

邁向和談之路：吉田茂在佔領改革下的和談戰略 (1945-1951)

戴振豐

國立政治大學歷史學系博士候選人

一、前言

戰後的日本政治是從盟軍進駐日本開始展開。1945年日本投降後政府機關雖然繼續運作，¹但是在盟軍總司令部（General Headquarters, G.H.Q.，以下簡稱盟總）的佔領統治之下，和談問題乃成為戰後日本政府爭取國家主權獨立的首要任務。

而吉田茂是處理日本戰後問題最重要的首相，從1945年到1954年為止，除了前後約二年的時間以外，皆是由吉田茂擔任首相，他如何處理戰後的和談問題，即是本研究的焦點。至於本研究所指稱的和談問題，是泛指從盟軍佔領日本開始（1945年）到舊金山和約的簽定（1951年）為止，日本政府為了走向主權獨立的國家，而與盟軍尤其是與美國交涉的過程。

1946年5月，吉田茂在第一次出任日本首相時曾經說過「歷史上不乏戰敗，但在戰後的外交談判上獲得勝利的例子」（高坂正堯 1968：5）。可見出身職業外交官的吉田茂，在戰後如何在處理和談問題的外交交涉上面，已有透過外交途徑為日本爭取最大利益的想法，因此本研究即是要探討吉田茂在戰後日本和談問題中的戰略思想，這個戰略思想並不是在一開始就構思完成的，而是憑藉著吉田茂職業外交官的敏感嗅覺，在交涉的過程中，不斷摸索不斷創新所形成的。

為彰顯吉田茂的戰略思想，本文特將研究焦點集中於他的國內佈局分析。吉田茂在盟總佔領改革下的國內佈局與和談問題之間的關聯性，可從他對和談

¹ 美國政府佔領日本初期除了依據波茨坦宣言之外，在1945年9月6日給麥克阿瑟（關於日本投降後美國初期的對日方針）此一文件中，指示最高司令官包括天皇及日本政府，仍得以行使其政治機能，並利用現存的政治形態，達成其佔領統治的目標（辻清明 1966：16）。

問題的認識看出端倪，在其回憶錄《回想十年》中曾說「聯合國對日和談的方式，是要依據佔領期間的既成事實來決定，因此我與盟總每日的接觸，自然也是和談的一部份了」（吉田茂 1958：第一卷，23-24）。和談除了是建立在佔領軍所造成的具體事實上之外，戰後的日本也有各類新興的政治勢力，是以本文將以「吉田茂在佔領改革下的和談戰略（1945-1951）」為題，探討日本在重建自主外交的過程中，吉田茂如何透過其國內佈局，克服各種國內外政治上的挑戰。

二、從舊帝國到新憲法下的日本：美國佔領下的預備和談與吉田茂的初掌政權

戰後由於盟總佔領日本的特殊時空因素，使得和約簽定前的日本內政本身就是一部外交交涉史，另一方面盟總對日本的內政改造及日本的自我改革之間，其相互間妥協所造成的既成事實，是未來和平條約談判的基礎。在這個過程當中吉田茂於外務大臣開始，經歷三次內閣至和約簽定為止，如何在盟總的內政改革以及自主的運作之間取得平衡，並奠定取得與鞏固政權的基礎，是日本走向和談的重要內政過程。

（一）重視國際觀感及遵循麥克阿瑟的改革路線

1945年9月，吉田茂以外務大臣的身份再度重回外交界，²在盟總的佔領統治下展現了一流職業外交官的手腕。1945年8月日本戰敗後鈴木貫太郎內閣提出總辭後，隨即由東久邇宮稔彥王繼任，9月外務大臣重光葵因故辭職後由吉田茂接任。吉田茂接任外務大臣後，首先面對的第一個重大課題是安排天皇與麥克阿瑟（Douglas MacArthur）的會見工作，在安排會見工作的過程當中，吉田茂與麥克阿瑟之間有了第一次的交涉，從此開始建立微妙的私人情誼。吉田茂戰前即是親英美派的外交官，曾任駐英大使，深知英美式的外交文化，³因

² 吉田茂出生於1878年，生父為竹內綱，後過繼給吉田健三。1907年進入日本外務省，展開職業外交官生涯，至1939年退休為止，在三十三年的外交官生涯中，曾先後於中國服務長達十二年之久。退休後從事反政府的活動，因此在1945年4月被憲兵逮捕入獄。二次大戰結束後，先後擔任東久邇稔彥及幣原喜重郎內閣的外務大臣，1946年依據舊日本憲法第一次組閣，1947年日本新憲法成立後，從1948年至1954年之間又連續組閣四次，之後至1963年為止擔任眾議院議員。1967年去世享年89歲。

³ 在吉田茂初次前往拜會麥克阿瑟時，吉田茂準備了最高級的雪茄，這個雪茄是戰前吉田茂就取得的，在戰爭期間還特別保存下來，吉田茂的想法是，如果麥克阿瑟請他抽煙草時，將反過來推薦他所帶去的雪茄。另外，吉田茂與麥克阿瑟的談話，也表現出

此運用此外交手腕，使吉田茂獲得了麥克阿瑟的信賴，對被佔領下日本的外交交涉及內政改革甚有助益。

吉田茂擔任外務大臣時，所遭遇的另一個重大課題是憲法改正的問題。吉田茂此時在憲法改正案上雖不是決策性的關鍵人物，不過其態度卻顯示出其宏觀的國際外交觀，因此才能在日後成為首相時帶領日本走向獨立及復興的道路。憲法改正的必要性，最早被提出來是在1945年10月4日，東久邇內閣的國務大臣近衛文麿拜訪盟總時麥克阿瑟所提出的，10月5日東久邇內閣總辭⁴由幣原喜重郎接任，⁵近衛文麿成為「內大臣府御用掛」，10月13日以近衛為中心開始了憲法的調查研究工作，不過在同日的內閣會議中，卻受到國務大臣松本蒸治的批評，並得到其它閣員的贊成，因此乃以松本蒸治為中心，成立了憲法問題調查會，也開始了憲法的調查研究工作。⁶1945年10月27日以松本為委員長的憲法問題調查會召開了第一次的委員會，12月8日松本在眾議院委員會中提出了所謂的松本四原則，亦即（1）不變更天皇的統治大權；（2）擴大議會的權限；（3）確立責任內閣制；（4）強化人民的自由（升味準之輔 1988：42），為憲法調查研究的依據。

松本蒸治是任教於東京大學的商法學教授並兼具律師身份，是一個帶有開明色彩的保守主義者。他的致命傷是欠缺國際觀及時代觀，不能理解在佔領統治下，憲法改正工作是再度進入國際社會的誓約書，反觀吉田茂卻清楚地明白這點，因此在1946年7月30日的閣議中發言，對於松本四原則，認為應該與盟總民政局交涉，確實了解盟總的意向。但松本卻不接受吉田茂的建議，繼續研擬憲法草案，及至每日新聞洩漏了憲法問題調查委員會的草案，導致盟總直接介入日本憲法的改正工作，⁸也就是民政局依據麥克阿瑟提出的憲法改正三原

英美式的外交幽默，在初次會面時，麥克阿瑟在房間裏一邊走來走去一邊與吉田談話時，吉田茂卻突然的笑了出來，麥克阿瑟詢問其原因時，吉田茂答說原來是剛才的情景，使他聯想到彷彿在動物園中對牢籠裏的獅子說教一般，這使得麥克阿瑟也笑了起來。這些看似不起眼的小細節，卻使得二人之間建立了微妙的私人情誼。

⁴ 東久邇內閣的總辭主要是因為不滿盟總的佔領政策，包括政治犯的釋放、思想警察的廢除，以及撤換內相與警察首長等等。

⁵ 東久邇內閣辭職後的首相人選，幣原喜重郎是第一候補人選，吉田茂是第二候補人選。

⁶ 近衛文麿的憲法調查研究工作，並未因內閣以松本蒸治為首進行相同的工作而終止，形成了宮中以及內閣同時進行憲法調查研究的情形。

⁷ 豬木正道（1986：105），原文為「昭和二十一年（1945）」，應為1946年。

⁸ 美國對日的佔領政策主要是依據波茨坦宣言為大原則，不過在具體的事項上卻常隨著情勢的演變而有所轉換。此時關於日本憲法的改正問題，美國的國務院、陸軍和海軍組成的「部際協調委員會」（SWNCC）檢討了對於日本憲法改正的方針，對此國務院

則，即（1）象徵天皇；（2）放棄戰爭權；（3）廢除封建制度（高柳賢三，大友一郎，田中英夫 1972：101-105），迅速完成了憲法草案，並在2月13日於外務大臣官邸交給了松本蒸治、吉田茂及終戰聯絡事務局次長白洲次郎。⁹

盟總的憲法草案最受爭議的是關於天皇地位的問題，當2月19日內閣會議討論是否接受盟總的憲法草案時，吉田茂以在英國的經驗發言，認為只要天皇健在，主權在君還是在民僅是細微末節，當時幣原內閣內部無法對盟總的憲法草案達成共識，最後天皇認為閣議的決定遷延太久並不好，而且關於天皇的地位問題，盟總的提案他本人他也能接受。由於天皇的聖斷使得日本政府決定接受盟總所提的憲法草案（猪木正道 1986：102-108）。

吉田茂清楚地了解到當時日本的當務之急是締結和平條約，回復到主權獨立的狀態，早日成為民主以及和平的國家。因此憲法修正案雖然是一項事關日本國體的重要工作，但他卻認為必須注意到國際觀感，因此著重與盟總的交涉，尤其在1946年5月接任首相後，極力配合盟總的憲法草案在日本帝國議會中的審議。

吉田茂的外交長才加上其宏觀的國際外交觀，深知與盟總交涉的重要性，不過雖然他成功地與麥克阿瑟建立了微妙的私人情誼，但盟總內部主管日本內政的民政局，在吉田茂即將第一次組閣時，卻表現出反吉田的態度，這使得吉田茂在第一次組閣時即遭遇難題，在內政的改造與盟總的交涉之間仍有許多障礙必須克服。

吉田茂之所以不能得到盟總民政局的支持，與民政局長惠特尼（Courtney Whitney）¹⁰及次長肯迪斯（Charles Louis Kades）¹¹對日本的改革態度有很大的關係。民政局是美國對日本實施佔領統治時主管內政的組織，當時民政局

派遣至盟總的顧問阿契遜（George Atcheson）給麥克阿瑟的備忘錄（December 13, 1945）（FR VI 1945：883-884），以及送至盟總的文書〈關於日本統治體制的改革〉（January 7, 1946）（FR VI 1946：99-101）皆提到對憲法改正的原則，主要是成立民主政府，並依據人民自由的意志決定天皇制的存廢。此時美國政府的政策雖送至盟總，但民政局尚未積極行動，直到與遠東委員會菲律賓的代表會談之後（1946年1月17日），才開始了解到日本政府體制的改造不僅是聯合國關心的焦點，也關係到盟總統治的威信，因此於1946年1月29日才開始首次討論日本憲法修正案的問題，並迅速在2月12日完成了憲法草案。

