

No.26

ベヴァリッジにおける経済参謀
経済助言官から包括的设计家へ

小峯 敦

2002年8月

謝辞

本稿の作成にあたって、次の便宜を得たので感謝したい（順不同）。

- (1) 特別研究員 an Honorary University Fellow (2001 年 9 月 1 日から 2002 年 9 月 30 日まで) として招聘してくれたエクスター大学、特に歴史学科のアラン ブース博士 Dr Alan Booth に感謝する。
- (2) 在外研究員として 1 年間、研究費付きで派遣してくれた新潟産業大学に感謝する。
- (3) この論文の一部は (財) 全国銀行学術研究振興財団からの補助金 (2000 年度) によって支えられた。
- (4) 図書の閲覧、引用の許可などで次の図書館・司書にお世話になった。ベヴァリッジ文庫およびウェブ文庫 (the British Library of Political and Economic Science at the London School of Economics)、ケインズ関係の文書 (Kings College Library at the Cambridge University)、政府公文書 (Public Record Office in Kew, London)、その他の雑誌・新聞 (the British Library)。

Key Words: ベヴァリッジ、経済参謀 Economic General Staff、経済学の政策利用
ホールデン委員会、経済諮問会議、経済部、ケインズ

JEL Classification (Journal of Economic Literature)

B31 History of Thought: Individuals

B Methodology and History of Economic Thought

凡例

- (1) 訳文のあるものは参照しているが、原則として訳は変更してある。
- (2) ...は原文の省略を示す。また[]は筆者による挿入を示す。
- (3) Harrod (1982/1951: 123)...初版 (または発表時) は 1951 年だが、1982 年版を用い、123 ページを参照した。

要旨

Beveridge on an Economic General Staff

: From an Economic Adviser to a comprehensive Social Designer

本稿の目的はベヴァリッジにおける「経済参謀」 an Economic General Staff の意義を再考することである。経済参謀とは、経済の専門的知識を有する者が公務員として政府に常駐し、長期的・包括的な視野から内閣に助言をする集団である。本稿は経済思想と政策の関連を探る研究を広い視野に見る。その中で、ベヴァリッジの「経済参謀」概念は、内的（彼自身の思考変化）にも外的（現実の政府機能および専門的経済学者への影響）にもどのような重要性があるか？これが本稿の課題と限定である。

ベヴァリッジが最初に「経済参謀」を着想したのは1917年頃であり、ホールデン委員会から刺激を受けた。1923年～24年に論文が決定的に重要である。その後、急速に「経済参謀」が浸透した。ケインズは1926年までにベヴァリッジの考えを完全に受け入れ、『イギリス産業の未来』（1928）にも首相宛メモ（1929）にもその考えを綴った。しかしその過程でベヴァリッジの主訴 官僚に軸を置いた恒久人員という特徴 は軽視された。他方、ベヴァリッジは1930年代半ばから資本主義内部での計画化に益々魅力を感じた。経済参謀を計画化の中核に置き、考慮すべき計画を大学の経済学徒が考える領域より広くとろうとしたのである。ケインズが『一般理論』（1936）で完全雇用を提供できる仕組みを見出すと、今度はそれを組み込もうとした。そして自らは経済学固有の領域をはみ出す「社会保障」のグランドデザインを果たす。『社会保険および関連サービス』の委員会そのものがベヴァリッジの考える「経済参謀」であった。ここにこの概念は、初期の経済助言官という限定された役割から、社会保障という包括的な社会デザインを行う設計家に広げられたのである。

こうした過程には4つの特徴が伺える。(1)通常より広い経済問題を包括的に考慮。(2)政府が意見を傾けるだけの権威を持つ。(3)全省庁が参加。(4)ごく少数の委員（実質的にはベヴァリッジ1人）。このようにベヴァリッジの「経済参謀」の概念は、ケインズへと受け継がれる政策助言のルート確立、自らの体系が経済理論と密接に絡まっているにもかかわらず、その枠内に収まらないことの証明、という2つの重要性を持つ。

2002.8.1

ベヴァリッジにおける経済参謀
経済助言官から包括的设计家へ

小峯 敦

- 第1節 本稿の目的と範囲
- 第2節 ホールデンの序曲
- 第3節 「経済参謀」の提言
 - 3-1 ベヴァリッジの論文(1923 1924) 3-2 市民研究委員会(1925)
- 第4節 「経済参謀」の流布
 - 4-1 『イギリス産業の未来』(1928) 4-2 ケインズのメモ(1929)
 - 4-3 経済諮問委員会(1930)
- 第5節 「経済参謀」の変容
 - 5-1 助言から計画へ 5-2 1930年代の3つの態度
- 第6節 「経済参謀」の実現
 - 6-1 スタンプ調査(1939) 6-2 内閣経済部(1941)
- 第7節 「経済参謀」の完成
 - 7-1 ベヴァリッジ委員会(1942) 7-2 政府機能に関する委員会(1943)
 - 7-3 『自由社会における完全雇用』(1944)
- 第8節 ラスキの根元的批判
- 第9節 結語
- 補論1 省庁機構改革 補論2 主席経済助言官 補論3 ヘンダーソン
- 参考文献

第1節 本稿の目的と範囲

本稿の目的はベヴァリッジにおける「経済参謀」 an Economic General Staff の意義を再考することである。経済参謀とは、経済の専門的知識を有する者が公務員として政府に常駐し、長期的・包括的な視野から内閣に助言をする集団である。ベヴァリッジはこの概念を最初期に強力に提案した。この概念の意義は次の2つのレベルで考慮されるべきだろう。第1に、ベヴァリッジ自身の経済思想を考慮する際に、「経済参謀」が

重要な鍵となるからである。ベヴァリッジは 1920 年代から 1940 年代にかけて、この概念を強力に提唱し続ける。ところがその内容に見逃せない変容が見出せる。その変化に注目することで、ベヴァリッジの経済思想の変遷を特徴づける大きな柱が抽出できる。第 2 に、経済政策への助言という新しい役目は戦間期のイギリスにおいて、非常に流行した概念であった。そこで、ベヴァリッジの提唱が他の経済学者や実際の政府にどのような影響を与えたかを確定する必要が出てくる。事実、ケインズ等を通じて 1930 年代から、経済諮問会議・内閣の経済部などを具体例として、経済的知の政策利用について公式なルートが確立したのである。

この両者の視点を通じ、本稿は次のような結論を導く。「経済参謀」の考えは初期の失業問題研究の帰結と同じく、ベヴァリッジと専門的経済学者（例としてケインズ）の間にある重層的な構造を見定める格好の材料である。ここで重層的とは、「前者が後者に影響を与えた」というような単純な構造ではないという意味である。すなわち、(1)ベヴァリッジが最初に独自の概念を強力に提唱する、(2)この提唱を触媒として、有力な経済学者（ケインズ等）がその概念を引き継ぐ、(3)しかし途中から専門的経済学者とベヴァリッジの間に齟齬が発生する、(4)そして最後はベヴァリッジ自らが最初の提唱の実行者となる、という枠組みである。この構造を理解して初めてベヴァリッジの経済思想について、適切な評価が可能になるだろう。

ある論者が指摘するように¹、経済学はその初期から経済政策と密接に関連し、そして経済学者の主たる関心の 1 つは 経済問題を解決したいという情熱に支えられ 経済領域に関する国家の立法機能にあった。それでも 特 にイギリス²においては、19 世紀後半からの連続性は少なからずあるとは言え 20 世紀の特殊性³として、政府の機能拡大の希求とその実現は特別な考慮が必要である。その中で専門的経済学者が政府の中で登用されることは、もはや 20 世紀的生活の一側面として受け入れられつつある (Booth & Coats 1980: 177)。それでは、その常識を導いた起源はどこにあるか、という問いが必要であろう。その答えの 1 つがベヴァリッジである、と本稿は主張する。

本稿は経済思想と政策の関連を探る研究^{*}（末尾注）の一環である。もちろん両者の関係は直線ではない。ファーナー & サップルの言葉 (Furner & Supple 1990: 4) を借

¹ Blaug (1992/1980: preface 22)、Winch (1969: 13)。

² バジヨットによれば、イギリス憲法の隠された本質は、行政と立法のほぼ完全な混合にある。行政と立法が他国より密接な関係になっていることが、ベヴァリッジなどの官僚が容易に政策デザインを容易にした可能性も否定できない。

³ 社会において経済の状況は国家の第一の責任になった (Winch 1969: 16)。

りれば、国家を経済的知の消費者（受動的な受け手）であると共に生産者（積極的な発生源）と捉える視点も必要になる。ちょうどベヴァリッジやケインズが嘆いたように、専門家の科学的知識がそのまま政策に応用されることはほとんどない。ウィンチの指摘するように（Winch 1969: 19）目的と手段、存在と当為、純粋科学とその応用などという綺麗な二分法はあり得ないからである。あるいは経済学の言説で両者を解き分けることは不可能に近い。それゆえこうした研究には経済学・政治的決定・イデオロギーの全域捜査が必要になる（Winch 1969: 21）。本稿ではこの複雑性をできるだけ織り込むために、次の3レベルの記述を時系列に従って行う。第1、ベヴァリッジ等の原典を引用し解釈する。第2、政府機能の拡張について、本質的な変更や提言をまとめる。第3、関連する人物・出来事を補論で略述する。

この大枠を踏まえた後で、特にベヴァリッジに注目⁴・限定するのは次の理由からである。彼は『ベヴァリッジ報告』（1942）を頂点とする社会政策（福祉国家）の提案者・実現者として、遍く知られている。この方面での研究も Harris (1997)という決定版の伝記を始め、十分蓄積している。他方、彼は『失業』（1909）を始めとする失業問題を専門家としてまず世に出たのであった。そして LSE やオックスフォードの管理職に就く間、経済学の科学化・有用性を常に　しかも 1910 年代という最も初期から　訴えてきた人物なのである。そこでベヴァリッジの思考において、経済学（初期の業績）と社会保障（後期の業績）はどのような関係にあるか、という問題が設定される。既に Komine [2001a] [2001b] [2002]、小峯[2002]において、彼の失業論に解釈を加えておいた。そこで次の目標となるのが、経済的知の政策利用　つまり経済助言官　という文脈である。ベヴァリッジの「経済参謀」概念は、内的（彼自身の思考変化）にも外的（現実の政府機能および専門的経済学者への影響）にもどのような重要性があるか？これが本稿の課題である。また「ベヴァリッジは経済学をどのような科学と考えているか」という視点も必要であろう。これは次稿の課題となる。

第2節　ホールデンの序曲

経済参謀という概念の前史として、政治家ホールデン Richard Burdon Haldane (1856-1928) をまず取り上げなければならない。彼はエジンバラに生まれ、1885 年

⁴この点では Booth & Coats (1980)が最も有用だが、本稿のようにケインズへの影響までは扱っていない。事実確認には Beveridge (1955)という自伝が有効である。

の総選挙で自由党から当選した。ホールデンはボーア戦争（1899-1902）に賛成するなど党内で頭角を現わし始めた。アスキス首相・グレイ外相と共に、自由帝国主義者⁵the Liberal Imperialists として有名であった（Himmelfarb 1992: 365）。こうしてキャンベル・バナマン内閣（1905-1908）とアスキス内閣（1908-1915）の元で、戦争に係る大臣 War Secretary or Secretary of State for War に任命された（任期 1905-1912）。

この間にホールデンはドイツに倣い、帝国軍の近代化を推進した。その例が帝国参謀 Imperial General Staff（1906）、国防義勇軍⁶the Territorial and Army Volunteer Reserve（1908）などである。引き続き 1912 年には大法官 Lord Chancellor に任命された（任期 1912-1915）。1912 年のドイツ訪問外交では、「ドイツに関係する戦争にイギリスが中立になる」という提案を拒絶した。しかし親ドイツという誤った世論が形成されて、戦争中の 1915 年に内閣を辞任せざるを得なかった。1918 年には労働党に鞍替えし、1924 年の第 1 次マクドナルド労働党内閣では改めて大法官に任命された。このように保守党・自由党・労働党にかなりの影響力を持った傑物だったのである。

ホールデンは早くから古い自由主義の欠陥を指摘し、「新自由主義」the New Liberalism の立場を明らかにしていた。1888 年には自由放任からの離脱は真の自由のために必要だと力説した（Freedon 1978: 34）。あるいはフェビアン協会の機関誌『プログレッシブ レビュー』Progressive Review に「新自由主義」（1896）と題する論説も寄せている（Himmelfarb 1992: 381; 464, note 3）。また進歩主義者の集まりである「レインボーサークル」⁷Rainbow Circle にも 1902 年 3 月 5 日にゲスト講演者として参加している。この時は「ヘーゲル」と題し、その哲学の貢献は「自由は国家から離れて獲得できるものではなく、国家を通じて獲得される」ことを明らかにしたことだと結論した（Freedon 1989: 98）。

こうした思想的立場はウェップ夫妻⁸やベヴァリッジとの交流を生んだ。「相互に知性の磁力」（Johnson 1968: 43）が働いたようだった。1895 年のロンドン大学 University

⁵自由党にありながら、海軍増強・帝国防衛という帝国主義の立場を標榜していたのである。この時期は自由主義・帝国主義・社会主義が三つ巴の角逐を演じていたため、様々な立場の折衷がよくなされていた。

⁶志願兵の予備軍。なお 1914 年の時点で正規軍は約 20 万人、国防予備軍と特別予備軍は併せて約 50 万人であった（松浦 92: 144）。ホールデンはこの功績で 1911 年に子爵が与えられた（Viscount Haldane of Cloan）。

⁷ 1893 年に発足し、1931 年に消滅した。アルデン・マクドナルドなどの政治家、ホプハウス・ホプソンなどの学者が参加した。

⁸ LSE のシドニー文庫 Passfield Papers には 2 人の文通が残っている。

of London 創設には資金援助も行っている。また 1898 年のロンドン大学法 the London University Act の元で、ロンドンの大学憲章が制定された。シドニー・ウェブ Sidney Webb とホールデンはこの憲章の主な考案者であった。特にホールデンは時の保守党内閣に働きかけて、庶民院でもこの憲章を認めるように尽力した (Beveridge 1955: 187)。ホールデン自身、「ウェブ夫妻とは今でも最も暖かい友情を育てている」(Haldane 1929: 114) と証言している。あるいは 1907 年にベヴァリッジがドイツに調査旅行に出かけた時、ベルリン大使宛の紹介状を携えた。この手紙はホールデンによるもので、ウェブ夫妻に斡旋して書いてもらったのである (Beveridge 1955: 56)。この紹介状が最も重要であったとベヴァリッジは回顧している。その後、職業紹介所や各種保険システムを見るのに、様々な大物が便宜を図ってくれたからである。

特に後述の政府委員会との関係で、ベアトリス・ウェブの日記から引用しておこう。1918 年 3 月 1 日のことである。「我々は昨日ホールデンと、もう 1 人の客 (彼自身の要求で) 首相[ロイドジョージ]と共に夕食をとった。ホールデンは数週間前、私に自分と首相だけと夕方を過ごせるかどうか訊いてきた。そこで政府部局の再組織についての政府機能委員会で私が回覧したメモについて、議論しようというのである。言うまでもなくそのような議論はなく、首相も我々の客もそれに固執を見せなかった。」(Webb 1984: 299)。ベアトリスは後述する「政府機能に関する委員会」委員 7 人の 1 人として、委員長のホールデンを支えていた。両者に緊密な関係が伺える。

