



1. 冷戦の進展による日本の位置づけの変化

米国による対日占領政策の基調は、占領中に大きく転換した。初期のそれが日本を「貧しくとも民主主義の花園」にすることだったとしたならば、後期は、冷戦を戦うための米国のパートナーとして日本を養成するという方針に大きく舵を切ったといえるだろう。

その最大の要因は、日本自身にあったというよりも国際情勢の変化に求められる。それが、冷戦の進展である。ヨーロッパで始まった東西両陣営による冷戦が日本を含む東アジアに波及し、米国の東アジア政策における日本の位置づけが大きく変容しようとしていることを象徴する一つの演説が、1948年1月に行われた。それが、ロイヤル（Kenneth C. Royal）陸軍長官による演説である。

この演説は、米国政府の高官がそうした認識を公に表明した初めてのものとしてよく知られているが、その転換の有り様を端的に述べていると思われるのでここに紹介しよう。

「降伏直後のわが政策の目的は、第一に『日本が再び世界の平和と安全に対する脅威とならないように保証する』ことであり、第二に『国際的責任を遂行し、他国の権利を尊重し、連合国の目的を支持する民主的かつ平和な政府を可及的に速やかに確立する』ことであった。（中略）

日本の真の幸福、または国家としての強さは断然二次的な考慮であった。すなわち日本からわれわれ自身を護ることの次であり、戦勝連合国に与えた損害に対する賠償支払から見て二次的の問題であった」。

このような、非軍事化や民主化などの占領の目的が成功裏に達成されたと総括した上で、ロイヤルは、日本に自由で安定した政府が存続するためには経済復興が重要であることを説いた。そして最後に、日本が他国に対して侵略的行動を行わせないとしながらも、

「われわれは、自立すると同時に、今後極東に生ずべき他の全体主義的戦争の脅威に対する制止役として役立つほど十分に強かつ十分に安定した自足的民主政治を日本に建設するという、同様に確固たる目的を固守するものである」

と述べたのであった¹。

さらに、この年の秋になると、国家安全保障会議において対日政策の包括的な見直しがなされた。それがNSC（National Security Council）13/2といわれる文書である。この新たな対日政策文書の作成を主導したのが、

¹ 「ロイヤル陸軍長官演説」（1948年1月6日）大嶽秀夫編・解説『戦後日本防衛問題資料集 第一巻 非軍事化から再軍備へ』（三一書房、1991年）193－197頁。

前号で述べたケナン（George F. Kennan）であった。対日占領政策を、アメリカの全世界的な規模での対外政策の一環として捉えていた彼からすると、1947年に同省極東局で作成された対日講和条約草案は冷戦状況の進行に鈍感で、第2次世界大戦の戦時外交の延長線上にあり、大国協調の亡霊につきまといわれた、非現実的なものに映った²。ケナンは1948年3月に来日すると、対日占領政策の実情を分析するとともにマッカーサー（Douglas MacArthur）連合軍最高司令官をはじめ関係者との意見交換を重ね、帰国後、報告書をまとめた。これが後に NSC13/2 の元となるのであった³。ここに盛り込まれた主な点は以下の通りである。

第一に、日本に対する早期講和論を採用しなかったことである。対日講和条約の締結について関係諸国間の意見の相違が拡大し、「またソ連の侵略的な共産主義拡大政策によって生じた容易ならぬ国際情勢にかんがみて、政府は現時点において講和条約を急ぐべきではない」とした。こうして、1947年初頭、マッカーサーによって提唱された早期講和論は、ここに後退することになった。

第二に、講和条約の内容は簡潔、一般的であるべきで、懲罰的であってはならないとし、日本の経済復興を重視する姿勢を強調したことである。彼にとって、対日講和を進める上での最も重要な前提は、日本の経済復興をはかり、共産主義勢力への抵抗力を持つ経済、社会的体質へと改善を図る点にあった⁴。経済復興の重要性については先のロイヤル演説でも述べられていたことだが、NSC の対日政策文書において強調された意味は大きい。日本の経済復興を、アメリカの安全保障上の利益に次ぐ、「次期におけるアメリカの対日政策の主要目的となす」ことが盛り込まれたのであった。

