが、参考として乙案も配布された。

以上のようにして、幣原内閣における憲法改正作業は進行了。しかし別に述べるとおり、二月一日、松本案なるものの劇的なスクープが毎日新聞に掲載され、松本案は総司令部によって拒否される運命を辿ったのである。

(昭和六〇年一〇月一日、八日)

(1) 日本国憲法前文には「日本国民は……この憲法を確定する」とあるが、この前文でさえ総司令部が起草したものである（昭和六〇年四月九日大学院）。

(2) また例えば、日本国憲法第一三条の規定については次のように言える。同規定はアメリカの独立宣言に由来するが、制定当時の日本にそのような発想は存在しなかった。それは当初、精神的・訓示の規定ととられていた。しかし、第一三条の原案はアメリカ人が独立宣言を意識しつつ前文の規定として書いたものであり、訓示的にとられるべきものではない。それは現在では、深い広がりを持つ規定と考えられている（昭和六〇年四月九日大学院）。

(3) 日本国憲法制定過程に関する根本資料は多い。例えば、高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程Ⅰ、Ⅱ』、有斐閣、昭和四十七年は、日本国憲法の原案が作られる頃のものをも挙げており、総司令部案ができあがっていく過程の資料である。これより前の過程の資料に関しては、佐藤達夫著『日本国憲法成立史』（全二巻）、有斐閣、昭和三十七年がある。なお、著名な憲法学者が執筆した憲法の教科書において、日本国憲法制定過程がどのように説明されているか、読むことが勧められる（昭和六〇年四月九日大学院）。

(4) 明治憲法第一一条は天皇の軍に対する統帥権を定めており、国務大臣並びに内閣はそれに口出しできないことに

なっていた。そのため、明治憲法においては軍国主義に対する防波堤が存在しなかった（昭和六〇年五月七日大学院）。

(5) 革命や独立の時に立ち上る目的が憲法の原理となり、その後それを確保するために憲法典が制定される。憲法典においては、原理の展開として様々な条文が定められる。このように、憲法においては、まず目的ないし理念、理想が存在する。しかしこれだけでは不十分であり、それらの実現のためには、力すなわち目的と結びついた力が必要となる。憲法制定権力とは理念、理想、目的によって動く政治的な力であって、単なる実力ではない。憲法は理念と政治的な意思及び力との結合から出てくる。言い換えれば、政治の動きのうえに憲法が作られる。憲法の制定前の段階は政治であり、その後の段階から法的なものとなるが、しかしそこにおいても多分に政治的である。また、憲法の規定においても政治的な側面が含まれる（昭和六〇年四月九日大学院）。

(6) 国際的現象という点で日本国憲法は、ドイツ憲法及びイタリア憲法と共通の存在である（昭和六〇年四月九日大学院）。

(7) 日本国憲法は、国際連合憲章及び世界人権宣言と同じ根から出ており、普遍性を有している。国際連合憲章及び世界人権宣言は、基本的人権を基礎とする平和を理念とし

て新しい秩序を国際社会に確立することを目的とする一方、日本国憲法もまた基本的人権を核心とする平和を目指している。これまでの日本国憲法の理解には、まだ広さが欠けている。それは国際的な成立の過程を経ているゆえに、それを理解するために国際的視野が必要とされる(昭和五九年四月一〇日大学院)。

(8) 責任ある政府 (responsible government) の樹立とは、リンカーンの有名な言葉に示されているように、「人民の、人民による、人民のための政治 (government of the people, by the people, for the people)」の実現を要求するものに他ならない(昭和六〇年四月一六日大学院)。

(9) ポツダム宣言は、日本に対して軍の無条件降伏を要求しており、その受諾によって日本軍は武装解除された。そのようにして日本が連合国軍の占領下に置かれたのである。それは、対外的には国家権力の最高性が否定されること、また、対内的には日本政府が占領者によってコントロールされることを意味した(昭和五九年四月二四日大学院)。

(10) 明治憲法においては、天皇主権のもと、臣民としての権利が法律の留保のもとに認められているにすぎなかった。また、命令による権利の制限が可能であり、その結果、国民の権利は薄くて弱いものであった。それは基本的人権とは質的に異なる。明治憲法制定当時、臣民には分際あるのみ、という森有礼の言葉が示すように、そもそも臣民に権

