

アメリカ産業動員と優先性の問題

馬場啓之助

アメリカ国防經濟構成の基本的原理を用意したものはその「産業動員計畫」(Industrial Mobilization Plan)である。産業動員計畫は一九二〇年修正の國防法(National Defense Act of 1920)に基いて設定された。右國防法によつてアメリカ陸軍の平時編成が規定されると共に、その戦時動員計畫が建てられた。即ちアメリカ陸軍は平時に於て正規兵十一ヶ師團、國防團二十二ヶ師團、豫備兵三十三ヶ師團より成つてゐた。その兵數正規兵十二萬、國防團十九萬で、到底有事の際國土防衛の任に當り得るものではなかつた。そこで緊急事態の突發に備へて、參謀總長は中核防衛軍(Initial Protective Force)四十萬、別に防衛動員軍(Protective Mobilized Force)八十萬、合計百二十萬の動員準備を内容とした防衛動員計畫(Protective Mobilization Plan)を建てた。^(註一)この防衛動員計畫の遂行に必要な龐大な兵器・軍裝品・その他軍需品の調達に就ては、別に陸軍次官(Assistant Secretary of War)が産業動員計畫を

建てて、その準備に當ることとなつてゐた。右國防法の規定に應じ、産業動員計畫の設定に就ては、夙にハーディング大統領政権下、陸軍長官ジョン・ダブリュウ・ウィークス (John W. Weeks) の時にその立案に着手され、その後歴代の陸軍長官の下にあつて研究が続けられた。一九三〇年兩院の連合決議により戰時政策委員會 (War Policy Committee) が陸海軍・農務・商務及び勞務各省長官、檢事總長並びに四名づつの上下院議員を構成員として設置された。翌三一年參謀總長マックアーサー將軍 (Douglas MacArthur) によつて産業動員計畫案が右委員會に提出され、その審議を経てのち、細部に若干の修正を受けて、一九三三年陸軍省より第一次産業動員計畫として公表された。^(註2)

産業動員計畫は二つの課題を含んでゐる。即ち調達計畫と統制計畫とがこれである。前者は防衛動員計畫の遂行に伴つて必要となる龐大な軍需品の遲延なき調達を行ひ得るための準備である。アメリカは鐵・石炭・石油・銅その他軍需資源に恵まれ、製鋼業・自動車工業・化學工業その他に於て世界有數の生産力を有してゐるに拘らず、平時に於ては兵器製作力に乏しく、戰時動員に際して兵器の調達を支障なく遂行することは困難であつた。バーンズ中佐の書く處によれば、「第一次世界大戰に際してアメリカ國營兵器廠は、その生産力を最大限に發揮したに拘らず、兵器需要量の僅かに二%を供給し得たにすぎない。將來戰に於ても、現在のまゝでは、兵器供給力に就ては同様な事態が繰返されるであらう。」^(註3) 又ナイ委員會 (Nye Committee) が一九三四年十二月二十一日發表した處によれば、將來アメリカが二ケ年に互つて戰爭を行ふ場合、現在の軍需工場による兵器供給力は次のやうである。^(註4)

ナイ委員會推定によるアメリカの兵器自給率 (一九三四年)

第一類	○%	第二類	一以下	第三類	○%
アメリカ産業動員と優先性の問題					

一 橋 論 叢 第十一卷 第一號

第四類	九%	第七類	0%	第十類	二三%
第五類	二三%	第八類	0%	第十一類	一以下
第六類	二五%	第九類	三五%	第十二類	0%

右兵器類別がいかなる内容のものか別に記されてないため、この表によつて兵器供給力の具體的内容を知り得ないが、たゞその供給力が弱少であつたことだけは知り得る。従つて動員に際して兵器その他軍需品の調達を可能にするためには、豫め充分な準備を必要とする。この準備を調達計畫といふ。調達計畫の擔當に當るものは陸軍次官室及び陸軍各補給部である。補給部とは參謀本部に下屬して兵器・軍裝品・その他軍需品の調達に當つてゐる兵器部・經理部・沿岸砲兵隊・航空隊・化學兵器部・醫療部・信號隊・技術部の八部を指す。陸軍次官室は各補給部が各擔當調達品に就て建てた戰時に於ける調達計畫を基とし、これを綜合調整して、陸軍の調達計畫を建てる。

陸軍調達計畫の内容は四つの階梯を含む。^(註5)第一に、參謀本部の防衛動員計畫に基いて各補給部が擔當軍需品に就てその需要量を測定する。陸軍次官室内にある企畫部は、右測定を綜合調整して動員に際して必要とする軍需總需要量を推計する。第二に、各補給部は夫々全國を數個の調達管區に分けて調達事務を遂行してゐるが、右調達管區を通じてその管區内にある軍需工業生産力の測定を行はしめる。陸軍次官室企畫部は右測定の結果を綜合調整して軍需生産力を推計する。右軍需總需要量と軍需生産力を比較するに、前者が壓倒的に大なることは、前記バーンズ中佐乃至ナイ委員會の推定によつても窺ひ知り得る。そこで第三に、特に調達困難な兵器に就て、補給部が陸軍次官室企畫部と協力して、調達計畫を建てる。もと調達計畫の基本方策としては、フォン・ミンデン (Gerold von Minden) の指摘