では、講和後の安全保障問題についてはどのような方針が示されたのだろうか。この問題については、実際に日本との講和交渉が始まるまではペンディングとする方針が示された。ただ同時に、この時点で横須賀と沖縄の戦略的重要性が強調されていることは重要だろう。横須賀については、「現在享受する便益を講和後は代償を払ってもできる限り多く保持」すべきとされ、沖縄については、「アメリカが沖縄を長期的に支配し続けるとの想定のもとに、沖縄の海軍基地としての可能性の追求を続けるべき」とされたのであった⁵。

2. 対日賠償方針の転換

1946年11月、対日賠償に関するポーレー（Edwin W. Pauley）総括報告が公表された直後から、米国政府内部からポーレー案への批判の声が上がっていた。たとえば GHQ（General Headquarters）は、翌12月には陸軍省に対して同案を改定すべきとの以下のような意見を送っている。ポーレー案は日本の産業水準を過大に算定しており、日本の現状はぎりぎり最小限の需要を満たすこともできていない。むしろ、日本が生産を最小限の水準まで上昇させることを許可し、かつ援助することが現時点でのもっとも基本的な課題である。ただでさえ少ない日本の潜在的復興能力を破壊し、遅延させるような措置は、かえってアメリカの財政負担を

² 細谷千博『サンフランシスコ講和への道』（中央公論社、1984年）38頁。ケナンの封じ込め政策の全体像については、菅英輝『米ソ冷戦とアメリカのアジア政策』（ミネルヴァ書房、1992年）第3章等に詳しい。

³ 対日占領政策の転換に果たしたケナンのイニシアティブについては、五十嵐武士『対日講和と冷戦一戦後日米関係の形成』（東京大学出版会、1986年）第2章等を参照。

⁴ 細谷『サンフランシスコ講和への道』40頁。

⁵ 「NSC13/2」（1948年10月7日）大嶽編・解説『戦後日本防衛問題資料集 第一巻』220-223頁。

無限に増大させる、というものであった⁶。

GHQ がこうした懸念を有していたのと同様に、米国本国でも陸軍省が賠償政策の転換を模索し始めた。それが、賠償計画全体を再評価するため、F・H・マクグロー社社長ストライク (Clifford S. Strike) を団長として 1947 年 1 月に編成された、いわゆるストライク調査団である。同調査団は 2 月に陸軍省及びマッカーサーに報告書を提出した。これが第一次ストライク報告と呼ばれるものであり、現在の賠償計画に基づく工業施設等の撤去を中止する一方、純軍需施設をのぞき、工業部門における許容水準を引き上げる新たな賠償計画を作成することなどを勧告した。そして、日本の産業の非軍事化は既に達成されており、賠償の緩和によって日本経済の自立が達成されない限りアメリカの対日援助は継続されるため、結果として「賠償をアメリカの納税者が負担する」ことになると強調したのであった。つまり、米国の納税者の負担増を回避するという観点から対日賠償の緩和を主張したのである⁷。

この報告をめぐっては、ポーレー案を支持するグループと陸軍省を中心とするグループとの間で対立が生じたが、陸軍省は改めてストライクを団長とする調査団を編成し、日本経済の自立化の構想を含む賠償計画の再検討を依頼した⁸。この第 2 次ストライク調査団は 1947 年 8 月から約半年日本に滞在して実地調査に当たり、1948 年 2 月に報告書を陸軍省に提出した。それは、ポーレー案の前提となっていたいくつかの基本原則を正面から否定するものであった。すなわち、ポーレーが日本の過剰設備能力を撤去して、アジア近隣諸国の工業化に寄与させようとしていたのに対し、ストライクは、アジア諸国＝原料提供者、日本＝工業製品供給者という戦前期のパターンを復活する方が双方の利益になり、また、米国の納税者の負担軽減にもなるという認識に立ち、日本経済の復興に必要な設備は日本に残置させるよう勧告したのである。その結果、鉄鋼、火力発電、工作機械、ベアリング、石油精製等重化学工業の主要部門はほとんど撤去の対象から外された。この第 2 次ストライク報告は極東委員会諸国やポーレー・グループの反発を招いたが、GHQ や日本政府からは好感を持って迎えられた⁹。

