

現代イギリス地域政策の段階と特質（2）

若 林 洋 夫

目 次

- X イギリスの地域問題と地域政策
 - I 地域政策の形成期（1934～38年）（以上、第39巻第5号）
 - II 地域政策の戦時停止期（1939～44年）（以上、本号）
 - III 地域政策の確立・調整的後退期（1945～50年）
 - IV 「経済成長」下における地域政策の消極的不活動期（1951～57年）
 - V 地域政策再強化への過渡期（1958～62年）
 - VI 「英国病」下における地域政策の新段階と積極的展開（1963～75年）
 - VII 国際収支危機下における地域政策の調整的後退（1976～78年）
 - VIII サッチャー政権下における地域政策の段階的縮小と変質（1979年～ ）

II 地域政策の戦時停止期（1939～44年）

形成（端緒）期にあった1930年代のイギリスにおける地域政策は多少の成果をあげ始めた直後の1939年9月、第2次欧州大戦（そして第2次世界大戦）が勃発し、地域政策は十分に展開されることなく戦時＝国防経済に移行した。周知のように現代における列強間の戦争は国民経済のすべての資源を総動員した総力戦であり、かくしてイギリスの失業率はアメリカなど爾余の諸国と同様に国防経済への移行とともに急減し次第に完全雇用水準に到達した¹⁾。すなわち、戦争勃発直前の39年6月の失業率は6.4%（127.0万人）であったが、40年6月には3.1%（64.5万人）に半減し41年9月には1.5%水準に下落し、さらに戦時総動員体制のピーク時である43年6月には0.3%（6.0万人）といういわゆる“超

完全雇用（overfull employment）”状態となり、大戦終結時の45年6月でさえ0.5%（10.3万人）であった。²⁾

こうして、1930年代イギリスの全国的高失業下での地域間失業率の大きな格差の存在と特定不況区域における構造的長期的失業問題は国防経済によってさしあたり解消した。だが、30年代大不況の経験とケインズによる資本主義救済の処方箋の提出さらにその後の国防経済下における国民経済の国家管理の歴史的経験は早くも1941年には開始された戦後経済復興計画の政策論議に重大な影響を与え、その中で地域問題と地域政策も一つの重要な位置を占めたのである。かゝる視点から分析すべき重要な点は、第1に1940年1月のパーロー委員会報告であり、第2に1944年5月の『雇用政策白書』であり、さらにそれらと関連して1945～60年の地域政策の基礎をなす「1945年産業配置法」及び「1947年都市・農村計画法」の成立に結実していく政策思想の変化と行政機構の改革過程である。同時に、止目すべきことは爆撃目標となるのを回避し産業・工場を分散するという対独軍事戦略に規定された国防経済下での軍需産業を中心にした産業立地政策が1930年代の特別区域を抱えるイギリスの北部・西部の北東・スコットランド・ウェールズ3地域に相対的に傾斜したことであり、この事実が戦後初期の地域政策の展開と成果に決定的影響を与えたことである。

- 1) “完全雇用”水準なる概念を戦後経済復興に関する論議のなかでミード（James Meade）、ロビンズ（Lionel Robins）及びケインズが一致して確信していた賃金と物価の悪循環が発生する失業率ないし「実行可能な最低失業水準」（‘minimum practicable level of unemployment’）と見做した5%、またはベヴァリッジ・ケインジアン³⁾の3%の状態と規定するならば、戦時イギリスの場合には暦年基準で1940年ないし41～45年の5～6年間は完全雇用状態を継続したことになる（G. H. Cole (1956), *The Post-war Condition of Britain*, Routledge & Kegan Paul, p. 53; R. Jones (1987), *Wages and Employment Policy 1936-1985*, Allen & Unwin, p. 21; Fogarty, *op. cit.*, pp. 34-5, 46-7; Booth, *op. cit.*, p. 118.)。
- 2) Booth, *op. cit.*, p. 44. 統計上の時系列比較可能性を確保するため失業率は労働人口に対する被保険登録失業者数の比率として計算した。因みに、1939年の失業率を被保険労働人口を分母として計算すると8.0%になる。

II-1 『バーロー委員会報告』(1940年1月)と戦後地域政策への影響

前稿で言及したように、1937年3月、ポルドウィン政府は特別区域修正法案の審議に先立って産業立地政策に関する勅命委員会の任命を約束していた。同年7月、チェンバレン(Neville Chamberlain)内閣の下で元労働大臣＝バーロー卿(Sir A. Montague Barlow)³⁾を議長とし13名の委員で構成する「産業人口の配置に関する勅命委員会」(Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population)が任命された。バーロー委員会の報告書は1939年8月に完成したが、対独開戦のために印刷・公表されたのは翌40年1月であった⁴⁾。この報告書は、特に産業立地政策の地理的範囲とこれを統轄する中央行政機関の在り方をめぐって、「多数派報告」、これに署名しながら留保条件を付けた「留保覚書」及び「少数派報告」に分裂していた。

「多数派報告」は、随所⁵⁾でこの委員会が設置される契機となった1936年の特別区域コミッショナー＝スチュアート卿が第3次報告書で強調した点、すなわち特別区域の諸問題を解決するためにはその対極に位置する最大の過密区域であるロンドン区域(ロンドン及びホーム・カウンティーズからなるロンドン大都市圏区域)の工業開発規制の必要性を認め、要旨、以下の5点に整理できると思われる提案ないし勧告を行なった。

第1に、産業と人口の配置に影響力を行使する国家行動が必要であり、そのための中央行政機関(the Central Authority)として国家産業委員会(National Industrial Board)が設置されるべきであること。

第2に、その目的は、分散が望ましい過密都市区域を決定しそれらの区域からの産業と人口の分散と再開発の計画を作成し、さまざまな地域ないし区域における産業の適切な多角化を通じて産業と人口の均衡のとれた配置を達成することにあること。

第3に、こうした目的を達成するために、田園都市、衛星都市、産業団地の開発や農村都市ないし地域中核都市の拡張を利用することを政策手段として検討すること。

第4に、この問題に地域的に取り組むために地方行政府(Local Authorities)

に助成を供与するとともに、中央行政機関はすべての国土計画機構を検査する権限をもつべきこと。

第5に、この行政機関は、産業立地と天然資源の利用に関する調査を所管し、特定区域の不況を予測し、それが発生する前に開発を奨励することができるようにすること⁶⁾、以上である。

「多数派報告」、3委員の「留保覚書」、さらに別の3委員の「少数派報告」は国家行動の目的と既存の行政機構とは別個の中央行政機関の必要性では一致しながら、主としてこの行政機関に与える権限に関して一致しなかった。「多数派報告」は商務大臣（President of the Board of Trade）が関係各大臣（保健相・労相・運輸相・スコットランド相）との協議を経て任命する議長と3名の委員から構成される国家産業委員会を設置することを勧告した。この委員会は、調査・助言・広報・年次報告機能ばかりでなくロンドン大都市圏区域における追加工業用建築物を規制する執行権限をもち、かつこの権限は緊急勅令（Order in Council）でその他の区域に拡張できるものとした。同時に、特別区域法におけるコミッショナー機構を存続させ、国家産業委員会との協力関係を提起した⁷⁾。

「多数派報告」に署名しながら「留保覚書」を起草した3名の委員（J.H. ジョーンズ＝リーズ大学教授、G.H. トムソン氏及びW.E. ホワイト卿）は、国家産業委員会が急成長・過密区域と衰退区域の均衡的調整という国家行動の目的を達成するためには産業開発の規制と誘導が必要であり、その対象は当然ロンドン区域だけでなく全国に及ぶべきであり、政府が爾余の地域の生活と労働に一層有利な条件を創りだしそれによってロンドン周辺で就業先を捜す誘因を減殺することが重要であるとした。したがってまた、彼等は特別区域コミッショナーの権限は新設されるこの委員会に委譲し、委員会は実施計画の執行機関として地域ないし地区機関をもつべきである、としたのである⁸⁾。

「少数派報告」を起草した別の3名の委員（L.P. アバクロンビー＝ロンドン大学教授、H.H. エルヴィン氏及びヒキンズ女史）は、「多数派報告」に署名しなかった理由をこの報告が「問題の緊急性を十分積極的に明らかにせず、したがって抜本的な改革に向けての主張に説得力を欠いている」点にあるとしたうえで、全

