

アメリカの対日占領政策の“緩和”について

——集中排除審査委員会とサルウィン・メモ——

細 谷 正 宏

連合国による日本の占領期間中（1945年9月—1952年4月）、連合軍最高司令官マッカーサー（Douglas MacArthur）元帥の指導の下に、さまざまな民主改革が行われた。新憲法の制定をはじめ、政治面における改革のみならず、経済および社会の分野においても、改革がつぎつぎと断行された。それぞれの政策や占領の時期によって、その進捗状況に違いがあり、占領期の「時代区分」はすべての政策に一樣に当てはまるわけではない。しかし、1947年12月に強行成立した過度経済力集中排除法とその運用過程を、1947—48年における、「逆コース」の具体例の一つとして取り上げることに異論はないであろう。¹

1. この緩和の過程については、Howard B. Schonberger, “Zaibatsu Dissolution and the American Restoration of Japan,” *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 5:2 (September 1973), pp. 16-31. “Allied Council for Japan” が果たした役割については、Howard B. Schonberger, “The Japan Lobby in American Diplomacy, 1947-1952,” *Pacific Historical Review* 46:3 (August 1977), pp. 327-359. なお、ハワード・ションバーガー「ウィリアム・ドレイパー将軍、第80連邦議会、および日本の“逆コース”の起源」レイ・ムーア編『天皇がバイブルを読んだ日』（講談社、1982年）、207—287ページ、参照。

マッカーサーの「早期講和」が投げかけた波紋とNSC—13/2文書の作成に至る過程については、五十嵐武士「対日講和の提唱と対日占領政策の転換—冷戦の狭間におけるアメリカ外交」『思想』No. 628 (1976年10月)、21—43ページ、及び「ジョージ・ケナンと対日占領政策の転換—“国家安全保障会議決定13/2”の成立」レイ・ムーア編『天皇がバイブルを読んだ日』156—206ページ、参照。

FEC—230問題についての総司令部内部からの観察は、セオドア・コーエン（Theodore Cohen）著、大前正臣訳『日本占領革命—GHQからの証言』下（TBSブリタニカ、1983年）、199—239ペー

この「逆コース」を推進したのが、1948年5月に来日した集中排除審査委員会（Deconcentration Review Board; DRB）である。集中排除審査委員会は五人で構成されたところから、五人委員会とも呼ばれた。委員長はキャンベル（Roy S. Campbell, ニューヨーク造船会社社長）、工業技術委員ロビンソン（Joseph B. Robinson, ロビンソン連結器会社社長）、証券取引委員ウッドサイド（Byron D. Woodside, 証券取引委員会法人金融部副部長）、法人経理委員バーガー（Edward J. Burger, クリーブランド公益事業会社副社長）、それに反トラスト委員ハッチンソン（Walter R. Hutchinson, 元司法省反トラスト部付司法長官特別補佐官）であった。ハドレーによれば、ウッドサイド以外の人物は、いずれも1943年から1950年版の *Who's Who* に載っていないという。²

以下に紹介するメモは、総司令部経済科学局（Economic and Scientific Section; ESS）反トラスト・カルテル課の取引法係主任、サルウィン（Lester N. Salwin）が1948年7月30日付で書いた「会議メモ」³である。7月28日、サ

ジ。

財閥解体政策については、Thomas A. Bisson, *Zaibatsu Dissolution in Japan* (Berkeley, University of California Press, 1954); Eleanor M. Hadley, *Antitrust in Japan* (Princeton, Princeton University Press, 1970); Kozo Yamamura, *Economic Policy in Postwar Japan* (Berkeley, University of California Press, 1967). および大蔵省財政史室編（三和良一執筆）『昭和財政史 終戦から講和まで』2, 独占禁止（東洋経済新報社、1982年）、がある。以下、『昭和財政史』2, と略す。