しかし、ストライク報告が公表されて 3 ヶ月もたないうちに新たにジョンストン報告が発表され、賠償規模はさらに 3 分の 1 に切り下げられることになる。1948 年 3 月、陸軍次官のドレーパー (William H. Draper, Jr.) 少将は、ケミカル・バンク会長のジョンストン (Percy H. Johnston) を団長とする調査団を率いて来日し、翌月陸軍長官に報告書を提出した。そこでは、賠償撤去の大幅な緩和などを主張していた。加えてジョンストン使節団には、賠償問題について調査するだけでなく、日本の経済復興に関する問題についても広く勧告する任務が与えられていたことも特記すべきであろう。ロイヤル演説にも見られるように、1948 年という年は米国の占領政策全体が大きく転換していく年であったが、対日賠償の緩和という問題に加えて、いかに日本経済を復興させるのかという論点が重視されるようになったのである¹⁰。このドレーパー＝ジョン

⁶ 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—1 総説 賠償・終戦処理』(東洋経済新報社、1984 年) 351—353 頁。

⁷ 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—3 アメリカの対日占領政策』(東洋経済新報社、1976 年) 255—256 頁。

⁸ 同上、257 頁。

⁹ 大蔵省財政史室編『昭和財政史 1』384—388、403—405 頁、大蔵省財政史室編『昭和財政史 3』358—359 頁。

¹⁰ 大蔵省財政史室編『昭和財政史 1』407—411 頁。なおドレーパー使節団については、ハワード・ショーンバーガー著、宮崎章訳『占領 1945～1952 戦後日本をつくりあげた 8 人のアメリカ人』(時事通信

ストーン使節団に対する日本側の期待は高く、芦田内閣では「我も我もという調子で商工、農林、運輸等各大臣が会いに行き」という状況だったという¹¹。

さて、1948年10月に策定された NSC13/2 によって、米国の対日占領政策が転換したことは述べたが、この中で関係機関の意見調整が終了せず、先送りになっていたのが賠償問題であった。その後1949年5月、賠償問題に関する米国政府の決定がなされ、NSC13/3 が策定された。この決定により、中間取り立て指令の廃止や平和目的の生産や工業生産能力を制限しないことなど、ほぼ全面的に従来の陸軍省の主張が認められた。そしてこの決定の内容が、ただちに極東委員会米国代表のマッコイ (Frank R. McCoy) により、中間賠償撤去計画の中止を告げる、いわゆるマッコイ声明として公表されることになったのである。そしてこの声明に対しては、日本が歓迎したのはもちろんであるが、フィリピンと中国が特に強硬に抗議し、このことがサンフランシスコ平和条約にも影響を与えることになる¹²。

3. 講和をめぐる米国政府内の対立

賠償方針の緩和も含め、米国の日本への占領政策は大きく転換したが、それがただちに講和の気運の高まりを意味したわけではない。米国政府全体で、対日講和への政治プロセスが具体的に動き出すのは1950年のことである。その主な要因は、対日講和をめぐる米政府内部の意見対立に求めることができよう。国務省は早期の講和を、軍部は早期の講和に反対の立場をとった。

NSC13/2 で、日本への早期講和論が採用されなかったことは見たとおりだが、それには、日本社会の現状が共産主義勢力の浸透に脆弱であり、そうした状況が改善されるまでは対日講和を急ぐべきではなく、また時期が来ればソ連を含めた対日講和、すなわち全面講和の可能性も見通しうるというケナンの判断があった¹³。