国に互る産業開発の合理的均衡を確保するためには独立した行政機関＝省庁(a Government Department)が必要であり、それを欠いているためにこの20年間に互る不況区域の悲劇、都市の過度の成長や農村地方の破滅が引き起こされたのである、と主張した。そして、この新しい省は完全な執行権限をもって中央・地方行政機構に組み込まれ、保健省の計画機能と若干の住宅供給機能・運輸省の若干の計画機能を継承し、特別区域コミッションの職務を移管され対象区域を全国へ拡大すべきである、とした。⁹⁾

こうした主として地域間の産業と人口の均衡のとれた配置と発展をめざす政策が如何なる行政機構に担われるべきかという点をめぐる3者の意見の相違は、産業と人口の地域間配置の現状及び政策とそれを扱う機構の不相当性を一致して厳しく批判している共通点と比較して、カリングワースが指摘し、またその後の事態の経緯から判断して、大した重要性をもたなかった、と評価しうる。¹⁰⁾

バーロー報告は大戦勃発直後に公表されたタイミングの悪さ故にさしあたり政府部内の狭い範囲内にしか影響を与えなかったといわれてはいるが、後述するように1941年から45年に及ぶ戦後経済復興計画に関する重要な影響を与えた文書の一つである。その意味で、バーロー報告はイギリス地域政策の“画期的な里程碑”となったのであり、かゝる評価は管見の限りでイギリスにおける経済地理学者や計画・行政学者のほぼ一致した見方である。¹¹⁾

3) バーロー卿の経歴については、Loebl, *op. cit.*, p. 349. を参照。

4) *Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population: Report (the Barlow Report)*, January 1940, Cmd. 6153 (邦訳、伊藤喜栄・小杉毅・森川滋・中島茂訳『イギリスの産業立地と地域政策：バーロー・レポート』ミネルヴァ書房、1986年)。これは、本文243ページと77ページに互る7項目の付録(Appendix)で構成されているかなり膨大な報告書である。本文は、バーロー議長を含む10名の委員が署名した「多数派報告(The Majority Report)」、多数派報告に署名しないうえでの3名の委員による「留保覚書(Note of Reservations)」及び残りの3名の委員によるいわゆる「少数派報告」から構成されている。本稿では「多数派報告」の結論部分に当る「改善策(PART IV. REMEDIES)」の勧告内容を中心に分析する(邦訳の該当箇所を掲示するが、訳文は筆者による)。

5) *Barlow Report*, pp. 38-40 (paras. 86-7), 83-4 (paras. 168-71), 200-1 (para.

- 426). 邦訳, 37-8, 78-9, 199ページ。
- 6) *Barlow Report*, pp. 201-7 (paras. 428-32). 邦訳, 199-205ページ。cf. A. J. Odber (1965), *Regional Policy in Great Britain*, from: *Area Redevelopment Problems in Britain and the Countries of the Common Market*, A report prepared for the Area Redevelopment Administration of the U S Department of Commerce by the Institute of Industrial Relations, Univ. of California at Los Angels, p. 335; D. Keeble (1976), *Industrial Location and Planning in the United Kingdom*, Methuen, p. 222; J. B. Cullingworth (1985), *Town and Country Planning in Britain* (The New Local Government Series 8), 8th ed., G. Allen & Unwin, pp. 8-10; Lee, *op. cit.*, p. 156; McCallum, *op. cit.*, pp. 5-6; Randall, *op. cit.*, pp. 23-4.
- 7) *Barlow Report*, pp. 204-7 (para. 432). 邦訳, 202-5 ページ。cf. McCrone, *op. cit.*, p. 103; Odber, *op. cit.*, p. 335; Randall, *op. cit.*, p. 24; Cullingworth, *op. cit.*, pp. 10-1.
- 8) *Barlow Report*, pp. 208-17. 邦訳, 207-16 ページ。cf. Odber, *op. cit.*, pp. 335-6; McCrone, *op. cit.*, p. 103; Randall, *op. cit.*, p. 24; Cullingworth, *op. cit.*, p. 11.
- 9) *Barlow Report*, pp. 218-32. 邦訳, 217-31ページ。cf. Odber, *op. cit.*, p. 336; McCrone, *op. cit.*, p. 103; Randall, *op. cit.*, p. 24; Cullingworth, *op. cit.*, p. 11.
- 10) Cullingworth, *op. cit.*, pp. 11-2.
- 11) 1960年代にイギリス地域政策の包括的な分析を試みたマクローンはバーロー報告を「イギリスの地域問題に関する思想の発展における里程碑 (landmark) であった」(*op. cit.*, p. 104) と評価し, ランダールは「この報告は地域問題に関する思想の発展における傑出した里程碑 (an outstanding landmark) であり, 戦後期に大きな影響を与えた」(*op. cit.*, p. 23) と見なし, カリングワースも「バーロー報告は重要な歴史的里程碑 (an important landmark) であるばかりでなく, 少なくとも四半世紀の間, 若干の主要な勧告が計画政策の基礎として受け入れられたが故に重要なのである」(*op. cit.*, p. 8) と高く評価した。ブラウン, ロー, マッカラムやローブルもほぼ同様である。

他方で, 経済史家のブースは, 「第2次大戦中に展開された政策措置が戦後政策形成にヨリ重要な影響を与えたのであり, これと比較すれば1930年代の実験的な特別区域計画やバーロー報告の戦前的な急進的提言の重要性は劣る」(A. Booth, *The Second World War and the Origins of Modern Regional Policy, Economy and Society*, Vol. 11, No. 1, Feb. 1982, p. 1. [以下では, *2nd World War* と略称する]) と主張しながら, それにも拘らず同時にマクローンの上述の

評価に肯定的に言及している（*op. cit.*, p.5）のである。とはいえ、マクローンやブラウンなどこの問題を扱っているかなりの論者が国防経済下での国民経済及び民間産業に対する国家の直接的で包括的な統制・管理の経験が戦後地域政策に与えた重大な影響を見過している、とブースが厳しく批判している（*op. cit.*, p.4）点は首肯できるところであり、本稿ではこの論点も分析する予定である。

Ⅱ-2 第2次大戦期における軍事戦略的産業立地政策と特別区域

第2次欧州大戦の勃発によって固有の意味の特別区域政策は中断された。しかし皮肉なことに、30年代には構造不況に陥っていた特別区域の伝統産業は大戦期間中にフル稼働の生産を持続し、当該地域の失業率はいわば劇的な減少を経験した。

国防経済下における産業経済の発展は極めて跛行的であり、兵器生産は鉄鋼業・重機械工業に膨大な需要をもたらし、軍艦や輸送船需要は造船業を復活させ、弾薬生産は化学工業の高い生産水準を持続させた。しかし、国民経済レベルで失業率を劇的に減少させ“超完全雇用”状態を創り出したのは何と言っても徴兵によって巨大化した軍隊の存在である。すなわち、軍隊・婦人補助業務及び常設の民間防衛隊（Civil Defence）の総兵員は1939年6月の56万人から国防経済最盛期の43年6月には509万人に膨れ上がり労働人口（2229万人）の1/4近くに達していたのである。さらに、広義の軍需産業（金属、機械、自動車、航空機・その他車輛、造船・同修理業、金属製品、化学製品、爆薬、燃料油等）の就業者は同じ期間中に311万人から523万人（狭義の軍需産業就業者は250万人）に増加した。他方で、広義の基礎産業といえる産業群（農業、鉱業、公務、公益事業、運輸・海運等）は468万人から503万人へとほぼ横這いで推移した。さらに、不要不急の民需産業・軽工業（食料・飲料・タバコ、建設業、民需用機械、繊維・衣料品、ブーツ・靴、皮革、木材、紙、陶磁器・ガラス・レンガ、流通業、金融、専門サービス等）の従業者は1013万人から686万人へと激減した。¹²⁾

したがって、後述するように、政府・議会内外における戦後経済復興論議の中で戦時動員の解除後に30年代大不況が再来するのではないかという深刻な懸念が頭をもたげたのは当然の成り行きであろう。