⁹ 白洲次郎（1902-1985），曾留學英國劍橋大學，精通英文，戰後接受吉田茂的邀請擔任終戰聯絡事務局次長，負責與盟總之間的交涉工作，是吉田茂重要的幕僚。

¹⁰ 惠特尼（1897-1969），原為美國律師、法學博士，二次大戰時擔任美國將官，戰後擔任盟總民政局局长。

¹¹ 肯迪斯（1906-1996）原為美國律師，二次大戰時從軍，戰後擔任盟總民政局次長。

從美國來管理日本的官員，大都懷抱著要將日本民主化的熱情，他們對日本改革的思想，是源自於美國 1933 年至 1941 年新政 (The New Deal)¹² 的經驗，由於新政的成功，使他們相信在日本的改革實驗也將獲得成功，他們以改革者的態度，企圖在日本實施對軍國主義者、地主以及高級官僚的放逐，根本改革日本的政府組織及人事，以及改革土地制度、扶持勞工運動的組織等等 (高坂正堯 1968: 29-30)，簡單地說關於日本的內政，民政局的改革意圖就是要將戰前及戰時日本的保守勢力完全掃除。

但是在 1946 年日本戰後第一次的總選舉當中，保守勢力的自由黨成為第一大黨，並且由吉田茂組成了舊日本憲法最後一屆的內閣 (岡崎久彥 2002: 122-124)。吉田茂能夠組閣¹³並不表示民政局支持吉田茂，而是因為民政局找不到能將吉田茂放逐的理由，因此在往後的佔領統治過程當中處處牽制吉田茂，在這種情勢之下，如何突破民政局的壓制，在佔領統治過程中完成符合日本實情的內政改革，仍得依靠吉田茂成功的外交戰略，這個戰略就是結交麥克阿瑟與盟總的參謀部，擺脫民政局的制肘。

前述曾經提到民政局在日本實施改革的理想，事實上在盟總內部對於日本的改革有另外一派的想法，那就是以軍人為核心的盟總參謀部。盟總參謀部的基本想法是，佔領日本的首要工作是做好統治的工作，其次才是改革，並認為改革的工作不能依照理論原封不動的在日本實行，必須配合日本的實際情況才行，而要配合日本的實況最重要的媒介就是日本政府。這個改革路線與重視理

¹² 1929 年經濟大恐慌發生時，美國新任總統胡佛 (Herbert Hoover) 實行自由放任主義的政策，但是經濟危機卻更加嚴重。到了 1933 年羅斯福 (Franklin Delano Roosevelt) 就任美國總統後，實行的一系列經濟政策，主要包括七大類：(1) 銀行整頓和金融改革；(2) 大規模的公共工程；(3) 農業改革；(4) 工業改革與勞資關係的調整；(5) 開辦社會救濟及社會保障體系；(6) 加強對公共服務的監督與管理；(7) 稅制改革，大大緩解了經濟大恐慌所帶來的經濟危機，此即所謂的新政 (The New Deal)。關於新政的評價，一般認為是對傳統資本主義完全放任式市場經濟的改革，亦即透過國家計畫的經濟、政府的管理與監督，以國家干預的方式達到經濟發展的目標，是近代修正社會主義的實例，並開啓了現代資本主義的先河。1941 年由於太平洋戰爭爆發，羅斯福宣佈停止新政，不過戰後的美國政府仍然繼承新政的精神，繼續社會經濟的改革，而在美國佔領下的日本，許多信奉新政成功經驗的美國官員相信可以透過相同的方式，達到日本經濟重建的目標，因此之後吉田茂提出的傾斜生產方式以及美國官員道奇 (Joseph Dodge) 提出的道奇路線 (Dodge Line) 等，均具新政的精神。

¹³ 吉田茂的組閣曾經歷了一番波折，原本自由黨的總裁是鳩山一郎，不過在組閣前夕卻遭到放逐，因而吉田茂被推薦為繼任人選，不過吉田茂卻猶豫是否要接任，經過日本政界元老，包括幣原喜重郎、古島一雄、町田忠治及岳父牧野伸顯的鼓勵，並且向鳩山一郎提出三個條件獲得允諾之後，才答應接任自由黨的總裁並且組閣。

論原型的民政局是不同的，以軍人為中心的參謀部是出身軍事的現實主義者，具有與吉田茂及其它的行政官僚相同的思想特質，因此參謀部在政治上雖然保持中立，但在情感上卻有接近吉田茂的傾向。因此吉田茂在內政改革的過程中，除了可以直接麥克阿瑟溝通之外，他也善用民政局與參謀部之間理論主義與現實主義的對立，經常以參謀部威樂比（Willoughby）少將¹⁴以及貝克（Baker）副官為聯絡管道爭取麥克阿瑟的支持。¹⁵

（二）盟總的內政改革與日本國情間的相互妥協

吉田茂就是以麥克阿瑟及盟總參謀部為外交交涉的盟友，擺脫民政局在內政改革上的牽制，而盟總對日本的內政改革，以及吉田茂為了維護日本國情與盟總之間交涉及妥協的過程，表現在解決糧食危機、憲法改正、教育改革、農地改革、經濟危機與勞工運動等幾個層面。

在解決糧食的危機方面，吉田茂於 1946 年 5 月 16 日接受了天皇組閣的命令，此時正是日本糧食危機最為嚴重的時刻，糧食危機所引發的社會動盪甚至危及了吉田茂的組閣工作，但是吉田茂透過與麥克阿瑟直接的交涉，配合盟總的佔領政策，使得吉田茂渡過了組閣時所面臨的困境。日本的糧食問題在二次大戰結束以前就開始顯現出來，在日本戰敗後更是雪上加霜，1946 年春夏之際糧食問題更加嚴重，絕望中的日本民眾，加上此時日本共產勢力以「五一勞動節」為名鼓動人民，爆發了「糧食五一勞動節」的遊行抗議活動。對於遊行抗議引發的社會動亂，媒體流傳吉田茂的組閣有可能因此流產，對此預備籌組內閣的吉田茂在 5 月 18 日以政府的名義向盟總提出了援助的請求，吉田茂此時的政治判斷是麥克阿瑟必定會信守對前幣原首相糧食援助的承諾（岡崎久彥 2002：155），果然在 5 月 20 日麥克阿瑟發表了聲明，表示不容許暴民的遊行，認為此種行為不僅對於日本政府，甚至對聯合國的佔領政策來說都是重大的威脅，因此禁止關於糧食的遊行，並且保證「只要我還是最高司令官，絕不讓日本國民有人餓死」（武見太郎 1968：120-121），因此盟總從五月開始首先釋放出 7,589 噸及 250 萬磅的小麥粉，¹⁶六月到七月又增加了 20 萬噸，從 8 月到

¹⁴ 威樂比是盟總（G.H.Q.）參謀第二部長，曾經在東京大審之後說這是史上最偽善的審判。

¹⁵ 吉田茂本身對盟總內部民政局與參謀第二部之間對日佔領政策的差異已有所認識，並且認為得到參謀第二部長威樂比的協助甚多（吉田茂 1958：第一卷，66-116）。

¹⁶ 1946 年 5 月 9 日，〈吉田茂致麥克阿瑟書簡〉（吉田茂，マッカーサー 2000：123-124）。

9月又約有20萬噸其它各種糧食的援助。吉田茂在獲得麥克阿瑟的糧食援助之後，於5月22日順利組閣（猪木正道 1986：123-126）。

糧食的危機之外，另一個重要問題是憲法的改正工作，在這個問題上面吉田茂仍延續注意國際觀感的一貫主張，尤其側重麥克阿瑟的對日改革路線。不過，吉田茂在注意國際觀感並側重麥克阿瑟路線的同時，並沒有忘記要符合日本的國情來執行憲法的改正工作，因此在6月25日，樞密院將憲法草案交付第九十屆的帝國議會審議時，其中最重要的兩個問題是關於主權所在的日本國體問題以及放棄戰爭的再軍備問題。關於主權所在的問題，自從日本接受波茨坦宣言以來，國體的維持即是日本政府一貫的方針，因此送付審議的草案中，首先即將美國原案中所用的「人民」改成「國民」，這個修改依據芦田均與安倍能成事後在10月18日聯名發表在朝日新聞文章中的解釋，主權是在於「國民」與天皇合組的共同體，是歸屬於包含天皇在內的國民全體所共有，與歐美各國「人民」與王權之間的對抗是不同的（岡崎久彥 2002：162）。其次在6月26日面對自由黨北吟吉的質詢時吉田茂表示，在日本傳統以來君臣之間並沒有相互對立的關係，而新的憲法並沒有變更日本固有的國體，只是在文字上的表達不同而已（猪木正道 1986：129）。因此憲法改正案中關於日本國體的維持，基本上是符合日本人民的期望。

至於憲法草案中放棄戰爭的規定，亦即將來日本再軍備的問題，在日本國內當中有一股勢力主張，為了維護日本國家的安全，日本當有再軍備的權利，對於來自日本內部的壓力，吉田茂透過設立「憲法改正案特別委員會」的研究，提出了一個主張再軍備的勢力與盟總皆能接受的妥協方案。吉田茂在憲法審議初期由於重視國際觀感，並為了排除各國對日本再軍備的疑慮，因此贊成盟總憲法草案中放棄戰爭的規定，首先吉田茂在國會中答覆進步黨原夫次郎的質詢中表示，為了確立世界和平的基礎，必須自己先放棄交戰的權利，另外在答覆共產黨野坂叁三的質詢時又表示，承認國家有正當防衛權是有害無益的。不過由於在野勢力強烈質疑放棄戰爭的規定，因此在1946年7月1日設立了由芦田均擔任委員長的「憲法改正案特別委員會」，這個由日本政府針對憲法改正所成立的一個臨時研究機構，在芦田均的主導之下，其所形成的結論是，若將來日本為了自衛則仍然有再軍備的權利，這個修正案並且由芦田均代表政府與民政局次長肯迪斯（Charles Louis Kades）交涉，當場獲得肯迪斯的同意（五百旗頭真 2001：298-305），盟總民政局長惠特尼也認為這不失為一個好主意。

日本憲法的改正案在國體以及再軍備的問題獲得日本國內以及盟總之間的共識之後，國會於1946年10月7日通過改正案，日本新憲法於是成立。

在教育改革的問題上，面對盟總的教育改革措施，吉田茂著眼於日本的實情所關心的重點有二，一是教育改革的基本中心思想為何；二是實施九年義務教育的經費來源（猪木正道 1986：136-137）。教育改革無疑是盟總對日佔領政策中重要的一環，除了要將日本非軍事化之外，要對日本實施民主改造，教育政策自然是不可或缺的項目，因此在1945年10月盟總即發出四項命令，要將極端國家主義、軍國主義思想的教育徹底廢除，並且在1946年1月麥克阿瑟向美國政府請求派遣教育使節團到日本實施調查，到了8月直屬於首相的諮詢機關「教育刷新委員會」成立，該委員會依據美國教育使節團的基本理念，於10月向政府提出了六、三、三、四制以及施行九年義務教育的教育制度，並且於1947年4月開始實施的提案，對此吉田茂雖然表示大體贊成，但教育的基本中心思想為何，如何具體表現此中心思想才是問題的所在。其次，是經費的問題，吉田內閣的石橋湛山藏相以及田中耕文郎文相，皆因財政上可能無法負擔，極力反對實施九年義務教育，對此吉田茂為了繼續與盟總交涉，乃更換文相為高橋誠一郎，最後日本政府與盟總達成妥協，以三年的時間，逐年實施中學、高中到大學的改革，因此3月31日日本政府公佈了教育基本法及學校教育法，教育改革方案乃於4月1日正式實施。

