

参考文献

- 石神昌美 (2003) 『紛争と開発 東ティモールにみる紛争後支援の連続性の条件』 東京大学大学院新領域創成科学研究科修士論文
- 伊勢崎賢治 (2001) 『東チモール県知事日記』 藤原書店
- 稲田十一・吉田鈴香・伊勢崎賢治 (2003) 『紛争から平和構築へ』 論創社
- 稲田十一 編 (2004) 『紛争と復興支援 平和構築に向けた国際社会の対応』 有斐閣
- 外務省 (2003) 『カンボジアに対する運輸分野協力評価調査報告書』
- (2006) 『カンボジア国別調査報告書』
- 外務省経済協力局 (2005) 『政府開発援助国別データブック2005』
- 勝田穂積 (2006) 「カンボジア王国 運輸交通分野の現状と問題点」(未発表)
- 勝俣誠 編 (2001) 『グローバル化と人間の安全保障 行動する市民社会』 日本経済評論社
- 木下康仁 (2003) 『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践 質的研究への誘い』 弘文堂
- 国際協力事業団・パシフィックコンサルタンツインターナショナル・日本工営・八千代エンジニアリング (2000) 『東チモール 緊急復興社会基盤整備計画調査最終報告書 要約編』
- 国際協力事業団 (2001) 『カンボディア国別援助研究会報告書 復興から開発へ』
- (2002) 『調査研究「効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討」～今後の平和構築支援に向けて～』
- 国際協力事業団 アジア第1部 (2002) 「JICAの対東ティモール復興・開発支援総括報告書」(未発表)
- 国際協力機構 課題別指針作成チーム (2003) 『課題別指針 平和構築支援』
- 国際協力機構 (2004) 「ひとびとの希望を叶えるインフラへ」
- 国際協力機構・アルメック (2004) 『社会基盤整備分野における開発援助の経験と展望に関するプロジェクト研究 最終報告書』
- 国際協力機構 (2005) 『貧困削減と人間の安全保障』
- 国際協力機構 アジア第1部 (2005) 『東ティモール民主共和国 平和の定着 プロジェクト形成調査報告書』
- 国際協力機構 カンボジア事務所 (2006) 『カンボジアにおけるJICA事業の概要』
- 国連開発計画 (1994) 『人間開発報告書1994』 国際協力出版会
- (2005) 『人間開発報告書2005 岐路に立つ国際協力：不平等な社会での援助、貿易、安全保障』 国際協力出版会
- 篠田英朗・上杉勇司 編 (2005) 『紛争と人間の安全保障 新しい平和構築のアプローチを求めて』 国際書院
- 世界銀行 (1994) 『世界開発報告1994 開発とインフラストラクチャ』 イースタン・ブック・サーヴィス
- 世界銀行、田村勝省訳 (2004) 『戦乱下の開発政策』 シュプリンガー・フェアラク東京
- セン、アマルティア・東郷えりか訳 (2006) 『人間の安全保障』 集英社
- 高木保興 編 (2004) 『国際協力学』 東京大学出版会
- 高橋文明 (2006) 「パリ協定15年後のカンボジア 日本からの一つの見方」, スピーチ原稿
- 田村康一郎 (2007) 『インフラ整備が紛争終結国の統治能力に及ぼす影響に関する研究』 東京大学工学部社会基盤学科 卒業論文

- 西垣昭・下村恭民・辻一人 (2003) 『開発援助の経済学 「共生の世界」と日本のODA [第三版]』
有斐閣
- 人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社
- 長谷川祐弘 (2006) 『国連平和構築の役割と改善策：統合された包括的・有機的な支援の必要性 東
ティモールからの教訓を基にして』
- パンチ・K・F、川合隆男訳 (2005) 『社会調査入門 量的調査と質的調査の活用』慶應大学出版会
- フリック・ウヴェ、小田博志・山本則子・宮地尚子訳 (2002) 『質的研究入門<人間の科学>のため
の方法論』春秋社
- 松野明久 (2002) 『東ティモール独立史』早稲田大学出版部
- 山田満 (2003) 『「平和構築」とは何か 紛争地域の再生のために』平凡社
- 山田満・小川秀樹・野本啓介・上杉勇司 編 (2005) 『新しい平和構築論 紛争予防から復興支援まで』
明石書店
- 山本敬子 (2006) 「カンボジアの水道整備プロジェクト」(未発表)
- 山本康正 (2006) 「紛争終結国における平和構築へのインフラ整備の機能と役割」修士論文
- 渡辺利夫・佐々木郷里 編 (2002) 『開発経済学事典』弘文堂
- Asian Development Bank (2003) *Sixth Progress Report on Timor-Leste*
(2004) *Project Completion Report*
(2005) *Timor-Leste Ninth Progress Report ADB TFET Projects & Other Operations*
(2005) *Project Completion Report Emergency Infrastructure Rehabilitation Project Phase I*
(*Timor-Leste*)
- Biddulph, Robin (2006) *Through the Looking Glass: The Seila (2002-2005) Story As Told By Fifty-
Tree Consultant's Reports*
- CEDAC (2006) *Completion Report Improving Livelihood of Small Farmer in Tramkak*
- Commission on Weak States and US National Security (2004) *On the Brink: Weak States and US
National Security*
- Economic and Development Resource Center (2001) *Handbook for Integrating Poverty Impact
Assessment in the Economic Analysis of Projects*, Asian Development Bank.
- Japan International Cooperation Agency (2006) *Handbook for Transition Assistance*
- MacDonald Mott (2005) *Provision of Infrastructure in Post Conflict Situations*. DFID.
- OECD (2001) *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*
(2006) *Promoting Pro-Poor Growth Infrastructure*
- Planning Commission (2002) *East Timor National Development Plan*
- RESPECT Management Team *Terms of Reference for the District RESPECT Committee (DRC)*
- Rohland, Klaus and Cliffe, Sarah (2002) *The East Timor Reconstruction Program: Successes,
Problems and Tradeoffs*
- Royal Government of Cambodia *National Strategic Development Plan 2006 - 2010*
- UNDP (2003) *Progress Report on the Emergency Grant Aid Projects Funded by the Government of
Japan*
(2004) *Second Progress Report on the Emergency Grant Aid Projects Funded by the
Government of Japan*
(2006) *Human Development Report 2005*
- UNICEF (2006) *Country Programme Action Plan 2006 - 2010*

United Nations Transitional Administration in East Timor and The World Bank (2000) *Background Paper for Donor's Meeting on East Timor*

Vaux, Tony and Visman, Emma (2005) *Service Delivery In Countries Emerging From Conflict*

Wallensteen, Peter (2002) *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*

Weinstein, Jeremy M.; Porter, John Edward and Eizenstat, Stuart E. (2004) *Weak States and US National Security: A Report of the Commission for Weak States and US National Security*. Washington: Center for Global Development.

World Bank Infrastructure Sector Unit East Asia and Pacific Regional Office (2006) *Implementation Strategy for Urban Water Supply Policy Cambodia Energy Sector Strategy Review Issue Paper*

主な面談者リスト

国内

面談日	名前	所属	タイトル
2005年	松浦由佳子	JICA企画・調整部平和構築支援室	職員
2005年	工藤美佳子	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ	職員・研究員
2005年	西宮宣昭	JICAウズベキスタン事務所	所長
2005年	永石雅史	JICA地球環境部	防災チーム長
2005年	駄竹清志	国際建設技術協会	研究第一部長
2005年	稲田十一	専修大学経済学部	教授（国際協力論）
2005年	石川幸子	JICA国際協力総合研修所	国際協力専門員（平和構築・南南協力）
2005年	小泉幸弘	JICAアジア第1部東南アジア第3チーム	職員
2005年	桑島京子	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ	主任研究員 調査研究グループ長
2006年9月12日	宮澤尚里	UNOPS	環境・開発専門家
2007年2月15日	浜部裕	コーエイ総合研究所	コンサルティング第3部 専門部長
2007年2月15日	吉田鈴香	スー・インターナショナル	代表

現地（東ティモール）

面談日	名前	所属	タイトル
2006年3月2日	上條哲也	JICA東ティモール事務所	所長
2006年3月2日	Jose Pereira	JICA Timor-Leste	Program Officer (Infrastructure)
2006年3月2日	小泉	駐東ティモール日本大使館	参事官
2006年3月2日	Felnant	東ティモール運輸通信省	Director General
2006年3月3日	Elizabeth	世界銀行 東ティモール事務所	所長
2006年3月3日	David Hook	Aus AID 東ティモール事務所	First Secretary
2006年3月3日	Obete da Costa	Ministry of Public Work	Minister
2006年3月3日	Shu-meng, Ng	UNICEF	Representative
2006年3月3日	Charles Adrews	ADB 東ティモール事務所	Representative
2006年3月3日	Naoki Takyo	UNDP 東ティモール事務所	Senior Assistant Resident Representative
2006年3月3日	Maiko Uchida	UNDP 東ティモール事務所	Program Officer (Poverty Reduction Unit)
2006年3月3日	Sukehiro Hasegawa	UNOTIL (UN Office in Timor-Leste)	Special Representative of Secretary-General of UN
2006年3月3日	Anis A. Bajwa	UNOTIL (UN Office in Timor-Leste)	Deputy Special Representative
2006年3月3日	Michiko Kuroda	UNOTIL (UN Office in Timor-Leste)	Chief of Staff
2006年3月4日	青山	PCI	Resident Engineer
2006年3月4日	阿南正典	(株) 大日本土木	現場代理人 Project for Improvement of Water Supply in Dili
2006年3月4日	斉藤賢一	(株) 東京設計	海外事業部主事 (Dili 事務所)
2006年3月4日	井口和憲	(株) 飛鳥建設	東ティモール事務所所長
2006年3月6日	伊藤	PARC (Pacific Asia Resource Center)	
2006年3月7日	Rosario Martins	RTTL(Radio Television de Timor-Leste)	Director

