

## 憲法制定過程におけるGSとESSの関係

— 占領直後からGHQ/SCAP憲法草案が作成されるまでの時期を中心に —

金 官正 \*

### 1. はじめに

従来、占領期の憲法制定過程におけるGHQ/SCAP (General Headquarters, Supreme Commander for the Allied Powers: 連合国最高司令官司令部) の役割は、主にその一部局であるGS (Government Section: 民政局) を中心に議論されることが多かった。これは、たとえば「密室の1週間」という古関彰一の表現からもうかがえる<sup>1)</sup>。つまり、憲法制定過程において、GHQ/SCAPのGSのみが主導的な役割を果たしたということである。したがって、一般的に言えば、占領期の憲法制定過程を検討する際に、GS以外のGHQ/SCAPの他の部局の役割はあまり言及されてこなかったと見ることができる。

しかし、GSのみならずGHQ/SCAPの他の部局が、憲法制定過程に何らかの影響を与えたことを暗示している研究もある。憲法制定過程に関する天川晃の研究がその具体例であろう<sup>2)</sup>。天川は、GSのマイロ・E・ラウエル (Milo E. Rowell) が作成した皇室財産問題に関する二つの覚書を分析し、GSが憲法制定問題にいわゆるGHQ/SCAP憲法草案を作成する形で介入する際に用いた論拠を見出すとともに、GS以外のGHQ/SCAPの他の部局が憲法制定過程にどの

ように係わったかを研究する必要があるという問題を提起している<sup>3)</sup>。つまり、天川によると、憲法制定過程は、皇室財産問題と密接な係わりをもっていたことになり、また当時皇室財産問題に係わっていたESS (Economic and Scientific Section: 経済科学局) やNRS (Natural Resources Section: 天然資源局) といった他のGHQ/SCAPの部局とも何らかの関連をもっていたこととなるのである。

ラウエルが作成した皇室財産問題に関する一つ目の覚書は、日付が1946年1月24日となっており、宛先はGSの局長、すなわちコートニー・ホイットニー (Courtney Whitney) となっている<sup>4)</sup>。この覚書には、「ESSの提案は、天皇を制限君主化するものである」、「日本の憲法構造に実質的な変化をもたらすものである」、「ESSの提案による天皇の制限君主化は、憲法を改正しなければ、占領が行われる間のみ有効であるだろう」、「ESSの提案は、幣原内閣の崩壊につながる可能性がある」、「日本政府がESSの提案のような措置を自発的にとらない場合、GHQ/SCAPは近い将来、非公式にESSの提案のような措置をとることを指導すべきである」、「宮内省は禁衛府を内務省に移転することを準備している」といった文章が記されている。

ラウエルが作成した皇室財産問題に関する二つ目の覚書は、やはりホイットニーを宛先としたものであり、その日付は1946年2月2日となっている<sup>5)</sup>。この覚書では、「GSは、NRSによる皇室の山林関連財産に関する提案と関連して、JCS1380-15<sup>6)</sup>を検討し、この問題に関する権限はGHQ/SCAPにあるという結論を出した」、「この結論にはLS (Legal Section: 法務局) も同意した」、「この結論は、SWNCC228<sup>7)</sup>の規定を考慮しても、相変わらず妥当であると信じる」、「SWNCC228に基づいて行動すべきか、JCS1380-15に基づいて行動すべきかを決定する必要がある」、「SWNCC228は、皇室財産から生じる収入に対する議会による統制のみを規定しており、不完全である」、「皇室財産の所有権が皇室に残ると、皇室財産に対する宮内省の統制権が復活する可能性がある」、「JCS1380-15に基づくESSの提案は、宮内省の皇室財産に対する統制権を剥奪

することができる」,「したがって、FEC (Far Eastern Commission:極東委員会)の決定を待たずにESSの提案を実現すべきである」,「日本政府に対して、たとえば60日の猶予期間を与え、自発的に皇室財産問題をESSの考え方に沿って処理することを非公式に指導するが、措置をとらない場合、GHQ/SCAPが日本政府に命令などをする形で、直接介入すべきである」,「皇室財産問題について日本政府を指導するために、GS, ESS, NRSの代表が指定された」,「GS, ESS, NRSの代表が1月29日に皇室財産問題に関して合意に至った」,「NRSは、1946年2月15日までにGSが行動をとることを条件に同意した」といった文章が連ねられている。

ラウエルが作成した以上のような皇室財産問題に関する二つの覚書からは、次のような四つのことが浮き彫りとなる。第一は、ラウエルが、皇室財産問題に関するESSの提案について、天皇を制限君主化する効果を有しているものであると評価していたことである。第二は、ラウエルが、占領が終わってからも天皇を制限君主化する効果を持続させるために、ESSの提案を取り入れた憲法改正を行う必要があるとほのめかしていたことである。第三は、GS内部において、ESSとは相違するNRSの皇室財産問題に関する提案と関連して、初期の基本的指令とSWNCC228を比較・検討し、FECが日本の憲法制定問題に関する決定を行う前なら、GHQ/SCAPが日本の憲法制定問題に関与する権限を有しているという論理が広まっていたことである。第四は、ラウエルが、NRSによる皇室財産問題への関与を懸念し、GSが早期に憲法制定問題に介入する必要があるという見解を示していたことである。

これらのことから、GSが、皇室財産問題を、憲法制定問題に直接的に介入する重要な論拠として用いたと見ることができる。そして、このように見ると、天川が、GSが憲法改正問題に介入することになる一つのきっかけとして、皇室財産問題を重視している理由が説明される。ただ、憲法制定過程と関連して天川の設定している問題は、なぜダグラス・マッカーサー (Douglas MacArthur) がGHQ/SCAP憲法草案の作成をGSに指示したかというものであ

った。それゆえ、天川は、先に掲げた皇室財産問題に関する二つの覚書がどのような経緯を経て作成されたかについて十分な検討を行っていない。天川が、GSだけでなくGHQ/SCAPの他の部局が関わっていた皇室財産問題に注目しているものの、GS以外のGHQ/SCAPの他の部局の役割について多くのことを語っていない理由は、そこにあると思われる。

本研究は、このような天川の研究を手がかりに、ラウエルがホイットニー宛に作成した1946年1月24日付の覚書と、1946年2月2日付の覚書とが作成されるまでの経緯を、とりわけESSとGSの占領政策を中心に検討することによって、次のような三点を明らかにすることを目的とする。

まず、GSによる憲法制定過程への直接的な介入と、皇室財産問題との間には密接な係わりがあったという天川の主張をより明確にすることである。天川の研究は、GSが憲法制定過程に直接的に介入するうえで、皇室財産問題が重要なきっかけとなったことを示している。しかし、天川は、皇室財産問題がなぜ憲法制定問題と深い係わりをもつことになったかを十分に説明していない。それゆえ、天川の研究では、皇室財産問題が憲法制定過程と関連を持つことになる経緯が明確に示されていない。本研究は、その経緯を具体的に示すことによって、天川の研究を補足するものとなるであろう。

次なる目的は、憲法制定過程におけるGS以外のGHQ/SCAPの他の部局の役割を検討し、天川が提起している問題について答えを提示することである。すでに述べたとおり、天川は、皇室財産問題と憲法制定問題との係わり合いを十分に説明しなかったため、GS以外のGHQ/SCAPの他の部局が憲法制定過程に何らかの影響を与えた可能性を示唆するにとどまっている。しかし、本研究は、皇室財産問題が憲法事項であったために、皇室財産問題に係わっていたESSなど、GS以外のGHQ/SCAPの他の部局も、憲法制定過程において一定の役割を果たしたという事実を分析する。

最後に、皇室財産問題が憲法制定問題と密接な関連を有しており、またGSのみならずGHQ/SCAPの他の部局が皇室財産問題を介して憲法制定過程に何

らかの影響を及ぼしたとすれば、それに対する天皇及び宮内省、日本政府など、関係者の対応はどのようなものであったかを明らかにすることである。GS以外のGHQ/SCAPの他の部局も憲法制定過程に一定の影響を及ぼしたと仮定すれば、従来GSへの対応を中心に描かれてきた天皇及び宮内省、日本政府などの行動を再構成する必要も提起される。そこで、本研究は、このような再構成を試みる。

このような目的のもとで行われる本研究は、憲法制定過程の研究に新たな視点を提供するものとして、憲法制定過程におけるGHQ/SCAPの役割と、天皇及び宮内省、日本政府などの対応とを立体的に把握することを可能にし、GSのみの主導的な役割に焦点をおいてきた従来の研究と一線を画するものである。

## II. 皇室財産問題の単純化

### 1. GHQ/SCAPにおける皇室財産問題への最初の取り組み

通常、占領改革に関連して、皇室財産問題と言えば、経済分野における占領改革と関連を有しており、政治分野における占領改革とは限定的な係わりをもつにすぎないと思われがちである。しかし、皇室財産問題は、政治分野における占領改革、経済分野における占領改革とも密接な関連をもっていた。実際、アメリカ政府がJCSを経由してGHQ/SCAPに示したJCS1380-15、いわゆる初期の基本的指令においては、皇室財産関連規定が、一般・政治分野の改革部分に係わる第5条と、財政・金融分野の改革部分に関連した第45条にそれぞれ盛り込まれていた<sup>81</sup>。具体的に言えば、第5条には、皇室財産にも占領目的を遂行するために必要な措置が適用されるという旨の規定があり、第45条には、皇室財産もGHQ/SCAPが凍結できる資産及び財産であるという趣旨の規定が設けられていた。

GHQ/SCAPにおいて、皇室財産問題を所管することができる部局は、GS、ESS、NRS等、三つとなっていた。GSは、皇室財産問題が、政治分野におけ

る占領改革に係わる政策問題の一つであることを根拠に、皇室財産に関連した政策に関与することが可能であった。一方、経済分野における占領改革全般を所管するESSの場合、皇室財産問題について、強い影響力を及ぼす権限を有していた。他方、農業、林業、水産業、鉱業などの分野における占領改革を担当していたNRSも、皇室財産の大部分を山林関連財産が占めていたということから、皇室財産問題に関する政策に介入することが可能であった。

しかし、占領直後、これらの部局のうち、最も早い段階で皇室財産問題に注目したのは、ESSであった。ESSが皇室財産問題に関連して最初の動きを見せたのは、1945年10月17日であった<sup>9)</sup>。つまり、憲法制定問題が重要な政治問題となった10月に入り、ESSは宮内省と最初の接触をもつなど、皇室財産問題に本格的に取り組み始めたのである。こうしたことから、当時レイモンド・C・クレマー (Raymond C. Kramer) 局長を中心とするESSが、皇室財産問題を憲法制定問題と関連付けて認識していたことが見え隠れする。そして、その1週間後の10月24日、ESSは、皇室財産問題に関する大体の改革方向を固めた<sup>10)</sup>。それは、すべての皇室財産に対して戦時利得除去を名分とする一回限りの特別税を課し、皇室財産そのものを国有化する形で解体したうえで、それまで日本政府の財政とは独立して維持・運営されてきた皇室財政を、議会や世論の関与ができるものへと変えるという方針であった。

ここで注意すべきは、戦時利得除去を名分とする一回限りの特別税が、単に皇室財産問題に対応することのみを目的に案出されたわけではなかったということである。なぜなら、ESSは、1945年10月24日、戦時利得除去を名分とする一回限りの特別税を梃子に、戦時補償支払い問題、財閥改革問題、富の偏在の是正問題、財政再建問題等に対応する方針も固めたからである<sup>11)</sup>。そして、このように見ると、ESSが当時、税という政策手段を用いて、経済分野における占領改革全般に影響力を行使するだけでなく、政治分野における占領改革と密接な関連を有している皇室財産問題にも影響力を行使しようと目論んでいたことが浮き彫りとなる。つまり、ESSは、あくまで経済分野における占領改革