2. Hadley, *Antitrust in Japan*, p. 167.

3. Conference Memorandum, 30 July 1948, by Lester N. Salwin, Chief, Trade Laws Branch,

ルウィンは、集中排除審査委員会に、1947年4月の独占禁止法によって創設された公正取引委員会の月例報告を届けにいった。そのさい、集中排除審査委員会の二人の委員、ウッドサイドとハッチンソンに、独占禁止法の成立に至る経過などについていろいろな質問を受けた。それについて要点をまとめたのがこのメモの内容である。このメモは、独占禁止法にたいする集中排除審査委員会の「批判的な雰囲気」を伝えるものとして触れられたことはあるが、⁴ それだけではなく、集中排除審査委員会の活動、とくに当初の権限を「逸脱」していく方向を示すものとして意義あるものと思われるので、以下にやや詳しく紹介したい。便宜上、サルウィンの回答が集中排除審査委員会の質問に対応するように、順序を変え、整理して訳出したことをお断りしておく。

「〔経済科学局〕反トラスト・カルテル課とワシントンの〔司法省〕反トラスト部とはどんなつながりがあるのか。」という二人の質問にたいして、サルウィンは、この両者の間に「正式なつながり」はないが、司法省反トラスト部に以前勤務していた人が何人か日本にきて、経済科学局の反トラスト・カルテル課に所属したことはあると回答した。その例として、エドワーズ日本財閥調査団（1946年1—3月）の一名として来日し、その後1946年後半まで反トラスト・カルテル課長としてそのまま滞日したヘンダーソン（James McL. Henderson）、独占禁止法の「カйм試案」を起草したカйм（Posey T. Kime）⁵ のほか、ヘンダーソン（Berkeley Henderson）、ランド（Joseph Rand）などを

挙げ、彼らが司法省に在籍のまま日本にきたのではなく、あくまでも総司令部の経済科学局の職員として着任したのであって、その意味では、他の総司令部の職員となんら違いがないことを強調した。

「独占禁止法はどんな総司令部の政策文書に基づいているのか」という質問にたいし、サルウィンはまず、SCAPIN-244⁶ によって、日本政府が反独占の法律制定計画について報告するよう義務づけられており、それには法人相互間の証券所有、連鎖的経営陣などの法制化も含まれていたことを述べた。総司令部のこの指令は、さらに、日本政府が私的国際カルテルその他の制限的私的国際協定などへの参加を終止ならびに禁止するよう規定していると述べ、この指令は JCS 1380/15⁷ の第25項の「日本経済制度の民主化」に基づくもので、取引の制限のみならず、「集中」および「独占」に対処するための反トラスト的措置を取るよう、統合参謀本部によって総司令部が要求されていることを指摘した。1947年3月に独占禁止法が制定されるまで、日本財閥調査団の報告書（1946年3月）の勧告、そのなかでも反トラスト法の制定、およびこの法の運用のため、ほかに任務を持たない特別な、日本政府の上級機関を設置すべき点について、とくに考慮したと述べたのである。

「独占禁止法について総司令部内の同意は得たのか」という質問については、経済科学局内の関係する部署のみならず、民政局（Government Section；GS）その他の同意も得ていたこと、しかも、独占禁止法案の国会提出に先立って、その原案が総司令部内の関係部署に配布され、1946年12月から1947年3月にかけて、日

Record Group 331, Records of Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II, Box 7469, Washington National Records Center, Suitland, Maryland. 以下 SCAP Documents.

