

經濟論叢

第 131 卷 第 3 号

取引様式の選択と交渉力……………	浅沼万里	1
ナチ・レジーム初期の雇用創出政策（下）……	後藤俊明	27
マクロ計量モデルにおける供給曲線の内生性…	大西 広	46
戦後アメリカ軍需調達制度と政府部門の再編…	新岡 智	68
「均衡財政下の国債発行」再考……………	石川常雄	91

経済学会記事

昭和 58 年 3 月

京都大學經濟學會

戦後アメリカ軍需調達制度と政府部門の再編

——戦後アメリカ軍産複合体の確立(1)——

新 岡 智

はじめに

1961年1月17日、アイゼンハワー大統領は告別演説で次のように述べた。

こうした大規模な軍事組織と軍需産業との結合は、アメリカ史上かつてなかったものである。その全面的な影響力——経済的な、政治的な、さらに精神的な影響力までもが、あらゆる都市に、あらゆる州政府に、連邦政府のあらゆる官庁に認められる。われわれとしては、このような事態の進展がいかんとも避けられないものであることはよくわかっている。だが、そのおそるべき意味合いを理解しておくことを怠ってはならない。それには、われわれの勤労が、資源が、生活がすべてかかわっている。アメリカ社会機構までもがかかわっているのである。

政府部内のいろいろな会議で、この軍産複合体 (the military—industrial complex) が、意識的にであれ、無意識的にであれ不当な勢力を獲得しないよう、われわれとしては警戒していなければならない。この勢力が誤って台頭し、破壊的な力をふるう可能性は、現に存在しているし、将来も存在しつづけるであろう¹⁾。

ここでアイゼンハワーは、アメリカの世界の政治、経済に占める位置、役割からして「大規模な軍事組織と軍需産業との結合」の影響がアメリカの政治、経済、その他あらゆる部面に浸透することは「いかんとも避けられないもの」

1) Dwight D. Eisenhower, "Farewell Address" in J. K. Javits, C. J. Hitich, A. F. Burns, *The Defense Sector and American Economy*, 1968, p. 97, 小原敬士編「アメリカ軍産複合体の研究」1973年, 215ページ。

と考え、そして、そのことを前提とした上で、「大規模な軍事組織と軍需産業との結合」＝「軍産複合体」に「アメリカ社会機構までもがかかわっている」がゆえに、それが「不当な勢力を獲得しないよう」にしなければならないと警告したのである。ここでは極めて明瞭に大統領の口からアメリカにおける軍事化の不可避性が語られているとともに、また、そこから生じてくる「軍産複合体」なるもののアメリカ政治、経済に与える大きな影響の問題も示されているといえよう。

ところで、このような巨大な力をもつ「軍産複合体」の内実・本質は一体いかなるものとして把握されるべきであろうか。S・レンズは「軍産複合体」について次のように述べている。「軍産複合体のピラミッドの土台には、当然のことながら、ペンタゴン自身がいる。それは複合体の頭脳ではないにしても、本源である。その土台にはつぎのようなものがのっている。」²⁾ とし、以下の7つの組織体を列挙している。①議会内の軍産派、②ペンタゴンと取り引きのある大契約企業、③軍部と産業界の橋渡しをする団体、④シンク・タンク、⑤民間の調査・教育団体、⑥ AFL-CIO の指導部、⑦ペンタゴンと結びついている学界の一部。確かに、「軍産複合体」なる概念で把握されてきたものは、レンズが指摘するように国防総省を軸とした多種多様な利害集団の総体である。しかし、このように理解するだけでは「軍産複合体」の包括的で社会的な影響力は理解できるとしても、かかる影響力を形成しえた原動力を把握することは困難であろう。本稿では、利害集団の基本的・中枢的関係として国防総省と軍需産業との結合をとりあげて分析を加え、それによって、「軍産複合体」の影響力とその根源を解明することを目的としている。

従来、軍需調達の研究に従事してきた財政学者は、軍需調達を、戦略一軍事技術（兵器体系）一軍事予算一軍需発注（軍需市場）一軍需会社という系列の中で分析しようと試みた³⁾。この軍需調達の全系列において、国防総省と軍需

2) Sidney Lens, *The Military-Industrial Complex*, 1970, 小原敬士訳「軍産複合体制」1971年、54ページ。

産業がいかなる結合関係をもっているかを解明するならば、「軍産複合体」が国家財政といかなる関係にたつかは自ずから明らかになるであろう。軍需調達と「軍産複合体」の関係については、合衆国をはじめ、わが国でも多くの研究がおこなわれてきた。例えば、軍需調達と産業再編成の関係を扱った南克巳氏、軍事費と軍事技術との関係を軸に経費膨張傾向の中で「軍産複合体」の発展をとらえた島恭彦氏、軍事支出と暴利獲得の関係を解明した『軍国主義と産業』の著者、V・パーロ氏などがそれぞれの立場を代表するものとしてあげられよう。これらの研究は、いずれも軍需調達の国民経済や産業や資本蓄積に占める役割を強調する点ですぐれた業績を残したが、「軍産複合体」の形成・確立過程を理解する場合に⁴⁾、軍需生産部門が政府あるいは公共部門の所有と管理のもとにあるのか、それとも民間部門のもとにあるのか、そして両部門の関係はいかに、ということをも十分検討してきたとはいいいがたい。

結論を先どりしていえば、公共部門にある軍需生産部門を解体、再編成して、大企業の所有、管理する軍需生産部門の発展を保障していく行財政過程こそ「軍産複合体」の影響力の根源を創出したものである。いうまでもなく、公共部門の解体と民間委託の推進は、現代における行財政改革問題の基本的施策の一つに位置するものであるが、軍事行財政におけるこの傾向が第2次大戦後「軍産複合体」の形成・確立期に併行してあらわれてきたことは注目に値する。本稿は、国防総省と軍需企業との結合の基礎になる軍需調達制度を考察しつつ、公共部門の再編成と民間部門との関係を検討し、「軍産複合体」の力の源泉を明らかにするとともに、公共部門の解体、再編成という現代的傾向の原点をもあわせて解明しようと試みた。

