

# 米国対日占領政策におけるメディア統制と シビリアン・コントロール

笠原一哉

## Media Regulation and Civilian Control in U.S. Occupation Policy towards Japan

KASAHARA Kazuya

### Abstract

This paper examines the process of forming media policy within the U.S. State Department. It focuses on the interaction among media regulation, civilian control, and policies concerning the institution of the emperor. The paper reveals the following: First, analysts of Japanese affairs deemed it important to establish democratic control of the military in Japan through the legislature, positioning it as a significant goal within the occupation policy toward Japan. As a result, with the aim of nurturing the ultimate subjects of civilian control – the voters – a media policy was considered essential. This policy aimed to encourage the re-education of the Japanese people through the media. Second, the analysts, which led them to envision the use of mass media for propagating democracy and employing censorship to remove militarism from the position of the emperor. These policies later became the foundational principles in subsequent media regulation.

### 1. はじめに

GHQ は占領期の日本において、戦前戦時にわたり言論活動を縛っていた法令規則や機関を廃止してメディアを自由化する一方、広汎なメディア統制を行った。

このメディア統制は大きく分けて検閲および占領政策の啓蒙という二つの面から成っていた。前者は主に占領地の治安確保および軍国主義思想の宣伝防止を目的に、新聞、ラジオ、映画などのマスメディアだけでなく郵便や電話、電信などの私信も含むすべての民間通信を対象に行われた<sup>1</sup>。また後者は、占領政策を啓蒙・宣伝する機関としてメディアを利用するための統制である。特に、この分野を担当した民間情報教育局（Civil Information and Education Section=CIE）の任務の一つに「日本の敗戦の真実、日本の戦争有罪性、現在及び将来の日本

の災害と苦難に対する軍国主義者の責任、連合国による軍事占領の理由と目的を、すべてのレベルの日本公衆に周知させる」とあるとおり<sup>2</sup>、軍部の戦争犯罪とその責任を日本国民に認識させることが活動初期の重要な方針であった<sup>3</sup>。こうしたメディア統制をめぐる GHQ の活動実態は、上記脚注で示した数多くの先行研究によって明らかになっている。

他方、GHQ の活動はワシントンにおいて形成された対日占領政策によって大枠で規定されており、メディア政策においても同様であった。戦時中からの占領政策全般の立案については五百旗頭真の研究が基本文献として存在しており<sup>4</sup>、またメディア政策に焦点を当てたものとして有山輝雄による代表的な研究がある<sup>5</sup>。有山は、占領政策の基本文書である「日本に関する敗戦後の合衆国初期政策」(SWNCC-150)<sup>6</sup>および「日本占領と管理のための連合国最高司令官に対する降伏後の初期基本指令」(JCS1380/15)に至るメディア政策の形成過程を、米国内務省内で行われた初期研究に遡って検討している。

本稿は有山の研究に多くを学びながら、そこに欠けている二つの視点、すなわちシベリアン・コントロールと天皇制をめぐる議論を補うことにより、占領期メディア政策の形成に新たな知見を加えたい。それはこれから述べるように、マスメディアが当初、戦後日本にシベリアン・コントロールを確立するための重要な手段として位置づけられており、その後これらの政策に大きな影響を与えたのが天皇制の存置を巡る議論であったと考えられるからである。

対日占領政策におけるシベリアン・コントロールについては原秀成や島川雅史が日本国憲法の成立過程を辿る研究の中で分析しており<sup>7</sup>、天皇制については山極晃らによる関連政策文書の資料集がある<sup>8</sup>。いずれも重要な知見を多く含んでいるが、本稿はこれらの研究が注目していない、メディア統制と、シベリアン・コントロールの確立および天皇制をめぐる政策との相互作用に焦点を当てながら、メディア政策の形成過程を考察することを目的とする。

ワシントンにおける対日占領政策の形成過程は 3 段階に分けて整理することができる<sup>9</sup>。すなわち内務省の地域専門家によって初期研究が行われた第 1 段階、次にこの初期研究を踏まえて国務長官を含む省の最高レベルで対日政策が検討され、国務省方針としてまとめられた第 2 段階、そして国務省方針が、占領行政を直接担う軍部との調整を経て米国政府の政策として合意される第 3 段階である。これらのうちメディア政策の基本方針は第 2 段階で定まったことから<sup>10</sup>、本稿もこの段階までの過程に特に注目して分析を行う。

## 2. 国務省極東班における研究

### 1) 対日戦後目的としてのシベリアン・コントロール

真珠湾攻撃直後の 1941 年 12 月、米国は戦後対外政策に関する諮問委員会を内務省内に創設し、その下部機関として経済政策、政治問題、安全保障などの小委員会を設けた<sup>11</sup>。このうち領土小委員会 (Subcommittee on Territorial Problem = 略号 TS) は 1942 年 3 月に設置された後、しばらくヨーロッパと中東問題を扱っていたが、同年夏ごろから極東問題についての検討を始めた。同じころ、従来からあった内務省の「特別調査部」が諮問委員会の調査部門として拡充され、検討対象となる地域の専門家がアナリストとして招聘された。「極東」班は

1942年8月に設置され、ここで中心的な役割を果たしたのが、東アジア国際関係が専門でクラーク大学教授だったジョージ・ブレイクスリー（George H. Blakeslee）と、コロンビア大学で助教授として日本史を講じていたヒュー・ボートン（Hugh Borton）の2人である。なかでもボートンは、日本での長期滞在歴を持つ國務省内でほぼ唯一の日本専門家として、占領政策の形成において一貫して中心的な役割を担っていくことになる。

極東班は領土小委員会で検討される対日戦後問題や政策に関する予備政策を数多く起草した。その一つ「日本との戦後処理に適用すべき一般原則」（T-357）<sup>12</sup>は、対日戦後の基本政策をまとめた最初の文書で、戦後協定が備えるべき「原則」を「領土」「軍事」「経済」「政治」「最終目的」の5分野に整理して簡潔にまとめたものである。ブレイクスリーがこの文書を起草して1943年7月に提出し、領土小委員会で検討された後、同年9月に修正版「T-357a」<sup>13</sup>が承認された。

5分野のうち「政治」原則における修正はボートンの提案によるもので<sup>14</sup>、これによりシビリアン・コントロールの確立とそのためのメディア政策がこの文書に盛り込まれることになった。そしてこのT-357a、およびこの修正を必要とする日本政治の制度的欠陥についてボートンが分析した報告書「戦後の政治的諸問題」（T-381）<sup>15</sup>は、メディア政策の起点を考えるうえで極めて重要な内容だと考えられるため、以下で詳しく分析したい。まずT-357だが、修正前の「政治」原則は次のように記されていた。

政治面では、他国の権利を尊重する政府の樹立を促進することを目的とすべきである。完全敗北後の日本には、こうした政府の形成をある程度は約束する勢力が存在するのだから、これらの勢力を強化する条件をつくり出そうという試みを、この原則は後押しするであろう。

また日本における言論、報道、集会の自由に関する規定の採用、憲法や政府の変革、教育の一時的な国際的管理を主張することが望ましいかどうかという問題も提起される。

このようにブレイクスリー原案では「他国の権利を尊重する政府」の樹立を目的としながら、憲法改正や言論の自由の保障といった内政への干渉については判断を留保していた。それは、米国は日本国内の穏健派への支援以上の介入は控えるべきで、体制自体の変革を日本政府に求めて民主主義を強制するようなことはすべきでないと彼が考えていたからだった。そして日本の軍国主義化の原因は明治憲法自体というよりはその運用にあり、敗戦によって軍部の影響力が消滅すれば穏健派を支援することで日本を1920年代の国際協調主義に戻せるという考え方は、元駐日大使のジョセフ・グルーなど「知日派」と呼ばれた人たちに共通していた<sup>16</sup>。だが領土小委員会におけるボートンの主張により、「政治」原則は次のように修正される<sup>17</sup>。

