

## 学位申請論文要旨

『戦後改革と民主主義 - 経済復興から高度成長へ - 』（浅井良夫）

### 1 本論文の課題

本論文の課題は、占領期（1945～52年）の経済改革および、高度成長にいたる戦後経済再建（1945～55年）の歴史的特質を、外部（主としてアメリカ合衆国）から与えられた占領改革の衝撃とその受容、戦後欧米資本主義国の経済社会システムであるケインズ主義的福祉国家体制の定着という2つの側面から明らかにすることにある。

ケインズ主義的福祉国家体制を、私企業を主体とする資本主義的経済活動に、政府が完全雇用と所得水準の向上を目的として恒常的に介入する経済社会システムと定義する。このシステムは、国民国家を基盤とした政党政治にもとづく大衆民主主義的政治制度を前提とするものである。

### 2 経済改革と戦後民主主義

本章では、戦後改革を担当したニューディーラーの思想に即して、市場経済と民主主義との関係を考察する。

同じニューディーラーでありながらも、ピッソンとウェルシュは対照的な考え方を持っていた。財閥解体後の企業形態の選択について、ピッソンは、私企業の自由競争は日本には根付かないと考えて、企業を国有化することが、財閥の復活を防ぐ道であると考えた。これに対して、GHQ（連合国最高司令官総司令部）経済科学局（ESS）反トラスト・カルテル課長のウェルシュは、アメリカの反独占政策を、本国よりも徹底した形で日本に移植しようとした。ピッソンは、企業国有化を唱えていた社会主義者の構想力を過大に評価しすぎており、他方、ウェルシュは、日本の実情を無視し、アメリカの制度をそのまま導入できると考えた点に無理があった。現実には、戦後復興期を通じて、日本の大企業は、いずれの道とも異なる「法人資本主義」化の道を歩むことになった。

つぎに、GHQ 経済顧問ファインの構想を中心に、占領期の経済安定化政策を見る。ファインは、私企業を中心とする経済システムを強く支持すると同時に、供給不足の経済を、統制的な手段を用いて安定化させようとした。経済安定化の鍵は、それまで、労働改革促進の方針と矛盾するという理由で、GHQ が統制に消極的であった賃金統制を実施することにあった。

ファインは、説得と合意による賃金安定の方策（今日では「所得政策」と呼ばれる方法）を是とし、労使の双方に働きかけたが成功せず、結局、GHQ の金融財政課やドッジらにより、マネタリスト的な「賃金3原則」と「経済安定9原則」の市場原理を通じた経済安定が図られた。

ファインの挫折は、統制経済と「所得政策」の2つの政策間の矛盾に原因があった。すなわち、統制経済下では企業はいわゆる「緩やかな予算制約」(soft budget)の下にあるの

で、労使が賃金安定のために交渉のテーブルにつくインセンティブが働かない。もし、統制経済下で賃金安定を図ろうとすれば法的な強制以外にはありえないが、この手段は、自由な労働契約を否定し、私企業体制そのものを蚕食しかねないという矛盾を孕んでいる。そもそも、ファインが、GHQ という超法規的な権力によって、労使の合意を実現しようというところに、根本的な問題があった。とはいえ、ファインの構想自体は、日本における「所得政策」の先駆的な試みとして評価されるべきであろう。

## 2 反独占の思想と政策 金融制度改革と銀行分割政策 -

本章では、これまで本格的な研究がなされてこなかった、占領期の金融制度改革と財閥解体・独占禁止政策との関連に焦点を当て、この時期の反独占政策の意味を論じる。

戦時の軍需会社指定金融機関制度のもとで、大銀行は軍需企業に対して多額の融資を行ったが、戦争が終結すると、この融資は不良債権となった。この融資は、戦時補償債務として、法律上は政府が補償することになっていたが、GHQ は、補償しない方針を示した。補償打切りを梃子にして、財閥解体政策を推進したいと考えたからである。

1946年3月の「財閥解体に関する調査団報告書」(「エドワーズ報告」)と同報告にもとづいて作成されたアメリカ政府の政策文書「日本の過度経済力集中に関する米国の政策」(FEC230)は、政府と財閥によって推し進められてきた銀行合同が、競争を妨げてきたとの認識に立って、大銀行の分割、大蔵省の権限の縮小、預金保険の創設、銀行と産業との分離などの措置を勧告した。1947年にGHQ反トラスト・カルテル課長に就任したウェルシュは、「過度経済力集中排除法」を制定し、銀行にも集中排除法を適用しようとした。

