

第二次大戦期アメリカ戦時産業動員政策 についての一考察

黒川 勝 利

I

「1939年以降、政府の実業界に対する態度に非常に決定的な変化が生じた。かつては、産業界は国家の経済的不幸の根源であると考えられていたワシントンへ、実業家たちは歓迎を受けて復帰した。⁽¹⁾かくして第二次大戦期のアメリカ戦時産業動員政策は実業界の強力な影響のもとにおかれ、ニュー・ディール期には政府の経済過程への介入にあればほど厳しく反発していたにもかかわらず、「まもなく実業界の大部分は、よりいっそうの中央集権化を要求⁽²⁾していた。」

これは第二次大戦期アメリカ戦時経済体制に言及する人々によって、ほぼ共通して指摘される事実である。ニュー・ディール期における政府と実業界との対立を、実質的なものでも本質的なものでもなかったとする論者も、戦時経済体制のもとで実業界が再び権威を取り戻し、政府の経済政策に対する実業界の影響がより直接的なものとなったという事実にはほとんど異論がないようである。

私もまた、基本的にこのような認識に同意する。しかし同時にまた、この

(1) Paul A. C. Koistinen, "The Hammer and the Sward : Labor, The Military and Industrial Mobilization, 1920-1945" (Ph. D. diss., Univ. of California, Berkeley, 1964), p. 805.

(2) Roland N. Stromberg "American Business and Approach of War, 1935-1941", *The Journal of Economic History*, X III-1, (1953), p. 75.

ような戦時産業動員に対する実業界の強い影響力、さらにはそのような状況のもとで実業界の指導者たちが打ち出そうとした個々の政策に対して、政府部内においてすらかなり強い反発と抵抗が存在したという事実も、ここで強調しておきたい。すなわち、やや結論を先取りしておくならば、第二次大戦期アメリカの産業動員政策は、実のところ、実業界、軍部、労働界、さらにはいわゆるニュー・ディーラー等様々な利害勢力の対立と抗争の中で運営されていったのであり、しばしば指摘されるように、基本的には実業界、あるいはそれとおおむね親和的な軍部の利害が支配的だったとはいえ、労働界とニュー・ディーラーに代表される反実業界、あるいは反独占的勢力もなお無視できない力を持ち、現実の政策にもそれは少なからず反映されたのであって、わが国の場合等と比較した場合のアメリカ戦時経済体制の特質は、むしろこのような側面に求められるように思われるのである。

本稿は、このような面を重視しつつ第二次大戦期におけるアメリカの戦時産業動員政策と実業界の関係を検討することによって、第二次大戦期アメリカ戦時経済体制の特質を理解するための一つの手がかりを提供しようとするものである。⁽³⁾

II

アメリカ戦時経済体制の特徴の一つとして、実業界の指導者たち自身が産業動員機構の幹部に任命され、産業動員政策の立案に直接関与したという事実を指摘することができる。しかもこれは戦時産業動員の初発からの現象で

(3) 本稿は、私が先に発表した「いわゆる再転換論争に関する一考察」（『東京大学経済学研究』21号、1978年）が紙数制限の関係で大幅に削除せざるを得なかったので、その際削除した部分を中心にまとめたものである。もっとも考察の視角は若干変っている。この変化は前稿発表後の合評会における油井大三郎氏他の諸兄の厳しい批判に影響されたところが大きい。私が彼等の批判を正しく受けとめえたか否かは別として、ここであらためて、合評会に参加してくれた人たちに感謝の意を表しておきたい。

あった。すなわち、一般にアメリカにおける第二次大戦のための最初の産業動員機構とみなされているのは、陸海軍合同兵器委員会によって作成された「産業動員計画」最終案をシビリアンの立場から再検討するという名目で、1939年8月に設立された戦時資源委員会 (War Resources Board) であるがこの委員会の7人の委員のうち5人が実業界から選ばれているのである。また委員長には、US スチール会長のエドワード・スタッティニアスが任命されている⁽¹⁾。

しかしながら、このような事態に対する反発もまた厳しかった。政府部内では、内務長官のイッキスが戦時資源委員会を「寡頭支配機構」ときめつけ、農務長官のヘンリー・ウォレスも、委員会はウォール街の銀行家によって支配されるであろうと主張した。労働運動の指導者の一人は、もしもこのまま「産業動員計画」が実施されれば、労働者はこの20年間に獲得したものをまったく失ってしまうことになろうと警告し、アメリカ労働総同盟 (AFL) は、シンシナティの大会において抗議の決議を採択したのである。⁽²⁾

かくして戦時資源委員会は、設立当初においては、いずれはこれが第一次大戦期の戦時産業委員会 (War Industries Board) や「産業動員計画」における戦時資源管理局 (War Resources Administration) のようなより本格的な産業動員機構に発展していくものと予想されていたにもかかわらず、現実には、「産業動員計画」の審議を終えて大統領に報告書を出すとももなく、解散せざるをえなかったのである。それは設立されてからわずか3ヵ月しか経ていない1939年11月のことであつた。

(1) Civilian Production Administration, *Industrial Mobilization for War: History of the War Production Board and Predecessor Agencies, 1940-1945, Vol. I, Program and Administration* (Wash., D. C., 1947, rep. ed., N. Y., 1969) (以下 CPA, *op. cit.* と略す), pp. 7-8.