現地（カンボジア）

面談日	名前	所属	タイトル
2006年12月11日	米田一弘	JICAカンボジア事務所	所長
2006年12月11日	林英一郎	JICAカンボジア事務所	Aid Coordination Advisor
2006年12月11日	Tatsuo Harada	JICAカンボジア事務所	Professional Engineer, JICA Expert
2006年12月11日	NIDA OUK	ADB, Cambodia Resident Mission	Programs Officer (Infrastructure)
2006年12月11日	Sopheha MAR	ADB, Cambodia Resident Mission	Social Sector Officer
2006年12月12日	原口明久	JICAカンボジア事務所	Project Formulation Advisor / NGO Coordination
2006年12月12日	Michael Otto	UNDP	Governance Specialist / Governance Cluster
2006年12月12日	Veasna BUN	The World Bank, Cambodia Country Office	Infrastructure Operations Officer
2006年12月12日	JOHN FLANAGAN	UNICEF, Cambodia Country Office	Supply & Logistics Officer
2006年12月12日	ASAKO SAEGUSA	UNICEF, Cambodia Country Office	Monitoring and Evaluation Officer
2006年12月13日	EK SONN CHAN	Phnom Penh Water Supply Authority	General Director

上記に加えて多くの方々にも面談し、貴重な知見を頂きました。深甚なるお礼を申し上げます。

付 録

連合軍占領下における日本の平和構築とインフラ整備の経験

目 次

1. はじめに	57
2. 分析の視点	57
3. 占領下における3つのギャップの縮小プロセス	58
4. 経済復興の軌跡	62
5. インフラ整備の役割と効果	64
6. 世界銀行からの支援	71
7. 結び	72
参考文献	74

図目次

図A 1 日本終戦後の3つのギャップの縮小プロセス	58
図A 2 コメ生産量と農地改革	63
図A 3 戦後の主な経済指標	64
図A 4 主なインフラの戦争被害	65
図A 5 主な産業分野別戦争被害	65
図A 6 戦前・戦中・戦後の主なインフラ・サービス指数	66
図A 7 機関別貨物輸送量	67
図A 8 機関別貨物輸送指数	69
図A 9 国鉄と私鉄の旅客の変遷	68
図A10 世界銀行からの年度別セクター配分	72

付録 連合軍占領下における日本の平和構築とインフラ整備の経験

1. はじめに

紛争が終結した開発途上国の国々を対象とする「平和構築プロセスにおける支援」を考える時に、日本の終戦直後から続く連合軍による占領統治期間は紛れもなく“平和構築”のプロセスであったことを忘れてはならない¹。この認識に基づいて、「平和構築プロセスにおけるインフラ整備の役割と効果」について終戦直後の日本をインフラ整備の視点から振り返って見るのが本稿の目的である。これまで、終戦直後占領下の日本におけるインフラの状況、復興事業の進め方、その後の高度経済成長を下支えしたインフラ整備へつながる“インフラ整備の政策理念や方向性”を形成したと思われる占領軍の影響などについてはほとんど研究の蓄積はない。すなわち、終戦直後においてインフラはいかなる状態であったのか、日本を間接統治した連合軍最高司令官本部（General Headquarters: GHQ）はインフラ整備に関していかなる役割を担ったのか、占領下においてインフラはどのように緊急支援、復興支援、開発支援にかかわったのか、そして、独立とともに加盟したブレトンウッズ機構、特に世界銀行からの支援にどう引き継がれたのか、さらに、外部からの支援はその後の日本の発展を支えたインフラ政策にどのような影響をもたらしたのか、これらの問いを念頭に置きつつ占領下日本の平和構築プロセスにおけるインフラ整備を概観する。

日本は紛争終結後における開発途上国の平和構築プロセスにおいて、インフラ支援を強調することが多い。この時、日本の戦後の経験を知っておくことは、平和構築におけるインフラ整備の役割や効果をより深く理解することにつながる。もとより、日本の終戦と戦後復興は固有の体験ではあるが、平和構築のプロセスにおける3つの主要な課題（治安維持、統治の正統性確保、行政能力強化）に照らし合わせて、インフラが果たした役割や効果を概観し、日本の平和構築支援の一助とすることが本稿の目的である。

2. 分析の視点

本稿では平和構築プロセスにおける中心的概念として、UNDP発行の『2005年版人間開発報告』（UNDP HDR 2005）で紹介され、広く理解されるようになってきた3つのギャップを用いる。この3つのギャップの概念はJICA調査研究『効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討～今後の平和構築支援に向けて～』の中で議論されている“人道緊急援助”と“復興・開発支援”の間の「ギャップ」あるいは「空隙」の概念とは異なることに留意されたい。

UNDPの定義する紛争をもたらす3つのギャップとはSecurity Gap（個人・共同体・国の安全保障の欠如）、Legitimacy Gap（公共主体や国家の正統性の欠如）そしてCapacity Gap（行政能力の欠如）である。平和構築とはこれらのギャップを速やかに縮小させることを意味する。これらのギャップの縮小が持続的社会経済開発の前提となる。

Security Gap（安全保障の欠如）は、国家統治を担う政府の最も基本的な役割の一つである、人間の安全保障を含む広義の安全保障が確立されていない状態を示す。このような状況下において、国民はさまざまな無法なリスクにさらされる。

Legitimacy Gap（正統性の欠如）は、正統で責任能力を有するとみなされている制度が欠如している状態を示す。正統で責任能力を有するとみなされている制度は、真つ当な民主的な手続き

¹ 1945年8月15日の無条件降伏終戦日から1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約による独立に至る6年間。

で選ばれた国民の代表によって作られて初めて正統性を付与される。正統性を正当な手続きで付与された制度（法律や組織）、国家機関（三権分立）によって、異なった集団の利害関係を調整し、紛争を調停し、予防することが可能になり、これらの国家の行為が正当と認められる。

Capacity Gap（行政能力の欠如）は、基本的なサービスを提供する政府の能力が欠如している状態を示す。国家がこのような状態にある場合、国民の生活状況が悪化し、人々の国家に対する不信や敵意を生むことにつながる。ここでも正当な手続きによって選ばれた立法機関の下で、初めて行政もまた正統性を付与される。

3．占領下における3つのギャップの縮小プロセス

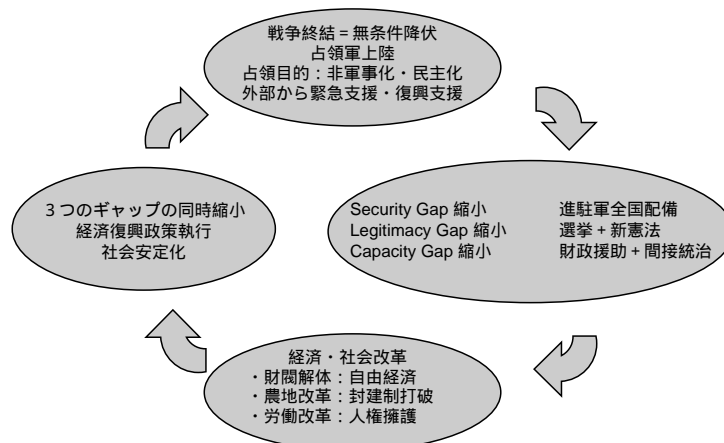
終戦直後の占領期間（1945～1951年）で上記の3つのギャップはどのように埋められていったのかを概観してみる。

占領軍は、1945年9月2日に日本が無条件降伏書に調印すると直ちに、陸軍、海軍、空軍の武装解除を行う一方で、全国各地に数十万の米軍兵士の進駐を行った。しかしながら、占領軍は兵力の全国展開は占領軍による直接統治を意味するのではなく、既存の体制の変革を行いつつ間接統治を行うことを日本国民に広く知らしめる努力をした。9月27日の天皇とマッカーサー連合軍最高司令官（以下、マ元帥と称す）の友好的な会談が、その後の占領軍、日本政府、国民大衆の間の摩擦を最小限にし、これらの関係を良好に保持することにつながり、ひいては国全体の治安が良好に保たれた。結果として、当初に想定した米軍兵士80万の駐留は必要なくなり、40万程度であった。

終戦直後の最大課題は飢餓の克服であった。終戦年の農業生産の低下と約700万人の引き揚げ者の帰還は、国内で食糧危機を増幅させた。食糧危機に伴う社会不安は一挙に増幅されたが、この危機は主に米国からの食料贈与や借款によって克服された²。

マ元帥は日本到着後直ちに日本政府国民に対して統治理念と目的を発令する。そして、それらを達成するための憲法改正、選挙制度改革のため法律改正などを段階的かつ迅速に指令を出す。すなわち、日本社会の基本的方向性（非軍事化と民主化）を示すとともにその手段としての憲法改正に着手する。

図A1 日本終戦後の3つのギャップの縮小プロセス



出所：筆者作成。

² 大来（1947）によると、終戦直後の食糧輸入は主に米国から毎年2億～3億米ドルの規模であった。

正統性の確保のために、まずは選挙法を改正して総選挙を行い、旧帝国憲法のもとで合法的に憲法を改正し、これに基づいて基本的な法律を矢継ぎ早に制定していった。民主的な手続きの下で立法がなされ、政府は正統性を確保しつつ、ともすれば政治性が強くイデオロギーが多様化する中で、さまざまなグループ間の困難を伴う調整と行政サービスに汗を流すことになる。図A1に日本の平和構築プロセスにおける3つのギャップ縮小の模式図を示す。