しかし、1949年に国務長官に就任したアチソン (Dean Acheson) はケナンと異なり、たとえソ連の参加がない場合でも早期に日本との講和を実現すべきと考えていた。むやみに占領を長引かせれば日本国民の反感を買い、独立後の安定的な日米関係を損なうと考えていたのである。占領が長期化するに伴い、占領軍の頹廃が進むようになったことで日本人の尊敬を失っている、というわけである。対日占領はすでに日本の非軍国主義化、民主化という所期の目的を達成し、ピークを越えて「収穫逡減期」に入ったと判断したのであった。そして、講和条約の内容は苛酷、懲罰的なものであってはならないと考えた。一方マッカーサーは、ソ連が対日講和交渉に応じる可能性も十分あると認識していたが、アチソンと同様、寛大な条件で早期に対日講和交渉に臨むべきであると考えていた。9月、アチソンはベビン (Ernest Bevin) 英外相に対して対日講和条約を早期に締結したいとの意向を伝える¹⁴。

このように早期講和の方針に踏み切った国務省に対して、軍部は、占領下において自由に使用可能となっている在日米軍基地が、日本が独立することによって失われることを恐れた。対ソ戦略上、これらの基地が不可欠だと考えていたからである。JCS (Joint Chiefs of Staff) は、10月の中華人民共和国の成立によって東南アジアへの脅威が増し、極東における戦略的な環境が急速に悪化していると分析していた。極東地域へのソ

社、1994年) 第6章に詳しい。

¹¹ 「ドレーパー使節団と日本側関係者の会談について」(1948年4月) 外務省編纂『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約準備対策』(外務省、2006年) 347頁。

¹² 大蔵省財政史室編『昭和財政史1』427-436頁

¹³ 細谷『サンフランシスコ講和への道』42、50頁。

¹⁴ 同上、55-59頁、五十嵐『対日講和と冷戦』158-159頁。

連の脅威と関連させて日本の安全保障を考え、また、日本の戦略的価値をいかに活用するかという点を重視したのである。12月にJCSが国防長官に提出した報告では、対日講和の条件として、講和後における米軍の沖縄及び日本本土への駐留継続と、ソ連並びに中華人民共和国が参加する全面講和の締結があげられていた。しかし、JCSもこれら二つの条件が相互に排他的であることを自覚しており、それを理由に従来通り対日講和の交渉開始は時期尚早との結論を下したのであった¹⁵。

もっとも、早期講和を求めた国務省にしても、日本の戦略的重要性を自覚していなかったわけではない。それどころか、1950年1月にアチソンが行った演説では、アリューシャン列島から日本列島へと下り、沖縄、フィリピンへと至るラインが「不後退防衛線」とされ、米国にとって、文字通りそれより南へは引くことができない地政学上の重要性を占めていると公言されたのである¹⁶。

つまり、双方とも日本の戦略的重要性を重視していたという点では共通していたが、講和のタイミングについては共通の認識がなかったのである。むしろ、日本の重要性を認識していたが故に、早期講和に踏み切ることと講和後の日本の親米化を促進すべきか、それとも講和後の在日米軍基地のあり方が不透明な状況では早期講和には踏み切るべきではないという見解に分かれていたといつてよからう。

このように、米国政府内が対日講和問題をめぐって対立している中、講和問題担当の特使として任命されたのがダレス（John F. Dulles）であった。第一次世界大戦中に国務省入りし、第1次世界大戦後のヴェルサイユ講和会議の経験も持つ共和党の長老であったダレスは、超党派外交でもって対日講和を推進しようとしていたアチソンに請われて4月に国務省に復帰し、翌月に対日講和問題の担当任務を正式に付与された¹⁷。