ところで、こうした国民経済の跛行的な展開の背景にはチャーチルに率いられた戦時挙国一致政府による国民経済の広範囲の直接統制があった。¹³⁾すなわち、政府は軍需に強くシフトした民需との全面的な生産バランス規制を目的として原料（特に戦略物資）割当制を実施し、輸出入・労働力配分・資本設備配分を統制し、建築認証制度さらに消費者物価統制、配給制度を含む流通統制も実施した。¹⁴⁾

この戦時経済統制が戦後地域政策の策定過程にとって重要なのは、1940～44年に繰り返されたドイツ空軍によるイギリス本土、就中、ロンドンやイングランド東部・南部の沿岸地域への爆撃が、開戦当初から進められた婦女子・学童の大量疎開とともに、軍需産業を中心にした膨大な数の工場・オフィスの爆撃目標の遠隔地への移転ないし分散を推進するという軍事戦略的観点からの全土を対象とする産業立地政策を強力に展開させることになった点である。¹⁵⁾

一方で、特に1940年10～11月のドイツ軍による激しい空爆が軍需生産に深刻な打撃を与えた直後の翌41年2月、商務省は「工場・倉庫スペース統制部」(the Control of Factory and Storage Space)を設置し、統制部は直ちに工場・倉庫建物登記簿を収集し、こうした建物の調査・配分を地域毎に行なう管理権を行使した。こうして、かゝる工場・倉庫スペースに対するすべての請求はこの統制部を通じて行なわれることになり、41年7月に施行された「産業立地（制限）令」(the Location of Industry [Restriction] Order)の下で3000平方フィート(279 m²)以上の建物を使用（建築許可自体は建設省の所管）する場合は事前に商務省からの許可証取得を義務づけたのである。1944年初めには統制部は2億平方フィート(1861万m²)以上のスペースを割り当て、この行政経験が平時（戦後）の産業立地に影響力を行使する可能性を提供したのである。同時に、調達省(the Ministry of Production)は生産能力部(Capacity Division)を設置し、労働供給が極めて逼迫している区域には政府調達物資の新規発注を防ぐ措置を講じた。これらが爆撃目標外に位置し不況区域が集中し労働力余剰が存在する北部（北東沿岸区域は微妙な位置にあり実際、特別区域政策により建設された国営ティーム溪谷産業団地は2回の空襲を受けた）および西部に軍需生産をシフトさせる結果

をもたらし¹⁶⁾た。

この点を大戦初期の工業建設プロジェクトの産業別地域別構成（商務省産業開発年次調査[Board of Trade's Annual Survey of Industrial Development]）で見たのが表Ⅱ-1である。戦前の1933～38年と1939年9月～41年6月のプロジェクト件数（推定雇用数15～35万人）を地域別に比較すると、グレータ・ロンドンを中心とするイングランド東部・南部で半減し（47.2%⇒20.7%）、マンチェスターやマージィサイドを含む北西部（機械・食料・繊維・化学）とバーミンガムを中心とするミッドランズ（機械・鉄鋼・衣料品・運搬機械）がかなり増加し、北東部（鉄鋼・機械・食料）は2倍化、スコットランド（機械・鉄鋼）は2倍以上となり工業立地の北部・西部シフトは明白となっている。また、産業的には機械産業・非鉄金属が2倍化し、化学・鉄鋼・食料も数十%の水準で増加した。ウェールズの数字が極めて小さいのは次に検討する国営軍需工廠（Royal Ordnance Factories）が統計に含まれていないことと戦前に着手され開戦後に竣工したプロジェクトがかなりの件数に上ったという事情によるものである¹⁷⁾。

他方で、1935年から開始された再軍備計画の中で既に帝国防衛委員会（the Committee of Imperial Defence）は、同年、ロンドン及びその近郊の3つの国営軍需工廠の安全な地への移転を勧告し、また陸軍省（War Office）と海軍本部（the Admiralty）は新規国営軍需工廠をドイツ空軍の爆撃範囲外の特別区域を含む地域に立地しようとしていた。1937年には大蔵省は国防諸省に高失業区域に軍需発注をするよう促し新規国営軍需工廠立地を特別区域政策とリンクさせようとし、大戦勃発前には新規軍需工場は軍事的技術的に可能な場合には高失業区域に立地するという政策合意が成立していた。こうして、中央政府は1942年末までに国防予算から各種軍需工場建設に6億7500万ポンドを投資した。すなわち、軍需省（the Ministry of Supply）所管の国営軍需工廠に1億6150万ポンド、軍需省・航空機製作省（the Ministry of Aircraft Production）所有の貸与工場（agency & shadow factories＝民間企業経営）に2億2000万ポンド、戦後に政府に返還する予定の工場に2億8200万ポンド、さらに民間所有工場に1150万ポンドである。42年8月に稼働中の42の国営軍需工廠に30万人が雇用されていたが、

表Ⅱ-1 第2次大戦初期の工業建設プロジェクトの産業別地域別構成 (1939年9月~1940年12月)

産 業	地 域					グレート・ブリテン の 台 計			
	地		域						
	北東部	スコット ランド	ウェールズ	南部・ 南西部	グレート・ ロンドン		ミッド ランズ	東部諸州	北西部
非 金 属 鉱 物 製 品	4	1	—	—	4	—	—	1	10
レンガ・陶磁器・ガラス	5	2	—	—	—	—	—	3	16
化 学	7	1	—	—	7	—	—	20	37
鉄 機 械 産 品	69	11	2	1	6	2	2	18	141
運 搬 機 械	41	21	1	4	45	1	—	51	214
非 鉄 機 械	1	2	1	2	8	—	—	5	33
織 物	4	1	1	1	6	—	—	7	31
織 物	7	2	—	1	3	3	—	26	54
皮 衣	1	1	—	—	—	—	—	1	7
食 料	3	1	—	2	4	—	—	10	37
食 料・飲料・タバコ	16	8	1	6	10	5	—	27	83
材 料	3	—	—	1	4	—	—	4	12
紙・印刷・文具	5	4	—	1	9	—	—	9	34
雑 貨	11	2	1	1	23	—	—	14	63
未 確 認 製 品	31	22	2	9	54	1	—	58	238
地域別総件数	208	79	9	29	183	18	254	1,010	
構 成 比	20.6%	7.8%	0.1%	2.9%	18.1%	22.8%	1.8%	25.1%	99.2%
1939.9~41.6 構成比	20.3%	9.7%	0.7%	2.6%	16.6%	22.1%	1.5%	26.6%	100.1%
1933~38年構成比	10.1%	4.0%	1.6%	4.1%	39.8%	16.3%	3.3%	20.9%	100.1%

(備考) ① プロジェクト総数1,010件のうち、工場拡張が696件、工場拡張が268件、工場新設が268件、工場拡張が696件、工場再建が43件である。

② 1939年9月~41年6月の構成比欄のプロジェクト総件数は1,218である。

③ このプロジェクトには国営軍需工廠 (Royal Ordnance Factory) を含んでいない。

(資料) M. P. Fogarty, *Prospects of the Industrial Areas of Great Britain*, pp. 54-5 (Table 16) より作成。

雇用人員1万～2万5000人に達するほとんどの大規模工場はいわゆるセヴァン＝ウォッシュ線(a line from the Severn to Wash)の北部及び西部に立地されたのである。30万人の労働者のうち60%にも上る18万人は婦女子であり、平時には余り就業経験をもたない婦女子が41年の就業登録令(the Registration of Employment Order)¹⁸⁾により徴用された。

- 12) Booth, *2nd World War*, p. 7; do, *British Economic Policy 1931-49*, p. 44; Fogarty, *op. cit.*, pp. 44-51.
- 13) 第2次世界大戦におけるイギリス経済の全体像については、さしあたり S. Pollard (1983), *The Development of the British Economy 1914-1980*, Edward Arnold, Chap. 5: The British Economy in Total War, 1939-1945, を参照。
- 14) Fogarty, *op. cit.*, pp. 39-44, 51-2; Booth, *2nd World War*, pp. 7-8.
- 15) Cullingworth, *op. cit.*, pp. 12-3; D. W. Parsons (1986), *The Political Economy of British Regional Policy*, Croom Helm, pp. 63-4. 因に、大戦中の疎開は約250万人と推定され、工場・オフィス移転政策の結果とともに、1939年6月～42年4月にはロンドンを筆頭にイングランド東部・南東部の民間人の人口は156万人=11.4%も減少し、南西部・ミッドランズ・ウェールズなどに移住した(Fogarty, *op. cit.*, pp. 39-44)。
- 16) Fogarty, *op. cit.*, pp. 50-2; Booth, *2nd World War*, pp. 7, 11; Loebel, *op. cit.*, p. 197; Parsons, *op. cit.*, pp. 63-4.
- 17) Fogarty, *op. cit.*, pp. 54-9.
- 18) Fogarty, *op. cit.*, pp. 41, 52-3, 56-8; Loebel, *op. cit.*, pp. 226-9.

