

一九五五年政治経済体制の形成

中 北 浩 爾

- 一 一九五五年の政治経済体制
- 二 第二次世界大戦後
- 三 朝鮮戦争勃発後
- 四 朝鮮休戦後、一九五五年まで

一 一九五五年の政治経済体制

戦後日本政治史の最も重要な概念の一つに、一九五五年体制がある。周知のように、この概念は、その年の保守合同と社会党統一によって成立した政党システム、すなわち、形式的には自由民主党と日本社会党の二党制、実質的には自民党の一党優位政党制を指すものである。一九五五年は政党政治における転機であったが、それと同時に、経済的にも重要な年であった。具体的には、ガットへの正式加入、日本生産性本部の設立、「経済自立五カ年計画」の策定などが挙げられよう。従来、一九五五年に成立した政治体制は、これらによって構成される経済体制と切り離されて論じられてきた。しかし、実際には、密接不可分の関係にあった。それでは、一九五五年の政治経済体制とはいかなるものであったのか。また、それは第二次世界大戦後いかにして成立したのか。¹⁾

まず、前者の問題について考えたい。一九五五年に成立した政治経済体制を理解する上で有益な概念として、ジョン・ラギーの「埋め込まれた自由主義」⁽²⁾と、チャールズ・メイヤーの「生産性の政治」⁽³⁾がある。

「埋め込まれた自由主義」とは、開放的な対外経済関係と介入的な国内経済政策の結合を意味する概念である。すなわち、第二次世界大戦後のアメリカを中心とする開放的国際経済秩序は、第一次世界大戦以前に存在し、その戦後に復帰が目指されたような金本位制に基づく開放的国際経済秩序とは異なり、自由放任的な国内経済政策との結合ではなく、完全雇用の達成や所得水準の向上のために必要な介入的な国内経済政策、いわゆるケインズ主義的福祉国家と両立しなければならなかった。そうして成立したIMF・GATT体制ないしブレトン・ウッズ体制の下で、「埋め込まれた自由主義」が実現し、西欧諸国に政治の安定と経済の成長がもたらされた。一九五五年、ガットへの正式加入が実現する一方、「経済の自立」と「完全雇用の達成」を目標に掲げ、経済政策に総合性と計画性を付与する「経済自立五カ年計画」が策定されたことは、日本における「埋め込まれた自由主義」の成立を意味したといえる。⁽⁵⁾

「生産性の政治」は、この「埋め込まれた自由主義」と表裏一体の関係に立つものであった。すなわち、第二次世界大戦後のアメリカは、マーシャル・プランなどを通じて、生産性向上運動を自由主義諸国に移植しようと試みた。アメリカの援助と指導の下、労働者と経営者の協力によって展開された生産性向上運動は、国際競争力を向上させ、輸出を振興し、アメリカを中心とする開放的国際経済秩序のなかで存立しうる国民経済を建設する一方、経済成長、つまりパイの拡大によってゼロ・サム的な労使対立を解消し、労働の体制内化を図ろうとするものであった。一九五五年、日本生産性本部が設置され、総同盟を皮切りに全労加盟の労働組合が参加し、生産性向上のための労使協力が実現していったことは、日本における「生産性の政治」の成立を意味したといえる。⁽⁶⁾

以上要するに、アメリカを中心とする開放的国際経済秩序への参加を前提として国家介入や労使協力をを行い、国

民経済レベルの生産性・生産力を向上・増強⁽⁷⁾し、それによって国際競争力の強化を図り、国際収支の均衡、つまり経済自立を達成する一方、完全雇用や所得水準向上など福祉国家を実現する、という政治経済体制が、一九五五年に成立したのである。

付言しておくならば、この時期までの、おそらく一九六〇年代半ばまでの日本に特徴的であったのは、対外経済関係上の脆弱性の認識ゆえに、国際収支の均衡という観点が強かったことであろう。そこで、第一に、生産性・生産力の向上・増強の成果は、福祉国家の実現よりも、国際競争力の強化に向けられた⁽⁸⁾。第二に、積極政策が特に財政面で極力回避され、昭和二九年度予算から昭和三一年度予算にかけての「一兆円予算」のような緊縮政策まではいかなくても、財政の均衡と財政規模の抑制が貫かれた⁽⁹⁾。