3) 島恭彦「軍事費」1966年、37ページ。

4) 本稿の「軍産複合体」という用語で我々が扱う対象は、戦後「冷戦」といわれる状況下で展開しているものに限定している。第2次大戦終結後、国防費も削減され平時経済への転換がすすむかに見えたにもかかわらず、なぜ、どのようにして経済の軍事化が進行し、どのような内容をもって「軍産複合体」が合衆国経済の中に確立することになるかということに我々の関心は注がれている。この場合、第2次大戦時と戦後との関係が問題となるが、これについては、小松聡「アメリカ経済論」1972年、藤村瞬一、軍産複合体の起源をめぐって、小原敏士編「アメリカ軍産複合体の研究」1971年、参照。

I 1947年軍需調達法の制定と特質

戦後合衆国は1947年のトルーマン・ドクトリン以降、急速に軍事機構を整備・体系化し、朝鮮戦争を契機に国防費の高原水準へ突入、「経済の軍事化」といわれる事態へ陥った。国防費は第1表にみられるごとく朝鮮戦争終結以降も400億ドルを越えており、全予算に占める比率も50~60%と平時においては驚くべき高さである⁵⁾。この巨額の国防費によって、国防総省が調達する軍需品も莫大なものとなっており、軍需企業へ巨大な市場を提供している。合衆国司法長官の報告によれば、1950年7月から1959年6月までに約3800万7千件、金額にして2284億ドルの軍需調達業務がなされた。これから、政府内調達および外国調達を除いた合衆国内活動企業からの調達3130万件以上、金額にして

第1表 国防費

年	全予算 支出額 (100万 ドル)	国防		年	全予算 支出額 (100万 ドル)	国防	
		額	%			額	%
1940.....	9,055	1,498	16.5	1952.....	65,303	44,037	67.4
1941.....	13,255	6,054	45.7	1953.....	74,120	50,442	68.1
1942.....	34,037	23,970	70.4	1954.....	67,537	46,986	69.6
1943.....	79,368	63,216	79.6	1955.....	64,389	40,695	63.2
1944.....	94,986	76,757	80.8	1956.....	66,224	40,723	61.5
1945.....	98,303	81,277	82.7	1957.....	68,966	43,360	62.9
1946.....	60,326	43,226	71.7	1958.....	71,369	44,234	62.0
1947.....	38,923	14,398	37.0	1959.....	80,342	46,491	57.9
1948.....	32,955	11,779	35.7	1960.....	76,539	45,691	59.7
1949.....	39,474	12,926	32.7	1961.....	81,515	47,494	58.3
1950.....	39,544	13,018	32.9	1962.....	87,787	51,103	58.2
1951.....	43,970	22,471	51.1				

出所) *Statistical Abstract of the United States*, 1963, p. 625.

- 5) 国防費は通常、国防総省経費に原子力委員会・海外軍事援助などを加えたものを指すが、これに NASA, FBI, 沿岸警備隊, 国防教育, 復員軍人給付サービスなどを加えた最広義の国防費をとると、国防費は連邦予算の80%以上(1959年)を占める。Neil H. Jacoby and J. A. Stockfish, *The Scope and Nature of the Defense Sector of the U. S. Economy*, in J. A. Stockfish (ed.), *Planning and Forecasting in the Defense Industries*, 1962, p. 4.

約2080億ドルであった⁶⁾。

国防総省が民間企業からおこなう軍需調達のあり方を定めたのは、1947年1月に陸軍と海軍によって提案され、ほとんど変更をうけることなく議会を通過した1947年軍需調達法 (The Armed Services Procurement Act of 1947, 1948年2月19日議会通過) と、それに基づく軍需調達規則 (The Armed Services Procurement Regulation) である。適用対象は、陸・海・空3軍と沿岸警備隊、国家航空諮問委員会であった⁷⁾。この1947年軍需調達法は、それまでの政府調達・契約のあり方に大きな変更をもたらすものであった。

議会は1809年、供給品とサービスの購入と契約のすべては公開調達 (Formally advertised procurement) によってなされるべきとし、1829年以降には、政府契約の標準的手続は公開調達による不動固定価格とした。そして、1860年に議会は2つの場合 (公的急務と個人的サービス) を除いて、公開調達による不動固定価格を政府調達・契約の方法として再確認した (1861年法)。この政府調達の基本は、第1次・第2次大戦という国家的緊急時にのみ変更を許された⁸⁾。ところが、1947年軍需調達法は、次の点でこれまでの政府の基本的調達方法と異なるものであった。第1に、公開調達という政府調達の一般原則に対して、戦時にのみ許されていた協議調達 (Negotiated procurement) が平時に

第 1 図

公開調達		協議調達	
勸	誘	見積りへの要請	
入	札	提	案
開	封	協	議
契約付与行為		契	約
		勧誘のない提案	
		協	議
		契	約

出所) Dean Francis Pace, *Negotiation and Management of Defense Contracts*, 1970, p. 94.

6) Report of the Subcommittee on Defense Procurement to the Joint Economic Committee, *Economic Aspects of Military Procurement and Supply*, 86th Cong., 2d Sess., 1960, p. 24.

7) *Ibid.*, p. 24.

8) J. Stefan Dupré and W. Eric Gustafson, Contracting for Defense: Private Firms and the Public Interest, *Political Science Quarterly*, Vol. LXXVII, June 1962, p. 162.

において広範囲に認められたこと。第2に、契約方法として、不動固定価格契約 (firm-fixed-price contracts) という原則に対して費用償還契約 (cost-reimbursement contracts) が許可されたことにある。

公開調達と協議調達の手続きを比較すると第1図のようになる。協議調達においては、公開調達のようにすべての企業に勧誘するのではなく、政府によって契約相手として適切であると判断された企業だけが協議対象となり、政府と契約できる権利を与えられる。ゆえに、公開調達において契約の最大決定要因であった価格は、協議調達においては副次的要因となっている。このような内容上大きな違いをもつ協議調達が政府調達として是認されたことの経済的意義に我々は注目しなければならない。

トルーマン大統領は、1948年2月19日の軍需調達法のサインにあたり、次の文書を3軍と沿岸警備隊の長官、航空諮問委員会議長に送った。

この法律は、軍部によってなされる調達に関して政府の基本政策を述べている。それは、全調達の公正な割合が小企業に置かれるべきと言明している。それはまた、供給品とサービスに対するすべての購入と契約は、公開という一般政策に対して例外とされ、法律によって明記されている事情を除いては公開によってなされるべきであると述べている。

