

東京大学<sup>印</sup>経済学論集<sup>甲</sup>

第48巻第3号(1982.10)

竹前栄治著

『戦後労働改革  
—GHQ 労働政策史—』

1982年4月 東京大学出版会刊 xi+474ページ

I

竹前教授は、アメリカ側資料に基づく占領期労働政策研究の先駆者として、長年にわたり著書、論文を発表されてきたが、その研究成果を集約し、『戦後労働改革—GHQ 労働政策史—』の表題のもとに、一書にまとめて世に問われた。

本書の第一の特長は、その叙述が、教授が収集された膨大な公文書資料に基づいてなされていることである。とりわけ、アメリカ国立公文書館(NA)やその分館(WNRC)で収集されたアメリカ側原資料が、縦横に駆使されている点が注目される。占領政策研究にアメリカ側公文書資料の利用は不可欠だが、これは容易ではない。たとえば、WNRC 保管のGHQ 文書は、ミカン箱大の箱一万余個に入っている。課毎に箱が分けられているものの、必要な資料を見つけるためには文書を一ページずつめくる他はない。ガイドもなく手さぐりの状態で初めてこの資料の山にわけ入れられ、必要な資料を収集された教授の苦労は、一通りではないのである。

ついで特長となることは、アメリカ側の当時の関係者との精力的な面接による聞き取りが、叙述の基礎になっていることである。これによって、文書資料の行間に秘められた事情が、しばしば明らかにされている。この作業は現代史研究にはきわめて有益だが、これまた困難な作業である。十分な語学力もさることながら当時の関係者を探して面接の承諾を得、聞き取りを実

あるものにするために当時の事情を関係者以上に理解しておく必要がある。竹前教授をまって初めて、この困難な作業が成し遂げられたのである。

占領期労働政策の多くは、重要であるにもかかわらず、その形成や実施の事情が詳らかではなかった。このため、従来の研究には、根拠の薄弱な主張や見地がしばしば見うけられた。竹前教授は、本書の実証的基盤の上にこれらの謬論を批判され、さらに、今まで知られることのなかった多くの諸「事実」をわれわれの前に提示された。このおびただしい諸「事実」の発見こそ、本書をもっとも鮮やかに彩る特長である。

II

本書の構成は目次に明らかである。重要なトピックは、ほとんど網羅されているといてよい。はじめに

I ワシントンにおける政策決定

- 1 政策決定の環境
- 2 占領政策決定の機関と軌跡
- 3 初期対日労働政策の生成
- 4 極東委十六原則
- 5 むすび

II 占領開始期の労働政策

- 1 GHQ 労働課の設置と初期政策
- 2 産報の解散
- 3 労組法の制定と憲法第二八条
- 4 生産管理と第一次読売争議

III 民主化推進期の労働政策

- 1 労働諮問委員会報告書
- 2 労調法と労基法の制定
- 3 労働ページ
- 4 第二次読売争議

IV 占領政策転換期の労働政策

- 1 二・一ゼネストの禁止
- 2 労働省の設置
- 3 国家公務員法の改正
- 4 昭和二四年労働法改正

V 占領「終結」期の労働政策

- 1 占領管理機構の変化と政策
- 2 総評の結成
- 3 レッド・ページ

VI 戦後労働政策とGHQ—むすびにかえて資料

あとがき

本書の周到な実証により初めて明らかにされた点を一つ一つ指摘していくならば、それは本書を書き写すに等しいほど多くのページ数を要する。その中でも評者に特に興味深く印象に残ったトピックは、労働ページ（第Ⅲ章第3節）、労働省の設置（第Ⅳ章第2節）、総評の結成（第Ⅴ章第2節）などであった。

