

經濟論叢

第 135 卷 第 1・2 号

戦後日本の貨物輸送に関する統計的分析……………	池 上 惇 張 風 波	1
いわゆる「植民地物産」について (3)……………	渡 辺 尚	20
現代における農家経済構造と負債問題 (上) ……	大 塚 茂	44
軍事研究開発と軍事費の膨張……………	新 岡 智	62
第二次世界大戦前における大阪の 都市形成過程……………	川 瀬 光 義	80

経済学会記事

昭和 60 年 1・2 月

京都大学経済学会

軍事研究開発と軍事費の膨張

——戦後アメリカ軍産複合体の確立(2)——

新 岡 智

はじめに

戦後アメリカ国家財政の特徴の1つとして、巨額な軍事支出があげられる。その巨額な軍事支出の下で成長し、アイゼンハワーによってその不当な影響力を警戒しなければならないと指摘された「軍産複合体」は、いかなる内実をもってアメリカの政治・経済の中に確固たる位置を占めることになったのか¹⁾。この問題の解明が本稿の課題である。

確かに、アメリカの財界が巨額の軍事支出に支持を与える理由は、V. パーロが指摘しているように、企業が受けとる軍需利潤と外国投資利潤の大きさにあるといえよう²⁾。しかし、このことを指摘するだけでは不十分である。絶えず

1) 戦後アメリカの軍事化過程は、「軍産複合体」の確立の過程でもあるわけだが、それを政治・行政機構・軍事戦略の3側面についてみるならば次のことが指摘されねばならない。政治的には、1947年のトルーマン・ドクトリンの直後に国家機関から「不忠誠」分子を追放する目的で発布された「官吏忠誠令」が重要である。これによって、1953年までの6年間に475万6705名の職員・志願者の審査が行なわれ、560名が解雇もしくは任用が拒否された。それに加え、1954年まで吹き荒れたマッカーシズムが反共イデオロギーを使って国民を弾圧したことで、軍事化に対する国民の反対は抑えこまれたといえよう。行政機構の側面からみると、1947年国家安全保障法による国家安全保障会議、中央情報局、国家安全資源委員会、国防総省(1947年には国防長官職のみ設置、1949年の法改正により設置)、北大西洋条約機構(1949年)などの「冷戦機構」の整備によって軍事化の機構は固まったといえる。また、軍事戦略的には、1953年アイゼンハワーによって提唱されたニュー・ルック戦略＝即時大量報復戦略が重要である。この戦略によって、第2次大戦までとられていた伝統的な「動員戦略」は過去のものとなり、平時においても巨額の軍事支出によって強固な国防体制を維持しようという「常時即応戦略」が核抑止戦略として確立することになる。以上については次の文献を参照されたい。岡倉古志郎「アメリカの政治体制」1949年、アメリカ学会訳編「原典アメリカ史」第6巻、1981年、横田茂「アメリカの行財政改革」1984年、山田浩「核抑止戦略の歴史と理論」1979年。

2) Victor Perlo, *Militarism and Industry*, 1963, p. 53. 清水嘉治・太田諒訳「軍国主義と産業」1970年、68ページ。

軍事費を押しあげ、その不当な影響力を拡張しようとする「軍産複合体」の力の源泉は一体どこにあるのか。この問題が明らかにされねばならない。

前稿では、軍需市場において国防総省と軍需企業を結びつける軍需調達制度に検討を加えた。そこで得られた結論は、1947年軍需調達法の制定によって、巨大軍需企業が市場の独占的確保を実現し、研究開発（以下 R & D と略す）に伴うリスクを政府へ転化することで利潤も確実に取得し、兵器 R & D と生産の主体となるということであった³⁾。

しかし、このことは国防総省と軍需企業の結合の一部を明らかにしただけである。国防総省と軍需企業の結合は、軍需発注が実際になされる以前の様々な政策決定レベルでも行なわれているのである。それは、軍需企業相互の軍需発注獲得競争から生ずる当然の帰結といえる。すなわち、「政府部内での戦略—軍事技術（兵器体系）—軍事予算の動きを企業内部でいわば先取りし、研究して、新しい戦略の方向を予測し、長期の投資計画をきめるのである。そうしなければ、はげしい受注競争にうちかつことはできない」⁴⁾のである。国防総省が軍需調達品を具体的に提示してからでは、すでに遅しということにならざるをえない。企業相互の激しい受注競争は、軍需調達を規定する戦略—軍事技術（兵器体系）—軍事予算という政策決定レベルにおいて、国防総省と軍需企業との結合を不可避的に生みだしていく。

この結合の具体的内容を検討するに際して、我々は、戦略や軍事予算や兵器調達に対して軍事技術（兵器体系）とその R & D がもつ先導的・中軸的役割に注目する。それゆえに、R & D の担い手としての科学技術者の軍事行政に果す役割の検討に焦点はおかれる。