もちろん、以上のような経済政策は、自民党の政策であった。例えば、結党時の「党の性格」は、「自由企業を基本として、個人の創意と責任を重んじ、これに総合的計画性を付与して生産を増強するとともに、社会保障政策を強力に実施し、完全雇用と福祉国家の実現をはかる」と述べ、また、「党の政綱」は、「通貨価値の安定と国際収支の均衡の上に立つ経済の自立繁栄と完全雇用の達成をはかる」と主張している⁽¹⁰⁾。こうした経済政策を決定・実施するために自民党は結成されたのである。では、第二次世界大戦後、大きくいつて自由党（日本自由党、民主自由党、自由党）と民主党（日本進歩党、民主党、国民民主党、改進黨、日本民主党）の二つの系列に分かれてきた保守政党は、それぞれどのような経済政策を持ち、合同するに至ったのか。それに対して、社会党は、どのような経済政策を打ち出したのか。

以下、この問題、つまり最初で示した後者の問題を検討するが、その際、政治家・政党の思想や行動よりも、それを規定・拘束する構造的なもの、なかんずく国際情勢、具体的にいえば冷戦の動向を重視する。そこで、次のような構成をとる。まず二では、第二次世界大戦後から朝鮮戦争勃発までを扱う。広い意味での冷戦が本格的に波及

する前の段階である。次に三では、朝鮮戦争勃発後から朝鮮休戦までを扱う。熱戦が勃発し、広い意味での冷戦が波及する段階である。最後に四では、朝鮮休戦後、インドシナ休戦を経て、一九五五年に至るまでを扱う。熱戦が終わり、緊張緩和が進展し、東西両陣営間の熱戦には至らない極度の緊張関係という本来的な意味での冷戦が定着する段階である。

二 第二次世界大戦⁽¹⁾後

第二次世界大戦後の日本経済が直面した最大の問題は、戦時中の生産設備の酷使や戦災、原材料の輸入の途絶などによる過小生産であった。こうしたなか、深刻な物資の不足が発生したばかりでなく、インフレーションが激しく昂進した。一九四六年二月一七日には、幣原喜重郎内閣によって、インフレを収束させるため、金融緊急措置が実施されたが、通貨処理という金融面を中心とする対策では限界があり、結局、失敗に終わった。五月二二日に成立した第一次吉田茂内閣の石橋湛山蔵相は、財政・金融面での積極政策による生産の復興を目指したが、インフレに拍車をかける結果となり、また、共産党系労組による労働攻勢が激化する原因ともなり、経済危機が深刻化した。自由党の経済政策は、アメリカを中心とする開放的国際経済秩序への参加を前提とするものであったが、自由放任的で国家介入を排し、労働組合運動にも抑制的で、財政・金融面での積極政策により生産力・生産性の向上・増強を目指すものであった。

社会党は、これに対抗する経済政策を打ち出した。すなわち、アウトアルキーではなく、自由党と同じくアメリカを中心とする開放的国際経済秩序への参加を前提としながらも、国家介入や労使協力によって生産性・生産力を向上・増強させ、労働者の生活水準の向上を実現すると同時に、国際競争力を強化しようというものであった。これは、前述した一九五五年の政治経済体制とほぼ同一の内容であったが、自由党に対抗する保守政党として一九四七年三

月三一日に結成された民主党も、それと概ね一致する経済政策を掲げた。そして、六月一日、社会・民主・国民協同の三党の中道連立による片山哲社会党首班内閣が成立した。片山内閣は、民間貿易の再開や、輸出入回転基金の設定というアメリカからの一種の外資導入に積極的な態度をとり、また、経済安定本部を中心として経済統制を実施し、「経済復興計画」の立案を開始する一方、社会党系労組の総同盟の主導で結成された労使協力組織の経済復興会議とともに生産復興運動を行った。

ところが、社会・民主両党の経済政策には、ずれが存在していた。それは、炭鉱国家管理問題で露呈し、民主党が、一方で国家に対する、他方で労働者に対する、経営者の権限の強化を求めた。つまり、保守政党の民主党は、社会党よりも弱い国家介入を考えており、また、社会党のような労働者主導の労使協力ではなく、経営者主導の労使協力を考えていた。さらに、両党は、昂進するインフレを抑制するコストを、労働者と経営者のいずれに負わせるのかをめぐって対立を深め、昭和二年度補正予算の財源問題をきっかけに、片山内閣が瓦解した。一九四八年三月一〇日、同じく中道連立による芦田均民主党首班内閣が成立したが、両党の対立は一層深まった。すなわち、いずれもアメリカからの外資導入に賛成したが、その受入態勢をめぐって、民主党が対労働攻勢を強め、社会党の反発を招いた。また、インフレの安定化をめぐって、民主党の賃金の直接統制論と、社会党の通貨処理論が衝突した。こうしたなか、芦田内閣は崩壊した。