(2) Robert H. Connery, *The Navy and the Industrial Mobilization in World War II* (Princeton, N. J., 1951), pp. 49-50. もとより、参戦に反対する孤立主義者も WRB の設立に抗議した。

それゆえ、これ以降に設立された産業動員機構の場合、戦時資源委員会のように露骨に実業界支配の印象を与えるような人事は、おおむね避けられている。すなわち、戦時資源委員会に続く産業動員機構として第二次大戦期に重要な役割を演ずるのは、1940年5月に設立された国防諮問委員会 (National Defense Advisory Commission) であるが、この委員会の委員の中には、戦時資源委員会で委員長であったUSスチール会長のスタッティニウス、ゼネラル・モーターズ社社長のヌードセン、シカゴ・パーリントン・クインシー鉄道社社長のバッドといった実業界の有力者たちとともに、アメリカ合同衣服労働組合委員長のヒルマン、かつて農業調整局 (AAA) の長官であったデイヴィス、全国復興局 (NRA) や臨時全国経済委員会 (TNEC) に勤務して反独占の立場で知られる経済学者レオン・ヘンダーソン、ノース・カロライナ大学の政治学者エリオット女史のような、労働運動家、学者、ニュー・ディーラーが含まれていた⁽³⁾のである。

その後、ヨーロッパと東アジアにおける危機の深刻化に対応して、戦時産業動員の中心は、国防諮問委員会から、1941年1月に委員会の工業生産部、工業原料部、雇用部を吸収して設立された生産管理局 (Office of Production Management) に移り、同年8月には同局の上部機構として供給優先割当委員会 (Supply Priorities and Allocations Board) が設立された。そしてこの生産管理局と供給優先割当委員会はまた、真珠湾攻撃後の1942年1月に、新設の戦時生産本部 (War Production Board, 以下 WPB と略す)⁽⁴⁾に統合された。

(3) CPA, *op. cit.*, pp. 19-20.

(4) WRB や SPAB の場合には Board を委員会, chairman を委員長と訳し, WPB の場合のみ本部, 長官としたのは, それらの機構の内容を考えた上でのことである。WPB の議事録の編者も次のように記している。“Despite the agency’s title, the War Production Board embodied the Principle of single-headed direction of war procurement and production, departing in this regard from its pre-

しかしながら、これらの機構の場合も、最高幹部の人事にあたっては、国防諮問委員会の時と同様の原則が貫かれている。すなわち、生産管理局では、国防諮問委員会において実業界出身者の中心人物であったゼネラル・モーターズ社長のヌードセンが長官に任命されるとともに、労働界を代表するヒルマンが次官に任命されている。供給優先割当委員会では、副大統領のウォレスが委員長となり、陸軍長官スティムソン、海軍長官ノックス、生産管理局⁽⁵⁾長官ヌードセン、次官のヒルマン、物価管理局(OPA)長官のヘンダーソン、武器貸与関係大統領特別補佐官のホプキンスが委員に任命されている。ウォレス、ヘンダーソン、ホプキンスの3人はいずれも著名なニュー・ディーラーであるから、ここでも実業界の産業動員機構に対する影響力の強化に批判的な勢力がむしろ多数派である⁽⁶⁾。また供給優先割当委員会の実務上の責任者である事務局長には、国防諮問委員会の国防購入調整官や優先管理官、生産管理局の購入部長を歴任したシアーズ・ローバック社副社長、ドナルド・ネルソンが任命されたが、彼は実業界出身者であるにもかかわらず、当時論議の対象となった問題の多くで、ヒルマン等労働界出身者、あるいはニュー・ディーラーの主張に賛成して、実業家たちの反感を買っていた。ネルソンのこの微妙な立場は、実のところ当時の敵国日本の研究者によってすら認識されていたのであり、戦時の論文において一原有常氏は、実業家たちのネルソンに対する反発を強調するとともに、「然しネルソンにとって、反対に思い

decessor agencies……”, *Minutes of the War Production Board, January 20, 1942 to October 9, 1945* (Historical Reports on War Administration: War Production Board, Documentary Publication No. 4) (Wash., D. C., 1946), p. iii

(5) NDACの主要部門がOPMに吸収された後、NDACに残された部門のうちの物価安定部と消費者部が統合されて物価管理民需局が設立され、ヘンダーソンが長官となっていたが、SPABの発足とともにこれが物価管理局に改組された。

(6) CPA., *op. cit.*, pp. 93-94, 110.

もよらぬ方面からの有力な支持もあった。それは官僚になり切っておらぬニューデューラーの連中からであった……それから第2の支持は当時すでに設立を見ていた国防生産管理局内の労働関係の連中からであった⁽⁷⁾と指摘している。したがってネルソンを他の実業界出身者たちと同一視するわけにはいかない。やがて、第二次大戦期のアメリカの数多い産業動員機構の中でもっとも重要な存在である戦時生産本部が設立された時、戦時経済統制に関するほとんど独裁的なまでの権限を与えられて、その長官に任命されたのは、このネルソンであった。

しかしながら、このようなまったくの最高幹部の人事だけで、産業動員機構に対する実業界の影響力の強弱を推し量ることができないということは言うまでもない。これらの最高幹部は産業動員機構に招かれた実業家たちのうちのごく一部にすぎず、他にも多数の実業家が、様々な地位で産業動員関連業務に従事していた。しかも彼等の多くは、政府機関で働きながら給与は政府ではなく出身母体たる平時の所属企業から支払われる特殊な公務員＝非給与官吏 (Non-salaried personnel) であった。そして非給与官吏が他の実業界出身者以上に出身企業の利害に左右されやすいのではないかという予想は当然なされたので、また前述のように国防諮問委員会以降は最高幹部の人事においては一応のバランスが維持されたので、以後実業界による産業動員政策の支配との関連で問題となったのは、この非給与官吏、とりわけ年給1ドル官吏 (Dollar-a-year man) の制度であった。したがってここで、非給与官吏制度の動向と、それをめぐる当時の議論を検討しておこう。

