

# 太平洋戦争後日本の政府の産業政策の再開

## —日本の経営の第二類型優勢の支配—

津田 眞激\*

### 第1章 戦後の占領政策

#### 第1節 戦後米軍の非軍事化・民主化政策

連合軍最高司令部（GHQ）の間接統治の開始 1945（昭和20）年8月14日、日本政府は連合軍ポツダム宣言を受諾し、ソビエトの提案を否認してトルーマン・アメリカ大統領は南西太平洋軍司令官ダグラス・マッカーサー元帥を連合軍最高司令官に任命した。連合軍最高司令官は、「降伏時から天皇および日本政府の国家統治の権限は連合軍最高司令官に従属する。日本の最終的政治形態は、ポツダム宣言に従い、日本国民が自由に表明する意志によって決定する」権力を持っていた<sup>1)</sup>。

フィリピンのマニラで日本代表団（団長河辺虎四郎陸軍参謀次長）が20日、降伏文書に署名し、連合軍占領に関する諸要求を受け取った。

28日、アメリカ先遣部隊が神奈川県厚木特別攻撃隊空軍基地に到着し、30日、マッカーサー占領軍司令官一行が厚木基地に到着して、横浜市ニューグランド・ホテルに入った。9月2日、東京湾沖の米戦艦「ミズーリ号」で連合軍代表への日本の降伏調印式がおこなわれ、マッカーサー連合軍最高司令官は「神と私の良心に導かれた責務遂行への決意」を表明した<sup>2)</sup>。

9月2日、米占領軍司令部（GHQ）接触公使の鈴木九萬（ただかつ）はマーシャル参謀次長に呼び出されて、1、東京に進駐する、2、米軍3部隊を視察団として派遣する、3、準備した3億円のグリーンバック紙幣3億ドルの軍票を使用する。軍票は各部隊に配付済みである、と通告されて7種の日本円軍票を手渡された。

それと同時に、1、ドイツ占領と同様に軍事管理であり、英語を公用語とすること、2、権限命令違反は軍事裁判で処罰すること、3、軍票は法定通貨で日本銀行券ともに流通させること、を新聞発表形式で布告として手渡された<sup>3)</sup>。

鈴木貫太郎内閣が総辞職して降伏後、8月17日には東久爾揆彦王内閣が組織されて、

1) 竹前栄治『戦後労働改革』東京大学出版会、1982年、とくに1、『日本占領GHQ高官の証言』中央公論社、1988年

2) 油井林二郎『マッカーサーの二千年』中央公論社、1974年

3) 大森実『マッカーサーの憲法』講談社文庫、1971年

重光葵（まもる）外務、対馬寿一大蔵、山崎巖内務、岩田宙造司法、中島知久平商工が諸大臣だったが、英語が話せる重光以下の外務省官僚が奔走して、東京進駐部隊を1部隊、GHQ オフィスを宮城お堀端の第一生命ビルとしたものの、2つの難問に直面した。

第1に、軍票使用は日本軍もアジア占領で乱発したことで大蔵省、外務省官僚が9月24日まで交渉をつづけてやっと占領軍の日銀券使用にこぎつけた。GHQは軍票使用保留交換条件として日銀券1億円の即時供与を命じて、その後は大蔵省令公布による、政府予算（税金）での占領費保証の永久化をおこなった。だが、これは占領軍の直接統治から間接統治への重要な転換の一つになった。

第2に、1942（昭和17）年6月のミッドウエー海戦での日本連合艦隊の大敗北後の8月、国務省は日本敗戦後の対日政策の検討を開始した。同年8月7日にガダルカナル島への米軍上陸作戦の開始で日本陸軍の大敗北が示されて、陸軍省が同様の検討に入り、これらが1944（昭和19）年12月に国務・陸軍・海軍3省調整委員会（SWNCC）の設置に結実した。

この検討の過程で、日本人の異質・異文化性が明らかになり、占領は日本人の政府を命令の執行責任者とする間接統治以外に不可能だとする結論をえて、そのことはマッカーサー最高司令官にも通知済みだった。

1945（昭和20）年5月7日、ヒトラー自殺後にドイツは無条件降伏した。このドイツには中央政府を欠いたために、連合軍がドイツを直接統治した。だがイタリアでは1943（昭和18）年7月にムッソリーニが失脚して、10月に反ムッソリーニのバドリオ政権が対ドイツ戦線布告をしていたから、連合軍の直接統治はなかった。論理にはまったくならないが、重光外相を始めとして外務省官僚はマッカーサー司令官に日本への間接統治を嘆願した。

ソビエトのスターリン首相は8月16日、北海道の留萌、旭川、釧路からの北半分を分割領土占領することを要求し、トルーマン大統領はこれを拒否したが、10月にスターリン首相はアメリカに対してドイツ並の分割占領統治方式を要求した。この交渉は延々と12月まで継続し、ワシントンに米英ソによる極東委員会、東京にマッカーサー司令官の単独権限への諮問機関として対日理事会が設置されることになった。スターリン・ソビエトが対日占領に積極的だったことは、戦後の日本民衆に大きな影響をあたえたが、トルーマン大統領はマッカーサー司令官の権限を守り抜いた<sup>4)</sup>。

9月8日、マッカーサーは東京進駐式を行い、15日からGHQがここから始動した。重光辞任後の吉田茂外相が始めて24日にマッカーサーを訪問し、昭和天皇がマッカーサーへの訪問会見を申し出ていることを伝えたい。この申し出を切望していたマッカーサーは27日に訪問に応じた。マッカーサー司令官の間接統治への転換は、以上のように9月2日から27日の天皇との会見の間で決定されたい。マッカーサー司令官は昭和天皇の言動に大きく感動した。

---

4) 大森実『マッカーサーの憲法』前掲、177～193ページ

もう1つは、占領軍による日本軍の解体が非常に円滑に進んだことがあげられる。最初に上陸した第11空挺師団兵士の強姦・強盗事件はあったが、スィング将軍はこれらを死刑処罰することが日本政府に伝えられ、長い戦争で疲れ切った多くの日本人の眼には、その後の軍規が厳しく姿勢が明るい兵士たちの姿は、1つの救いに映じた。油井林二郎氏は、日本人は「滅私奉公」から「解放民主化」へと「情況道徳」で素早く適応する民族性を持っていると評している。マッカーサー司令官はこの面で間接統治に自信を持ったと考えられる<sup>5)</sup>。

## 第2節 憲法の改定

憲法の意味 憲法とは1つの国の正式とされる構成員すなわち国民に対して、国家設立の基本を定めた基礎法律であって、その国の法律体系の最高位にあり、国家の統治構造、法秩序の根本、国民の権利と義務を明示しており、占領国が敗戦国に対して既存の憲法を改定することは、当然の要求権利だったが、その内容の受諾権は国民自体にあった。

連合軍にとって日本は天皇という異質の統治者の国であり、民衆政治（デモクラシー）の国ではまったくなかったから、憲法改定による非軍事化・民主化の達成は第二次大戦の勝利国の必然的な課題とされ、それを指令するGHQが最大の関心を持ったのは昭和天皇に対してであり、昭和天皇との会見が占領開始後の早期に実現したことは好機会だった。その会見が天皇の申し出によって実現し、天皇が非常に高い評価を受けたことが憲法改定に強く影響したことは間違いがあるまい。

だが、それと民主化とは質が違う問題であって、日本が民主主義国でないことは、世界で周知のことだったから、非軍事化とは別に、国民の権利・義務を改定することは重要な課題であった。

日本国憲法は1946（昭和21）年11月に第1次吉田茂内閣が公布した法律で、GHQの改定案と第二次大戦中の日本人指導者との間の、紆余曲折の論争をへて文章がつくられたもので、現在でも多くの問題がある。日本以外の国では、この年以後も現在まで何回もの新しい改定を経験しているのだが、この日本に限っては、50年前に公布されたこの憲法がその後に不備であいまいでも改定されていない。その理由は分からない。もしかすると、日本人は憲法を神道の祝辞（のりと）か仏教の経文とみなしているのかもしれない。その例として「行政権は内閣に属する」（第65条）とされ、「内閣はその首長たる内閣総理大臣及びその他の国務大臣で組織する」（第66条）と文書にされているが、内閣の責任者は誰かという明確な定義はないし、国務大臣の責任も書かれていない。また各省の行政官僚の責任も書かれていない。また「天皇は国会の指名に基づいて内閣総理大臣を任命する」（第6条）とあるから、天皇の国事行為（第7条）の規定を見ても、その任命の個人責任についてはまったく書かれていない。

5) 正村公弘『戦後史上』筑摩書房、1985年

これは明治22年制定の旧憲法で「大日本帝国は萬世一系の天皇之を統治す」（第1条）と規定して、その統治責任について一切規定していないのと同様で、新憲法でも総理大臣、国务大臣、官僚に至るまで、国民への無責任体制で一貫していることが目立つ。日本国憲法は国民への国法の民主化に抵抗する憲法ではないかと思える。この占領下では、憲法問題よりも重要なことは次の点だった。

戦時官僚組織の継続 1945（昭和20）年7月26日の連合国ポツダム宣言は、「無責任な軍国主義者、軍国主義的助言者の世界からの駆逐」を明記して、日本国に対して軍国主義者の駆逐を宣言しており、マッカーサー司令部は日本軍の戦争能力の除去および日本国の非軍事化をその占領の課題の1つにした。8月29日ワシントンから送電のSWNCCの「降伏後における米国の『初期対日方針』」は、9月6日にマッカーサー司令長官の諸政策で軍事力粉砕に次いで戦争犯罪者処罰をあげた。9月12日、開戦最高責任者の東条英機（ひでき）陸軍大将元総理大臣の自殺未遂事件が起こり、GHQは戦争犯罪容疑者39名逮捕をアメリカ憲兵隊に命令した。

それにもかかわらず、東久爾内閣は戦時の治安維持法を有効存続として山崎巖内相、岩田宙造司法省などが思想取締秘密警察出動指令を継続するために、GHQは絶望して10月4日、日本政府に対して「政治犯人の即時釈放、思想警察その他一切の類似機関の廃止、内務大臣および警察関係の首脳部、その他日本全国の思想警察および弾圧活動に関係ある官吏の罷免、市民を自由に弾圧する一切の法規の廃止・停止を要求する指令」を発した。これによる罷免対象官吏は約四千名で東久爾は総辞職して10月9日に幣原喜重郎内閣が成立した。内相は堀切善太郎、大蔵相は渋沢敬三、商工相は小笠原三九郎に変わった。

ここから間接統治のもとでGHQによる戦時官僚行政の改革が開始された。明治初期の山県有朋、伊藤博文の作製以来、日本官僚制権力の中核とされた内務省が廃止された。内務官僚たちは急いで他省に分散した。8月26日に軍需省は商工省、農商務省は農林省へと組織転換して所属避難が開始されていた。GHQの戦争協力官僚の個別調査がおこなわれたが、その明確化は出来ず、結局、調査・追放官僚は僅かに10名、大蔵省では皆無だった。これは間接統治の面で、各省から請願がおこなわれて官職追放が実行されなかったからだった。

コーネル大学T・J・ペンペル教授は1. アメリカ占領政府が敗戦占領下の間接統治で官僚機構を必要としたこと、2. アメリカ自体が官僚政治そのものに既に長くなじんでいたこと、日本内での、とくに1947年以降の保守勢力強化論にGHQが傾いたこと、をあげている。アメリカ占領軍組織内では、「現代民主社会官吏能力が日本官吏機構にはないこと」を強調する民生局から強い批判が起きたが、1947（昭和22）年6月、内務省は総理府、警察庁、地方自治庁、労働省、建設省、文部省を新設してすぐに広く分散復活した。戦時の官僚は依然として不死身でそのままに生き残ることになった<sup>6)</sup>。

6) T・J・ペンペル「占領下における官僚制の『改革』」坂本義和、R・E・ウォード編『日本占領の研究』収録、東京大学出版会、1987年

とくに軍票ではなく日本の通貨を使用し、日本政府への指令で軍政をおこなう間接統治にGHQが依存した以上、大蔵省、通商産業省（旧軍需省、改名商工省）は必須の官庁だったから、ほとんど占領前からの無傷で残った。その大蔵省は1946（昭和21）年5月、GHQが公務員制度調査のアメリカ人専門家を招き、10月に公務員制度改革諮問委員会が発足したが、結局、官僚組織の徹底的変革などは実現しなかったのだった。

### 第3節 経済安定本部

大規模人為インフレの発生 大蔵省は1942（昭和17）年に通貨発行権を持つ中央銀行（日銀）の日銀法を改定して、軍事行政用に通貨無制限発行をさせ始めていたから、終戦前年の日本円の発行通貨総額228億円が、占領開始年には通貨額が568億円とたちまち増大した<sup>7)</sup>。この前年の米は大凶作であり、それを考慮しても小売物価（東京市）は前年を100として占領開始年には147にすさまじく跳ね上がった<sup>8)</sup>。その根本理由は終戦年での民衆生活の変動というよりも、大蔵省に理由があった。

すなわち、日本産業はほとんどが軍事産業として国家統制行政下にあり、それらへの発注未払いが終戦ということで巨額になった。政府・大蔵省は通貨を日銀に大增発させて、占領開始前に、その実行なしでも大企業への支払いの方はすませて仕舞おうとした。この支払いはアメリカ軍占領上陸以後も占領開始とは無関係に継続した。

占領開始のGHQは日本国内の生産・消費物価の大インフレの人為的渦に驚愕した。GHQはインフレ防止に無作為ではなく、11月には臨時軍事費の政府支払いを停止させ、1946（昭和21）年2月には幣原喜重郎内閣に金融緊急措置令の実施による新円通貨発行で預金封鎖をさせたが、日本政府財政が大幅赤字になって、新円通貨の増発の方も容易にとまらなかった。

産業復興政策の開始 この大インフレを止めるためには産業復興による物資増産しかないという平凡な理論が日本で通用した。すなわち1946（昭和21）年9月に外務省調査局が有沢広己東京大学教授などの社会主義者たちを動員した調査委員会は国家統制政策によって石炭、鉄鋼、硫安などの基礎工業資源の集中増産を主張したことがその開始であった。これが戦後日本の工業化政策の理論をつくった。この理論は、まずエネルギー資源の石炭を掘り、それによって鉄鋼（工業素材）、硫安（農業肥料）の工業、農業素材をつくるという思想であった。