しかし個人的交流は別として、ホールデンが見逃せない人物なのは、彼が戦時中に「政府機能に関する委員会」(1917 年 7 月発足) the Haldane Committee on the Machinery of Government の委員長として活躍したことである。この委員会は再建省 the Ministry of Reconstruction の下に作られた⁹。その目的は政府機能の改善を勧告することであった (MUN5/27/263/22, part 1: para. 1 2)。後述のように、第一次世界大戦によって、政府の実際の業務が著しく拡大し、不可避免的に新しい省庁が次々と誕生したのである (補論 1)。この委員会はそのような現実を振り返る形で、政府の機能はいかにあるべきかを整理することになる。その仕事ぶりは「息をのむ命令、すばらしい仕事、しかし馬鹿げた[未実現の]帰結」(Johnson 1968: 43) と評された。

ホールデン委員会は 1918 年に報告書を提出した。委員会は結論として、政府機能を次の 10 に分割・再編すべきとした。財政・防衛と外交・研究と情報・生産・雇用・配給・教育・健康・司法である (MUN5/27/263/22, part 1: para. 55)。この中で研究

⁹この時の大臣はアディソン C. Addison (任期 1917-1919) であった。ただしこの大臣は内閣のポストではない (Searle 1992: 214)。

と情報 Research and Information が重要である。これは政策決定の前に、事実を手際よく集めるという調査を行い、思考を体系的に応用することを行うことである (MUN5/27/263/22, part 1: para. 12)。特に新しい考えではないが、今以上にすべての部局が情報収集の重要性を認め、それに専属する組織を新たに作り、そのための新人雇用を行うべきなのである (MUN5/27/263/22, part 1: para. 14)。つまり 10 余前に委員長が帝国軍隊に行った改革と同じく、調査を行い思考する者を創設せよと謳ったのである。ただしこの報告書の中では、特に経済学の知や経済に特化した情報の重要性を指摘しているわけではない。むしろ科学的調査を産業に応用しようという試みであった (MUN5/27/263/22, part 2: para. 45)。

それにもかかわらず、次の両人がこの委員会の重要性を証言している。第 1 に、ベヴァリッジの深い関与である。それは次の 3 点で明らかになる。まずベヴァリッジ自身がホールデン委員会で証言を行った (Howson & Winch 1977: 10n)。また彼は再建省による別の小委員会 (失業保険に関する委員会) で委員長になり、1918 年 2 月 12 日に報告書を提出している (Beveridge 1943: 13-14)。さらに彼は別の「経済学者委員会」(1917 年指名) a Committee of Economists で「経済参謀」の概念が最初に断固として推奨されたと覚えている。ベヴァリッジはこの委員会のメンバーではなかったが、後に自分が経済参謀の考えを主張した時に、無意識のうちに剽窃したと回顧した (Beveridge 1930: 410, note 1)。第 2 に、当時の商務省次官 Permanent Secretary であったルウェリン・スミス Hubert Llewellyn Smith (1864-1945) もホールデン委員会で証言を行っている (Howson & Winch 1977: 382, note 5)。彼は産業の状態を捕捉したり予測したりする専門官が必要だと訴えたのである。どちらのケースにせよ、軍需省や再建省によって設置された戦後対策委員会によって、経済知識を内閣に効率的に伝える考えが明確化していったことがわかる。ホールデンは新自由主義の立場から、政治家は理想家だけでなく、実務の人 men of business でなくてはならないという信念を持っていた (Freedon 1978: 250, note 5)。理想とは政府の介入と古典的自由を両立させる新しい理念であり、それを実行させる実現可能性も十分考慮に入れられるべきだった。この柔軟な委員長の下で、そして「政府機能の熟慮」というテーマの下で、ベヴァリッジとルウェリン・スミスという社会改革派の官僚が集ったのは偶然ではない。この委員会によって経済参謀という概念が生まれる契機になった¹⁰。ホーソン&ウィンチも少なくとも省庁のレベルでは、第一次世界大戦中、戦後の混乱を予測したホールデン委員会の提案の中に、経済参謀の必要性は見出されるべきと結論している (Howson &

¹⁰残念ながら「経済学者委員会」の議事録等は確認されていない。

Winch 1977: 7)。ジョンソンも平和時の経済問題に関する「参謀」は、戦前のホールデンから生まれたと判断している (Johnson 1968: 500)。

第3節 「経済参謀」の提言

1923年12月6日に行われた総選挙で、労働党は自由党を抜き、第二党にのし上がった(松浦 1992: 付録 31)。この結果、1924年1月に労働党が初めて政権を担うことになった。この総選挙は、失業を減らすためには保護関税をかけるべきとする保守党の主張が敗れた形になった。勝った労働党も経済情報の重要性を認識していた。例えば、党幹部のアレン Clifford Allen が内閣の秘書 Deputy Secretary to the Cabinet のトム・ジョーンズ Tom Jones に経済参謀の創設を進言している(Howson & Winch 1977: 10)。ベヴァリッジの見逃せない論文もこの時期に書かれた。

3-1 ベヴァリッジの論文 (1923 1924)

そしてまさにこの間に、つまり総選挙の終了から組閣の間に、経済学の政策利用について極めて重要なベヴァリッジの論考が発表された。その題名はずばり「経済参謀」である。これは自由党の機関誌『ネイション』The Nation and the Athenaeum の12月29日号と1月5日号の2回に分割されて書かれた。この論文の背景について、まず簡単に2点を指摘しておこう。第1に、論文の発表後に経済参謀という名称が非常に普及すること。第2に、『ネイション』はヘンダーソン(補論3)を新しい編集者として迎えており、ケインズも取締役会議の議長として深く関与していたこと。この両者とベヴァリッジの相互影響関係も見逃せない。ベヴァリッジの主張は次のとおりである。

どの党も気付いていない重要性が残っている。経済参謀 an Economic General Staff の必要性である。これは政府と行政という我々の機関を統合するものである(Beveridge 1923: 485)。これまで我々は体系的な研究に対する何の組織も持っていなかった。戦時の軍事参謀に対応すべき、経済問題での思考機関を有していなかったのである。現在でも各省庁に経済問題を担当する人物はいるだろうが、経済学の訓練を受けている者は少ないし、どちらにせよ各局に縛られていて一般的・継続的思考ができない。その結果、経済問題への対処が全く妥当ではない。その例が戦後の失業問題である(Beveridge 1923: 485)。その他、帝国関税・通貨・農業・人口・景気変動の問題もある。これらは各省庁にまたがる大問題である。もちろん経済的利得と損失とは別に、国内外の政治

を考慮すべきだろう。しかし問題なのは前者の経済的損得をきちんと計算していないということである（Beveridge 1923: 486）。これは今までの王立委員会方式でも解消されなかった欠点である。

言ってみれば、日々の実際的経済問題を専門的に調査する機関や、内閣に技術的な点を助言する適切な機関が欠けているのである（Beveridge 1924: 509）。そこで経済委員会 an Economic Committee を創始すべきだ。その中身は内閣のメンバー何人かと恒久の事務官 certain permanent officials である。後者を経済参謀と呼ぼう。彼らは行政に従事したり1つの省庁に所属するわけではない。主導権を持って、あるいは政府からの要求を受けて、日々の経済問題の解決案を模索するのである。スタッフにはもちろん主席が必要で、彼は経済学 the science of economics の権威であってしかも公共部門 public service の権威でもある。スタッフはせいぜい2～3人で十分で、何台かのコンピューターと助手も必要となる（Beveridge 1924: 509）。スタッフは省庁から人員を招集できるだけでなく、外部から（特に大学から）専門家を招ける。異論も政府の耳に入れておきたいからである。1915年の委員会勧告で設置された科学的・産業的研究局 the Department of Scientific and Industrial Research は十分ではない。経済科学の分野が排除されているからである（Beveridge 1924: 510）。もちろん経済参謀という考えには反対も上がるだろう。第1に各官僚からの嫉妬。しかし一般的な状況から経済問題を見るのが不可欠である。第2に経済政策を単一の恒久事務官に委ねて良いかという深刻な問題。しかし経済参謀は最終決定を行う責任を持っているわけではないことを理解せよ。政府に助言するだけである。第3に経費。無駄な総選挙よりはよっぽど安い。あるいは恐慌の前に無策のままであるより、景気循環での失業を持続的に考えることへ少し支出した方が良い（Beveridge 1924: 501）。

ここにおいてベヴァリッジの考えは明確化した。ホールデン委員会での議論は確かに1つの大きな契機だが、触媒に過ぎない。なぜならその委員会では経済学・経済的知という特化はなされていなかったからである。ベヴァリッジはさらに進めて、恒久的な助言母体の存在を強く提案した。言わば経済参謀という名称を有名すると同時に、詳細な内実を与えたことになる。ベヴァリッジにおいては、この経済参謀が恒久官僚・高給官僚に軸足を置いている。もちろん大学の経済学教授との密接な接触も不可欠とされている。しかしどちらかと言えば、自分自身をイメージしたような概念であった。つまりあくまで官僚に軸を置き、しかも実際的な経済問題に現実的な解決方法を与えるという有能な官僚像とまとめることができるだろう。

3-2 市民研究委員会（1925）

実はホールデンも 1920 年代になると 1918 年頃より柔軟になり、科学的知と経済的知の協調を模索するようになっていた（Chester & Willson 1968: 322）。科学の政策への応用というより広範な文脈である。そしてホールデンは 1924 年にも入閣する際、先の委員会報告書を実行したいという気持ちをマクドナルド首相に伝えている（Haldane 1929: 323-324）。彼の奮闘は、大蔵省のメモを引き起こした。「経済調査における予測と協調」である。これは閣内で 1924 年 7 月に議論された。情報収集官の重要性を含む官庁の再編に意欲を燃やすホールデンが、1924 年頃までに政府に影響を持ったと言えるだろう。ただし大蔵省メモの強調点は統計情報に偏っていた（Howson & Winch 1977: 11）。しかも労働党内閣は約 10 ヶ月で短期のうちに瓦解してしまう。

次の保守党内閣はこのメモに沿って、1925 年 6 月に市民（行政）研究委員会 the Committee of Civil Research を発足させた。ポールドウィン首相の主導であった。この委員会の経済的な側面は、主席経済助言官（補論 2）を通じて、商務省の行動と関連づけられるべきとされていた（Chester & Willson 1968: 322）。しかしこれは経済参謀の概念とはほど遠いものであった。最初から植民地や科学の関心が主であり、ポールドウィンの熱意も消えたので、1927 年までにはこの委員会の重要性が失われた（Chester 1982: 129）。ラスキ Harold Laski（1893-1950）によれば、この委員会は長所と欠点をそれぞれ持っていた。長所とは柔軟性であり、この委員会は帝国防衛軍委員会をモデルにしたため、首相が決意したあらゆる議題をすぐに議論することができたのである。短所も柔軟性と同義であり、正しい問題が正しい人物によって議論されるとは限らなかった。首相の熱意だけに研究が依存してしまう危険性を秘めていたのである。「明らかに、首相は長期の重要性よりも短期の重要性に言及しがちであった」（Raski 1938: 265）。結局、次の経済諮問会議が発足することで、市民研究委員会はその役割を終えることになる。

第 4 節 「経済参謀」の流布

ベヴァリッジの提言は第一次労働党内閣の瓦解によって潰えたように見えた。しかしケインズはその重要性に着目した。再び労働党が 1929 年に政権を獲った時、経済助言集団という新しい機関が創設される。

4-1 『イギリス産業の未来』(1928)

経済参謀を巡る現実の計画が瓦解する一方、ベヴァリッジの提唱する概念自体は広範な浸透を見せ始めていた。その強力な影響力の一端が『イギリス産業の未来』(1928)にある。

労働党の伸張を前にした自由党は広範な支持を獲得しようとして、1920年から自由党夏期学校を開催していた。特に本格的になった1921年夏には、ホブソン John Atkinson Hobson (1858-1940) やベヴァリッジが基調講演を行った。この時の参加者は95人だったが、翌年の大会には600人、次の年には1000人を超える聴衆が集まった(Moggridge 1992: 390)。そしてロイドジョージ David Lloyd George (1863-1945) はさらに、自由党産業調査 Liberal Industrial Inquiry を1926年に組織するのである。彼は自由党夏期学校に頭脳集団のような働きを求めた(Searle 1992: 158)。これにはレイトン Water Layton (1884-1966) を議長として、ケインズ・ヘンダーソン(補論3)などが加わった。サイモン E. D. Simon らはマンチェスターの急進的ビジネスマンとして参加した。この報告書が『イギリス産業の未来』Britain's Industrial Future である。この書はケインズのアイデアが随所に満載された報告書として有名であり、特にケインズの貢献は「本質的である」(Moggridge 1992: 458)。それに加えて、ここでは経済学の知の活用という点からも重要であることを指摘したい。

第10章はタイトルどおり「経済参謀」そのものを扱う。以下でその内容を略述する。現代では不可避免的にどんな政策も産業に影響を与える。しかし内閣には経済問題について熟練した助言を与える主体がない。審議会の報告書は遅すぎて、熟した機を逃してしまう。そこで現代の国家には行政機関の中に(内閣に直結する内的機関 inner ring として) 思案する部局を創設しなければならない(Yellow Book 1928: 116)。現代の問題はより技術的になっているので、専門的知がどうしても必要になる。専門家に政策を決定する義務があるわけではない。しかし決定する者は専門家の分析を十全に用いる義務がある。政府の失敗は単に準備に欠けていたり、無知であるために発生する。現代では次々と新しい問題が発生している。他国の通貨崩壊の影響、金本位制への復帰、関税や国民自己効率性の政策、農業、主要産業の輸出、外国貸付の効果、資源開発、家屋問題、失業などなど。これらはすべて一省庁では解決できない(Yellow Book 1928: 117)。

そこでベヴァリッジに従い、経済参謀を提唱する(Yellow Book 1928: 117)。その義務は次の4つである。(1)現代の経済問題を持続的に研究すること。(2)政府や議会が必要とする統計その他の情報を完遂すること。(3)内外の変化について、積極的に内閣に注意を向けさせること。(4)例えば貿易・失業・資源開発について、根元的な経済困

難の解決案を政府に示唆すること。業務の実行のためにはスタッフに極めて大きな威厳がなければならない。特に主席経済参謀はかなりの官僚 a considerable officer of the State でなければならない。任期は5年だが、通算して15年は超えないようにする。そして経済参謀は首相・内閣にも経済官庁にも接近している必要がある。ゆえにその構成は、主席、副官、大蔵省事務次官、商務省・労働省・健康省・農業省のトップ（または副）からなる。経済参謀の事務局人員は極めて少数で良い（Yellow Book 1928: 119）。

最後に経済参謀を機能させるために、経済政策委員会 a Committee of Economic Policy を設立すべきである。その構成は首相・大蔵大臣・商務大臣・労働大臣・健康（厚生）大臣・農業大臣である。経済参謀の主席はこの委員会の秘書の役目をすべきである。他の経済参謀のメンバーや大蔵省の金融局長などは、問題に応じて出席すべきである。現行の王立委員会方式はあまりに遅すぎる。経済政策委員会と経済参謀という両輪で、政府は複雑な経済問題に対処できる準備が整うはずである（Yellow Book 1928: 120）。