「労働ページ」では、GHQが「労働行政から警察経歴者の排除」を行なおうとしたところ、「厚生省の有能な官僚と思っていたものは全員一度ないし二度も警察にいたことがあることが判明」し、GHQ労働課員が愕然としたことが紹介されている。（本書115ページ。以下ではページ数のみを記す。）戦前の天皇制国家における官僚機構のあり方ははからずも示されていて、興味深い。また「労働省の設置」のトピックは、従来の占領期労働政策研究の視野からは、しばしば脱落していたものである。社会党結成時の設置構想から始まって、吉田内閣の社会党対策としての設置構想をへて、片山内閣の下でようやく実現する過程は、労働省という行政機関の性格と社会党の関係を示していて興味深かった。以上の二つのトピックは、竹前教授の旧稿でもとり上げられていないものである。「総評の結成」では、ブラッティの役割が興味深かった。彼のイデオロギーや政策意図には、G-2などの頑迷固陋の反共主義とは異なるいわばリベラルな反共主義とが、アメリカ本国でAFLに対抗していたCIOの方針の反映がみられる。この点が明らかにされたので、総評結成にまつわる諸組合リーダーの複雑な動き、たとえば細谷松太とか高野実の従来はやや不可解とさえ思われた動きが、理解しやすくなった。

### Ⅲ

つぎに、本書の中で評者が疑問に思った点を記したい。それは二点ある。第一は、占領政策の転換、いわゆる「逆コース」の有無とその画期という問題であり、第二は、本書のキーワードとなっている「近代労使関係」概念の含意という問題である。もっとも、本書評に与えられている紙幅には限りがあるので、第一の問題に論点を絞り、やや詳しく記すことにする。

竹前教授は、目次に明らかなように、占領政策の転換が存在したことを認めておられるが、その画期については、「はじめに」の中で「転換点を確定することは困難であるので転換のタイムスパンはかなり広くとった」（iiiページ）とされ、転換期に第Ⅳ章全部をあてられて、その確定を避けられている。ところで、山本潔

教授の『戦後危機における労働運動』（77年、御茶の水書房）第一章によれば、画期には3説あるとみてよい。すなわち、④46年5月（マッカーサー大衆示威禁止）⑤47年2月（2.1スト禁止）⑥48年7月（マッカーサー書簡発出）の3説である。本書評では、従来の④⑤⑥3説に対して、竹前教授がどのように評価されているかを、考察してゆきたい。

教授は④説の根拠となる事件を節のトピックにとり上げられていないので、問題になるのは、画期直後の6月に始まった第二次読売争議（第Ⅲ章第4節）における、GHQ介入の評価である。目次によれば、教授はこの争議を「民主化推進期」で扱われ、政策転換がなされる前の争議とされている。ところが、「はじめに」の中では、教授はこの争議を「反共政策のシンボル」（iiiページ）とされ、本文では次のように評価される。「読売争議は本質的にはレッド・ページの性格を有し、占領政策の矛盾、すなわち、労働組合の発展助長政策と新聞を通じて『アメリカ的民主主義』を普及させようというマスコミ政策との矛盾に起因する。」（152ページ）マスコミ政策を所管するGHQ民間情報教育局が、労働政策を所管するGHQ労働課の「意図を無視して、保護さるべき組合運動さえ規制したことが読売争議を敗北させ」た。「とはいえ、労働課が読売争議への警官導入に敢重に抗議したことはその後の内務・司法当局の争議介入を自重させることになった点は特記されてよい。」（153ページ）争議中も争議後も、GHQ内の他部局との齟齬はともかく、労働課自身の意図は変化しなかったという点をもって、教授はこの争議を「民主化推進期」に区分されたのであろうか。しかし、労働課の意図が「無視」された点もまた重要であるように思われる。そして、この争議は「反共政策のシンボル」であり「本質的にはレッド・ページの性格を有」するという、教授自身の評価からは、何故この争議が「占領政策転換期」に含められないのかが疑問になる。通説では、転換とは非軍事化・民主化政策から反共主義・労働運動抑圧政策へ、を意味するのであり、竹前教授も通説に従っておられると思われるからである。

目次構成からみると、教授は、転換点の確定は避けられながらも、⑤説の画期である2.1ストの禁止を、転換点として重視されているかのようである。しかし、本文の叙述（第Ⅳ章第1節）から受ける印象は、必ずしもそうではない。むしろ、2.1スト禁止は占領政策の転換ではないという点が強調されているように思わ

