

CIRJE-J-111

**経済規制の有効性 「傾斜生産」政策の神話**

**第 部：「傾斜生産」政策の政治経済学**

東京大学大学院経済学研究科

三輪芳朗

Harvard Law School

J. Mark Ramseyer

2004 年 5 月

CIRJE ディスカッションペーパーの多くは

以下のサイトから無料で入手可能です。

[http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/03research02dp\\_j.html](http://www.e.u-tokyo.ac.jp/cirje/research/03research02dp_j.html)

このディスカッション・ペーパーは、内部での討論に資するための未定稿の段階にある論文草稿である。著者の承諾なしに引用・複写することは差し控えられたい。

## 経済規制の有効性 「傾斜生産」政策の神話

三輪芳朗・J. Mark Ramseyer

[1]. はじめに

### 第 I 部：「傾斜生産」政策の有効性

[2]. 問題の設定：「傾斜生産」政策有効説の論拠

[2-1]. 「傾斜生産」政策有効説の曖昧さ

[2-2]. 入手可能な情報・利用可能な資料と利用上の留意事項

[3]. 「傾斜生産」政策の有効性

[3-1]. 「傾斜生産」政策の概要

[3-2]. 資材「傾斜」配分政策の有効性

[3-3]. 有効かつ効率的な経済統制が実行されたとする前提への疑問

[3-3-1]. 例示：衣料品のケース

[3-3-2]. ヤミ市場の重要性の程度

[3-4]. 石炭増産政策の有効性

[3-4-1]. 石炭増産のための有効な政策手段の欠如

[3-4-2]. 石炭増産の程度と時間的経過

[3-4-3]. 石炭買入価格と生産者総原価

[3-4-4 (補論)] 「生産者総原価」について

[3-5]. 第 3 節の要約

[4]. 石炭統制の有効性

[4-1]. 例示：1948 年後半の石炭「統制系統」

[4-2]. 石炭統制系統図理解のための 7 つの注目点

[4-3]. 有効な石炭統制実施の困難性

[4-4]. 戦時統制下の石炭統制会との比較

[4-5]. 第 4 節および第 I 部の要約

## 第 II 部：「傾斜生産」政策の政治経済学

### [5]. 投票者の行動と政府の政策

[5-1]. 統制法規

[5-2]. 商工省、石炭庁、経済安定本部

[5-2-1]. 商工省、石炭庁

[5-2-2]. 経済安定本部

[5-2-3]. 誰がいかなる目的のために経済安定本部の拡大強化を求めたか？

[5-3]. 石炭統制会と配炭公団

[5-4]. 投票者の選択：炭鉱国家管理と流通公団構想のケース

[5-5]. なぜ「通念」として受け入れられたか？：需要と供給

### [6]. 占領政策と日本政府の政策

[6-1]. 占領下の日本政府

[6-2]. 例示 1：石橋湛山の公職追放

[6-3]. 例示 2：財閥解体から過度経済力集中排除法へ

[6-3-1]. 4 大財閥の解体

[6-3-2]. 4 大財閥から 83 財閥へ

[6-3-3]. さらに「経済力集中排除」へ：ドタバタのクライマックス

[6-3-4]. ドタバタの後始末

[6-3-5]. ドタバタのコスト

[6-4]. 例示 3：統制と公団

[6-5]. その他の制約・影響：賠償、貿易制限、公職追放

[6-5-1]. 賠償

[6-5-2]. 貿易制限

[6-5-3]. 公職追放

[6-6]. Dodge Line

[6-7]. 第 6 節の要約：「占領政策」の評価

### [7]. 結論

### [引用文献]

# **The Effectiveness of Economic Controls: The Early Postwar Years in Japan**

## **Part II: Political Economy of Economic Controls**

**By Yoshiro Miwa & J. Mark Ramseyer**

*Abstract:* Despite the many economic studies documenting the problems governments face in trying to control or guide economic growth, the literature on postwar Japan posits an exception: during the first three years after World War II, the Japanese government (working with the Allied occupation) effectively promoted growth. Through a variety of price, quantity and import controls (collectively called the "keisha seisan hoshiki," or the "priority production method"), it boosted production in several vital industries -- most prominently coal and steel.

This did not happen. The early postwar Japanese government merely continued the controls it had used during wartime. Those controls had not promoted growth during the war, and they did not promote it after. Instead, they simply created the predictable combination of official shortages and black-market supplies.

By the late 1940s the economy started to revive, but it did not revive because of these command schemes. Instead, it revived because these bureaucrats abandoned their attempts at control. They did not abandon the controls because of any change of heart. Instead, they abandoned them because voters made them abandon the controls. In 1948 Japanese voters threw out their socialist coalition cabinet and installed the predecessor to the modestly right-of-center governments that would rule Japan for the next half century. That government then ended the controls and imposed monetary discipline.

Crucially, the Japanese government did not shift economic policy because of any pressure from Washington. Instead, it shifted from socialist-oriented controls to a more market-oriented approach before the Washington shift (symbolized by Dodge's arrival) usually credited with the transformation. Before then, interventionist American bureaucrats had dominated occupation policy, and backed the growth-retarding controls implemented by the Japanese government.

The dynamics between the occupation bureaucracy and the Japanese government are crucial. During the early post-war years, interventionist bureaucrats ran the Allied occupation. Similarly interventionist Japanese officials had then used pressure from those Allied bureaucrats to hold at bay their domestic rivals who (having seen first-hand the failure of economic controls during the war) hoped to dismantle the wartime control structure. During the first years of the occupation, these interventionists successfully kept the controls in tact -- but brought about an economic disaster. Under strong electoral pressure, in 1948 their non-interventionist rivals prevailed. Shortly thereafter (crucially -- thereafter, not before), non-interventionists in Washington forced a similar shift in Allied policy as well.

All this should put in perspective the role that the Allied occupation played in the Japanese recovery. Fundamentally, occupation bureaucrats did not promote economic recovery; during the early post-war years, they dramatically retarded it. Japan did not grow because of occupation policy; it grew in spite of it. And the shift toward healthier economic policies did not begin in Washington; it began among Japanese voters, and began in opposition to Washington.

We begin by showing the ineffectiveness of the "priority production method" and the intellectual origins of the myth of its efficacy (Sections 2-3). To make the point in more detail, we take the coal industry as a case study (Section 4). We then turn to the electoral determinants of Japanese policy (Section 5), and conclude by exploring the effect of the occupation (Section 6).

## 第 II 部 : 「傾斜生産」政策の政治経済学

### [5]. 投票者の行動と政府の政策

本論文の後半を構成する第 5 節と第 6 節では、政策決定メカニズムと政策決定を規定しそれに影響を与えた諸要因に検討の焦点を合わせる。この時期の政策は、日本が連合国の占領下に置かれたという現実によって強く条件づけられ影響を受けた。占領政策は「間接統治」と呼ばれる形態を採用して実施された。日本が GHQ の管理下に置かれたとはいえ、この時期の「政策」は日本政府の「政策」として実施された。GHQ の要求・意向は日本政府に対する指示等を通じて日本政府の「政策」として現実化し、あるいは日本政府の「政策」に反映された。第 5 節では、日本政府の政策という側面に焦点を合わせ、日本が占領下に置かれたという現実の影響については第 6 節で検討する。

次の 3 つの設問について検討することが本節の課題である。(1)(2) が中心である。(3) はいわば付録であり、主として[5-5]で検討する。もっとも、その後の半世紀以上にわたって継続し、現在も継続しつつあるというわれわれの経験に照らせば、(3) の重要性が(1)(2) の重要性に劣ることはない。

- (1) 1947 年から 1948 年の時期に、「傾斜生産」政策を含む以上に見たような「経済統制」(政策)がどのようにして採用され、なぜ実施されたか？
- (2) 一連の「政策」は、唱導された目的の達成に有効に機能すべく設計されたものではなかった。「政策」と呼ぶに値する実体をほとんど持たなかったし、現実に有効に機能しなかった。このように実質を伴わない「政策」がなぜ選択され鳴り物入りで実施されたか？鳴り物入りで実施する「政策」の内容として、かくもお粗末な「構想」と実体がいかにして選択されることになったのか？
- (3) ほとんど実体がなく、当然有効でもなかった「政策」(構想)について、「きわめて有効に機能し、戦後日本経済の高度成長に礎となった」とする主張が、なぜ「通念」となり、その地位を現在も維持し続けているのか？

「統制法規」と題する[5-1]では、経済統制の根拠法規について簡単に紹介し、戦時統制法規の基本骨格が検討対象機関を通じて維持され用いられたことを確認する。「商工省、石炭庁、経済安定本部」と題する[5-2]では、この時期の「経済統制」を特徴づけ象徴するこれらの新設(あるいは復活)官庁の設置理由・メカニズムおよび現実の機能について検討し、新設官庁が目立った実質的な機能を果たさなかったことを確認する。「石炭統制会と配炭公団」と題する[5-3]は戦時統制下の石炭統制会に代替する配炭公団が創設された理由とその現実の機能について検討する。「投票者の選択：炭鉱国家管理と流通公団構想のケース」と題する[5-4]では、投票者の行動に焦点を合わせて検討対象期間を通じて、「保守派」と目

される諸政党が安定して高い支持率を確保していたことを確認し、その過程で誕生した日本社会党を含む連立政権下における「社会主義的政策」が辿った経路について炭鉱国家管理と流通公団構想を例として取り上げて検討する。「なぜ『通念』として受け入れられたか? : 需要と供給」と題する[5-5]では、実体がなく有効に機能しなかった「傾斜生産」政策が、有効に機能し、続く時期の「高度成長」の基盤の形成に大きく貢献したとする根拠のない「誤解」が「通説」「通念」として広く受け入れられ、半世紀以上経過した今日においても受け入れられ続けている理由について検討し、「産業政策」有効説と同じメカニズムがここでも機能していることを示す。

#### [5-1]. 統制法規

この論文の検討対象である 1947 年~1948 年の期間は、終戦後間もない時期であり、戦後の混乱期であるとともに戦時経済から平時経済への移行期にあたる。このことに加えて、日本が連合軍の占領下に置かれていた時期でもあり、政策の実施主体である日本政府は、占領国に置かれたことに伴うさまざまな制約を受けた。日本政府は、さまざまな側面で GHQ の指示に従うとともに、あらゆる政策の実施に関して許可・同意を得る必要があった。

1947 年~1948 年の期間を含む戦後の数年間に限っても、さまざまな側面で制度等の多様な変更が次々に実現した。そのような制度等の変更・変遷の細部に立ち入ることは、本論文の課題ではない。1947 年~1948 年の期間の経済統制、とりわけ石炭統制に関わる部分だけに注目し、この時期の石炭統制を中心とした経済統制の有効性の評価に関わる限りにおいてクローズアップし、上記の 3 つの設問の検討に役立てることを目的とする。

戦時中における経済統制の 2 大根拠法は、(1) 輸出入品等に関する臨時措置に関する法律 (1937 年 9 月公布) および (2) 国家総動員法 (1938 年 4 月公布) に基づいて発動された物資統制令 (1941 年 12 月公布) であった。物資の流れを正常ルートにのせるための基本的法規として「臨時物資需給調整法」(1946 年 10 月 1 日公布、法律第 32 号)<sup>1</sup>が制定され、これに基づいて一連の規定が設けられるまでの 1 年余の期間は、戦時統制の 2 大根拠法が維持された。<sup>2</sup>対応して物資統制令に根拠をもった諸省令も失効したが、これによって

---

<sup>1</sup> 第 1 条は次の通りである。「主務大臣は、産業の回復及び振興に関し、経済安定本部総裁が定める基本的な政策及び計画の実施を確保するために、左に掲げる事項に関して、必要な命令をなすことができる。 1 経済安定本部総裁が定める方策に基く物資の割当又は配給 2 経済安定本部総裁が定める方策に基く供給の特に不足する物資の使用の制限又は禁止 3 経済安定本部総裁が定める方策に基く供給の特に不足する物資の生産 (加工及び修理を含む。以下同じ。) 若しくは出荷若しくは工事の施工または物資の生産若しくは工事の施工の制限若しくは禁止 4 経済安定本部総裁が定める方策に基く供給の特に不足する物資又は遊休設備の譲渡、引渡又は貸与・・・」。臨時物資需給調整法については安本[1994、第 4 巻、25-30 頁]。

<sup>2</sup> 輸出入品等に関する臨時措置に関する法律は 1945 年 12 月「石油業外 13 業種法廃止法」の公布によって廃止となったが、無統制による社会混乱を防止する見地から同法に基く命

生ずる統制の空白を埋め、社会秩序を維持するために大部分は臨時物資調整法に基くものとして存続し、その後順次同法に基づいて制定された新統制省令によって廃止となり置き換えられた。

当時の経済社会情勢から、まず消費購買力の抑圧規制を狙いとして一連の統制法規が登場した。1946年2月の金融緊急措置令、戦後物価対策基本要綱に基づいた1946年3月の物価統制令(勅令第118号)ならびに本令施行規則、価格差益処理規則、価格等表示規則、価格取締規則などである。<sup>3</sup>3月3日に公布施行された物価統制令はその第1条で「終戦後の事態に対処して物価の安定を確保し、もって社会経済秩序を維持し、国民生活の安定を図る」ことを目的とすると定めており、この目的のために一般物価、サービス料金等について統制額が定められ、この額を超えて取引することが禁じられた。また低物価政策を堅持する手段として「価格調整補給金制度」が設けられた。終戦後ドッジ・ライン(Dodge line)に至るまでの過程において価格体系 公定価格は3度大きく改訂された。3.3 価格体系(1946年3月) 7月新価格体系(1947年7月) 補正価格体系(1948年6月)の3度である。前掲第2図に示した如く、これらの改訂の際に石炭買入価格も大幅に引き上げられた。<sup>4</sup>しかし、次の改訂時まで価格が据え置かれたため、進行中のインフレ下で生産意欲を阻害することになった。

[4-2]の第一の注目点として見た如く、統制法規に関する上記の内容は石炭統制にもそのままあてはまる。臨時物資需給調整法の制定後は、同法に基づく指定生産資材割当手続規程(1946年11月20日内閣訓令)および指定生産資材割当規則(1947年1月24日)によって石炭を指定生産資材として指定し、割当の公正とクーポン制による配給の的確を期した。石炭に特徴的なのは、配炭公団法(1947年4月15日)を制定し、配炭公団以外への石炭の譲渡を禁止し公団以外の者による石炭販売を禁止したことであるが、この点の重要性については[5-3]で検討する。

## [5-2]. 商工省、石炭庁、経済安定本部

### [5-2-1]. 商工省、石炭庁

1947年~1948年の時期の石炭統制に直接・間接に関わる機関は、生産者・需要者や輸送業者の他には、統制系統(図)に現れる関係諸官庁、経済調査庁や経済警察、業界団体な

---

令、処分については「終戦後の事態に対処し国民生活の維持および安定を図る」という趣旨から施行(1946年1月26日)を6ヵ月間(7月15日)延期した。物資統制令は1945年12月「国家総動員法および戦時緊急措置法廃止」の公布により廃止(施行1946年4月1日)となったが、これも6ヵ月間(9月30日)その施行が延期された。通商産業省大臣官房調査課[1965、440-41頁]。

<sup>3</sup> 通商産業省大臣官房調査課[1965、441頁]。

<sup>4</sup> それぞれの改訂の内容等については通商産業省大臣官房調査課[1965、442-44頁]を参照。

ど（戦時統制下では石炭統制会など）、GHQ の 4 つのグループが主要なものである。ヤミ市場との関連で登場する機関等はここでは検討対象から除外する。

このうち GHQ は、政府（機関）を通じて間接的に統制に影響するのであって、統制の過程に直接登場することはほとんどない。また、経済調査庁や経済警察については[4-2]の 7 つの注目点の（4）と（5）としてすでに検討した。<sup>5</sup>

前掲石炭統制系統図に登場する官庁の代表は安本と石炭庁である。この 2 つの官庁と、石炭鉱業を所管する商工省のいずれもが戦争末期には存在しなかった。つまり、戦争終結後に新規に設立され、あるいは官庁再編成によって復活したものである。

1945 年 8 月 26 日に軍需省、農商務省が廃止されて、農林省とともに商工省が設置された。軍需省は、商工省と企画院の大部分および陸海軍航空本部の民間工場監督部門を集めて 1943 年 11 月 1 日にできあがった組織である。商工省と企画院は軍需省設置と同時に廃止された<sup>6</sup>から、戦争終了直後に商工省が復活したことになる。

石炭庁は、復活した商工省の燃料局の液体燃料およびアルコール関係を除いた大部分を拡張したもので、「商工大臣の管理に属し石炭、亜炭、ガス及コークスの生産及配給に関する事務を掌る」ものとして 1945 年 12 月 14 日に設置された（勅令第 705 号）。石炭庁は、GHQ が石炭問題の具体的解決策の即時樹立と遂行を強く日本政府に迫ったことに対する対応策として設立された。<sup>7</sup>

石炭庁は設置後 2 度の組織改編を経た。1946 年 8 月に設置された経済安定本部（安本）の機構が大幅に拡大強化された（1947 年 5 月 1 日）際に、石炭庁から企画関係事務を移管した（6 月 19 日）。また、下部機構として従来の日本石炭株式会社に代わり配炭公団（1947 年 4 月 15 日、法律第 56 号）が設置され、6 月に発足した。<sup>8</sup>さらに、臨時石炭鉱業管理法

---

<sup>5</sup> 経済調査庁と経済警察に関してより詳しくは司波編[1948]および安本[1994、第 1 巻、225-37 頁]を参照。

<sup>6</sup> 詳しくは通商産業省大臣官房調査課[1965、276 頁以下]を参照。

<sup>7</sup> 北海道炭鉱汽船株式会社編[1958、619 頁]によれば、戦後の石炭飢饉がなかなか解消しないという状況下で、GHQ の懇諭によって石炭庁が生まれた。「GHQ の懇諭によって 1945 年 12 月 6 日、一元的石炭行政機関として中央に石炭庁が誕生した。各地方には臨時石炭増産本部が設置され、石炭増産総合対策に歩を進めた。GHQ は同日『石炭増産方に関する覚書』を出し、石炭問題の具体的解決策の即時樹立と遂行を強く日本政府に迫った。しかしこの要求に対する日本側の措置は極めて消極的であったので、GHQ は同月 11 日、『石炭増産の追加要求に関する覚書』を発し、積極的増産対策の確立と具体的展開を要請するとともに、同日『石炭生産報告に関する覚書』において、石炭生産状況報告のため有能な官吏の派遣を命じ、右報告書提出および石炭生産に関する諸問題協議のために派遣される官吏については、GHQ の事前承認を要すると指令した。」ちなみに、12 月 6 日は閣議決定の日である。派遣される官吏に GHQ の事前承認を要するのは、後述の如く、安本拡大時についても共通である。石炭庁官制等については通商産業省大臣官房調査課[1965、419 頁以下]を参照。

<sup>8</sup> 通商産業省大臣官房調査課[1965、439-40 頁]を参照。



の施行（1948年4月1日）に伴い石炭庁の機構が拡大された。<sup>9</sup>

石炭庁の設置及びその後の改編が政府の石炭政策の内容と有効性に実質的な影響を与えたようには見えない。

#### [5-2-2]. 経済安定本部

戦後経済統制の中心に位置したとされ、「傾斜生産」政策との関連で話題になる機会が最も多い政府機関が経済安定本部（安本）<sup>10</sup>である。しかし、その設立から拡大強化、そして廃止に至るプロセスは常に激しい論争・意見の対立のなかにあったし、その位置づけや現実に果たした役割についても今日に至るまで大きな意見の分かれがある。「傾斜生産」政策の有効性をめぐる論争は安本の位置づけや役割の評価と表裏一体だといっても過言ではない。とはいえ、ここでは、われわれの検討に不可欠な最小限の情報を拾い上げるにとどめる。

安本設立までの経緯はおおよそ次のようなものである。食糧問題の逼迫、物資の窮乏とからんで日本経済が悪性インフレーションに突入する気配が濃厚になったことなどという日本経済の当面の危機に対応して「経済危機緊急対策」を打ち出した政府（幣原内閣）は、GHQ側の強い要請に基づく緊急対策の決定やその実施をそれまで各省の個々の施策として随時散発的に行ってきたことを改め、統一的視野に立つ政策の一環として策案し断行することが緊急事だと考えるに至った。検討を経て、緊急対策を強力に推進するためにこれを専門に担当する有力な中枢組織が必要だとされ、1946年3月1日「緊急経済対策本部」の設置を閣議決定した。GHQ経済科学局（Economic and Scientific Section、ESS）係官からほぼ同様の構想により政府機関設置の提案がなされ、両案のすりあわせが行われた。日本側の構想は独立の官庁というよりは経済安定対策推進本部というものであり、GHQ側は独立の官庁であり総務長官は大臣でなければならないとし、要求の第1に、「経済安定本部は、経済政策に関する事項については、各省に優越する存在であること」を掲げた。<sup>11</sup>

1946年5月17日付けでGHQが安本の本部機構及び経済安定会議の設立を許可し、<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> 石炭庁設置法（1948年5月10日、法律第40号）による。通商産業省大臣官房調査課[1965、446頁以下]を参照。

<sup>10</sup> 安本[1994]所収の文書を見ると、直接の関係者は多くの場合「安本」ではなく「経本」と呼んでいたことがわかる。本論文では最近の慣例に従って「安本」と略記する。

<sup>11</sup> 簡単には林[1994]および通商産業省大臣官房調査課[1965、428頁以下]を参照。戦時中に基本国策全般の企画立案や各省経済施策の総合調整にあたった企画院のイメージに類似している。企画院は軍需省の設置により廃止され、軍需省は戦後に商工省に改編されたから、消滅していた類似の機関が復活したことになる。企画院との簡単な対比については通商産業省大臣官房調査課[1965、431頁]を参照。

<sup>12</sup> 同年5月31日にESS物価統制配給課長らが日本人記者団と会見しGHQの意向を以下の如く説明した。「石炭、食糧、肥料の不足、輸出用、国内消費用の繊維工業資源の獲得難のために日本経済の危機は健全な経済計画を必要とし、その解決には政府各部門が従来の

月 19 日に枢密院で安本設置の決定をみた。この間、4 月 22 日に幣原内閣が総辞職し、5 月 22 日第 1 次吉田内閣が成立した。安本は 8 月 12 日に設立され、同時に物価庁も設置された。経済安定本部令第 1 条第 1 項は安本の機能について「経済安定本部は、内閣総理大臣の管理に属し、物資の生産配給及び消費、労務、物価、金融、輸送等に関する経済安定の緊急施策について、企画立案の基本に関するもの並びに各庁事務の総合調整、監査及び推進に関する事務を掌る」と定めた。

存続期間を 1 年として許可された（ただし、設置後の期間延長の可否は日本の議会が決定するとされた）安本は、1947 年 5 月 1 日に経済安定本部令（勅令第 193 号）によって機構が大幅に拡大強化された。この時に、機能を定めた前掲規程が改定され、企画立案を行うべき領域が拡大されるとともに、「推進」に続いて「並びに施策の実施に関する監査及びこれに関連する経済統制の励行」が追加され、経済統制の励行が明示的に安本の事務とされた。この時の安本の拡大強化には、3 月危機説も流れていた当時の日本の経済状況ないし経済運営について厳しい警告を発した要旨以下の如き吉田首相宛て MacArthur 元帥の書簡（1947 年 3 月 22 日）が重要な契機となった。<sup>13</sup>

食糧の輸入は国産食糧の最大限の利用と公正な配給が確保された場合にのみ認められる。賃金と物価を確固たる統制下におき、供給不足の必需品に厳格な割当配給計画を作成し、適正な配給を確保することは日本政府の責任であり、連合国の責任ではない。その解決には全経済を統合的に処理しなければならず、そのためには経済安定本部による急速かつ強力な措置が絶対に必要である。

日本側とくに吉田首相がもともと統制を好まず、したがって安本の活発な活動を必ずしも望んでいなかったことが背景をなしていたといわれる。もっとも、4 月 25 日の衆議院議員選挙で日本社会党が第 1 党の地位を獲得し、社会党を中心とした連立内閣の成立（6 月 1 日）が予想される過程の 5 月 1 日に安本の拡大強化が実現した。

安本の拡大強化は、2 月 6 日の GHQ ESS の非公式覚書に示された方針に忠実に従ったものである。<sup>14</sup>

---

縄張り争い根性をすてて、重点的に協力することが切望される。経済安定本部はこういう目的のために設けられるもので、内閣と同じレベルで総合的に各省の経済活動を拘束する。」通商産業省大臣官房調査課[1965、430 頁以下]を参照。コーエン[1983、下、134 頁]は、この書簡について「ESS 内部では 1 年以上も直接統制の是非をめぐる対立が続いたが、SCAP はついに直接統制派の側に軍配を上げたのである」と解説している。コーエンは当時の GHQ 労働課長である。

<sup>13</sup> 次の要旨も含めて、林[1994、20 頁]による。書簡の原文は袖井[2000、pp.54-56]、日本語訳は同書 174-76 頁あるいは安本[1994、第 1 巻、214 頁以下]を参照。

<sup>14</sup> 林[1994、20-21 頁]による。覚書は安本[1994、第 1 巻、179-81 頁]所収。

- (1) 経済安定のため必要な経済行政に関する基本的な企画の事務は、これを安本に集中する。ただし、安本の臨時官庁たる性格はかわらない。
- (2) 現在各省庁所掌の事務で前項に該当するものは、これに従事している職員ともども、安本に移管する。
- (3) 安本は、今後一切の経済行政について基本的な企画をたて、各官庁は安本の定めた政策及び計画に従って、専らその実施の確保にあたることとするが、企画事務と実施事務との具体的な限界、及び両者の調和連絡の詳細な方法については、別に協議して定める。
- (4) 安本の拡充に伴って増置しなければならない職員は、民間有識経験者及び一般官吏から採用するが、そのいずれについても、原則として兼職を認めず専任の職員とする。
- (5) 安本に企画事務を移管するに伴い、関係各官庁の機構の改組及び定員の縮減を実施する。
- (6) 安本の拡充に呼応して、実施官庁の実施事務の遂行に遺憾のないように、機構及び職員を充実する。

1946年8月に設置された安本は、その設置を強く求めたGHQから1947年初頭に大幅な拡大強化を改めて要求される状況であった。もちろん1947年5月の機構改革が実質的にいかなる意義を有したかは別途慎重に検討されるべき課題である。

前節までの検討結果から、われわれは安本という組織が存続期間を通じてほとんど実質的機能を果たさなかったと評価している。政府部内およびその周辺における激しい論争・確執の後に鳴り物入りで誕生した組織がほとんど実効性を持たない例は珍しくない。戦時中の強力な政府が実行した、企画院や軍需省の設置及びその活動、さらに5大重点産業(石炭を含む)を指定してその増産について総理大臣に指示権を与えた1943年3月の戦時行政職権特例・戦時行政特例法の制定などの例に照らしても驚くにあたらない。

[5-2-3]. 誰がいかなる目的のために経済安定本部の拡大強化を求めたか？

日本政府の政策に関わる具体的意思決定がGHQ内部のどのような人々の意向をとりわけ強く反映したか、あるいはどのような日本人のグループがそのような人々と協働したかなどということは本論文の中心的検討課題ではない。しかし、現実には、この時期の日本は連合国の占領下に置かれ、日本政府は、GHQの指示に従って政策を決定・実行し、GHQが了承しない政策は実施できない状況にあった。このため、占領下に置かれたという現実から日本政府が受けた制約・影響について[6]で検討する。とはいえ、このような制約・影響を完全にタナ上げし無視したままでは、[5]までに検討の俎上に乗せるさまざまな観察事実の発生メカニズムの理解を決定的に妨げるので、安本拡大強化のケースを例として、こ

ここで簡単な説明を与えておく。この時期に起きた多くの現象が同様のメカニズムによるとわれわれは理解している。より詳しくは[6]を参照されたい。

重要な点は、GHQ が示した意向に従って閣議決定の内容とは大きく異なる組織として安本が生まれたこと、さらに、GHQ の強い指示に従って安本の拡大強化が実現したことである。このような組織・政策システムの選択が、戦時中の戦時行政職権特例・戦時行政特例法の制定や軍需省の設置以上に実効性に乏しいことは容易に予測できただろう。

林[1994、20 頁]によると、安本の拡大強化を求めた MacArthur 書簡について、都留重人は次の如く回想している。「マッカーサーから吉田への書簡は、たまたまマーカット ESS 局長が病気で休んでいるときにロスがその代理をしていて、それでこれは何とかいまのうちにつくっちゃえというので、私に原稿を書かせて、それでロスが局長代理でマッカーサーのところへ持って行って、マッカーサーがサインして吉田のところへ渡して、それで吉田は、やっぱり何とかしなきゃいかんというので・・・」。Ross は ESS 統計調査課長である。Marquat はこの改革にあまり熱心でなかったようである。安本拡大強化を求める Ross 以下の ESS スタッフが、すでに 2 月 6 日に日本政府に対して発した非公式覚書の実現を企図したのである。

この時の組織改編で新たに設置された総合調整委員会が各部の上に位置して部務の総合調整に関する事項を審議することになった。委員会は総務長官が委員長で、その指名する副委員長 1 名の他、4 名の副長官と官房長の 5 名の委員によって構成された。林[1994、22 頁]は、GHQ が、都留を安本に起用するためにこの組織及びそこでの副委員長のポストを準備した感があるとし、関連して、次の都留の証言を引用している。「司令部のほうから、もうおまえは司令部のやり方を覚えたと思うから、できたら今度は安本に入れと。そのために総合調整委員会というのをこしらえたから 英語であればプログラム・コミッティと呼んだのね。それで私をプログラム・コミッティのチェアマンということで行けというので・・・」。「プログラム・コミッティのチェアマンということで司令部といわゆる直通電話があって、いろいろ折衝なんかしましたけど、それじゃ総合調整委員会を招集してそこで何かやるということはない」という。

一部の ESS スタッフが安本拡大強化を強行し、「司令部のやり方を覚えた」都留のために「総合調整委員会」を設置して特別のポストを用意した理由は、容易に想像できる。GHQ 上層部は、彼らが好む「政策」を日本政府に実行させることに積極的に賛成する者ばかりではなかった。このため、上層部の賛同を得て GHQ の指令あるいは指示を出してさまざまな形で現実化する日本政府の抵抗を封じ込める（抑え込む）方法は、手間とリスク、つまり多大なコストがかかった。だから、より迅速かつ容易に意図を実現するための別ルート・手段の構築を求めたのである。そもそも、安本の設置自体が、間接統治を選択したことに伴う「コスト」を削減するための手段という側面を有した。

「しばしば"ニュー・ディーラー"と呼ばれた ESS の若いエコノミストたちは、物価と賃金を公定し、統制を強化して、闇取引を根絶し、生産の再開と物価の安定を同時に達成す