至於農地改革的問題方面，戰前日本農林行政官僚即有農地改革的理想，亦即要打破日本長久以來的佃農制度，解決因為地主與佃農關係所造成的社會問題（岡崎久彥 2002：156-159），而到了戰後在盟總的推動之下，更進一步地達成了農地改革的目標。戰前日本農地改革的措施，在平沼騏一郎內閣時代，即在農林省政務次長松村謙三的指示之下開始準備，到了戰後成為幣原內閣農林大臣的松村謙三繼續著手農地改革的措施，推動第一次農地改革運動，在1945年12月6日將農地調整法案送交眾議院審議，由於得到麥克阿瑟發表「關於農地改革備忘錄」的支持，使得該法案在18日獲得通過，此次農地改革的具體內容是，地主可保留5町步¹⁷的土地，超過的部分由地主與佃農直接協商轉售。在此法案通過後不久，研究日本農地改革問題的美國農務部官員拉德金斯基（Ladejinsky），以盟總顧問的身份來到日本進行農地改革的調查，於1946年3月表達對第一次改革的不滿，此外對日理事會的英、蘇兩國也認為第一次

¹⁷ 1町步約99.18平方公尺，約合1公頃。

的改革並不充分，因此在 6 月議決通過了關於日本農地改革的提案，依據此一提案吉田內閣於 7 月 27 日通過了「關於農地徹底改革的措施綱要」，進一步完成了關於農地改革的措施，亦即由國家徵收全部不在籍地主的土地，在籍的地主則視其是否親自耕作及地區的差異，允許其保留部分土地，不耕作者 1 町步、耕作者 3 町步，北海道則分別為 4 町步和 12 町步，餘者由國家徵收，再以徵收價格以 30 年分期償還為條件，將土地售給無地或少地的佃農、半自耕農。對於上述農地改革的問題，吉田茂曾自述其內心真正的想法，他說「我是保守派的人物，在心理上是反對農地改革的」（安藤良雄 1966：44），但做為預備和談的改革項目之一，農地改革既符合盟總改革的期望，又符合日本政情中歷來農林行政官僚的改革夢想，使得吉田茂不得不接受農地改革的工作。

戰後日本的經濟問題方面，由於發動戰爭以及受到戰敗打擊的影響，日本的經濟瀕臨破產的邊緣，而對盟總的佔領政策來說，日本經濟若崩潰的話將給佔領統治帶來莫大的負擔，是以雙方皆有重建經濟的共識。日本政府為了經濟的重建與盟總之間的交涉主要在二個問題上面，一是關於結束戰時補償的問題，二是關於經濟援助的問題。戰時補償問題是由吉田茂內閣的大藏大臣石橋湛山負責，所謂的戰時補償是基於戰前國家總動員法的規定，對於生產軍需品的公司，金融機關必須給予資金的援助，而生產軍需品的公司若無力償還時，政府必須給予金融機關補償。此種戰時補償措施除了有日本學者呼籲停止以外，盟總以及對日理事會的蘇聯代表也都主張停止戰時補償。不過石橋湛山卻認為停止補償的損失會波及到銀行，因此石橋湛山不斷地與盟總折衝，最後由吉田茂與麥克阿瑟交涉，最後達成協議決定停止補償，並且由日本政府在 1946 年 10 月 19 日公佈「戰時補償特別措置法案」，因而解決了戰時補償的問題。

至於經濟援助的問題，吉田茂則成功地取得麥克阿瑟對其經濟重建政策的支持。吉田茂的經濟重建政策即是有名的傾斜生產方式，¹⁸此一生產方式是要將日本的經濟從縮小再生產帶向擴大再生產，這個政策是吉田茂每週午餐會的學者們所建議的。¹⁹不過戰後的日本並沒有足夠的物資，因此吉田茂乃與麥克阿瑟交涉，在得到麥克阿瑟答應資助之後，日本政府提出了所需物資的項目，

¹⁸ 所謂的傾斜生產方式，就是利用有限的資金、資源來發展重點工業。當時的重點工業是能源工業的煤炭，工業生產所不可或缺的鋼鐵業，以及化學肥料工業等，此一傾斜生產方式奠定了往後日本經濟成長的基礎。

¹⁹ 吉田茂於外務大臣時代即召集了許多學者學習內政事務，就任首相之後每週召集包括東畑精一、中山伊知郎、有澤廣己、茅誠司、內田俊一等學者午餐，在他們的建議下乃有傾斜生產的經濟重建政策。

包括鋼鐵、重油、橡膠、無煙碳以及拖運車等五項，對於日本政府的需求，盟總表示除了鋼鐵美國本身也不足之外，其餘的將提供日本政府援助，因此日本的經濟由於吉田茂的傾斜生產政策，加上盟總的物資援助，開始走向了復興之路。

最後在勞工運動的問題上，戰前受到軍國主義思想彈壓的勞工運動，由於盟總民政局認為健全的勞動組織是民主社會不可或缺的要素，因此戰後日本的勞動組織重新活躍起來，加上物資缺乏、通貨膨脹等社會問題，以及共產勢力在背後操縱的影響，勞工運動有逐漸激化的趨勢，面對此一局勢吉田茂一本保守派的立場不與之妥協，並成功取得麥克阿瑟的支持，因而化解了勞工運動的危機。戰後日本的勞工運動於吉田內閣時期最為活躍，在1946年7月有國鐵勞動組合為了對抗七萬五千人的解僱案，準備在9月15日發動罷工，後因資方的讓步而避免；9月10日有海員組合為了反對大量解僱也發動罷工；10月1日東芝與碳鑛組合發動罷工，並且由共產黨指導的產別會議也開始了所謂的「十月鬥爭」；10月8日有NHK的罷工；10月19日有電產的罷工等等，這些罷工活動進一步在11月26日由國鐵、全遞、日教組、全官公勞協、全公連等五個組合組成了「全官公廳勞組共同鬥爭委員會」，由國鐵的伊井彌四郎擔任議長。

對於大規模的勞工運動吉田茂認為有必要與社會黨協調，乃嘗試與社會黨的中間及右派勢力接觸，試圖建立與社會黨的聯合政權，但因吉田茂以強硬的姿態與社會黨的西尾末廣、平野力三交涉，並且在1947年1月1日的元旦談話中嚴斥發動勞工運動的領導者是任性妄為，因此聯合政權的交涉終以失敗告終（西尾末廣 1968：72-91）。在交涉失敗之後，共同鬥爭委員會宣佈從2月1日起將發動無限期的全面罷工，面對此一規模高達二百六十萬人的罷工計畫，盟總尤其是主管內政的民政局，其初期的政策是任其自然發展，但對保守的日本政府來說，其所造成的社會不安，以及對經濟重建的損害是可以預期的，因此吉田茂乃對勞工運動採取強硬的立場，此一做為也在於吉田茂確信盟總會支持他的勞工政策，²⁰果然1月31日麥克阿瑟發出了禁止罷工的命令。此一大規模勞工罷工運動的失敗，顯示了盟總佔領政策的底線，所謂的改革並不能逾越統治對於政治以及社會安定的基本要求。

²⁰ 當時盟總介入2月1日大罷工的協調工作，主要是由經濟科學局長馬卡多（William Brederick Marquat）負責。

三、聯合政權下的和談局勢：吉田茂的在野沉潛與聯合政權的和談戰略

(一) 吉田茂與聯合政權內政改革的轉向

吉田茂在外務大臣及第一次內閣時期，遵循著重視國際觀感及麥克阿瑟的改革路線，加上盟總配合日本國情在內政改革上的妥協，使得此時預備和談時期的日本，基本上仍走著保守政治的路線。不過到了 1947 年 4 月日本舉行行憲後第一次眾議院議員的總選舉²¹之後，社會黨出乎意料地獲得勝利成為第一大黨，並且在 6 月與民主黨及國民協同黨組成了三黨聯合內閣。²²在這個聯合內閣成立之後，預備和談階段的改革轉向了理想主義的路線。

日本內政改革方向的轉變除了反映出社會黨的改革理想之外，也顯示出了盟總對於日本政治改革內部意見的對立。盟總內部對於日本內政的改革，最高司令官麥克阿瑟所抱持的態度是依照民主的原則，讓日本的政治依照民主憲政的運作來決定，不過其下卻有民政局理想主義與參謀部現實主義之間意見的對立，而在日本內部也有相同的兩股政治勢力，由於盟總的內政改革是要依民主原則讓日本政府來執行，因此盟總內部的對立便與日本的政治勢力之間形成了互相結盟合作的關係。在聯合政權組閣之後，雙方的結盟關係在民政局方面，是由局長惠特尼及次長肯迪斯領導日本的改革，其日本方面的執行者則是社會黨的片山哲首相以及官房長官西尾末廣，而與社會黨組成聯合內閣的民主黨總裁芦田均也是民政局緊密合作的對象。另一方面，參謀部威樂比少將在社會黨組閣之後，與民政局之間的對立有日趨白熱化的傾向，除了繼續與吉田茂及其重要的幕僚白洲次郎等形成結盟的關係之外，也聯絡社會黨內的右派勢力平野力三，以及前日本軍人服部卓四郎（五百旗頭真 2001：336-338）。因此在 1947 年 6 月聯合政權成立後，預備和談階段現實主義與理想主義兩種內政改革路線的對立也日漸浮上檯面。

在兩股對立的情勢明朗化之前，日本內政在民政局的運作之下，由片山內閣所執行的改革，包括了完成地方自治制度、警察制度、國家公務員制度的變革，民法與刑法的改正以及廢除內務省等，可說是佔領時期民政局改革路線的

²¹ 1946 年 10 月日本新憲法成立，麥克阿瑟乃於以書簡的方式指示吉田茂進行國會的改選（吉田茂，マッカーサー 2000：36）。

²² 社會黨組閣時原本是要成立包括自由黨在內的四黨聯合內閣，不過吉田茂因為反對社會黨容共的左派也入閣，因此沒有加入聯合內閣。

高峰（五百旗頭真 2001：330）。

就在民政局以及片山內閣的改革路線正值頂點之際，1947年11月左右開始出現了改革路線的障礙，這些障礙一方面是三黨聯合政權內部的矛盾，一方面有以吉田茂為首保守政治勢力的反撲，這些改革的障礙主要表現在碳鑛國家管理政策、平野農相的罷免問題，以及補正預算案三個議題上面。

在碳鑛國家管理問題上，當時社會黨內部主張，必須採取碳鑛急速增產的政策。社會黨的內閣官方長官西尾末廣認為這是唯一具有社會主義色彩的政策，也是一種具有招牌效果的政策（西尾末広 1968：161）；另外經濟安定本部的長官和田博雄也認為在所有的問題當中，都沒有急速地生產三百萬噸的石炭來得重要；社會黨右派的商工大臣水谷長三郎也特別熱心地推動，將其做為第一優先順序的政策目標。不過聯合內閣的民主黨卻反對社會黨的碳鑛國家管理化的提案，因此聯合三黨之間開始協商，最後社會黨不得不大幅地讓步。不過三黨協商之後的妥協案，卻一樣遭到各界的反對，不僅各產業的工會以及社會黨內部的左派反對，新聞媒體也交相指責，尤其是當時與石碳業界關係深厚的西田隆男、長尾達生等經營團體的人士，聯合民主黨內的幣原喜重郎派以及自由黨，使得反對的聲浪更加激烈（猪木正道 1986：158-159），此法案後來雖然在1947年12月8日獲得通過，卻造成了民主黨的分裂。

