

経済政策論における「ケインズ革命」： 史的展開-5-1944年雇用政策白書の意義と問題点

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 玉井, 竜象 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/37270

1944年雇用政策白書の意義と問題点

——経済政策論における

「ケインズ革命」：史的展開(V)——

玉 井 龍 象

I 歴史としてのケインズ

1. 『一般理論』における説得術

今まで4回にわたり連載してきた本稿の意図は、ケインズ『一般理論』公刊後50年以上経過し、またその理論と分析方法の多くが、経済政策形成の分野に浸透しはじめてから40年以上経った現在の時点で、『一般理論』とその思想の政策形成における受容の過程を歴史的展望のもとで振りかえり整理してみることが有用であると考えたからである。従って、『一般理論』の理論的解釈およびそれをめぐる評価を示すことが、本稿の主題ではない。あまねく知られる通り、ケインズは『一般理論』をはじめ、それ以前および以後に発表した数多くの著作において、自ら意識して抜群の説得術（レトリック）を駆使した。自己の理論的立場および、これに比べれば少ない程度において自己の政策的立場を、他のそれらと峻別するために、彼は敢えて既存の正統派の思考を「古典派経済学」と呼び、それを標的として設定することによって、自己の論点を明確化した。

彼のこうした「理論的反乱」を一貫して支えている説得術は、彼の周囲の経済学者たちに埃をまき散らし彼らを咳きこませた。D. ロバートソンやA. C. ピグーはこの埃をまともに吸いこんでいらだちを覚えた。しかし一方、当時の若い世代の経済学者に対しては、彼の説得術は一つの理論上の影響、すなわち「ケインズ対古典派」という争点の形で問題を提起することになった。

他方、政策に関わる彼の説得術もまた、その後長期にわたり影響を及ぼした。この場合は問題の根源は『一般理論』それ自体ではなかった。彼の同僚の「古典派経済学者」たちが不況対策として賃金引下げを主張していた

1936年以前から、ケインズは、反循環的マクロ経済政策を主唱していた。こうした見解は、彼の死以前までには、すでに新しい「正統派の見解」と見なされつつあった。(24, PP. 46-8邦訳58-61ページ, 14, PP. 201-2)その後、1960年代および1970年代には、それはケインズの最も熱烈な追従者たちにより、度々繰返えされ、強調された。(例えば、M. スチュワート (44, P. 66), ジョーン・ロビンソンおよびイトウェル等 (35, 36, 38))

ケインズが伝統的経済学に対して試みた理論と政策における「革命」または「反乱」は、その後この両面で多くの経済学者を挑発したのは不可避であった。その経緯と変遷の潮流について、ここではD. モグリッジに従って瞬間描写的な早取り写真の方法で示すと、概略次のようになろう。(28, PP. 52-4)

2. ケインズ対古典派

理論面では「ケインズ対古典派」の争点をめぐり、それぞれの戦略的な理論前提についての吟味を促がした。その結果、ケインズの死以前に、純粹理論における彼の貢献は相対的にはごく小さいという解釈が現われた。(例えば、サムエルソン(40), ハーバラー^(注1)(12))しかし、このことはもちろん、彼の理論の政策への適合性が弱いということの意味するのではないし、また、彼の分析用具(例えば集計概念)や強調点が重要でない、ということと同じではない。しかし、その後『一般理論』の意義を軽視しようとする試みがなされたことは事実である。1950年代には、たとえばそれは、シュレジンガーによる評価がその典型とみなすことができよう。彼は次のように断定している。(42, P. 581)

「①……ケインズのオリジナルな命題もいまではほとんどゼロ目盛に位置づけられるようになった。②方法論および用語の分野でのケインズ的アプローチは顕著な成功を収めた。しかし、これは理論の勝利と混同されてはならない。③公共政策に関してはケインズと彼の追従者は「価格伸縮性学派」に対して大勝利を記録したが、後者〔「価格伸縮性学派」〕はむしろ比較的力のない小さなグループであった。」

つづく10年間は、一般の印象とは逆に多くの経済学者にシュレジンガーの

論点③を確認させることに費やされた。というのは、すでに1930年代において英米経済学者による政策勧告、とくに反循環的な財政政策の勧告が大西洋の両岸で活発に行われており、その証拠を明らかにした研究が数多く発表された(例えばハチソン(17)、スタイン(43)、ディヴィス(6))。こうした流れに乗ってある経済学者は、「経済学者のあいだではケインズ革命は起らなかった」と主張した(47, P. xiv)。やがて1975年になると、ハリー・ジョンソンは、この流れを極度に推し進めた。

「もしも1930年代の政策立案者たちが国際金融体制に何が生じていたかを、またそこにおける自己の役割を本当に理解していたならば、あるいは当時の経済学者たちがそれを理解し(利用可能な貨幣理論を発展させることによって彼らにはそれができたはずなのだが)、それを有効に説明していたとすれば、1930年代の大不況は未然に防がれ、『一般理論』は書かれなかったか、あるいは変り者の一イギリス人経済学者が自国だけの問題を合理化したものとして受け取られていたであろう。」(19, P. 112, 邦訳158ページ)

もちろん、上のような見解に対する最もよい異論は、主に1930年代におけるケインズのインナー・サークルに属する経済学者たちから提出された。しかし、彼らの中のある者は、「“古き時代の宗教”への脅威をまとっており、正真正銘の聖なる教典の正しい読解への回帰を要求した。」(28, P. 53) この意味では彼らは必ずしも人を納得させるに足るケインズ弁護人ではなかった。多くの蓄積された証拠があるにもかかわらず、彼らは、あくことなくケインズの「神話」を孤独な政策勧告者として宣伝しつづけた。

同様にまた、ジョン・ロビンソンとその追随者たちは、カレツキの理論的洞察力を強調することで、ケインズがむしろ「プレ・カレツキアン」(Pre-Kaleckian)^(注2)にすぎないといった印象さえ与えた。

(注1) 『一般理論』出版10年後の1946年にサムエルソンは「かれ〔ケインズ〕は純粹理論のうえになんら足跡を残すことがなかったように思われる」と述べ、またハーバラーは一方で「ケインズが動態にも静態にも適合するモデル設計に非常な刺激を与えたことは疑いない」と認めながらも、「ケインズ理論の論理的内容に関するかぎり、すなわち代表的なかたちの各種関数、具体的事実に関するかれの判断およびかれの政策勧告を別とすればなんらの革命が起らなかったと結論せざるをえない」また「ケインズ体系から導きだせる政策勧告はなんら革命的なものではない…まったくのところ、きわめて保守的なものである」と述べている。

(注2)あるいは、カレツキは雇用理論の発展史上ケインズに先行し、さらにカレツキはケインズ以上に強力な分析用具を開発していたと主張される場合には、「ポスト・ケインジアン」と区別する意味で「ポスト・カレツキアン」と呼称される。マクロ的雇用理論をめぐるケインズとカレツキとの先行性についての議論は、J.ロビンソン(37, P.55)、玉井(49および50)を参照されたい。

3. 歴史的ケインズの復活

以上で粗描したような動向が、1970年代半ばまでの学界の大勢であったとしたら、ケインズ生誕百年(1983年)祭や各種の記念学会を迎えて、ケインズへの関心は後退したはずである。ところが、文献によって判断するかぎり、むしろケインズへの関心の復活が見られた。復活への視点や焦点は、時と場所により、また論者により多様である。この中にはケインズと現代との関連性を検討する論文や、ケインズと異なる立場にもかかわらず、自己の論点を説得するためにケインズを援用する論文など多岐に及んでいる。だが、復活の底にあるのは、皮肉にも「ケインズよりもいっそう非歴史的な学者はたぶん存在しなかった」(サムエルソン(40))にもかかわらず、歴史的ケインズに結びついていることは事実である。この視点は、とくに戦間期の貨幣的経済学の枠組みの中でケインズの業績をきちんと整頓し、その影響を再検討してみようとする試みとあってよい。