ることを企図していた。そのために、経済安定本部は強化されたのであり、安定計画自体、ファインら ESS の発意に出たものを、安定本部が実施したと見るべき色彩が強いのである。中道内閣の時代は、ESS の影響力がもっとも強い時代であった」(中村、1983、697 頁)のである。

組織の改編が実質化するためには、関係機関の組織としての対応や構成メンバーの適応を必要とするために、かなりの時間を要するのが通例である。しかるに、片山内閣は 1948 年 2 月 10 日に総辞職したから、その存続期間はわずかに 8 ヶ月強にすぎなかった。<sup>15</sup>10 月 7 日に総辞職した芦田内閣の存続期間を加えても、合計で 1 年 5 ヶ月である。

拡大強化された安本を率いたのは十分な経験も準備もなく政権の座についた人々であった。「選挙結果が判明したとき、日本の社会主義者たちは有頂天だった。わずか 2 年前まで、煽動家や法律家、また"社会批評家"や組合運動家だった社会党指導者たちは、投獄されたり活動を休止して、その存在さえ忘れられていたのである。ところがいまや彼らは努力さえすることなく、国家の頂点に飛躍した。」片山は「彼の新政府が"基幹産業の漸進的国有化"を望んでおり、肥料、石炭、銀行を手始めに、他の私企業についても、政府が所有者から買収するかたちで国有化すると述べた。政府歳入が目下、歳出の 60%であることから、どのような収入で国家財政を切盛りするかが最大の問題となっていたにもかかわらず、社会党の他の重鎮たちも片山を褒めそやした。」<sup>16</sup>

1948 年 10 月に成立した第 2 次吉田内閣とは異なり、「それまでの内閣が何事も司令部の顔色をうかがう態度であった」(渡辺、1983、683 頁)。しかし、安本の組織と権限の拡大強化を強引に実現した人たちが、その企図をこれほどの短期間に実効あるものとし、経済統制の有効性を大きく向上させることに成功しなかったとしても驚くにあたらない。

### [5-3]. 石炭統制会と配炭公団

戦時統制下の石炭統制で中心的役割を担った石炭統制会(および石炭統制組合)の名前は「傾斜生産」政策期の石炭「統制系統(図)」には見えない。戦時統制下の強力な政府が最適な統制組織・統制システムとして選択した石炭統制会を、「傾斜生産」政策期の政府は選択しなかったのだから、この時期の石炭統制の有効性はより限られたものであったはずである。この判断の具体的な根拠についてはすでに[4-4]で見た。本項の検討課題は、政府が替わりに選択した配炭公団の実態とその選択理由である。

石炭統制会は戦時統制のためのものであり、国家総動員法に基く重要産業団体令によって設立された。しかし、国家総動員法の廃止が決まった後も新統制法の制定に至るまでこ

---

<sup>15</sup>片山内閣総辞職(1948年2月)によって和田長官が退任した。連動して都留が退任し、後任を決めることなく8月1日に委員会が廃止された。関連してコーエン[1983、下、155頁以下]を参照。

<sup>16</sup>コーエン[1983、下、140頁]。

れに基く諸法令の一部が過渡的に認められ、石炭統制も従前どおりに続けられた。1946年夏の第90議会で「石炭及びコークス配給統制法中改正法律案」が通過した際に、「石炭及びコークスの配給統制機関たる日本石炭株式会社を解散し、新たに社団法人たる性格をもつ石炭配給会社（仮称）ともいうべき配給機関を設立し、これに石炭及びコークスの配給をなさしめる」とする付帯決議がつけられた。日本石炭の解散と新統制機関の設立が本決まりとなったのである。これに基き、政府は1946年10月に、石炭及びコークスにつき、それぞれ別個の配給機構改善協議会を開催した。10回の会合を重ねたこの協議会には、相対立した諸改革案がいくつか提案された。いずれの案とも異なる配炭公団の設立に帰結するプロセスは以下の通りである。<sup>17</sup>

石炭統制会にかぎらず、戦時中の統制機構の解体は、戦争潜在力の破壊と位置づけられ、GHQの初期の一貫した方針であった。GHQは1946年8月6日に覚書「統制会の解散並びに特定産業内における政府割当機関及び所要統制機関の設置認可に関する件」を発し、統制会、統制会社が解散すべきことをうたった。すでに個々の指令に基いて解散していた統制会もあったが、残存統制会はこの覚書によって一斉に解散し、統制会の行っていた仕事は、新しい民間団体に引き継がれた。石炭統制会は、解散命令を待たずに1946年5月31日解散を決定し、石炭統制会と同じメンバー（鉱業権者と日本石炭）で翌6月1日日本石炭鉱業会を創立した。日本石炭鉱業会は、主としてGHQの指導に従いつつ、生産割当、したがってそれに見合う資材割当の事務を司っていた。国家総動員法が廃止され臨時物資需給調整法が施行されたが、統制方法が明らかにされていなかった（この法律に基く規則にまつ）ので、統制会解散後の民間団体が新規則の施行まで統制の衝にあたった。

配給機構改善協議会は新機構の性格を「公共性を有する株式会社」とする案を政府に答申し、この答申に基き政府はGHQと折衝を重ねることになった。GHQは1946年12月11日に覚書「臨時物資需給調整法の下における統制方式に関する件」を発し、民間には統制上の機能を一切認めず、政府機関としての配給公社（公社、公団）設立の方向を明らかにし、「民間配給統制機関の存続は、これを許さず、石油、石炭等最緊要物資の配給については、政府に酷似した公社形態による統制機関によりこれを行うべき」旨を指示した。

GHQの方針に基いて検討した政府は、1946年末には日本石炭解散後の石炭統制につき、概略次の結論に達した。この方針に沿う法律（配炭公団法。1947年3月31日成立）に基いて設立された配炭公団が1947年6月1日に日本石炭の業務を継承して業務を開始した。<sup>18</sup>

- ・ 政府の責任において公社を設立する。

---

<sup>17</sup> 北海道炭鉱汽船株式会社編[1958、744頁以下]による。さまざまな配炭機構改革案については、同、747-53頁を参照。

<sup>18</sup> 「傾斜生産」政策のスタートが1947年1月1日、日本社会党が第1党になった総選挙が4月25日、安本の拡大強化実現が5月1日、片山内閣成立が6月1日であった。

- ・ 公社の設立は法律により、その期限は臨時物資需給調整法と同一期限とする。
- ・ 公社の基本金は政府全額出資とし、その運転資金は復興金融金庫からのみ借り入れる。
- ・ 政府は公社を監督する。
- ・ 公社は一手買取、売渡を行い、統制会社の設備施設の賃借権限を有する。
- ・ 公社の設立にあたって統制会社は解散する。
- ・ 政府はクーポンを発行する。公社は、安本の割当計画に基づいて正規の配給ルートのみその引渡しをする。
- ・ 公社は全国を通じて1つとする。
- ・ 公社の役職員はこれを官吏とし、その俸給は法律で定める。

戦時統制下の石炭統制会と「傾斜生産」期の配炭公団の相違点、および石炭統制会の時期に比べても配炭公団の時期の石炭統制の効率性がいっそう限られたものと判断する具体的根拠についてはすでに[4-4]で見た。

制約条件等の変化に伴って最適な選択の内容は変化しうる。しかし、配炭公団の選択については次の3点に注目する必要がある。<sup>19</sup>

- (1) 戦時統制下の石炭統制会は、戦況の激変等による環境条件（制約条件）の変化にもかかわらず実質的に変更されないほど最適性が robust な選択であった。
- (2) 統制会等の存続を認めない等の GHQ の方針が制約として追加された状況下での最適な選択が配給機構改善協議会の答申としてまとまった。
- (3) あらかじめ明示された GHQ の方針を追加制約とした日本政府（及び関係者）の最適な選択である協議会答申の内容を否定して成立したのが配炭公団である。

1948 年末から一部の特殊上級炭を除き石炭供給は過剰気味になった。このことを反映して、1949 年初めに供給過剰が最も顕著になった低品位炭の発券を緩めることから石炭統制の撤廃が始まった。漸次に配炭公団の取扱炭の範囲を狭め、1949 年 9 月 15 日に配炭公団廃止に進んだ。さらに 1950 年 5 月 2 日に「臨時石炭鉱業管理法」が廃止され（国管廃止）、7 月 1 日の「指定生産資材割当規則」の一部改正と「石炭及びコークス販売業者登録規程」の廃止を公布し、即日施行した。ここに石炭の国家統制は完全に撤廃された。<sup>20</sup>

配炭公団廃止直前（1949 年 3 月～6 月）に中央経済調査庁が実施した「配炭行政監査」の要約は、次の内容の記述を含む。

<sup>19</sup> 制度面のこのような変更の実質的重要性を過大に評価してはならない。先述の如く、「公団業務は、政府が一切の損失を負担するという点や従業員が公務員に準じた待遇を受けるといったことを除いては、旧統制機構と大して変化はなかった」（炭界十年史編纂委員会、1955、49 頁）とのコメントが残されている。

<sup>20</sup> 北海道炭鉱汽船株式会社編[1958、809-37 頁]。

- ・ 配炭公団の存続期間を一寸伸ばしに限定し、しかも職員の将来性について何らの保障も与えていないため人心動揺し、業務は手についていない。
- ・ 士族の商法的であり、事業経費の支払いについてもマル公の範囲内であればよいという安易な観念に支配されて、能率化、低コスト化経営に向かったの積極的意欲が見られず、抜本的改善を加える要がある。
- ・ 総出炭量に比較するとき、公団の分析能力は著しく弱体であり、1 銘柄月 3 回分析の基準を遥かに下回っている。又品位浮動の銘柄についても機械的に格上、格下が行われており輸送途次及貯炭中の品質低下と相俟って、市場における保証品位割れは約 2,000 カロリー程度に達している。<sup>21</sup>

#### [5-4]. 投票者の選択：炭鉱国家管理と流通公団構想のケース

経済安定本部の設置、臨時物資需給調整法の制定、「傾斜生産」政策の実施、統制会の解体と配炭公団の設置、経済安定本部の拡大強化、総選挙で日本社会党が第 1 党の地位を獲得、片山社会党連立内閣の成立などの 1946 年後半以降ほぼ 1 年間に生じた一連の観察事実は、経済統制の強化に向けた GHQ の強い意志およびそれに基づく実質的関与とともに、日本の投票者の選択を反映しているとみることができる。本項では、炭鉱国家管理をめぐる一連の動きと政権誕生時に華々しく打ち上げられたまま消滅した流通公団構想に焦点を合わせて、この時期の投票者の選択と動向が経済統制、したがって「傾斜生産」政策に与えた影響について検討する。

#### [投票者の選択と片山内閣]

戦後の混乱期、戦時経済から平時経済への過渡期に実施された数回の選挙では、第 2 次普通選挙法(1945 年法 43 号)により、婦人に選挙権が認められ、年齢制限が 20 歳以上(従来は 25 歳以上)となったという新たな状況下で、ほとんどが戦後生まれの政党が投票者の支持を競った。次の第 2 表は、占領終了(1952 年 4 月 28 日の対日平和条約発効)5 ヶ月後の総選挙を含めた 4 回の総選挙の各政党の議席獲得数と得票率を示す。この時期には政党の再編成がかなり頻繁に行われた。同列に位置する異なる名称の政党は、新たに生まれた政党が実質的にその後継政党であることを示す。たとえば、日本自由党は、民主党の一部と合同して 1948 年 3 月 15 日に民主自由党を結成し、さらに、1949 年 3 月 8 日に民主党の分裂によって生まれた民主連立派と合同して 1950 年 3 月 1 日に自由党と党名変更した。

<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 安本[1994、第 6 巻、416-17 頁]。

<sup>22</sup> 辻編[1966、333 頁]の「戦後政党変遷図」を参照。



第 2 表. 衆議院議員選挙における各党の獲得議席数と得票率

第22回(*) 1946.4.10	政党名 獲得議席数 得票率 (%)	進歩 94 18.7	自由 140 24.4	社会 92 17.8	労農	共産 5 3.8	協同 14 3.2	諸派 38 11.7	無所属 81 20.4	計 464 100.0	
第23回 1947.4.25	政党名 獲得議席数 得票率 (%)	民主 121 25.0	131 26.9	143 26.2		4 3.7	29 7.0	25 5.4	13 5.8	466 100.0	
第24回 1949.1.23	政党名 獲得議席数 得票率 (%)		民自 69 15.7	264 43.9	48 13.5	7 2.0	35 9.7	14 3.4	17 5.2	12 6.6	466 100.0
第25回 1952.10.1	政党名 獲得議席数 得票率 (%)	改進 85 18.2	自由 240 47.9	左社 54 9.6	右社 57 11.6	7 0.7	- 2.6	7 2.7	19 6.7	466 100.0	

資料出所 辻編[1966]448、450頁。

(\*) 第22回総選挙は制限連記制を採用した。獲得議席数が464人であるのは2つの選挙区で当選人が定数に満たなかったためである。

この表に関連して次の 5 点が重要である。

- (1) 片山連立内閣の成立に帰結した第 23 回総選挙で、日本社会党が第 1 党の座に就いた。しかし、社会党の議席獲得数は 143 (全議席数の 30.7%) であり、自由党の 131、民主党の 121 をわずかに上回るにすぎなかった。社会党の得票率 26.2% は、自由党の得票率を下回り、民主党の得票率をわずかに上回るにすぎなかった。
- (2) この 3 党の得票率は前回比いずれも増加した。社会党の増加率の幅 (8.4%) が最大であったとはいえ、民主党 (旧進歩党との変化の幅 6.3%) と自由党の増加率の幅 (2.5%) の合計を下回っており、主要産業の国有化を公約とする社会主義政党に対する投票者の明確な意思が表明されたとまで考えることはできない。<sup>23</sup>
- (3) 社会党は、民主党・協同党 (国民協同党) の両党と 3 党連立で片山政権を発足させ、民主党の芦田党首を首班とする連立政権でも 3 党連立体制を維持しこれに参加した。民主党と協同党の両党は、その後継政党である日本民主党 (1952 年時点で合流して改進黨を結成していた) が 1955 年の「保守合同」による自由民主党の結成に参加したことに象徴される如く、主要産業の国有化を支持する政党ではなかった。つまり、投票者の多くが社会主義的政策を支持したのではなく、片山内閣は、社会主義的政策を支持していない政党との政策協定に基づいてようやく誕生した社会党首班の連立政権であった。
- (4) 片山内閣から芦田内閣のいわゆる「中道内閣」の時代の後に実施された第 24 回

<sup>23</sup> 社会党党首を首班とする 3 党連立政権の誕生には次の如き事情が背景として機能した。この総選挙は 2 月 7 日の MacArthur の指示による。自由党と進歩党を合同させようという進歩党幣原総裁の申し入れを自由党吉田総裁が拒否したため、自由党の一部 (議員 9 人) や国民協同党の一部 (同 15 人) などが進歩党と合体して民主党を結成 (3 月 31 日) するという動きがあった。民主党は、結成時 145 人の衆議院第一党から総選挙後の 121 人となり、第三党に落ちた。国民協同党は結成時 (3 月 8 日) の衆議院議席数 78 であったが、その一部が民主党に流れ、総選挙の結果は 29 となった。自由党は議席を減らしたものの、同じ保守派の民主党と連立すれば過半数を維持して政権を守ることができた。しかし、吉田は野に下ることを決意し、5 月 20 日総辞職した。3 党連立の新内閣の成立は 6 月 1 日である。以上、正村[1985、上、198-99 頁]。

総選挙の結果は、連立政権参加 3 政党の議席数と得票率の激減、民主自由党の圧倒的勝利という投票者の意思を表明した。民主自由党の得票率は 43.9%であり、全体の 54.5%の議席を獲得した。

- (5) 1955 年 2 月 27 日の第 27 回衆議院議員選挙の後に、左右社会党が合同して日本社会党が誕生し、次いで自由党と民主党が合同して自由民主党が誕生した。1955 年の総選挙時の民主党と自由党の得票率の合計 63.2%は第 23 回から 25 回の 3 政党の合計得票率と大差ない(1947 年の第 23 回で 58.9%)し、1958 年 5 月と 1960 年 11 月のそれぞれ 57.8%と 57.6%にも匹敵する。戦後の混乱期、戦時経済から平時経済への移行期、選挙制度の大幅変更、ほとんどが戦後生まれである政党が再編成を繰り返したなどという政治制度・政治環境の激動期であったにもかかわらず、投票者の行動は、早い時期から驚くほどの安定性を示していた。

#### [日本社会党と片山内閣]

1945 年 11 月 2 日の日本社会党結党大会の綱領と政策は、3 つの「綱領」の第 2 に「わが党は資本主義を排し、社会主義を断行し、もって国民生活の安定と向上を期す」を掲げ、「一般政策」の「4 経済」で「1 社会主義計画経済の実現、軍事的、官僚的統制の撤廃。2 最高経済会議の設置。3 鉄工業、石炭工業、人造肥料工業、電気事業、その他重要産業の国有化。4 銀行、信託、保険事業の国有化。・・・」を提唱した。[3-4-2]に紹介した如く、日本において炭鉱業の経営形態変更への関心を高める契機となったのは 1946 年 9 月 4 日の第 14 回対日理事会への「炭鉱の所有権ならびに補助金支出の方法」に関する問題提起であった。対応して、社会党は「国有化を前提とする石炭国家管理草案」を 9 月 28 日の第 2 回全国党大会に提起し、「石炭の強行的増産は重要産業に関する基本対策の一環として石炭鉱業の国有化乃至強度の国家管理の実施を俟ってはじめて可能となる」と主張した。1947 年 3 月の総選挙では、政策の基調として社会主義的政策の断行を主張し、その中心に「基礎産業殊に石炭・鉄・電気・銀行など公有と民主的運営の追及」を据えた。<sup>24</sup>

連立内閣を構成した 3 党に自由党を加えた 4 党間に成立した「4 党政策協定(5 月 16 日)」には「石炭」の表現は登場せず、「1 経済危機突破のため現在の経済組織を対象とする総合的な計画に基き必要なる国家統制を行う。2 生産増強のために超重点的産業政策をとり、重要基礎産業は必要に応じて国家管理を行なう。ただし国家管理は官僚統制方式を排して民主化されたものとする」と表現された。<sup>25</sup>その後の経過は既述(3-4-2)である。よ

<sup>24</sup> 日本社会党[1966、7、71、84 頁]。

<sup>25</sup> 日本社会党[1966、87 頁]。片山内閣の水谷商工大臣(社会党)は、Marquat 局長を表敬訪問した際に、Cohen 労働課長にも炭鉱国有化の実現に協力を求めた。水谷は、1937 年に Clement Attlee に会って以来、イギリス労働党の熱烈な賛美者だった(コーエン、下、144 頁)。1940 年発足の Churchill 内閣に Attlee(副首相)を含む閣僚を出していた労働党は 1945 年 7 月の総選挙で過半数を獲得して労働党内閣を発足させた。困難な状況下であったにもかかわらず企図した政策のほとんどを実現した(Cairncross、1992、p.86)とされる

うやく成立した臨時石炭鉱業管理法の公布は1947年12月20日、施行は1948年4月1日、第1次の42指定炭鉱の決定が6月11日、第2次の決定は10月4日であった。間もなく石炭統制の撤廃が話題になり現実化した（配炭公団の解散が1949年9月）。施行期間3年でスタートした臨時石炭鉱業管理法は、「2年余、しかもその後半の1年はほとんど為すところなく、いささか竜頭蛇尾に終わった。」<sup>26</sup>

#### [片山内閣と流通公団構想]

片山内閣は1947年6月1日に発足した。10日後の6月11日に内閣が発表した「経済緊急対策」は「国家財政は赤字をつづけ、重要企業も赤字になやみ、国民の家計もまた赤字に苦しんでいるのがわが国経済の現状である」という多くの国民に記憶される文章で始まった。<sup>27</sup>「経済緊急対策」は前文に続いて「8項目を重点とする総合対策を実行する」とし、第1として、食糧確保のために「これ以上の遅配をくい止め、横流れを絶滅するためあらゆる努力をつくす」とし、具体的対策を列挙する。<sup>28</sup>ここで注目するのは、第2の「食糧の確保、物価の安定その他すべての経済安定施策のかなめである物資の流通秩序を確立する」とし、「1. 基礎的な生産資材、重要生活物資、主要食糧など徹底的な統制を必要とする重要物資は、公団方式によって配給を確保する。2. 統制の必要が右に次ぐ物資については現在の割当切符を継続または新たに適用するものとし、割当切符の流れを最後までつかんでその径路と使用実績を明らかにするように切符制度の運用に改善を加える」などの対策を列挙した。焦点は、公団方式による「物資の流通秩序を確立する」ことを「経済緊急

---

この労働党内閣が実施した政策は、社会党が綱領に掲げた政策とは大きく異なっていた。すでに'semi-public body'であったイングランド銀行をはじめとして、石炭、ガス、電力、鉄道や運河輸送、航空や電気通信などを次々と国有化したが、製造業分野では鉄鋼業をようやく1951年に国有化したにすぎない（政権交代とともにすぐに民営化過程がスタートした）。社会党が綱領に掲げた国有化を目指す分野よりもいちじるしく狭かった。また、国有化によって250万人の労働者が公務員になったが、'There was no very apparent gain in efficiency, no revolution in industrial relations, no real reinforcement on the government's grip on the economy'（同、p.78）と評価される状況だった。戦後のイギリス鉄鋼業と国有化政策との関連については、Owen[1999、Chapter 6]を参照。

<sup>26</sup> 北海道炭鉱汽船株式会社編[1958]835頁。コーエン[1983、下、155頁]は「法律が現実には効力を発揮しなかった・・・法律の下でなんらかの実質的な行動がとられたという記憶もない。社会 民主両党の連立内閣が倒れ、1948年3月に民主 社会両党の連立内閣に取って代わったときに、水谷が商工相に再び就任したが、この就任演説でも、その後の記者会見でも、炭鉱の国家管理には言及しなかった」と記した。

<sup>27</sup> この文章は、7月4日に公表された『経済実相報告書』（経済安定本部、『第1回経済白書』とも呼ばれる）のものとして著名であるが、『報告書』の「結語」に続いて収録された「経済緊急対策」のものである。

<sup>28</sup> たとえば、「7 全国にわたって正常な配給品によらない料理店、飲食店などの営業をやめさせる」が実行され、「東京だけでも7万軒もの飲食店がひしめいている今ではどうてい信じがたいことだが、1947-48年の丸1年間にわたって日本中のレストランが閉鎖された」（コーエン、1983、下、135頁）。

対策」の中心に据えたことと、その顛末である。

流通の広範な統制、さらにそのための公団方式の導入は、社会党結党大会（1945年11月2日）の綱領と政策、第2回党大会（1946年9月28日）の一般政策、1947年4月の総選挙の際の選挙スローガンのいずれにも登場しない。「経済緊急対策」公表3週間後（7月1日）に衆議院で行われた片山首相の施政方針演説にも登場しない。<sup>29</sup>しかも、その後、ほとんど話題になることなく忘れ去られてしまった。多くの重要物資の流通を、切符制ではなく、「公団方式」に移行させるという重大な「政策」が「経済緊急対策」の中核として突如登場し、二度と注目されることなく忘れ去られたのである。政権発足直後に公表した「経済緊急対策」であり、鳴り物入りで発表された有名な『経済実相報告書』に収録されその基礎となった文書である。何が起きたのか？1500頁にも及ぶ『資料 日本社会党四十年史』（日本社会党、1966）にも、「経済緊急対策」そのもの以外の関連資料は見当たらない。

安本[1994、第5巻、経済統制2]にこの件に直接関わる文書が2件収録されている。いずれの日付も1947年9月3日であり、「公団新設に関するマーカット、和田、水谷両大臣会見要旨」（文書1）と「1947年9月3日付マーカット代将発和田長官宛公団新設問題に関する非公式覚書」（文書2）である。文書2は、文書1に要約された会見時に手交されたものである。文書1によれば、6月公表の経済緊急対策と7月公表の流通秩序対策確立要綱で「必要に応じて公団を新設することを公表し、事務当局に於てその準備作業を行っていた」が、GHQから不許可になった。

文書2によれば、提案され、「目下の処賛意を表し得ない」とされたのは、次の分野における公団の設置である：鉄鋼、化学薬品、ゴム、皮革、日用品、石炭採掘。<sup>30</sup>「提案にかかる公団増設は公団制度活用の範囲に関する最初の了解を越えるものである」ことが理由である。たとえば、化学薬品および日用品に関連して、「種類も甚だ多く且その相当部分は性質上重要性のないものもある」としたうえで、「かくの如き種々雑多なる品目を公団を以て一元的配給を確保せんとすれば不必要に龐大なる査察陣容を必要とするものと考えられる。かかる強行的活動は如何なるものに於ても不当に些細な検査や搜索が行われる危険の伴う惧のあることが予想される。」

[5-3]に見た如く、戦後日本における「公団」方式導入は、1946年12月11日のGHQ覚書「臨時物資需給調整法における統制方式に関する件」が、民間には統制上の機能を一切認めず、政府機関としての配給公社（公社、公団）設立の方向を明らかにしたことを契機とする。1947年3月31日に成立した配炭公団法に基いて6月1日に設立された配炭

<sup>29</sup> 日本社会党[1966、7-8、74-76、84-85、90-95頁]。『経済実相報告書』にも登場しない。

<sup>30</sup> 「流通秩序確立対策要綱」（1947年7月29日閣議決定。大蔵省財政史室編、1981、330-34頁所収）は、冒頭で「効果的な配給統制と闇市場の撲滅・・・に成功するかどうか、一般の経済緊急対策の成否を決定する」と宣言したうえで、「実施要領」第1、統制方法の改善「1、公団制度の経済と強化」の（4）として「徹底した配給統制を必要とする基礎的な生産資材、重要生活物資及び主要食糧については公団を増設する。次の品目については、直ちに公団を設ける。（イ）食品（ロ）油脂（ハ）酒類」とした。

公団が象徴である。コーエン[1983]によれば、ESS の担当者たちは、アメリカで戦時中に臨時に設けられた輸入石油とゴムを取り扱う政府法人を念頭に置いて「公団」を推奨したが、「公団が、実は日本経済を社会化する優れた手段になることに」気づかなかった。このため、6月11日の「経済緊急対策」として公団制度の設置を日本政府が発表したとき、当局者たちは双手を上げて歓迎した。「経済安定本部に勤める日本の社会党系エコノミスト」はこのことに十分気づいていた。<sup>31</sup>6月半ばから、公団の実態およびその危険性に関する関心がGHQ内部で高まったという。

吉田内閣の保守的な閣僚たちは、ESSからの圧力で10の公団をいやいやながらも発足させたが、これ以上増やすことなど考えてもいなかった。しかし、社会党政権になり、「経済安定本部の社会党シンパは、なんとさらに12もの公団を新設しようと言い出した」(下、162)。「6月後半、都留重人とそのスタッフが経済安定本部にあって公団制度の確立に奔走していたまさにそのときに、マーカットは執務室で、経済科学局の5つの課から約15人の統制専門家を集めて公団制度を再検討する特別会議を開いた(同、164頁)。マーカットが、「個々の公団の設立の可否はそれぞれのメリットを考慮して決めるが公団制度そのものはSCAPとして認めることはできない」と断を下し、翌日経済安定本部にこの旨が伝えられた。上記2つの文書はこれから2ヵ月以上後のものである。

公団方式が「経済緊急対策」の中心に登場した理由は何か？民主党など連立与党出身の閣僚は反対しなかったか？社会党出身の閣僚は賛成したか？GHQが「不許可」としなかったとしたら、本当に実現し、実効性を発揮したか？これらの疑問に回答する手段はない。しかし、「表に出ない役所という世界の中で猛スピードで成長しつつあった公団制度の計画は、初めての反対に出会うや、朝陽にさらされた草のように、たちまちにしぼんでしまった。それというも、炭鉱国有化と違って公団制度の構想はエリートたちだけで考え出したもので、外部の政治的支持はまったくなかったからである」とするコーエン[1983、下、165頁]の解説がわれわれには説得的に映る。<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> コーエン[1983、下、156頁]によれば、『経済実相報告書』同様、「経済緊急対策」の主な起草者は都留重人であった。その後、「経済白書」の注目度が高まると「白書」の内容をめぐる事前の各省間「折衝」が激しくなり、直接の責任者である内国調査課長の裁量の範囲は狭まった。この『報告書』については、初めてのものであり、事前の注目度(とりわけ、安本以外の政府機関の注目度)は低かったし、公表までの時間が極めて短かったから、起草者(グループ)の裁量は今日では想像できないほど大きかったはずである。

<sup>32</sup> コーエン[1983、下、165頁]の解説の如く、「占領軍というものは、一握りの人の手に巨大な権力を集中させているために、わずかな人間が重大な決定を下すこともありえただろう。しかし、日本側もまた、同じように巨大な権力を、真空のなかで振るうことができたのである。」ESSの一部スタッフが安本を拡大強化しさらに総合調整委員会を設置して都留をその中心に送り込んだ前述の件は、その一例である。竹前[1976、261頁]によれば「GHQ内の具体的政策決定の実権を握る」のは課長レベルであった。(この点は、日本の官庁でも同様である。たとえば、三輪、1998、第4章、とりわけ第3節、第4節を参照。)ESSの「当局者たちはただ、公団制度のもつより重大な意味にそれまで気づいていなかったのだ。自分たちの視野が開けて、これまでしようとしてきたことが実は私企業の規制に力を添え

[5-5]. なぜ「通念」として受け入れられたか？：需要と供給

[「通説」「通念」の形成メカニズム：需要と供給]

1947年から1948年の時期に実施された「傾斜生産」政策を含む「経済統制」(政策)が極めて有効に機能し、続く時期の「高度成長」の基盤の形成に大きく貢献したという「通説」「通念」は、以上に見た如く、根拠のない誤解である。一連の「政策」は、唱導された目的の達成に有効に機能すべく設計されたものではなかった。「政策」と呼ぶに値する実体をほとんどもたなかったし、現実にも有効に機能しなかった。

「このような『政策』がどのようにして採用されなぜ実施されたか？」という設問に対する回答はおおむね以上に見たとおりである。したがって、このような「政策」が有効に機能し、続く時期の「高度成長」の基盤の形成に大きく貢献したとする「通説」「通念」は誤解である。では、誤解にすぎないかかる主張が「通説」「通念」となり、半世紀以上経過した今日においてもなお「通説」「通念」としての地位を安定して維持し続けている理由は何か？この設問に対する回答が、「なぜこのような『政策』が実施されたか？」という設問に対する以上の回答を補充する。