民主黨的分裂除了因為碳鑛國家管理的問題之外，事實上與當時在野的保守政治勢力，尤其是以吉田茂為首的反撲有很大的關連。當時吉田茂認為聯合政權的改革並不能改善國民生活的困苦，並且認為不能坐視此種情勢繼續發展下去，因此乃亟思有所作為，於是在1947年11月提唱組成「救國新黨」（吉田茂 1958：第一卷，153-154），在吉田茂的號召之下，民主黨內批評芦田均參加社會黨聯合內閣的大老幣原重喜郎，以其為首共有36名的民主黨員退黨組成了同志俱樂部，造成民主黨的分裂，並且在隔年3月同志俱樂部與自由黨，共同組成了以吉田茂擔任總裁的民主自由黨。

片山哲內閣在內政改革轉向上的另一個波折，是關於平野力三農林大臣的罷免問題。掌握農業問題及農民的支持，一向是社會主義政黨的重點工作，而主張社會主義的社會黨，在行憲後成為第一大黨的組閣工作上，卻因為堅持任用平野力三為農林大臣，而埋下日後動搖政權的遠因。平野力三是屬於社會黨內的右派，在戰前曾參與「皇道會」的活動，與保守勢力的吉田茂以及白洲次郎相當親近，透過他們與盟總參謀部之間也處於合作的關係。基於這些因素，

當西尾末廣於5月31日拜訪民政局請示閣僚的名單時，次長肯迪斯並不同意平野力三擔任農相，並且在公職撤除（公職追放）的審查中，平野力三也是名單之一。平野力三的入閣遭到民政局的反對，他首先求助於吉田茂重要的幕僚白洲次郎，白洲次郎於是寫了一封英文信，並取得首相片山哲的簽名力保平野，在這封寫給民政局長惠特尼的信中，力陳為了日本永久民主的基礎，平野是國家必要的人材，才使得民政局同意豁免平野，平野也才順利成為農林大臣（五百旗頭真 2001：320）。

平野力三成為農林大臣之後，對於經濟安定本部長官和田博雄的經濟政策感到不滿，這中間也包括了農業糧食的問題，此外平野力三在7月促成全國農民組合的組織，10月並發表有可能組成新政治勢力的言論，對於這些平野的作為，原本就想要撤除平野公職的民政局長肯迪斯，於10月25日造訪首相官邸要求對於平野必須有所處置（進藤榮一 1986）。對於肯迪斯的要求，片山首相無法拒絕乃要求平野辭職，但平野拒絕辭職，肯迪斯於是告訴片山動用新憲法第68條首相閣僚罷免權的規定，因此片山在11月4日罷免了農林大臣平野力三。平野力三被罷免所造成的政治效應是，社會黨政權內失去了以農業部門為基礎，以及約20名右派眾議員對其政權的支持。之後，片山哲任用左派的野溝勝，卻遭到同是聯合政權之一，以農村地主及富農階層為基礎的國民協同黨的反對，不得已而任用中間派的波多野鼎，不過這也造成了社會黨內以鈴木茂三郎為首的左派，連署宣佈不再支持片山哲內閣。這一連串農業部門領導權的紛爭，使得社會黨在農村的基礎大為削減，而讓保守勢力取得了在農村中尤其是在農業協同組合中的主導權，而這也是將來保守勢力能夠再起的原因之一。

最後片山哲內閣跨台最主要的因素，是其所提預算修正案遭到眾議院否決所造成的。1948年1月21日片山哲向第二屆的眾議院提出了預算修正案，這個議案的提出主要是因為官廳勞動組合要求政府保障最低薪資，對於這個要求最主要的癥結是財政來源的問題，內閣的經濟安定本部主張透過自然增加稅收的方式來增加財政來源，不過大藏省卻主張透過增加鐵路運費及郵寄費用來確保財源，最後片山哲採用了大藏省的主張，對此社會黨左派強烈的反對，認為人民的負擔過重，因此眾議院預算委員會的委員長鈴木茂三郎，於2月5日的委員會中利用休息時間突然召開僅有自由黨、共產黨及社會黨左派出席的會議，並且以壓倒性地多數否決預算修正案，使得政府不得不撤回提案。對於這個結果片山哲及西尾末廣認為與其追究社會黨左派的責任，不如提出總辭，讓

友黨民主黨的總裁芦田均來組閣以維繫聯合政權的政局。

片山哲內閣辭職之後，原本聯合政權下的社會黨、民主黨及國民協同黨繼續合作，在眾議院中選出芦田均擔任首相，延續了民政局及聯合政權理想主義改革的路線。雖然如此，芦田均從任命閣員的組閣工作開始，即注定了聯合政權內政改革路線失敗的命運。首先，芦田均所組成三黨聯合內閣的閣員當中，民主黨藉的有六名，社會黨藉的有八名，國民協同黨藉的有二名，芦田均所屬的民主黨不是最多數，這不是一般內閣制的常態。此外在閣僚人選的任用上，也有很大的問題，例如外務大臣原本想要委任片山哲擔任，遭到拒絕後才由自己兼任；又如大藏大臣任用的北村德太郎，雖是一位具有實務經驗的修正資本主義，卻被認為超出其能力之外；再者如大藏大臣與經濟安定本部長官二者之間，也經常發生更換，或重新組合的情況。從芦田均組閣的過程當中，反應出了芦田均組閣所面臨的政治難題，一方面民主黨並非第一大黨，他的出線主要是因為民政局及社會黨的支持，因此在閣僚任命以及組閣後的施政上，自主的空間並不大；另一方面，民主黨在片山哲內閣時期即已發生分裂的情況，黨內大老幣原喜重郎等人另組同志俱樂部，對於芦田均而言，雖然在政界已有相當的資歷，但黨內分裂造成了在黨內能選用的閣僚人選也就相當有限了。

芦田均除了必須面對政治的難題之外，其本身的政治能力也頗受質疑，因此其主政時期僅是延續前任內閣經濟重建的計畫。芦田均不能有所作為，表現在其上任時施政方針的演說當中，在這篇演說中芦田均除了強調和平主義的主場之外，在具體的施政政策上卻是了無新意，只是集合一些過去政權的術語而已。其任內唯一較具體的內政措施是成立了經濟復興計畫委員會，並且自己兼任委員長，在促進生產及擴大貿易上有相當具體的成效。不過芦田均的經濟措施不過是繼承前任內閣的遺產而已，也就是從吉田茂第一次內閣時期採取的傾斜生產方式以來，片山哲內閣繼續採行，到了芦田均內閣時期才有了明顯的效果展現出來（五百旗頭真 2001：350-354）。

聯合政權從 1947 年 6 月開始執政以來，所進行的關於預備和談階段內政改革的轉向，有部份的理想並不能達到預期的目標，如碳鑛國家管理問題、預算修正的問題，而聯合政權內部左右派之間的鬥爭也限制了聯合政權的內政改革作為，如平野農相的罷免問題、預算修正案的左右之爭以及民主黨的分裂等等。此外，盟總參謀部以及吉田茂為主的保守政治勢力，也沒有停止累積實力以再度重新執政的企圖，如前述吉田茂在 1947 年 11 月前後即對聯合政權有所批判，

並提出要籌組救國新黨的主張，加上盟總參謀部與民政局之間的鬥爭也從未停歇，尤其是造成芦田均下台的昭和電工事件，²³是盟總內部對立表現在日本內政上最明顯的事例。²⁴因此，在芦田均下台之後，保守的政治路線重新成為日本內政改革的最高指導原則。

（二）和談契機的錯失與吉田茂的再度執政

戰後日本邁向和談之路的過程當中，吉田茂第一次內閣時期的內政改革措施，事實上已經完成了在預備和談階段必須具備的條件，加上當時國際情勢的變化，使得 1947 年戰勝國打算提早與日本進行和談的工作，但因戰勝國內部無法取得共識，而使得和談的工作無疾而終。事實上，早期和談機會的喪失，除了國際情勢的因素之外，日本內部也因政權的更替，聯合政權並未掌握此時和談的契機，終於使得和談的工作最後又回到吉田茂手中，並且由其完成和談的工作，聯合政權未能掌握和談的機會，進行成功的外交交涉，其中關鍵性的人物是片山哲內閣的外相以及之後成為首相的芦田均。

在 1947 年芦田均有機會與戰勝國進行和談的工作之前，早在 1945 年 11 月日本政府已在外務省下設置了「和平條約問題研究幹事會」（西村熊雄 1971），開始進行外交談判實務的準備工作。「和平條約問題研究幹事會」對於和談工作所提出的對策，後來成為 1947 年外務大臣芦田均與戰勝國間進行交涉的基本原則，因此有必要了解其對和談工作所進行的研究方向及所提出的對策。在和平條約簽定之前，其工作大致可以分成四個階段：

第一階段是從 1946 年 1 月以後，開始研究波茨坦宣言以及聯合國的對日管理政策，將戰勝國對於和談的提示做一整理分析。此一階段由於受到盟總嚴格實施非軍事化佔領政策的衝擊，因此外務省主要是在思考如何確保國家主權的獨立，並且維持自衛所需最小限度的武力，此時外務省仍然是站在傳統主權國家的觀點，來處理主權獨立的條件已被剝奪的情勢。

²³ 昭和電工事件，1948 年發生於日本的醜聞事件，又稱為昭電疑獄事件。事件起源於昭和電力工業公司為了獲得 30 億日元政府貸款，向首相、議員、官僚行賄 7000 萬日元的事件，導致以芦田均為首相的社會黨、民主黨、國民協同黨三黨聯合內閣倒台，芦田均被迫辭職並旋即被捕。

²⁴ 依據肯迪斯在接受竹前榮治訪問時的說法，他與參謀第二部之間並沒有對立或相互鬥爭的情形（竹前榮治 1988：97-99）。不過本文依據吉田茂的《回想十年》（1958）、西尾末広的《西尾末広の政治覚書》（1968）以及目前一般論著的看法，採信民政局與參謀第二部確實存在對立的情形。

第二階段是從 1946 年 3 月憲法修正草案公佈之後開始，此時外務省除了仍以傳統的思維檢討成為主權獨立國家最基本的條件以外，並且也站在憲法第九條非軍事化規定的基礎上，開始討論日本永久中立化以及由遠東委員會各會員國所形成的集體安全保障問題，這個時期外務省研究的重點已經轉向如何在聯合國的運作之下，由國際社會共同保障日本的國家安全。

第三階段是從 1947 年 7 月左右，隨著冷戰局勢的逐漸形成，戰勝國與日本之間的和談問題正式浮上檯面，因此外務省的工作主要是著重在與戰勝國之間的實務外交交涉。

第四階段則是隨著 1950 年韓戰的爆發，美國急欲與日本早日進行和平談判，以便將日本納入反共的陣營，此時外務省在在吉田茂的帶領之下，關於和談的交涉空間大為增加，其中包括了如何維護日本國家安全，以及與中國和談時對象選擇的問題等等（五百旗頭真 2001：345-347）。