まず非給与官吏の人数は、国防諮問委員会発足当初の1940年6月の34人から、同年12月には99人、真珠湾が攻撃された1941年12月には505人となり、翌1942年12月に、第二次大戦期の最高の963人を記録している。このうち805人が年給1ドル官吏であり、158人が無給与官吏 (Without compensation man)

(7) 一原有常『米国防戦時行政論』(1943年) 216-217頁。

であった。もっとも、産業動員機構の拡大に伴なって一般職員の数はより急速に増加したので、産業動員機構の全職員中の非給与官吏の比率は、1940年6月の31%からかなり著しく低下し、1942年中葉以降はほぼ4%台に落ち着いている。⁽⁸⁾

もとより、産業動員政策に対する非給与官吏の影響力が、これらの数字から予想されるよりはるかに大きかったということは、疑う余地がない。彼等は重要な部門の重要なポストに集中していたからである。たとえば、1940年末の国防諮問委員会の、ヌードセンが指揮する工業生産部の「課長以上の地位にある15人の官吏は、2人を除いて、政府の給与なしに勤務した」のであるが、当時の委員会の全職員中の非給与官吏の比率は、10%足らずだったのである。⁽⁹⁾

非給与官吏の出身母体は実業界だけではなくた。しかしながら、大多数は実業界、とりわけ大企業の関係者であったことは、言うまでもあるまい。製造業界出身者だけで実に全体の63%を占め、運輸・公益事業関係業界の出身者がこれに次いでいた。実業界以外では、大学・研究所が4.3%、労働団体⁽¹⁰⁾3.2%、州地方当局が2.7%程度にすぎない。

それゆえ、実業界の影響力の増大に警戒的な人々がこの制度を厳しく攻撃したのは当然であった。かくして、上院の国防計画調査特別委員会（トルーマン委員会）は、1942年1月の報告において次のように指摘し、この制度の廃止を勧告した。

「すべての重要な調達契約はこれらの年俸1ドル官吏および無給官吏によ

(8) James A. McAleer, *Dollar-a-year and Without Compensation Personnel Policies of the War Production Board and Predecessor Agencies, August 1939 to November 1945* (Historical Reports on War Administration: War Production Board, Special Study No. 27) (Wash., D. C., 1947), pp. 104-106.

(9) *Ibid.*, p. 9.

(10) *Ibid.*, p. 56.

って承認されなければならない。それは契約が彼等のビジネス理論に適合せねばならないということの意味している。彼等は最大級の企業を代表しているのであるから、このことは国防計画が細部に至るまで大企業の承認を得なければならないということの意味している。これは別に、大企業の重役会が国防計画を決定するよう求められていることを意味するものではなく、年俸1ドル官吏と無給官吏が意識的に自己の企業、あるいは自己の企業流のビジネスの方法をひいきしているということの意味するものでもない……委員会が恐れているのは、彼等の意図的な行為ではなく、彼等の人間ならば誰でも持っている無意識の傾向であって、それが抱えているすべての問題を彼等の過去の経験と確信に照らして判断させるのである。」⁽¹¹⁾

もっとも、この勧告の実現は、戦時生産本部長官に就任してまもなくのネルソンによって阻止される。彼はトルーマン委員会の勧告に対して、産業動員の運営のためには実業家たちの有する能力と経験が不可欠なこと、また彼等の実業家としての収入は莫大なものであるから正規の政府職員としての給与ではこれを補いえないということを強調して非給与官吏制度を擁護するとともに、彼等が出身企業の利益に左右されないよう厳しい規制措置を採用すると宣言した。トルーマン委員会はネルソンの措置を十分なものとは認めなかったけれども、産業動員政策の分裂を恐れてこれに同意したのである。⁽¹²⁾

かくして非給与官吏制度の存続は決定した。そしてこれがその後の戦時産業動員の性格にかなりの影響を与えたことは否定できない。ネルソンの約束した規制措置は、非給与官吏が直接出身企業の利益に奉仕するという可能性

(11) Truman Committee, "The Investigation of the National Defense Program", in: Carroll W. Pursell, Jr., ed., *The Military-Industrial Complex* (N.Y., 1972) pp. 135-136.

(12) Donald M. Nelson, *Arsenal of Democracy: The story of American War Production* (N. Y., 1946, rep. ed., N. Y., 1973), pp. 335-336. McAleer, *op. cit.*, p. 50.

