

S. G. チェックランド

## 『イギリスの公共政策：1776-1939年』

—経済的、社会的および政治的パースペクティブ—

S. G. Checkland, *British Public Policy, 1776-1939: An economic, social and political perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, 431+[ix] pp.

本書は、一昨年グラスゴウ大学を退官された S. G. チェックランド教授の新著である。チェックランド教授は多産な著者で、同大学在任中、*The Rise of Industrial Society in England, 1815-1885* (1967), *The Gladstones: A family biography, 1764-1851* (1971), *Scottish Banking: A history, 1695-1973* (1975) など 6 冊の本を書いている。この研究は、18 世紀末期から第 2 次大戦勃発に至る時期の、イギリス国家あるいは政府によってなされた決定 = 「公共政策」の歴史を、副題が示すように、多面的かつ統合的に取扱っている。1776 年から 1939 年の間にイギリスは、重商主義から「ユニークな」レッセ・フェールを経てマクロ的経済管理へ、救貧法のような最小で地方的な社会政策から、国家による広範な福祉政策の遂行へと発達した。本書の全体は 5 つの時期に分けられ、著者は該博な知識を駆使して経済、社会、政治の諸側面の統合的把握に努めているが、ねらいはおそらく管理経済、福祉国家の原型の析出であり、紙数の大半は、第 4 部工業化の成熟と絶対的優位の終結 1874-1914 年、第 5 部全面戦争と多難な平和 1914 年-39 年、に当てられている。

著者が言うように、前工業化社会においてイギリスは、国家の活動を最小限にする J. ロックをもった。大陸諸国と異なりイギリスでは、とりわけ中央において政府の経済および社会への関与は少なく、国家関与が顕著になるのは主として工業化の後においてであった。A. スミスの「自然的自由の体系」とヒュームが論じた「自動的」金本位制とが、イギリスの経済政策を基本的な方向づけた。著者はヒュームを「最初の偉大なマネタリスト」と呼んでいるが、自由貿易の金融的基礎に関する詳細な論述は、本書の特徴の 1 つである。

ナポレオン戦争の終結から 1851 年の大博覧会までの時期は、「経済的レッセ・フェールへの傾向」と題されている。著者は、レッセ・フェールへの傾向が単純ではなく、政策決定はたえず「強い現実主義の空気」の中で行

なわれたことを強調しているが、2人のリカード主義の首唱者ビールとグラッドストーンの下で、1840年代に交易の一般的自由化は明瞭となった。穀物法、航海条例は撤廃され、発券の中央化と「自動的」金本位制のルールによるその規制とを決めた1844年の銀行法は、1931年に至るまでイギリスの貨幣・金融制度の基礎となった。この時期に続く1851-74年は、「市場の勝利」と題された。著者によればこの間の国家は、経済発展の方向に関する一切の責任を放棄し、「最も進んだ経済的レッセ・フェールの体系」が実現されたのであった。貨幣供給量は国際金本位制の「ゲームのルール」の中で決められ、関税の廃止と帝国特惠の完成が世界市場をイギリス帝国に開放し、また所得税はほとんど一掃された。グラッドストーンの支持者にとって、経済はあらゆる側面において「自己調節的」であったのである。

しかし「市場の勝利」の時期は、同時に「社会集産主義の進展」の時期でもあった。社会政策は第1、第2部でも論じられているが、この第3部の後半から本書の特徴は、一層明らかとなる。すなわちその特徴は、経済政策史を基礎としながらも、社会政策史そして行政史をも含む「公共政策」の歴史が、その内容となっている点である。1867年の選挙法改正による選挙権の拡大に伴い、資本に対する労働の要求が強まり、1871年にT. U. C. は法的に保障された組織となっていた。また社会改良、社会福祉が発達し、工場監督官制度の中央化、公衆衛生の改善、教育省による初等教育の制度化など、社会的介入の総効果は無視しえぬものとなり、「レッセ・フェールの時代は、社会政策に関しては実体を失いつつあった」。しかしその費用の大部分は、企業家あるいは地方自治体によって負担され、租税制度による国家の経済過程への介入は最小限にとどめられた。こうして経済的レッセ・フェールと社会集産主義とが共存しえた、と著者は分析している。

イギリスによる世界経済の支配は1870年代に衰退するが、1914年まで依然として自由な市場機構が経済政策の基礎であり、グラッドストーン時代の「三大神聖事」、すなわち金本位制、均衡かつ最小の予算および自由貿易が維持された。1874-1914年の時期こそは、貨幣・金融制度における大いなる「伝統的自動性」(R. S. セイヤーズ)の時代であった。このような趨勢の中で、関税改革を始めとするチェンバレンの「管理された経済」への提言は敗退した。3年間に及ぶ大規模な関税改革運動の後、1906年の総選挙で人々は自由貿易と「管理されない経済」とを選んだ。しかし「公共政策」への新しい

態度は明らかに進展していた。著者によればチェンバレンは、ベンサム功利主義と集産主義的・社会主義的諸発明とを結合した、一連の経済管理計画を示したのであった。彼にとって租税は、原則として最小限に課されるのではなく、所得の再分配と社会福祉のために積極的に利用されるべきものであった。チェンバレンは、ヴィクトリア期の繁栄に衰退のみえ始めたイギリスにとって適切な諸方策を求めたのであるが、グラッドストーンが長く自由党の党首に留まったため、彼は自分の改革を具体化する政治的機会をもてなかったのである。チェンバレンの提言が、「管理された経済」へのそれであるかどうかは議論のある点であろうが、この時期に「管理された経済」への模索が胚胎しているという見解、そして著者によるチェンバレンの経済・社会政策、および一般にこの時期の国内の「公共政策」の再評価は、それ自体大変興味深く、今後より深く研究されるべき点であると思われる。