こうした歴史的ケインズへの関心の復活にはいくつかの新しい要因が役割を演じた。例えばD.パティンキンの『ケインズの貨幣的思考』(1976年)(29)は、ケインズ著作集6巻分に関する書評論文として書き始められ、多くの研究者に刺激を与えた。同様にイギリスの公文書30年間未公開ルールにより新たに利用できるようになった公文書中の資料の利用と関係して、ラルフ・ホートレーやデニス・ロバートソンの諸論文を新たに利用することができるようになったことも、歴史的ケインズ研究を深めるのに役立った。しかし、このことは逆にまた1920年代および30年代に見られたのと同様に、現代の貨幣理論の混乱を生み出す結果を招いたと同時に、論点を一層鮮明にしたことも否定できない。例えば、1982年のパティンキンの「一般理論の期待概念」(30)以後は、カレツキをケインズの先駆者と見なす見方に、ポスト・ケインジアンのあるものとは異なる視点を明らかにしたし、さらに、ケインズの期待概

念をめぐる最近の業績の多くは、従来の解釈の中の誤りを抉出するのに貢献した(5)。例えば、『一般理論』におけるケインズの期待概念が、かつてアラン・メルツァーが指摘したように決して不合理なものではないことが明らかにされた(26)。さらに加えれば、1939年—40年に行われたケインズ—ティンバーゲン論争に関する再考察は、ケインズの見解を一層明らかにした。

4. 経済政策におけるケインズ「革命」

そこで次に、経済政策におけるケインズ「革命」の議論に移ろう。

先の行論で言及したように、1960年代および1970年代初めに若干の論者により論じられたようなケインズ政策の存在意義に対する否定的な見解に関していえば、確かに公共事業による反循環的財政政策はケインズ以外にも提唱者は多く存在した。だが半面、第1にケインズの提案の結果、公共事業以外の手段により到達したかもしれない結果より一層反循環対策が促進されたことに改めて注目する必要がある。第2に、統計の進歩及び統計技術の進歩とケインズの政策勧告とが結合して、一層視野の広い政策判断が可能になったことに注目しなければならない。この第2の点は前稿(52)で考察したように、1941年予算に表われた彼の戦時予算見解で最も明示的となった。ケインズによれば、これは貨幣政策に関連をもっていた。というのは、利子率理論について『一般理論』の彼のアプローチが正しいならば、政策当局は、経済安定化を追求するさい金利政策においてある程度の裁量的自由度を持つはずであった。(21, PP. 325—54, 16, PP. 64—7)しかし、この第2の問題では、1937年初めの経済諮問委員会でケインズとロバートソンとは見解の対立を示していた。(16, PP. 140—1)

この問題についてのイギリスの文献としては、セイヤーズの戦時金融論(Sayers, R.S., *Financial Policy 1939—1945* (London, Longman HMSO, 1956))を別にすれば、政府公文書に即した最初の重要な検討は、ホーソンおよびウィンチによってなされた(16)。主に1930年代における大蔵省を中心とするケインズの影響と反作用、そして経済諮問会議とそれに関連する経済委員会への影響に集中したこの業績は、貨幣政策と財政政策の双方に及んでいる。それらの検討の結果、著者たちは予算政策問題については、

1930年代後半にはホプキンスを先頭に幾人かの上級大蔵官僚が経済学者との会合に参加するようになったと主張した。戦争は大蔵省によるケインズ主義の受容またはケインズの政策勧告の一般化を一層推し進め、1941年予算を経て1944年の雇用政策白書と1945年の国債調査に至って最高頂に到達した。かれらの言葉を借りれば、「経済的管理におけるケインズの考えへの大蔵省の“転向”は明らかに完了した。」すなわち、

「1930年代には「大蔵省見解」の弁護人であったホプキンスは、1940年秋以降はケインズの考えを心から支持し、1944年雇用政策白書を多くの面で指導し、自分も『一般理論』を二度も読み、戦後の低金利政策の基礎を築くことになった1945年の国債調査の作成に当っては、この本からの引用を含めた。経済的管理におけるケインズ的思考への大蔵省の“転向”は明らかに完了した。」(16, P. 152)

1978年にはハチソンは、さらに一層先に進むことも取敢えず辞さなかった。前掲ホーソン／ウィンチの研究やリチャード・セイヤーズ『イングランド銀行—1891—1944年』(全3巻1956年)(41)に基づいて、「上級大蔵官僚だけでなく、イングランド銀行トップにおいてもケインズ思想への転向が『一般理論』出版以前にも完全に起っていた」と主張した。(18, P. 194邦訳216—7ページ)しかし、この場合の「ケインズ思想」は公共支出政策のみに関係していた。この場合、概していって、その強調点はジョン・ロビンソンによる諸著作に見られるように、大蔵省に置かれた。一方、ロジャー・ミドルトン(51の末尾参考文献[20], [21], [22])およびアラン・ブース(4, 11)は、もっぱらホーソン／ウィンチを取り上げて、より重要な論争相手と思われるハチソンを無視しようとした。この議論の過程で、多くの重要な論点が生りかたにされることとなった。とくに、専門的経済学者以外の見解が果たした役割および古典的大蔵省見解の基礎にある経済分析の役割が見直された。さらに、かれらのケインズ思考への転換がもし起ったとしたら、ケインズ死後の1947年ないし1949年の政策形成にもそれが影響を与えたのかどうか、という問題を提起した。G. C. ピーデンのいくつかの研究(31, 32, 33)を例外として、全体として強調点は財政政策に置かれた。そしてピーデンを含めて、あらゆる場合に、論点は主として上級大蔵官僚の見解の推移に置かれた。また、大蔵省

見解を規定する出発点は1929年以降であった。つまり、前々稿でわれわれが見たように(51)、それは1929年4月15日に当時の蔵相ウィンストン・チャーチルが下院で行った予算演説を出発点としていた。議論の出発点はむしろ正確には1930年のホプキンスのマクミラン委員会での証言と見なすべきであろう(28, P. 56)が、この証言はまことに把みどころのない内容であった。

しかし問題は、これら一連の議論の過程で貨幣政策がともすれば看過されがちであった、という点である。ホーソンが丹念に跡付けているように、(Howson, Susan, "Cheap Money and Debt Management in Britain, 1932-1951", in P. L. Cottrell and D. E. Moggridge (eds.), *Money and Power*, London, 1987) 1935~1939年に貨幣政策において劇的な変化が起ったことは明らかである。さらにモグリッジが指摘しているように(28, P. 57)、政府公式記録を検討するさい、これら一連の対政府批判者が、戦時期にホプキンスと直接接して仕事をしていたミードによって注目されたホプキンスの上級官僚特有の思考様式の重要な側面を無視した点である。

たとえば、それはミードの当時の業務日誌で次のように記されている。

「彼〔ホプキンス〕は最もむつかしい金融問題について、きわめて知的に語ったり書いたりしており、実際問題とそれに関係をもつ理論的問題についての理解には鋭いものがあつた。しかも合意にいたらない問題点について学者がつとめて正確かつ刺激的な表現を使うのにひきかえ、彼は本能的にそして公然と誰もが同意できるような、さり気ない言葉を探ろうとつとめた」(1945年4月27日付, 25, PP. 69-72)

これは公務員として望ましくない習性とはいえない。それは、1929年の「失業に関する若干の提案についての覚書」(いわゆる「大蔵省覚書」)から、1945年の「国債調査」報告に至るすべての主要な大蔵省公式記録の作成に重要な役割を果しており、およそ20年にわたる上級大蔵官僚としてのホプキンスに一貫して認められる特性である。

だが、こうした公的記録の詳細な検討から一步外に出て、もっと広い視点に立って眺めるならば、われわれは、この時期に経済政策における重要ないくつかの変化が起っていることを見ることができる。1944年11月、ミードが内閣官房の経済局長の地位を前任者のロビンズから引き継いだ時から、