は減少させても、実業界における常識と価値観、すなわちトルーマン委員会のいわゆる「無意識の傾向」が産業動員機構に持ち込まれるのを防ぐことはできなかったのであり、戦後の研究者もそのことを確認している。⁽¹³⁾

しかしながら、非給与官吏制度に対する攻撃がこれで終わったわけではない。上司と衝突したガスリーという人物（彼自身、本来は実業家）が WPB を辞任し、転換に消極的な産業界とそれを黙認する年給 1 ドル官吏を厳しく告発し、再び議会の調査が始まったのはその後まもなくのことであった。⁽¹⁴⁾

III

それでは次に、実業界もしくはその指導者たちと、同じく戦時体制のもとで発言力を強めた軍部との関係を概観しておこう。

当然予想されるように、実業界に対する軍部の態度は、労働界やニュー・ディーラーに対するよりもはるかに好意的なものであり、そしてこのような事実は戦時産業動員の初発から明らかであった。すなわち、1939年に陸海軍合同兵器委員会によって作成された「産業動員計画」は戦時産業動員が「愛国的な実業界の指導者」(the patriotic business leaders of the nation) によって管理されることを当然の前提としていたし、反実業界派からの批判を浴びた戦時資源委員会委員の人選も、当時の軍部の親実業界的傾向をかな

(13) 「公職を直接個人的利益のために利用しようとする企てはほとんどなかったように思われる。しかしながら、基本原料の生産能力の拡張や民需産業の戦時生産への転換の促進を妨げるほどに normal business patterns を守ろうとする傾向は明らかであった。」これが戦後非給与官吏制度を詳細に検討した研究者の結論である。(Michael D. Reagan, "Serving Two Masters, Problems in the Employment of Dollar-a-year and Without Compensation Personnel" (Ph. D. diss., Princeton Univ., 1959), ii.

(14) いわゆる"Guthrie case" については、さしあたり, *ibid.*, pp. 101ff., McAleer, *op. cit.*, pp. 51-52.

り強く反映していたのである。

とはいえ、軍部と実業界との間に問題がなかったわけではない。当時の実業界の指導者たちの多くは、ニュー・ディーラーや労働運動指導者に対してはもちろん、軍部に対しても経済運営の主導権を委ねるつもりはなかった。産業動員政策に対する軍部の干渉を大幅に認めた1936年の「産業動員計画」第3次草案について見解を求められたウォール街の有力者、第一次大戦期の戦時産業委員会委員長、バーナード・バルークは、「いかなる軍人にも文民的活動 (civilian activities) の指揮を委ねるべきではない。それは、シベリアンが軍隊と兵器の活動を指揮すべきではないのと同じことである⁽¹⁾」と述べてこれを批判していた。それゆえ、戦時体制下における軍部の影響力の増大は、必ずしもすべての実業家によって歓迎されたわけではない。特に、戦略上の要請を口実として産業動員政策に干渉する軍人たちの、経済の現実を無視した強引な要求は、ニュー・ディーラーや労働界出身者のみならず多数の実業家をも反発させたのであって、反実業界派の人々や戦後の研究者によって、軍部と協力して軍産複合体の成立に手を貸したと批判される人々さえ、時には軍部の行き過ぎに抵抗し、あるいはこれを強く批判せざるを得なかったのである。

それゆえ、戦時産業動員をめぐる発生した重要な対立・抗争のすべてが、軍部・実業界とニュー・ディーラー・労働界の間の論争として進行したわけではない。もとより大きな傾向としては、一般に指摘されているとおり、軍部や実業界の影響力の増大、両者の関係の緊密化という傾向が見い出されるけれども、論争の多くは、実のところより複雑な勢力配置図を有していたのである。

このことをより明確に示すために、当時発生したいくつかの論争を、若干詳細に考察しておこう。まず考察しておきたいのは、陸海軍両省の軍需物資

(1) Koistinen, *op. cit.*, p. 54.

調達計画の修正という問題をめぐって発生したいわゆる可能性論争 (Feasibility dispute) である。

この論争の責任の少なくとも一部はネルソンにある。WPB 設立の際ネルソンは、当時戦時産業動員に関与していた多数の人々の期待に反して、軍需物資調達の機能を、軍部からシビリアンの管轄のもとに移転するという提案を拒否したのである。

もとより、軍需物資調達の権限は、歴史的に軍部自体に属していた。しかしながら、第二次大戦期の場合、このような慣例にそのまま従うには、軍需生産がアメリカ経済のうちで占める比率が、あまりにも大きくなりすぎていた。すなわち、1940年7月から1945年8月までに戦争目的に調達された物資の総額は3158億ドルにのぼったと推定されている。1943年だけで862億ドルの物資が調達されているけれども、これは1930年代のほとんどの年の国民総生産よりも大きな額であり、1944年の934億ドルは1930年代のいかなる年の国民総生産よりも大きな数字であった。これを品目別に見るならば、1943年には524億ドル、44年には577億ドル分が兵器であり、調達当局別に見るならば、1943年には、陸軍省が490億ドル、海軍省が220億ドル、海外援助その他が152億ドル、44年には陸軍省が525億ドル、海軍省が270億ドル、海外援助その他が139億ドル分であった。1944年の陸軍省は1933年の国民総生産とほぼ等しい⁽²⁾額の物資を調達していたのである。

それゆえもし軍需物資調達活動が民需部門との関連で適切に管理されないならば、アメリカ経済全体に貴重な原料や部品の不足、絶対不可欠な民需物資の生産の途絶といった混乱が発生するであろうことは当然予想されていた。

(2) 物資調達の記録は、R. Elberton Smith, *The Army and Economic Mobilization* (United States Army in World War II: The War Department) (Wash., D. C., 1959), pp. 6-7. 国民総生産の数値は U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957* (Wash., D. C., 1960), p. 139.