また1874-1914年という期間は、「福祉と社会民主主義的衝動」の時期とされている。その根底にあるのは1880-90年代の「社会問題」であり、ウェップ夫妻の、国家による国民の最低生活の保障という主張は、まさにこの問題に係っていた。この状況下で失業問題に対する方策として、「働く権利法案」、職業紹介所法そして1911年には、国民保険法の一部として失業保険制度が導入された。1908年の老齢年金法は、70才以上のすべての老人に対して週5シリングの給付を決めた。そして1909年のロイド・ジョージ予算は、「新しい財政時代を予告した」と著者は論じている。本書は、この帝国主義期の海外政策についてほとんど論じていないが、国内経済の効率化、再建を旨としてこの時期に展開された諸々の政策、組織された政治力としての労働の出現、そして福祉への衝動を詳細に論述している。第4、第5部における、「管理された経済」と福祉社会へ向けてのイギリスの「公共政策」の歴史的考察は、おそらく本書の最も興味深い箇所である。

本書の3分の1以上の紙数が、第5部「全面戦争と多難な平和1914-39年」に当てられている。第1次大戦はイギリスに、かつてない規模の国家による経済と社会の統制を余儀無くさせた。ロイド・ジョージ内閣は国家集産主義の核となり、政府が主要な“marketer”となった。また行政機構が爆発的に拡大し、政治はヴィクトリア期の地方指向を捨て、ウェストミンスターに集中した。この間1917年、C. アディソンを長とする「再建委員会」が設立され、社会的再建が検討されたが、全面戦争の経

験と平和の到来は、イギリスにマクロ的経済管理への道を模索せしめた。著者によれば、戦争終結時に政府が採用しえた「政策メニュー」は次の通りである。すなわち、1. ソ連が示した共産化のモデル、2. 戦時集産主義の継続、3. 産業の国有化および合理化、4. 保護主義、5. 完全雇用のための貨幣・財政政策の採用、6. コーポラティズム、7. グラッドストーン主義の復活、がそれであった。これら政策メニュー間の選択は、1931年を境に2つの段階に分かれる。「経済政策に関してイギリスは、1931年に近代世界に入った」と著者は言うが、それ以前は特に貨幣・財政政策において、自由経済信仰の復活が見られた。1925年の金本位制への復帰は、拘束されない市場のルールを満足させようとする最後の試みであった。自由党の経済信条は労働党に踏襲され、後者の最初の大蔵大臣スノードンは、マッケンナ関税を廃し、金本位制、自由貿易、均衡予算を追求し続けたのである。

しかし1931年の「危機」の中で金本位制は廃止され、経済復興のため安価な貨幣と保護主義とが採用された。「A. スミスが終に拒絶され」、ヒュームが唱えた「自動的」金本位制に終止符が打たれた。経済のマクロ的管理のために、政府は専門家集団のアドバイスを必要とし、マクドナルドは1930年、「経済諮問会議」を設置した。コールやベヴィンをも含むこの「会議」での討議は、ケインズに『雇用、利子および貨幣の一般理論』で体系化

された多くの思想の“test bed”を提供した。労働党も1930年代末期には、H. ゲイツケルらの指導の下で、ケインズのモデルを受け入れるようになった。短期的安定のためのケインズの需要管理と、長期の構造的解決としての国有化とが1937年の労働党綱領で採用され、それは第2次大戦後具体化されることになった。

本書は、狭義の経済史でも社会史でもまして政治史でもなく、経済政策および社会政策の歴史であり、両者を総合した意味での「公共政策」の歴史である。本書のように、ダイナミックにイギリスの「公共政策」の歴史を論述しようとした試みは、おそらくこれまでにない。スコットランドやアイルランドをも十分その対象内にとり入れて、きわめて多岐にわたる政策の歴史を総合的かつ統合的に構築しようとしている点は、大いに学ぶべきであろう。またスミスからケインズへ、レッセ・フェールから管理された経済への推移が、明快に説得的に論述されている。対象が広範囲で政策事項がきわめて多分野にまたがるため、箇所によっては最新の研究成果を十分とり入れているとはいえないが、本書は、経済社会史、金融史、経済思想史など複数の分野に該博な知識をもつ著者にしてはじめて可能な、バランスのとれたイギリスの「公共政策」の歴史へのよき手引のように思われる。

〔西沢 保〕

農 業 経 済 研 究 第 55 卷 第 4 号

(発売中)

《論 文》

長谷山俊郎：農家の農業就業形態の変化と地域農業推進の担い手  
荏開津典生・茂野隆一：酪農の生産関数と均衡賃金

《研究ノート》

坂根嘉弘：小作調停法運用過程の分析  
——滋賀県の事例を中心として——  
福田勇助：農地委員会の性格と機能に関する一考察  
——長野県中野市旧日野村の事例より——  
谷本一志：耕作権対価の史的検討

《談話室》

黒田 誼：利潤関数分析における価格データと統計的方法  
——荏開津典生氏のコメントに答える——  
加古敏之：指数問題と生産関数、費用関数の特定化

B5判・60頁・定価1000円 日本農業経済学会編集・発行／岩波書店発売