政府行政官僚は自らの経済政策を占領軍の政策担当官と議論が十分できる能力を備えており、賠償政策、経済復興政策などは政府官僚自らで策定する能力が備わっていた。しかし、後述するが政府のさまざまな政策に対する占領軍の介入あるいは助言の影響力は甚大であった。振り返ってみれば、占領下の政策立案は占領軍との合作であったといえよう。このように、急速に3つのギャップが埋まり、自立して国家運営が可能になったが故に、1951年9月8日にサンフランシスコ講和条約が締結されるに至った。この占領期間にあって、その後の日本の歩む理念（自由と民主主義）と経済運営の方向性が決定され、急速な経済成長を支える社会経済システムの骨組みが形成された。このような国の形が形成される中で、当然のことながら、インフラ整備の骨格もその基本的な理念と政策に並行して形成された。

占領が終息して独立国となった1951年から2年を経て、日本は1953年にブレトンウッズ体制の傘下に入ることになる。すなわち、世界銀行・IMFのメンバーとなった。そして、日本は直ちに世界銀行からの支援を受けることになる。そして、日本は主要借り入れ国の一つとなった。世界銀行からの借款は1953～1966年までの14年間に31のプロジェクトに総額8億6千万米ドルを借り入れた。このうち20件合計707億米ドル（総額の82%）がインフラ・セクターであった。このインフラ整備への支援は資金のみならず、法律、組織、制度、技術移転を含み、その後の日本の基幹インフラ整備の基本的枠組み形成を支援促進したのである。

以下に占領期間における3つのギャップごとに少し詳しくインフラ整備との関係において述べるが、占領期間における記述の多くは『日本の近代6 戦争・占領・講和』³によっている。

3 - 1 Security Gap

当初80万人規模の占領軍が必要といわれていたが、マッカーサーは日本到着後の9月にはその規模は20万人の兵力で十分と述べている。実際には40万人規模の米国占領軍が9月に上陸し、全国に展開された。このときの輸送を担ったのが鉄道であった。鉄道に関しては後述するが、戦中においてその輸送力は増大し、戦争被害も少なく、戦争が終わっても輸送力が急激に衰えることがなかった。

6年間の占領期間中で日本国内の治安が大きく損なわれることはなかったが、占領軍が治安維持に果たした影響は少なくない。例えば、1947年2月1日に予定されていた労働組合によるゼネストに対してマ元帥はスト中止命令を出した。占領軍の力があってこそその命令であった。また48年4月の神戸朝鮮人学校事件では米国第8軍は非常事態を宣言して鎮圧した。また、48年8月の東宝争議では米国軍と武装警官が出動してロックアウトを執行した。すなわち、社会不安が醸成され暴発に至る間際に占領軍と政府は協調して制圧し治安維持に当たった。

そして、1951年9月のサンフランシスコ講和条約調印とともに調印された日米安保条約においては引き続き米軍の日本駐留、基地の提供・利用、日本国内の内乱や騒擾への米軍の介入が認められていたのである。

³ 五百旗頭（2004）

無条件降伏後に日本軍隊は解体され、国家体制崩壊の危機に直面し、天皇の地位が不明で、宗教的指導者の影響力が少ない中で、日本が分裂せず、内乱状態に至らなかったのは、きめ細かに火が大きくなならないうちに強い意志で介入した占領軍の役割は大きいといえる。多くの識者が述べるように、治安が維持され、内乱に至らなかった決定的な要因は戦前の日本国家統治のシンボルであった天皇と占領統治者であったマ元帥がお互いを信頼しあうことができたことであろう。この事実こそが国民をして安定した精神をもたらし、いわゆる人心を安堵させていたと思われる。

戦後に政治的な流動性や社会不安が激化したことは事実であるが、明治維新に劣らない体制の一大転換（社会革命）が無血で行われたことは驚嘆に値する。これには天皇の存在とその意思が決定的であったと思われる。そして、このことを見事に見抜いていたのがマッカーサーその人であり、彼は日本人を統治するには自分が天皇に代替することであると心得ていたといわれる⁴。

3 - 2 Legitimacy Gap

1945年8月15日に日本はポツダム宣言を受託し、連合軍に対して無条件降伏した。この無条件降伏の要諦は「天皇と日本政府の国家統治の権限は連合軍最高司令官に従属する（subject to）」と「最終的な日本政府の形態は、『ポツダム宣言』に従って、日本国民の自由に表明される意思により樹立される」であった。この要諦の前半は、日本統治はマ元帥による直接統治とも解釈される一方で、後半は日本国民の総意に基づく政府の役割が強調されている。

8月28日に厚木基地に丸腰でコーンパイプを片手に降り立った連合軍司令官マッカーサーは極めて象徴的である。即ち、8月15日の終戦からマ元帥上陸のわずかの期間で日本は「国家的統合を失うことなく外部勢力の支配を平和的に受容する」状態に至ったことを連合軍最高司令官は心得ていたと言われる。9月2日にミズーリ号艦上で降伏調印式が行われ、連合軍最高司令官総司令部（GHQ）による統治が始まる。

1945年10月時点でマ元帥は直ちにGHQは軍政局を廃し、民政局を設ける組織編成を行う。これは総司令部が直接軍政の必要性がないと判断し、日本政府を通しての間接統治を行う体制に入ったことを意味する。

このGHQによる間接統治は1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約調印までの約6年間続いた。この占領体制下の6年間は、GHQが正統で責任能力を有する国家制度の構築、政府行政制度の構築、安定で自立発展的な経済制度の構築に全力投入をした期間であったといえる。戦後の体制転換、人心不安、イデオロギー対立などが重なった社会状況の中で、異なった集団の利害関係を調整し、紛争を調停する国家機関の能力を醸成することは決定的に重要な優先課題であった。この課題（legitimacyの確立）に対して、GHQのさまざまな指令と介入、またこれらに対する日本政府と国民の対応の軌跡を通して、戦後の日本の方位を決定した正統性のある制度（法律や組織）が構築されていった。

具体的には1945年12月に婦人参政権などを盛り込んだ衆議院選挙法改正が公布され、翌年1946年3月に、政府は憲法改正草稿要綱を発表し、4月には戦後初めての総選挙が実施された。新憲法は必ずしも占領軍民生局の独断で策定されたわけではなく、草稿・校正の議論には多くの日本人が関与していた。そして、1946年11月に新憲法が公布された。その原理は基本的人権の尊重、民主主義、国際平和主義である。したがって、1947年5月3日の憲法発効の時点で、日本国家統治の基礎としてのlegitimacyは確立したといえよう。

⁴ 五百旗頭真（2004）

3 - 3 Capacity Gap

戦後の日本の改革は、1945年9月6日、トルーマン大統領がマ元帥に対して『降伏後における米国の初期対日方針（民主化と非軍事化）』を命令したことから始まる。GHQは9月11日に東条英機ら39人の戦争犯罪人逮捕を命令する。10月には人権確保の5大改革を要求（婦人解放、労働組合奨励、学校教育民主化、秘密審問司法制度撤廃、経済機構民主化）した。これらの要求に対してそれぞれ、主に以下のような具体的改革が執行された。1945年12月に婦人参政権を含んだ選挙法改正公布、1945年12月に労働組合法公布、46年9月に労働関係調整法公布、47年4月に労働基準法公布。47年3月に教育基本法、学校教育法公布。45年11月に治安警察法廃止、12月に国家総動員法・戦時緊急措置法各廃止。45年11月に財閥解体に関する覚書交付し、12月に336会社の資産凍結指令、12月に農地調整法改正公布（第一次農地改革）、46年10月には自作農創設特別措置法公布（第二次農地改革）。農地改革の基本的構想はGHQによって指令される以前に日本人によって作成されていたといわれる。

全国規模の農地改革がわずか数年で執行された事実は、日本国民全体にわたってその正当性が認識され受け入れられたと考えられる。このような困難な事業を執行する能力が行政にも備わっていたことは驚きに値する。終戦直後から政府行政機能が機能していたのである。この事実なくしては短期間の農地改革執行は不可能であった。

振り返ってみれば、終戦後占領下の6年間において、総選挙は衆議院4回（46年4月、47年4月、49年1月、50年6月）参議院選挙は1回（47年4月）行われ、歴代政府はしばしばその首班を交替させた。占領下の6年間で政府の内閣交代は7回〔東久邇、幣原、吉田（一次）、片山、芦田、吉田（二次）、吉田（三次）〕に及んだが、GHQのパートナーとなって、憲法を含めた法律や組織制度の抜本的な改革を執行し、その後の日本経済復興と発展の基礎を作り上げた。

五百旗頭（2004）は占領下での改革を3つの類型に分けている。選挙法や労働組合法にみられる「日本政府先取り型」改革で、GHQのニューディーラーも納得させる改革であった。一方、日本政府が望まないが、GHQの強い外圧が加わることによって実現した改革の中には財閥解体、独占禁止法などの経済民主化の改革がある。警察法や地方自治法の制定には官僚機構の雄であった内務省の抵抗があったが、1947年秋には内務省自体が解体された。1945年9月6日のワシントンからマ元帥への司令にあった「天皇と日本政府について、『利用するのであって、支持するのではない』」が文字通り実行された。3つ目のタイプは自主型と外圧型の中間に位置する混合型で、農地改革がこれにあたる。自主的に起案された第一次農地改革はその後、GHQによる第2次農地改革によってより徹底された。さらに五百旗頭は「日本側とGHQ側という対抗軸は次第に意味をなさなくなってきた。GHQ内において、急進的な改革を志向する政治参謀本部たる民生局に、反共主義と秩序維持を重視する保守派の参謀第二部が激しく対立するに至る。……国対国の単純な対抗関係という構図だけではなく、さまざまな部局間の立場やイデオロギーに基づく、国をまたいで『連合政治』が展開された。占領政策はそれらの総和がもたらしたものであり、複雑な意味で日米の合作であった」と述べている⁵。

このように戦後日本の状況は現在の紛争終結後途上国の平和構築プロセスにおける援助側グループ内での利害調整、被援助国内部部局間での利害調整の問題を彷彿とさせるもので、極めて興味深い日本の経験である。