1946年9月に至る期間の前掲ミード日誌の編集に携わったモグリッジによれば、とくに1920年代の大蔵省記録をも検討の対象に含めると、ホーソン／ウィンチが述べた「ケインズの思考への大蔵官僚の転向」の足跡が、たとえ大蔵官僚が経済学者ではなかったとしても、強く刻印されていたという。1940年に設立された省際委員会の構成及び内容全体がケインズの方向に沿って変化しつつあった。また大蔵省の内部できえ、こうした変化が必要であったことが大蔵大臣の予算委員会において見られたという。この予算委員会には1940年以降ケインズが、そして1945年にミードも委員に加わったという事実だけでなく、そこで作成され、考察され、そして大臣に回覧された記録は、それ以前の公式記録とは著しく異なる内容であった。そもそもホプキンスの発案による国債調査の設立理由は、大蔵省が資本賦課について何かを知る必要があったからではなく、政府の雇用政策実施に関してケインズが国債管理政策に重要かつ有用な構想を持っているとホプキンスが信じたからであった。ケインズの構想が政府に受け入れられるには少々時間がかかったのは事実だが、戦時期においてはそれはむしろ迅速に進行したように思われる。本稿の結論を先取りしていえば、ホプキンスが大蔵省を引退した後の1947年になって彼が漸く『一般理論』の本格的読書を始めた時期を以て、『一般理論』のメッセージが最終的に政府によって吸収されたというピーデンおよびブース説(32, 4)は、余りにも政府公式記録にとらわれすぎた見方といわなければならない。(9, 10, 39)

II. 1944年雇用政策白書の意義

1. 大蔵省のケインズ政策への「転向」

以上では経済政策へのケインズの思考の浸透の過程をめぐる最近の主要見解について概観したが、経済政策における「ケインズ革命」をめぐる議論の不可避的帰結として、この「革命」の性質と時期についての理解が論者により相違するということである。前述のように、ホーソン／ウィンチは、1944年の雇用政策白書と翌1945年の国債調査をもって大蔵省によるケインズの政策思考への「転向」が完了した時期と見なしているが、これに対し、ピーデン、ブ

ース等は、この時期は政策革命の頂点ではなく、1930年代から大戦中に至る時代背景の中で政策決定当局が幾多の迂余 曲折を経ながらケインズの理論を受容するに至る長い道程の過程での一つの 里程標と見るべきであり、むしろ1947年を不完全ではあるが、この「革命」の一応の到達点と見るべきだという。その意味では、彼らによって里程標として位置づけられた1944年雇用政策白書の作成に至る政府とくに大蔵省トップ官僚ホブキンスの戦時中の政策的対応を中心に検討を加えたピーデン論文(32)と、一方、1944年雇用政策白書への彼自身のコメントが掲載されているケインズ著作集第27巻の詳しい調査を通じて経済政策形成過程に及ぼしたケインズの影響を考察したブース論文(4)ならびにT. ウィルソンの見解(48)を中心に以下で検討してみたい。そして、ピーデン、ブース等の見解によれば、1944年白書が伝統的政策思想とケインズないしはケインジアン(注)の理論との妥協の産物であると見なしている点では共通している。

(注) 1944年雇用政策白書が妥協を具体化したものだとの見解は、ここで挙げた論者以外にたとえば、ホール、トムリンソンらがいる。(13, 45, 46)

併せて、政策上の「ケインズ革命」の本質と意義を中心にクロノジカルな方法で考察してきた小論としては、以下の行論では、前号(52)の1940年の「戦費調達論」と国民勘定方法の採用のあとをうけて、戦時体制も漸やく終りを迎えようとしている1944年雇用政策白書及び1945年の国債調査を中心に、当時の公式記録をはじめ、具体的な政策策定作業に関係した当事者たちの記録や、ケインズおよび彼に近い経済学者たちの記録を検討することによって、ケインズの思考の経済政策への影響について考察してみたい。

2. 1944年雇用政策白書の3つのアプローチ

「政府は、その主要目標および責務として戦後の高い安定した雇用水準の維持を承認する。この白書は、この目的を推進するために政府が提案する政策を概説する。」(7, P. 3)

1944年雇用政策白書の序文冒頭の上の有名な文言は、一般に、政策の優先性についての英国政策の大転換として認識されている。同時に白書の内容が、

以下に詳しく見る通り、伝統的思想とケインズおよびその賛同者の理論との妥協を具体化した内容になっていることも確かである。白書は経済政策について次の3つのアプローチを提案している。(34, P. 44) すなわち、第1は、他国と協力して輸出増大にとって有利な国際的諸条件を創出するための努力をすること(第I章「国際的・産業的背景」7, PP. 4-6)。第2に戦争経済からの転換を強調し(第II章「戦争から平和への転換」7, PP. 8-10)、ミクロ経済的政策によって産業ならびに労働の不均衡な配分から生じる失業を防止すること(第III章「産業及び労働の均衡配分」7, PP. 10-15))。第3は、戦時から平和時への転換後の時期に関連してマクロ経済政策により総需要を管理すること(第VI章「高い安定した雇用水準の一般的諸条件」及び第V章「総支出維持のための方法」(7, PP. 15-26)である。

一方、ケインズはこの時期に個人的には為替レート安定化のためにアメリカとの国際的協定(ブレトン・ウッズ協定)の締結のために英国大蔵省の代表としてアメリカとの交渉に没頭していた。もちろん彼は他方では、大蔵省内で経済顧問としてマクロ経済政策に強い関心をもっていましたが1944年3月、4月には彼は病床にあった。そこで、当時、戦時の経済政策に関する重要スタッフの一人として政府の経済部(Economic Section)^(注1)(以下ESと略称する)で直接、この白書の立案過程に携わったミードやロビンズ等を通じて彼の意見を反映させようと努めていた。しかし、概していって、彼は前述の第2のアプローチに含まれているミクロ経済政策に関してはつよい関心を寄せたという証拠はほとんど見られない。じじつ、産業・労働の地域的配分問題を論じた白書の第III章はケインズの経済理論とは関係なく、これらについての諸施策は主に通商貿易省と労働省による提案であった。したがって、この白書への影響は、各論部分に関するかぎり、ケインズと大蔵省の意向のみを反映せず、むしろ白書への影響の多様性が認められる。^(注2)

(注1) 最近、A. ケアークロスとN. ワッツの共著で、「エコノミック・セクション」に関する詳細な研究書が出版された。この本は、政府公文書の調査及び著者自身の政府内での経験に基づき、政策に果たしたその重要な役割と有効性について検討している。特に予算政策へのケインズのアプローチの意義を高く評価している。Cairncross Alec and N. Watts, *The Economic Section 1939-1961: A Study in Economic Advising*. (London and New York, 1989)

(注2) 例えば、白書が特に重視した経済計画の一側面は、「産業と労働の均衡のとれた配分」と述べられている地域雇用政策の必要性であった。いいかえれば、戦前の「貧困地域」に存在していたような規模での地方の失業の発生を何とか阻止することが、雇用政策にとって不可欠の要素であった。例えば、スコットランド、ウェールズ、北東海岸地方および西カムバーランド(Cumberland, 英国北西部の州、南西部はLake Districtの一部をなし、州庁はカーリッスル)の産業はすでに第一次世界大戦後不況に陥っていたが、1930年代を通じて慢性的失業が続き、執拗な構造調整問題が起っていたので、政府はこれに対して一時しのぎの対策を講じたが成功しなかった。戦争が近づいたとき、政府は輸出市場の喪失に対して部分的な補助金を与えたが、1939年8月、不況から回復しても失業の地域別不均衡は解消しなかった。戦争勃発時にロンドン地域の被保険受給失業業者率は僅か5.8パーセントであったが、スコットランドでは11.3パーセント、ウェールズでは14.8パーセントにも達していた。そこで、こうした失業の地域間不均衡問題を解決する方法が雇用政策白書に期待された。しかし、白書では地方失業問題を解決するための政策として購買力の全般的維持に依存する政策では不相当であることについて簡単に言及しているだけである。比較的活況な地域に労働不足を創出し、そこへの労働移住を促進し、労働過剰地域に産業を移動させるといった解決は、「余りにも時間がかかりすぎ、工業地域の部分的人口減少をまねく」(第24節7, P. 11)として否定された。白書は、余りにも狭い業種に専門化され、また需要の突然の変動あるいはその予期せざる変化を蒙る産業に過度に依存する地域に対しては「適切な産業上のバランス」を回復させる必要があると長々と論じている。(Cairncross, Alec, *Years of Recovery: British Economic Policy 1945-51* (London and New York, 1985), PP. 209-318)