以上の内容を総括すると、1928年までの時点で、ケインズはベヴァリッジの考えを完全に受け入れている。その傍証は次の3つである。第1に、少なくとも1926年7月の時点でケインズはベヴァリッジの1923年～24年論文の存在を認め、その中身に完全に同意している。1926年にケインズは『自由放任の終焉』を出版した。『ウェストミンスター・ガゼット』the Westminster Gazette という雑誌がケインズの本を書評し、ベヴァリッジの経済参謀が必要だとコメントした。ケインズは直ちにこの雑誌の編集者に投稿し、「これ[経済参謀の必要性]が正しいのは確かだ。...現代の政治家は公共部門からはちょっと違い、それに付加する何者かで補充される必要がある」(CW 20: 567, 17 July 1926) と応えた。第2に、第10章「経済参謀」を含む第2部のほとんどを、ケインズが草稿を書いた¹¹ (Moggridge 1992: 458)。もちろん『イギリス産業の未来』は多くの知による合作であるが、ケインズが支配的な委員であることはよく知られている。実際、ケインズ全集の编者（モグリッジ）は、ケインズが「第10章「経済参謀」についてはウィリアム・ベヴァリッジ卿と合作した collaborated」という表現まで使っている（CW 19: 731, note 4）。また、ケインズによる新提案3つのうちの1つがこの経済参謀の概念であった（Moggridge 1992: 459）。第3に、その内容がほとんど両者の間で同一である。いずれの場合も、首相を議長とする大臣級の政策決定委員会と、専門家のみで構成される経済参謀という二重構造である。それぞれの名称がベヴァリッジの場合は経済委員会、ケインズの場合は経済政策委員会と異なるだけである。

¹¹ケインズの1929年メモ（後述）も『イギリス産業の未来』とほとんど同一である。

この二重性は後に第二次マクドナルド内閣の下で発足した経済諮問会議（全体会）と経済情報委員会または経済学者委員会（その下部組織）に引き継がれる。ここにおいて、先駆的なベヴァリッジの発想をケインズが継承・発展させ、ついには具体的な形となった。ただし肝心の経済参謀については、1928年時点でケインズも同意していた永久官僚方式ではなく、むしろ忙しい専門的経済学者が兼任しているだけ、という具合に変形して実現したことにも注意したい。

4-2 ケインズのメモ（1929）

1929年6月に再び労働党が政権を取った。今回はさらに悪化する経済状況の中であった。既に総選挙に向けて、労働党は国民的な経済委員会を発足させることを公約していた。科学的な知識が産業の構造や改善させ、経済効率が高まり、生活水準が上昇するように加工されるべきという内容である（Chester 1982: 130）。政権を再び獲ったマクドナルドは、保守党が設立した市民研究委員会の成果を調査させようとした。そこで著名な経済学者やビジネスマン・労働組合指導者を夕食に招き、率直な意見交換を果たした。夕食は1929年11月22日、12月9日、16日の3回に及んだ。招待された経済学者はクレイ Henry Clay、ケインズ、コール G. D. H. Cole、スタンプ Sir Josiah Stamp、ホブソン、レイトンであった。これらの経済学者¹²は経済参謀の考えを好ましいと考えていた（Howson & Winch 1977: 20）。何人かはメモの形で首相に提出した。

中でもケインズの提案が重要である。彼は第2回目の会合の翌日にメモを書き、首相に届けた。それは公文書として首相ファイルの中に保存されている¹³。このメモが興味深いのは、ケインズの表現が『イギリス産業の未来』第10章をほとんどそのまま借りていることである。この事実からも第10章の草稿が、ケインズ自身によるとみなして良いであろう。そしてさらに、『イギリス産業の未来』より発展した内容になっていることである。ここでは付け加えた部分を中心に記述しておく。

まず経済参謀の義務は国内の経済政策に影響を与える今の問題について、持続的研究に従事することである。その内容として産業および商業の発展・組織化に加え、新しく国内金融と富の分配が指摘されている（CW20 1981: 22）。そして政府に解決案の提案をすることとされるが、その内容として国内資源の開発の他、慢性的失業¹⁴、輸出産業の困難性、合理化を妨げるものが新たに加わっている。そして最大の変更は2つある。

¹²中にはスタンプのように官僚経験の豊富な者もいる。

¹³ PRO, Prem 1/70, P. M. C. 10、同時に CW20 1981: 22-27。

¹⁴慢性的という表現が新たに加わっている。

第1に18もの具体的な例が加わったこと。第2にスタッフの性格が微妙に　しかし見方によっては、かなり本質的に　変化していること。

第1に、その18点とは次である。海外の通貨攪乱がイギリスに及ぼす影響。関税と国内自己効率性政策の効果。金本位制への復帰。無制限である外国投資の効果。信用と産業（マクミラン委員会で議論されていることすべて）。住宅。産業への割当問題。失業。農業。主要産業の輸出。産業ごとの合理化阻害要因。石炭産業。教育・年金などへの人口増加率の影響。直接税。内外の労働条件。労働組合の制限。企業。投資の方向。このように詳細な例が挙がることによって、いかにそれまでの内閣がこうした経済問題への対処に失敗してきたかが浮き上がる。第2に経済参謀の内容である。具体的に12人以下となっている（CW20 1981: 25）。『イギリス産業の未来』との変更点は、恒久公務員方式に否定的であることである。他の官僚と同一の地位である必要はない。むしろ問題ごとに「純粹に一時的」（CW20 1981: 26）でも良い。関連する三者　経済参謀、外部の学界、通常の政府部局にいる経済スタッフ　の間で交流を果たすべきである。経済参謀のメンバーは出身母体の大学その他と完全に関係を切っておく必要はない。最新の学術的仕事や若者と接触しておくためである。

経済参謀の概念におけるこの変更は重要である。『イギリス産業の未来』ではベヴァリッジの原案をほぼそのまま踏襲しているように見えた。参謀の性格までは詳述されていなかったのである。しかし1929年11月の時点でケインズは自分自身の投影として、経済参謀の概念をはっきりと打ち出した。経済政策委員会（全体会）への言及もないことに注意したい。そこには経済学者に軸足を置いた一時的な雇われ官僚というイメージが出てくる。これこそケインズが第一次世界大戦中に、大蔵省に従事した経験に基づいていた。

さらにケインズは経済参謀の確立が、政府機能の変化に結びつくことを十分に自覚している。「なぜならそれ[この方向に動くこと]は、国家の機能や目的についての我々の概念を移行させてしまうだろう。そしてこれは我々の経済生活の進歩にとって、思慮深く目的に富む道標となるべき最初的手段になろう」（CW20 1981: 27）。経済参謀は純粹に助言する団体であり、最終決定をする者にとって必要不可欠な内容物なのである。1928年の段階　共同執筆という匿名性に隠れていた段階　と違って、1929年12月の段階ではケインズ独自の考えが織り込まれるようになった。当初はベヴァリッジの概念をそのまま借りてきたケインズではあったが、マクドナルドの諮問をうける段階で、経済学者の政府部内での貢献により接近していった。経済参謀の身分は大学と完全に切れていない一時的雇用の望ましくなった。ただしその期間は公務員としての職務に没頭

しなければならない。

付随的に、その他の意見としてクレイとホブソンを取り上げておこう。クレイは単なる統計処理の人員を増やす方策と、政策そのものに助言を与える役目を区別せよと主張する。これまでの王立委員会方式はあまりに鈍く、人的一貫性がなく、行政と一体化していなかった。この欠陥を補うため、2つの方策が考えられる。第1に市民研究委員会に公務員の人員（永久職）を与えること。第2にその委員会に経済問題局長とその助手を置くこと。この局長は市民研究委員会が指名するすべての小委員会の秘書のような役目を担うこと（PRO、Prem 1/70, P. M. C. 13）。ホブソンはむしろ経済参謀が機能する前提を指摘する。まず恒久的な国民産業委員会 a National Industrial Council が必要である。これは国民の労使代表を含む。なぜなら特に雇用問題では相対賃金の変更を考慮せざるを得ないからである。経済の回復のためには、生産性の増加、雇用の拡大、市場の拡大が不可欠である。ここで現在の合理化方策は確かに費用を削減し、生産性を改善させるが、雇用を減らしてしまう。こうした問題を解決するには、むしろ国民産業委員会が必要である（PRO、Prem 1/70, P. M. C. 9）。

ケインズ等のメモはいずれも「経済参謀」と題していた。この時期、様々な論者（特に経済学者）がベヴァリッジの普及による経済助言官を大いに議論していたことがわかる。そしてその議論の帰結は、1930年初頭に具体的な形となって現れる。

4-3 経済諮問会議（1930）

1930年1月に発足した経済諮問会議 Economic Advisory Council は、(1)経済問題について、政府に助言する。(2)産業全般について（内外の金融政策を含む）持続的な研究を重ねる、という二重の役目を持っていた。この会議は政策担当部門に経済的知を効果的・完全に伝えるという本来の役目には失敗したものの、限定的には大きな役割を果たした。それは経済学者が重大な実際問題について議論し、答申するのに大きな正式ルートを開拓したことである。その答申が完全に実行されることはむしろあり得なかったが、経済学的知から見て何が正当か、あるいは何が経済学者の中でも論争的かを少なくとも官僚や政治家がつぶさに観察できた。この意味でケインズは「ここ10年で経済学者に起こった最も価値あること」（Howson & Winch 1977: 164）と1942年に振り返ったのである。ホーソン & ウィンチはこの経済諮問会議の失敗を、科学集団 technocratic と国民代表 representative の2つに分裂したためと推測している（Howson & Winch 1977: 154）。ケインズは早くも全体会の機能停止を予測し、前者（経済学者など非利害関係者）だけを集めた小委員会の発足を主張した。それを受けて、

経済概観委員会¹⁵Committee on the Economic Outlook (1930.2 1930.5)、経済学者委員会 Committee of Economists (1930.7 1930.10)、経済情報委員会 Committee on Economic Information (1931.7 1939.7) が発足する。特に最後の経済情報委員会は報告書を8年間で27回も提出するなど、最も頻繁に開催された(Howson & Winch 1977: 362-366)。1名だけであった首席経済助言官の制度や経済諮問会議に代わり、最も助言機関としての役割を果たしたことになるだろう。大蔵官僚のホプキンス Sir Richard Hopkins (1880-1955) は経済諮問会議の設置を、経済学者が優勢である会議で、経済助言のみに特化した中央政府の最初の母体と評価した (Hopkins 1951: 3)。

しかしラスキはこの経済諮問会議をあまり高く評価していない。この機関は全体会と小委員会に分かれている。数々の欠点がある。第1に、委員が絶対に合意できない前提について、混合した母体が合意に達するはずがないこと。第2に、行政的責任を負わない委員にこの種の議論を押しつけること。既に行政機関がその議題に対処しているのである。第3に、全体会と小委員会、全体会と省庁について何の有機的な関連もなかったこと。これでは今までの王立委員会と変わりがなかった (Laski 1938: 266-267)。ラスキは経済学者の政策への関与に非常に悲観的であった。

第5節 「経済参謀」の変容

1930年代は大恐慌を発端とする経済混乱の時期である。労働党・自由党だけでなく、保守党に基盤をおく人物も、マクミラン Harold Macmillan やモンド Sir Alfred Mond のように¹⁶ 次々と社会主義的「計画化」の改革案を発表した。ベヴァリッジもこの変化に敏感であった。

5-1 助言から計画へ

ベヴァリッジは経済諮問会議に関わっておらず、その存在に懐疑的だった。公的立場としてはLSEを離れて、1937年にオックスフォード大学に赴任することになる。また1935年からは失業保険法定委員会 the Unemployment Insurance Statutory Committee の委員長となった。このような実務をこなす傍ら、あるいはアメリカのニューデールを意識しながら、ベヴァリッジはイギリスの実状に大いなる不満を持っている

¹⁵ただしこの委員会はスノーデン蔵相が入るなど、経済学者だけではない。

¹⁶ Booth & Pack (1985: 55-93)に詳しい。

た。この不満によって、1935 年頃から 1938 年頃にかけて、ある大きな転機が訪れることになる。第 1 の場面と第 2 の場面を分けて考えよう。

第 1 の場面は 1935 年 3 月 5 日の BBC ラジオ放送である。彼はその胸の内を次のように吐露している。題名は再び「経済参謀」であった。ロイドジョージがマクドナルド首相に意見を聞かれたのは好ましいことだ。ロイドジョージは失業を減らすようにと要求した。しかしその計画は彼の意図以上に政府の機能を変更させるものである。第 1 に、彼は内閣に助言すべき経済的な専門家による恒久的な集団の設立を求めた。第 2 に、彼は内閣の改造そのものを求めた。「こうした種類の機関は最も必要なものの 1 つである。そしてこれは確かに我々がいま持っていないものだ」(Beveridge1935a: 55)、11 年前、経済参謀を提唱したが、その時は失業問題と帝国関税問題が念頭にあった。今日ではそれに加えてさらに、輸送と住宅の関係、雇用と教育の関係、人口の趨勢なども加わる。この概念が 1917 年に生まれてから、政府はこの要求を満たしたことがない (Beveridge1935a: 57)。もちろん政府は今や助言する機関を持っている。主席経済助言官と経済諮問会議である。前者については助言される領域が狭すぎる。後者については的はずれである。最も多忙な人々を委員として集めても、職務には専念できない。「求められているのは経済問題について考えるように訓練されている人々による、堅く持続的で公平無私な研究と思考である」(Beveridge1935a: 58)。

ベヴァリッジは 1935 年の時点でも、自らが提唱する経済参謀が実現されたとは考えていない。公務員として恒久的に従事し、包括的な観点から経済を見た上で内閣に助言する、という条件が数多の助言官に欠けていたためである。ここまでは従来の主張通りである。

ところが 1938 年に出版された論文「民主主義下の計画化」によると、経済参謀という概念の位置づけがやや拡大されている。これが第 2 の場面である。この論文はサイモン Sir Ernest Simon 編『建設的な民主主義』の一編として書かれた。他の著書にはアトリー C. R. Atlee、ヘンダーソンなどがいる。この本は 1937 年 7 月の講演会を再録したものである。サイモンによれば、民主主義者と独裁者の間で民衆が揺れている状況で、現代はどのような民主主義が可能かを問いかけるものとなっている。

ベヴァリッジは具体例を挙げつつ、これまでのイギリス政府が大問題について対処に失敗したと非難する。「もし計画化を欲し、公的な問題に関心向けたいと思うならば、やらなければならないのは公的な問題を考え、予測する適切な機関があるかどうかを見ることだ。...経済参謀である」(Beveridge 1937: 141)。経済諮問会議は全く性格が異なる。最も忙しい人を集めているだけである。彼らは他人のプランを判断することはで

きようが、自分たちで計画を作る時間がない。他の助言官僚も違う。彼らは政府を代表して、海外の会議に出向かなくてはならない。経済参謀とは公務員の集団である。4人か5人で十分である。将来のことを考えるだけで良い。何の日常業務もない。政府に細々としたことを答申しなくて良い。考えることだけが要求される。十分な資金を持ち、調査する人員を雇える。大学の経済学者の心を変えさせ、どこか他の世界の問題から現在の世界の問題へ帰って来させるべきだ。そして政府に影響力を持つように権威が必要となる。政府のあらゆる情報・資源に接近できなければいけない。自由放任主義 *laissez-faire* (純粋な価格機構) とは1つの計画であり、社会の中で人間活動を調整する工夫である (Beveridge 1937: 125)。ほとんど全員がこの自動的機関さえも何某かの監視 *watching* が必要であり、ある程度の国家介入と意識的な計画化に同意するだろう。民主主義下の計画化とは水面下の息継ぎのようなものである。息継ぎ(計画化)なしにはやっていけない。同時に水(民主主義)を除去することもできない(独裁者は水を除去しようとしているのだが)。もしこの状況が不可避ならば、水面下で息を継ぐ方法を習わなくてはならない。それには協調された見解と予測を行う機関、つまり経済参謀が必要である (Beveridge 1937: 143)。