反トラスト・カルテル課の大銀行分割案に対して、金融システムの安定性を重視するGHQ金融財政課(その係官の多くはアメリカでの銀行実務経験者)は異論を唱えた。金融財政課が、銀行分割案への対案として提示したのが、1948年8月のGHQ覚書「新法律の制定による金融機関の全面的改編に関する件」(「ケーグル案」)である。大蔵省から独立した金融庁(バンキング・ボード)の設置、銀行と産業との分離、銀行と証券業との分離、日銀の支払準備銀行化、効果的な銀行規制・監督の実施などがその骨子である。ケーグル案は、対案として作成されたとは言え、大胆な改革を推進しようとする内容であった。しかし、占領政策の転換によって、改革よりも経済再建を優先したアメリカ政府の反対に会い、ケーグル案は部分的にしか実施されなかった。この改革が実施されていれば、戦後の金融制度・金融行政はかなり異なった形になったと思われる。

## 3 社会化構想と国有化・国家管理

占領初期において、占領側が経済民主化を、独占の解体や所有の分散などのコンセプトを軸に構想したのに対し、日本側は、経済民主化を、社会化＝「参加」(社会化・国有化・国家管理・経営民主化などと呼ばれたが、それらに共通するのは「参加」である)に求める傾向が強かった。本章では社会化を、労働者をはじめとする国民各階層の企業経営(ミ

クロのレベル)および経済政策(マクロのレベル)への参加と定義する。

本章では、社会化に積極的であった3つのグループ、社会党左派、経済復興会議のリーダーであった高野実らの総同盟左派、経済同友会の構想を分析し、ついで、占領期に実行に移された唯一の国家管理政策である炭鉱国家管理政策の実現過程を検討する。

社会党左派の国有化・国家管理論は、国家が経営の主体となることを重視したのではなく、労働者の参加に力点を置いた。すなわち、各企業の経営協議会を通じて経営レベルでの労働者の経営への参加を促進するとともに、職能別に組織された全国レベルの最高経済会議を通じて労働者の経済政策決定への参加を構想した。しかし、社会党左派のプランは、とくにマクロ(国民経済)・レベルについては、きわめてナイーブで、抽象的なものにとどまった。

経済復興会議は、経営協議会を基礎し、事業主、技術者、労働者の三者が参加する全国的な経済復興運動の中央機関として1947年2月に結成された組織である。当時、労働者の経済再建への積極的な関わりを提唱していた総同盟は、日本産業協議会(日産協)とともにこの運動の中心的な担い手であった。設立の際には大きな反響を呼んだにも関わらず、経済復興会議は、具体的な成果を挙げることなく、1948年4月に解体してしまった。

解体の要因は、経済復興会議の主役の1人であった総同盟左派の高野実の構想自体に存在していた。高野のマクロ・レベルの構想は、統制経済機構のなかに経済復興会議を如何に位置付けるかを明確に示していなかった。そのために、経済復興会議は、経済安定本部の権限の一部を代位することさえもできず、片山内閣の広報機関に終わった。また、経営レベルでも、高野の意図する「参加」は、GHQの実現した団体交渉の制度化の範囲を越えるものではなく、経営者側の構想と較べても大きな違いはなかった。

他方、経済同友会も、「経営民主化」構想を掲げて、労働者などの経営への参加を謳った。その構想は、戦時の昭和研究会や重要産業協議会の構想と連続性を持っており、労働者の経営参加よりも、株主からの経営者の自立に主眼があった。経営者の権限強化の点では、1950年の商法改正が重要な画期となった。この商法改正は、株主の権限強化を重視していたGHQの方針に逆らって、経団連が自らの方針を貫徹したものである。

臨時石炭鉱業管理法(1947年12月公布)の制定過程では、社会党、経済安定本部、経営者団体のそれぞれから、別個の構想が示された。社会党案は労働者の経営参加に力点があった。経済安定本部案は、政府が現場管理者を統制するという中央集権的な案であった。また、経営者団体の案は、私的な企業組織をできるだけ温存しようとする案であった。実現した法律は、経営者団体の石炭増産の希望と、社会党の労働者参加の要求との妥協の産物であったが、基本的には私的企業が、国家の介入を排除しつつ、他方で、経営権を明確化することに役立ったと言える。