に対応するための大きな枠組みのなかで、皇室財産問題も取り扱う方針をとっていたのである。

ところが、このような皇室財産問題に関するESSの方針は、経済分野における占領改革を所管としていたESSの権限を越えるものであった。その理由は、皇室財産問題が単に経済分野における占領改革のみに係わる問題ではなく、政治分野における占領改革とも結び付いている問題であったからである。当時、財閥の資産規模を超える規模を擁していた皇室財産は、日本政府の財政と独立した皇室財政の基礎となっていた<sup>13)</sup>。そのため、皇室財産には、国有財産でもなければ、私有財産でもなく、また課税の対象ともならないという法的特殊性が認められていた<sup>14)</sup>。したがって、ESSが税という政策手段を用いて皇室財産を解体するという目論みを達成することは、日本の政治体制の変革なしには考えられず、結局政治分野における占領改革とも不可分の関係をもつものにならざるを得なかったと言ってよい。

## 2. 皇室及び宮内省における皇室財産の下賜方針

日本政府は、GHQ/SCAPにおける皇室財産問題への最初の取り組みがESSを中心に行われていた時期において、皇室財産問題に特に関与していなかった。しかし、このことは、日本政府が、皇室財産問題に無関心であったことを意味するものではなく、単に当時の大日本帝国憲法に従って行動していたためであった。皇室財政は当時、皇室財産からの収入と、日本政府の予算から支払われる皇室経費によって成り立っており、いわゆる皇室財政自律主義という原則に基づいて規律されていた<sup>15)</sup>。それゆえ、皇室財政には、日本政府の財政に適用された会計関連法令ではなく、皇室内の内部規定が適用され、日本政府のみならず日本帝国議会や世論などの関与が認められていなかった。したがって、最初日本政府が皇室財産問題に関与していなかったことは、当然とも言えるものであった。

こうした状況のなか、天皇は、皇室財産の一部を日本政府と地方自治団体に

下賜し始めた。具体的には、11月3日に箱根、浜、武庫の3離宮を地方自治団体に下賜したと、11月5日に那須金丸ヶ原、富士山麓大野ヶ原、岡崎郊外高師ヶ原の土地や、42万7,000石の木材を日本政府に下賜したことをあげることができる<sup>15)</sup>。このような天皇による皇室財産の日本政府と地方自治団体への下賜は、当時皇室が、皇室財産をそれまでのようには保有することができないと判断した結果によるものであったと考えられる。

そのきっかけとなったのが、ESSによる皇室の宝石類に関する調査であったと推測される。ESSは、日本に対する占領が開始されまもなく、日本銀行、日本政府、交易営団など、公的機関の貴金属等を接収していた<sup>16)</sup>。そして、ESSによる貴金属等の調査は皇室にも及んでいた。皇室の宝石類に関する調査が行われたと思われる1945年10月29日、天皇と皇后は、皇室の宝石類が没収されることを予見したうえで、宝石類を海外に売却し、国民の生活に役立つ生活必需品や食糧等を輸入する方法を模索し始めた<sup>17)</sup>。このように見ると、10月17日から皇室財産に対するESSの情報収集が始まっていた状況のなか、皇室が当時、皇室財産を保有することは考えておらず、ESSが何らかの措置をとる前に皇室財産を民生のために開放することが望ましいと判断したと見たほうが自然である。

天皇及び宮内省は、皇室の宝石類を国民のための生活必需品や食糧の輸入に充て、また皇室の宝石類以外の他の財産を日本政府と地方自治団体に下賜する形で整理するとしたら、それについてGHQ/SCAPから特に異議が提起されることはないと考えていたと推測される。なぜなら、ESSは、これら問題について、1945年11月中旬までに問題を提起しなかったからである。実際、皇室による皇室財産の日本政府と地方自治団体への下賜は、ESSの特別な干渉なしに順調に行われた。皇室によって11月3日と5日に行われた日本政府と地方自治団体への皇室財産の下賜は実行された<sup>18)</sup>。また、11月9日には、石渡荘太郎宮内大臣が天皇に桂離宮を京都市に下賜することを提案することについて、宮内省の侍従次長であった木下道雄と相談するなど、宮内省も皇室による皇室財産



の下賜方針を積極的に検討していた<sup>19)</sup>。そして、宝石類を生活必需品や食糧等の輸入に充てる問題も、その処理が11月7日に幣原喜重郎総理大臣に一任されることになり、一応の道筋がついた状態であった<sup>20)</sup>。したがって、当時、少なくとも皇室財産をどのように整理するかという問題については、天皇及び宮内省が主導権をもっているように見えたと言える。

皇室財産問題に関する上記のような天皇及び宮内省の対応は、GHQ/SCAPによる占領体制のもとで皇室財産を何らかの形で剥奪されるなら、それを民生のために開放したほうが望ましいという極めて単純な論理に基づくものであり、皇室財産問題を経済分野における占領改革という側面のみから捉えていたESSとは別の意味において、皇室財産問題を単純化したものであったと言える。つまり、天皇及び宮内省は、当時の政治状況において、皇室の宝石類を国民のための生活必需品や食糧等の輸入に充て、また皇室の宝石類以外の皇室財産を日本政府と地方自治団体に下賜する場合、それが皇室の存在感を示すものとなり、GHQ/SCAPとの間できわめて微妙な問題を引き起こしかねなかったことなどをあえて無視していたということである。

### 3. GHQ/SCAPと皇室財産の凍結問題

ESSは、税という政策手段を用いて皇室財産を解体する方針、すなわち経済分野における占領改革に対応するための大きな枠組みのなかで、皇室財産問題を取り扱う計画を進めていたものの、具体的な行動をとっていなかった。その理由は、戦時利得の除去を名分とする一回限りの特別税によって、個人と法人の戦時利得や、財閥の資産だけでなく、皇室財産までをとりあげることが、それほど簡単なことではなかったからである。ESSは、皇室財産問題がESSの所管に属する問題であるという立場をとっていたとは言え、この問題がGSやNRSの所管とも重なっていたことを否定することはできなかった。それゆえ、ESSが、税という政策手段を用いて皇室財産を解体するためには、GHQ/SCAP内部の複雑な政策調整を経て、ESSの考え方をGHQ/SCAP全体の

政策へと転換させる必要があった。しかし、その契機は11月中旬頃まで訪れなかった。

11月中旬に入り、ESSが皇室財産問題をGHQ/SCAPによる緊急の対応が必要な問題として設定する契機が発生した。その契機とは、天皇及び宮内省が、皇室の宝石類を国民のための生活必需品や食糧等の輸入に充て、また皇室の宝石類以外の他の財産を日本政府と地方自治団体に下賜しようとしたことであった。ESSから見れば、こうした動きは、皇室がその存在感を示そうとする行為として受け止めることができるものであった<sup>29)</sup>。そこで、ESSは、皇室財産問題に関する具体的な行動をとらなければならないという認識を強めることになったと思われる。ただ、当時、ESSは宮内省に対して、皇室の宝石類を国民のための生活必需品や食糧等の輸入に充て、また皇室の宝石類以外の他の財産を日本政府と地方自治団体に下賜する問題に関して言及することを避けていた。その最大の理由は、これらの問題が、政治的な性格が強く、まず当時連合国最高司令官であったマッカーサーの意向を把握する必要があったことによる。

こうしたなが、1945年11月11日、幣原とマッカーサー会談において、マッカーサーは、皇室によって皇室の宝石類を食糧等の輸入のために売却することが提案されたことに懸念を表明した<sup>30)</sup>。これは、当時皇室が皇室財産を日本政府と地方自治団体に下賜していたことについて迂回的に問題を提起するものでもあった。こうしたことは、GHQ/SCAP内部にも伝えられ、議論されることになったと推測される。なぜなら、11月14日、ESSは、皇室財産を凍結する内容の指令草案を準備するからである<sup>31)</sup>。ESSは、皇室がとっていた皇室財産の整理方法を好ましく思っていないマッカーサーの意向を確認した以上、早急に何らかの措置をとらなければならなかったと考えられる。

ところが、この頃、NRSが、税という政策手段によってすべての皇室財産を国有化する形で解体しようと考えていたESSと異なり、とりわけ皇室財産の大部分を占めていた山林関連財産を農林省に移転する形で国有化することを主張した<sup>32)</sup>。要するに、ESSが皇室財産を凍結し、後に戦時利得除去を名分とする

一回限りの特別税を課する形でそれを国有化しようと考えていた一方で、NRSは皇室財産の大部分を占めていた山林関連財産のみを直ちに国有化し、残りの皇室財産を凍結することを主張していたのである。そこで、ESSは、1945年11月14日、皇室財産と関連した8月15日以降の取引を無効とすること、皇室の神秘性を取り除くための皇室財産に対する正確な調査と検討を行うこと、皇室の財産を財閥の資産と同様に凍結すること、皇室の予算はESSの承認を得ることなどを日本政府に指示するための当初の指令草案に、皇室財産の大部分を占めていた山林関連財産を農林省に移転することに関する文言を追加することになった<sup>29)</sup>。

ESSの政策決定を主導していたクレイマーが、皇室財産の凍結に関する指令に承認を求める論拠としてあげていたのは、次の四つであった<sup>30)</sup>。その四つとは、第一に、初期の基本的指令第5条と第45条において、皇室財産に関連したGHQ/SCAPの権限が定められていたこと、第二に、皇室財産を財閥の資産と同様に見ることが可能であり、GHQ/SCAPが皇室財産と財閥の資産を差別しないことを示すのに適切な時期であること、第三に、皇室がもっている日本経済への影響力を弱化することが、日本経済の民主化、具体的には富の偏在を是正するという占領目標の達成を促進すること、第四に、皇室の山林関連財産の国有化が、山林資源に対する総合的な政策を開発することや、将来戦後賠償の問題と関連した政策の執行を単純化することを可能にすることであった。

こうしたことから、当時ESSが、皇室財産を凍結するために、一応NRSの主張を受け入れたことが浮き彫りとなる。これは、戦時利得の除去を名分とする一回限りの特別税を用いて皇室財産を解体するというESSの考え方が修正を余儀なくされたことを意味するものであった。ともあれ、FD (Finance Division: 財政課) の課長であったチャールズ・F・トーマス (Charles F. Thomas) は、皇室財産の国有化と凍結を定めていた上記の指令草案を日本政府に発することについて、情報及び教育分野の改革を担当するCIES (Civil Information and Education Section: 民間情報教育局) の局長であったケネス・

R・ダイク (Kenneth R. Dyke), NRSの局長であったヒューバート・G・スケンク (Hubert G. Schenck), GSの局長であったウィリアム・E・クリスト (William E. Crist) らの同意を取り付けた<sup>29)</sup>。またこの日, ESSは, 1945年11月7日と13日に来日したエドウィン・W・ポーレー (Edwin W. Pauley) を団長とする対日賠償使節団に対して, 皇室財産の凍結に関する指令草案について同意を求め, その同意を得た<sup>29)</sup>。NRSが問題を提起しない状況のなか, GHQ/SCAP内部の政策調整は速やかに行われたのである。

1945年11月18日, GHQ/SCAPは, 皇室財産の凍結に関する指令を日本政府に発した<sup>29)</sup>。ただ, その指令においては, NRSの主張, すなわち皇室の山林関連財産を農林省に移転することを日本政府に指示する内容が削除されていた。これは, リチャード・K・サザーランド (Richard K. Sutherland) 参謀長が皇室財産の凍結に関する指令草案を承認する過程において, NRSの主張を退けたことを意味する。サザーランドがこのような決定を行った理由としては, ESSが税という政策手段によって皇室財産を国有化することを前提に11月17日付で作成した日本政府宛の指令草案を, 11月24日付で承認したことから推測されるように<sup>30)</sup>, NRSの主張がGHQ/SCAPによる皇室財産に関する包括的な計画の策定を妨げる可能性があったことをあげることができる<sup>30)</sup>。そして, その結果, ESSは, 戦時利得の除去を名分とする一回限りの特別税を用いて皇室財産を解体することを前提に, 皇室財産を凍結することになった。