II-3 戦後経済復興政策の形成過程と1944年『雇用政策白書』における地域政策の位置

本節では、主として1941年から開始された戦後経済復興政策の形成過程とそ
 の中での地域政策に関する論議の特徴、さらに『1944年雇用政策白書』の成立
 経過とその中での戦後地域政策の方向づけについて検討したい、と考える。¹⁹⁾

- 19) 戦後経済復興計画の政策論議の総括的経過については、Booth, *British Economic Policy 1931-49*, Part Two: The Second World War; Pollard, *op. cit.*, Chap. 5-Sec. 6: Plans for Post-war Reconstruction, を参照。

Ⅱ-3-1 戦後経済復興政策形成過程における大蔵省と内閣官房経済部の対立 戦後復興の論議は1940年8月の戦時内閣戦争目的委員会の設置に始まり、その流産の後、翌41年1月には戦後復興委員会設置に続きその下に議長名を冠した周知の「ベヴァリッジ委員会（社会保険・関連サービス委員会）」、国土計画に関わる「ユスウォット委員会（土地開発補償・居住環境改善委員会）」や「スコット委員会（農村区域土地利用委員会）」等とともに、戦後の財政・雇用政策を論議する国内経済問題委員会（the Committee on Post-War Internal Economic Problems）が省庁間委員会として設置された。この委員会設置の契機になったのは1940年末にチャーチル首相の指示で内閣官房長官＝ブリッジス（Edward Bridges）が創設間もない中央経済情報部（the Central Economic Information Service）を分割して中央統計局（the Central Statistical Office）とともに新設した内閣官房経済部（the Economic Section of the Cabinet Office²⁰⁾）の副部長J. ミードが起草し、41年7月に政府部内で回覧された「失業回避のための国内措置」（Internal Measures for the Prevention of Unemployment）と題する報告書であった。しかし、本格的な論議が開始されたのはあのベヴァリッジ報告が公表された42年12月以降のことである。²¹⁾

戦後国内経済復興論議における基本的な対立の構図は1944年5月の『雇用政策白書』の閣議承認後さえ戦前の平時単年度均衡予算原則に固執する大蔵省（最後の有力なチェンバレン派といわれた大蔵大臣ウッド卿 [Sir Kingsley Wood: 1940-43]、第一次官ホプキンス卿 [Sir Richard Hopkins: 1942-45] 及びケンブリッジ大学経済学講師 [1919-23] 出身で大蔵省経済顧問のH. ヘンダーソン [Hubert Henderson: 1939-44]）と反循環的（循環期間内均衡）予算を提唱するミードを中心とする内閣官房経済部を基軸とし、そこに各省庁の利害が絡み合う形で展開された。

本稿では両者の論争の展開過程を逐一フォロー・アップする余裕もないし必要性も必ずしもないと思われるが、両者の主張を要約すれば次のようになる。大蔵省の見解は、まず戦後予算政策の核心は経済情勢に応じて年次償還率を調整する減債基金にありしたがって戦時の追加的な重課税に対する減税と低利率を容認し均衡予算を維持すべきであるという1930年代のいわゆる正統派予算

政策の焼き直しであった。そして戦後失業は資本財ないし輸出産業の急速で永続的な縮小に原因があり、したがって地域的・構造的な性格をもち随時特別の多面的な具体的アプローチを必要とするが、本質的に必要なことは事業信託を維持し産業効率化を奨励することであり、かくして不均衡予算の無限定な継続は信用を損ない究極的には安定と雇用を脅かす、とするものであった。これに対する経済部の見解は、雇用問題を本質的に財政支出維持問題と見做し戦間期の構造的失業の再現を回避するために労働力の効果的な流動化を想定し、消費に影響を与える措置、特にミードは社会保障分担金の変動的調整による自動的な反循環的装置に期待した。同時に、不況を相殺する予算赤字と好景気時の予算黒字により一定（循環）期間内で予算均衡を図ろうとするものであった。²²⁾

包括的かつ統一的な社会保障制度を提案したベヴァリッジ報告は1943年1月に閣議に提出された。そこで、ウッド蔵相はベヴァリッジが財政計算の前提にしていた失業水準（8.5%）に対するヘンダーソン経済顧問の疑問（第1次大戦直後の1918～22年の経験に照らして10%の失業率さえ正当化できない楽観的な見通しであるという疑問）を指摘し、こうした悲観的な見通しと予測される膨大で持続不能な費用負担という理由に基づいて同報告に反対し、同時にその批判はミードの社会保障分担金の変動的調整提案に及び、さらに大蔵省とケインジアンとの見解の相違にまで行き着いた。こうして、大蔵省と内閣官房経済部とが戦後経済の進路と大量失業回避の可能性という政治的に極めて高度な慎重さを要する問題での対立が今や鮮明になったので、その解決は閣僚間で行なわざるをえなくなった。同日の閣議は閣内委員会構造を改定し、枢密院議長アンダーソン卿（Sir John Anderson: 1940-43; 大蔵大臣1943-45）を議長とする「復興優先課題に関する内閣小委員会」²³⁾（the Cabinet's Sub-Committee on Reconstruction Priorities）を新設した。²⁴⁾

チャーチルはベヴァリッジ・プランに消極的姿勢を示したが、決定的な推進的圧力が労働党出身閣僚、特に内相モリソン（Herbert Morrison: 1940-45）から発せられた。アンダーソン卿は同月の第1回復興委員会会合でベヴァリッジ・プランは世論の強い支持を受けていることを力説して、ベヴァリッジ報告を歓

迎する姿勢を示す一方で拘束的関与は排除するという妥協的態度を当初から示し、同時に大蔵省、経済部及び中央統計局が戦後の国民所得と政府支出の推計を行ない、いかなる要素が戦後の国民所得を増加させ政府支出を引き下げるかを検討するように要請した。彼のこうした委員会運営の方向づけは少なくとも大蔵省の戦後のかなりの規模の関与を回避する努力は失敗した、と評価された。²⁵⁾

- 20) 内閣官房経済部は1940年12月～41年1月に組織され同年半ばには確立し、部長＝L. ロビンス (Lionel Robins＝ロンドン大学 [LSE] 経済学教授兼任)、副部長＝J. ミード (James Meade＝オックスフォード大学経済学講師⇨国際連盟経済部⇨内閣官房専任)、委員＝S. デニソン (Stanley Dennison＝スワンジ大学経済学教授兼任)、M. フレミング (Marcus Fleming＝国際連盟財政部⇨戦時経済省⇨経済部専任)、D. チェスター (D. N. Chester＝マンチェスター大学行政学講師兼任)、R. トレス (Ronald C. Tress＝エグゼター大学経済学副講師⇨経済部専任)、P. チャントラー (Philip Chantler＝マンチェスター大学行政学講師⇨英国ガス公社顧問⇨経済部専任) 及び N. ウォッツ (Nita Watts＝経済部専任) の8名で構成され、主として戦後復興政策に関する「ブレイン・トラスト」として政府機構の中で重要な役割を果たした。

経済部の中にケンブリッジ出身者は一人もいなかったが、1930年代のケインズ理論の登場と発展に関わってきた唯一の人物であったミードが多少の意見の相違はあるものゝケインズ計画に基づく戦後国内経済政策立案の推進的役割を果たし、ケインズが担当した戦後対外政策との間でいわば分担関係が成立していたのである。ところで、周知のように、経済部の部長ロビンスはオーストリア学派＝ハイエクの資本分析にかなり影響をうけ30年代におけるケインズの最も厳しい批判者の一人であった（ハイエクをLSEに招聘）が、大戦勃発を前後してケインズと和解し、政策面ではかなり用心深いケインジアンになっていたことが経済部が政府部内のケインズ派の中心になっていく上で貴重な役割を果たしたのである。(Booth, *op. cit.*, pp. 49-50, 180-1, 183-5)

- 21) Cullingworth, *op. cit.*, pp. 13-4; Booth, *op. cit.*, pp. 93-4; Jones, *op. cit.*, p. 20.
 22) Booth, *op. cit.*, pp. 69-70, 93-4; Jones, *op. cit.*, p. 24.
 23) ベヴァリッジ報告の成立過程、基本的内容や政府部内・世論の反応の詳細に関しては次の文献を参照。毛利健三『イギリス福祉国家の研究』東大出版会、1990年、「第3章 現代イギリス福祉国家の原像——ベヴァリッジ・プランの歴史的な位置——」。本書から多くのご教示を受けた。
 24) Booth, *op. cit.*, pp. 95-7.
 25) Booth, *op. cit.*, p. 98.