戦後協定における政治目的は、国際的な義務を果たし他国の権利を尊重する日本の政府とすべきである。

この原則は、軍部の支配から自由で、平和維持をめざすシビリアンによる統制のもとに

ある政府という結論をもたらす。このような政府の樹立を最も容易にすると思われる手段は、軍部の政治的特権を剥奪する憲法上および行政上の変革、新聞やラジオを通じての民主主義的国家との知的なコミュニケーションの自由、そのほか日本における穏健な政治集団を強化するような方策である<sup>18</sup>。

ブレクスリー原案は戦後に樹立されるべき政府を「他国の権利を尊重する政府」と抽象的に表現していた。だが修正版はこれを「軍部の支配から自由で、平和維持をめざすシビリアンによる統制のもとにある政府」(a government free from military domination and under the control of civilian elements which aim to keep the peace)と定義し、シビリアン・コントロールの確立が戦後日本政治の目的であることを示したのである。さらにそれを実現する手段として「軍部の政治的特権を剥奪する憲法上および行政上の変革」を挙げ、統治機構の改革に踏み込んだことが注目される。

この修正を主張したポートンの問題意識は、彼が執筆した T-381 に明確に示されている。この報告書ではまず「第 1 節 全般的な目的」で連合国の目的について、「日本を再び侵略することができない状態にし、同時に、経済的要因であれ、社会的あるいは政治的要因であれ、この侵略的精神をはびこらせてきた様々な要因を除去すること」だと述べる。そしてそのためには、「軍部の少数独裁者が再び支配力を振るうことができないよう、日本の内政機構を再編成しなければならない」としたうえで、「第 2 節 戦後統治機構の在り方」で「A 項 軍部を統制するための内閣の強化」「B 項 議会の強化」「C 項 天皇制の存続」と項を立てて必要な内政変革について詳述している。このうち最も重要なのは A 項であり、ポートンは日本が軍国主義化した原因を主に明治憲法体制における二つの制度的欠陥に求めた。第 1 に統帥権独立制である。軍部指導者は大日本帝国憲法第 11 条（「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」）および第 12 条（「天皇ハ陸海軍ノ編成及常備兵額ヲ定ム」）を根拠に、陸海軍の指揮と編成について天皇に直接上奏して決定しており（帷幄上奏）、その過程から内閣や議会を排除していた。こうした軍部の憲法解釈はすでに戦前、美濃部達吉によって問題視されていたが<sup>19</sup>、ポートンもこの点を指摘したのである。第 2 に陸・海軍大臣の就任資格を現役の大・中將に限定する「軍部大臣現役武官制」であり、「これらのポストに就く資格のある候補者の範囲が非常に制限され、実質的に軍事指導者がこれらの大臣の人選を完全に支配している。もし軍部の少数独裁者がある政府の政策が気に入らなければ、彼らの大臣を辞任させることによって、その政府を転覆に追い込むのである」と批判した。

従って戦後日本において軍国主義の復活を防ぐには、これら二つの政治的特権を軍部から剥奪することが何よりもまず必要であるとポートンは主張し、その他に内閣と各大臣が天皇と議会の両方に対して責任を負うよう憲法に規定すること、そのために議会の議員であることを大臣の要件にすることなどを内閣強化に向けた変革として挙げた。また B 項では「選挙によって選ばれた人民の代表が国家の重要事項について直接、意見を表明できるよう、憲法を改正して議会を強化すべき」だと述べた。加えて大日本帝国憲法第 71 条「帝国議會ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度予算ヲ施行スヘシ」の規定によって予算審

議の自律性が奪われていることを指摘し、これを改正して毎年の予算について議会に完全な決定権を与えるべきだと主張した。

つまり T-381 でポートンが主張した内政改革とは、選挙によって選出された議員によって構成される行政府や立法府が軍部を統制するという、米国で一般的なシビリアン・コントロールの考え方<sup>20</sup>を戦後日本においても確立するためのものであったと言える。そしてこの仕組みのもとでは、議員を選出する有権者が果たす役割が極めて重要となる。そこで、シビリアン・コントロールの最終的な主体たる主権者<sup>21</sup>の育成、そしてそのためのメディア政策が重要となるわけである。国務省の初期研究においては、シビリアン・コントロールとメディア政策がこのような目的と手段の関係にあったことをここではまず確認しておきたい。

## 2) 天皇制

以上の内閣や議会の強化に続けて、ポートンは「天皇制の存続」という項を立てる。それはこれらの内政改革を行うには天皇制が不可欠であると彼が考えていたからであり、T-357 や T-381 に先立ち別の極東班員によって作成された報告書「日本国天皇の地位」(T-315)<sup>22</sup>の分析も踏まえたものだった。この報告書は天皇制の歴史的背景や天皇の政治的・心理的役割について詳細に分析したうえで、天皇制の廃止を選択した場合、占領統治に対する日本人官吏の協力を得にくくなること、また民衆の憤りによる秩序の崩壊を招き最終的に反乱や報復が永続的に続くことを予測している。逆に天皇制を継続する場合は「国内の安定を促すのみならず、対日政策の面で連合国が望むような変革をもたらす手段としてきわめて有用な潜在的資産であろう」と述べ、天皇制の存続を支持した。ポートンも T-381 でこの報告書の分析を引き継ぎ、天皇に対する忠誠と献身は日本国民に深く根づいているため天皇制の後ろ盾がなければ戦後の新政府は自力で存続することが難しい、穏健で安定した政府を戦後日本に樹立するうえで天皇制は貴重な要素となる、と主張した。

内政改革と天皇制との関係を考える上でもう一つ重要なのは、ルーズベルトとチャーチルが1941年8月に発表した「大西洋憲章」である<sup>23</sup>。極東班が作成した予備草案はこの宣言を指針としていたが<sup>24</sup>、その第3項は「両国ハ一切ノ国民カ其ノ下ニ生活セントスル政体ヲ選択スルノ権利ヲ尊重」することを謳っていた<sup>25</sup>。従って米国が希望する内政変革を日本に強制することが、この原則に一致するのかどうかは判断の難しい問題であった。一方、大日本帝国憲法第73条では憲法改正を布告する権能を天皇が持つと規定していることから、T-315は「秩序整然とした憲法改正も、天皇を介して着手するのならば、なおいっそう容易に可能となる」と分析し、ポートンも「憲法改正は、天皇制維持と密接に結びついている。(中略)天皇に圧力を集中しさえすれば、憲法に根本的修正を加えることが可能であろう」と主張したのである<sup>26</sup>。このように内政改革の遂行にあたって天皇を利用することを、ポートンは別の場で「天皇制の権威という衣で改革を包む」(to cloak reforms with the authority of the institution of the sovereign)<sup>27</sup>と表現した。

だがこうした絶大な影響力の故に、天皇制を継続する際は大きなリスクを負うことになる。T-315は「神を祖とする皇統のドグマから生まれる迷信的信仰や民族の無比性と世界支配の使

命のドグマから生じる強固な国家主義的信仰はなお続くであろう。同時にその国民統合作用によって日本の国力を増進するであろう」と警告し、「天皇制に内在する危険性を減ずる方策をさぐる必要に迫られるであろう」と問題提起していた。また天皇制廃止派は、日本が軍国主義から脱却して軍部の少数独裁者からその権力を奪うには「過去との完全な決別」、すなわち皇室と天皇制の廃止が必要であり、そうしてはじめて改革された日本の出現が期待できると主張していた<sup>28</sup>。だがこの点について T-381 の時点でポートンが準備していたのは、次項で述べるような楽観的かつ自制的なメディア政策にとどまっていたのである。