いずれにせよ、繰り返しになるが、戦後の日本政府の能力は極めて優れていたのである。日本は戦争によって物的に壊滅したが、組織的運営力を要求される行政担当能力の高い人材は残って

⁵ 五百旗頭真（2004）p.338

おり、戦後の復興のリーダー役を担うことができたのである。すなわちキャパシティ・ギャップは決定的に少なかったといえよう。そしてこれが戦後日本の迅速な復興と成長の源泉であったといえよう。

3 - 4 途上国平和構築のプロセスの類似性

東ティモールとカンボジアにおける平和構築のステップと照らし合わせると、日本の軌跡も両者と極めて類似していることがわかる。すなわち、外国からの軍隊の全国展開によって国内外の治安維持を確保し、一方で民主的な手続きを経て総選挙を行い、憲法改正やさまざまな法律を制定し、三権分立制度のもとで政府行政の安定化と能力強化を図るプロセスは3カ国で共通であることが分かる。日本においてもまさに平和構築のプロセスを踏襲したことが明瞭である。

4 . 経済復興の軌跡

本稿では終戦後占領下の経済運営について分析するのが目的ではないので、簡単にレビューするにとどめる。

4 - 1 賠償問題

まず、政府は賠償問題に悩むことになる。1945年12月に米国賠償調査団長ポーレーによる日本賠償に関する中間報告が発表になる。これはアジア諸国の要望を受けたもので、日本が2度と侵略戦争を起こさないように、日本の生産力を戦前1930年代にまで制限し、戦災を免れた資本財をアジア諸国へ移転する案が含まれていた⁶。このような過酷な賠償を日本に求める外圧が一転したのは、ソ連による共産主義のアジア展開である。米国は警戒感を強め、朝鮮戦争が勃発した1949年前後には、日本を共産主義化するアジアの防波堤とする政策に転換する。ここにおいて、速やかな日本の経済復興と成長が占領軍と日本政府の共通した最重要課題となる。

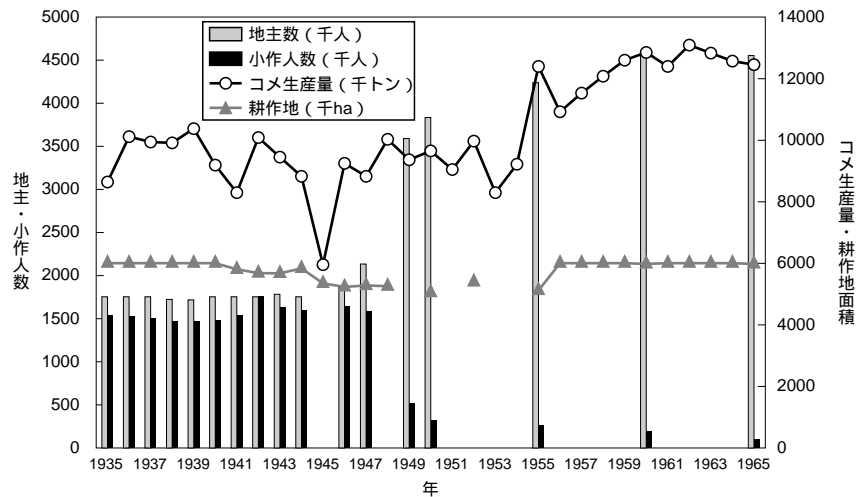
4 - 2 食糧危機と農地改革の成果

終戦時1945年から1946年にかけての最大の課題は飢饉を防ぐことであった。1945年の米の生産量は図A2に見るように、戦前1935～1944年の10年間平均の約80%にすぎず、一方引き揚げ者は700万人に達し、食糧危機となった。米国からの緊急食糧援助によってしのぐことになる。政府は食糧増産を国家第一目標として耕作地の拡大や米国援助による肥料の投入を行い、1946年には天候にも助けられて米作高は3300万トンに達して急場を凌いだ。この機会に農地改革が執行された。農地改革の第一次案は日本側で作成された。この案では地主は最大5haの保有が許されるものであったが、GHQはさらに厳しい要求をし、最終的には2haとなった。このように改革は基本的には政府とGHQのせめぎあいの結果で、多くの改革は日米の合作ともいえるべきである。

結果として、図A2に示すように、小作人の数は1500万人から一挙に300万人に減少する一方、地主は1700万人から4000万人近くに膨れ上がる。この経過を経て図A2のように、コメの生産量は上昇に転ずる。

⁶ 大来は『日本の経済水準』で経済分析を行い、このポーレー案の非現実性を論破している。(大来(1947))

図A2 コメ生産量と農地改革



出所：『日本長期統計総覧 2』

4 - 3 占領下の経済状況

終戦直後占領下の経済の状況について、『経済企画庁50年史』では以下のように述べている⁷。

「終戦直後の経済パフォーマンスは悲惨そのものであった。生産活動という面では、鉱工業生産のレベルは戦前の10分の1に落ち込み、その後も3分の1前後の水準で推移した。国民の生活は食うのがやっとという状態であった。栄養失調者が続出し、エンゲル係数は60%を超えた。激しいインフレがこれに追い打ちをかけた。卸売物価は1945年には1937年当時の4.4倍に上昇していたが、1948年には105倍にも達していた。これらの経済パフォーマンスの悪化は、戦争によって生産力が低下しているところに、復員手当、戦時補償などへの支出が拡大したことによってもたらされたものだった」

経済的混乱への対応としては、経済安定本部による統制経済の執行で、主に以下のような政策が採られた。臨時物資需給調整法に基づく物資の統制、物価統制令に基づく物価の統制、金融機関資金融通基準に基づく資金統制、貿易等臨時措置法に基づく貿易統制などで、まさに統制経済による経済運営であった。1948年3月に成立した芦田内閣は「経済復興計画委員会」を発足させ、その目的は米国からの援助と資本導入を進めつつ生産と貿易を拡大し、5年間に国民の生活水準を戦前のピーク時の水準に戻し、経済自立を図ろうとするものであった。

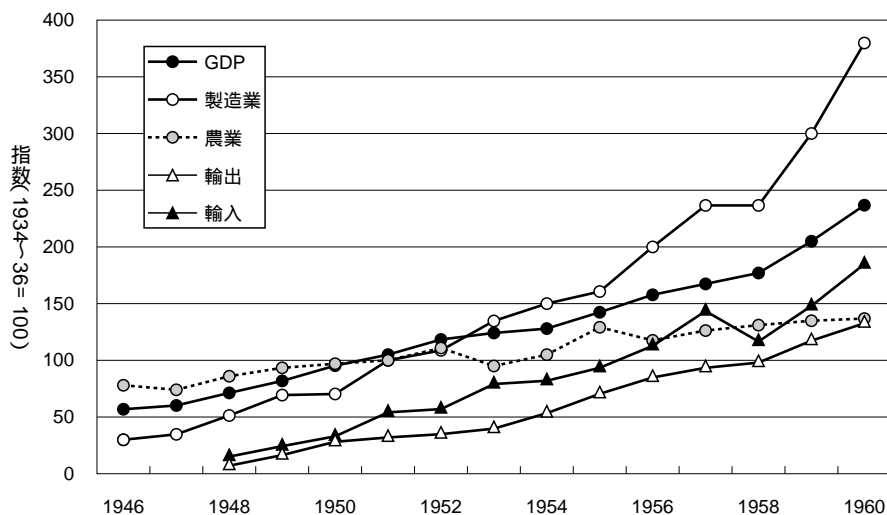
マクロ経済の悪循環を断ち切ったのは1949年の超均衡予算を執行するいわゆるドッジ・ラインであった。ドッジは当時の経済が国内の補給金と米国の援助の二本足で立つ「竹馬経済」と断じ、価格調整補給金の抑制、復興金融公庫の融資停止措置などを行った。為替レートも1米ドル360円に決定され、後に続く高度経済成長の素地を整える極めて重要な役割を果たした。米国からの緊急援助（政府に対する商品贈与）はその後ガリオア・エロアとなり⁸、その売り上げは国庫に納入され創設された復興基金の原資となった。これが傾斜生産方式の原資、後にはインフラ復興

⁷ 経済企画庁（1997）p.6

⁸ 占領地域救済政府基金（Government Appropriation for Relief in Occupied Area Fund: GARIOA）、占領地域経済復興基金（Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund: EROA）。日本はこれらの基金から18億米ドルを受け、このうち13億米ドルが贈与であった。これらの基金は主に基幹産業とインフラ整備に用いられた。

の原資ともなった。これらの経済政策と並行的にいわれる戦後の3大改革といわれる、財閥の解体（企業の競争環境整備）農地改革（農業の生産体制）労働改革（雇用環境整備）が1946～47年に執行され、戦後の経済体制を規定するものとなった。これらの大胆な改革はいずれも非軍事化と民主化を目指した占領軍の強い指導下で行われた。

図A3 戦後の主な経済指標



出所：『日本長期統計総覧』各巻より抜粋。

1950年の朝鮮戦争に伴う朝鮮特需は日本経済の急回復を助け、1952年に国民総生産は戦前1935年の水準に回復する（図A3参照）。これは1951年の講和独立に呼応する経済復興の成果であった。

1945年から51年までの外国（主に米国）からの援助は甚大なもので、日本経済社会の復興に決定的な役割を果たした⁹。これらの米国からの援助は1951年の講和条約締結を経て独立国となったのを契機に1953年には日本は世界銀行に加盟し、その後大規模な融資を受けることになる。

5 . インフラ整備の役割と効果

これまでは占領下における3つのギャップ縮小に焦点を当てて日本の経験を見てきたが、ここでは戦後占領下の主なインフラの状況と果たした役割を概観する。まず戦争被害の状況を述べてから、水道、交通、電力インフラのおのおのについて概観する。