Ⅱ-3-2 戦後雇用運営委員会の設置と産業立地政策の提案 しかし大蔵省の従来の伝統的立場になお固執する態度のため復興優先課題委員会の審議はデッドロックに陥っていた。だが、一方で連合軍勝利の見通しが戦後世界への世論の関心を掻き立て、他方で軍需省の勤労働員解除の開始により戦後雇用見通しへの懸念が出され始めた43年7月、復興優先課題委員会でアンダーソン議長は、期限付き(同年11月末まで)で個別具体的な問題——産業立地、労働力流動化と構造的失業、公共投資の管理とタイミング、民間投資の管理とタイミング、消費の規制及び労使双方の制限的慣行——を検討するホプキンス大蔵省第一次官を議長とする「戦後雇用に関する運営委員会」(the Steering Committee on Post-War Employment)の設置を提案し「一致した政策に役立つ包括的で概要的な見解」となる報告書を提出することを希望した。ホプキンス委員会と呼ばれた高級官僚から成るこの委員会は、大蔵省からホプキンス第一次官の外に、A. バーロー卿(Sir Alan Barlow)、イーディ第三次官(Sir Wilfred Eady)、労働省からT. フィリップス卿(Sir Thomas Philips)、商務省からA. オーヴァトン卿(Sir Arnold Overton)、復興官房部(the Reconstruction Secretariat)からA. ハースト卿(Sir Alfred Hurst)、さらに内閣官房経済部長ロビンズ教授の7名構成で、数の上では大蔵省が圧倒していたといえるが、ロビンズ教授の存在が重要であった。²⁶⁾

こうした雇用・財政政策を中心とした戦後経済復興計画というマクロ経済的フレームワークの論議のなかに、戦後地域政策論議が組み込まれていったのである。ところで、戦後経済復興計画の中に地域政策の新たな枠組みを填めていく上で重要な役割を果たしたのは商務省である。すなわち、前稿で詳述したように1930年代の地域政策の主管省庁は労働省であったが、第1に前節で指摘したように国防経済下で商務省が41年2月設置した工場・倉庫スペース統制部はそれらの建物登記簿を収集しかつ地域毎の調査・配分を実施し、同年7月には3000平方フィート(279m²)以上の建物を使用(⇨建設)する場合は事前に商務省からの許可証取得を義務づける(戦時工業用建築物規制)事実上の戦時産業立地政策を実施していたことであり、第2に42年2月に労働党出身のH. ダルトン

(Hugh Dalton²⁷⁾の商務大臣就任が重要な画期となったことである。

工場・倉庫スペース統制部の初代部長に就任したグラスゴーの事業家 C. ウィア卿 (Sir Cecil Weir) は42年1月には早くにも産業立地は戦後計画の基礎的要素になるであろうし、10人以上の労働者または3000平方フィート (279 m²) 以上の工場の登録がこの計画を首尾よく進めるのに不可欠であると主張しており、同年5月には統制部は戦後復興委員会に工業用建築物新設の許可制という戦時慣行の平時への継続的適用を勧告する覚書を提出した。²⁸⁾

他方、ダルトンは商務大臣就任を1936年に労働党不況区域調査委員会議長として始めた仕事に決着をつける機会であると感じ、この苦境の克服策はこれらの区域に新しい多様な産業を誘致する(労働者に仕事を持ってくる)ことであると確信していた。他方で、彼はバーロー委員会での商務省証言が「いかなる有効な産業立地規制にも反対するという極端な自由放任主義的偏向をもっていた」ことに立腹し(41年2月以来同省高官の見方は変わりつゝあったが)、省の政策はあらゆるレベルで変更しなければならないことを彼らに通告した。とはいえ、ダルトンは彼の政策目標を実施に移す明確な構想をもっていなかったため、省内にこれらの問題を検討する復興部 (Reconstruction Department) を設置した。²⁹⁾

商務省復興部は官僚と学者で構成され、初期の作業は主として臨時次官補に就任していた G. C. アレン教授 (George Cyril Allen: 1933-47年=リヴァプール大学経済学教授, 1941-53年=物価規制委員会委員) がロンドン大学経済学助教授から官僚に転身した H. ゲイッケル (Hugh Gaitskell: 1940-42年=戦時経済省⇨1942-45年=商務省) の補佐を受けて戦間期不況区域をめぐる産業立地に関する理論的検討を行い、1943年5月7日付文書で、① 立地政策は誘導策に加えて戦間期よりもはるかに厳しい強制的権限に頼らねばならないこと、② 大企業に大戦終了時に不況区域への進出を勧誘し小企業への財政的誘導策を節約することは一般的利益に叶うこと、③ この政策は労働省よりはむしろ商務省により指揮されるべきこと、を勧告した。この文書は内部覚書に留まっていたものであるが、戦後地域政策の基礎となった1945年産業配置法の多くの特徴を予測するものであった。省内検討作業を背景にして、例えば同年5月18日付で復興優先課

題委員会に内閣官房経済部が提出した文書「雇用の維持(Maintenance of Employment)」に関して、ダルトンはマクロ経済レベルの総需要維持の必要性など一部の論点に同意しながらも、他方で構造的失業に対しては経済部はむしろ労働力流動化に関心を示して不況区域の問題に焦点が当たっていないと批判し適切な措置を取らなければ問題が再発すると警告し、完全雇用を保証するためには何らかの全国的な産業立地規制が不可欠であるとする覚書を作成し、ホプキンス委員会の場で商務省とミードを中心とする経済部との相違点が鮮明になった。したがってまた、戦後復興問題で戦時連立内閣における労働党閣僚と多くの点で一致点を共有していた経済部ケインジアンにとって産業立地を含む戦後地域政策構想は大蔵省との主要論争点との関連で後景に退いていた³⁰⁾、とも言うるのである。

そこで、ダルトンは産業立地政策の必要性を支える一層の根拠を揃えるために戦前不況区域の戦後雇用に測に関する各種調査に着手させた。これらの調査の予備的結果は商務省が43年10月18日のホプキンス委員会(戦後雇用に関する運営委員会)に提出するために作成した「産業立地」と題する覚書の中に挿入された。覚書はダルトンが前月に軍需省からスカウトしたD.ジェイ(Douglas Jay)³¹⁾が起草した戦後地域政策の骨格をなすものであった。ジェイが入省するまでに立地政策に関する予備的作業は完了していたので、彼は最良の戦略の一つ(第1段階)は計画されていた雇用政策に関する政府文書に野心的な計画を権威づける文言を挿入させることだと考えたのである。扱て、覚書は、第1に、戦争勃発以来の戦前特別区域における雇用の回復の大部分は一時的な軍需に依存しており、戦後には構造的失業(例えば北東部では25%)の重大な危険があること(戦後雇用に測調査の予備的結果)、第2に、特別区域の産業地図はこの10年間それ程変わっておらず雇用の在来基軸産業への依存はなお深刻であるが、産業の平時転換期に有利な機会を利用できれば特別区域の産業構造の多様化が可能なこと、第3に、この平時転換期における多数の企業・工場の立地に関する緊急の政策決定が構造的失業を最小にするために不可欠であること、第4に、多くの措置が必要とされるが、経済全体の超過需要の抑制のために規制が必要