そこで以下の行論では、主としての2つ問題、すなわち、第1に、「高い安定した雇用水準の維持」という白書冒頭の公約は、どの程度までケインズの影響の結果を反映したものであるのか、第2に、この目的を実現するために提案された政策勧告は、どの程度までケインズの考えを大蔵省が受け入れた結果なのか、という問題点に限定して考察してみることにする。

3. 白書に対するケインズの影響

いうまでもなく、高い安定的雇用水準の維持という白書の公約の背景には、戦時の政治状況が関係していた。戦時中の高い雇用率は戦後の不況期の到来とともに再び戦間期に経験したような大量失業状態が訪れるのではないかと懸念を抱かせた。また、戦争中の経験は必ずしもケインズのマクロ経済分析の政策当局による受容をもたらしたとはいえなかった。さらに戦後成立した労働党内閣は、経済の全般的な計画化の推進により、失業の発生を抑制で

きると考えていた点も否定できない。一方、1942年のビヴァリッジ報告の考え方にも、戦時経済計画を戦後も継続することで完全雇用が維持できるという考えが基調にあった。ビヴァリッジがケインズ的な総需要管理の考えに転換するようになったのは、やっと1944年の彼の『自由社会における完全雇用』においてであった。(3, PP. 428-34)むしろケインズ自身は、特に晩年においては所得分配の平等化、投資ならびに産業の配置に関する直接統制に対するかなり急進的なビヴァリッジの提案を承認するようなことは、けっしてなかった。

このほかにも、前稿(52)で見たように、ミード、ストーン、ロビンズ等の経済学者による戦時政府内での国民勘定統計の革新と国民所得分析の政策的適用の結果、政府が雇用維持の義務を引き受けることを可能にしたことも否定できない。この意味で、経済的思考における「ケインズ革命」は、戦時内閣官房における臨時公務員として補強されたケインジアンたちに負うところが大きいといえよう。たとえば、1941年以降、経済局長のライオネル・ロビンズは、ジェームズ・ミード等とともにマクロ経済政策を積極的に勧告した。

先に言及したように、ケインズは戦時中は雇用政策を直接調査する主要委員会の正式メンバーではなく、これに直接関係する論文類もほとんど発表していない。この時期の彼の具体的な活動状況については、『ケインズ全集』第27巻(23)に記録されている通りである。彼の努力と時間は、たとえば社会保障負担金を変更させるミード案を側面から援助したり、国民所得に関する大蔵省の推計を蒐集し、戦時予算に関する大蔵省の議論に参加することなどに限られていた。したがって、彼の記録として残された著作だけからは、当時の彼の政策方針を十分に理解できるとはいえない。彼は、大蔵官僚やミード等を通じて主要委員会の報告書や調査書には貪欲なほどよく目を通しており、「半準官吏」という有利な立場から、多くの重要政策課題について、注目していた。雇用政策がその一つであったことはいうまでもない。従って彼が書き残したものの以外に、彼が読んでいたもの(それらはノートに覚書きとして書き止められている)を通じ、彼の考えにアプローチする必要がある。さらにケインズ自身も大蔵官僚との緊密な接触をつづけるようになってからは、彼の政策の強力な説得者としての役割を演じた。じじつ、マクロ経済管

理の技術やその実用性の問題に関しては、閣僚たちは経済学者の顧問グループに大きく依存していた。一方、大蔵官僚を代表するホプキンスは、各省庁にまたがる「戦後雇用問題運営委員会」の議長として重要な役割を果たし、この委員会での議論の結果が雇用白書の基礎を形造った。従って、ここでは、まず、第2の問題、すなわち白書で提案された政策がどの程度までケインズの政策勧告の大蔵省による受容を表わしているか、という問題の考察に進むのが適当であると思われる。

4. 大蔵省によるケインズ政策転換の時期と性質

前稿(52)で述べたように、1941年の戦時予算は細部については別として原則的にはケインズ的な基調で貫かれていた。いいかえれば、これはうたがいがなく、ケインズのマクロ分析の政府による受容の大きな歩みを表わしていた。しかし一方で戦時という特殊事情に関係する面も考慮に入れる必要があろう。いうまでもなく、戦争は経済政策全般に影響を及ぼしたから財政運営もこれに適合せざるをえなかった。1939年の補正予算編成のさいにも、大蔵官僚は当時の政府部内の臨時エコノミスト、たとえばロバートソン、ヘンダーソン、J. スタンプ等に意見を求めた(4, P. 107)。ケインズ自身も戦時の特別需要および戦時予算について自分の主張を提示した(21, P. 218)。しかしながら、政府としては戦時に承認できたことを平時にも承認するとは必ずしも限らない。じじつ、1942年から戦争終結時にいたる期間における雇用政策をめぐる大蔵省内部の総需要政策による失業回避策への反対論およびインフレ懸念に伴う慎重論をみると、1941年のケインズの分析への完全な転換が政策当局内で定着したとは断定できないことを物語っている。

このことは、もちろん、1941年予算の意義を否定することではけっしてない。実際にも当時の大蔵官僚たちは過度の労働超過に陥っており、新しい経済理論を勉強する時間的余裕を持たなかったであろう。

政府内部での戦時の雇用政策論議はミードの論文「全般的失業の阻止」によって口火を切られた(1941年, P. R. O. T230/13)。この論文でミードは失業の主要形態を3つに特定化した。すなわち、一時的失業、構造的失業そして全般的失業である。このうち、最後の全般的失業が政策当局にとり最も

重要であり、かつ、緊急の解決を必要とした。ミードによれば、この失業は公開市場操作、反循環的公共事業、賦払信用制度、減税、社会的サービスの拡大による消費刺激策などを含めた総需要拡大策によって回避できると考えられた。不況期には不均衡予算も止むをえず、負債の増加は資本課税または富裕税の新設により対処される。産業における規制緩和措置により国内経済の動きをより伸縮化し、国際的分野では貨幣政策、予算政策、投資政策など国際協調の促進に努める必要がある。物価対策についてはミードは、戦後は「緩やかな物価上昇傾向の継続」をむしろ良策と考えた。完全雇用のもとでのこの緩やかな物価上昇が加速化するのを予め防ぐために彼は第二次大戦後とくに1960年代に活発に論じられるようになった一種の所得政策を提唱した。すなわち、「生産性の上昇の範囲をこえるときは急激な賃金上昇率の主張を控えるような賃金政策が……全般的失業を阻止するための継続的努力にとって必要条件である」(4, P. 108)

このミード論文は、直ちに經濟部(ES)(内閣官房内に新設され、臨時公務員として勤務していた経済学者グループから成る)内で議論され、いくつかの訂正が加えられたうえで1941年10月、戦後の諸問題を検討する内輪の組織の一つである「内国経済問題委員会(IEP)」に提出された。この報告書は大蔵省当局を刺激し、主としてヘンダーソンの意見を反映した「戦後の購買力と消費財との関係」と題する大蔵省の返答となって表われた。これはミード論文に対し、はるかに悲観的な戦後経済の見通しを内容としていた(15, PP. 256-95)。

ここでヘンダーソンは、第一次大戦後の景気循環を取り上げ、これに基いて第二次大戦後の平時経済への転換期にも、問題の解決はきわめて困難であり、たとえ一時的にインフレの高進を回避できたとしても、長期的見通しは灰色であり、「供給が有効需要を上回る持続的な全般的傾向」が起るだろう、と警告した。さらに、1942年5月には戦後の予算政策の検討に当り、大蔵省では再び正統派の伝統的な考えが表面化した。たとえばホプキンスは、公共事業の総需要刺激効果に疑問を抱き、また減税政策に反対し、均衡予算主義に傾いていた。そして戦後不況に対する彼の予算政策として、年々の償還率の変動を伴う減債基金を提案した(32)。このようにホプキンスの考えはヘンダー