利を与えるのはとんでもないことである、という考え方があった(昭和六〇年四月一六日、五月七日大学院)。

(11) ポツダム宣言は連合国側によって一方的に発出されたが、日本はそれを受諾したのであるから、そこには日本国の意思が少ないうちながら働いており、両者間に合意が成立したといえる。アメリカ国務省もポツダム宣言原案において、もしそれが受諾されるならば、国際協定を構成すると考えていた。なお、ポツダム宣言の発出及び受諾はラジオでなされたが、降伏文書はその確認であったといえる(昭和六〇年五月一四日大学院)。

(12) 日本国憲法の原理の定立は、ポツダム宣言の受諾によったのであり、単に戦争の結果としてではなかった。つまりそれは債権的に行われたのであり、宮沢俊義氏の八月革命説において説明されるような物権的事象ではなかった(昭和六一年一月一四日、二二日大学院)。

(13) 当時の国際社会の基調は、民族自決、内政不干渉であったので、ウイルソン大統領はドイツに対して国家の改造を強く主張することができなかった(昭和五九年五月一日大学院)。

(14) ワイマール憲法下の人権は、当時のドイツにおいては進歩的であったが、高く評価されるべきものではない。自由権は法律の下におけるものであり、社会権はまさしく国家のプログラムにすぎなかった(昭和五九年五月一日大学

院。

(15) 一九三三年前後における日本を中心とする世界の情勢は、以下のとおりであった。第一次大戦後の日本は平和的民主主義的ムードに包まれ、経済は好調であった。しかし一九二三年の関東大震災の頃から曲がり角にかかった。一九二九年に始まる世界恐慌により、日本は大不況に見舞われ、また過酷な賠償に苦しんでいたドイツも落ちこぼれていた。何とかやっていけたのは、保護貿易や自給自足経済をとる米英ソのような国々であった。一方、一九二二年のワシントン条約、一九三〇年のロンドン条約に基づく軍縮、また一九二八年の不戦条約に日本は応じたが、日本国内では軍部及び右翼が台頭していた。平和主義に対する懷疑及び経済的難局打開のため、軍の一部が工作した満州事変が一九三一年に勃発した。当時の首相田中義一はそれによって天皇からの信任を失ったが、当時の動向を止めることはできなかった。一九三三年二月には、日本軍は中国の熱河省に侵攻した。日本は他国の干渉を許さない旨を声明するとともに、国際連盟から脱退した。このように日本は、軍国主義の台頭と経済的苦境を背景にして、武力による国際紛争の解決と国際連盟脱退によって、国際協調を拒否する先陣を切ったのである。日本は第一次大戦時には英米に同調したが、その後、経済的苦境及び米英との協調に対する幻滅感から軍国主義へと走り、第二次大戦時まではド

イツ、イタリアとの同盟を結んだのである（昭和五九年五月八日大学院）。

(16) ロバート・シャウウッド著（村上光彦訳）『ルーズベルトとホプキンス』みすず書房、一九五七年によれば、ローズベルトにとってウィルソンの悲劇は常にその意識の中にあり、また、ローズベルトの戦時の政策を通じて、ウィルソンの失敗を繰り返さないようにするということほど強い原動力はなかった（昭和五九年五月八日大学院）。

(17) ドイツ軍のラインラント進駐、日本軍による満州事変、イタリア軍によるエチオピア侵略（昭和六〇年五月二四日大学院）。

(18) それまで英仏は、キャッシュ・アンド・キャリイ（cash and carry）でアメリカから武器、軍需品等を購入していた（昭和六〇年五月一四日大学院）。

(19) 大西洋憲章第三一六項参照。

(20) 同右第六、八項参照。

(21) 一九四一年六月、ドイツはソ連への攻撃を開始したが、同年九月のロンドン宣言によってソ連は連合国の一員となった。それまでソ連は、独ソ不可侵条約及び日ソ中立条約によって、戦争に巻き込まれないよう立ち回っていた（昭和五九年五月一五日大学院）。

(22) 大西洋憲章第六、八項参照。

(23) ハルはローズベルトと異なり、無条件の降伏という考

えはもつていなかった。しかしハルは形の上では従わざるをえなかった。そのため、いろいろの機会にその件がハルの頭にのぼってきたといわれる(昭和六〇年五月二一日大学院)。

(24) ローズベルトはカサブランカに出かける三週間前に自分の側近たちに、無条件降伏を根本方針とすることを明らかにした。アイゼンハワーとマッカーサーは彼の考えに反対したが、それに対して彼は、軍人たちが口をはさむ問題ではないとしてはねつけた(昭和五九年五月一五日大学院)。

(25) ローズベルトのブレインの数人は、無条件降伏方式を採用するよう助言していた。一方、彼自身もその考えを培っていた(昭和五九年五月一五日大学院)。

(26) 日本に対しては、「米国の対日戦後目的」(PWC一〇八)という文書が作成されたが、それは修正されたうえでPWC一〇八bとして成立した(昭和六〇年五月八日、二一日大学院)。