する處によれば、(イ)兵器の貯藏計畫、(ロ)軍需及び民需のいづれにも適する製品の製作を奨励し、以て豫備的軍需生産力を用意する方策、(ハ)兵器の輸出奨励による國內軍需生産力の増強策、(ニ)所謂「影の工場」(Shadow factory)と呼ばれる豫備軍需工場の設立策、(ホ)軍需工場の新設乃至改造に關する机上準備、(ヘ)平和産業より軍需産業への轉換計畫等が擧げられる。^(註6)アメリカ陸軍の建てた計畫は、これらのうち最後の軍需轉換計畫を中心として編成されてゐる。即ちその計畫の内容は主として動員可能の民間工場に兵器製作の割當を行ふと共に、これら工場の軍需工業轉換に對する工場計畫を建てておくことにある。第四に、陸軍次官室企畫部は戰時に於て自給不可能又は自給困難な軍需資源に就て調査し、これらを夫々戰略物資 (Strategic materials) 及び緊急物資 (Critical materials) に指定して、その供給力確保策を講じる。即ち(イ)右物資の國內生産者に對し價格引上げ若くは保護關稅の制定等による援助を行つて増産を奨励し、(ロ)軍部の設計乃至詳細圖中に代用品の採用を指定し、以て代用品研究を促進し、又(ハ)政府援助の下に貯藏計畫を建てる等諸々の方策をとつた。^(註7)

アメリカ陸軍はこのやうに防衛動員計畫の實施に伴ふ調達問題を支障なく解決し得るやうに萬般の方策を建ててゐる。これに對し海軍調達計畫に就ては、海軍軍備がワシントン及びロンドン兩條約による制約下にあつた時代には、公然とした計畫の樹立は行はれなかつた。然し一九三六年末を以て海軍軍備が無條約時代に入ると共に、海軍軍備擴充に應じ、その調達計畫が陸軍との協力の下に建てられるに至つた。即ち一九三六年第二次産業動員計畫が制定されると共に、陸海軍軍需局 (Army and Navy Munitions Board) に於ける陸海軍共同の調達計畫が充實せしめられた。

(註一) Maj. Gen. C. M. Wesson: Fundamentals of Preparedness (Army Ordnance, May-June '39).

アメリカ産業動員と優先性の問題

一 橋論叢 第十一卷 第一號

- (註3) Industrial Mobilization Plan (Army Ordnance, Jan.-Feb. '38)
 (註4) Army Ordnance, July-August '37 (Gerold von Minden: Wirtschaftliche Mobilisierung der USA, Hamburg 1937, S. 11)
 (註5) Gerold von Minden: derselbe, S. 10.
 (註6) Gerold von Minden: derselbe, S. 25, u. s. w.
 (註7) Gerold von Minden: derselbe, S. 28 u. s. w.
 (註8) Capt. G. K. Heiss: Why a Raw Materials Reserve? (Army Ordnance, July-Aug. '39)

二

産業動員計畫はたんに右のやうな調達計畫の編成のみによつてその目的を達し得るものではない。調達計畫は「可能的な軍需生産力」を目標として建てられてゐるが、右計畫の實施に當つては可能的な生産力を現實的生產力に化せしむることが必要である。然しかかる生産力の轉換は平時經濟機構の編成替を伴ふことなくしては遂行され得ないであらう。平時經濟は市場に於ける價格の自由調節作用によつて需給の均衡をつくりだしてゐた。價格は平時機構に於てランゲ (O. Lange) が「價格のパラメーター的機能」(the parametric function of prices) とよんでゐる重要な役割を果してゐる。「價格は市場に於けるすべての個人の操作の結果形作られるものであるが、各個人は現實の市場價格を目して、彼自身これに適應しなくてはならぬ既成の事實と感ずる。各個人は自らは統御し得ない市場狀態を利用しようとする。かくて市場價格は個人の態度を決定せしめるパラメーターとなる。」^(註1) 即ちある與へられた市場價格

の下に於て、消費者は各種の消費財に對しそれから得られる全部效用が極大になるやうにその購入量を決定し、生産者はその原料・機械その他生産要素の購入量を調節し、以て與へられた市場條件の下に於て極大利潤を實現し得るやうにその製品供給量を決定するであらう。かくてある市場價格の下に於て各財に對する需要量と供給量とが決定される。もし各財の需要量と供給量とが偶然等しくなつたならば、市場は落着き、價格は均衡價格となる。しかしもし需要量と供給量とが均等でないならば、賣手と買手との自由競争により價格は變化し、試行錯誤を経て、結局 (In the long run) 需給が均等となり、均衡價格が實現するであらう。