ソンに近く、ケインズとの間には若干の距離が残されていた。そしてケインズの立場はうたがいがなくESを本拠としたケインジアン^(注1)の側にあり、ヘンダーソンのIEP覚書の悲観主義に強く反対し、自分たちの理論的・統計的正当性がやがて大蔵官僚の見解を覆すことになることを確信し、またかれらにそのように警告した(23, PP. 271-6)。またケインズは、予算政策としては、1920年代以降に存在していた資本予算に代って、すべての余分の予算基金と非経常的支出を統合した別枠の予算を組むべきだと提案した。この中に社会保障負担金も含め、それに自動安定装置の役割を与えて、失業水準に応じてそれを適時変更するというミード提案を支持した。(23, PP. 207, 228-55, 278) この意味では、明らかにケインズは、ミード等のESに集ったケインジアンたちの政策観と共通していた。一方、ビヴァリッジ報告は、こうしたESの見解を理解しており、かれらを勇気づけた。

(注1) ミードはケインズに対し、社会政策に関してのビヴァリッジ報告(2)に並列させて、戦後経済政策について「ケインズ報告」を発表するようすすめた。(23, PP. 314-5)

他方、大蔵省はこれとまったく異なる角度すなわち費用の面から戦後再建提案を見ていた。当時大蔵省はこの面から判断してビヴァリッジ提案に反対していた。また、平均失業率8.5パーセント以下というビヴァリッジ提案で示された仮定が実現不可能であると信じていた。(1, PP. 220-1) さらに、ヘンダーソンに指導された大蔵官僚は、ケインズーストーンの国民所得推計における戦後失業率5パーセントという仮定に対しても疑いをいだいていた。(4, P. 110) つまり大蔵省は、ケインジアンのように戦後政策のための推計結果よりも、むしろ戦間期の経験に基づく戦後の予想を優先させた。彼等は、「政治を決定する者はつねに伝統的価値観に従う」という意味で保守的であった。

一方、ケインズはミード案を最も強く批判していたサー・ウィルフレッド・イーディに次のような手紙を送り、説得に努めた。

「特殊な〔構造的〕失業に関してあなたの主張しておられる部分は、一般購買力の増加に依存する失業対策を適用できます。すべての失業状態に対して一般購買力増加策が同様に有効であるのはまったく真実です。……といたしますのは、特別の失業が生じている場所以外のところに十分な労働需要をあ

たえることにより、〔構造的〕失業が発生する産業からの労働移動を大幅に促進することになるからです。……ミードは失業救済策として全般的な購買力増大措置が専門家および一般公衆双方から広く支持されている理由を論じてきました。」(23, P. 311)

イーディ^(注2)は当時、ヘンダーソン、そしてケインズ自身も1930年代のある時期に主張していた提案、つまり、失業率が10パーセントを上回るような時でも全般的購買力増加策はインフレーションをひき起す、という提案を主張していた。しかし、ケインズは「戦費調達論」や1941年予算編成作業、そしてESに結集していた彼の影響下にあるマクロ経済分析の専門家集団による実証研究の成果に依拠して、大蔵省の懐疑主義に立ち向っていた。これに対し大蔵省はヘンダーソンの立場を根拠にこうしたケインズ主義に抵抗していたのである。^(注3)

(注2) イーディ (Sir Alfred Eady) は1942~52年に内閣官房副長官の地位にあった。

(注3) 例えばヘンダーソンはケインズの分析について次のように批判している。「私の意見では、ケインズ理論は非歴史的で独創性に乏しく非科学的である。それは過去の教訓を無視しており、特殊な歪んだ証拠をあたえているし、また将来予想される事態や問題に対しても同じように特殊な歪んだ印象をあたえている。またそれは産業、雇用または失業に関する事実についてのまじめな統計的研究を避けることに基いており、重大な論点の欠如した粗雑で抽象的な議論に依存することを優先させている。」(P. R. O. T247/80 からブースによる引用(4, P. 110))

またロバートソンもケインズのな方向に進むことに消極的であった。(1944年3月16日付ロバートソンからヘンダーソンおよびウォーレー宛書翰。P. R. O. T230/69)

かつてケインズとともに「ロイド・ジョージはそれをなしうるか?」(1929年)の共著者であったヘンダーソンは、1940年代前半にはケインズ同様、大蔵省顧問の地位にあったが、彼は、戦後英国が直面せざるをえない最も危急な問題、つまり国際収支問題を最優先課題と考え、国内需要問題に過度に関与することには不賛成であった。^(注4)

(注4) 当時のヘンダーソンについては、Sir D. Waley, 'The Treasury Diary World War II', *Oxford Economic Papers*, new, ser. (1953), Supplement. に詳しく説明されている。

Ⅲ. 白書成立過程における諸問題

1. 総需要管理政策の選択肢

以上で述べたように、1943年には戦後の雇用政策をめぐる論議は、ミードおよびESの意向、つまり総需要管理政策が前面に出る形で一層具体的な内容にまで立ち入って展開されていたが、^(注)一方では、枢密院議長アディソンの下に設置された再建委員会ではビヴァリッジ報告を取り上げ、雇用政策が検討されていた。しかし大蔵省の基本的姿勢は、この時点では未だ平和経済への転換の時期に限定することに置かれていた。

(注) 例えば、1943年5月18日のESの覚書「完全雇用の維持」(P. R. O. CAB 87/13, PR(43)26)

ESは需要管理の政策選択肢として、①民間投資を刺激するための積極的な貨幣政策、②反循環的措置としての大幅な公共投資計画、③社会保障負担金の変動、の三政策を重点的に取り上げていたが、特殊には税率の変更による消費需要の抑制も考慮されていた。そのための財源不足を補うため何らかの資本課税措置が実現困難な場合には、赤字予算も黙認せざるをえないことを繰返し主張した。もちろん、こうした政策の推進に伴ない、インフレの危険がつねに存在していた。そこで前述のように所得政策の必要性を彼らは同時に強調することを忘れなかった。この完全雇用と所得政策あるいは失業とインフレとのあいだのトレード・オフについては、後年ポスト・ケインジアン¹の裁量政策の基準とされたフィリップス曲線はまだ発表されていなかった時期であり、実証的根拠に裏付けられたものではなかった。ケインズ自身は、ESの完全雇用のもとでの所得政策案については疑問を述べている形跡はまったく見られない。もちろん、ケインズはこれに関してコメントを与えている(23, PP. 316-7)。しかし、ケインズとESとのあいだにこの問題をめぐる意見交換を示す記録はほとんど残っていない。

一方、このようなESの動向に対する大蔵省全体の反応はそれほど明確で強力な反対意見として結集されていたわけではなかった。

ホーソン／ウィンチおよびハチソンの見解では、大蔵官僚を代表するホブ

キンズは1930年代にすでにケインズ主義に接近していたが、少なくとも公式記録を見る限り、1943年にはES見解に対しては批判的であった。たとえば、1943年10月26日付ホプキンズからウッド宛の書翰で、彼は「エコノミック・セクションの論文は誤った空理空論を弄んだ危険なものである」と愚痴をこぼしている。(4, P. 112, 31, P. 286 23, P. 314, 325)

2. 国内雇用政策と国際収支問題

戦後の国際収支問題の重要性については、ケインズと大蔵官僚およびヘンダーソンとのあいだで認識は一致していた。海外投資の損失を補うためには、英国の輸出増加が不可欠である。一方、輸入の大幅削減は、国内の雇用水準の低下につながるし、戦争直後の英国は、食料や原材料はもとより資本設備も輸入に大きく依存することになり、事実上不可能であった。戦後長期にわたって英国が世界輸出総額の中でもはやシェアを伸ばすことが期待できない以上、英国は世界貿易総量の拡大期にその輸出量を少しでも増やすことに希望をつなぐ以外にないであろう。