### 3) メディア政策

T-357a は「軍部の支配から自由で、平和維持をめざすシビリアンによる統制のもとにある政府」を実現する手段として、前述した軍部特権を剥奪する内政変革に続き「新聞やラジオを通じての民主主義的国家との知的なコミュニケーションの自由、そのほか日本における穏健な政治集団を強化するような方策」を挙げていた。T-381 でその方策を述べたのが「第4節 情報メディアの自由と権利章典」だが、ポートンはそれを論じる前の節で日本人の法律観の分析から説き起こし、「政府や法律に対する一般の日本人の反応は、西洋におけるそれとは異なることを認識すべきである」と述べて次のような例を示す。「個々の日本人は、政府とは自身が接触する政府の役人のことであると考えている。警察官は、無法から個人を守る存在ではなく、むしろ警察官こそ法であり、従わなければならない存在であると考えている。衆議院の議員は有権者の代弁者ではなく『政府』そのもの、あるいは人々がどんな法律を持つべきなのかを決定する最も有能な人物だとみなされている」。こうした観察からポートンは、「日本人にとって、人による政府が法による政府よりも優越するのであって、法を改正することは政府に対する日本人の態度にほとんど影響を及ぼさない」と結論づけ、「日本人の精神的態度が変わってはじめて、日本政府における変革が有効になる」と主張した。以上の分析を踏まえて第4節は「日本における最も効果的な政治改革は、連合国の側からの強要によるものではなく、日本人自身の主導と実行によるものであろう」との一文から始まるが、メディアの自由化については異なるとして次のように述べる。

だが和解条項には少なくとも、さまざまな情報メディアに対する統制からの自由、そして権利章典の採択を要求する政治的条項を盛り込むべきことが要請される。もし日本人が国際社会における市民としての責任と民主的な政治形態の利点について教育されるべきだとするならば、日本以外の世界に関するニュースが歪められることなく日本人に与えられなくてはならない。民主的な政府の成功は情報を与えられたうえでの世論に密接に関連しており、また近年の日本では治安維持法のように情報メディアを統制し政府への反対を抑制するための法律が作られているため、(日本との：引用者補) 和解条件には、少なくとも準備的な条件として「言論と報道の自由、および情報を与えられる権利」の享受を過去におけるよりも大きく保障することを含ませるのが望ましい。そうして初めて、日本人は政府の形態が自分たちに最適のものなのかどうか判断することができる。

「日本人の教育」とは言え、前節冒頭で述べたような大規模なメディア統制はこの時点ではまだ構想されていない。だが、言論の自由の保障についてブレクスリー原案では「問題が提起される」として判断を留保していたのに対し、ここでは戦前戦中に課せられた統制を撤廃して「言論と報道の自由、および情報を与えられる権利」を与えることを「和解条項に盛り込む」という形で連合国の影響力を行使することを要請している。そのうえでそこから先は日本人の自主性に委ね、日本のメディアが「民主主義的国家との知的コミュニケーション」を自発的に促進していく中で、日本人は侵略的な思想を放棄して「民主的な政治形態の利点」について学ぶだろう、そしてこうした環境を整備することで、戦前に存在した穏健で自由主義的な政治集団を日本人が支持するようになり、民主的な政府を成功に導くことができるだろうと述べており、ブレクスリーの介入自制路線よりも一歩、踏み込んだ形である。

以上にみてきたように、統帥権独立制や軍部大臣現役武官制など、大日本帝国憲法が持つ制度的欠陥に由来する軍部特権を剥奪して議会を強化する内政改革を行い、戦後日本にシビリアン・コントロールを確立することがT-381における最も重要な目標であった。その際、天皇が持つ権威および憲法改正の権限を利用すれば、大西洋憲章に沿った形で、つまり日本国民の自発的意思に沿った形で内政改革を実行できる。また外部から改革を強制しても日本人の精神的態度を変えることはできないため、言論の自由を保障してメディアによる日本人の再教育を促す。そしてこうしたメディア環境の中で日本国民をシビリアン・コントロールの最終的な主体として育成し、穏健で自由主義的な政治集団による変革、およびそれらに対する一般国民の自発的な支持を引き出す。T-381で展開された主張は、このようにまとめられるだろう。

極東班の中でも内政改革や民主主義の強制は自制すべきであるとするブレクスリーと、シビリアン・コントロールを確立させるため憲法上・行政上の改革が不可欠であるとするポートンの立場は異なっていたが、天皇制の有用性を認めてその存続を求める点では一致していた。この天皇制の是非が、次の国務省方針をまとめる段階で最大の論点となる。そして天皇制廃止派とブレクスリーやポートンら存置派との間で激論が交わされる中で、ポートンの内政変革不可欠論が前面に出てゆき、シビリアン・コントロールやメディア利用をめぐる政策も大きく変質していくことになるのである。

### 3. 国務省方針の決定

#### 1) 原案の検討

1943年夏ごろから、国務省は戦後政策を具体的に立案するため大規模な組織改編について検討を始めた。まず、政策立案機関として「国・地域委員会」(Country and Area Committee = CAC)が設置された。ここに省内の関係部局から横断的にメンバーが集められ、政策文書の初期草案の検討から最終草案の承認まで行うことが可能となった。CACでは国や地域ごとに担当委員会が置かれ、対日政策についてはその一つ「極東地域部局間委員会」(以下、極東地域委員会と略)が担当することになった。次いで翌1944年1月、「戦後計画委員

会」(Post-War Programs Committee = PWC)が設置された。これは国務長官を議長として国務次官、次官補、局長をメンバーに含む国務省の最高決定機関であり、戦後世界政策に関する省の統一見解をまとめる機能を担った。以上の機構改革により、対日占領政策はまず極東地域委員会で原案がまとめられてPWCに提出され、そこで検討された後に国務省方針として承認される、という過程を経ることになった。そしてこの極東地域委員会ではブレイクスリーが議長、ポートンが事務局長に就き、領土小委員会に引き続きここでも極めて重要な役割を果たすことになる。

他方、PWCが動き始めた1944年2月、陸海軍両省が戦後政策に関する約50項目の質問表を国務省に対して提出した。陸軍省は前年3月に「民政部」を創設して占領地軍政に関する諸問題を処理してきた。だが対日政策においては、占領統治を具体的に検討するうえで前提となる基本方針が明らかでなかったため、国務省に回答を求めたのである<sup>29</sup>。

そこで極東地域委員会はまず1944年3月、対日占領政策の基本方針原案としてブレイクスリー起草による「米国の対日戦後目的」を作成し(CAC-116)、PWCに提出して「PWC-108」という文書番号が与えられた(PWC-108= CAC-116)<sup>30</sup>。戦後日本における米国の目的を「領土」「軍事」「経済・財政」などの5分野について短くまとめたこの文書は、前年9月に領土小委員会で承認されたT-357aと構成も内容もほとんど同じだった。「政治的目的」についても同様で、「他国の権利と国際的義務を尊重する政府を日本に樹立することが、米国の利益にかなう」、そしてこの政府は「軍部支配から自由で、また平和の維持を望むシベリアンによる統制のもとに置かれるべきである」。そのために「(1) 陸海軍から政治的特権を剥奪すること、(2) 新聞やラジオを通して、民主主義諸国との間に知的コミュニケーションの自由を確立すること、(3) 日本の穏健派政治勢力を強化する措置をとることが必要である」と、やはりT-357aが示した目的および手段を継承していた。

だがこの原案は、同年4月中旬に開かれたPWCの会議において厳しい批判を浴びることになった<sup>31</sup>。それはこの文書が基調とする寛大な対日協調路線が、戦時下にある米国民の激しい敵愾心にそぐわなかったからであり、例えば「最終目的」の「諸国民の家族のなかでの、完全に平等なる一員として、友好的な日本を復興する」「米国は、日本を含む世界の諸国民が(中略)平和と協調と繁栄に向うことを願うものである」といった記述が批判の対象となった。