4. 『昭和財政史』2, 581ページ。三和良一「1949年の独占禁止法改正」中村隆英編『占領期日本の経済と政治』（東京大学出版会、1979年）、230ページ、参照。

5. 公正取引委員会編『独占禁止政策二十年史』（大蔵省印刷局、1968年）、43ページ。

6. SCAPIN-244 “Dissolution of Holding Companies,” November 6, 1945.

7. JCS 1380/15 “Basic Initial Post-Surrender Directive to Supreme Commander for the Allied Powers for Occupation and Control of Japan,” (November 3, 1945), in SCAP, ed., *Political Reorientation of Japan, September 1945 to September 1948* (Washington, D. C., United States Government Printing Office, 1948), pp. 428-439. いわゆる「基本的指令」。

本政府代表と連日協議し、その結果もそれぞれ関連する部分について総司令部内各所に報告されていたことを強調した。

「独占禁止法の法制化に至るまでの経過は具体的にどうであったか。この法律は、日本政府のどの機関の所管で行われたか。」という質問にたいして、サルウィンは、経済安定本部の責任で進められたことを述べた。具体的には、経済安定本部の下に、日本政府各省の代表で構成する小委員会が設置され、そこでの協議の結果、日本政府代表二人が経済科学局の反トラスト・カルテル課の代表と協議することになっていた。⁸ サルウィンによれば、この協議では独占禁止法に関連するさまざまな問題、たとえば、連鎖的経営陣、法人相互間の証券所有、国際的取引に関する取り決め、審判手続、審決に不服の場合の訴訟などを取り上げ、1946年12月から、同法案が国会に提出される1947年3月まで、連日、このような協議が持たれ、合意された点、決定をもちこした点を盛り込んだメモが、総司令部で作成され、日本政府代表に渡されたという。このような手続と経過を経て、法案が練られ、日本政府案にさらに総司令部による修正が加えられ、最終案が作成され、1947年3月31日、国会で全会一致で成立し、同年4月14日に公布されたとサルウィンは述べた。

この点についてコメントするならば、サルウィンの回答は必ずしも正確ではない。実は、民政局からの口頭申し入れにより、裁判所法案などとともに、独占禁止法をそのときの国会会期中に成立させるべき重要法案に指定し、不成立の場合には勅令によって公布する旨の圧力が、日本政府にかけられていたという。⁹ この点に関してサルウィンは、事実を充分明らかにしていないし、また集中排除計画にたいする集中排除審査委員会の態度が次第に批判的になっていた段階で、集中排除計画の推進のかなめであっ

た反トラスト・カルテル課に所属していたサルウィンはその立場上、この事実を明らかにするのは無理であったといえよう。

「総司令部には、アメリカの反トラスト法をモデルにして、日本の独占禁止法を作成する意図があったか」という質問にたいして、サルウィンは、日本の独占禁止法の規定の多くが、シャーマン反トラスト法（1890年）、クレイトン法（1915年）や連邦取引委員会（Federal Trade Commission；FTC）をモデルに、これらの法律の施行の歴史と先例をも考慮に入れて作られたことを認めた。しかし、サルウィンの述べたところによると、これらのアメリカの法律や先例を慎重に分析し、検討したあとは、日本の法律案として不自然でないように、アメリカの法律条文をそのまま翻訳、複写したような印象を避けようとしたという。そのため、日本政府代表との協議では、アメリカの種々の反トラスト法を貫く、基本的な考え方を説明し、討議したという。したがって、これらの協議を通じて日本側が理解した諸点が、最終案として国会に提出されたものと主張した。

この点についてのサルウィンの主張は必ずしも正しくなく、最終案が確定されるまでの間にも、理想的な反トラスト法の制定を目指す総司令部に、日本側がむしろ押し切られたという方が妥当である。¹⁰ この点を明らかにすることも、反トラスト・カルテル課の立場を不利にするだけであつたらうから、サルウィンからいいだすことは無理であったと思われる。

「独占禁止法はワシントンで承認されたのか」という質問にたいして、サルウィンは、1947年4月8日（つまり、法案が国会を通過して一週間後、しかも公布日である4月14日以前）、独占禁止法は、ワシントンで極東委員会（Far Eastern Commission；FEC）の文書として印刷されたと答えた。この法律に関して、ワシントンから反対されたり、批判されたりしたことはなく、法の制定後二、三ヶ月以内、つまり、法の施行前、ワシントンとテレコン（telecon）を通