アメリカは戦後、先頭に立って無差別かつ多角的貿易の方向を推進しようとした。一方、ケインズ同様にヘンダーソンも英国の国際収支が戦後破壊的な状態に陥ったため、英国は強力な制限的貿易政策の採用が不可避だと警告を発していた。(15, PP. 209-19) ケインズ自身はアメリカとの交渉が満足のいく成果が得られるかどうか確信を持っていなかった。輸出貿易と国際収支の将来の動向に対する不確実性が、総需要拡大による失業減少策を唱えるケインジアンへの大蔵官僚の懐疑主義の根底にあったことは否定できない。^(注)

(注) 当時の英国の蔵相は始めはキングスレー・ウッドであったが、1943年にサー・ジョン・アンダーソンに引き継がれた。上級大蔵官僚であったイーディをはじめ、アルバート、ヘイル等はヘンダーソンの立場に近かったが、下級の大蔵官僚たとえば P. D. プロクター、E. プレイフェア、フランク・リー等はむしろケインズ主義にほぼ傾いていた。この中でホプキンズは、大蔵省の伝統的思考とケインズの思想とを何とか調和させようと努力した。しかし、ケインズ理論を経済学的に理解するためには時間的制約がそれを妨げた。(4, P. 103, 34, P. 46)

3. 政府部内の対応

1944年白書に向けての最初の歩みは、1941年のミードの覚書「全般的失業を回避するための国内的措置」からであった。一方、政府内部では、戦後国内経済問題を審議することを目的に設けられた省際委員会を中心に雇用政策が討議された。ホプキンズは、この委員会に大蔵省代表として参加し、またその下部組織であった「投資計画ならびに投資期間に関する委員会」の議長であった。一方、閣僚のあいだで、1942年にビヴァリッジ報告が公表されるまでは雇用政策について真剣に論議されたという形跡は見られない。(32, PP. 286-7) とくにこの報告に示された失業率8.5%以下というビヴァリッジ計画が基準にした社会保険計画案をめぐって、その直後、アンダーソンを議長として閣内に設けられた再建委員会で漸やく戦後雇用政策との関連で活発な議論が行われるようになった。

一方、1941年のミード覚書を拡充発展させたESによる覚書「雇用の維持」が1943年に発表されたが、蔵相キングスレー・ウッドはこの覚書の「単独に失業問題を取り扱う」方向性に不満を表明し、大蔵省だけでなく、通商貿易省や労働省を含めた各省庁の意見も取り入れるよう要請した。しかし、枢密院議長アンダーソンは、前述のホプキンズを委員長とする省際委員会を新たに設けて雇用政策に関する「単独の包括的な報告書」の作成に向け研究をすすめるよう要請した。その成果は、白書発表の4カ月前に公表され、その骨子が白書に取り入れられることになった「戦後雇用に関する運営委員会」報告(1944年1月)であった。この報告書の作成にはホプキンズが中心的な役割を果し、とくに大蔵省の伝統的見解とケインズ、ミード、ロビンズ等の新しい考え方との調和をはかるために努力した。

前述したようにイーディを中心とする上級大蔵官僚が、構造的失業問題の解決が総需要維持と並んで重要だと考え、地域の産業政策と購買力増加政策との整合性に疑義を表明した。これに対しESは、「異なる産業間及び地域間のアド・ホックで大規模な」配分政策に着手する前に「何年間かにわたる適切な需要水準の維持の結果に期待するのが慎慮に叶う」措置だと論じ、「労働移動の強力な促進」と密着した制限的地域政策のみを優先すべきだと主張した。ESの考えでは、公共投資は一時的な需要という水を出したり止めたりで

きる水道銚ではなく、むしろ社会保険負担金の自動的変更に水道銚の役割を与え、これを投資水準全体の管理に適用すべきだと論じた。しかも、これによって税率の変更という政治的困難が回避できると見なした。さらに、不況の克服のためには政府予算の「若干の赤字」は止むをえず、予算均衡化の時間幅を「伝統的期間よりも長く」とする必要があり、「予算規律については我々は国民の良識に待つ」べきだと考えた。(32, PP. 287-8)

ESの予算赤字容認論に対し、大蔵省覚書は「不均衡予算の無制限な継続は……財政不信を生むであろう」と述べたあと、「もしも不均衡予算原則が基本的には構造的再調整問題であるべき失業問題の解決に適用されるならば」経済の安定化ひいては雇用に対して深刻な反動を与える結果になると論じた。このように、ホプキンスがたとえESの見解に内心では同感を寄せながらも、無条件にケインズの方向に転換しようとしなかった事情が明らかである。

一方、ケインズもまた、ESの見解に全面的に同意したとはいえない面もあった。特に構造的失業について彼はES以上に重視する傾向があり、社会保険負担金の変動による消費支出変更構想が課税の変更にくらべれば良策と考えたが、ESほどには強調しなかった。彼はむしろ自らを補償できる公共資本支出の変動の方が、需要低下を阻止するという観点からも、また予算上の隘路を回避できるという観点からも、より望ましい方策と考えていた。すなわちケインズは、すべての時期に均衡すべき中央政府経常支出をカバーする通常予算とは別に、あらゆる形の公共資本支出および社会保険基金をカバーする資本予算を組むことを要望した。(23, PP. 225, 319f, 326, 352-7, 360)

4. ケインズの戦後経済観

ケインズ自身は、戦後の国内問題は3つの段階で発生すると予想していた。すなわち、第1段階では、第一次大戦後の1919-20年に起ったように一時的にインフレ圧力が存在するであろうが、これは投資に対する物理的統制により低金利のもとでも回避できるであろう。第2段階、すなわち戦後約5年経過後は、循環的な不安定期を迎えるだろう。これは慢性的なデフレ傾向を伴うものではない。そして第3段階つまり戦後10年後から20年後にかけては、

適切な政策が講じられない場合には、こうした慢性的デフレ傾向が顕在化するであろう。ケインズの考えによれば、以上の3段階のうち、金利の上昇を放置する結果、最も深刻な影響が現われるのは第3段階である。

ケインズの長期利子率についての理論的根拠は、いうまでもなく、『一般理論』における彼の流動性選好論に根ざしている。つまり投資を誘発する手段として一度びチープ・マネー政策を継続するならば、こうした政策をあとから修正したり逆転させることが不可能になるからである。いいかえればケインズが前提にしたのは、貨幣賃金のラチェット（歯止め）効果とともに債券利回りのラチェット効果である。なぜなら、もし過去の高い利回りの経験が利回りの引き下げを困難にするとすれば、逆に過去の低い利回りの経験はその引き上げを困難にしないかどうかという問題である。ケインズの考えでは、この関係の非対称性が明白である。つまり売オペにさいして債券価格引き上げのためには流動性残高を削減しなければならないとケインズは説明している。要するに、ケインズにとって重要な点は低金利状態を長期間維持することであった。その背後には、投資機会の涸渇という彼の現状認識があった。(20, PP. 375-6 邦訳378-9 ページ)しかし、無限に持続するチープ・マネー政策は、流動性トラップの発生と無縁のままという保証がないことも事実である。要するにケインズの考えでは、短期金利の弾力的変化はときに必要であるが長期金利の持続的上昇は決して望ましくないということである。(23, P. 297)短期金利市場と長期金利市場とがどの程度分離されるべきかの一般原則は存在しないが、その分離を主張する彼の提案にはたしかに論理的整合性が欠ける面はある。『貨幣論』で彼は短期金利市場の大幅な変化が長期市場に急速に移行するという意見を確信していた。しかし、『貨幣論』の影響はその後のケインズにとって小さな役割しか演じなかった。(48, PP. 50-52)

(注) いま目の前に盲腸で苦しんでいる患者がいたら、直ちにメスを取って切捨てることのできる知識が本当の知識であって、盲腸について説明したり、手術について長々と批評しても意味がない。これが彼の基本的政策観であった。

IV. 雇用政策白書の特徴と問題

1. その妥協的性格

1944年雇用政策白書では、前述のケインズの3段階のうちの最初の2段階のみが取り扱われ、貨幣政策にある種の役割を与えてはいる。利子率の変化が不況の治療に果たす役割よりも好況の抑制により有効であると強調されているが利子率の将来の変動については明白な記述はない。むしろ財政政策による反循環的公共投資により大きな役割を与えた。

「第59節. …終戦後しばらくはチープ・マネー政策を持続することが必要であろう。その後は利子率の変動により資本支出に影響を与える可能性が考慮されるであろう。1931年以降の大蔵省、イングランド銀行、株式銀行のあいだでの経験は、安定的雇用促進を意図した協力的で有効な貨幣政策の実施を可能にするであろう。」(7, P. 20) 「第60節. しかしながら、資本支出特有の不安定性を克服するためには、貨幣政策だけで十分ではない。不況期に投資を刺激する低金利にくらべて、好況期の超過投資を回避するには高金利の方がより有効である。」(Ibid.)