#### 4. 皇室財産問題をめぐる日本政府内部と天皇周辺の動き

天皇及び宮内省が皇室財産を民生のために開放する計画を進めている間, 日本政府内部と天皇周辺では, 皇室財産問題が憲法制定問題に係わる皇室財政と関連して間接的に議論されていた。マッカーサーが, 1945年10月4日に近衛文麿に対して憲法改正の必要性を示唆し, また10月11日に幣原に対して「5大改革」を指示した結果, 日本国内においては, 憲法改正問題が最も重要な政治問題として政策問題化することになった<sup>31)</sup>。しかし, 憲法改正問題が政策問

題化することになった最大の原因は、日本政府と天皇周辺の占領政策への対応の軋語にあった<sup>39)</sup>。つまり、幣原内閣と、10月11日に内大臣府御用掛として任命された近衛との間に、憲法改正案の作成権限をめぐる対立が発生し、憲法制定問題が政策問題化するという結果が生じたということである。

憲法制定問題が政策問題化した後、1945年10月下旬頃から11月中旬頃までにかけて、日本政府内部と天皇周辺で行われた皇室財政をめぐる議論は、大日本帝国憲法の枠を超えていないものであったと見ることができる。なぜなら、その議論の焦点が、大日本帝国憲法第66条の皇室経費、すなわち帝国議会の議決を得ることなく日本政府の予算から支払われていた450万円の既定費<sup>40)</sup>におかれていたからである。これは、ESS内部において、戦時利得の除去を名分とする一回限りの特別税を用いて皇室財政の基盤であった皇室財産を解体し、結局皇室財政を議会及び世論が関与できるものへと変えるという大胆な政策が検討されていたこととはかなり異なるものであった。

日本政府内部において、初めて皇室財政の問題について検討を行ったのは法制局であったと言える。法制局は、1945年9月から、連合国の占領体制下で憲法改正が重要問題となる場合に備え、第1部長であった入江俊郎を中心に憲法制定問題に関する検討を行っていた<sup>41)</sup>。そして、憲法制定問題が政治問題化した直後の10月23日頃、法制局は、そうした検討を一段落させた。法制局によるこうした検討において、その議論の焦点は、あくまで天皇の大権に関する問題におかれており、皇室財政の問題に関する踏み込んだ議論は行われなかった。具体的に言えば、当時法制局内部では、とりわけ皇室財政の問題に関しては、既定費を議会の議決を必要とする程度の線で対応しようと考えていただけであり、皇室財産のあり方を変更することまでは考えていなかったのである<sup>42)</sup>。

一方、幣原内閣が設置した憲法問題調査委員会は、1945年10月27日に第1回総会を開くことで活動を開始したものの、皇室財政に関連した議論はほとんど行っていなかった。そして、憲法問題調査委員会が皇室財政に関する議論を行うとしても、この委員会の設置目的が、情勢の推移によって将来憲法改正の

必要が生じた場合、それに応じることができるだけだけの準備を整えるということであったがゆえに、天皇制の変更を前提とする皇室財政のあり方に関する議論を真正面から行う可能性は極めて低かった。事実、10月30日に行われた憲法問題調査委員会第1回調査会において、皇室財政に関する議論は、既定費に関して議会の関与を許容するか否かを調べる必要があるということに限定されていた<sup>39</sup>。その上、憲法問題調査委員会第4回調査会が開かれた11月19日までに、憲法問題調査委員会において皇室財政に関する議論が行われることはなかった。

他方、天皇周辺、すなわち内大臣府内部においても、近衛や、近衛と同じく1945年10月13日に内大臣府御用掛となった京都大学教授の佐々木惣一を中心に、憲法改正問題に関する検討が行われていた。ただ、この内大臣府による憲法改正問題に関する検討は、GHQ/SCAPが11月1日に近衛に対して憲法改正の調査を指示したことを否定し、また天皇が11月24日に内大臣府を廃止したこともあり<sup>40</sup>、決して順調に行われたとは言えなかった。とは言え、近衛も佐々木も、10月下旬頃から11月中旬までにおいて、憲法改正問題を検討した際、皇室財政に関する大幅な変更を前提とした議論を行わなかったと考えられる。こうしたことは、近衛が11月22日に天皇に奉答した憲法草案<sup>41</sup>と、佐々木が11月24日に天皇に奉呈した憲法草案<sup>42</sup>に基づいて推測することができる。近衛と佐々木は、別々に憲法改正問題を検討していたにもかかわらず、皇室財政に関して日本政府の既定費の支出に議会の議決を認める方向へと第66条を改正する必要があるという見解を示していた<sup>43</sup>。このようなことから、天皇周辺で行われていた憲法改正問題と関連した議論においても、皇室財政の基盤であった皇室財産問題が議論されていなかった可能性が高いと言える。

皇室財政は、皇室財産からの収入と、既定費によって成り立っていた。そして、皇室財産に関するほとんどの規定と、既定費に関する具体的な規定は、すべて皇室典範に定められていた。それゆえ、日本政府内部で憲法改正問題と関連して皇室財政に関する議論を行う場合、大日本帝国憲法と皇室典範を関連付

けて議論しなければ、その議論の範囲は極めて狭いものにならざるを得なかった。日本政府内部と天皇周辺では、まさにこうした狭い議論を行っていたのである。

### III. 皇室財産問題の新展開

#### 1. 憲法制定問題に関するGSの対応の変化

ESSによって作成された皇室財産の凍結に関する指令草案は、とりわけ憲法制定問題と関連してGHQ/SCAP内部に微妙な波長を生じさせていた。なぜなら、GSが当時日本国内で行われていた憲法制定問題をめぐる議論に積極的な関心を寄せることになったからである。GSは、それまで憲法制定問題に関して特に関与していなかった。これは、当時マッカーサーが日本政府と天皇周辺で行われた憲法改正をめぐる議論を見守るという態度をとっていたこと、そしてクリスト中心のGSがGHQ/SCAP内部で占める影響力が弱かったことに関係があったと推測される。しかし、GS内部においては、占領直後から憲法制定問題に関心を寄せていたGSの要員もいた。たとえば、弁護士の経験をもっていた3人、すなわちチャールズ・L・ケーデイス (Charles L. Kades)、アルフレッド・R・ハッシー (Alfred R. Hussey)、ラウエルなどは、その代表的な要員であったと言える。とは言え、最初、これらの要員による憲法制定問題に対する関心は、GSが政治分野における占領改革を所管していたことによる一般的な関心であり、必ずしも日本政府と天皇周辺で行われていた憲法制定問題をめぐる議論に直接的に介入することを前提としたものではなかった。ところが、ESSが皇室財産の凍結に関する指令草案を作成し、GSに同意を求めたことをきっかけに、GSの要員の間では、日本国内で行われていた憲法制定問題をめぐる議論に積極的に係わるべきであるという認識が強まっていたと思われる。なぜなら、GSから見れば、政治分野における占領改革に直接的な係わりをもっていなかったESSが、実は日本の政治分野における占領改革を行おうと

していたことに気付いたからである。このことは、次の二つの事実から裏付けられる。

その一つは、ケーデイスがクリストに対して、皇室財産の凍結に関するESSの指令草案に拒否の意思表示をしないことを求めていたことである<sup>43)</sup>。ケーデイスは、アチソンがESSの考え方に原則的に同意したこと、ケーデイス自身も賠償政策の観点からGSがESSの考え方に同意すべきであると考えていること、ポーレー対日賠償使節団が実際に皇室財産を賠償目的に使うかどうかは、ESSとポーレー対日賠償使節団の間の問題であることを理由に、クリストの同意を促した。弁護士出身であったケーデイスは、ESSの考え方が何を意味するかを知らないはずがなかった。つまり、ケーデイスは、皇室財産の凍結の前提となっていた皇室財産の国有化が、皇室財政自律主義を崩すことを把握したことで、GSがESSの考え方に積極的に同意すべきであると考えていた可能性が非常に高いということである。

もう一つは、ESSが皇室財産の凍結に関する指令草案に対するGSの同意を求めたその日、ラウエルが参謀部に対して、日本の憲法問題調査委員会と意見交換を行うことや、その他二つのグループと接触することに関連した要望を伝えたことである<sup>44)</sup>。言い換えれば、ラウエルは、それまで日本国内で行われていた憲法制定問題をめぐる議論について、静観する姿勢から積極的に関与する姿勢へと方向転換を図り始めることになったのである。しかし、上記のようなラウエルの要望は、日本国内の憲法制定問題をめぐる議論を見守るべきであるという参謀部の反対によって実現しなかった。しかし、ラウエルから見れば、参謀部の姿勢は納得できないものであったと考えられる。なぜなら、ESSは当時、日本国内の憲法制定問題をめぐる議論に強い影響を与える措置を進めていたからである。

1945年11月18日、サザーランドがESSによって作成された皇室財産の凍結に関する指令草案のうち、NRSの主張によって盛り込まれていた山林関連財産の農林省への移転に関する内容を削除したうえで、ESSのみの考え方に沿う形



となった指令草案を正式の指令として承認した結果、ケーディスやラウエルなどは、参謀部がGSの憲法制定問題に関する係わりを抑制しつつ、ある時期になると憲法制定問題に関与するであろうと考えていた可能性が高い。その理由は、ケーディスやラウエルなどから見れば、GSに対して日本国内の憲法制定問題をめぐる議論を見守るべきであるという立場をとっていた参謀部が、皇室財産の解体を前提に作成された皇室財産の凍結に関するESSの指令草案を承認したことは、そのようにしか解釈できないことであつたと考えられるからである。

## 2. 皇室財産問題に係わる大蔵省

大蔵省は、1945年8月19日頃、占領という特殊な事情に対応しようとした宮内省の要請を受け、宮内省に塚越虎男を派遣していたものの、皇室財産問題には特に関与していなかった<sup>49)</sup>。当時、財政と金融を所管とする大蔵省が最も力点をおいて取り組んでいたのは、日本経済の再建策の策定であつた。大蔵省は、ESSが要求していた戦時補償支払い問題、財閥改革問題、富の偏在の是正問題、財政再建問題等に対する自発的な対応という形をとりつつ、日本経済の再建を図るための具体案を策定していた。そして、こうした大蔵省の経済再建策は、11月16日に一回限りの特別税の創設・徴収案の形に具体化され、ESSに提出されることになった<sup>49)</sup>。

しかし、大蔵省は、1945年11月18日から皇室財政、とりわけ皇室財産問題に関与することになった。GHQ/SCAPが日本政府に対して発した皇室財産の凍結に関する指令は、その内容の性格上、日本政府のなかでとりわけ大蔵省に振り分けられることになるものであつたからである。皇室財産の凍結に関するGHQ/SCAPの指令を受けた大蔵省は、皇室財産に関連した一切の取引行為がESSの承認を受けることになったことを宮内省に伝え、協力を要請するとともに<sup>49)</sup>、当時事務次官であつた山際正道を委員長とする皇室財産に関する特別調査委員会を設置し、宮内省がESSに提出した皇室財産の内訳と推定価格の信憑

性に関する調査と検討を行うことになった<sup>49)</sup>。結局、皇室財産の凍結に関するGHQ/SCAPの指令によって、天皇及び宮内省にあると見えた皇室財産の整理に関する主導権がESSに完全に移るとともに、大蔵省が皇室財産問題に深く係わることになったのである。