しかも軍部にその能力がないことは国防諮問委員会や生産管理局の時代の経験によって実証されていたのである。

かくして WPB 設立の頃には、軍部の権限の一部を奪ってシビリアンの手に移し民需部門と軍需部門とを統一的に管理する必要があるという意見が、産業動員機構の多数の関係者や両院の関係委員会によって強く主張されていた。そしてその決定は事実上 WPB 設立時のネルソンに委ねられたのである。

しかしながらネルソンはこのような提案を拒否する。後に彼が述べているところによればその最大の原因は、シビリアンによる新たな物資調達のための組織を編成するにはかなりの期間（ネルソンの主張では最低6週間）が必要であり、非常時におけるこのような時間の浪費は許されないと判断したためであった。⁽³⁾

かくして軍部はその後も調達活動を継続し、民需部門に与える影響を無視して補給計画の実現に熱中し、混乱はいつそう激化した。政府から刊行されたものでありながら軍部にきわめて批判的な「戦時のアメリカ」からその様子を引用しておこう。

「春までに水門は開かれた。事実上無制限の財政的権限を有して、調達当局はアメリカの諸産業と契約を結びはじめた……この戦時発注の洪水のもとでは、多くのことが起るはずだったし、実際に起った……様々な生産計画の間で、その責任者の間で衝突が発生した……機関車の方が必要な時に、機関車工場が戦車生産に転換された……トラック工場が飛行機の生産を開始して、まもなくトラックの不足が発生した……我々は多くの工場を建設し、拡張したが、それを使用できなかつたし、その必要もなかつた。⁽⁴⁾

(3) Nelson, *op. cit.*, pp. 198-199. コイスティネンは、非給与官吏制度に対する決定とこれとをネルソンの“The two most fateful errors”と呼んでいる。Koistinen, *op. cit.*, p. 631.

(4) Bureau of the Budget, *The United States at War: Development and Administration of the War Program by the Federal Government* (Wash., D. C., 1946, rep. ed., N. Y. 1972), pp. 112-114.

しかしながら、個々の問題以上に重要だったのは、軍部の全体としての物資調達計画がアメリカ経済の能力以上に大きいという事実であった。ロバート・ネイサンを中心とする WPB の企画委員会はまもなくこの事実に気がつき、国民所得分析の権威であるクズネッツにその検討を依頼した。調査の結果クズネッツは企画委員会の懸念を確認し、調達目標の大幅削減を勧告した。かくしてネイサンは軍部に調達計画を修正させるための努力を開始したけれども、これは陸軍補給部隊司令官サマヴェル將軍を中心とする軍部側関係者の強い反発を招き、ここに対立が発生することとなったのである。⁽⁵⁾

論争は結局、1942年10月の WPB 幹部会で頂点に達した。会議において従来の主張を繰り返す軍部、特にサマヴェル將軍を、もっとも厳しく攻撃したのは、ヘンダーソンに代表されるニュー・ディーラーであった。⁽⁶⁾しかしヘンダーソンに批判的な実業界出身者にしても不可能な計画の無意味さは分っていた。会議では最後までサマヴェルを擁護して軍部の主張を繰り返した陸軍次官パターソン(もちろんシビリアンであり平時には法律家)ですらその翌日には次のような覚書をサマヴェルに送っている。「生産目標は、生産の最大限度と推定される線より高く設定されるべきではないという WPB の立場は一般的なルールとして健全なものと信じられる。さもないと我々の生産予定は現実を示すものではなくなり、現実的な生産予定の作成なしでは、我々は原料の配分の失敗に悩まされ、かくして完成兵器の現実の産出を減少させることになるであろう。」⁽⁷⁾

(5) 以下 Feasibility Dispute に関する記述は、John E. Brigante, *The Feasibility Dispute: Determination of War Production Objectives for 1942 and 1943* (Wash., D. C., 1950), pp. 33-106, Koistinen, *op. cit.*, pp. 647-653.

(6) ヘンダーソンは、もし WPB が生産可能だと考える量の兵器では戦争に勝てないと軍部が主張するのなら、現在の統合参謀本部を追い払って誰か別の者をさがすべきだろうと発言して、人々を驚かせた。Brigante, *op. cit.*, p. 95.

(7) *Ibid.*, p. 103.

かくしてサマヴェルも譲歩せざるを得なかった。以後軍部はネルソンが設定する限度の枠内で任務を遂行するという合意が成立し、1943年度の軍部の要求総額は930億ドルから800億ドルに削減されて、この論争は一段落したのである。⁽⁸⁾

その後まもなく、いずれも実業界の出身である二人の有力な WPB 副長官、フェルディナンド・エバースタットとチャールス・ウィルソンとの間で発生した論争についても、ほぼ同じようなことが言える。⁽⁹⁾この二人の論争は、ただちに軍部とネルソンとの対立を招くこととなった。なぜならば、エバースタットは、平時においては投資銀行業に関係している実業家であったが、真珠湾攻撃直後にシビリアンとしてははじめての陸海軍合同兵器委員会の委員長となり、次いで WPB の副長官に任命された人物であり、軍部との関係はきわめて良好であった。他方、実業家としてはゼネラル・エレクトリック社の社長であるウィルソンは生産予定作成の問題をめぐって軍部と対立していた。

エバースタットとウィルソンの対立の内容にここで立入る必要はあるまい。いずれにせよネルソンはウィルソンを支持してそれまでエバースタットの管轄下にあった部局の一部をウィルソンの管轄下に移したのである。

軍部はネルソンの処置に激しく怒り、経済安定局 (Office of Economic Stabilization) 長官ジェームス・バーンズの協力を得て、大統領にネルソンの解任を要求した。WPB の相次ぐ混乱に失望したローズヴェルトはついにこれを承諾し、後任人事までもが決定されたのである。

(8) *Ibid.*, p. 105.