一方、例えば投資税額控除のような代替的手段については、白書では暗示する程度に止められている。同様に「一定の条件が回復したときに」は失業水準に応じて種々の社会保険負担金を変動させ、また、試験的にせよ財政余剰が存在する年にはその余剰分から、そして赤字の年には税額控除により、その可能性について言及した。白書はしかし赤字財政に関してもあいまいな表現に終始した。つまり予算編成に当り、貿易および雇用の必要性を政府当局が考慮に入れることを妨げるものは何らないが、中央政府が赤字予算を意図的に組むべきでないとして述べている。(7, PP. 20-25) 白書は需要の着実な拡大のための計画というよりも、むしろ需要水準の変動を緩和することを主目標とした。実際にはそれは公共事業政策が中心となるべきだというビヴァリッジの批判は一面の公平性を表わしている。(3, PP. 261-3, 270-4, 23, PP. 380-1)

このような白書のあいまいさ、または保守的調子は、大蔵官僚たちに大きな責任があることは否定できない。このことはケインズの思想に同情的であっ

た(16, PP. 108-9, 152) ホブキンズについてもある程度妥当するといわざるをえない。(34, P. 47)

1944年初め政府は完全雇用に関するビヴァリッジの近く発表する予定の私的「報告」(『自由社会における完全雇用』(3))に先立って幾分躊躇しながらも雇用政策白書の発表に踏み切った。この白書の草稿は運営委員会報告であったが、それはES案とイーディおよびヘンダーソン案とのあいだの「中間路線」をとった内容にすべきだとホブキンズは考えた。(32, P. 290)しかし彼はこの運営委員会報告が結局のところ主に失業阻止のための国内政策の提案に終り、より広い長期的視野を含めた雇用政策白書としては不十分であると考えた。そこで運営委員会報告は直ちに内閣委員会つまり再建優先委員会に提出され、翌1944年2月には別の内閣委員会すなわち対外経済委員会が、国際経済の再建とくに国際通貨基金に関して提案されたケインズ案を論議するために設立された。この提案は、雇用問題に関係をもつにもかかわらず、英貨の為替レート変更というイギリスの自由に対する制限を含む点で論議の多いものであった。ケインズによれば、「ただホビー[ホブキンズ]の冷静な頭脳だけ」が対外経済委員会の討議から生ずる「大混乱」に「なんらかの類の秩序」を保った。(22, P. 409)国内の雇用政策と国際経済政策とを同時に取り扱ったことは、白書が対外的諸条件という光をあてて雇用問題を再評価すべきだとのホブキンズの強い決意の表われであった。

2. 構造的失業対策

白書の初校が1944年3月に刷り上ったときケインズは、「本当に良い出来ばえ」だと思い、とくに実質的な修正の必要はないと感じたのにひきかえ、ホブキンズは不満足な出来ばえだと当時大蔵大臣に就任していたアンダーソンに忠告した。ホブキンズはとくに総需要理論に対する運営委員会による制限事項が軽視されており、長期失業問題と平和経済への移行問題との関係についての議論が適切でなく、さらに構造的失業または国際収支問題が十分に論じられていないと考えた。彼は過去の経験からの判断にもとづいて、英国の輸出財への海外需要の不足が失業の主な原因であり、主要輸出財への急激な需要低下による失業対策に対しては国内需要の拡大だけでは不十分であるばか

りか、インフレをひき起す可能性さえあると警告し、この点を白書に盛り込むよう提案した。

一方、ケインズは失業が輸出の低下から発生するという見方を認めようとしなかった。貿易に対する国際的な障壁が当時問題になっていたが現実には輸出拡大策は遅々として進展しなかった。大蔵省は1929—30年と同じく産業の一層の効率化に関心を集めていた。実際にはホブキンズのこのような意見は、白書では全面的には取り入れられなかった。しかしホブキンズは、白書全体を通じて産業の効率と国際収支への言及がなされていることは確認することができた。(23, P. 373) また彼は、運営委員会報告で総需要への配慮が強くなされている点にも満足したが、半面彼は、雇用政策の長期的側面だけでなく、白書の性格から短期的側面にもより多く言及すべきだと主張した。結局、白書の最終稿において、戦時から平時への移行問題(第II章)および構造的失業についての章(第III章)が総需要管理に関する章(第IV章及び第V章)に先行したのは、彼の意向が強く反映された結果であった。(32, P. 291)

また、総需要管理は経済の安定化が実現されたあとで政策の中心として指導的地位をあたえられるだろうが、半面それは政策を貫く一本の糸でないことも白書で明示されることになった。こうしてESが雇用の維持を強調した以上に、白書の最終稿では1940年のバーロー報告(The Barlow Report)^(注)の提案内容に即した形で産業配置問題が一層大きく取り扱われ、強調されることになった。

(注) *Report of the Royal Commission on the Distribution of the Industrial Population*, 1940, Cmd. 6153. 雇用政策白書第III章とくにP. 12を参照)

3. 不均衡予算問題

さらにホブキンズは、「ケインズの」部分に関連して、公共事業支出の効果についてはケインズほどには楽観的でないと述べている。運営委員会の何人かの委員は、一方では中央政府、他方では地方自治体及び中央電力局のような公共企業体間の法的及び金融的關係に変更が生じた場合には、2年間に公共事業支出を1億ポンドないし1億5千万ポンドの変動が限度であると推計した。これに対しケインズは1億5千万ポンドを下回らないと推計した。

白書自体はこうした具体的数字を示すことを避けている。

「ケインズの」部分のもう一つの柱は社会保険料を景気と逆方向に変動させようとするミード案であった。ケインズはこの金額が年間1億ポンドに達するかもしれないと考えたが、ホプキンは4千万ポンド程度と見なしたが、この計画案の含む自動安定化機能に他の官僚以上に「魅力を感じている」と述べた(32, P. 292)。他の多くの大蔵官僚は、失業が予想をこえて増加する場合や、それが需要不足に起因するよりも構造的要因に起因する場合には、社会保険料の永久的赤字という困難が発生するだろうとの印象をつよく受けた。ホプキンズ自身は、一方でこの案に魅力を感じながらも、それが政治的な都合あるいは政治的圧力に耐え得るかどうか疑わしく、また1930—31年に失業保険基金が陥ったと同じ崩壊状態に陥る惧れがあるという懸念を抱いた。その結果、白書ではミードの最初の提案内容が薄められて、社会保険基金の出費は均衡される方向がとられるべきであり、必要な場合には小規模な範囲内で変動させるべきだと説明している。(7, PP. 22—3)