中道連立内閣の崩壊後、自由党（民主自由党）が政権に復帰した。一九四九年二月一六日に成立した第三次吉田内閣は、ジョセフ・ドッジの指示の下、単一為替レートを設定して国際経済に復帰するため、昭和二四年度の超均衡予算を中核とするインフレの安定化政策を実施した。そして、ドッジ・ラインの一環として、経済統制を積極的に解除する一方、労働組合法の改正を行い、労働者側に有利な労働協約の破棄を可能にし、経営権の回復を進めさせた。ドッジ・ラインは、アメリカを中心とする開放的国際経済秩序への参加、国家介入の排除、労働組合運動の

抑制といった点で、自由党の経済政策に沿うものであったが、緊縮政策の点では、対立するものであった。そこで、吉田内閣は、デイス・インフレ政策と呼ばれる金融の緩和政策を実施した。しかし、ドッジの批判によって、一九五〇年四月から引締め政策への転換を余儀なくされた。緊縮政策によって期待される輸出の拡大は、未だ困難であった。デフレ不況に陥っていた日本経済は、いよいよ危機的状況に突入するかにみえた。

三 朝鮮戦争勃発後

一九五〇年六月二五日の朝鮮戦争の勃発は、日本に大きな影響を与えた。端的にいつて、冷戦が熱戦化して本格的に波及し、対米従属と軍事化が進展した。警察予備隊の創設による事実上の再軍備の開始、中ソ両国を排除した講和条約の締結、米軍駐留を規定する安保条約の調印などである。経済的にも、米軍の特需への依存を強める一方、中国貿易が著しく制限された。特需は、デフレ不況に陥っていた日本経済に巨額のドル収入をもたらし、生産復興を進めさせたが、その反面でインフレや労働強化の原因となり、さらに、再軍備の進展と相俟って、非拡大再生産的な軍事経済化への懸念を高めさせた。また、中国貿易の制限は、特需によって十分に補われたことは事実だが、戦前の日中貿易の比重を考えると、大きな打撃になったことは間違いない。いずれにせよ、日本経済は、特需によって危機から脱し、少なくとも短期的には生産復興のきっかけを得た。

特需は国際収支の制約を緩和、それに独立したことも加わり、吉田内閣は、自由党本来の財政・金融面での積極政策を実施することが可能になった。そこで、膨大な特需の存在を前提に、財政・金融を緩和し、積極的に資金を投下して、産業の合理化を進め、コストを引き下げ、輸出の振興を図るといふ、積極政策が行われた。すなわち、昭和二六年度予算から昭和二八年度予算にかけて、超均衡財政からの離脱と積極財政への転換が進められ、また、日本輸出銀行および日本開発銀行の設立、特別償却制度を中心とする租税特別措置の実施、財政投融资計画の開始

など、戦後日本の産業政策の原型が形成された。⁽¹²⁾ 輸出振興の努力はなされたが、それをアメリカ軍の特需に依存して行ったことに、吉田内閣の対米従属性が示されていた。民主党の後身政党として一九五二年二月八日に結成された改進黨は、経済自立を達成すべく、「経済の総合計画化」など国家介入や労使協力を強調した。⁽¹³⁾ しかし、現実には膨大な特需が存在する以上、必ずしも強くアピールしなかった。

社会党左派は、朝鮮戦争の勃発後、特需への依存による対米従属の軍事経済化を批判して、中国貿易を主軸とする平和的な自立経済の建設を打ち出した。第一に、これは、それまでの経済政策を前提とした上での転換であった。社会党は、分断のない開放的国際経済秩序への参加という考えに基づき、共産主義諸国との貿易への制約に反対したのであり、また、生産性・生産力の向上・増強という観点から、非拡大再生産的な軍事経済化を懸念して、特需への依存に反対したのである。第二に、これは、全面講和論の経済的基礎であった。社会党の全面講和論は、通常考えられているような単なる理想主義ではなく、中国貿易を主軸とする経済政策に基礎づけられていた。とはいえ、朝鮮戦争という熱戦が繰り返されている以上、中ソとの関係改善は実現可能性が低く、また、膨大な特需が存在している以上、中国貿易の魅力は相対的に乏しかった。そこで、左派の主張は右派に受容されず、社会党は一九五一年一〇月二四日に分裂した。⁽¹⁴⁾