「『傾斜生産』政策が極めて有効に機能した」とする誤解が「通説」「通念」となり長期間にわたってその地位を安定的に確保し続けている理由・メカニズムは、「『産業政策』が戦後日本の産業的成功に大きく貢献した」とする誤解が「通説」「通念」となりその地位を維持し続けている理由・メカニズムと同じである。三輪・ラムザイヤ[2002]で詳細に論じた如く、1970年代以前の「産業政策」の最盛期といわれる時代にも、「産業政策」は有効に機能しなかった。「傾斜生産」政策と同じく、「産業政策」と呼ばれる「政策」には実体がなく、有効な「産業政策」は試みられたことも企画されたこともなかった。当然、有効に機能した「産業政策」は存在しなかった。

「『産業政策』が戦後日本の産業的成功に大きく貢献した」とする主張が「通説」となり、圧倒的支持を得て「通念」としての地位を確立した基本的要因は、受け手が需要したからである。「1960年代まではマルクス主義に基く研究がさかんであり、社会科学の分野ではその影響が広く深く浸透していた。マルクス主義の影響を受けた人々は、明治維新後の経済発展も戦後の経済成長も『上から』の発展であると解釈した。『上から』の発展であるというのは国家主導ともいわれた。…議会の役割は軽視されたから、国家とは事実上は政府のことであった。つまり、政府が介入し、指導し、後押しして発展してきたのが日本の資本主義の特徴だということである。この見方はマス・メディアにも浸透していた」(橋本、2001、179頁)。受け入れられていたマルクス主義の影響の下で、「政府が介入し、指導し、後押し」

---

る結果になると分かった」(コーエン、下、165頁)から、公団構想に反対する側に回ったのである。この転換には、ことの重大さに気づいた上司の各課課長に対する働きかけが必要であった。

する「産業政策」を通じて戦後の経済成長が実現したとする主張が自然に「通説」となり、マス・メディアの後押しもあって即座に「通念」となったのである。マルクス主義は最近に至るまで広く受け入れられ強い影響力を及ぼしたから、多くの読者は空気のような存在として自然に「通念」を受け入れ続けてきた。<sup>33</sup>

「傾斜生産」政策が実施された 1940 年代後半の時期には、マルクス主義の影響はさらに顕著であった。政府が経済全体を「統制」し、基礎資材・物資の「配分」を決定する「傾斜生産」政策は、「産業政策」以上に、「上からの」発展というイメージに合致し、受け入れられ易かったのである。さらに、「傾斜生産」生産が有効に機能したとする「通念」が、「産業政策」有効説の受入れを容易にし、さらにマルクス主義の影響力の維持に大きく貢献したはずである。「産業政策」をはじめとする介入主義的な政策の担当者・唱導者・支持者にとって「傾斜政策」政策は栄光の成功物語として語り継がれるべき存在であった。社会主義的政策・集権的経済運営の実現を志向する政治勢力にとっても「傾斜生産」政策の時期は回帰すべき栄光の時代であった。マルクス主義に基づく歴史家を含む多くの社会学者は、安本を中心とする関係機関が残した膨大な文献や証言などの資料を整理・「研究」して、「通説」の唱道者としての地位を確保するとともに、「傾斜生産」政策有効説の伝道者として機能した。三輪・ラムザイヤ[2002]が「産業政策」に関する「通説」「通念」の形成メカニズムとして提示した図式が、「傾斜生産」政策により明瞭にあてはまる。<sup>34</sup>

「産業政策」が有効に機能したとする多くの関連資料を官僚やマス・メディアが残した。それに基づく研究とともに「産業政策」が有効に機能したとする「通念」が形成され成長した。しかし、「通念」が想定する時代の投票者は、介入主義的な政策を支持せず、当時の政権党は「自由化」を強く志向していた。介入主義的な「産業政策」について語ることを好む官僚、マス・メディア、知識人は少なくなかった。しかし、そのような「産業政策」は、投票者の多くの支持を得られず、現実の政策としては採用されなかった。<sup>35</sup>同様のことが、「傾斜生産」政策に一層顕著にあてはまる。

投票者の選択が「政策」の実質を規定した。しかし、「産業政策」のケースと同様、現実の「政策」と大きく乖離した介入主義的な「政策」構想が少なからぬ人々の支持を獲得し、夢となり、大きく躍動したのである。

[5-4]に見た如く、投票者の選択は、安定していた。自由党を中心とする保守勢力の合計得票率はほぼ 60%の水準を維持していた。その勢力を代表する吉田茂の統制嫌い、計画嫌いは有名であった。<sup>36</sup>安本の設立やその拡大強化は、つねに関係各省の抵抗を受けたし、その活動も関係省庁の全面的な協力を得られたとはいえない。片山内閣時代の大蔵次官（池

---

<sup>33</sup> 三輪・ラムザイヤ[2002、xi-xii 頁]。

<sup>34</sup> 三輪・ラムザイヤ[2002、517-20 頁]を参照。

<sup>35</sup> 詳しくは、ラムザイヤ[2002]、とりわけ第 4 章を参照。より簡単には、Miwa and Ramseyer [2003]を参照。

<sup>36</sup> 後注 47 を参照。

田勇人)と主計局長(福田赳夫)はともに後の自由民主党の総裁となった人物である。とりわけ池田は1949年の第3次吉田内閣の大蔵大臣としてドッジラインの実質的実行責任者となった。<sup>37</sup>

[一連の機構の中心メンバーとなった「学識経験者」のグループ]

「傾斜生産」政策をはじめとするこの時期の政策との関連で登場する一連の機構の中心メンバーとなった「学識経験者」のグループが存在した。たとえば、吉田首相の私的ブレインの会合である昼食会、吉田首相の特命による私的機関である石炭小委員会、経済安定本部総合調整委員会などの「機構」である。『改訂日本経済再建の基本問題(外務省特別調査委員会報告)』が1946年9月に刊行された(外務省調査局[1946]、以下『報告』)。「外務省調査局の委嘱に基き新事態に即する外交の基底としての日本経済の基本的把握に資する目的を以て1945年8月以降本年3月まで約40回に亘り開催せられた特別調査委員会に於ける研究討議の結果を取纏めた」ものであり、1946年3月に仮印刷に付したものに、各方面の批評とその後の研究に基づき一部加筆訂正を加えたものである。<sup>38</sup>

この『報告』との関連で、次の4点に注目すべきである。

- (1)「傾斜生産」政策をはじめとするこの時期の政策との関連で登場する一連の機構の中心メンバーの多くは、この委員会の主要メンバーおよび討議参加者であった。
- (2)1960年代ごろまでの「産業政策」の最盛期とされる時期に、政府の関連審議会を舞台にして活躍した著名な「学識経験者」の多くについても同じことがあてはまる。
- (3)さらに、1941年1月に始まった「企画院事件」で治安維持法違反で検挙されたメンバーの多く<sup>39</sup>や1938年2月に第2次人民戦線事件の一環として起きた「教授グループ事件」で治安維持法違反の疑いで検挙された3名の東大教授および助教授がメンバーであった。<sup>40</sup>
- (4)『報告書』に示された基本的考え方と、「傾斜生産」政策の根底に位置する考え方と

---

<sup>37</sup> 大蔵省百年史編集室[1966、76-79頁]を参照。堀[2001]は、「片山内閣崩壊の理由にははっきりしないところがある」としながらも、直接の契機になった中労委の調停案に従って1948年1月からの公務員新給与実施のための財源に関わる予算組替案が予算委員会で否決されたことと、福田主計局長と池田次官が組んで総司令部を説得して、安本、つまり和田博雄、都留重人の路線を退けたこととの関連に言及している。社会党内の左右対立の激化を含むその他の理由に関する解説を含め、同、112-14頁を参照。

<sup>38</sup> [2-1]で説明した如く、この時期に別のタイプの考え方が存在しなかったわけではない。

<sup>39</sup> 物資動員計画(物動)や生産力拡充計画をもって有名な企画院は「国家総動員の中枢機関」とも呼ばれ戦後の安本と対比すべき位置を占めた。その企画院で多くの企画調査官が治安維持法違反で検挙された事件である。たとえば、正木千冬、稲葉秀三、和田博雄が検挙者に含まれる。企画院(事件)について簡単には安藤[1976]を参照。

<sup>40</sup> 大内兵衛、有澤広巳、脇村義太郎の3教授である。経済学部部局史編集委員会[1985、98頁]、中村[1990、i-ii頁]を参照。



の間にいちじるしい共通性がある。

『報告』の基礎となった研究会<sup>41</sup>のメンバーおよび参加者の名前は以下の通りである。委員会の主要なメンバーとして列挙されたのは、有澤広巳、安芸皎一、稲葉秀三、石川一郎、井上晴丸、宇野弘蔵、大内兵衛、大野数雄、亀山直人、岸本誠二郎、近藤康男、平貞蔵、巽良知、土屋清、正木千冬、東畑精一、友岡久雄、中山伊知郎、山中篤太郎、山田盛太郎、脇村義太郎の 21 名である。<sup>42</sup>討議に参加し、資料および意見を提供したとして名前を記載されているのは、森田優三、大原久之、佐々木義武、山中四郎、石原周夫、杉山智五郎、杉原新太、都留重人、関守三郎、佐藤健輔、市川泰治郎、向山幹夫の 12 名である。さら『報告』の執筆者として幹事大来佐武郎、後藤誉之助、小田寛、並木正吉の 4 名の名前があがっている。<sup>43</sup>

石炭小委員会は、有澤を委員長とし、大来、稲葉、後藤のほかに、吉野俊彦（日銀）、大島寛一（大蔵省）、佐藤尚邦（商工省）が参加して構成されたし、強化拡充された安本では和田長官、都留総合調整委員会副委員長、稲葉官房次長、大来調整課長、同課員後藤が政策形成の中枢を形成することになった。<sup>44</sup>

『報告』の基本的な考え方が象徴的に現れるのは「後篇 日本経済再建の方策」「第 1 章 経済再建の基本的諸問題」「第 2 節 経済民主化の内容」の次の部分である。<sup>45</sup>

日本経済民主化の方向は、国民の経済生活の保障とその現実的基礎としての生産力の向上が、如何なる経済体制において最も効果的に達成され得るかと云ふ点から決定されねばならない。かかる見地からすれば公正なる自由競争のみが唯一の途ではない。結局日本経済の民主化においては金融機関および重要基礎産業の公共化と、経済

---

<sup>41</sup> 中村[1990、ii 頁]によれば、大来佐武郎と後藤誉之助が敗戦前から企画していた戦後経済の研究会が具体化したものである。

<sup>42</sup> 21 名のうち 11 名が大学教授であり 1 名（宇野弘蔵）が講師であった。

<sup>43</sup> 第 1 回『経済白書』は都留が中心となって執筆した。第 2 回から第 5 回の担当課長（内国調査課長）は大来であり、第 6 回から第 8 回と第 10 回から第 12 回の担当課長は後藤であった。つまり、この『報告』を執筆した 4 名のうちの 2 名が、第 2 回から第 12 回のうち第 9 回を除く 10 回、つまり 10 年間にわたって『経済白書』の執筆の中心に位置した。

<sup>44</sup> 中村[1990、xv 頁]。

<sup>45</sup> 同旨、中村[1976、115-16 頁]、中村[1990、vii-viii 頁]。委員会には、「講座派」に属するマルクス主義経済学者の山田盛太郎、井上晴丸、「労農派」マルクス主義経済学者の大内兵衛、有澤広巳、宇野弘蔵、脇村義太郎なども参加したし、「学派を越えて経済再建の方向に関する討論への参加が求められたのであるが、委員会がこうした構成であったため、報告書の内容は必ずしも統一されたものではなく、幾つかの複合的な視点を折衷的に列挙する傾向を示している」（正村、1985、上、189-90 頁）との解説がある。即座に実施に移されることを想定した具体的政策提言ではないから、研究会のメンバーおよび参加者が『報告』の内容やそこに示された考え方に同意していたとまでわれわれが考えているわけではない。

の計画化と相当程度の国家的統制が必要とせられるのではなからうか。唯その場合、統制の主体たる政府は民主化せられた人民のための政府であって、旧き官僚機構の再現であってはならない。かくて公共化、計画化および国家的統制が如何なる機構の下に、国民大衆の真実の利益のためにかつ能率的に運営せられるかという見地から、その具体的形態が政治と経済の相互的関連の下に探求されねばならない(82頁。傍線は原文では傍点である)。

この時期の政策との関連で最も頻繁に登場する名前が有澤廣巳である。有澤が、『報告』の完成とほぼ同時期(1946年2月)に次の印象的な文章で終る論文「日本インフレーションの問題」を公表していることも注目に値する。<sup>46</sup>

要するに、今日、日本のインフレーションの問題を真に解決せんと欲するものは、生産の国家管理の計画をもち、その実行の責任を担当しうるだけの政治勢力でなければならぬ。生産の国家管理が社会主義になるか、それとも国家資本主義にとどまるか、それはここでの問題ではない。ただ一点疑うべからざることは、その責任を担当しうる政治勢力が民主主義戦線の結成にあるということである。

自由党を中心とする保守勢力の合計得票率がほぼ60%の水準を維持したという選挙結果に示された投票者の選択が「政策」の実質を規定した。このような選択を表明した投票者の選好と異なる志向性を有する「学識経験者」のグループの活動が大きくクローズアップされた理由とメカニズムにはここでは立ち入らない。<sup>47</sup>以上に見た如く、このような人々の志向した政策は実体としては実施されなかったし、もちろん有効には機能しなかった。

---

<sup>46</sup> 有澤[1948、52頁]。関連して、正村[1976、79-81頁]を参照。「生産の国家管理」の意味およびその範囲、「実行の責任を担当しうるだけの政治勢力」「民主主義戦線」などの意味が明確でないこともあり、当時の多くの「主張」と同じく、われわれにこの文章が理解可能だということではない。

<sup>47</sup> 吉田首相が『報告』の基本的考え方に共鳴したからこのグループの「学識経験者」との接触を好んだと考えることには無理があるようである。吉田の統制嫌い、計画嫌いは有名であった。拡充強化された安本の幹部が就任した直後の1947年7月に官房次長の稲葉を中心に「長期経済計画幹事会」が設けられて「経済復興計画」の立案がスタートした。作成した第1次案、第2次案を経て1948年3月に「経済復興委員会」が設置され、1949年5月に原案をまとめて「経済復興審議会」に改組された。しかし、吉田首相がこの計画を受け入れず、公式決定を見るに至らなかった。稲葉も辞表を出して安本を去った。この点に関して中村[1990、xxi頁]は次の如くコメントしている。「『復興計画』が『自由主義者』吉田首相の受け容れるところとならず、ついに日の目を見なかったこと、以後、公式の経済計画の策定は昭和31年の鳩山内閣時代の『経済自立5ヵ年計画』まで実現しなかったことはよく知られている。しかし、その破局の前に『経済復興計画』がたどった足どりもまた、昭和22~24年当時の日本経済の苦難を象徴するかのようであった。」復活した「経済自立5ヵ年計画」以降の長期(経済)計画が実質的に重大な役割を果たしたとする「通念」「通説」の誤解については、三輪・ラムザイヤ[2002、128-31頁]を参照。

付言すべきは、『報告』は、「計画化の準備」と題して「計画の樹立には慎重な準備が必要である」(93頁)として次の3点を強調していることである。

- (1) 過去における戦時統制経済の体験の回顧とその失敗の原因の科学的探究が為されねばならない。同時に各国の計画経済、特にソ連の5ヵ年計画、米国のニューディール、英国の戦時復興計画等に関する資料を収集し、世界における計画経済運営の失敗と成功の経験を詳細且つ具体的に検討せねばならない。
- (2) 計画経済の有能なる担当者たり得る新しき頭脳の養成が必要となる。かかる目的に取っては総合的視野を有するエキスパートが必要であり、特に生産の分野に於いてはかかる能力を有する新しき技術家ないしは技術的常識を持つ経済人の養成が必要となる。
- (3) 国内および海外の経済、政治、社会等に関する科学的調査研究が必要である。この為には政府部内または民間に強力かつ総合的な一大調査研究機関が準備されるべきであろう。

1930年代から1940年代にかけて市場の機能に対する信頼度が世界中で低下し、「計画化」「計画経済」をキーワードとする主張・論説が世界的に大流行した。しかし、「計画化」の実現手段や実施過程で直面することが予想される諸問題を克服するための方策を含めて、「計画化」の内容を具体的に示した主張・論説は、存在するとしてもきわめて稀である。

たとえば、片山内閣(そして続く芦田内閣)の商工大臣であった水谷が賛美したイギリス労働党は「社会主義計画経済の実現」を目指す「社会主義政党」ではなかった。結党もない日本社会党と異なり、長い歴史と政権参画の経験を有する労働党は、1945年に絶対多数議席を獲得して発足させた労働党政権の下で、「計画化(planning)」を公式に議論することも、実現すべき「計画」を決定することもなかった。戦時以来の「統制(controls)」は存続したが、「計画化」と結びつけられたのではない。'the government provided no very coherent explanation of how the controls were intended to fit together or how long they were intended to last. There was much talk of planning but no published plan. The economy moved from one economic crisis to another in a way that seemed to make nonsense of the idea that it was planned'(Toye, p.66). 'Planning'には明確な定義がなく、その具体的な内容をめぐって労働党内部に深刻な意見の対立(gosplanners versus thermostatters と評されることもあった)が存在した。<sup>48</sup>

「計画化」や「生産の国家管理」という言葉を用いて抽象的な「政策」論議を展開することは困難でないかもしれない。しかし、その内容を明確化し、実現のためのプロセスを具体化することは容易ではない。具体的実現プロセスについて合意することは、公式の話し

---

<sup>48</sup> 詳しくは、Toye[2003]を参照。

題にすることの危険性のために、回避する必要があるほど困難であった。

「計画化の準備」作業は行われなかった。「準備」作業が行われたと仮定し、「作業の後にも、『計画化』や『生産の国家管理』を実質化することを『報告』に結実した研究会参加者の多くが強く支持したか？」という設問に対する回答の導出は読者に任せよう。「傾斜生産」政策が華々しく採用され、さらに社会党を中心とする片山内閣があれば早く実現するとはほとんどの参加者が予想もしなかったはずである。<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> 「予想もしなかった」ことの具体的内容は個々の研究会メンバーあるいは参加者によって異なるはずである。「政策」として採用され、さらに社会党を中心とする連立政権によりさらに強力で推進されるという事態の到来のタイミングが予想より早かったと考えたメンバーとともに、そもそもそのような事態の到来そのものを予想だにできなかったメンバーも含まれたはずである。したがって、『報告』の内容に同意しないがその旨の意思表示をしなかったメンバーも含まれるだろう。『報告』の内容に同意したメンバーのなかにも、『報告』が必要だとした「慎重な準備」が整わない時点での事態の到来を歓迎したメンバーとともに、歓迎せず、実施に否定的なメンバーも含まれたはずである。結果として、突然幕が開いてしまった舞台にこの研究会のメンバーあるいは参加者の一部が華々しく登場したとしても、「政策」にかかわる彼らの意思決定・行動に他の研究会メンバーのすべてあるいは大多数が積極的に賛同したと考えるべき理由はない。

## [6]. 占領政策と日本政府の政策

### [6-1]. 占領下の日本政府

#### [占領、占領政策、日本政府の「政策」]

1945年8月15日の戦争終結から1952年4月28日の対日講和発効までのほぼ7年間にわたって、日本は連合国の占領下に置かれた。このことにより、「傾斜生産」政策の時期を含め、占領期間中の日本政府の政策は厳しい制約を受けた。本節では、「傾斜生産」政策をはじめとする1947年～1948年の時期の日本政府の経済政策に与えた制約・影響に焦点を合わせて、本論文の目的に不可欠な範囲で占領政策の具体的内容を簡単に紹介する。

以下の5つの理由から、本節の内容は、占領政策のいくつかの側面に具体的に即した例示的なものとなる。

- (1) 並行した対ドイツ占領政策や顕在化し始めていた「冷戦」に関わる政策、さらにアメリカ国内の政治状況や、アメリカ政府内部での政策に関わる意見の対立などの影響もあって、「占領政策」の基本方針が一貫したわけではないし、明示されたわけでもない。
- (2) 個別の「占領政策」についても、具体的内容・意思決定のプロセス・決定理由などのいずれについても、必ずしも明瞭ではない。「政策」は日本政府の政策として実施された。日本政府に対する「指示」は、さまざまな形式とルートを通じて行われた。もちろん、つねに、GHQ「指令」が出されたわけではないし、「指令」が出されたケースでも詳細な理由が示されることは稀であった。
- (3) 個別の「指示」に、占領政策の基本方針との関連性が明示されることは、ほとんどなかった。
- (4) 個別の「指示」と日本政府の「政策」として実現する内容が1対1に対応するとはかぎらない。日本政府が意思決定に際して受けた制約はきわめて多岐にわたるから、追加された個別の「指示」の影響は、制約全体への影響を通じて、多方面に現れる。既存の制約条件を通じて現実化する影響の方が、直接的影響よりもより重大であるかもしれない。しかし、そのような複雑なプロセスの全体を検討の俎上に乗せることは不可能である。
- (5) 日本政府に裁量の余地がなかったわけではない。直接・間接的に、日本政府の行動が占領政策の内容に影響を与え、指示の現実化プロセスを左右した。

もとより、日本を占領下に置くことと、現実に占領下で実施しあるいは実施を日本政府に指示（強制）した「政策」（「占領政策」）を区別する必要がある。「占領政策」は占領下に置いた占領地域で実施した「政策」として選択肢の中から選択されたものである。もち

ろん、占領下に置いた日本で、異なる「占領政策」を選択することは可能であった。

[占領政策の基本方針]

占領の前提となった Potsdam Declaration (July 26, 1945)の 7 項と 12 項によれば、占領目的と終了の条件は次の通りである。<sup>50</sup>

- (7) Until such a new order [of peace, security and justice] is established and until there is convincing proof that Japan's war-making power is destroyed, points in Japanese territory to be designated by the Allies shall be occupied to secure the achievement of the basic objectives we are here setting forth.
- (12) The occupying forces of the Allies shall be withdrawn from Japan as soon as these objectives have been accomplished and there has been established in accordance with the freely expressed will of the Japanese people a peacefully inclined and responsible government.

11 項では、経済・産業に対する政策の基本を次の如く明示している。

- (11) Japan shall be permitted to maintain such industries as will sustain her economy and permit the exaction of just reparations in kind, but not those which would enable her to re-arm for war. To this end, access to, as distinguished from control of raw materials shall be permitted. Eventual Japanese participation in world trade relations shall be permitted.

基本方針を具体化した基本文書は次の 2 点である。

- (1) United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan, SWNCC 150/3, August 22, 1945. (機密文書であり、アメリカ政府が公表したのは 9 月 22 日である。)
- (2) Basic Directives for Post-Surrender Military Government in Japan Proper, JCS-1380/15, November 3, 1945.

基本文書(1)のなかでとりわけ注目に値するのは、次の 2 点と次項でふれる International Trade and Financial Relations の部分の 3 点である。<sup>51</sup>

- (1) The occupation forces will be under the command of a Supreme Commander

---

<sup>50</sup> 大蔵省財政史室[1982b、151 頁]。

<sup>51</sup> 大蔵省財政史室[1982b、64-67 頁]。SWNCC は State-War-Navy Coordinating Committee の略称である。

designated by the United States. Although every effort will be made, ..., to arrive at policies which will satisfy the principal Allied powers, in the event of any differences of opinion among them, the authority of the United States will be decisive.

- (2) The authority of Emperor and the Japanese Government will be subject to the Supreme Commander who will possess all powers to effectuate the surrender terms and to carry out the United States policies during the period of his responsibility. ... [T]he Japanese government will be permitted, under his [the Supreme Commander] instructions, to exercise the normal powers of government in matters of administration. ... The policy is to use existing form of Government in Japan, not to support it.

基本文書(2)でとりわけ注意を要するのは、2. The Basis and Scope of Military Authority と 13.のそれぞれ次の部分である。<sup>52</sup>

- (2) ...In addition to the conventional powers of a military occupant of enemy territory, you have the power to take any steps deemed advisable and proper by you to effectuate the surrender and the provisions of the Potsdam Declaration.
- (13) You will not assume any responsibility for the economic rehabilitation of Japan or the strengthening of the Japanese economy. You will make it clear to the Japanese people that:
  - a. You assume no obligations to maintain, or have maintained, any particular standard of living in Japan, and
  - b. That the standard of living will depend upon the thoroughness with which Japan rids itself of all militaristic ambitions, redirects the use of its human and natural resources wholly and solely for purposes of peaceful living, administers adequate economic and financial controls, and cooperates with the occupying forces and the governments they represent.

It is not the policy of the United States to prevent the eventual achievement by the Japanese working effort and resources of conditions of living in Japan consistent with objectives specified in paragraph 11 [on Objectives and General Basic Principles].

現実に実施された GHQ の政策が以上に示された如き基本政策とどこまで整合的であっ

---

<sup>52</sup> 大蔵省財政史室[1982b、162-75 頁]。JCS は Joint Chiefs of Staff の略称である。

たかという視点からの検討は本論文の課題ではない。以上に見たような指令に基づく GHQ の指示の遵守を前提にして、日本政府の政策が選択され実施されていたことこそが本論文にとって重要である。

[占領下の日本における「経済統制」の理解のための 9 つの留意点]

以上の如き基本図式に基いて展開された占領下の日本における「経済統制」の的確な理解のために次の 9 点に留意する必要がある。

- (1) コーエン[1983、上、32-33 頁]によれば、上の基本文書(2)こそが「命令」であり、参謀長と彼の幕僚たちは JCS1380/15 を受け取ると、7,500 語にのぼる 170 パラグラフを、「実施」のために、パラグラフごとにまとめ、13 の部門に分配した。局長と幹部は割り当てられたパラグラフとサブ・パラグラフをさらに自分のところの課で分配し、課長とその幹部はさらに下の部門に分配した。こうして、ほとんどの局、部、課がこの「指令」のどこかをその「使命」として国家の最高軍事機関である統合参謀本部(JCS)から割り当てられた。
- (2) しかし、あらゆる政府や議会と同様、JCS が決定し直接コントロールできるのは基本方針および政策の基本部分にかぎられる。政策の細部やその具体的実施方法の決定は、「現場('man on the spot')<sup>53</sup>」に委任せざるをえず、そのような委任が適切だと考えられている。結果として、「現場」には大きな裁量権が与えられる。
- (3) JCS を含む Washington 政府では必要な情報が決定的に不足した。不足した情報は、占領政策の背景となるべき日本の社会・経済全般に関する情報、与えた「指令」を具体化するために必要な情報(したがって、具体化して実施された政策の妥当性を判断するために必要な情報)、具体的政策の進捗状況に関する情報、さらに、新たな政策的対応を必要とする要因の現場での発生状況に関する情報などである。タイムリーな対応の必要性を認めるほど、委任の範囲が広がり裁量の程度が拡大する。その結果、詳細かつ最新の情報が Washington 政府に届きにくくなる。
- (4) 日本政府を直接の政策実施主体とする間接統治であることがさらに状況を複雑にする。Washington 政府と東京の GHQ の間に生じた委任と情報ギャップに関連する諸「問題」と類似の「問題」が GHQ と日本政府の間にも生じ

---

<sup>53</sup> Hayek [1945, p.525]。本論文の検討の焦点である「経済統制」では、このような委任に伴うさまざまな「問題」がとりわけ深刻である。日本の戦時統制でも同様であった。この点に関しては、Miwa[2004、pp.10-12, 52-57]を参照。



る。<sup>54</sup>

- (5) JCS 基本指令は作戦文書以上のものであり、「社会改造を命令した軍事文書として、世界の文書史上でもユニークなものだった」(コーエン、上、34頁)から、対応すべき政策課題は膨大かつ広範囲に及んだ。このため、「現場」は課題ごとに分担し、結果として、担当者間の横の連絡は困難になり、同時に、GHQ 内部でも同様の委任と情報ギャップに関わる「問題」が生じた。類似の「問題」は Washington 政府内部でも発生した。
- (6) 当時の通信手段と交通手段、Washington と東京の距離、日本の社会・経済全般に関する情報不足、さらに、日本への入国・日本からの出国が厳しく制限されていたことなどが、事態を一層深刻にした。
- (7) GHQ の構成メンバーやメンバー間の権限配分の決定権(つまり、人事権)が究極的には Washington 政府に帰属したとしても、ほとんどのケースについて、実質的には MacArthur 司令官を中心とする GHQ に委任されたはずである。このことも事態の深刻化に貢献したはずである。
- (8) 以上の状況への自然な反応として、各時点・各所で「情報操作」が行われ、事態を一層深刻なものとした。
- (9) どこの国でも、その外交政策は内政に大きく左右される。日本占領政策もアメリカの内政に大きく左右された。1946年11月の中間選挙の結果、事前の予想通り、アメリカ本土で政治的空氣が大きく変化した。それまでの14年間の流れが急角度を描いて方向を転換し、1932年以来初めて共和党と南部民主党の連合勢力がニューディール派を完全に葬り去ったのである。<sup>55</sup>以上の各点を反映して、このことの影響の各現場への現れ方には幅があった。GHQ の各メンバーに与えた影響もさまざまであった。<sup>56</sup>

以上の9点に留意すれば、一部のGHQメンバーと一部の日本人の協調行動が、前節に見たような一連の統制強化を志向する政策の実現(あるいはその一歩手前までの進行)に成功したとしても不思議ではない。

占領期間中、日本人の意思決定・行動・生活は日本が占領下に置かれたという現実によって多様な影響・厳しい制約を受けた。日本政府も例外ではない。多くの日本人にとって、とりわけ占領期間初期には生き延びることの優先度がきわめて高かったはずである。また、経済社会が混乱し先行き不透明な時期であったこともあり、多くの人々は、自らの意見を表明し、あるいは「政治」に積極的に参画することを有利な選択だとは考えなかった。不透明かつ複雑な社会状況の下で、限られた人々だけが「政治」に活躍の機会と場所を見出

---

<sup>54</sup> 標準的な principal-agent relationship である。

<sup>55</sup> コーエン[1983、下、128-29頁]。

<sup>56</sup> その象徴が[6-3]に見る過度経済力集中排除法をめぐるドタバタである。

し、活用した。GHQ あるいはその一部との「協力関係」の活用についても同様のはずである。<sup>57</sup>

占領下に置かれたことあるいは具体的な「占領政策」により日本の経済社会や政府の政策が受けた影響・制約は、ケースにより時期によりさまざまである。[6-2]~[6-4]のそれぞれでは、3つのケースを取り上げて影響・制約の現れ方を具体的に例示する。「例示1：石橋湛山の公職追放」と題する[6-2]では、現実に採用された「政策」と大きく異なる「政策」の採用を早くから主張していた石橋湛山(吉田内閣の大蔵大臣)の公職追放に注目する。「例示2：財閥解体から過度経済力集中排除法へ」と題する[6-3]では、戦後の「民主化政策」を象徴する「財閥解体」と呼ばれる一連の「政策」に焦点を合わせて、政策内容・実施工程の決定過程やその変更のための手続き等の詳細にまで注目し、占領政策の内実とドタバタに立ち入る。この時期の「経済統制」を特徴づける「公団」制度の導入はGHQの強い要求に基づく。「例示3：統制と公団」と題する[6-4]では、GHQが「公団」制度の導入を強く求めた理由とその機能に注目する。「その他の制約・影響：賠償、貿易制限、公職追放」と題する[6-5]では、この時期の日本政府の「政策」を強く制約した「占領政策」のうち、賠償、貿易制限、公職追放のそれぞれについて簡単に検討する。「Dodge line」と題する[6-6]では、戦後の日本経済が混乱から復興、そして成長へ移行する過程で必ず登場する Dodge line という表現に注目し、その位置づけを与える。Dodge line の位置づけに関しても重大な誤解があり、この誤解は、「占領政策」、さらに「傾斜生産」政策に関わる誤解と表裏一体である。「『占領政策』の評価」と題した[6-7]は、第6節の簡単なまとめである。