5 - 1 インフラの戦争被害

大来（1947）によれば、戦前の日本の物的財産は400億米ドルと試算され、このうち約4割、150億米ドルが戦争で失われたと試算している。さらに1935～37年（昭和10～12年）の年間国民所得は180億円（90億米ドル）で、資本蓄積を2割と仮定し、必要年間資本投資額を約20億米ドルとして、戦後の資本投資の必要額を推計している。

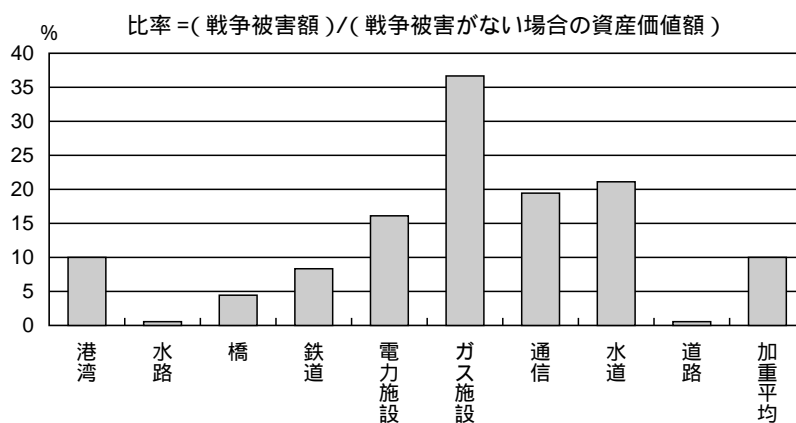
戦争被害については政府の調査結果「わが国経済の戦争被害」（1948年2月）その後、1949年

⁹ 米国の戦後1946年末までの非軍事的対外援助は150億米ドル。欧州復興を目的としたマーシャルプランは5年間で240億米ドルであった。（大来（1947））

4月に、経済安定本部総裁官房企画部調査課から最終報告書『太平洋戦争による我国の被害総合報告書』が出版された。さらに、1971年時点で参考になる数字などを加えて同じタイトルで『(再版)太平洋戦争による我国の被害総合報告書』¹⁰が出版された。本稿は1971年の再版報告書による。

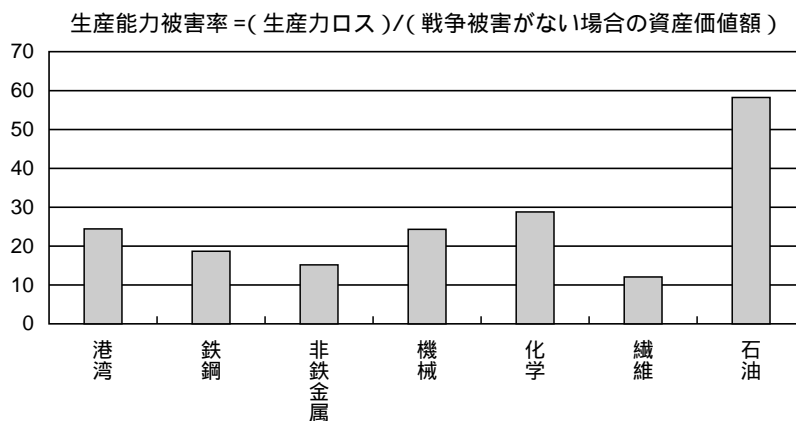
結論から言えば、インフラ設備への被害は生産設備のそれに比べてかなり少なかったということである。被害率 = (戦争被害で減少した資産価値) ÷ (被害が無かった場合の資産価値) から言えばインフラは加重平均で約10%、一方生産設備のそれは約40%であった。主なインフラの被害率を図A4に、また工業部門における被害率を図A5に示す。

図A4 主なインフラの戦争被害



出所：小川(1971)

図A5 主な産業分野別戦争被害



出所：小川(1971)

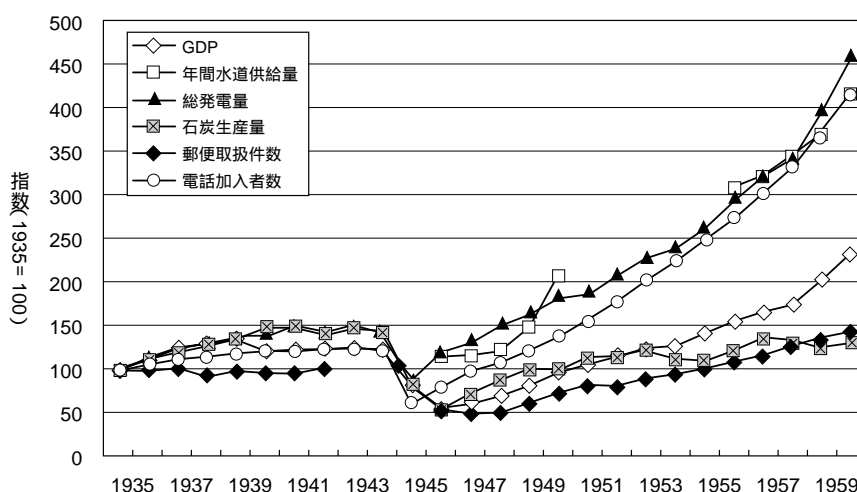
¹⁰ 小川(1971)

このインフラ分野への被害の少なさの意味は大きい。即ち、戦後の経済復興過程においては経済水準が戦前レベルの達する1951年ごろまではインフラへの大きな投資を行わなくてすんだことを意味している。一方、産業部門においては新規設備投資が不可欠となり、製造業が戦前の水準に戻った以降の成長が加速する時期において、新技術導入が盛んとなる。特に鉄鋼、造船などの基幹産業において生産性が一挙に向上する要因であった。

5 - 2 インフラ整備の状況と果たした役割

終戦直後のインフラ復興に当たっては短期的ではあるが占領軍民生局のスタッフの大きな影響があった。それはGHQ民生局にインフラ復旧を担当する部局があり、彼らが全国に指令を出してライフライン・インフラの迅速な復旧に最大の努力を払っていた形跡が見られることである。(5 - 2 - 1 水道の項参照)。また、鉄道や電力部門における政策や制度設計に対しても決定的な影響を与えた(5 - 2 - 2 鉄道、5 - 2 - 3 電力の項参照)。戦後のインフラ整備の制度設計において、占領軍民生局は大きな枠組み作りに決定的な影響を与えたといえる。主なインフラ・サービスの供給指標を図A6に示す。

図A6 戦前・戦中・戦後の主なインフラ・サービス指数



出所：小川（1971）

5 - 2 - 1 水道

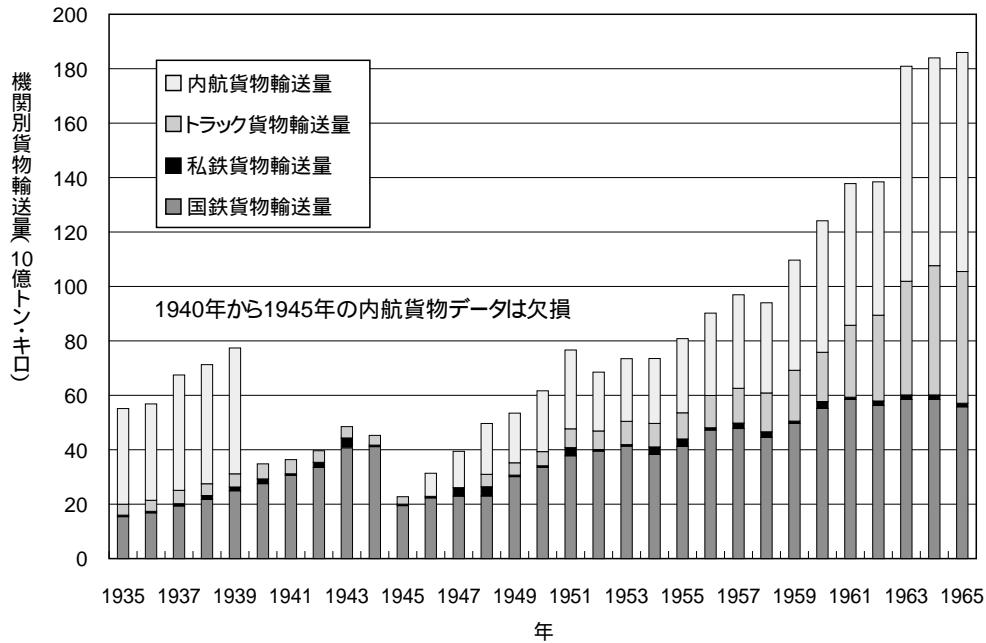
東京における戦後の水道状況について、梶原は以下のように述べている¹¹。

「戦时空襲で、旧矢口水道・代々幡水道が消失したとはいえ、その他の浄水場・貯水池は大きな被害を受けずに戦後を迎えた。とはいえ、配水管の被害は大きく、終戦直後の漏水率は80%にも達し、戦後の水道事業はこの応急復旧から始まる。復旧事業はGHQの後押しもあり（GHQは占領開始直後に『公衆衛生対策に関する覚書』を発令（1945・9.22）上下水道の早期復旧を指示する。各地の進駐軍組織の技術本部には、水道担当課も置かれている）、1949年3月にはその復旧を終え、漏水率は30%にまで回復する」

このような状況が全国の都市で見られたであろう。すなわち、GHQの迅速な司令と進駐軍技術本部による支援の下で、水道サービスは最優先インフラとしてその機能を回復した。図A6に見るように全国の水道供給量は1948年には戦前のピークレベル（1937年の12億トン）に回復している。

