

第10章 戦後政治と保守合同の相克

——吉田ワンマンから自民政権へ

村井 哲也

はじめに——自民政権の意思決定

一九五五年一月一日の保守合同は、吉田茂を棚上げすることで成立した。反吉田勢力が民主党に結集されたインパクトはもちろん、足下の自由党でも「後継者」たる緒方竹虎が棚上げの意図を持った。吉田の後見役ながらその総辞職を強く促した松野鶴平は、「爛頭の急務」の緒方声明をこう述べる。「新党というものは勢がそうなっていた。吉田のほうは新党というものは自分が棚上げになるといふことがあるものだから、早くやめてくれといったが、勢だから一ぺんやったら止められない。やはり機運だったわけだ^①」。

前年十二月一日に鳩山一郎が政権交代を実現すると、翌年三月の総選挙における民主党の第一党獲得、左派・右派による社会党再統一、アメリカや財界の保守勢力結集による「強力な安定政権」の要求などを背景に、保守合同は一気に実現した^②。それだけ吉田棚上げは不可欠の前提であった。逆にこのことは、当時の政界にとって通算七年二カ月の政権で築かれた吉田の存在の大きさを物語っている。言い換えれば、保守合同は、最初に戦後政治を形作った吉田体制をいかに克服するかという課題を抱えて実現したのである^③。

それでは、吉田棚上げという同時代的な機運とは、いったい何だったのであろうか。そもそも、ワンマンと称された吉田体制はどのような前提で成り立ち、どのような相克に晒されたのであろうか。

この保守合同へ向かう相克については、すでに様々な研究が存在する。内政史の観点からは、第二保守党をめぐる研究が存在する。ここでは、吉田自由党が志向したとされる自由放任主義へのアンチテーゼとして、経済計画や福祉国家の発想を含む修正資本主義を志向した第二保守党が、改進黨などから民主党を経て、自民政権に影響を与えたことが指摘されている⁽⁴⁾。また、保守合同へ至るまでの双方における政党組織の変容に着目し、それらが自民政権に与えた影響を指摘する研究も現れている⁽⁵⁾。

外交史の観点からは、軽武装・経済優先の「吉田路線」が自民政権に影響を与えたことを指摘する研究が蓄積されている⁽⁶⁾。これらの研究は、早くから経済史的な観点を貪欲に吸収して保守合同へ向かう相克を検討し、内政史研究の進展も促している⁽⁷⁾。ただし吉田は、自由放任主義を単純に信奉した訳ではない。そのロジックは、アメリカの経済援助や外資導入を梃子に戦後復興と経済自立の実現を目指す、政策やイデオロギーの志向性を超えた日米協調路線に基づいていた⁽⁸⁾。

その後、日米協調路線に基づく吉田体制は、占領終結後から次第に合理性を失い始め、この状況は、反吉田勢力のみならず自由党、官僚機構、アメリカを含む多くのアクターに認識された。吉田棚上げの機運は、以上のような内政・外交・経済の各方面にわたる変容が入り混じりつつ醸成されたものであった⁽⁹⁾。

本章が着目するのは、戦後新憲法下における意思決定システムの相克である。吉田ワンマンの意思決定は、対日占領という特有の時代状況を背景に、時に新憲法が定める議院内閣制の理念を換骨奪胎するものであった。

一九四九年一月の総選挙での絶対多数党の獲得とドッジラインの受け入れを好機として、六月に改正国家行政組織法と各省設置法が施行される過程で吉田体制は確立した。まず各省庁を掌握し、その拠点たる事務次官会議の「事前審査」で閣議を形骸化させ、ワシントンの権威も駆使して与党（国会）との関係を分断した。一方で自らは、官

僚派や側近の人脈で固めた外相官邸連絡会議を非制度的な存在ながら最高意思決定機関と位置づけ、そこからすべての機関をコントロールした。その属人的な手法は、決してシステムティックなものではない。¹¹⁾

当然ながら、こうした意思決定システムは、占領終結後、公職復帰組を中心とした反吉田勢力の攻勢を受け動揺する。吉田政権の弱体化にともない、封印されてきた予算要求と議員立法が無秩序に膨張すると、与党と各省庁、政府と国会の関係は緊張を孕みつつ変容を遂げていく。¹²⁾ 意思決定システムの再編である。ところが、通説的に理解される自民党政権の意思決定システムは、概ね一九六〇年代半ばに原型が確立したとされるものの、その形成過程の全体像が歴史実証的に明らかにされている訳ではない。¹³⁾ それ以前の吉田政権期から、どのような影響があったのかも明らかにされていない。¹⁴⁾

以上の関心に基づく本章の目的は、最初の戦後政治を形作った吉田政権から保守合同へ向かう変容を描くことで、自民党政権の意思決定システムが出発した際の前提状況を再検討することにある。¹⁵⁾

以下、第一節は、終戦後の経済自立という問題に直面した吉田が、これに経済計画と国土計画を提示することでアメリカの援助・外資を引き出そうとした過程を、第二節は、この模索が占領終結後には対米依存・縮小均衡と批判され、独立予算と与党事前審査をもたらす契機となった過程を、第三節は、拡大均衡という機運に乗った政権交代で、予算編成と政官関係をめぐる相克が保守合同前後の課題となっていく過程を概観する。以上をもって、自民党政権における意思決定システムの前提状況を再確認し、最後に今後の課題を挙げてみたい。

一 占領体制と吉田ワンマン

(1) 終戦後の経済計画と国土計画

終戦後における吉田茂の現状認識は、外務省の調査局特別調査委員会が策定した『日本経済再建の基本問題』か