そして「政治目的」については、シベリアン・コントロールの確立を目的としたこれらの規定が置いていた二つの前提が問題となった。第1に再軍備である。極東班が予備草案を作成する際に大西洋憲章を指針としたことは前述したが、その第8項には次のように規定されていた<sup>32</sup>。

両国ハ世界ノ一切ノ国民ハ実在論的理由ニ依ルト精神的理由ニ依ルトワ間ハス強力ノ使用ヲ抛棄スルニ至ルコトヲ要スト信ス。陸、海又ハ空ノ軍備カ自国国境外ヘノ侵略ノ脅威ヲ与エ又ハ与ウルコトアルヘキ国ニ依リ引続キ使用セラルトキハ将来ノ平和ハ維持セラルルコトヲ得サルカ故ニ、両国ハ一層広汎ニシテ永久的ナル一般的安全保障制度ノ確立ニ至ル迄ハ斯ル国ノ武装解除ハ不可欠ノモノナリト信ス。



T-357a および PWC-108 = CAC-116 はこの規定を継承し、「軍事目的」で「日本が米国および他の太平洋諸国に対する脅威となることを阻止する。この目的達成のため、武装解除、軍事的監視（中略）などの措置をとる必要がある」と述べていた。従って大日本帝国陸海軍は武装解除されることになるが、しかしその後には再軍備を日本に許すかどうかは、憲法改正の問題も絡むためこの時点では未定であった。ただ、武装解除を続けて再軍備を許さないとするなら、軍部による政府支配をどう防ぐかという問いも当然のことながら無意味となる。国務長官のハルはこの問題について直接は言及しなかったが、「軍部を根絶することを強調すべきである」と力説し、日本の軍人魂は国家の伝統の中に埋め込まれておりドイツやイタリアと同じようにはいかない、とも述べた。そして「今後は法を順守していくことを連合国に証明できるまで、敵国は監視下に置かれるべきだということを政治目的に規定する必要がある。単に日本人を武装解除して放っておくということではできない」と述べ、まずは軍国主義の根絶をもっと強調すべきだと指示した。

第 2 に天皇制である。前節で述べたように政治目的「(1) 陸海軍から政治的特権を剥奪すること」にある「政治的特権」とは統帥権独立制と軍部大臣現役武官制を指すが、これらは大日本帝国憲法第 11 条の統帥権と第 12 条の編制権という二つの天皇大権に由来していた。従って天皇制が廃止されればこの特権は消滅するので、その剥奪をあえて規定する必要もなくなる。そこである委員が、これらの政治目的は天皇制が維持されることを意味するのかと疑問を呈した。またハル国務長官は「天皇の処遇については様々な見解があるだろう」と留保したうえで、天皇が単に多数派に同調したに過ぎないにせよ、どの程度まで軍部に利用されたのかを知る必要がある、また天皇制が軍国主義的な教義の受け皿となり、ひいてはその教義を永続化することのないよう十分な注意が必要であると釘を刺した。他方、起案側だった極東地域委員会のメンバーは、天皇制の最終的な処遇はまだ決定していないと述べたうえで、重大な問題を提起した。それは戦後日本の占領形態についてであり、直接軍政を行う場合には何万人もの米国人職員が必要となること、他方で既存の行政組織を利用する間接統治の場合は天皇の権威を利用することが望ましい、と主張したのである。そしてこれは、ブレイクスリーやポートンが天皇制存続の理由として最も強調した点だった。そこで次項で、PWC に至るまでの天皇制をめぐる議論について、特にメディア統制との関りから検討してみたい。

## 2) 天皇制の「浄化」

天皇制の存廃は、国務省方針を定めるうえでの最大の論点であった<sup>33</sup>。前節で述べたように領土小委員会は 1943 年夏ごろから極東問題を集中的に検討したが、天皇制については同年末まで議論したものの結論には至らなかった。翌 1944 年 2 月にかけてポートンは同委員会での議論を整理し、「政治問題：天皇制」(H114)<sup>34</sup>にまとめた。次いで 3 月に入ると、前述した陸海軍両省からの質問に回答するための原案が極東地域委員会で検討され、再びポートンが「政治問題：天皇制」としてまとめて PWC に提出した (PWC-116=CAC-93)<sup>35</sup>。

天皇制問題に関する陸海軍両省の質問は、天皇個人と制度としての天皇制の存廃、天皇制を

残す場合に加える制約などについてだった。これに対して PWC-116=CAC-93 は T-315 での議論をさらに具体化し、(1) 天皇の全権能を停止する場合、(2) 権能をいっさい停止しない場合、(3) 権能の一部を停止する場合、の三つの選択肢を示してそれぞれについて検討したうえで (3) を勧告した。その論拠は次のようなものである。天皇の全権能を停止すれば、それは軍政府が統治権を天皇から剥奪することを意味する。そして日本の官吏は天皇を自分たちの職における権威の源泉と考えているため、天皇から統治権を剥奪すれば、彼らは他国の支配者のもとで服務することはできないと考えるだろうし、このような事態が広がればそれは統治機構全体の崩壊を引き起こす。日本の行政全体を単独で運営するだけの要員を米国が訓練できるか疑問だから、日本の統治機構の崩壊は占領当局にとって極めて重大な事態を生み出すであろう。しかし天皇に引き続き権能を行使させることは、米国民の支持を得られないかもしれない。そこで軍政府は、一時的に天皇を保護監禁してその安全を確保したうえで、天皇の命令によって軍政府に対する日本人職員の協力を引き出すべきである——。T-315 および T-381 は、内政改革の実行には天皇の権威が不可欠であるということ存置の理由としていた。極東地域委員会の段階ではさらに、占領行政を成功させるためには米国人要員が足りないの日本人官吏の協力を得なければならないという、より現実的な要請を加えて訴求力を高めたわけである。

だが問題は、そうした天皇の絶大な影響力が軍部による政府支配に利用されてきたということにあり、そこに天皇制廃止論者による批判の焦点があった。前節で述べたとおり T-381 は、軍国主義の伝統は天皇崇拜と神道に密接に結びついており、これらのいずれも除去されなければ改革された日本の出現は期待できない、とする天皇制廃止論者の見解を紹介していた。また T-315 は天皇制を存続させる場合のデメリットとして強固で迷信的な国家主義的信仰が続く可能性を指摘し、その場合は「天皇制に内在する危険性」を減ずる方策を探るべきだと主張していた。だがこれらの問題提起に対して T-381 は、軍部の政治的特権を剥奪する内政改革のほかは、メディアに言論の自由を与えて日本人が国際社会における責任と民主主義について学び軍国主義思想を放棄することを期待する、という抑制的な政策を述べるのみだった

その後の領土小委員会で天皇制廃止論者を説得できなかったことから、1944 年 1~2 月の H-114 でポートンはさらに踏み込んだメディア利用を構想するようになる。それは、軍国主義と天皇が無関係であることを日本国民に知らしめるラジオ放送である。具体的には、軍部が天皇大権をいかに自分たちに都合よく解釈し、天皇を政治的に利用してきたのかをラジオ放送によって国民に理解させ、「軍部と、軍部特権に拘束されない立憲君主制の実現を支持する人々との亀裂を拡大」させる。そして「天皇制の意義および意味について日本国民が新しい観念をもつ必要のあることを示唆し、またそのような観念が生まれぬかぎり、天皇制は、他日、連合国からその廃止を求められて危地に陥るやもしれないということを彼らに推察させる」というものであった<sup>36</sup>。このように、軍国主義と天皇制を切り離すことで「天皇制に内在する危険性」を積極的に除去し、天皇制についての日本国民の観念を改めることをポートンは「天皇制の浄化」(purification)と呼んだ<sup>37</sup>。そしてこのメディア政策は、次項で述べる PWC 文書において更に踏み込んだ内容となるのである。