¹¹ 梶原健嗣（2006）原典は東京都水道局（1999）

図A7 機関別貨物輸送量



出所：『日本長期統計総覧』

5 - 2 - 2 交通

交通について特筆すべきは、戦前において、貨物輸送は鉄道と内航船によってほぼ2分されていたのが、戦時中における船舶の甚大な被害のために、戦後は内航船のシェアが急減し、もっぱら鉄道が貨物輸送の大役を担っていたことである。

終戦直後の鉄道の状況を『日本の鉄道：成立と展開、鉄道史叢書2』¹²から要点を引用すると以下である。

- ・「茫然自失といった状態の人々の耳に、列車の汽笛が聞こえ、このようなときにも列車が走っているという認識をあたえた。それは、この国の将来の方向というより、国民の生活の基盤を支えているものの存在を印象づける決定的な役割を果たした。……（中略）……列車が走っているという事実は国民を力づけたのである」
- ・1946年8月26日までに連合軍占領地域からの日本軍の撤退を完了すべきと、大規模な復員輸送が始まった。その後8月28日にアメリカ第8軍先遣部隊の厚木到着から占領軍による鉄道監理が始まった。業務は占領軍兵士の全国配備のための輸送、日本軍各部隊の復員輸送、連行されてきた中国人・朝鮮人の帰還、疎開児童の帰還などが緊急輸送業務であった。
- ・日本に対する占領方式は軍政によらない間接統治のかたちをとった。しかし、鉄道は作戦輸送手段としての特性を持つことから、占領軍の作戦部隊が、これを管轄する方式がとられた。ここに、占領下における鉄道の特異な体制が成立することになった。
- ・1946年経済安定本部が作成した「経済実相報告書」の鉄道版とも言うべき「国有鉄道の現状」が47年8月にまとめられた。この報告書では 国鉄の輸送量は戦前の2.5～3倍に増加したこと、施設・車両は著しく低下したこと、財政は1941年以降悪化し営業収入に対する営業費の割合は1945年には127%、1946年は177%に達して開業以来最大の赤字であったこと、戦争被害の報告、などが述べられている。戦争による被害については、各項目全体に対す

¹² 野田・原田・青木・徳川編（1986）

る比率として、軌道は5%、建物20%、車両10%と報告している。報告書は目指すべき方向性として、新憲法の原理に沿う形で、「国民の国鉄として再建」を謳っている。

- ・1945年の占領軍による監督から1949年6月の日本国有鉄道法の施行に至る制度設計のプロセスを見ると興味深い。占領軍は鉄道・専売などの政府事業を認めず、国家公務員制度から除外し、事業運営のための公共企業体を設置するように指示した。総司令部の民間運輸局は政府の監督を最小限とし、自由な経営能力を維持するための広範な権限を与えて、監理委員会を最高機関とし、これが総裁の先任権を持つが、総裁の日常業務には干渉しないなど、民主主義の原理を実現するような企業体制を敷くべしとした。結果として国鉄は独立採算制の公共企業体となったが、「国家の鉄道」の意識はとれず、運輸大臣の強い監督と規制下に置かれることになった。

これらのことから、

鉄道は占領軍によって治安維持の作戦展開のための手段と位置付けられ、当初、占領軍作戦部隊の直接管轄に置かれたこと。

- ・鉄道は戦中に輸送力が2.5から3倍に増強されていたが、適切な保全がされず老朽化が激しかったこと。

1949年の国有鉄道法の施行に至る占領軍の介入はかなり厳しく、基本的には料金徴収型インフラ・サービスを政府事業とすることを認めず、独立採算制を旨とする公共企業体となった。占領軍の意図はインフラ・サービスにおいても民間活力と市場重視を強調したが、結果として、政府監督の強い公共企業体となった¹³。

このように占領軍は戦後のインフラ制度設計に大きな影響力を与えた。

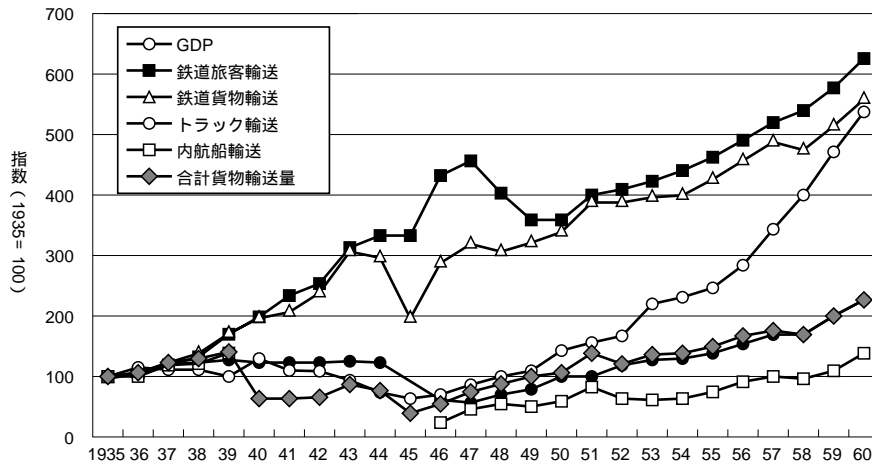
さらに、『日本の鉄道 120年の話』¹⁴から要点を引用すると、

- ・戦中においては船舶の不足とガソリンの規制に伴う海運および自動車輸送からの転換需要により鉄道の輸送は増大した。一方設備面での更新は行われず、老朽化が著しかった。
- ・戦後は進駐軍兵員輸送、復員軍人輸送、引揚者輸送などをもっぱら鉄道が担うことになった。日本の津々浦々には“汽笛”が聞こえていたのである。この汽笛が茫然自失した国民に“さまたまな生きる希望”を与えていた。
- ・客車は殺人的混雑であった。1946年は運転事故件数が史上最多を記録した。混乱状態の中でも、鉄道の列車キロは戦前の80%を確保し、旅客人・キロおよび貨物トン・キロは戦前を上回った。1946年には車両整備5ヵ年計画、国鉄電化5ヵ年計画が策定され、再建のスタートを切った。1946年2月には昭和6年以後中断されていた清水トンネル工事が再開され、47年10月には上越線全線が電化された。終戦とともに低下していた列車速度も49年には約5%のスピードアップを実現した。

¹³ 国鉄の完全民営化は1987年まで待つことになった。

¹⁴ 沢(1993)

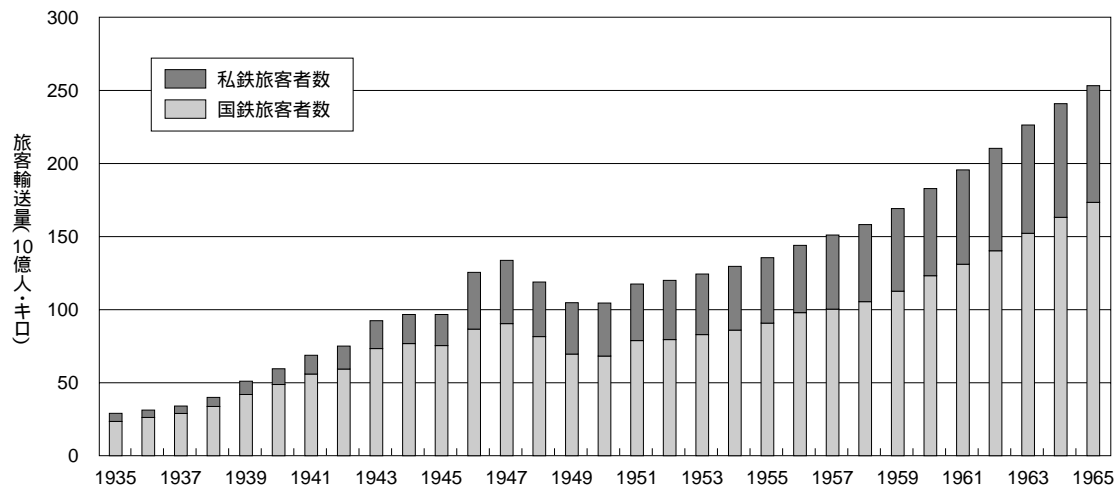
図A8 機関別貨物輸送指数



出所：『日本長期統計総覧』各巻

上述から明らかなように、戦後の平和構築、経済社会復興に果たした鉄道の役割は計り知れないものであった。戦後の焼け野原に鉄道が生きていたことによって、それは治安、統治、行政、飢饉回避、経済復興などに対して決定的に重要で有益な役割を發揮したのである。図A8には機関別輸送の経年指標を示している。戦前の1935年を基準として見ると、ほかの輸送手段と比べて鉄道がいかに大きな役割を担っていたことがよく分かる。さらに参考のために、鉄道による旅客数の経年変化を図A9に示す。戦後において私鉄の割合が増加していることが分かる。

図A9 国鉄と私鉄の旅客の変遷



出所：『日本長期統計総覧』

5 - 2 - 3 電力

終戦直後占領下の電力事情に関しては『民の光芒：電力・闘魂の譜』¹⁵に詳しく、以下の記述の多くはこれからの引用による。

¹⁵ 志村（1999）

電力設備の戦争被害は上記被害調査報告では16%程度と報告されている。終戦時の水力発電所は388カ所（合計出力462万KW）、火力発電所は44カ所（合計出力266万KW）であったが、いずれも老朽化が著しかった。もっとも、終戦直後から1年ほどは余剰電力状況が続いた。それは戦災により産業需要が戦中の3割程度と低下し、電力と電灯需要が半減していたからである。しかし再建が軌道に乗りだすとともに、電力料金が他のエネルギーよりも相対的に安価なことに起因する需要増と相まって1946年冬になると電力不足が始まる¹⁶。

また、1946年8月には国策会社であった日本発送電会社所有の20カ所の発電施設が賠償施設に指定された。これは占領軍が日本のアジア侵略を2度と起こさせないために日本に残った生産設備、軍需工場の全面撤去、鉄鋼、化学工場の大幅撤去に加えて、火力発電設備の半数を撤去移転しようとしたものである。これらは前述したように米国の対日占領政策の転換により幸いにも執行されなかった。