「和平條約問題研究幹事會」是日本政府內部戰後不久對於和談所進行的準備工作，到了 1947 年戰勝國與日本之間的和談工作開始浮上檯面，這與冷戰局勢的逐漸形成有很大的關係。1947 年 3 月 5 日英國首相邱吉爾（Winston Churchill）在美國發表了將共產國家形容為「鐵幕」的著名演說。接著在 3 月 12 日美國總統杜魯門（Harry S. Truman）發表聲明，準備援助希臘以及土耳其，這也是美國反對共產勢力的表示。到了 6 月美國國務卿馬歇爾（George Catlett Marshall）提出了復興西歐經濟的「馬歇爾計劃」，並且拒絕蘇聯的參加，從此之後國際上冷戰的局勢逐漸形成。

就在冷戰逐漸形成的過程當中，麥克阿瑟首先提出早日與日本進行和平談判的主張。1947 年 3 月 17 日麥克阿瑟發表了日本佔領政策的三個原則，一是非軍事化；二是政治的民主化改革；三是經濟的復興，同時並提出早日與日本進行和談的主張，²⁵認為盟軍並沒有長期佔領日本的打算，而美國國務省日本課長鮑頓（Hugh Borton）²⁶此時也來到日本訪問，並且也提出了和平談判的提案。麥克阿瑟之所以會提出早日進行和談的主張，是因為他觀察出在冷戰的情勢之下長期佔領日本，保持支配與被支配的關係，對美國來說是弊多於利，加上他認為對日佔領政策的三原則，基本上在吉田茂內閣時期已經達到進行和談

²⁵ 麥克阿瑟此時提出早日講和的主張，與 1947 年 3 月 11 日開始在莫斯科舉行的四國外長會議討論對日和談的問題有關。

²⁶ 鮑頓（1902-1995），美國歷史學家，專門研究日本歷史，1942-1948 年擔任美國國務省關於日本事務的顧問。

的條件，因此才會推動早日和談的主張（五百旗頭真 2001：342-344）。

就在戰勝國準備向日本政府提出和約的談判之際，首先由天皇向麥克阿瑟提出了關於日本安全保障的問題，也就是將來和約簽定後日本成為獨立的國家，但因憲法的限制不能夠擁有軍備，如何保障將來國家的安全是日本所關切的問題。因此在 1947 年 5 月 6 日天皇與麥克阿瑟第四次的會談當中（シーボルト 1966：67），天皇提出了這個問題，認為日本因為完全撤除了軍備，不得不將日本的安全交由聯合國，但是如果聯合國的功能如同遠東委員會的話，則對日本的安全將感到憂心。對於天皇的問題，麥克阿瑟僅表達其世界和平論的看法，以及含糊其辭的稱讚日本憲法第九條的偉大，並沒有提出具體解決的方案（五百旗頭真 2001：346-347）。

隨著和談契機的出現，日本政府首先由天皇提出關於安全保障的風向球之後，接著在 1947 年 7 月左右，片山哲內閣的外務大臣芦田均也依著前述外務省內制定的對策，開始積極行動起來。芦田均此時對於和談所抱持的基本原則有二點，一是要避免戰勝國命令下的和平，亦即要避免如凡爾賽條約那樣苛刻條件下的和平；二是希望能夠修正盟軍佔領日本初期，亦即第一次吉田茂內閣時期的非軍事化的方針。在這二個原則之下，從 7 月開始芦田均開始相繼與盟總外交局長阿契遜（George Atcheson），民政局長惠特尼，以及對日理事會英國代表麥克馬洪（MacMahon Ball）會面，將日本政府關於和談事項的文件交給他們，這個總共包含九個項目的文件，基本上就是依照「和平條約問題研究幹事會」第二階段所制定的對策，也就是希望日本能夠在聯合國的運作之下，確保國家的安全保障。

對於芦田均所提出的文件，阿契遜以及惠特尼卻以可能刺激其它的國家為由，將文件退回給日本政府。²⁷對此芦田均如果想要在日本外交的重建上有所作為的話，應該直接尋求最高司令官麥克阿瑟的協助才是正確的策略，而且外交界大老前首相幣原喜重郎也表示將會協助與麥克阿瑟直接會談的工作。可惜芦田均並沒有如此做，他認為應該小心地探詢盟總的政策，因此採取從盟總實務層級去試探的途徑，結果遭到了盟總司令部的拒絕。對此，芦田均並未死心，除了將前述的文件交給了即將回國的盟總第八軍的司令官艾克爾柏格（Robert L. Eichelberger）之外，並且又緊急地於 9 月 13 日完成了一份文件交

²⁷ 1947 年 7 月 29 日，〈アチソン及びホイットネー少將と会見、覚書返却の件〉。日本外務省《第七回外交記録公開文書》，第三卷第一號：0037-0046。外交記録公開文書検索（微卷網路版）<http://gaikokiroku.mofa.go.jp/>

給艾克爾柏格，這份文件即是著名的〈芦田備忘錄〉，²⁸其主要的內容是希望日美兩國之間能夠簽署特別的協定，將日本的防衛問題委託給美國，一般認為這有可能即是日美安保條約的起源，可惜的是艾克爾柏格是否有將這二份文件交給美國政府的決策人士，不得而知，有可能僅是做為自己的參考而已（三浦陽一 1996：93；五百旗頭真 2001：347-348）。

日本政府以芦田均為主導的和談交涉，並沒有達到預期的成果，不過與和談交涉息息相關的日本安全保障問題，仍然是日本政府關心的焦點，因此 1947 年 9 月再度由天皇出馬與美國交涉。1947 年 9 月 20 日，天皇透過曾經擔任外務省官員的寺崎英成，將所謂「天皇的訊息」（進藤榮一 1979）交給了盟總新任外交局長席波（William Sebald）以及美國政府。這個訊息的主要內容是關於琉球領土權的問題，天皇希望能夠以長期租借的方式來解決日美兩國間的爭議，並且希望能夠讓日本的國民知道美國並沒有永久佔領琉球的企圖。此時關於琉球的問題，美國政府內部國務省以及軍部之間有不同的立場，軍部主張透過信託統治的方式，達到事實上領有琉球的目的，但是國務省，尤其是受到國務卿馬歇爾信任的政策企畫室長官肯楠（George Frost Kennan），反對軍部的主張，並且引用天皇的訊息主張採用租借的方式。

肯楠在琉球的問題上面雖然主張採用租借的方式，但是對於戰勝國間正在進行的對日和談工作，卻持反對的立場，主張延遲對日和會的召開（Kennan 1947），肯楠反對的主要理由是，國務省日本課長鮑頓等人所提出的對日和談案，主要是對戰前敵國的戰後處理，缺少在冷戰之下如何復興盟國的觀點，美國政府內部就在肯楠等人的反對下，使得美國開始停止對日和談的準備。另一方面，關於對日和談的問題，對日理事會中的蘇聯，要求對日和談的內容必須獲得美、英、蘇、中四國一致的同意才能通過，也就是四國皆擁有否決權，而且在召開對日和會之前還必須召開四國外長會議取得共識（五百旗頭真 2001：348-349），對於蘇聯的要求，主張多數決的英、美與蘇聯之間並不能獲得共識，終於使得早期對日和談的工作無疾而終。²⁹

早期和談契機的錯失，當然戰勝國間的矛盾是主要的因素，但是日本政府

²⁸ 芦田均。1947。〈芦田備忘錄〉。日本外務省《第七回外交記錄公開文書》，第三卷第一號：0082-0085。外交記錄公開文書檢索（微卷網路版）<http://gaikokiroku.mofa.go.jp/>

²⁹ 英國事實上也想取得對日講和的主導權，因此在 1947 年 8 月 26 日於澳洲坎培拉舉行大英帝國聯邦會議，共有五國參加討論對日講和問題。

也曾經有機會與美國進行交涉，以表達日本政府對於和談的基本立場，可惜當時外務大臣芦田均並未能掌握和談的契機，亦即芦田均並未採取如吉田茂直接與盟總最高司令官麥克阿瑟交涉的途徑，僅有天皇透過此途徑表達了日本政府關於安全保障的立場。

在早期對日和談的工作停止，聯合政權錯失和談的契機之後，對日和談的進程又再度回到預備和談的情況，此時誠如前述聯合政權在內政的改革上已不能有所作為，加上盟總內部民政局在與參謀部門爭的過程中失敗，使得聯合政權失去了背後支持的力量。因此在1948年10月芦田均辭職之後，吉田茂擔任總裁的民主自由黨是眾議院中的第一大黨，依照憲法應由民主自由黨來組閣，吉田茂因此得到了再度執政的機會。

四、邁向和談：吉田茂的內政改革路線與和談的確立

（一）預備和談回歸吉田茂的保守路線

1947年4月日本國民選擇了社會黨的改革路線，但是三黨聯合政權執政的結果最後以芦田均的辭職終結。但是1948年10月芦田均辭職之後，原本應由民主自由黨總裁吉田茂來擔任的組閣工作，卻遭到民政局強力的杯葛，民政局對於佔領下日本的改革路線一向與吉田茂不合，因此在三黨聯合政權跨台以及與參謀部的對立失敗之後，乃強力運作由民主自由黨幹事長山崎猛來組閣，顯示其極度不願吉田茂組閣的態度。民政局反對吉田茂組閣的工作主要是由次長肯迪斯所主導，在他的策反之下有民主自由黨的幹事長山崎猛、副幹事長山口喜久一郎、總務會長星島二郎等數十人參與，並且加上前三黨聯合政權的勢力，欲組成以山崎猛為首的四黨聯合政權。³⁰

對於民政局的反撲，此時因胆囊炎正在大磯休養的吉田茂，馬上回到東京召開臨時會議，表示由幹事長而非總裁來組閣，並非民主主義的表現，不過如果這是麥克阿瑟的指示，那他也只好遵從，但他將會向全世界宣告此事，因此要親自向麥克阿瑟確認此事。對於吉田茂在臨時會議上的強力發言，許多原本參與策反的黨員及幹部馬上轉向，在會場上一致決議由吉田茂擔任首相。而吉田茂也在10月9日拜訪了麥克阿瑟，取得了支持他組閣的承諾（山口喜久一郎1969：102）。吉田茂在經歷了一場波折之後，終於在10月19日完成了第二次

³⁰ 芦田均在被逮捕之前也曾想再度組成包括民主、社會、國協、民自四黨在內的第二次芦田內閣（進藤榮一1986：1947年9月28日、10月1日、10月4日）。

的組閣工作。

吉田茂在第二次組閣之後，由於其所屬的民主自由黨在眾議院中只有 152 席，是國會中沒有過半數的第一大黨所組成的少數單獨內閣，為了確保其政權的穩固，乃準備解散國會重新改選，由日本國民重新選擇內政改革的方向。不過此時民政局仍想作最後努力，以重新取得對日本改革的主導權。民政局認為由於三黨聯合政權受昭和電工事件的打擊，若在此時馬上舉行眾議員的選舉，對於社會黨、民主黨將會相當不利，因此極力阻止吉田茂解散國會，首先以盟總的名義，命令日本政府假使國家公務員法以及關於公務員薪資、災害復興的追加預算案若沒有通過的話，禁止解散國會。其次，民政局解釋憲法第七條的規定，認為內閣沒有解散國會的權力，必須國會提出內閣不信任案，內閣才可以依據憲法第六十九條解散國會。對於這些主張民政局長惠特尼及次長肯迪斯於 11 月 27 日親自到首相官邸與吉田茂交涉，吉田茂接受了民政局以通過法案為條件，再由國會提出不信任案的要求，因此遲至於 12 月 23 日吉田茂才得以解散國會，準備重新選舉（五百旗頭真 2001：357-362；猪木正道 1986：162-169）。