とされる限りでは不況区域に有利な処理が可能なこと、第5に、政府工場の生産施設が爾余の地方に先立ち払い下げられれば不況区域は民生生産への助走スタートが得られることなど、を主張していたのである。³³⁾

この商務省覚書「産業立地」に関してホプキンス委員会で内閣官房経済部は、一方で戦後失業予測調査は憂鬱すぎる状況を示していると主張した（この頃のほとんどすべての調査は戦前不況区域の高い〔ないし非常に高い〕失業を予測していた）が、他方でジェイのプランは終戦直後の緊急の一次的措置と見做されて長期的な国家干渉に拡大する恐れはないとしてデニソンの反対にも遭わず、むしろ経済部はジェイ・プランを同委員会に推奨したのである。かくして、ホプキンスを含めて委員会は「産業立地」覚書の主張を受け入れ、1944年1月の「戦後雇用に関する運営委員会報告」（Report of the Steering Committee on Post-War Employment, 11 Jan. 1944. 以下、「運営委員会報告」と略称する）に挿入したのである。³⁴⁾

「運営委員会報告」全体は、2つの経済学派（マーシャリアンとケインジアン）の注目すべき妥協の産物であるとともに、イギリス高級官僚による報告起草の専門技術の完璧な事例の一つである、といわれる。「報告」は、需要管理と経済政策に対する国民所得アプローチを是認する一方で、予算赤字ないし特定の雇用目標を容認していない。後者は、過度な期待を生じさせ戦時連立内閣の状況下で政治的フットボールになるのを怖れた結果である。「報告」はまた、必要であれば均衡予算の枠内における投資及び消費への課税変更を伴う長期的公共投資計画を含む国内反不況政策を支持した。さらに、「報告」は予算均衡は重要な目的ではあっても最も重要な目的とは表現せず、国民所得勘定の予算政策への統合を勧告し、その上終戦直後の超過需要を予測しつつも雇用政策の必要性によっては将来予算均衡が達成しえない可能性があることを消極的に認知したのである。この点は、大蔵省第一次官としてのホプキンスの立場とは明らかに一致しない（その立場を超えた）いわば議長としての重大な譲歩であった。こうして、「報告」は総力戦としての第2次世界大戦を背景としつつもミードを中心とし、ロビンズに援護された内閣官房経済部の3年以上に亙るケインズ

的戦後政策制度構築への共同の営為の顕著な前進を示した、と評価できるであろう。³⁵⁾

- 26) Booth, *op. cit.*, pp. 98-9; do, *2nd World War*, pp. 13-4, 20; Jones, *op. cit.*, p. 23; Loebel, *op. cit.*, p. 214.
- 27) ダルトンは、1914年に法廷弁護士になり1920~36年にロンドン大学で商学/経済学の助教授を務めるとともに、労働党下院議員(1924-29年=ロンドン・キャムパウェル=ベッカム選挙区/1929-31, 1935-50年=ダラム州, ビショップ・オークランド選挙区)の経験の中で37年1月労働党不況区域調査委員会の議長として緊急行動計画をまとめ、戦時内閣では40~42年に戦時経済相(Minister of Economic Warfare)を務めた後、商務大臣に就任したのである(Loebel, *op. cit.*, p. 348; Booth, *British Economic Policy*, p. 180; do, *2nd World War*, p. 8.)。
- 28) Loebel, *op. cit.*, p. 212; Booth, *2nd World War*, pp. 11-2.
- 29) Loebel, *op. cit.*, p. 211; Booth, *2nd World War*, pp. 8-9; Parsons, *op. cit.*, pp. 73, 75.
- 30) Loebel, *op. cit.*, p. 212; Booth, *2nd World War*, pp. 9-10; Jones, *op. cit.*, pp. 22-3. 内閣官房経済部には戦間期不況区域に関する指導的な学問的権威といわれたデニソン教授がおり、彼は特に産業立地への国家干渉の有用性には強い疑問を抱いており、こうした見解が1943年には周知のことになっていた経済部では不況区域の再現を避けるためには市場シグナルと要素移動に頼るべきだという見地に立っていたのである(Booth, *British Economic Policy*, p. 110.)。
- 31) ダルトンに戦後産業復興に関する私設補佐官兼特別顧問として招聘されたジャーナリストでかつエコノミスト出身のジェイは、1941~43年に軍需省に籍を置き軍需契約履行のために労働力を確保する業務に従事し、そのために調達省や労働省と接触し産業家にもよく知られ、またこうした職務を通じて「仕事を利用可能な労働者へ」の最初の擁護者の一人となり、さらに一層重要なことは不況区域の問題に如何に取り組むかについての極めて明確な構想をもっていたことである(Loebel, *op. cit.*, pp. 212-3; Booth, *2nd World War*, pp. 10-1; do, *British Economic Policy*, p. 182.)。
- 32) ジェイの戦略の第2段階は商務省に産業立地計画を遂行する法的権限を付与する法案を起草し成立させること、第3段階は商務省内に何らかの意味で軍需省の戦時機構に類似した部局と地域機関を設置すること、であった(Loebel, *op. cit.*, p. 213; Parsons, *op. cit.*, p. 76.)。
- 33) Loebel, *op. cit.*, pp. 212-3; Booth, *2nd World War*, pp. 13-4; do, *British Economic Policy*, p. 110. ジェイのプランは具体的には戦前の政府融資による産業団

地の拡張・新団地の建設，不況区域における政府による民間企業向け賃貸・売却用の工場建設，国営軍需工廠の新工業団地への転換・不況区域の爾余の戦時工場の民需生産向け売却，さらにミッドランズやロンドンなどのような過密区域の新工業用建築物の規制を含んでいた（Loebl, *op. cit.*, p. 213）。

34) Booth, *2nd World War*, p. 14; do, *British Economic Policy*, p. 110; Loebl, *op. cit.*, p. 212.

35) Booth, *British Economic Policy*, pp. 99-104; Jones, *op. cit.*, pp. 24-5.

Ⅱ-3-3 「運営委員会報告」の大幅修正による『雇用政策白書』（1944年5月）の成立と地域政策の位置 扱て、「運営委員会報告」は44年1月，前年11月に設立されていた高級レベルの復興相ウールトン卿（Lord Woolton）を議長とする内閣復興委員会（Cabinet Reconstruction Committee）に提出された。「運営委員会報告」は2つの対立する圧力の狭間の中で修正と組み替えを受けながら『雇用政策白書』になっていった。すなわち，一方はベヴァリッジが若く有能なケインジアン（フランク・パッケナム，バーバラ・ウットン，ジョーン・ロビンソン，E.F. シュマッヒャ及びニコラス・カルデア）の助言を受けながら執筆中の『ベヴァリッジ報告』では対象外とされた雇用政策に関する著書（いわば第2の『ベヴァリッジ報告』）の出版が間もないという差し迫った事情³⁶⁾であり，他方は大蔵省保守派の巻き返しである。前者はベヴァリッジの手中にあるもう一つの重大な厄介物を避けるという異常な（早期決着の）決意を政府部内に醸成し，後者はアメリカとの対外金融政策交渉でホワイトに与えた譲歩及び戦後国際収支赤字の見積りに悩まされた大蔵省保守派がヘンダーソン経済顧問の指導により展開した雇用政策を支える予算政策をめぐる未解決の矛盾への攻撃であった。こうした中で，2月のD. ロバートソン（Dennis Robertson: ケンブリッジ出身，ロンドン大学経済学教授兼大蔵省顧問: 1939-44）の草案が拒絶され，またイーディ（大蔵省），フレミング（経済部）及びJ. ジュークス（John Jewkes: 復興省大臣官房首席次官補，マンチェスター大学社会経済学教授: 1936-46）の共同の努力も既に失敗に帰していた³⁸⁾。

戦後対外政策をめぐる大混乱に陥っていた大蔵省の中で唯一人平静な姿勢

を保ちある種の秩序を維持していたとされるホブキンスはいかなる雇用政策に関する白書も予想される対外条件に照らして再検討しなければならないと決断し、彼の主張で「運営委員会報告」にかなりの変更が加えられ、起草委員会及び内閣復興委員会の合意に達した。