この經濟機構は各人の生活需要の充足を目的として構成されたものではなく、生産者は市場に於ける極大利潤の確得を求めて商品の供給を行ふ。たゞ價格のメカニズムを経て結果として生活需要の充足が可能になる。従つて右機構は調達計畫に現はれたやうな國家需要の充足を目的として編成された合目的體系ではない。國防目的に基いて生産品に緊急の度をつけ、最重要なる軍需品の供給量を増大し不急用品の供給を制限することは、市場價格のメカニズムの上からは出てこない。そのメカニズムの上からはいづれもたんなる商品であり、極大利潤を實現し得る商品の供給のみが企てられる。これが第一の難點である。但し調達計畫の達成がかかる經濟機構の下にあつて絶対に不可能であるといふのではない。調達者が市場に一需要者として現はれ、價格のメカニズムを利用して、軍需品の調達を行ひ得ないわけではない。しかし價格による均衡作用は試行錯誤を経て徐々に行はれる。古典派經濟學が價格形成の分析に當つて In the long run といふ句をしばしば使つてゐるが、これはたんなる比喩ではない。然し調達計畫の達成は「結局」實現するのを待つてゐるわけにはゆかぬ。それは作戰の要求する時に、遲延なく、迅速に調達を完了しな

くてはならぬ。こゝに第二の難點がある。更に第三に、調達すべき軍需品の量は老大であるため、これが購入を市場價格のメカニズムを通じて行へば、價格は昂騰し、軍需工業者に戦時不當利得を收めしめるであらう。第四に、軍需品需要は絶對的なものであるために、需要量の弾力性は殆ど零に等しく、價格のメカニズムは専ら供給量の大小に反比例して變動する。軍需工業者は極大利潤を確得せんとするならば、その供給量を獨占的に制限するであらう。そして軍需品調達に當つては、供給者はしばしば獨占者として立現はれ得る。そのため生産制限によつて價格を昂騰せしめ、不當利得を收め得るであらう。しかしかくては調達計畫の達成は増々困難となるであらう。^(註2)

平時自由經濟機構をそのまゝにしておいて、調達計畫の達成を求めやうとすれば、右のやうな重大な難點に行當る。従つて調達計畫の實施のためには經濟社會の編成替がこれに伴つて行はなくてはならぬ。アメリカ産業動員計畫もこの點に留意して、調達計畫と相並んで統制計畫を建て、國內經濟を國防目的に則するやうに統制せんとしてゐる。統制計畫は大統領の緊急權限を主體として、主として非常時に於て統制を施行すべき動員機構の調整に就て準備を建ててゐる。その準備計畫の内容は、大統領の緊急權限を代行すべき戦時統制機關として戦時資源局 (War Resources Administration) 以下、戦時勞務局 (War Labor Admin.)、戦時貿易局 (War Trade Admin.)、戦時金融局 (War Finance Admin.)、價格統制局 (Price Control Authority)、情報局 (Public Relations Admin.)、選擇徵兵局 (Selective Service Admin.) 等の編制機構を整へておくことにあつた。^(註3) 然しこれらの機關は非常事態の突發と共に設立さるべきもので平時は机上計畫にすぎない。しかも今次大戰勃發後ルーズヴェルトによつて設置された緊急機關は必ずしも右計畫案の通りではなかつた。従つて統制計畫に於て重視すべきものはその編制機構の分析ではなく、反つて右機構を

通じて調達計畫の達成のために施行せんとしてゐる基本的方策である。この點に就て簡単に觸れておく。

先づ戦時租税政策が擧げられる。即ちこれは經濟機構に變革を加へることなく、たゞ戦時に於ける不急不用品の生産には重税をかけてその生産を制限し、これに反し緊急軍需品の生産に對しては奨勵金を出してその増産に努める。かくすることによつて生産に多少の計畫性をもたせ、國防目的に副はしめんとする。然しこの施策の効果は、おそろくたゞ緩漫にしか現はれないであらう。しかもその變化が徐々に現はれんとする間に、これを相殺する傾向が現はれる。軍需品増産のために放出される資金によつて購買力が増大し、重税の賦課による値上りにも拘らず、これに對する供給は減少せず、従つてその生産を制限せんとした所期の目的は達成され難いであらう。これと對照的な方策として、調達計畫の急速なる實現のために、必要とする生産をすべて國家自らの手によつて行ふ措置がある。これは經濟機構の全面的革新を齎らす。かかる革新を急激に行はんとすれば、生産機構を混亂に陥れ、生産は一時停頓し、反つて所期の目的に反する結果を齎らす恐れがある。これら二方策の中間に優先性施策、價格統制、消費割當等の方策が考へられる。

これら諸方策は相互に密接な關聯を有してゐる。先に擧げられた租税政策の主たる缺陷は、國防計畫に必要な時間の緊急性に應へ得ない點にある。この缺陷を補足するものが優先性施策である。優先性施策は調達計畫に基いて、各種生産部門に緊急の序列を附し、高次の緊急度を有するものより順次生産資材、原料、資金、勞務等を配給せんと企てる。即ち租税政策が間接的方法によつて、遂行せんとした生産者への生産要素の合目的配給を、優先性施策は直接的方法によつて達成せんとする。前者は供給價格を調節することによつて市場價格のメカニズムを利用して所期の目的