1949 年 1 月 23 日日本舉行了國會解散後的選舉，吉田茂所屬的民主自由黨在眾議院 466 席中，取得了 264 席的絕對多數，從此確立了吉田體制對戰後日本政治的影響力。吉田體制的建立，事實上在三黨聯合政權的在野時期即已開始積極佈署，除了前述在 1947 年 11 月提唱組成「救國新黨」，並且在 1948 年 3 月與民主俱樂部等組成民主自由黨之外，1948 年 7 月吉田茂也開始為了下次國會選舉積極準備，在 7 月 7 日成立了選舉對策本部，由自己擔任委員長，在 21 日發表政府官僚加入民主自由黨的名單，並且也內定了各官僚參與選舉的選舉區，如池田勇人、佐藤榮作等是吉田茂提拔官僚中較著名的例子。另外一方面，一向與吉田茂不合的民政局次長肯迪斯，在 1948 年 12 月 8 日正當國會正要解散之際回到美國，從此再也沒有回到日本（週刊新潮編集部 1970：335），標識著民政局退出了對佔領下日本內政改革的影響力，也顯示了吉田茂內政改革路線的確立。

日本在預備和談階段於 1949 年初回歸回吉田茂的內政改革路線，最主要的有二點，一是致力於經濟的重建；二是堅持反對再軍備的實施。

在經濟重建的問題上，戰後美國對日本的佔領政策在 1948 年 10 月，隨著冷戰的逐漸形成而有了重大的轉變，美國對日政策的轉換是依據 1948 年 10 月

7日國家安全會議所通過的 NSC13/2 號決議來實施的，其重大的原則是從原來的懲罰政策，轉換成將日本納入自由主義陣營的扶助政策，這其中也包括了扶助日本經濟的重建。³¹事實上，從 1945 年美國佔領日本開始，在經濟問題上一向上是站在扶助日本的立場，只不過是扶助的前提不同而已，如前所述戰後初期對盟總的佔領政策來說，日本經濟若崩潰的話將給佔領統治帶來莫大的負擔，是以雙方皆有重建經濟的共識。但是到了 1948 年 10 月美國在扶助日本經濟重建的態度上開始轉趨積極，主要是因為要將日本納入自由主義的陣營，此時美國扶助日本經濟重建的原則是依據陸軍部次長德拉帕（William Draper）的主張來進行，也就是要採取經濟自由主義，重視納稅者的利益，廢除佔領下的管理統制制度，讓日本可以在國際經濟中自立為目標，麥克阿瑟整理了德拉帕的主張之後，在 12 月 19 日向日本政府提出了「經濟安定九原則」，³²聲明盟總的對日政策將從 1949 年元旦開始從政治轉向經濟層面，並且盟總外交局長席波也表示對吉田茂政權的支持（升味準之輔 1988：156-157），緊接著在 1949 年 2 月，美國政府於日本大選之後，派遣了道奇³³來日本做為盟總的顧問協助日本經濟的重建，3 月提出了著名的道奇路線，而吉田茂則是全力配合道奇的改革措施。

經濟復興一向是吉田茂內政改革的重要路線，而美國對日政策的轉換適逢吉田茂再度取得政權的時期，配合美國的經濟重建政策對於吉田茂帶領日本走向和談雖有極大的助益，但在內政上卻對其政權的穩固帶來了危機。道奇改革措施的重點有二：一是修正大藏省大臣池田勇人原本的預算案，改為所謂的超均衡預算；二是將美元對日元的匯率改為 1：360 的固定匯率，這些改革措施在 4 月獲得通過開始實施，想要一舉解決日本的經濟問題，不過如此大刀闊斧的改革卻也造成內政上危機，首先所謂的超均衡預算違反了選舉時吉田茂對人民的承諾，亦即要實施減稅以及增加公共事業的投資，相反的新的預算案並沒有

³¹ 美國佔領政策的轉變，NSC13/2 決議是美國總統杜魯門署名的文件，事實上在此之前美國政府內部各部門已逐漸釋出政策轉換的訊息，如 1948 年 1 月 6 日美國陸軍部長羅雅爾（Kenneth Claiborne Royall）發表演說，表明對日政策將從民主化及非軍事化轉向經濟復興，緊接在 1 月 21 日美國駐遠東委員會代表麥考伊（Frank R. McCoy）也發表聲明，表示日本的政治改革已經結束，今後的目標是日本經濟的自立（三浦陽一 1996：105-107）。

³² 1948 年 12 月 19 日，〈麥克阿瑟致吉田茂書簡〉（吉田茂，マッカーサー 2000：122-123）。

³³ 道奇（1890-1964），美國著名銀行家，戰後擔任美國政府的經濟顧問，協助德國以及日本經濟的重建。

實施減稅，並且刪除了一半的公共事業費，對此民主自由黨本身在國會即表達了強烈的不滿，甚至提出內閣總辭的要求，但在吉田茂強烈的主張下仍獲得通過。另一方面，經濟的改革措施也造成了失業的恐慌，在社會的不安下共產黨於6月召開了第十五次擴大中央委員會，聲明要「打倒吉田內閣，樹立民主人民政府」，社會上並廣泛流傳著「九月革命」的傳言，在這個氣氛之下，從7月到8月連續發生了下山事件、三鷹事件、松川事件³⁴（猪木正道 1986：175-181），對於這些紛亂盟總一如吉田茂第一次內閣時期對待罷工的政策，不能坐視社會的動亂，意圖維持佔領統治下社會的安定，因此吉田茂又再度渡過了經濟重建帶來的政治危機。

吉田茂配合道奇的經濟改革措施雖然帶來政治的危機與社會的不安，但是這些改革措施卻達到改善日本經濟體質的目標，不僅克服了通貨膨脹的問題，物價也逐漸穩定，銀行發行的債券也逐年降低，雖然為了達到產業合理化的目標，不可避免的進行裁員造成失業的問題，不過卻打開了日本邁向經濟復興的道路，加上1950年6月韓戰爆發後巨大的經濟需求，使得日本的經濟開始急速的發展。

1949年日本內政改革所回歸到的吉田茂路線，除了致力於經濟的重建之外，另外一點即是堅持反對再軍備的實施。吉田茂反對日本再軍備的主張最早可以追溯到1946年制定憲法時，其後雖有所謂的芦田修正，不過對解除軍備的日本來說如何維護國家的安全仍是日本朝野關心的重點，因此再軍備問題仍是吉田茂此後在處理和談問題時不得不面對的問題。

不過在1947年6月至1948年10月，是社會黨三黨聯合政權的時期。此時

³⁴ 下山、三鷹、松川事件是指1949年7月發生的三起流血事件。1949年初，吉田內閣的經濟政策使得日本在一段時間內出現相當嚴重不景氣的狀況，各企業被迫停發工資、裁減人員。其中1949年6月日本國鐵要從60萬職工中解雇12萬人，於是東神奈川支部6月10日開始罷工，蒲田、中野、三鷹等處的司機也加入了罷工行列。但是，國鐵總裁下山定則還是於7月4日宣佈了第一批被裁減的3萬人名單，並預定隔一天再宣佈第二批解雇的9萬餘人的名單，7月5日下午，下山總裁失蹤下落不明，7月6日凌晨在一鐵路橋旁發現了被貨車軋得面目全非的下山屍體，對於下山之死究竟是自殺還是他殺眾說不一，至今仍然是個謎，此即轟動日本全國的下山事件。7月12日，國鐵當局又公佈了第二批裁減6.33萬人的名單，正當工會對此進行反擊時，7月15日，從三鷹車站的停車庫裏竄出一輛空車，撞毀了站前的交通崗、建築物等，造成6人死亡和14人負傷，此為三鷹事件。之後，國鐵當局對工會仍然採取強硬措施，撤銷了14名工會委員的職務，7月17日，在東北線金穀川—松川之間的陸橋轉彎處，發生了一起因鐵道鐵釘被拔出，致使一列客車脫軌，司機和助手死亡及兩節貨車崩裂的事件，此即松川事件。

日本社會黨聯合政權提出解決國家安全的問題的提議，如前所述其中最重要的有二種解決方式，一是透過聯合國為中心，以國際安全體系保障日本的國家安全，這是以外務省「和平條約問題研究幹事會」研究的對策為代表；二是將國家安全委託給美國，透過日美雙邊安保體制的建立保障國家的安全，這在天皇與麥克阿瑟的會談以及芦田均交給盟總第八軍司令官艾克爾柏格的文件為主要的代表。此時由於美國內部以及戰勝國之間的矛盾，和談問題也隨之無疾而終。

到了1948年10月吉田茂再度執政，此時適逢美國佔領政策轉換，不再反對日本的再軍備，不過吉田茂堅持反對再軍備的實施，因此及至1950年6月美國派遣杜勒斯到日本進行和談的協商時，再軍備的問題一直是美日間爭議的焦點。反對日本再軍備一直是麥克阿瑟對日本內政改革相當堅持的一點，而吉田茂則是麥克阿瑟路線忠實的追隨者，兩人反對再軍備的理由除了國際外交的因素之外，也包括了內政改革上的因素，吉田茂認為對日本來說再軍備是不可能的，最主要理由有三個，一是會妨害日本經濟的重建；二是會使許多國家產生日本軍國主義再起的疑慮；三是在日本國內也會擔心軍閥的再現（五百旗頭真2001：380-383）。吉田茂反對再軍備的原因可說是一種現實主義的考量，一方面在國際的觀感上可以免除各國對日本軍國主義再起的疑慮，一方面又可免除再軍備對國內財政上的負擔，而有助於國內經濟的重建。而反對再軍備唯一留下來的就只剩國家安全保障的問題，因此吉田茂在帶領日本邁向和談，重新成為一個獨立自主國家的過程中，如何解決再軍備問題，亦即如何保障和談後日本的國家安全，成為其必須面對的第一要務，也是其不得不解決的重大內政問題，由於此問題直接牽涉到和談的舉行，將在下節一併分析。

對於當時執政的吉田茂來說，經濟的重建與反對再軍備的政策皆是符合其內政改革的路線。吉田茂是否是真心的反對再軍備不得而知，不過就吉田茂的內政改革路線來說，再軍備的優先順位絕對是在經濟的重建之後。站在邁向和談內政因素分析的觀點來看，吉田茂從外相到第三次內閣時期，在此一預備和談的階段中不斷地與美國之間相互的妥協，最後只剩下了再軍備的問題，而這也成了後來日本與美國之間是否能夠順利進行和談的關鍵問題之一。