この法律は、平時において前例のない自由な形式を特定の調達制限に対して認めた。その自由は、今日の国防活動において必要とされる柔軟性と自由範囲 (latitude) を許すために与えられた。しかしながら基本的要望は、依然として政府に有利な価格と十分なサービスを保障することにある。このようなことが遂行されるところまで諸制限は縮小され、国防総省の責任は増大させられてきた。調達における柔軟性とスピードへの自然に生ずる欲求は、協議による契約を過度に利用し、大企業への不当な依存状態をひきおこすだろう。このような危険が存在している。これらのことをひきおこしてはならない⁹⁾。

9) Report of the Subcommittee on Defense Procurement to the Joint Economic Committee, 7

大統領は、協議調達が大企業の調達独占に利用される可能性を極めて卒直に認めていた。その上、この協議調達はすでに見たように価格競争を副次要因たらしめているがゆえに、「政府に有利な価格……を保障すること」も怪しいものとするだろう。

このようにみてくると、戦時にのみ許されていた協議調達と費用償還契約を平時に是認した1947年軍需調達法のもつ経済的意義を鮮明にすることが求められるのは当然といえよう¹⁰⁾。以下、検討してみよう。

第2表 合衆国活動企業からの軍需調達 (単位100万ドル)

会計年度	額	公開調達		協議調達	
		額	%	額	%
1951.....	30,823	3,720	12.1	27,103	87.9
1952.....	41,482	4,479	10.8	37,003	89.2
1953.....	27,822	3,089	11.1	24,733	88.9
1954.....	11,448	1,789	15.6	9,659	84.4
1955.....	14,930	2,386	16.0	12,544	84.0
1956.....	17,750	2,815	15.9	14,935	84.1
1957.....	19,133	3,321	17.4	15,812	82.6
1958.....	21,827	3,115	14.3	18,712	85.7
1959.....	22,744	3,089	13.6	19,655	86.4
1960.....	21,302	2,978	14.0	18,324	86.0
1961.....	22,992	2,770	12.0	20,222	88.0
1962.....	26,147	3,412	13.1	22,735	86.9
1963.....	27,143	3,538	13.0	23,605	87.0
1964.....	26,221	3,889	14.8	22,332	85.2
1965.....	25,281	4,660	18.4	20,621	81.6
総 計	357,045	49,050	13.7	307,995	86.3

出所) Materials Prepared for the Subcommittee on Federal Procurement and Regulation of the Joint Economic Committee, *Background Material on Economic Impact of Federal Procurement—1966*, 89th Cong., 2d Sess., 1966, p. 32.

\op. cit., p. 95.

- 10) 我々と同様に、調達および契約方法の検討から「軍産複合体」の内実と、そのもたらす問題を解明しようとした研究に次のようなものがある。金田重喜、アメリカにおける軍需産業の実態、「世界経済評論」1963年10月、池上悌「現代資本主義財政論」1964年、115-129ページ、

II 調達独占と利潤の保障

1947年軍需調達法は、協議調達を次のように例外規定として認めた。

供給品とサービスの全購入と契約は3条に規定されているように、公開によってなされるべきである。ただし（以下の17の場合は）例外である。そのような購入と契約は機関の長によって公開でなく、協議でなされる。

（軍需調達法2条C項）

第3表 協議契約による軍需調達額（1959会計年度）

協 議 権 限	ド ル (1000ドル)	%
全 協 議 契 約	21,298,036	100.0
1) 国家非常時	627,974	3.0
2) 公 的 急 務	199,218	0.9
3) 2,500 ドル以下の購入	678,292	3.2
4) 個人的あるいは専門的サービス	81,665	0.4
5) 教育機関のサービス	335,818	1.6
6) 合衆国外での購入	1,117,228	5.2
7) 医 薬 品	33,959	0.2
8) 認可された転売品の購入	128,555	0.6
9) 腐敗する生活品	416,759	1.9
10) 公開によって競争を確保するのが困難	3,966,992	18.6
11) 実験的な研究・開発的な仕事	4,027,675	18.9
12) 公開されるべきでないと判断されたもの	630,148	3.0
13) 部品の統一性と互換性を必要とする技術設備	12,897	0.1
14) 製造のために実質的に初めての投資か、長期の準備期間を必要とする技術的・特殊な供給品	7,022,201	33.0
15) 公開のあとの協議	2,268	
16) 国防あるいは産業動員のために利用、できる施設を保有しておくための購入	1,345,573	6.3
17) 法律によって認められている他のもの	670,814	3.1

出所) 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. 87.

＼向「アメリカ資本主義の経済と財政」1978年、69-80 ページ、片岡寛光、政府と民間企業の契約関係—アメリカ合衆国における2つのモデルと「軍産複合体」—、小原敏士編「アメリカ軍産複合体の研究」1971年。

それでは、この例外規定である協議調達に実際にどの程度利用されているのかをみてみよう。第2表は公開調達と協議調達の利用額、比率を示している。協議調達は一貫して全体の80%以上を占め、例外というよりはむしろ一般的調達方法とさえなっていることがわかる。軍需調達法の規定と現実とは全く逆転しているといつてよい。この協議調達が17におよぶ例外条項をいかに利用しているのかを詳細にみたのが第3表である。1861年法が例外を公的急務と個人的サービスにのみ限定していたのに比べ、1947年軍需調達法において例外条項が拡張されているのをこの表より判断できよう。例外条項の利用は、10) 18.6%、11) 18.9%、14) 33.0%とこの3条項だけで協議調達額の70%以上を占めている。10) 11) 14) の3条項が協議調達を特徴づけていると判断してよからう。

軍需調達法によれば、例外条項10) 11) 14) は次のように規定されている。

10) 競争を確保することが困難な供給品とサービス

11) 機関の長によって購入あるいは契約が実験的・開発的・研究的の仕事であると決定されたものか、実験・開発・研究・テストのための供給品の製造、供給であると決定されたもの……………

14) 製造のために実質的にはじめての投資か、長い準備を必要とする技術的あるいは特殊な性質をもった供給品で、公開と競争入札では、すでになされている投資、準備の重複をひきおこすことになるか、供給品の調達が過度に遅れることになると機関の長が判断した場合

