

講演会

占領と戦後日本

— G H Q 文書と外務省文書から —

獨協大学教授 福永文夫

はじめに—G H Q 文書と外務省文書から見る日本占領

ただいまご紹介いただきました。獨協大学の福永と申します。

本日のテーマは「占領と戦後日本」ということで、G H Q 文書と外務省文書のそれぞれを紹介しながらお話をしていきたいと思っております。ただ、初めに少しおことわりさせていただきたいのですが、私はG H Q の特に民政局の文書を中心に研究をしてまいりました。ここ外務省外交史料館にも何度か通って、外交文書を読ませていただきました。基本的にはG H Q の占領下の統治構造のほうからお話をさせていただきます。ただきたいと思えます。

はじめに、なぜ『日本占領史』（福永文夫著、中央公論新社）という本を二〇一四年に書いたかについてお話しいたします。日本の占領といたしますと、マッカーサーが皇居前の第一生命ビルの総司令部に本拠を構えて、次々に日本政府に指令を出して、日本の政治、社会、経済にわたる大改革を推進した、「上からの改革」というのがよくあるイ

メージです。しかし、本当にそうなのだろうか、民主化というのは外圧だけで本当に可能なのだろうかという疑問がありました。占領した者とされる者、別の言い方をすれば勝者と敗者がいると思うのですが、それぞれの相互作用の中で、さまざまな政治、法制度、行政制度ができてきたというのが普通だろう、日本人もそんなにだらしなくないだろうというふうに考えたのがこの本を書いた理由の一つです。

それから占領については、マッカーサーが占領軍、連合国軍を率いているんことをやったと言われているのですが、実際にはマッカーサーの占領軍もそれほどまっています。これはまず、日本の降伏がアメリカ側から見て早過ぎたのが原因でした。日本本土侵攻作戦というのは、一九四五年四月八日に一応統合参謀本部で決まっています。ドイツ降伏後の一カ月後にトルーマン大統領が九州上陸作戦であるオリンピック作戦を承認する。これは一二月にほぼ終了させるということになっていました。続く関東平野侵攻作戦であるコロネット作戦は、一九四六年三月ぐらいから始めることになっていまし



福永 文夫 教授

の降伏に備えて文書も作っていましたが、それも十分に間に合ったわけではありません。そのため準備不足の中で日本にやってきた占領軍は手探りで、とにかく日本が再びアメリカ及び世界の脅威とならないように、非軍事化と民主化を進めていくことになりました。

それからもう一つしばしば言われる占領のイメージとしては、占領によって民主化が強制されたというものがあります。非軍事化や民主化も、米ソ冷戦、それから占領政策の転換によって変わっていったということですよ。

この点について、ここでは、GHQ文書と外交文書を手がかりとして主に政治的な民主化を中心にお話をさせていただきます。といいますが、私が見てきた史料の中心はGHQの中でも民政局の文書です。GHQ文書は国会図書館に所蔵されていますが、民政局の文書が大体A4サイズで六〇万枚くらいです。一番多いのはおそらく経済科学局(ESS)の文書で、これが六〇〇万枚くらい、民政局の一〇倍あります。私も研究の關係上いくつか見ましたが、経済科学局の文書は、

た。あれだけ頑強に抵抗する日本だから、本土でも激しくしんどいだろうというところで、一九四六年の秋ぐらいに日本が降伏すると想定していたわけです。ところが実際はその一年半前—四年八月に降伏しました。一応マッカーサーのマニラの総司令部では早期

統計資料も多く、経済には不案内な私は数字に弱いのでこちらはあまり見ておりません。したがって、政治的な民主化を中心に、米ソ冷戦に伴う日本経済の復興やサンフランシスコ講和については若干端折って簡単にお話をしたいと思います。

一 敗戦と占領—占領した者された者

まず、敗戦と占領です。先ほど、占領というのは占領した者⇨勝者と占領された者⇨敗者との相互作用の結果であるというふうにお話ししました。そこでまず勝者、すなわち占領した者をどう捉えるかということになります。日本はご存じのように、連合国との間でポツダム宣言を受諾して降伏しました。つまり形の上では連合国の占領なのですが、実際にはアメリカ政府の占領になったということです。

その理由は幾つかあるのですが、一つは太平洋での日本に対する勝利は、ほとんどがアメリカ軍によるものだったということです。それから二つ目に、日本にやってきた連合国軍もアメリカ軍以外はほとんどいなかったという事情がありました。英連邦軍が呉にいましたが、それも一年ぐらいで撤退したという記録があります。呉の英連邦軍に中国地方を任せてもよかつただろうと思うのですが、広島には米軍の軍政部がありましたので、それほど力を發揮できるものではありませんでした。

それから対日占領政策を作成していたのは、その時点ではアメリカ

だけでした。イギリスも作成していたようですが間に合わなかった。したがって当然、力も頭も準備のできている者が占領をリードしていくということになります。

ただ日本の占領を考える時にもう一つ、個性豊かな軍人であるマッカーサーがいたことが、日本の占領を大きく規定したと言えます。つまり、「アメリカの占領」なのですが、さらに一九四八年に入るぐらいまでは実質的には「マッカーサーの占領」であったという言い方ができるだろうということです。それは、アメリカ本国政府がヨーロッパの戦後処理に力を入れていたということに加え、マッカーサーの個性も理由です。大体彼は、上官の言うことは聞かないというのを主義にしていたようで、あるアメリカ人研究者によると、マッカーサーが連合国最高司令官になって非常に良かった、これでアメリカ政府は煩わされずに済むというふうに考えたグループもあったそうです。

マッカーサーは、占領中二つの顔をうまく使い分けています。ケナンなども言っていますが、連合国最高司令官と、米太平洋陸軍（一九四七年一月米極東軍に改編）最高司令官という二つの顔です。日本に対しては基本的には連合国最高司令官ということになるのですが、連合国に対しては極東軍最高司令官の顔を出すことができました。

またこの時アメリカの陸軍参謀総長はジョージ・マーシャル、つまりマッカーサーの後輩です。マッカーサーは五〇歳で参謀総長になったエリートですが、マッカーサーが参謀総長だったころ、マーシャルはどこかの田舎で陸軍大佐中佐でした。アイゼンハワーはもつと下

で、教え子みたいなものです。ですから軍にとつてもマッカーサーは非常に厄介な人というか、扱いにくい人であったのだらうと思います。

一方日本側では、ポツダム宣言を受諾したのだからこれを忠実に履行するという義務を負うべきであるということを、当時の政治指導者、政府は外務省をはじめとしてみな考えていました。ただポツダム宣言の内容は、大体言いたいことは書いてありますが、大ざっぱでした。

そのポツダム宣言の次に、「初期対日方針」が一九四五年九月二日にアメリカから公表されます。公表の理由は、マッカーサーがその数日前にワシントンに諮ることなく「日本占領には五〇万人いるけれども、あと半年たてば半分には減らせる」と勝手に言ってしまったという事情があります。マッカーサーの暴走は困る、マッカーサーは政策の執行者であつて決定者ではないと当時のデイーン・アチソン次官などが言つて、それと同時に「初期対日方針」を発表するわけです。マッカーサーはこの「初期対日方針」の原案的なものを八月二十九日にマニラの司令部で受け取りました。「初期対日方針」は、ポツダム宣言に基づいて間接統治を前提とした方向に占領政策を変えるものとして発表されたのです。

ただ、あまり知られていないのですが、実際にGHQがバイブルにしたのは、一月の初めくらいに届いた「日本占領および管理のための連合国最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」（以下、「初期の基本的指令」）です。この「初期の基本的指令」は公表されず、一九七〇年代に入ってから存在がわかったはずですが、この時点では、

少なくとも日本側は知らなかったはずですが。

重要なのは、「初期対日方針」がS W N C C、国務・陸・海軍三省調整委員会の文書として出されていたことです。一方、「初期の基本的指令」はJ C S、統合参謀本部の指令として出されています。G H Qは軍の組織ですから、彼らがバイブルにするのは当然「初期の基本的指令」ということになります。