I 兵器調達における研究開発の役割

軍需調達内容は、技術進歩の反映として歴史的に大きく変化してきており、

3) 拙稿、戦後アメリカ軍需調達制度と政府部門の再編、「経済論叢」第131巻第3号、1983年3月。

4) 島恭彦「軍事費」1966年、37-38ページ。

第2次大戦から1950年代末までの動向は第1表に見られるような状況にある。1958—60会計年度の主要調達兵器は航空機・誘導ミサイル・電子通信施設の3つである。これらはその後も国防総省による軍需調達品の大宗をなすものであり、軍需企業にとってもこの3つの分野において調達契約を獲得できるかどうかは、その企業の利潤確保と成長にとって決定的なことであった⁵⁾。

この航空機・誘導ミサイル・電子通信施設は調達額の点で巨額であるだけで

第1表 軍需調達内容

	第2次大戦 1940年4月-1944年12月		朝鮮戦争 1951-53会計年度		ミサイル時代 1958-60会計年度	
	額 (100万ドル)	%	額 (100万ドル)	%	額 (100万ドル)	%
主要軍需調達	186,083	100.0	36,749	100.0	55,599	100.0
兵器部門					44,144	
航空機	59,503	32.0	14,716	40.0	18,692	33.6
誘導ミサイル	70	.037	485	1.3	12,311	22.1
船	27,648	14.8	2,194	6.0	2,755	5.0
軍需品	47,652	25.6			2,899	5.2
戦車					1,249	
兵器					520	
弾薬					1,130	
電子・通信施設	9,128	4.9			7,487	13.5
非兵器部門	42,152	22.7	19,351	52.7	11,455	20.6
生活品					1,422	
布地・服					597	
燃料					2,706	
その他のハード・グッズ					2,587	
建設					4,142	

出所) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*, 1962, pp. 108-109.

- 5) 航空機・誘導ミサイル・電子通信施設の受注は大企業に独占されている。この分野で小企業が受注している比率を1万ドル以上の調達額でみると(1959会計年度)、各々2.7%, 1.4%, 10.3%と極めて低い。Materials Prepared for the Subcommittee on Defense Procurement of the Joint Economic Committee, *Background Material on Economic Aspects of Military Procurement and Supply*, 86th Cong., 2d Sess., 1960. p. 91.

なく、アメリカの戦略体系においても中枢的位置を占める兵器である。それゆえに、これらの兵器は冷戦下で R & D が不断に行なわれている分野でもある⁶⁾。このような兵器システムの開発・生産・実践配備という3段階での費用の割合をみたのが第2表である。兵器システムに占める R & D の割合は歴史的に増加の一途を辿っているのがわかる⁷⁾。また、R & D は絶対額においても増大してきた。1920年代の航空機プロトタイプ費用は1万ドル以下、1930年代後半では60万ドル、1940年代では数100万ドル、1955年のジェット戦闘機では1000—2000万ドル、B-70 にいたっては数億ドルであった⁸⁾。

兵器システムにおける以上のような R & D 費用の相対的かつ絶対的増大は、

第2表 空軍兵器システム支出内訳

システム	R & D	生産への支出	配備	合計
B-36	2%	25%	73%	100%
B-47	3	47	50	100
B-52	5	50	45	100
B-58	18	52	30	100
B-70 (small force)	30	43	27	100
B-70 (large force)	12	45	43	100
F-86	1	23	76	100
F-100	3	39	58	100
F-105	21	49	30	100
F-108	23	42	35	100
Atlas-Titan	20	39	41	100
Dynasoar	19	43	38	100

出所) 第1表と同じ, p. 315

- 6) 航空機とミサイルは、1955年から1960年までの間、軍事的 R & D 支出の60%-70%を占めていた。Murray L. Weidenbaum, *The Impact of Military Procurement on American Industry*, in J. A. Stockfish (ed.), *Planning and Forecasting in the Defense Industries*, 1962, p. 144.
- 7) 第2表は、R & D・生産・配備の費用に占める R & D の比率であるが、調達支出 (R & D と生産の費用) に占める R & D の比率を歴史的にみても、1945年の5%から、1960年の40%、1975年の57%へと増大してきている。Jacques S. Gansler, *The Defense Industry*, 1982, p. 102.
- 8) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*, 1962, p. 350.

当然のことながらこれらの産業における労働者構成に大きな変化をもたらすこととなった。このことを航空機産業を例にとってみるならば、1954年に54万1000人いた生産労働者は、1959年には45万1100人へと17%減少し、逆に科学技術者の数は、1954年の4万8500人から1959年の9万4900人へと96%の増加を示していた⁹⁾。