(軍需調達法2条C項)

ここで協議調達を認められているものは、競争の困難なもの、研究開発、テスト、投資の重複をひきおこすもの、調達が過度に遅れると判断されるものなどであるが、これらの条件は、その使い方によって巨大な施設と科学技術者を多数かかえている大企業に有利に作用し、大企業の契約獲得に道をひらく可能性の大きいものである。そして実際、競争が困難だとか、調達が過度に遅れるとかいう理由で、10) 11) 14) の協議調達利用条項を大企業との契約にペンタゴンは不当に利用してきたとの批判もしばしばなされてきた。たとえばカウフマ

ンは次のように断言している。「ペンタゴンは、たんに少数の大企業だけが航空機・ジェットエンジン・原子炉タービンのような品目を製造する能力をもっている状況で、兵器システムに対して競争を期待することは非現実的であると主張した。しかし、この議論は次のような事実を無視している。兵器のサブシステムと部品は競争が可能となるようなかなり小さな単位に“分解”することができるし、ペンタゴンはもし望むならば競争を阻止するよりも促進することができるのである。¹¹⁾」しかし、国防総省は兵器を“分解”することなく、兵器システム全体を大企業へ発注してきたのである¹²⁾。そうすることによって、10)11)14)の協議調達条項の利用に根拠を与えてきたといえよう。競争が可能となる単位にまで国防総省が兵器を“分解”し、それから調達に出せば、協議調達条項を利用しなければならない軍需調達品は極めてわずかなものとなることは確実である。国防総省の浪費に関する公聴会での次の発言は、兵器システムは分解でき、それゆえに多くの部品が公開調達でおこなえることを事実をもって示している。

議長：……海軍の歴史において最大の革新の1つである原子力潜水艦の開発をおこなったリコーパー提督は次のように証言した。独自のそして完全に新しい原型 (prototype) である程度の品目は存在するけれども、それにもかかわらず標準化された品目と部品の多くが存在する。それゆえに、新部品でありながら防衛その他の理由で競争的公開と入札にならない部品は全体の5%である。95%は標準化され競争でおこなうことができる。リコーパー提督はまさにそのことをおこなったのである¹³⁾。

11) Richard F. Kaufman, *The War Profiteers*, 1970, pp. 102-103.

12) 例えば、空軍は B-70 の発注をノース・アメリカン社におこなったのであるが、同社はそのうちの70%を下請けに出し、下請業者に生産の進行状況、費用状況を逐次報告させ、さもなければ空軍調達官によってなされることになるであろう仕事の全部を引き受けている。このように単一の主要契約者は、下請けの広範なネットワークを使い、すべての部品やサブシステムを含んだ完全な兵器システムを開発し生産する責任を委託されているのである。J. Stefan Dupré and W. Eric Gustafson, *op. cit.*, pp. 165-167. また、下請け業者は次の下請け業者へと部品を発注しているのであるけれども、このこと自体兵器の“分解”が可能であることを事実をもって証明している。

第4表 企業規模・契約タイプ別の軍需調達額 (単位100万ドル)

	総 額	小 企 業	(%)	小企業以外	(%)
1952年 (公開)	4,479	2,545	56.8	1,934	43.2
(協議)	37,003	4,521	12.2	32,482	87.8
1953年 (公開)	3,089	2,035	65.9	1,054	34.1
(協議)	24,733	2,573	10.4	22,160	89.6
1954年 (公開)	1,789	1,150	64.3	639	35.7
(協議)	9,659	1,752	18.1	7,907	81.9
1955年 (公開)	2,389	1,501	62.8	888	37.2
(協議)	12,544	1,713	13.7	10,831	86.3
1956年 (公開)	2,815	1,750	62.2	1,065	37.8
(協議)	14,935	1,725	11.6	13,210	88.4
1957年 (公開)	3,321	1,973	59.4	1,348	40.6
(協議)	15,812	1,810	11.4	14,002	88.6
1958年 (公開)	3,115	1,794	57.6	1,321	42.4
(協議)	18,712	1,935	10.3	16,777	89.7

出所) *Statistical Abstract of the United States*, 1959, p. 245 より計算

このように見てくると、協議調達を絶対に必要とする軍事上、科学技術上の制限は極めてわずかなものと判断せざるをえない。

協議調達の利用は全調達額の80%以上であるが、これを企業規模別にみると第4表に示されているように小企業10%台、小企業以外(従業員500人以上)80%台であり、大企業が協議調達を積極的に利用していることがわかる。大企業は、この協議調達を利用して軍需調達を独占している。1959会計年度で上位25社は全調達額の54.6%、上位50社は65.3%を支配している¹³⁾。効率性、公正さの観点から価格競争を採用している公開調達を排除し、情実の余地を拡大できる協議調達を採用することによって大企業が軍需調達において独占的地位を確保しているのである¹⁴⁾。このことは当然の結果として中小企業を大企業の下

13) Report of the Subcommittee on Defense Procurement to the Joint Economic Committee, *op. cit.*, p. 50.

14) *Ibid.*, pp. 26-29.

15) 協議調達によって大企業は調達独占だけでなく巨額の利潤も手に入れている。大企業の獲得

請けの地位にひきこむこととなる¹⁶⁾。協議調達の過度の利用、大企業への不当な依存というトルーマンの危惧した事態は、このように現実のものとなったのである。大企業への調達独占の保障に、1947年軍需調達法による協議調達は認の意義をみることができよう。

次に、費用償還契約について検討してみよう¹⁷⁾。費用償還契約は第1次大戦の中で生まれたものである。第1次大戦では航空機その他の複雑な新兵器が登場したのであるが、航空機生産の経験はほとんどない状態であり、それゆえに政府の要求する設計・費用・日程を満たせる確信はどの生産者ももっていなかった。このような状況下では不動固定価格契約は不可能であり、そこでコスト・プラス・コストの百分率 (cost-a-percentage-of-cost) というタイプの契約が利用されることになった。しかし、第1次大戦後この契約方式は議会によって“不正”とされた¹⁸⁾。その後、第2次大戦には費用プラス固定手数料契約 (cost-plus-fixed-fee contract) が採用されるようになるが、これは常に価格のつけすぎ (overpricing) をひきおこすことになった¹⁹⁾。

