

Title	優先制度と戦時統制手段の開発 - 第二次大戦期アメリカの経済動員体制(1) -
Author(s)	林, 堅太郎
Citation	経済論叢 (1972), 110(6): 410-429
Issue Date	1972-12
URL	<a href="https://doi.org/10.14989/133504">https://doi.org/10.14989/133504</a>
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

# 經濟論叢

第110卷 第6号

---

ヒース保守党政府と社会保障……………	岸本英太郎	1
労働經濟論の課題と方法……………	小川登	25
財政危機と労働力管理機構の發展……………	成瀬龍夫	43
優先制度と戦時統制手段の開発……………	林堅太郎	64

經濟論叢 第109卷・第110卷 総目録

---

昭和47年12月

京都大學經濟學會

# 優先制度と戦時統制手段の開発

——第二次大戦期アメリカの経済動員体制(1)——

林 堅 太 郎

## I は じ め に

戦後世界経済の発展が、アメリカ経済の軍事的性格に深くかかわり、しかもこの軍事的性格というものが第二次大戦を一大転機に強められ発展したことを考えると、第二次大戦下のアメリカの経済動員過程、即ち戦時国家独占資本主義の統制手段の変遷とその経済的諸結果、を分析することは、現代の世界経済の発展と循環を理解するうえで少なからぬ意義をもつものと予想できる。この際、注目したいのは、戦時経済動員の特殊性を規定し、戦時と「平時」の区別を明らかにすることはぜひとも必要であろうが、戦時期は、国家の統制手段開発が極度に推進されるという経過をたどるのであるから、ここに、より一層明瞭に国家独占資本主義の本質的契機が把握されるのではないか、という視点である。

以上の経過から小論は、アメリカにおける戦時経済動員を、統制手段の開発過程を中心にすえて把握しようとするものである。ここにみる統制手段開発過程の主要な特徴は、行政諸手段による戦時目的に向けた経済的諸資源の直接的統制・配分にあるが、この過程で追求され遂行された根本問題は、「自由競争の一般的枠組」を維持し拡大しながら、どのようにして「効率的」に経済動員をはかっていくか、という一見矛盾した課題であった。

第二次大戦期アメリカの経済動員は、1940年5月末の国防諮問委員会(Advisory Commission to the Council of National Defense)の創設をもって開始され<sup>1)</sup>、

1) アメリカの戦時動員は形式的には、1939年8月の戦時資源局(War Resources Board)をもって始まるとみてよい。

以降、制度的変遷を重ねるのであるが、この課題をめぐる戦時動員計画あるいは戦時統制思想はすでに第一次大戦直後から始まり、ニューディール期にかなり論議されている。1931年に成立した「陸軍省計画」(第一次産業動員計画)から1939年の第四次産業動員計画に至る数次の諸計画が論議の主要な対象であった。

膨大な軍需に対応しうる戦時経済への編成替は、「経済統制の三武器、即ち、価格決定、優先、徴用」<sup>2)</sup>の権限を国家動員機構に掌握すること、特に、経済諸資源を国家的目的に準じて優先的に調達・確保させる為には「優先制度(Priority)」を実施することが、「自由経済制度」の根幹に抵触せずに効率的な産業動員を行う保障であるとみられた<sup>3)</sup>。このことは第一次大戦期動員の社会経済的困難から生じた問題、即ち戦時利潤の統制運動として集中していった経過に深くかかわっている。大戦中、原価加算方式(Cost Plus 10% Principle)の調達が生産原価の高騰へと傾斜し、巨大な戦時利潤の取得と他方での財政負担の急増・通貨危機への進展がひきおこされたという事情があったのである。

戦時利潤の統制運動は、まず財政負担の公平化を求める運動として始まり、戦争直後にアメリカレジョン(従軍軍人団)の産業・資源・用役の戦時政府統制強化の要求となって現われた<sup>4)</sup>。さらに1931年の「陸軍省計画」、ならびにこれと関連して出された戦時政策委員会の戦時利潤課税方式に対する議会を中心としたシビリアンコントロールと、軍部・私的独占の抗争がこれを引継いでいる。

1934年、上院議員ナイを中心とする軍需品産業審査の為の上院ナイ委員会はこの「陸軍省計画」のもたらす「資本と労働に課する負担の不平等と暴利に対する有効な保障の欠如、市民の自由保護の不適當性」を指摘し、これをもってしては政府の財政上の利益を守ることは不可能であり、原価加算方式については無効にすべきである、と論じた。議会を中心としたこのような戦時利潤統制、戦時利潤重課税の動きに対し、陸軍省企画部長であった C. T. ハリス大佐は

2) H. J. Tobin and P. W. Bidwell, *Mobilizing Civilian American*, 1940, pp. 161-162.

3) B. M. Baruch, *American Industry in the War, A Report of the War Industry Board*, p. 29.

4) H. J. Tobin and P. W. Bidwell, *op. cit.*, pp. 35-37.

1937年、上院委員会で次のように証言し、統制の動きに反対している。

「陸軍省は公正利潤を信じます。これはこの国の利潤制度であります。……陸軍省は、私達が重視する必要な軍需品生産という機能を阻止したり破壊するような手段を採用してはならぬと思います。言い換えれば、生産を刺激する原動力に干渉することには反対なのです。」<sup>5)</sup>

また私的独占も軍需調達により法外な戦時利潤を取得しておきながら、戦後課税法によるベスレエム鉄鋼会社の軍需生産体系あるいはレミングストンのエジストプラント(ライフル製造)の破壊を口実に、戦時利潤のみならず、より安定した経営の保障を要求する行動をとった。(第二次大戦初期の自動車、化学、銅生産等の私的独占による軍需転換サボタージュはこのことを明瞭に示している。)