また、マッカーサーの総司令部も一体となって動いたわけではありません。G H Qの当時の文書を見ますと、軍の参謀部と、民政局をはじめとする特別参謀部の間で、権限をどう分けるかを一生懸命検討しているのが一月ごろでした。したがってこの時点では、組織の運営方針自体が決まっていなかったと思われまます。こうしたG H Qの二重構造については、以前から竹前栄治さんという占領研究の先駆者などが指摘されています。例えば太平洋陸軍、後の極東軍でも、一九四六年一月には対敵諜報部と民間諜報局は兼務になっています。ほかにも幾つか兼務があり、権限がはっきりしないという状況でした。

さらにそれぞれの部局間でも意見の相違がありました。有名なのは、民政局対G 2、ウイロビーの参謀第二部です。ただ、民政局とG 2の対立が言われているほど影響を与えたのかというと、占領に関してはどうも疑問なところもあるのではないかと考えています。と言いますのは、マッカーサーにプチ・ヒトラートからかわれていたウイロビーはホイットニーとの比較で言いますと、ホイットニーはマッカーサーの部屋に自由に入りに来た唯一の人ですが、ウイロビーがマッカー

サーに会うためにはまずバンカー秘書官を通じないといけない。秘書官を通じてオーケーをもらって、執務室の前で待たされるわけです。ところがホイットニーは自由に入りにできる。これはケーデイスに聞いたのですが、ホイットニーとマッカーサーは、いつも夕方に一、二時間、毎日のように話をしていました。ですから、ホイットニーのオーケーをもらえれば民政局の政策は大体通ったと言っていました。いろいろと対立はありましたが、ウイロビーとホイットニーを喧嘩させながらうまく使ったのがマッカーサーではなかったかと思っています。

それからさきほどの組織と人員が未整備であったという問題についてですが、もう一つが軍の参謀部と文官の対立です。ホイットニーは文官からなる民政局をリードすることになるのですが、このころ軍の参謀部からは特別参謀部の権限を弱くしようという案が出されました。

ホイットニーのほうから言えば、占領政策をやっていく上では地方での施策が大事になりますので、地方軍政部に対する命令権があるかどうかが問題になってきます。しかし地方の軍政部は第八軍をはじめ極東軍が押さえているわけですからなかなか手が出せません。双方対立する中、特別参謀部担当と軍の参謀部担当の副参謀長を計二人増員することによって、民政局をはじめとする文官が地方を含めてコントロールできるルートをつくり上げていくことになりました。結局マッカーサーは、それを引き分けみたいな形で収めたのです。

日本の占領政策全体としては、極東委員会が最高政策決定機関と

なっていました。米ソ対立がありましたから、ソ連はとにかく、ドイツの場合と同じようにソ連の力を發揮できるような委員会をつくってほしいというのが当初からの主張でした。アメリカはトルーマンをはじめとしてソ連とは仲良くやっていけないというのがわかってきていきましたので、ソ連をできるだけ排除しようとした。そのためなかなか決まらなかったのですが、一九四五年一二月、ワシントンに極東委員会、東京に對日理事会を置くという形で妥結に至りました。

極東委員会のアメリカ代表は國務省が出していましたので、國務省に極東委員会で決まったことを持ち帰って、國務省が統合参謀本部に知らせる。こういった指令は統合参謀本部を通じてのみGHQに指令されるということになっていました。

對日理事会はあくまで助言と諮問を行う機関であって、命令権はなかったのです。しかも對日理事会の議長は、規定上はマッカーサーのほうなのですが、彼は二回行ったきりで後は出席していません。マッカーサーという人は、吉田茂の回想録にも書いてありますが、一人で喋り続けるのです。ケナンがマッカーサーと会った時も、三時間しゃべりっ放しで困ったという話があります。そういう人に対してどのように命令をしていくかが問題になりました。例えば極東委員会の指令が統合参謀本部からGHQに来て、マッカーサーはこれを放置して置きました。選挙法の問題では一カ月ぐらい放置しています。一カ月放置するとどういう効果があるかという、知らされた頃にはその選挙は既に施行されていますので、極東委員会は何も言えないということ

になりました。

ちなみにマッカーサーが出席しない對日理事会で最高司令官代理として議長を務めたのはあまり力のないマーカットという経済科学局の人でした。あまりにも評判が悪いので、議長はアチソン、そしてシーボルトへと代わっています。

(一) 敗戦・占領と外務省の対応

敗戦を受けて外務省はどうだったのかというのが次の問題です。外務省は当然、対外関係を司る機関として重要な位置にあるという自負もありますから、まずは相手側がどう考えているかを知る必要があるということ、情報収集に走りまわりました。この話については大体外務省の公開文書、以前公刊された『占領史録』全四巻に依拠しています。

まずポツダム宣言です。「米英支ポツダム宣言検討」という文書が八月九日付で作成されており、その中で、ポツダム宣言というのは基本的に和平方案であるとされました。同時に敗戦は必至ですから、ポツダム宣言の忠実な履行こそがまず大事であると考えられています。

その後、八月一五日に敗戦、八月三〇日にマッカーサーが厚木に降り立ちました。その間、二六日に終戦連絡中央事務局（CLO）が設置されています。この時の文書も『占領史録』の中に入っていたと思います。

マッカーサーが進駐してから三日後、九月二日に降伏文書が調印さ

れました。この時、ちょっと前まで日本では「出てこい、ニミッツ、マッカーサー」でしたから、マッカーサーへの非常な警戒心がありました。ところが、そのマッカーサーが演説の中で述べたのは、自由と寛容と正義を基に築かれた世界の平和に向けて共に歩んでいこうではないかということ、当時全権団随員だった加瀬俊一は非常にほっとして、外務省や首相に内容を伝えました。当時の重光葵外相も安心したと思いますが、ただ『重光葵手記』を読んでみますと、占領軍の対応を見て気をつけないといけないと書いてあります。どうも占領軍は日本国民には寛大そうだけれども日本政府には手厳しそうだ、こういうことをやられるかわからないと考えておかないといけないと手記に残しています。

この降伏文書に対する調印が無事に済んだその日の夕方に三布告が出されます。直接軍政や軍票の使用を定めた布告です。三布告は、ポツダム宣言で占領は間接統治の方針に変えられているのですが、日本側はもちろん、驚きました。

ただ、もう一つ大事なものは、マッカーサーの総司令部もまだこの方針変更のことをわかっていなかったということです。八月二十九日に「初期対日方針」の要旨を受けとったばかりですから検討する時間がなく、用意してあった三布告が出てしまった。館山などごく一部で施行されましたが、すぐ撤回されますが、つまりGHQもまだ混乱の中にあつたということです。これに対して日本側は、岡崎勝男、鈴木九萬などが働き、最後に重光が出て、ポツダム宣言に反するというところでGH

Qを説得して三布告は撤回されました。

これが外務省の最初の仕事で、次に日本政府としてどう対応しようとしたかという問題があります。この点に関して、私が戦後日本を考えるときにいつも念頭に置いているのは、どのような国を目指したのかということです。占領が戦後日本の原点であると言われますが、当時よく使われたのは、「平和国家」、「文化国家」という言葉でした。その「平和国家」という言葉が最初に使われたのは、一九四五年九月四日、昭和天皇が帝国議会で行った開院式勅語です。「朕は終戦に伴う幾多の艱苦を克服し国体の精華を發揮して信義を世界に布き平和国家を確立して人類の文化に寄与せんことをねがい・・・」とあります。「国体の精華」という表現がまだ残っていますが、天皇は平和国家の確立ということをまず高らかに謳ったわけです。

九月六日、アメリカ政府から出た連合国最高司令官の権限に関するマッカーサーへの通達で、天皇を含む日本政府はマッカーサー最高司令官の下に従属するということが改めて伝達されています。

九月一七日、マッカーサーは東京に進駐します。先ほど触れた「五〇万人を半減できる」という声明を出し、ワシントンとの間に齟齬が生まれていくわけです。

九月二二日、米政府は「初期対日方針」を公表します。これを受け日本側は、ポツダム宣言の忠実な履行に加え、「本文書の諸方針を明確に理解把握のうえ之を積極的自発的に実践して行く必要あり」とみて、対応を検討しました。これが「自主的即決的」な対応につながる

のですが、具体的には「初期対日方針」の下では共產主義的政党の公認があり得る、治安維持法などの廃止もあり得る、政治犯釈放の可能性も事前により得ると予測したわけです。したがって、一〇月四日の「人権指令」が出されることは予測していたけれども、日本側の対応は間に合わなかったという言い方ができるだろうと思います。