(27) ローズベルトは、国連成立直前に六三歳で亡くなった。一九四五年六月二六日にサンフランシスコで調印された国連憲章に基づいて設立された実際の国際連合は、彼が考えていたよりレベルの低いものにとどまった。もし彼があと数年生きていたら、国際連合はもっと違ったものとなっていただろう。彼は二〇世紀の動向をよく見据え、今世紀が

世界大戦の世紀であり、平和な社会が不可欠であることを意識していた。独日の国家の改造や国際連合の設立は、そのための手段であった(昭和五九年五月一五日、二二日大学院)。

(28) 国際連合の核心は自由であり、それはアメリカ的なものであった。ソ連が国際連合の一員となることは、ソ連がそれを受け入れたことを意味する。それは、ソ連が国内体制の問題としては基本的人權を基調とすること、また国際紛争に対しては、米ソが共同して国際連合を通じて解決することを意味した。このようなローズベルトの構想に対しては、甘いとする批判や疑いがあった。しかし彼は、ぎりぎりの場合にはイギリスと手を握ってソ連を牽制しようと考えた(昭和五九年五月一五日、二二日大学院)。

(29) グルー案の下地となったのは、アメリカ国務省の戦後計画委員会(PWC)の文書である「米国の対日戦後目的」(PWC一〇八)であった(昭和六〇年五月二八日大学院)。

(30) ポツダム宣言第一〇項参照。なお以上の点をグルーがシカゴにおいて演説したところ、宥和政策であるとの批判がなされた(昭和六〇年五月二八日大学院)。

(31) そこでは天皇をノミナルな存在として残すことが考えられており、イギリスのキングの程度の地位が想定されていた。これはPWC一〇八からSWNCC二二八まで一貫

してそうであった(昭和五九年五月二九日大学院)。

(32) 連合国の間においては、イギリスは天皇の存在を評価する一方、ソ連は天皇制廃止論であった。中国は意見が割れており、蒋介石自身は天皇制を壊さないほうが良いと考えていた(昭和五九年五月二九日大学院)。

(33) 木戸内大臣、東郷外相、重光葵らもそのように動いていた(昭和五九年五月二九日大学院)。

(34) 当時、アメリカ政府内には二つの派に分かれていた。一方の派はバーンズ國務長官らであり、彼らは天皇の問題には強硬、ソ連の対日参戦には賛成、原爆使用には消極的であった。もう一方の派はスティムソン陸軍長官らであり、彼らは天皇の問題には柔軟である一方、ソ連の対日参戦には慎重であり、その前に原爆を使用することに積極的であった(昭和五九年五月二九日大学院)。

(35) 鈴木首相の「黙殺」発言の裏には国内的配慮のほかに、日本がスイスやスウェーデンを利益代表国としてアメリカに打診できたにもかかわらず、ソ連に仲介依頼の申し入れをして返事 wait していたという事情があった。駐ソ日本大使佐藤尚武は、ソ連が日本の申し入れに何かしてくれと期待するのは危険であるといっていたが、そのとおりとなった。このように、日本はソ連の意図を見抜くことができなかった(昭和六〇年六月一八日大学院)。

(36) このように日本政府の申し入れは、天皇主権が原理及

び実定法的に変わらないという意味でなされた。明治憲法第一条は、そもそも日本においては天皇が統治することであることを原理の規範として述べており、このうえに天皇は実定法化された国家権力を有したのである。また、明治憲法第四条は、天皇が元首として統治権を総攬すると述べているが、それは、国家権力を三権に分けるが根のところは天皇が握り、天皇が主体となって国家権力を行使することの意味した(昭和六〇年五月七日大学院)。

(37) 「制限ノ下ニ置カルモノトス」という部分の英文は、*“...shall be subject to...”* という表現になっており、従属することを意味した。そのようにそのまま訳されなかったのは、軍部に対する配慮からであった(昭和六〇年六月一八日大学院)。

(38) イギリスは回答文に、*“until further notice”* という留保を付けるよう申し入れたが、アメリカは受け入れなかった(昭和五九年六月五日大学院)。

(39) この回答文を作成したバーンズ國務長官に対し、ハルはそれを *“skilful document”* であると賞賛した(昭和五九年六月五日大学院)。また、ダレス (John Foster Dulles) は、バーンズが両者の言い分が立つようにできる能力の持ち主であると語っている(昭和六〇年六月一八日大学院)。