こうした軍部と私的独占による産軍結合体と、議会を中心にしたシビリアンコントロールの「対抗」関係がもたらす現実的解決が、国家の統制機構の強化と、優先制度を経済的諸資源動員の主要な環とした割当統制権限の集中であった。言い換えれば、「資源の流れを望ましい生産の運河に導く最も直接、強力したがって最も重要な方法」としての優先制度によって、「国家の緊急・不可欠の必要を一切考えた後、調達計画に優先順位を設け」<sup>6)</sup>、戦時経済動員の効率的な達成をはかるとともに、優先調達を認可あるいは取消す権限を国家の統制機構に掌握することにより、「嫌がる実業家に協定価格を承諾せしめる上での有力な武器」<sup>7)</sup>にし、一方で財政負担の過重、財政通貨危機への発展を回避しながら、他方でこれを背景に私的独占にとって有利な「競争的条件」の整備拡充と、私的独占相互の競合を組織することを通じて生じる「経営努力」=合理化を軍需産業労働者への攻撃として転嫁していく方策である。

第一次大戦の経験をふまえ、ニューディール期に発展していった戦時統制手段の開発をめぐる論議の核心部分は、以上のように、戦時動員のあり方を何に

5) *Ibid.*, p. 190.

6) 「1939年陸軍省修正産業動員計画」H. J. Tobin and P. W. Bidwell, *op. cit.*, Appendix, p. 240.

7) H. J. Tobin and P. W. Bidwell, *op. cit.*, p. 154.

求めればよいかの基本を明瞭に示していると言えよう。したがって、次に、連邦予算の九割＝3,000億ドル以上の軍需調達をひきおこした第二次大戦期の調達統制手段の現実の開発過程を実際に跡づけてみる必要がある。

## II

1940年8月12日、陸海軍軍需局優先委員会から陸海軍のすべての調達について、重要物資調達に関する優先制を実施することが公表された<sup>8)</sup>。これは、陸海軍の発注品に対し、納期の緊急性に応じてA—1, A—2, …… A—10と格差づけられた優先順位を取得させる規定である。また8月14日には、優先順位を指定される重要緊急物資の最初の優先リストを発表し、ここには最終生産物、発電機、モーター、クランクシャフト、タービン、アルミニウム等を含んでいた。但し、この優先制は当初、強制的なものではなく、受注者の自発的な協力を期

第1表 陸軍調達計画の優先順位の割当 (1940年8月)

順位	調達項目
(AA)	(緊急時用に保留)
A-1	Regular Army (37万5,000人), National Guard (23万5,000人) の装備 12,835機の飛行機生産 (1941年10月1日までに) と、その生産設備
A-2	PMP (120万人) の1年間の維持、訓練機関建設の為の稀少重要物資
A-3	沿岸、海上防衛 (対空砲等)
A-4	1942年4月1日までの18,000機の飛行機生産ならびにその生産設備
A-5	陸軍200万人の装備と建設の為の稀少物資
A-6	同種の重要事項
A-7	年間18,000機の飛行機生産設備の建設と拡張 陸軍200万人の重要装備の生産
A-8	陸軍施設の防衛関係
A-9	陸軍200万人以上増強の為の設備拡張
A-10	重要稀少物資の試験的注文ならびに追加予備

(出所) R. Eiberton Smith, *The Army and Economic Mobilization*, 1959, p. 510.

8) John H. Martin, "Present Status of Priorities," *Harvard Business Review*, Spring, 1941, p. 274.

待するものにすぎなかった。また、この陸海軍軍需局の優先制適用を経済動員全般と有機的に結合させるために、国防諮問委員会の下に「優先局」が設置される<sup>9)</sup>。ここに、優先制に基づく調達機構と機能の一応の開始をみるわけであるが、その狙いは、軍事目的の調達、わけでも緊急度の高い軍事目的の調達の優先(Come First)を実行することであった。例えば、1940年8月における陸軍調達計画の優先順位の割当は第1表のようになっている。

しかし、1940年末からの国防、対英援助計画の拡大は、軍需生産能力とのギャップ、物資不足の顕在化による調達不足と遅延(謂ゆるボトルネック問題)をひきおこし、軍需向け重要緊急物資の優先リストと順位指定による自発的な優先統制の欠陥を露呈することになった。

それは第一に、軍需調達の不足と遅延による優先順位指定の高度化、乱発、として明らかになった。例えば、工作機械の調達はその殆んどが最高順位であるA-1ランクの指定を受け、受注における相対的緊急性の識別という本来の目的が麻痺してしまったのである。そして早くも11月末には序列変更、即ちA-1順位をA-1-a~A-1-jに再区分することになる。また、本請契約への優先指定だけでは予定期日の納品が困難となり、優先権の適用を下請業者に及ぼす必要が生じた<sup>10)</sup>。しかしこれらの修正は、何ら優先統制の欠陥を改善したわけではなく、かえって優先制の高位乱発を助長し、机上事務の煩雑化という形で包括的な優先統制という本来の目的の達成を困難にただけであった。

第二に、調達統制機構として機能する上での国防諮問委員会の制度的限界が指摘される。陸海軍軍需局の優先指定の量と質を統制できず、他方で優先指定を受けた軍需生産は自発性に委せるという状態で、統制権限を国家に集中していくことができなかったこと、統制権限の国家集中の前提をなす軍需計画についての情報・軍需生産・供給能力についての情報を十分に集中しえなかったこ

9) 行政命令8572号(1940年10月21日)

10) 12月15日ルーズベルトは優先権適用拡大を指令したのであるが、本請契約者は下請宛に「自分の政府契約は……の優先指定を受けており、納期を守る為には貴下の契約が迅速に履行されねばならない。よって自分の優先順位を貴下との契約にも及ぼす」という旨の書類を作成し、軍の承認を受ければよいことになった。

とが、調達統制機構としての不完全性を明瞭に示している<sup>11)</sup>。

これら国防諮問委員会の下での優先統制の欠陥を克服し、民間工場の徴発権ならびに、優先統制の強制権を行使し、「立案し執行できる」機関として、翌年1月7日、「国防生産管理局」が設置される<sup>12)</sup>。「民主主義の兵器廠」演説(1941年度一般教書)<sup>13)</sup>と「合衆国国防促進法」(武器貸与法)の制定に伴う、対外援助激増、軍需計画の肥大化にみあう生産増強のために調達統制権限の国家集中強化が要請されたのである<sup>14)</sup>。