（二）日本國內和談的論爭與邁向和談的準備工作

正當1950年日本因為經濟重建政策所造成的政治危機以及社會不安逐漸穩定下來之後，接下來對日本來說最重要的工作就是如何再度成為一個獨立自

主的國家，要成為獨立自主的國家意謂著必須與戰勝國間簽定和平的條約以及美國的佔領軍必須退出日本，因此如何進行和談以及美國佔領軍退出日本後如何解決國家安全的問題，即成為日本內部的焦點，一方面日本政府為邁向和談開始積極地準備，一方面日本的學者以及在野的政黨也不斷發表對於和談的主張，日本朝野皆瀰漫著一股和談的氣氛。

當 1948 年 10 月美國佔領政策轉換以及冷戰的形勢逐漸形成之後，美國欲將日本納入自由主義的陣營，並且隨著東亞情勢的轉變，到了 1949 年 11 月乃再度提出對日和談的構想，此時美國內部以及戰勝國之間尚未對如何進行和談獲共識，³⁵不過進行和談僅是早晚的問題，以及和談到底是要全面和談或者單獨和談的問題。對於全面或者單獨和談的問題，日本的知識份子之間曾就這個問題進行討論並發表相關的主張，其中色彩較為顯著的代表有：1948 年左右以岩波書店出版的《世界》雜誌；以及在 1948 年 11 月 12 日安倍能成、仁科芳雄、大內兵衛等學者集會討論關於和平的問題（猪木正道 1986：181）為代表。這些言論當中是以親蘇反美的主張為基礎，最後演變成主張全面的和談，反對將蘇聯排除在外的單獨和談。

對於日本知識界中關於全面和談的主張，吉田茂是站在較為現實主義的立場回應。在 1949 年 11 月 12 日吉田茂在回答參議員太田敏兄的質詢時表示，要進行全面或者單獨和談並不是我們能夠決定的，如果國際形勢的發展只能進行單獨和談總比都不進行和談還好，但是如果能夠進行全面的和談則是最好的結果（猪木正道 1986：182）。

除了全面或單獨和談的問題之外，另外一個關於和談是否能夠順利推動的關鍵是再軍備的問題，或者用另一個說法是如何保障和談後日本國家安全的問題。推動和談吉田茂已經表明不管是全面或者單獨和談皆是可以接受的方式，不過對和談後的國家安全則堅持主張反對再軍備，由於反對再軍備，如何在和談後保障國家的安全，吉田茂則不得不提出解決方式，因此在 1950 年 1 月的施政方針演說當中，吉田茂表示雖然憲法規定日本放棄戰爭解除軍備，但是並不表示日本即放棄了自衛的權利。依據此時吉田茂的發言，即使日本不再武裝，但是為了自衛權的行使，仍然可以尋求他國的協助，這個說法為吉田茂在和談時找到一個解決國家安全的方式，亦即不排除前述天皇以及芦田均曾經提出

³⁵ 英國在 1950 年 1 月召開第二次的大英帝國聯邦會議，共有八國參加討論對日和談的問題。

的，以美日互相締結安全保障條約的方式解決和談後的國家安全（岡崎久彥 2002：281-285）。

對於吉田茂單獨和談以及反對再軍備等現實主義的主張，日本內部無可避免地有反對的聲音。其中日本的社會黨在 1949 年 12 月決定了「關於和談問題的態度」，其中除了全面和談的主張之外，也準備開始對民眾進行啟蒙的運動（岩永健吉郎 1985：25）。其次在 1950 年 1 月 15 有所謂的「和平問題談話會」發表了關於和談問題的聲明，主張反對將蘇聯排除在外而與戰勝國之間進行和談，亦即主張全面的和談（和平問題談話會 1985）。日本共產黨在蘇聯以及共產國際的影響之下，於 1950 年 1 月，也喊出了全面和談的主張（五十嵐武士 1984a）。另外，在 1950 年 3 月東京大學南原繁總長³⁶在東大的畢業典禮上，也站在理想主義的立場上，主張進行全面的和談與非武裝的中立論（南原繁 1950）。

由於和談的形式以及再軍備問題在日本國內已經浮上檯面，因此吉田茂乃開始準備進行和談的工作，然而和談問題雖在日本正被熱烈的討論，不過戰勝國之間卻尚未對和談問題取得共識，於是吉田茂乃主動出擊欲試探美國對於和談的態度。在 1950 年 4 月 25 日，吉田茂派遣了大藏大臣池田勇人、秘書宮澤喜一以及特使白洲次郎，以經濟考察的名義到美國，並藉此機會向美國政府傳達在和談之後，為了日本以及亞洲安全，美軍如果認為有駐留日本的必要，並且向日本提出請求的話，日本政府將會提供必要的協助（宮澤喜一 1975：54）。

吉田茂派出考察團試探美國關於和談態度，意外的達到了促進美國進行和談的效果。原來美國政府內部在決定將日本納入自由主義的陣營之後，因為國務省與軍方之間意見的不和，因此始終不能決定是否要與日本進行和談，其中國務院主張與日本締結和約，然後美軍退出日本，但是軍方卻認為在冷戰的局勢之下，必須以日本為基地，因此反對締結和約。但在池田勇人的考察團到達美國，釋放出願意在和談之後提供美軍基地，因此解決了美國軍方的疑慮（五百旗頭真 2001：372-373），使得美國方面得以開始進行對日和談的工作。

正當吉田茂積極準備和談並開始試探美國的態度時，此時 1950 年 5 月適逢日本參議院的選舉，配合著選舉，和談的問題在日本國內的討論也轉趨熱烈。在社會黨方面，自從 1949 年底決定了對和談問題的態度之後，1950 年 4 月臨時黨大會通過了對日和談三原則（月刊社会党編集部 1976：121-122），又參

³⁶ 總長乃理事長兼校長的意思。

加了在野黨外交對策協議會發表的關於「和平、永久中立、全面和談」的共同聲明，接著在參議員選舉時其所揭示的標語「全面和談？還是單獨和談？」也收到相當不錯的效果，使得和談問題的討論在社會上逐漸普及（岩永健吉郎 1985：24-25）。其次在國民民主黨方面，其最高委員長苔米地義三於5月9日選舉運動的演說中，提出超黨派外交的主張，雖然自由黨無視於其主張，不過當時的眾議院議長幣原喜重郎卻致力於推動超黨派外交，但是在1951年3月幣原去世之前始終未能獲得具體的成果（岩永健吉郎 1985：19-21）。

池田勇人的考察團在1950年5月25日回到日本，而美國方面在日本考察團回國前的5月18日任命了國務卿的外交顧問杜勒斯為對日和平條約的主要負責人。杜勒斯成為對日和談工作的負責人之後開始積極奔走，在6月14日由國務院東北亞部長阿契遜的陪同之下，開始出發前往韓國及日本，杜勒斯視察了韓國的北緯三十八度線，並且在韓國國會發表演說，接著在6月21日到達日本之後拜訪麥克阿瑟，以及吉田茂等日本政界、財經界以及勞工運動的領導者，聽取了日本各界關於和談後如何保障日本國家安全的意見。其中社會黨曾向杜勒斯提出了全面和談、反對美國在日本的軍事基地以及維持中立的「和平三原則」，這個三原則由於社會黨內左派以及右派之間的鬥爭，至1951年1月以後變成了和平四原則，即增加反對再軍備一項（三浦陽一 1996：84-85）。至於國民民主黨則是繼續主張超黨派的外交，在1950年7月通過了超黨派外交的具體方針，第一是認為內政與外交是可以分開的，第二是確立超黨派外交必須包含社會黨在內，在和談的問題也是主張進行再軍備以及透過軍需生產來達到經濟重建的目的（岩永健吉郎 1985：21）。

杜勒斯是主張日本應該再軍備以維護日本的國家安全，並且協助美國在維護東亞形勢上的軍事任務，因此對於日本國內各界的主張，尤其是執政的自由黨，欲把日本的國家安全問題欲委託給聯合國的理想主義論點感到失望。不過就在杜勒斯訪問日本之際，韓戰突然爆發，為了應付美軍派往韓國之後，日本國內治安真空的狀況，麥克阿瑟乃於7月8日發出一封書簡給吉田茂，要求日本政府成立75,000人的警察預備隊，以及在海上保安廳增加8,000個人員。³⁷此時麥克阿瑟以及吉田茂仍然堅持反對再軍備，認為警察預備隊的成立以及海上保安廳的增員僅是為了國內治安的需求，與再軍備並沒有關係也沒有必要。

和談的工作雖因韓戰的影響而受到延誤，不過卻也讓美國更加確認對日和

³⁷ 1950年7月8日，〈麥克阿瑟致吉田茂書簡〉（吉田茂，マッカーサー 2000：203-204）。

談的重要性，因此在美國總統杜魯門簽署國務院及國防部 NSC60/1 號的共同決議之後，表示不再限制日本發展軍備，並且要開始進行對日和談的工作，因此準備與遠東委員會的十一個會員國進行非正式的協商（五百旗頭真 2001：373）。

在美國宣佈要進行對日和談之後，日本首相兼外務大臣的吉田茂也開始與外務省進行和平條約的準備工作。由於受到日本憲法第九條非軍事化的規定，以及吉田茂反對再軍備的限制，因此外務省對於和談因應的對策，除了和談的形式，即全面和談或單獨和談之外，也必須思考和談後如何維護日本國家安全的問題，在這個前提之下外務省先後完成了 ABCD 四個計畫，其中 1950 年 10 月 5 日首先完成的「A 計畫」，其重點是希望以全面和談為前提，然後以聯合國為中心，來保障和談後日本的國家安全。其次「B 計畫」是在 10 月 11 日完成，其重點也是希望能夠達到全面和談的目的，至於日本國家安全的問題則由日美訂定安保條約，並答應美軍可以長期駐留日本做為和談的對策。上述兩個計畫提出之後，吉田茂卻嚴厲斥責當時的條約局長西村熊雄，認為「A 計畫」完全沒有脫離如同在野黨理想主義所主張的全面和談論，缺乏對現實政治的理解，因此外務省乃又重新研擬新的方案，此即後來的「D 計畫」。

此外「C 計畫」則是在 10 月 24 日之後，吉田茂聽了下村定、辰巳榮一、榎本重治、河邊虎四郎等軍事幕僚的建議之後，指示外務省所制定的。「C 計畫」於 12 月 28 日完成，其重點是希望以日本不再軍備為前提，然後在東北亞設定非武裝地帶，強化以及維護北太平洋的安全與和平。至於外務省重新制定的「D 計畫」是在 1951 年 1 月 19 日完成，它是依據吉田茂的指示，必須對現實的政治有所認識所形成的，其重點是日本要對抗共產主義的勢力，並成為民主陣營的一員，因此必須締結和平條約，即使只單獨與美國締約也可以接受，而美國必須保障日本的安全，不過為了主權國家的尊嚴，和平條約與安保條約必須分開簽定。³⁸上述的四個計畫顯示了外務省因應和談的四個重點方向，其中「A 計畫」及「B 計畫」是希望達到全面和談的目的，不過「A 計畫」是要以聯合國集體安全的形式維護日本的國家安全，「B 計畫」則是希望透過日美安保條約，由美國來維護日本的國家安全。至於「C 計畫」東北亞非武裝地帶的設計則是一個完全脫離現實的理想方案。最後的「D 計畫」則是接受單獨和