を達成せんとするものであるに對して、後者は市場價格のメカニズムとは別に國防目的よりみた緊急性序列に従つた合目的的配給を企てる。従つて優先性の施行によつて市場價格の自由調節作用は重大な制限を受けることになる。この意味に於て優先性施策は價格統制を伴ふことによつてその効果を適確ならしめるであらう。又その反面に於て、價格統制は優先性施策に裏づけられることによつて、所期の目的を達し得る。兩者は互ひに相補足し合ふ關係にたつ。價格統制は調達計畫の遂行につれて生ずる需給の不均等が原因となつて、價格が著しく騰貴することを防止せんとして、價格を一定水準に釘づけせんとする。従つて價格統制によつて齎らされるものは均衡價格ではなくて、不均衡價格である。不均衡價格に於ては需要量と供給量とが均等にはならない。この場合、需給の調節を自由に放任しておくならば、生産者への生産要素の配分が合目的に行はれ得ない。そこに優先性施策が再び必要となつてくる。即ちこれは不均衡價格の制定に伴ふ生産要素の不適當な配給を阻止する。又價格統制のみでは消費者への必需物資の合目的配給を確保しえないであらう。こゝに消費割當を行つて、最低限の生活安定を確保するために必需物資の公平な配給を行ふ必要が生じてくる。このやうに優先性施策、價格統制、消費割當は一連の相互に密接に關聯してゐる戰時方策である。

これら一連の方策のうち最も基本的なものは何か。施策の目的とする處は、市場價格の自由調節作用によつて規制されてゐたメカニズムとしての經濟社會を國防目的に従つて整序されたオルガニズムに編成替へせんとするにある。従來は結果として與へられてゐた生活需要の充足を目的として捉へようとするにある。そのためには市場價格を基調とした因果法則に代つて國防目的に従つたテレオロギイ的法則が必要である。價格統制はこのメカニズムからオルガ

ニズムへの轉換に當つて、前者を支配してゐた法則の支配を停止せしめるものであつて、いはば消極の方策である。これに反し、優先性施策はオルガニズム的經濟機構の構成原理を暗示するテレオロギーの性格を有してゐる點で、積極の方策である。又消費制當は廣義に於ける優先性施策のうちに含ましめて考へることもできる。この意味に於て統制計畫の要求する經濟社會の編成替に於て最も基本的な方策は優先性施策であるとみてよい。

優先性施策は自由經濟機構にとつて革新的意義を有するものであり、この方策が全面的に施行されるに至るならば、市場價格の自由調節作用は停止し、完全な計畫經濟機構が構成される。しかしこの方策は最初から全面的に施行されるものではない。平時經濟機構の下にあつて調達計畫が施行され始めると、均衡を保つてゐた需給關係が亂れ出し、次第に各種の物資に就て供給難が現はれる。施策は供給難の最も烈しい物資に就て順次實施されてゆくであらう。格別供給難の甚だしくない物資に就ては市場價格の操作にゆだねておく。従つてこの段階にあつては自由經濟の中に計畫經濟の原理が混入された形をなしてゐる。調達計畫の深化につれて、施策の適用範圍が次第に擴大してゆき、それにつれて平時自由經濟より戰時計畫經濟への再編成が進捗してゆく。

今次大戰の勃發に伴ふアメリカ産業動員計畫の實施に當つても、經濟社會の編成替は優先性施策を主軸として展開された。

(註1) O. Lange and F. M. Taylor: On the Economic Theory of Socialism, Minneapolis, 1938, p. 70.

(註2) Mendelshausen, Horst: The Economics of War, New York 1940, p. 149.

(註3) H. J. Tobin and P. W. Bidwell: Mobilizing Civilian America (邦譯「アメリカ總動員計畫」、生活社、四九頁)

三

アメリカ産業動員計畫は二つの課題、即ち調達計畫と統制計畫とを含んでゐた。調達計畫は「産業動員計畫」の制定と共に、陸軍次官室、補給部、陸海軍軍需局を中心として實施されたが、統制計畫は非常時に於ける大統領の緊急権限に基いて初めて施行され得るものであるため、これが實施は非常事態の到來を俟たねばならない。一九三九年九月ヨーロッパに大戰が勃發すると共に、九月八日ルーズヴェルトは非常事態の存在を宣言し、これによつて發動すべき緊急権限の處理のために翌一九四〇年五月二十一日國防調整局 (Office for Emergency Management) を設置した。然し同局は名目的存在に過ぎず、實質的に統制計畫の擔當機關となつたものは、五月二十八日設置された國防諮問委員會 (Advisory Commission to the Council of National Defense) であつた。

一九四〇年五月十日に始まるドイツ軍の西部戦線電撃作戰の華々しい展開はアメリカを驚駭のどん底にたゞき込んだ。アメリカ政府は百二十萬の中核防衛軍の動員、兩洋艦隊の建造、五萬臺の航空機調達を計畫すると共に、鋼鐵・ボーキサイト・亜鉛の主要供給源たるベルギー及び北フランスを喪失したイギリスのために物資援助を強化せんとした。右計畫の積極化に伴つてその調達計畫の内容は極めて膨大なものとなつた。この調達計畫の達成のためにはアメリカ平時經濟機構の再編成を斷行しなくてはならない。ルーズヴェルトはこの目的のために國防諮問委員會を組織した。^(註)これは國防會議に對する諮問機關であり、生産・勞務・農業・運輸・價格統制・消費の七部門から成つてゐる。生産部委員はゼネラル・モーター・ス會社社長クヌドセン (William S. Knudsen, Pres. of the General Motors Corp.)