第2表 アルミニウムの優先リスト

優先順位	優先項目リスト
A-1~A-10	軍需注文全体
B-1	非常需要に向けた1%の予備量
B-2	重要なサービス、あるいは最大量の生産維持に必要な施設の修繕・置換
B-3	公衆安全保健に必要な製品
B-4	代用品使用による設計変更を行うと生産に重大な支障をきたし、かつ国防生産の需要の高い標準装置の為の生産
B-5	月1,000ポンド以下のアルミニウム使用者
B-6	最終販売価格100ドルにつきアルミニウム所要量2ポンドをこえない需要者
B-7	適当な代用品生産が可能でない製品
B-8	適当な代用品生産が可能な製品

(出所) John H. Martin, "Administration of Priorities," *Harvard Business Review*, Spring 1941, p. 422.

- 11) 自発的優先制の限界は、軍需と民需の競合している生産部門で生じやすかった。その一例が「ダグラスロッキード事件」である。D. M. Nelson, *Arsenal of Democracy, The Story of American War Production*, pp. 111-112.
- 12) 行政命令8629号(1941年1月7日)。生産管理局の主要な任務は、(一)アメリカ陸海軍及びイギリス政府の軍需品需要量の調整を行うこと、(二)軍需調達の発注を統制すること、(三)軍需資源の供給力を確保すること、(四)国防生産の協力を拒否した工場への徴発、(五)優先施策の強化をはかること、(六)国防諮問委員会と軍との連絡調整、等である。
- 13) この教書で、援助の形態として、武器購入資金としてドル借款を与えるのではなく、現物形態の援助を与えようとしたことは、援助の本質を知る上で注目に価する。坂井昭夫、アメリカの対英政策の転換とイギリスにおける財政通貨危機、「経済論叢」第104巻第1号参照。
- 14) National Association of Manufacture の全国16国防産業管区への照会によると、1941年1月に照会先工業家の63%は工作機械の調達難、45%は熟練工不足を産業動員遅延の原因にあげている。(New York Times, July 7, 1941)



生産管理局の統制の第一歩は、調達難を極める工作機械ならびに、アルコアの社独占的支配下にあるアルミニウムの強制的優先制の適用である<sup>15)</sup>。この強制化により、アルミニウム生産者は翌月分の受注簿を生産管理局に提出し、軍需・民需双方の優先指定を受け、さらに生産管理局優先部の非常需要に備え予定生産量の1%の予備プールを義務化された(第2表)。

次に、3月12日のP-1オーダーに始まる一連のPオーダーが発令され、軍需の本請契約者(第一次受注者)が第二次受注者に対し自動的に優先指定を行うことを認めた。これは、統制機構の机上事務の合理化=行政合理化と軍需調達の迅速化・効率化を併せ狙ったものである。例えば、クレーン生産者に電動機、スイッチ、組立部品、黄銅鋳、铸件、鍛造品等の発注に際し、A-1-Cの優先順位を適用させ(P-1オーダー)、工作機械部品生産者に合金鋼、切断機、研磨剤、

第3表 1942年の軍需調達機関の支出みつもりと優先順位による比率  
(1942年2月26日現在)

	陸 軍	海 軍	海事委員会	計
支出みつもり (百万ドル)	41,011 <sup>(a)</sup>	11,624 <sup>(a)</sup>	1,919	55,993 <sup>(b)</sup>
順位による比率	100	100	100	100
A-1-a	50 <sup>(c)</sup>	77	56	56
A-1-b	12	10	42	12
A-1-c	11	3	0	8
A-1-d	6	3	0	5
A-1-e	2	3	0	2
A-1-f	3	0	0	2
A-1-g	4	0	0	4
A-1-h	1	1	0	1
A-1-i	11	2	2	9
A-1-j	0	1	0	1

(注) (a) 海軍支出でAA順位を取得している2900万ドルの支出は含まず。

(b) Navy Defense Aid と Treasury Procured Lend-Lease を含む。

(c) このうち空軍用は大部分 A-1-a 順位を取得している。

(出所) R. Elberton Smith, *The Army and Economic Mobilization*, 1959, p. 523.

15) Thurman Arnold and Sterling Livingstone, Antitrust War Policy and Full Production, *Harvard Business Review*, Spring 1942, p. 268.

プレス機械等の発注に際し、A—1—aの優先順位を自動的に適用させた(P—2—オーダー)<sup>16)</sup>。そして、生産管理局は、Pオーダーに該当する本請契約者に産業報告(購買契約、品目、品質、契約価格、受注人、適用した優先順位等の事後報告)を義務づけ、この産業報告をもとに経済動員に関する情報を集中管理する方向をめざした。このPオーダーによる改革は、軍需優先の産業再編と系列化の促進基盤となるが、他方で優先権適用の自動化、乱発により以前にもまして優先制による統制手段の混乱をひきおこしていることは否めない事実である(第3表)。しかし、同時に採用された産業報告制度は、ストック管理の統制手段としても開発され<sup>17)</sup>、後にもみるように、戦時生産局の統制手段の重要な柱として包摂されていく。

さらに、生産管理局の事実上の拡大版として「供給・優先・割当局 (Supply, Priorities and allocation Board)」が1941年8月に新設され、これと前後して優先制による統制の今や不可欠の補完として割当制が導入される。

Pオーダーの一環としてだされたMオーダーがその一つで、それは、重要物資の非軍需・非重要生産部門での使用を制限し、代用品使用を促進し、効率的な物資備蓄と退蔵に対する全般的統制を行うことを目的にしていた<sup>18)</sup>。

また、生産管理局は消費制限・消費統制を目的に一連のLオーダーを発令している。特にその中で注目したいのは、民需用自動車生産の削減による原材料の軍需動員、自動車生産体系の軍需転換、労働力の配置転換の狙いである。

当時自動車産業はGM、フォード、クライスラー三社の独占的支配下におよそ850社の所有する1,050の工場が存在し、先進的な技術機械体系の集積を行な

16) D. Novick, Anshen and Trupper, *Wartime Production Controls*, 1949, p. 55.