#### [6-2]. 例示1：石橋湛山の公職追放

わが国の今後の工業は、武器、弾薬、航洋船舶および航空機の製造は不可能であろうが、その他の種類の工業は、日本の平和経済に必要なりと認められる限り、決して禁止されることはない。それは連合国のドイツ処理案によって見ても推断されるが、またポツダム の対日宣言によっても明らかに記されている・・・ / ・・・『日本は日本の経済を維

---

<sup>57</sup> もちろん、このような人々の時代認識および状況判断が適切だったとはかぎらない。山本[1976、16頁]が指摘する如く、「外の世界のこと、そしてアメリカの意図あるいは占領政策決定の背景や過程についてきちんとした情報も判断能力も持ち合わせていなかったのは獄中18年の共産主義者だけではなく。大方の日本人も同じであった。戦時体制下の重苦しさからの解放感、そして『民主主義』という新しい到来品への甘く安直な期待が人びとの気分をおおい、自分たちのおかれた日本内外の状況のきびしさに対する認識は右にも左にも希薄であった。」たとえば、1950年に林達夫が戦後の5年間について表明した次の見方に共鳴するような人々が「政治」に関わる舞台に登場することはなかったはずである。「最も驚くべきことの1つは、日本の問題が Occupied Japan 問題であるという一番明瞭な、一番肝腎な点を伏せた政治や文化に関する言動が圧倒的に風靡していたことである。この Occupied 抜きの Japan 論議ほど間の抜けた、ふざけたものはない」(林、1971、263頁。初出は『群像』1950年8月である)。

持し、かつ実物による賠償を支払うに足る産業を維持することが許される。』そこでこの際わが国として最も重要なことは、日本がその平和経済を維持するには、いかなる産業がどれだけ果して必要かをわが国自身いち早く計数的に調査し明白にすることである。／・・・日本の平和経済にいかなる産業がどれだけ必要かの査定は、連合国といえども材料なしに空には行えない。その材料はあるいは彼らも若干は調べているかもしれないが、しょせんはわが国の材料によるより外ない。とすればわが国に計数的に明瞭な材料が十分に準備され、それに基づく合理的な案が立てられている場合、どうして彼らはこれを拒否することができよう(「産業再建策の要領(社論)」『東洋経済新報』1945年9月15日号)。

・・・連合国は先にポツダム宣言においても、日本に結局国際貿易を許すことを明らかにしていたが、去る9月22日アメリカが降伏後の日本に関する最初の政策として発表した文書においてもまたこのことを繰り返している。『日本は終局において、世界の他の国家と正常な通商関係を再開することを許容され、また占領期間中も適当なる統制の下に外国から平和目的のため必要とする原料および他の商品を購入し、かつ承認された輸入の支払いをなすための商品の輸出を許可されるであろう』というのである。いわゆる占領期間中は、進駐アメリカ軍司令官の承認なくしては、いかなる商品の輸出入も許されないが、しかし思うにわが国に適当な輸出商品のある限り、これに対して産業上および国民生活上必要な原料および商品の輸入はさして束縛なく承認せられるのではないかと考える(「今後のわが外国貿易(社論)」『東洋経済新報』1945年10月13日号)。<sup>58</sup>

のちに第1次吉田内閣の蔵相となった石橋湛山は、1945年8月15日の戦争終了直後に以上の如き見通しを公表した。<sup>59</sup>1945年11月に自由党顧問に就任し、1946年4月10日の戦後初の総選挙に自由党から立候補したが落選した。東洋経済新報社の社長を辞して5月22日発足の第1次吉田内閣蔵相に就任した。1947年4月25日の総選挙で当選したが、5月20日に吉田内閣は総辞職した。5月8日にGHQより石橋追放の覚書が届き、5月16日付で追放となった(公職追放解除の公表は1951年6月20日)。

石橋が10月13日号で言及したのは、前項で言及した基本文書(1)次の International

---

<sup>58</sup> 中村編 [1995, 241-49 頁] とともに、石橋[1970]所収。

<sup>59</sup> 秋田県の横手に留まっていた石橋に対し GHQ ESS から直ちに上京するよう連絡が届いた。9月30日出頭した石橋に対し、Kramer 局長が次の如く言明したという。「私は戦前から英文月刊誌『オリエンタル・エコノミスト』(The Oriental Economist 1934年創刊)の愛読者であり、戦時中も読んでいた。あなたは戦時中軍部に対抗して論陣を張った感心な人物である。是非 GHQ のために手伝ってもらいたい。そのかわり、新報社のためにあらゆる便宜を図る。」協力すれば GHQ 側の考え方を知ることができるし、GHQ 側に対して多少なりとも自己の見解を投影できるかもしれないと考え、ESS のアドバイザーに就任し、定期的に意見書を提出することになった。石橋[1972, 194-99 頁](『湛山回想』の一部である)。Kramer 局長は 1945 年 12 日に帰国し、Marquat 少将が後任となり占領終結まで在任した。

Trade and Financial Relations と題された部分の前半である。<sup>60</sup>

Japan shall be permitted eventually to resume normal trade relations with the rest of the world. During occupation and under suitable controls, Japan will be permitted to purchase from foreign countries raw materials and other goods that it may need for peaceful purposes, and to export goods to pay for approved imports.

Control is to be maintained over all imports and exports of goods, and foreign exchange and financial transactions. Both the policies followed in the exercise of these controls and their actual administration shall be subject to the approval and supervision of the Supreme Commander in order to make sure that they are not contrary to the policies of the occupying authorities, and in particular that all foreign purchasing power that Japan may acquire is utilized only for essential needs.

この方針に準拠したと理解されている厳格な「管理貿易」が長期間にわたって実施された。「管理貿易の枠内で一定条件の下に国際商社の入国が許可され、個々の貿易業者が日本の製造業者と価格について話合うことが認められ、民間交渉によって成立した取引は日本政府の許可を受け、かつ、総司令部の確認を要することとなった」のはようやく 1947 年 8 月 15 日以降の「制限付民間貿易再開期」と呼ばれる時期のことである。バイヤーと日本業者が直接契約しうる新輸出手続が実施されたのはその 1 年後であり、貿易庁の許可のみで輸出が可能になったのは 1949 年 2 月のことであった。輸入についてはこの時点でも完全な政府貿易が実施されていた。<sup>61</sup>

食糧飢饉の差し迫った 1946 年 2 月から米軍を通じて少量の小麦粉が輸入されたのが輸入の始まりであり、5 月からの米軍食糧緊急放出、7 月以降の輸入食糧の計画的放出でようやく端境期の食糧飢饉を切りぬけた。食料品以外では 1946 年 6 月から綿花輸入が開始され、7 月末に MacArthur より、戦時補償打切りの見返りとして、産業復興・失業対策のための資材緊急輸入を許可する旨の回答があった。この回答に基づきとりまとめられた「緊急輸入要請 20 品目」のうちほぼ確実に輸入が許可された資材はわずかに 3 品目にすぎなかった。6 品目が「輸入不許可」となり、この中に鉄鋼増産に不可欠な B 重油が含まれた。不許可の理由は「石炭増産を阻害するため」と説明された。「傾斜生産」政策が実施された時期の基礎資材増産の最大の隘路が鉄鋼不足であり、鉄鋼増産の最大の隘路が製鋼用重油だった。重油輸入が「許可」されていれば、日本政府（日本人）の選択肢は大きく異なったはずで

---

<sup>60</sup> 大蔵省財政史室[1982b、66 頁]

<sup>61</sup> 以上、商工行政史刊行会[1955、530-34 頁]。

ある。<sup>62</sup>鳴り物入りで「傾斜生産」政策を実施する必要さえなかったかもしれない。

石炭増産は石橋が蔵相に就任した時点でも緊急課題であり、1946年6月7日に「石炭非常対策」が閣議決定された。緊急措置として資金（しかも当時の「新円」）を思い切って出し、これによって石炭関係業者の自主的な増産を期待することにし、経営者および労働者側、さらに社会党の賛同を得たうえで、7月25日の1946年度衆議院財政演説で、5つの積極政策の筆頭に「枢軸産業に対する特殊の促進策」を掲げ、その象徴である石炭について、「画期的な方策」を講ずることを公表した。「これがために必要であるならば、石炭業の過去の債務を整理し、かつ将来の収支の均衡を確保するために、生産者価格の大幅の値上げも辞さないつもりである」とし、消費者価格を動かすことを避けるために、「思い切った価格調整補給金を支出する」とし、その実施の前提として「炭鉱の経営をあらゆる側面にわたって合理化し、必ず増産の行われることの保証」を炭鉱業者および石炭の生産に関係するすべての人に求めた。<sup>63</sup>第3節に見た如く、最良の石炭増産策は生産者価格の引き上げであったから、この「方策」が実施されていれば、「傾斜生産」政策は不要であったかもしれない。

しかし、政府資金の流出によるインフレの昂進をおそれたGHQの介入によってこの「方策」は実現しなかった。反対理由は、「補給金は出してもよい。しかし、それは決算において赤字の出た炭鉱だけに出せば足りる。生産者価格を一律に仕切る必要はない」というものであったという。<sup>64</sup>現実には、「傾斜生産」政策時に復興金融金庫を通じる「政府資金の流出によるインフレの昂進」は現実のものとなった。第3節に見た如く、この「政策」の石炭増産効果はいちじるしくかぎられた。

第1次吉田内閣においてGHQとの間に最も深刻な問題を引き起こしたのは石橋の大蔵大臣就任であった。極東委員会(Far Eastern Commission, FEC)でソ連代表が6月12日に石橋を含む4人の閣僚の排除を提起し、民生局(Government Section, GS)が調査の結果、石橋をG項(言論活動で戦争をたたえたことなど)に該当し追放にあたるとしたが、吉田の抵抗と憲法改正の審議を急ぐMacArthurの思惑があつてひとまず難を逃れた。しかし、吉田内閣総辞職後、安本が拡大強化され、片山内閣の発足とともに、「統制」拡大強化の企てが進行した時期に石橋追放が実現した。<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> 以上、宮崎[1990、6-11頁]。この時期には世界的な食糧と物資が不足していたとされるが、「不許可」となった輸入申請量は48,000klにすぎなかった。ちなみに、原油の輸入量(通関実績)は、1965年で1億kl、つまりこの2,000倍。1955年で1,214万5,000kl、この240倍、占領下の1950年で237万7,000kl、この50倍であった

<sup>63</sup> 中村編[1995、268頁]。

<sup>64</sup> 石橋[1972、209頁]。これも『湛山回想』の一部である。石橋は、「赤字が出れば、その赤字だけ埋めてやるなどということでは、人は動くものではありません。・・・あのときわれわれの案が、そのまま実行されたら、石炭問題はもっと早く、うまく解決されていたのではないかと思います」とのちに回想している(石橋、1951、11頁)。

<sup>65</sup> 「石橋追放はケーディスらが意図的に行った」(増田、1988、7頁)とする見方をはじめ、今日では、GHQの政策と衝突した石橋を「排除」するために「追放」という形式をとった

以上の観察事実が、アメリカの最高軍事機関である統合参謀本部の「命令」に反するとされことなく実現したのである。

#### [6-3]. 例示 2 : 財閥解体から過度経済力集中排除法へ

##### [6-3-1]. 4 大財閥の解体

「過度経済力集中排除法」(1947年法律第207号)が、1947年12月18日に公布、即日施行された。戦争終結からすでに2年以上が経過していた。

公布の前日、GHQ 反トラスト・カルテル課の Welsh 課長が記者会見で法律実施の方針を説明し、大会社は再編計画を準備したから法律公布後は速やかな行動をとることができるとした。さらに、すでに200社以上が再編計画を提出しており、500社程度が適用指定を受けるところとなろうとした。12月19日のアメリカ議会上院で、Knowland 上院議員がこの法律の基礎となった FEC-230(文書)が「社会主義的」であり「アングロサクソンの哲学」に反する内容で、アメリカの政策提案とは信じられぬものであるから、全面的な検討を加えるべきであるとする批判演説を行った。1948年2月8日に持株会社整理委員会は「鉱工業等の部門における過度の経済力の集中に関する基準」を公示するとともに、鉱工業関連の257社を「過度経済力集中排除法」による指定企業に指定した。2月22日には「配給業及びサービス業等の部門における過度の経済力の集中に関する基準」を公示し、68社を指定企業に指定した。指定以前に閉鎖機関に指定されていた企業等3社を除いた指定企業322社の払込資本金合計は200億4,500万円で、1947年末の全国株式会社の合計払込資本金の65.9%を占めた。「集中排除法」による企業再編成は、結局18社(企業分割は11社)に限

---

とする見方が有力のようである。たとえば、増田[1988、IV部]、半藤[1995、11頁]、袖井編訳[2000、9-13頁]。当時のESS労働課長は、石橋を膳桂之助と並ぶ頑迷かつ戦闘的政治家として描いている(コーエン、上、170頁、下、44-45、132頁)。膳は初代の経済安定本部総務長官であり、石橋は2代目長官(1947年1月31日から3月26日まで兼任)であった。石橋自身による「公職追放に対する弁駁」が石橋[1970、第3部]に収録されている。<sup>66</sup> いわゆる「公職追放」の具体的内容の決定は、ほぼ完全に「現場」に任された。担当したWhitney GS局長が示した追放を地方に拡大する方針に関する控えめに表現された吉田首相のMacArthur宛の書簡(1946年10月31日)が残されている。たとえば、「大政翼賛会の有力メンバー」の「有力メンバー」の解釈に関して、たまたま職務上大政翼賛会の地方支部長を兼ねた市町村長を除外することを提案して、これらの人々が、ナチスやファシスト党の手先とは全く違っていることを改めて指摘するとともに、この問題の処理をすべて日本政府に任せるとい正式の提案を繰り返した。袖井編訳[2000、146-50頁]。「公職追放およびその訴願に関する判決が、なんら公開の裁判を経ることなく、本人はもちろん、証人の喚問もなくして秘密裏にくだされることに、私はいかにするも納得ができません。しかもこれによって重大なる人権の自由をひとたび停止された者は、泣けど叫べど、その無実の罪を訴えるに途なく、否、泣き叫ぶことさえも、政令違反の脅威によって禁止されている」(石橋、1970、244頁)という公職追放過程の実情を知るものは少ない。

られた。この間、3月2日に国務省がFECアメリカ代表McCoyに送った手紙で、この文書に対する支持を撤回する方針を明言し、もし委員会で表決に付される場合には拒否権を行使するように指示したことに見られる如く、この法律の根拠であったFEC-230に対するアメリカ政府の方針が明確化された。

この法律の制定、さらにその適用対象および内容の確定に至るプロセスは、「騒動」あるいはドタバタと呼ぶにふさわしい。<sup>67</sup> 壮大なスケールで展開された「財閥解体」政策も、日本政府が公布した「持株会社整理委員会令」に基づいて日本政府が任命した委員によって構成される持株会社整理委員会によって進められ、その結論が日本政府の決定として実施されたから、日本政府の「政策」として実施された。しかし、このケースでは、細部に至るまで、実質は占領政策であった。

4大財閥の持株会社の解体からスタートして「過度経済力集中排除法」に基づく「企業再編成」に至る一連の「政策」は、「財閥解体」と呼ばれ、農地改革、労働改革とならぶ3大経済改革と呼ばれる。本項では、「財閥解体」に例をとって、占領下の日本政府の「政策」に関わる意思決定過程に光をあてる。「過度経済力集中排除法」を成立させたのは日本の国会であり、この法律は日本の法律である。また、この法律の実施担当機関は、持株会社整理委員会であり、これも「持株会社整理委員会令」に基づく日本の機関である。<sup>68</sup>

JCS-1380/15の中で「財閥解体」に直接関わるとみられるのは、Democratization of Japanese Economic Institutionsと題された25項の次の部分である(下線は引用者による)。

69

It is the intent of the United States Government to encourage and show favor to:

- a. Policies which permit a wide distribution of income and of ownership of the means of production and trade.
- b. The development of organizations in labor, industry, and agriculture organized on a democratic basis. Accordingly, you will:
  - (1) Require the Japanese to establish a public agency responsible for reorganizing Japanese business in accordance with the military and economic objectives of your government. You will require this agency to submit, for approval by you, plans for dissolving large Japanese industrial and banking combines or other large concentrations of private business control.

---

<sup>67</sup> 以上、大蔵省財政史室[1982a、第4章第3節]。

<sup>68</sup> 「財閥解体」政策の実質的意義、さらにその後の日本の経済成長に与えた影響などの評価は本論文の課題ではない。この課題については別の論文を予定しているが、とりあえずはMiwa[1993]を参照。

<sup>69</sup> 大蔵省財政史室[1982b、170頁]。

(2) Establish and maintain surveillance, until satisfactory plans for reorganization have been approved, over the Japanese businesses described in subparagraph (1) above in order to ensure conformity with the military and economic objective of your government.

..... (3) ~ (8) 略....

'dissolving large Japanese industrial and banking combines or other large concentrations of private business control' と記されるのみであり、あまりの曖昧さに「現場」の担当者は困惑したかもしれない。「large」とはどれ程の大きさか？、「combine」とは何か？、「large concentration」の意味は？絶対的なサイズに注目するのか、それとも特定の市場におけるシェアの集中に注目するのか？、「どれ程のconcentration」が問題か？、「control」の意味は？、さらに「dissolving」の意味は？」などの疑問が即座に浮かんだはずである。もちろん、「財閥」という表現は見当たらない。'a public agency responsible for reorganizing Japanese business'の設置を日本政府に要請するためには、これらの疑問に「現場」で回答を出す必要があったはずである。<sup>70</sup>

観察事実は、「現場」の担当者がそのような疑問に悩まされなかったことを示唆する。1945年9月27日の9財閥に関する基礎資料の提出を指示する覚書(SCAPIN-93-A/1)に始まる「財閥解体」政策が即座に開始された。<sup>71</sup>「持株会社整理委員会令」が公布されたのは1946年4月20日であり、9名の設立委員の任命は5月3日であった。この委員会の結論である'plans for dissolving...'を待って、「政策」がスタートしてわけではない。もちろん、'approve'できる結論が提出されるまでの間、'the Japanese businesses'の'surveillance'を行ったのでもない。

Kramer 局長は、9月中旬ごろから陣頭指揮の形で4大財閥本社首脳や日本政府関係者と

---

<sup>70</sup> コーエン[1983、下、202頁]によれば、明らかに準備不足であった。戦争終結があまりにも突然であった。「占領軍当局は、長期的改革や経済再編成を行うべきではない」と警告していたワシントンの穏健派政策担当者達は日本の政治および教育改革以外に関心を示していなかった。1945年夏にアメリカ国内で「急進改革派」が勝利を収めたが、この時点とJCS-1380/15との間の時間的ゆとりがなかった。そして、問題が複雑であったことなどが準備不足の理由である。解体案は「泥縄」(同、201頁)であった。

<sup>71</sup> 大蔵省財政史室[1982a、7頁]。JCS-1380/15の日付は1ヵ月以上後の11月3日である。アメリカ政府が9月22日に公表したSWNCC 150/3の日付は8月22日であるが、この文書にはPromotion of Democratic Forcesの中に、次の如きより一般的な表現が見られるにすぎない。'To this end it shall be the policy of the Supreme Commander...(b) [t]o favor a program for the dissolution of the large industrial and banking combinations which have exercised control of a great part of Japan's trade and industry.' ESSがGHQに設置され初代局長にRaymond C. Kramer大佐が就任したのは9月15日であった。ほどなくESSに反トラスト・カルテル課が設けられ、その3つの係のうちに財閥課(Zaibatsu Branch)が置かれた。当初はWheeler課長以下課員2名程度の弱体な課であった(同、110頁)。



会談を重ね、財閥を解体しなければならないという原則を強調し、具体的な解体計画を日本側が自発的に提出するように話を進めた。<sup>72</sup>11月4日には日本政府に「持株会社の解散に関する覚書」を提出させ、11月6日には日本政府覚書を承認するかたちで「持株会社の解体」(SCAPIN-244)を発することによって、「初期の財閥解体政策は一応確定し」た。

<sup>73</sup>Kramer 局長は、「持株会社整理委員会」設立にはるかに先行して、1945年12月に帰国した。

#### [6-3-2]. 4 大財閥から 83 財閥へ

安田財閥の自発的解体案(「安田プラン」)をめぐる Washington 政府と GHQ の折衝のなかから財閥解体政策の全面的検討を行う顧問団の派遣が決定され、State-Justice Advisory Mission の派遣が決定された。司法次官に顧問団の人選を依頼するに際して、国務省の経済問題担当の次官補 William L. Clayton は、「マッカーサーから財閥解体計画の承認を要請されたが、利用しうる情報が不足しているので、提案された計画が、目的にかなうものか否か判断できないし、そもそも財閥解体は皮相な取り扱いが許されない複雑かつ重要な問題である」と述べた。<sup>74</sup>Northwestern 大学経済学部教授で国務省のカルテル関係顧問であった Corwin D. Edwards を団長とする 8 名のメンバーが GHQ に通知されたのが 12 月 7 日、来日したのは 1946 年 1 月 7 日である。3 月 14 日に Edwards 団長が司令部を通じて陸軍省と国務省に報告書を提出した。この報告書に含まれた勧告が、その後の司令部の財閥解体、経済力集中排除のための政策決定の基準となるとともに、やがて FEC にアメリカが提案し大きな波紋を投げかけた FEC-230 の骨子となった。<sup>75</sup>「財閥解体」政策は、急遽このような調査団の派遣を必要とする状況下でスタートした。

---

<sup>72</sup> 4 大財閥の「自発的解体」計画書を Washington に送って承認を求めたが、同計画が不相当という点で、国務、司法両省の意見は一致した。コーエン[1983、下、203 頁]。関連して、大蔵省財政史室[1982a、127 頁以下]を参照。

<sup>73</sup> 大蔵省財政史室[1982a、133、138 頁]。

<sup>74</sup> 大蔵省財政史室[1982a、144 頁]。

<sup>75</sup> 大蔵省財政史室[1982a、144-48 頁]。2 名の大学教授を含む 8 名の調査団が 3 ヶ月間で書き上げた報告書に基づいて、あれほど「大胆な」経済再編成政策を実施することに長期間にわたって異論が表面化せず、ブレーキがかからなかったことに、われわれは率直な驚きを感じる。'Conglomerate Business As a Source of Power' と題する論文 (Edwards, 1955) の著者であり、後の conglomerate debate の中心人物となった Edwards 教授が団長に選任されたのも時代の産物であろう。次の如き 'deep pocket' hypothesis の主唱者としてとりわけ著名であった (ibid., pp.334-35)。'An enterprise that is big in this sense obtains from its bigness a special kind of power, based upon the fact that it can spend money in large amounts. If such a concern finds itself matching expenditures or losses, dollar for dollar, with a substantially smaller firm, the length of its purse assures it of victory... The large company is in a position to hurt without being hurt.' Conglomerate debate については、Scherer [1971, Chapter 11] を参照。

日本政府が1946年4月20日に公布した「持株会社整理委員会令」に基づいて5月3日に9名の設立委員が任命され、8月8日に6名の委員が任命されて持株会社整理委員会が事実上発足した。<sup>76</sup>財閥解体の具体的施策の1つである財閥本社の持株の処分のための機関の設置がGHQと日本政府の間で話題になったことが、持株会社整理委員会の設立に帰結した。途上でGHQが最終的に提示したのが Holding Company Liquidation Commission の設立であり、これを受けてGHQとの交渉を重ねながら日本側（大蔵省）が作成したのが「持株会社資産処理委員会」の設立案であった。その後、Edwards 調査団の意見を取り入れて、（1）委員会を大蔵大臣の管轄からはずして、内閣総理大臣の監督及び衆議院議員で構成される監査委員会の監督を受ける政府機関として、半ば独立した地位を与える、（2）委員会に、持株会社を追加指定する権限を与える、（3）持株会社の証券以外の財産についても、委員会の処分のために譲り受ける権限を持つことなどの修正を指示した。さらに、「持株会社整理委員会令」を承認した1946年4月4日の覚書では、司令部は「委員会は、その設立後は総ての会議に付連合軍最高司令官に通報すべく、総ての会議に連合軍最高司令官のオブザーバーの臨席を受くべく且つ右代表者に対しては、此等会議の議事録並びに委員会の総ての他の記録は、公開せらるべきことを了承のこと」という一項を新たに指示し、さらにすでに了解された事項を守るよう日本政府の注意を喚起した。つまり、GHQが完全にコントロールできる機関を日本政府に設立させたうえで、この機関を通じるという形式を整えた日本政府の政策として「財閥解体」政策を実施したのである。<sup>77</sup>

「財閥解体」政策にはさまざまな側面があるが、一連の「政策」を象徴する「持株会社」に注目する。1946年8月27日に開催された持株会社整理委員会第1回委員総会の決定を受けて、9月6日に内閣総理大臣が、4大財閥本社と富士産業（旧中島飛行機）の5社を「持株会社整理委員会令」第1条による持株会社に指定した。続いて、川崎重工業を含む40社が12月7日に第2次指定となり、三井鉱山など20社が12月28日に第3次指定となった。1947年3月15日に国際電気通信など2社が第4次指定に、さらに9月26日に大原合資など16社が第5次指定となった。こうして、83社が持株会社に指定され、整理委員会の監督の下に、広い意味の「整理」を実行することになった。整理委員会は、各社から持株等を譲り受け、また常務・清算の監督をおこなった。<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> 6名の委員は全員9名の設立委員に含まれていた。定款に定められた9名の委員全員が揃ったのは1947年6月17日であった。9名の衆議院議員が監査委員に任命され、さらに1名の検査人が任命された。以上、大蔵省財政史室[1982、230-33頁]。

<sup>77</sup> 以上、大蔵省財政史室[1982a、221-30頁]。

<sup>78</sup> 大蔵省財政史室[1982a、247-65頁]。83の「持株会社」の整理の内容については、同、265頁以下を参照。今日では「財閥解体」という表現を4大財閥と結びつける日本人がほとんどであり、83という数字はほとんどの日本人にとって冗談としか映らないだろう。1940年代後半の日本人の認識が今日と大きく異なっていたのか。当時の多くの文献の多くを参照するかぎり、今日との間にそのような認識の顕著な gap が存在するようにはみえない。

[6-3-3]. さらに「経済力集中排除」へ：ドタバタのクライマックス

[Edwards 調査団報告書と FEC-230]

後に「過度経済力集中排除法」の基礎となり、この法律をめぐる「騒動」の源となった FEC-230 は Edwards 調査団報告書が生み出したものである。報告書の中心部分である冒頭の「勧告の要約 ( Summary of Recommendations )」は冒頭で次の如く宣言する(下線は引用者による)。<sup>79</sup>

1. The larger Japanese business enterprises should be systematically surveyed in order to make sure that all the zaibatsu have been identified and subjected to the program for ending zaibatsu power.

In this survey, the term zaibatsu should be interpreted to include any private enterprise conducted for profit, or combination of such enterprises, which, by reason of relative size in any line or the cumulative power of its position in many lines, restricts competition or impairs the opportunity for others to engage in business independently, in any important segment of business; and any individual, family, allied group, or juridical person owning or controlling such an enterprise or combination.

In applying this standard, it should be presumed...that any private enterprise or combination operated for profit belongs to the zaibatsu if it is very large in total assets; if, though somewhat smaller in assets, it is engaged in business in various unrelated field; if it controls substantial financial institutions as well as substantial industrial or commercial ones; if it controls a substantial number of other corporate enterprises; or if it produces or sells a large proportion of the total supply of the products of a major industry.

2. Zaibatsu corporate combines should be dissolved. Dissolution of top holding companies, though a valuable first, step, is not sufficient for this purpose.