(40) 治安維持法における国体とはこの意味であった(昭和

五九年六月一日、一二日大学院)。

(41) 明治憲法下の日本は、国家を大きな一つの「家」として考えた。忠孝という観念で天皇と国民の關係も、国体と言われたのである(昭和六〇年六月一八日大学院)。

(42) 一九四五年九月いっぱい約一〇万人のアメリカ軍が日本に到着し、その後結局一五、六万人にまで増強された。また、総司令部のシヴィリアンの構成も、ほとんどがアメリカ人で占められた(昭和五九年六月一日日大学院)。

(43) 近衛公はかつて貴族院の改革を主張したことのある人物であり、憲法の問題にも関心を持っていた。彼は方向としてはリベラルであったが、体を張って仕事のできる人ではなかった(昭和六〇年七月九日大学院)。

(44) 河辺虎四郎陸軍中将を全權とし、海軍からは横山一郎少将、外務省からは岡崎勝男らが参加した(昭和五九年六月五日大学院)。

(45) この頃、私(大友)は内閣官房に勤務していた(昭和六〇年七月二日大学院)。

(46) この前に、一〇月二日、東久邇首相と近衛公が横浜でマッカーサーと会っているが、通訳がまずかったため、その会議はうまくいかなかった(昭和六〇年七月二日大学院)。その際、マッカーサーは憲法改正のことを述べたとしているが、東久邇首相の側はそのようなことを言われたとはしていない。この点については、マッカーサーが日本

の国の政治の在り方はいけなと言ったことに對し、日本側はそれを憲法という深みのある問題ではないとして取り違えたのではないかと思われる(昭和五三年学部)。

(47) 以上は奥村条約局長の記録による(昭和六〇年七月二日大学院)。

(48) 総司令部は日本政府に対して、すでに九月一〇日には言論・出版の自由化、九月二七日にはそれらを禁止する法令の廃止をするよう通告してきたが、日本政府側では全く余裕がなかったため、なかなか実行できないでいた(昭和六〇年九月二日大学院)。

(49) その際、中村哲と佐藤功が作業の手伝いをした(昭和六〇年七月二日大学院)。

(50) この時点において、日本ではポツダム宣言が日本の憲法の本質的改革を要求していることを理解していた人はほとんどいなかった。例えば、宮沢俊義教授は一九四五年一〇月一九日付毎日新聞においてこのように述べた。「明治憲法は元來、民主的傾向と相容れぬものではないことを十分理解する必要がある。明治憲法における立憲主義の実現を妨げた障害の排除ということは、わが憲法の有する弾力性ということと関連して、憲法の条項の改正を待たずとも相当の範囲において可能であるということに注意を要する。」このように、宮沢俊義教授でさえポツダム宣言の要求をこの時点においてよく理解していなかった。あるいは、

感覚的にはわかっていたのであるが、それをはっきり口に出すのは当時においてははばかられたのであろう。なお、ポツダム宣言の要求の意味するところに最も早く気付いたのは宮沢教授であり、それはやがて八月革命説として説明された。一方、美濃部達吉博士は宮沢教授よりもっと消極的な立場をとり、明治憲法のもとにおいてもポツダム宣言の要求を法律の運用によって実現することは十分可能であるとした。また、京都大学の佐々木惣一教授もほぼ同じ立場であった（昭和六〇年七月九日大学院）。

(51) 日本国憲法の制定において顕著な役割を果たした総司令部のハッシー（後掲）は、ニューギニアにいた頃から個人的に日本の憲法の問題を考え始めたと述べている（昭和六〇年七月二日大学院）。

(52) 佐々木教授は、ポツダム宣言受諾により憲法改正を必要とするが、そのことと天皇の問題とは何ら関係がないと考えた。なお、佐々木教授らの一行は箱根の「ならや」という旅館で改正作業を行った（昭和五九年六月二七日大学院）。

(53) マッカーサーは統合参謀本部議長と繋がっており、国務省は彼に直接命令することはできなかった。国務省としては、彼に任せっきりにするのは心配であったため、アチソン大使が最高司令官付の政治顧問として配属されたのである（昭和五九年六月二七日大学院）。

(54) この国務長官訓令は、日本の新しい憲法の骨格をまとめた文書にして通達した最初のものであった（昭和五九年六月二七日大学院）。

(55) アチソンは漠然としたソフトな言い方をしたため、彼の説明において主権、基本的人権及び平和の問題が、どこにどれだけ出されているのか、少し疑問に思われる（昭和五九年六月二七日大学院）。