17) 代表的なものは、P—6—オーダーの下に発行された「国防物資供給順位計画」(1941, 5)である。標準型電動機、旋回ドリル等の特殊な生産領域について効率的なストックの維持(余分な集積を生ぜず潤滑も生じない)の為に、部分的な割当制と優先制を組み合わせた。割当は四半期毎の産業報告を基礎としている。同様のオーダーに「保健医療器具供給順位計画」がある。なおこのストック管理とともに代用品使用、デザイン規格化の為に統制も行われた。(Preference Rating Order, No. 22, 1941, 9, 23)

18) 対象品目は、アルミニウム、マグネシウム、タングステン、ネオプレン、ニッケル、ベアリング鋼等であった。

い、重要原材料の消費は圧倒的であった<sup>19)</sup>。また50万人の直接雇用、700万人の間接的部分的雇用が自動車関連産業でなされていた。その大量生産方式と規格化の高度性、ならびに戦闘用兵器機械生産への転換の技術的条件の容易<sup>20)</sup>さ等にもかかわらず、「自動車生産従業員の話によると飛行機用エンジンの生産に使用しうる生産機械はたった10%しか利用されていない<sup>21)</sup>」という実情であった。自動車独占は、陸軍用のトラックを除いては、その殆んどが軍需生産への転換を拒否し続けたのである。

これに対し、生産管理局は L-1-a オーダーに始まる民需用軽トラック、乗合自動車等を中心にした生産抑制オーダーを発し、民需生産削減と資本・労働力・技術・原材料の軍需転換を強制していったのである<sup>22)</sup>。こうして漸やく1941年末には、飛行機エンジン(75%)、機関銃(30%)、戦車・戦車部品(80%)、ディーゼルエンジン(50%)、陸軍向動力部品(100%)の軍需発注を自動車産業が受けるようになった。

その他 Lオーダーの対象となったのは、冷却器(L-5)、家庭用冷蔵庫(L-7)、ストーブ(L-23)、タイプライター(L-54-a)、自転車(L-52)、農機具(L-170)等で、それは耐久消費財中心に350種類に及んだ。

以上、生産管理局の統制改革を概説したが、それは、優先制度を調達統制の基本に据える志向をもちながらも、初歩的な困難と混乱を統制権限の国家機構

19) 国内消費に占める自動車産業の比率は、展性鋼(51%)、ガラス板(75%)、装飾用皮革(68%)、ゴム(80%)、アルミニウム(10%)、銅(13%)、鉛(34%)、鉄鋼(18%)であった。

20) 米国自動車労組 GM 部長 W. P. ルーサーは、自動車工場が日産500台の戦闘機を製作しうるとの意見を政府に提出した。その技術的条件としてあげているのは、(←)自動車工業はその最大生産能力の五割弱を使用しているのみである、(→)現在の機械施設中、航空機生産に転換できる多くの部分がある、(≡)これに必要な改造は、或る種の工具、圧穿台等を自動車及び航空機発動機製造に共通な機械に附加するにすぎない、(≡)現在全機能を發揮していない大車体工場の金属プレス施設は、翼及び機体のプレス用に改造しうる、等であった。(Business Week, 1941, 1, 4)

21) Tolan Committee の報告(1941, 6), (Labor Research Association, Labor Fact Book 6, p. 42)

22) 軍需転換に際し、生産管理局は産業諮問委員会方式を利用し、巨大30社の自動車産業の資本家集団である「自動車製造協会(Automobile Manufacture Association)」を組織させた。民需用自動車生産の完全禁止は戦時生産局になってからのことである。

L-2-g オーダー(1942, 1, 21)乗合自動車生産の完全禁止

L-3-f オーダー( )軽トラック生産の完全禁止

への集中と重要物資の割当統制で補強された P, M, L オオーダー等の優先統制の修正によって解決をはかろうとしたものと言える。この経過はまさしく、第一次大戦期戦時産業局長官であった M. パルチも述べたように「よろめきながらの前進 (a faltering step forward)」であった。

しかし、1941年12月のパールハーバーを契機にした軍事計画・軍事生産遂行の急迫化は、調達統制機構のあり方を一変させ、統制権限集中の一層の強化のために、翌年1月7日、「戦時生産局 (War Production Board, WPB)」が設立される<sup>23)</sup>。戦時生産局に附与された権限の概容は以下の如くであった。

- (イ) 戦時生産局長官は軍需生産に関し、連邦各省ならびに政府代理機関の一切に対し、その政策・計画・方法を決定する。
- (ロ) この軍需生産事項は、資材購入、軍需契約、工場建設拡張、これらに関する金融等のすべてを含む。
- (ハ) 陸海軍軍需局は、報告を大統領になす場合、長官の手を経ることを必要とする。
- (ニ) 長官は一切の軍需生産計画の内容を点検し、その変更を命じることができ。

これらの強力な統制権限を備えた戦時生産局の手でとられた新たな調達統制手段が、「強制的生産要求計画」と「統制物資計画」である。

「生産要求計画」は、P オオーダーを基礎に発展したもので、当初は自発的な形態をとり、産業報告による情報をもとに需要供給計画をたて、重要物資の割当と優先指定を行っていた<sup>24)</sup>。しかし依然としてかなりの重要物資が優先統制の