一方、大蔵省は、1945年11月19日から憲法改正問題を議論していた憲法問題調査委員会に係わることになった<sup>49)</sup>。憲法問題調査委員会は、主に法制官僚や法律学者などを中心に構成された<sup>50)</sup>。そして、その結果、大蔵省からは委員が選任されていなかった。國務大臣として憲法問題調査委員会委員長を兼ねていた松本蒸治は、1945年11月2日に開かれた憲法問題調査委員会第2回調査会において、司法及び会計の章に関する議論のために司法省及び大蔵省の適当な勅任官を委員に加えることを提案したものの、憲法問題調査委員会第3回調査会(11月8日)、憲法問題調査委員会第2回総会(11月10日)、憲法問題調査委員会第3回総会(11月14日)などの議論に大蔵官僚が係わることはなかった<sup>51)</sup>。しかし、憲法問題調査委員会は、GHQ/SCAPによって皇室財産の凍結に関する指令が発せられた翌日の11月19日に開かれた憲法問題調査委員会第4回調査会から、当時主計局長であった中村建城を委員として参加させることになった。同時に、憲法問題調査委員会には、大蔵省の書記官であった窪谷直光が委員補助員として参加することになった。憲法問題調査委員会第3回総会において、松本は、財政に関する問題が専門的な問題であるという立場から、憲法問題調査委員会第4回調査会には大蔵官僚を委員として加える必要があるという考え方を示した<sup>52)</sup>。ちょうどその頃、GHQ/SCAPが日本政府に対して皇室財産の凍結に関する指令を発した結果、大蔵省は、皇室財産問題に関する大蔵省の考え方を伝えることになった。

憲法問題調査委員会に委員として参加した大蔵省の中村は、憲法改正問題と関連した皇室財政の問題について、皇室財政と日本政府の財政を統合する必要があるという議論を提起した<sup>53)</sup>。つまり、大蔵省は、すべての皇室経費を日本政府が支出することや、その場合に皇室経費の多寡が問題になることについて

議論を展開したのである。大蔵省は、ESSと様々な問題について交渉を行う間、ESSが皇室財政と関連して何を考えていたかを多少なりとも察知していたと考えられる。なぜなら、1945年11月19日に行われた憲法問題調査委員会での議論は、それまで皇室財政自律主義を前提に議論を行ってきた法制官僚や法律学者などとは異なり、皇室財政を議会と世論の統制が及ぶ日本政府の財政に統合することを前提とした議論であったと考えられるからである。

以上のことから、大蔵省は、1945年11月18日以降、突如として皇室財政の問題に深い係わりをもつ官庁となったと言える。そして、その結果、大蔵省は、ESSが要求していた戦時補償支払い問題、財閥改革問題、富の偏在の是正問題、財政再建問題等に対する自発的な対応を図りつつ、皇室財政の基盤であった皇室財産の処理に関する対応策を模索しなければならなくなった。これは、大蔵省が、一回限りの特別税の創設・徴収をもって経済再建のみならず、憲法事項であった皇室財産に関する事項についても政策代案を準備しなければならなかったことを意味する。ただ、当時大蔵省が検討していた皇室財産問題に関する政策代案は、あくまで憲法制定問題と結びついていたものであり、税という政策手段とは関連をもたないものであった。

### 3. 皇室財産問題と関連したESSの真の狙い

ESSは、GHQ/SCAPによる皇室財産の凍結に関する指令が日本政府に発せられる2日前の1945年11月16日、大蔵省から一回限りの特別税の創設・徴収案に承認を求める渋沢蔵相の書簡を受け取った<sup>54)</sup>。そして、その翌日の11月17日、ESSは、皇室財産の凍結に関する指令からNRSが主張していた皇室の山林関連財産を農林省に移管する形で国有化するという文章が削除されたことを知っていたかのように、大蔵省の一回限りの特別税の創設・徴収案を承認する指令草案を作成したうえで、皇室財産にも一回限りの特別税が課されるという一文を追加した<sup>55)</sup>。そして、この指令草案は、11月24日に正式の指令となり、日本政府に発せられた<sup>56)</sup>。その結果、税という政策手段を用いて、戦時補

償支払い問題、財閥改革問題、富の偏在の是正問題、財政再建問題だけでなく、皇室財産問題にも対応するというESSの目論みは、実現する可能性が高いものとなった。

その後、ESSは大蔵省に対して、一回限りの特別税を皇室財産にも課しようとする狙いがどこにあるかを明らかにすることになった。大蔵省とESSの間で一回限りの特別税をめぐる政策調整が行われた1945年12月3日、大蔵省は、GHQ/SCAPによって11月24日に発せられた指令、すなわち個人及び法人の財産または資産のみならず、皇室財産にも一回限りの特別税を課することを要求した指令が、憲法事項に係わる内容を含んでいることを指摘したうえで、大日本帝国憲法と憲法的諸規定を改正しなければ実行できないものであるという立場をとった<sup>57)</sup>。これに対して、ESSは、皇室財産に一回限りの特別税を課するために大日本帝国憲法を改正することは当然であるという見解を示した<sup>58)</sup>。ここで、ESSが、表向きでは、皇室財産問題を経済分野における占領改革に係わる政策問題であるという立場をとってきたが、実は、税という政策手段を用いて天皇の政治的地位の変更を図っていたことが浮き彫りとなる。つまり、ESSは、税という政策手段を梃子に、最初から日本の経済分野における占領改革と、日本の政治分野における占領改革を同時に進めていたのである。

本来、ESSは、憲法改正問題と直接的な係わりをもっていなかったと言ってよい。憲法制定問題は、日本の経済分野の占領改革を担当するESSの所管に属する問題ではなかった。しかし、ESSは、間接的には憲法制定問題と係わりをもっていたと言える。なぜなら、ESSが担当していた日本の経済分野における占領改革のなかには、皇室財政の統制が含まれていたが、天皇制が確立されていた日本の場合、皇室財政に関する事項は憲法によって規律される憲法事項であったからである。したがって、ESSは、皇室財政の改革を梃子に憲法改正問題に一定の影響力を行使することが可能であった。

ところが、ESSが有していたこうした新憲法制定問題に関する一定の影響力は、とりわけ当時憲法改正を行うことを極力避けようとしていた日本政府を、

憲法改正が必要な状況に追い込むほど強いものであった。その理由は、皇室財政の改革を所管していたESSが、憲法事項であった皇室財産に関して根本的な変革を日本政府に要求した場合、日本政府は憲法改正を行わざるを得ない、という簡単な論理をあげることができる。言い換えれば、ESSが日本の経済分野における占領改革のなかに皇室財政の改革をどのように組み込むかによって、日本政府による憲法改正問題への対応は大きく変わる可能性があったのである。ESSは、1945年10月の初旬からこのようなことを認識していたと推測される。なぜなら、ESSは、マッカーサーが近衛に対して憲法改正の必要性を示唆し、また10月11日に幣原に対して「5大改革」を指示した直後から、皇室財産問題に取り組み始めたからである。

#### 4. 日本政府と宮内省の皇室財政自立主義への執着

GHQ/SCAPによって1945年11月24日に発せられた指令を受け、日本政府や宮内省などはその対応に腐心することになった。日本政府と宮内省は、皇室財産の凍結に関する指令が11月18日に発せられた時点から、GHQ/SCAPが皇室財産に対して何らかの措置をとることを想定していたものの、それが税という政策手段を用いるものになるとは考えていなかった。ところが、皇室財産に一回限りの特別税が課されることになったため、日本政府と宮内省は、それを回避するために様々な政策代案を検討し始めた。とは言え、日本政府も宮内省も、一回限りの特別税が皇室財産に課されること回避しつつ、皇室財政自律主義をある程度維持するという共通した方向を目指しており、両者の政策代案は大きな違いがなかったと言える。

1945年12月26日、すでに11月24日に発せられたGHQ/SCAPの指令によって憲法改正が避けられないと判断した憲法問題調査委員会では<sup>50)</sup>、憲法改正を前提とした皇室財政のあり方と関連して、皇室財産問題に関する一つの政策代案が浮上していた。それは、皇室財産の大部分を占めている山林関連財産を天皇が日本政府に下賜する形で国有化するとともに、予算によって皇室財政を支

えるというものであった。具体的には、既定費450万円を皇族に対する費用を含まない意味の内定費へと名称を変えたうえで、議会の議決なしに従来のように支出するが、他の費用については議会の議決を得て支出するという内容の政策代案であった<sup>60)</sup>。この場合、内廷費450万円に対しては皇室財政自律主義を維持することが可能であった。

一方、1945年12月25日頃、宮内省では、事務次官であった大金益次郎を中心に、皇室財産を日本政府に移管すると同時に、議会在国債を皇室に献上する形で、年額1,000万円ないし1,500万円程度の利子収入を得られる案を検討していた<sup>61)</sup>。これは、皇室財産の維持・管理と関連した宮内省の機構を縮小し、将来天皇と宮内省が政治的な権力を行使する可能性があるという印象を払拭するための一つの政策代案であった。要するに、宮内省は、一回限りの特別税が皇室財産に課されることを避けるとともに、宮内省の機構縮小につながる政策代案を検討していたのである。そして、こうした宮内省の政策代案は、1946年1月に入り、宮内省内部で支持を得ることになった。

他方、大蔵省は、上記のような憲法問題調査委員会と宮内省に共通する考え方、とりわけ天皇の下賜に基づいて皇室財産を国有化するという考え方に沿う一回限りの特別税法案、すなわち財産税法案、個人財産増加税法案、法人戦争利得税法の各要綱を作成し、1945年12月31日にESSに提出した<sup>62)</sup>。したがって、これらの法案には、皇室財産に対して財産税法、個人財産増加税、法人戦争利得税を課するという規定が設けられていなかった。そして、これは、後に一回限りの特別税法案をめぐる日本政府とESSの交渉を約5か月も長引かせる重要な要因の一つとなる。

以上、総括すれば、日本政府と宮内省も、憲法改正が行われ、一回限りの特別税の創設及び徴収法案が帝国議会で成立する前に、天皇の下賜に基づいて皇室財産を国有化しようとする事については共通した認識をもっており、それぞれ個別的であるが、連携した対応を行っていたことが浮き彫りとなる。日本政府と宮内省が、こうした対応を行っていた背景には、とりわけ日本政府が、

1946年に入ってから直ちに総選挙を行い、衆議院を一新し、またその衆議院で貴族院令を改正することによって貴族院の構成を変えたうえで、憲法問題調査委員会の検討を通じて作成される憲法改正案を処理しようと考えていたことがあった<sup>63)</sup>。日本政府は、憲法改正問題をめぐる議論が長引けば、天皇制維持に悪影響が及ぶ可能性も排除できなくなるがゆえに、早期に憲法を改正し、天皇制をめぐる議論に終止符を打とうとしたのである<sup>64)</sup>。

このような日本政府の考え方に対しては、1945年11月26日に召集された第89回帝国議会も歩調を合わせていたと言える。帝国議会が、10月11日に行われた幣原とマッカーサーの会談で議論された「5大改革」や、NRSが12月9日に日本政府に発した農地改革に関する指令を踏まえ、小作料の金納化を骨子とする農地調整法改正案と、労働者の団結権と団体交渉権を保障し、労働に関する諸問題を調整する労働委員会の設置を骨子とする労働組合法案などと共に、選挙権及び被選挙権の拡張、大選挙区制、選挙運動取締り規定の徹底的な簡素化を骨子とする衆議院議員選挙法案を成立させた後、早くも12月18日に解散したことからは、憲法改正問題をめぐる議論を早期に終結しようとしたことがうかがえる<sup>65)</sup>。