幣原喜重郎内閣が5月に総辞職して成立した吉田茂内閣（第1次）が6月に、上述の企業への戦時中支払いをようやく停止し、今度は戦後復興政策に切り換えて、復興のための企業金融政策での融資をまたまた開始した。これが石橋湛山新蔵相を委員長とする復興委員会

---

7) 高杉良『小説日本興業銀行第一部、第二部』1990年、城山三郎『小説日本銀行』角川文庫、1971年

8) 安藤良雄編『近代日本経済史要覧』東京大学出版会、1975年

の創設と1946（昭和21）年1月の復興金融公庫（復金）の設置だった。

「復金」は1902（明治35）年設立の政府出資の産業政策金融機関である日本興業銀行設置の融資機関で、大蔵省がこの機関を使用した。復金は大蔵省によって運営され、その無尽蔵融資が大インフレを再開させ、昭和電工（硫酸製造）大融資をめぐる芦田均大蔵省主計局長の汚職にまで飛び火する大事件を発生させた。その乱脈融資から復金融資政策は撤廃されなければならなかった。ここで登場したのが、戦時の商工・軍需大臣岸信介に指導された徳永久常（後の事務次官）、高島節男、両角両彦（後の事務次官）などの企画室高級官僚であって、8月に創設された「経済安定本部」の再設置だった。

経済安定本部 経済安定本部は戦時の官僚組織の頂点である物資動員計画（実施部隊は商工省）組織（企画院）であった。そのトップは総理大臣で、実際の長官は元官僚の膳桂之助から農林省官僚の和田博雄などに移り、企画院よりもはるかに強大な国家の物資動員計画の統制本部になり、その実施主体は昔どおりに商工省（後には通産相）であった。

この経済安定本部は、1947（昭和22）年にやはり石炭、鉄鋼、肥料を重点とする産業「傾斜生産方式」を採用・実施し、5月には官房、10局、48課、2千人の一般財政会計負担の大官庁となり、戦時戦後連続の大蔵省・通産省の日本省庁官僚制の確立・黄金時代が継続されていくことになったのだった。そしてその基調は政府の通貨増発援助による従来通りの大インフレ経済だった。

竹馬経済 この国内素材重点優先政策は一面では、荒廃した産業の復興自体には理論として有効で、物資動員計画による国家統制政策で人為的に経済は復活した。だが他面では食糧、原綿、石油など指定産業の復活は不足して、輸入すなわちアメリカ援助で供給されなければ自立できないという、密室哀願経済政策によらねばならなかった。すなわちいわゆるインフレとアメリカ援助の二本足で立つばかりの「竹馬経済」が日本経済の国家政策だった<sup>9)</sup>。

#### 第4節 冷戦開始と経済体制転換

米ソ冷戦の開始 1946年2月、ジョージ・ケナンはモスクワから8千字の公電をワシントンに送った。これが翌年に『フォーリン・アフェア』誌にX論文として公表され、ソビエトを自由経済、民主政治の疫病源として「封じ込め」隔離政策の対象とする「冷戦」開始の引き金になったことは、永井陽之助氏のケナン研究によって広く知られている。ケナンの表現による「封じ込め」の言葉は、イギリスのチャーチル前首相の1946年3月のミズーリ州での演説での「鉄のカーテン」の語に対応していた。

トルーマン大統領は1947年6月に国家安全保障会議NSCを開設して対ソビエト政策の戦略・戦術の立案・体系化を開始した。問題範囲はヨーロッパからアジアに拡大されていた。

9) 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社、1972年

占領国日本は1947（昭和22）年5月にアチソン国務長官のクリーブランド演説で明らかにアメリカ・イギリスの封じ込めラインに組入れられていることが公表された<sup>10)</sup>。

中国は1945年の日本降伏時には蒋介石国民政府が中国勝利政権だったが、事実上の戦勝政権は毛沢東共産党政権であり、6月には国共内戦が正式に開始されて、蒋介石軍は連敗をつづけて、ワシントン当局では国民党政府の現状では、中国問題は解決不可能だとする公式結論に達した。

朝鮮半島の南北戦争は東西闘争の象徴であり、日本は封じ込めラインの大兵器廠戦略の対象として浮上した。トルーマン政府とGHQの戦略的認識にはこの時点ではまだ世界認識としての時差があったようだが、冷戦状態の防壁としての日本の経済力復活思想は1948年3月ごろには始動したようで、GHQへの日本経済自立体制の早期確立命令が12月にはワシントン政府から伝達された。

ドッジ・プラン GHQは経済安定9原則を吉田内閣に提示して1949（昭和24）年2月にデトロイト銀行頭取ジョゼフ・ドッジを実施顧問に迎えた。ここから日本官僚によっては不可能な日本経済へ徹底的な戦後本格的再建が開始された。1ドル360円の公式為替レートの制定、政府財政の超均衡予算の設定、厳しい需要抑制政策による生産増強でのインフレ収束がドッジ滞在を通じて明示された。

これによって恐慌にも似た戦後最大の不況が到来し、企業倒産、激しい労使紛争、左翼政治活動家排除、大量解雇、が生まれて、世界認識がない日本人には日本経済の没落予想が広がった。だが、その半面でGHQはこの経済通過後には日本の講和条約締結による日本政府への行政権返還を予期して、外国貿易の外貨統制権の返還をも予定して外国為替管理委員会を設置させた。商工省は5月に通商産業省と改名して、外国貿易、外国為替の行政（許認可権）を与えられて、権限を増大させた<sup>11)</sup>。

朝鮮戦争 1950（昭和25）年は暗い年として明けたものの、6月25日には北朝鮮人民共和國軍が国境を超えて韓国に侵入を開始して、1960（昭和25）年6月には毛沢東中国人民義勇軍が北朝鮮軍に来援して1953（昭和23）年8月の休戦協定締結まで及ぶ朝鮮戦争が起こり、これによって日本経済は不況を脱出した。

講和独立 この不況脱出を見て、1951（昭和26）年1月から講和条約問題が積極化して、1951（昭和26）年9月、講和条約、日米安全保障条約が締結され、日本は世界冷戦環境での西側の一国として独立した。

中国では1950（昭和25）年3月、蒋介石国民党政権が台湾に移動して、毛沢東人民共和國が中国本土で2月にソビエトと友好同盟条約を締結して、冷戦環境がアジアでも生まれた<sup>12)</sup>。

10) 永井陽之助『冷戦の起源』一戦後アジアの国際環境』中央公論社、1978年、4ページ以下

11) 内野達郎『戦後日本経済史』講談社学術文庫、1978年

12) 永井陽之助『冷戦の起源』227ページ以下

この第1章は、このように激変した世界環境の中で、西側のアジアの一国として冷戦下、日本政府・官僚がその産業政策なるものをどのように性格づけて推移させていったのかということを確認しておくために、本論である第2章の課題の研究の準備のために書かれている。

## 第2章 計画的市場経済思想と産業政策型企業の展開

### 第1節 分かりにくい日本官僚用語の乱造

「計画的市場経済」 日本語で計画的市場経済とか産業政策や産業構造というと欧米のテキストの訳語だと思ふ人が殆どだろうが、そうではない。これは特殊なことを説明するための官庁作成の「日本語」が最初にあって始めて成り立つ言葉であって、国際的な共通語ではなかった。

まず「計画的市場経済」とは「計画主導型市場経済」の略語であって、1974（昭和49）年11月、通産省産業政策局の新設産業構造課が公表した産業構造の「長期ビジョン」で出した言葉であって、政府の中に「官民協調形式」を制度化し、これを「計画主導型市場経済」と名づけたことから始まり、そしてその実行は通産省の産業構造審議会に、予算優先順位、投資決定、研究開発支出についての調整審議を毎年おこなう責任をあたえる、とすることをいうのであった。

「産業構造」 この「長期ビジョン」は「知識集約化産業構造」の達成を目標としていた。「産業構造」という言葉は、後に産業構造審議会となる「産業構造調査会」が1961年4月に設置された時に定義されていた。すなわち資本構成、輸出比率、産業集中度、経済規模、その他の国際競争力を示す指標で見て、欧米産業と日本産業とを比較することを短く表現した言葉である。すなわちこの言葉は一定の価値観からつくられていることに注意しなくてはならない。つまり、日本の各産業が現在のような産業構造ではなく、別の産業構造を持てば、日本の各産業が国際経済下で十分に競争できることを主張するためにつくられた言葉なのである。そしてこの言葉は1950～60年代に佐橋滋<sup>16</sup> 通産事務次官が推進しようとした行政手段の重要な理論的根拠になった。

「産業政策」 この言葉も、鶴田俊正教授が『戦後日本の産業政策』（日本経済新聞社、1972年）で明らかにしているように、1971年までは経済学にはない言葉で、日本ではフランス語の *politique industriel* という言葉の訳語として最初に登場した。そしてOECDが1971年の報告書に *Industrial Policy* という題をつけたことが国際的には最初である。日本ではかつてフランスに駐在した通産省企業局の両角良彦氏が『産業政策の理論』（日本経済新聞社、1966年）を公刊しているが、政策目標も政策領域の記述も漠然としており、むしろあいまいであることが、通産省が政策をおこなうためには便利であったことをうかがわせる。すなわち言葉としては「産業政策とは『通産省がおこなう政策である。』」とする貝塚啓明教授の定義

(『経済政策の課題』東京大学出版会、1973年)が名言であった<sup>13)</sup>。

その後、1980年代になると1983年9月の日米交渉の席上、通産省小長啓一産業政策局長がアメリカ側に対して、日本の産業政策について明確に説明したことが注目される。すなわち、「産業政策とは国の安全保障戦略として位置づけられ、すべての国には産業政策の責務がある。マクロ経済は産業政策適用の条件づくりをするものである。日本は国際関係において自主性の確保のために経済的安全保障を達成しようとしており、産業政策をそのために役立てる。「安全保障」とは、通産省では、「ある決定的に重要な技術の分野で、国内企業が工業能力の面での優位を保持しえないことからくる経済的脅威からの安全保障のことである」。これは一国の経済について、外国を敵と見なす、昭和20年以前の鎖国思想を明確に外国に表明した、大戦前の官僚思想の継続の表明用語だった<sup>14)</sup>。

通産省発行の『1980年代の通産省の政策に関する展望』によると、ある技術がその国の経済的安全保障に不可欠な場合には、関連産業に属する企業に競争力をつけ、国家経済の安全がはかれるよう、政府はその産業の発展に必要な手段を講ずる必要がある、と定義した点で小長局長の上記の言に思想が合致している。1983～4年にアメリカは、日本の意見や報告資料があいまいなので、在日外資系企業の経営者を通産省の産業構造審議会に参加させることを要求した。この要求に対して通産省は、これはアメリカの国家安全保障会議への参加要求に等しいとして拒絶した。

計画的市場経済、産業構造、産業政策という言葉は、こういう定義の範囲で特定に日本の官庁で特別に使用され始めた言葉で、国際的に通用、理解される言葉ではなく、それらは国家主義(ナショナリズム)にもとづく厳密な定義であって、官庁とは無縁な学者や外国人が使うような普遍語ではなかったことをあらかじめ知っておかないと、以下の論文の内容が漠然とした話になってしまう。ところが上記の言葉がいかにも外国からの目新しい翻訳語のように響くので、時がたつといつのまにかずるずると、どれでも欧米で生まれた言葉であるかのように日本では使われていってしまう。日本人は、こういう言葉の滑りわざが非常に上手な特性を持っていて、それによって物事の核心をはぐらかすのに巧みで、これは日本人の「あいまい文明」の器用さといってよいだろう。ここではまず、これらのどれもが特別作成の日本語なのだということをしかりと記憶しておく必要がある。

## 第2節 日本の官僚最高の舞台

舞台の主役たち これらの言葉が創始され乱舞する最高の舞台の時代があった。1957(昭和32)～1966(昭和41)年の10年間、場所は通産省である。代表人物は1937(昭和12)

13) 鶴田俊正『戦後日本の産業政策』日本経済新聞社、1972年、8～9ページ、小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会、1984年、序章1～11、16～22ページ

14) C・V・プレストウィッツJr、(国弘正雄訳)『日米逆転』ダイヤモンド社、1988年、212～6ページ

年とともに入省して、1人は1957年に重工業局次長・局長となり、62年2月に企業局長となった佐橋 滋氏と、もう一人は1958年8月に繊維局長、61年2月に通商局長になった今井善衛氏であった。すなわち、第二次大戦中、前名の商工省を支配した岸信介商工次官・商工大臣の戦時商工行政の思想を引き継いだ戦後官僚であった。

今井局長は1963年に事務次官になり64年に退官、佐橋氏は特許庁長官から1964年に事務次官を継いで1966年に退官した。表1で戦時中入省の戦後の事務次官名を就任時点順に掲示しておこう(表1)。今井、佐橋の両者は当時の用語によれば「民族派 x 国際派」として激突するが、その背景のキャリアには一方が繊維・通商、他方が重工業という違いがあったこと、極言すれば今井氏の方がやや国際関係の先を見ていたこと、佐橋氏の方が重工業の国内育成を関心としていたことがあげられるかもしれない。

表1 通産省次官と、その天下り先の歴史

氏名	次官在任期間	天下り先
1. 山本 高行	1949・5～52・3	富士製鉄副社長
2. 玉置 敬三	52・3～53・11	東芝社長
3. 平井富三郎	53・11～55・11	新日鉄社長
4. 石原 武夫	55・11～57・6	東京電力副社長
5. 上野 幸七	57・6～60・5	関西電力副社長、関西石油社長
6. 徳永 久次	60・5～61・7	新日鉄副社長、石油開発公団総裁
7. 松尾 金蔵	61・7～63・7	日本鋼管社長
8. 今井 善衛	63・7～64・10	日本石油化学社長
9. 佐橋 滋	64・10～66・4	余暇開発センター理事長
10. 山本 重信	66・4～68・5	トヨタ自動車工業副社長
11. 熊谷 典文	68・5～69・11	住友金属工業社長
12. 大慈弥嘉久	69・11～71・6	アラビア石油社長
13. 両角 良彦	71・6～73・7	電源開発総裁
14. 山下 英明	73・7～74・11	三井物産常務取締役
15. 小松勇五郎	74・11～76・7	神戸製鋼取締役