(9) この論争に関する記述は、主として次の資料に基いている。CPA, *op. cit.*, pp. 507-519, 578-582, Nelson, *op. cit.*, pp. 382-390, Bureau of the Budget, *op. cit.*, pp. 312-320. かなり異なった見方をしているのは, Eliot Janeway, *The Struggle for Survival: A chronicle of Economic Mobilization in World War II* (Connecticut, 1951), pp. 318-325 である。

しかしながら、発表の直前にこの事実を知ったネルソンはただちに行動を開始した。すなわち、エバースタットに辞表の提出を求め、受理し、ただちに発表した。同時にウィルソンを業務執行副長官に任命して WPB の業務の全般にわたる広範な権限を彼に委譲したのである。

ネルソンが作り上げた既成事実の前に軍部の計画は失敗した。ここでネルソンを解任して WPB の分裂をこれ以上さらけ出すことはできなかったのである。

しかしながら、この紛争はその後の WPB の運営に大きな影響を及ぼした。ローズヴェルトがいったんはネルソンの解任を認めたという事実は、ネルソンの権威を大きく低下させた。またウィルソンへの権限の委譲によって WPB 内の実業界出身者のほとんどはウィルソンの指揮下に入り、もともと実業家としてはネルソンよりもはるかに大きな影響力を持っていたウィルソンの発言力が高まった。

ウィルソンと軍部との間の問題がまもなく解決されたことも問題を一層複雑にした。皮肉なことに、両者が対立していた時期に互いの主張を調整するために設けられた生産執行委員会 (Production Executive Committee) (ウィルソンを委員長とし、WPB と軍部の代表によって構成) が、両者の協力関係を深める場となり、また WPB の運営の中心となった。かくしてネルソンは徐々に WPB の運営から疎外されていったのである。

さらにネルソンに打撃を与えたのは、43年5月に WPB の上部機構として戦時動員局 (Office of War Mobilization) が設立され、前経済安定局長官バーンズがその長官に任命されたことである。バーンズはしばらく前に軍部と協力してネルソンの解任を工作した人物であり、当然のことながらネルソンとの関係は冷たかった。しかも、設立にあたってバーンズに与えられた広範な権限の多くは、WPB 設立時にネルソンに与えられていたはずのものであり、ここに WPB は、今なお戦時産業動員の中心ではあったが、その最

高機関ではなくなった。⁽¹⁰⁾

他方では、同じ1943年に、ネルソンの政策にほぼ一貫して好意的であった二人の有力なニュー・ディーラーが、事実上失脚している。一月には、戦時産業動員に関係するニュー・ディーラーの中の最有力者であり、反軍部・反実業界のもっとも精力的な闘士であったヘンダーソンが、農産物価格問題をめぐる紛糾の末に物価管理局長官を解任された。7月には、副大統領のヘンリー・ウォレスが経済戦争局長官を解任され、同時に WPB 委員の資格も失なった。⁽¹¹⁾かくして WPB を中心とする産業動員機構における諸利害勢力の関係は、ますますネルソンにとって不利な方向に進んでいったのである。

IV

それでは、産業動員機構を主な舞台とするこのような諸利害勢力の消長は、現実に展開されてくる産業動員政策とどのように関連していたのであろうか。

周知のように、産業動員は全体として大企業中心に展開された。1940年6月から1944年9月にかけて結ばれた国防契約総額1750億ドルの、30%はゼネラル・モーターズをはじめとする上位10社に、50%は上位32社に配分された。「アメリカ経済は戦前から実際高度に集中していた……しかしながら経済は、この主契約の配分で示されているほどにはけっして集中していなかった。」また、第二次大戦期に公費で建設され民間に経営委託された軍需生産設備112億ドルの、30%は上位9社に、56%が上位26社に集中していた。国防契約の受注は同時に原料・資材の優先配分、原価加算契約、有利な減価償却制度等の特典の獲得を意味し、また国有軍需生産設備経営委託の条件は受託企業にきわめて有利なものであったから、大企業がこれによって直接間接に享受した利益

(10) CPA., *op. cit.*, p. 554.

(11) *Ibid.*, pp. 577-578.

(1)
は莫大なものであった。

しかしながら、このような事実をもってただちに、これが産業動員機構、ないしは連邦政府に対する実業界の影響力の増大を反映したもののみならずにはいかない。なぜなら戦時経済体制下の政策目標は、当然のことながら、軍需物資の最大限の生産であり、そしてそのことが結果として、政策主体の性格のいかんを問わず、大企業中心の政策を採用することを余儀なくさせたという面が否定できないからである。少なくともそれが、世論によって、大企業を偏重していると非難を浴びせられた際の軍部や産業動員機構幹部の主張であった。

もちろん、若干の政策選択の余地はほとんどの場合存在した。したがって、一部の産業動員関係者は、事情の許す範囲内で中小企業への国防発注を増加させようとする努力を、戦時産業動員の初発から重ねてきた。すなわちこの目的のために、すでに国防諮問委員会の内部に、Office of Small Business Activities が設置され、ネルソンがその責任者に指名された。これは生産管理局の発足によって Defense Contract Service に改組され、やがてより大きな権限を持つ Division of Contract Distribution に発展した。⁽²⁾ また1942年6月には「中小企業法」が制定され、WPB長官に対して中小企業の生産能力の活用を命ずるとともに、「小企模戦時工場公社」を設立して資金その他の面での中小企業への援助を図った。⁽³⁾

さらにはまた、採用された多くの政策の、どこまでが、軍部や実業界出身者の主張するように戦争という非常事態によって必然的ならしめられたもの

(1) *Economic Concentration and World War II*, Report of the Smaller War Plant Corporation to the Special Committee to Study Problems of American Small Business (79th Congress, 2nd Session, Senate Document No. 206), pp. 27-32, 48-49.