原料部委員はユー・エス・スティール會社理事長ステッテナス (Edward R. Stettinius, Jr., Chairman of the U. S. Steel Corp.)、運輸部委員はシカゴ・バーリントン・アンド・クイニー鐵道會社社長バンド (Ralph Budd, Pres. of the Chicago, Burlington and Quincy Railroad)、勞務部委員はC. I. O 副議長ヒルマン (Sidney Hillman, Vice pres. of the C. I. O.)、農業部委員は農園保藏局のデーヴィス (Chester C. Davis, of the Farm Reserve Board)、價格統制部委員は證券取引統制委員ヘンダートソン (Leon Henderson, of the Security and Exchange Commission)、消費部委員はノース・カロライナ大學教授エリオット (Harriet Elliot, of the University of North Carolina) が占めてゐる。委員會の人的構成は各界の勢力均衡の上にたつてゐる。即ちクヌドセン、ステッテナス、バンドのやうな産業家に配するに、ヘンダートソン、デーヴィス、エリオットのやうなニュー・ディール派乃至學者、ヒルマンのやうな勞働組合の代表者を以てしてゐる。

國防諮問委員會設立の主要目的の一つは、當時既に百億弗を越へてゐた軍需註文の割當にあつた。直接この問題の處理に當つたものは生産部委員クヌドセンであつた。クヌドセンはゼネラル・モーターズ會社のアメリカ經濟界に占めてゐる地位を利用し、この龐大な軍需註文を手際よく割當てていつた。この點に關する限り諮問委員會は大きな功績をあげた。しかし受註會社はいづれも軍需會社ではなく、軍需品の生産を註文通り遂行するためには、工場生産設備の改造乃至新設を斷行しなくてはならない。そのため最も緊急を要するものは工作機械の調達であつた。軍需轉換を成就する前提として工作機械の急速な調達が合目的に遂行されねばならない。又當時調達計畫の中心課題となつたものは航空機・戰車並びに艦船であつた。航空機製作の主要原料はアルミニウムである。アメリカに於けるアル

ミニウム生産はアメリカ・アルミニウム會社 (The Aluminum Co. of America) によつて獨占されてゐた。同社の生産力は一九四〇年夏に於て三億七千萬封度と推定されてゐた。^(註2)しかし五萬臺の航空機製作計畫を達成するためには、右アルミニウム供給力を以てしては供給難が豫想され、その生産設備の擴充が要求されてゐた。會々當時アルミニウム會社はトラスト禁止法にふれ、訴訟を受け、二ヶ年に亘つて係争を續けてゐた。同法廷に於ても同社のアルミニウム供給力の不足が問題として採り上げられ、大きな社會的問題となつた。更に、戰車艦船製作に不可欠な原料である鋼鐵の供給に就ても、一九四〇年末より翌四一年春にかけて、諸々の調査機關 (例へば National Resources Planning Board, National Economic and Social Planning Association) 乃至専門家 (例へば Dr. Melvin de Chazeau) によつて供給難が指摘された。^(註3)

これら供給難が豫想されると共に、自由經濟機構の編成替を伴ふことなき調達計畫の達成が困難視され、優先性施策の適用が求められるに至つた。優先性施策の施行は前述したやうに市場價格メカニズムの停止を意味し、當然價格統制を隨伴するであらう。かかる施策に對し、アメリカ産業家が積極的な支持を與へるものとは想像されない。軍需註文割當に關して卓拔な手腕を發揮した國防諮問委員會も、優先性施策に對しては積極的態度を示めさなかつた。國防諮問委員會創設後間もなく、同委員會の購入機關として、國防購入調整官室 (The Office of the Coordinator of National Defense Purchases) が設置され、ドナルド・エム・ネルソン (Donald M. Nelson) が右調整官に任命された。國防購入調整官室の任務のうちには次の如きものが含まれてゐる。「國防購入調整官室は、國防諮問委員會と協力して、民需乃至輸出用註文に比し、軍需註文に對し優先性を賦與すべき必要に就き吟味し、この點に關し大統領

に進言すべし。かく国防諮問委員會に附隨して優先性施策を施行すべき擔當機關の編成に對して法的根據が與へられた。又一九四〇年六月二十八日制定された國防促進法(Act to expedite national defense, and for other purposes)の第二條(イ)に於て陸海軍關係のあらゆる註文に對し優先性を賦與し得べき法的根據が與へられた。しかし優先性擔當機關が設置されるに至つたのは一九四〇年十月二十一日である。即ち同日、大統領行政命令により国防諮問委員會内に優先局(Priorities Board)が創設されると共に、國防購入調整官ネルソンが優先性管理官(Priorities Administrator)に任命された。優先局は諮問委員會生産部委員クヌドセン、原料部委員ステッテナス、價格統制部委員ヘンダーソンを委員とする委員會組織であつた。^(註5)優先局は優先性施策に就て大綱を決定し、これを優先性管理官ネルソンが實施することになつた。これにより統制計畫が優先性施策を中心として實施さるゝに至つた。右施策の實施に伴つてアメリカ經濟社會の基本をなす市場價格メカニズムは若干の制限を受けるわけで、これは重大な意味をもつものである。しかし優先局が採用した優先性施策は自發的なもので、いまだ自由經濟機構に根本的變革を加へるものではなかつた。