GHQ が当初考えていた「財閥」は、4 大財閥を典型とするような、財閥一族によって支配された持株会社を軸とする多数の異種企業の結合体、いわゆるファミリー・コンツェルンであった。<sup>80</sup>しかし、Edwards 報告書の「財閥」は、独占一般、あるいは過度の経済力集

---

<sup>79</sup> 大蔵省財政史室[1982b、339-44 頁]。日本語訳は、大蔵省財政史室[1982a、149 頁以下]。

<sup>80</sup> もちろん、4 大財閥をはじめとするこのようなタイプの財閥の解体に関しても、当時から反対意見が表明されなかったわけではない。たとえば、石橋[1972、196-97 頁]を参照。Miwa and Ramseyer[2002]でも指摘した如く、戦前の財閥に関しては今日に至るまで日本の内外で根強い誤解がある。

中一般を指す用語に拡大解釈された。<sup>81</sup>司法省反トラスト部から Edwards 調査団に参加した James M. Henderson が ESS 反トラスト・カルテル課長に就任し、「財閥解体」政策の実施を担当した。指定された持株会社の数が 83 になった理由の一端もここにあるとわれわれは考える。

Edwards 報告書とそれに対する GHQ のコメントを基礎として、国務・陸軍・海軍三省調整委員会 (SWNCC) の国務省メンバーが「日本の過度経済力集中に関する米国の政策」(Statement of U.S. Policy with Respect to Excessive Concentration of Economic Power in Japan) と題する政策文書原案を作成した。SWNCC の極東小委員会 (SFE) が 1946 年 7 月から working group のレベルでこの文書原案の検討を開始し、8 月 1 日には working group の提出した草案を SFE-182 として SFE の回覧に付した。この大筋は、のちの FEC-230 と同じである。<sup>82</sup>

この文書では、「財閥」の代わりに「過度経済力集中」(an excessive concentration of economic power) という表現が用いられ、家族的結合関係を問題としないことによって、いわゆる日本の「財閥」よりも広い「独占」を政策対象とするという狙いを明確化した。さらに、報告書は、どの程度まで実施されるべきか明らかでないので、もっとも明白に対象となるべき会社を攻め、計画の最終的展望については経験を重ねた上で決定されるべきだ (Since it is not clear how far this part of the program should be carried, the most clearly objectionable companies should be attacked first and decision about the ultimate scope of the program should wait upon experience.) とする慎重な留保をつけていたが、この文書では、「過度経済力集中」は原則としてすべてが解体の対象とされた。<sup>83</sup>

SFE-182 は 1946 年 8 月 21 日に陸軍省から GHQ ESS に送られ、さらに SWNCC の討議と修正を経た文書が、1947 年 5 月 12 日にアメリカ代表 McCoy により極東委員会 (FEC) に提出され、FEC-230 として FEC 第 2 委員会 (経済金融問題担当) で検討されることになった。<sup>84</sup>この文書が騒動を引き起こした。FEC-230 は最後まで FEC で承認されなかった。

---

<sup>81</sup> 大蔵省財政史室[1982a、158 頁]。同様の報告書がアメリカに関して書かれ、zaibatsu dissolution あるいは dissolution program for big business combines と称する「政策」として提案された時の、アメリカ国民の反応を想像してみるとよい。同様のことは、アメリカ以外のいずれの国にもあてはまるはずである。

<sup>82</sup> 大蔵省財政史室[1982a、169 頁]。コーエン[1983、下、205、209 頁]によれば、Edwards 調査団メンバーの中で、反トラスト・カルテル課長として日本に残った Henderson と並んで SEC 証券取引部副部長だった Raymond Vernon が急に頭角を現わし、日本の特殊な問題に深い理解を示すようになった。この Vernon が国務省に移り、1946 年 10 月 27 日には国務省スポークスマンとして、Edwards 調査団の報告書が FEC に提出されると発表した。この時点では、のちの FEC-230 と大筋で変わらない SFE-182 がすでに FEC に回覧されていた。

<sup>83</sup> 大蔵省財政史室[1982a、170-73 頁]。

<sup>84</sup> 大蔵省財政史室[1982a、174-79、456 頁]。この日、FEC-230 の題名で「極秘扱い」になった (コーエン、下、209 頁)。

[Welsh 反トラスト・カルテル課長の着任]

1947年4月に Edward C. Welsh が反トラスト・カルテル課長として着任し、「新しい政策の展開に拍車をかけ」た。Henderson 前課長は6ヵ月前にフィリピンに転出していた。6ヵ月間の長期にわたって空席になっていたこのポストに着任した新課長は、オハイオ州立大学で反独占と価格問題に関する研究で博士号を取得したのち、いくつかの大学で教え、ニューディール後期の TNEC (臨時全国経済委員会) にも勤務し、着任するまでは物価局 (OPA) に勤務していた。<sup>85</sup>

Welsh は、着任にあたって FEC-230 の内部配布用コピーを持参し、同文書の内容に積極的かつ全面的な同意を与えており、できるだけ短期間に同文書の規程を実施に移すとの決意を秘めていた。<sup>86</sup>その後の短い期間に生じた一連の「騒動」は、この時期の日本占領システムの下で、少数の人々の積極的行動によって実現し、あるいは実現直前まで推進することが可能な「政策」の範囲の大きさと、そのような行動を阻止することの困難さを例示し、意欲的な占領政策のもつ潜在的危険性を象徴する。以下では、「騒動」の概略を列記するにとどめる。

Marquat 局長の同意を取り付けて 1947年7月3日に三井物産と三菱商事を完全に解体する指令 (覚書「商事会社の解散」、SCAPIN-1741) を発した。即日解散、即日取引停止、新会社設立の実質的禁止という、財閥解体措置の中でも類例のない厳しい内容の指令であった。両社は7月3日付で事実上の清算に入り、解体に関する法的手続きとしては、「企業再建整備法」による整備計画にしたがって実行することになった。作成した整備計画が GHQ で不許可になり、修正計画が認可を得た 11月30日付で解散した。三井物産では、解体指定当時の 7,058 名の従業員が約 170 社に、三菱商事では 4,086 名の従業員が約 120 社に細分された。のちに持株会社整理委員会自らが解体指令発出の理由は委員会にとっても明確ではないとした指令であった。<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> 「巨大かつ支配的な(big and dominant)企業は、それ自体反民主主義的(undemocratic)である」との信念の持ち主であった。大蔵省財政史室[1982a、456、498頁]、および竹前・中村監修[1996、第1巻、48頁]。大胆な経済民主化への志向と、経済政策の効果についての確信とが当時の GHQ の若手官僚に強かった。よく「ニューディラー」と呼ばれた、Franklin D. Roosevelt 大統領に New Deal 政策に喝采した世代が、日本の民主化や経済政策を指導した(中村、1986、187-88頁)。「GHQ による日本における反独占政策はニューディラーたちにとっての実験の性格をもっていた」(正村、1985、90)とする見方もある。しかし、このような「ニューディラー」達も、Welsh が積極的に推進した「政策」を支持しなかった。そうであるにもかかわらず、「政策」にブレーキをかけることは困難をきわめた(コーエン、1983、下、第19章、216頁以下)。

<sup>86</sup> コーエン[1983、下、212頁]。

<sup>87</sup> 両商社は 1946年12月28日の第3次指定の際に持株会社に指定されていた。両社は、他の指定持株会社と同様に、持株会社整理委員会の監督下に入り、所有有価証券の譲渡を開始し、再編成計画の立案を進めながらそれぞれの日常業務を営んでいた。また、Welsh 自身が 1974年のインタビューで両商社の解体は「財閥系だというのが理由ではなく集排政策の一端である」と説明している。以上、大蔵省財政史室[1982a、279-94頁]。「貿易商社

「過度経済力集中排除法」の制定に先行したのが「企業整備の基準 (Standards of Enterprise Reorganization)」である。1947年5月19日に反トラスト・カルテル課は、「企業整備の基準」を作成し、ESSの関係各課に回覧し、5月30日にMarquat局長の承認を得た。タイプ10枚に及ぶこの文書は、「企業再建が生産及び分配の両面に対して最高度に望ましい結果を以て実施されると共に、自由な日本経済及び健全な産業構造を作るという目的を同様に達成するように実施される為に……。/此の基準は、各個の整備計画をこれに従わせるべき標準とする積りのものである……。」との前文で始まり、「A 経済民主化の要請に沿う計画なりや否やの決定」以下、「全整備計画に適用されるべき基準乃至標準」を列挙する。FEC-230の一般的原則に基づいて、反トラスト・カルテル課が独自の立場で立案したものであった。7月3日には三井物産と三菱商事の完全解体が指令され、GHQの企業整備に対する峻厳な姿勢が具体的に示された。

この「基準」に関連して、第1に注意すべき点は、これが「企業再建整備法」および「金融機関再建整備法」(いわゆる再建整備二法)を根拠としたことである。再建整備二法は、戦時補償の打切りによって企業財務が破綻に瀕する企業を再建させるための特別措置法として1946年10月に制定された法律であり、特別損失の処理を解散・減資・第二会社設立などの方法でおこなう再建整備計画の提出・承認を規程していた。立法時点では、財閥解体・独占禁止政策とは直接関係のない法律であった。再建整備二法の適用対象は約5,000社に及び、日本の大企業のほとんどが含まれたから、再建整備計画の認可基準としてFEC-230の理念を適用すれば、集中排除の目的を達することが可能だったのである。

第2に注意すべき点は、FEC-230は、FECに提案されたものにすぎず、JCSは、指令としても、SWNCCの政策としても、同文書を正式にMacArthurに送付されたことがなかったことである。Welshの提案はFEC-230に沿ったものであったが、FEC-230の地位は曖昧なままであった。<sup>88</sup>

#### [過度経済力集中排除法の制定へ]

自らの検討に基づいて「基準」の提示のみでは不十分であるとの結論に達したGHQは、ドイツにおける「ドイツ経済力の過度集中禁止法」に相当する法律の制定作業を開始した。各方面との協議・意見交換を経て、1947年7月18日に「経済再建整備基準法 (Economic Reconstruction and Reorganization Standard Law)」の草案を日本側に提示した。第1条に示された目的は次の通りである。「この法律は、日本の再建に採られる措置が平時の民主

---

中に占める財閥商社の地位は断然優位であり、特に三井物産、三菱商事のそれは圧倒的であった。」1937年～1943年の本邦半期平均輸出入に占める三井物産と三菱商事のシェアはそれぞれ18.3%と10.3%であり、続く東洋綿花の6.5%、日綿実業の4.9%を大きく上回っていた。持株会社整理委員会[1951、538-41頁]。戦前にこのような重要な役割を果たし、戦後の国際貿易においても重要な役割を期待できたはずの2大商社はこうして解体されてしまったのである。

<sup>88</sup> 以上、大蔵省財政史室[1982a、456-68頁]。

的諸目的と一致すると保証すると共に健全な民主的**日本経済建設の基礎工事をなすことを目的とする。** / この目的の達成のために**日本経済の再編成と可及的速かに経済力の集中の排除がなされることを望むものである。**」草案は、「**経済力の集中を排除する**」ことを持株会社整理委員会の職務とするとし、この委員会の職務をさらに拡大し、FEC-230 の理念の実現を職務とする機関として指定した。<sup>89</sup>

1947年9月12日からGHQの草案に沿った法律案の作成作業が開始され、9月29日の臨時閣議で最終的に法律案が決定された。「**経済力集中排除法案**」は10月6日に国会に提出され、修正のうえ同年12月9日に国会を通過した。この間、11月初旬と11月下旬の2回にわたって、GHQの指示で審議が一時中断された。

この法律は、次々と湧き上がり押し寄せる反対意見の中を強行突破して成立した（ただし、「**過度経済力集中排除法**」である）。逆にいえば、この法律の成立は、いったん「現場」の担当部署が決断したものを、軌道修正させ、さらに断念させることの困難さを象徴する。

90

FEC-230は「**極秘扱い**」とされていたし、進行しつつあった事項の詳細が広く知られていたわけではない。このため、疑義や批判の提示、論争が華々しく展開されたわけではない。日本政府や国会の内部や周辺に存在した不満や批判は、ほとんど顕在化しなかった。日本側の抵抗を感じた司令部では、1947年8月末ごろから、集中排除立法を日本側に強制する覚書の発出が検討され、9月9日にはMueller参謀長が覚書発出を正式に承認していた。日本政府は窮地に追い込まれ、9月12日の閣議で休会明けの国会に法案を提出する決定をして覚書の発出を回避した。法案を提出した政府は速やかな審議終了を求めたが、国会での審議にもかなりの時間がかかった。<sup>91</sup>GHQ内部では、すでに7月1日にESS工業課がFEC-230文書に対する疑義を表明しており、反トラスト・カルテル課の企業整備係の略史が、「ESSのすべての課、そしてGHQのすべての局から反対が出された」と記述する状況であった。<sup>92</sup>

すでに1947年3月12日のトルーマン・ドクトリンで「**冷戦体制**」の成立が明確になっ

---

<sup>89</sup> 大蔵省財政史室[1982a、468-74頁]。現実に適用するためには事業会社の数が多すぎるという現実に直面し、自分の支配下において、十分な法的権限をもつ日本の政府機関が必要となったWelshに対して、Kades民生局次長がこの委員会を使うことを勧めた（コーエン、下、213頁）。

<sup>90</sup> 「**極端な文書（FEC-230文書）が極端な人間（Welsh）の手で実施に移され、しかも有効なコントロールがなければ、それはSCAPにとってあまりにも危険だ**」（コーエン、下、219頁）。もちろん、このような危険性は、日本占領システムそのものの特徴であり、このケースだけが特別だと考えるべき理由はない。

<sup>91</sup> 大蔵省財政史室[1982a、474-79、487頁]。

<sup>92</sup> Marquat ESS局長の求めに応じてWelsh課長が進めつつあった政策について検討したCohen労働課長は、政策の基礎であるFEC-230の地位が曖昧であり、正式にMacArthurに送付されたことがないことに気づいた。Marquatがこの点を理解した頃までには、「**マッカーサーは今さら姿勢を変えられないところまで来ていた**」（コーエン、下、217-18、224-25頁）。

ていた。5月8日には Acheson 国務次官がクリーブランド演説で、ヨーロッパとアジアの 2 大生産工場 (workshops) すなわちドイツと日本の再建促進の意向を表明した。アメリカ政府の各部署で日本経済の自立化を重視する方向への占領政策の転換を求める意見が支持を増大させていく過程で重大な役割を果たしたのがいわゆる「カウフマン報告 (Report on Conditions in Japan as of September 6, 1947)」である。第 2 次ストライク調査団の一行に加わって 1947 年 8 月に来日した Kauffman 弁護士が、日本の経済情勢を視察し、さらに GHQ 関係者と接触して当時秘密文書とされていた FEC-230 を入手して作成した報告書である。関係企業の実業家たちに提出された報告書は、さらに国防長官、陸軍長官、国務次官、商務長官、国家安全保障会議事務局長らにも配布された。事態を重視した陸軍省が日本に派遣した Draper 陸軍次官は「カウフマン報告の正確さを確認した」。しかし、占領政策の見直しが一挙に進んだわけではない。<sup>93</sup>

Washington と東京のそれぞれで、あるいは Washington と東京の間で、さまざまな場所で、あるいはさまざまなルートを通じて意見交換や調整が行われた。とりわけ、アメリカ政府では、国務省と陸軍省の意見調整が進められた。法律成立の直前、1947 年 12 月 1 日号の『ニューズ・ウィーク』誌が「一法律家の日本報告、対日占領政策 アメリカで許容されているよりはるかに左翼的な を批判」という表題でカウフマン報告を要約して紹介し、付録として、FEC-203 の部分を抜粋し、その取り扱いが陸軍省と国務省の間で議論されつつあり、起草し直すために、さしあたり、FEC から撤回され、日本におけるその適用は中止を命ぜられたと報じた。しかし、陸軍省の急激な政策転換主張を国務省が抑えたかたちで、アメリカ政府はこの法案に対する当面の態度を決定した。12月9日に、「経済力の集中」の字句に「過度の」という修飾語を付加することなどを含む 6 項目の法案修正を具体的に指示し、これを条件に法律の国会通過と政策の実施を承認した。もちろん、「承認」を望んだのは Welsh をはじめとする GHQ であって、日本政府ではない。修正案が同日国会で可決され「過度経済力集中排除法」が成立した。「集中排除法の修正は、適用対象を限定した点などで原案をやや緩和させたものの、法の趣旨を変化させるほどの大修正ではなかった。」<sup>94</sup>

#### [6-3-4]. ドタバタの後始末

---

<sup>93</sup> 国務省でも、政策企画室の George F. Kennan 室長がこのカウフマン報告の内容を高く評価した。しかし、この法案に対する国務省の批判は陸軍省ほど強くはなかった。以上、大蔵省財政史室[1982a、479-94 頁]。

<sup>94</sup> 大蔵省財政史室[1982a、479-98 頁]。コーエン[1983、下、223 頁]によれば、すでに 10 月 21 日の Washington 民事部からの秘密電報が、国務、陸軍両省が FEC-203 に対するアメリカの立場について検討中であり、GHQ に対し集中排除法の実施延期を要請すると助言していた。さらに、11 月 25 日、FEC のアメリカ代表は FEC に対し「小さな技術的修正」を理由に FEC-230 の実施延期を要請した。



#### [基本方針の転換]

「経済力集中排除法案」の趣旨は「過度経済力集中排除法」となる過程では大きく変化しなかったが、法の実施過程で根本的に変化した。本項冒頭に記した如く、この法律は1947年12月18日に公布、即日施行された。既定方針で政策を実施する姿勢が表明され、周知な準備に基づき、500社程度を適用指定する予定であることが説明された。

1947年5月19日に「企業整備の基準」を作成した反トラスト・カルテル課は、9月18日にそれを発展させた「経済力集中に対する政策と基準」を策定し、再編成を受ける企業の選定基準を示した。GHQは、すでに1947年夏中に約2,200社に対する第1回の質問状調査を済ませ、9月にはさらに約600社を対象に第2回の調査を開始し、企業役員を出頭させて細部にわたる事情聴取をおこなった。そして、11月末までに約110社の調査を終わり、そのうち50社を過度経済集中と判定し、調査と並行して、当該企業に再整備計画に盛り込むべき分割案を指示していた。このように、反トラスト・カルテル課は、法成立までに、かなりの準備を整え、部分的にはすでに執行過程にまで措置を進めていた。<sup>95</sup>

1947年12月1日に前述の記事が『ニューズウィーク』誌に掲載され、FEC-230の「取扱いが陸軍省と国務省の間で議論されつつあり、起草しなおすために、差当り、FECから撤回され、日本におけるその適用は中止を命じられた」と報じた。12月19日には本項冒頭で言及した Knowland 上院議員の批判演説が行われた。方針変更には慎重であった国務省では、12月24日に、Lovett 国務次官が、談話を発表し、財閥問題を全面的に再検討中であること、FEC-230はFECの決定をみていないこと、戦時中の財閥支配は排除されこの点に関するアメリカの目的はすでに完成されたことなどを明らかにした。1948年1月6日には、Royall 陸軍長官が、サンフランシスコでの演説で、集中排除政策に関して「日本の産業の生産効率が不当に阻害される一歩手前で止める」べきであると述べた。そして、1月21日には McCoy FEC アメリカ代表が、声明を発表して、日本に自立的経済を樹立する必要性を強調し、対日占領政策の力点を日本経済の復興に置くべきことを主唱した。GHQ内部でも、1948年1月の後半期には、GHQ ESSの集中排除7人委員会（法案作成時から存在したGHQ内部の対立を調整するために1947年10月6日に設けられた意見調整機関である）に反トラスト・カルテル課が提出した集中排除法による指定企業のリストをめぐる見解の対立があきらかになった。<sup>96</sup>

GHQは、法案成立に努力する過程の1947年11月25日に、集中排除審査5人委員会（Deconcentration Review Board of Five Men）をアメリカから招いて、政策実施過程でGHQを補佐させるという構想を本国政府に提案していた。1948年1月26日にGHQは、

<sup>95</sup> 大蔵省財政史室[1982a、505-8頁]。1947年12月に「過度経済力集中排除法」が公布されると、83指定持株会社のうち51社がこの法律による指定企業者に指定され、再編成計画を作成することとなった。しかし、集中排除法の適用緩和により、42社が指定取消しとなり、三菱重工業、王子製紙、大建産業、日本製鉄、三菱鉱業、三井鉱山、井華鉱業、東京芝浦電気、日立製作所の9社が再編成を実施した。同、276頁。

<sup>96</sup> 大蔵省財政史室[1982a、491、508-13頁]。

陸軍省に送った電文で、約 300 社を指定するなどとする実施計画を提示し、集中排除審査委員会の派遣を要請した。さらに、2 月 4 日に、過度経済力集中排除の基準を陸軍省に送り、その週のうちに、持株会社整理委員会が鉱工業分野についての基準を公示し約 250 社を指定する予定であることを報告し、審査委員会に関する本国政府の決定を促した。2 月 8 日に、持株会社整理委員会が「基準」を公示するとともに、鉱工業関係の 257 社を指定した。2 月 22 日には配給・サービス業関係等の 68 社を指定した。合計で 1947 年末の全国株式会社の合計払込資本金の 65.9%を占めた 325 社の指定企業は、指定後 1 ヶ月以内に予備報告、2 ヶ月以内に再編成計画を持株会社整理委員会に提出し、審査を受けることになった。<sup>97</sup>

1948 年 3 月 2 日、国務省は FEC アメリカ代表の McCoy に手紙を送り、FEC-230 に関する最終決定は訪日中の Kennan 政策企画室長の帰国後に行われる旨を述べながら、現在のところ、アメリカ政府は、FEC-230 を FEC から撤回しないでおくが、これを支持することをやめる方針であると明言し、もし FEC で表決に付される場合には、拒否権を行使するように指示した。Kennan は 2 月 26 日に来日し、3 回にわたって MacArthur 最高司令官と会談し、3 回目の 3 月 21 日の会談には、3 月 20 日に来日した Draper 陸軍次官も参加した。Kennan 来日中の 3 月 12 日に、陸軍省から GHQ に、本国政府が FEC-230 への支持をとりやめた旨が伝えられ、3 月 13 日付けの Washington 発外電が、消息筋の情報として、アメリカ政府は FEC-230 原案のかたちでの集中排除を実行する計画を放棄したと伝えた。さらに、4 月 7 日付の外電は、帰国した Draper 陸軍次官が、FEC-230 に含まれた経済力集中排除と財閥役員パージの計画の多くを放棄することを確定したと語ったと伝えた。この発言によって、アメリカ政府の FEC-230 に対する態度が、公式に明らかにされた。<sup>98</sup>

[FEC-230 の放棄が、集中排除政策の全面的放棄を意味したわけではない]

どの程度まで政策の運用を緩和するかが次の問題になる。3 月 20 日に Draper 陸軍次官とともに対日占領政策の転換を具体化する方針の策定を任務として Johnston 使節団(団長はニューヨーク・ケミカル・バンク会長の Percy Johnston)が来日した。4 月 26 日付で陸軍省に提出された報告書(Report on the Economic Position and Prospects of Japan and Korea: Measures required to improve them)が、日本の経済復興の促進を目標とした具体的勧告をおこない、以後の対日政策に大きな影響を与えた。集中排除政策の緩和勧告はその一部である。「過度経済力集中排除法」の適用は、経営者に不安感を与えて経済復興に支障をきたすおそれがあるとし、できるだけ短期間に、範囲を限って、合理的な競争を確保するのに必要な最小限度の再編成をおこなうことが望ましいとした。<sup>99</sup>

1948 年 4 月 17 日の ESS 反トラスト・カルテル課の会議では「集中排除法」の指定解除が議題になった。Welsh 課長が技術的理由からみて指定解除すべき企業 20 社のリストを提

<sup>97</sup> 大蔵省財政史室[1982a、517-19 頁]。

<sup>98</sup> 大蔵省財政史室[1982a、491、511-17 頁]。

<sup>99</sup> 大蔵省財政史室[1982a、519 頁]。

出したのに対し、Marquat ESS 局長が、過度経済力集中でないただちに判定できる企業は少なくとも 200 社近くあるはずだと発言し、次の 5 点を指示した。(1) 過度経済力集中ではないと判明した会社はただちに指定解除すること、(2) 必要な監督は続行すること、(3) 企業の自発的な再編成は自由であり、反トラスト・カルテル課は、その再編成計画が生産と経済安定に有害でないかどうかを判定すること、(4) 過度経済力集中と決定した企業の徹底的な検査を反トラスト・カルテル課がおこない、その勧告を集中排除審査委員会が再検討すること、(5) 銀行の企業再編成はおこなわないが、新しい銀行法によって独占力を行使しないように監督されること。4月19日に、反トラスト・カルテル課が、Marquat 局長に「集中排除政策の変更」と題したメモを提出し、指示に従った新しい方針を確定した。

100

陸軍省は、GHQ の意見を徴しながら、5 人の集中排除審査委員会 (Deconcentration Review Board, 委員長は Roy S. Campbell) メンバーを選じた。4月26日には、Royall 陸軍長官自らが MacArthur 最高司令官に電文を送り、集中排除審査委員会に関する GHQ 声明を発して、委員会の権限、特に、指定基準の適切な変更を勧告する権限について言及することが望ましいとの意向を伝えた。4月27日に、GHQ は、集中排除審査委員会 (Deconcentration Review Board) が来日することを公表し、近く第1次の指定解除が行われることを予告した。<sup>101</sup>

#### [「集中排除法」に関わる事案の処理の決着までの過程]

ここから、「集中排除法」に関わる事案の処理の決着までの過程がスムーズに進行したわけではない。持株会社整理委員会(集中排除審査委員会ではない)が決定指令通達を完了したのは1950年1月20日であった。当初指定企業325社のうち、最終的に18社だけが「集中排除法」の適用を受けることとなった。しかし、その過程では、東京のGHQが本国政府の意向をどの程度まで実現するかという懸念が現実のものとなった。<sup>102</sup>本国政府の意向は大枠としての原則に関わるものにかぎられ、個別の内容に関わる具体的な決定は「現場」に委ねられた。

集中排除審査委員会が検討あるいは審査するのは持株会社整理委員会の決定指令である。集中排除審査委員会の基本的役割は、決定指令を前提として、その評価をおこなうことに限定されていた。しかも、最高司令官に対して適切な措置を勧告するのであって、最高司令官は、その勧告に従うか否か自らの権限に基づいて決定した。<sup>103</sup>

持株会社整理委員会は日本の国会で成立した「過度経済力集中排除法」に基づいて指令を出した。この法律の制定およびそれを持株会社整理委員会の職務とすることは、FEC-230

<sup>100</sup> 大蔵省財政史室[1982a、520-21頁]。

<sup>101</sup> 大蔵省財政史室[1982a、522頁]。

<sup>102</sup> 大蔵省財政史室[1982a、543、522-23頁]。

<sup>103</sup> 大蔵省財政史室[1982a、525頁]。手続きについては、同、529頁。

に基づく政策の実施を求めた反トラスト・カルテル課の強い意向に沿っていた。法律制定時に GHQ が追及していた政策からの転換をアメリカ政府が事実上決定したとしても、法律の廃止あるいは修正を求めたわけではないし（過去の政策の誤りを公式に求めたわけでもない）たとえば、反トラスト・カルテル課長や ESS 局長を更迭したわけでもない。とりわけ、反トラスト・カルテル課が、当初の意図を全面的に断念あるいは放棄したわけではないから、このプロセスはスムーズには進行しなかった。

対立の実質的な焦点は、集中排除政策の根幹となる指定基準そのものであり、上掲 SWNCC 150/3 と JCS-1380/15 の内容（とりわけ、JCS-1380/15 の 'plans for dissolving large Japanese industrial and banking combines or other large concentrations of private business control' の解釈）にまで及んだ。集中排除審査委員会が提案した「4 原則」（four points）の 4 番目である次の原則が対立点を象徴する。委員会が 8 月 28 日に GHQ に提出した「集中排除計画の諸問題に関する勧告（Memorandum, DBR to SCAP, Findings and Recommendations in the Matter of Nippon Soda Kabushiki Kaisha）」の中で、集中排除計画に関わる政策の基本原則について、「独占、取引や商業を制限する企業結合、および競争を阻害又は制限する過度の集中を排除制限することであると確信している」と宣言して提示されたものである。<sup>104</sup>

過度経済力収集排除法に「もついでに持株会社整理委員会が企業に指令する実行すべき措置は、その企業が過度の集中と認定された基礎事実と密接に関連するものでなければならない。（我々は、反トラスト・カルテル課と持株会社整理委員会がこのような関連性を必要とは考えていないと知らされている。我々の見解では、この原則に反して発された指令は、基本的財産権および企業活動の自由にたいする恣意的介入、侵害を内包しているし、法によって与えられた権限を逸脱している）

7 月 20 日に日本曹達株式会社に関する持株会社整理委員会の書類が反トラスト・カルテル課から集中排除審査委員会に送付された時から、審査委員会の本来の任務である再編成計画案の検討作業が始まった。これが対立を象徴する事例でもあった。指令案は、6 社分割案または 5 社分割案のいずれかで再編成することを指令したものであった。8 月 19 日に、審査委員会は、自らの評価を示したうえで、GHQ がこの指令案を保留して、日本曹達を指定から解除することを勧告した。反トラスト・カルテル課は、8 月 10 日の持株会社整理委員会の聴聞会で異議が出されなかった事実を踏まえ、<sup>105</sup>8 月 22 日に、持株会社整理委員会

---

<sup>104</sup> 大蔵省財政史室[1982a、531-33 頁]。

<sup>105</sup> 6 月 10 日に Marquat 局長が審査委員会に送付していた実施手続に関する文書は、(1) 持株会社整理委員会は、指令案を発したのちに聴聞会を開催する、(2) 聴聞会で新事実が出されない場合には委員会は、反トラスト・カルテル課の同意のうえで、決定指令を通達する、(3) 決定指令は 30 日後に効力を発揮するから、この間に、審査委員会は GHQ に勧

に、日本曹達に対する決定指令（6社分割案）を通達させた。反トラスト・カルテル課は、さらに、持株会社整理委員会に、神戸製鋼所（8月31日）、扶桑（住友）金属工業（9月2日）、日本鋼管（9月4日）の鉄鋼3社に対する指令案を通達させた。そのうえで、9月4日には、集中排除審査委員会が示した考え方を批判する文書をESS局長に提出した。

審査委員会は、8月28日に、前記「4原則」を含む「勧告」をGHQに提出し、全般的な政策再検討の問題提起をおこなった。Marquat局長が、問題の処理をMacArthur最高司令官と協議し、MacArthurは9月9日の集中排除審査委員会との会合で「勧告」の線に進むことに同意した。9月11日に、Marquat局長が、集中排除審査委員会、GHQ、持株会社整理委員会3者の会合を開催した。ここでMarquat局長は、持株会社整理委員会に対して、日本曹達を指定解除するという方針を示したうえで、集中排除審査委員会の提案した「4原則」を提示して、今後の政策実施の基礎とするよう要請した。<sup>106</sup>

集中排除審査委員会の4原則が、GHQから公表され、新聞は、「集中排除法」によって再編成される企業は、きわめて少数、あるいは皆無かもしれないと予想し、集中排除政策は全く新しい局面を迎えたと報じた。反トラスト・カルテル課が9月23日に作成した文書によると、指定企業が提出した再編成計画の撤回を希望し、聴聞会は無期延期となり、指令案の発出は完全に停止され、持株会社整理委員会は何をなすべきか判然としなくなって混乱状態に陥ったという。<sup>107</sup>

1948年10月9日にTruman大統領が、国家安全保障会議の「アメリカの対日政策に関する諸勧告」（NSC-13/2）を承認したことにより、国務省がFECに提案したFEC-230を取り下げる方針が確認された。12月9日のFECにおけるMcCoyアメリカ代表の声明によって、アメリカ政府はFEC-230を正式に撤回した。<sup>108</sup>

#### [6-3-5]. ドタバタのコスト

「過度経済力集中排除法」が適用されたのは当初指定企業325社のうち18社に対してであった。18社のうちでは、製紙3社に分割された王子製紙、鉄鋼2社に分割された日本製鉄、ビール2社に分割された大日本麦酒、繊維部門と商事部門が分離された大建産業、3大造船所を軸に3社に分割された三菱重工業などがとりわけ印象的であるが、それほど印象

---

告を提出する、(4)GHQは、勧告の諾否を判断し、ESS局長を通じて反トラスト・カルテル課に措置を指示する、とする手続を示していた。大蔵省財政史室[1982a、529頁]。

<sup>106</sup> 持株会社整理委員会側は、GHQが政策を変更した旨の声明を公表することを求め、Marquat局長は、政策にはなんらの変更もないと強弁した。持株会社整理委員会側は、それでは委員会が大きな誤りをおかしたことになり、すでに確立された委員会の威信が大きく損なわれると発言したが、聞き入れられなかった。以上、大蔵省財政史室[1982a、535-36頁]。関連して、大蔵省財政史室[1976a、363-69頁]を参照。