8. 日本政府代表のうち一人は、柏木一郎であり、総司令部側はサルウィンとハドレーであったという。（筆者による柏木一郎氏のインタビュー、1981年8月17日）

9. 『昭和財政史』2、450ページ。

10. 『昭和財政史』2、448-449ページ。

じて協議したという。ワシントンの関係者は、法律の趣旨などを明確にするための質問を20ほどした程度で、法律そのものを批判するとか、承認しないとかいうことはなかったと、サルウィンは主張した。むしろ、全般的な印象としては、この種の法律が日本で制定されたことについて満足しているということであって、法の執行過程で適用を免れようとするものにたいして警戒するようにと警告したほどであることを強調した。

「独占禁止法の運用は法務省の所管にしないで、なぜ別個に設置する行政機関に任せることにしたのか」という質問にたいし、サルウィンは、法務省がきわめて保守的で、伝統と因襲にとらわれ、万事法律主義的で、反トラスト法の制度化については、全く同情も理解も示していないと見なされていたため、独占禁止法の執行機関として不適当であり、この法律の施行を専門に行なう日本政府の上級行政機関として、公正取引委員会を設置することにしたと答えたのである。もし法務省がこの法律の運用を任されれば、喜ぶのは自由競争に基づく企業の出現に敵対する集団だけであり、その集団から見れば、法務省は確かに「安心して」任せられる機関であろうが、ちょうどその頃、新しい裁判所法案によって、裁判官の任命と昇進にたいする法務省の権限が改訂されつつあり、司法制度が行政から独立することになっていたという。それにともない、特別立法によって、法務省も近代化の線に沿って再編成される必要があり、独占禁止法案を検討する日本政府代表も、この法律を施行するのは、新たに設置する委員会が望ましいという意見であったという。そして、独占禁止法を専門に執行するために、独立した機関を設けることについては、法務省の代表を含めて、日本政府と徹底的に話し合われたことを強調した。この法案が国会に提出される前の閣議において、別個の行政機関を設ける案と、法務省の管轄下におく案が討議されたさい、公正取引委員会を設置することで合意され、反対したのは法務省のみであったと、サルウィンは述べたの

である。

「持株会社整理委員会と公正取引委員会の関係はどのようになっているのか」という質問に答えて、サルウィンは、公正取引委員会は持株会社整理委員会が発足して一年以上経過したあと設置されたものであること、しかも公正取引委員会は、日本政府の正規の機関の一つであり、他の公的機関と同様の制約を受けるが、持株会社整理委員会の方は、日本政府の公的機関ではあるものの、必ずしも他の公的機関と同様の制約を受けるわけではないこと、持株会社整理委員会に勤務するものは、日本政府に雇用されている典型的な官吏と違って、元銀行員を含めた民間人が多いと指摘した。

「過度経済力集中排除法（集中排除法）と独占禁止法との関係」について、サルウィンは、自分が集中排除法に関しては全く関係がなく、この法律の起案、制定および執行についても、一切関知していないと述べ、この件については討議する資格が全くないことを強調し、集中排除法関係については、すべて反トラスト・カルテル課長のウェルシュ（Edward C. Welsh）氏の任務であるから、同氏に尋ねるべきであると述べたのである。

「集中排除法と独占禁止法の目的は同じではないか」という質問について、サルウィンは、それぞれの法律の冒頭に明記されている通り、二つの法律の究極の目的が、自由競争をその特徴とする自由主義経済の実現を目指すという点では同じであるが、過度経済力集中排除法に代表される集中排除計画は一時的な措置であって、戦前の日本の経済制度に根ざした、極度の支配下にある企業を再編成することによって、経済体制に競争原理を持ち込むことを狙ったものであると述べた。日本経済の大部分が現に独占禁止法に違反している状態では、まずある程度「清算」して整理してからでなければ、公正取引委員会のような、経験の乏しい新設の機関が、独占禁止法を実際に運用することは不可能であろうと主張した。公正取引委員会に課せられたさまざまな任務を遂行するのは容易でなく、同