上記のベヴァリッジの見解は重要である。民主主義という枠内で、しかも経済的困難を解決するにはかなりの程度の計画化が必要だと考えているからである。彼は計画化も民主主義も不可欠の要因としている。ここに見られる経済参謀は、かなりの強力な権限と権威を持っている。わずか5人以下の人員で、イギリスの計画経済をグランドデザインすることになる。このスタッフはベヴァリッジ自身が1905年頃に経験した雇用形態を模倣している。当時の彼はトインビーホールに居住しながら、十分な奨学金と給料を使って、失業調査を設計できた¹⁷のである。彼には考える時間と、それを可能にする資金があった。そのスケールを拡大したのが経済参謀と言えるだろう。ナチスの脅威が具体化したこの段階で、非常大権を持つ経済参謀こそが民主主義を壊さない(なぜならば最終決定は首相・内閣にあるから)で経済的困難を解決する手段だとベヴァリッジは確信した。「経済参謀」とは単なる経済助言に留まらず、包括的計画化の担い手に昇格したと言えるだろう。

この時期の仕事として失業保険法定委員会の議長を挙げておこう。この委員会があたかも「経済参謀」の実現例とみなせる可能性を示唆するからである。ベヴァリッジ自身、この委員会を「全く新しい型の政府の機関」であり、「事実上、常設の失業保険に関する

¹⁷市長公邸資金を使った「労働植民地」の実験など。ロンドンに住む失業者を遠い地域に集め、仕事を与えた上で賃金を払う仕組み。詳しくは Komine (2002)。

る王立委員会」(Stocks 1970: 167)であるという自負を持っていた。そして10年間(1934-1944)の議長職に就いている間、ベヴァリッジはこの委員会を単なる年報を発表する機関から、「公共財政に関連する失業の全問題に関して、長期の政策形成集団に...変更した」(Stocks 1970: 168)のである。つまり委員会は当初、失業保険基金の需給バランスを大臣に報告するだけの義務を負っていた。しかしベヴァリッジはこの委員会の潜在能力に気付いた。そして失業のトレンドを予測し、不況時に備えて基金を貯めておく自由度を獲得したのである。中期に渡る均衡財政主義であるとも言えるが、別の面では失業給付を不況緩和の手段として積極的に用いたとも言える(Harris 1997: 347)。いずれにせよ、当初の目的をベヴァリッジがかなり拡大解釈して、基礎データ収集や政策助言というより、長期的経済計画の立案・実行を行ったことになる。ある意味で、ベヴァリッジ自身が「経済参謀」そのもの しかもその拡張版 に昇華した。失業保険法定委員会での経験は、次のベヴァリッジ委員会でも遺憾なく発揮されることになる。

5-2 1930年代の3つの態度

上記の事情を理解するために、ベヴァリッジと計画化という大きな論点を略述しておく必要がある。1930年代は彼にとって大きな転換点であった。その時期は正統派経済学への過度の依存(1931年頃まで)、資本主義システムへの懐疑(半ば)、計画化への強力な推進(後半)の3つに分けることが可能である。

第1の立場は『関税：問題調査』(1931)にはっきりと現れている。1929年にLSE教授(経済学)に就任していたロビンズは、この時期のベヴァリッジが最も頼りとしていた経済学者であった。そのロビンズは経済学者委員会でケインズと鋭く対立していた。収入関税 完全な保護貿易の一策 を巡る論点が最も激しかった。ケインズは一時的な手段としてこの関税の認める。ロビンズは一般的な自由貿易擁護の立場から、絶対に認めない。ベヴァリッジがある会議で収入関税の提案を受けたとき、すぐに賛同しようとした。それを聞いたロビンズは厳しく諫め、もっとよく考えるように懇願した。ベヴァリッジはすぐに考えを改め、逆にケインズを論破するための委員会を設置しようとした。ロビンズはベヴァリッジのような有名な人物の名を使うのもよからうと考え、賛成する(Robbins 1971: 156-158)。こうして出版された報告書が『関税』であった。前半はベヴァリッジ単独の執筆であり、後半は7つの独立論文(ロビンズ、ヒックス J. R. Hicks を含む)である。

本書はロビンズの手で「1行1行改稿されている」(Robbins 1971: 158)から、どこ

までがベヴァリッジ自身の本心かはわかりにくい。その代わり、伝統的経済学の見解そのものがどこまでも全体を覆っている。イギリスの現況を作っているのは4つの条件である（Beveridge 1931: 2-7）。戦前と変化したのは、イギリスの輸出産業が特に崩壊してしまったこと、経済的国民主義が台頭していること、個人の自由を脅かす国家による介入が大きくなっていることである。代わらない条件はイギリスが海外貿易に圧倒的多数を負っている事実である。保護貿易は全体の利益を犠牲にして、ある特定の一部のみの小さな利益を要求することである。失業は4つの原因からなる（Beveridge 1931: 62-63）。労働市場の未組織化（若年労働者の誤導・季節的変動・循環的変動・産業構造の変化）、戦後期の特殊な損失、1930年の大不況、失業保険の拡大という行政的な要因である。特に最初の3つを解決する手段として、保護主義は不適切である。結局、失業は硬直性を原因とする（Beveridge 1931: 72）。貨幣賃金の下方硬直が典型例である。経済体制の中で柔軟であるべきものが硬直化し、不均衡を作っている（Beveridge 1931: 240）。需要と供給は長期には調整され、生産は諸価格の動きのみに先導されるのである。本書は1903年の関税改革運動に反対するマーシャルとピグーの引用から始まった。その最後は彼らの後継者であるケインズの1923年時の見解から引用される（Beveridge 1931: 242）。ケインズはその時、自由貿易はいつでも不変な真実であると断言していた。今やケインズは自由貿易の条件が失われたとして、保護貿易の陣営に宗旨替えしたのである。

本書は『失業』（1930）¹⁸の場合と違い、正統派経済学の見解のみが支配的である。そのほとんどはロビンスの影響による。自らの体験を披露できた職業紹介所や失業保険の場合と違って、関税の問題は国際経済学という純粋に理論上の考察が可能な分野であった。経済学に特化していたロビンスやヒックスの論法に追いつけなかった（Robbins 1971: 158）ベヴァリッジは、助言を得た者の見解に過度に依存する傾向にあった¹⁹。しかしこの影響力は上滑りであった。実際、1932年以後、ベヴァリッジはロビンスの理論的影響力を拒絶する。この両者の決裂より正確に言えば、最初から釘の掛け違いは、一方でロビンスの自伝に明らかなように、ロビンスのベヴァリッジへの軽蔑を生み、他方でベヴァリッジの理論経済学への反発（Harris 1997: 315）を助長させた。1930年前後の正統派経済学への過度な影響のしるしは、逆にロビンス・ハイエク・ヒックスを典型例とする新しい職業経済学者とは一線を画す態度の裏返しのようにも読め

¹⁸ベヴァリッジの処女作『失業』（1909）の改訂版。

¹⁹この事情はカルドアやジョーン・ロビンソンの助けによる『自由社会での完全雇用』（1944）でも同じである。

る。

第2の立場はすぐに訪れる。1932年に自由市場に対する懐疑が現れた(Harris 1997: 314)。通貨危機・金本位制再離脱・改善しない雇用など、大不況の深刻化が一因である。1932年にウエップ夫妻がソビエト視察旅行から帰還して以来、彼らは計画化の熱狂的な支持者となった。長年の友人であるベヴァリッジは常にその熱狂に晒されていたが、最後まで社会主義の計画化を盲信することはなかった。むしろ完全な社会主義と完全な自由放任主義は、どちらも放棄するという立場であった。さらに当初はケインズらの立場である集産主義的自由主義という中間的な立場も拒絶した(Booth & Pack 1985: 157)。つまりこの時期はどの立場にも懐疑があり、揺れ動く黎明期であった。

第2の立場は「ソビエト共産主義」(1936)という題の論文に最もよく現れている。これは直接的にはウエップによる『ソビエト社会主義：新しい文明?』(1935)への書評である。ベヴァリッジはソビエトの革命は単一によるものではなく、5つの複合的な革命だとみなす。技術的・経済的・政治的・宗教的・家庭的という形容の革命である(Beveridge 1936b: 347)。技術的革命とは産業・教育など要するに近代化の推進である。他国に比べて急速であるものの、ロシアにとっては重要だが他国にはそうではない。経済的革命とはマルクス主義の適用である。疎外・搾取などの概念を使いながら、価格メカニズムを廃止することである(Beveridge 1936b: 348)。この実験がうまくいくかを注視しなければならない。政治的革命とは議会制民主主義を捨てたことである。これは過去の歴史と断絶がある。宗教が公共の場で教えられることはなくなった。家庭的革命とは家族機能の改変である。家族の役割を社会に解消しよう(引き受けよう)とする試みである。ただし養育費の負担など、現状のソビエトはこの革命が不完全である。

ベヴァリッジは論文の中で、特に経済的革命に集中する。ソビエトの実験は生産と分配を中央から統御できることを確認した。しかしその計画は経済問題以外から任意にもたらされたものに留まっている(Beveridge 1936b: 362)。ウエップは社会主義によって雇用問題が解決したと書いた。この点にベヴァリッジは反駁する。重要な要因は国家による無制限の労働需要創出(投資と国防)だと見なしたからである(Beveridge 1936b: 365、Booth & Pack 1985: 159)。もしそうならば大量失業は資本主義の中でも特に戦時には解決できる。つまり大量失業の持続は資本主義に内在する欠陥ではなく、イギリスの歴代政府が機能不全に陥っていたためなのである(Beveridge 1936b: 366)。中央政府は不況の深化する地域に、何らかの手を打つ力を持っているはずだ。もしソビエト当局が経済構造や資本主義社会の機能を正しく理解しようとしていたら、また私心のない経済学者がソビエトの体制を客観的に研究していたら、共通の課題(大量失業な

どの経済問題)への解決が図られていたかもしれない(Beveridge 1936b: 367)。

この論文に伺えるのは、ソビエトの体制にもイギリスの体制にも満足しない懐疑主義の立場である。ソビエト当局は議会制民主主義を破壊し、しかも経済問題を熟知していない。だからと言ってイギリスの政府が優位にあるわけではない。戦後歴代の内閣は、政府機能の適切な発揮に失敗してきた。中央当局による生産・分配の制御は可能である、とベヴァリッジは認めつつあった。ただしそれはイギリス議会主義の伝統の中で行われなければならない。そして計画の担い手も経済問題を十分よく知っていなければならない。

ここに経済参謀の設立意義が出てくる。この主体によって純粋な価格メカニズムより効率的な配分 貨幣的攪乱を避け、所得の平等化を行い、労使の協調を目指すこと

が可能であれば、自由主義の欠陥を乗り越えることができる。しかしこの体制とソビエト社会主義はどこが異なるのか。ベヴァリッジは独裁制の有無を指摘する。压制という政治上の欠点は、経済的効率性の長所を覆い隠してしまうのであった。ベヴァリッジは1935年の時点で、非常に悲観的である。価格メカニズムと計画化の併存は「不可能ではないかと不安な気持ちになる」(Beveridge 1935b: 93)。しかし1937年には戦争の可能性が高まったこともあり、今度は計画化が不可欠であると確信するようになった。これが第3の立場である。戦争が始まるとベヴァリッジはさらに強力な国家管理が必要と考え、1939年10月には再び経済参謀と戦時内閣が必要だとキャンペーンを張った(Addison 1977: 64)。これこそ上記の「経済参謀」(1935)から「民主主義下の計画化」(1937)へ、ベヴァリッジの思考が変化したことを示す。後者において、計画化と経済参謀を直接に結びつけることになった。政治家も官僚も経済的知を正しく用いていないから、幾多の失敗を重ねているとベヴァリッジは考えた。この事情は次のブース&パックがよくまとめている。「ベヴァリッジにとって経済参謀の創設は、政治家が体現している耄碌・不適切さ・近視眼について、一刀両断する本質的な手段であった」(Booth & Pack 1985: 162)。

この時期のエピソードについて2つ触れておこう。1936年にヒトラーがロカルノ条約を破棄してラインランドに進駐した。ベヴァリッジは戦争の危機が迫ったことを実感する。政府も直ちに食糧割当の小委員会を設置し、ベヴァリッジを議長に指名した(5月)。10月には報告書が公開された。ベヴァリッジは報告書に付けて、1人だけ署名した補遺を作成した(Beveridge 1955: 241)。単なる食糧割当(限定されたミクロ)の問題を超えて、食糧制御(マクロ経済全般)の必要性を説いたのである。この補遺が大臣の目に留まり、LSE学長の地位を離れて公務員に戻らないかという誘いを正式に

受けた。しかし年金や賃金の交渉を大蔵省の官僚としているうちに、大蔵省事務次官のワレン・フィッシャー Warren Fisher は年金の接続なし²⁰、賃金半額という申し出をしてきた。これを断ったところ、公務員復帰そのものが破棄されたのである。ベヴァリッジは大臣の正式な申し出が大蔵官僚によって引っ込められたと嘆いた。彼は食糧管理の仕事自体に興味を覚えたのではなく、「かつて私が内部で政府の考える機関 the Government thinking machine だったように、戦争の国民的な側面を計画するという経済参謀に、どうにかしてなりたいと望んでいたのである」(Beveridge 1955: 243)。このエピソードはベヴァリッジが割当という単なるミクロ的軍務ではなく、より広範な経済問題・社会問題を志向し、しかも自らを経済参謀としてふさわしいと考えていたことを如実に示している。

第2のエピソードはベアトリス・ウェブの日記にある。ダンケルクから英仏軍が撤退し、戦況は一気に緊迫化した。ロンドン大空襲直前の1940年8月11日に、ベアトリスはベヴァリッジについて次のように記述している。「これほど...意気消沈している彼を見たことがない。...もっと個人的に気を滅入らせているのは、彼が無視され続けていることだ。行政官としてのサービスは徴用されていない。...もっと興味深いのはベヴァリッジが次のことを気が付いていることである。もしイギリスが戦争に勝つつもりならば、生産と消費の計画化を行わなければならない。...彼は社会の経済構造において、革命が起こらなければいけないと同意している。しかしそれは訓練され知識のある人々によって導かれなくてはならない。つまり彼自身と彼が同僚として選んだ人々によってである。」²¹ ベアトリスの観察眼は正確である。ベヴァリッジの計画化がウェブのように労働組合や労働者ではなく、官僚によって主導されることを見抜いている。また自らが戦時経済の立案・実行の能力があるのに、つまり経済参謀として適任なのに、政府から無視され続けている不満も明らかである。このように戦争突入はさらにベヴァリッジの計画熱を上昇させた。アディソンも1940年夏の戦況悪化によって、ベヴァリッジがますます中央計画化に傾斜したことを指摘している (Addison 1977: 117)。

²⁰ベヴァリッジは1909年から1919年まで10年間の公務員生活を送っていた。この勤続年数を、年金の算定基盤に入れること。当時の法律では無理であった。

²¹ Beatrice Webb Diary, British Library of Political and Economic Science (LSE)。Addison (1977: 117-118) も同じ箇所を引用しているが、省略された部分は原典で補った。傍点の原文はイタリック。

第6節 「経済参謀」の実現

1940年代も激動の時代である。ここでは内閣経済部が創設され、経済学者が政府で雇用される道筋ができたことが最大限に重要である。

6-1 スタンプ調査 The Stamp Survey (1939)