備考 1978年現在での事務次官の掲出。15の小松次官までが岸信介の商工省～軍需省支配下での戦時入省者からの次官。この岸信介系列の次官たちが1970年代前半を独占した。表には掲出しないが16の和田繁信次官から戦後入省者からの次官になった。

この時期は大戦後の連合軍占領行政をへて米ソ冷戦開始で日本国はいわゆる西側に所属して1952（昭和27）年に多数国との講和を達成して再独立して、形成された自民党一党独裁の「55年体制」の下、いわゆる高度経済成長を開始した期ではあったが、統計によれば、表2のように1958（昭和33）年、1962（昭和37）年、1965（昭和40）年には景気の落ち込みがあった<sup>表2</sup>。そして内には新日本窒素水俣工場の水俣病を始めとする産業公害が早くも表面化し、外には貿易自由化・資本自由化を池田首相が推進する時期であった。日本の工業化の性質が内外ともに問われ始めた時期といってもよい。この時期に政府では、戦時の著名な商工大臣だった岸信介氏に代わって大蔵省出身の池田勇人氏が登場した。池田氏は1959年6月～1960年7月の期間には通産大臣として佐橋滋重工局長と激突した自民党の有力者だったが、日米安全保障条約確立紛争で国会を民衆団体に囲まれて辞任した商工省出身の岸信介首相辞任後に、日米安全保障条約確定後の国民に「所得倍增計画」を掲げて首相（在任期間、1960～64年）になった。

表2 GNP成長率（1956～70年、％）

	年	名目	実質	鉱工業生産	卸売物価指数	国際収支（名目）
神武景気	1956（昭和31）	12.3	6.2	24.1	6.7	-1250
	1957（昭和32）	13.0	0.8	13.0	-0.3	-910
後退 岩戸景気	1958（昭和33）	4.8	6.0	-0.6	-5.7	1670
	1959（昭和34）	15.5	11.2	25.7	2.3	940
後退	1960（昭和35）	19.1	12.5	22.1	0.2	110
	1961（昭和36）	22.5	13.5	18.8	1.1	-3570
好況	1962（昭和37）	9.1	6.4	4.9	-1.7	70
	1963（昭和38）	18.2	12.5	16.2	2.2	-3660
後退	1964（昭和39）	15.9	10.6	12.5	0.0	400
	1965（昭和40）	10.6	5.7	3.1	1.0	4120
いざなぎ景気	1966（昭和41）	17.1	11.1	17.1	2.7	-4160
	1967（昭和42）	17.9	13.1	18.2	1.5	500
	1968（昭和43）	17.6	12.7	15.1	0.5	5920
	1969（昭和44）	16.8	11.0	16.7	3.4	8040
	1970（昭和45）	17.3	10.4	10.8	2.3	9280

備考 実質は昭和45年歴年価格  
 出典 経済企画庁『国民所得統計』

幕開けの佐橋重工業局次長 佐橋 滋げ氏が次長として最初に取り上げたのは鉄鋼製品の販売価格安定制度であった。アメリカの占領軍政は1948年から日本への行政移管を具体化していくことを進めていき、1952年3月にはその軍政の終結が明確になった。それゆえに1949～52年の期間は通産省にとっては国家経済独立の具体的準備期間であったのである。その独立を見越して通産省が最初に独自の政策を明示したのが綿紡績、鉄鋼、ゴム業界に対する「勸告操短」と呼ぶ統制カルテル行動の復活であった。そもそも日本経済では市場独占禁止などという自由主義思想は明治以後もまったくなかったから、通産省にもその思想は皆無だった。だから、産業不況となればすぐに「民主化」思想の占領政策を無視して戦時行政を復活させて、不況調整のための企業に対する強制生産削減を非公式に指示し、その「行政指導」に従わない企業には原材料割当を行わないと口頭で非公式に伝えるという行動を実施した。この戦時行政復活に対抗して、占領軍政下で立法化された独占禁止法（独禁法）によって設置された独立機関である公正取引委員会（公取）は、この通産省の行政指導は官庁による市場価格維持という独禁法違反行為にあたと主張したが、通産省は、政府による非公式の指導は独禁法の対象にならないとする立場を取って対抗しようとした。

カルテル行政の法律化 このことについて通産省は1952（昭和27）年4月の占領軍政終了とともにただちに2つの法律案を国会に提出した。1つは「特定中小企業安定臨時措置法」の立法で、中小企業に業種別組合をつくらせてカルテル行動を取らせることであり、もう1つは「輸出取引法（後に輸出入取引法と改定）」の立法であって、総合商社の活動を強化し、すべての中小輸出業者に対してカルテルを義務づける法律であった。これらはいずれも戦時立法の再現だった。官僚は法律で行政権力を行使する機関である。

1953年になると、経営者団体連盟（経団連）と鉄鋼連盟が、不況カルテルと合理化計画推進のためのカルテル行動を認めよとする国会請願を行い、これについて通産省は、独禁法改定によって通産省にそれらの共同行為を認める行政権限をあたえよと政府に要求した。その9月に国会は期待に応じて独禁法改定案を通過させた。不況カルテル、合理化カルテル（国家統制）の形成承認によって、占領軍政が自由競争市場を日本経済に形成しようとした独占禁止法は早くも殆ど葬り去られた。そして1955（昭和30）年には同じ目的を持っていた占領軍政時代の「過度経済力集中排除法」をも国会は廃止してしまい、独占禁止法はさらに弱体化していった。

それに代わって1956年以来、通産省が登場させたのが業種ごとの「産業立法」であった。すなわち一方では「審議会」の提案として省内を通した上で「繊維工業設備臨時措置法」、「機械工業振興臨時措置法」、「電子産業振興臨時措置法」などを次々に国会で成立させて企業の共同行為を行政指導する手続きを合法化した。これらが「特定産業振興プロジェクト」であって、特定産業の生産数量・コストの目標を設定し、振興対象企業には補助金、別枠政策金融によって投資資金を確保し、企業カルテル結成を承認する強力なプロジェクトであった。

また、他方では1957年から中山伊知郎一橋大学教授を座長とする閣僚レベルの審議会の開催を働きかけた。この審議会の最終報告では「独禁法の規定は、わが国経済の適正な運営に必ずしも合致してはならず、国民の利益はたんに企業間競争を維持するだけでは守られない」と結論した。そして「投資調整」や銀行系列企業間の過当競争の克服のための合併促進の法律の制定を提言した。これにもとづいてこの法律案が1958年10月に国会に提出されたが、警察2法の改定をめぐる国会が混乱したので法案審議は流れてしまった。

1956年は経済企画庁の『経済白書』が「もはや戦後ではない」と宣言した年である。またこの頃は「全国民は経済自立達成のためには通産省のやりかたが必要だと信じていた」といわれる。1956年に石川一郎氏から経団連会長を引き継いだ石坂泰三氏は、以後12年間、「自由主義経済石坂イズムの財界総理」として君臨したのではあったが、自由主義古典経済思想のゆえに独禁法すら嫌いだという古さであって独禁法擁護には役立たず、それゆえにこの時から自由競争市場思想に立つ企業を経団連が守れないということになった。『日本的経営の経営思想—桜田武氏と日清紡績』の論稿で見た桜田武氏の日本的経営思想は政府・官僚に太刀打ちできなくなった。

通産省としては1953年の独禁法の改定が勝利の金字塔になったといえよう。佐橋滋局長にとっての大舞台はこれで整ったのであった。

1957年の幕開け 1957年の大舞台の最初の山場は鉄鋼業であった。商工省勤務経験がある稲山嘉寛八幡製鉄社長のアイデアを採用して、佐橋重工業局次長は重工業基礎資材である鋼板・鋼管の販売価格の安定制度づくりに乗り出した。鉄鋼業の基礎資材価格を「費用+利潤=価格」として販売価格を安定させて鉄鋼製品供給大企業の利潤を確保し、競争をさせずに、その中で合併を重ねて寡占体制をつくってこれを日本の重化学工業の基礎産業にすることが佐橋次長の鉄鋼行政の狙いであった。鉄鋼業の基礎資材メーカーは富士製鉄、八幡製鉄、日本鋼管、川崎製鉄、住友金属、神戸製鋼、東洋鋼板の少数企業だったが、それでも企業間競争で販売価格が下がり気味だった。表2で見るように1955～57年は「神武景気」と呼ばれる好況期であった。佐橋次長は1956年7月着任と同時に、まず鉄鋼各社を集めて「不況カルテル」を結成させた。佐橋次長は、公取に対しては、この制度は独禁法に正面から違反する価格カルテルではなく、基礎資材の市況価格回復の安定を図るための公開販売制度である、基準価格には上限をつけて価格上昇の際には増産によって、上限・下限の間に価格を安定させる、その監視は政府がおこなうということで話をつけて、公取を沈黙させた<sup>15)</sup>。

15) 佐橋 滋「特振法の流産」伊東光晴監修、エコノミスト編集部編『戦後産業史への証言—産業政策』毎日新聞社、1977年、136～7ページ。当時の公正取引委員会の状態については有賀美智子「風穴あいた独禁法」伊東光晴監修、エコノミスト編集部編『戦後産業への証言—産業政策』毎日新聞社、1977年、237～254ページでくわしい。

そしてまず佐橋次長は、各社に強硬に減産を要求し、各社別生産計画を提出させた上で、届け出価格に従って、通産省監視の公開の場所で製品需要企業に鋼板等を購入させたのである。強制減産が基礎だから販売価格は上がる。価格はたちまち上昇した。

「産業合理化審議会」の設置 重工業局所管の当時の大きな産業は鉄鋼と機械であった。機械は輸送機器からミシンまで幅が広い。佐橋次長のこの産業での重点政策は既に成立させた機械工業、電子工業の振興臨時措置法の具体化であった。

第1には基礎機械、共通部品、輸出機械に絞って30数種の機械工業を指定してその振興計画・合理化計画を作成した。この時から産業合理化＝国家統制という思想が具体化した。「産業合理化」とは1930（昭和5）年に吉野信次・岸信介の商工省が臨時産業合理化局をつくり、そこに産業合理化審議会をつくって重要産業統制法を生み出したので、その手法を1949（昭和24）年の占領軍政時代以降に戦後の通産省が踏襲したことに由来する<sup>16)</sup>。

すなわち1949年に通産省企業局提出の「企業合理化に関する件」が閣議決定され、再独立後の1953（昭和28）年にそれが「企業合理化促進法」となり、これにもとづいて「産業合理化審議会」（現在の産業構造審議会の前身）が生まれて、〇〇産業振興臨時措置法が同じ手続きで次々に誕生してきたのであった。

第2には、産業統制となれば諸産業への供給資金の別枠確保が必要になる。この資金調達手法自体は、敗戦直後に当時の日本の有識者、学者を集めて作成したとされる外務省調査局の外務省特別調査委員会報告『日本経済再建の基本問題』（1946年9月）が、「民主化された政府が主体」となった「金融機関および重要産業の公共化と、経済の計画化と相当程度の国家統制」を戦後の基本方向としており、その基本問題を民主化＝国家統制として認識したことと少しも矛盾していない。すなわちその具体化として、先述のように1947（昭和22）年1月に復興金融公庫（復金）が設立されて鉄鋼、石炭、化学肥料などの基礎産業に巨額の長期融資を行ったのである。それ以来、この種の融資、補助金交付、免税政策は手慣れた手段になった。佐橋次長は今回も日本開発銀行の別枠融資から、中小企業金融公庫別枠融資にまで供給資金源の手を広げた。「別枠融資」とは「政策金融」と呼ばれ、特別低金利の長期融資と、対象業種に対して購入機械・部品や改良機械・部品についての企業の投資資金について特別償却を通産省が認める金融のことをいう。

これに付随して佐橋次長は2つの政策を承認させた。その1つは日本の尺貫法を国会でメートル法に改定させたことである。これは機械の輸出入には必須の改定であった。もう1つは大型機械の陳列が可能である、輸出振興のための巡行見本市船「さくら丸」の建設を大蔵省に承認させた。その費用捻出のためには、外国産自動車を高関税で輸入し、それらをさらに入札制度で卸売り業者に販売して、えた差額利益を大蔵省には納付せずに通産省が自由

16) 鶴田俊正、前掲書、21～2ページ

に見本市船の建設・運航に使用することにしたのであった。この種の操作は従来から官庁間では手慣れていた。

### 第3章 西側世界で経済戦争の開始

#### 第1節 外国資本を迎え撃つ

日本独立の意味 佐橋氏が次の舞台に飛躍したのは重工業局長に昇任してからであった。すなわち、鉄鋼業の価格安定制度の成功を足代として、通産省の統制のもとで全産業についてのカルテル・談合を普及させることによって資本自由化の流れに対抗しようとしたのである。

1952（昭和27）年4月の占領軍政解除、独立にあたって、アメリカは日米通商条約を締結したし、日本は敗戦国だったがアメリカの推薦でIMF、ガットGATTに加盟することが可能になった。池田勇人首相（1959・6～1960・7通産大臣、首相（1960・7～1964・11）は当時は自由経済思想を打ち出して、1963（昭和38）年2月には国際収支を理由とする貿易制限を禁止するガット11条国に移行し、1964（昭和39）年4月には国際収支の悪化を理由とする為替取引の制限を撤廃し、円を交換可能通貨とし、同月には西側先進国としてOECDに加盟し、貿易自由化だけでなく資本自由化に進むことに決めた。

IBM進出を封ずる 佐橋重工業局長時代の最大の課題は鉄鋼業とエレクトロニクス産業の振興だったと佐橋氏は述べている。この時代には新興エレクトロニクス産業に大きな事件が起きた。1つは1958年にテキサス・インスツルメンツ（TI）のキルビー、ノイスがIC（集積回路）を発明した。この集積回路は1961年に小型コンピュータへの応用が可能であることが実証された。そして1963年にはNASAが集積回路をアポロ計画に使用した「第2次エレクトロニクス革命」の時代であった。当時の日本の電機企業にとっては想像に絶する高い技術の話だった。