### 3) 国務省方針の決定

基本方針 PWC-108=CAC-116 は、その対日融和的な内容がハル国務長官をはじめとする PWC メンバーに厳しく批判されたため、後でみるように極東地域委員会はこれを全面的に書き直した。だが天皇制に関する PWC-116= CAC-93 については、何度修正を命じられても天皇制を存置して内政改革に利用するという基本的な主張を変えることはなかった。それはポートンにとって「占領および日本の戦後改革を成功させるために（天皇制の維持と裕仁に対する比較的寛大な処遇という：引用者補）この二つの政策は絶対に欠かせぬものであり、その思いはブレイクスリー博士も同じだった」<sup>38</sup>からであった。そして天皇制廃止論者と存置論者の対立が膠着状態に陥る中、その中間にあったメンバーによって収拾案が提案される<sup>39</sup>。それは、天皇制の存廃について現時点で結論を出すよりも「日本国民の感情と思想を軌道修正するために役立つ日本国内の自由主義的思想や勢力」を「もっとも有効に活用する方法を探り当てる」ことに注力してはどうか、というものであり、その方策を示す文書をポートンが作成することが決まった<sup>40</sup>。この決定についてポートンは回顧録で次のように振り返っている<sup>41</sup>。

私たち極東調査班が主張している日本占領の基本的な哲学全体が、いままさに岐路に立たされていると認識し、私は自分に与えられた任務に全力を投じた。（中略）私はこの報告書により、ロング（強硬な天皇制廃止論者だったブレッキンリッジ・ロング Breckinridge Long 国務次官補：引用者補）をはじめとする戦後計画委員会の敵対勢力が、日本の非軍事化は天皇制の廃止を絶対条件とするものではないことを納得してくれるよう祈っていた。

こうして作成された「軍国主義の除去と民主的過程の強化」（PWC152= CAC185）<sup>42</sup>は、後述するように H-114 の「天皇制の浄化」路線をより広範囲に広げて推し進める内容となり、PWC の理解を得ることに成功した<sup>43</sup>。そしてまず 5 月 4 日に基本方針の改訂版 PWC-108b=CAC-116b が、次いで 9 日に天皇制に関する最終文書 PWC-116d=CAC-93e および「軍国主義の除去と民主的過程の強化」に若干の修正を加えた PWC152b=CAC185b が承認されたことにより、対日戦後政策の骨格が定まったのである。これらの文書の内容を以下で確認していきたい。

まず基本方針を定めた「米国の対日戦後目的」（PWC-108b=CAC-116b）だが、原案では占領の目的が領土、軍事、経済など 5 分野ごとに記されていた。このうち軍事的「日本が米国および他の太平洋地域諸国に対する脅威となることを阻止しなければならない」と政治目的「他国の権利と国際的義務を尊重する政府を日本に樹立することが、米国の利益にとって必要である」が、全体の「基本目的」に引き上げられた。ここに、日本の軍事的弱体化と米国の国益に沿う形での内政変革の二つが、対日占領政策の基本目的として確立することになった<sup>44</sup>。そしてこれらの基本目的を達成するため、占領を三つの時期に区分して期間ごとに政策を検討すべきだとする。第 1 期は日本に対して降伏条件が実施される期間であり、日本は「軍事侵略に対する必然的な報い」として、厳格な占領統治下に置かれる。陸海軍は武装解除されたうえ

で解体され、軍事施設は破壊される。第2期は緊密な監視下に置かれる時期だが、日本が他国と平和的に共存する意思と能力を示すにつれて、規制は徐々に緩和されていくだろうとしている。そして第3期は米国の究極の目的、すなわち平和的な諸国家の間の中で日本がその適切に責任を果たすことを目指す時期だと述べる。

このうち占領政策について具体的に述べているのは第2期である。ここではまずその基本的課題を「日本の侵略を防ぎ、軍事的監視を容易にするために必要な国内的・国際的基盤を整備する」ことだし、さらに軍国主義を根絶するために取るべき措置として次の6項目を挙げる。

- (1) 再軍備を阻止するための軍事査察。
- (2) 潜在的な戦争能力の発展を防止するための経済統制。
- (3) 新聞、ラジオ、映画、学校を通じての民主主義的思想の奨励。
- (4) 日本国内の穏健派に対し、軍国主義が日本国民の真の利益にとって破滅的であることを日本国民に納得させることが、彼らの責任であることをしっかり理解させること。
- (5) 日本における自由主義的な政治勢力や思想を最も効果的に強化するための措置を採用し、人民に責任を負うシビリアン政府の発展を支援すること。
- (6) 超国家主義的団体の根絶。

ブレイクスリー原案を改めて確認すれば、「軍事目的」では「日本が米国および他の太平洋諸国に対する脅威となることを阻止する。この目的達成のため、武装解除、軍事的監視（中略）などの措置をとる必要がある」とし、政治目的には次のように書かれていた。「軍部支配から自由で、また平和の維持を望むシビリアンによる統制のもとに置かれるべきである政府を樹立するため、(1) 陸海軍から政治的特権を剥奪すること、(2) 新聞やラジオを通して、民主主義諸国との間に知的コミュニケーションの自由を確立すること、(3) 日本の穏健派政治勢力を強化する措置をとることが必要である」。

この原案と比較したとき、修正版でまず注目されるのは(1)で再軍備の阻止が明記されている点である。第1期で陸海軍は武装解除および解体されるとしていたが、第2期でもその状態が継続し、再軍備は許されないということである。これはPWC会議でハル国務長官が「法を順守していくことを連合国に証明できるまで、敵国は監視下に置かれるべきだということ」を政治目的に規定する必要がある。単に日本人を武装解除して放っておくということではできない」と指示したことに対応したものであろう。

第2に、T-381およびブレイクスリー原案において「軍部支配から自由で、また平和の維持を望むシビリアンによる統制のもとに置かれるべきである政府」の実現は極めて重要な目的だった。だが修正版では(5)で言及されているものの「軍部支配から自由で」という記述が消え、さらに「陸海軍から政治的特権を剥奪すること」も消えている。これは再軍備の防止を強調したため、軍隊を民主的統制の下に置く必要性が薄れたことによるものと推測される。

第3に重要なのは、(3)および(4)にみられるように、抑制的だったメディア政策が徐々に積極的な思想改革へと傾斜している点である。T-381およびブレイクスリー原案では、メデ

メディアが自由で自発的な報道を行い、その中で国民が啓蒙されることを期待していたが、修正版では国民に民主主義的思想を「奨励」する役割がメディアに与えられることになった。メディアが自発的に民主主義思想を奨励するとは限らないから、そこでは占領当局によるメディア統制が想定されているといえる<sup>45</sup>。(3)の原文はPWCによる原案の審議から3日後に作成された1訂版<sup>46</sup>では「Propagation of liberal thought」と表現されていたが、最終版<sup>47</sup>では「Encouragement of democratic thought」へと、すなわち「宣伝」から「奨励」へと修正されていた<sup>48</sup>。有山輝雄はこの修正について「ニュアンスとしては日本人の自発性を重視する方向に修正されたと言える」と述べている<sup>49</sup>。ここで想起されるのが、外部から変革を強制しても日本人には効果がなく日本人の精神的態度が変わってはじめて変革が有効になる、とするT-381の分析である。メディアによる自発的な啓蒙を期待していたのもこの理由からである。だが前項で述べたとおり、ポートンは「天皇制に内在する危険性」の除去を検討していく中で、「変革の強制」とも言えるラジオによるプロパガンダ放送へと踏み込んだメディア利用を構想するようになっていた。民主主義を強制するという、本来は矛盾する政策を推進するにあたり、メディアおよび受け手の自発性をどこまで重視するのか、あるいは重視しているように装うのかについての判断の揺れが、「宣伝」から「奨励」への修正に現れていたと言えるだろう。