れる。すなわち、マッカーサーがスト中止命令の根拠とした「『占領目的違反スト禁止』条項は、ワシントンで対日労働政策が起草される段階から、極東委員会十六原則によって確立されるまで常にあらわれていた政策シンボルであり」(158 ページ)、また、第二次売争議で GHQ 内部に対立が生じたのとは異なり、この条項の解釈では「『輸送、通信、引揚業務関係などのストライキを占領目的違反と解釈する』という GHQ 内の統一見解が一九四六年一月に成立していた」(159 ページ)のであった。そして、「コーエンは労働課長就任(46年2月……評者)以来、この基準(解釈……評者)……(中略)……を労働組合指導者、政府、使用者に繰り返し述べていたという」(159 ページ)とされる。そこでは、「占領目的違反スト禁止」という条項が、当初は右翼を想定していたものの、しだいに左翼に向けられてくることが指摘されているが、教授が強調されていることは、2.1 ストが計画されるはるか以前から GHQ の政策意図が不変であったという点である。このような叙述からは、何故 2.1 スト禁止を扱う節が「占領政策転換期」の章の最初に置かれているのか、疑問の残るところである。

◎説が画期とするマッカーサー書簡発出については、教授は独立した節で扱われておらず、国家公務員法の制定とその改正を叙述される節(第Ⅳ章第3節)の中で扱われている。この構成からも明らかのように、教授は◎説を支持されていない。第3節のはじめでは「これ(マッカーサー書簡発出に始まる労働基本権制限……評者)が冷戦の進行に伴うアメリカの対日占領政策の変更、ないし転換……(中略)……に基づく日本の反共防波堤、そのための日本独占資本主義の再編・強化、さらに朝鮮戦争開始のための『地ならし』的第一步として意図的になされた措置という説には、事実の実証的分析からみて肯定しがたい。労働基本権制限は占領政策の重要な支柱の一つである官僚制改革の過程で生み出された副産物、つまり官僚制度改革という馴順から出た駒とみたほうが相当である」(210 ページ)とされているのである。たしかに、これに続く叙述によるかぎりには、フーバーを長とする GHQ 公務員課の労働基本権制限の意図には、冷戦政策を強く意識した点は表面に出ていないように思われる。しかし、公務員制度における労働基本権のあり方という問題は、「副産物」と規定されるほど副次的な問題とは思われない。しかも、教授自身が本文中で叙述される内容からは、むしろ、政策転換が存在したと考える方がよいよ

うに思われる。すなわち、フーバーの意図は、キレンを長とする GHQ 労働課の反対と日本の片山内閣の消極的態度によって実現を阻止されていたが、48年7月6日のマッカーサー面前でのキレンとフーバーの対決を転機に、マッカーサーはフーバーの全面勝利とキレンの全面敗北という決定を下したというのが、教授による叙述の筋と思われるからである。これによれば、フーバーの主観の中では、公務員制度改革構想がようやく実現したというだけであって、何ら政策意図の変更は無かったかもしれないが、GHQ の労働政策としては、従来からの政策はここで明白に否定されたのである。しかも、「マ元帥が公務員の労働基本権を否認する決定を下した真意は、公務員の共産主義化を防止することにあった」(236 ページ)と、マッカーサー自身は冷戦を意識していることを、教授は指摘されている。また、明白な政策転換であったからこそ、キレンは「自分が100%不賛成である政策」(235 ページ)と呼んで辞任を発表し、劇的な事件に発展するのであった。このような叙述からは、政策の転換が無かったとされる教授の第3節冒頭の評価は、疑問が残る。

#### Ⅳ

評者の考えでは、歴史を時期区分することは、何らかの基準なり指標によって、画期の前後により質的な違いの存在することを際立たせること、これによって各期の性格や特質をより明確にすることにその意義がある。この場合、基準なり指標なりが重要な役割を果たす。そして、何を基準や指標にするかは、研究者の理論的枠組と問題意識に規定される。占領政策の転換について、従来①②③の3説が生じたのも、各々の画期の基準や指標が異なり、各々の研究者の理論的枠組と問題意識が異なっていたからである。