すなわち、まず第1に、「運営委員会報告」では冒頭に位置していた雇用政策に対するケインズのアプローチの説明は『雇用政策白書』では後半部に入れ替えられ、その代わりに起草された「第1章 国際的及び産業的背景」は特に対外経済関係処理の重要性の強調で始まり、大蔵省の主張である輸出産業効率化の問題が挿入された。つぎに、「第2章 戦争から平和への移行」では平時生産への移行期における三重の危険、特にインフレの脅威を防ぐための統制の継続を主張し、さらに産業が戦争から回復し長期的な繁栄をもたらすためには輸出産業への重点投資に資源を充当するために消費は引き続き制限されねばならないであろうと警告している。

そして、構造的失業に対処する政策としての産業立地政策が、労働党閣僚のベヴィン労働相とダルトン商務相が強く主張し同党のアトリー副首相・モリソン内相や非党人閣僚のアンダーソン蔵相やウールトン復興相の支持を受けて、「運営委員会報告」に大した修正も受けずに『白書』の重要な部分（「第3章 均衡のとれた産業と労働の配置」〔ベヴィンの命名〕）として挿入された。

「第4章 高度かつ安定的水準の雇用の一般的条件」で初めて移行期後の高度かつ安定した雇用の3条件として、① 財貨・サービスへの総支出の維持、② 物価と賃金の安定、③ 労働（力）の流動化を列挙している。第5章ではその中の「総支出維持の方法」として、① 資本支出、② 消費支出、③ 中央財政の3項目を説明している。第4・5章では重大な修正が行なわれたが、雇用政策ないし総支出（＝総需要）維持政策に対するケインズのアプローチが随所に抑制された表現で挿入された。重要なのは「運営委員会報告」でも解決しえなかった予算均衡問題における閣内不一致（保守党の単年度均衡原則と労働党の循環期間内均衡原則）について玉虫色の妥協が図られ、ブレトン・ウッズ協定調印（1944年7月）を目前に控えていた情勢の中で大蔵省の抱く対外信認の

懸念が前面に押し出され、「中央財政」の項目の末尾で経済政策は内外の信託を通じて検証され信託に対する重大な脅威は公共負債の過度な増加にある、と警告していることであろう。最後の「第6章 政策の実践」では、雇用政策という実験が未試行の分野であり経済学者間での論争問題であったことを指摘し、有能な経済学者と統計家からなる少人数の中央参謀部の常設を始めとした実施方法を提案し、末尾で再びこの白書の提案目的を再確認している。³⁹⁾

本稿は『雇用政策白書』全体を詳論することを課題とはしていないのでこれ以上詳論するつもりはないが、ブースが指摘しているように、戦後イギリスの

表Ⅱ-2 『雇用政策白書』—「第Ⅲ章 均衡のとれた産業と労働の配置」の概要

【前文】(para. 20) 主題である総支出維持の長期的政策を説明する(第Ⅳ・Ⅴ章)前に、特定の産業及び区域における局地的失業の増大を阻止する政府の政策措置を説明する。この措置は移行期に実施される故、こゝで説明するのが適当である。

【総論】 長期失業の原因と政府の基本方針 (paras. 21-25)

- ① 特定の産業及び区域における長期失業の原因～技術変化、流行の趨勢及び対外競争により一時的または長期的に衰退している単一産業乃至産業群(綿、石炭、鉄鋼、造船等重工業)への過度の依存
- ② 不均衡区域の失業問題克服の基本方針
 - 1) 政府は基礎産業(石炭、鉄鋼、造船及び機械等)の発展を振興し、最高度の効率を達成し、かくして海外市場を確保するのを助成する。
 - 2) 特定の産業及び区域は政府の国内支出を高水準に維持する政策から利益を享受するが、これだけでは十分ではないであろう。
 - 3) そのため、地方失業問題を解決する3つの方策を提案する。
 - (a) 特に失業を生じやすい区域(以下、特定区域と略す)の産業多角化のための新企業立地の促進、
 - (b) 労働力の流動化(地域間移動と職業転換)に対する障害の除去、
 - (c) 成長産業への就業のための訓練施設の提供

【各論1】 「産業の配置」(paras. 26-30)

- ① 政府政策の目的～特定区域の均衡的産業開発を確保する目的で「開発区域」(“Development Areas” [戦前の特別区域(Special Areas)に代わる])に新企業設立を奨励する。
- ② 新企業設立を奨励する手段
 - 1) 産業的、社会的及び戦略的配慮による新工場の立地規制

- (a) 新工場設置ないし工場転移を企図する産業家に政府への事前通知の義務（バーロー報告による企図）、(b) 一層の産業開発により重大な不利益が生じる地区の新工場設置の禁止
- 2) 開発区域に新工場設置を意図する産業家への特別誘導策
 - (a) 戦後不要となる国営軍需工場の民生生産用への貸与または払下げ、(b) 新工場建設及び既設工場拡張の許可証交付の優先権を授与、(c) 賃貸向け工場を含め、払下げないしリースに供す個別用または集団用敷地での工場（小企業用工場建屋）建設の継続と拡大、(d) あらゆる種類の政府発注の正当な配慮、(e) 政府の政策に従い商業ベースで良好な見通しを示す企業に対する短・長期ローン及び必要な場合、株式資本を得る適切な便宜（財政的助成）の供与
- 3) 開発区域における基礎的サービスの十分な発展の確保～道路、鉄道及び埠頭・港湾を含む交通機関の整備、電力サービスの拡大、住宅・文化施設・一般的公共サービスの整備
- ③ 開発区域リストの指定、削除及び追加の判断基準と新政策導入による特別区域の廃止
- ④ 産業配置政策の所管官庁～主管官庁を商務省とし、労働省、国民サービス省、都市・農村計画省及びスコットランド政庁が責任を分担する。

【各論 2】「労働（力）の配置」（paras. 31-36）

- ① 職業転換のための訓練制度の常設
 - 1) 戦後1年余に互る軍隊と軍需生産からの動員解除者に対する再定住と訓練計画の実施
 - 2) 熟練度に関わりない工場内訓練の奨励と政府補助金の給付
 - 3) 特定の職種に対する訓練センター、技術専門学校内に設置する独立の学校ないし研修校の開発と拡大
- ② 失業手当とは完全に分離した訓練生に対する訓練手当の支給
 - 1) 訓練手当は失業手当より高い水準に設定する。
 - 2) 訓練手当は、訓練後の雇用における一般的平均賃金よりは高くしないことを原則とする。
- ③ 職業訓練に対する雇用主と労働組合の最も完全な協調の必要性
 - 1) 完全雇用と安定のために産業のすべての当事者は既存のルール及び慣行（既存労働者の雇用保証・賃金水準の保護及び相応な熟練水準の維持）の修正に関して合意すべきである。
 - 2) 訓練生数は特定の業種で吸収可能な人数を越えないことを保証するよう留意する。
- ④ 労働者の空間的移動に対する障害の除去
 - 1) 政府は特定区域の失業問題の解決を主に大規模な労働力移動に頼らないようにする一方、移動の障害を取り除くよう配慮する。
 - 2) そのため、戦後建設される住宅のかなりの部分を平均的賃金稼得者が賃借可能なものとし、同時に扶養家族を含め移動費用に見合う再定住手当を支給する。
 - 3) 若年者の訓練と雇用のために特別措置を講じる。

（備考） 前文、総論及び各論の構成は筆者の責任による。

（資料） Ministry of Reconstruction (May 1944), *White Paper on Employment Policy*, Cmd. 6527, chap. III, The Balanced Distribution of Industry and Labour (pp. 10-15),より作成。

対外的地位に対するパニック・ムードが拡がる中でケインズの雇用政策の主唱者たちはこれ以上大胆な白書を望むべくもなかったし、「政府はその主要目的及び責任の一つとして戦後の高度かつ安定的水準の雇用を維持することを受け入れるものである」と誓約した白書前文の書きだし部分で満足せざるをえなかったし、ケインズ自身がこの部分は白書の残りのすべてよりも価値があると評価したのも、首肯しうるところである。他方で、白書は、“完全”の代わりに“高度かつ安定的”という用語を慎重に選択し、しかもそれはなお交渉中であった戦後の国際経済金融機構創設に関する協議決裂の可能性をも予測して「諸国家間の協力を通じて、すべての国が相互に利益になるような完全雇用政策を追求しうる国際貿易の諸条件を創造すること」（前文）を前提条件としていたことも指摘されるべきであろう。⁴⁰⁾