## VI. 皇室財産問題から憲法改正問題へ

### 1. GHQ/SCAP内部における皇室財産問題に関する政策対立の表面化

1946年1月に入り、GHQ/SCAP内部においては、決定済みであったはずの皇室財産問題が再び部局間の政策調整を必要とする懸案として浮上することになった。なぜなら、1月10日、NRSは、山林資源の効率的な管理と指令執行の簡素化を理由に、皇室財産にも一回限りの特別税を課する方針が示されていたGHQ/SCAPの指令に対する見直しをGSに提案したからである<sup>66)</sup>。つまり、NRSが、サザerlandによって退けられた皇室の山林関連財産の農林省への移管問題を再び議論すべきであると主張したのである。NRSがこのような提案を

行った背景としては、次の二点をあげることができる。

第一点は、GHQ/SCAP内部において人事上の変化があったことである。1945年12月に入り、ESSの局長がクレーマーからウィリアム・F・マーカット(William F. Marquat)に代わり、またGSの局長はクリストからホイットニーに代わった。こうしたESSとGSの局長の交替は、GHQ/SCAPの占領政策と政策決定過程に多くの変化をもたらした。ESSの新任局長となったマーカットは、前任者のクレーマーによって進められてきたESSの政策、すなわち税という政策手段をもって経済分野と政治分野における占領改革を同時に進めるという政策を十分に認識していなかったと考えられる。そのことを表しているのが、天皇による皇室財産の日本政府や地方自治団体への下賜に対するESSの態度であった。天皇は1945年11月初旬に皇室財産の一部を日本政府と地方自治団体に下賜したが、11月18日に皇室財産の凍結に関するGHQ/SCAPの指令が発せられた結果、取り消しを余儀なくされた。しかし、1946年1月18日、マーカットは、日本政府が1945年12月5日に上記の天皇による皇室財産の下賜について許可を求めた際、それを許可した<sup>67)</sup>。これは、日本政府のみならずGHQ/SCAP内部に対して、皇室財産問題と関連したESSの方針が変わったような印象を与えるに十分なものであった。また、マッカーサーの信任が厚いホイットニーがGSの局長となったことは、それまで経済分野と政治分野における占領改革を主導してきたと言えるESSの政策決定への影響力を減少させる一方で、GSの政策決定への影響力を増加させた<sup>68)</sup>。これは、経済分野と政治分野における占領改革を同時に進めるというESSの考え方が成り立たなくなったことを意味した。

第二点は、GHQ/SCAPが日本政府に対して1945年11月24日に発した指令には、皇室財産にも一回限りの特別税を課するというESSの考え方に基づく文言が入っていたが、その指令がGHQ/SCAP内部で承認される過程において、ESSが必ずしもGHQ/SCAPの他の部局、とりわけNRSの同意を取り付けていなかったということである。実際、GHQ/SCAP内部において、皇室財産にも



一回限りの特別税を課するという内容が含まれていた指令が11月24日に日本政府に発せられる過程は不透明であった。こうしたことは、1945年11月17日に作成されたその指令草案の場合、1945年11月14日に作成された皇室財産の凍結に関する指令草案と異なり、CIES, NRS, GS, ポーレー対日賠償使節団などの配布先が記されておらず、ESSが日本政府によって11月16日に提出された一回限りの特別税の創設及び徴収計画を単に承認する形をとっていたことから裏付けられる<sup>69)</sup>。

NRSによる1946年1月10日の提案を受け、ラウエルは、皇室の山林関連財産が効率的に運営されているという理由、伝統的に占領軍は不動産所有権を一般的に保障しているというハーグ陸戦協定 (Convention respecting the Laws and Customs of War on Land) を意識したとも言える理由、ポーレー対日賠償使節団が皇室財産を賠償に充てる可能性があるという理由などをあげ、NRSの提案を拒否すべきであるという見解をホイットニーに伝えた<sup>70)</sup>。そして、ホイットニーは、ラウエルがあげた三つの理由以外にも、NRSの提案が皇室財産の凍結に関する指令を日本政府に発する問題と関連して、すでにサザerlandによって退けられたことがあるという理由を追加的にあげ、1月12日にNRSの提案を拒否した<sup>71)</sup>。

一方、NRSによる皇室の山林関連財産国有化案がGSに提案された直後、ESSもGSに対して、1945年11月24日に日本政府に発せられたGHQ/SCAPの指令に沿って皇室財産問題を取り扱うこと、すなわち皇室財産に対して一回限りの特別税を課することを主張し、NRSに対抗した<sup>72)</sup>。ESSの提案の具体的な内容は、大きく分けて二つあった。その一つは、帝室林野局を廃止してその機能を農林省に移すとともに、禁衛府、帝室博物館を宮内省の所管から除外するなど、宮内省を大幅に縮小することによって再び皇室財産が蓄積される可能性を遮断することであった。いま一つは、宮内省が管理している皇室財産を皇族それぞれの所有に移転したうえで、これらの皇室財産を私的財産として見なし、一回限りの特別税を課すると同時に、皇族に対する財政支援を断つことであっ

た。結局、この時期になると、マーカットも、前任者のクレーマーを中心に推進されてきたESSの政策を理解することになったと言える。こうしたことは、1945年1月18日以降、マーカットが天皇による皇室財産の下賜を許可しなかったことからもうかがえる。

GSは、このESSの提案がもっていた意味を正確に捉えていた。それを表すのが、この論文の冒頭でとりあげた皇室財産問題に関するラウエルの一つ目の覚書、すなわちラウエルが1946年1月24日付でホイットニー宛に作成した覚書である。結局、GSは、税という政策手段によって皇室財産を解体し、皇室財政を議会と世論による財政統制の確立が前提となっている日本政府の財政に統合するというESSの考え方を指示すると同時に、そうしたESSの考え方が示されていた指令、すなわちGHQ/SCAPによって1945年11月24日に日本政府に発せられた指令を維持する方針を決めたのである。そして、このように見ると、1946年1月下旬の時点では、皇室財産問題に関するESSの考え方が、憲法制定問題に介入することを試みていたGSの思惑と結びつくことになったことが明らかとなる。

## 2. 皇室財産をめぐる対応における日本政府と宮内省の分裂

日本政府が考えていた憲法改正のための日程は、GHQ/SCAPによって1946年1月4日に発せられた公職追放に関する指令によって大きな影響を受けることになった。幣原内閣は、この指令によって5人の閣僚を交代する内閣改造を断行した。そして、日本政府が当初1946年に入ってから直ちに実施しようと考えていた総選挙も、GSが3月半ば以降の実施を承認する考え方を示していた結果、3月半ば以降に延期を余儀なくされた<sup>7)</sup>。

政治情勢がこのように展開するなか、最も危機意識を強めたのは宮内省であった。宮内省は、戦犯容疑者として逮捕されるものや、公職から排除されるものが続出するなか、宮内省が政治的な権力を有しているという印象を与えかねない皇室財産を早期に整理する方針をさらに固めることになった。宮内省は、

憲法改正が早期に行われる可能性が低くなりつつあった一方で、天皇制をめぐる議論が長引くであろうと予想される状況のなか、憲法改正が行われる前に積極的に皇室財産を整理し、皇室財産にも一回限りの特別税を課するというESSの考え方を回避すると同時に、外部から急進的かつ大幅な宮内省改革が押し付けられることを避けようとしたのである。このような宮内省の姿勢を助長させたのは、ESSが1946年1月18日に天皇による一部の皇室財産の日本政府や地方自治団体への下賜を許可したためであった。

1946年1月25日、そもそも皇室財産を下賜する形で日本政府や地方自治団体に移転しようと考えていた天皇は、大部分の皇室財産を日本政府に下賜することに関する宮内省からの進言を受け入れ、宮内省を通じて、幣原に対して大部分の皇室財産を日本政府に下賜する方針を伝えた<sup>70)</sup>。しかし、幣原は、マッカーサーが皇室の宝石類を国民のための生活必需品や食糧の輸入に充てる問題に対して否定的な考え方を示したことを指摘し、慎重な姿勢を示した<sup>71)</sup>。幣原を中心とした日本政府の皇室財産問題に関する考え方も、憲法問題調査委員会が天皇の下賜に基づいて皇室財産を国有化することを検討していたことから見られるように、天皇及び宮内省の考え方と一致していた。とは言え、幣原は、マッカーサーが皇室財産を天皇の下賜という方式に基づいて整理することについて否定的な見解を示すことが確実であり、慎重に対応しなければならないと考えていたのである。

こうしたことから、幣原は、皇室財産を天皇による下賜に基づいて国有化しようとする日本政府内部や、宮内省の積極的な動きと、またそれについて極力反対していたマッカーサーの間に立って、皇室財産問題について身動きがとれない状況におかれていたことがうかがえる。実際、幣原は、GSが1946年1月4日に日本政府に対して発した公職追放に関する指令によって5人の閣僚を交替する内閣改組を行った直後の1946年1月26日、宮内省に対して皇室財産問題についてマッカーサーと協議することはできないという見解を示したうえで、理解を求めているという実情であった<sup>72)</sup>。

### 3. 皇室財産の処理問題をめぐるESS、GS、NRSの合意

皇室財産問題がGHQ/SCAP内部でESS、GS、NRSを巻き込む懸案となりつつあった状況のなか、1946年1月29日、ESSのローランド・F・ハットフィールド(Rolland F. Hatfield)、GSのラウエル、NRSのW・S・ズウィングラー(W. S. Swingler)などが参加した会議が開かれた<sup>76)</sup>。この日、ESS、GS、NRSは、皇室財産を戦後賠償に充てる可能性が低いことや、占領目的を円滑に達成するために天皇が存続することを前提にしたうえで、皇室財産問題をめぐる議論を行った<sup>78)</sup>。言い換えれば、これらの部局は、皇室財産問題が基本的にGHQ/SCAP内部で取り扱える問題になる可能性が高いという前提に基づいて、皇室財産問題に関する部局間の政策調整を行ったのである。

この会議において、ESSは、日本政府が皇室財産を天皇の下賜に基づいて国有化する計画を推進していることについて何らかの対策を講じなければならないことを指摘するとともに、日本の法体系のもとでは皇室財産を日本政府に移転することが下賜によって行われることを言及し、皇室の山林関連財産を農林省に移転することを主張するNRSの考え方を間接的に批判した<sup>79)</sup>。また、NRSは、皇室財産のうち山林関連財産が十分に管理されず、林材が盗難されるなどの問題が起こっており、何らかの対策が必要であると主張した<sup>80)</sup>。要するに、ESSとNRSは、皇室財産問題に関するそれぞれの考え方が正当であると主張したのである。

こうしたESSとNRSの論戦が行われるなか、GSは、当時皇室財産が天皇の地位に付属して永世に伝えられる山林、宮殿敷地、農地、建物敷地などの財産を意味する世伝御料(世伝財産)と、世伝御料に分類されない財産を意味する普通御料(普通財産)とに分類されていたことに着目した妥協案を提示し、ESSとNRSの同意を取り付けた<sup>81)</sup>。その妥協案とは、第一に、すべての山林、土地などは、世伝財産を除いて農林省に移管すること、第二に、世伝財産は私的財産と見なし、一回限りの特別税を課すること、第三に、帝室博物館などの皇室財産も関連省庁に移管すること、第四に、すべての債権、株式なども適切

な機関に移管すること、第五に、すべての皇族の財産を宮内省から各皇族に私的財産として返すこと、第六に、禁衛府、学習院などを宮内省の所管から除外することなどであった。要するに、GSは、世伝財産を基本的に一回限りの特別税を用いて国有化するが、普通財産を農林省など関連省庁に移転する方法で国有化するという妥協案を提示し、ESSとNRSの考え方の対立を解決したのである。