費用償還契約はその発生経過からもわかるように、研究開発、新兵器の生産など不確定要因が多く事前に価格を確定することが困難なものに適用される。第5表は固定価格契約と費用償還契約の利用実態であるが、1951年から1959年まで費用償還契約の利用は12.7%から40.9%まで増大している。特に、その後

した軍需調達の約半分は下請けへ、そして更に第2次下請けへと出されているのだが、そこにおける大企業と大企業の下請け関係の形成によって製造に関与することなく、ただ下請けを取り仕切ったことにより多大な利益を大企業は手に入れている。その利益分は当然価格に転化されている。価格競争を排除している協議調達ならではの利益獲得システムである。次の事例はこのことをよく示している。協議調達とそれに基づく大企業間下請けという調達ルートをやめ、陸軍がミサイル運搬用トレーラーを競争入札によって直接中小企業から買付けた時、それまで1台10300ドルもしたトレーラーは1台5000ドルで調達できた。いかに大企業が協議調達と大企業同士の下請け化によって巨額の利潤を獲得しているかがわかるであろう。詳しくは、Victor Perlo, *Militarism and Industry*, 1963, pp. 35-37, 清水嘉治・太田譲訳「軍国主義と産業」1970年、45-48ページ参照。

16) 1957年から1960会計年度の間、下請け契約の37%が中小企業にわりあてられていた。Ibid., p. 35. 同上、45ページ。

17) 費用償還契約の個々のタイプとその検討は、片岡寛光、前掲論文に詳しい。

18) Dean Francis Pace, *Negotiation and Management of Defense Contracts*, 1970, p. 214.

19) 池上惇「国家独占資本主義論」1965年、108-111ページ。

第5表 調達契約の分類

(%)

会計年度	1951	1952	1953	1954	1955
総 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
固定価格タイプ	87.3	82.1	79.8	70.5	75.9
不動固定価格	43.9	29.8	31.8	38.0	39.7
固定価格・再決定契約	33.6	38.5	21.8	5.9	12.5
固定価格奨励契約	9.1	12.0	24.0	25.2	22.9
エスカレーションつき 固定価格契約	.7	1.8	2.2	1.4	.8
費用償還タイプ	12.7	17.9	20.2	29.5	24.1
手数料なし費用償還契約	4	4.5	1.6	2.6	2.7
費用プラス固定手数料契約	8.6	13.3	16.3	23.8	19.7
費用プラス奨励手数料契約			2.2	2.5	1.4
特別費用償還契約	.1	.1	.1	.6	.3
会計年度	1956	1957	1958	1959	
総 計	100.0	100.0	100.0	100.0	
固定価格タイプ	69.7	66.6	60.4	59.1	
不動固定価格	36.4	53.3	27.8	32.8	
固定価格・再決定契約	9.9	8.6	7.4	4.7	
固定価格奨励契約	19.2	17.8	19.2	15.3	
エスカレーションつき 固定価格契約	4.2	4.9	6.0	6.3	
費用償還タイプ	30.3	33.4	39.6	40.9	
手数料なし費用償還契約	3.9	1.9	2.8	3.0	
費用プラス固定手数料契約	24.1	29.9	33.2	34.3	
費用プラス奨励手数料契約	1.9	1.2	3.2	3.2	
特別費用償還契約	.4	.4	.4	.4	

出所) Materials Prepared for the Subcommittee on Defense Procurement of the Joint Economic Committee, *op. cit.*, p. 94.

浪費の極めて大きい契約方法として利用を制限されることになる費用プラス固定手数料契約の急増が目立つ。^{*}

費用償還契約は、主として戦後急膨張する研究開発契約の方法として利用されてきた²⁰⁾。政府から研究開発の仕事を委託される場合、民間企業は研究開発における予測不可能性のゆえに、費用を償還してもらえる契約方法でなくはリスクが大きすぎて政府の研究開発を引き受けることができなかったのである。ということは、費用償還契約が認められたことによって、民間企業はリスクの心配なく政府の軍事的研究開発に積極的にのりだせる条件を確保したといえよう。

しかしながらリスク回避手段はそこにとどまらず、利潤を目的としている企業によって利潤増の手段に転化される。価格のつけすぎについては、マクナマラ国防長官によっておこなわれた「費用削減計画」（1961年）が語っている。この計画は3つの費用削減案からなっているが、そのうちの1つは次のように述べている。

非競争的調達から競争的調達へ、そして費用プラス固定手数料から固定価格あるいは奨励価格への移行によって最も低い正常な価格で買う²¹⁾。

つまり、協議調達と費用償還契約、特に費用プラス固定手数料契約によって価格のつけすぎ＝浪費が生じているということを国防総省も認めざるをえなくなっているのである²²⁾。費用を容易に修正でき、それを全額政府が支払い、かつ費用にみあって手数料が計算されるという制度の下では、契約者が費用を削減する意欲をもたないのも当然といえよう。

以上、協議調達および費用償還契約の検討から明らかになったことは、1947年軍需調達法によって企業が、それも大企業が軍需品生産、軍事的研究開発に

20) Clarence H. Danhof, *Government Contracting and Technological Change*, 1968, p. 162.

21) Report of the Subcommittee on Defense Procurement to the Joint Economic Committee, *Impact of Military Supply and Service Activities on the Economy*, 88th Cong., 1st Sess., 1963, p. 23.