もう1つはコンピュータのハード・ソフトウェアの開発であった。1958（昭和33）年、IBMは8億ドルを投じて、真空管方式の第一世代コンピュータ「IBM650」に代わってトランジスタ、ダイオード使用の第二世代大型コンピュータ「1401（ビジネス用）」のハードウェア・ソフトウェアを開発し、世界の巨人IBMへの道を踏み出した。1960（昭和35）年末にアメリカ・ヨーロッパ先進諸国がOECDを結成し、為替自由化、通貨交換性の回復の決定をしたことがその道の進行を容易にした。この報道に大きな衝撃を受けた通産省の「電子工業審議会」は1959年に最優先目標をIBMに置くことを決定し、通産省は、日本への進出を防止するためにコンピュータ関税を引き上げるという高い関税障壁を築いた。

IBMは、この関税障壁を突破するために、日本に外資法に規制されない100%日本円の子会社を設立し、通産省に日本での生産許可を申請した。ここからIBM x 通産省 + 日本企業の長い戦争が始まった。これは文字通りの戦争であり、日本人の好戦的性格を生々しくあらわしていた。その戦争は、後に1982（昭和57）年の日立・富士通のIBMへのスパイ事件の発生で1つの頂点になった。

岸信介工務局長と佐橋滋重工業局長 IBMの生産申請に真っ向から立ち向かったのが佐橋重工業局の人々であった。この佐橋局長たちの思想が日中戦争下の1935（昭和10）年に岸信介商工省工務局長が日本にまだ存在しない自動車市場需要を見越したフォードの日本進出計画を阻止しようとした思想と全く同一であったことに驚かされる<sup>17)</sup>。

佐橋局長のもとで引き延ばしの上で防衛作戦が立てられた。そして第1には、たとえ合法的な100%子会社設立方式であっても、①特許認可はしない、②生産用機器の輸入は認めない、③完成品輸入についても厳重に制限する、ということでIBMを動けない状態に追い込む。第2には、日本国内企業の実産についての機器の機種、数量に関する通産省の指導にIBMも従うことを基本として、①IBMの基本特許を日本企業15社に公開する（特許料は5%）、②新モデル導入の場合には一々、通産省の認可をえる、ということを経験として生産を認める、とする回答をつきつけた。この条件は1979（昭和54）年まで継続する長い条件であった。IBMはこれを受入れたので、通産省のそれからの外国企業進出防衛策の基本大綱がこの時に生まれた。ただし、IBMはその基本技術をアメリカでも公開しない企業だったから、日本企業はやむなくIBMが公開する過去の技術の模倣とその改良に専心することから始めたのであった。

対IBM防衛戦の策定 佐橋局長のIBM防衛行政政策はさらに積極的であった。第1には、アメリカのコンピュータ業界では大型コンピュータは高額製品でレンタル方式の販売であり、この販売方式は単体の巨額買い取りよりもサービス面でユーザーにも便利だったが、レンタル方式をまったく知らない日本企業には、その販売サービスの実施力がなかった。そこで佐橋局長は全額財政負担（国税）の日本電子計算機会社（JECC）を1961年に創設させて、日本企業にも新しくレンタル制度をとらせ、そのレンタル料をこの会社で引き受けることにした。そこで国産模倣コンピュータへの需要が発生したが、これらの国産模倣機器の質・性能が不良で、逆にアメリカ機器への輸入申請が通産省に殺到した。通産省ではその申請書を破り捨てて、国産機器への使用を統制指導する毎日だったと伝えられている。外貨管理は通産省の独占所管だった。

第2には、IBMは先述のように基本技術非公開なので、IBM以外のアメリカのコンピュータ会社からの技術入手が探索された。それが業界3～4位のハネウエルであって、ハネウエルはIBM1401に似たH200を発売しており、IBM1401よりも演算速度が約2倍で、しかもリベレーターという付属機器がついてIBMソフトウェアを利用することができた。そこでNECが通産省支援のもとで1962年にハネウエルと開発技術援助契約を結び、ライセンス契約による合弁事業を通産省が導入して日本で製造・指導を行わせることになった。IBMとは全く異なる外資企業待遇であるから、これは通産省（計画的市場経済づくりの産業管理政策）の戦争という以外に適切な言葉はないだろう。そしてこれが外国の技術を輸入しながら外国企業の進出を

---

17) NHK取材班『フォードの野望を砕いた軍産体制』角川文庫、1995年

防衛し、外国企業が日本に足場を築くことを防ぐ、通産省の防衛策の典型例になったのであった。

第3には、通産省の外局である特許庁が所管する特許制度の運用による防衛策である。外国企業がその発明についての特許を日本で申請しても、その特許の認可には5～10年以上をかけ、その申請中での外国企業への保護手段をまったくあたえないし、外国企業が特許裁判にもちこんでも日本では10年以上かかるようにした。その間に日本企業はその申請された特許を模倣してしまった。これも戦争であった。また、合弁事業では、顧客関係は日本人社員が独占するので外国企業はその営業知識を入手することができなくなった。この事情で富士ゼロックスを除くと合弁事業は一時的でしかなく、模倣する日本企業も合弁事業を技術独立のための一時的手段としてしか考えなかった。その目的でこそその技術防衛方式がこの時に開始されたのであった。

第4には、日本電子計算機会社（JECC）創設後、佐橋局長が審議会を通した上で「鉱工業技術研究組合法」をつくり、1962（昭和37）年にFONTACを設立した。FONTACは2か年4か月でコンピュータのメインフレームの開発を企てる共同研究（コンソーシアム）で、通産省工業技術院を含むIBM以外の日本電機企業の集合であった。FONTACには3億5千万円の補助金が支給されて、設計は富士通、沖電気、NEC、周辺機器は沖電気、NEC、中央演算装置は富士通が担当し、コンソーシアムによる製品販売は通産省がJECCを使って売り込みを支援した<sup>18)</sup>。

対IBM防衛策の拡大 ところが1961年にはIBMはIC（集積回路）を使用するまったく新しい第三世代のコンピュータ開発に着手した。IBMはこの開発には50億ドルを投じ、まずICの大量生産に乗り出したが、その信頼性の確保につまづいた。CDC、パローズ、ハネウエルなどいわゆるアメリカの「7人の小人」企業も「IBM1401」にすでに追隨して競争が激しくなっており、IBMは猶予がならないと考えて、1965（昭和40）年に「IBM360」を発売し、ソフトウェアも更新した。この「IBM360」はICではないがSLDと呼ぶIC機能をもトランジスター、ダイオードを持つ部品を使用したコンピュータであるという第四世代コンピュータの初登場であった。この第四世代コンピュータの登場によって商業用、学術研究用の区分が取り払われた。「IBM360」によってIBMは「7人の小人たち」を再び引き離して世界のIBMを生み出したのであった。

FONTACプロジェクトを1964年に終了した通産省も日本の電気通信企業も「IBM360」の登場に驚愕した。佐橋局長はただちに電子工業審議会に諮問して「電子計算機工業の国際競争力強化のための施策」の答申を1966（昭和41）年に取った。そしてこの答申がその後

18) 佐橋 滋『異色官僚』ダイヤモンド社、1967年213～6ページ、佐橋 滋「特別振興法の流産」前掲、142～3ページ、プレストウィッツ、前掲書、49～54ページ、チャーマーズ・ジョンソン（矢野俊比古訳）『通産省の奇跡』TBSブリタニカ、1982年、268～270ページ

のコンピュータ産業育成の基本戦略になった。その根幹はIBM 対抗の大型コンピュータの共同生産政策にあった。そして1966年から研究開発補助金、開発銀行融資、特別償却、固定資産税軽減などが爆発増大されただけでなく、通産省は「超高性能電子計算機開発」プロジェクトを7年計画、次いで「パターン情報処理システム開発」を10か年計画で発足させていったのであった。

IBMは1970（昭和45）年には追い打ちをかけてパワーに優れて価格が安い第四世代コンピュータである「IBM370シリーズ」を発売した。1970年代は佐橋事務次官退官後であるが、その追随競争で1982（昭和57）年のアメリカでの日立、富士通のIBM技術スパイ事件を生み出していく発端がこの佐橋次官時代にあったことは言うまでもないことであった。

## 第2節 通産省鎖国政策への決起

産業構造審議会の設置 このIBMの日本進出問題も加わって、通産省では佐橋重工業局派を主流とする「民族派」が決起した。そして、物についての貿易自由化ならば従来路線の拡大延長で対抗できるが、金についての資本自由化で外国資本が国内企業買収や単独進出してくれば、自己資本が少ない日本の大企業は対抗できないという国内市場認識が加わった。この認識はIBMをも含めてヨーロッパへのアメリカ企業の進出の嵐という事実裏付けられていた。IBM直接ではないが、フランス最大のコンピュータ・メーカーだったマシン・ブルがレンタル資金の過剰負担でアメリカのGEに1964（昭和39）年に買収されるという事件も起きたからだ<sup>19)</sup>。

佐橋企業局長がこの点で重工業から全産業を視野にする企業局長に転じて最初に着手したのは、1961（昭和36）年4月の「産業構造調査会」の設置であった。企業局は重工業局のような縦割り行政部署ではなく、横断的な政策設定局である。調査会の50人の委員には天下りの有力大企業経営者を集め、企業局が提言・報告書を作成し、大臣官房の産業構造調査室が個別産業の調査にあたった。調査会の重要な下部組織は「産業体制部会」であって部会長は調査会長の有沢広巳（東京大学教授）、委員は日本開発銀行総裁、経団連会長、前通産次官、朝日新聞論説委員などの7人で、ここで総合的な産業統制法が練られた。この調査会は1964年に「産業構造審議会」となり、現在まで継続する通産省の屋台骨になった。

産業構造調査会で始めて前述のような「産業構造」が定義されたのである。そしてこの産業構造調査会が佐橋局長の行政手段のすべての根拠をあたえたのであった。

---

19) 新庄浩二「コンピュータ産業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』前掲、第12章305～311ページ、IBMと日本の通産省、電機大企業との紛争についてはロバート・ソーベル（羽林泰、中山淳訳）『IBM対JAPAN』ダイナミックセラーズ、1986年、当時のIBMの発展についてはロバート・ソーベル（青木栄一訳）『IBM』、1982年、R・T・デラマター（青木栄一訳）『ビッグブルー-IBMは』日本経済新聞社、1987年、デビッド・マーサー『IBMマネジメント』（青木栄一訳）ダイヤモンド社、1987年などの名著作を参照。

産業政策策定への出発 1661（昭和36）年8月、佐橋局長はパリ駐在の両角みづみ良彦（後の事務次官）を召還して企業局第一課長に配属し、フランスの「混合経済」の知識を統制政策に活用しようとした。この時に企業局に結集したのは高島節男次長、三宅幸夫産業資金課長、小長啓一（後の事務次官、田中角栄氏首相の「日本改造論」の著者）、内田元享（技官）であった。この企業局を産業審議会の産業体制部会・産業金融部会（元通産次官、製紙会社社長、新聞社役員、輸出銀行総裁などが委員）が支援した。

資本自由化に対する佐橋局長のこれらの審議会設置への危機感は、資本自由化実施によって通産省が伝統的にその存在根拠としてきた統制・規制行政が一扫されるということであった。そこから由来した法律案が「国際競争力強化法案」だったのである。両角企業第一課長は、フランス駐在中に『ル・モンド』紙に寄稿されたフランスの1教授の論文を紹介した。フランス経済では石炭・石油・電力は公社、金融は公営企業と家族経営、それに民間企業で構成されている。そこで両角課長は帰国後に、日本経済がアメリカ企業の資本進出に対抗するためには、エネルギー公社と金融機関、民間企業が同じテーブルについて、そのテーブルに同じく高級官僚がテクノクラートとして参加して、対抗プログラムを対話の中で書き上げて生き残りシステムをつくり、同意の上で全員が実行するという提案であった。いわば公経済と私経済との水平関係での協議システムでの調整であるとされた。

だが佐橋局長の政策はそうではなかった。政府という権力が私企業に対して業種別に働きかけて、それに資金、税制での優遇措置をあたえるという統制指導政策だった。目標は上記の論文と同じでも、岸信介の戦時中のタテの統制垂直関係づくりである。わずかに似ているのは「協議による調整」という両角みづみの用語を利用したことだけであろう。この両案の思想の違いが両角氏の後の反乱になっていく<sup>20)</sup>。

佐橋局長が決定した政策を支える法律案の名称は「特定産業振興法」という「官」による企業統制保護法案に変更された。そして政府、企業界、金融界という3者の円卓スタイルの対話によって企業の過当競争を「有効競争」に転化させるため、言葉として両角が持ち帰ったフランス論文の「協調経済」（コンサーテッド・エコノミー）を使って、しかも独禁法の適用を回避するために、「官民協調行政」という言葉を生み出した。「官民協調」とは、「民」の各界代表が情報交換し、共通の問題について協議し、合意目標の実現について努力を約束するのだが、それについては「官」が投融資・減免税などの特別恩恵をあたえて指導・誘導するという「協調」であって、単なる普通名詞の「協調」ではない。佐橋局長はこの言葉を採用し、佐橋局長は「われわれは強制を避けて通産省の方向に馴致することを考えた」と述べている<sup>21)</sup>。

20) 草柳大蔵『官僚王国論』文芸春秋、1975年、260～3ページ、佐橋 滋『異色官僚』前掲、245～249ページ、佐橋 滋「特振法の流産」147ページ

21) 佐橋 滋『異色官僚』前掲、248ページ

特定産業振興臨時措置法案（特振法）の公表と運動 佐橋局長によれば、「特定産業振興臨時措置法」の柱は次のとおりであった。

- 1) 開放体制（資本自由化）下で国際競争力を日本が持つために、現在の産業の再編成をする必要がある。
- 2) そのためには企業が集中、合併、専門化をすることが望ましい。
- 3) その実施のために政府はそれを奨励する次の施策を講ずる。
  - ① 税制上の優遇
  - ② 金融の優先
  - ③ 独禁法上の例外措置
- 4) 望ましい産業の再編成については政府、業界、金融機関の三者協議による（官民協調方式）。

佐橋局長は、1963（昭和38）年2月に「特定産業振興臨時措置法案」を公表し、11月に通産省の産業構造審議会は法案どおりに、産業寡占化政策と官民協調方式の採用を答申した。