ベヴァリッジが執拗に経済参謀の概念を提唱している間、次々と新しいアイデアや実際の政府機構改変が行われてきた。1930年代の成果は経済諮問会議とその下部組織であった。そして1939年から1940年代の成果として、スタンプ卿 Sir Josiah Stamp (1880-1941)の活躍を取り上げておく。

スタンプは下級官吏 clerk として内国収入庁に入った後、めきめきと頭角を現し、ついには補助次官 Assistant Secretary まで上り詰めた。1917年にはケインズ・ロバートソン・レイトンらと「火曜クラブ」²²の設立に参加している (Moggridge 1992: 278)。またドイツ賠償問題でもケインズと協働した。その後、鉄道会社の社長を経験するかたわら、政府とも常に接触していた。経済諮問会議でも重要なメンバーとして参会した。全体会の他、ケインズ議長の経済学者委員会に入り、また経済情報委員会の議長 今度はケインズが委員 を務めた。1936年にはLSEの統治委員会の議長として、ベヴァリッジとも関係があった (Beveridge 1955: 240)。その公平無私の態度はどんな職業の者にでも受け入れられ (Cairncross²³ & Watts 1989: 13)、政府の経済助言に大きな足跡を残したのである。1931年には王立公務員委員会 the Royal Commission on the Civil Service で議長を務め、高度に訓練されたスタッフによる小さな部局を提唱した。これは政府機能の協調を目指し、独立した批評研究を包含する (Chester²⁴ & Willson 1968: 309)。1928年からは終生、イングランド銀行の理事 Director になっていた。1941年に爆撃で死亡した後、空位になった理事職にケインズが就任することになった (Moggridge 1992: 663)。

戦争が近づくにつれて、再び経済参謀の設立を願う声がソルター Sir Arthur Salter (1881-1975) などから寄せられた。国璽尚書 Lord Privy Seal も大蔵大臣もその提案

²²公務員・経済学者・ジャーナリスト・金融関係者のごく少数の懇談会。

²³著者のケインクロスは1940年から1941年に経済部に勤務した。後に1961年から1969年まで経済部の統括官(部長) Director になった (Cairncross & Watts 1989: 252)。

²⁴なお著者のチェスターも1940年から1945年に経済部で働いている。その間、『ベヴァリッジ報告』の委員会(1941-1942)に秘書として出向している (Harris 1997: 371)。

を拒絶した。その代わりとしてスタンプを議長とする戦争遂行のための調査委員会 the Survey of Financial and Economic Plans を作った。1939年7月5日の閣議決定である (Cairncross & Watts 1989: 10)。経済学者として3人 (議長・ヘンダーソン・クレイ)、事務局として2人という小さな構成であった。事務局はヘミング Francis Hemming (1893-1964) とデベナム Piers Debenham (1904-1964) で、どちらも経済諮問会議の事務局からスライドしてきた。ヘンダーソンを含め、この3人はいずれも経済情報委員会の秘書として、つぶさに政策助言組織の現場を見てきたのである。

スタンプ等は精力的に活動したものの、その意義は限定的である。確かに頻繁に会議が開かれ、半年間で少なくとも150の報告書を提出した (Cairncross & Watts 1989: 14)。しかし何の執行権力も持っていなかった (親展のデータに接近することはできた)。その勧告が大臣の耳に届いたのは稀であった。スタンプは内閣下に組織された経済政策委員会 a Ministerial Committee on Economic Policy のメンバーになった。大蔵大臣が議長である (CAB 87/72: 2)。

6-2 内閣経済部 (1941)

スタンプ調査が行われる過程で、経済情報を提供する母体が必要となった。スタンプらの提案で、中央経済情報サービス the Central Economic Information Service が1939年12月に設立された。この集団はさらに重要である。経済諮問会議の存在によってごく少数の経済学者が1939年までに政府に雇われていたが、このCEISの設立によって、さらにその数が多くなったからである。CEISは大学から統計学者・経済学者を一時的に採用し、スタンプ調査の下で働くという形態になった (Chester & Willson 1968: 324-325)。その採用者はジュークス²⁵ John Jewkes、オースティン・ロビンソン Austin Robinson (1897-1993)、カンピオン Harry Campion であった。ジュークスは後に初代の経済部・部長に就任する。ロビンソンはケインズの弟子で『エコノミック・ジャーナル』の編集を助けていた。直接的には、スタンプ調査は1941年に解体され、CEISが2つに分裂した。1つが中央統計局 the Central Statistical Office であり、もう1つが経済部 the Economic Section である (Chester & Willson 1968: 325)。カンピオンは前者の統括者 Director になった。CSOは特に国民所得の推計で重要な役割を果たした (Tomlinson 1987: 26)。1940年5月に内閣がネヴィル・チェンバレンからチャーチルに代わってからは、CEISの役目が著しく拡大した。そして無任所大臣 the Minister without Portfolio の直接的な監督を受けることになった。無任所大臣は経済

²⁵ベヴァリッジの本を書評したこともあった (Jewkes 1932: 98-99)。

政策委員会および生産会議 the Production Council の議長である (CAB 87/72: 2-3)。

戦時中の経済部は大蔵省から独立し、枢密院議長 Lord President の開催する委員会で議長として扱われた。しばしば戦時中の政策は経済部から発せられたのである (Tomlinson 1987: 26)。経済学者の一時的な登用は、新鮮な概観を吹き込むという最大の利点を持っていた (Chester 1951: 32)。経済学者が政府の内部に取り込まれることによって、官庁の一環として働き、何が部局の困難なのかを見極めることができる。その結果、立案された案はより現実的になり (Chester 1951: 16)、しかも官僚内部とは違う視点を持っている。こうした政府における経済機能の拡大は、ケインズが唱えていた方向と合致していた。金本位制の復帰や再離脱をめぐる論争、関税論争、合理化運動、失業保険の見直し、予算の破綻など、1920年代から1930年代にかけて、経済管理という発想がようやく自然になりつつあった。戦時中の経済部の活動は、ケインズの管理経済というイデオロギーの頂点をなすものと考えられるだろう。実際、大蔵官僚のホプキンスでさえ、「経済学者...はしばしばその創意工夫の中で指導的な役割を果たした」(Hopkins 1951: 2)と評価している。彼は戦間期における経済学者の政府登用が、散発的でも偶然でもないといまなしていた (Hopkins 1951: 2)。

経済部は様々な人員を抱えていた。初期の段階では他の組織とダブっていることが多いので、正確な人員は明瞭ではない。しかし1940年7月の時点では、ロビンズ・ファウラー Ronald Fowler・ミード・チェスター Norman Chester・ジョセフ Peggy Joseph・ダービン Evan Durvin・ストーン Richard Stone・チルバー Sally Chilver・デニソン²⁶ Stanley Dennison・ウィルソン Harold Wilson などの17名が在籍していた (Cairncross & Watts 1989: 25)。1941年に経済部が正式に独立して発足した際には、ロビンソン・ケインクロス Alec Cairncross を加えていた。1941年には上記の人員が次々と別の省庁に鞍替えした。経済を戦時移行させるという当初目的の実現がほぼ見えてきたからである。その代わりとして、7人がさらに任命された。その後は戦争終結までほとんど人員が変わらなかった (Cairncross & Watts 1989: 39)。

戦争が終結し、臨時雇用であった大学人はほとんど経済部を去っていった²⁷。政府の閣僚的機能に関する委員会 a Ministerial Machinery of Government Committee がアンダーソン Sir John Anderson を議長として開かれた。経済学者は1つの部局に集め

²⁶なおデニソンはロバートソンに弟子である。ロバートソンは『産業の制御』を単独で出版していたが、第二版を出す時にデニソンを加えて共著という扱いにした。

²⁷チェスターは1945年までに一時登用の経済学者が実務に慣れすぎて、違った観点をみせなくなってしまったと判断した (Chester 1951: 33)。

られるべきか、それとも各省庁に分散すべきか。どのように採用されるべきか。この2点が話し合われた。ロビンズは内閣に基盤をおく経済部の持続を推奨した。ケインズはロビンズに賛成した上で、各省庁は経済学者をもっと雇用すべきだと説いた（Chester 1982: 135-136）。それに対しヘンダーソンは反対した。ヘンダーソンは経済理論の統一性・科学性そのものに批判的であった。経済学者委員会で典型的だったように（ケインズとロビンズの対立）関税や金融政策に関しても経済学者の間で合意がなされない。そのような状況で大臣に諮問した時、政治家は自らの政治的利益になりそうな片一方の見解を取り上げることになる。大臣はみかけだけ専門家の助言を求めるようになるのである（Chester 1982: 144）。経済部はやがていくつかの統合を経て、1953年には大蔵省の傘下に入る。ここに官庁を超えた助言機関という名目も潰えることになった。

第7節 「経済参謀」の完成

経済諮問委員会と内閣経済部に関しては、ベヴァリッジは完全に部外者であった。それでは彼は「経済参謀」と無関係になってしまったのだろうか？ 答えは否である。

7-1 ベヴァリッジ委員会（1941）

1940年に英仏が欧州戦線で苦戦している中、チャーチル内閣は戦争目的を国民の前に明瞭にする必要に迫られた。そこで「戦争目的委員会」the War Aims Committee（8月発足）と「戦後債権問題委員会」the Reconstruction Problems Committee（1941年1月発足）を相次いで設置したのである（毛利 1990: 195-197）。特筆すべきなのは、委員会で議論されたことが単に戦争遂行の作業ではなく、「戦後のあるべき社会」という理想を明示することだったことである。具体的に言えば、戦後、全階級に機会均等とサービスの均等を与えることをいま政府が保証し、国民が一体化させ、現在の戦争を闘い抜けるようにすることである。イギリスにおいては戦争中に（あるいは戦争前に）戦後の秩序を構築しておくのが自然であった。さらに労働運動の高まりもあって、社会改良に関する人々の合意が形成されていた（Harris 1997: 369）。また閣内には社会改良を謳うベヴィン Ernest Bevin もいた。こうして無任所大臣グリーンウッド²⁸ Arthur

²⁸グリーンウッドは1940年に経済政策委員会 Economic Policy Committee の議長を一時務めていた。経済政策の責任者はこの時期錯綜していた。彼の役目は大蔵省から引き継いだのだが、すぐに枢密院議長 Lord President of the Council（アンダーソン Sir John

Greenwood を委員長とする「戦後債権問題委員会」は労働補償法と社会保険を調査する特別委員会の必要を認めた。失業保険法定委員会の議長²⁹を務めていたベヴァリッジがその委員長に就任したのも当然であった。

ベヴァリッジ委員会は 1941 年 6 月 1 日に設置を発表された。ベヴァリッジ以外は全員が官僚であった。7 つの役所から中堅の役人が出席し、大蔵省や友愛組合からの代表も参加した (Harris 1997: 371)。彼個人の性格からも野心からも、やがてベヴァリッジが議事を独占し始めた。検討課題を厳密に限定せず、広範な「保障」security 一般を論じようとした。こうした議事録に大蔵省が特に反発を見せた。大幅な予算変更を伴う計画を審議するとは予想しなかったからである。政府の思惑を超えて、社会保険全体のグランドデザインが提出されてきたのである。大臣に責任を持つ官僚はこのような報告書に署名できなくなった。グリーンウッドも 1942 年初頭には委員の引き上げを決定した (Harris 1997: 376)。こうして報告書は議長 1 人だけの署名になったのである。『ベヴァリッジ報告』は 1942 年 12 月 1 日に公表された。人々に熱狂的に受け入れられ、ベヴァリッジは「この国で最も有名な人物の 1 人」(Beveridge 1955: 319) となった。

5 つの巨悪³⁰の根絶を目指し、国民最低限の所得を保障するというベヴァリッジの理念は詳述しない。むしろここでは失業保険法定委員会との類似性を指摘するだけに留めておこう。いずれの議長職でも、ベヴァリッジは時の政府の思惑を超えた。単なるデータの収集や解析に留まるつもりはなかった。それよりも自らが長期的視野に立ち、全省庁を巻き込んだ それゆえ各省庁の代表者だけでは決定できない 総合的な計画を立案したのである。失業保険法定委員会では計画立案だけでなく、政策実行も成し遂げた。この経験は自らが「経済参謀」として君臨したことを意味する。ちょうどベヴァリッジが職業紹介所の有用性を書物で説き、その後に自らが法律の制定を成し遂げることと対置することができるだろう。

こうした『ベヴァリッジ報告』での経験を踏まえ、ベヴァリッジは 1942 年に「雇用の維持」と「新しいイギリス」という講演を行った。いずれもイギリスに未だに経済参謀が存在しないことを嘆く内容である。前者では戦後に雇いを維持するため、政府はあ

Anderson) に引き渡すことになった (Chester 1951: 5-7)。

²⁹議長の期間は 1934 年から 1944 年まで。ベヴァリッジが自由党候補として議員に立候補したために辞任した。報酬は年に 1000 ポンド (Beveridge 1955: 340)。

³⁰窮乏 Want (: 社会保障) 疾病 Disease (: 医療) 無知 Ignorance (: 教育) 陋隘 = 不潔 Squalor (: 住宅・環境・土地・運輸) 無為 = 怠惰 Idleness (: 労働・産業・雇用) のこと。それぞれ括弧内の解決手段がある。

らゆる準備をして欲しい(ただし本質的な自由には手を付けないこと) その計画を立てる経済参謀を設置して欲しい、という2点を要求した(Beveridge 1942a/1943: 51)。後者では「民主主義の本質的な条件」という節の中で、政府の機能が変更できるものと捉えられる。特に雇用を維持するために、国のあらゆる資源をうまく計画的に使う必要が出てくる。これは国家計画と呼べる。このデザインをする者が経済参謀である。どのように計画を実行するかは別の問題である。「最初のステップは、誰かがこの計画を作らなくてはならないことである」(Beveridge 1942b/1943: 92)。今の公務員とは違った人々・違った訓練・違った組織が必要になる。政府活動の拡大を要求する人は、政府機能が変化しつつあると気付くだろう。上記いずれの講演でも経済参謀の必要性が唱えられている。しかもこの段階では完全雇用を計画的に実施するという計画が最も重要として挙げられていた。

既にベヴァリッジは『社会保険および関連サービス』(1942)を公表していた。この白書の重要な前提として、完全雇用が掲げられていた。社会保障について戦後の青写真を描き終わったベヴァリッジは、次の目標として完全雇用の達成に目を向ける。方向こそ違うが、失業問題と社会保険を結びつけるのは彼にあってはごく自然な思考法であった。方向が違うという意味は、1900年代・1910年代はまず失業の原因という経済問題から説き起こし、次いで健康保険・失業保険というより大きな社会問題に移行したということである。それに対して1940年代の方向は、窮乏の根絶・所得最低限の達成という社会保障に関する計画を完成させてから、次にケインズの提起した完全雇用の達成という純粋な経済問題に回帰したのである。

7-2 政府機能に関する委員会(1943)

ベヴァリッジの政府に対する不満は、次の委員会で頂点を迎える。政府は経済部を戦後どうするかを諮問させるため、政府機能に関する公式委員会を1942年11月に招集した。その成果が1943年11月15日の「政府機能における経済学者の役割」と題する報告書³¹である。ロビンズ・ヘンダーソン・ケインズを含む7人が書物を提出した。またリースーロス・ベヴァリッジ・ラスキを含む9人が口頭で証言をした。ベヴァリッジはその中で、1943年10月³²に経済参謀の設置を強力に主張した。委員会のメンバーが