R & D が以上のようにますます重要な役割を果たすことになるのは、戦後アメリカが採用した核抑止戦略と深いつながりをもっている。つまり、敵の最悪の攻撃にも生き残り、かつ敵にそれ以上の大量の打撃を与える力をもつことによって、事前に敵に攻撃をおもいとどまらせるという抑止戦略¹⁰⁾に立つかぎり、防禦力とともに、敵の防禦をかいくぐり攻撃できる兵器が要求されることになる。それゆえに、一方における技術の優位は、他方におけるそれへの追いつき、追い越しを惹起し、その悪循環の中で新しい兵器をつくるべく R & D 投資が肥大化していくこととなる。このような状況下では、国防総省自身が絶えず新兵器を求めて巨額の R & D 資金を支出するのみならず、各軍需企業は、よりすぐれた兵器を国防総省へ売り込むべく激しく競争することになる。その売り込みの際、決定的に重要なことは国防総省から R & D 契約を獲得することであり、それを可能とする技術力をもつことである。だからこそ各軍需企業は、国防総省が必要としている兵器、これから必要とするだろう兵器を開発すべく競って優秀な科学技術者を手に入れようとするのである。1955年に国防副長官ドナルド・クォーレスは、技術者の不足は「侵略者の既存のどのような兵器よりも国家の安全保障にとっては潜在的に大きな脅威である」¹¹⁾と述べたが、国家の安全保障にとって科学技術者が不可欠だということは、とりまなおさず兵器の R & D と生産を支える企業に十分な能力をもった科学技術者が必要だと

9) *Ibid.*, p. 162. 生産労働者の減少は、兵器が大量生産でなくなったことの反映でもある。爆撃機生産の推移をみると、第2次大戦中 B-29 は3,700機以上、朝鮮戦争時 B-47 は約2,000機、1950年中葉から末まで B-52 は約600機、1960年初期 B-58 は200機以下という状況であった。*Ibid.*, p. 161.

10) 山田浩、前掲書、75ページおよび280ページ。

11) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *op. cit.*, p. 170.

いうことを意味し、そのことは各軍需企業の立場からすれば軍需発注の獲得にとって量・質ともに十分な科学技術者の存在が決定的であるということの意味する。だとすれば、R & D とその担い手としての科学技術者の動向を検討することが求められるのは当然といえよう。

II 投資戦略と科学技術者

国防総省は、戦略・兵器 R & D・兵器調達などの業務遂行のために多数の科学技術者を抱えている。1959年の統計では、政府の科学技術者14万9827人中、国防総省には5万6155人（全体の36%）がおり、政府の他の機関に比べて圧倒的に高い比率を示している¹²⁾。

他方で、R & D や兵器生産を行なっている軍需企業においても、すでに見たように科学技術者は決定的に重要な存在となっている。GE においては、同社の科学技術者2万2000人のうち65%が国防関係に従事しているという状況にある¹³⁾。

国防総省と軍需企業が共に、兵器体系高度化の中で科学技術者をますます必要とする¹⁴⁾ということは、科学技術者の獲得をめぐる激しい「競争」が生じることを予想させる。国防に不可欠な科学技術者等の専門家をいかにして国防総省に引きつけ、保持しておくかに関する方策を勧告したコーディネーター報告と呼

12) National Science Foundation, *Scientific and Technical Personnel in the Federal Government 1959 and 1960*, 1962, p. 6.

13) Victor Perlo, *op. cit.*, p. 42. 邦訳54ページ。

14) 島恭彦氏は、かつて現代資本主義国家の社会経済的機能を明らかにする方法として、経費・政府雇用・政府資産の3側面からの国家機能への接近を提起し、具体的検討を行なった。その際、氏は1930-50年における軍事雇用の変化について次のように述べていた。「この国防部門におけるシヴィリアンの増大は一体なにを意味しているのだろうか。……もともと第1次大戦以来はじまった軍事技術の高度化、戦争の機械化、軍需品の補給と調達と生産の大規模化とは国防部門における管理および技術関係の職員の比率を高めずにはおかない。それは、技術要因や管理職員の増大となり、国防部門全体の質的な変化をよぶであろう。……独占産業の経営の内部では管理部門、技術部門を中心とするホワイト・カラーが、生産的労働者よりも高い比率で増大する傾向にある。軍需経済においては、また独占的な軍需産業が一そうこういう傾向をしめすだろう」。（島恭彦「現代の国家と財政の理論」1960年、74-75ページ。）氏の指摘から、現代国家の機能をもう一步踏み込んで分析するには、国家（ここでは国防総省）と企業の両部門にまたがって存在する科学技術者の相互関連を検討する必要がある。

ばれる1957年の「専門家と技術職の俸給に関する国防諮問委員会の報告」は、次のような事実認識をしていた。

最高水準にある文官の雇用において、国防総省は稀少な技能を求めて産業と直接競争している。産業は、より大きな経済的誘因を自由に提供できる。結果として、国防総省はしっかりした経歴をもった文官——技術者、科学者、管理者の驚くべき損失を被っている¹⁵⁾。