竹前教授は従来の諸説を考慮されてか、転換点の確定を避けられた。しかし、その結果として、従来各説に対する評価に一貫性を欠くところが生じ、そのため、転換そのものが不明確になってしまったのではないかと評者には思われる。けれども、この点について、本書が提示するおびただしい「事実」は、事実上ある程度の回答を与えているようにも評者には考えられる。教授がもっとも力をこめられ、そして本書中でもっとも詳細となった叙述は、諸政策についての GHQ の「思われた意図」についての叙述であろう。この成果に基づく視点をすすめるならば、GHQ 自身が自らの「思われた意図」を変更したと自覚しているのは、マッカー

サー書簡発出に際してであると評者には考えられるのである。第二次売争議介入では、労働課の意図は「無視」されたにせよ、インボデンの微妙な対応（143～145 ページ）に示されるように、民間情報教育局の意図が GHQ 全体の意図になったわけではなく、GHQ が政策を変更したと自覚しているわけでもないことは明らかである。2.1 スト禁止では、教授の強調される所に従えば、GHQ の意図には以前とまったく変化がない。マッカーサー書簡の発出のみが、上はマッカーサーから下はキレンまで政策転換を自覚しているのである。

もちろん、GHQ が政策転換を自覚していたか否かだけでは、転換点を確定することはできない。転換の前と後の政策における、意図されたものを実現するための手段が質的に異なるのか否かとか、政策が実施された結果は、当然検討されなければならない。さらに注意しなければならないことは、通常、占領政策の転換として語られてはいるけれども、この概念は、実は、日本側の労働運動主体による政策の受けとめ方との相互関係によって成立する概念であることである。とすれば、受けとめ方を規定した、当時の労働運動主体の、運動目標と情勢認識の意義と限界を再検討することが必要であろう。このことは、民主化政策からの転換と通説が語る場合の民主化概念の再検討が必要なことを意味するし、戦後労働改革と GHQ 労働政策は同一と考えてよいのかという問題でもある。しかしながら、これらのことを考慮に入れても、マッカーサー書簡発出から 49 年労働組合法改訂に至る労働者団結政策の転換は、転換と呼ばれるにふさわしいものであったように評者には思われる。

## V

本書評を閉じるにあたって、最後に一点だけ言及しておきたい。それは、占領期資料のアメリカ偏在という問題である。従来の占領期労働政策研究が不十分であった理由の一つに、当時の日本側公文書が断片的にしか参照できないという事情があった。占領下とはい

え、日本政府を介する間接統治であったから、第 I 章をのぞく本書のトピックほとんどについて、対応する日本側公文書が存在したはずなのに、これらの公文書は今日でも断片的にしか参照できない。このため、わずか 30 余年前に日本の地で起った出来事をさぐるのに、アメリカ側公文書が公開されるまで待たなければならなかったのである。考え直してみれば、これはまことに奇妙な事情である。

この事情は従来の研究を制約したばかりでなく、竹前教授によって本書が公開されても、否、公開された故にこそ、それだけますます研究を阻害している。教授はアメリカ側資料に対応する日本側資料によって傍証に努められてはいるが、本書のいくつかの部分でそれは果たされずに終わっている。一例をあげれば、レッド・パージに関して、当時の最高裁長官田中耕太郎は、GHQ 民政局長ホイットニーに招致され『裁判所は経営者による共産主義者の指名解雇に疑義をさしはさんではならない』という口頭指示を受け、田中耕太郎は「下級裁判所の裁判官にも口頭でこの趣旨を徹底させたと思われる」（354 ページ）という驚くべき「事実」が、当時ブラッティによって書き送られた書簡に基づき、本書中で指摘されている。しかし、このことを日本側公文書で確認することはできない。このような箇所は本書中にいくつかあり、竹前教授もかつて主張された（『読売新聞』夕刊、80 年 9 月 13 日付）ように、日本側公文書の公開が切望されるゆえんである。

竹前教授は、本書によって、占領期労働政策研究に新たな水準を形成された。さらに研究がおしすすめるためには、日本側公文書の公開もまた、ますます必要とされている。このことを特に記して、擲筆することとしたい。

〔遠藤 公嗣〕