³¹ フラサー B. D. Fraser、ハリス R. M. J. Harris、ウェイド E. C. S. Wade の3人が署名した。CAB 87/72, M. G. O. 32。ただし大元の委員会はアンダーソン Sir John Anderson ら5人である(Booth & Coats 1980: 178)。

³² 『ベヴァリッジ報告』の公表後、大臣や官僚はベヴァリッジについて、「無視からボ

受け取った解釈によれば、ベヴァリッジは通常の経済参謀を超えた概念を提起しようとしている。彼は2つの代替的な前提を置いた。(1)現在の政府機能を前提とする。この時に一般的・公平無私な観点から、経済政策を手に行っている中央母体が必要である。(2)完全雇用を目指して、国家制御の経済システムを前提とする(ただし完全な社会主義ではない)。この時に大蔵省を吸収し、すべての経済政策をコントロールする省庁が必要になる。ここに専門的経済学者が含まれる(CAB 87/72: para.17)。

委員会はベヴァリッジの見解を完全に退けた。そして結論として経済部の存続を決めた。現在の機構に変化を持たせないやり方である。壮大な経済参謀の設立は拒絶された。特にベヴァリッジの説く経済参謀は権限が強く、民主主義に抵触すると考えられたからである。政策は国民に選ばれた議会が責任を負うべきで、官庁はそのための手足になる。経済政策を経済参謀という唯一の政府諮問機関の手に任せることは危険だとみなされた(CAB 87/72: para.7, 18, 19)。この報告書の段階でも、ベヴァリッジの見解はより強力な政策の担い手(計画のデザイナー)を求めていた³³のであった。その強力さはしばしばイギリスの民主主義の伝統を逸脱すると危険視されたほどだった。貧困・不潔などの5つの巨悪を廃絶するためには、まず前提として完全雇用・家族手当・包括的医療サービスが必要であった。その1つである完全雇用を達成するのが完全に経済目標となる。この時期、ベヴァリッジは巨悪への危機感が非常に強かったため、政府関係者が危惧するほど「計画化」を推進していた。経済参謀とはその計画化の輝かしい象徴であった。

7-3 『自由社会における完全雇用』(1944)

ベヴァリッジは政府白書『雇用政策』(1944)と競うような形で、『自由社会における完全雇用』を執筆した。前者が政府の企画なのに対し、後者は私的な企てである。そのアメリカ版あとがきにおいて、ベヴァリッジは両者を比べ、政府白書をいくつかの点で激賞している。その第1にくるのが経済参謀の設置であった。長くなるが、その核心を引用しておこう。「白書は...イギリスの政府中央機能が、ついに一般的な経済問題を専門的に研究できる機関を含んだことの実証的な証明である。つまり政府の機能が、再建問題を考察するために指名された経済学者委員会によって、1917年に最初にそして最も熱狂的に推奨しつつ問題提起したもの、つまり経済参謀を含むということである。

イコットへと発展した態度」(Beveridge 1955: 323)を見せた。そのため、この委員会でも報告書の原案が固まってから、最終段階でベヴァリッジを招聘した。

³³ケインズもこの委員会に提出したメモで、マクロ経済に関する包括的な助言(内閣に直属)を重視している。Booth & Coats (1980: 190)、CAB 87/72: para.12, 13。

その時から多くの人によって その中には 1924 年の私自身を含むのだが 最初の労働党政府についての保証されない希望の中で、同じような推薦が議論されてきたのである。今や 25 年後に、そして 2 度目の世界大戦の勃発の後に、受け入れられた。「経済参謀」という名前に何を思おうとも、それはここにある。そして最初のすばらしい成果を出している。そしてまた続くであろう。「政府は一時的でないレベルで、少数の中央スタッフを設立しようとした。経済の傾向を測り分析し、その応用を大臣に関心を向けさせるといふ仕事を負うのである。」(Beveridge 1945/1944: 259-260)

このように1944年～1945年でベヴァリッジの政府に対する見解は180度変わった。雇用に関する政府白書を、経済参謀による成果またはその設置宣言と受け取ったためである。完全雇用を目指す計画化という目標は、この時点で一応完成したとベヴァリッジはみなした。

ベヴァリッジ自身は雇用白書をこの点では大いに評価した。しかし多くの類似点があるものの、両者の異同も指摘される。その違いは「完全雇用」という用語の使用法に象徴的に現れる。白書は「高度で安定的な雇用」という用語しか実は使っていない。完全雇用という用語は 2 回しか使われていないのである (Tomlinson 1987: 77, note 1)。それに対しベヴァリッジの計画は 3 %の失業状態を完全雇用とみなした。さらにそこに近づけるのが政府の役目という明確な目標を持っていた。そして政府自身による長期的で計画された支出 (消費および投資) の増加、民間部門の支出決定に関する政府の役割の増大をその手段としたのである。ベヴァリッジ自身はこの体制が社会主義ではない、資本主義と両立すると主張した。しかし経済部にいたミードもジュークスも、そして大蔵官僚もその楽観主義には懐疑的だった (Tomlinson 1987: 76)。そのため政府白書では、そのような直接的な統制を推進するようには書かれていないのであった。

つまり、この時点でベヴァリッジはかなりの程度、経済の計画化に傾倒しており、その担い手である経済参謀を渴望していた。政府が 1943 年に再び経済参謀の設置を拒絶したように、政府サイドはいかに計画化を薄めるかということに腐心していた。実際、白書の宣言は経済に関するスタッフは経済の状況を分析し、それを判断するという役割のみを認めていたのである。経済的な知 economic intelligence ・情報 information は経済的な助言とは異なる (Chester 1982: 140)。前者は単なる景気判断であり、後者はより広い領域 (理論の政策への応用) である。政策に応用するためには、理論の前提にも十分に注意しておく必要がある。ベヴァリッジは白書の宣言が後者まで至っていると判断した。しかし政府の慎重な立場を考慮すると、これは白書のスタンスを誤解したものと考えられるだろう。

むしろ「投資の社会化」を唱えるケインズは、よりベヴァリッジに近いように見える。しかし経済部で働くミードやジュークスは経済の「管理化」までは許せても、経済の「計画化」までは踏み込めなかった。通常、計画化は社会主義を意味するが、ベヴァリッジにあっては社会主義・共産主義は政治上の理念であり、そのためにこうしたイデオロギーに巻き込まれることを嫌った。それを避ける「より技術官僚的³⁴な technocratic」方策が「経済参謀」という概念だったのである。経済参謀はあくまで科学的な装いを持った技術官僚であり、イデオロギーとは関係がない。この概念の発明が、困窮に悩むイギリスを救う唯一の手段だとベヴァリッジは考えた。このような解釈で、政府白書と『自由社会における完全雇用』を対置すべきだろう。

一般に『自由社会における完全雇用』の刊行を知った政府が、急いで同様の政府白書を出版したと信じられている。ロビンズはこの常識を全く否定し、逆に自分を媒介としてベヴァリッジの方が真似をしたのだと断言している（Robbins 1971: 189-190）。しかしこの断言は二重の意味で軽率である。第1に、政府白書そのものが『ベヴァリッジ報告』（1942）の産物であること。議会の始め、各種の世論は『ベヴァリッジ報告』の完全実施を求めていたのである（毛利 1990: 261）。報告書が前提とする完全雇用の実施に目が向くのも当然であった。第2に、チャーチル首相に当てた政府首脳³⁵の次の手紙が決定的である。「政府が早い時期に、どんなことがあってもウィリアム・ベヴァリッジ卿が彼の計画を出版する前に、これ[雇用政策]に関する提案を行うことが非常に望ましい。彼の計画は疑いもなく社会保障計画の時のように新聞で大いに持ち上げられるだろうから」（CAB 66/42、毛利 1990: 264-265 の引用）。

なお経済部も戦後の雇用維持には早くから関心を寄せていた。1940年10月までにはダービン E. F. M. Durbin が戦後の再築を重要だと考え、1941年初頭にはジュークスが完全雇用の実現可能性についての研究計画書を明らかにした。中でもミード James Meads による「一般的失業の防止」（1941年春）というメモが有名である（Tomlinson 1987: 47）。このメモは一般的失業を摩擦的・構造的失業から区別し、前者を減らすことで後者2つも減らせるという論理になっている。そこでは所得～支出による雇用政策

³⁴ハリスは1900年代と1920年代において、ベヴァリッジの最大の変化は「官僚的 bureaucratic」装いが弱くなり、「技術専門家的」technocratic になったことと看破した（Harris 1997: 305）。ハリスはこの用語の内容を明らかにしていない。本稿に即して解釈すれば、後者は専門的知識を持った設計家ということになる。

³⁵支払総監 Paymaster-General のチャーウェル卿 Lord Cherwell。チャーチル首相の信頼を得ていた（毛利 1990: 240）。

というケインズの分析がある。

第8節 ラスキの根元的批判

ベヴァリッジと他を際立たせるために、LSE の同僚ラスキを取り上げておくのが効果的である。ラスキは『イングランドの議会制政府』（1938）の中で、ベヴァリッジの「経済参謀」の概念を徹底的に批判した。また先の1943年委員会の証言でも、その設置を根元的に拒絶した³⁶（CAB 87/72、para.16）。その批判は単にベヴァリッジの概念に留まらず、経済学を含めた社会科学に関し、その政策利用の不可能性を説く点で、根元的な批判となっている。

ラスキの批判は様々なレベルに及んでいるが、まとめると次の2つになる。第1に、社会問題の専門家の知識 knowledge は政治的に利用可能ではない（Raski 1938: 273）。経済参謀という概念は、それが可能であると暗黙裏に仮定している。なぜなら自然科学の真理と、社会科学の真理は全く内容が違うからである。前者はそのままいつでも応用が利く。しかし後者（スミスの本やケインズの金融問題など）を政治に応用する時は、必ず何らかの改変が必要となる（Raski 1938: 276）。その改変とは専門家が考慮に入れない「その他の事情」・様々な選挙民の意見・利害を熟慮することである。そして熟慮するのは選挙で選ばれた議員、議員から選ばれた内閣である。実行原案を作るのが官僚である。いずれも最終的には議会制政府として責任の所在がはっきりしている。ホールデンはこうした様々な条件をうまく裁く知恵 wisdom があったから、戦争担当大臣として成功した（Raski 1938: 274）。ベヴァリッジは思想と政策・行政の関係を無視しているか、単純化しすぎている。専門家には奥義など何もないのである。さらに政治家が専門家の助けを借りなければ、客観的真理に到達し得ないと考えるのも誤りである。第2に、それにもかかわらず経済参謀の強権を認めると、独裁制を導くことになる（Raski 1938: 278）。省庁にまたがって独立した権威ある助言集団が確立すれば、その集団が考えた1つの価値観・成果（たとえそれがどんなに善意であろうとも）に政府が左右されることになる。しかし価値観の優劣を決定する責任は議会制の本質である（Raski 1938: 277）。大学で行われる大規模な研究（例：貧困調査）などは確かに有用である。政府がもっと基本データの収集に熱心になるべきだろう。しかしそうした調査は政策の基礎となるべき性質のもので、政策そのものではない（Raski 1938: 271）。ベヴァリッ

³⁶ Booth & Coats (1980: 188, note 40)はこの事態を「十分に奇妙にも」と形容している。

ジはこの点を誤解している。政治家は基礎データを元に、数限りない異なった考慮を重ねた上で、最終決断するのである。この仕組みを壊してはならない。

ラスキの立場はむしろ内閣・官庁と全く同一である。科学性や客観性の装いが強い知識 knowledge よりも、雑多な価値判断を含む知恵 wisdom を重視する論調もその1つである。計画化を好む社会主義者ならばむしろベヴァリッジの立場に賛同しがちであると予想されるが、なぜこのように徹底的な非難になったのだろうか。その理解にはむしろ LSE におかれたラスキの立場を考慮する必要がある。

1920 年、学長としてのベヴァリッジは最初の指名の1人として、ラスキを任命した (Harris 1997: 265、Beveridge 1955: 181)。ハーバードでの窮地 社会主義者という評判 を救った格好であった。その後、ラスキが昇格するたびにビジネスマンやシドニー・ウェッブやヒュー・ドルトン³⁷Hugh John Dalton (1887-1962) からの反対が起こったが³⁸、ベヴァリッジは政治信条と大学の地位は無関係として、いつでもラスキの昇進を後押しした。その甲斐あって、1923 年には講師 reader、1926 年には政治学の教授 Professor of Political Science に選ばれた (1950 年の死去まで)。しかしベヴァリッジ側に敵意が全くなかったのに、両者の関係は 1928 年頃から急速に悪化する。これはむしろ LSE 全体の雰囲気の変化であった (Harris 1997: 288)。既に大所帯であり家族のような雰囲気は失われたこと、大恐慌によって左派がますます極端な立場を明らかにしたこと、経済学教授ロビンズなどの右派が急速に力を持ち出したこと、様々な要因から LSE の知的環境は自由放任主義と社会主義の間で大きく分裂した (LSE の正式名称である London School of Economics and Political Science の中で、経済学教授と政治学教授が互いを排斥するという事態は象徴的である)。統括官としてのベヴァリッジはどちらの立場にも組みせず、外部からの研究費を集めるために中立性を標榜していた。しかしその曖昧な態度がどちらの陣営からも攻撃されることになる。結局、ロビンズからもラスキからも敵意を受け取るようになった。ベヴァリッジは自伝の中で、ラスキにはわずか2カ所しか触れていない (Beveridge 1955: 181, 264)。しかも素っ気ない記述である。上記のラスキの言説はこのような文脈で理解すべきだろう。

³⁷ピグーの弟子。LSE でも学び、そのまま経済学の講師になる。ロビンズが 1923 年に就職に失敗した時、ベヴァリッジに推薦状を書き、研究員として採用されるきっかけになった (Robbins 1977: 96-97)。その後、労働党の国会議員になる。

³⁸労働党に関与している者からも次々と反対が起こったことに注意せよ (Harris 1997: 286)。最左派のラスキは右派のドルトンからも嫌われたのである。

第9節 結語

経済学者の政策への参画という点では、ベヴァリッジの功績を十分に考慮すべきである。ただしその功績を考慮する際に、彼の失業問題に対する貢献と、類似的な構造を持っていることに注目したい。彼の功績は複線構造をなしている。

ベヴァリッジは1900年代初頭から失業を経済的側面から全面的に分析した³⁹。その成果が1907年の王立救貧法委員会での証言であり、1909年の『失業』出版であり、2つの法案（職業紹介所法1908と国民保険法1912）の制定であった。一連の啓蒙活動は単なる大衆に向けたものではなく、むしろピグーなどの専門的経済学者が失業を直視するきっかけとなった。こうして失業問題を経済学者に引き渡した後、ベヴァリッジは理論の総仕上げとして法律制定という実務も完成したのである。しかしその過程で、ベヴァリッジの考える失業問題と経済学者のそれが乖離してくる。前者は賃金・生産量などの数量データを歴史的に膨大に集め、分類し、表にするという記述式執筆スタイルを取った。あるいは労働市場の創設そのものにむしろ問題関心があり、いったん成立した後の市場の細かい機能については伝統的な経済学に任せていた。それに対し、専門的経済学者の発想は、歴史データを大量に集めるのを客観性と呼ぶのではなく、むしろ単純化され抽象化されたモデル構造を前提とした上で、変数同士（例えば実質賃金と雇用量）の関係を類推する方法を採った。マーシャルまでのイギリス経済学では、両者にさほど乖離がなかった。しかしマーシャルが渴望した経済学の独立化・専門化が事態を大きく変えてしまう。その変化の帰結がピグー（実物モデル・限界生産性理論の労働市場への応用）であり、ロビンズ（経済学を希少性に関する手段と目的の学問と再定義）であった。この両者の違いが1930年代ごろから際立ってきたため、ベヴァリッジは失業問題の先駆者にもかかわらず、失業に関する洗練された経済理論を理解できないと評されることになった。ここでは両者の優劣を問う前に、まずそのスタイルがはっきり違っていると認識すべきであろう。