このように有能な科学技術者の雇用をめぐる国防総省は産業に遅れをとっているのみならず、損失を被っている状況にすらある。同報告によれば、国防総省の科学技術者が企業に奪われていくのは1951年以降に顕著になり、これはその後増大を続け、1956年には GS-12 以上¹⁶⁾のポストにあった人々の企業への転職率は1951年の4倍となっていた¹⁷⁾。国家安全保障会議のスタッフとして国防政策の作成に関わってきた S. P. ハンチントンはこの事態を要約しつつ、次のように述べている。「軍需会社に雇われた将校は通常著名な人物ではなく、名誉職としてよりもいわば“現役”(in operational)として会社へ入ってきた比較的若い人々であった。将校のうちほとんどは、ある特殊な科学部門における技術的エキスパートであり、多くは陸海軍の技術部門において高い地位に就いた人々であった。軍需産業に雇われた技術者たちは戦後10年間に私企業に雇われた陸・海軍の将校グループの中でも唯一最大のグループを構成した。航空機会社とその関連企業だけで、それらのうちの重要な部分を占めていた」¹⁸⁾。国防総省の有能な科学技術者が、航空機・ミサイル・電子通信施設等の R & D

15) Defense Advisory Committee on Professional and Technical Compensation, *Report of the Defense Advisory Committee on Professional and Technical Compensation*, Vol. II, 1957, p. 4.

16) 連邦公務員は給与法制上、次の4つに分類される。(1)1949年分類法の適用を受けるもの。(2)賃金委員会の管轄に属するもの。(3)郵務職員給与法の適用を受けるもの。(4)その他。ここで GS と示されているのは、1949年分類法一般俸給表のことであり、等級は GS-1 から GS-18 まで存在する。人事院事務総局管理局法制課「米国公務員制度概要」1957年、132-137ページ。

17) Defense Advisory Committee on Professional and Technical Compensation, *op. cit.*, p. 4.

18) Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, 1957, p. 365, 市川良一訳「軍人と国家」(下) 1979年、94ページ。

や生産を行なっている軍需企業へ転職していったのである¹⁹⁾。

ところで、我々は以上のような事態を見る時、なぜに国防総省から軍需企業への転職が増大したのか。そして更に、このような事態の進展は、国防総省と軍需企業の関係に何をもたらすことになったのかを明らかにしなければならない。

転職増大の理由を考える時に注目すべきは、戦後一貫して追求されてきた R & D と兵器生産の民間委託・依存政策である²⁰⁾。この政策によって国防総省は、1960年までに R & D の70%以上を企業に委託するようになっていたし、それも R & D の初期段階から委託するというものであった。このことから2つの事態が生じる。その第1は、国防総省における科学技術者の仕事内容の変貌である。国防総省が R & D を企業に委託することによって、国防総省の科学技術者は、企業から提出された見積り文書などを検討するだけの“ディスク・エンジニア”にならざるをえなくなる²¹⁾。実際の R & D に従事することができないということは、科学技術者にとっては耐えがたいことである。委託の進展によって生じた第2の事態は、国防総省と軍需企業の俸給格差の拡大である。R & D の企業への委託に際して、国防総省は R & D 遂行に用いた費用を企業に支払うという契約 (cost-reimbursement contracts) を取り結んでいるが、これは企業が科学技術者を引きつける強力な手段となっている。つまり、企業は費用の中に自らの雇用している科学技術者への報酬を含ませ、そのことによって俸給の一部を国防総省に負担させることが可能であるし、そのようにして高い俸給を実現しているのである²²⁾。1947年と1958年で科学技術者の中位の俸給を産業と政府とで比較すると、1947年には産業対政府=100:91.5であったも

19) 1959年には、国防総省との軍需契約額上位100社に転職、「天下り」した退役大佐や海軍の大尉の数は721名であり、この中に科学技術者も含まれている。William Proxmire, *Retired-Ranking Military Officers Employed by Large Contracts*, in Herbert I. Schiller and Joseph D. Phillips (ed.), *Super State: Readings in the Military-Industrial Complex*, 1970, pp. 73-74.

20) 拙稿、前掲論文、85-89ページ参照。

21) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *op. cit.*, pp. 92-93.

22) Defense Advisory Committee on Professional and Technical Compensation, *op. cit.*, p. 70.

のが、1958年には100:87と格差は広がっていた²³⁾。更に、我々が注目している上級の科学技術者における俸給を見てみよう。第1図は、1956年における産業と政府との俸給比較である。その格差は15%~20%という状況であるけれども、上級の科学技術者になるにつれて俸給額格差は大きくなっている。産業の俸給が図では平均値となっていることを考慮すれば、産業のトップの科学技術者の俸給と政府のそれとの格差は更に広がることになる。

以上、見てきたように、国防総省の科学技術者は、R & D 委託政策の中で実際のR & D を国防総省内で遂行できなくなってきたこと、また委託の際の契約方式によって企業が高い俸給を科学技術者に支払ったことに導かれて、軍需企業へ転職していったのである²⁴⁾。

1950年代のこのような科学技術者の軍需企業への転職が何をもたらしことになったかは、政府の R & D を問題にした通称ベル報告(1962年)と呼ばれる「R & D のための政府契約に関する大統領への報告」に明瞭に語られている。

技術的性質の政策決定と政府自身がすべき管理機能の遂行を契約者にまします大きく依存しているがゆえに、本質的な管理機能を行なう政府の能力は減退してきた²⁵⁾。

すなわち、この報告は R & D の民間委託の進展によって、政府の管理能力が解体してきたという認識をしているのであり、そして、次の3つの課題を検討している。

- 1 ある R & D が契約に出されるべきかどうかの決定に関する考察
- 2 R & D 契約に適用されている政策と実践の改善
- 3 R & D 活動を直接に遂行する政府能力の改善²⁶⁾