電気事業は1938年の電力国家管理法以来、統合され国家統制下にあり、国策会社である日本発送電株式会社が担っていた。終戦占領下後もしばらくこの状態が続いていた。しかし、1948年のGHQから過度経済力集中排除法の指令を受けて、電力事業再編成の作業が始まる。以下に紹介する紆余曲折を経て、1950年11月GHQはポツダム政令として電気事業再編成令と公益事業令を公布させた。これによって、電力事業は日本発送電9配電会社の解散が実施され、全国9地区の発送・配電一貫電力会社に引き継がれた。そして、電力・ガス行政において公益事業委員会が設置され、政府から独立した権限をもって“公共性”を保つことになった。

ここでも、GHQの介入は極めて大きかった。『民の光芒』に詳しく述べられているので、以下に要点を抜粋、箇条書きする。

- ・1947年12月に公布された過度経済集中排除法が国策会社日本発送電会社に適用され、閣議は1948年10月に産業界、労働界、学界、政界、地方自治体から委員を選び電気事業民主化委員会を設立した。政府官僚側は全国一元化を主張する一方、9つの配電会社側は分割案を主張した。結果的には委員会は本州と九州は現状の電気事業体制を維持し、北海道と四国は発送配電一元化に移行再編する案をGHQに答申した。しかし、GHQは全くこの案を相手にしなかった。GHQの目的は国家権力と結びついた独占企業である日本発送電会社の解体であった。委員会の答申はGHQに蹴られて、その直後10月7日に芦田内閣は総辞職する。
- ・1946年12月に公布された労働組合法による労働組合の結成で、電気産業も大同団結して日本電気産業労働組合を結成し、労働条件の改善要求に加えて「電気事業に対する官僚統制の撤廃と発送配電事業の全国一元化」を闘争目標にした。
- ・1949年5月にGHQの担当官は分割再編を示唆し、政府は対応を余儀なくされた。GHQ側の責任者であるケネディはオハイオ州の電力会社の元社長で電気事業に明るかった。ケネディは「地域別7あるいは9分割による発送配電一貫の会社とし、政府は再編成された会社の株式は保有しないこと、政府電力局の代わりに公益事業委員会を設置すること。各会社の自立し得る料金改正を行うこと」を示唆する。閣議は1949年11月に電気事業再編成審議会を設置した。これに対して、GHQは「委員は5人ほどで構成し、日本発送電、配電会社労使、政党代表者などを除くこと、委員の任命は首相が行うこと、その任務は再編成を完成するために必要な法律を起草し、電力行政機関のあり方を検討すること、審議会の結論は国会で決定する前に、GHQの承認を得ること」などの条件を政府に要求した。審議会は正副2案を答

¹⁶ 大来（1947）によると、1946年時点で工業生産が戦前の約3割程度なのに電力消費が13～14割に達しているのは熱源として電気が割安になったことによるものであった。熱源1キロカロリー当たり、石炭0.73円、木炭3.33円、電気：家庭向0.93円 工場向0.23円であった。

申し、GHQは副案であった審議会会長の松永安左工門の答申を尊重する。それは9ブロック発送配電会社と区域外電源保有を含むものであった。この改革再編副案は松永会長の電気事業を民間の手に取り戻すという強い信念を示すものであった。

- ・このGHQにも認められた分割案が電気事業再編成案と公益事業法案として1950年4月に国会に上程されるが、審議未了となる。電気事業9分割案への反対運動が盛り上がるが、GHQは分割案を通さなければ電力分野への見返り資金供給を止めると示唆する。政府が再編成法案の提出を遅らせるとGHQは見返り資金融資を実際に停止するとともに増資や社債の発行を認めないと政府に通告する。
- ・GHQは国会での法案成立の見込みが立たない様子を見て、伝家の宝刀を使う。すなわち、政府をしてポツダム政令に基づく「電気事業再編成令」と「公益事業令」を公布せしめたのである。1951年5月1日地域別電力会社が発足した。戦後国家統制から離れた民間による電力インフラ制度設計の出発であった。

このように電力分野の制度設計では国内の既得権益集団間で意見が分かれ、再編にかなりの時間と労力がとられた。結局はGHQの強力な干渉によって制度が完成したのである。GHQの主張は受益者から利用量に応じて料金収入が得られるインフラ供給は国家管理ではなく公益事業委員会によって公共性を担保した上で市場原理に基づく民間資源の導入が適切であるとの経済的合理性と経験に基づくものであった。一方、国内にもGHQの主張を理解推進するグループがあり、彼らにもこれを後押し執行する能力が備わっていたのである。

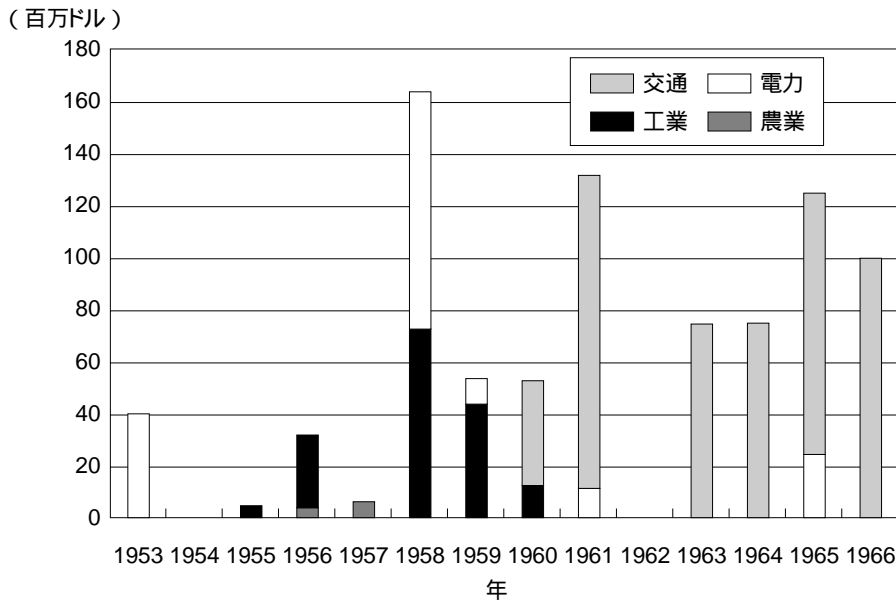
6．世界銀行からの支援

日本の経済規模が1951年にはほぼ戦前のレベルに達すると、次第にインフラ不足が顕著になってくる。1953年に世界銀行に加盟した日本は、その前後に「経済ミッション」と呼ばれる Ecomomio Survey (1952) による政策評価を行っており、注目に値する。第一号借款は1953年に大阪の火力発電プロジェクトであった。インフラ部門の調査も行われている。1954年には農業セクター・ミッション、1957年には電力セクター・ミッションである。その後、合計31の事業に借入れが行われ、このうちインフラ案件は20件であった（電力9件、農業2件、交通9件）。これらは1960年代の日本の高度経済成長を支えることになる。1966年には世界銀行からの最後の借款が行われ、借入れ国としての立場が終了する。この年は日本が将来に国際貢献への道を歩みだした年で、OECD-DAC加盟、IMF 8 条国入り、ADBの設立などと重なる。

世界銀行が日本のインフラ復興に与えた役割の詳細な分析は別の機会に譲るが、ここでは要点を述べるに止める。概ね、以下のような効果があった。 貴重な外資導入、 インフラ・セクターの法律を含む組織制度設計への支援（愛知用水、道路公団、首都高速道路公団など） 技術革新と移転（計画、設計、施工、施工管理など） 人材育成 マネジメント能力強化 などである。参考のために、世界銀行からの融資の年度別セクター別融資配分を図A10に示す。

図A9から明らかなように当初は電力セクターへの支援、その後は交通セクターへ重点が移っている。この世銀の借款の推移を見ると、当時の日本の高度経済成長期におけるインフラ整備の優先順位が見えてくる。

図A10 世界銀行からの年度別セクター配分



出所：世界銀行東京事務所（1991）より著者作成。

7. 結び

終戦直後に行われた米軍による戦略調査団によると日本本土攻撃について反省をしている。空爆が軍用・軍需施設に集中したことは大いに効果が見られるが、都市への無差別空爆は疑問であったことを述べている¹⁷。実際、もし空爆を日本の生命線である鉄道に集中していれば、戦意も経済もそして生活も大いに弱体化したであろう。鉄道が日本国中に戦中も終戦直後も機能しており、戦後期の平和構築に極めて大きな役割を果たしたのであった。鉄道（列車）が汽笛を鳴らして日本国中を動いていたことは日本人に復興の意欲を与え、何にも増して、進駐軍の全国展開による治安維持能力をもたらした。飢饉は多くの場合、食糧の絶対的不足や欠乏によって起こるといよりは情報の欠陥と交通の欠如による分配機能が欠如して起こるといわれている。戦後日本に見られた都市住民による食糧買出し列車は食糧分配という重要な役割を果たした。すなわち飢饉は鉄道によって回避された一面もあるといえよう。

占領軍民生局はいち早く全国に水道復興を指令しそのための支援も行ったことは特筆に価する。平和構築の第一歩は水道にあることに疑問の余地はない。電力については産業が回復して需要を急速に増やすまでは供給余力があった。水道と電気がいち早く回復して人心を安定させ、その後の経済復興の力となったことは明らかである。

インフラ部門で最も決定的な被害を被った船舶は外国との貿易を阻害させたが、戦後しばらくは日本経済に輸出入余力がなかったがゆえにそれほど大きな影響はなかったと思われる。むしろ船舶を復興させるべく造船産業が最先端の技術導入により、造船業に国際競争力が備わり戦後の復興の原動力に繋がったといえよう。