(2) CPA, *op. cit.*, pp. 62, 145, 148.

(3) *Ibid.*, pp. 527-528.

であり、どこからが、限度を超えた大企業偏重と言えるのかという問題も常に存在した。それゆえにこそ、国防諮問委員会の設立以来、産業動員機構内外における諸利害勢力間の論争は、実に様々な問題をめぐってほとんど断えることなく続いたのである。

しかしながら、このような対立がきわめて狭い限界の中のものであったということは明白である。戦時においては軍需物資の増産こそが至上目的であった。前節で考察した可能性論争にしても、たしかに厳しい論争ではあったが、結局の争点は、いかなる計画によるならば、現実に、より多量の軍需物資の生産が可能になるかという問題に他ならなかったのである。

さらにはまた、このような状況のもとにおいては、明らかに大企業に有利であって経済力集中を助長し、平時にあつては厳しい論争を当然巻き起すような政策であっても、それが軍需物資の増産のためにたしかに有効な政策であると判断されたならば、ほとんど反対されることなしに実施されていくのである。

たとえば、「統制原料計画」(CMP)の採用である。この計画の採用によって軍需物資の下請生産者は、単に製品を主契約者に引渡すのみではなく、それ以前の「生産要求計画」(PRP)においては直接関係当局から受取っていた資材を、主契約者を通じて受取ることになったのである。⁽⁴⁾

これが下請生産者の主契約者への依存を強めるであろうこと、特に軍需生産が縮少されはじめた場合に厄介な問題を引き起すかも知れないということは当然指摘されていた。しかし同時に、これはたしかに当時の軍需生産の問題点を一部解決する効率的な方法であった。そして当時としてはそれが決定的であった。「統制原料計画」は、軍部や実業界はもちろん、労働界出身者やニュー・ディーラーからも大きな反対を受けることなく実施されたのである。ネルソンも後に、この計画が長い目で見ると好ましくない面を含んでい

(4) *Ibid.*, pp. 663 ff.

たと認めながら、しかもなお、「戦時物資の生産のためには、採用されねばならなかったのである」⁽⁵⁾と断言している。

とはいえ、戦時経済体制の全期間を通じて同じように、軍需生産絶対優先の緊張状態が続いたわけではない。ドイツ軍の電撃作戦で高まり、真珠湾攻撃で最高潮に達した緊張は、やがて戦局の好転とともに緩和の方向に向った。豊富な物資に支えられたアメリカ軍は、太平洋、アフリカの各地で日本軍、ドイツ軍を圧倒しはじめていた。他方、混乱を続けた戦時産業動員もやがて軌道に乗り、軍需物資生産高は、1943年11月について第二次大戦期の最高を記録したのである。

このような事態は、当然に産業動員政策に影響する。もとより、戦争がなお続いている以上、軍需生産はやはりもっとも重要な課題である。しかしながら、暗黙のうちにも、産業動員政策は、軍需物資の増産一辺倒から、中小企業の保護や国民生活の向上をも意識した幅の広いものへと、わずかながら変化していったのであって、これは様々な分野に現れている。たとえば、陸軍省関係の国防契約に占める従業員500人未満の中小企業の比率は、1943年の12.6%から、44年20.0%、45年27.4%へと上昇している。⁽⁶⁾

しかしながら、問題は、かつて軍需物資の増産という至上目的のために犠牲を払った諸利害勢力が、今やかつての制約から解放されて、自己の利害や理念の実現を意図しはじめたことであった。これらの利害勢力は、異常事態の中でかえって自己の利害を貫き時には正当化した実業界と軍部に抗して、政策のより明確な変更を要求したのであった。かくして激化した対立は、結局のところ再転換論争として火を吹くことになる。

再転換論争に関してはすでに別稿において検討しているので、ここでは本稿の主題に関連した若干の事実を指摘するにとどめよう。

(5) Nelson, *op. cit.*, p. 270.

(6) Smith., *op. cit.*, p. 433.

まず強調しておかねばならないのは、ネルソンと彼の支持者たちが、再転換計画を、単に当時直面していた諸問題、すなわち軍需生産の削減に伴う生産設備の遊休や失業の増加等への対策としてのみでなく、戦時産業動員開始期以来の政策の偏向を正し、戦後アメリカ経済民主化の展望を拓くためのものとして位置づけていたという事実である。すなわち、すでに前稿でも紹介したごとくネルソンは、すでに1943年の9月に、「転換期においては、緊急度が非常に大であったために、ほとんどの戦時契約が大企業に与えられた。再転換期においては、そのような政策を修正して、中小企業の役割を注意深く考慮する必要がある⁽⁷⁾」と主張しているのであるが、これはまた翌年3月のマロニー上院議員からの質問に対する回答、あるいは戦後の回想録における次のような認識に基いていたに違いない。

「私の判断では、競争経済を維持することがもっとも重要なことです。私は、民主主義を守って、同時に新たな競争を禁じることができるとは信じる⁽⁸⁾ことができません……。」

「我々の経済はたしかに、個人の創意を發揮する機会としても、大企業によるあまりに大きな力の獲得に対する抑止力としても、強力で独立の中小企業を必要としている……」⁽⁹⁾⁽¹⁰⁾

第二に、戦局の悪化が、ネルソンの再転換計画を失敗させた大きな原因と

(7) J. Carlyle Sitterson, *Development of the Reconversion Policies of the War Production Board, April 1943 to January 1945* (Historical Report on War Administration: War Production Board, Special Report No. 15) (Wash., D. C. 1945, reissued, 1946), p. 13.

