

マッカーサーとその「ノート」、そして九条解釈

加 藤 秀 治 郎

序 本稿の目的

憲法九条は、現在の政府解釈では、集団的自衛権の行使不可や、国連の武力制裁への関与の可否など、はなはだ限定的に解釈されている。また、在野の憲法学者の「多数説」では、さらに限定的な解釈になっている。しかし、筆者の見解では、解釈の幅はもっと大きく、それは制定過程をよく検討すると無理なく理解できるものと思われる。そこで本稿では、マッカーサー・ノートとGHQ草案の関係について検討するとともに、ノートの存在が明らかになった後にも解釈の変化が生じなかったことについて、疑問を提起してみたい。

第一節 マッカーサー・ノートとGHQ草案

日本国憲法の戦争放棄条項が、誰の発案によるものかという問題とは別に、草案作成の過程で条文がどう変化

したかは、解釈の上できわめて重要な問題である。まずこの点から確認しておこう。

マッカーサーは一九四六年二月三日、日本政府の改憲作業に不満を覚え、自ら草案を起草する決意を固めて、部下のホイットニー將軍にその旨を指示したといわれる。その際、改正の要点を示した、とされるものが「マッカーサー・ノート」である。「マッカーサー三原則」と呼ばれることが多く、その通称はラウエル文書の記載に依拠するものであるが（高柳ほか編、九九〜一〇〇頁）、マッカーサーの指示が三項目だったのかどうかは、説が分かれている。

私見では、そのラウエル文書だけを見ても、封建制の廃止を内容とする第三項目の最後に、予算についての指示が入っており、これは別の項目と数えることができるので、指示が三つの事項であったかどうかは不確かだと思われる。にもかかわらず「三原則」とすることは、ミスリーディングだと思うので、佐々木高雄氏がいうように、「この文書は『マッカーサー・ノート』と呼ぶべきである」（佐々木、四頁）と考える。

しかし、ここではこれ以上その点に立ち入る必要はないので、戦争放棄に関する二番目の項目にのみ関心を向け、論を先に進めたい。第二項目は次のような前段、後段からなる文章である（高柳賢三ほか編、九八〜九九頁）。

国権の発動たる戦争は、廃止する。日本は、紛争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、放棄する。日本は、その防衛と保護を、今や世界を動かしつつある崇

高な理想に委ねる。

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。

後述のように、この指示がはたしてマッカーサー本人によって出されたものかどうかについては、それを裏づける文書はなく、異説も存在する。確認できているのは、部下のホイットニーがマッカーサーの指示として、それを伝えたことだけである。したがって、ホイットニーが関与した可能性は否定できず、ここでは「ノート」がマッカーサー本人とホイットニーのいずれによって書かれたものか特定せず、以下の論を進める。

文書で確認できているのは、アメリカ本国政府からの指示によるものではない、ということである。SWINCC二二八が憲法改正の内容にふれた米国政府側の文書だが、そのどこにも戦争放棄を盛り込むようにとの指示はないからである。あとはGHQ内部を検討すればよい。

さて、右の「ノート」の指示は、部下のチャールズ・ケーデイス（民政局次長）の下で法文形式に改められていくこととなる（佐々木、二二三頁以下）。途中の段階で、細かい点で表現はいろいろ異なるものとなっていくが、最終的にGHQ草案となった段階では次のような文章になっている（高柳賢三ほか編、二七二―二七三頁）。

国権の発動たる戦争は、廃止する。いかなる国であれ他の国との間の紛争解決の手段としては、武力による威嚇または武力の行使は、永久に放棄する。

陸軍、海軍、空軍その他の戦力をもつ権能は、将来も与えられることなく、交戦権は国に与えられることもない。

「ノート」とこの草案の最大の相違は、「ノート」にあった二重傍線の部分が、草案から消えていることである。つまり、「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」としていた部分が削除されているのである。

この部分の意味内容は比較的単純であり、マッカーサー・ノートで、日本をして自衛の戦争も放棄させることを明確にしていた一節が削除されたわけであり、自衛戦争の権利については認めることにした、ということである。

この修正をしたのは、マッカーサーの部下であるケーデイスであることについては、すでに定説となっている。後になってケーデイス本人はその意図について、次のようにほぼ一貫した説明をしている。例えば西修氏によるインタビューでは、削除したのは事実かという間に、ケーデイスは肯定的に答え、こう語っている。

——自衛の戦争の放棄まで憲法で規定すれば、「日本は攻撃されてもみずからを守ることができないことになり、このようなことは現実的ではないと思えたからです。私は、どの国家にも、自己保存の権利があると思っていました」。(西修B、二四八頁)。