この3つの改善課題の基礎には、「もし、我々が公的機能の遂行と公的資金

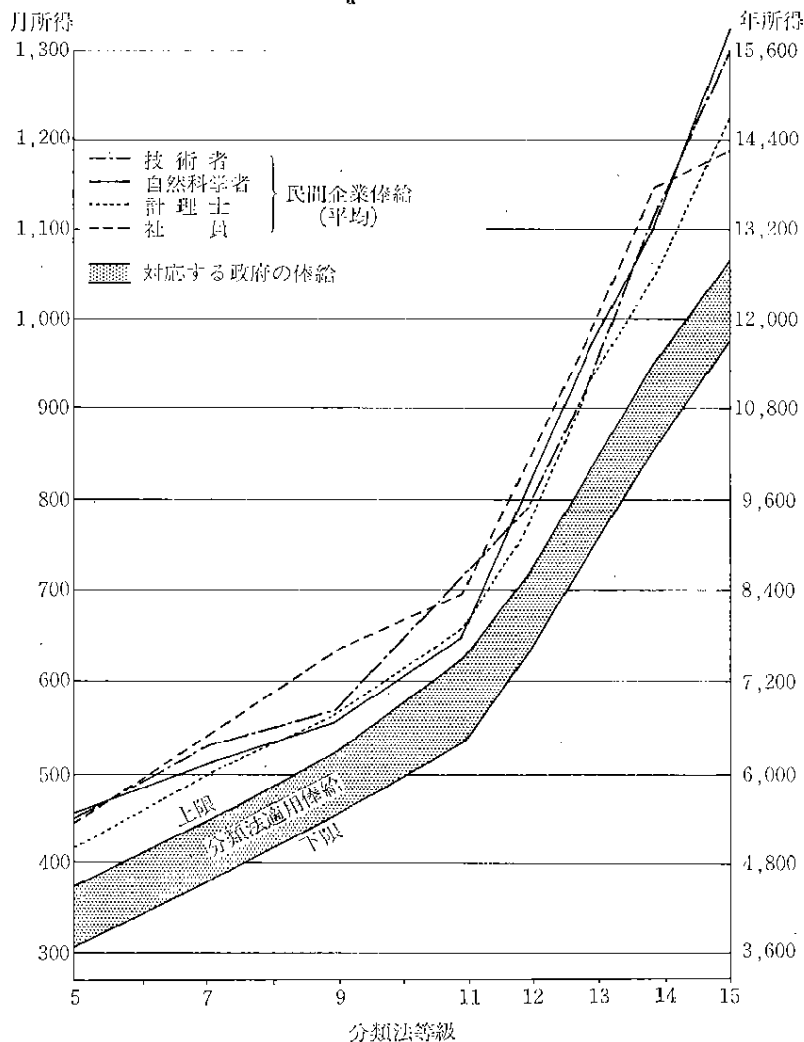
23) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *op.*, p. 91.

24) 政府をやめた GS-11 以上の科学者の70%は俸給上の理由からであることが空軍の調査で明らかにされている。Ibid., p. 90.

25) Bureau of the Budget, *Report to the President on Government Contracting for Research and Development*, 87 Cong., 2d Sess., 1962, p. 4.

26) Ibid., p. 5.

第1図 産業対政府の俸給比較



出所) Defense Advisory Committee on Professional and Technical Compensation, *Report of the Defense Advisory Committee on Professional and Technical Compensation*, Vol. II, 1957, p. 32.

の利用に対して適切な責任をもとうとするならば、どんな契約者にも移転することのできない管理の基本機能がある」²⁷⁾という認識が存在する。国家資金の使用をとまなう公共政策の決定に、政府自身が責任を負うべきであると改めて強調されねばならないことに、本来、国防総省がすべき兵器 R & D や戦略研究などが、企業への委託政策の下で、逆に軍需企業の主導でなされていることが示されているといえよう。かつてロッキード社の技術者であったオールドリッジは、「今日の兵器システムの多くは、軍事メーカーの方から国防総省に開発を売り込んだ提案から生まれたものだ」²⁸⁾と説明している。

このように軍需企業が科学技術者を独占することによって、国防総省のもつ「管理の基本機能」すら奪いとり、戦略—軍事技術の過程を自らも研究し、逆に国防総省へ採用をせまるまでに到っている事態は巨大な浪費を生みだす基盤ともなっている。

企業は国防総省への新兵器開発の売り込み競争において、性能・経費・完成必要時間などについて「楽観論」をふりまき、契約を獲得しようとするのが常である²⁹⁾。その「楽観論」は、彼らの独占している科学技術者によって「科学的」な論証を与えられる。国防総省は、それを批判的に検討することのできる技術力を奪われているし、企業と結びついた軍事官僚によって、この「楽観論」

27) *Ibid.*, p. 8.