九月二十七日、昭和天皇とマッカーサーの会談が行われます。そのときに天皇が「全ての責任は私にある」と言ったか言わなかったかということがよく話題となります。随分前に外務省と宮内庁の関係文書が公開されましたが、これらの文書には、書かれていませんでした。ただ傍証として、政治顧問部にマッカーサーのお目付役として国務省から派遣されたジョージ・アチソンが、国務省宛てに出した報告書があります。その中に、昭和天皇は確かに責任を負うと言ったと書かれています。彼は会談に同席していなかったため、マッカーサーから聞いたことであろうと思われませんが、先の天皇の発言はあったと考えられます。

このように準備不足というのが一九四五年の占領の特色なのですが、一応一〇月二日に、民政局を含む特別参謀部が設置されました。ただ不思議なことに、経済科学局が一五日に、民間情報教育局が二二日で、これより早く設置されています。初代の経済科学局長となるクレマー大佐が元々この特別参謀部の設置案を作っていますから、彼が原因という感じもします。

その二日後、一〇月四日にGHQからいわゆる「人権指令」が出さ

れるわけです。治安維持法、治安警察法などの弾圧に関する法規の廃止はポツダム宣言にも「初期対日方針」にも書いてありますから、ある程度予測されたものであったのですが、日本側の対応が間に合わなかったということですね。もつともその前に、司法大臣の岩田宙造や内務大臣の山崎巖などは、廃止はあり得ないと言っていました。

ただこの人権指令は、後に出る公職追放令と一緒に、日本側に対する一種のシグナルであったのだらうと思います。当時の吉田茂外相は、日本政府に知らせずに指令を出したのは大変なことだ、直接軍政的な事態が間接統治でもあり得ることを示すもので、占領政策が「赤色革命を奨励する如き」だと言っております。

その翌日に、恐らくは「初期対日方針」などへの対応として外務省で文書が準備されました。そこでは日本側から自主的変革をやっているかなくてはならない、進歩主義、民主主義、平和主義を基調としてやっていくと強調されています。具体的には皇室制度の合理化や憲法改正を早くやらないといけないと書いてありました。ただ憲法改正については、外務省や内閣法制局などで検討されていましたが、政府のトップが動きませんでした。

このように当時の外務省は、占領、あるいは占領政策がどういふものになるのかということ意識しつつ動いていたわけですが、当時のGHQの民政局文書を見ますと、外務省に伝達された文書はCLOを経由し、外務省から送られた文書はCLO宛てになっています。CLOを通すというルールだったのでしようが、一九四六年以降は、ルー

ルが変わったというより、実務を担当する各担当省庁と話し合うという方向が変わって、外務省の力が弱くなっていきます。

さらに外務省は一九四五年一〇月末、一月初めに出た中立国との関係停止指令で、対外的な付き合いを止められました。それから先ほど言いましたように、CLO経由ではなく、GHQと日本政府の諸機関との間で直接交渉が行われるようになりました。これはGHQ側でも直接交渉が出来るだけの人員がある程度そろったことに加え、直接交渉をする能力のある人が局長に就いた、つまり一二月一五日にマッカーサーの分身と呼ばれたホイットニーが民政局長に就任したという事情によるのだろうと思います。

ホイットニーのような局長クラスの間が力を振るうために必要なのは、第一に権限です。民政局は実は、日本政治全般に関する権限を持っていました。日本政府が作った法律などを国会に通すときには、一応チェックする機能を持っていたわけです。逆に権限が大き過ぎるという問題があった他、一九四五年中は民政局の中に朝鮮課があって引き裂かれているところもあったのですが、それが一九四六年に入ってから解消されました。

第二に、その権限を使って何かしようとする時、マッカーサーとどれだけの距離があるかということが重要でした。つまりマッカーサーの部屋に自由に入ることができる人かどうかということで、この点についてホイットニーは、マッカーサーが考えていることをそのまま文書にして政策にできる人だったとよく言われます。これはジャスティン・

ウィリアムズという国会課長、それからジョン・ガンサーという『マッカーサーの謎』(木下秀夫、安保長春訳、時事通信社、一九五一年)という本を書いた人が以前から言っています。そういうホイットニーが来たことが、かなり大きかったのではないかとということです。

この民政局は、その力にあわせて第一期、第二期、第三期と分けることができます。第一期はウィリアム・クリストという、能力がないわけではないのですが人望がない人が局長だった時代です。沖縄の民政副長官を務めていたクリストを引き抜いたのですが、沖縄では嫌われており、民政局でも力がなかったということです。またホイットニーはフィリピン時代から総司令部に務めているのですが、クリストは外様が入ってききましたから、GHQ内部の政治でどうしても力を発揮できなかつた。さらに民政局も体制などを準備中であつたため政策を実行できず、民政局の影響力が比較的小さかつた時代でした。

そしてホイットニーが来てから一九四七年の末までが最盛期の第二期です。この一九四七年末に何があつたかという点、内務省の解体です。これではほぼ民政局主導の改革は終わり、同局は縮小され、権限が行使できる場面が少なくなってきました。第三期の一九四八年一月からは更に影響力が限定的になっていき、一九五一年にホイットニーが局長を辞してからは全く影響力を行使しなくなつたということです。そういうなかで、日本側から行われた民主化というのは、GHQで準備が整っていなかつた間にその間隙を縫って実行されました。日本側から成されたものとしては、選挙法改正や、戦前からやりたかつた

労働改革、農地改革という三つの改革がありました。また三布告をめぐるやりとりなどにもあるように、ポツダム宣言を忠実に履行するためにも占領軍から言われる前にやろうという意向があったのだと思います。これら三つの改革は、戦前からの懸案であったからこそ準備もされていたということです。

これらの改革の違いですが、まず選挙法改正はほぼそのまま日本案どおりで、GHQ側は介入しませんでした。労働改革でも同様に、労働組合法についての議論はほとんどありませんでした。ただ選挙法改正については、軍やG2も含め、GHQ内では日本側にもう一度全部やり直させるべきという意見が強かったです。民政局内でも修正すべきとの意見が圧倒的に強かったのですが、こうした反対意見をマッカーサーとホイットニーが抑えたのです。これは早期に選挙をさせたかったという事情があるようです。当時は大選挙区制ですから、新党、新人には十分当選の可能性がいろいろという読みでした。

日本側は当時堀切善次郎という人が内相で、彼が一番期待したのは、女性はおそらく中庸の道を描いてくれるだろうということでした。ですから日本側は婦人参政権にも賛成しています。

なお婦人参政権が最初に行使されたのは沖縄で、一九四五年九月に選挙が行われました。ただ、沖縄で実施された理由として、女性に権利を認めるべきだという意見の他に、男性が少なかったという事情もあつたのだらうと思います。

労働組合法も同様にほぼそのまま国会を通過しましたが、農地改革

は若干違っていました。そもそもアメリカ側は農地改革に関しては準備がなかったので、改革を要求していませんでした。むしろ松村謙三農相、和田博雄農政局長らが中心になって、日本側が自主的に改革案を作成しました。ただしそれはGHQ側から徹底的に批判され、もう一度GHQの天然資源管理局（NRS）が専門家を呼んで作り直し、より徹底した改革案になりました。

つまりこうした改革では、日本側が作ったものをそのまま生かす場合もあるけれども、一般的なパターンとしては、農地改革に典型的に見られるようになんらかの介入がありました。介入の程度にも異なりますが、それによって改革がより徹底したものになる。ですから、日本側と占領側の合作型が一番多かったと言えるだろうと思います。

『日本占領史』にも書きましたが、日本側が考えていなかったのが財閥解体です。そんな観念は全くなく、GHQに押し切られました。ただ、財閥は解体されたのですが、集中排除に関してはアメリカの占領政策が転換し、緩和されたということが言えるだろうと思います。

もう一つ加えておくと、GHQ、特にマッカーサーは、日本のことは全て日本でやれる、日本人の手でやらせると言っていましたし、ケイデイスも同じように言っていました。それは介入をしたという形跡を残したくないという思いもあつたと思います。実際、国会が決めたことに関してはあまり介入せず、国会の決定を尊重していました。ですから後に地方税法を国会が否決した時も、腹は立つけれども認めるという態度でした。対照的に官庁がやろうとしたことについては、民主