このようなケーデイスの発言は、その後、日本のテレビや新聞紙上でもくり返しなされ、いまや周知の事実と

なっている。もう一つの例を、ここでは一九八一年四月の古森義久氏によるケーデイスのインタビューに見ておく。要約しながら引用したい（「」の中が直接的引用であり、他の部分は筆者・加藤によるつなぎの文章である）。

——自国の防衛のためでも戦争を放棄するという点について、「私は、道理に合わないと思いました。すべての国は自己保存のための固有の権利をもっているからです」。「だから私が憲法の第九条の草案を書く時、その部分をあえて削除しました」。「そのことについてホイットニー將軍から……問いつめられました。私はそれに対し、それが現実的でなかったから削除したのです」と答え、「一國が外国から侵略を受けてもなお自国を防衛することができない、などといかにして主張することができましょうか」と説いたのです。ホイットニー將軍は私の言い分にさらに反論しました。しかし憲法は（私の主張どおり）マッカーサー元帥によつて承認されたのです」（江藤編、三二―三三頁）。

学 法 洋 東
ここでは、ホイットニーが変更に抵抗した事実注目しておきたい。マッカーサーの指示と違うことになるということから反対したとも考えられるが、ホイットニー自身の考えと違うので反対したという可能性は否定できない。

検討すべきは、マッカーサー本人とそのノートの関連である。一般に、「マッカーサー・ノート」と呼ばれて

いるものは、一九四六年二月四日頃にマッカーサーから憲法改正の「必須要件」(“Musts”)としてホイットニーに伝えられた事項に関するメモである。ただ、手書きで黄色い紙に記されていたというオリジナル文書は紛失され、見ることはできない。そして、一般にはそれに最も近いとされるラウエル文書のものに基づいて議論されている。本稿でも同様で、先に引いた文章は同文書からの邦訳である。

問題は、第三者が知りえた「ノート」とは、ホイットニーが部下に示したものであり、それがどれだけマッカーサー本人の意図によるものであるかどうかである。つまり、ホイットニーが自分の見解も交えて、部下に対し、これがマッカーサーの指示だと伝えた可能性が排除できないことである。だが、この点については参照すべき文書がなく、現段階ではこれ以上のことはいえない。

さて、草案と「ノート」を比較すると、もう一点、無視しえない相違があり、その点も検討しなければならぬ。その第二の相違は、ノートの前段の最後の「一重傍線部分の文言が削除されていることである。つまり、「日本は、その防衛と保護を、今や世界を動かしつつある崇高な理想に委ねる」という部分がそれである。これは国際連合による安全保障を述べたものであるのは明白だが、この点についてケーティスは多くを語っていない。

自衛戦争までも放棄することは非現実的だという判断と同様に、実務的な判断を優先させただけという解釈も成り立とう。「ケーティス氏は、過度に飾りたてた表現を除くことにより、司令官の方針に、全体として実効性を高めようとした」(佐々木、二三三頁)というのがそれである。

だが、より単純に、こう解釈することも可能である。つまり、「ノート」は次のような考えに立って書かれて

いと推測されることである。つまり、漠然としたものであれ、防衛戦争までも否認した場合、日本の安全はどうなるのかという当然の疑問が出されるが、それは国連によつて保障されるのだ、と抽象的に考えて書かれている、ということである。すなわち、防衛戦争の否認と国連の安全保障がセットになっていると思われるのである。

だとすれば、一方（防衛戦争の否認）を削除すれば、他方（国連による安全保障）を書き込む必要がなくなり、それを削除したという推測である。つまり、防衛戦争の否認と、国連による日本の安全保障の強調が、一括に削除されたという解釈が成り立つと考えるのである。

推測にすぎないが、削除された二つの部分をより関連づけて解釈することを今後、検討してみる必要がある。

いずれにせよ、ここではこの点あまり重視する必要はなく、重要なのは、あくまで防衛戦争の可否をめぐる表現の方である。そして、それを削除したケーデイスの意図については、ほぼ共通の了解事項として確認されていることを確認しておきたい。つまり、防衛戦争は可能という線で、ケーデイスが条文化したことである。

第二節 GHQ案と九条解釈

今日、われわれが憲法九条の解釈を論じる時、ともすれば忘れがちなことは、マッカーサー・ノートの存在が、当時は日本側に伏せられていたことである。日本では政府の高官もまた、GHQ草案にしか接することはで

まず、そこからしかGHQやマッカーサーの意図が判断できなかった、ということである。GHQとの折衝の直接的な責任者であった佐藤達夫もマッカーサー・ノートのことは「当時の私達はもちろん知らなかった」と述べている（佐藤、二〇頁）。