4. 吉田茂のイニシアティブ—池田勇人訪米

一方、1948年を境に米国で対日占領政策が転換したことは、日本政府でも認識されるようになった。たとえば外務省は、そうした変化を「急角度に顕著」ととらえ、米国は対日平和会議早期開催への従来の努力をひとまず放棄し、占領政策の範囲内で独自の対日援助政策を進める方針に転じたと考えた。このように、「平和条約前に日本を事実上の平和の基礎に置いてゆく方向に」アメリカの政策が変わったことは、外務省当局者に占領初期と比べて「隔世の感」を抱かせるものであった¹⁸。すなわちアメリカの政策転換は、条約は締結されていないが、できる限り講和ができたと同じような状態に日本をもっていく。同時に日本に対する経済援助を強化して、日本の経済復興を援助する。こうして講和を待望している日本人に満足を与えようとするものと認識された。これが当時、「事実上の講和」や「暫定講和」などといわれたものである¹⁹。しかし、事実上の講和は実際の講和とは異なり限度がある。初期の厳しい占領政策よりは幾分ましになったにせよ、独立と自由を待

¹⁵ 五十嵐『対日講和と冷戦』158—159頁。

¹⁶ アチソン国務長官「ナショナル・プレスクラブにおける演説」（1950年1月12日）大嶽編・解説『戦後日本防衛問題資料集 第一巻』236—245頁、石井修『冷戦と日米関係—パートナーシップの形成』（ジャパントイムズ、1989年）56—58頁。

¹⁷ 細谷『サンフランシスコ講和への道』107—110頁。

¹⁸ 渡辺昭夫「講和問題と日本の選択」渡辺昭夫・宮里政玄編『サンフランシスコ講和』（東京大学出版会、1986年）37—38頁、「対日平和問題の現段階と『事実上の講和』の可能性について」（1948年6月30日）外務省編纂『サンフランシスコ平和条約準備対策』354—375頁。

¹⁹ 西村熊雄『シリーズ戦後史の証言—占領と講和—⑦ サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』（中央公論新社、1999年）208頁。

望する日本人を長く満足させるには至らなかった。それは、「牢獄なき監獄」とでもいいうるものであった²⁰。

外務省は1949年秋頃になると、米英政府内に対日講和条約締結に向けた動きがあることを看取り、多数講和の可能性とその利害について検討を開始した。多数講和によって早期に独立を回復すべきか、それとも国際環境の好転を待って、東側陣営も含めた全面講和を追求するのがよいのかという問題である。この検討作業は12月までなされたが、結果、多数講和を志向すべきという結論となった。講和条約がたとえ少数の国家との間でしか成立しなくとも、米国を中心とする西側自由主義世界との協調が、戦後日本の生存と繁栄を保證するとの判断を下したのである²¹。

だがこの時点では、外務省は全面講和に発展する可能性を残しつつ、憲法第9条との整合性や反戦、中立志向の世論の存在、さらには主権国家としての自立性を維持する観点から、実質的には米国による講和後の安全保障の色彩を、可能な限り中和する方向性を求めていた。この頃の外務省では、ソ連の日本への武力侵攻を警戒せず、米軍の本土駐留を必要とするような国際情勢が到来しているとは認識していなかったのである。したがって、できることなら領域内、とりわけ本土への米軍駐留は回避した方がよいという意見の方が多かった。1949年末の外務省は、講和後の日本の安全保障を実質的に米国に依存することが必要と考えながら、具体的にいかなる措置、方式を選択すべきか提示することはできなかったのである²²。

こうした中、先に述べた米国政府内における対立を解消し、講和への動きを加速させるきっかけを作ったのは、当時日本の首相の座にあった吉田茂であった。1947年5月から1948年10月までの間、片山哲、芦田均を首班とする二つの中道連立政権が存在したが、疑獄事件の中で国民の信を失い退陣した。代わって首相の座に返り咲いたのが民主自由党（民自党）の吉田であった。この第3次吉田政権の発足をめぐっては、吉田の首相就任を良しとしないGHQの民政局の策謀によって、同党の山崎猛を首班とする工作が行われたが、最終的には吉田がマッカーサーの支持を取り付けてこの政治闘争に勝利した²³。そして、民主自由党の圧勝に終わった翌1949年1月の総選挙は、吉田に初めて安定基盤をもたらしたのであった。以後、サンフランシスコ平和条約の締結過程は、日本側では吉田がその舵取りを行うことになる。