同様の構造が「経済参謀」でも伺える。ベヴァリッジは1917年以来、経済学の科学的応用（政策助言）を最も強力に提唱した。この推奨に触発され、第一次労働党内閣もロイドジョージの公約も第二次労働党内閣も、それぞれ政府機能における経済学者の位置を確認し、あるいは実際に諮問機関を設置した。その中でケインズ自身が1926年頃までにベヴァリッジの提唱を真剣に考慮し、『イギリス産業の未来』（1928）でもマク

³⁹ Komine (2001a) (2001b) (2002)、小峯(2002)を参照せよ。

ドナルドへの私的メモ（1929）でも、経済学者の政策関与を強力に推進した。しかしこの過程で、ベヴァリッジと専門的経済学者の齟齬が目立つようになる。前者は伝統的経済学への過度の依拠（例：自由貿易論）を1932年頃に脱してから、民主主義と計画化という新しい大枠の中で経済問題（例：大量失業や失業保険の破綻）を考えるようになった。そしてその大枠を一気に実現する概念として「経済参謀」に固執した。この素材はまさにイギリス資本主義の救世主である。ここに経済参謀は単なる経済助言官という小さな役割を超えて、経済社会生活全般を統括する計画デザイナーとしての地位に昇華したのである。このデザイナーはごく少数の永久公務員の資格でなければいけなかった。継続性・独立性・権威性が必要だったからである。それに対し、専門的経済学者が実際に関与した諮問会議はあくまで小さな役割に留まっていた。その事情は経済諮問会議・経済情報委員会・スタンプ調査・戦時内閣経済部でも同じである。ただし1930年代から1940年代にかけて、経済学者の雇用は遙かに拡大していた⁴⁰。戦時内閣経済部はその頂点を意味する。ロビンズやミードなどの影響力は、様々な政府白書を書かせる圧力として現れた。それでも大学を基盤とする一時的な雇用 戦時の特殊性 という不安定な立場が目立った。またグランドデザインを描く自由はなかったのである。この点でベヴァリッジは大いに不満であり、1943年の時点でも経済参謀はまだ設置されていないと認識していた。この認識が変わるのは1945年頃のことである。政府が「雇用政策」という白書を提出し、経済助言官の役目を認めたのである。むしろベヴァリッジ自身は1942年の『ベヴァリッジ報告』そして1944年の『自由社会における完全雇用』を執筆した自らを経済参謀とみなしたはずである。社会保障という包括的なデザインを行うこと。完全雇用という計画性をごく少数の委員が執筆して、政府の決定に影響を与えること。この役目は経済参謀そのものであった。

このように、ベヴァリッジと経済学（経済的知）の政策関与の関係については、次のような道筋をまず理解すべきである。すなわち(1)ベヴァリッジが最初に独自の概念を強力に提唱する、(2)この提唱を触媒として、有力な経済学者（ケインズ等）がその概念を引き継ぐ、(3)しかし途中から専門的経済学者とベヴァリッジの間に齟齬が発生する、(4)そして最後はベヴァリッジ自らが最初の提唱の実行者となる、という道程である。(1)は先駆者として、最も光を当てるべき一事象（スポット）である。ただしベヴァリッジの貢献はその一点だけではない。むしろ(2)から(4)までの意義を重視すべきである。(2)は、政策助言のルートが確立することである（ベヴァリッジからケインズへ）。

⁴⁰経済学の訓練を受けた者の数が増えても、官僚が大臣に政策を助言する役目は弱まらなかった（Chester 1982: 141）。

(3)は、自らの体系が経済理論と密接に絡まっているにもかかわらず、その枠内に収まらないことの証明である（ベヴァリッジの進化）。具体的には、専門的経済学者が考える領域に留まらず、社会保障という包括的計画案を出すことが「経済問題」の専門家だとベヴァリッジは考えていた。(4)は、失業保険法定委員会やベヴァリッジ委員会での議長職を意味する。自ら提唱した概念を、自らが就任した。

上記の重層性を理解した上で初めて、ベヴァリッジにおける経済参謀について 経済思想の観点から 適切な評価が可能になるだろう。そしてこの構造はベヴァリッジが失業問題について経済学および経済学者に果たした役割と、かなりの程度類似点があることも見逃してはならない。

補論1 省庁機構改革

戦時体制にあって、各省庁が大幅に改変された。戦後の政府機能の拡大を考える上で、大蔵省と商務省という2つの事象を取り上げておく。

まずは大蔵省次官のブラッドベリー Sir John Bradbury (1872-1950)を中心とする大蔵省への権限集中化である。この改変によって大蔵省の次官は単に自分の省庁のトップであるだけでなく、全官僚のトップとなったのである。大蔵省の権力増大について、その象徴は大蔵省紙幣 Treasury notes である。1914年の第一次世界大戦勃発によって、イギリスに金融危機が発生した。金本位制であったイギリスから次々と金が引き揚げられたのである。ただちに大蔵省・政府は金本位制（金貨本位制）を停止し、金貨に代わって大蔵省紙幣を発行した。この時新しい1ポンド札に署名したのがブラッドベリー（共同次官 1913-1919）であった。彼はイングランド銀行の出納官 the cashier でもあったのである。そのためこの貨幣はブラッドベリーズ Bradburys と渾名された（Burk 1982: 87）。この変則性は1928年の通貨と銀行券法 Currency and Banknotes Act の成立まで続く。この法律によってイングランド銀行券が初めて法貨 legal tender として確立した。後輩のリース・ロス Lieth-Ross によれば、ブラッドベリーは創造的な頭脳を持ち、当時の大蔵官僚としては珍しく経済学の知識を持っていた（Burk 1982: 85）。

ブラッドベリーは通貨・金融の専門家、そして国内財政・国外資金調達の責任者として、大蔵省の伝統を守る側に立った。いずれもケインズの新思考に真っ向から反対した

「古い番人」old dogs としての役割を果たしたのである。その意見は3つの場面で発揮された。第1にカンリフ委員会 Cunliffe Committee on Currency and Foreign Exchange after the War (1918-1919) である。この委員会は大蔵省と再建省の合同で設置された。ブラッドベリーはここで支配的な委員として、金本位制への早期復帰を勧告した。戦争による国債が膨れ上がっているのを認知し (Peden 2000: 121) 戦前の秩序を戻そうと考えたからである。第2にチェンバレン~ブラッドベリー委員会 Chamberlain-Bradbury Committee on the Currency and Bank of England Note Issues (1924-1925) である。当初はオースティン・チェンバレン Austen Chamberlain (1863-1937、かつての植民地相ジョセフ Joseph の長男) が委員長だったが、ボールドウィン保守党が総選挙に勝利したため、外相として就任することになった。そこでブラッドベリーが委員長を継いだのである。この委員会はケインズなど外部の反対を押し切って、金本位制復帰を勧告した。チャーチル蔵相も最後は了承し、報告書に沿って1925年4月に金本位復帰を公表した (Moggridge 1992: 430)。第3にマクミラン委員会 Macmillan Committee on Finance and Industry (1929-1931) である。ここでブラッドベリーとケインズは共に委員として活躍した。最後に報告書がケインズ主導で書かれた時、ブラッドベリーは報告書全体の署名を拒否し、反対表明を付け加えた (Moggridge 1992: 510)。特に財政出動に対する案に反対したのである。

第一次世界大戦を大蔵省拡張の触媒とみるバーク (Burk 1982: 102) によれば、4つの分野で顕著な特徴があるという。第1に通貨・株式市場という国内貨幣市場に制御が行われるようになったこと。第2に対外金融調達にも関与するようになったこと。第3に為替レートの制御について、イングランド銀行と覇権を争ったこと。第4に新しい省庁 (特に軍需省) に睨みが効かず、国内支出に関するつかえを取り払ってしまったこと (Burk 1982: 86)。戦時国債を大量に発行したため、均衡財政主義という「美德」が崩壊した。また戦時不安から、古の制度である金本位制も瓦解した。戦後における大蔵省、特にブラッドベリーの言動は、この2つの失われた美德を取り戻すための戦いだったと言えよう。

省庁の改変について、もう1つの出来事は商務省の分割・権限拡大である。1916年12月にロイドジョージ連立内閣が成立すると、商務省 the Board of Trade はさらに3つの新しい官庁を生み出した。労働省 the Ministry of Labour、船舶省 the Ministry of Shipping、食糧庁 the Ministry of Food である (Beveridge 1955: 141)。特に労働省は最大の人員が割かれた。1914年に商務省は約7500人の人員を抱えていたが、その

内の労働担当 4800 人が新設の労働省に移行したのである (Llewellyn Smith 1928: 233)。これは行政上の必要と同時に、連立する労働党への目配りを意味していた (Low 1982: 108)。分割当時のベヴァリッジの役職は補助次官 Assistant Secretary in the Board of Trade であった。彼の希望は労働省にあったが、すぐに食糧庁の専属となった。ここで副次官 Second Secretary として、1919 年 9 月に退官するまで食糧制御について奮闘したのであった (Beveridge 1955: 141)。またルウェリン・スミス⁴¹の主導で 1917 年に一般経済局 General Economic Department が商務省内に設置された。この局の目的は特定の部局の観点に囚われない一般性をもって、産業・商業の動きを察知することにあった (Howson & Winch 1977: 7)。こうした省庁内の改変は、まさに戦時経済 (資源や人員の割当や動員計画) を遂行するにあたって、絶対的に必要とされたのである。

2 つの省庁に渡る改変は対照的であった。片や大官僚ブラッドベリーの保守性、片や新官僚ルウェリン・スミスの革新性。しかしいずれの場合も戦時経済を前提とし、経済のコントロールをいかに達成するかという点では同一の思考であった。意図しないにせよ、こうした政府の機構改革が「管理経済」 a Managed Economy への道を志向することになる。

補論 2 主席経済助言官

さらに 1919 年になって、経済知識と政策の関連にとって重要なポストが新設された。主席経済助言官 Chief Economic Advisor である。これは直接的にはルウェリン・スミスの次官引退を受けて、褒賞として作られたような側面も伺えた。「名誉あるが内実のない肩書き」Johnson (1968: 500)とも称された。先の「政府機能に関する委員会」の報告書の中で、経済学者の役割を規定するものもあった。こうした後押しもあり、このポストが新設されたのである。その役割は国際連盟などの各種国際会議にイギリスの経済問題代表として出席し、その意見を述べることであった (Cairncross & Watts 1989: 2)。その性格は通常の官僚ではなく、局の外側に位置するが、ある程度は官界と接触を保っている。元々は戦時体制から抜ける移行期に、通常の業務から解放されて複雑な問題を処理するという目的があった。しかしやがてその必要性は一時的ではなく、恒久的だと考えられた。「現代の経済問題に対する持続的で体系的な思考」(Llewellyn Smith

⁴¹小峯(2002)第 5 節で彼の経済思想を参照せよ。

1928: 240) は益々重要になってきたのである。

ルウェリン・スミスは実際に商務省内に一般経済課 General Economic Department を創設した。その目的は経済の状態を全体として継続的に緊密に観察することであったり (Llewellyn Smith 1928: 234) あるいは商業や産業では発生する諸問題を予想・監視・示唆することであった (Chester & Willson 1968: 294)。日常的な執行業務は何もなかったのである。しかしこの課は野望的すぎた (Chester & Willson 1968: 295)。ルウェリン・スミスは続けて経済参謀の提案もしたが、戦争終結で風向きは変わりつつあった。一般経済課は新しくできた課と統合されてしまい、さらにその統合先も 1920 年以降の急激な不況によって、歳出削減の対象となってしまった。1922 年のゲティス委員会 the Geddes Committee on National Expenditure 勧告 (ゲティスの斧) によって、新しい課は廃止されたのであった。この結果、1922 年の時点で経済の知を政策に反映させる手段は、主席経済助言官しか残されていなかったのである (Chester & Willson 1968: 322)。

次の主席経済助言官はシドニー・チャップマン⁴²Sidney J. Chapman (1871-1951) である。元々はケンブリッジ大学卒業でマンチェスター大学の経済学教授であり、ランカシャー綿産業の専門家であった。また弟子と共著で『失業』という本を書いている。彼は失業の実態を十分に承知しながら、経済学の内部で処理できないもどかしさも伺える。その後ルウェリン・スミスと入れ替わる形で、1919 年に商務省の次官に就任した。そして退官すると共に、前任者と同じく主席経済助言官に就いたのである。ただしこの時の助言官は政府に対してではなく、商務省に対してとなっていた。そして前任者と同じく政府を代表して国際会議に出席していたが、大蔵省関連の経済政策 (金融やマクロ経済政策) については、ほとんど助言を求められなかった (Cairncross & Watts 1989: 2)。彼は 1927 年から 1932 年まで主席経済助言官の地位にあった。

戦間期最後の主席経済助言官はリース・ロス Sir Frederick Leith-Ross (1887-1968) である。今回は商務省からではなく、大蔵省から派遣された。リース・ロスは官僚の頂点 Permanent Secretary には到達していない。内国収入庁 Inland revenue から鞍替えしてきたホプキンスに金融財政局長 Controller of Finance の座を奪われてから、副局長 Deputy Controller のリース・ロスには出世の見込みが薄くなってきた。そこで強力な次官であったフィッシャー Sir Warren Fisher (在位 1919-1939) が適当な地位

⁴² Komine (2001b: 3-3)、小峯(2002)第 6 節に詳しい。

を見つけてきたのである。ピーデンの推測を交えれば、フィッシャーは経済学を嫌い、次官を経験したとはいえ純粋な学者であったチャップマンの後釜として、古典専攻のリース・ロスを押し込めたのであろう (Peden 2000: 251)。また、商務省の定位置を奪うという目標もあったはずである。とにかくリース・ロスは 1932 年から 1946 年までこの地位にあった。今回は政府に対する助言官であった。ただし国際経済問題に対象は絞られていた。リース・ロス自身、その肩書きは本当の役目を意味していないと感じていた (Cairncross & Watts 1989: 3)。なお経済諮問会議 Economic Advisory Council の下に設置された経済情報委員会 Committee on Economic Information, 1931-1939 に、主席経済助言官としてリース・ロスが出席している (チャップマンも暫定的に出席した)。大蔵省から派遣されたフィリップス Sir Frederick Phillips (1884-1943) と共に、ケインズの考えが大蔵省に伝播する (感染するという意味ではなく、その考え方が批判的にせよ伝わるという意味) きっかけとなっている。

1946 年にリース・ロスがエジプト国立銀行総裁に転出してから、主席経済助言官は空位になった。1951 年にホール Sir Robert Hall がこの地位に復活したが、1964 年の引退と共に再び消滅した。ホールは経済部 Economic Section の統括者 Director でもあった (任期 1947-1961)。彼はケンブリッジ大学トリニティカレッジの経済学フェローであったが、配給省 Ministry of Supply と商務省の官吏経験があった (Peden 2000: 373)。主席経済助言官の地位は国際連盟の経済担当部門の相手方としての機能も果たした。しかしルウェリン・スミスによる当初の意気込みとは異なり、出世した官僚の名誉職になったり、官庁同士の縄張り争いを演じる面も出てきた。何よりも官邸・内閣がその助言をどこまで聞いたのか、そもそも助言を請おうとしたのか、という部分も否定的な評価しか今の段階では出てきていない。