この通産省原案をひっさげて佐橋局長たちは政府、与野党、各省、法制局、財界、金融界への説得行脚を開始した。その説得の論点は次のとおりであった。すなわち、第1に、自由競争による需給の調和機能、弱者淘汰作用による産業界の望ましい秩序の実現については、多くの前提が必要であり、完全な自由競争は世界のどこでも行われてはいない。自由競争原理があらゆる場合に経済の効率性を保証すると考えるのは誤りである。第2に、日本経済は「開放経済」に突入して、先進諸外国はのんびりして待っていてくれるだろうか。日本経済の再編成は焦眉の急である。そのためにわれわれ通産省は、自由放任主義でも統制経済でもない第3の「官民協調方式」を提唱している。開放経済を前にして、日本経済はどうしたら勝ち抜けるか、そのためにはどういう手段があるのか、「特振法」はこの要請にこたえる最も重要な手段をあたえる、と言うのである。この「官民協調方式」が後に通産省によって「計画的市場経済」と呼ばれるのである。

名古屋の経営者団体の講演で佐橋局長は絶叫した。「日本の産業界は、いまや総力をあげて外資を迎え撃たねばならない時が来ている。挙国一致の時である。国家総動員（旧戦時用語）の精神で行かないと、日本は立ちゆかなくなる」。佐橋氏はその著作でも書いている。「戦時中には国家総動員法があり、国家は絶大な権限をもって、あらゆるものを戦争目的へ強力かつ一方的に動員した。現在においても日本を一流中の一流国に発展させてゆくには、国家総動員が必要である」と。1937（昭和12）年入省の高級官僚の思想そのままの発露であったろう。

この場合の対敵である独禁法行政を所管する公正取引委員会との折衝では、この法律を通すことによって公取から「適用除外」を引き出して独禁法を一層空洞化することを狙った。この両者の激突の戦いはついに当時の池田首相の調停となり、結果として公取から「公取が弾

力的に運用する」というあいまいな言葉を引き出した。

#### 第4節 企業の過当競争の体質

日本経済の「過当競争」 産業界（製造大企業中心）は戦後経済の復興開始直後から「過当競争」がすさまじくおこなわれてきた。「過当競争」とはなにかについては、まさに佐橋局長時代の1964～66年間に通産省、財界、学者の間で「罵倒の応酬に近い激烈な論争がおこなわれた」ことがある<sup>22)</sup>。普通の人の感覚では、過当競争は「行き過ぎた競争」であるとしてその弊害を感ずることだろうが、「行き過ぎる」ことを市場経済で明確に定義することは難しい。当時の両角企業局第1課長の著作によれば、「過当競争とは、その競争過程を通じて生産性の向上を期待しえず、また資源のいたずらなロスを招き、その適正な配分に導かないような競争状態」であって「競争によってえられる国民経済的利益よりも、競争にともなう失う国民経済的コストの方が大きい競争である」と定義しているが、経済学の定義としては理解しにくい<sup>23)</sup>。

過当競争のイメージは本来、自由競争市場で、小規模の多数企業がお互いに赤字の価格引下げ競争を行い、それによって弱体な企業が破滅的な競争状態におかれる減少を意味した。だから経済学では、その継続を通じて赤字収益企業が市場から淘汰されていくのであり、これは自由競争市場の自然の姿であった。それゆえに、それらの小企業が集合して価格を凍結して減産をおこなう手段は不公正な独占行動であって、消費者に損失を生じさせるから独占禁止法で違法行為とされたのである。また、この手段を取ると、それらの小企業競争はこの集団行為によって生産性向上をしなくても利益が守られてしまい、永続して不況カルテルを繰り返すから、市場競争が消費者を豊かにしていく手段だとする市民社会では、その経済原理が破壊されてしまうと理解されていた<sup>24)</sup>。だが、日本の経済では通産省の前身である商工省、そのまた前身の農商務省以来、工業行政といえば中小・零細企業の保護行政が伝統であって、自由市場経済という観念はもともと根がなかった。そうすると、「過当競争」は日本経済の本来の姿であって、その面からの過当競争論は日本では無意味になりやすい。

次に、それらの小企業の中から市場競争を通じて大企業が生まれて寡占企業になると、寡占企業が市場を独占するようになって自由市場価格競争が破壊されてしまう。そこでここではカルテル形成を防止する力が市場には無くなってしまふから、国家権力が市場に介入して市場競争の状態を復元する規制（独占禁止法制）をおこなう以外になくなる。これを「反独占政策」と呼ぶ。この政策はアメリカで石油、鉄道などで最も古くあらわれた。「反独占政策」はあくまでも競争市場の原理を維持しようとする政策であって、その政策の判定度として「有効

22) 丸山泰男『日本の過当競争』ダイヤモンド社、1968年、5ページ

23) 両角良彦『産業政策の理論』日本経済新聞社、1966年、612ページ

24) 丸山泰男『日本の過当競争』前掲、7～10ページ、小宮隆太郎、前掲章、12～16ページ

競争」という言葉が生まれた。寡占企業自身の価格安定や一層の合併を推進する援助をする政策ではない。それゆえに寡占大企業が市場で起こす過当競争に対抗する言葉として「有効競争」という言葉が出てきたのである。

1945年にアメリカの占領軍政が開始された年、占領軍政司令部（GHQ）は11月に「独占禁止法」案を公布指示し、日本政府は1947（昭和22）年7月に独占禁止法を公布し、12月には、それに連なる「過度経済力集中排除法」を公布した。この二つの法律が上記の問題についてのアメリカが自由競争市場を作りだし、守っていかせようとしたアメリカ占領政策であった。

独占禁止法への攻撃 だが明治以来、企業独占禁止にまったくなじまない日本では、前述のように占領軍政終了直後に、ただちに独占禁止法を改定してカルテル行為を合法化し、過度経済力集中排除法を廃止してしまった。その上で佐橋時代には企業大型合併を産業政策の柱にしたのだから、独占禁止法廃止を土台とする過当競争論議は、国家官僚統制政策を論議の対象にしないと無意味である。

実際、この寡占大企業の過当競争という、とんでもない問題が通産省の産業構造審議会に提出された1968（昭和43）年7月の通産省資料で早くも鉄鋼業、石油化学工業、アンモニア工業、海運業など多数の産業で報告されていた。産業界におけるこの大企業の過当競争は、もともと第2次大戦前に「財閥」の名で知られる少数の大企業団がアメリカの占領軍政で分割させられた後、旧財閥の都市銀行を中核とする金融資本企業として再結集するということから生じた。すなわちこの再結集を「系列ワンセット主義」と呼んだ。大都市銀行の数だけその融資系列大企業団が集団としてそれぞれに並立するという状態が生まれたのだった。1955年から通産省が「〇〇産業振興法」を打ち出すと、各大都市銀行系列は、それらの産業の1つ1つについて一揃いの融資系列大企業を持つと争い、ここですさまじ旧財閥間の「過当競争」が発生したのだった。

通産省の産業立地整備、設備投融資援助・課税減免が重化学工業に向けられれば、当然のことながらどの工業でも政府・官僚の行政をあてにして過剰生産競争を生み出し、それともなって過剰設備・製品の消費回収をあてにして製品価格の引下げ競争がさかんになる。しかもこの「過当競争」の姿だけを見て、日本経済の性質は自由市場競争であったと誤解する日本の経済政策学者が日本にいて当然になった。またこの日本経済の「過当競争」が製品の輸出への圧力の母体になったことも事実であって、それを含めて「過当競争」は日本では常に「有効競争」であると論ずる学者も多く、統制経済下という産業政策を忘れれば、論争には終わりがなくなってしまった。

官民協調か談合か 通産省の「特振法」案では「銀行が協議に参加した上で、その合意した振興基準に沿って融資する」規定を設けて、各都市銀行の自由な貸出行為を統制することにしていた。ここが問題であって、もともと日本の発券中央銀行である日本銀行（日銀）はアメリカとは異なって、1942（昭和17）年の戦時下の日銀法の改定によって円通貨の発行権

は軍事費調達のために無制限に政府の自由にされて大蔵省が支配・管理しており、この法律は占領下も占領後も継続されていた。日銀の管轄下の民間銀行もまた大蔵省の管理下にあった。戦後はこの状態で大蔵省は戦後経済の民間銀行の再建のために、政府系銀行を創設して「護送船団」として大蔵省の管理下で援助した。その手厚い管理保護下で旧財閥の大銀行はそれぞれ旧財閥系企業を集団に結集していたから、大蔵省ではない通産省に、その意味で大都市銀行は「大蔵省管理以外に自主性を奪われるいわれはない」という理由で各都市銀行への通産省介入の「特振法案」には反対する意見が、旧財閥系大銀行に生まれた。

この問題もまた池田首相の裁定に持ち込まれて、大蔵省出身の経済企画庁長官が中間に入って「協議には参加する」「融資にあたっては「特振法」の趣旨に沿うよう留意する」という意見の表明によってあいまいな形式的な妥協がなされた。

1963年3月、「特振法」案は国会に提出された。この法案は通産省の存続を賭ける国家統制手段と通産省では評価されたが、肝心なところ、この法案は55（昭和30）年に形成された自由民民主党政治体制開始に集まる有力代議士を誘うような強い利権のタネを欠いていた。そのためか議員は無関心でほとんど法案についての討議がないままに放置された。福田一通産大臣は7月に「特振法」に無関係の今井善衛通商局長を事務次官に指名し、佐橋企業局長は昇任競争に敗れて外局の特許庁長官に転出した。1964（昭和39）年6月に「特振法」は国会で廃案になった<sup>25)</sup>。

### 第3章 鎖国政策打破の動き

#### 第1節 池田通産相と今井善衛の資本の自由化

今井善衛氏の体験 池田勇人首相（1960・7～1964・11）は大蔵官僚出身のそれなりの自由経済思想で貿易自由化・資本自由化を推進したのだが、その前に岸信介内閣で通産大臣（1959・6～60・7）を勤めたことを述べた。通産省の国際派を代表していたのが佐橋氏と同年入省の今井善衛氏であったことも既に述べた。

今井氏は1937（昭和12）年、商工省入省後、終戦直前には物資動員計画に配属されていた。入省の年には①軍需工業動員法、②臨時資金調整法、③出入品臨時措置法という三法律がつくられ、これによって戦時の商工省はなんでもできる絶大な統制法を手中にした。そして1938（昭和13）年には国家総動員法がつくられて企画院所管となった。企画院は計画担当、商工省は行政実施を分担して、企画院は後に通産省に吸収され、その1部が戦後の経済企画庁に残されていた。

国家総動員法は、国家総力戦の官僚全体主義による社会再編成統制の法律で、適用範囲は社会全体、法律の運用は官僚による勅令作成乱発によって民意には極秘に好きに実行する

25) 佐橋 滋『異色官僚』前掲、247～257ページ、佐橋 滋「特振法の流産」前掲、148～157ページ

ことができた。この法律によって物資動員計画が企画院でつくられてこの発動も民衆には極秘でおこなわれたのであった。

1945年8月にアメリカ占領軍政が開始された。占領軍政は間接統治であって官庁は占領軍政指令の実行機関になった。企画院が経済安定本部と改称し、商工省が通産相と改称してその実施機関となったのは大戦中と同様であり、物資動員計画もまた1946（昭和21）年9月に臨時物資需給統制法がつくられて戦時中と同じく継続した。この法律下で今井氏は燃料庁が格上げになった石炭庁に配属され、翌年6月には経済安定本部に移り、石炭・鉄鋼傾斜生産の物資計画調整業務に配属された。戦時・戦後に一貫して物資統制業務という通産省の中核統制業務をつづけた。ここで今井氏は、物資不足の低経済状態ならば物とその量供給についての計画性は必要だが、その品質格差による価格づけということは行政ではできないということ、そして市場が復活してくると価格統制は絶対にできなくなることを始めて体験した<sup>26)</sup>。

通商局での輸出入統制行政 1949（昭和24）年に今井氏は、商工省改称の通産省の通商局輸入第1課長となり、「外国為替および外国貿易管理法」（外為法）という、政府許可制を基本とする厳しい統制行政の下で、輸出入貿易管理令を運用した。この時には綿花輸入、綿糸布輸出入が主業務だったが、1952（昭和27）年に外貨予算権が占領軍政から通産省に返還された。砂糖は甘味として需要が非常に強く、輸入割当権を取得した精糖会社が砂糖を輸入せずに価格をつり上げたり、輸入割り当て権を勝手に転売する戦時ながらの利権化が成立して、占領下では問題になった。松尾泰一郎通商局次長と今井輸入政策課長とで船や機械を輸出した企業に砂糖の輸入割当権をあたえるという制度を設けて、砂糖輸入利益を造船企業にまわしたのは今井氏であった。だがここでも建造した船を一日輸出して翌日に国内の船会社に売り、輸入割当権と売船利益を共にえる造船会社が出て有名になった。後にはバナナ輸入についても日本企業間では、有力議員を利用して同じ手法が使われた。

今井繊維局長 1958（昭和33）年8月、今井氏は繊維局長になり綿紡績業界の無秩序な過剰投資・過当競争に直面した。今井局長は通産省官僚として綿花輸入割当権だけでなく設備投資割当権も必要だとして強い統制力を望み、綿花輸入公団の設立を提案した。大阪の東洋紡、鐘紡、大日本紡、倉紡などの大企業と多数の在阪小規模企業が統制に猛反対して受け入れなかった。

1958年10月、今井局長は堀江薫雄（東京銀行頭取）、大屋普三（帝人社長、前商工大臣）、桜田武（日清紡績社長）、田代茂樹（東レ社長）、滝田実（ゼンセン同盟会長）、中山素平（日本興行銀行）、稲葉秀三（旧企画院）らと非公式な「繊維総合対策懇談会」を開いた。ここでIMF8条国移行（1964年4月）の場合の通貨交換性の制限撤廃の必要性が共

---

26) 今井善衛「自由化の推進」伊東光晴監修・エコノミスト編集部編『戦後産業史への証言——』毎日新聞社、1977年、159～160ページ

通に認識された。1959（昭和34）年6月、池田通産大臣就任の時に今井局長はその懇談会の内容と意見を伝えた。12月、池田通産大臣はこれにもとづいて閣議で原綿・羊毛の輸入を一切の政府統制から自由にした。これが貿易自由化についての日本政府の最初の決定になったのである。

こうして1960（昭和35）年3月、通産省で貿易自由化問題検討の省議が開催された。今井局長は上述のことで自由化推進派（国際派）として省内周知になった。省議では松尾泰一郎通商局長だけが貿易自由化政策を支持し、今井局長は発言を控えた。2人を除いてその他の局長は猛反対だった。