このGSの妥協案は、単純にESSとNRS主張を折衝したものではなかった。GSが世伝財産を直ちに国有化せず、一回限りの特別税を課する形で国有化しようとする背景には別の目的があった。それは、日本国民の天皇に対する感情を配慮するためのジェスチャーの必要性であった<sup>82)</sup>。なお、この日の会議が終了する頃、GSは、上記の合意事項を日本政府に非公式的に伝え、日本政府が完全に執行しようとしめない場合、また、ある決まった期間、例えば50日以内に完全に執行しない場合、従来の指令 (directive) ではなく、GHQ/SCAPの布告 (edict) を発し、直接かつ強権的に執行させる方針を表明したうえで、そうした措置が、650本ないし700本の指令を日本政府に対して発するというこれまでの方法を続けるよりも、今後の占領政策、あるいは占領政策の遂行方式に合致するという見解も示した<sup>83)</sup>。つまり、GSは、当時日本政府を中心に議論されていた憲法制定問題に介入することを明言したのである。

こうした状況のなか、ESS、NRSの各代表は、GSがGHQ/SCAP憲法草案の作成に乗り出すという状況を予想していたと考えられる。このことは、ESSが、1月29日の会議での議論を踏まえて作成したと考えられる1月30日付の「大日本帝国憲法の改正案」をGSに提出したことから裏付けられる<sup>84)</sup>。この文書は、大日本帝国憲法の財政関連条項に関するESSの見解をまとめたものであり、次のような内容が記されていた。具体的には、第一に、第10条を修正し、行政組織の構成と公務員の給料に関する決定権を議会に与えること、第二に、第62条を改め、起債及び国の負担となる契約は国会の同意に基づいて予算の範囲内で締結されることにすること、第三に、予算枠外の支出を認めた第64条

第2項は削除すること、第四に、第66条を改正し、皇室経費を予算に計上すると同時に、その増減を議会の裁量によって決定することを可能にすること、第五に、大権に基づく既定の歳出と法律上政府の義務に属する歳出に対する議会の権限制限に関する第67条を削除すること、第六に、継続費に関する第68条も削除すること、第七に、緊急財政処分に関する第70条の要件を強化するか、または削除すること、第八に、予算の不成立による前年度予算の執行に関する第71条は、政治的対立を助長しうる問題点があり、削除すること、などであった。ESSがこうした検討をGSの要請によって行ったか、あるいはESSが単独で検討していたものを1946年1月31日にGSに提示することになったかは定かでない<sup>65)</sup>。しかし、1945年12月初旬にESSが大蔵省に憲法改正を要求したことや、1946年1月29日に皇室財産問題に関するESS、GS、NRSの合意がなされたことを考えると、1月30日付の「大日本帝国憲法の改正案」は、税という政策手段をもって皇室財産を解体するという方針が決まった時期からESS内部で議論されていたものであると見るのが適切であると思われる。

ESSが1月30日付の「大日本帝国憲法の改正案」をGSに提出した直後、GSは、1946年2月1日付の『毎日新聞』に「憲法問題調査委員会試案」が掲載されたことを契機に、いわゆるGHQ/SCAP憲法草案を作成することに関してマッカーサーの承認を得た<sup>66)</sup>。その過程において、ホイットニーは、2月1日付で「憲法改正について」と題する連合軍最高司令官宛の覚書を作成し、FECが憲法改正問題に関する政策決定を行う前ならば、GHQ/SCAPに憲法改正問題を取り扱う権限があるという論理を展開した<sup>67)</sup>。今日、一般的には、このようなホイットニーの論理は突然作られたものとして考える傾向が強い。しかし、ホイットニーの論理は、皇室財産問題をめぐってGHQ/SCAP内部の政策調整が行われていた1946年1月中旬の時点で確立していたと言える。それを表すのが、この論文の冒頭でとりあげた皇室財産問題に関するラウエルの二つ目の覚書、すなわちラウエルが1946年2月2日付でホイットニー宛に作成した覚書である。

ともあれ、憲法草案を作成することになったGSは、1946年1月29日になされた皇室財産問題に関するESS、GS、NRSの合意に基づいて皇室財産問題に関連した条文を作成したと考えられる。このことは、GHQ/SCAP憲法草案第82条が、「世襲財産を除く皇室の一切の財産は国民に帰属すべきである。一切の皇室財産から生じる収入は国庫に納入すべきである」という規定となっていたことからうかがえる<sup>89)</sup>。つまり、GSは、一回限りの特別税を課することによって皇室の世伝財産を国有化し、皇室の普通財産を新憲法の規定に基づいて関連省庁に移管する形で国有化することを想定した規定を設けていたのである。これは、新憲法が施行されると同時に、あるいは新憲法が施行されてから、事実上、すべての皇室財産を国有化することを意味した。そして、実際、皇室財産は、皇室財産問題に関するESS、GS、NRSによる1946年1月29日の合意や、GHQ/SCAP憲法草案第82条に沿い、解体されることになる。

#### 4. 天皇の下賜に基づく皇室財産の下賜計画の中止

宮内省は、1946年2月2日に会議を開き、天皇が皇室財産を下賜する形で国有化する案を決め、それを紀元節に発表することを決定した<sup>90)</sup>。宮内省は、幣原が皇室財産問題に積極的に取り組む姿勢を見せない状況のなか、独自にこの問題の解決に乗り出すことになったのである。そのきっかけとなったのが、『毎日新聞』に2月1日付で「憲法問題調査委員会試案」の全文が掲載されたことであつたと考えられる。この試案は、第1条が日本国を君主国として位置付け、また第66条が皇室内廷の経費は特に常額を定めて毎年国庫からそれを支出し、増額を要する場合を除いて帝国議会の議決を必要としないことを内容とするものであつたことから明らかなように、基本的に大日本帝国憲法の根本的な変革を望んでいない憲法問題調査委員会の考え方に沿うものであつた<sup>91)</sup>。ただ、問題は、それに対するGHQ/SCAPの態度や世論が批判的であり、宮内省が考えていた国債の運用などは考える余地もなかつたことであつた。そこで、宮内省は、天皇及び宮内省に政治的な権力があるという印象を与えかねない皇

室財産をできるだけ早く整理する必要があると思われる。

その後、宮内省は、幣原、渋沢、松本、外務大臣であった吉田茂、内閣書記官長であった榎橋渡等の閣僚が参加した1946年2月4日の会議において、天皇が皇室財産を日本政府に下賜する計画に関して説明し、協力を求めた<sup>91)</sup>。しかし、この日の会議に参加していたすべての閣僚は、宮内省の計画に否定的な見解を示した。その理由は、『毎日新聞』を通じて発表された「憲法問題調査委員会試案」についてGHQ/SCAPの批判が強まっている状況のなか、日本政府が宮内省の計画にESSの同意を取り付けることは不可能であるという事情による<sup>92)</sup>。その結果、宮内省は、天皇の下賜によって皇室財産を国有化することを紀元節に発表する計画を中止することになった。

ここで一つ指摘しておきたいのは、当時幣原内閣が、天皇の下賜に基づいて皇室財産を国有化し、皇室財産にも一回限りの特別税を課することになることを避けようとする事について、宮内省と見解を共にしていたことである。事実、一部の閣僚、とりわけ榎橋を中心とした一部の閣僚は、皇室財産問題を天皇の意向に沿う形で解決するために関連閣僚と協議を行うなど、一応の努力はしていた。そして、その結果、皇室財産のうち、禁衛府関連財産が1946年4月1日付で内務省に移転することが決まるなど、天皇による皇室財産の下賜先が日本政府内部で議論されていた<sup>93)</sup>。ところが、このような議論が行われている間、『毎日新聞』を通じて「憲法問題調査委員会試案」の全文が掲載され、GHQ/SCAP内部で憲法制定問題に対する日本政府の姿勢に批判が高まっていた。こうした状況に鑑み、幣原内閣は、そもそもマッカーサーが好ましいと考えていなかった天皇の下賜に基づく皇室財産の国有化計画を進めることが極めて難しいと判断せざるを得なかったのである。

日本政府にとって、皇室財産問題への対応を難しくしていた最大の要因は、マッカーサーが天皇の下賜による皇室財産の国有化計画、より正確に言えば天皇の下賜による皇室財産の国有化方式について反対していたことである。日本政府から見れば、マッカーサーは、皇室の宝石類を生活必需品や食糧等の輸入



のために売却することや、皇室が宝石類を除く他の皇室財産を日本政府と地方自治団体に下賜することを、皇室がその存在感を示そうとする行為として受け止めていることが確実であった。その結果、日本政府は、天皇の下賜に基づいて皇室財産を国有化することについてマッカーサーと協議すらできないまま、皇室財産に対して一回限りの特別税を課することを前提に作成されたGHQ/SCAP憲法草案を目にすることになる。

## V. おわりに

GSがGHQ/SCAP憲法草案の作成にとりかかることになる過程を、天川の憲法制定過程に関する研究と、ラウエルがホイットニー宛に作成した皇室財産問題に関する1946年1月24日付の覚書や1946年2月2日付の覚書とを手がかりに、とりわけ皇室財産問題をめぐるESSとGSの関係を中心に捉えれば、本論で述べたように説明することが可能である。そして、このような説明過程において、本研究の目的、すなわちGSの憲法制定過程への介入と、皇室財産問題との間には密接な係わりがあったという天川の主張をより明確にすること、GSを除く他のGHQ/SCAPの部局が憲法制定過程にどのように関わったかを研究する必要があるという天川の提起している問題に答えを提示すること、皇室財産問題が憲法制定問題と密接な関連を有しており、またGSのみならずGHQ/SCAPの他の部局が皇室財産問題を介して憲法制定過程に何らかの影響を及ぼしたという仮定に基づいて、天皇及び宮内省、日本政府などの行動を再構成することも達成できたと思われる。

本研究が従来の研究と異なる特徴は、憲法制定過程を皇室財産問題に関するESSとGSの関係、とりわけESSの行動がGSの行動に与えた影響という視点から考察した点にある。以下では、こうした本研究が従来の研究と相違する解釈を行っている点について触れておくことにしたい。

第一は、GHQ/SCAPにおいて憲法制定問題に介入することを最初に目論ん

でいた部局についてである。本研究は、最も早い時期に憲法制定問題に介入しようとして目論んでいたGHQ/SCAPの部局が、GSではなく、ESSであったと考える。ESSは、1945年10月下旬の時点において、日本帝国憲法と憲法的諸規定を無視したうえで、税という政策手段を用いて皇室財産を解体することを検討していた。なお、ESSは、1945年11月中旬の時点においては、憲法事項である皇室財産問題について二つの指令草案、すなわち皇室財産の凍結に関する指令草案や、個人及び法人の財産または資産のみならず皇室財産にも一回限りの特別税を課することに関する指令草案を作成し、それらをGHQ/SCAPによる正式の指令として発することに関してサザーランドの承認を得ていた。そして、ESSは、1945年12月初旬には、皇室財産に一回限りの特別税を課する問題と関連して、大蔵省に日本帝国憲法を改正する必要があるという見解を示した。このようなESSによる一連の行動は、憲法制定問題に介入することを最初に目論んでいた部局がESSであったと見る根拠になりうると考えられる。

第二は、GS内部で憲法制定問題に介入しようとする動きが始まった時期及び契機に関することである。本研究は、ESSが皇室財産の凍結に関する指令にGHQ/SCAPの関連部局に同意を求めた時点、すなわち1945年11月中旬から、GS内部の一部の要員を中心に、GSが憲法制定問題に介入することを想定した準備が始まったと解釈する。最初GSは、憲法制定問題について静観する姿勢をとっていた。しかし、ESS主導で憲法事項である皇室財産問題に関してGHQ/SCAPの指令が日本政府に発せられる状況のなか、GS内部では、憲法制定問題に介入する必要があるという認識が強まったと考えられる。そして、こうした認識は、ラウエルが、日本の憲法問題調査委員会と意見交換を行うことや、その他二つのグループと接触することに関連した要望を参謀部に伝え、また12月6日付の「準備的研究」の作成にとりかかる形で現れたと推定される。ただ、このようなGS内部の準備は、ホイットニーが局長となってからこそ意味をもつことになったことを断っておく。