(56) 一月六日、高木氏が総司令部を訪ねたとき、主席秘書官は彼らに、近衛公には気の毒なことであったと語っている（昭和六〇年七月九日大学院）。

(57) 幣原内閣における憲法改正作業が近衛グループの改正作業とほとんどつながりをもたずに終わったことは残念なことであった。ただし、近衛公がキャッチした大筋のうち最大の関心事である天皇の問題については、松本委員会の側にある程度伝わったと考えられる。近衛公は松本大臣と一度面会しており、そのときに天皇の件が伝えられたのではないかと考えられる。また、近衛公は、天皇退位の考えをアメリカの記者などに話したことについて釈明するため、一〇月下旬、松本大臣を訪ねたが、大臣は会わなかった、ということも起きている（昭和六〇年九月二四日大学院）。

(58) 「自由の指令」が出された一〇月四日以前においては、政府批判は控えられていた。ただし、九月二一日の朝日新聞と毎日新聞は初めて憲法に関する論説をあげている。前

者はボツダム宣言の軍事に関する条項をあげて憲法の再検討がなされるべきであるとし、後者は憲法の中でとくに法律の決め方、予算の作り方を改めなければならないと論じた。

(59) 一〇月二六日付ニューヨーク・タイムズ紙には、コロンビア大学のベッファー教授の論説が掲載された(昭和五九年七月三日大学院)。

(60) この点につき、第一四回講義参照。

(61) なお、一月二二日には近衛案、二四日には佐々木案が上奏されたが、それらはその後、日の目を見ることなく終わった(昭和六〇年一月一日大学院)。

(62) 民間の憲法改正案において国民主権をうち出したのは、憲法研究会と高野私案の他に、天皇制廃止を掲げた共産党案だけであった(昭和六〇年一月一日大学院)。

(63) 憲法研究会のメンバーは、当時全て民間人であり、以下のとおりであった。高野岩三郎(東京大学出身の学者であり、幣原首相と同期であった。経済政策、社会政策が専門であり、社会党右派に位置した)、森戸辰男(いわゆる森戸事件で社会主義思想のため東京大学を追われた人物である。その後、文部大臣、広島大学長を歴任した)、岩淵辰雄(早稲田大学の政治学者であり、当時としては英米法的理解を備えていた。総司令部に憲法研究会案をもって行ったのは彼である)、室伏高信(評論家)、鈴木安蔵(社会

主義思想に立つ人であり、静岡大学、立正大学教授を勤めた)。総司令部のラウエルは彼らのことを“private independent group.”と呼んだ。各メンバーはチームとしてまとまったわけではないが、憲法改正案を書いてみようということになって、鈴木安蔵が、当時日本では最も参考になったワイマール憲法を見ながら案をまとめた。そのため、憲法研究会案には鈴木木のかかり入っているとともに、案の項目の半分以上はワイマール憲法に書かれていることであった。例えば、日本国の統治権は日本国民より発す、という箇所はワイマール憲法第一条からきている。また、経済、財産の社会性を鋭く意識して、所有権は同時に公共の福利に役立つべき義務がある、としている。ちなみに総司令部案においてもワイマール憲法がひな型とされ、財産権は社会経済権としてとらえられていた。同案の第一次原案では社会経済権に関して、ワイマール憲法をなぞるような書き方がされた。また、日本国憲法第二十九条に現代性を帯びさせるのはその第二項であるが、それもワイマール憲法が参考とされた。このように、日本国憲法の制定過程においてワイマール憲法はかなり参考とされた。ただし、私(大友)としてはワイマール憲法をあまり評価しない。それは美しい憲法であったが、弱いものであった。そこに規定された社会経済権はほとんど実現されず、直接民主制も機能しなかった。議会の権威は低下し、大統領の緊急命令

が多用された。それは独裁制にすうっと移行しうる内容のものであった（昭和六〇年一〇月一五日大学院）。

（64） 憲法研究会案は実体法中心であり、手続的規定が欠けているところに限界があった。また、同案において軍に関してはペンディングとされ、日本国憲法第九条にみられるような発想はなかった。ただし、同案においては「平和思想」、「諸民族との協同」について言及されている（昭和五九年一〇月二日大学院）。

（65） 松本大臣もこの追放令に引かなかったが、軽いものであったため、実際の追放は免れた（昭和五九年七月一〇日大学院）。

（66） それまでは、松本私案が乙案、松本委員会としての案が甲案とされていた（昭和六〇年一〇月八日大学院）。

（67） 彼らは、日本政府に案の催促をした際、国民主権とまでは言わないまでも、日本の憲法の変えらるべき点を伝えた、と述べている（昭和六〇年一〇月一五日大学院）。