23) 戦時生産局を中心に戦時動員の包括的統制機構として、経済国防局・人的資源委員会・戦時労働局・戦時労働委員会・戦時海運局・国防住宅局・戦時運輸局・戦時情報局・経済安定局等が新設され、ニューディール期の諸機構等の平時における統制機関の戦時動員も進展する。復興金融会社 (RFC) は「国防設備会社」契約、「国防資材供給会社」契約、「ゴム貯蔵会社」契約等を通じて軍需産業金融に大きく貢献した。(1942年7月現在、戦争保険会社、直接信用を含め110億ドル)。契約による融資は設備資金にのみ関するものであるが、極端な場合は年1ドルという低金利の国家資金である為に、私的独占はこれと民間金融を結合させた上で十分な経営保障を受けている。

また、戦時機関の新設は、統制機構＝官僚機構の肥大化と統制業務の無政府性、麻痺現象をひきおこし、「統制手段の統制」の為に1943年5月、戦時動員局が設置される。

外部で流通し<sup>25)</sup>、他方で優先順位指定のインフレ化が引き続いていたため、戦時生産局は1942年6月、「優先規制第11号」を発して、これを強制化させる措置をとったのである。その内容は、重要金属を5,000ドル以上使用するプラントに対し、四半期毎にPD—25A形式による産業報告を義務づけ、これを戦時生産局資材金属各課に集中し、金属総需要を分析し、軍事優先の立場で需要総額を総供給に一致するまで低減させ、その上で強制的に優先割当を各プラントに認可していく、というものであった。従来の優先順位はこの際禁止され、代わりに「計画」の枠内での順位指定により順位のインフレ化を防ぐことが意図された。こうして、最初のPD-25形式の産業報告用紙が32,000のプラントに送付され、第2四半期の実績と第4四半期の金属需要が調査され、15,000のプラントが「計画」に基づく適用を受けることになった。

「生産要求計画」の目的は「自由な経済制度」と何ら矛盾抵触しない優先制度を、割当制を併用しながら機能させることにあり、その前提として、重要物資を基礎にした産業報告制度の強制的実施の中で情報を集中することを通じ効率の動員に向けた統制機構の統制化＝行政合理化をめざすこと<sup>26)</sup>にあった。この「計画」の本質的契機がまず、情報・割当統制権限の国家機構への集中により、私的独占に対する「統制」行使の条件を拡大せしめたこと、このことが実は、優先的な割当調達をめぐる私的独占間の競争を組織し、私的独占の経営合理化と軍需産業主体のスクラップエンドビルドの強行へと導かれざるをえなかったことは当然のこととして予想される。

しかしながら産業報告制度と重要物資の分配統制の結合によるこの「計画」

24) 「国防物資供給順位計画」(P-6)→PD-25→(P-29, PD-79)→「自発的生産要求計画」(1941, 12)→PD-275(金属)(1942, 2)→「強制的生産要求計画」(PD-25A, 1942, 6).  
 25) 「金属の消費と需要に関する産業報告(PD-275, 1942, 2, 1)」が、全体の90%以上をしめる11,000の製造業者を対象に行われたが、これによれば、1941年第4四半期においても金属消費の50%前後は、いまだに優先指定を受けずに流通していることが明らかになった。  
 26) 「生産要求計画」の提唱者であるD. ノーヴィックは、「計画」により「もはや、優先順位は実際の金属供給をこえて適用されないし、順位のインフレ化を招く調達競争も起こらないだろう。この計画が予想どおり機能すれば……優先制度は実情にかなった動員制度になるだろう」と述べている。D. Novick, Anshen and Trupper, *op. cit.*, p. 116.

も、実は、軍事計画に基づく軍需調達計画と有機的に連関せず、個々のプランは調達に向けた最終生産物の産出計画ではなく戦時生産局の各金属課に結びついて割当を受けるために、軍需生産の有機的体系が形成されず、軍事計画の急激な変化がある場合、対処できないという、動員手段としての致命的な欠陥をもっていた。陸海軍の調達機関は「計画」によって割当てられる重要物資の水準と無関係に調達契約を結ばざるをえなかったし<sup>27)</sup>、生産者の受注簿は依然、高順位の軍需契約で満たされていた。

このために「計画」は実施三ヶ月にして廃棄される破目になり、これに代る体系として、「修正生産要求計画」、「Warrant Plan」、「GM 方式」、「Material Allotment Plan」、「Steel Quota Plan」等が検討されたが、11月2日、最終的に「統制物資計画」が採用されることになった。

「生産要求計画」を代位するこの「計画」は、

- (イ) 「統制物資」(カーボン、合金鋼、銅、しんちゅう、アルミニウム等)に指定された基幹的な生産物資の需給バランスを保つこと。
- (ロ) 軍事、輸出、重要民需の諸計画を協同調整させ、また戦争勝利の為に生産増強が不可欠になる場合には生産資源の産出にむけ必要な措置をとり、「統制物資」の需給バランスを維持すること。
- (ハ) 鉱山から最終生産物にいたるすべての生産工程で、需給のとれた最大限生産を行う為に、最終生産物計画にリンクされた生産計画をもつこと。
- (ニ) 経済の全分野で所定の生産水準の確保に向け継続的な生産と物資の分配統制を行うこと。
- (ホ) 「統制物資」を全生産工程・生産計画の共通の基準・尺度として考え、これを通じて軍事生産計画全体を現実的な規模まで削減すること。しかも最終生産物計画に垂直的に照応させながら削減すること<sup>28)</sup>、を狙った。

27) 陸軍は当初からの「計画」に反対し、戦時生産局との抗争をさらに強めた。両者の抗争は、そもそも1942年5月20日に陸海軍軍需局が新しい優先体系(AA-1~AA-4, AAA)の導入を開始したことから始まっている。R. Elberton Smith, *The Army and Economic Mobilization*, pp. 523-527.

28) D. Novick, Anshen and Trupper, *op. cit.*, p. 166.