そしてノートの存在は、当時、GHQの秘密検閲がなされていたから、米国側が明らかにしない限り、日本では公にならなかった。

つまり、日本側が知りえたのは、GHQ草案だけであり、それも政府要人にのみ限られていた。そして、GHQ草案もまた、検閲により伏せられていた。

その結果、ごく一部の政府関係者以外の一般の国民は、一九四六年三月六日に発表された日本政府草案で、九条を初めて知るところとなった、というのが現実である。それ以外の関係の文書といえば、その日に出されたマッカーサー声明ぐらしか存在しないのである。

ちなみにマッカーサーの声明は全文が新聞各紙に掲載されているが、関連部分是这样である（『朝日新聞』一九四六年三月七日付）。

条項の最初に述べられているものは、国家の主権の発動としての戦争を除去し、他国との紛争解決の手段としての暴力による脅威またはその使用を永久に廃棄し、さらに将来陸・海、空軍またはその他の戦争能力を承認すること、あるいは国家がいかなる交戦権を持つことをも禁止している。かかる計画と公約によつ

て、日本がその主権に特有な諸権利を放棄し、その将来の安全と生存を世界の平和愛好民族の誠意と正義にゆだねることになった。

実にこれによって日本国民は、戦争が国際的紛争の調停者としては無効であることを認識し、正義と寛容と人類相互の理解とに対する信仰への方向を示す新しい道を描きうるのである。

この声明をどう読むかは微妙であり、特に「日本がその主権に特有な諸権利を放棄し」、という部分は軽視できない。そこから、この声明は「ノート」に近い認識のままだという解釈もある。例えば佐々木高雄氏がそうであり、マッカーサーは忠実な部下に指示したのだから、「『意味変化を生じさせるような削除など、彼らがするわけがない』と信じていたのであろう」という（佐々木、五一頁）。

この解釈では、防衛戦争を含め戦争を放棄した、という認識に立って、マッカーサーが声明を発しているという読み方になる。しかし、宣言の右の箇所からだけで、そのような確定的な解釈を引き出せるものか、疑問である。筆者には、そう断定できるだけ確定的な言及は見当たらず、憲法九条の条文をなぞっているだけで、侵略戦争の放棄という不戦条約に近い線で語られていると解釈できると考える。

東洋法學
また、マッカーサーが草案をチェックする際に見逃したという想定は、次の事情からして不自然なきらいがある。GHQ草案が日本側に提示される一九四六年二月一三日の前日に、マッカーサーは民政局案につき、一箇所（現行九七条、GHQ草案一〇条）、修正を加えているからである。つまり、二月二日、民政局案を承認する

にあたってマッカーサーは一つだけ変更を加えた。国民の権利と義務に関する規定の将来にわたる改訂を禁じた条項を削除した」（フィン、一五六頁）という事実がそれである。

この事実に着目すると、そういう作業をしているマッカーサーが、「ノート」に書き込み、特別な関心を寄せていた戦争放棄条項について無頓着で、ケーデイスによつて削除されたことを知らずにいた、とは考えにくいのである。筆者は、ケーデイスの証言どおり、削除につきマッカーサーは承認していたと考える。

いずれにせよマッカーサーの心中については、確定的なことは言いがたい。重要なのは、当時の日本政府や日本国民が、防衛戦争も不可とする部分が削除されたことを知らずに、GHQ草案や日本政府案に触れ、この声明に接したということである。

とすれば、戦争一般が放棄されたという解釈もありうるし、不戦条約と同じ意味での戦争の放棄だという解釈も可能であり、すべては曖昧なままであるが、削除の経緯を知っていたら、どうなっていたらどうか、という疑問が拭えないのである。

実際は、ノートと草案の相違など知られなのまま、憲法九条の文言からのみ解釈がなされていた。多くの場合はいずれの戦争も不可という解釈であった。例えば、美濃部達吉が、「万一外国から侵襲を受けた場合にも自衛的戦争の途はなく、徒に滅亡を待つ外ない」（美濃部、二三〇頁）と書いているのは、その典型である。

だが、芦田修正に注目する解釈があるように、第一項の戦争は侵略戦争と解釈する者が存在したことは否定できず、いずれにせよ経緯を知らない日本側には曖昧だったという事実が重要であり、ここではそれを確認でき

ばよい。

周知のように、芦田修正がなされると、連合國極東委員会は将来の日本の再軍備の可能性を察知し、それに對して「シビリアン条項」を齒止めとして要求してきた。戦前の陸海軍大臣現役武官制が軍部の發言力を高めたことを認識していることである（詳しくは西B、第一部を参照）。