化に合わないと考えていたのでしょう、むしろ介入しています。これが一つの特徴です。

私がケーデイスに会って話しを聞いた時には彼は官庁にも介入しなかったと言っていたのですが、そんなことはないでしょうと思いました。アメリカまでわざわざ会いに行つて、反論して機嫌を損ねたくないと思つたのであえて言わなかったのですが、ケーデイスが内務省解体の時に内務官僚をパージするぞと言つて脅している文書が残っています。

(二) 日本国憲法制定をめぐる国内環境と国際環境

次に日本国憲法の発布についてです。日本側は自主的に改革に取り組み、憲法改正も必要であるということは自覚していたのですが、当時の政府の指導者である幣原喜重郎、吉田茂、あるいは担当大臣の松本丞治は、憲法改正をあまり積極的に考えていませんでした。この日本国憲法の発布は改革の過程の中でも重要で、戦後日本を規定したというだけでなく、この後の改革の一つのパターンを作り上げたのではないかといいこともありますので、ここでお話しさせていただきます。

ポツダム宣言には基本的人權の尊重や言論・思想の自由が書いてあり、それに明治憲法が合わないというのは大体わかるはずですが、そこから憲法の改正が必要だろうということで、内閣法制局の入江俊郎などが「終戦と憲法」というメモを作成しています。また外務省でも憲法についての準備作業を進めていました。しかし上の政府指導者には

通じなかったというのが一番の実情だったのではないかと思えます。それは彼らの政治的感覚が鈍かったということもあり得るだろうと思ふのですが、一方では戦前の日本にも民主主義があつたのだという自信があつたように思われます。

日本側が憲法改正に着手するきっかけとなつたのが、一〇月四日のマッカーサーと近衛文麿の会談です。近衛はここで、マッカーサーから憲法の自由主義化を求められました。一〇月一日には、今度は幣原がマッカーサーに挨拶に行きます。その際にマッカーサーは憲法の自由主義化を促すとともに、いわゆる「五大改革」指令を出しました。これらの会談でよく出てきたのは「日本的デモクラシー」という言葉で、日本にもデモクラシーはあつたのだと日本側は言うわけです。「アメリカンデモクラシー」は無理だが「日本的デモクラシー」ならできるといふ主張で、要するに民意に基づいて政治をやるということであれば可能だろうということでした。これに関しては、満州事変以前の政治への回帰というのが当時の多くの指導者の考えていたことだと思えます。GHQはそれに対して、人權指令や「五大改革」指令を出し、あなた方が思っているようにはできません、それでは困ると言つていたはずですが、ただ、そうした指令に対する日本側の感覚があまり鋭くならなかったのだろうと思えます。

こうした中、公職追放で人も替えてしまうということになりました。一二月八日の松本四原則については、天皇大権に関わる事項は制限するとしているのですが、甘いという評価を下されました。ただここで

興味深いのは、新聞等によると松本四原則の四番目が人民の権利の保障だったということです。臣民ではない。これ以降の政府案は全て臣民となっているはずですが。ところが松本四原則では人民でした。なぜこの表現を使ったのかはまだよくわかりません。ただ、間違っただけのことではないと思われまますので注目に値します。

年が明けて一九四六年一月一日に天皇の「人間宣言」が出されました。ご存じのように、これはGHQ側のアドバイスもあったのですが、一方で昭和天皇も非常に頭のいい人ですから、後にご自身でも言われているように五箇条の御誓文に触れています。要するに、民主主義は昔からあったのだとしておられるわけです。

一月一日に「日本統治体制の変革」(SWNCC228)という文書がアメリカ政府から届きます。一〇月四日の近衛とマッカーサーの会談にアチソン政治顧問も同席していて、近衛が憲法改正について言われて驚いたように、アチソンも驚きました。それで国務省に、憲法改正の動きがあるから早く準備をするようにという要望を出し、それに応じて国務省が準備したのがおそらくこの文書だったのでしょう。この文書は天皇については両論併記で、天皇制の廃止・存続は決めず民主化された上で残し得るとしています。軍に関しては文民が優越しなくてはならないとし、さらに日本側にイニシアチブをとらせることを強調して改革の強制は最後の手段であるとしています。このSWNCC228発出後の一月半ばに極東諮問委員会が来日しますが、GHQ側でも憲法改正をやらざるを得ないと考え始めていたというこ

とです。

一月二四日には、ホイットニーがケーデイスに憲法改正の権限があるかどうかを調べるよう指示しています。その報告が二月一日にホイットニーのもとに届いて、マッカーサーに極東委員会が成立するまでは権限があるという意見を出し、そこからわずか九日間で憲法案を作成するということになるのです。

ここで考えておかないといけないのは、一月二五日にアメリカ政府がSWNCC228を極東委員会に提出したということです。マッカーサーは極東委員会を無視しているのですが、米国政府はまだ協調路線ですのでこういう文書を提出していました。SWNCC228を極東委員会も承認し、これを基に今度は極東委員会の勧告も作成されています。

さらに二月三日には「マッカーサー・ノート」という有名な文書が作られます。立憲君主制、自衛権の発動をも含む戦争放棄、封建制の廃止などが盛り込まれました。ただ、マッカーサー・ノートを誰が書いたのか、マッカーサーなのかホイットニーなのかはよくわかっていません。二人は筆跡まで似ていたと言うことです。

二月一三日には吉田、松本がマッカーサーと会談するわけですが、松本は自分たちが出した案に対する意見をもらえらると思つたら、受け入れられないと言われた。最終的にどうなつていくかというところ、GHQ側から案を提出された。日本側に渡された案は全部ナンバリングされていて、何番から何番までを渡したのかがわかります。秘密が漏れ

ないようにという配慮があったのだらうと思います。このGHQ米国会案を見て吉田と松本は当然驚き、持って帰るが結論が出ず、内閣の金庫の中に一週間ぐらい置いておかれたはずです。

その間に松本は、有名な白洲次郎などを間に立てて、「日本側の構想は国情に沿った道すじ（ジープ・ウェイ）であり、方法が違うだけなので目指すところは一緒なのだ」と説得を試みるのですが、ホイットニーもマッカーサーも一切これに応じませんでした。その理由は、米国は天皇制を守るためにやっているのだということです。確かに連合国の天皇制あるいは天皇に対する世論は、その時点ではまだ厳しいものでした。

最終的には幣原がマッカーサーと会談するのですが、やはり一蹴されました。その結果、日本側は昭和天皇に申し出て、受け入れてよいという天皇の認可が下りました。昭和天皇としては、この案によって天皇制が残る上、本来の天皇制のあり方とも一緒だということで承諾したと言われています。これがご存じのように、三月六日に日本政府案として公表されました。

この他に憲法に関して考えておかないといけないのは、議院内閣制が明文化され、政党の地位が非常に向上したという意味で、戦後政治の原点となったということです。それからもう一つ、民政局は様々な場面で介入したと言われるのですが、日本国憲法が制定されると、改革は基本的に日本国憲法の精神に沿っていなければいけないということで、民政局などGHQ側も拘束したということです。逆に精神に

沿っているのであれば介入する必要はない。民法改正で家制度がなくなったことが改革の例として挙げられますが、家制度に関しては、民政局は介入していません。むしろ我妻栄などの当時の日本の法学者が積極的に推進したという事情があります。つまり日本国憲法は戦後の日本を決めると同時に、改革のプロセスも規定していったと考えてよいかと思います。

二 民主化の推進と経済復興

次に占領した側は、制度を変えていくと同時に、制度の担い手も変えていかないといけないと考えました。つまり法・行政制度の改革と同時に、民主化の担い手を探すことが占領の一つの課題となりました。

(一) 中道政治―社会党への期待

そこで出てくるのが「中道政治」という言葉です。東久邇稔彦の時代に新議会をつくらなければいけないという考えがあったのは、議会が機能しておらず、時期的にも改選期であり、占領軍が黙ってはいないだろうから先手を打つという意図があったと思います。一方GHQはどういうわけか社会党に対して早くから期待をしていました。一番早いのは一九四五年一〇月一日に国務省極東局からアチソンに宛てられたメモで、社会党は占領政策に適合的であるとしてその調査を示しています。それに応じてアチソンの政治顧問部は、日本の政党に