優先性施策の對象となつたものは工作機械及び緊急物資であつて、勞務及び資金にはその適用がなかつた。優先性施策はこれを二つに分けて考へることができ(註5)。第一に、前記の如き生産要素を用ひて生産される完成品をその國防上の重要さからみて數種に分類する。A・Aは特別に緊急なる軍需品、Aはその他の軍需品、Bは直接戰爭遂行のために用ひられるものではないが、公共の利益のため乃至は國民的福祉のため不可缺少なもの、例へば機械、鐵道、農場設備、工作機械等を指す、Cは以上の何れにも屬しないが、これらの生産を促進するに必要なものを意味し、Dはそ

他のものに當る。これは一九一八年第一次世界大戰當時アメリカの戰時產業局 (War Industry Board) のとつた分類であつた。一九四〇年優先局は先づ軍需品に就てのみ優先性施策をとることに決し、A・Aの外に、A類を細く區別し、A・A、A・1よりA・10に至る十一階梯を作つた。A・Aは火急を要するものに適用されるものであるが、普通はこれを適用せず、A・1以下を使用した。A・1に該當する完成品の製作者はA・2以下の製作者より優先的に原料その他生産要素の購入を行ひ得る。又A・2はA・3以下に、A・3はA・4以下に夫々優先するやうに規定されてゐる。かゝる優先序列は一般的に適用されるもので、必ずしも強制的なものではない。この外第二に、特殊の場合に特定の製作者に強制力ある優先券を交付することがある。これは例へば工作機械、アルミニウムのやうに特に供給難が烈しくなつた場合に、これが購入に關し優先券を交付し、これが供給を確保せしめんとする。差當つて優先局の施策は第一の階梯に止つてゐて、特殊な優先券の交付は行はなかつた。

優先性施策の目的は、物資の合目的配給を行ふ外、軍需生産に於て特に重要な意味を有する「時間」の問題を解決するにあつた。A・A、A・1……A・10に至る優先序列は物資の合目的配給を秩序づける手懸りとなる。かゝる序列は同一時點にある靜態的秩序としては有効であるが、これに時間の要素が入つてくる時、問題は一そう複雑になつてくる。一週間後に納入すべきA・1の製作と五日後に納入すべきA・2の製作とでは、いづれが優先性を主張し得るであらうか。この問題は原理的に解決することは困難であらう。優先局はこの問題はその時々具體的状況に應じて常識的に判斷する外はないとみた。即ち納入期日に間に合ひ得る限りに於ては、いかに高次の優先序列にある生産者といへども、その優先権を主張する必要はない。たゞ納入期日に間に合ひ兼ねる場合には、低次の生産者を犧

性にしても、生産要素の優先的確保を行ひ得る。この場合にも、優先局の施策は自發的なものであつて強制的ではなかつたため、關係者の懇談によつて事を解決することを第一とし、優先局はできるだけ介入しない方針をとつてゐた。同局はあくまで關係業者が自發的に優先性施策に協力してくれることを望んでゐた。いはば業者との間の「紳士協定」を前提して優先性施策を建ててゐた。

しかし十一月六日ルーズヴェルトが大統領に三選せられると共に、彼はその對英物資援助政策を強化する旨宣言し、ヨーロッパ大戰に對し積極的態度をとるに至つた。それによつてアメリカ産業動員に課せられた課題は重大化し、工作機械、アルミニウム、ゴム等の供給難が甚だしくなり、優先性施策の強化が必要になつた。もはや「紳士協定」を前提とした自發的優先性施策を以てしては事を處理し難い状態となつた。當時供給難の烈しかつた物資のうちアルミニウムはアルミニウム會社の獨占によつてその生産擴充が阻害されてゐたので、社會的非難の的となつてゐたが、原料部委員ステッテナスは、ありもしない供給難について心配することは決して愛國的態度とはいへない旨説いて、アルミニウム供給難の存在を否定し、これに對する強制的優先性施策の要なしと言明した。このステッテナスの態度は一般に産業家の優先性施策に對する態度の現れとして注目に價する。しかしルーズヴェルトは優先性施策強化の必要を感じ、十二月十五日行政命令を以て優先性施策の適用範圍を擴大するに至つた。^(註)十月二十一日附行政命令によれば優先性施策は「陸海軍の註文をうけた者」に適用される筈であつたが、新しい命令はその適用を「六月二十八日制定の法律第二條（イ）によつて賦與された權限に基いて發せられた註文並びにその他あらゆる陸海軍註文」に擴大させてゐる。即ちこれによつて優先性はたんに軍需註文原受註者のみでなく、廣く下請人にも適用されるに至つた。