池田通産大臣は輸入割当権の利権売買の横行を知っていたが、その改革実行には強引に進まず、貿易自由化時期を延ばせと今井局長に指示し、最初の綿花・羊毛自由化の実施時期については1961（昭和36）年4月とした。これを基準として松尾通商局長、今井局長、大堀弘経済企画庁調整局長は、貿易為替自由化計画大綱案の作成を1960年1月から開始した。1960年6月にその大綱が省内で承認されて、自由化目標は3年後に80%と決定された。佐橋氏とはこの間に真っ向から対立していったわけである<sup>27)</sup>。

## 第2節 資本自由化への進行と今井次官の退官

〇OECDへの加盟 1961（昭和36）年2月、今井氏は通商局長になった。6月、IMF対日年次協議でIMF調査団が来日した。今井局長は8条国への移行の1年延期の折衝には成功したが、自由化率引き上げの要求に難渋した。結局、62（昭和37）年9月に90%貿易自由化目標ということに妥協決定した。この間、省内ではIMFの意見への徹底的反対の企業局、重工業局の「民族派」が主流であった。

1960年12月、先進国によるOECDが結成され、また日本の対米貿易収支はこの年に黒字を達成して、ようやく戦後15年間の輸入一筋の期間が日本経済では終わった<sup>28)</sup>。

1962年11月、池田首相は外国からの帰国後、OECD加盟の決意を発表した。これを「心外」としたのが佐橋企業局長だった。GATTの貿易自由化に対してOECDは資本自由化を中心とする機構である。外国有力企業が日本に入ってくる。野放図に認めたら通産省の手には負えない。通産省は物の行政機関だ。通産省は古い外資法では外国資本防衛にはがんばれない。大企業といっても日本の企業の自己資本は小さすぎる、というのが佐橋局長の思想であった。事実、表3で確かめられるように、第2次大戦前の日本企業の自己資本比率は欧米企業と共通の自己資本比率ではあった。だが戦後の大企業の長期借入資本の1950年代後半からの激増ぶりを見れば、その自己資本比率の極端な貧弱ぶりでは、これが企業の健全な財務状

27) 今井善衛「自由化への推進」前掲、163～164、168～170ページ

28) 今井善衛「自由化への推進」前掲、165～166、170～175ページ

29) 佐橋 滋「特振法の流産」前掲、157～8ページ

表3 主要企業の経営比率（％）

年	半 期	自己資本比率	長期借入／自己資本
1930 (昭和5)	上 期	56	13.7
	下 期	58	13.8
1935 (昭和10)	上 期	67	7.5
	下 期	67	6.9
1940 (昭和15)	上 期	57	13.3
	下 期	55	16.2
1950 (昭和25)	上 期	26	31.3
	下 期	34	19.4
1952 (昭和27)	上 期	33	14.8
	下 期	34	18.6
1955 (昭和30)	上 期	40	16.9
	下 期	39	17.4
1960 (昭和35)	上 期	31	41.2
	下 期	30	43.2
1965 (昭和40)	上 期	26	64.8
	下 期	26	67.0
1970 (昭和45)	上 期	21	87.6
	下 期	21	94.5
1975 (昭和50)	上 期	17	113.0
	下 期	17	117.3

備考 自己資本比率は払込資本金／使用総資本。  
対象は主要企業。

出典 三菱経済研究所『本邦事業成績分析』、三菱総合研究所『企業経営分析』について東洋経済新報社『昭和国勢総覧』による調整編集したもの。

態とは到底いえなかった。通産省が企業を、実がなくて花ばかりの「花見酒経済」と呼んだのは不思議ではあるまい<sup>29)</sup>。

ここで注意しておきたいことが大企業の自己資本比率の例の表4で示されている<sup>表4)</sup>。1つは、今井氏に指摘された輸入利権で巨富をえた製糖企業の代表例として台糖があげられている。この業種の企業はその巨利を獲得していたにもかかわらず、企業財務の健全化には関心をまったく向けなかったようである。また2つには通産省の産業政策下に入ったその他の大企業群はすべて通産省の「花見酒」を呑みつづけたようである。この中で特殊なのはたった3つの企業であった。この3つの企業は自力で欧米企業に対抗できる自己資本の充実度を示した。いずれもその財務健全化にひたすら努めた企業であって、これを前論文で見たように「日本的経営

表4 大企業の自己資本比率（%、1970年）

社名	自己資本比率	売上高（億円）
台糖	9.0	130
三井物産	10.3	18,500
日本鋼管	12.8	2,825
住友重機	13.0	1,610
三菱重工	13.4	3,654
三菱化成	16.0	970
小松製作所	17.2	1,250
新日本製鉄	18.6	7,000
三井石油化学	20.6	350
日産自動車	20.7	3,900
N E C	21.5	1,165
東京電力	22.9	2,650
東芝	23.0	6,654
ソニー	25.0	588
日立製作所	25.5	3,469
富士通	27.0	690
松下電器	39.9	3,550
トヨタ自工	41.4	3,900
日清紡績	44.9	290

出典 東洋経済新聞社『会社四季報』昭和45年3集』

の第一類型」と呼ぶとすれば、これだけでも日本の企業に体質が異なる2つの類型があったことを実証できる証拠になる。

今井局長の左遷 佐藤栄作通産大臣（在任期間、1961年7月～62年7月）は佐橋局長の「特振法」に乗り気になり、省内国益派が覇権を握った。1962（昭和37）年7月、今井通商局長は、事務次官昇任を目前にして、特許庁長官に転出させられた。池田通産大臣の時に貿易自由化行政でオレンジの自由化をおこなって、これで佐藤氏の従来の政治家利権源を切ったことが理由の一つとされた。特許庁は通産省の外局で、その長官は事務次官になれない高級官僚の退官直前の処遇場所とされていた。

1963年2月、IMF理事会は日本の8条国移行延期の理由書を否決した。日本で大紛争が起きた。通産省内ではOECD加盟問題も含んで「通産省が自由化推進とはなにごとだ」とする民族派がIMFに猛反発した。経団連もIMF理事会に猛反対で、業界では自動車・化学

大企業が特に激しい反対を示した。学者の説も2分した。8条国移行への意思は決まらなかった。

「特振法」案が同時期の1963年2月に公表され、政界、官界、金融界、産業界への説得推進活動が半年間つづけられたことは先述のとおりである。通産大臣は1962年7月に福田一氏（大野伴陸派）に交代した。

丸善石油事件 1962年、今井通商局長が貿易自由化を推進していた時に、除外されたのが石油であった。石油と競合する国内石炭を考慮して、輸入を規制する石油業法が1962年に成立した。この石油業は通産省の監督指導下の官民協調確立の典型的産業といわれており、その業界は全貌が明るみに出ない通産省の密室行政指導の業界としてよく知られていた。

1963（昭和38）年にスエズ動乱後の高いレートの長期契約で財務危機に陥った丸善石油が、国内救済のメドがつかず、アメリカのユニオン・オイルから多額のローンで肩代わりしてもらう為に外資法にもとづく申請を提出した。怒ったのが佐橋企業局長であった。丸善石油は外国資本への対抗のために企業局が育成してきた民族資本企業であった。それを外資導入、原油引取義務ということで外資系に依存させることは許せないというのが佐橋企業局長の理由だった。

丸善石油の和田完二社長は、岸信介の戦後復活援助を含む政治献金筆頭の大物で、大臣以外には事務次官も会えない威力を持っていた。その大物が杖をついて夫人帯同で佐橋局長に依頼の頭を下げに来たが、「私はほんとうにけんもほろろに追い返した」、「われながらひどいことをいった」、「その後和田社長は退陣した」と佐橋氏が語るような事件であった。

今井氏、次官への異例昇任 自民党への政治影響力が強い人の事件なので、福田一通産大臣は「通産省は産業界全体に奉仕するサービス官庁である」「だから居丈高な人では困る」と新聞記者たちに述べて、1963（昭和38）年7月、今井特許庁長官を特例で事務次官に任命し、次期事務次官と省内で認知されていた佐橋局長を代わりに前途昇進なしの、かの特許庁長官に転出させた。通産省の舞台が再度まわったことになった。

福田一通産大臣のもと、今井事務次官は1964（昭和39）年4月に日本を正式にIMF8条国に移行させて、通産省が統制する外貨予算による外国為替割当行政は一端停止になった。同月、日本はガットに11条国（国際収支を理由とする貿易制限の禁止）への1年以内の移行を通告して、7月、OECD加盟を申請し、64年4月に承認された。ただしその自由規則については加盟16か国の中でスペイン・ポルトガルに次いで留保条件が多い17項目の保留をした。それでも世界に資本移動の自由化を約束し、「完全開放経済」がこれで具体的方向となったことは明白になった。

資本自由化への移行という、佐橋氏が最も嫌う国際化の時代に日本経済が入ることになった。ここで表5を見よう<sup>表5)</sup>。日本の国内総生産（GDP）は、1954年にイタリアを抜き、1964年にはフランス、イギリスに接近した。これを国民1人あたり国内総生産で比較すれば表6のように<sup>表6)</sup>先進諸国にははるかに及ばない。だがその点を強調するとイタリアには1968年、イギリスには1972年、フランスには1975年になってもはるかに及ばないことになってしまう。そんな

表5 国内総生産（GDP）の国際比較（米・億ドル）

年	アメリカ	日本	フランス	西ドイツ	イギリス	イタリア
1952	3494	167	416	325	438	180
1953	3684	192	434	350	472	199
1954	3685	216	459	377	497	213
1955	4019	236	491	430	535	234
1956	4232	263	546	474	579	254
1957	4457	307	506	515	612	272
1958	4529	315	582	550	637	292
1959	4891	366	542	597	671	310
1960	5090	431	610	720	712	348
1961	5257	532	665	834	762	387
1962	5659	590	743	903	798	435
1963	5963	681	833	962	846	498
1964	6389	806	924	1055	924	544
1965	6921	890	990	1155	992	586
1966	7586	1026	1077	1230	1057	633
1967	8036	1213	1162	1242	1083	697
1968	8627	1441	1275	1351	1018	752
1969	9279	1680	1395	1537	1097	827
1970	9832	1977	1447	1877	1198	927
1971	10603	2298	1627	2189	1364	1017
1972	11593	2992	1977	2602	1530	1176
1973	13021	4078	2500	3472	1759	1409
1974	13055	4545	2656	3857	1907	1526
1975	15138	4909	3357	4248	2289	1721

備考 米ドル換算、名目

出典 World Data Handbool, WEIS, 1976年5月

表6 一人あたり国内総生産の国際比較 (GDP, 米ドル)

年	アメリカ	日本	フランス	西ドイツ	イギリス	イタリア
1952	2218	195	982	668	868	447
1953	2300	222	1017	712	932	461
1954	2260	245	1066	758	980	517
1955	2422	265	1131	858	1050	595
1956	2506	293	1248	933	1130	653
1957	2592	339	1143	1002	1190	722
1958	2590	344	1300	1057	1234	752
1959	2750	385	1197	1133	1292	786
1960	2817	458	1336	1323	1368	891
1961	2861	566	1440	1543	1442	981
1962	3031	622	1580	1648	1496	1037
1963	3151	704	1743	1697	1586	1112
1964	3325	832	1912	1881	1710	1210
1965	3557	909	2031	2032	1824	1312
1966	3853	1037	2191	2140	1934	1218
1967	4046	1214	2346	2075	1970	1331
1968	4298	1426	2554	2246	1841	1425
1969	4578	1628	2772	2560	1987	1554
1970	4799	1895	2851	3095	2163	1731
1971	5121	2176	3175	3571	2454	1887
1972	5551	2797	3823	4218	2742	2164
1973	6130	3752	4791	5603	3145	2566
1974	6633	4126	5054	6216	3407	2754
1975	7087	4437	6360	6871	4089	3084

備考 米ドル換算、名目

出典 World Data Handbool, WEIS, 1976年5月

ると佐橋派のいうように、産業構造が先進国水準に達するまで資本自由化をしないとはいいつのことになるのでしょうか。

むしろ問題であるのは、総生産のような工業化比較よりも社会全体としての成果の分配、あるいは生産と生活との均衡ではなかったろうか。例えば表7を見ると表7)、国民総生産の中の社会保障関係の支出割合だけを見ても、日本はとうていOECDという先進国にはなじまない質の違いの国になっている。アメリカは支出割合が低い、この国では企業と横断的全国労働

表7 社会保障総支出の国際比較 (%)

年	アメリカ	日本	西ドイツ	フランス	イギリス	イタリア	スウェーデン
1952	4.3	3.4	14.6	12.7	9.2	9.9	9.4
1953	4.1	4.0	15.1	13.1	10.0	10.6	10.0
1954		4.1			9.6		
1955	4.9		14.3	13.5		10.2	10.7
1956		4.9		9.6			
1957	5.2		16.3	14.1	1	1.7	11.8
1958	6.2	4.7	17.8	13.7	9.9	11.8	11.8
1959	6.5	4.9	16.7	14.1	10.7	13.0	12.5
1960	6.8	4.9	15.5	13.2	10.8	11.6	11.0
1961	7.0	5.1	15.9	14.1	10.9	11.8	11.7
1962	6.5	4.7	15.9	14.7	11.2	13.0	12.8
1963	6.5	5.4	16.1	15.4	11.2	13.9	13.8
1964	7.2	5.8	16.4	15.2	11.8	13.3	14.0
1965	7.1	5.1	16.5	15.6	11.8	14.8	13.8
1966	7.2	5.8	17.4	15.6	12.4	16.2	15.6
1967	7.9	5.7	18.4		12.6	15.1	16.0
1968	8.3	5.6	18.1	14.1	13.4	16.0	17.3
1969	8.8	5.6	17.6	14.4	13.8	16.4	17.9
1970	9.4	5.5	16.8	14.6	13.9	16.3	18.8
1971	10.3	5.7	17.3	15.0	14.0	18.6	20.6

備考 社会保障総支出／国民総生産の割合 (%)

出典 World Data Handbook, WEIS, 1976年5月

組合との間に退職年金制度、医療制度などの協約の締結が1960年代から進展し始めて、勤労者福祉として機能しており、これも日本とは比較にならない。

だがそういうことよりも、東西対立の世界で自由貿易市場経済を拡大確立してその中で国際競争力を高めることを思想とするか、事実上の鎖国経済によってひたすら輸入を防止し、輸出を稼ぐだけで世界にかかわるか、という思想の選択に改めて直面したのがこの時期だったといえるだろう。池田首相は前者を選んだのであり、通産省民族派は後者を引き続いて堅持したのであった。そして後に「官民協調」の通産省産業構造審議会と大蔵省外貨審議会は、協力して膨大で複雑な規則と手続きをつくって通産省の審査・認可の行政指導権を強化し、1967年1月にはOECDとの「資本自由化」の国際協定を形式だけにしてしまったのであった<sup>30)</sup>。