28) R. C. オールドリッジ、服部孝訳「核先制攻撃症候群」1978年、13ページ。

29) ヒッチとマッキーンは、このことについて次のように指摘している。「残念なことに、研究開発に従事する会社の間の競争は、現在のところ、主として予備設計 preliminary design の段階に集中している。すなわち、“各会社から新しい兵器体系の開発案を（紙の上での予備設計、という形で）提出させ、それらの案のうちから1つ（もしくはせいぜい2つ）だけを選んで、ひきつづき支持を与える”というやり方が、各軍共通の慣行になっているのである。その結果、各会社は、争って“最も魅力のありそうな、最も有望そうな設計図”をつくることに熱中している。しかし、この種の競争は、楽観と誇張の競争になる場合が、非常に多い。そして、誇張の度合いが大きい会社ほど、契約を獲得するのである。競争が効果的に進歩を促進するのは、消費者が合理的な選択をなしうるだけの十分な知識をもっている場合、に限られる。そして、多くの証拠が示すように、誰も——行政官であろうと、科学者であろうと——予備設計の段階で、いち早く勝者を選び出せるような人はいないのである。」Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, 1960, p. 251. 前田寿夫訳「核時代の国防経済学」1967年、359ページ。

受け入れの体制は強固なものとなっている。ここにおいて、1950年代を通じて巨額な軍需契約の全部は、最初の見積りを300%—700%上回る経費を含み³⁰⁾、1950年代、1960年代で100億ドル以上の24の兵器システムにおいて、兵器電子システムの性能が設計書通りだったことはほとんどないという事態が生じる³¹⁾。効率性・経済性を追求する立場で押しすすめられた軍事 R & D の民間委託は、国防総省の科学技術力を解体し、巨大軍需企業に有能な科学技術者の独占を許し、受注競争の中で逆に巨大な浪費を生み出すシステムをつくりだしたといえよう。

このように、戦略—軍事技術の動きを企業が先取りし、国防総省に採用をせまってゆく過程こそが軍需企業における資本蓄積の特徴であると断言してよいであろう。つまり、「投資戦略」が「軍事戦略」に影響をあたえ、その方向を決定している。これがよくいわれている現代の「産・軍」結合の特徴である³²⁾。そして、これこそ朝鮮戦争以降の軍事費の下方硬直性とでも呼びうる事態を生ぜしめた1つの大きな力なのである³³⁾。

III 軍事政策決定と予算編成

これまでの検討において、巨大軍需企業による戦略—軍事技術過程の先取りと、その採用を国防総省へ認めさせることが可能な根拠を示してきた。ここで、

30) Sidney Lens, *The Military-Industrial Complex*, 1970, p. 4. 小原敬士訳「軍産複合体制」1971年、5ページ。

31) William Proxmire, *op. cit.*, p. 52.

32) 島恭彦, 前掲書, 16ページ。

33) 軍事費の下方硬直性・膨張の原因把握は論者によって異なる。南克己氏は戦後の軍需産業、特に核・エレクトロニクス・航空機という政府による R & D 支出の多い産業を IB と把握し、そして、この IB が冷戦という「政治の論理」に規定されて、アメリカの経済力をこえて拡大するという論理で軍事費の膨張を説明する。だから戦後アメリカ経済の矛盾は、「……この国家独占的=軍事的統体の維持・再生産の必要と、他方それを支える経済循環プロパーとのあいだの矛盾・対抗へと発展する」(南克己, アメリカ資本主義の歴史的段階, 「土地制度史学」第47号, 1970年, 25ページ)という形で把握される。これに対して、北村洋基氏は「政治的必要」をこえて独占資本の「経済的必要」が進展することに IB なり「軍産複合体」なりがもたらす矛盾をみるべきと批判している。(北村洋基, 現代資本主義の理論と構造, 「講座 資本論の研究」第5巻, 1980年, 73-74ページ) この北村氏の主張も、我々が検討してきた巨大軍需企業による科学技術者の独占という事実が示されることによって、はじめて納得しうるものとなる。

具体的に政策決定のあり方を考察し、最終的にいかにして軍事予算の編成がなされるかを検討することによって、国防総省と軍需企業の結びつきとその力を明らかにしよう。

国防総省に戦略—軍事技術の採用を強制してゆくという時、軍需企業は大別して2つの方法で——非公式な方法と公式の方法——それを実行する。

非公式の方法とは、これまでも再三批判を浴びてきたやり方である。すなわち、企業は「天下り」した軍事官僚の人的関係を利用して、兵器調達決定に権限を有する現役の軍事官僚を接待したり、企業に採来のポストを約束したりすることによって、国防総省の戦略・兵器 R & D 計画に関する情報の入手と自社兵器の売り込みを行なうのである³⁴⁾。これは、受注競争に勝ち抜く手段として企業にとって欠かすことのできないものとなっている。