このような目的をもつ「計画」の実行の為に当然戦時生産局の機構改革と集権的な行政計画を行いうる調達統制諸機構の一本化が必要なわけで、陸軍省・海軍省・海事委員会・レンドリース局・経済福祉局・民需局・ゴム統制局・戦時運輸局・国防住宅局・戦時石油行政局等の戦時調達の申請機関によって構成される「申請委員会 (Requirements Committee)」が設立され、ここに軍事・輸出・重要民需計画が集中されることになり、従来、調達諸機構の無政府的な調達競争によってひきおこされた統制手段の麻痺現象がさらに上部への統制権限集中によって克服される見通しがつくことになった。他方、戦時生産局に新設される「統制物資課」が産業報告に基づき四半期毎の「統制物資」供給量の調査を行ない、申請委員会が出す給需要計画をリンクさせ検討することにより「統制物資」の需給を一致させ、全体として軍事計画等の需要計画と産業分野での生産計画が策定される。「統制物資課」は生産に関する情報を集中するだけでなく、「統制物資」の割当の調整と効率化の為に行政指導を行ない、さらに「統制物資」の増産対策をも行なうが、「統制物資」の割当方法は、「生産要求計画」とは違って、需要計画が承認されればこれに基いて申請機関が本請契約者に割当て、さらに彼が下請、第二次契約者に割当てるという具合に生産工程の垂直的なルートを通じて行われた。但し、「統制物資」を垂直的に割当てることが困難な特殊生産領域<sup>29)</sup>には「生産要求計画」で採られた水平的割当方式が再導入された。(「統制物資計画」のAクラスとBクラスへの分離。)

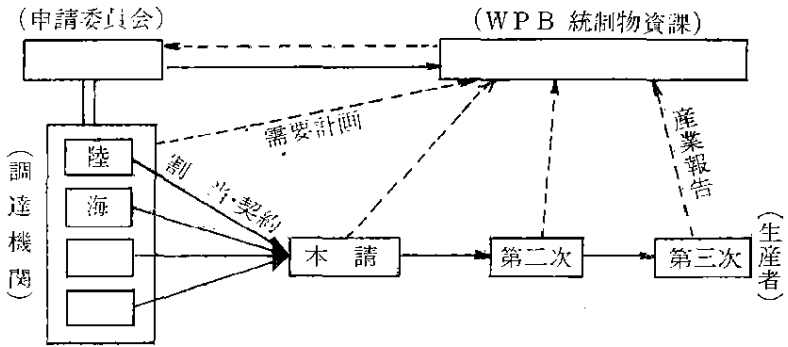
「統制物資計画」は発表されてから七ヶ月余に及ぶ準備を経て、実施されるが、その後、いくつかの修正を受けながらもその基本的性格を維持しつつ戦争終了まで有効な調達統制手段として機能していくのであった。

「生産要求計画」を含む従来の優先割当統制と、この「統制物資計画」の異なる点は、まず、「統制物資」についてはこれを完全な割当統制下におくこと、

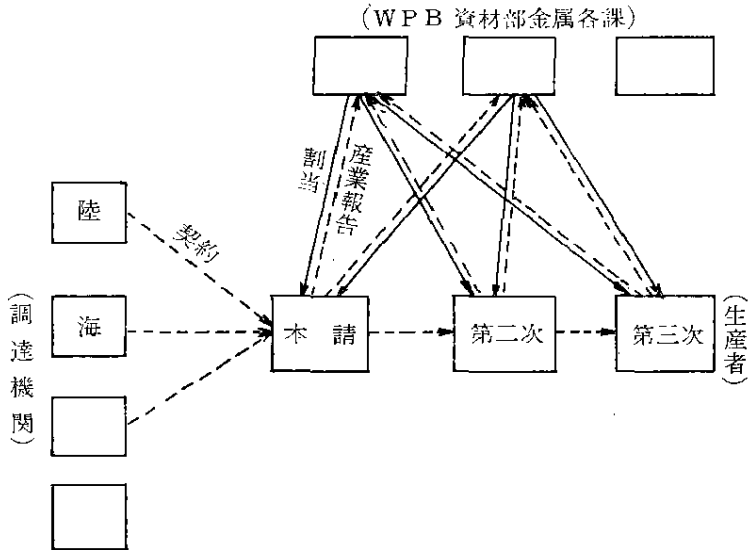
29) 特殊な生産領域とは、農機具、バッテリー、ベアリング、ボルト、ナット、電動ジェネレーター、ラジエーター、工作機械、電動機、ポンプ、ギア、タービン、バルブ等であり、大別すると、数千の販路をもって市場に出される民需最終生産物、工作機械と装置設備、統制物資を生産物単位あたり少量使用するもの、受注生産を行わないもの、である。

第4表 統制物資の割当方法

統制物資計画(Aクラス)



統制物資計画(Bクラス) 生産要求計画





即ち戦時生産にとり基幹的である「統制物資」の分配は……優先順位制度によって影響を受けるべきではない<sup>30)</sup>ということであった。したがって一旦申請委員会が銅、合金鋼、アルミニウム等の所量の割当を軍事・輸出・民需の計画にとり必要であると裁断すると、調達契約はすべて同等の優位性をもち、その意味では、「計画」が全体として排他的な優先権を取得したのである。

また、「計画」は需要計画と調達統制機構を再編合理化する契機として数段高い機能をもっていたことは前にもふれたが、これを別の視角でみると、「計画」はまず、経済動員における系統的な供給の方策とその費用分析の条件を作ったことである<sup>31)</sup>。Pオーダー以降、「国防物資供給順位計画」、「生産要求計画」、「統制物資計画」へと変遷し発展してきた産業報告制度は、この「計画」の段階では、単に物資割当、優先指定の為の情報管理手段にとどまらず、「費用効果分析」の明確な情報としても機能するのである。産業報告制度の確立、あるいは「費用分析課」の業務それ自体は、生産・供給の系統的な統制と調達物資の費用算定をより「科学的」に行おうとするものであるが<sup>32)</sup>、この生産・供給計画が申請委員会を介する需要計画に包括的にリンクされる時、それら

30) D. Novick, Anshen and Trupper, *op. cit.*, p. 170.