委員会には、短期間に多くの企業の再編成を行なう能力もないが、総司令部の指導の下に、それなりに能率的に任務をこなしていると述べた。その上、1948年7月29日成立した事業者団体法によって、公正取引委員会は数多くの事業者団体の登録を受け付け、さまざまな禁止行為に目を光らせなければならなくなったという。したがって、日本政府は、競争原理に基づいた経済体制の維持という長期目標の達成を目指しているが、独占禁止法と公正取引委員会は、まさにその永続的な努力を具現化したものであると強調したのである。

以上の「サルウィン・メモ」に見られるように、集中排除審査委員会は、総司令部が占領以来日本で進めてきた一連の集中排除計画について、さまざまな疑問を持っていたことは明らかである。しかし、サルウィンが受けた質問や疑問のうち、メモのなかで充分明らかにされていない重要な点は、(1)過度経済力集中排除法では、関連性のない事業活動自体そのものが禁止されているのではないか、(2)独占禁止法はいくつかの点で行き過ぎではないか、という根本的な疑問を含む二点である。

もともと集中排除審査委員会の任務は、持株会社整理委員会が「過度経済力集中」と指定し、再編成などの決定を行なったあと、この決定指令が、企業の事業効率と日本の経済活動にたいする影響という観点から、適切なものであるかどうかを五人委員会が独自に判断し、妥当な措置を最高司令官に勧告するというものであった。¹¹ しかし、FEC-230問題が引き金となって、アメリカの対日政策に「力点の移動」(shift in emphasis)が起こり、それにともなって、五人委員会の任務は大きく変わっていった。たとえば、ロイヤル(Kenneth C. Royall)陸軍長官は、1948年4月26日、マッカーサーに宛てた電

文のなかで、持株会社整理委員会の集中排除の指定基準そのものを再検討する権限が、集中排除審査委員会に賦与されていることを確認した。¹² 実際、五人委員会が1948年5月、日本に到着してまもないころ、既定の基準を改訂し、それを公表するのは混乱を招くという理由で公表は避けたものの、指定基準そのものの改訂の必要性を認め、具体的な事例を検討する過程で提示する意図を持っていたのである。¹³

1948年2月、持株会社整理委員会は、鉱工業部門257社、配給・サービス業部門68社、合計325社を、集中排除法の対象として指定、公表した。その後、銀行・保険業などの金融機関についても指定する予定になっていたが、五人委員会は、7月始め、集中排除法を金融機関には適用しないことをマッカーサーに勧告したのである。¹⁴

そして、1948年8月28日には、集中排除審査委員会は総司令部にたいして「集中排除計画の諸問題に関する勧告」¹⁵を提出した。この勧告のなかには、約二週間後の9月11日公表された「四原則」が含まれていた。その一つに、「単に関連性のない事業部門を持つという事実のみでは、いかなる場合にも、ある企業が法律上の過度の集中であることを立証するに十分でない」¹⁵という原則があり、その原型は、ハッチンソンとウッドサイドがサルウィンに質問したと

11. Radio, Z 36542, SCAP to Department of the Army (DA), January 26, 1948, Record Group 9, Messages, Blue Binder Series, Deconcentration Review Board, MacArthur Archives, Norfolk, Virginia.

12. Radio, W 80378, DA (Royall) to SCAP (Personal to MacArthur), April 26, 1948, and Radio, C 60254, SCAP to DA, April 27, 1948, Record Group 9, Messages, Blue Binder Series, Deconcentration Review Board, MacArthur Archives.

13. 『昭和財政史』2, 526ページ。

14. Memorandum, DRB to SCAP, "The Yasuda Teikoku, Mitsubishi, Sanwa and Sumitomo Banks of Japan," July 2, 1949, as referred to in SCAP, *History of Non-Military Activities of the Occupation of Japan*, Monograph No. 25, "Deconcentration of Economic Power," p. 35.