公式の方法とは、諮問委員会を利用するやり方である。諮問委員会とは、戦略や兵器 R & D などの政策を諮問するために専門家を大学や企業から集めてつくっている委員会であり、国防長官事務局や3軍に設置されている。当然のことながら、諮問事項に関して専門的知識をもっている軍需企業の科学技術者もそれに含まれている。軍需企業はこの場を利用して、自らが独自に遂行していた、あるいは遂行しようと予定している兵器 R & D 計画を国防総省に押しつけることができるわけである。

このような事態を前にした時、Don K. プライスの次の指摘は注目に値する。「われわれはすでに、執行部が立法部に優越しているということに頭を悩ましてきた。今やわれわれは、公選執行部がかれら自身の行動を真に理解できないのではないか、かれらが単なるみせかけとなって、その背後に決定を現実に統制する科学者——かれらの多くは専任の公務員でさえなく、その第1次的忠誠は大学または会社に捧げられている——の権力をかくしているのではないかと心配している」³⁵⁾。大学や企業の科学技術者が諮問委員として、実質的に政府の

34) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *op. cit.*, p. 242.

35) Don K. Price, *The Scientific Estate*, 1965, p. 16. 中村陽一訳「科学と民主制」1969年、16ページ。

政策決定を左右しているのではないかというこの危惧は、軍需企業の科学技術者がその高い技術力、専門的知識を基礎にして、諮問委員会においてイニシアティブを発揮していることを考えるならば当然のことといえよう。

そして更に、次のような事態に目を向ければ、軍需企業の科学技術者の力が政策決定に大きな影響を及ぼすことになるのは確実なことと思われる。それは、国防総省内の政策決定機構において R & D 関連組織の比重が大きくなっていること、すなわち、科学技術者の地位と権限が大きくなっているということである。海軍研究局、海軍作戦部準備担当次長、空軍開発担当参謀次長、陸軍参謀室の R & D 主任官などは、今日、軍の最高指揮官に対して独立に助言を行なうことが可能となっている³⁶⁾。軍部内での政策決定に科学技術者が大きな力をもち、そして他方で軍部内の科学技術者よりも軍需企業の科学技術者の方が専門性においても優位にあるということは、諮問委員会などを利用して、軍需企業が軍需調達を（広くは国防政策を）左右するという事態を生みだす。だからこそ、このような政策決定過程における科学技術者の影響の増大に対して、アイゼンハワーは「軍産複合体」の不当な影響を問題にした告別演説で次のように述べたのである。

公共の政策自体が科学上・技術上のエリートのとりこになってしまうといふ……危険に対して警戒を怠ってはならない³⁷⁾。

それでは次に、政策遂行の裏づけとなる予算編成は、いかなる形でなされているのかを検討してみよう。予算編成過程において、行政府で大きな権限をもっているのは予算局である。軍事費の編成においてその力が示されたのは、1950年度予算編成過程であった。

1950年度国防総省予算は、まず大統領が国家安全保障会議や統合参謀本部に

36) Don K. Price, *Government and Science*, 1954, p. 174. 中村陽一訳「政府と科学」1967年、161ページ。

37) Dwight D. Eisenhower, "Farewell Address", in J. K. Javits, C. J. Hitch, A. F. Burns, *The Defense Sector and American Economy*, 1969, p. 98. 小原敏士編「アメリカ軍産複合体の研究」1973年、215ページ。

相談することなく、予算局の助言に基づき150億ドルという歳出限度の上限を設定した。ところが3軍の見積り額の合計は300億ドルであり、予算局の示した限度枠の2倍にも達するものであった。そこで国防長官フォレストは、169億ドルに縮小した予算案を大統領に提出した。しかしそれは拒否され、その後、150億ドルに7億7000万ドルの追加予算を要求したのであるが、それも拒否されることとなった。最終的に、予算局は国防総省歳出限度枠150億ドルを更に削減し、結果として1950年度国防総省予算は約130億ドルとなったのである³⁸⁾。予算局がその権限と判断によって、軍事費の削減を行なった姿をここに見ることができよう。

ところが、1950年代後半にいたって事態は全く逆転したものとなっていた。1959年の主要国防問題に関する公聴会で、予算局長スタンスは国防総省予算の編成について次のように証言していた。

スタンス：

我々は通常国防予算に関しては、予算局独自で聴聞会を行なうことはしない。そこには時間的問題がある。それゆえに我々は、国防長官に対する3軍の要求に関して合同の検閲を行なう。

この合同検閲は、国防長官事務局と予算局によって行なわれる。……国防総省予算を検閲するのに我々が用いるのは例外的な手続きである。

ヴィスタル：

スタンス氏、あなたは許容限度額について語った。許容限度額はどのようにして決められるのか。

スタンス：

国防総省に関して許容限度額と言ったおぼえはない。それは、他の機関に適用されるものである。

ヴィスタル：

それなら国防総省に対する許容限度額は存在しないのか。

38) Samuel P. Huntington, *op. cit.*, pp. 445-446, 邦訳170-171ページ。

スタンス：

国防総省に対しては許容限度額を設定しない³⁹⁾。

ここに見られるように、国防予算編成の特徴は次の2点である。①予算局は、歳出許容限度額を国防総省に対してだけ設定しない。②予算の検閲は、他の省庁に対するのと異なり、国防総省と予算局の合同検閲である。ここに我々は、アメリカの行財政機構における国防総省の特権的地位を確認することができる。ところで、なぜ予算局は国防予算のみをこのように例外的存在として取り扱うのであろうか。この当然の疑問に対して予算局長スタンスは次のように答弁している。