22) 再調整局が1951年から1958年6月までに、国庫に返還を求めた超過利潤は7億2300万ドルであった。金田重喜、アメリカにおける軍需産業の実態、「世界経済評論」1963年10月、27ページ。

のりだせる条件・基盤が市場の独占的確保＝調達独占，リスクの排除＝利潤保障という点で確立したとということにある。

それでは，このような有利な条件を手に入れた大企業が，競争関係にある政府の兵器生産・研究開発部門といかなる関係に立つことになるか考察してみよう。

III 政府軍需生産部門の解体

国防総省が軍需調達をする時，どこから，どれほど調達しているのか，言いかえれば，兵器生産，研究開発の主体はどこか。このことは歴史的にみると大きく変化してきており，バックとシェーラーは次のように概括している。「……第2次大戦前には，政府兵器工場は陸軍の兵器のほとんどすべてと，海軍の兵器と船のかかなりの部分を生産していた。……第2次大戦中，すべての分野において兵器製造の大部分は民間企業へ移転し，そして定着した。しかしながら，契約者たちが政府の活動を競争的脅威と感じるほどの政府の兵器生産は依然として存在した。」²³⁾ 第1次大戦においても，第2次大戦においても必要とされる軍需品の量は，政府兵器工場の生産量をはるかに超過するわけだから民間企業の兵器生産に依存することになるのは当然であろう。そしてこの場合，民間企業は政府資金によって建造された政府所有施設を使い軍需生産をおこなっていた²⁴⁾。戦後これらの政府所有施設（1940年から1945年に建造）は民間へ売却されたものが多く，残った施設も政府所有一民間運営であった。戦時に軍部によって所有，運営されていて，戦後民間へ払下げられた施設は16億5400万ドル，戦後ひきつづき軍部所有一民間運営だった施設は52億8500万ドルである²⁵⁾。このように終戦直後，民間と競合的な政府の軍需生産部門を解体する事

23) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *The Weapons Acquisition Process: An Economic Analysis*, 1962, pp. 98-99.

24) 1940年7月1日から1945年12月31日までに政府によって造られた施設は176億4100万ドルにのぼったが，このうち159億9850万ドルは民間企業によって使われていた。Robert J. Gordon, *\$45 Billion of U. S. Private Investment Has Been Misaid*, *The American Economic Review*, Vol. LIX, June 1969, p. 226.

態が施設の払下げという形で生じていた。そして、「競争の脅威と感じるほどの政府の兵器生産」を解体し、「兵器生産および研究開発を民間に依存する方向はますます強められ戦後の基本対策となる。

アイゼンハワーは1946年に、陸軍参謀長の職責で次のような政策提起をしていた。

- (1) 軍は兵器生産のためだけでなく軍事計画を樹立するうえでも民間の援助を得なければならない。

効果的な長期軍事計画は科学と技術の予測される発展のうえにのみ樹立できる。今後の科学の進歩はさらに速度を増し、またわれわれの作戦の範囲を広げるから、この相互関係はいっそう重要なものとなる。……広範な計画樹立をおこなうのに必要な能力ある人々を……適当に雇用するためには、民間機関が将来の軍事問題についてわれわれの展望に利益を見いだすことが必要であるし、またそれら諸機関が諸計画と研究・開発当局と密接に協力することが必要である。もっとも効果的な手順は、契約によって計画を援助させることである。

- (3)

最近の戦争期に達成された科学および産業との協力の程度は最終的なものと絶対に考えてはならない。われわれの経験からして、われわれがこれからいくつかの仕事を実施しようとしている方法の他に、質的にすぐれた外部の機構を陸軍内部でまねをする理由はほとんどない。わが国民にとっての経済的利益と、陸軍にとっての効率上の利益は前記の方法、すなわち、軍と民間の結合という方法を実行させる根拠となる²⁵⁾。(傍点筆者)

アイゼンハワーのこの提案は、すぐれた民間の機構を軍部内にわざわざ造る必要はなく、民間の資源・技術を「契約によって」利用することが企業「にと

25) *Ibid.*, p. 227.

26) Seymour Melman, *Pentagon Capitalism*, 1970, pp. 232-233. 高木郁郎訳「ペンタゴン・キャピタリズム」1972年、359-360ページ。

「経済的利益」および「陸軍にとっての効率上の利益」の点から望しいとするものであり、現代につながる民間依存・委託の論理と方向を鮮明にうちだしたものだといえる。

このような提起を具体化し軍需調達の中に定着させる役割を担ったものは、企業に対して軍部との契約に利益を保障した1947年軍需調達法であったことはこれまでの考察から明らかであろう。この民間依存・委託＝政府の軍需生産の解体は次の事例にみることができる。1934年のビンソン＝トラメル法(The Vinson-Trammel Act)は、海軍で使う飛行機とエンジンの1割は海軍の飛行機工場で作られなければならないと規定していたが、1950年までに海軍の飛行機工場は飛行機とエンジンの生産を事実上中止していた²⁷⁾。全体的に軍需調達がどこから、どれくらいおこなわれているかをみたのが第6表であるが、この表によれば(*Statistical Abstract*においてこのような分類統計がな

第6表 軍需調達分類 (単位: 100万ドル)

総 計	1952		1953		1954		1955	
		%		%		%		%
合衆国内活動企業	41,482	95.2	27,822	87.5	11,448	86.2	14,930	90.0
合衆国外活動企業	1,319	3.0	3,418	10.7	1,411	10.6	1,111	6.7
政府内	768	1.8	572	1.8	420	3.2	541	3.3
教育および 非営利機関								
総 計	1956		1957		1958			
		%		%		%		%
合衆国内活動企業	17,750	90.6	19,133	89.1	21,827	90.2		
合衆国外活動企業	1,406	7.2	1,602	7.5	1,444	6.0		
政府内	434	2.2	462	2.2	531	2.2		
教育および 非営利機関			261	1.2	395	1.6		

出所) *Statistical Abstract of the United States*, 1959, p. 245.

27) Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *op. cit.*, pp. 98-99.

されているのは1952年以降) 政府工場からの調達は全体の1~3%と極めて少なく、約90%は合衆国内企業によって占められるまでになっている。政府の軍需生産部門を解体し軍需調達を民間へ依存・委託する²⁸⁾制度は、戦後における軍需工場の売却と1947年軍需調達法によるだけでなく、次のような政府の政策によってもおしすすめられたのである。

朝鮮戦争の最中、1952年に国防総省は Directive No. 4000.8 なる文書を出した。

III 軍需供給システムを統制する基本規則

B 商業的および産業的タイプの設備

要求されているものが、ある省の現存の設備によって効果的・経済的に充足されるとき、そのような設備は使用されつづけないであろうし………民間の商業的設備が利用できる場合、そのような(政府の)設備は使用されつづけることはない²⁹⁾。

ここでは戦時下において、より経済的により効率的に調達をおこなうことを目指し、民間から調達できるものは民間よりおこなえと命令している。政府部門の縮小と民間依存・委託の促進が命ぜられている。