<sup>107</sup> 鉄鋼3社に対する指令案の聴聞会も無期延期になった。大蔵省財政史室[1982a、536、539頁]。

<sup>108</sup> 大蔵省財政史室[1982a、538頁]。

的ではないケースも少なくない。

過度経済力収集排除法成立以前から、膨大な数の企業に対して、資料の提出をはじめとする情報提供の強要が開始された。法律が成立すると、325社の指定企業に対して、再編成計画の作成を要請した。1948年春に法律適用対象企業数の減少が明確になった後も、多くの主要大企業については状況の変化はなく、4原則が公表された1948年9月半ばになってようやく法律の適用が少数の企業に限定されることが明確になったにすぎない。325社は、1947年末の払込資本金ベースで全国株式会社全体の65.9%に該当した。戦後の混乱から復興への移行期にこれほど大きな部分を占める企業を先行き不透明な状況に置き、設備投資などを含む企業行動を消極化させ、あるいは妨害したコストは、無視できないはずである。

18社についても、長期間にわたって中途半端な状況に置かれたコストは小さくなく、むしろである。日本製鉄のケースでは再編成計画書の提出が1948年4月8日、集中排除審査委員会の勧告が1948年12月15日であった（指令案は1948年10月9日、聴聞会が10月28日）。決定指令は1948年12月17日であり、「措置」が実施されたのが1950年4月である。公正取引委員会の終結指令は1951年7月12日である。<sup>109</sup>

そもそも、過度経済力集中排除法の適用にブレーキをかけた集中排除審査委員会の「勧告」が原則とした「独占、取引や商業を制限する企業結合、および競争を阻害又は制限する過度の集中を排除制限すること」に該当する「指定企業」に「再編成」を指令することが、JCS-1380/15の内容（とりわけ、JCS-1380/15の'plans for dissolving large Japanese industrial and banking combines or other large concentrations of private business control'の解釈）に適合するかという点について検討する必要がある。大前提となるPotsdam Declarationと整合的かという点にも目を向ける必要がある。これらの内容と整合的でなければ、18社への指令内容を含めて、膨大な額の正当化されないコストを日本経済に負担させたことになる。今日の標準的な理解では、18社に対する「再編成」のほとんどすべてが不適切と判断されるはずである。<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> 集中排除法指定18社の手続内容の一覧表は、大蔵省財政史室[1982a、554-61頁、表4-7]。

<sup>110</sup> 同様の特徴が、この時期に成立した独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律。1947年法律第54号）についても観察される。1946年末から1947年初の時期を中心とするGHQ（その中心は反トラスト・カルテル課）の強い指示を受けて作成され、アメリカ本国の反トラスト諸法と異なる諸特徴を備えるに至った法律案が日本政府により国会に提出されたのは1947年3月22日であった。衆議院に上程されたのが3月28日であり、3月31日に衆議院本会議で原案通り可決、同日貴族院でも原案通り可決された。4月14日に公布され、7月20日から施行された。1948年8月28日の集中排除審査委員会「勧告」は、次の文章を含む。「この法律は、・・・第1条に表明された基本目的と合致しない規定や言い回し、競争を阻止又は制限する取引規制をおこなう独占や企業結合を排除し禁止するための妥当な計画からはるかに逸脱した規程や言い回しを含んでいる。・・・我々は、この法律の規定を、第1条の目的と合致するよう改正すべきか否かを、アメリカの反

同様のことは「財閥解体」の名の下に実施された 83 社の持株会社のほとんどにもあてはまるはずである。「財閥解体」は「財閥」「解体」の双方について明確な定義と具体的な内容に関する適切な理解の双方が欠けたために、多方面にわたるコストを発生させた。「会社解散制限令」に関して、1948 年 11 月に、経済団体連合会が、GHQ 当局が制限会社令による指定会社を相当大幅に解除する準備があると伝えられることに対応して、「一歩進んでこの際本令の全面的撤廃を断行し、以て経済復興上の重大な障害を除去されるよう切望」する「制限会社令の廃止に関する意見」(11 月 8 日付)を大蔵大臣宛に提出したことが状況を象徴する。このような「制限」に伴うコストは膨大であったはずである。

制限会社令は、財閥解体政策の対象となる企業に対して、あらかじめ枠をはめて現状変更を防止する措置である。指令を受けた日本政府は、ただちに関係企業に通達を発して事実上の措置をとると同時に、1945 年 11 月 24 日に「会社の解散の制限等の件」(1945 年勅令 657 号。通称、「会社解散制限令」)を公布した。この法律は、第 1 条で、資本金 500 万円以上の会社および大蔵大臣の指定する会社が株主総会・社員総会などで事業の全部の譲渡または解散に関する決定をおこなった場合には大蔵大臣の認可を受けなければ決定の効力が生じないこと、またそれらの会社は、存立時期の満了その他定款に定めた解散事由の発生によっては解散しないことを規程し、第 2 条で、三井本社、三菱本社、住友本社、安田保善社の 4 社および大蔵大臣の指定する者が、所有する動産・不動産・有価証券その他の財産について売却・贈与・その他の権利移転をおこなうときには大蔵大臣の許可を受けるべきことを規程している。1945 年当時資本金で 500 万円以上の法人企業は全国で 900 社を数えたから、日本の代表的企業のすべてが解散制限の対象とされたことになる。第 2 条により、当初、18 の持株会社とそれぞれの子会社 336 社が制限会社(restricted concerns)に指定された。追加指定により制限会社数は 1,203 社に及んだ。

GHQ の意図は、財閥解体の対象となるべき企業が、事前に資産を分散させたり、企業財務状態を隠蔽したりすることを防止するということにあった。しかし、禁止事項つまり GHQ の認可事項が広範にわたったためにさまざまな不都合が生じた。担当は、反トラスト・カルテル課であった。

制限会社規制がすべて解除されたのは、1951 年 7 月 1 日の「会社の解散の制限に関する勅令を廃止する政令」(1951 年政令第 247 号)によってであり、制限会社規制は約 5 年半に及んだ。制限会社指定を解除された企業数は、1946 年に 9 社、1947 年に 43 社、1948 年に 24 社にすぎなかった。1949 年には前半期のみで 289 社が解除されたが、1949 年末で

---

トラスト法制に精通した有能な人々によって、再検討することを勧告する」(大蔵省財政史室、1982a、533 頁)、1949 年 5 月 20 日に改正法が成立したが、その過程もスムーズには進まず、改正も中途半端なものに終わった。独占禁止法の制定過程については、同、第 4 章第 1 節を、その改正については第 4 章第 4 節を参照。われわれは、今日においても、独占禁止法を中心とする日本の競争政策が満足すべき状態にあるとは考えない。その原因の一端は、制定時に選択された法律と法律の執行体制に関する基本構造に起因している。詳しくは、三輪・Ramseyer[2004]を参照。

も 682 社、1950 年末でも 336 社が制限会社であった。<sup>111</sup>

われわれは、「財閥解体」政策は、基本的に準備不足、事実誤認、無知に基づく不適切な政策であり、占領政策の混乱と暴走によって、被占領国の国民に多大な負担を強いたと評価している。かりに「政策」によって得られた利益があったとしても、そのために発生したコストにはるかに及ばない。<sup>112</sup>

#### [6-4]. 例示 3：統制と公団

昨日私が大蔵省および農林省において聞くところによれば、貴司令部においては最近における東京都等に供給される野菜および魚類等いわゆる perishable goods の価格の高きことについてはなはだ心痛し、その引下げのためになんらかの処置を講ずべきことを希望せられるよしである。これは私のはなはだ感謝するところである。しかしもしもその処置なるものが再び価格の制限を行なうことを意味するならば、おそらくその結果は不良なるべしと私は考える。もし左様の結果を生み出してははなはだ遺憾なるにつき一言ここに意見を述べさせていただきます。貴官のご尽力により、貴部長またはこの問題を取り扱える係官まで御伝達下されば幸いです（1945 年 12 月 22 日、The Oriental Economist, Tanzan Ishibashi）<sup>113</sup>

経済統制の重視とそのさらなる強化への志向が本論文の検討の焦点である 1947 年と 1948 年の 2 年間の経済政策の著しい特徴の 1 つである。経済統制の重視は戦争終了から（さらに、戦時中から）継続した政策の基本姿勢であった。戦争終了直後の混乱期に続く時期にも、引き続き経済統制が重視されさらにその強化が志向されたのである。この時期に、有効な経済統制が実行されていることを前提にして華々しく実施されたのが「傾斜生産」政策であった。しかし、経済統制は有効に機能しなかった。経済統制の有効な実行を前提にして実施された「傾斜生産」政策は、政策と呼ぶに値するほどの規模で実施されなかつ

<sup>111</sup> 制限会社規制の詳細については、大蔵省財政史室[1982a、181-217 頁]を参照。

<sup>112</sup> そこまで否定的ではないコーエン[1983、下、200 頁]も、Welsh が行ったことに対しては「マッカーサー最高司令部に対するワシントン首脳部の不信と疑惑を深めることになり、それがマッカーサーの占領政策に対する支配権の喪失にもつながった」と手厳しい。Reischauer[1977]は、日本社会や日本経済を改革する「放胆な企て」について、「奇妙なことに占領軍当局」が、「財閥こそは日本に侵略的な対外政策をとらせた元凶」とするマルキシズムの解釈をとっていたとする。さらに、マッカーサーとそのスタッフは、この誤った解釈を採用し、「その結果、大変な社会主義的情熱を燃やした。革命的な変革は、他人の国で手がけるかぎり、手軽でもあり、面白くもある」とした(訳書、111 頁)。Reischauer の主張の根拠は不明だが、GHQ 以外でも、「革命的な変革は、他人の国で手がけるかぎり、手軽でもあり、面白くもある」と考えて、少なからぬ人々が事態の進展を放置し、さらに楽しんではずである。

<sup>113</sup> 石橋[1970、112-13 頁]。GHQ ESS のレデー(John Z. Reday)氏宛の書簡形式で書かれた文章の冒頭部分である。



たし、唱導された目的の実現に目立った貢献をしなかった。

本項の検討課題は、「傾斜生産」を象徴とする経済統制を日本政府が実施したという観察事実と、日本政府が占領下に置かれていたという現実との関連である。占領下に置かれたことが日本政府の選択肢を制約し、あるいは日本政府の選択に直接影響を与えることを通じて、現実に観察された如き経済統制の実施をどこまで実質的に「強制」したかが検討の焦点である。

政策はすべて日本政府の政策として実施されたから、占領下に置かれたという現実の実質的影響は、多くの場合、直接は表面化せず、関連情報はほとんど得られない。以下でも、限られたケースに関する断片的な情報を提示できるにすぎない。

いずれの敗戦国においても、有効な経済統制の実施は難題である。戦争終了直後の日本政府も例外ではなかった。米の供出進捗率が1945年末で30%以下、1946年から1948年の各年でそれぞれ58%、68%、83%であったという観察事実が当時の日本政府が置かれたきびしい現実を象徴する。

この時期のものとして残された新聞記事や文献のなかに頻出する主張は、たとえば次の3タイプである。

- (1) 「不足」する物資を「公平」に分配する必要がある。自由な市場に任せるわけにはいかない。
- (2) このような極端な物不足の時期に、統制を撤廃すれば、市場は混乱するだけだ。
- (3) 石炭等の基礎物資の価格統制の撤廃は、インフレの激化をもたらす。インフレの早期沈静化のためには、石炭をはじめとする基礎物資の価格を可能な限り低位に設定し、その水準を維持する必要がある。

第3節に見た如く、石炭の生産者価格の統制（さらに、低位安定）政策が、石炭増産の最大の障害として機能した。少なからぬ分野で、統制はほとんど完全に形骸化していた。上の如き一般受けする主張が、期待される結果を実現するための有効な実現手段の選択可能性を考慮し、明示して提示されていたかが、基本的な疑問である。われわれは、(2)と(3)の主張は誤りであり、(1)についても、きびしい条件付で妥当するケースがあるとしても、当時の政府の政策実施能力を考慮に入れれば、採用すべきケースはなく、採用しても再販売のためのヤミ市場を通じて政策はシリヌケになると考える。経済統制は有効に機能しなかったという観察事実は、「なぜ採用したか？」「誰が採用を積極的に薦めたか？」「なぜ、『採用するな！』という声を受け入れられなかったか？」という疑問を浮上させる。

戦争終了直後の生鮮食品の統制撤廃は、GHQの指示によって断念させられた。1945年9月18日の閣議で、政府は青果物及び鮮魚介類の統制撤廃を決した。ただその実施は、統制に代る何等かの措置の定まるまで延期されていた。しかし、世間では、すでに統制撤廃と発表されたので、もちろんそれは実行されるものと信じ、中には決定発表と同時に生鮮食

料品の自由取引が許されたと解した向きもあった。22日に、GHQは日本政府に対し、賃金及び必要物資の価格に関し厳重なる統制をおこなうべきこと、および生活必要物資にして供給不足の物につき、これが公正の配給を保障するため厳重なる消費割当計画を実施すべきことを命じた。政府部内にも反対意見がありその実行が行き悩んでいた生鮮食料品の統制撤廃は、この命令によって、たちまち葬り去られた観を呈した。ESS局長のKramer大佐の説明では、命令の目的は次の2点であった。(1)生活必需品を得るにあたって富める者と同等の機会を一般大衆に与えること。(2)一般大衆にとって常に破壊的なるインフレーションの発展を阻止すること。<sup>114</sup>本項冒頭に引用した文章は、同一人物(石橋湛山)によってほぼ2ヵ月後に書かれたものである。

第5節に見た如く、石炭庁の設置、配炭公団の設置、経済安定本部の創設、そして、1947年春の経済安定本部の拡大強化は、いずれもGHQの強い要請(あるいは、命令)による。つまり、1940年代後半の日本経済を特徴づけた広範な経済統制は、実質的にGHQによって強く推奨され、実質的に強制されたものである。なぜ、いかにしてこのようなことが起きたか?

JCS-1380/15の直接関連する次の部分はThe Operation of the Japanese Economic Systemの一部であって、前掲のDemocratization of Japanese Economic Institutionsからの部分の前に置かれている。<sup>115</sup>

19. The Japanese authorities will be expected to develop and effectively carry out programs of working activity that will enable them out of their own resources and labor to accomplish the following:

- a. To avoid acute economic distress.
- b. To assure just and impartial distribution of available supplies.
- c. To meet your demands for the needs of the occupying forces.
- d. To meet the requirements for such reparations deliveries as may be agreed upon by the Allied Governments.

In order to achieve these aims, the Japanese authorities will have to make the utmost effort to maximize production of agricultural and fishery products, coal,

---

<sup>114</sup> 以上は、東洋経済新報の1945年10月13日号に「統制撤廃の方法：生鮮食料品の自由販売問題」と題して掲載された「社論」の冒頭部分の要約である。「社論」は石橋[1970、103-7頁]に収録されている。また、大蔵省財政史室[1976a、242-43頁]を参照。「連合国最高司令官司令部指令第3号の要旨」などと題して安本[1994、第4巻、6-15頁]に収録されている3つの文書を参照。「要旨」は、「経済統制」に関連して次の如く指令されたとする。「(イ)日本帝国政府は賃金及必需品の価格に付確固たる統制を設定し及維持すべき責任を負う (ロ)日本帝国政府は供給不足せる必需品の公正なる分配を保障する為此等の商品の厳重なる割当を設定し及維持すべき責任を負う」。

<sup>115</sup> 大蔵省財政史室[1982b、169-70頁]。

charcoal, housing repair materials, clothing and other essentials. In the event that they fail to do so, you will direct them to take such measures as in your judgment are necessary.

----

21. The Japanese authorities shall be permitted on their own responsibility to establish and administer any controls over economic activities that are appropriate or necessary in order to achieve the economic ends specified in paragraph 19. Both the policy and the administration of these controls shall be subject to your approval and supervision particularly in so far as they may conflict with the paragraph 15....

日本政府に任せておいたのでは生産増加が実現せず、たとえば'acute economic distress'を回避できないときに介入することが命令されているとしても、「生鮮食品の統制撤廃がこの命令を遵守することに該当する妥当な介入か？」という問いに、本論文の読者のなかで Yes と回答する者の比率は高くないだろう。日本政府が適切かつ必要な統制を行なうことを認めるとしても、日本政府が望む統制の撤廃を阻止することがこの命令の趣旨に合致するとは思われない。しかし、GHQ は統制の継続を日本政府に命令した。

石炭庁の設置や経済安定本部の創設、さらに経済安定本部の拡大強化の強制が、いかなる根拠（たとえば JCS-1380/15 のいかなる部分）に基づくかは定かではない。これらが、上掲の 19 項、21 項に正当に基づくとは見えない。もっとも、第 4 節に見た如く、統制強化を目指す動きの中で提起されたものであり、日本政府あるいはその周辺の統制強化を望む人々には歓迎された。<sup>116</sup>

公団制度は、[6-3-1]に引用した JCS-1380/15 の Democratization of Japanese Economic Institutions の引用部分に続く次の部分に基づくようである。<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> このことは、ニューディラーといわれた「総司令部の若手エコノミストと日本の経済安定本部の官僚との合作の構想で、経済統制によって経済がうまく運営できていくという政策万能主義的な思想に基づくものであった」（中村、1986、187 頁）と解説される「傾斜生産」政策の時期の経済政策全般にあてはまる。当時は下火になりつつあったとはいえ、アメリカでブームとなった考え方が、日本に極端な形で持ち込まれ、誰も止めなかったということか。

<sup>117</sup> たとえば、コーエン[1983、下、157 頁]はこの部分に言及して、「いつものことだが、SCAP のアメリカ人たちはワシントンの指令をそのまま遂行していたにすぎなかった」と解説している。JCS1380/15 のこの部分は、「戦時中にあった産軍体制という恐るべき慣行に終止符と打つことを目的としたものだった」そうである。「産軍体制」「恐るべき慣行」の意味は説明されない。「恐るべき」だとする判断の根拠の提示を意図したものではないが、続く部分に示された「統制会」に関する記述は情報不足に基づく誤解と偏見に満ちているとわれわれは考える。

- (3) Dissolve the Control Associations. Any necessary public function previously performed by these associations should be transferred to public agencies, approved and supervised by you.

Democratization of Japanese Economic Institutions の中に置かれたこの記述と、これを根拠にして、公務員を構成員とする公団を設立させ、公団に配給を独占させることとの距離ははなはだしく大きい。第 5 節に見た如く、石炭統制のケースで、配炭公団の強制によって実質的に得られた変化を見出すのは容易ではない。「政府が一切の損失を負担するという点や従業員が公務員に準じた待遇を受けるといったことを除いては、旧統制機構と大して変化はなかった」(炭界十年史編纂委員会、1955、49 頁)とするコメントに象徴される状況であった。この程度の弊害で収まる程度の制度変更で GHQ の担当者が満足したことを幸いとしなければならないかもしれない。<sup>118</sup>

第 5 節に見た如く、「戦争潜在力の破壊」と位置づけて実施された統制会を含む統制機構の解体が、戦後の経済統制の実効性を低下させ、実施コストを増加させた。「戦時中の統制機構」の実態の正確な理解と、それに基づく「戦時中の統制機構の解体」の冷静な解釈が行われれば、公団設立の強制や、業界団体の徹底的排除という報われない選択はおこなわれなかったはずである。さらに、公団などに対する偏見に基づく思い入れがもう少し弱ければ、統制廃止はより早期に進展したであろうし、経済安定本部の拡大強化や片山政権下の新たな公団設立騒動などに時間とエネルギーを費消することも回避できたはずである。

119

---

<sup>118</sup> 戦時統制期に統制会の横の連絡機関として機能した重要産業協議会(「重産協」)の事務局長在任中(1944年9月3日)に治安維持法違反で憲兵隊に逮捕された帆足計は、戦後釈放後に『重産協月報』の戦後最初の号(1945年11月号)に掲載した「自由と統制 統制会はいかに改組せられるべきか」で、「統制会の理念そのものは、・・・官僚統制の行きづまりと、これを矯正すべき国民的、自立的統制の要望を反映するものであった」にもかかわらず、事実が次の如くであったと批判し反省した。「これまでの日本の戦時経済は、世間では通俗的に統制経済と呼ばれて来たのであるが、厳密に検討すると、それは統制経済にあらずして軍官僚独善経済であり、収奪経済であり、干渉経済であり、自由放埒経済であった。日本の戦時経済には真の意味の総合性なく、計画性なく、未だ科学性がなかった。計画性と総合性とを欠く経済が、統制経済であり得る筈はない。しかも年々数百億にのぼる龐大なる発注が、無秩序に国民経済を収奪し、その総合性は四分五裂し、軍需省のごときは僅かに3、4割の統制力しか保有しなかったというのが過去における実情であった。そしてわが国戦時経済統制の混乱並びに統制会運営の困難さは、実にかかる原因に基づくものであった」(経済団体連合会、1962a、766頁)。GHQの指示は、日本における過去の経験やそこから得られたはずの教訓を完全に無視したものであった。幸いにも、指示通りの状況は実現しなかった。

<sup>119</sup> コーエン[1983、下、161-66頁]も指摘する如く、ESSの当局者たちは、公団のモデルとして、アメリカで戦時中に臨時に設けられた輸入石油とゴムを取り扱う政府法人を考えていた。このような公団を念頭に置いて、統制機構としての公団制度を積極的に利用することの危険性にESSのメンバーが気づくためには、これを「日本を社会化」するための有

#### [6-5]. その他の制約・影響：賠償、貿易制限、公職追放

1947年から1948年の時期の日本政府の経済政策に関わる選択は、占領下に置かれていたという現実によってさまざまな側面で制約され影響を受けた。受けた制約・影響は以上に例示したものにかぎられない。本項では、占領という現実そのものについて簡単に言及し、続いて、本論文の内容に関わるもののうちから、賠償、貿易制限、公職追放の3点について簡単に紹介する。

1952年4月28日に対日平和条約が発効し、占領が終結した。同日、GHQが廃止された。戦争終了から6年8ヵ月強後のことである。本節冒頭に引用したPotsdam Declarationの7項と12項の占領目的と終了の条件に照らして日本政府の政策をさまざまに制約し影響を与えた占領をこの時点まで継続することの正当性と妥当性について検討することは、本論文の関心の範囲を超えるから、読者の検討に任せたい。

もとより、日本を占領下に置くことと、現実に占領下で実施しあるいは実施を日本政府に指示（強制）した「政策」（「占領政策」）は区別する必要がある。「占領政策」は占領下に置いた占領地域で実施した「政策」として選択肢の中から選択されたものである。もちろん、異なる「占領政策」の選択は可能であった。また、たとえば、MacArthur 連合軍最高司令官は、すでに1947年3月17日に早期対日講和を提唱していた。<sup>120</sup>

#### [6-5-1]. 賠償

「賠償」に関わる政策およびその変動が日本経済、日本政府の経済政策を大きく制約した。民間賠償指定工場の解除方針がGHQから発表されたのは1952年3月19日であり、講和条約発効2日前の4月26日に航空機製造施設等850工場の返還が発表された。<sup>121</sup>それまでの期間（つまり、全占領期間）賠償指定工場は、撤去命令の発出を待機する状態に置かれた。ここでは、賠償政策の具体的内容を最初に明示したPauley Interim Reportの基

---

力手段として利用する企てが現実のものとなることが必要であった。

<sup>120</sup> トルーマン・ドクトリンで「冷戦体制」の成立が明確になった1947年3月12日の5日後のことであり、「対日占領政策の転換」が進められたとされる時期のことである。大蔵省財政史室[1982a、479-80頁]。占領期を通じてMacArthurが一般記者を交えて懇談した最初で最後の機会でのことであり、大きく報道された。もっとも、同様の趣旨をアメリカ人記者に語ってアメリカでも報道されたのは1ヵ月前のことだった。2月20日には陸軍省に要請していたし、すでにMacArthurの意向を受けた下院議員が連邦議会に対日決議を促す決議案を提出していた。さらに、3月11日には、モスクワで開催寸前の4ヵ国外相会議でGeorge Marshall 国務長官が対日講和を提案する旨、通知を受けていた。以上、五十嵐[1986、63-64頁]。のちに「早期講和」論と呼ばれることになる当時の動きの詳細については、大蔵省財政史室[1976a、336-42頁]を参照。

<sup>121</sup> 通商産業省大臣官房調査課[1954、536頁]。

本的考え方と、賠償指定工場が受けた制約について簡単に紹介する。

Potsdam Declaration は 11 項で賠償に関連して次の如く述べる。

11. Japan shall be permitted to maintain such industries as will sustain her economy and permit the exaction of just reparations in kind, but not those which would enable her to re-arm for war. To this end, access to, as distinguished from control of, raw materials shall be permitted. Eventual Japanese participation in world trade relations shall be permitted.

設定された対日賠償政策の基本線に沿った具体案の作成はすでに対ドイツ賠償問題を手がけていた Edwin W. Pauley (大統領特使兼大使) に委ねられた。ドイツに関する任を完了した Pauley に、1945 年 9 月 15 日に Truman 大統領は引き続き対日賠償問題の担当を命じた。大統領は Pauley 派遣についての 11 月 1 日の声明で、「対独賠償についてのポツダム会議で採択されたポーレーによる計画がドイツから再び戦争する能力を除去したのと同様に、日本に対する賠償計画の基本的目標も日本の侵略を永久に終息させることである」と述べた。11 月 13 日に東京に到着した Pauley を団長とする使節団が、12 月 6 日に Washington に打電したいわゆる Pauley Interim Report の内容および、公表時の Pauley 大使の声明中の次の文言が大きなショックを与えた。<sup>122</sup>

In steel, and in machine tools and other machinery made from steel, Japan's own figures show that she still has, in workable condition, more than twice the facilities that she had when she invaded Manchuria in 1931.

「中間報告」に「撤去すべき産業」として列挙されたのは、次の通りである。

- (1) 工作機械製造能力の半分 (主要 27 工場)
- (2) 陸海軍工廠の全部 (約 7 万台) 航空機製造の全部 (約 22 万台) ボールおよびローラー・ベアリング工場の全部・航空発動機工場の全部に存在する全工作機械 (35-40 万台)
- (3) 占領に必要な船舶の修理に支障なき範囲において 20 造船所の全施設および全付属設備
- (4) 年産 250 万トンを超える鋼鉄生産能力
- (5) 石炭燃焼火力発電所の半分

… (以下略) …<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> 大蔵省財政史室[1982b、442 頁]。

<sup>123</sup> 以上、大蔵省財政史室[1984、209-17 頁]。

将来の賠償施設の撤去に備えて、GHQ はすでに 1945 年 9 月 22 日に武器、艦艇、航空機等の生産を禁止するとともに、鉄鋼、化学製品、アルミニウム、工作機械、自動車類、商船、重機械およびその重要部品などを製造する民間会社などの工場・設備・特許その他の財産や一切の帳簿記録類につき将来の点検あるいは処分にそなえて良好な状態に保存・維持すべきことを命じた。Pauley 中間報告の発表に伴って賠償指定工場の指定が開始された。1946 年 8 月 24 日現在で 1,006 工場に達した賠償指定工場は、施設を良好な状態において管理することを命じられ、指定施設に属する機械器具その他の設備の滅失・毀損・移動を禁止されるとともに、毎月 10 日までに前月中の管理状況の報告書の提出を命じられることになった。<sup>124</sup>

1945 年 9 月 22 日の GHQ 指令が、同時に、禁止品目生産工場の民需への転換について各工場ごとに申請すべきことが定められていたから、賠償指定工場に指定されなかった工場は、定められた手続を経て民需への転換が可能となった。しかし、指定工場の生産転換については、戦時中の生産物と異なる品目の生産に転換する場合について許可を必要とし、同一品目の生産をなす場合は改めて許可を必要としないというルールの下に置かれた。このため、賠償未定によって重要産業施設の多くが操業休止状態に置かれ続けた。<sup>125</sup> 指定工場は、生産分野の転換が遅れたのみならず、設備の更新や新規設備投資が実質的に不可能な状態に置かれた。

Pauley 案に対しては当初からアメリカ政府内部にも少なからぬ批判が存在した。さらに「対日占領政策の転換」「日本経済の自立化」が推進される時期には、対日賠償政策の根本的な見直しが進んだ。1948 年初頭に第 2 次 Strike 報告と Johnston 報告が相次いで発表され、かつ Kennan と Draper の来日によって、賠償政策の転換は決定的となった。4 月 26 日に陸軍長官に提出された Johnston 調査団報告(集中排除政策との関連で[6-3]でも言及した)は、賠償撤去の大幅緩和と賠償指定の不確実性を除去することを強く主張した。旧軍工廠のものを中心にすでに進めていた賠償を別にして、これ以上の賠償を停止するという政策の採用をアメリカ政府が決定するまでにさほど長くはかからなかった。<sup>126</sup>

国家安全保障会議の決定(NSC13/3)は、1949 年 5 月 10・11 日に国務長官から各地在外公館を通じて FEC10 カ国の外相に手交された。そのうえで、5 月 12 日の FEC 第 153 回会議で McCoy アメリカ代表が声明を読み上げ、中間賠償撤去の中止を公表した。しかし、FEC 諸国のうちではフィリピンと中国が特に強硬な抗議を表明した。<sup>127</sup> 結局、アメリカ政府の

---

<sup>124</sup> 以上、大蔵省財政史室[1984、275-80 頁]。

<sup>125</sup> 大蔵省財政史室[1984、340-41 頁]。

<sup>126</sup> 大蔵省財政史室[1984、403-30 頁]。

<sup>127</sup> 大蔵省財政史室[1984、431-36 頁]。McCoy 声明は日本の平和的目的の生産および生産能力は一切制限せず、従来の諸決定もこの方針に適合させるよう改訂すると述べた。ここから「平和的目的のための産業水準」の規定が問題になり、たとえば、新造船の速度制限と造船能力の制限は従来どおりの政策を維持すべきだとした 1948 年 3 月の海軍省の決定も

決定が、賠償指定工場の指定解除に帰結するのは講和条約が発効した 1952 年であった。

賠償として撤去された施設は多くはなかった。しかし、賠償政策に伴って発生したコストは膨大であった。賠償政策の実質的目的が一定額の価値の移転だとすれば、これほど inefficient な plan が現実採用されることは稀有だろう。

#### [6-5-2]. 貿易制限

1948 年に入り、民間貿易に関する諸種の制限は急速に緩和されることとなった。1948 年 2 月、司令部によって外国貿易商の日本入国が全面的に認められることとなり、5 月 15 日からわが国貿易業者がこれらの外国商社と商談を行うことが認められ、8 月 15 日以降、これらの措置に基づいてわが国貿易業者が売手となり、買手である外国貿易商との間で直接輸出契約を結ぶ、いわゆる B・S・コントラクト方式が実施された。これによりわが国貿易業者は、直接の取引当事者として、従来の貿易長に代わって輸出取引に当たることとなった（大蔵省財政史室、1976b、23 頁）。

民間貿易に関する制限が急速に緩和されたのは 1948 年半ばのことであった。したがって、「傾斜政策」政策の期間のほとんどを通じて、民間貿易は禁止され、あるいはきびしく制限されていた。第 3 節に見た、日本政府の製鋼用重油の輸入許可申請に対する GHQ の不許可回答は、民間貿易が禁止されていた時期の出来事である。民間輸入が認められるようになったのははるか後のことである。

1947 年 8 月 15 日以降民間貿易の実施と一部外国人バイヤーの日本入国が許可されるようになったが、いぜん制限が強く、民間貿易の伸張ははかばかしくなかった。1948 年夏以降も、輸出契約が有効に成立するためには、なお貿易庁と GHQ による承認が必要であり、民間輸出の大部分が貿易庁の承認のみで自由に行なえるようになったのは 1949 年 2 月 1 日以降である。<sup>128</sup>

以上の経過は、民間貿易のうち輸出に限定されるものである。GHQ が、輸入貿易を民間に移すと同時に、これまで GHQ の管理下にあった外貨資金の管理権を日本政府に移管したのは 1950 年 1 月 1 日であり、この旨を発表したのは前年の 12 月 27 日であった。外貨資金割当制度（輸入希望者が、通産大臣に申請して、その品目の輸入外貨資金割当証明書を受け、これを為替銀行に提出して輸入承認の申請をする制度）、自動承認制度（輸入契約を確定した後、為替銀行を通じて申請し、日銀本店で予算額以内である限り全額承認する制度などが、この後にスタートした。<sup>129</sup>

つまり、本論文の検討対象期間を通じて、国際貿易はほぼ完全に（輸入に関しては、完

---

変更された。同、436 頁。つまり、この時点までは、このような制限が加えられていた。

<sup>128</sup> 大蔵省財政史室[1976b、21-23 頁]。

<sup>129</sup> 大蔵省財政史室[1976b、68-70 頁]。



全に) 国家貿易として行われ、細部にわたってまで GHQ の管理下に置かれた。もちろん、日本政府の政策への制約・影響は、管理の具体的内容に全面的に依存する。

SWNCC 150/3 の貿易に関わる部分はすでに[6-2]で見た。GHQ の政策をより実質的に条件づけた JCS-1380/15 の関連部分のうち、本論文の内容に直接関わるのは、Foreign Economic Transaction の 26 項の一部と Civilian Supply Policy and Standard of Provision の 29 項の一部である(下線は引用者による)<sup>130</sup>

26. You will establish controls over all Japanese foreign trade in goods and services. Such controls should be so operated as to give effect during the initial period to the following policies:

a. Exports shall not be approved if such goods are clearly needed to meet minimum domestic requirements.

c. Exports other than those directed to be shipped on reparation account or as restitution may be made only to those recipients who agree to provide necessary imports in exchange or agree to pay for such exports in foreign exchange.

e. Approval should be given only to imports which are clearly in accord with the economic policies elsewhere set down in this directive.