それは先のこととして、1964年4月に、佐橋特許庁長官が不在でありながら「特振法」が国会で廃案になった。池田首相は入院を繰り返すようになり、佐藤栄作氏が次の首相として噂されるようになった。

今井次官の退官、佐橋氏の復活 この池田首相の身体不調の中で、6月に今度は福田一通産大臣は、廃案になった「特振法」の官民協調方式について閣議で賛成意思を表明し、それを行政指導で実施してゆくことを宣言したのである。それを受けて企業局は同月に「官民協調懇談会」を発足させ、まず「化学繊維設備投資問題懇談会」を、12月には「石油化学設備投資問題懇談会」をと、官民協調機関を次々に生み出させていった。福田一通産相は1964年7月に桜内義雄氏に交代した。

桜内通産大臣もまた今井氏が通商局長時代に貿易自由化で利権資金源を断たれた政治家の1人であり、資本自由化慎重論者であった。今井事務次官の立場はたちまち悪化した。そしてかねての約束どおり1964（昭和39）年7月に退官し、今度はまことにまた異例にも佐橋特許庁長官が桜内通産大臣に呼び返されて事務次官に就任した。ここで大舞台がまたまわった。

通産官僚としての今井氏 今井氏（後に日本石油化学社長）は国際派、自由派と呼ばれるが、それはあくまで通産省内のことであろう。というのは今井氏は「佐橋氏と対立したとはいえ、それは『特振法』によらなくても、それぞれについて行政指導を弾力的にやればよい」と考えていた。一方に完全市場システムを置き、他方に独禁法を置くという独禁法的な発想ではなく、市場経済システムには通産省そっくりそのままの行政指導がどうしても必要である」と述べているからである。その点では佐橋氏と国家基本の官僚行政思想が変わるところはないこと

---

30) チャーマーズ・ジョンソン、前掲書、307～309ページ

31) 今井善衛「自由化への推進」前掲、178～9ページ

を念頭に置く必要があるだろう<sup>31)</sup>。

## 第4章 官民協調懇談会の定着

### 第1節 構造不況と佐橋次官

通産行政の確立 佐橋滋氏は1964（昭和39）年7月に事務次官となり、66（昭和41）年4月に退官した。この22か月間は「特振法」発案・廃案の時代を継承し、今井氏が言うように、その法律の計画を個別に通産省内で実践していったという点でむしろ一層重要な期間であったと言える。すなわち、その期間そのものは2年未満だったけれども、高度工業化時代の中で通産省の行政の骨格を確立したという意味がある。時は55（昭和30）年政治体制確立時代の間、池田首相とは質がことなる佐藤栄作保守内閣（1964・11～1972・7）の時期であった。佐藤首相は佐橋事務次官の思想には共鳴しており、佐橋次官にはその点での不安はなかった。

「構造不況」への対策 昇任返り咲きの佐橋次官がまず取り組まなければならなかったのは、表8で見るように表<sup>8)</sup>「オリンピック景気」後に1964年10月から始まった景気後退である。この景気後退は1950年の朝鮮戦争以後の日本経済のように、政府財政の国際収支の制約と政府の金融引き締めによって生じた通常の周期的停滞のように見えた。だが、12月に日本特殊鋼が会社更生法による更生申請をおこない、65（昭和40）年3月に山陽特殊鋼が倒産した。これは戦後最大の倒産と呼ばれた。5月には山一証券が破産寸前であることが判明した。それらの事件から、この不況が急速な経済成長がもつ「ひずみ」から生じた「構造的な不況」だとする意見が大きくなった。そして日本経営者団体連盟が「アメリカとは逆に若年社員は確保

表8 株価指数の動き（1961～70年、円）

年	平均	最低	最低月日
1961	1549.94	1258.00	昭和36・12・19
1962	1419.44	1216.04	昭和37・10・29
1963	1440.61	1200.64	昭和38・12・18
1964	1262.88	1202.69	昭和39・11・9
1965	1203.16	1020.49	昭和40・7・12
1966	1479.16	1364.34	昭和41・12・5
1967	1412.01	1250.14	昭和42・12・11
1968	1544.81	1266.27	昭和43・1・4
1969	1956.36	1733.64	昭和44・1・4
1970	2193.21	1929.64	昭和45・5・27

備考 東京証券取引所、ダウ平均。高杉良『小説日本興業銀行 第一部』講談社文庫1990年の詳細な記録を参照。  
出典 『東京証券取引所20年史 規則・統計編』1970年、東洋経済新報社『株価総覧』1953年版。

して、長勤続の中高年層から解雇するルールをつくれ」と「終身雇用」を否定する提言を公表したことによって、この不況が「構造的な不況」であるとする空気を濃くした。日本社会は転換期にあり、経済が軽視してきた勤労者の生活・社会尊重の「構造変革」をおこなうべきだとする学者の主張が際立ってきた。

大蔵省と銀行界 この間に全国銀行協会（全銀協）の富士銀行常務取締役（当時）がその活動状況を記述している。すなわち株価低下傾向が見えだした1963（昭和38）年秋から、全銀協常務たちは極秘に談合を重ねて産業界に根回しをして、日銀銀行局長と協議して、1964（昭和39）年1月に、興銀、全都銀、4大証券出資の株式買い上げ会社として「日本共同証券」を設立し、3月から鉄鋼、重電などの大型株に買い出動した。表8で明らかのように、1964年の東証株価の最低日は11月9日であり、1965年には7月12日に1020円の最低価格を示した。すなわち、共同証券の買い出動でも株価の下げはとまらず、西日本新聞の報道をきっかけに山一証券に取り付け騒動が起きたのであった。

そこで田中角栄大蔵大臣は興銀、富士・三菱銀行の頭取を1965（昭和40）年5月18日に日銀氷川寮に極秘に呼んで談合を重ねた上で、山一証券に対して「日銀が無担保・無期限に融資する」ことで救済した<sup>32)</sup>。

まさにこの最中の1964年11月に池田首相は病気で退陣し、佐藤栄作内閣が誕生した。佐藤首相を始めとして有力な政治家たちは、池田所得倍増政策時代の傾向を批判する動機をこの不況に見出したようである。佐藤首相は1965年6月に16年間継続した均衡予算を放棄して、不況対策支出としての国債発行を開始した。これによって日本経済を金融政策依存から、財政政策依存へと政府の権力を強化する方向に転換させたのであった。戦後の成長経済下の赤字国債の累積がここから始まった。

## 第2節 官民協調経済と行政指導

「特振法」の返り咲き 福田一通産大臣が1964年6月の「特振法」廃案の日の閣議で、「特振法」の動機と目的は健全であり、その法律案にある「官民協調方式」はすぐれた着想であってこれを一般的産業政策の手段として使用すべきことを発言したことを述べたが、その趣旨はこのような状況の中で佐橋通産政策思想に合致していた。

この時に福田一通産大臣は「官民協調懇談会」を合成繊維、石油化学についてつくる、また過剰生産能力問題をもつすべての業種についてもつくる、これらの懇談会は法律の根拠にはよらないで、通産省の裁量範囲である「行政指導」で実施する、と説明した。「行政指導」という言葉は、実は1962（昭和37）年の通産省の年報で始めて正式に登場した言葉であっ

32) 高杉良『小説日本興業銀行』5巻、講談社文庫、1991年は前著（角川書店）の大幅な増補版で山一特融問題から始まる。ケント・E・カルダー（谷口智彦訳）『戦略的資本主義』日本経済新聞社、1994年は日本興業銀行こそが「日本型経済システムの本質」の主軸であると主張する点で一見に値する。

て、昔からあった日本の言葉ではない。福田通産大臣は7月に河野派の桜内義雄氏に交代し、桜内氏は佐藤内閣でも留任したが、翌年の6月には早くも三木武夫氏に交代した。三木通産大臣はすべてを佐橋次官に委任すると約束した。

「特振法」は廃案になったが、企業局は産業構造改善をはかる企業に政策融資をすることの承認を政府から取り付けていた。これを「体制融資」と呼んだ。佐橋次官は着任の記者会見で国債発行による大型予算で積極財政に転換し、金融緩和が必要であると、大蔵省のような主張を述べた。この不況を設備投資過剰の「構造不況」と認識していたからであった。

佐橋次官は「体制融資」を手中にして思うがままに「行政指導」をおこなえる状況におかれた。合成繊維協調懇談会、石油化学協調懇談会につづいて、65年3月には化学繊維協調懇談会、65年11月には紙パルプ協調懇談会、佐橋次官退官後の66年11月にはひきついでフェロアロイ協調懇談会がつくられた。またその他の業種については産業構造審議会に特別部会を設けていったから、形としてだけは今井氏の既述の意見どおりに個別に行政を展開していったことになる。

大企業の大型合併 鉄鋼業については1965（昭和40）年度第2・4半期（7～9月期）から値くずれ防止のため10%の勧告操短を命令した。石油化学協調懇談会は65年1月に新エチレン製造設備を35万トン以上に制限し、既存企業に建設を限定すること、65年3月には化学繊維協調懇談会が新アクリル繊維設備について日産30トン以下とする調整方式について合意した。

「特振法」にあげた大型合併による対外競争力の強化については、佐橋次官は1966（昭和41）年8月の日産自動車とプリンス自動車との合併を実現した。この際、日産自動車は開発銀行から米ドル換算で1110万ドルという大盤振る舞いの融資を受けた。また、1966年1月、富士製鉄永井重雄社長が富士製鉄と八幡製鉄の合併の合意を発表した。これについては、非公式に密かに1966年春に結成された「産業問題研究会」の結成が重要であった。産業問題研究会は「経団連の引越し組織」と評判された、古典自由市場競争思想の石坂経団連会長を回避した大企業社長たちと通産省、経済企画庁とが入った新組織で、その懇談内容は極秘だとされるが、その最初の成果は富士製鉄・八幡製鉄の合併であった。日本的経営の第一類型の思想は大企業界ではここに完全に消滅した。

その新日本製鉄としての合併は紆余曲折をへて1970（昭和45）年3月のことであり、佐橋次官退官後ではあるが、その道づくりに佐橋次官が関係していたことは明白であった<sup>33)</sup>。

住友金属事件 佐橋次官がつまづきかけたのは、本拠の鉄鋼業においてであった。すなわち、1965（昭和40）年11月、通産省が1965年第3・4半期についても10%の勧告操短を

33) 当時の産業問題研究会についての生みのレポートとしては上坂二郎『武装する財界首脳部』徳間書店、1968年という物騒な表題の著作がある。

命令した際に住友金属工業が拒否した事件である。この削減は各社への1964年後半の総出荷額のシェアに応じての削減勧告であった。住友金属は、富士製鉄、八幡製鉄、日本鋼管が、通産省に割り当てられている輸出水準を守らずに製品を国内市場に振り向けている事実を指摘して、守っているのは住友金属工業だけであるとした。それゆえに通産省はそのシェア基準には輸出実績をも考慮すべきであって、それは経営効率での比較を考慮すべきだからだという反論をした。

三木武夫通産大臣は、日向方斎社長の陳情を受けて、佐橋次官に電話し、第3・4半期の勧告減産に住友金属が協力するならば、和歌山製鉄所の高炉、転炉の増設に有利な取り計らいをすることを約束したといった。佐橋次官は翌日、日向社長に電話し、住友金属が主張を取り下げない限り、通産省は輸入貿易管理令（1949年政令）を適用し、原料炭輸入量を同社割当操短鉄鋼生産量分限度に限定すると通告して、三木通産大臣の妥協案を次官として却下した。これは通産省がその大臣を超えた、権力による恐喝をもっともよくあらわしたと評価されている。住友金属は鉄鋼大手企業の中で通産省の天下り高官を受け入れていない唯一の企業であったからだった。記者会見に臨んだ日向社長は「二人の中でどちらが大臣なのか」と言った。これを新聞社は「佐橋大臣、三木次官」という造語で新聞の大見出しをつかった。佐橋次官は強硬姿勢をつづけて、1966年1月、住友金属はついに主張を取り下げた。実はその裏で他の鉄鋼各企業が、妥協のために住友金属の鉄鋼輸出量の枠を拡大する談合をして住友金属をなだめたからだった。

この事件は鉄鋼業界の談合カルテルの実態を白日のもとにさらした。新聞はそれを連日、報道しつづけたからだった。そしてそれが富士製鉄、八幡製鉄の合併による鉄鋼最大企業の誕生の直接の理由になったのだった。日向社長もまた、後に1969年に熊谷典文通産事務次官の退官にあたってその天下りを受け入れた。熊谷次官は通産省入省前に短期間だが住友で勤務したことがあったからでもあった。熊谷氏はめでたく1978（昭和53）年に住友金属社長になった。住友金属は、鉄鋼業で欠けているのが通産省との直接天下り関係であることを、この事件を通じて学習したのであった<sup>34)</sup>。

川原英之官房長死去 この1966年の事件の決着後の2月に、佐橋次官は直系の部下である川原官房長を過労の累積で失った。佐橋次官はその心労で、国会会期中だったが、国会を欠席し、佐橋次官欠席で国会は1日空転した。佐橋次官は川原氏を築地本願寺で省葬にした。国費を使用する前代未聞の高級官僚の葬儀ということで、非難が国会で高まったが、佐橋次官にとってこたえたのは、省内でも非難が起きたことであつた。その死後2か月で佐橋