ついでに報告書を半年ぐらいかけて作成しました。

総選挙は一九四六年四月に行われて、自由党が若干多いですが、基本的に自由党、進歩党、社会党の三党鼎立状態になりました。そして、共産党が初めて議席を得ただけでなく、社会党が極めて有力な政党となり、これが戦後政治史を規定することになりました。政党政治の面では言えば、日本国憲法で議院内閣制が明文化され、社会党が有力政党化していくというのがこの時代だったということです。

当時の社会党は、自分たちは中道政党であると言っていました。アメリカ政府、あるいはマッカーサーは、当然右派は切らないといけませんが共産党も嫌いという中で、両方に毒されていない社会党に期待しました。また当時の自由党、進歩党、社会党にとつて問題なのは経済復興ですから、政策上大きな差はありませんでした。天皇制に関しても差はなかっただろうと思います。保守―急進という軸はどちらかというと経済政策をめぐる争いであり、政党間の対立点もそこにあつたということですよ。

そうした中で二・一ストが起き、それを禁止したマッカーサーは総選挙実施指令を出すことになりました。実はこの総選挙実施指令というのは、マッカーサーが自分で書いた数少ない指令ではないかと言われてます。マッカーサーが書く文書は通常ホイットニー、あるいはホイットニーの部下が書いていたのですが、当時のウイリアムズ国会議長は、この実施指令だけはマッカーサーが書いたものであり自分は書いていないと言っています。マッカーサーは労働組合と共産党に反発を

感じていたわけですが、それ以上に事態を收拾できなかった吉田内閣に不満を持っていました。だからこそ総選挙実施指令を出したのだと言っていると思います。

ただ、次の担い手を誰にするかということに関しては、マッカーサーはまだ確信を持っていなかったようです。吉田を首にするのは簡単だけれども吉田の後が見つかからない。下手をしたら直接軍政を敷かなければならないとも、対日理事会のオーストラリア代表マクマホン・ポールに話していました。ホイットニーの民政局は社会党を支持していましたが、マッカーサーはまだそこまで明確に態度を決めてはいなかったと思われます。

そして一九四七年三月、マッカーサーは早期対日講和声明を出し、民主化と経済復興を並行して進めていくことになりました。それはトルーマンドクトリンやマーシャルプランと時期的にはほぼ同じですが、マッカーサーは民主化を定着させ、二・一ストのような社会的混乱を避けるため、経済復興が必要なのだと考えていました。アメリカ本国ではヨーロッパの復興を図るマーシャルプラン以降、日本を経済的に自立させ、西側に加入させようとしていましたので、ここで両者の思惑が違ってくるわけです。一九四七年から一九四八年ぐらいまで、つまりNSC13/2が出るまでは、日本政府とマッカーサーあるいはアメリカ政府ではなく、マッカーサーとワシントンの間に対立が生じていたという言い方もできるだろうと思います。

(二) 実らなかった改革―政党法と親分・子分制度改革

占領期の改革は日米の合作がほとんどだったというお話をしましたが、民政局が計画し実らなかった改革も幾つかありました。片山内閣の時代に入ってから民法、刑法が改正され、労働省が設置されるなど、改革がかなり進み、最終的には警察法と内務省解体に至るのですが、できなかった改革の例が二つあります。

一つは政党法です。一九四六年の選挙は大選挙区制限連記制で行われたのですが、それによって社会党と共産党が伸びたということで、自由・進歩の両保守政党は中選挙区制に戻そうとしましたが、これにはGHQ内で反対が多かった。他方民政局は、小党乱立を整理する、記号投票を採用する、政党組織を民主化するといった法律を作るよう主張していたのですが、結局これらの案は一九四七年総選挙が近づいたというところで流れてしまいました。その後も国会を通そうとしたのですが、国会の反対を受けて成立せず、最終的には腐敗防止法となり、現在の政治資金規正法へとつながっていきます。政党法が成立しなかったのは、国会の意思は尊重するという方針に加え、マッカーサーとホイットニーにあまりやる気がなかったのが原因でした。

同じことは親分・子分制度にも言えます。親分・子分制度について、GHQは日本の闇社会、やくざの社会と隠蔽物資の二つを想定していました。要するに陸海軍の物資が闇に流れて闇社会の資金源となっているため、対処する必要があるということでした。ただ、これもマッカーサーとホイットニーがあまり熱心でなかった。経済科学局とG2

も反対しました。G2の反対は保守政治家とのつながりなどもあったのだろうと思います。

ここで興味深いのは、GHQ内の各部署で改革したい対象が違って、民政局は大きく構えて黒幕の摘発を主張しているのですが、経済科学局は例えばタコ部屋をなくすべきであるといったような具体策を書いていたのです。もう一つ興味深いのは、マクマホン・ボールという人が著書で言及・支持し、日本社会を変えるべきであると言っていたことです。しかしマッカーサーにはやる気がなく、日本社会を変えるのは無理だと言った。しかも一九四八年ですから、もう帰ろう、占領を終結させようという空気もあつただろうと思います。いずれにせよ、マッカーサーとホイットニーがどう考えるか、あるいはどうかで改革の行方がかなり左右されるところがありました。またその両者に日本政府がどう働きかけていくかという課題もあつただろうと思います。

(三) 日本の経済的自立へ

こうして一九四七年以降は、日本経済の復興が問題となつていきました。そうした中、修正資本主義の民主党と一応社会主義的な経済の司令部、GHQ、民政局にとつても望ましいことと考えられていました。一方で、ワシントンは違う方向に動きつつありました。

片山内閣の時の一九四七年九月、ウイリアム・ドレーバーという新

任の陸軍次官が日本を訪れ、経済復興重視を主張しました。ワシントンでは、マーシャルプランなどを検討した上でヨーロッパ経済を復興する必要があるという議論になり、財務省や商務省も入れた新たな会議を立ち上げていきました。その中で、マーシャルプランに沿って資金の合理化を進める、日本への援助も減らすべしという主張も出てきました。その財布を握っていたドレーパーが日本を訪問したわけです。日本の自立のためには財政を安定させなければいけないということで、このころからワシントンと経済科学局が直接結びつくようになりました。そして一九四八年頃から、経済科学局の局長とドレーパーの間の往復書簡が増えていきました。この一九四八年には民政局はほぼ仕事を終え、経済復興となると経済科学局の権限に属しますから、更に組織が肥大化していきました。

日本経済の復興に関して言えば、重要なのは賠償を緩和すること、そして為替レートを単一化することの二つでした。賠償の緩和はストライク・ミッション、ジョンストン・ミッションを経て、ポリーのころから比べればその額は二分の一になっていきました。単一為替レートの設定についても一九四八年六月にヤング・ミッションが来日しました。ただ、これらのミッションはマッカーサーの頭越しに來ていますから彼にとつてはおもしろくなかった。さらに当時は芦田内閣のころで、一気に単一為替レートにすれば政治的に非常に危ない時期でした。GHQには、経済を混乱させれば自らが支持する中道政権が崩壊するかもしれないという懸念もあったようです。ですから、ワ

シントンはどちらかという経済的自由主義路線で荒療治をやっても復興させることを目指したが、マッカーサーとGHQはとりあえず先に経済を復興させて財政を安定させるという方向に動いていたように思われます。

一九四八年一〇月には、アメリカの対日政策を定めたNSC13／2が発出されます。先に述べた「初期対日方針」あるいは「初期の基本指令」に代わって出されたこの文書で、対日政策が転換していきました。またこの頃には、日本側でも外務省の再編が始まっています。一九四九年一月には総選挙で民自党が初めて過半数を取りますが、それをシーボルト外交局長は左右の両極化として心配しています。やはり中道への期待があったということです。

興味深いのは、外務省の作成した「マッカーサー元帥の諸声明に見られる中道政治」という文書に、実はマッカーサーが言う中道にはこれまで極右と言われてきた政党が含まれていると書いてあることです。GHQの民政局では吉田は極右と位置づけられることが多かったのですが、中道というのをもう一度再定義し、正当化しようとしたということです。

総選挙の後、第三次吉田内閣ができるまでの間にジョセフ・ドッジが日本を訪れ、超均衡予算を組むなどドッジ・ラインで相当な荒療治をするという方針が示されます。当時のGHQ内の権力関係は、民政局から経済科学局主導へと変化していました。そして日本側はこの頃、ワシントンと直結するようになっていたのではないかと考えられます。