然し優先性施策が依然として業者の自發的協力の上にたつてゐる事實には變りはない。従つてこれは優先性施策の擴充ではあるが、その強化ではない。優先性施策を強化して、これを法的拘束力あるものたらしめるためには、優先局の機構の改革が必要である。優先局は國防諮問委員會を母胎としてゐるが、同委員會は諮問機關であつて執行機關ではないため、優先局は執行權を有してゐない。従つて強制權ある優先性施策を施行し得ない。然し若干の物資に於ける供給難は既に強制的優先性施策の施行を必要とするに至つてゐる。こゝに國防諮問委員會に代つて執行權ある生産管理局 (Office of Production Management) が設立された。

一九四一年一月七日大統領の行政命令により生産管理局が創設された。^(註) 右行政命令によれば生産管理局設置の目的は憲法及び法令により大統領に賦與された權限に基き、一九三九年九月八日の非常時宣言に應じて、翌四〇年五月二十一日設立された國防調整局の職能を明確ならしめ、且つ國內資源及び生産力の動員により國防的生產を増進するにあつた。同局は國防諮問委員會とは異つてもはや諮問機關ではなく、執行機關となつた。生産管理局はクヌドセン及びヒルマン並びに陸海軍長官としての資格に於けるスチムソン及びノックスの四人の理事よりなる理事會を中樞とし、その下に生産・優先・購買・勞務の四部があり、更に調査統計局 (Bureau of Research and Statistics) がこれに附隨してゐる。これら各部は國防諮問委員會の生産・原料・勞務の三部並びに國防購入調整局を攝取したもので、その人的構成も殆どそのまゝであつた。従つて諮問委員會の農業・運輸・價格統制及び消費の四部は取殘されたわけであるが、これらは生産管理局と相並んで國防調整局のうちに編入され、執行權を與へられることになつた。

この改組に當つて注目すべきことは、ニュー・ディール派乃至は理論家によつて占められてゐた價格統制・農業・

消費の各部が生産管理局に編入されなかつた事實である。これら各部は軍需充足經濟の遂行によつて壓迫を受ける民需方面を主として受持つのであつて、問題の重點からいつても、生産管理局とは背馳し勝ちであり、人的構成からいつても、産業家とは必ずしも融和しない。生産管理局に於ける優先性施策の展開につれ、この派との間に摩擦が生じてきた。

生産管理局の優先部長官はステットニアスが占め、これにステットニアスを議長とし、クヌドセン、ヒルマン、ビッグス (John D. Biggers)、及びネルソンを委員とした優先局 (Priorities Board) が附屬してゐた。ステットニアスは強制的優先命令を發する權限を賦與された。一九四一年二月二十四日ステットニアスは先づアルミニウム及び工作機械に強制的優先命令を發した。一九四〇年末アルミニウム會社を支持し、アルミニウム供給難の存在を否定したステットニアスが、アルミニウムに對し強制的優先命令を發したことは、社會的非難の的となつたが、供給難は次に諸他の物資に現はれ始め、ステットニアスは三月三日マグネシウム、三月七日ニッケル及びネオブレーン、三月二十七日タングステン、四月十日ニッケル鋼と優先命令を發していつた。

又ステットニアスの優先性施策の展開に對し、心平かでなかつたものはレオン・ヘンダーソンであつた。生産管理局の創設に當つて、ヘンダーソンはその價格統制部が取殘されたため、閑職に左遷されたかの感を抱き、その去就が注目された。彼がプエルトリコへ轉地したためその心境を臆測した噂が流布された。その噂の眞偽は別として、軍需民需全般を通ずる國防經濟の基本をなす優先性の規定が、ステットニアスの手に握られてゐては、ヘンダーソンやエリオットの仕事は從屬的なものとなる憾みがある。しかもステットニアスは實際家らしい堅實さから急激な生産擴

充をよるこばず、軍需量をとかく内輪に推定し勝ちであつた。その結果生じた供給難を脱れるために優先性施策を援用してゐる。ヘンダーソンはこの優先性施策の誤用に對して反撥した。その結果大統領は四月十日價格統制部と消費部とを統合させ、新たに價格及び民需調整局 (Office of Price Administration and Civilian Supply) を作り、ヘンダーソンをその長官とし、これに民需に對して優先性施策を行ふ權限を與へた。^(註8)即ちステツテニアスは軍需に對しA類の優先權を與へ、ヘンダーソンは民需に對しB類の優先權を與へ得ることとした。然し問題はこれによつて解決したのではない。