だが、仮に「マッカーサー・ノート」のように厳格な表現のままに九条の文言がなつていたとすれば、どうであらうか。芦田修正のように「前項の目的」を云々しても、防衛戦争も不可ということが明文化されていたなら、極東委員会は何も反応を起さなかつたであらう。そしてGHQが最初に吉田内閣にシビリアン条項を要求した時と同じように、まったく軍がなくなるのだから、シビリアン条項など不要、ということでケリがついたことと思われる。ケーデイスによる削除の意味は、かくも重いものとみなければならぬのである。

第三節 日本側での「ノート」の認知と九条解釈

前節までの考察からして次に検討すべきは、マッカーサー・ノートの存在が日本側でどのようにして知られ、それと憲法九条の間に相違があることに気づいた時、人々はどう反応したか、ということである。確かに狭い法律論では、条文解釈は自己完結的でありうるが、狭い法律論を超えるならば、そこから新しい動きが生じうる可能性は否定できないからである。

東 洋 法 学
事實経過を見てみよう。早い時期のものではマーク・ゲイン (Mark Gayn) の『ニッポン日記』に漠然とし

たものながら、マッカーサーの「三原則」への言及が見られる。英文原書 (*Japan Diary*) は一九四九年に刊行されているが、同書は翻訳出版が禁じられ、講和条約調印の直後、一九五一年になって翻訳がようやく出版された（西鋭夫、一八七頁）。

内容を検討すると、一九四六年三月六日の項に記述があるが、「ノート」の引用は不正確で、「日本は戦争を永久に放棄し、軍備を廃し、再軍備をしないことを誓うこと」となっている（ゲイン、二〇六頁）。また、ケーディスであれ誰であれ、それが条文化される際に、重大な削除がなされていることへの言及はない。したがって、仮にこれを英文で読んだ者がいても、事実関係の把握には隔靴搔痒の感が免れなかったであろう。また、日本語への翻訳は、次に見る確定的文書が出てからのことである。

では、「ノート」の存在を日本側が正確に知りえた時期はいつか。一般には、ほぼ次のようにいわれている。まず、一九四九年にGHQ民政局が『日本の政治的再編成』を英文で公刊した時である。また、それが翌五〇年一月一日付の英字紙『ニッポン・タイムズ』（後の『ジャパン・タイムズ』）で報じられた時である（詳しくは、村田）。さらに、「再編成」の抄訳が翌五一年に『国家学会雑誌』に掲載された時も、その重要な契機であったろう（連合国最高司令部民政局、四四頁以下）。

さらにはケーディスが後になって語り始めた証言もまた、解釈変更の重要な契機となる可能性があった。インタビューの発表時ごとに、時系列に並べてみると、大森実（一九七五年と推定される、参照、佐々木、一八六頁）、古森義久（一九八一年）、西修（一九八五年）といったところになる。

日本で「ノート」の存在を知った者は、どのように反応したであろうか。これまでの筆者の調べは必ずしも十分ではないが、ここでは一九五六年に衆議院の公聴会で東大名誉教授・神川彦松が述べた言葉を少し長く引いておく。本稿での文脈に適合する面があるからである。

神川は『日本の政治的再編成』（ポリティカル・リオリエンテーション）にふれ、こう述べている（三月一日）（引用頁は保阪監修による）。

「これによって初めて、だいたいにおいて日本のこの憲法がどういふふうにしてできたかという経緯が世界に知らされたのであります。それまでは、何人も公には知らなかった」（三二頁）。そして、マッカーサー・ノートと「いまの第九条のテキストとは違っておるのであります。どういふふうに違っておるか申しますと、……自衛のための戦争を最初は禁止しておったのであります。マッカーサーの最初の書きおろしによりますと、自衛のための戦争もいかぬということが書いてある。……正当防衛戦争もいけないということをはっきり書きおろしてあったのです」（二六二頁）。

「ところが、これは基本人権の考えと正面衝突するわけであります。……なぜならば、基本人権の第一は生命を維持する権利なのであります。……でありますから、……個人の基本人権を認めるかぎりには、国家に自衛権を認めないということほど矛盾はないのであります」（二六三頁）。

「マッカーサーは国内で基本人権、すなわち個人の正当防衛権ということをやかましく言い、国際法では

自衛権を禁止すると言うのですから、これほどの矛盾はございません。どうにも行き詰ってそれだけはふい
てしまった。でありますからいまの第九条は自衛のための戦争は許すということになっておる」(一六四
頁)。