その根拠は、この一年後に池田蔵相が訪米した際のエピソードです。池田がアメリカに行ったのは一九五〇年五月初めだったと思いますが、二月に吉田茂が池田勇人に手紙を出し、アメリカに行つてもらうかもしれないと告げました。その中に、ワシントン筋の話によると、現在ダレスはワシントンにいないようだという一節があります。ダレスが國務省顧問になるのは四月で、対日講和の担当が正式に決まるのは五月です。その二カ月前に、吉田はダレスの名前を池田に告げていたという事になります。

考えられるのは、吉田はドッジを通じて、ワシントンにマッカーサーを経由しないコミュニケーションルートを持っていたのではないかということ。吉田に対してダレスがワシントンにいない、あるいはダレスが将来顧問になると伝えたのは誰かという疑問については更に調べないといけません。この頃から日本政府もワシントンと直に話ができるようになってきたと考えてもいいのではないかと思われれます。

その吉田は講和条約、日米安保条約等を締結するわけですが、これらについては簡潔にお話しします。講和に関しては読売新聞に朝海浩一郎が書いているのですが、そこで一番警戒していたのはオーストラリアの動向でした。これについては先ほど触れたマクマホン・ボールが、『日本―敵か味方か』という本をこの頃出版しています。朝海はそれを読んで、オーストラリアなどの他の連合国にどう対処するかも考えなくてはならないと一九四八年か一九四九年に書いています。西村熊雄条約局長が、講和条約は寛大であるが、日米安保条約は至極不快

であったと書いています。この日米安保条約については、日米安保により日本を守るといふ考え方は当然あるものの、連合国、特にオーストラリアなどからすれば、日本から自らを守るといふ、後に言われる「瓶のふた」的な考えもあつたのだらうと思います。

三 占領の遺産―憲法と安保

先ほどの日本国憲法をもう一度歴史的に位置づける話に戻りますと、この憲法は、天皇制を残し、九条を挿入し、日本が平和国家としてやり直すのだという国際社会への発信であつたと言えます。また日米安保条約も、独立を回復した後の日本の対外的な発信という役割があつたでしょう。それは一筋縄ではいかないものではあつたのですが、安保と憲法という一見全く別物のように考えられるものも、共に占領の産物であり、占領の中で戦後について考えられた結果だつたのでしよう。

政治的に言えば、五五年体制は保守対革新という構図で示されます。その五五年体制の下、六〇年安保を経て、外交における吉田路線と内政における福祉国家路線が合流した。六〇年安保が過ぎると、池田政権によって改憲は棚上げされ、むしろ憲法は定着して、安保効用論という形で積極的に認める考えが出てきた。これは政治が安定したから経済が安定したのか、経済が安定したから政治が安定したのかについては、まだ考えてみないといけないだらうと思います。

もう一つ、日本は安保と憲法という二つの楕円の中で、引き合いながらも必ずしも一緒にならない、そういう形で戦後日本というものを選択してきたのだらうと思います。そのバランスの中で出てきたのが池田・佐藤政権、いわゆる保守本流なのかと考えています。

そして一九六八年には、日本はGNP世界第三位になるわけです。一九七〇年は万博で、私は大学に入る前でした。関西に住んでおりましたので万博には二回行きました。成長というものに対する信頼があった時代、成長を素朴に信じられる時代であったと思います。

ただ、当時はあまり気がついていなかったのですが、その経済大国化した日本の将来について、日本国内でこれからどうするのが考えられていただけでなく、アメリカも含めて海外でも、経済大国化した日本がやがて軍事大国化するのではないかと懸念されていました。これにはある意味でびっくりしました。最初は一九六七年頃の日米民間会議でそうした懸念が出て、民間から出てきた懸念かと思っていたら、一九七二年一月に当時の福田赳夫外相が国会の外交演説で、日本は平和国家として生きていくとわざわざ言ったのです。その前段で、日本軍国主義の復活を懸念する声が聞こえる状況に言及し、日本は平和国家として生きていくのだと述べていました。それは具体的には、国際交流基金の設立へとつながりました。

それは福田だけではありません。佐藤政権後の人はみな、日本の自画像を平和国家、文化国家、福祉国家という形で描き出していきました。田中角栄首相の場合は、「国民への提言」の中で平和国家への言及

はないのですが、日中関係について憲法九条遵守の上で国交回復を果たすと書いています。三木武夫は具体的には書いていないのですが、福田赳夫が総裁選挙に立候補した時には「平和大国の設計」を唱えています。大平正芳は「戦後の総決算」の一つに「平和国家の行動原則」を挙げました。

平和国家という言葉で何を考えているかということですが、この四人に共通するのは、日本が平和国家として生きていかなければいけない理由の一つを戦争、敗戦の体験としたということです。そして平和国家の条件として、憲法九条を守ること、非核三原則を守ることだと言っていました。この三つに関しては四人とも共通しています。これを『第二の「戦後」の形成過程』（福永文夫編著、有斐閣、二〇一五年）という本にまとめたのですが、七〇年代は戦後日本の一つの分岐点であっただろうと言えると思います。その七〇年代に、占領期の遺産である憲法と安保がもう一度位置づけ直されたということです。

おわりに―本土と沖縄

興味深いのは、佐藤首相が沖縄返還について、沖縄の復帰がない限り日本の戦後は終わらないと言ったことです。それに対して大平は、沖縄返還にあまり積極的ではなく、あまり早くやるとアメリカから何を要求されるかわからないという意見でした。同時に大平は、沖縄返還によって占領統治が終わったとも書いています。なかなかおもしろ

見方で、一九七〇年前後というのはそういうふうになんか意識されてきたのかなということ、当時の文書を読んでいて痛感しました。

沖繩返還を占領の終わりと思え、占領という原点とその産物である憲法と安保を日本の戦後政治の中でどう位置づけていくかを考えるというのは、極めて重要であろうと思います。またこれらの要素が現在どういう方向性を持つのだろうかということも、もう一度考えてみる必要があるのかなと思っています。

また今日はお話しできませんでしたが、『日本占領史』で触れたように、沖繩についても一度考えてみる必要があるだろうと思っています。戦後史の中で沖繩がどう位置づけられるのか、あるいは日米の指導者が沖繩をどう捉えていたかはほぼ明らかになっているのだからと思います。ただ私にとっては、占領下の沖繩がまだあまりよくわかっていない。そして占領下の沖繩を日本がどう見ていたかということも、よくわかっていないのではないかと思います。

ジョン・ダワーが著書の中で吉田を褒めているのですが、その理由の一つが、吉田が沖繩に対して注意を払っていたということでした。他の政党はどう見ているのだろうと思っただけで一生懸命探したのですが、それほど史料がありません。逆に言うと野党は、沖繩は返ってくるのが当たり前だと、得られた情報から考えていたのかもしれない。しかし吉田は、当時の外務省の方もそうだったと思うのですが、ダレスに沖繩のことを言った時にけんもほろろに扱われ、非常に打ちのめされたわけです。ただマッカーサーに、沖繩のことは特に意図があつて言っ

たわけじゃないとも言っています。それは弁明しているのか念を押さうとしているのか、両方の取り方ができると思います。占領期の沖繩に対する見方についてはまだ結論が出ていないのですが、平和国家、文化国家、福祉国家という三つを考えながら、もう一度占領と戦後日本を考えてみる手がかりになればと思っています。

最後に史料についてですが、占領に関わりあるものは、五百旗頭さんに誘われて最初はアメリカの資料を集めました。基本的に私は民政局文書を集めました。言い忘れましたが、この民政局文書の中には例えば中立国との外交権の停止に関する文書があります。昔読みましたので必死になって探したのですが、見つかりませんでした。見つからばまたお話ししたいと思います。

民政局文書のうち、「Memorandum for the chief of the Government Section」というのがホイットニー宛ての文書です。ホイットニー宛ての文書で言ったことは大体マッカーサーに伝わります。「Memorandum for record(MR)」は部内用です。ただ、いずれの文書も最終的にはケーティスのところに行きます。ケーティスが力を持ったのは、この二つのメモが全部彼のところへ来て、全てを理解しているからということだったのであると思います。

改革の話で端折ったところもあるのですが、民政局の資料を集めた『GHQ 民政局資料・占領改革』は全一二巻で公刊されました。また日本側の資料では、江藤淳さんと波多野澄雄さんの『日本占領史録』（講談社、一九八九年）がまだ手に入るだろうと思います。朝海さん