その後、第83議会下院政府関連小委員会は、民間企業と競合している政府運営の商業タイプの機能に関する検討をおこないレポートを提出した。そして、この小委員会の勧告にそって1955年、予算局から全行政機関に Bulletin 55-4 という次のような指令文書が出された。

もし連邦政府が利用する生産物やサービスが民間企業から通常の径路を

28) 国家の軍需生産部門の解体についてV・パーロは次のように指摘している。「これまで航空機、ミサイルその他の兵器は、国有工場においてまったく効果的に、低廉に生産することができた。さらに、政府はこれまでずっと軍需品調達の大部分を国有兵器廠・海軍工廠から行っていた。それが、ほとんど民間企業へ切り換えられ、それと時をおなじくして、兵器生産が多方面にわたって拡大していった。この転換をおこなったのは、まさにそれから利潤を得る権利者であった。」(Victor Perlo, *op. cit.*, p. 40. 清水嘉治・太田謙訳、前掲書、52ページ) ただ、この叙述では「民間企業への切り換え」が、いつ、どのように進展したのかについては不明である。

29) 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. 158.

通して調達できるならば、連邦政府はそのようなサービスや生産物を提供するどんな商業活動もはじめてはならないし、行なわれもしないというのが行政の一般的政策である。この政策の例外は、そのような生産物とサービスの民間企業からの調達が公的利益にならないということが、はっきりと示された場合にのみ機関の長によってなされるだろう³⁰⁾。

1955年 Bulletin 55-4 という 予算局指令の時期には、すでに第6表でみたように政府兵器工場からの調達は全体の2～3%を占めるにすぎず、90%以上は民間企業からの調達であった。それなのに上のような予算局指令が出されたということはいかに考えればよいのか。朝鮮戦争以降の時期は国家財政が国防費を中心に膨張した時期であり、それゆえに各産業に与える国防費の影響が増大したときなのである。そのことを考えあわせると、国家財政、とりわけ肥大化した国防費を政府兵器生産の増大という方向に使うのではなく、民間企業への調達へむけ、国防費によって民間企業をより活性化³¹⁾しようという政府の意図を予算局指令に読みとることができよう。このことは逆からみれば、軍需企業の調達獲得への要求が強く、政府へ圧力をかけた結果ともいえよう³²⁾。

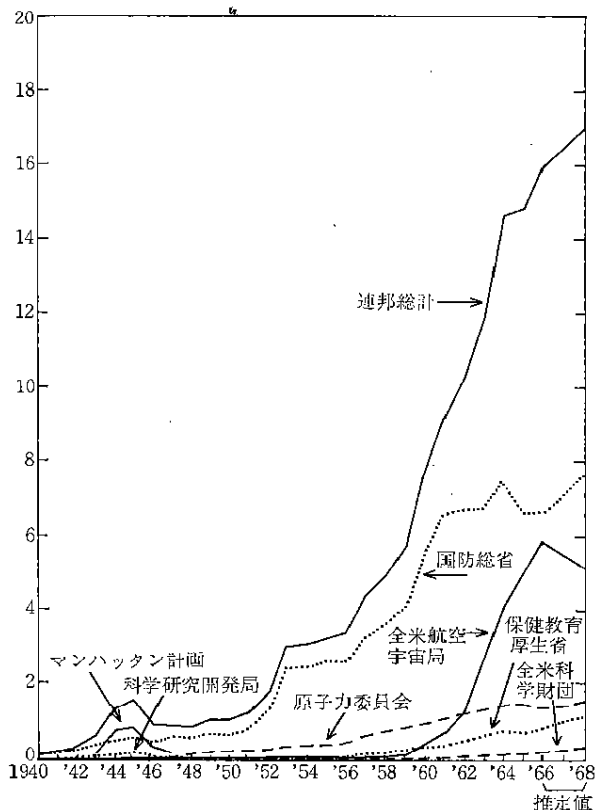
民間依存・委託＝政府軍需生産部門の解体をすすめる政府の政策を理解する上で、注目しなくてはならないのが研究開発費の動向である。第2図にみられるように、1955年頃の連邦政府の研究開発費は国防総省の軍事的研究開発費を中心に急膨張している。このように膨張している研究開発を民間企業に委託しようというのである。Bulletin 55-4 の意図をここにも読みとるべきである。また、第2次フーバー委員会(1953～1955年)は、1955年の勧告で民間会社が

30) *Ibid.*, p. 131.

31) 1950年から1956年までに軍部は約30億ドルの新しい設備を民間へ与えた。Merton J. Peck and Frederic M. Scherer, *op. cit.*, p. 165.

32) 軍事輸送では次のような事態があった。空輸は1959会計年度で4億3600万ドルであったが、このかなりの部分は民間機ではなく空軍の輸送部隊の所属機でなされていた。しかし、空輸会社はこれに圧力をかけ商業空輸を利用する法案を通過させたのである。また、海上輸送は4億1400万ドルであり、すべてを海軍輸送部隊がおこなっていたが、輸送の多くは民間の船を利用していた。海上輸送でも企業の圧力によって民間海運業者との契約が増えている。Victor Perlo, *op. cit.*, p. 99. 清水嘉治・太田誠訳、前掲書、127ページ。

第2図 連邦研究開発支出（研究開発施設含む）（単位10億ドル）



出所) Clarence H. Danhof, *Governmental Contracting and Technological Change*, 1968, p. 74.

ら獲得できるサービスや生産物に関する活動を軍部が放棄することを強く主張した上、軍部における研究開発に関してはこれまでの契約システムを支持し、次のように述べている。

研究開発・設計機能は一般に民間機関によって最もよくなされる。第2次大戦の終結以降、軍事省 (Military Department) は研究開発機能の設備と人員を大きく拡張してきた。遂行された機能は、もし適切に民間経済