29. a. You will assure that all practicable economic and police measures are taken to achieve the maximum utilization of essential Japanese resources in order that imports into Japan may be strictly limited. Such measures will include production and price controls, rationing, control of black markets, fiscal and financial controls and other measures directed toward full employment of resources, facilities, and means available in Japan.

b. You will be responsible for providing imported supplies only to supplement local resources and only to the extent is needed to prevent such widespread disease or civil unrest as would endanger the occupying forces or interfere with military operations. Such imports will be confined to minimum quantities of food, fuel, medical and sanitary supplies and other essential items, including those which will enable local production of such supplies which you would otherwise have to import.

国内需要を満たすための輸入については 29 項によって厳しく制限された。国内資源の利用を優先して輸入を最小限に制限することが原則として指令され、'widespread disease or

---

<sup>130</sup> 大蔵省財政史室[1982b、171 頁]。

civil unrest'によって占領政策の実施が危機に陥ることを防止するために必要な場合以外には原則を逸脱することを認めないとするのが JCS の指令であった。<sup>131</sup>

しかし、輸出品の生産のための原材料の輸入に関しては、きびしい制限あるいは原則禁止が指令されたようには見えない。たとえば、加工した綿糸や綿織物を輸出するために必要な綿花の輸入を、'during the initial period'においてさえ強く制限すべきだと 26 項が指令していただろうか？現実には、食糧危機を切り抜けるための食料輸入以外では、1946 年 6 月から綿花輸入が許可されたのが輸入の始まりであった。<sup>132</sup>翌 7 月末に戦時補償の打ち切りの見返りとして、産業復興・失業対策のための資材緊急輸入を許可する旨の回答を GHQ から示されたが、提出した「緊急輸入要請 20 品目」のうち確実に輸入が許可された資材はわずかに 3 品目であった。

たとえば、輸出品の加工にエネルギーが必要であり、エネルギー源の石炭の増産に鋼材が不可欠であるという当時の状況下で、製鋼用重油や鉄鉱石の輸入を許可しないことは指令と整合的だったであろうか？また、26c 項に該当する輸出の相手方を見つけ商談を進めるための手段の利用を制限あるいは実質的に禁止する、外国人の買い手の入国禁止（日本人の出国は禁止されていた）等の措置は指令と整合的だったであろうか？

貿易取引に関わる GHQ の政策の指令との整合性はともかく、原材料の輸入を含む貿易がきびしく制限された状況下で、この時期の日本企業の活動と日本政府の政策が実施された。たとえば、綿花の輸入量は、1930 年代には 70 万トン近辺の水準にあったが、1946 年から 1949 年の 4 年間にわたって 10 万トン台の水準で推移し、続く 5 年間の 50 万トンの水準を大きく下回った。1930 年代前半に 300 万 kl 台で推移した原油輸入量は、1946 年から 1949 年の平均で 65 万 kl であり、1955 年の 850 万 kl の 1/10 以下の水準であった。<sup>133</sup>

### [6-5-3]. 公職追放

---

<sup>131</sup> 第 2 次世界大戦後半期以降の時期にアメリカ陸軍が他の連合国軍と協力して担当した救済活動は、Occupied Area では、救済の範囲は占領軍の安全を危うくするような「広範囲の疾病または民生不安」を防止する最小限の枠に制限された。これは、「疾病および社会不安方式(disease and unrest formula)」と呼ばれ、日独両国に対する初期の救済政策を律する基本原則となった。ただし、1946 年春までには、この方式を狭く解釈することはアメリカの利益に反すると判断し、日独両国に対し「飢餓防止」のための食糧等の供給を開始した(大蔵省財政史室、1976a、271-72 頁)。

<sup>132</sup> もっとも、アメリカ市場は 1948 年 1 月に至るまで日本綿製品の受入れを拒絶していた。貿易規模の拡大に対しては、他の連合国とくに FEC 諸国の警戒心を招くおそれがあった。アメリカ市場においても、「日本商品の国際競争力に対する恐怖は・・・根強く残って」おり、GHQ の前 ESS 局長でニューヨークの繊維業者に復帰していた Kramer が『フォーチュン』誌の 1947 年 6 月号で、アメリカの繊維、陶器、缶詰業界が日本商品の復帰禁止運動を進めているのを批判して、「それでは日本経済はいかにして生きていけばよいのか」と問い、「飢えた人々ほど危険なものはない」と警告した(大蔵省財政史室、1976a、280-82 頁)。

<sup>133</sup> 大蔵省財政史室[1978、111 頁]。原資料は日本銀行『本邦経済統計』。

Potsdam Declaration の 6 項は次の如く宣言する。

(6) There must be eliminated for all time the authority and influence of those who have deceived and misled the people of Japan into embarking on world conquest, for we insist that a new order of peace, security and justice will be impossible until irresistible militarism is driven from the world.

JCS-1380/15 の Elimination of Certain Elements in the Japanese Economic Activity と題された部分の 23 項は次の如く指令した（下線は引用者による）

23. You will prohibit the retention in or selection for positions of important responsibility or influence in industry, commerce, or agriculture of all persons who have been active exponent of militant nationalism and aggression, of those who have actively participated in the organizations enumerated in paragraph 5g (above, Political and General Part) of this directive, and of any who do not direct future Japanese economic effort solely towards peaceful ends. (In the absence of evidence, satisfactory to you, to the contrary, you will assume that any persons who have held key positions of high responsibility since 1937, in industry, finance, commerce, or agriculture have been active exponents of militant nationalism and aggression.)

以上に示された如く、軍国主義的指導者や好戦的国家主義の積極的推進者を公職や重要な私的企業の監督的・教育的地位から排除する方針はすでに Potsdam Declaration 等で明らかにされていた。しかし、1946 年 1 月 4 日の「好ましくない人物の公職からの除去」に関する覚書（SCAPIN550 号）が日本政府に実施を要求した内容は、その対象が広範であったため、日本の政・財・官界に大きなショックを与えた。

『朝日新聞』（1946 年 1 月 6 日）が「無血革命」と表現し、George Atcheson が「日本における非ナチ化政策（denazification）」と名づけた公職追放には、次のように評価される側面があった。

民生局が追放を好んで政治的操作に利用したのは否定できない。すなわち、誰が追放令に該当するかは、日本政府と公職適否審査委員会の決定に委ねられていたが、SCAP は特定の個人を指定したり、取り消したりする権限を確保していたので、民生局はこれを武器として政治的人事に介入した。鳩山一郎、石橋湛山、平野力三、松本治一郎らのケースがその例であり、とくに石橋蔵相の場合は、財政政策に関する ESS

との対立が追放の主たる動機となった。<sup>134</sup>

上に引用した JCS-1380/15 の 23 項が言及する如く、本論文の内容により直接関わる「経済追放」も「公職追放」の一環を構成する。<sup>135</sup>1946 年 1 月 4 日の GHQ 覚書が示した 7 項の基準のうち、E 項「日本の膨張に関係した金融機関ならびに開発機関の役員」および G 項「その他の軍国主義者及極端な国家主義者」に経済界関係者が含まれる可能性があった。'key positions of high responsibility'の具体的内容を含めて「現地」で決定すべき事項が幅広く残されていたこと、決定内容の妥当性やその影響などをめぐって GHQ 内部で意見がまとまらなかったことなどの理由から、「経済追放」の実施は第 1 次追放では棚上げされた。

1946 年 4 月下旬から GHQ 内部で打ち合わせが始まり、日本政府にも検討を求めた。担当する民生局 (GS) が日本政府に正式に財界追放を指示する文書を送ったのは 1946 年 8 月 20 日であり、日本政府は 10 月 21 日にかなり詳細な計画を提出した。10 月案では 397 の企業と 52 の特別法による団体 (うち経済関係は 28) の役員が該当者とされていた。企業の選定基準は、資本金 1 億円以上の大会社、総理大臣が過度の経済力集中に指定する会社、主要な金融関係機関、統制会社、航空機・武器を製造する主力会社、独占的な商社、持株会社とその関係大会社などであった。GS が日本政府に送った 10 月案を大筋において承認した覚書は、過度の経済力集中である企業の役員を主たる対象とすべきことが強調された。つまり、1946 年 3 月の Edwards Report が経済追放の基準として重視された。<sup>136</sup>

1947 年 1 月 4 日公布の勅令によって第 2 次追放が開始されたが、G 項の経済関係では 6,951 名が審査対象となり、453 名が在職中の公職から追放され、186 名が公職に就けないものとされた。E 項では対応する数字は、それぞれ、51 名、12 名、31 名であった。財界

---

<sup>134</sup> 大蔵省財政史室[1976a、188-89 頁]。追放は、1948 年 3 月まで継続され、この間数字の改正を経て、対象を経済界、地方公共団体、言論界に広げ、さらに該当者の三親等に及ぼすなど、強化、徹底された。追放者の総数は 21 万人 (審査対象者は 231 万人)、うち軍人が 79.6%、政界人 16.5%、超国家主義者 1.6%、財界人 0.9%、官僚 0.9% (1,809 人)、言論人 0.5%と続く。同、208 頁。

<sup>135</sup> コーエン[1983、上、241 頁]によれば、財界人の追放は対日政策立案の最終段階で考えだされたものであった。1945 年 8 月 22 日の国務省再編で、John Carter Vincent の率いる急進的改革者が Joseph Grew、Eugene Dooman ら穏健派に取って代わったあとですら「日本の将来の経済的努力を平和目的のためだけに指導しない人々」に限られており、「産業・金融・商業・農業の分野で重要な責任ないし影響力を伴うポスト」に適用したのははるか後のことであった。JCS-1380/15 の 23 項の付帯条項は、General Eisenhower あての対ドイツ占領政策の基本方針を指示した JCS1067(April 1945)の 6c の表現をそのまま繰り返したものであった。JCS1067 については、大蔵省財政史室[1982b、827-37 頁]を参照。米ソ冷戦の開始によって促され、1947 年 7 月、「アメリカは悪名高い JCS-1067 を撤回し、新指令 JCS-1779 を発して、懲罰的改革に代えドイツの『安定的政治・経済的条件の確立』を実現するための新たな目標を示し、とくに経済政策面において、つぎつぎと緩和措置をとりはじめた」(大蔵省財政史室、1976a、323 頁)。日本でたたとえば過度経済力集中排除法が成立したのはこの 5 ヶ月後である。

<sup>136</sup> 大蔵省財政史室[1982a、311-12 頁]。

追放の動きが伝えられた時に、指定されることを予想して、事前に公職を辞任した人々がいた。これらの人々を指定しないことによる抜け道をふさぐために設けられた仮指定制によって、E 項と G 項でそれぞれ 391 名と 914 名の経済関係の人々が公職を追われた。こうして少なくとも合計 2,000 名を超える財界人が公職を追われ、さらに多くの財界人が審査対象となった。[6-3]に見た如く、この時期が、「経済力集中排除」政策をめぐるドタバタが華々しく展開された時期でもあり、現実化した結果が当初より見通せなかったという事情にも留意する必要がある。<sup>137</sup>

#### [6-6]. Dodge line

Government regulation and control of every aspect of economic activity was never stronger in Japan than in the early years of the American Occupation. These misguided policies delayed Japan's economic recovery. Things began to change with the arrival in Tokyo of Joseph M. Dodge, President Truman's new special emissary to Japan. The fiscal austerity measures and reforms introduced at his suggestion became known as the Dodge line.

The relaxation of government controls over Japan's economy forms the major part of a "reverse course" in American policy. The initial goals of Occupation policy had been to punish the guilty (as defined by the United States!) and to strengthen political democracy. As the Americans set about achieving these aims, they regarded Japan's rapid economic recovery indifferently, at best (Flath, 2000, p.83).

戦後の日本経済が混乱から復興、そして成長へ移行する過程で必ず登場する言葉の 1 つが Dodge line である。Flath[2000、p.83]のように占領初期の誤った政策が日本経済の回復を遅らせたと考える人々にとっても Dodge line は特別の響きをもっている。「傾斜生産」政策が有効に機能し、続き時期の高度成長の基盤形成に大きく貢献したとする「通念」の前半は、以上に見た如く事実誤認であり、誤解である。当然のことながら、後半部分の主張にも根拠はない。「Dodge line の位置づけはどうか？その高度成長のための基盤形成への貢献についてまで否定するわけではなかろう？」と考える読者のために、本項では、本論文の内容との関連で Dodge line を位置づけておく。

あらかじめ、次の 4 点に注意を促したい。

- (1) Dodge line と呼ばれる「政策」が実質的な影響を与えたのは、早くても Dodge が来日して政策を発表した 1949 年 3 月、あるいは予算が実施された 4 月以降のことであ

---

<sup>137</sup> 大蔵省財政史室[1982a、312-16 頁]。

る。本論文が検討対象期間として設定した 1947 年~1948 年の時期あるいは戦争終了から 1948 年末に至る時期が終了した後である。従って、本論文の全体の検討内容は、Dodge line の影響を受けていないし、Dodge line の評価とも独立である。

- (2) 中村[1986]が指摘する如く、1948 年半ばまで続いた物価上昇の勢いは、1948 年の終わりには明らかに鈍くなった。生産財のヤミ価格や消費者物価指数も 1949 年の初頭をピークに少し下がり始めていた。Dodge line 以前から物価は落ち着きはじめていた。つまり、インフレは Dodge が来る前に収まりかけており、Dodge line はそれに追い討ちをかけたのである。燃え盛る炎のような勢いのインフレを Dodge line の強硬路線によって強引に沈静化させたわけではない。

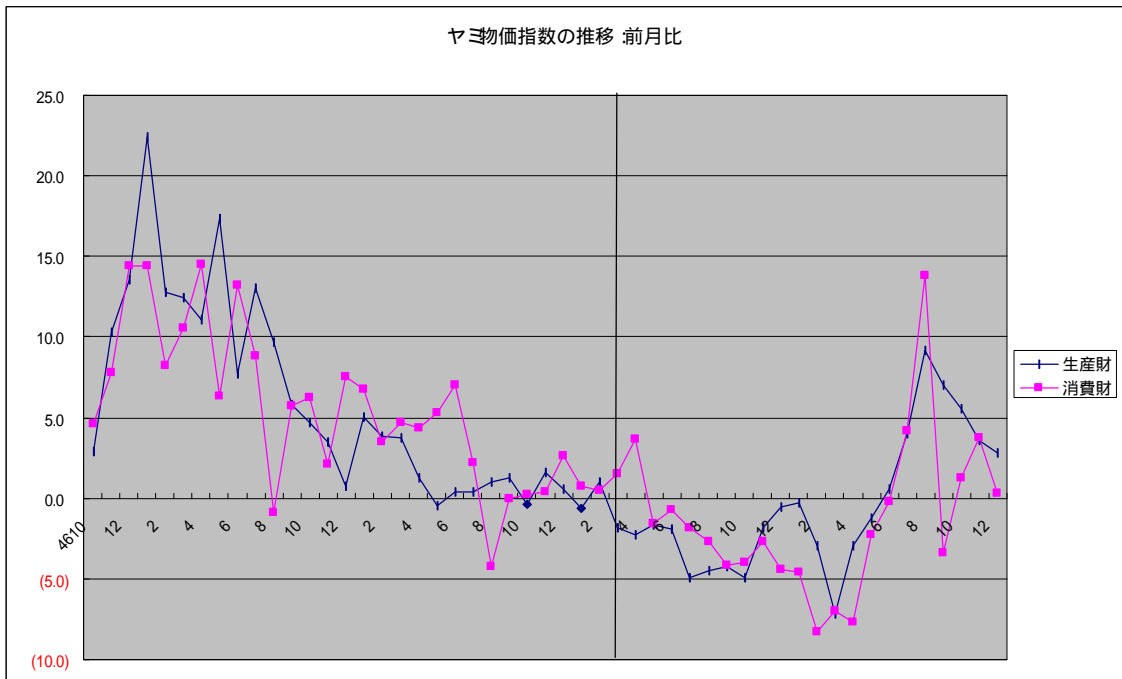
次の第 4 図は、生産財と消費財のそれぞれについてヤミおよび自由物価指数（東京：月次）の推移を、対前月比で示したものである。（図の縦線が 1949 年 3 月である。）<sup>138</sup>Dodge line がスタートする半年以上前から生産財、消費財ともにヤミ物価指数の動向は沈静化していた。<sup>139</sup>

#### 第 4 図. ヤミ物価指数の推移：前月比(%)

---

<sup>138</sup> 数字は、大蔵省財政史室[1978、61、64-64 頁]の、生産財（22 品目総平均）と消費財（50 品目総平均）である。原典は、日本銀行『本邦経済統計』である。

<sup>139</sup> この観察事実は、[3-3-2]で見た米の供出進捗率の動向およびその解説とも整合的である。1945 年 12 月に 3 割にも達しなかった供米進捗率は、1948 年には 83%まで上昇し、1949 年 2 月に 100%を突破した。その基本的理由は、供出価格がヤミ価格に近づきヤミ売りが魅力を失ったからだと解説されている。また、1948 年 1 月に GHQ の Alber 物価配給課長は、1947 年後半における経済所指標の好転を分析しつつ「日本経済は、一時的にせよ相対安定期に入った」と観察したし、5 月末に発表された第 2 次経済白書も「物価の騰貴も昨秋以来ややその速度を弱め」てきたと書いていた。以上、大蔵省財政史室[1976a、391 頁]。



- (3) 以上に見た如く、実質的有効性には大きな疑問があるが、広範な分野にわたって厳しい「経済統制」が実施された。しかし、その象徴である石炭に関して、[5-3]で見た如く、1948 年末から一部の特殊上級炭を除き石炭供給は過剰気味になった。このことを反映して、1949 年初めから石炭統制の撤廃プロセスがスタートし、9月15日には配炭公団が廃止された。つまり、経済統制の見直しや撤廃のプロセスも、Dodge が来る前にすでにスタートし、Dodge line はそれに追い討ちをかけたのである。有効に機能した経済統制が重要な役割を果たし、多くの「関係者」が強く統制を支持している状況から、Dodge line の強硬路線によって強引に「自由化」路線に転換させたのではない。
- (4) 片山内閣総辞職の後を継いだ民主党の芦田党首を首班とする 3 党連立内閣が総辞職し第 2 次吉田内閣が発足したのは 1948 年 10 月 15 日であり、第 24 回総選挙で全議席の 54.5% を獲得する大勝利を収めた民主自由党が第 3 次吉田内閣を発足させたのは 1949 年 2 月 16 日であった。つまり、統制を望まなかった「保守派」が国民の圧倒的な支持を獲得して Dodge line を受け入れる準備が整っていた。いつでもどこでも、「政策」の転換は容易ではない。政策転換の内容が、「バラ撒き」政策の要素を伴う介入主義的な「政策」の大幅削減あるいは停止のケースでは、困難さはとりわけ顕著である。「政策」の転換を企図した政府には、Dodge の存在および背後に存在したアメリカの基本政策は、きわめて高い利用価値があったはずである。Dodge line と呼ばれる「政策」は日本政府の「政策」として実現したのであり、日本政府の協力なくしては

有効に実施できなかったはずである。<sup>140</sup>

デトロイト銀行頭取の Joseph M. Dodge が、「経済安定 9 原則」の実施にあたって、MacArthur 元帥を援助するように再選直後の Truman 大統領から要請を受けたのは、「9 原則 ( Nine-Point Economic Stabilization Program )」指令が発せられた翌日の 1948 年 12 月 11 日であった。「9 原則」は、アメリカ対外経済政策に関する最高の審議機関である NAC ( National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems ) が準備し、国家安全保障の分野における最高の審議機関である国家安全保障会議 ( National Security Council, NSC ) を通過し、大統領の承認を経たうえで、12 月 10 日に、FEC の中間指令 ( FEC-329 ) という形式をとって MacArthur 元帥に伝達された。

「9 原則」は独立した決定ではなく、対日占領政策の転換にともなう新たな総合政策を大成した Recommendations with Respect to U.S. Policy toward Japan ( NSC-13/2 ) の一部であった。NSC-13/2 は、1948 年 5 月に国務省によって立案され、陸海軍省と NSC 事務局の間で若干の修正を経て、10 月 7 日の NSC 会議承認を経て、同月 9 日に Truman 大統領の承認を経たものである。20 項目にわたる諸政策を実施に移すよう規定したこの文書の中心は、「9 原則」によって具体化される日本経済の復興および安定を規定した第 15 項と、SCAP の責任、機構を縮小し、占領政策の権限を大幅に日本政府に移譲して、改革の実施を日本側の自主性に委ねようとした一連の項<sup>141</sup>にあった。

たとえば、15 項の Economic Recovery と 19 項の Control of Japanese Economic War Potential の冒頭部分はそれぞれ次の通りである。

15. Second only to U.S. security interests, economic recovery should be made the primary objective of United States policy in Japan for the coming period.

---

<sup>140</sup> コーエン[1983、下、314 頁]は、NSC 指令が伝えられてから Dodge line がスタートするまでの間に、「戦後初の強力な Dodge 同様保守的な単独政権が成立したこと」と「Dodge 式経済学を信奉する、勤勉で大胆な人物 ( 池田勇人 ) が蔵相に就任したこと」という 2 つの幸運な出来事が起きたことを指摘して、Dodge が賭博師だったら、"Lucky Joe" Dodge と呼ばれたであろうとしている。渡辺[1983、683 頁]は、次の如く解説している。「吉田茂第 2 次内閣が成立したのは 1948 年の 10 月であった。当時の司令部の吉田内閣に対する反応はあまりよくなかった。それまでの内閣が何事も司令部の顔色をうかがう態度であったのに対して、必ずしも司令部のいうなりにならないという印象があったようである。・・・私ども司令部との連絡役が閣議に出席するという慣習も中止された。」渡辺[1983]は 1946 年 5 月から大蔵省終戦連絡部長 ( 途中から渉外部長。1948 年 9 月から官房長を兼務 ) などの立場で、終戦後の大蔵省の対 GHQ 折衝に従事した大蔵官僚の日記である。渡辺は「私ども司令部との連絡役」の代表者の 1 人であった。この部分は、日記の刊行に際して 1966 年に刊行した『覚え書』の要約に近い回想録である。

<sup>141</sup> 第 8、11、12、13 項である。NSC-13/2 については大蔵省財政史室[1982b、192-95 頁]を参照。第 8 項の一部については後掲。



19. Production in, importation into, and use within Japan of goods and economic services for bona fide peaceful purposes should be permitted without limitation, except:...

アメリカの国家意思として確定していた「9原則」の実施段階で、SCAPの財政顧問という助言者の立場で行動するDodgeの役割は、形の上ではWashington政府が決定した方針の執行者であった。しかし「9原則」の具体的な実施計画の作成の大部分はDodgeの来日（1948年2月1日）後に着手された。<sup>142</sup>

中村[1986、193-94頁]が指摘する如く、「経済安定9原則」は、統制主義的な思想と自由経済の思想が混じりあい、相容れない2つの政策方針が書かれている不思議な文書である。

9原則の項目は次の通りである。

- (1) 真に総予算の均衡をはかること。
- (2) 徴税計画の促進強化。
- (3) 信用の拡張の厳重な制限。
- (4) 賃金の安定計画の立案。
- (5) 物価統制の強化。
- (6) 貿易と為替統制の強化。
- (7) 輸出向け資材配給制度の効率化。
- (8) 国産原料・製品の増産。
- (9) 食糧集荷の効率化。

財政の均衡と信用の制限を中心とする(1)~(3)と、統制の強化に関わる(4)~(9)の2つのグループによって構成され、9原則の実現が単一為替相場設定の条件だとするが、Dodgeの真意は最初の3項目の実現にあり、Dodge lineとして語り継がれる「政策」の内容もそこにある。<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> 以上、大蔵省財政史室[1976a、391-417頁]。NSC-13/2については、大蔵省財政史室[1982b、192-95頁]。Dodgeの立場と役割について、日本政府は早くから理解していたようである。たとえば渡辺[1983、327頁]は、1949年3月18日終日続いたDodgeの会議の記録の中に、GHQ側参加メンバーの次のコメントを記している。「Dodgeは対日援助が従来無駄使ひされて居るとの華府の判断に基き full authority を以て派遣されたもので、ESSあたりに若し反対意見あらばESSの人事更迭もしてよい諒解がある。ESSの提出した復興計画は非常に過大でありしかもそれが有効に使はれるという assurance がないとの印象が本国には強い。」関連して、同、684頁を参照。

<sup>143</sup> 1948年7月にMarquat ESS局長から来栖安本長官に交付された「経済安定10原則」などに象徴される1948年段階のGHQの経済政策は、対症療法的諸施策を列挙する微温的なものであった。「9原則」に統制強化に関わる項目が多く含まれた理由の一端は、直前ま

対日占領政策の転換にともなう新たな総合政策を集大成した NSC-13/2 の決定過程ではアメリカ政府内部でも激しい意見の対立があった。新たな対日政策が軌道にのるまでの過程で、「もっとも執拗で強烈な抵抗を試みたのは」、FEC 諸国ではなく、MacArthur 元帥と GHQ であった。「NSC-13/2 の大部を拒絶した MacArthur も、対日援助と引き換えになっていた 9 原則指令は、しぶしぶながら受け入れざるをえなかったのである。」<sup>144</sup>吉田内閣に 9 原則が示されたのは 1948 年 12 月 19 日の MacArthur 元帥の書簡によってである。その中で、「当時アメリカ議会に提出されていた 1950 年度対日援助予算 5 億 5,600 万ドルが認められるかどうかということは、日本がこの 9 原則を守るか否かにかかっているということが説明された」(渡辺、1983、683-84 頁)

NSC-13/2 の Supreme Commander for the Allied Powers と題した 8 項がとりわけ重要である。

8. This Government should not at this time propose or consent to any major change in the regime of control. SCAP should accordingly be formally maintained in all its existing rights and powers. However, responsibility should be placed to a steadily increasing degree in the hands of the Japanese Government. To this end the view of the United States Government should be communicated to SCAP that the scope of its operations should be reduced as rapidly as possible, with a corresponding reduction in personnel, to a point where its mission will consist largely of general supervisory observation of the activities of the Japanese Government and of contact with the latter at high levels on questions of broad governmental policy.