以上の傾向は、「軍国主義の排除と民主的過程の強化」(PWC152b=CAC185b)においてさらに明確になる。この文書の目的はその冒頭で述べられているように「軍国主義を排除し、日本における民主主義的な傾向と過程を強化するために、軍政の期間中に連合国が採るべき措置」を定めたものであり、PWC-108b=CAC-116bが示した二つの占領目的、すなわち非軍事化と民主化をさらに具体化したものだった。そして同時にこの文書が示したメディア統制は、その後のメディア政策の方向性を決定づけることになったのである。

この文書は「第1節 問題」「第2節 軍事機構の破壊」「第3節 軍国主義の復活を阻止するための措置」「第4節 基本的政治改革の開始」「第5節 補完的要因」から成っている。このうち内政改革については第4節で述べられており、第1項で議会の予算制定権の制定と統帥権独立性の撤廃、第2項で軍部大臣現役武官制の撤廃、第3項で人権の保障、第4項で司法の独立の4点が挙げられている。そして第1項と2項については次のように述べられている（下線は引用者）。

第1項 国家予算に関する完全な権限と憲法改正の発議権を持つ国民議会。これまで、衆議院は限られた権限しか持たず、予算の承認を拒否すれば、自動的に前年の予算が適用された。議会制が続くとすれば、正当に選挙された国民の代表者に予算に関する完全な権限を与えることで、総理大臣および陸海軍大臣を含む内閣の全員は、必要とする財源の全てを立法府に依存することになるだろう。したがって、皇位へ直接接近する権利のような特権を通じて軍指導者が持っていた権力は、人民に選ばれた代表者による挑戦を受けることになるだろう。

第2項 戦後において日本が陸海空軍を保持することは許されないという広範な合意が存在しているが、それにもかかわらず、後に何らかの軍事機構を保持することが認

められるとすれば、そのような許可は、陸海軍大臣が陸軍と海軍の高級将校とすることを規定する現行法令の撤廃を必須条件として構想されるべきである。これらの法令は、過去に軍部が（陸軍大臣や海軍大臣を辞任させ、あるいはこれらのポストへの適任者の就任を拒否することによって）既存の内閣を転覆させ、あるいは新しい内閣の成立を妨げるために繰り返し用いられてきた。これらの法令を廃止し、その代わりに、陸軍大臣および海軍大臣のポストにはシビリアンのみが就任することを規定する法的規定を設けることは、軍部による軍事力の完全な支配に対する実質的な安全装置を提供し、軍部による政府の篡奪を防止することに寄与するであろう。

一読して分かる通り、この内容はボートンが T-381 で述べた内容をほぼ引き継いでいる。立法院の予算議決権の確立、および統帥権独立制および軍部大臣現役武官制の廃止を通じて軍部を民主的コントロールの下に置くための内政改革である。だが重要な相違点があり、それは第 2 項で下線を引いた再軍備に関する記述である。PWC 会議でハル国務長官が軍部の根絶と軍事査察を強調すべきであると指示したことを受け、基本方針である PWC-108b=CAC-116b に再軍備の阻止が明記されたことはすでにみた通りである。だが、第 1 項は下線部にあるとおりの軍隊の保持を前提とした内容となっており、基本方針と矛盾する。そしてその矛盾は第 2 項の下線部によって解消され、極めて低い可能性として将来の再軍備を想定し、その場合にシビリアン・コントロールを確立するための改革、という位置づけに大きく修正されたわけである。

このように、国務省極東班の初期研究において戦後日本の主要な目標であったシビリアン・コントロール確立の重要性が相対的に低下する一方で、前面に出てきたのがメディア政策である。第 3 節では「軍国主義の復活を阻止するため」に占領軍が講じることのできる措置が 4 項に分けて述べられている。戦争目的のための産業や労働力の動員などを禁じる「a 項 悪法の廃止」、大政翼賛会や黒龍会の解散、政治警察活動の中止を含む「b 項 超国家主義的な影響力の排除」、日本を早期に国際貿易に復帰させるべきだとする「c 項 民主主義の成長に有利な内部経済状況の創出」、そして 1920 年代の日本に存在した穏健な政治勢力を育成すべく、自由主義的思想と民主的発展を強化するための措置を勧告する「d 項 自由主義勢力の奨励」である。このうちメディア政策に関わるものは以下である（下線は引用者）。

- a 項 3. 言論および礼拝の自由を制限する法律の廃止。
- b 項 3. 軍隊を賛美する映画やドラマの禁止。
- d 項 1. 連合国の目的を破壊する思想を除く新聞、ラジオ、映画の自由。
  - 2. 安全を脅かす場合を除く討論の自由。
  - 4. 新聞、ラジオ、映画を通じた民主主義における個人の自由の意義についての説明。

a 項 3 は T-357a や T-381 にあったメディアの自由化政策を述べたものである。だが前節で

言及したとおり、T-381 では言論規制の撤廃を「和解条項に盛り込む」という間接的な方法だったのに対し、ここでは占領軍の権限によってこれらの規制を停止および廃止するという、より積極的な政策を勧告している。これは基本方針である PWC-108b=CAC-116b に先立って承認された政策文書「悪法の廃止」（PWC-114=CAC-123）<sup>50</sup>の内容を継承したもののだが、この文書で述べられていたのは法令の撤廃のみであった。また T-381 で示されていたのは、言論規制の撤廃後は日本人がメディアを通して民主主義について自発的に学ぶことを期待するという、自制的な政策であった。

だが b 項および d 項は、これまでのメディア政策が大きく転換したことを示すものである。b 項および d 項で下線を引いた部分の判断、すなわちどのような映画やドラマが「軍隊を賛美する」内容なのか、また新聞、ラジオ、映画による情報のうち何が「連合国の目的を破壊する思想」にあたり、どのような討論が「安全を脅かす」のか、これらを判断する検閲の実施がここで想定されていると考えられるからである。また d 項 4 は PWC-108b=CAC-116b で述べられた「(3) 新聞、ラジオ、映画、学校を通じての民主主義的思想の奨励」に対応したものであり、やはり占領軍が自身の目的に沿った活動を日本のメディアに対して行わせるメディア統制が想定されていると言えるだろう。

以上の内容を持ったこの文書は、PWC の支持を勝ち得た。ポートンは当時の私的メモに「軍国主義の除去に関する私の報告書は関係者全員から圧倒的な支持を得ている」と記している<sup>51</sup>。天皇制に関する PWC-116=CAC-93 は 4 回も修正されたが結局 CAC 原案とほぼ同じ内容のままで<sup>52</sup>、占領統治に係る全権限は現地司令官が保持するが、一部を天皇に代行させることによって日本人官吏を占領行政に活用する、という案を勧告した。他方、最終決定は英国、中国、米国の間の合意によって下されるべきこと、また占領軍はいかなる事態にも対応するため可能な限り柔軟に対応すべきなどとされ、天皇制問題は棚上げされた形となった<sup>53</sup>。とはいえポートンら存置論者にとって、廃止論者の強硬な主張をしのいで天皇制存続の芽を残せたことは、その後の展開を考えた時に大きな意味を持ったのである。ポートンは回顧録で、この PWC における決着を総括して次のように述べた。「私たちがなによりもほっとしたのは、一定の明確な政治改革を行えばほぼ間違いなく戦後における軍国主義を抑制できると強調した私の戦略がずばり的中して、裕仁と天皇制の将来に関するロングたちの攻撃をそらすことができた点である」<sup>54</sup>

以上にみえてきたように PWC 段階における二つの文書、PWC-108b=CAC-116b および PWC152b=CAC185b によって、占領期日本におけるメディア政策の基本が確定することになった。それは第 1 にメディアの自由化であり、戦前戦中に言論を取り締まっていた法令規則を撤廃し、「言論と報道の自由、および情報を与えられる権利」を日本人に与えるものであった。ただしそれは手放しの自由ではなく、占領軍の目的に沿う範囲での自由であり、ここに第 2 のメディア政策であるメディアの統制という問題が生じる。このメディア統制は第 1 節で述べたとおり、治安維持および軍国主義思想の宣伝防止を目的にした検閲と、占領政策を啓蒙・宣伝するための手段としてメディアを利用し統制するという、二つの面を持つことになった<sup>55</sup>。