以上の特徴と内容をもつ『雇用政策白書』は1944年5月19日の閣議承認を得て印刷に付され、議会に提出された。⁴¹⁾

扱って、こうして『白書』のなかに戦後雇用政策の重要な一環として位置付けられた戦後地域政策は「均衡のとれた産業と労働の配置」という枠組の下で、戦時から平時への移行期における短期的政策の性格を帯びるとともに、産業立地政策の性格が前面に押し出された、と思われる。そして、その総括的な特徴は、政策構想に関して『バーロー報告』を背景としつつも、具体的政策手段に関しては大要において戦時産業立地規制の経験に基づくD.ジェイの提案が採用されたものである、というのが筆者の認識である。その内容の全体像は表Ⅱ-2の通りであるが、その重要な特徴を抽出するとともに、政策史的意義を確定したい、と考える。

まず第1に、特定区域の長期（構造）的失業の原因は技術的变化や流行に後れを取りかつ国際競争力を失って衰退しつつある少数の基礎産業への過度の依存にある、と規定した。かかる失業を克服するために、基礎産業を振興して海外市場を回復するとともに、全国的な総支出（総需要）維持政策に加えて特定区域に対する3つの独自の施策、すなわち、① 産業多角化のための新企業立地の促進、② 労働力流動化の障害除去、及び ③ 職業訓練の推進、を掲げ

たのである。

第2に、戦前の「特別区域」に代わって「開発区域」(development areas)を指定し、そこでの新企業立地を促進する手段として、一方で『バーロー報告』が勧告し戦時立地規制で経験した過密区域での新工場の立地規制の実施、他方で開発区域における特別誘導策の実施、を明記した。特別誘導策とは、① 国営軍需工廠の貸与・払下げ、② 戦時立地規制の戦後適用の性格をもつ工場建築許可の優先権の付与、③ 1930年代の特別区域政策に起源をもつ国営産業団地建設の再開と拡大、④ 立地企業に対する長・短期融資及び発行株式への政府引受けの実施、である。

第3に、開発区域への新企業立地や工場誘致を促進するために道路等交通機関、電力、住宅等のインフラストラクチャの整備を掲げたことである。

第4に、こうした産業配置政策の主管官庁に関しては、『バーロー報告』の中で「多数派報告」、「留保覚書」グループ及び「少数派報告」がその性格にかなりの相違があるとはいへ一致して勧告した独自の中央行政機関の設置を退けたうえで、それを30年代の労働省に代わって商務省と定め労働省や都市・農村計画省等が補完=分担する体制とした。同時に、戦前の特別区域コミッショナー制度に関しては(全く言及されない形で)事実上の廃止が提案された。このことは、公式にはこの政策は政府全体が取り組むべきものとして戦時連立内閣と官僚機構が拒否した結果であるが、その背景には開発区域政策の短期的な終結に対する期待と調整困難な省庁間の権限争いにこれ以上踏み込みたくないという官僚的保守主義があったと思われる。

第5に、労働力の地域間、産業間のミス・マッチ(不適合配置)を克服するために職業訓練・賃貸住宅建設を新たに推進し、同時に戦前・戦中の労働者移動政策の延長である再定住手当支給等の労働力流動化政策の推進、を掲げたことである。⁴²⁾

こうして、『雇用政策白書』は、米英を軸とする戦後世界経済の新たな枠組(国際経済金融機構=ブレトン・ウッズ体制)の下での先進工業国間の政策協調体制を対外的前提とし、“一国ベース”の雇用政策と表現される財政金融政策を

主要政策手段とする恒常的な国家介入を想定した戦後資本主義体制下に、産業立地政策を主要手段とし労働力流動化政策を補完手段とする“地域ベース”の戦後地域政策の基盤構築を公約したのである。この『白書』の延長線上に1950年代末までの戦後地域政策の基本立法となった「1945年産業配置法」及び「1947年都市・農村計画法」が位置するとともに、60年代以降産業立地政策の役割が質量ともに格段と拡充されたのであるが、政策構想としては1979年のサッチャー政権の登場まで生き続けた、と評価することができると思われる。⁴³⁾

とはいえ、『白書』では戦後地域政策の主要手段となった産業立地政策による地域政策は平時への移行期の比較的短期の政策として構想され、その後は全国レベルの長期的政策である雇用政策と労働力流動化政策で特定区域の長期（構造）的失業に対処できると想定していたこと、を看過してはならない。この点では、ケインジアンも大蔵省保守派もほぼ一致していたのである。そこには、戦後復興政策論議を支配していた戦後見通しに対する悲観主義とは裏腹に、特定区域（戦前の特別区域、戦後の開発区域）における基礎産業が戦後ほぼ一貫して長期的衰退を続け地域間失業率格差と「英国病」の重要な構造的要因を構成することなど、当時の政府・議会・マスコミ・産業界・学界の見通しをはるかに越えるものであったからであろう。こうした制約と限界があったとはいえ、30年代と対比して、戦後地域政策は政策領域としてはるかに高い位置を占めるものとして政府・議会に公認されたのである。

36) 後に出版された『自由社会における完全雇用』（邦訳名）と題されたベヴァリッジの著書（*Full Employment in a Free Society*, Nov. 1944）〔井出生訳，日大経済科学研究所，1951-53年〕の草稿は，1944年3月17日に内務省を通じて白書起草委員会議長＝N. ブルック（Norman Brook）に渡された（Booth, *British Economic Policy*, pp. 114, 121）。

37) ヘンダーソンのケインズ主義的アプローチへの攻撃の最大の要点は，輸出産業における戦後失業に対して赤字財政が利用されれば国際通貨としてのスターリングは崩壊するという予測であった（Booth, *British Economic Policy*, p. 114）。

38) Booth, *British Economic Policy*, pp. 113-4.

39) Ministry of Reconstruction (May 1944), *White Paper on Employment Policy*, Cmd. 6527, passim ; Booth, *British Economic Policy*, pp. 114-5; do, *2nd World*

War, pp. 14-5; Jones, *op. cit.*, pp. 26-9; H. Pelling (1984), *The Labour Governments 1945-51*, Macmillan, pp. 97-8; A. Cairncross (1985), *Years of Recovery: British Economic Policy 1945-51*, Methuen, pp. 14-5, 19, 57, 313-4. また『雇用政策白書』成立の政治的背景, 内容の全貌及びその反響については, 毛利健三, 前掲書, 「第4章 完全雇用白書の政治経済史的文脈」をも参照。

- 40) Booth, *British Economic Policy*, p. 115. 『白書』では, 政府誓約としての「高度かつ安定的水準の雇用維持」という表現の一方で, 前文のほかに2カ所で政策目標として「完全雇用」という表現も使用されていることに注目すべきである。すなわち, 第1に, 第3章の職業訓練計画との関連で産業のすべての当事者に入職に関する既存の制限的慣行の廃止を提案している個所(「完全雇用と安定を生み出すことを企図した諸条件の創造とともに……」[p. 14; para. 35], 後掲の表Ⅱ-2をも参照), 及び第4章の「物価と賃金の安定」と関わって「労働者は労働慣行が拡張主義的経済にとって重大な障害をなし, かくして完全雇用計画の目的を損なうことがないことを保証するためにそれを吟味すべきである」(p. 19; para. 54)として政策の成否に対する労働者側の責任に直接言及している個所である。
- 41) 『雇用政策白書』にたいする議会・マスコミ等の反応に関しては, 毛利健三, 前掲書のほか, さしあたり次の文献を参照。Booth, *British Economic Policy*, pp. 116; Loebel, *op. cit.*, pp. 219-20.
- 42) Cmd. 6527, pp. 10-15; Booth, *2nd World War*, pp. 14-20; Loebel, *op. cit.*, pp. 218-9; Parsons, *op. cit.*, pp. 81-2; Randall, *op. cit.*, p. 25; Lee, *op. cit.*, p. 157; Keeble, *op. cit.*, p. 222; Cairncross, *op. cit.*, pp. 314-7.
- 43) McCrone, *op. cit.*, p. 105.

(本稿は, 平成3年度文部省科学研究費補助金による研究成果の一部である)