Dodge の役割は、次の宮澤[1965]の回想に象徴される。当時大蔵官僚であった宮澤は、直後に大蔵大臣に就任した池田勇人の大臣秘書官となった。日本到着直後の定例記者会見(2月5日)で、大蔵大臣が Marquat に、新内閣ができたらず予算を組み、GHQ に提出したいと言った時に、Dodge が次のような発言をしたという。

自分は今の日本にとっては、予算を均衡させることが一番大切だと思う。そのためにはどうするか、金を使わぬという以外に方法がない。金を使わなければ政府は仕事が出来ないから、国民は困るに決まっている。しかし、あれだけ惨めに負けた国民が、困らないで立ち上げられるはずがない。今の日本国民に最も大切なのは、"耐乏生活

---

での時期に GHQ が支持(あるいは指示)した「政策」との表面上の継続性を保持するための工夫という側面が含まれたはずである。「10 原則」等については大蔵省財政史室[1976a、391-99 頁]を参照。

<sup>144</sup> 大蔵省財政史室[1976a、405-9 頁]。

”、今の占領軍や日本政府に一番必要なのは、国民に耐乏生活を押しつける勇気である。

重要なのは、続く「後でわかることだが、Dodge のこのお説教は、半分は Marquat の下にいる文官達に向けられたものであった。この文官達はニュー・ディールの信者が多く、経済を計画的に運営することに過度の自信を抱いていた」とするコメントである。<sup>145</sup>

Dodge line は、1949年2月23日に日本政府からGHQに提出された1949年度予算案を組み替えた「組み替え予算案」に象徴される。Dodge は、Washington と MacArthur 元帥の承認をとりつけたうえで、GHQ 官僚の不满と日本政府の陳情を受けつけない姿勢を堅持した。数回にわたる Dodge = 池田会談を経て、Dodge は「評判の悪い措置」である「組み替え予算案」を3月22日に日本政府に提示した。吉田首相は、閣議、与党をはじめ、安本や財界の不满を抑えて、ほとんど無修正で Dodge 案を政府案として国会へ提出した。予算は4月20日に成立した。<sup>146</sup>

Dodge は1949年5月に帰国した（5月2日に横浜出港）。「陸軍省の要請で10月末に再度来日するまでに、経済安定政策が確実な成功をたどりつつあることは明らかとなった。」

<sup>147</sup>

Dodge line に強く反発した Cohen は、後に次のコメントを残した（コーエン、1983、下、353頁）。もっとも、朝鮮戦争の勃発は1950年6月である。

Dodge のデフレ政策で経済が苦しかった1949年5月の緊縮予算通過から、日本産業界に膨大な米軍の特需が舞い込んだ朝鮮戦争の勃発まで、吉田・池田政権は日本の実業界に対して Dodge の身代わりとなり、その政策に対する日本人の敵意を緩和するという重荷を背負っていた。

---

<sup>145</sup> この回想の10年前に、宮澤は次のような回想を残している。「こんどドッジ氏が日本にやって参りましたのは、今までの ESS の無能ぶりをやっつけてやるいいチャンスではないか、という気持ちがあったのであります。つまり、ドッジという人に食い下がってみようじゃないか、ということをお池田さんに申し上げたことを、どういふわけだか今でもはっきり覚えております」（宮澤、1955、6頁）。

<sup>146</sup> 3年後に「占領下3年のおもいで」と題して池田は次の如く回想した。独立後とはいえ、大蔵大臣在任中の回想であることもあり、表現は遠慮がちである。「1949年度の予算案を議会に出す運びになったが、最初の予定にくらべると大変違い、極端な緊縮予算なので、与党の内部からひどい攻撃を受けた。ことに、私は政治に入ったばかりであり、一年生で生意気だという空気が強かったから、予算案はできたものの、私はまず辞職せねばなるまいかと考えた。その時、私を助けてくれたのは吉田総理大臣である。吉田さんは経済のことなど分からぬにちがいないのに、とにかくやり給えといったきりで、それ以後どんなことがあってもその立場を変えなかった。3年間に経済が安定したのは、ドッジの卓抜な功績だが、あの時吉田さんがぐらぐらすればたとえドッジがどういう注文を出そうと、国会で絶対多数を持つ自由党が動かないかぎり何ともできなかったに相違ない。」さらに、「国家百年のためだ」と言って協力を約した大野伴睦に回想は及ぶ。池田[1952、216-17頁]。

<sup>147</sup> 大蔵省財政史室[1976a、425頁]。

Dodge line と呼ばれる「政策」が採用されなければ、日本経済の復興はさらに遅れたであろう。これによって「政策」を含めた戦後の混乱からの速やかな脱出が実現した。混乱からの脱出という意味での「正常化」であり、混乱の少なからぬ部分が「占領政策」に起因したとすれば、Dodge line の中心的意義も「占領政策」を含めた広い意味での「正常化」の実現にある。もちろん、「正常化」なくしては高度成長への移行は困難だったという意味では、Dodge line は高度成長の基盤形成に大きく貢献した。「Dodge line は、誰の政策か？」という設問は不毛である。

#### [6-7]. 第6節の要約：「占領政策」の評価

占領軍が最初に厚木と横浜に上陸した8月30日から1ヵ月とたたぬうちに、GHQはそれまで封建的で暴力的なまでに軍国主義的だった7千万の日本国民を、民主的で平和的な国民につくり変えるという前例のない仕事にとりかかった。平和条約までの単なる平和維持、賠償金の管理、あるいは政治支配といったものに満足せず、今にもやってきそうな国民の餓死、伝染病の蔓延と社会不安にもひるまず、占領軍は結果的に日本社会改造5カ年計画となった作業を開始した。あらゆる面からみて、これはその後続く遠くの国に対する米国の内政干渉 好意に基づくもの、国家利益によるものなどさまざま、ついにはベトナム戦争にまで行くのだが のうち最大の成功を収めたものであることは間違いない。日本占領が効果をあげたがために、米国民が以後の干渉を受け入れた面が大いにあるのだが、米国のプレゼンスが日本ほど成功した例も少ない。日本でこれほどうまくいったことが、なぜ他国でうまくいかなかったかは、きわめて興味深いテーマである。おそらく米国が対外援助でなく、血をもって介入の権利を手に入れたからであろう(コーエン、1983、上、25-26頁)。<sup>148</sup>

評価は評価基準を前提とする。とりわけ初期の「占領政策」は日本経済の可能な限り速やかな復興を中心的な目的として実施されたわけではない。また、「政策」はさまざまな制約条件の下で「政治的」に決定されるものであり、たとえば、日本に対する憎悪が世界中にあふれていたという環境の下で「占領政策」は実施された。

本節では、「傾斜生産」政策をはじめとする1947年～1948年の時期の日本政府の経済政策に与えた制約・影響に焦点を合わせて、本論文の目的に不可欠な範囲で占領政策の具体的内容を簡単に紹介したにすぎない。本節の「まとめ」としての「占領政策」の評価も、

---

<sup>148</sup> 最後の文章は、Cohen[1987、p.6]では次のようになっている。翻訳に際して用いられた英語版との関連は不明である。'America had won its right to intervene with blood rather than with financial aid, of course, but also the Japanese people themselves were part of the answer.'

この時期の日本政府の経済政策に与えた制約・影響を通じる日本国民の経済厚生に与えた影響の大きさを基準にするものである。

本論文が検討対象とした 1948 年末までの時期（慣例に従って、「初期」と呼ぶことにする）の「占領政策」は日本国民にかなり高いコストを支払わせた。「懲罰」「報復」などを含めた「占領目的」との関連でこのコストが正当化されるか否かは本論文の検討課題ではないが、同じ目的を達成するために効率的な方法であったとは思われない。

本項冒頭に掲げた「日本占領」全般に関するコーエン[1983、上、25-26 頁]の評価は、たとえば、次の 2 点を含めて、今日でも日本の内外の多くの人々にとって典型的あるいは平均的なものであろう。<sup>149</sup>

- (1) それまでの封建的で暴力的なまでに軍国主義的だった日本国民を、民主的で平和的な国民につくり変えるという前例のない仕事であった。
- (2) あらゆる面からみて、日本占領はその後に続く遠くの国に対するアメリカの内政干渉のうち最大の成功例であり、日本占領の成功が以後の干渉をアメリカ国民に受け入れさせることに大きく貢献した。

この 2 点に関するかぎり、日本占領政策はかなり大きく誤解されており、誤解が大きな災いの源になっている可能性がある。この点に関して簡単にコメントして本節の締めくくりとする。

(1) を反映したキーワードが「民主化」である。しかし、「封建的で暴力的なまでに軍国主義的だった日本」の占領は、「治安」の確保にほとんど時間とエネルギーを費やす必要がなかったという点で、極めて異例であった。日本では、「治安」の確保に時間とエネルギーを費やさずに、当初から「占領政策」に専念できた。この意味で、日本は占領軍にとってパラダイスのような存在であった。日本以外での「内政干渉」では、ほとんど例外なく、「治安」の確保に膨大な（あるいは大半の）時間とエネルギーを費やしている。

GHQ が戦犯容疑者の逮捕（9 月 11 日開始）を除いて、進駐（8 月 30 日）後 1 ヶ月余にわたってほぼ静観の態度をとっていたのは、直接統治から間接統治方式への転換に伴う機構の整備に手間取ったこと、間接統治の原則に照らして、しばらく日本側の自発的改革の

---

<sup>149</sup> 相互に排他的であるわけではないが、次のような別の見方もある。「ドイツの場合は、戦後東京の大立者となったダグラス・マッカーサー元帥のような救世主的熱情をもった人間によって占領がおこなわれたわけではなかった。ドイツには、日本のように異国趣味を勝者に感じさせる要素がなかった。マッカーサー元帥にとって、日本は異教徒の『東洋的』社会であり、キリスト教伝道の任務をもつ白人によって隔々まで支配されて当然の存在なのであった。『白人の責務』という言葉で知られる植民地主義的なうぬぼれが厚くましくも実行された最後の例が、日本占領だったのである。 / . . . アメリカ人が見たのは、人々を破滅に追いやった軍国主義者を憎み、戦争を嫌悪し、破壊された国土で現状の困難にただただ圧倒されている民衆の姿であった」(Dower、上、7 頁)。

意欲を見定めようとしたことに加えて、次の理由による。<sup>150</sup>

最優先課題であった日本軍の武装解除を急速かつ円滑に達成するためであり、10月16日のマッカーサー元帥声明は、日本本土（兵力350万）における武装解除と復員は完了し、350万にのぼる外地日本軍の武装解除もほとんど終了しつつあることを確認し、かくもすみやかに順調な軍隊の解体は「世界史に未だかつてその例を見ない」と自賛した。

「日本国民は、『民主的で平和的な国民につくり変える』ことが必要なほど『封建的で暴力的なまでに軍国主義的だった』か？」という設問に対する回答は自明ではない。

この時期の日本とドイツの「占領政策」は、「平和条約までの単なる平和維持、賠償金の管理、あるいは政治支配といったものに満足せず」に、占領地域の「社会改造」にまで踏み込んだという点で前例を見ないものであった。この点で日本の「成功」体験が「後に続く遠くの国に対する米国の内政干渉」をアメリカ国民に受け入れさせることに貢献したとすれば、事態は深刻である。<sup>151</sup>

「後に続く遠くの国に対する米国の内政干渉」に比べれば、とりわけ「占領初期」以後の日本の経済・社会の順調な推移は、日本のケースを成功例に見せるかもしれない。しか

---

<sup>150</sup> 大蔵省財政史室[1976a, 184頁]。日本政府は、直接軍政ではなく間接統治方式を求めた。この求めを受け入れたのは、厚木到着以来の観察で、「事態が予想以上に平穏で、直接軍政に固執する必要が薄く、Washingtonの予定した方針を全面的採用しても心配がない、との判断」がGHQ内で固まりつつあったためである。同、127、130頁。

<sup>151</sup> 日本に対する占領政策についてもあてはまるが、先行した対ドイツ占領政策の方針をめぐってアメリカ政府内部に激しい対立が存在した。早くから、強力な内政干渉を推進することに広範な合意があったわけではない。強硬論を象徴したのがRoosevelt政権の財務長官Henry Morgenthau, Jr.の名前と結びつく、Morgenthau planである。簡単には、大蔵省財政史室[1976a, 12-22頁]を参照。対ドイツ占領政策実施過程においても意見の対立は激しく、「正常化」はスムーズには進まなかった。たとえばGillingham[1991, p.365]はConclusionで次の如くコメントした。"The [Roosevelt's] Grand Design had little value as a reconstruction strategy, and the wartime domestic consensus behind it crumbled with the death of Roosevelt and the onset of peace. No master hand or idea guided America's postwar foreign policy; when not merely an emergency response, it was the product of interventions by representatives of factions split off from what had been the New Deal coalition. After 1945 America was at war with itself in Germany, Europe and the world at large. U. S. military government in the defeated Reich was chaotic. From one side practical men pushed for recovery without reform, on the other radicals demanded precisely the opposite. Such conflicts had to be resolved and coherence introduced into U.S. policy before conditions in Germany and in Europe could be normalized.

There was nothing elegant about the political stabilization process in the United States. It began with the expulsion of the Left and was accompanied by a thundering anti-Communist rhetoric that would eventually cause brain disorders in the body politic. Yet crude methods were needed to consolidate bipartisan support for the decisive departure in foreign policy known as the Marshall Plan.'

し、あくまで相対評価にすぎないし、内政干渉と日本の経済的成功の因果関係は明らかではない。さらに、「占領政策」が「占領初期」の混乱に大きく貢献したことも否定できない。

「占領政策」も政府の政策の一環であることに注意すれば、「占領政策」という内政干渉を「成功」裏に進めることの困難性を即座に理解できるはずである。「日本占領」に関してその困難性をうまく克服できたとすれば、それは奇跡に近いということも容易に理解できるだろう。にわか仕立ての「政府機関」に、7,000万の人間が生活する地域の「占領政策」を任せたのである。<sup>152</sup>そして、適切な monitor は存在しなかった（あるいは、機能しなかった）。

日本に対する「占領政策」が「成功」であったかどうかは、設定する評価基準に依存する。しかし、日本に対する「占領政策」が目覚ましい「成功」を収めたとするイメージが、他の国々に対する内政干渉の妥当性・有効性に関する冷静な検討の妨げとなってきたとすれば、悲惨なことである。

---

<sup>152</sup> 「政府機関」全体とともにその構成メンバーの質、さらに「政策」対象となった人たちの「政府機関」メンバーに対する認識も大きく影響したはずである。間接統治となったこともあり、GHQの意向に沿って「政策」を実行する立場に置かれた官僚たちのGHQメンバーに対する認識がとりわけ重要であった。戦前以来の誇り高い日本の官僚たちの少なからぬ部分にとって、GHQメンバーの多くは有能な官僚としての敬意を払われていなかったようである。たとえば、池田大蔵大臣の大臣秘書官であった宮澤[1955、5頁]の次の回想は象徴的である。「マーカットという人は非常に無能な人で、その下にいる人も無能な人が多かったし、有能な人は少し見当違いに有能な人であったわけでありましたから、ずいぶん不愉快な目を見ておったのであります。財政を締めてインフレを止めようというような考え方がなかなかきちんとでてこないのです。」池田蔵相、宮澤大臣秘書官とともに毎日のようにDodgeと顔合わせ、Dodgeに「三銃士」とあだ名されていた3人の1人である渡辺は、MacArthurの副官Bunker大佐に「司令部の人々は概ねよい人ばかりであるが、経済問題について素人が多く説得力がない。もう少し説得力のある人物をよこしてもらえないだろうか」と訴えていた。Dodge派遣の決定についてBunkerから「君がいていたような人物がいよいよ来ることになったよ」と紹介されたという（渡辺、1983、684頁）。

## [7]. 結論

戦後の混乱した時期の日本で実施された「傾斜生産（方式）」と呼ばれる経済政策が極めて有効に機能し、敗戦に伴うショックと混乱からの迅速な脱出、戦時経済から平時経済への移行と急速な復興、そして次の時期の高度成長の基盤の形成に大きく貢献したとする主張（「傾斜生産」政策有効説）が「通説」となり、「通念」としての地位を確立してから半世紀が経過した。今日でもこの主張が占める「通説」・「通念」としての地位は微動だにしてい

ない。最近数十年間に日本を含めて世界中の各国で進められた市場経済における政府の役割に対する見直し・再評価は、経済規制や経済統制の実施困難性やコストの高さとともにパフォーマンスの低さに対する認識を高め、市場に対する政府の介入に対して人々を慎重にさせた。日本に限らず、いずれの国々でも、民営化、規制緩和、行政改革がキーワードとして広く受け入れられ続けている。強力な経済統制の実施と、経済統制下での資源配分に対する政府の積極的関与（象徴的に表現すれば、集権的計画経済、あるいは command economy）に対する支持、さらにその実施こそが経済成長の実現に有効だとする主張に対する支持は、今日では、存在するとしても極めて稀だろう。

「傾斜生産」政策有効説は、集権的計画経済が極めて有効に機能し、敗戦に伴うショックと混乱からの迅速な脱出、戦時経済から平時経済への移行と急速な復興、そして次の時期の高度成長の基盤の形成に大きく貢献したとするものであり、過去の経験に照らして形成され世界中で支配的になっている経済規制の有効性に関する「通説」・「通念」に照らせば、極めて例外的な異常値である。「異常値」の存在は、一定の条件の下では「通説」が成立しないこと、したがって、「通説」の有効性を限定する可能性（さらに、見直しの必要性）を示唆するから、「異常値」の実質的意味と内容は慎重な検討に値する。

「傾斜生産」政策有効説を根拠づける明快な論理と確たる証拠は、いずれも提示されていない。さらに、「傾斜生産」政策有効説は、観察事実に対応しない。以上の意味で、「傾斜生産」政策有効説は、誤りであり、根拠のない「誤解」・「謬見」にすぎない。したがって、「傾斜生産」政策有効説という「異常値」は存在しない。「傾斜生産」政策と呼ばれることになった特別な「政策」は実施されなかった。一部で盛んに議論された「政策構想」に沿った「政策」が、有効説が想定するような規模で実施されたことはない。資源の「傾斜配分」が「政策手段」として有効に機能するためには、有効な「ヤミ市場の撲滅」対策の実施が前提となる。しかし、そのような対策が本格的に試みられることはなかった。「ヤミ市場」と呼ばれる（統制の及ばない）市場が広範に存在して経済活動を支え続けた。

「傾斜生産」政策有効説は、単なる「異常値」以上の存在である。集権的計画経済は強力かつ有能な政府の存在を前提とする。「傾斜生産」政策は、敗戦国である日本で戦後の混乱期に実施された「政策」である。連合国（Allied Powers。より直接的には GHQ）の占領下に置かれた日本で日本政府が実施した「政策」である。実質的に GHQ が実施した「政



策」だとする見方があるかもしれない。それなら、本国政府(principal)から遠く離れた出先機関(agent)、それも暫定的に設置された(つまり、短期間しか存続しない予定の)にわか仕立ての出先機関が、集権的計画経済運営を成功裏に実施したことになる。当面した課題は、敗戦に伴うショックと混乱からの迅速な脱出、戦時経済から平時経済への移行と急速な復興などという困難なものであった。しかも、同時に、次の時期の高度成長の基盤を形成したというのである。「傾斜生産」政策有効説は、終戦直後の日本で、政府が「奇跡」を現出させたとする主張に近い。しかし、「奇跡」は起きなかった。

「傾斜生産」政策有効説は、戦後の日本で実施された「占領政策」が歴史的な大成功を収めたとする「通念」と表裏一体である。それまでの時期の軍事占領と異なり、被占領国の社会構造・経済構造の変革(「民主化」と呼ばれた)まで含む「占領政策」が日本で実施され、それが歴史的な大成功を収めたとする「通念」が、その後の半世紀にわたって世界に与えた影響は測りしれない。しかし、少なくとも初期の「占領政策」は、介入主義的であると同時に混乱に満ちたものであり、詳細な実態を知ったうえで現時点でも「歴史的な成功例」と呼ぶ読者は稀だろう。Dodge line と表現される「占領政策」の転換が顕在化するまでの時期の「占領政策」は、敗戦に伴うショックと混乱からの迅速な脱出、戦時経済から平時経済への移行と急速な復興、そして次の時期の高度成長の基盤の形成などを大きく妨げた。Dodge line と呼ばれる時期の「占領政策」の「正常化」がなかったとすれば、日本経済の復興から高度成長に至る過程はさらに遅れたはずである。

[引用文献]

- 青木昌彦・奥野正寛編著[1996]『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会.
- 安本[1994] See 総合研究開発機構戦後経済政策研究会.
- 有澤広巳[1948]『インフレーションと社会化』日本評論社.
- 有澤広巳編[1976]『昭和経済史』日本経済新聞社.
- 安藤良雄[1976]「企画院 国家総動員の中枢機関」有澤広巳編.
- Cairncross, Alec [1992] *The British Economy since 1945: Economic Policy and Performance, 1945-1990*. Oxford: Blackwell.
- 竹前栄治[1976]「GHQ」有澤広巳編.
- 竹前栄治・中村隆英[1996]『GHQ 日本占領史： 2 占領管理の体制』日本図書センター.
- Coase, Ronald H. [1964] 'Comment', *American Economic Review*, May.
- コーエン、セオドア[1983]『日本占領革命：GHQからの証言(上)(下)』(大前正臣訳)、TBSブリタニカ (*The Third Turn: MacArthur, the Americans and the Rebirth of Japan* の翻訳として紹介されている。対応する文献はCohen[1987]である。)
- Cohen, Theodore[1987] *Remaking Japan: The American Occupation as New Deal*, The Free Press.
- Dower, John W. [1999] *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, W. W. Norton and Company/ The New Press. (三浦陽一・高杉忠明訳『敗北を抱きしめて』岩波書店、2001年。引用頁は訳書のものである。)
- Edwards, Corwin D. [1955] 'Conglomerate Bigness As a Source of Power,' NBER conference report *Business Concentration and Price Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Flath, David [2000] *The Japanese Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- 外務省調査局 [1946]『改訂日本経済再建の基本問題(外務省特別調査委員会報告)』.
- Gillingham, John[1991] *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greene, William H. [2000] *Econometric Analysis*, 4<sup>th</sup>. Prentice Hall International Inc.
- 半藤一利[1995]『戦う石橋湛山』東洋経済新報社.
- 原朗[1989]「戦時統制」中村隆英編[1989].
- 原朗編[2002]『復興期の日本経済』東京大学出版会.
- 橋本寿朗[2001]『戦後日本経済の成長構造：企業システムと産業政策の分析』有斐閣.
- 林健久[1994]「総合解題『経済安定本部について』」安本[1994]第1巻.
- 林達夫[1971]『政治のフォークロア(林達夫著作集 第5巻)』平凡社.
- Hayek, Friedrich, A. [1945] 'The Use of Knowledge in Society,' *American Economic Review*, September.
- 北海道炭鉄汽船株式会社編[1958]『石炭国家統制史』日本経済研究所.

- 堀幸雄[2001]『戦後政治史 1945-60』南窓社.
- 五十嵐武士[1986]『対日講和と冷戦：戦後日米関係の形成』東京大学出版会.
- 飯田経夫・清成忠男・小池和男・玉城哲・中村秀一郎・正村公宏・山本満[1976]『現代日本  
経済史 戦後 30 年の歩み 』筑摩書房.
- 池田勇人[1952]『均衡財政：附・占領下 3 年のおもいで』実業之日本社.
- 猪野健治編[1999]『東京闇市攻防史』双葉社.
- 石橋湛山[1951]「元大蔵大臣石橋湛山氏講述(1)」『戦後財政史資料』金融財政事情研究会.
- 石橋湛山[1970]『石橋湛山全集 第 13 巻』東洋経済新報社.
- 石橋湛山[1972]『石橋湛山全集 第 15 巻』東洋経済新報社.
- Ito, Takatoshi[1992] *The Japanese Economy*. Cambridge: The MIT Press.
- 加瀬和俊[2002]「戦後主食統制とその制約事情 事前割当制の採用・変質を中心に」  
原朗編[2002].
- 経済安定本部総裁官房情報部編[1947]『経済安定本部要覧』経済安定研究所.
- 経済団体連合会[1962a]『経済団体連合会前史』経済団体連合会.
- 経済団体連合会[1962b]『経済団体連合会十年史』経済団体連合会.
- 経済企画庁調査局編[1972]『資料・経済白書 25 年』日本経済新聞社.
- 国民経済研究協会[1948]『第二回 主要企業生産実態調査報告書 1 梗概編』.
- 香西泰[1984]「復興期」小宮隆太郎他編『日本の産業政策』東京大学出版会.
- 香西泰[1989]「高度成長への出発」中村隆英編[1989].
- 正村公宏[1976]「戦後復興とインフレーション」飯田他.
- 正村公宏[1985]『戦後史』筑摩書房.
- 増田弘[1988]『石橋湛山 占領政策への抵抗』草思社.
- Miwa, Yoshiro [1993] 'Economic Effects of the Anti-Monopoly and Other  
Deconcentration Policies in Postwar Japan' in Juro Teranishi and Yutaka Kosai  
eds. *The Japanese Experience of Economic Reforms*. London: Macmillan. (日本語  
版が『戦後日本の経済改革』と題して東京大学出版会から 1993 年に刊行されている.)
- 三輪芳朗[1998]『政府の能力』有斐閣.
- Miwa, Yoshiro[2004] *State Competence and Economic Growth in Japan*. London:  
RoutledgeCurzon.
- 三輪芳朗・J. Mark Ramseyer[2001]「日本の経済政策と政策研究、とりわけ政策評価につ  
いて 『産業政策』のケース」『経済研究』第 52 巻 3 号.
- 三輪芳朗・マーク・ラムザイヤ[2002]『産業政策論の誤解：高度成長の真実』東洋経済新報  
社.
- Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer [2002] 'Banks and Economic Growth:  
Implications from Japanese History,' *The Journal of Law & Economics*, April.
- Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer[2003] 'Capitalist Politicians, Socialist

- Bureaucrats? Legends of Government Planning from Japan,' The Antitrust Bulletin, Fall.
- 三輪芳朗・J. Mark Ramseyer[2004]「競争政策の望ましい姿と役割 　私的独占、刑事罰、公正取引委員会」『ジュリスト』2月1日号、15日号.
- Miwa, Yoshiro and J. Mark Ramseyer[2004] 'Directed Credit? The Loan Market in High-Growth Japan,' Journal of Economics & Management Strategy, Spring.
- 宮崎正康[1990]「解題」中村隆英・宮崎正康編[1990].
- 宮崎正康・伊藤修[1989]「戦時・戦後の産業と企業」中村隆英編[1989].
- 宮澤喜一[1955]「ドッジ財政交渉の事情について 　その(1)」大蔵省官房調査課『戦後財政史口述資料：第1冊 　一般』金融財政事情研究会.
- 宮澤喜一[1965]「ミスター・ドッジの蛮勇」『文藝春秋』3月号.
- 持株会社整理委員会[1951]『日本財閥とその解体』持株会社整理委員会.
- 中村秀一郎[1976]「日本経済再建ビジョン」飯田経夫他『現代日本経済史 　戦後30年の歩み 　上』筑摩書房.
- 中村隆英[1983]「解説 　日本占領史研究と『渡辺武日記』」渡辺武[1983].
- 中村隆英[1986]『昭和経済史』岩波書店.
- 中村隆英編[1989]『「計画化」と「民主化」』岩波書店.
- 中村隆英[1990]「『資料・戦後日本の経済政策構想』とその時代的背景」中村隆英・大森とく子編『日本経済再建の基本問題：資料・戦後日本の経済政策構想 　第一巻』東京大学出版会.
- 中村隆英[1993]『日本経済 　その成長と構造(第3版)』東京大学出版会.
- 中村隆英編[1995]『エコノミストの面目(石橋湛山著作集2 　経済論(2))』東洋経済新報社.
- 中村隆英・原朗[1972]「『経済新体制』」日本政治学会編『「近衛新体制」の研究(1972年度年報)』岩波書店.
- 中村隆英・宮崎正康編[1990]『傾斜生産方式と石炭小委員会：資料・戦後日本の経済政策構想 　第二巻』東京大学出版会.
- 日本石炭協会編『石炭統計総観』1950、1957.
- 日本社会党(日本社会党結党四十周年記念出版刊行委員会)[1986]『資料 　日本社会党四十年史』日本社会党中央本部.
- 西田美昭[1994]「戦時下の国民生活条件 　戦時期間経済の性格をめぐって 　」大石嘉一郎編『日本帝国主義史 　3 　第二次大戦期』東京大学出版会.
- 荻野善弘[2002]「占領期における石炭鉱業」原朗編[2002].
- 岡崎哲二・奥野(藤原)正寛[1993]「現代日本の経済システムとその歴史的源流」岡崎・奥野編『現代日本の経済システムの源流』日本経済新聞社.
- 岡崎哲二[2002a]「『傾斜生産』と日本経済の復興」原朗編[2002].
- 岡崎哲二[2002b]「景気調整期の資金・設備調整」岡崎哲二・奥野正寛・植田和男・石井晋・

- 堀宣明『戦後日本の資金配分：産業政策と民間銀行』東京大学出版会.
- 大蔵省百年史編集室[1966]『大蔵省百年史 別巻』大蔵財務協会.
- 大蔵省財政史室[1976a]『昭和財政史 終戦から講和まで』、第3巻、アメリカの対日占領政策』東洋経済新報社.
- 大蔵省財政史室[1976b]『昭和財政史 終戦から講和まで』、第15巻、国際金融・貿易』東洋経済新報社.
- 大蔵省財政史室[1978]『昭和財政史 終戦から講和まで』、第19巻、統計』東洋経済新報社.
- 大蔵省財政史室編[1981]『昭和財政史 終戦から講和まで』第17巻(資料1)東洋経済新報社.
- 大蔵省財政史室[1982a]『昭和財政史 終戦から講和まで』、第2巻、独占禁止』東洋経済新報社.
- 大蔵省財政史室[1982b]『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.
- 大蔵省財政史室[1984]『昭和財政史 終戦から講和まで』、第1巻、総説 賠償・終戦処理』東洋経済新報社.
- 小野塚一郎[1962]『戦時造船史 太平洋戦争と計画造船』日本海事振興会.
- Owen, Geoffrey [2000] *From Empire to Europe: The Decline and Revival of British Industry since the Second World War*. London: HarperCollins. (和田一夫訳『帝国からヨーロッパへ：戦後イギリス産業の没落と再生』名古屋大学出版会、2004年.)
- Reischauer, Edwin O. [1977] *The Japanese*. 国弘正雄訳『ザ・ジャパニーズ』文藝春秋、1979年。引用ページは邦訳のものである。
- Scherer, Frederic M. [1971] *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Chicago: Rand McNally & Company.
- 戦後経済史編纂室[1955]『経済安定本部行政史(機構の部、資料編)』.
- 司波実編[1948]『経済統制の実体からみた経済犯捜査の要諦』警察時報社.
- 袖井林二郎編訳[2000]『吉田茂 = マッカーサー往復書簡集(1946-1951)』法政大学出版局.
- 商工行政史刊行会[1955]『商工行政史 下巻』商工行政史刊行会.
- 総合研究開発機構戦後経済政策研究会[1994]『経済安定本部 戦後経済政策史資料』日本経済評論社.
- Stigler, George J. and Claire Friedland [1962] 'What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity,' *The Journal of Law & Economics*, Oct.
- 炭界十年史編纂委員会[1955]『炭界十年史』大同通信社.
- Temin, Peter [1995] 'On Historical Financial Intermediation and Granger Causality,' in Michael D. Bordo and Richard Sylla eds. *Anglo-American Financial Systems: Institutions and Markets in the Twentieth Century*. NY: Irwin.

- Toye, Richard [2003] *The Labour Party and the Planned Economy, 1931-1951*. The Royal Historical Society/The Boydell Press.
- 東洋経済新報社[1950a] 『昭和産業史 第1巻』東洋経済新報社.
- 東洋経済新報社[1950b] 『昭和産業史 第3巻 統計編』東洋経済新報社.
- 通商産業省[1970] 『商工政策史 第17巻 鉄鋼業』通商産業研究社.
- 通商産業省[1980] 『商工政策史 第23巻 鉱業(下)』通商産業研究社.
- 通商産業省[1992] 『通商産業政策史 3: 第I期 戦後復興期(2)』通商産業調査会.
- 通商産業省大臣官房調査課[1954] 『戦後経済十年史』商工会館出版部.
- 通商産業省大臣官房調査課[1965] 『通商産業省四十年史』通産資料調査会.
- 辻清明編[1966] 『資料・戦後二十年史: 1 政治』日本評論社.
- 渡辺武[1983] 『対占領軍交渉秘録渡辺武日記』東洋経済新報社.
- Wooldridge, Jeffrey M. [2003] *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 2e. Thomson, South-Western.
- 山本満[1976] 「占領」飯田他.
- 山崎志郎[2002] 「物資需給計画と配給機構」原朗編[2003].