第三は、GHQ/SCAPの憲法制定問題に関連した権限に関するGSの考え方、

すなわちFECが憲法改正問題に関する政策決定を行う前ならば、GHQ/SCAPに憲法改正問題を取り扱う権限があるというGSの論理が確立した時期と契機に関することである。本研究は、ラウエルが皇室財産問題と関連してホイットニー宛に作成した1946年2月2日付の覚書を根拠に、GHQ/SCAPの憲法制定問題に関連した権限に関するGSの論理が、1946年1月中旬に皇室財産問題をめぐるGHQ/SCAP内部の政策対立を通じて確立したと考える。当時、NRSは、皇室の山林関連財産を農林省に移管する形で国有化する案をGSに提案し、税という政策手段を用いて皇室財産を国有化するというESSの考え方が明らかにされていた指令、すなわち1945年11月24日に日本政府に発せられたGHQ/SCAPの指令を修正しようとした。一方、ESSは、それに対抗していた。GSは、こうした状況のなかで、初期の基本的指令とSWNCC228を比較・検討し、ESSの皇室財産問題に関する考え方を指示すると同時に、GHQ/SCAPが憲法制定問題に介入する論理を確立したのである。

第四は、GSがGHQ/SCAP憲法草案の作成に乗り出すという状況をGHQ/SCAPの他の部局が察知していたか否かに関することである。本研究では、少なくともESSとNRSは、1946年1月29日以後、GSがGHQ/SCAP憲法草案の作成に乗り出すという状況を予想していたと考える。その根拠としては、第一に、1946年1月29日に行われたESS、GS、NRSの会議において、ラウエルが憲法制定問題に介入する意向を明らかにしたこと、第二に、ESSが1月30日付の「大日本帝国憲法の改正案」を作成し、とりわけ財政関連条項に関する改正方向をGSに提示したこと、第三に、ラウエルが皇室財産問題と関連してホイットニー宛に作成した1946年2月2日付の覚書において、1946年2月15日までにGSが行動とらない場合、つまり1946年2月15日までにGSが皇室財産問題に関するESS、GS、NRSの1946年1月29日の合意を実現する措置をとらない場合、NRSが独自の行動をとると記されていたことなどをあげることができる。

第五は、当初憲法改正を考えていなかった日本政府、とりわけ憲法問題調査

委員会が大日本帝国憲法を改正することに方針を変えた時期と契機に関することである。本研究は、GS以外のGHQ/SCAPの他の部局が皇室財産問題を介して憲法制定過程に影響を及ぼしたという視点を取り、憲法制定問題と関連した天皇及び宮内省、日本政府などの対応を再構成する場合、皇室財産にも一回限りの特別税を課するというESSの考え方が表明されていたGHQ/SCAPの指令が日本政府に発せられた1945年11月24日以降、憲法問題調査委員会が憲法調査機関から憲法改正機関へと変わったと解釈する。皇室財産に一回限りの特別税を課するというGHQ/SCAPの指令は、当時の大日本帝国憲法と相容れない性格の指令であった。結局、皇室財産に一回限りの特別税を課するというGHQ/SCAPの指令を執行することを想定する場合、憲法問題調査委員会は大日本帝国憲法の改正に踏み切らざるを得なかったということである。

本研究は、憲法制定過程を新たな視点から分析したものの、当時の史料などの不足によって多くの推測を伴うものとなっている。しかし、本研究の視点を前提として憲法制定過程を検討するとしても、とりわけ十分に分析できなかったことがあった。以下にその点を指摘しておきたい。

本研究では、当時GHQ/SCAPが日本政府と天皇周辺を中心に行われていた憲法制定問題をめぐる議論を見守るという態度を標榜していた状況のなか、サザーランドが皇室財産にも一回限りの特別税を課するというESSの考え方が表明されていた指令草案、すなわちGHQ/SCAPによって1945年11月24日に日本政府に発せられた指令の指令草案を承認した背景について十分に説明することができなかった。サザーランド以下参謀部は、GSとNRSが憲法制定問題に影響を及ぼしする行動をとることを厳しく制限していた。参謀部がラウエルの要望、すなわち日本の憲法問題調査委員会と意見交換を行うことや、その他二つのグループと接触することに対して反対したこと、そしてサザーランドが皇室財産の凍結に関する指令を承認する際にNRSの提案、つまり皇室の山林関連財産を農林省に移管する形で国有化する提案を退けたことなどが、その具体的な例である。しかし、ESSの場合、皇室財産に一回限りの特別税を課すると

いう憲法事項に係わる指令草案を作成し、サザーランドの承認を得た。これは、サザーランド、参謀部、ESSを中心とするグループが憲法制定問題に介入することを試みていたという推測を可能にする。今後、憲法制定過程に関する研究は、この点について詳細に分析する必要があると思われる。

今日、政策決定過程に関する多くの研究は、特定の組織及び政策決定者が特定の政策を取り扱えるという前提に基づいて分析を行っている傾向が強く見られる。政治分野における占領改革を所管とするGSのみが、憲法制定過程で主導的な役割を果たしたという分析もその一例であろう。しかし、実際の政策決定過程は必ずしもそうとは限らないように思える。憲法制定過程に関連してESSとGSの関係を分析した本研究は、これを例証するものであると言える。

〔付記〕本稿は、2006年7月23日のRGS研究会（平成16年度—平成18年度科学研究費補助金）、2007年3月17日の北陸公法判例研究会、2007年6月2日の憲法史研究会（京都大学21世紀COE研究会）において報告したものである。各研究会当日およびその後も、会員の方々から多くの有益な助言を賜った。記して感謝したい。

\* 横浜国立大学大学院国際社会科学研究所客員研究員（韓国高麗大学校政府学研究所研究教授）。

- 1) 古岡彰一「新憲法の誕生」中央公論社、1995年、106～151頁を参照。
- 2) 天川晃「三つ目の偶然」（松田保彦・山田卓生・久留島隆・確井光明編『国際化時代の行政と法：成田頼明先生横浜国立大学退官記念』良書普及会、1993年、429～464頁所収）。
- 3) 同上論文、449～450頁、454～455頁、457～458頁を参照。
- 4) Rowell to Whitney, "The Imperial Household," 24 January 1946（国会図書館所蔵Microfiche GS (A) - 00590）。
- 5) Rowell to Whitney, "Imperial Household Properties," 2 February 1946（国会図書館所蔵Microfiche GS (A) - 00590）。
- 6) JCS1380-15は、アメリカ政府がJCS（Joint Chiefs of Staff: 統合参謀本部）を経由して1945年11月3日付でGHQ/SCAPに正式に提示したいわゆる「初期の基本的指令」を指す。
- 7) SWNCC228は、SWNCC（State-War-Navy Coordinating Committee: 国務・陸軍・海軍3省調整委員会）によって1月7日付で承認された「日本の統治構造の改革」を指す。

- 8) Basic Directive for Post-Surrender Military Government in Japan Proper, 3 November 1945 (大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—』, 第20巻:英文資料, 東洋経済新報社, 1982年, 164頁, 174頁)を参照。
- 9) 当時宮内省で皇室財政を担当する内蔵頭であった塚越虎男は「宮内省は1945年10月17日にESSと最初に折衝をもった」と回想している。詳しくは、塚越虎男「終戦後の皇室財政の変遷—皇室経済主管塚越虎男氏—(金融財政事情研究会:1951年10月4日)」(東京大学経済学部資料室所蔵『戦後財政史口述資料』, 第7冊, 管財3~7, 私製, 5頁)を参照。一方, ESSは, 1945年10月17日の宮内省との会議に関する記録を残している。具体的には, Aik, "Public Memo for Record," 20 October 1945 (伊藤悟・奥平晋編『占領期皇室財産処理』東出版, 1995年, 66~67頁所収)を参照。
- 10) Akin, "Public Finance," 24 October 1945 (同上書, 68~71頁所収)。
- 11) *Ibid.*
- 12) GHQ/SCAPによって1945年10月29日に公表された美術品及び宝石類を除く皇室財産の総額は, 15億9,061万5,500円にのぼっていた。当時の財閥が3億円から5億円程度の資産を所有していると推定されていたことを考慮すると, 皇室を日本一の財閥であると見なしても無理のない規模であったとされる。詳しくは, 黒田久太「天皇系の財産」三一書房, 1966年, 129~130頁を参照。
- 13) 皇室財産に認められていた特殊性に関しては, Foreign Economic Administration (Enemy Branch), "Administration of the Property of Imperial Household of Japan," September 1945 (伊藤・奥平, 前掲書, 3~65頁所収)を参照。この資料は, アメリカの陸軍省が1945年9月に配布した「民生ガイド31~36」と同じものである。
- 14) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—』, 第4巻:財政制度・財政機関, 東洋経済新報社, 1977年, 144~147頁を参照。
- 15) 同上書, 152頁。
- 16) GHQ/SCAPは, 日本本土に進駐した直後の1945年9月頃から約5年間にわたり, 日本政府, 日本銀行, 戦時中の貴金属等回収機関及びその他民間の者がもっていた貴金属やダイヤモンドを, 無償で, しかも強制的にその管理下に移した。池中弘「貴金属・ダイヤモンドの接取と処理」(大蔵省大臣官房文書課編『ファイナンス』, 第9巻第1号, 1973年4月), 75頁。
- 17) 当時, 「天皇は, 皇室の宝石類を輸出して外貨または国民の必需品購入の手段となるならば, それを処分せよ」と述べ, また「皇后も, 皇室の宝石類が没収されるならば, その前にそれを売って国民のために米と変える手段はないか」と述べたとされる。木下道雄『側近日誌』文芸春秋, 1990年, 17頁。
- 18) 塚越, 前掲口述資料, 13~14頁。
- 19) 木下, 前掲書, 38頁。
- 20) 同上書, 33頁。
- 21) 塚越, 前掲口述資料, 34頁。
- 22) マッカーサーは, 「皇室の宝石類を食糧の輸入に充てることは, 皇室の人気取りにしか思えない。特に, 婦人の宝石を奪うようなことは好まない」と述べたとされる。木下, 前掲書, 41頁。