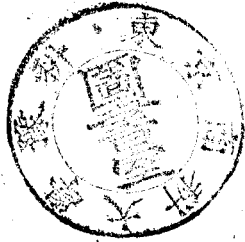
その後物資の供給難は烈しくなり、アメリカが世界第一の供給力を誇つてゐた鋼鐵及び銅にも供給不足が現はれた。鋼鐵の供給力に就ては、ユー・エス・スチールその他の獨占製鋼會社が生産擴充を斷行しない限り供給難が現はれるであらうとの警告は、既にしばしば發せられてゐた。ルーズヴェルトは鋼鐵の需給狀態に關し、ステツテニアス配下のガノ・ダン (Gano Dunn) に調査を委嘱した。ダンは一九四一年三月第一回の報告書を提出したが、その結果は、通説を裏切つて、鋼鐵の供給難の存在を否定した。しかしその後鋼鐵の供給狀況は惡化し、ダンはや再調査を命ぜられ、五月第二回の報告書を提出した。右報告書は鋼鐵供給難の存在を肯定してゐる。これがためステツテニアスは五月二十九日鋼鐵に、嘗て諮問委員會優先局が行つてゐたやうな一般的優先命令を發した。こゝにステツテニアスはアルミニウムに次いで鋼鐵に於ても、その優先性施策に失敗を重ねた。更に五月三十一日には銅、六月二日にはコルク、六月六日には硼砂、六月七日にはクロム、六月九日にはネオプレン以外の各種合成ゴム及び多價根鹽化物、六月十一日には亜鉛及びアルミ屑、六月二十一日にはゴム、七月十日には銅合金、七月十八日には切削工具、七月二十八日

には鹽素及び珪素カルシウム、八月一日には銑鐵、八月九日には鋼鐵、八月十六日にはヴァナヂウム、八月二十日には生棉、八月二十二日にはフォルムアルデヒド、パラフォルムアルデヒドその他プラスチック原料藥品及び合成樹脂と次々に強制的優先命令が發せられていつた。かく重要鑛産資源の供給難が烈しくなると共に、これら資源の最大の消費者である自動車の減産問題が生じた。右減産は初めクヌドセンによつて提唱されたが、クヌドセンは中途にして業者の反對のため、軟化し、六月十四日軍部の乗用自動車五〇%生産制限案に對し反對を表明した。ヘンダーソンは却つて積極的意見を有し、七月十九日、右五〇%生産制限案を支持し、獨斷を以て、これを斷行せんとした。こゝにクヌドセン、ステットニアスとヘンダーソンの暗闘は表面化した。

八月二十八日ルーズヴェルトは生産管理局とヘンダーソンとの抗争を調整するために、行政命令によつて「供給優先配給局」(Supply, Priority and Allocation Board)を設立した。^(註)これにより國防調整局の内部機構に若干の變化が生じた。即ち生産管理局の外に新たに供給優先配給局が生じたばかりでなく、とかく生産管理局と對立し勝ちであつた價格及び民需調整局は價格調整局(Office of Price Administration)と民需部(Civilian Supply Division, OPM)とに二分され、民需部は生産管理局に編入された。ヘンダーソンはこの兩機關の長官を兼任するに至つた。新しい供給優先配給局は副大統領ウォーレス(Vice President Wallace)が議長となり、クヌドセン、ヒルマン、スチムソン、ノックス、ホップキンス(Harry L. Hopkins, Supervisor of the "Lend-Lease Act")、ヘンダーソンが理事を務め、ネルソンが常務理事となつた。同局はイギリスの軍需省(Ministry of Supply)にも比すべきもので、物資の配給に關し最高方針を決定する「アメリカ經濟の大審院」とも稱すべき機關である。従つて優先性施策の根本政策もこゝで

決定される。又生産管理局の優先部長ステットニアスは武器貸與局連絡官に左遷され、ネルソンがその後任となつた。この改組に於て注目すべきものは、ステットニアス、クヌドセンの重要性が減じ、ホップキンス、ヘンダーソン、ネルソン等ルーズヴェルト側近の進出が著しいことである。こゝに産業家對ニューディール派の對立を除去せんとする努力が、一應結實したかにみえる。それと共に、アメリカ産業動員機構が整備し、その統制計畫の實施が本格化した。これら動員機構の改組を通じ、原動力の一つとなつたものは、優先性施策であつた。ルーズヴェルトは優先性施策の施行が産業家によつて大きな反對を招くことを豫想し、これを一應ステットニアスのやうな産業家の手に托し、しかもその施策をニューディール派のヘンダーソンを以て批判させ、遂にステットニアスを失脚させ、腹心ネルソンを以てこれを代らせ、次第に自己のアメリカ經濟社會に對する統制力を伸張させていつた。統制計畫の主軸をなすものは優先性施策であるが、ルーズヴェルトはこれを利用して、その獨裁力を強化していつた。

- (註1) New York Times, June 2 '40; U. S. Information Service: U. S. Government Manual, March 1941, p. 88.
- (註2) J. C. de Wilde and George Monson: Defense Economy of the United States (Foreign Policy Reports, Nov. 15 '40 p. 208)
- (註3) How Tight is Steel (Business Week, Mar. 8 '41. p. 15)
- (註4) J. H. Martin: Present Status of Priorities (Harvard Business Review, Spring number 1941)
- (註5) Mendelshausen, Cited. p. 150ff.
- (註6) New York Times, Dec. 20 '40.
- (註7) New York Times, Jan. 8 '41.



アメリカ産業動員と優先性の問題

- (註8) Commercial and Financial Chronicle, V. 152, p. 2634.
- (註9) New York Times, Aug. 21, '41.