の『初期対日占領文書』（毎日新聞社、一九七八～一九七九年）も利用可能ではないかと思えます。ただ、朝海さんの本にある対日理事会はソ連の宣伝の場になっていましたので、研究にはあまり役に立っていないですね。対日理事会の全議事録と対照する必要はあると思えます。また外務省の文書に関しては、終連の地方事務局の文書が地域の歴史を見る時に非常に役に立つと思います。よくこれを残してくれたなと思います。ただ、その終連の地方事務局の他に軍政部があり、日本の地方自治体はここに文書を全部、おそらくは英訳したものを出力していたはずなのです。その文書がどこにあるかがよくわかりません。

本を書く時には、『平和条約の締結に関する調査』に依拠するところが大きかったです。また吉田とダレスの最初の会談はあまり知られていないので、拙著に引用させていただきました。この他にGHQ文書と外務省文書は、特に講和問題が出てくる一九四九年頃までは、対照して検討することができます。ただ、講和問題が出てくると日本側が直接ワシントンと交渉することになりますので、GHQ文書はあまり役に立たなくなってくると思えます。

最後は付足しになりましたが、以上です。

質疑応答

司会 では、質疑応答を始めさせていただきますと思います。問 まずお話の中に憲法九条の戦争放棄条項がありました。基本的に

は幣原喜重郎が提案して、マッカーサーが受け入れたということでしたが、いったい九条を幣原が自分で考えて出したのか、マッカーサーもそれを簡単に受け入れたのか。幣原に誰かが言ったのか、吉田首相が関与しているのか。背景は何だったのでしょうか。

二番目に、オーストラリア代表のマクマホン・ポールは一九五四年にオックスフォードで講演をしています。マッカーサーとほとんど対話はなかったということで、彼を見下すような講話でした。マクマホン・ポールや対日理事会、極東委員会といったものをマッカーサーは完全に無視していたのでしょうか。

福永 まず九条の件ですが、よく言われるように、幣原説、マッカーサー説、合作説、それから、アメリカのマクネリが唱えていたと思えますが、ホイットニー・ケーデイス説もあります。ただ、幣原説を言っているのはマッカーサーだけです。幣原がそういうことにおこうと言ったというのは大平駒槌のメモなどが出てきていると思えますが、よくわからない。

ホイットニー・ケーデイス説はまずあり得ないと思えます。というのは、ケーデイスは大佐なのです。大佐がそういうことを決めることはできない。ケーデイスに聞いた時はホイットニーじゃないかと言っていました。ただ証拠を挙げているわけではなく、性格的なものが理由です。それに関して、実はこの時の一九四六年一月二四日の会談の記録はGHQの文書にはないのです。一月二四日に幣原とマッカーサーが会った時の文書はあって、大喜びしてすぐ読んだ

のですが、書いてあるのは公職追放のことでした。憲法について言ったかどうかは書いてはいません。ですからGHQ側でそれを示す資料は、マッカーサーの回想記以外にはないのだろうと思います。

ただ、私も『日本占領史』で引用したのですが、マクマホン・ポールが本国政府に出した文書の中で、幣原が「どのような軍隊なら持てるのか」と言ったら、マッカーサーに「いかなる軍隊も持てない」と言われ、幣原が「それは戦争放棄ということですね」と聞いたと伝えております。伝聞ですから全部信用できるわけではないのですが、そうすると戦争放棄しかないと幣原が言っていたというのは、その前の段階で何か話をしているかもしれないし、そこで念押しをされたのかもしれない。そういう意味で幣原とマッカーサーの合作であって、どちらが先に言ったかは、何かよほどの史料が出てこない限りわからないというのが現状です。

そこで出てくるマクマホン・ポールですが、マッカーサーと対話したことはないというのは多分事実だと思います。マッカーサーもマクマホン・ポールも互いに嫌っているのです。ただ、ポールがいた頃の対日理事会にマッカーサーはほとんどというか、全く来ていませんでした。それにオーストラリアとマクマホン・ポールはマッカーサーに批判的でしたし、ポールはオーストラリア外相とも反りが合わなかったもので、割合早くに本国に帰されたはずですよ。

またマクマホン・ポールについては、ケーデイスが報告をしているのですが、それによると、ソ連のデレビヤンコなどが何かをしよ

うとする時、必ずマクマホン・ポールのところに来ていたようですよ。ですからマッカーサー、GHQの間には、デレビヤンコと組みやがってという感情があったと思います。

英連邦側は、特にマクマホン・ポールを中心に、マッカーサーの占領政策に対して非常に批判的でした。一九四七年三月のマッカーサーの早期対日講和声明についても、イギリス側は日程の都合で会議に出席できないと言っていました。マッカーサーは早く追い払いたかったので早期対日講和には賛成という感じでした。ただ英連邦を考える場合には、オーストラリアとイギリス本国との関係はもう少しわからないところがありますが、マッカーサーとの間ではほとんど対話がなかったのだと思います。ポール、それからガスコインといった大使がどういう情報を本国に送っていたかについては、もう少し検証してみないといけないかなと思っています。

問 アメリカ政府のソ連に対する考え方、アメリカの世界戦略的な態度の変化は、対日占領政策にいつ、どのような形で表れたのでしょうか。

福永 まず一つには、GHQとワシントンでは時間差があっただろうと思います。ワシントンは一九四六年の秋以降、ある程度転換を考えていたと思われる。それがいわゆる「ロイヤル演説」です。更にその「ロイヤル演説」の次に、マッコイという極東委員会のアメリカ代表が極東委員会の役割はもう終わったと述べた。つまり、非軍事化、民主化等は完了したと言っています。

もう一つは、マーシャルプランを実施する頃から、ドイツと日本を同じような目で見られるようになったのではないかとということ。それからマーシャルプランに関与した連中が対日政策に関与するようになりました。ケナンやドレーパーが対日政策担当になって、流れが変わったのかなという感じがします。

ただ敗戦までの間は、トルーマンの回顧録などを見ますと、ポツダム会談の時点でソ連との協力は無理だとわかっていました。ポツダムから帰る時、マッカーサーを司令官にして、ソ連を排除すると回顧録に書いてあります。しかしいまだにわからないのが、マッカーサーを最高司令官にすると決断したのはいつなのかということ。す。

また先ほどの占領政策の変化という問題ですが、本國でトルーマンドクトリンやマーシャルプランが出る中で、マッカーサーは二・一ストや経済復興には責任がないと言われていましたが、自分が統治しているところでそうした事態が起これば失点になりますから、マッカーサーのプライドからして許せなかった。そこで、民主化の次に経済復興だということで、一九四七年三月に声明が出され、三月二日には経済安定本部の強化を命令する指令が出されるわけです。その二つをセットで考えると、片山内閣の成立は統制経済をやりたいマッカーサーの総司令部にとって非常に都合だった、ということが言えるでしょう。

その後はケナンが来て、マッカーサーは再軍備には反対しましたが、経済復興でドレーパーとケナンと一致する。そしてヤングが来

る。最後にNSC13/2が発出される。マッカーサーと総司令部がある程度経済復興をやらざるを得ないと思ったのは、一九四九年に吉田が総選挙で勝って第三次吉田内閣ができた頃で、そこからワシントンの方針に合流し始めたのではないかと思います。そこにドッジが来るわけです。経済科学局はマッカーサーの部下ですが、ドッジはワシントンのお墨つきで来ているわけですからマッカーサーは彼の言うことを聞かざるを得ない。既にワシントンは一九四六年の暮れぐらいから、冷戦という文脈で政策や経済負担を考え始めていました。ケナンが来て占領政策の転換がほぼ確定するわけですが、マッカーサーがワシントンの方針に合流するのは一九四八年暮れから一九四九年ぐらいではないかと思われます。

問 戦後わずか四カ月余りで発布されたいわゆる人間宣言は、詔勅の

始まりが五箇条の御誓文ですが、占領軍がこれに対してどのような態度をとっていたかを示す史料に出会われたことはございますか。

福永 それに関して史料を見た記憶はございません。人間宣言については、山梨勝之進やGHQ側の宣教師によって作成されたという過程については大体わかっていると思われ。ただ、五箇条の御誓文が書かれていることの意味について触れた文書は、今のところ見たことないです。もともと人間宣言に関しては、翌日マッカーサーが新聞に非常に褒めたたえる声明を出しています。