- 23) ESS to Imperial Japanese Government, "Imperial Household Property," 14 November 1945 (国会図書館所蔵Microfiche GS (A) - 00589).
- 24) こうした事実は、後に述べるが、Whitney to NR, "Imperial Household Property," 12 January 1945 (国会図書館所蔵Microfiche GS (A) - 00589) によって確認することができる。
- 25) ESS to Imperial Japanese Government, *op. cit.*
- 26) Kramer to Chief of Staff, no tile, 14 November 1945 (国会図書館所蔵Microfiche GS (A) - 00589).
- 27) Thomas, "Memo for Record," 14 November 1945 (伊藤・奥平, 前掲書, 74頁所収).
- 28) *Ibid.*
- 29) 指令の具体的な内容は、「皇室財産の凍結に関する総司令部覚書(1945年11月18日)」(芦部信喜・高見勝利編『皇室経済法: 昭和22年』, 日本立法資料全集(7), 信山社, 1992年, 68~71頁)を参照。
- 30) 具体的には、ESS/FI to Imperial Japanese Government, "Elimination of War Profit and Reorganization of National Finance," 17 November 1945 (国会図書館所蔵Microfiche ESS (D) - 07246)を参照。
- 31) 近年、日本の憲法制定過程に関するデイル・M・ヘレガーズ(Dale・M・Hellegers)の研究、つまりDale M. Hellegers, *We, the Japanese People World War II and the Origin of the Japanese Constitution*, Vol 2, (Stanford: Stanford University Press, 2001), pp.557~558によると、皇室財産の凍結に関する指令草案がサザーランドによって承認する過程において、皇室の山林関連財産を農林省に移転することと関連した内容が削除した理由は、マッカーサーの腹心グループの誰かが天皇を配慮したからであるとされる。しかし、この解釈は、サザーランドが、税という政策手段を通じてすべての皇室財産を国有化する内容が含まれていたESSによる11月17日付の指令草案を承認したと矛盾する。このように見ると、本研究の解釈が説得力をもつと言える。
- 32) 天川晃・古川純「新憲法の成立-制定過程とさまざまな構想」(袖井林二郎・竹前栄治編『戦後日本の原点(上)-占領史の現在』悠思社, 1992年), 142~143頁を参照。
- 33) 天川晃「幣原喜重郎-「最後の御奉公」と新憲法草案」(渡辺昭夫編『戦後日本の宰相たち』, 中央公論新社, 2001年), 24頁。
- 34) 日本政府は、大日本帝国憲法や皇室典範が制定して以来、予算から毎年の既定の経費として300万円を支出した。そして、1910年からはその金額は450万円に増額された。黒田展之「天皇制国家形成の史的構造-地租改正・地価修正の政治過程」, 法律文化史, 1993年, 383~384頁。
- 35) 芦部信喜・高橋和之・高見勝利・日比野勤編『日本国憲法制定資料全集(1)-憲法問題調査会関係資料等』, 日本立法資料全集71, 信山社, 1997年, 4頁。
- 36) 「憲法改正に付研究問題(今枝)」(芦部・高橋・高見・日比野, 同上書, 44頁)を参照。
- 37) 「憲法問題調査委員会第1回調査会議事録(1945年10月30日)」(同上書, 328頁)。
- 38) 天皇は、何らかの形で内大臣府を残そうとしたが、アメリカの反響を知ると、躊躇なく、内大臣部府の廃止を決めたとされる。高橋紘「解説-昭和天皇と『側近日誌』の時代」(木下, 前掲書, 264頁)。

- 39) 「毎日新聞」1945年12月21日を参照。
- 40) 佐々木惣一「帝国憲法改正の必要内大臣府御用掛佐々木惣一奉答(1954年9月4日)」(国会国立図書館憲政資料室所蔵「佐藤達夫文書」, (憲法) No.4) を参照。
- 41) 近衛は、帝国議会が皇室経費を変更することが可能であるという内容の規定を設けていた。そして、佐々木は、皇室経費は毎年現在の定額を国庫から支出するが、帝国議会が政府の同意を得る場合に増減が可能であるという内容の規定を設けていた。こうしたことから、両者の憲法草案が皇室財産からの収入について何の言及もしていなかったと言える。
- 42) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編『日本国憲法制定の過程—連合国総司令部側の記録による—』, II 解説, 有斐閣, 1972年, 16頁から再引用。
- 43) ケーデイスは、公文書ではあまり見られないPleaseと言う表現を使ってクリストの署名を要求していた。Kades to Crist, no title, 14 November 1945 (国会図書館所蔵Microfiche GS (A) - 00589)。
- 44) 成田憲彦「日本国憲法と国会」(内田健三・金原左門・古屋哲夫編『日本議会史録4』第一法規出版, 1990年), 27頁を参照。天川, 「三つ目…」, 446頁。
- 45) 塚越, 前掲口述資料, 1~2頁。
- 46) 一回限りの特別税の創設・徴収案に関する具体的な内容については, Thomas, "War Profits Tax, Capital Levy and Payment of War Compensation," 16 November 1945 (国会図書館所蔵Microfiche ESS (D) - 07246) を参照。
- 47) 「皇室財産に関し大蔵大臣から総理大臣宛照会(1945年11月21日官房秘丙第43号)」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—』, 第17巻:資料(1), 1976年, 430~431頁所収) を参照。
- 48) 「皇室財産に関する特別調査委員会報告(1945年12月13日)」(同上書, 431~444頁所収) を参照。
- 49) 「憲法問題調査委員会第4回調査会議事録(1945年11月19日)」(芦部・高橋・高見・日比野, 前掲書, 344頁) を参照。
- 50) 「憲法問題調査委員会顧問・委員名簿(1945年10月12日, 27日)」(同上書, 132頁)。
- 51) 同上書, 8~9頁を参照。
- 52) 「憲法問題調査委員会第3回総会議事録(1945年11月14日)」(同上書, 344頁) を参照。
- 53) 同上議事録, 346頁。
- 54) Thomas, *War Profits Tax, Capital* …
- 55) こうした事実は, ESS/FI to Imperial Japanese Government, "Elimination of War Profit and Reorganization of National Finance," 17 November 1945, (国会図書館所蔵Microfiche ESS (D) - 07246) を通じて確認することができる。
- 56) 「戦争利得の除去及び財政の再建」(大蔵省財政史室編『資料・金融緊急措置:終戦直後における「経済危機緊急対策」』霞出版社, 1987年, 129~194頁所収) を参照。
- 57) 「財政税及び戦時利得税に対し連合軍司令部との会談内容(第4回1945年12月3日)」(大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—』, 第5巻:税計(1), 東洋経済新聞社, 1982年), 97~98頁。
- 58) 同上会談内容, 同頁。



- 59) 1945年12月26日に行われた憲法問題調査委員会第6回総会において、松本は、「御料林などは財産税をかけるより国有財産に組み入れた方が望ましい」と述べている。これは、当時日本政府が、皇室財産に一回限りの特別税を課することに関するGHQ/SCAPの指令、すなわち1945年11月24日の指令が発せられてから、憲法改正が必要であると判断していたことを例証する発言であると言える。「憲法問題調査委員会第6回総会議事録（1945年12月26日）」（芦部・高橋・高見・日比野，前掲書，370頁）。
- 60) 皇室内廷費は皇族に対する支出を除く概念である。詳しくは，同上議事録，369～370頁を参照。
- 61) 木下，前掲書，85頁。
- 62) 財産税法案，個人財産増加税法案，法人戦争利得税法の各要綱の詳しい内容については，大蔵省財政史室，「昭和財政…」，第5巻：税計（1），109～123頁を参照。
- 63) 「憲法問題調査委員会第12回調査会議事録（1946年1月16日）」（芦部・高橋・高見・日比野，前掲書，386～387頁）。
- 64) 同上議事録，同頁。
- 65) 天川晃「敗戦後の帝国議会」（内田・金原・古屋，前掲書），98～100頁。
- 66) Rowell to Whitney, "Proposed Memorandum to the Imperial Government, Received by This Office for Concurrence," 10 January 1946（国会図書館所蔵Microfiche GS (A) - 00590）。
- 67) 大蔵省財政史室編「昭和財政…」，第4巻：財政制度・財政機関，152～153頁。
- 68) GSは，ホイットニーが局長となってからGHQ/SCAP内部の政策決定に強い影響力を行使することになったとされる。その具体的な例については，天川，「三つ目…」，442～443頁を参照。
- 69) ESS/FI to Imperial Japanese Government, *Elimination of War Profit* …
- 70) Rowell to Whitney, *Proposed Memorandum to* …。ラウエルは，ホイットニーに対して初期の基本的指令について研究すべきであるという考え方も示し，添付資料も提出した。ラウエルが取り上げた初期の基本的指令の条文は，次のとおりである。第一に，アメリカは日本における政府的，経済的，社会的制度の民主的傾向と過程を強化するために日本政府の協力を希望しているが，占領軍が日本国民の自由意思に支持されない政府形態を強制する権限はない（第3条関連）。第二に，政府の封建主義的，権威主義的傾向の変化は望ましいが，天皇を除去する措置，あるいはそれを前提とするいかなる措置もJCSとの協議が必要である（第4条関連）。第三に，皇室財産にも指令に規定されている目的を遂行するために必要な措置が適用される（第5条関連）。第四に，日本の平和的，民主的勢力を培う経済慣行及び制度の発展を助長する（第11条関連）。第五に，最高司令官は日本経済の復興と強化に関して責任をとらない（第13条関連）。第六に，日本政府は占領目的の達成に協力しなければならない（第19条関連）。第七に，日本政府の経済活動に関する権限は容認される（第21条関連）。第八に，アメリカの目的は，所得と所有権の幅広い分配，民主的な労働・産業・農業組織の育成である（第25条関連）。第九に，最高司令官は特定資産を押収・閉鎖できる（第45条関連）。
- 71) Whitney to NR, *op. cit.*
- 72) Rowell to Whitney, *The Imperial* …
- 73) 芦部・高橋・高見・日比野，「憲法問題調査委員会第12回…」，386～387頁。天川，「幣原…」，

27頁。

- 74) 木下, 前掲書, 125~126頁。
- 75) 同上書, 同頁。
- 76) 同上書, 126~127頁。
- 77) 詳しくは, Rowell, Hatfield, Covert, Ellsworth, Swingler, and Grober, "Minute of Meeting to Determine Disposition of the Imperial Forests," 29 January 1946 (国会図書館所蔵 Microfiche GS (A)-00590) を参照。
- 78) この日の会議において, NRSは, 皇室の山林関連財産を賠償に充てる案に反対した。その理由は, 二つであった。その一つは, 皇室の山林関連財産を賠償に充てるためには, それを売却し, 現金化しなければならなかったが, 当時皇室の山林関連財産を買収できる財力は財閥にしかなく, その財閥も解体が予定されていたことである。いま一つは, 山林を開発・管理し, その収益を賠償に充てることも可能であったが, それは時間がかかり過ぎる問題点があったことである。それゆえ, NRSは, 「ポーレー対日賠償使節団も皇室の山林関連財産を賠償に充てるとは言っていないという情報を参謀部から聞いた」と述べ, 事実上, 皇室の山林関連財産を賠償に充てる案は現実的ではないと主張した。ESSとNRSも, 皇室の山林関連財産を賠償に充てる案に対しては否定的であった。その結果, ESS, GS, NRSは, すべての皇室財産を賠償に充てる可能性が低いことを前提に, 皇室財産問題を議論することになった。
- 79) Rowell, Hatfield, Covert, Ellsworth, Swingler, and Grober, *op. cit.*
- 80) *Ibid.*
- 81) *Ibid.*
- 82) *Ibid.*
- 83) *Ibid.*
- 84) Hinman, "Suggestion for Revision of Japanese Constitution," 30 January 1946 (国会図書館所蔵 Microfiche ESS (E)-00723)。
- 85) ESSの大日本帝国憲法の財政関連条項に関する見解は1946年1月31日にGSに提出された。Marquat to GS, "Revision of Public Finance Provisions of Japanese Constitution," 31 January 1946 (国会図書館所蔵 Microfiche ESS (E)-00723)。
- 86) 古関, 前掲書, 119~125頁を参照。
- 87) Whitney to Supreme Commander, Constitutional Reform, 1 February 1946 (高柳賢三・大友一郎・田中英夫編『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解説, 有斐閣, 1972年, 90~98頁所収)。
- 88) 憲法調査会事務局「日本国憲法各条章の沿革」憲法調査会事務局, 1959年, 160~162頁。
- 89) 木下, 前掲書, 138頁。
- 90) この試案は, 実は, 憲法問題調査委員会の委員であり, 東京大学の教授であった宮沢俊義の試案であったとされる。古関, 前掲書, 197頁。
- 91) 木下, 前掲書, 138頁。
- 92) 同上書, 同頁。
- 93) こうした事実は, Rowell to Whitney, *The Imperial* …に記されている注を通じて確認することができる。