第1は、国防予算の規模が非常に大きいことである。……第2は、今日、この国で我々がもっている最も大きな関心の1つである国防態勢 (defense posture) の基本的重要性である。第3は、時間的要因である。国防長官の検閲の後での予算局検閲は多くの時間を必要とするだろう。そのすべてを検閲する時間はない。……第4の理由は、軍の指揮官としての大統領との関係にある⁴⁰⁾。

予算局長がここに揚げた4つの理由は、突き詰めて考えれば①冷戦下でのアメリカの政治的・軍事的必要が財政的制限を凌いでいるということ、②国防に関する予算局の行政能力が低いということに尽きる。つまり国防総省に特権を与える理由の第1と第3は、国防予算規模が大きい、検討の時間がないということであるが、軍事費が統制可能な国家予算の80%を占めているにもかかわらず、その審査に予算局分析スタッフのわずか10%しか携っていない⁴¹⁾という現実を見ると、予算局は国防予算統制を行なう意志がないのではないかとさえ思えるのである。それに現代の兵器体制が高度な科学的知識と技術に支えられ

39) Hearings before the Preparedness Investigating Subcommittee of the Committee on Armed Services, *Major Defense Matters*, Part 2. U. S. Senate. 86 Cong., 1st Sess., 1959, pp. 210-211.

40) *Ibid.*, p. 242.

41) Richard F. Kaufman, *The War Profiteers*, 1970, p. 153.

ていることを考えると、その予算化にあたっては、それを検討できる科学的知識をもった人々が必要とされる。ところが予算局は国防総省の科学技術者に依存しなければ予算を十分に検討することができない状況にあり、それゆえに予算局単独では時間不足になるというのが実態であろう。予算局が国防予算を統制できない第2の理由は、国防が戦後アメリカにとって重要な事項になったからだということであった。ここには極めて明瞭に軍事的必要の優位が語られている。また、大統領が軍の最高指揮官であるがゆえに、他の省庁に対するのと同じように国防総省に対応することができないというのが第4の理由であった。しかし、1950年度予算作成過程でみたように、大統領自身が予算局の助言を期待しているわけであり、予算局のもつ専門性にその財政政策上の判断を依存していることを考えるならば、大統領が軍の最高指揮官であるということによって、国防総省に予算編成上の特権を付与する理由はないといわざるを得ない。それにもかかわらず特権が認められているところに、軍事的必要の優位と軍事予算を検討する予算局行政能力の低さが示されているといえるだろう。

軍事的優位を認める体制が一度確立されるや、科学技術力の独占は新兵器の採用を迫る強力な手段となり、軍事費を絶えず押し上げることになる。巨大軍需企業はこの力をもっているのである。ここにおいて軍事費は、軍事的必要によって規定されるだけでなく、それに加えて、あるいはそれ以上に激しく競争する企業の軍需利潤追求運動に規定されて膨張することにならざるを得ないのである。

お わ り に

軍需市場において政府と軍需企業とを結びつける調達・契約制度が軍需企業に対してもつ意味を分析した前稿を踏まえつつ、本稿では、軍需企業が軍需発注を獲得すべく激しく競争し、軍需発注の決定にいたる前段階での政策決定過程に深く食い込んでいる姿を明らかにしてきた。それは、巨大軍需企業による技術力・科学技術者の独占が軍事行財政に与える影響を検討することによって

なされた。すなわち、巨大軍需企業は科学技術者の「引き抜き」の形で、国防総省の R & D 能力を無力化し、そのことによって軍需企業が軍事政策決定に対して大きな影響力をもち、更にそれが軍需企業と結びついている軍事官僚によって受け入れられる体制が形成され、軍事費の聖域化が政治的にも確立している状況下では、科学技術の独占をテコとする兵器受注をめぐる競争は絶えず軍事費を押しあげることになるのである。科学技術者の掌握こそは、受注をめぐる激しい競争を勝ち抜く手段である。それは、兵器調達の高と量を大きく規定する戦略・兵器体系・予算等の決定過程に対する軍需企業の働きかけを強力なものにし、企業の投資戦略・蓄積運動に国家の軍事支出を従属させる強力な手段となっている。

アイゼンハワーによって指摘された「大規模な軍事組織と軍需産業の結合」＝「軍産複合体」とは、かかる内容をもったものとして把握されるべきである。したがって、アメリカ「軍産複合体」確立の時期を確定するとすれば、R & D 過程が政府部門における直接的過程から委託へと変化し、更に科学技術者自体が公共部門から民間部門へ転職してゆく過程とそれによってもたらされた政府 R & D 能力の解体を指標とすべきである。そして、それは本稿で考察したように1950年代中頃から後半にかけての時期であった。

(1984. 7. 4)