以上のように、朝鮮戦争の勃発後、冷戦が熱戦化して本格的に波及し、対米従属と軍事化が進展した。こうしたなか、その是非をめぐって、保守と革新の対立が生じた。保守勢力が、自由主義陣営を指向して、対米従属と軍事化を受け入れ、冷戦の一翼を担おうとしたのに対して、革新勢力は、対米従属と軍事化を拒否し、特にその中核たる左派社会党は、中立を掲げて冷戦を緩和・解消しようとした。保守の分岐となったのは、講和・安保両条約の批准投票であった。⁽¹⁵⁾ 自由党と民主党が両条約に賛成したのに対して、右派社会党は安保条約に、左派社会党と共産党は両条約に反対した。サンフランシスコ体制とも呼ばれる両条約の枠組みを支持する保守勢力と、それに反対する

革新勢力が形成されたのである。⁽¹⁶⁾ただし、批准投票での革新勢力の足並みの乱れや、これまでみてきた経済政策をめぐる政党政治からも明らかかなように、朝鮮戦争下の対米従属と軍事化のなか、優位に立ったのは保守勢力であり、なかでも自由党であった。

四 朝鮮休戦後、一九五五年まで⁽¹⁷⁾

一九五三年七月二七日、朝鮮戦争は休戦を迎えた。それを契機として、一九五四年七月二一日のインドシナ休戦、一九五五年七月一八日のジュネーブ四国巨頭会談と、緊張緩和が進展し、熱戦が冷戦化した。これを受けて、日本においては、それまでの対米従属と軍事化が転換し、対米自立と非軍事化が進んだ。具体的には、特需が減少するとともに、膨大な特需の存在を前提とする積極政策が行き詰まり、国際収支が危機的な状況に陥る一方、中国貿易をはじめ中ソとの関係改善を求める動きが高まった。こうした緊張緩和の進展は、二つの段階に分けられる。第一段階の朝鮮休戦後は、対米自立と非軍事化が未だ本格化せず、保守政党や財界が特需に代替するものとしてMSA援助の受け入れを推進し、また、右派社会党ですら中国貿易に対する警戒感を隠さなかった。しかし、第二段階のインドシナ休戦後になると、対米自立と非軍事化が本格化し、特需の激減が明白なものとなる一方、中国貿易を求める動きが保守政党や財界にも広がった。

こうしたなか、左派社会党が攻勢に転じた。中国貿易を主軸とする平和的な自立経済の建設という経済政策が、実現可能性を高め、また、魅力を増したからである。従来、自由主義諸国との協調を指向していた右派社会党も、左派社会党に接近し、一九五四年一月二〇日に政策上の合意に達した。そして、中立で一致した両派社会党は、再統一による政権獲得を目指した。それに対して、保守政党は、劣勢に追い込まれた。第一に、緊張緩和の進展によって、自由党の吉田内閣の経済政策が行き詰まり、民主党の鳩山内閣にみられるように、その内部で中国貿易を

求める動きが強まった。しかし、緊張緩和の進展は、熱戦の冷戦化でしかなく、鳩山内閣ですら、あくまでも対米協調の枠内で、中ソとの関係改善を考えたにすぎなかった。そこで、保守政党は、中立を掲げる社会党の攻勢に対抗しなければならなかった。しかし、第二に、一九五三年五月二日に成立した第五次吉田内閣以降、保守政党の分立・対立ゆえに不安定な少数派政権が続いた。

保守政党は、アメリカや財界と協力しながら、巻き返しを行った。第一に、経済政策の転換を図った。もはや特需には期待できず、中国貿易への依存は避けなければならなかった。しかし、アメリカからの経済援助は得られず、それゆえ東南アジア経済開発構想も挫折した。結局、アメリカを中心とする自由主義諸国との貿易による経済自立の達成しかなかった。吉田内閣は、経済政策を転換し、昭和二九年度の「一兆円予算」など、財政・金融面での緊縮政策を実施し、一九五四年九月一日の自由党新政策では、経済政策への総合性と計画性の付与を打ち出した。これは改進黨の経済政策への接近であった。第二に、社会党の政権獲得を阻止しつつ、こうした経済政策を決定・実施するため、保守合同を進めた。一九五四年五月から六月にかけての新党交渉委員会、一九五五年七月の新党政策委員会、一〇月から一月にかけての新党結成準備会の政策委員会といった保守合同に向けての政策協議でも、改進黨およびその後継政党の民主党の経済政策が、大筋で採用された。とりわけ新党政策委員会では、社会党に対抗する「進歩的」政策として、生産力の増強による福祉国家の実現が打ち出された。