34) 日向方斎「官僚統制に挑戦」森川英正監修、エコノミスト編集部編『戦後産業史への挑戦 二巨大化の時代』毎日新聞社、1977年の反官僚の話は興味深い。

35) 城山三郎『官僚たちの夏』新潮社、1975年（新潮文庫、1980年）は佐橋滋時代を忠実に描いた作品で佐橋氏自身によって高く評価されている。

次官は突然に退官を決心した<sup>35)</sup>。

### 第3節 産業公害の大噴出噴出開始の産業公害

佐橋氏の通産省重工業局、企業局、事務次官時代（1956～63、64～66年）の重化学工業化推進の期間には、産業公害が日本に続出してきた時代だった。鉱業では坑内作業者の「けい肺」があらわになってきたし、富山県神通川流域では三井金属神岡鉱業所から流出した鉱毒が農地を汚染して、カドミウム中毒として「イタイタイ病」を発生させ、1960年に萩原昇博士たちが鉱毒説を提出した。熊本県水俣湾では、とれた魚介類を食べた多数の人々が神経症におかされるという水俣病（ハンター・ラッセル症候群）が1953年から大量に発生し始め、1959年に厚生省水俣病食中毒部会は、新日本窒素（現在の社名はチッソ）水俣工場の廃水排出に含まれる有機水銀化合物の中毒症であることを結論した。

1956年には新潟県阿賀野川下流に同種の水俣病が発生し、昭和電工鹿瀬工場（アセトアルデヒド工場）の廃水が原因であった。1960年には森永乳業徳島工場で乳児用ミルク製造の際に、不良乳に第2リン酸ソーダを安定剤として使用し、1万人の乳児が砒素中毒に罹った。軽合金を扱うベリリウム精錬工場では緑柱石を溶解・粉末化する際に作業者が吸入するベリリウム障害、化学工場では石炭乾燥でえられるベンゼンを皮膚・呼吸器から吸収することで生ずるベンゾール中毒、農業では有機燐剤農薬パラチオンが生むパラチオン中毒などが広く知られるようになった。

通産省推進の重化学工業密集の太平洋岸ベルト地帯では、過密交通、工場排気の噴煙排気ガスによる大気汚染が社会的問題となった。岡山県水島コンビナート、三重県四日市重化学工業都市が代表例としてあげられたが、四日市市では工場の煤煙、排気ガスで広範な住民のぜんそく症状からのけいれん性呼吸困難が発生し、1971年には石油コンビナート6社に対する住民訴訟にまで発展した。

以上の中で1971～72年の四日市ぜんそく、富山イタイタイ病、新潟水俣病、熊本水俣病の訴訟の4つを「4大公害裁判」と呼んで、いずれも住民が勝訴して終わった。企業側はいずれも厳密な科学的因果関係の証明がない限り責任を認めないと主張した。例えばイタイタイ病については富山の風土病であるとか、熊本水俣病は旧海軍が湾内に捨てた爆薬類が原因だなどと主張したのであった。これに対して裁判所は、4大裁判とも共通に、種々の原因は考えられるけれども、因果関係ではなく現在の被害者の救済という疫学的方法をとり、企業側が十分に否定する反証を提出しないかぎり、企業に過失責任があると判決した。重工業化で無視されてきた社会インフラからの抗議を代表していたといえるだろう。

労働組合、社員の公害企業防衛運動 企業側の主張を反映して、それぞれの企業内労働

---

35) 原田正純『水俣病は終わっていない』岩波新書、1985年は熊本大学医学部の当事者からの証言を中心にしている。

組合や社員たちが一斉に被害者に対抗して活発に企業が指示する企業防衛活動に従ったことは注目に値する。国と産業政策企業とが一体であることの自信を社員たちはあらわに示した<sup>36)</sup>。

通産省の企業防衛 佐橋次官は企業局長時代にももちろんこの公害問題を承知していた。1961（昭和36）年2月に企業局長になった佐橋局長はこれを「工業立地問題」としてとらえ、重工業化の発展のために過密地帯の周辺を造成、開発するための一層の工業立地調整計画を通産省行政の大きな柱とすることを計画した。そしてこれを「特振法」の前哨戦とするために、通産省の来年度新規予算要求をこれ一本に絞ることに各局の合意を取りつけて佐藤栄作通産大臣に報告した。だが内閣の対応は鈍く、佐藤大臣はその予算要求を取り下げってしまった。佐橋局長は不満で佐藤大臣と激突したが、それに代わる法案の工夫については消極的で「特振法」案成立の方だけに専念していった<sup>37)</sup>。

また後の佐橋次官の期間には、産業公害問題に積極的に取り組むよりも企業防衛の方に傾いたようである。経団連を始めとして大企業や企業労働組合は公害訴訟で住民に対する企業防衛に熱中していたからであろう。4大公害訴訟のさなかで佐藤栄作内閣は1967（昭和42）年8月にようやく公害対策基本法を公布した。だがこの基本法では、疫学の立場を否定して企業への無過失責任追求を削除し、公害対策としての「経済の健全な発展と調和する」のあいまいな語句を使用した。これは公害対策を骨抜きにしたと解釈されたが、この文章は通産省の主張語句にもとづいていたのであった。

公害国会 産業公害の問題は、1968（昭和43）年発生 of 鐘淵化学の有機塩素化合物PCB使用のカネミ油中毒症事件、PCB入り製品の多くの企業での発見、1970年の東京都内各地での光化学スモッグ被害の発生、1970年の静岡県田子の浦での製紙工場汚水でのヘドロ事件、1970年の整腸剤キノホルムを原因とする製薬会社へのスモン訴訟、1970年からの瀬戸内海、東京湾、琵琶湖の魚介類のPCB汚染というように、基本法とは無関係に連続していき、これをめぐる国の姿勢が1968年1月から開始された大学紛争の新しい嵐の激化環境になった。佐藤内閣はついに「公害国会」（1970年11月24日～12月18日）で14の公害規制法を成立させ、通産省の抵抗を排除して「経済の発展と調和する」の語句を除外する公害基本法の改定を行った。通産省は鉱山保安局を公害保安局と改称した。両角良彦氏（1971年6月～73年7月、事務次官）は佐橋次官退任後の1968～69年および両角次官時代までを通産省での最悪の時代だったと回想している。水俣病患者の被害とチッソとの和解が最終的に成立したのは30年後の1996年であった<sup>38)</sup>。

日本の戦後高度工業化開始の時代 佐橋滋氏は1957（昭和32）年に通産省重工業局長、1966（昭和41）年退官まで、大蔵省と組んで日本産業社会の高度工業化の政府・官庁主導の代表騎手として献身した。その時代は1955（昭和30）年に自由民主党が戦後第一

37) 佐橋 滋「特振法の流産」前掲、236～240ページ

38) チャーマーズ・ジョンソン、前掲書、304～5ページ

党として政権を確立し、岸信介内閣（1957年2月～1960年7月）、池田勇人内閣（1960年7月～1964年11月）、佐藤栄作内閣（1964年11月～1972年7月）と日本の戦後高度工業化の時代の骨格を決定した政治官僚権力による重大な時代の社会経済的交通整理、立ち上がりにあたっていた。省内には同期の今井衛氏、大企業としては石坂泰三経済団体連盟会長のような対抗勢力があったが、佐橋滋氏は通産省の主力を確保して重化学工業化統制の産業政策に全力を投入した。

佐橋氏の通産省はまた連合占領軍政下の1949（昭和24）年12月に、占領終了を見越して産業合理化審議会を発足させていた。これは昭和年代初期に商工省の吉野信次工務局長、岸信介事務官がつくって以来の戦前の組織の復活であった。

この産業合理化審議会には8つの部会が設置されたが、独立達成後にはそれぞれに膨大な分科会が設置されるようになり、高度工業化へ向けての産業の通産省指導を強化する支援組織がつくられた。例えば1955（昭和30）年4月には生産管理、1956（昭和31）年10月には財務管理の分科会ができたが、特に重要なのは1955（昭和30）年3月の産業訓練分科会、1957（昭和32）年9月の労務管理分科会の設置であった。とくに労務管理分科会は大学教授、大企業社長・重役・部長だけの組織で、ここからは多くの報告の中で「現場管理組織の合理化について」と題する2冊の報告書が刊行された。これらが官庁主導の企業経営組織・人事管理の指導書として普及していった<sup>39)</sup>。

この通産省主導の人事労務管理指導が通産省支援の日本生産性本部の創設と連携して、先述の「日本的経営の経営思想」で指摘した日本的経営の第一類型と対抗する、日本的経営の第二類型が生まれる方向をつくったのだった。佐橋氏は重工局から、創設した企業局長となって、この第二類型の創立の主役の一人になったのであった。

この役割は大蔵省と組んで、工業化資金の選択投入を支配したから、日本的経営の第一類型はこれによって衰退して石坂泰三会長の権威も失墜して1968（昭和43）年には会長を退任した。日本の経済・経営史はすべてこの日本的経営第二類型の企業群の発達を基礎として書かれている。本当にそれだけで日本の社会の流れの根底を語っていたのだろうかという疑問が前者の「日本的経営の経営思想」と組み合わせてこの論文を書き始めた理由である。

---

39) 野田信夫『日本近代経営史』産業能率大学出版部、1988年、594～608、615～634ページ

## 結び。世界関係の中で

GATT 機関の成立 世界大戦 1914～17 年は世界最初の帝国主義間の激しい戦争として展開された。そしてその敗戦国ドイツに対するフランス、イギリスなどの戦勝国からの苛しい報復懲罰に苦しんだドイツは僅か 20 年後の 1939 年にポーランドに侵入して第 2 次世界大戦が再開された。ドイツ開戦の遠因が世界恐慌にあったことはいうまでもない。

1929 年、ニューヨークのウォール街で株価が暴落して、資産減少から消費停滞、生産減少、それによってアメリカ経済は恐慌状態になり、その経済救済がアメリカ最大の政治課題になった。

ここで輸入抑制による国内生産拡大による失業救済政策のホーレー・スモート法案が議会で通過して、輸入品関税の大幅引き上げが実行された。その打撃を受けたカナダ、ヨーロッパ、日本が報復輸入関税引き上げを開始して、不況はたちまち世界恐慌に発展した。この関税引き上げ競争は「貿易戦争」と呼ばれて、アメリカのこの政策は世界戦争誘導の「隣国窮乏化政策」とされた。

この苦い経験から世界大戦の勃発を避けるためには世界無差別待遇と自由貿易体制を基本理念としなければならないとする意見が戦勝国で生まれた。アメリカのハリー・D・ホワイト、イギリスのジョン・M・ケインズの経済学者たちが協力してブレトン・ウッズ会議で G A T T と呼ばれる国際自由貿易体制を作り上げて、大戦終戦直後の 1948 年に GATT 機関が設立された。

この機関は敗戦国にも加入させるという基本理念をもつことで自由貿易体制の世界普及として革新的であった。日本もアメリカの支援で 1955 年に加入できたことは既に述べた。だが戦勝国や大戦後の新独立国の中には、敗戦国に無差別待遇をそのまま与えることを拒否する場がでてきた。日本に対しては、1958 年に加盟国インドが日本に差別待遇撤廃をしたのが最初の行動だった。加盟国全部が差別撤廃で揃ったのは、1975 年という後の事だった。

貿易自由化の推進 GATT 機関は設立以来 8 回の関税・貿易自由化の交渉を開いてきた。その最初の 5 回の交渉は工業製品の関税引下げ交渉であり、第 6 回交渉は 1964～67 年の第 6 回交渉はジョン・F・ケネディ大統領（1960～63 年）が東西冷戦下の自由貿易促進思想を持ったことで 46 カ国の参加でおこなわれ、ケネディ・ラウンド交渉と呼ばれた。また第 7 回交渉は 117 カ国参加の東京ラウンド貿易交渉（1986～94 年）で、アメリカの経済力の相対的低下にともなって日本が世界貿易自由化の推進の役を努めることが期待された。日本はその期待にまったく応えようとせず、交渉は長期化した。そこで GATT 機関は第 8 回交渉（ウルグアイ・ラウンド交渉（1986～93 年）での農業交渉を最後として、冷戦終結の到来を反映して、GATT を廃止し、これを継承する世界貿易機関（WTO）の結成へと移行した<sup>40)</sup>。

世界での各国の無差別待遇による自由貿易の推進が 2 度にわたる世界大戦発生危機を未然

---

40) 国際経済交渉に関しては多くの著作があるが、ここでは元ガット事務局交渉官を勤められた高瀬保『ガット二九年の現場から国際交渉を通して見た日本』中公新書、1997年の現場証言が最適の著作であろう。

に避ける方法であるということが、近代資本主義市場経済の基本理念だったのだが、依然として後進開発工業国だった日本の経済政策は、その基本理念を支持していたとはいえない。そのことが鮮やかに実証されたのが佐橋滋時代の産業政策であったことは既に見たとおりであり、日本ではその後の産業政策でも、後進国の基本競争理念として継承していったのだった。

前2稿の日清紡績の企業史でみた日本的経営の第一類型の思想は、この産業政策の推進の中でつぶされたのであって、産業政策で育成されたのは、「日本的」ではありながら、その国家的第2類型であった。産業政策とともに推進された日本的経営第2類型の基本理念は、日本の第2次大戦後の国際経済戦争として展開されたといわなくてはならないのではないか。

そう考えると、世界経済の普遍的理念の実現者としての日本的経営の類型がなんであるかということについて、21世紀を迎えた日本的経営論は、第一類型の思想に立ち返って、新しい国際関係の中でその復活としての第三類型の日本的経営としての戦略論を構想・展開することが不可欠となるのではないか。

(付言) 本稿は青森公立大学『経営経済学研究』収録の1997年度第3巻第1号に収録された。本稿は、同誌1996年度第1号、第2号に連載収録した「日本的経営の経営思想—桜田武氏と日清紡績」の内容に並行し、日本政府の大蔵省、通産省を主役とする1950年代以降の戦後工業化政策の性質を検討している。

日本の企業経営の本質は「日本的経営」としてしか表現の方法はなく、前2号に収録した日清紡績をその第二次大戦後の「第一類型(消費財輸出工業、軽工業)」と呼ぶとすれば、通産省が1950年代に産業政策でその第一類型を打破して誘導した日本的経営(輸入防止工業、重化学工業)は、日本的経営の代表的類型と世間では言われているものの、実はそれとは異質の「第2類型」と表現するほかはない。

ここでの思想は、敗戦国として占領下に、2度にわたる世界大戦を未然に防止するための、選ぶべき一国としての政治経済政策として無差別自由主義市場経済の思想を直接に学習した日本の企業には、大戦後に第一類型、第二類型の日本的経営が存在し、自由競争市場経済で活動する第一類型の日本的経営が最初に出現していたことこそ重視すべきだと主張することにある。それゆえに読者には、本稿の後に上述の2つの号の2稿をも読んでいただきたいと思う。

(1997年7月10日受理)