1950年4月、吉田は自らの腹心であり、大蔵大臣であった池田勇人を特使としてワシントンに派遣し、米側にメッセージを伝えさせた。その要点は二つあった。第一は日本が早期講和を希望しているということである。吉田内閣は、もとより多数の国が講和に加わることを望んでいるが、感情的に日本を敵視している国までが参加するまで占領を続けられることは耐えがたい。現在望み得る最善の講和をできるだけ早く獲得する以外に独立への道はない、と池田は言う。

そして第二に、講和後における米軍への基地提供について意思表示をしたことである。池田は吉田からの伝言として以下のように述べた。講和条約ができて、おそらくはそれ以後の日本及びアジア地域の安全保障のために、米軍を日本に駐留させる必要があるだろうが、もしアメリカ側からそのような希望を申出にくいなら、

²⁰ 西村熊雄著、鹿島平和研究所編『日本外交史 27 サンフランシスコ平和条約』（鹿島平和研究所出版会、1971年）16頁。

²¹ 渡辺「講和問題と日本の選択」40-41頁、楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成—日米の構想とその相互作用 1943～1952年』（ミネルヴァ書房、2009年）162頁。

²² 楠『吉田茂と安全保障政策の形成』163頁。

²³ この山崎首班工作については、升味準之輔『日本政治史4—占領改革、自民党支配』（東京大学出版会、1988年）122-128頁、五百旗頭真『20世紀の日本3 占領期—首相たちの新日本』（読売新聞社、1997年）359-364頁等を参照。

「日本政府としては、日本側からそれをオファするような持ち出し方を研究してもよろしい」²⁴。この吉田のメッセージは、米側における対日講和をめぐる対立を解消し、早期講和へと向かわせる効果を発揮した。特に、講和後の米軍駐留に消極的だったマッカーサーに対してであった。この吉田のメッセージを受け、日本政府が基地提供の意志を持つことが明らかになった以上、マッカーサーとしては、講和後の米軍駐留に反対する明確な理由はもはや存在しなかった²⁵。

そして作成されたのが、6月23日の「マッカーサー覚書」である。6月、ダレスと JCS 議長のブラッドレー (Omar N. Bradley) 大将、ジョンソン (Louis Johnson) 国防長官が相次いで訪日し、マッカーサーは彼らに講和後の日本の安全保障についての試案を提示した。当初の案では「『日本の安全、安全と正義』を脅かす『無責任な軍国主義』が世界に存在する限り」、「連合国は日本の諸地点への駐屯を続ける」として、ポツダム宣言の枠組みを用いて米軍が講和後の日本に駐留することを可能にする方式を提案した。これに対してダレスは、米軍の駐留が依って立つ法的な枠組みは、敗者に強制したポツダム宣言の文言に置くべきではなく、国連の集団安全保障に求めるべきと主張した。

マッカーサーはダレスの提案を受け入れる一方、日本の全領域を防衛作戦のための潜在的基地とみなし、防衛力を行使する米軍には無制限の行動の自由を保障するなど、基地協定の内容については占領期と同様の自由裁量権を要求する軍部の主張についても容認した。こうして、講和後の米軍基地のあり方をめぐる米国政府内の対立は解消していった²⁶。そこに勃発したのが朝鮮戦争だった。

(次回に続く)

プロフィール

戦史研究センター

安全保障政策史研究室

室長 中島 信吾

専門分野：日本政治外交史、日本の安全保障政策史

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111 (内線 29177)

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>

²⁴ 宮澤喜一『シリーズ戦後史の証言－占領と講和－① 東京－ワシントンの密談』（中央公論社、1999年）54－55頁。

²⁵ 楠『吉田茂と安全保障政策の形成』117頁。

²⁶ 細谷『サンフランシスコ講和への道』67－70頁、楠『吉田茂と安全保障政策の形成』117－118頁。