15. "Recommendations with Reference to Certain Aspects of the Deconcentration Program," in Hadley, *Antitrust in Japan*, pp. 168-170. 邦訳は、『昭和財政史』2, 532ページ, による。「四原則」については、持株会社整理委員会編『日本財閥とその解体』(1)(原書房, 1974年(覆刻版)), 318ページ参照。

きにすでに形成されつつあったのである。いうまでもなく、「四原則」は、過度の集中としてまだ指定に残されていた企業100社を、最終的に18社まで指定解除する基礎になったものである。この「四原則」を起草したのがハッチンソンであるという彼自身の言葉を信じるとすれば、¹⁶ この四原則の少なくとも一つが、このころまでにすでに形成されていたと見ることができよう。

また、もう一つの点、独占禁止法が行き過ぎではないかという、五人委員会の疑問についても、集中排除審査委員会の当初からの任務ではなく、本来の権限を超えたものであった。しかし、「集中排除計画の諸問題に関する勧告」(1948年8月28日)では、独占禁止法についても、つぎのように述べていたのである。

「当委員会は、法律第54号（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律）および、それと集中排除法との関係を検討した。この法律は、我々の見解によると、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、競争を阻止また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遥かに逸脱した規定や言い回しを含んでいる。この法律は、集中排除法の効果的な実施に重大な関係をもつのであるから、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。」¹⁷

つまり、集中排除審査委員会は、企業の事業効率と日本の経済活動にたいする影響という見地から、持株会社整理委員会の決定指令に関して勧告するという当初の権限を大幅に超え、指定基準そのものの改訂、さらに独占禁止法につ

いてまで勧告したのである。もちろん、総司令部の反トラスト・カルテル課は反対の急先鋒に立ち、集中排除審査委員会が、本来の権限を逸脱していると糾弾したが、結局、マッカーサーは、ワシントンの意向を考慮して、9月上旬には、五人委員会の勧告をそのまま認めたのである。¹⁸ つまり、五人委員会の「越権行為」を承認したわけである。

ハッチンソンは、1948年12月から翌年1月にかけて、一時帰国し、ドレーパー（William H. Draper）陸軍次官、ザルツマン（Charles E. Saltzman）占領地域担当國務次官補に会って、集中排除審査委員会の活動報告を行なった。¹⁹ そのさい、本来の任務である集中排除法に関する報告のほかに、独占禁止法に関しても勧告を行なった。たとえば、有能な反トラスト法専門家を日本に派遣して独占禁止法を再検討し、反トラストの基本原則に一致させることを進言したのである。²⁰

集中排除審査委員会のこのような活動を見るならば、サルウィンがハッチンソンとウッドサイドに詰問されたときには、集中排除審査委員会は、集中排除法の適用緩和のみならず、独占禁止法の再検討まで、その任務に加えようとしていたわけである。したがって、1948年7月末には、集中排除審査委員会は、すでに大幅な「逸脱行為」に向かって進んでいたものであり、その意味において、サルウィンのメモは、この事情を明らかにしているといえよう。

18. 同上。

19. 『昭和財政史』2, 592—593ページ。

20. 『昭和財政史』2, 593—594ページ。Memorandum by the Chief of the Division of Northeast Asian Affairs (Bishop) to the Deputy Director of the Office of Far Eastern Affairs (Allison), January 25, 1949, and Memorandum by Mr. Paul H. Nitze, Deputy to the Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Thorp), to the Director of the Office of Far Eastern Affairs (Butterworth), March 1, 1949, United States Department of State, *Foreign Relations of the United States*, 1949, VII, The Far East and Australasia, Part 2 (United States Government Printing Office, Washington, 1976), pp. 623—625, 670.

16. Letter, Hutchinson to Marquat, March 28, 1951, SCAP Documents, Box 5983.

17. 『昭和財政史』2, 523ページ、による。