戦争被害がインフラ分野においては加重平均で約10%であり、産業分野の被害の40%に比較してかなり少なかった。この事実の意味は大きい。産業分野では復興に当たって最新技術導入の機会を与え、結果として国際競争力をつけることになった。戦争の皮肉ともいふべきである。一方、

¹⁷ 大野（2005）

被害の少なかったインフラは政府資金を産業復興（傾斜生産方式）に向けることを可能にし、GDPが戦前の水準にいち早く戻ることが可能にした。

戦後5、6年で日本経済がいち早く戦前のレベルまで回復した要因は実はマクロな経済政策（統制計画経済から自由市場経済への移行）が機能したことに加えて、インフラにおいてはマクロ経済政策を下支えするためのサービス供給力がかなりの程度、戦争被害を受けずに存在していたと言える。

また戦後賠償は当初計画されていたように厳しいものではなくなったことは幸いであった。終戦直後は米国もアジア諸国も日本の生産能力を1935年前後のレベルに抑えるべく、日本の生産設備をアジアへ移管することが方針であった¹⁸。この方針が大転換されたのは冷戦構造の登場と朝鮮戦争である。米国の方針が日本をして共産主義への防波堤となさしめるという方針をとり、それまでの厳しい賠償方針を転換し、日本経済の復興発展を優先目標としたのである。そして1951～53年の朝鮮戦争特需によって日本経済は蘇生することになる。

占領軍が果たしたインフラ整備制度に関しては今後の詳細な研究が必要であるが、基本的に占領軍は国家のインフラ運営から独立企業体あるいは民間によるインフラ整備を目指していたことは明らかである。鉄道は鉄道省から独立した国有鉄道に制度改革が行われ独立採算制が導入された。国鉄は最終的に1987年に分割民営化されたがその伏線が占領軍指導によって敷かれていたと思われる。電力については戦時体制化で国有化されたものが占領軍、政府官僚、民間の間での熾烈な綱引きを経て、1949年に9地域電力会社に分割民営化され、国家の介入を最小限にする制度がGHQと国内民間勢力によって構築された。この制度構築も日米合作であったといえよう。

その後の世界銀行によるインフラ分野へのプロジェクト借款は、物的施設の構築のみならず制度構築や技術移転に決定的に大きな影響を与えた。例えば、愛知用水は公団の設立や設計施工技術移転、機械化施工技術移転などが行われ、その後水資源公団の設立の契機となり全国主要河川流域開発の制度構築の契機となった。高速道路の建設においても新しい設計法や公団（首都高速度公団や道路公団）などの制度構築の契機となった。

占領軍下の日本の平和構築プロセスは明らかにSecurity、Legitimacy、Capacityギャップの縮小過程であった。それは外部支援者である占領軍と日本国内利益集団との間での調整過程そのものであった。そこから生まれたものは基本的に新憲法がそうであったように両者の合作の成果であったと看做すことができる。インフラはおのおののギャップ縮小に極めて重要な役割を担ったし、効果を挙げたと言えるであろう。日本においてはインフラの戦争被害が少なかったことが戦後の急速な経済復興の鍵であった。そして、この平和構築のプロセスにおいてインフラ整備の制度設計の基本的方向が定められたといえよう。明治開国以来、日本のインフラ整備は状況に応じて民営と国営の間を往来してきた。また戦後の平和構築プロセスでは外部支援者との対話を通して制度構築を果たしてきた。この日本の経験、すなわち外部者介入の要諦が緊急・復興・開発の局面に応じた資金や技術支援のみならず、これら以上に制度構築であったという体験は途上国の平和構築プロセスにおけるインフラ支援において極めて有意義な示唆を与え得るといえる。

¹⁸ 大来（1947）

参考文献

- 五百旗頭真 (2004) 『日本の近代6：戦争・占領・講和』 中央公論社
- 五百旗頭真編 (1999) 『戦後日本外交史』 有斐閣アルマ
岩波書店 (1991) 『近代日本総合年表』 第3版
- 大来佐武郎 (1947) 『日本の経済水準』 東西出版社
- 大野健一 (2005) 『途上国ニッポンの歩み』 有斐閣
- 小川としやす (1971) 『太平洋戦争による我国の被害総合報告書』 (再版)
- 梶原健嗣 (2006) 「戦後ダム開発の論理と構造」 東京大学学位請求論文
- 経済企画庁 (1997) 『戦後日本経済の軌跡、経済企画庁50年史』
- 小浜裕久 (2001) 『戦後日本の産業発展』 日本評論社
- 沢和哉 (1993) 『日本の鉄道』 菊地書館
- 沢本守幸 (1981) 『公共投資100年の歩み』 大成出版会
- 志村嘉門 (1999) 『民の光芒：電力・闘魂の譜』 日本電気協会新聞部
- 世界銀行東京事務所 (1991) 『世銀借款回想』
- 東京水道局 (1999) 『東京近代水道百年史』
- 土志田征一編 (2001) 『戦後日本経済の歩み』 有斐閣選書
- 土木学会海外活動委員会編 (1995) 『社会基盤の整備システム：日本の経験』 経済調査会
- 内閣府政策統括官、財務省印刷局 (2002) 『日本の社会資本』
- 日本統計協会 (1988) 『日本長期統計総覧』 第2巻
- 野田正穂・原田勝正・青木栄一・老川慶喜編 (1986) 『日本の鉄道：成立と展開』 日本経済評論社
- 南亮進 (1965) 『長期経済統計12 鉄道と電力』 東洋経済新報社
- 三和良一 (1993) 『概説日本経済史近現代』 東京大学出版会
- 矢部洋三他 (1996) 『現代日本経済史年表』 日本経済評論社
- Akatsuka, Yuzo and Yoshida, Tsuneaki (1999) *Systems for Infrastructure Development*, 国際協力出版会

謝辞

本研究を進めるにあたって、多くの方々からご支援を頂きました。まず、本研究を受託し、研究実施計画を立てるに当たりましては、企画・調整部の松浦由佳子氏より多くのアドバイスを頂きました。その後、調査研究グループの皆様方から継続的に有益な示唆を頂きました。お礼申し上げます。

東ティモール訪問に当たっては所長の上條哲也氏に、またカンボジア訪問に当たっては所長の米田一弘氏と林英一郎企画調査員にとりわけお世話になりました。

在外では日本大使館をはじめ、世界銀行、アジア開発銀行、国連専門機関、2国間援助機関などの方々との面談や資料提供などでお世話になりました。また、現地における本邦コンサルタント企業や各種団体職員で現地にて平和構築に携わった多くの方々とも面談の機会を頂きました。ここでそれらの方々のお名前を記しませんが、この場をお借りして深くお礼を申し上げます。

この報告書は共同研究者の山本康正君の修士論文（国際協力学専攻2006年3月修了）と共同研究者のタイトルこそありませんが田村康一郎君（社会基盤学科2007年3月修了；4月より国際協力学専攻修士）の共同作業の成果でもあります。特に田村君の貢献は大きく本報告書の文章、図表などのドラフトの多くは彼によるものです。本来ならば共同研究者として名を連ねるべきですが、契約上それがかなわず、ここに田村君に深甚のお礼とともにお詫び致します。山本君、田村君ともども現地調査を行い、現地と東京においてJICA関係者との間で実に多くの貴重な対話の機会を得ることができました。これらの関係者多数との対話によって本報告書が出来上がったといっても過言ではありません。深甚のお礼を申し上げたいと思います。

しかし当然のことながら、すべての責任は執筆責任者である吉田恒昭にありますことを付け加えます。

略 歴

吉田 恒昭 (よしだ つねあき)

学歴：東北大学 工学部土木工学科卒業 工学士 (1971年 6月)

ロンドン大学 (LSE) 大学院 経済学修士 (M.Phil) 取得 (1978年 4月)

東京大学工学部客員研究員在籍後 工学博士 取得 (1992年12月)

経歴：1971年 6月 - 1975年 7月

日本工営株式会社

1977年10月 - 1981年10月

財団法人国際開発センター

1981年10月 - 1996年12月

アジア開発銀行

1997年 1月 - 2000年 3月

東京大学院 工学系研究科社会基盤工学専攻 教授

2000年 4月 - 2004年 3月

拓殖大学 国際開発学部国際協力科 教授

2004年 4月 - 現在

東京大学大学院 新領域創成科学研究科国際協力学
専攻 教授

主著：(単著論文等)

- ・「途上国インフラ整備の軌跡と一つの課題」『交通工学学会誌』2004年11月
- ・「アジア地域の水を巡るパートナーシップ - 南南協力への第一歩」『農業土木学会国際シンポ』2004年 3月
- ・「アジア地域統合化への道 - アジアハイウェイ・プロジェクト (AHP)」『国際開発ジャーナル』2002年 2月号

(共著論文)

- ・“Securing Ownership in Aquaculture Development by Alternative Technology: A Case-study of the Saguling Reservoir,” WJ 2001 April, *Water Resources Development*, Vol.17, No.4, pp.611-631
- ・“Improvement of Compensation System for Involuntary Resettlements of Dam Construction Projects” 2000年9月, *Water Resources Journal*, UNESCAP
- ・“Compensation Schemes for Resettlers in Indonesian Dam Construction Projects,” 1999年12月, *Water International*, Vol.24, No.4, pp.348-355

(出版物等)

- ・「メコン地域の交通インフラ」石田正美編『メコン地域開発 残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年
- ・「開発プロジェクト - 開発の現場をみる」渡辺利夫編『国際開発学入門』2001年、弘文堂
- ・「経済発展とインフラ整備」渡辺利夫編『国際開発学 1 アジア国際協力の方位』2000年、東洋経済新報社

共同研究者

山本 康正 (やまもと やすまさ)

最終学歴：東京大学大学院新領域創成科学研究科 環境学専攻国際環境協力コース修士課程修了、2006年