一九五五年一〇月一三日の社会党統一に続いて、十一月一日に保守合同が実現した。また、自民党の結成と軌を一にして、ガットへの正式加入が実現し、「経済自立五カ年計画」が策定され、日本生産性本部が設立された¹⁸⁾。このようにして、一で示した一九五五年の政治経済体制が形成されたのである。それは、片山社会党首班内閣の経済政策とほぼ同一の内容であった。しかし、重要な違いが存在していた。その一つは、開放的国際経済秩序が自由主義陣営に限定されたことである。朝鮮休戦後の緊張緩和の進展が、冷戦の解消ではなく、熱戦の冷戦化にすぎ

ず、対米従属と軍事化が必ずしも払拭されなかったためであった。それゆえ、社会党は、中国貿易を主軸とする経済政策を維持した。しかし、高度成長期の対米貿易の増加とともに、中国貿易の魅力は減少していった。もう一つの重要な違いは、国家介入が経済政策への総合性と計画性の付与に限定され、労使協力が労働者ではなく経営者によって主導されたことである。これは民主党の政策が反映されたためであった。

付記 本稿は、二〇〇一年二月八日に行われた占領・戦後史研究会のシンポジウムでの報告「戦後経済復興をめぐる政治」に若干の修正を加えたものである。

- (1) 一九五五年体制を政治経済体制として意味づける優れた先駆的研究として、新川敏光「もう一つの五五年体制」〔北大法学論集〕第四七巻第一号、一九九六年)。ただし、新川の分析は、労使関係の領域に集中している。
- (2) John Gerard Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change," Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, ロバート・O・コハン「埋め込まれた自由主義の危機」(J・H・コールソン)編〔稲上毅ほか訳〕「収斂の終焉」有信堂、一九八七年)。
- (3) Charles S. Maier, *In Search of Stability*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, Chapter 3 and Chapter 4.
- (4) 「経済自立五ヵ年計画」については、浅井良夫「経済自立五ヵ年計画」の成立(一五)(成城大学「経済研究」第一四五・一四六・一四八・一四九・一五〇号、一九九二・二〇〇年)。
- (5) 久米郁男は、本稿とは異なり、鳩山・岸内閣の経済政策を「国内志向」であったと評価し、日本における「埋め込まれた自由主義」の成立を池田内閣の経済政策に求めている(久米郁男「鳩山・岸路線と戦後政治経済体制」〔レヴァイアサン〕二〇号、一九九七年)。
- (6) 生産性向上運動については、さしあたり、『生産性運動三〇年史』日本生産性本部、一九八五年。
- (7) 生産性と生産力という言葉は、いずれも英語では、productivityである。なお、マルクス経済学の生産力という用語は、productive forceである。
- (8) 新川敏光は、一九六〇年代までを残滓的福祉国家の段階と位置づけ、経済復興・発展が最大の国家目標であったと評価している。新川敏光『日本型福祉の政治経済学』三一書房、一九九三年、第二章。
- (9) 一九六〇年代半ばの均衡財政主義の転換については、山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店、一九八七年、第二部。

- (10) 自由民主党編『自由民主党党史 資料編』自由民主党、一九八七年、八頁、一〇頁。
- (11) 中北浩爾『経済復興と戦後政治』東京大学出版会、一九九八年。
- (12) 中村隆英『日本経済——その成長と構造（第三版）』東京大学出版会、一九九三年、第二部第五章五。
- (13) 改進黨および民主党を軸に据えて保守合同に至る政策的な流れを追った書物として、宮本吉夫『新保守党史』時事通信社、一九六二年。
- (14) 中北浩爾『経済復興と戦後政治』第四章第三節。
- (15) 五十嵐武士『対日講和と冷戦』東京大学出版会、一九八六年、一六四頁。
- (16) 清水慎三『戦後革新勢力』青木書店、一九六六年、五四―六三頁。
- (17) 中北浩爾「一九五五年体制の成立（一・二・三）」（大阪市立大学『法学雑誌』第四七卷第二・三・四号、二〇〇〇―二〇〇一年）。
- (18) 社会党にとっての生産性向上運動の意味については、中北浩爾「日本社会党の岐路」（住沢博紀・堀越栄子編『二一世紀の仕事とくらし』第一書林、二〇〇〇年）。