#### 4 ドッジ・ラインの歴史的意義

従来、ドッジ・ラインは、生産復興を優先する「中間安定」政策とは対照的な、経済安

定化を優先する「一挙安定」政策として、国内的な政策の枠組みのなかで論じられてきた。本章では、ドッジ・ラインを、国際的な視点から位置付け直し、アメリカを中心とする世界資本主義体制（ドル本位体制）の中に、日本の資本主義が安定的に組み込まれた画期と捉える。とくに、本章では、国内政策と対外政策との密接な関係に注目する。

国内政策の面では、通貨・財政面からの経済安定化（＝インフレ抑制）とともに、資本蓄積を安定的・持続的に可能にする賃金安定化が不可欠であった。賃金安定化の前提条件は、価格統制の廃止、私的企業の政府補助金からの自立化、労資関係の安定のための制度的措置などであった。ドッジは、1949年度に超均衡予算を組ませ、1949年4月に復興金融金庫の新規貸し出しを停止させ、さらに、援助物資売却代金を見返資金としてGHQの管理下に置き、通貨・金融面からの経済安定を図った。また、「賃金3原則」（1948年11月）に沿って企業への赤字融資を禁止し、また、労働組合法の改正（1949年6月）、労働協約の改訂を実施させ、労働組合の側からの賃金引上げ圧力を制度的に抑えた。

対外面では、アメリカ政府は、1949年4月に日本に1ドル＝360円の公定為替レートを実施させ、固定為替相場制を確立した。しかし、通貨の交換性の回復、多角的貿易体制の成立の条件は存在しなかったため、ドル固定レートを維持するために、IMFの理念とは逆に、為替制限や2国間のバーター取引が奨励された。アメリカは、ドル本位制を維持するために、為替の自由化よりも、固定レートの維持を優先したのである。

## 5 対日援助と経済復興

本章では、前章を発展させ、アメリカの対日経済復興援助およびドッジ・ラインを、西欧諸国に対するマーシャル・プランと比較する。マーシャル・プランが復興政策であり、ドッジ・ラインは安定化政策であると、両者を対照的に捉えるのは誤りである。

対日ガリオア・エロア援助の供与の条件として、ドッジ・ラインの政策プログラムの実施が要請されたように、マーシャル援助についても経済安定化政策の実施が要求された。経済安定化政策の基本的な狙いは、被援助国を、ドル固定相場制を前提としたアメリカを中心とする国際分業体制の中に組み込みつつ、被援助国の早期の経済自立（＝国際収支均衡）を図ることにあった。

被援助国の経済政策をアメリカ政府がコントロールする手段は、見返資金（援助物資の売却代金を被援助国の通貨で積み立てた資金）の管理であった。アメリカ政府は、被援助国に対して安定化だけを求めたわけではない。イタリアの事例からも明らかのように、国内政策が安定化に傾斜しすぎている場合には、アメリカ政府が、見返資金を経済復興に用いて積極的な経済政策を採るように促す場合もあった。

しかし、一般的には被援助国は復興を優先し、積極的経済政策をとっていたので、アメリカの介入は安定化に力点が置かれた。ドッジ・ラインの場合にも、アメリカの対日政策には、経済復興への配慮も存在していたとは言え、基本的には安定化に重点が置かれた。

ドッジ・ラインとマーシャル・プランとの大きな違いは、マーシャル・プランが援助の

受け皿として国を越えた地域組織（CEEC、のち OEEC）が設けられたのに対して、ドッジ・ラインには、地域内の経済協力構想が存在しなかったことである。西ヨーロッパにおいては、欧州支払同盟や OEEC を通じて 1950 年代には地域内の経済交流が進んだ。日本は、中国市場を失ったのちに、東南アジア貿易を促進しようとするが、東アジア・東南アジアでは 1950 年代までは、地域経済圏の形成はほとんど進まなかった。