31) 1941年に、生産管理局購買部に「費用分析課 (Cost Analysis Section)」が設置され、1942年4月25日には、陸海軍と戦時生産局の同意で、陸海軍価格調整局の実情調査機関として、新たな「費用分析課 (Cost Analysis Section)」が改設されている。

32) Pオーダー以降の生産管理局と、戦時生産局によって行われた産業報告 (1941年3月~1945年9月)は、4,083通にのぼり (うち2,397通は再発行)、第一次大戦期に戦時産業局 (War Industrial Board) が309通の産業報告を行わせたとに比べ、非常に多くなっている。またその内容は、企業の生産能力、生産実績、生産計画、出荷、在庫、発受注等、戦時生産局が政策作成を行う為の情報獲得を狙ったものから、事実上、産業統制の為の行政手段の役割を果たしているものまであった (D. Novick and George A. Steiner, *Wartime Industrial Statistics*, 1949, pp. 42-53) また、当時軍需調達による利潤の統制は、法人所得税・超過利得税等の課税措置によるよりも、調達価格設定に際しこの費用と適正利潤の規制による方がよいとされていたため、契約時の調達価格統制、即ち「再調整 (Renegotiation)」は重要な意義をもつことになった。価格調整局の行う調達価格設定基準の確定に際し、「費用分析課」の機能が尊重されたことは言うまでもない。価格調整局は戦時中に118,062件の再調整を行っているが、例えば海軍価格調整局だけでも350人の職員を擁し、その行政費用は5,650,450ドルにのぼったが、それでもそれは、ここで再調整された調達価格決定による政府への寄付額の0.2%をしめたにすぎず、戦費負担の軽減に貢献している。しかし、このことが財政合理化とともに、再調整基準による独占的優良企業への契約取得という経過から、より「厳格な」調達選別基準になったことは注目しておくかねばならない。(Norman C. Parkin, "Control of War Contract Profits," *Harvard Business Review*, Vol. 24, 1948, pp. 230-234)

は費用と効果の連関性を問題にする前提条件となる。事実、申請委員会の下では、一種のプログラム別予算が作成されているのであり、戦時目的に対する需要の優先制による配置と、この為に必要な経済的諸資源動員の情報集中、費用分析がここで結合されている。換言すれば、この「プログラム別予算」は、直接にはドルに結びついていなかったが、この編成により、膨大な戦争負担に伴う財政・通貨危機を克服しつつ、戦時経済動員と戦時目的の効果的な達成をはかっていく条件を形成したものである、と言えよう。

### III

D. ノーヴィックは、「戦時下生産統制」における手段選択の基本的目標として、次の三点を指摘している。

- (i) 産業制度における慣習の最も少ない崩壊。
- (ii) 政府における行政的負担の最大の経済性。
- (iii) 戦時生産の最大限達成という単一の目的に向けた、すべての政策・諸機関・諸決定の効果的な共同<sup>33)</sup>。

即ち、「自由な経済制度」を最大限に生かしながら、戦費負担による財政・通貨危機への発展を回避していく為には、統制権限の国家機構への集中、行財政合理化をはかることが効率的な産業動員と戦時目的の達成にとって不可欠であることを指摘しているのである。

この際、注目したいのは、統制権限の国家機構への独占、行財政合理化が戦時動員の重要な前提であることには疑いを容れないが、この統制権限の集中強化過程が「自由競争の一般的枠組」を破壊してはならない、としたことであり、現実にも、第二次大戦期の統制手段開発の過程が、「自由競争の一般的枠組」を維持・拡大する方向で進展したことである。

当初、調達制度に優先統制が導入されたことは、経済活動の急激な崩壊をもたらさずに戦時動員の流路を切り拓こうとする政策的意図に基づいていること

33) D. Novick, Anshen and Trupper, *op. cit.*, p. 19.

第5表 調達機関の軍需計画(実績) 1940年7月1日～1945年8月31日

(単位億ドル)

項 目		計	1940 7.1～	1941	1942	1943	1944	1945 ～8.31
軍需計画総計		3,158	36	178	574	862	934	574
武 器 ・ 装 備	飛行機	448	4	18	58	125	160	83
	船舶	412	4	19	70	125	134	60
	銃砲類	99	1	4	18	32	29	15
	弾薬	181	1	4	27	49	58	42
	戦車・自動車	203	2	13	48	59	50	31
	通信・電子計算機	107	×	2	15	31	37	22
	その他の装備	395	9	26	69	103	109	79
(小 計)		1,845	21	86	305	524	577	332
政 府 資 金 融 資 の 建 設	工場	82	1	13	35	20	7	6
	産業用機械装備	79	1	8	29	27	10	4
	非工場・軍施設	107	3	18	51	24	7	4
	住宅等施設	25	1	5	7	8	3	1
	その他の建設	21	2	5	5	6	2	1
(小 計)		314	8	49	127	85	29	16
非 武 器 類	軍支払(給与・移動)	605	4	19	63	147	211	161
	民間支払・連邦戦時機関	106	1	4	15	28	35	23
	農産物買付(輸出向)	58	0	3	12	18	17	8
	海外買付	33	1	3	14	11	3	1
	輸送等	121	1	6	22	29	39	24
	その他	76	×	8	16	20	23	9
	(小 計)		999	7	43	142	253	324

×印 5,000万ドル以下

(出所) Civilian Production Administration (WPB), *The Production Statement*, 1947, 5, 1.