(8) *Ibid.*, p. 35, Nelson, *op. cit.*, p. 399.

(9) Nelson, *op. cit.*, p. 270.

(10) ネルソン派の一人として直接この論争に参加したブルース・カットン、ドムホフによっても引用されている次のような表現も、同じように理解することができよう。「再転換計画を作成し、実施することは、大産業 (big industry) をより強力なものとするか、それとも大産業の生存をおびやかすかのいずれかであろう。」Bruce Catton, *The Warlords of Washington* (1948, rep. ed., N. Y., 1969) p. 246.

なったという事実に注意しておきたい。もちろん、軍部と実業界の反発がこの計画の成行きに与えた影響は無視できない。ミルズ、バーンスタイン、ドムホフ等戦後の研究者がそれぞれの視角から、大戦期の様々な論争の中でも特にこの論争をもって、戦後アメリカ軍産複合体を理解する重要な素材と考えているのには十分な理由がある。しかしながら、いったん公布されたネルソンの再転換計画を後退させ、ついに中止に追い込んでいったのはむしろドイツ軍の予期せざる、あるいは予想された以上に強力な反撃であった。軍部や実業界がこれを理由にネルソンの計画を攻撃しただけではない。「小規模戦時工場公社」総裁マヴェリックのようなかつてのネルソン派の人々もまた、この新たな事態の前に退却したのであった。それゆえこの論争の経過は、当時における軍部・実業界の強力さ、反独占勢力の弱さを示すと同時に、あるいはそれ以上に、戦時経済体制という状況のもとでの政策論争の限界を再確認しているのである。

第3に、したがってまたネルソンの再転換計画の中止は、反軍部・反実業界的勢力の産業動員機構における全面的屈伏を意味するものではなかった。ネルソンの後任として、当初おそらくはゼネラル・エレクトリック社長のウィルソンを予定していたであろうローズヴェルトの意向は、政府内外の激しい攻撃の前に阻止され、かわってニュー・ディーラーのクルーグが任命された。もっとも、前稿でも述べたように、このような混乱の中で WPB の権威は低下し、戦時産業動員の主導権は「戦時動員局」長官バーンズと軍部の手に移行した。しかしながら、今や絶大な権限を行使して Assistant President と呼ばれるようになったバーンズが、やがてヘンリー・ウォレスに代って正式に Vice President たらんとした時、労働界を中心とした勢力は、バーンズは明確なリベラルではないと批判して彼の指名を阻止したのであった。⁽¹¹⁾

(11) Samuel I. Rosenman, *Working with Roosevelt*, 1952, rep. ed., N. Y., 1972. p. 448.

V

最初に述べたように、戦時産業動員の開始とともに、実業界は、大恐慌期に失なった権威と影響力を取り戻した。他方において、「改宗せざる」ニュー・デューラー、あるいは労働運動指導者の影響力は、不断に後退した。

しかしながら、ニュー・ディール期の諸改革のエネルギーは、なお完全には消滅していなかった。戦争という非常に厳しい事態のもとで、一部の人はなお自己の理念と利害を政策に現実化しようと、実業界や軍部勢力との闘争を続けたのである。

もちろん、ニュー・ディール期の諸改革が、急進的な姿勢を誇示しながらも、本質的には、資本主義体制の安定を一定の枠内の改良を通じて達成しようとするものでしかなかったという見方は、すでに通説化している。そしてヘンダーソンやネルソンに体现された戦時経済体制期の反実業界的・反軍部的志向が、ニュー・ディール期の反独占運動を越えるものではなかったということも明らかである。

しかしながら、だからといって彼等の反独占的行動をあまり意味のないものとは私は考えない。なぜなら彼等にとっては、強力で独立の中小企業が多数存在し、「個人の創意を発揮する機会として、大企業によるあまりに大きな力の獲得に対する抑止力として」十分に機能してこそまともなアメリカ経済であり、反独占的政策はそういうアメリカ資本主義を追求するためにも必要だったのである。そしてこのように戦時においてなおある程度強力な反独占的傾向が存在しえたという事実⁽¹⁾に、私はむしろアメリカ資本主義の体制としての強靱さが示されていると考えるからである。

(1) わが国の論文で本稿に関連する問題を扱ったものについては前稿の註3を参照されたい。なお本稿では、そこで挙げたものの他に以下の論文をも参考にした。
堀一郎「第2次大戦期におけるアメリカ鉄鋼業」(『北大経済学研究』28巻1号)、横田茂「戦時アメリカの産業動員組織と統制技術」(『関西大学商学論集』19巻3・4号)、同「合衆国産業動員体制下の生産の集積」(『関西大学商学論集』22巻6号)。