一九七七年頃ですか、昭和天皇が、日本にも民主主義があったと示すために五箇条の御誓文を入れたと言われています。それで人間

宣言が出された当時の新聞を全部読んでみました。そうしますと、正式名称は違うにも関わらず、当時の新聞は全て人間宣言と報じていました。このように人間宣言と報じたのはなぜか、というのが今の疑問です。明るる日に人間宣言として報じられているのですから、そこは当時の新聞を読んでちょっと疑問を抱きました。GHQ、あるいはマッカーサーがそれを評価した、あるいは何か行動したかどうかについては、今のところまだ勉強不足で文書を見たことはありません。

問 マッカーサー、米軍、占領軍の念頭にあったのは、何よりも日本軍の解体と強力な陸海軍省の解体であって、それを無事に施行するために、必要以上に民政局等に改革を任せたとというようなことはないでしょうか。

福永 軍が解体されて復員省になるのは一九四五年ですから、民政局は極めて弱体でした。クリスト少将があまり相手にされなかったからです。民政局は自分の権限の範囲内で調査はしていますけれども、それを政策として出すだけの力はありませんでした。ウィロビーや参謀一部の人間に圧倒されてしまっていました。

政治顧問部と特別参謀部は権限が重複するところがあるのですが、例えば政治顧問部は実は憲法改正をやりたくてしようがありませんでした。そしてマッカーサーは政治顧問部を排除したくてしようがなかった。マッカーサーにとっては、排除するとしても憲法を作成する部署がないという問題が生じるのですが、そこでホイットニー

が代わって局長となり、初めて民政局が力を持てるようになりました。同局が力を持つのは、むしろ公職追放令や選挙法を通してです。この二つをやって初めて憲法改正に取り組むという流れでした。追放令もG2の反対があったのですが、結局はほ民政局長の案で通すことになりました。

一九四五年の米軍進駐や軍の解体はむしろ物理的な問題ですから、当時は太平洋陸軍などが主導権を持ってやっていたと思います。民政局は役割が非常に多いのですが、実際に仕事をしていたのはわずか一四人です。少ないから駄目ということもありますが、少ないからこそ機動的に動けるということでもあります。経済科学局は最高で一万五千人もいました。私はたまたまりチャード・フィンという当時の経済顧問と会うことができたのですが、経済科学局は二派ぐらに分かれて争いが激しかったと以前秦郁彦さんが書かれていたので、フィンにそうだったのですかと聞いたところ、いやもっと多い、一〇幾つぐらいに分かれていたということでした。

ホイットニーは弁護士ですが、マーカットという人は経済のわからない人でした。ジャーナリストだったとか、ポロの球技場の所長だったとか、色々な説がありますが、経済の専門家ではなかったことだけは確かです。一九四五年末にホイットニーが来るまでは、民政局が何とかできる政治環境にはなかったと言えます。

問 最近、日本国憲法が押しつけかどかということが議論になっていますが、一三条以下の基本的人権の条項や二五条の社会権等、個

別に見てみるとそうではないようですのでちよつと疑問があるのですが、その点をいかがお考えでしょうか。

福永 押しつけ憲法論が出てくるのは一九五〇年代後半、半ばぐらいです。それまで押しつけ憲法論というのは言われていませんでした。それに関して幾つか考えることがありまして、一つは、松本案にどうして基本的人権と言論、集会、結社の自由が入らなかったのかということ。ポツダム宣言や「初期対日方針」に書いてあることを書かないというのは、感覚的によくわからない。外務省案だことれらを入れようとしていたわけです。ですから松本委員会にどういう力が働いたのかという疑問が残っています。

もう一つは各政党の案についてです。進歩党は別として、鳩山一郎の自由党も社会党も、ポツダム宣言に書いてあることを、ポツダム宣言に書いてあるからというだけではないと思いますが、憲法案に入れていきます。そういう意味で言えば、松本という人は憲法解釈の中でしか考えていなくて、政治的背景を入れることはできなかったのではないだろうかと思えます。

憲法の中に書いてある様々な条項は、少なくとも多くの政党案や憲法研究会案を全部比較してみたら既に入っているのですから、もと日本側に受け入れる地盤があつたのだらうと考えております。何よりも一番理解を示したのは当時の昭和天皇です。昭和天皇が了承したということで、幣原と吉田もこの憲法はひよつとしたらいいのではないかと思つた節もあります。

それから押しつけられたことをずつと知らされなかつたという議論ですが、当時の共同通信が、『新しい憲法について』の小冊子を出しています。たまたま手に入れたのですが、その小冊子や、あるいは新憲法草案を紹介した新聞にも、どうもこれは総司令部あたりから強い指導があつたに違いないと書かれています。ですから占領が終わって初めて内実を知らされたという主張に疑問があるというのは賢明な人であればわかる。訳を見てもこれは日本人が書いたものではないとすぐわかるわけで、極東委員会で一番猛烈に反発したイギリスも、マッカーサーが作った草案だと分かれれば日本人はすぐに廃棄するに違いないと思っていました。

また当時の民政局の人に何人かインタビューしたのですが、彼らのほとんどは自分たちがいなくなつたら憲法はすぐに改正されるだろうと思つていました。むしろ改正されていけないのが不思議だし、半面ちよつとうれしそうでした。自分たちが作った憲法ですから。ですから押しつけ論にしろGHQに強制されたという議論にしろ、受け手の側がどう対応するかが大きな意味を持ちますので、そういう議論はしんどいかなとも思っています。

問 一九四六年以降はCLOの役割が低下するようになるというお話がありました。例えば組織的に改編があつたのか、人員の変化があつたのか、あるいは権限に変化があつたのか、具体的な話をもう少しお聞かせいただけただけなら幸いです。

福永 組織や権限の変化ではありません。アメリカ側、要するにGHQ

Qや占領軍の側も、どう日本と交渉すればいいのか最初はよくわからなかったはずですが、日本側が中央で統制するという意味もあったと思います。占領軍も当初CLOを通じて交渉した。ただ、現実の改革を進めようとするCLOではわからない。しかもGHQと各省庁の間にルートができましたから、そこで直接やるようになった。この点を考えると、上からの改革というだけでなく、それぞれの改革において様々なサブリーダーがどう交渉したのかという見方が必要だろうと思います。ですからCLOの役割が低下したのは別のより合理的で機能的なコミュニケーションが可能になったということです。

もう一つ興味深いのは、押しつけ論、あるいはGHQがめちゃくちゃなことをしたという議論について、サブリーダー層の回想を見ると必ずしもそうじゃないということです。裁判所法や民法改正に携わった奥野健一(当時司法省民事局長)は、もちろんんむちゃを言うことはあるけども、こちらが論理的に説明すればよくわかってくれたと言っています。ですからそのレベルで接触している人たちは、それほど強制を感じたことはなかったのだらうと思います。強制を感じたことがあるとしたら、警察解体の時の内務省ですね。

面白かったのは大平正芳です。経済安定本部に行った大平も、GHQの経済科学局が結構わけのわからないことを言ってくるが、説明したらよくわかってくれると言っていました。やはり専門性という点では、特に日本語に直すという時には、日本側に頼らざるを得

ない。担当部局のサブリーダー層については、もうちょっと考えて検討したほうがいいのかと思います。CLOはもうお役御免だったということでしょう。

ただ憲法に関して言えば、経済科学局も憲法改正を提言していました。経済科学局の頭にあつたのは、皇室財産をどうするかということでした。これは戦後直後からGHQでもかなり考えられておりました。結局、日本側はGHQに取られるぐらいならと考えて桂離宮などを開放するわけです。

このように占領当初は、CLOで直接対応できるところは対応し、憲法に関しては経済科学局が対応したと言えます。アチソンはマッカーサーに、しきりに日本側の憲法改正にタッチすべきじゃないかと言っていました。ただ、アチソンと政治顧問部は、数年後には変わるとはいえ、うるさいマッカーサーのお目付役として日本に来ていました。マッカーサーは自分のお目付役なんて大嫌いですから排除しようとした。とても憲法を任せることはできません。それで他に任せるところもなく放置していたら、民政局にホイットニーが来て力を得た。あるいはホイットニーから憲法改正への意欲を示したのかもしれない。

司会 そろそろお時間でございますので、これを持ちまして講演会を終了させていただきます。福永先生、本日はどうもありがとうございました。