を示していたし、この簡単な優先制が統制手段としては機能麻痺を起さざるを得ないほどに戦時動員が急上昇し(第5表参照)、この為に一段と強力な権限を集中していったPオーダー以後「統制物資計画」に到る過程は、重要物資を軸にした割当統制によって優先制が補完されていく過程でもあるが、それでも、調達契約を締結するか否かは、依然として生産者の謂わば「自由」であった。こ

こでの統制手段開発のあり方は、戦時動員に向け、営業権、あるいはこれに基づく競争の自由に対して、国家がこれを直接的に規制したり、介入するのではなくて、重要物資の配分方式を行政機構が把握する、という形態をとっていたことにその大きな特徴があったと言える。

しかしそうは言っても、重要物資の割当統制権限の国家への強力な集中は、調達取得の可能性をもつ私的独占の側からすれば、調達機関の需要計画に基づく契約を実際に取得し、統制物資の割当を獲得することは、初期の優先制におけるよりも一段と死活の重要性をもって来るわけで、私的独占は調達取得をめざし激しい競争戦を演じたし、調達基準により有利なように企業合理化運動を強力に展開することを余儀なくされた。「統制物資計画」に対しては、私的独占からの強力な反対を受けたのは、この意味では当然であった。例えば自動車独占は、当初からこの「計画」が従来の作業体系(Working Procedure)を根本的に破壊させることになるのではないか、あるいは「計画」実施の行政指導に、新たに数千人の職員補充を必要とするのではないか、という口実で、むしろ「生産要求計画」の方が、ましな統制手段であることを訴えている<sup>34)</sup>。「計画」への進展過程は、私的独占に対する統制力強化の過程だったのである。

こうしてみると、重要物資の割当統制権限の国家機構への集中過程は、なるほどそれ自体としては何ら営業権を侵すものではなかったが、実質的には、私的独占の営業権が国家に集中されていることは事実であり、営業権確保をめざす私的独占の競争は拡大され、この競争を組織することによって戦時動員がはかられたとみななければならない。優先制統制の中で統制手段の麻痺と現象したものは、実は自由な営業に基づく生産の無政府性を反映していたのであり、私的独占の営業権をさらに上部に集中することにより克服しようとしたのが統制権限の国家集中過程であり、「統制物資計画」であった。

このことはまた一方で、「統制物資計画」が統制物資の垂直的な割当を行うように規定されたために、調達機関と本請契約をとれる立場にない非独占中小

34) *Ibid.*, p. 175.

零細企業にとって営業権の致命的な打撃となってあらわれた。何故なら、統制物資の垂直的な割当は、本請契約者(私的独占)の非独占中小零細企業に対する統轄権の確立を意味し、低劣な条件での下請再編成を受け入れるか、さもなければ営業権の完全な破壊を被るか、のいずれかを余儀なくされたからである<sup>35)</sup>。

統制手段開発過程が私的独占の調達取得競争を組織し、このことによって企業合理化と蓄積基盤の拡大を勝ちとっていく経過、あるいは非独占中小零細企業の下請再編成を含め軍需独占を主体にした産業基盤の再編成が進行していく経過、さらには「徴兵さもなければ産業徴兵」のイデオロギーで労働力強制優先制<sup>36)</sup>を適用され、労働強化と労働力流動化が促進されていく経過と背景は、次稿にまたねばならないが、小論の最後に検討しておきたいのは、国家の調達統制機構と私的独占の関連である。

国家の調達統制権限の集中、あるいは統制手段の国家独占が調達取得、調達価格、さらには重要物資の優先割当を利用して私的独占の営業権を部分的にであれ剝奪し、私的独占の競争を組織していくのであるが、これを行行使する官僚機構が私的独占に支えられ癒着しているのである。1942年1月のトルーマン委員会(下院)の報告は生産管理局に255人の「1ドル官僚(dollar-a-year-man)」と631人の「無報酬官僚(working without compensation)」が私的独占から直接派遣されていると述べているし、独占団体からなる多くの「産業諮問委員会」<sup>37)</sup>は経済動員に関する情報を「集中し分析し政府勧告する」という形で統制機構との癒着をはかっていた。

35) 中小企業に対しては、「生産要求計画」が実行された時期に“Limited Users of Material Plan”が出され、「統制物資計画」にはその“Small Order”が予定されたが、事実上は、統制の枠外におくことに政策の中心がおかれ、“Small Order”の広汎な適用も1945年の末までなされなかった。また1942年、“The Smaller War Plants Corporation Act”によって1億5,000万ドルの資金をもつ「戦時中小企業会社」が戦時生産局の下に作られるが、これは中小企業の軍需生産を援助するという名目で、独占に再編ビルドされる中小企業の合理化資金の供給をめざすものであった。

36) 「戦時人的資源委員会(The War Manpower Commission)」は、1942年9月、緊急部門の労働力不足緩和の為に、労働者移動に関する優先制を働き、重要産業への労働者の優先割当を行うことを決めた。

37) D. M. Nelson, *Arsenal of Democracy, The Story of American War Production*, pp. 330-345.

国家独占への統制権限の集中、あるいは営業権の国家独占への移譲という事態は、そもそも国家独占が私的独占の独占的協定に基づいていること、この意味で、国家が私的独占全体の利益を無制約に保障することは、調達取得をめぐる私的独占相互の競争にもみられるように、ありえないことではあるが、他方で、国家独占が私的独占の利益あるいは営業権を否定し敵対的な統制を行うことは絶対にないとみてよいこと、を示している。例えば国家独占による調達価格決定は、「適正な費用と公正な利潤」を前提にした統制であり、この前提になる基準が選別基準として調達競争場裡にあらわれるのである。

国家独占の選別基準、あるいは一般的には統制基準は、「費用—効果分析」によって現実的な意義を与えられるのであり、前節にみた産業報告制度はこの意味で重要であった。膨大な戦費負担に伴う財政・通貨危機は、貨幣情報として産業動員計画、調達計画に組み込まれる。重要物資を中心にした産業動員における資源配分と、財政・通貨危機を反映した資金配分が結合されて、ここに国家独占の統制基準が形成されるのである。

簡単な優先制度から「生産要求計画」、「統制物資計画」へと変遷する統制手段開発過程は、この意味で、国家独占の統制基準形成過程でもあった。

「統制物資計画」は、連邦政府機構改革の手段として採用された PPBS (Planning, Programming and Budgeting System) の起源として注目されているが、その採用が、ドル危機の爆発する1960年代であったことは極めて象徴的であった。