その後これらの基本方針は、検閲について明示した「占領：公的情報と表現のメディア」

(PWC-288b)<sup>56</sup>、またメディアを利用して日本人を「平和で民主的」な国民に改造する計画を示した「日本人の再教育のための積極的政策」(SWNCC-162=SFE-116)において具体化され、さらに GHQ に伝達された占領政策の基本文書 SWNCC-150 および JCS1380/15 に盛り込まれることになる<sup>57</sup>。後者の「第 9 項 政治活動」は、メディア政策について次のように規定している<sup>58</sup>。

- a.日本の軍国主義的超国家主義的イデオロギーや宣伝の流布は、いかなる形であれ禁止され、完全に抑圧される。(中略)
- b.軍事的治安の維持および本指令に規定された目的の達成に必要な最低限の範囲において、郵便、無線、ラジオ、電話、電信、海底電信、映画、報道を含む民間通信に対する統制と検閲を確立する。思想の自由は、あらゆる利用可能な公共メディアを通じて民主主義の理想と原則を広めることによって育成される。(後略)

PWC 段階におけるこうしたメディア政策形成の契機について、有山輝雄は戦況の進展によって政策を具体化する必要性が高まったからだとする<sup>59</sup>。だがこれまでの検討により、その最大の動機が天皇制の存置にあったことは明らかである。本項冒頭で述べた通り、政策立案の中心にいたポートンが PWC152b=CAC185b を作成した目的は、日本の非軍事化は天皇制の廃止を絶対条件とするものではない、と天皇制廃止派を説得するためであった。日本が軍国主義から脱却するには皇室と天皇制の廃止が必要と主張する天皇制廃止派に対し、ポートンは天皇大権に由来する政治特権を軍部から剥奪する内政改革を強く求めながら、他方でこれらの改革のために天皇制は不可欠であり何としても守り抜かなければならないと考えていた。そしてそのために天皇制と軍国主義を切り離し、「天皇制に内在する危険性」を除去することをポートンは「天皇制の浄化」と呼んだのであった。その後、PWC における天皇制存置派と廃止派との対立の膠着状態を打破するために PWC152b=CAC185b が作成され、新聞、ラジオ、映画と当時のあらゆるメディアを用いて民主主義思想を奨励／宣伝しながら、それらメディアから軍国主義思想を除去する検閲を実施するという広範なメディア政策を勧告するに至ったのである。

GHQ 段階におけるメディア統制と天皇制との関係についてはこれまでの先行研究でも指摘されてきた。日本人の再教育政策を担った CIE は占領初期、連合国側から見た太平洋戦争の「真実」を新聞やラジオを用いて日本国民に理解させる「ウォー・ギルト・プログラム (War Guilt Program)」<sup>60</sup>を展開した。このうち新聞各紙に連載された「太平洋戦争史」について、江藤淳は「(真実を隠蔽した：引用者補)『日本の軍国主義者』と『国民』とを対立させようとする意図が潜められている」と強く非難した。これに対して有山輝雄は、「太平洋戦争史」は「軍国主義者」と「国民」の分断が目的であるように見えるが、実はすべての「罪」を「軍国主義者」に押しつける一方で、「天皇」と「国民」は真実を隠蔽された被害者として戦争責任を免除される内容となっていたことを指摘している<sup>61</sup>。また賀茂道子は、この「ウォー・ギルト・プログラム」では国民の戦争責任を問う必要性が認識されながら、それを問うことは計画当初からなされなかったことを指摘し、その理由の一つとして、このプログラムでは天皇と国



民が共に軍国主義者にだまされ利用されてきた存在として位置づけられてきたため、国民の責任の追及が天皇のそれを問うことにつながることを GHQ が避けたと推測している<sup>62</sup>。これらの指摘に対して本稿におけるこれまでの検討から、軍国主義者と天皇の分断はワシントンでメディア政策が立案された段階で既にメディア統制の重要な目的であったこと、また「ウォー・ギルト・プログラム」につながるメディア統制のそもそもの目的が天皇制の存置にあったことを指摘できるだろう。

#### 4. 小括

本稿は、米国国務省におけるメディア政策の形成過程について、メディア統制と、シビリアン・コントロールの確立および天皇制をめぐる政策との相互作用に焦点を当てながら考察してきた。結論として以下が指摘できる。

第1に、実質的な政策立案にあたった国務省極東班は戦前・戦中の日本における軍部支配の分析を踏まえ、シビリアン・コントロールすなわち議会を通じた軍部の民主的統制を日本に確立することが重要だと考え、対日占領政策における重要な目標に据えた。そしてシビリアン・コントロールの最終的な主体たる主権者を育成する手段として、「言論と報道の自由、および情報を与えられる権利」を保障してメディアによる日本人の再教育を促すメディア政策が必要とされたのである。

第2に、以上の内政改革を確実に実行するためには天皇の権威が不可欠であると極東班は分析していたが、他方で軍国主義と天皇制は不可分であるとする天皇制廃止論も国務省内部に強かった。そこで天皇制廃止派を説得するため、メディアを通じて天皇制と軍国主義を切り離し、「天皇制に内在する危険性」を除去する「天皇制の浄化」がメディア政策として浮上した。だがそれは、メディアの自由化によって日本人が民主主義について自発的に学ぶことを期待するという、当初の自制的なメディア政策からの転換であった。そして国務省の基本方針をまとめる最終段階においてこの「浄化」路線はさらに踏み込んだ内容となり、マスメディアを通して民主主義思想を奨励／宣伝しながら、それらメディアから軍国主義思想を除去するという名目で検閲を行うという広範なメディア統制が、占領期メディア政策の基本方針として確立するのである。

上記のとおり、米国によるメディア統制の背後には、天皇制の存置によるシビリアン・コントロールの確立という狙いが存在した。では、統制される側のメディアはこうした狙いに気づかないまま統制を受け入れていたのだろうか。あるいは、気づかない振りをしつつ、何かしらの思惑を抱きながら統制に従っていたのだろうか。さらに、これらの狙いは、統制が廃止された後のメディアの活動に何かしらの影響を残したのであるだろうか。これらの点を明らかにしていくことが今後の課題となると考える。

<sup>1</sup> GHQの検閲政策については、有山輝雄『占領期メディア史研究—自由と統制・1945年』柏書房、1996年、同『戦後史のなかの憲法とジャーナリズム』柏書房、1998年、江藤淳『閉ざされた言語空間—占領軍の検閲と戦後日本』文春文庫、文藝春秋、1994年、高桑幸吉『マッカーサーの新聞検閲—掲載禁止・削除になった新聞記事』読売新聞社、1984年、松浦総三『占領下の言論弾圧』現代ジャーナリズム出版会、1974年、山本武利『占領期メディア分析』法政大学出版局、1996年、同『GHQの検閲・諜報・宣伝工作』岩波書店、2013年などを参照。

<sup>2</sup> 有山前掲書、p.240。

<sup>3</sup> CIEによる宣伝啓蒙政策については、有山前掲書、岡原都『アメリカ占領期の民主化政策—ラジオ放送による日本女性再教育プログラム』明石書店、2007年、同『戦後日本のメディアと社会教育—「婦人の時間」の放送から「NHK 婦人学級」の集団学習まで』福村出版、2009年、賀茂道子『ウォー・ギルト・プログラム—GHQ 情報教育政策の実像』法政大学出版局、2018年、土屋由香『親米日本の構築—アメリカの対日情報・教育政策と日本占領』明石書店、2009年、谷川健司『アメリカ映画と占領政策』京都大学学術出版会、2002年などを参照。