第7表 研究開発額

年	総計 (100万 ドル)	資金源				実施主体				B A (%)
		政府A	企業	大学	非営利 機関	政府B	企業	大学	非営利 機関	
1946	1,780	910	840	30		470	1,190	120		51.6
1947	2,260	1,160	1,050	50		520	1,570	170		44.8
1948	2,610	1,390	1,150	70		570	1,820	220		41.0
1949	2,610	1,550	990	70		550	1,790	270		35.5
1950	2,870	1,610	1,180	80		570	1,980	320		35.4
1951	3,360	1,980	1,300	80		700	2,300	360		35.4
1952	3,750	2,240	1,430	80		800	2,530	420		35.7
1953	4,000	2,490	1,430	80		770	2,810	420		30.9
1953-54	5,150	2,740	2,240	130	40	970	3,630	450	100	35.4
1954-55	5,620	3,070	2,365	140	40	950	4,170	480	120	30.9
1955-56	6,390	3,670	2,510	155	55	1,090	4,640	530	130	29.7
1956-57	8,670	5,095	3,325	180	75	1,280	6,600	650	140	25.1
1957-58	10,100	6,390	3,450	190	70	1,440	7,730	780	150	22.5
1958-59	11,130	7,170	3,680	190	90	1,730	8,360	840	200	24.1
1959-60	12,680	8,320	4,060	200	100	1,830	9,610	1,000	240	22.0

出所) *Statistical Abstract of the United States*, 1954, p. 514. 1963, p. 543 より作成

におかれたならば実現されたであろうものより低い効率性であった。特別小委員会は、1954年には民間へ移転した方が適切である1億2,500万ドルの仕事が存在すると評価を下した³³⁾。

この委員会では、経済性・効率性の観点から研究開発の民間委託を提言しているわけであるが、これはすでに国防総省の Directive No. 4000.8 と予算局の Bulletin 55-4 においてサービス（研究開発を含む）の民間からの調達命令という形でおしすすめられてきたものであった³⁴⁾。

このようにすすめられてきた研究開発の民間委託が実際どのようなものであったかを第7表でみてみよう。政府が自らの資金を使い、政府の研究機関でおこなっている研究開発は、1946年の51.6%から1960年の22.0%まで下落してきている。

33) Commission on Organization of the Executive Branch of Government, *Research and Development in the Government*, 1955, p. 16.

34) 政府研究開発の契約による民間委託の詳細は、Clarence H. Danhof, *op. cit.*, pp. 105-108参照。

政府資金が最も流れこんでいるのが企業であることは表より一目瞭然である。つまり、民間企業への依存・委託の比率が戦後急速に進展したといつてよい。第2図でみたように、政府の研究開発支出は1953年以降軍事的な研究開発費を中心に急増しており、このことを考えあわせれば政府の研究開発の民間委託率の上昇は、軍事的な研究開発の民間委託の増加を反映していると考えられよう。第8表は各省ごとの民間委託状況であるが、国防総省は70%以上を委託している³⁵⁾。軍事的な研究開発は民間企業を主体としておこなわれているのである。このような契約による民間への依存・委託の進展＝政府の生産部門の解体に伴い、国防総省の科学技術者は大量に軍需企業へ移動していった。1955年だけでその数2000人以上といわれている³⁶⁾。このことは当然の結果として、国防総省の研究開発と管理能力の解体³⁷⁾をもたらした。

第8表 連邦政府の研究開発に対する省庁別支出 (1960年度) (単位100万ドル)

	総 計	機 関 内	機 関 外	機関内/総計(%)
	8,022.3	1,842.4	6,179.9	
空 軍	3,013.1	404.2	2,608.9	13.4
海 軍	1,461.0	441.0	1,020.0	30.2
陸 軍	1,181.3	417.6	763.7	35.4
その他(国防総省)	417.9	43.0	374.9	10.3
原子力委員会	790.5	12.2	778.3	1.5
NASA	424.9	229.5	195.4	54.0
保健教育厚生省	321.6	87.9	233.7	27.3
農 務 省	144.0	89.9	54.1	62.4
全米科学財団	72.2	5.3	66.9	7.3
内 務 省	67.9	57.2	10.7	84.2
連邦航空局	51.5	7.5	44.0	14.6
商 務 省	32.4	23.2	9.2	71.6
そ の 他	44.0	23.9	20.1	54.3

出所) J. Stefan Dupré and Sanford A. Lakoff, *Science and the Nation*, 1962, p. 14.

35) ここでは指摘だけにとどめざるをえないが、このように軍事的な研究開発の民間委託が増大するにつれて、民間委託してはならない分野(戦略研究など)までもが委託され、軍事的決定に多くの問題が生じることとなった。Ibid., pp. 108-118. 参照。

36) *U. S. News and World Report*, April 27, 1956, p. 56.

37) ここで管理能力の解体と述べているのは、政府の有能な科学技術者が民間へ移動するに／

このように、第2次大戦時に肥大化した軍需産業は、1947年軍需調達法の下で政府の民間依存・委託政策をテコに政府の軍需生産部門を解体して「競争的脅威」を取り除き、兵器生産・研究開発の主体となったのである。

お わ り に

戦後「軍産複合体」を考察する場合、なによりも決定的重要性をもったのは、協議調達、費用償還契約を是認した1947年軍需調達法であった。この法律が注目される理由は、そもそも協議調達の広範な是認が技術的必要性によって生みだされたものではなく、部品調達を政府が直接的におこない、これを組み立てるという方向をとらず、大企業が兵器システムを一括して契約し、組み立てをおこなう形式を追認した結果として成立していること、および費用償還方式が大企業の研究開発リスクの政府による負担を前提としてなりたっていることにある。そのことによって大企業は市場の独占的確保＝調達独占、リスクの排除＝利潤保障を制度的に手に入れ、政府の生産部門を解体し兵器生産と研究開発の主体となり、一方で政府から独占的に資金を引き出し、そうして他方では中小部品メーカーを下請けとして包摂しそれらに対して独占的地位に立つことができた。1947年軍需調達法によるこの体制の保障こそ「軍産複合体」の戦後出発点だったといえよう。

我々は本稿で、国防総省と軍需企業を結びつける基本となる軍需調達規則・制度について検討してきた。これによって「軍産複合体」の力の源泉は一定明らかとなった。次稿ではこれをふまえ、戦略一軍事技術（兵器体系）一軍事予算一軍需発注（軍需市場）一軍需会社という全調達系列における国防総省と軍需企業の関連を明らかにしよう。そこにおいては、本稿で指摘した政府の軍需生産部門の解体が軍需調達に対してもつ意義もより鮮明となるであろう。

(1982. 8. 30)

\\ 伴い、民間へ委託する研究開発の可能性およびその成果に対して政府が自主的・客観的判断をおこなえなくなる事態をさしている。