右の神川彦松の説明は、ケーデイスがマッカーサーやホイットニーを説いて、自衛戦争の放棄を断念させるの
に用いたであろう論理を思わせる。「必要は法を破る」というピスマルクの格言があるが、法が非現実的な規定
をおいても守られないのである。

幸い、九条の文言は不戦条約に近いものに読めるようになっていたから、不戦条約に近い線での解釈がもつと
有力であつてもよかつたように思われるが、戦後しばらくは、制定時の吉田茂首相のミスリーディングな答弁
(一九四六年六月二八日)もあつて有力とはならなかつた。だが、「マッカーサー・ノート」の存在を知り、その
後の経緯を知つたならば、解釈の見直しが始められてもよかつたはずだが、現実にはそう推移してきていない。

管見の及ぶ範囲では、解釈の見直しの契機にはなつておらず、逆に憲法学界では、「ノート」に近い解釈が支
配的となつていくのである。

ここではその後の推移を代表的論者の記述に見ておく。小林直樹氏の『憲法第九条』(一九八二年)がそれだ
が、「学界不動の通説」といった小見出しの下に、次のような文章が続いている(小林、四三頁)。

わが国の公法学界では、日本国憲法が徹底した平和主義をとり、とくに第九条によって一切の軍備の保有を禁じ、自衛のための戦争をも放棄したと理解する点で、早くから通説が確立していた。第九条の文言を素直に読めば、法律の専門家でなくとも、そう解するのはごく当たり前であろう。

同書には、他にも、「学界の圧倒的といつてよい通説」(四四頁)といった表現がある。学説の正否を、学界の勢力関係に委ねようというような表現である。マッカーサー・ノートにも言及されているが、ノートの「文章の方が、戦争およびその手段の放棄をいっそう明瞭かつ断定的に表現している」というだけである。そして、「学界の通説では、現行の条文も同じ趣旨だと解される」と結論づけている(二七頁)。

む す び

このような流れが憲法学界の大勢だが、ケーデイスの証言を重視する西修氏はこう疑問を投げかけている。

ケーデイスは、当初こそ口を重くしていたが、その後、日本の多くの新聞、雑誌のみならず、テレビ各局で同様の発言をくり返している。しかし、なぜか多くの憲法学者は、ケーデイスの言説に耳を傾けようとしていない(西修B、二五二頁)。

経緯を辿りながら筆者もまた、やはりこの疑問を共有しないわけにはいかない。憲法九条がノートそのままのものであるなら、日本国民にとって「非現実的」にすぎるとケーデイスが考え、その箇所を削除したというのに、当の日本の憲法学者がその説明を受け入れず、「非現実的」なノートのままの条文が現行九条であるかのような解釈を続けているのである。もう一度、考え直してみたいものである。

《引用・参照文献》（五十音順）

- ・江藤淳編『占領史録(下)』、講談社、学術文庫、新装版、一九九五年
 - ・マーク・ゲイン（井本威夫訳）『ニッポン日記』筑摩書房（ちくま学芸文庫版）、一九九八年（英語原書一九四八年）
 - ・小林直樹『憲法第九条』岩波書店、岩波新書、一九〇〇年
 - ・佐々木高雄『戦争放棄条項の成立経緯』成文堂、一九九七年
 - ・佐藤達夫（佐藤功補訂）『日本国憲法成立史』第三卷、有斐閣、一九九四年
 - ・袖井林二郎『拝啓マッカーサー元帥様』大月書店、一九八五年
 - ・高柳賢三ほか編『日本国憲法制定の過程Ⅰ』有斐閣、一九七二年
 - ・長尾龍一『憲法問題入門』筑摩書房、ちくま新書、一九九七年
 - ・西修A『ドキュメント日本国憲法』三修社、一九八六年
 - ・西修B『日本国憲法成立過程の研究』成文堂、二〇〇四年
 - ・西鋭夫『國破れてマッカーサー』中央公論社、一九九八年
 - ・半藤一利『日本国憲法の二〇〇日』プレジデント社、二〇〇三年
 - ・リチャード・B・フィン（内田健三監修）『マッカーサーと吉田茂』同文書院インターナショナル、（邦訳）一九九三年
- （英語原書一九九二年）

- ・ 保阪正康監修『五〇年前の憲法大論争』講談社、講談社現代新書、二〇〇七年
- ・ 村田聖明「憲法九条の謎——マッカーサーは何を考えていたか」(初出、一九八九年) (『正論』編集部編『憲法の論点』産経新聞社、二〇〇四年、所収)
- ・ 連合国最高司令部民政局『日本の新憲法』(邦訳初出、一九五一年) (『憲資・総第一号』として復刻、一九五六年)