<sup>4</sup> 五百旗頭真『米国の対日占領政策』上・下巻、中央公論社、1985年。

<sup>5</sup> 有山前掲書、第1章。

<sup>6</sup> 国立国会図書館のサイト「日本国憲法の誕生」のなかの「資料と解説」の1-5「米国の『初期対日方針』」<https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/022shoshi.html>、および1-13「統合参謀本部『日本占領及び管理のための連合軍最高司令官に対する降伏後における初期基本的指令』」<https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/036shoshi.html>。なお本稿で引用するインターネット情報はいずれも2023年8月30日最終閲覧。

<sup>7</sup> 原秀成『日本国憲法制定の系譜』I・II・III、日本評論社、2004年、2005年、2006年および島川雅史「日本国憲法制定と第66条2項「文民」規定の挿入—極東委員会と「シビリアン・コントロール」—」『立教女学院短期大学紀要』第50号、2019年2月。

<sup>8</sup> 山極晃・中村政則編集（岡田良之助訳）『資料日本占領 1 天皇制』大月書店、1990年。なお本所依引用する天皇制関連文書の訳文は同書を参照しながら適宜、改変した。

<sup>9</sup> 進藤栄一『敗戦の逆説—戦後日本はどうつくられたか』ちくま新書、筑摩書房、1999年、p.131。

<sup>10</sup> 有山前掲書、p.19、21。

<sup>11</sup> 米国の対日占領政策形成機構については五百旗頭前掲書による。

<sup>12</sup> T-357 “Japan : General Principles Applicable to the Post-War Settlement with Japan” July 28, 1943. (以下、文書名の冒頭の Japan を略す。) なお本稿で引用する米国政策文書は、断りがない限りいずれも国立国会図書館憲政資料室所収 *The Occupation of Japan, Part 1: U.S. Planning Documents, 1942-1945* (請求記号 OJP-1) および *Part 2: 1945-1952* (同 OJP-2) による。

<sup>13</sup> T-357a, September 29, 1943.

<sup>14</sup> T Minutes 53, July 30, 1943.

<sup>15</sup> T-381 “Postwar Political Problems” October 6, 1943.

<sup>16</sup> 五百旗頭前掲書上巻、p.258-263。

<sup>17</sup> 原前掲書 I、p.171-175。

<sup>18</sup> ‘civilian’の和訳「文民」は日本国憲法の制定過程で考案された造語だが、両者の間に意味のずれがあることが様々な研究者によって指摘されている（例えば安部文司「政軍関係：シビリアン・コントロールとは何か」木村昌人・水本和美・山口昇・安部文司・デーヴィッド・ウェルチ『日本の安全保障とは何か』PHP研究所、1996年、p.212-223を参照）。本稿では「シビリアン」とそのまま表記する。

<sup>19</sup> 美濃部達吉『逐条憲法精義』有斐閣、1927年、p.255-262。

<sup>20</sup> シビリアン・コントロールの定義については彦谷貴子「冷戦後日本の政軍関係」添谷芳秀・田所昌幸編著『日本の東アジア構想』慶応義塾大学出版会、2004年、p.304および河野仁「政軍関係」武田康裕・神谷万丈『新訂第5版 安全保障学入門』亜紀書房、2018年、p.317。

<sup>21</sup> 河野、同上、p.320。

<sup>22</sup> T-315 “Status of the Japanese Emperor” May 25, 1943.

<sup>23</sup> 原前掲書 I、p.187-188。

<sup>24</sup> ボートン、ヒュー（五味俊樹訳）『戦後日本の設計者—ボートン回想録』朝日新聞社、1998年、p.122。

<sup>25</sup> 国立国会図書館前掲サイト「憲法条文・重要文書」の「大西洋憲章」

<https://www.ndl.go.jp/constitution/etc/j07.html>。

<sup>26</sup> T Minutes 53, *op.cit.*

<sup>27</sup> T Minutes 54, October 22, 1943. なお原文は them となっていたところを reforms と変えた。

- 28 T-381, *op.cit.*
- 29 五百旗頭前掲書下巻、p.13-22.
- 30 PWC-108=CAC-116 “The Postwar Objectives of the United States in regard to Japan” March 14, 1944.
- 31 PWC Minutes, No.21, April 14, 1944.
- 32 国立国会図書館前掲 URL。
- 33 五百旗頭前掲書下巻、p.62-65。
- 34 H-114 (Series) “Postwar Political Problems: The Institution of the Emperorship” December 30, 1943 – February 23, 1944. Notter File, 1520-H-114.
- 35 PWC-116=CAC-93 “Political Problems: Institution of the Emperor” March 21, 1944.
- 36 H-114 文書は 1943 年 12 月 30 日の H-114 Preliminary に始まり 1944 年 2 月 23 日の H-114a に至るまで、極東地域委員会での議論を反映させた修正版が複数ある。ここでは H-Preliminary 114a, January 4, 1944 から引用し、訳文は山極ほか前掲書、p.58 を参照した。ラジオ放送に関する記述は以後の H-114 文書からは消えるが、ポートンは回顧録でこうしたラジオ放送が天皇制をめぐる政策案として極東班のメンバーに共有されていたと述べている。ポートン前掲書、p.145。
- 37 H-Preliminary 114a, *op.cit.* 山極ほか前掲書、p.57,58 は ‘purification’ を「純化」と訳しているがポートン前掲書、p.145 は「浄化」としており、こちらの方がより適切だと思われる。また ‘purification’ という単語が用いられているのは H-Preliminary 114a のみだが、‘a purified concept of the emperor’ という表現は最終版の H-114a に至るまで用いられている。
- 38 ポートン前掲書、p.148-149。
- 39 五百旗頭前掲書下巻、p.65-66。
- 40 PWC Minutes No.25, April 27, 1944.
- 41 ポートン前掲書、p.150-151。
- 42 PWC-152=CAC-185 “Abolition of Militarism and Strengthening Democratic Processes” May 1, 1944.
- 43 ポートン前掲書、p.152。
- 44 五百旗頭前掲書下巻、p.55。
- 45 有山前掲書、p.19。
- 46 PWC-108a=CAC-116a, April 17, 1944.
- 47 PWC-108b=CAC-116b, May 4, 1944.
- 48 この修正は 1 訂版が審議された第 22 回会議で指示されたものだが、その理由は議事録には述べられていない。PWC Minutes No.22, April 21, 1944.
- 49 有山前掲書、p.38 の注 6。
- 50 PWC-114=CAC-123 “Nullification of Obnoxious Laws” March 22, 1944. 有山前掲書、p.14.
- 51 ポートン前掲書、p.152。
- 52 PWC-116d = CAC-93e, May 9, 1944.
- 53 五百旗頭前掲書下巻、p.68。
- 54 ポートン前掲書、p.152。
- 55 有山前掲書、p.19、p.21。
- 56 PWC-288b “Occupation: Media of Public Information and Expression” November 15, 1944.
- 57 有山前掲書、p.22-37. SWNCC-162=SFE-116 については岡原前掲『アメリカ占領期の民主化政策』p.27 も参照。
- 58 国立国会図書館前掲サイト 1-13 「統合参謀本部『日本占領及び管理のための連合国最高司令官に対する降伏後における初期基本的指令』<https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/036/036tx.html>、訳文も同サイト <https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/036/036jtx.html> を参考に一部改変した。
- 59 有山前掲書、p.13、p.20。
- 60 「ウォー・ギルト・プログラム」は他にも「ウォー・ギルト意識 (awareness)」「ウォー・ギルト・キャンペーン (campaign)」など様々な名称で呼ばれており定まった名称はなかった。また「ウォー・ギルト」の訳し方についても「戦争の有罪性」「戦争責任」「戦争犯罪」など研究者によって様々である。この点について賀茂前掲書、p.6-8 が詳しい。
- 61 有山前掲書、p.250。
- 62 賀茂前掲書、p.264-265。