## 6 戦後改革の帰結

戦後改革については、それは戦時期に始まった改革の延長に過ぎなかったとする見方と、戦後改革はドラスチックであったが冷戦により挫折したとする見方とがあるが、いずれも一面的である。本章は、戦後改革がドラスチックであり、戦前・戦時とは断絶しているという認識では後者の説に同意するが、後者の説では、改革のどの部分が覆り、どの部分が定着したのかが明らかではない。本章では、改革の定着という視角から、戦後改革の非軍事化と民主化を、軍需産業の復活と独占禁止政策の 2 つを中心に分析する。

占領初期に徹底的な非軍事化を掲げた GHQ およびアメリカ政府は、朝鮮戦争後になると、一部の連合国の反対にもかかわらず、日本に対して軍需産業を容認するようになる。朝鮮戦争のための軍需物資補給基地として日本を活用しようとしたためである。経済復興の契機を求めている財界はこの構想に積極的であったが、実際には、軍需産業は発展しなかった。アメリカ（国連）軍の特需が、1953 年の朝鮮戦争の休戦で減少したこと、アメリカ軍が日本に求めたのが、弾薬を中心とする一部の消耗品だけであり、兵器の中心的な部分をアメリカの軍需産業が手放さなかったこと、自衛隊による需要は、内需としては規模が小さすぎるうえに、自衛隊に対してアメリカの中古兵器が貸与されたことなどのためであった。また、兵器輸出が禁止されていたことも阻害要因であった。つきつめれば、日本の再軍備が緩慢に、かつ、対米依存的に進んだゆえに、経済の軍事化が阻まれたのである。

独占禁止政策は、占領後に大幅に緩和された事実が強調されてきたが、占領後の 1950 年代末に何が残ったのか必ずしも明確ではない。ドイツの独占禁止政策と比較すると、日本の場合には、占領初期の改革がドラスチックすぎたため、その後、骨抜きにされる結果となった。しかし、1950 年代末までかかって、ようやくカルテル禁止の法体系を整えた西ドイツと、独占禁止法が 2 度にわたる大改正を経た後に、カルテル原則禁止規程がかりうじて維持された日本を比較すると、両者の到達点は意外にも近かったのである。

## 7 高度成長への道

1945 年から 1950 年代前半までの時期は経済復興期と呼ばれ、高度成長を準備した時代である。しかし、高度成長への道は 1 本ではなく、経済復興期にはさまざまな経済再建構想が存在したのであり、高度成長への道は、選び取られた道と言える。具体的には、国内市場を基盤とした開発主義的な構想、加工貿易型輸出産業構想、軍需産業の復活を梃子にした経済再建構想などが、この時期には存在した。

占領初期にアメリカは、日本の対外貿易を制限し、軽工業を主軸とした内需中心の経済再建を図ろうとした。この政策は、1948年の占領政策の転換後、加工貿易による輸出優先主義の経済再建政策に取って代った。有望な外貨獲得産業としては、戦前から競争力のあった繊維産業が想定されたが、この輸出優先主義は、国内経済の復興を犠牲にして輸出を強行する政策として日本側からは強い批判を受けた。

日本側では、輸出優先主義に対する反発もあり、国内資源の開発を重視した内需中心型の経済構想（「開発主義」）が強い影響力を持つことになった。日本政府も、1950年代前半には、国内資源の開発政策を積極的に推進した（食糧増産政策、炭主油従政策など）。

他方、朝鮮特需、1951～52年の「日米経済協力」構想が契機となって、財界を中心に、軍需産業（とくに兵器産業）を足掛かりにして経済復興を果そうとする構想も生まれたが、この構想は短期間に消滅した。

高度成長期の政策体系は、上記のいずれでもなく、輸出産業育成の選択的・誘導的な産業政策と、ドル本位制の枠内でのケインズ主義的経済政策を組み合わせたものであった。

1950年代前半までに唱えられた政策構想が、高度成長期に選択されなかった理由としては、特需の減少、一次産品輸入価格の下落などの外因を挙げることもできるが、基本的には、朝鮮特需のもとで出現した軍需拡大と消費ブームのうち、後者を基盤として内需拡大を図り、さらに輸出産業を育成するという政策が選ばれたものと考えられる。

こうした政策構想に対して、当時、政治的には大きな影響力を持っていた革新勢力は有効な対案を提示できなかった。その理由は、革新勢力の構想が、マクロ政策を欠いていたこと（これは、経済復興会議以来の革新勢力の弱点であった）に求められる。