³⁸ A、B、C、D 四個計畫，參閱日本外務省《第七回外交記錄公開文書》，第七卷第二號：0002-0238。外交記錄公開文書檢索（微卷網路版）
<http://gaikokiroku.mofa.go.jp/>

談並且另外簽定日本安保條約的現實方案。

就在外務省完成了對日和談的內部準備作業之後，以杜勒斯為首的美國使節團在 1951 年 1 月 25 日到達日本，開始準備進行和談的協商工作。美國對日和談的協商工作，是以 26 日交給吉田茂首相的對日和談七原則為基礎，對此吉田茂立刻交給外務省條約局研究，西村熊雄條約局長等乃以「D 計畫」為基礎，起草因應的對策，經過吉田茂的修定之後在 1 月 29 日完成了改訂的方案。

美日雙方在準備好協商的準備工作之後，29 日午後杜勒斯與吉田茂進行了第一次的會談，31 日雙方又舉行第二次會談，在會談的過程當中雙方無法取得共識的一點，即是吉田茂一再堅決反對的再軍備問題。2 月 1 日雙方又開始就事務性的層級進行協商，在美國不斷強烈要求日本再軍備的情況下，終於在 2 月 3 日吉田茂同意在警察預備隊以及海上保安廳之外，另外成立五萬人的保安隊，並且包含類似美國參謀本部的保安企畫部，對於這樣的結果，杜勒斯認為吉田茂已經承諾了在獨立後開始著手建立小規模的軍備，因此使得杜勒斯終於感到滿意，而結束了在日本的協商，杜勒斯於 11 日離開日本之後，緊接著就到其它的戰勝國協調對日和談的問題。

戰勝國間的協調工作，最為棘手的是蘇聯以及英國。其中以蘇聯為首的共產勢力，美國認為即使蘇聯等國沒有參加也一定要召開和會。至於英國及其所屬的大英帝國聯邦，戰後以來一直與美國在爭取對日和談的主導權，此時英美之間最大的衝突是關於中國代表權的問題，由於中國於 1949 年分裂，英國支持中華人民共和國，而美國支持中華民國，最後英美兩國的交涉直到 1951 年 6 月 19 日才由杜勒斯與英國外相莫里森（Herbert S. Morrison）達成協議，亦即兩個中國都不邀請參加和會，而由日本之後自由選擇簽定和約的對象（三浦陽一 1996：208-210），此即後來吉田書簡的發表以及中日雙邊和談召開的遠因。

戰勝國間的協調工作在解決了中國代表權的問題之後，7 月 12 日英美共同發表了對日和約的草案，並準備在 9 月 4 日於舊金山召開和會。戰勝國宣佈要召開對日和會之後，杜勒斯發出一封信件給吉田茂，除了邀請他出席之外，也熱切期待日本能夠派出超黨派的全權代表團，經過吉田茂一番的努力之後，終於組成了包括了池田勇人、苔米地義三、星島二郎、德川宗敬、一万人尚登等六位全權代表，全團共 27 人的代表團（猪木正道 1986：190-198）。

吉田茂與美國之間關於和談的協調工作，基本上仍然是依循著保守的現實主義來進行，除了最後接受杜勒斯的建議，配合國民民主黨超黨派外交的主張，

組成了超黨派的全權代表團之外，並不接受國內其它關於和談的不同主張，因此戰後日本內政上的和談論爭，最後仍是以吉田茂的保守政治路線為主，而最後和會的召開也在吉田茂的領軍之下於 8 月 31 日出發前往舊金山，開始邁向和談之路的旅程。

五、結論

吉田茂在佔領改革下的和談戰略，最主要即是因應美國對日本佔領統治政策的演變所形成的。對日的佔領政策雖說仍需透過聯合國遠東委員會及對日理事會，但基本上仍是以美國為主，美國對日佔領的政策曾經歷了三個時期的轉換，第一個時期是從 1945 年日本戰敗，至 1948 年冷戰局勢逐漸形成為止，可稱為非軍事化及民主化政策的時期；第二個時期是從 1948 年冷戰形成，至 1950 年韓戰爆發為止，可稱為促成日本經濟自主化的時期；第三個時期是從 1950 年韓戰爆發，至 1951 年舊金山和約簽定為止，可稱為加強日本國家安全的時期（吉田茂 1958：第一卷，66-116）。雖然美國政府有其對日政策的考量，但在日本執行佔領政策的盟總內部，在實際的內政改革上卻有兩條不同的路線，一是以民政局為首的理想主義路線，亦即欲實現如同美國新政的改革；一是以參謀部為主的現實主義路線，其目的是要求對日佔領統治的成功。

吉田茂在因應美國佔領政策的演變，以及盟總內部對日改革兩條不同的路線，隨著其本身政治權力地位的變化，在不同的時期採取了不同的對應戰略。

首先，在 1945 年 9 月至 1946 年 5 月擔任外務大臣的時期，此時正是美國對日實施非軍事化及民主化的初期。這時吉田茂雖然尚非掌握全權的首相，但是對於此一預備和談階段盟總在日本所實施的內政改革，已經展現出其對和談的基本態度，亦即重視國際的觀感以及遵循麥克阿瑟的改革路線。

其次，在 1946 年 5 月至 1947 年 6 月吉田茂第一次組閣時期，也是美國加強促進日本非軍事化及民主化最高潮的時期。此時吉田茂在內政上的因應之道是以麥克阿瑟及盟總參謀部為外交交涉的盟友，擺脫民政局在內政改革上的牽制，對於盟總在日本所進行的內政改革，包括解決糧食危機、憲法改正、教育改革、農地改革、解決經濟危機與勞工運動等各個層面，成功地取得了盟總的妥協，並且達成了符合盟總期待以及日本最佳利益的改革。

第三，在 1947 年 6 月至 1948 年 10 月，是社會黨三黨聯合政權的時期，也是國際上冷戰逐漸形成，美國對日佔領政策逐漸由懲罰轉換成扶助的時期。此

時由於社會黨是盟總內部主張理想主義改革的民政局所大力支持，並且透過民主程序所成立的政權，因此也是民政局對日本影響力大增的時期。但是因為吉田茂不能認同三黨聯合政權及民政局的政治路線，因此未加入其聯合政權，並且在內政上所採取的戰略，是以最大在野黨總裁的身份，牽制聯合政權的改革措施，並全力準備在政治上重新取得政權，再度奪回內政改革發展的主導權。

第四，1948年10月吉田茂第二次組閣開始，至1950年6月韓戰爆發為止，也是美國進行促成日本經濟自主化的時期。此時吉田茂於內政改革上的策略是穩固保守政治路線的政權，至1949年2月穩固政權後的第三次內閣時期，其思想戰略則是配合美國的政策，全力地從事經濟的重建與復興政策，

第五，1950年韓戰爆發後，至1951年正式和會召開前，也是美國欲加強日本國家安全的時期。此時吉田茂的內政改革路線，是致力於經濟的重建，並且為因應美國政策帶來的和談契機，堅決地排除國內的異議以及積極地準備和談的因應方案，不過對於美國欲加強日本國家安全而主張重建軍備的和談條件，則是竭盡所能的反對再軍備的實施。

吉田茂在佔領改革下的和談戰略，可稱為保守的現實主義路線，他交結麥克阿瑟，並且取得與他同一路線追求佔領統治成功的參謀部的支持，而達到美國在不同時期對日佔領統治政策的期待，也為日本帶來符合其最大利益的改革，於內政因素的面向上成功地帶領日本邁向了和談之路。

參考書目

· 英文

U.S. Department of State. *Foreign Relations of the United States (1944-1951)*. Washington, D.C. Government Printing Office.

Kennan, G. F. 1947. Kennan to Under Secretary of State. *FR*, August 12: 486-487.

· 日文

アラン・リックス編。1992。《日本占領の日々―マクマホン・ボール日記―》（竹前栄治，菊池努譯）。東京：岩波書店。

シーボルト (William Sebald) 。1966。《日本占領外交の回想》（野末賢三譯）。東京：朝日新聞社。

三浦陽一。1996。《吉田茂とサンフランシスコ講和 上巻》。東京：大月書店。

- 山口喜久一郎。1969。《私の履歴書》。東京：日本經濟新聞社。
- 五十嵐武士。1984a。〈戦後日本「外交態勢」の形成—対日講和の締結と政党政治（一）〉。《国家学会雑誌》・97（5/6）：343-409。
- _____。1984b。〈戦後日本「外交態勢」の形成—対日講和の締結と政党政治（二）〉。《国家学会雑誌》・97（7/8）：463-507。
- 五百旗頭真。2001。《日本の近代（6）：戦争・佔領・講和》。東京：中央公論新社。
- 升味準之輔。1983。《戦後政治》。東京：東京大學出版會。
- _____。1988。《日本政治史（4）占領改革、自民党支配》。東京：東京大學出版會。
- 月刊社會黨編集部。1976。《日本社会党の三十年》。東京：日本社會黨。
- 北康利。2005。《白洲次郎：占領を背負った男》。東京：講談社。
- 平和問題談話會。1985。〈講和問題についての平和問題談話会声明〉。《世界》・477：108-111。
- 吉田茂・マッカーサー。2000。《吉田茂=マッカーサー往復書簡集：1945-1951》（袖井林二郎編譯）。東京：法政大學出版局。
- 吉田茂。1958。《回想十年》（全4巻）。東京：新潮社。
- 安藤良雄編。1966。《昭和經濟史への証言 下巻》。東京：毎日新聞社。
- 竹前栄治。1982。《戦後日本労働改革》。東京：東京大學出版會。
- _____。1988。《日本占領—GHQ高官の証言》。東京：中央公論社。
- 西尾末広。1968。《西尾末広の政治覚書》。東京：毎日新聞社。
- 西村熊雄。1971。鹿島平和研究所編：《サンフランシスコ平和条約》（日本外交史27）。東京：鹿島研究所出版會。
- 岡崎久彦。2002。《吉田茂とその時代》。東京：PHP研究所。
- 岩永健吉郎。1985。《戦後日本の政党と外交》。東京：東京大學出版會。
- 武見太郎。1968。《武見太郎回想録》。東京：日本經濟新聞社。
- 長谷川浩。1976。《二・一スト前後と日本共産党》。東京：三一書房。
- 南原繁。1950。〈世界の破局的危機と日本の使命〉。《世界》・53：2-11。
- 宮沢喜一。1975。《東京—ワシントンの密談》。東京：備後會。
- 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著。1972。《日本国憲法制定の過程：連合国防衛司令部側の記録による 卷一》。東京：有斐閣。

高坂正堯。1968。《宰相吉田茂》。東京：中央公論社。

野島貞一郎編。1971。《緑風会十八年史》。川崎：緑風會史編纂委員會。

週刊新潮編集部編。1970。《マッカーサーの日本》。東京：新潮社。

進藤栄一。1979。〈分割された領土：沖縄、千島、そして安保〉。《世界》、4：31-51。

進藤栄一編。1986。《芦田均日記》。東京：岩波書店。

齋藤真，永井陽之助，山本満編。1970。《戦後資料 日米関係》。東京：日本評論社。

国民民主党政務調査會編。1951。《國民民主黨講和條約への主張》。東京：國民民主党本部。

猪木正道。1986。《吉田茂》。東京：時事通信社。

辻清明編。1966。《資料戦後二十年史 第一卷：政治》。東京：日本評論社。