補論 3 ヘンダーソン

1930 年代の経済諮問会議を語る際に、ヘンダーソン Hubert Douglas Henderson (1890-1952) について略述する必要があるだろう。ヘンダーソンはケンブリッジのエマニュエル校で学んだ。当時は少壮教授のピグーの下、ケインズ・レイトン・フェイなどの新進気鋭の講師陣であった。同級生にはロバートソンがいて、戦時中は同居するほどの仲だった。戦時中はレイトンの組織する商務省統計部で働き、官吏の仕事が認められて、1917 年には綿業統制委員会の秘書 (事務局) としてマンチェスターに派遣さ

れた。1919年にはケンブリッジのクレア校に講師として赴任し、ベストセラーとなる教科書『供給と需要』を執筆している。ヘンダーソンはその後、何回も学界の内外を行き来する。1923年にはケインズの強力な推薦によって、雑誌『ネイション』The Nation and the Athenaeumの編集長になった。この雑誌は元々ラウントリー家の資金によって1907年以来発行されていたが、財政難から幅広く人材を集めるようになった。そこでヘンダーソンに白矢が立ったのである（Moggridge 1992: 390-392）。その後1930年になるまで、『ネイション』は自由党の機関誌としての役割を果たしたのである。特にヘンダーソンとケインズの共著「ロイドジョージはそれをなしうるか」（1929.5）が有名である。これは総選挙の自由党公約「我々は失業を克服できる」を理論的に支持した論文である。大蔵省はこれらに対抗するため、大蔵省見解 the Treasury View を明文化せざるをえなかった。この時期のヘンダーソンは大規模な資本計画によって失業は克服できるとする楽観的な見解を、ケインズと共有しつつ自らも『ネイション』の社説で自説を強力に展開していた。そして自由党夏期学校に参加し、『イギリス産業の未来』の執筆者となったのである。

転機は1930年1月に訪れた。マクドナルド内閣は国民の代表を一同に集める経済諮問会議を開催したのである。ヘンダーソンは恒久の秘書として、就任した。ケインズに強く説得されたためである（Howson & Winch 1977: 25）。この時ヘンダーソンはLSEの講師職の誘いを断っている（その代わりに就任したのがハイエク Hayek）。全体会は経済参謀としてはほとんど機能しなかったため、下部組織として経済概観委員会が1930年2月に発足した。ケインズが議長で、ヘンダーソンが秘書である。1930年7月に発足した経済学者委員会では、ケインズ議長・ヘンダーソン・ピグー・ロビンズ・スタンプという委員構成になっている。ここでヘンダーソンは役人側の委員として認知されつつあった。労働党の政権奪取と前後して、ヘンダーソンの見解は大きく変わり、今やケインズに最も反対し大蔵省の強い味方として頼りにされるようになった。1931年7月に指名された経済情報委員会では、スタンプを議長としてケインズやコール・ロバートソンが入り、主席経済助言官としてチャップマン・リースロスも加わっていた。大蔵省のフィリップスもいた。この委員会にヘンダーソンは秘書として1934年まで参加した。

同じ頃にスタンプ卿 Lord Stamp が組織する委員会も発足し、ヘンダーソンは首相の毎月口頭で経済問題を説明する大役を果たすことになった。1939年の大戦勃発の直前には、政府が3人の経済学者を指名し、戦争遂行の経済的側面を調査した。その3人がスタンプ・ヘンダーソン・クレイである（PRO, CAB 87/72）。この組織はスタンプ調査と呼ばれた。その間、1934年にはオックスフォードのオールソウルズ校に講師と

して赴任し、「オックスフォード調査」を指揮したり、機関誌 Oxford Economic Papers を創刊したりしている。それらの業績が認められて、1945 年にはドラモンド教授となった。1950 年には王立経済学学会会長に選出された。このようにヘンダーソンは官界と学界を隈なく過ごしており、しかも経済の助言者として多くの政策決定過程に関与してきたのである。個人的にもケインズと交流があった。

参考文献

(1) Public Record Office

CAB 66/42, W. P. (43) 465, "Reconstruction Plans", Memorandum by the Paymaster-General, from Lord Cherwell to the Prime Minister: Churchill, 20 October 1943.

CAB 87/72, M. G. O. 32, "The Role of the Economists In the Machinery of Government", War Cabinet, Official Committee on the Machinery of Government, 15 November 1943.

MUN5/27/263/22, Report of the Machinery of Government Committee, Ministry of Reconstruction, presented to Parliament by Command of His Majesty, Cd. 9230, London: His Majesty's Stationery Office, 1918.

PREM 1/70, P. M. C. 9, "Economic General Staff", Notes by Mr. J. A. Hobson, 38-40, undated.

PREM 1/70, P. M. C. 10, "Economic General Staff", Notes by Mr. J. M. Keynes, 41-47, 10 December 1929.

PREM 1/70, P. M. C. 13, "Economic General Staff", Notes by Professor Clay, 25-26, 14 December 1929.

(2) ベヴァリッジの原典

Beveridge, W. H. [1923] "An Economic General Staff, 1, 485-486, The Nation and the Athenaeum, 29 December 1923.

Beveridge, W. H. [1924] "An Economic General Staff, 2, 509-510, The Nation and the Athenaeum, 5 January 1924.

Beveridge, W. H. [1930] Unemployment: A Problem of Industry (1909 and 1930),

London: Longmans, Green and Co.

Beveridge, W. H. [1931] *Tariffs: The Case Examined*, by a Committee of Economists under the Chairmanship of Sir William Beveridge, London: Longmans, Green & Co.

Beveridge, W. H. [1935a] "An Economic General Staff", 54-58, 5 March 1935, in Beveridge [1936a].

Beveridge, W. H. [1935b] "Engineers and Economics", 90-93, 4 June 1935, in Beveridge [1936a].

Beveridge, W. H. [1936a] *Planning under Socialism and other Addresses*, London: Longmans, Green and Co.

Beveridge, W. H. [1936b] "Soviet Communism", 346-367, *Political Quarterly*, Vol.7, London: Macmillan

Beveridge, W. H. [1937] "Planning under Democracy", 125-143, in Ernest Simon (ed.) [1938] *Constructive Democracy*, London: George Allen & Unwin Ltd.

Beveridge, W. H. [1942a] "Maintenance of Employment", 41-52, 30 July 1942, in Beveridge [1943].

Beveridge, W. H. [1942b] "New Britain", 80-97, 6 December 1942, in Beveridge [1943].

Beveridge, W. H. [1943] *The Pillars of Security, and other War-Time Essays and Addresses*, London: George Allen & Unwin Ltd.

Beveridge, W. H. [1944/1945] *Full Employment in a Free Society*, New York: W. W. Norton & Company, Inc. (First published by Allen & Unwin in 1944).

Beveridge, W. H. [1955] *Power and Influence*, London: Hodder & Stoughton.
『ベヴァリジ回顧録 強制と説得』伊部英男訳 至誠堂 1975。

(3) 英語文献

Addison, Paul [1977/1975] *The Road to 1945: British Politics and the Second World War*, London: Quartet Books (First published by Jonathan Cape Ltd, London in 1975).

Blaug, Mark [1992/1980] *The Methodology of Economics: Or How Economists Explain*, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

Booth, Alan & A. W. Coats [1980] "Some Wartime Observations on the Role of the

- Economists in Government", 177-199, Oxford Economic Papers, Vol. 32, No. 2, July 1980.
- Booth, Alan & Melvyn Pack [1985] *Employment, Capital and Economic Policy: Great Britain 1918-1939*, Oxford: Basil Blackwell.
- Burk, Kathleen (ed.) [1982] *War and the State: The Transformation of British Government, 1914-1919*, London: George Allen & Unwin.
- Burk, Kathleen [1982] "The Treasury; from Impotence to Power", 84-107, in Burk [1982].
- Cairncross, Alec & Nita Watts [1989] *The Economic Section 1939-1961: A Study in Economic Advising*, London: Routledge.
- Chester, D. N. [1951] "The Central Machinery for Economic Policy", 5-33, in Chester (ed.) [1951].
- Chester, D. N. (ed.) [1951] *Lessons of the British War Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chester, D. N. & F. M. G. Willson [1968/1957] *The Organization of British Central Government 1914-1964: A Survey by a Study Group of the Royal Institute of Public Administration*, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Chester, D. N. [1982] "The Role of Economic Advisers in Government", 126-159, in Thirlwall (ed.) [1982].
- Corry, B. (ed.) [1996] *Unemployment and the Economists*, Cheltenham: Edward Elgar.
- CW19 [1981] *The Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume 19 (Part 2), Activities 1922-1929, The Return to Gold and Industrial Policy*, Edited by Donald Moggridge, London: Macmillan.
- CW20 [1981] *The Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume 20, Activities 1929-1931, Rethinking Employment and Unemployment Policy*, Edited by Donald Moggridge London: Macmillan.
- Freeden, Michael [1978] *The New Liberalism: An Ideology of Social Reform*, Oxford: Clarendon Press.
- Freeden, Michael (ed.) [1989] *Minutes of the Rainbow Circle, 1894-1924, Camden Fourth Series, Volume 38*, London: Royal Historical Society, University College London.

- Furner, Mary O. & Barry Supple (eds.) [1990] *The State and Economic Knowledge: The American and British Experiences*, New York and Cambridge: Woodrow Wilson International Center for Scholars and Cambridge University Press.
- Furner, Mary O. & Barry Supple [1990] "Ideas, Institutions, and State in the United States and Britain: An Introduction", 3-39, in Furner & Supple (eds.) [1990].
- Haldane, Richard Burdon [1929] *Richard Burdon Haldane: An Autobiography*, London: Hodder and Stoughton.
- Harris, J. (1972) *Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy 1886-1914*, Oxford: Clarendon Press.
- Harris, Jose [1997] *William Beveridge: A Biography*, Oxford: Oxford University Press.
- Himmelfarb, Gertrude [1992/1991] *Poverty and Compassion: The Moral Imagination of the Late Victorians*, New York: Vintage Books, A Division of Random House Inc.
- Hopkins, Sir Richard [1951] "Introductory Note", 1-4, in Chester (ed.) [1951].
- Howson, Susan & Donald Winch [1977] *The Economic Advisory Council 1930-1939: A Study in Economic Advice during Depression and Recovery*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hutchison, Terence Wilmot [1964] 'Positive' Economics and Policy Objectives, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Hutchison, Terence Wilmot [1968] *Economics and Economic Policy in Britain 1946-1966 : Some Aspects of their Interrelations*, London: Allen & Unwin.
- Hutchison, Terence Wilmot [1977] *Knowledge and Ignorance in Economics*, Oxford: Basil Blackwell.
- Kaldor, Nicholas [1982] "Keynes as an Economic Adviser", 2-27, in Thirlwall (ed.) [1982].
- Komine, Atsushi [2001a] "Beveridge on Unemployment in 1909: three inflows and outflows", Niigata Sangyo University Discussion Paper Series, No.21, March 2001.
- Komine, Atsushi [2001b] "Contemporary Unemployment [1909]: Beveridge's

- First Programme”, Niigata Sangyo University Discussion Paper Series, No.22, October 2001.
- Komine, A. [2002] “The Making of Unemployment [1909]: Three Concepts Blended”, Niigata Sangyo University Discussion Paper Series, No.24, Niigata; Japan, January 2002.
- Jewkes, John [1932] "Book Review of Causes and Cures of Unemployment by Sir W. H. Beveridge", 98-99, Vol.42, The Economic Journal, March 1932.
- Johnson, Paul Barton [1968] Land Fit for Heroes: The Planning of British Reconstruction, 1916-1919, Chicago: The University of Chicago Press.
- Laski, Harold J. [1938] Parliamentary Government in England, London: George Allen & Unwin Ltd.
- Llewellyn Smith, Hubert [1928] The Board of Trade, London: G. P. Putnam's Sons Ltd.
- Low, Rodney [1982] "The Ministry of Labour, 1916-19: a Still, Small Voice?", 108-134, in Burk (ed.) [1982].
- Middleton, Roger [1996] Government versus the Market: The Growth of the Public Sector, Economic Management and British Economic Performance, c. 1890-1979, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Middleton, Roger [1998] Charlatans or Saviours? : Economists and the British Economy, from Marshall to Meade, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Moggridge, Donald [1992] Maynard Keynes: An Economist's Biography, London: Routledge.
- Peden, G. C. [2000] The Treasury and British Public Policy, 1906-1959, Oxford: Oxford University Press.
- Robbins, Lionel [1971] Autobiography of an Economist, London: Macmillan.
- Searle, G. R. [1992] The Liberal Party: Triumph and Disintegration, 1886-1929, London: Macmillan.
- Stocks, Mary [1970] My Commonplace Book, London: Peter Davies.
- Thirlwall, A. P. (ed.) [1982] Keynes as a Policy Adviser: The Fifth Keynes Seminar held at the University of Kent at Canterbury 1980, London: Macmillan.
- Webb, Beatrice [1984] The Diary of Beatrice Webb, Volume Three 1905-1924, the

Power to Alter Things, Edited by Norman and Jeanne MacKenzie, London: Virago Press Limited.

Winch, Donald [1969] Economics and Policy: A Historical Study, London: Hodder and Stoughton.

Winch, Donald [1980] "Economic Knowledge and Government in Britain: Some Historical and Comparative reflections", 40-70, in Furner & Supple (eds.) [1990].

Yellow Book [1928] Britain's Industrial Future, being the Report of the Liberal Industrial Inquiry, London: Ernest Benn Ltd.

(4) 邦語文献

小峯敦「初期ベヴァリッジの経済思想 独自の失業分析と先行者・同時代人との関係」
Niigata Sangyo University Discussion Paper Series, No.25, 2002年5月。

松浦高嶺『イギリス現代史』山川出版社 1992。

毛利建三『イギリス福祉国家の研究：社会保障発達の諸画期』東京大学出版会 1990。

*最も網羅的な視点は Winch (1969: 13-25)にある。経済学における知識そのものを扱う論考は Hutchison (1964)や Hutchison (1977)、経済学の方法を問う論考は Blaug (1992/1980) に詳しい。20世紀の政府機能拡大を扱う基本文献は Chester & Wilson (1968/1957)が最も古典的であり、最近の研究では実証データも扱った Middleton (1996: 177-211)が包括的である。国家と経済的知の関係については Hutchison (1968)、Furner & Supple (1990: 3-39)を参照せよ。具体的に戦間期のイギリスについて、経済政策の根源を考察したものに Booth & Pack (1985)、Tomlinson (1987)、Winch (1990)、Peden (2000)など多数ある。特に経済学者の与えた役割については、Hopkins (1951: 1-4)[大蔵官僚から見た経済学者の背積極評価]、Booth & Coars (1980)[1942~1943の政府機能委員会に注目]、Chester (1982)[行政機関や公的委員会に注目]、Kaldor (1982)[ケインズの政策助言に注目]、Middleton (1998)[ケインズを含む有力経済学者の助言の不適切さに注目]、Peden (2000: 22-25, 521-522)[大蔵省と経済助言の関連に注目]、など多くの先行研究がある。経済諮問会議については Howson & Winch (1977)、内閣経済部については Chester (1951: 8-33)と Cairncross & Watts (1985)が極めて有用である。特に失業問題と経済学者については Harris (1972)と Corry (ed.) [1996]に詳しい。