こうしたホプキンズの意向の基礎には、「新しい雇用政策と予算安定化との調和」という彼の本質的な意図があった。彼は非自己決済的性質をもつ中央政府歳出が歳入から賄われるべきだとの原則を堅持することを欲した。彼の考えでは、歳出が歳入により賄われるという通常予算ルールのほかに、資本予算または「例外的」予算が存在するならば、かつて1930年代のヨーロッパで経験したように、政治家は調達の見込みのない歳出項目をあれこれと口実を設けて資本予算に注入する誘惑にかられるだろうと考えた。公共資本支出の多くが地方自治体や公共企業体の勘定に属し、したがってまた大蔵省の直接関与しないものである以上、中央政府資本予算はあえて政治的リスクを引きうけるに値しないものとホプキンズは考えた。そこで彼は、社会保険基金のような通常予算外の資金変動とともに中央政府およびその他の公共資本支出を一括して処理する統計表を通常予算に添付する方法を選んだ。(7, 「補論II 社会保険負担金の変動」P. 30)。これは投資の管理に必要な情報を提供するであろうし、また「資本予算」という用語は運営委員会報告では使用されなかった。これはケインズを失望させたのは事実である。ケインズは資本予算の採用が通常予算を現状のまま維持しようと主張していた。結局、妥協

案として「国民所得および支出に関する」年次白書を別個に作成し、種々の型の資本支出および貯蓄に関する推計をこれに含めることで、事実上の「国富資本予算」と見なした。こうしてケインズ構想の実質は採用されたが、公共財政のリスクを最小化することを意図する言葉が付け加えられることになった。(23, PP. 364-9, 7, 第84節)^(注)

(注) 「第84節. 国家の総支出の構成部分について今まで可能であったよりもはるかに完全な分析を提示することによって「国民所得および国民支出に関する年次白書」を完成することも提案される。とくに、種々の型の資本支出および種々の源泉の貯蓄について直接、推計されるであろう。これは事実上、国富の「資本予算」となる。」(7, P. 27)

このようにケインズは原則的にはESの雇用政策案の立場に立ちながらも、また、資本予算案という彼独自の案が運営委員会の段階で同意されなかったにもかかわらず、最終的に運営委員会および白書双方をケインズが承認したのは、あくまでも個々の具体的提案をこえた原則的承認であったと見られる。この意味では1944年白書が政策上の「ケインズ革命」の最高頂であると断定することはできず、それは政策上の「ケインズ革命」への重要な里程碑であり、しかも頂上にごく近い里程碑だと見るべきかもしれない。(4, P. 116) いかえれば、白書をめぐる雇用政策に対するホプキンスの影響はときとして示唆されている見方(8, P. 13, 44, PP. 185-6, 邦訳, 188-190ページ)以上に保守的だった点も見逃すことができない。

4. 大蔵省の懐疑主義

最後に、1944年雇用政策白書形成過程でケインズおよびケインジアンと大蔵省の見解との主な争点、いかえれば大蔵省がケインズの見解に対しとくに疑問を持った問題点の中から3点を選んで両者の論点を明らかにしてみたい。すなわちそれらは、第1は物価賃金の安定性、第2は労働の移動、そして第3に投資乗数効果の問題である。

物価・賃金の安定性 ケインズ雇用政策の成否は『一般理論』における仮定、すなわち、労働者は通常、貨幣賃金の切り下げには反対するが、実質賃金の引き下げには「極端な程度にまで進まないかぎり」(20, P. 14邦訳14ページ)抵抗しないだろうという想定に依存していた。さきに言及したように、

ミード等のESのメンバーは、完全雇用経済のもとでのインフレ発生の可能性について重大な関心をもち、所得政策を主張した。そのさい、彼等はケインズの上の想定については全面的には認めず、実質賃金に対する労働者による抵抗は実際には1936年にケインズが考えていたよりもつよいと考えていた。(34, P. 48)しかしミード等の所得政策の提案は、結局、自由な団体交渉に対する労働大臣による制限措置により、白書では取り上げられなかった。一方、ケインズ自身は、その後1945年には賃金問題の解決方法は自分にはよくわからないと告白している。(23, P. 385)また白書は、物価、賃金の安定性が雇用政策を成功させるための必要条件であると明言している。(7, 第IV章(b)物価及び賃金の安定 PP. 18-19)

労働移動問題 構造的失業を阻止するには有効な労働移動が不可欠だとのESの考えに対して大蔵省は懐疑的であった。結局のところ白書は、労働者が必要とする場所や職業に移動できない場合には、総需要増加による雇用量調整の試みは、物価上昇という危険をまねくだろうと警告している。(7, P. 20)その後の経験は、大蔵省が労働市場のミクロ経済的側面の重要性に注目したことが誤っていなかったことを示唆している。

1944年当時にもケインズは**乗数効果**についてはきわめて楽観的な考えを抱いていた。彼は公共事業プロジェクトに関しては乗数は2と推定し、社会保障計画に関しては3と推定し、50万ポンドないし68万ポンド、つまり戦後の第1年目における国民所得の7ないし8パーセントの総需要刺激効果があると説いていた。(23, PP. 366-7)しかし、その後の推計結果によれば、ケインズの乗数値が大きすぎ、したがって総需要に対する政府の影響力がもっと小さいことを示唆している。^(注)(4, P. 113)

ケインズ以後、長い間、限界消費性向は長期よりも短期においてより低いだろうと認識されてきた。しかし、ケインズ自身は後年フリードマンにより展開された恒常所得仮説に近い考えを述べている。(48, P. 57)さらに彼は、租税政策により民間消費支出を変化させる政策には否定的見解をもっていた。たとえば彼は「短期の消費変化を刺激することにより、予測不可能な投資の短期変動を相殺するという提案が望ましいかどうか私は疑問に思う。」と述べている(23, P. 323)。つまり彼が強調しようとしたことは、消費は短期的に

は可処分所得の変化に対し不感応であるということである。また、失業率の変化に応じて社会保険料を変動させる場合の乗数が3というケインズの値も、たとえばT. ウイルソンによれば大きすぎるという(48, PP. 56-8)。すなわち、社会保険料変更による効果——一種のビルト・イン・スタビライザー——は、可処分所得の変化によって消費支出に影響が及ぶ場合にかぎり作用することになるが、このことは短期の限界消費性向が非常に小さいということと矛盾する。この点についてのケインズの説明は見られない。

この点について、被用者の負担金よりも雇用主の負担金の変化の効果をケインズが考えていたのかどうか、という問題がある。というのは雇用主の負担金はキャッシュ・フローを低下させるだけでなく、雇用に対する差別的課税と見なされるからである。しかしこの点についてケインズは明解な意見を述べていない。おそらくケインズの心の中には、大部分が労働者階級によって支払われる社会保険料は、大部分が中産階級により支払われる所得税に比べて、より少ない追加的所得しか貯蓄しないだろうという考えがあったと思われる。

(注) 1930年代の乗数の値は1.3であるという研究がある。Glynn, Sean and Howells, P. G. A., 'Unemployment in the 1930s: The Keynesian Solution Reconsidered', *Australian Economic History Review*, XX (1980).

ケインズが白書の記述があいまいだと指摘したのは、貨幣政策に関する白書の説明についてであった。戦後は民間投資は回復しつつあったが、一方で政府は物的統制を戦後も継続していた。白書は、低金利政策の継続が必要だと述べたあと、「その後は金利の変動により資本支出に影響を与える可能性に留意する」(7, 第59節, P. 20)と述べている。ケインズはこの文言が理解できないと評した(23, P. 377)。なぜなら、短期、長期いづれの利子率が関係するのかが明白でなかったし、また、白書は、戦後雇用政策論議に対するケインズの最も重要な直接的貢献である投資の刺激策、すなわち貨幣政策の問題やその活用について、ほとんど注意を払うことがなかったのである。(27, 邦訳163ページ)

5. 1945年国債調査

1945年1月、¹⁾ホプキンは国債調査のための委員会を設立した。それは彼の議長の下に大蔵省および内国歳入片の職員ならびにケインズ、ロビンス、ミード等を委員として構成された。^(注1) ここにおいて、ケインジアンと大蔵省が始めて戦後政策の議論のために集結することになった。この意味で国債調査は、ケインズ政策の発展において画期的な段階を刻印するものである。ケインズは『一般理論』で詳しく展開した流動性選好の考え方をを用いて、貨幣当局が資金調達に関して無関心ならば、公衆が望むだけの流動性を認める負債構造を創出することにより、彼等の望む長・短利子率を設定できるだろうと述べた。これは戦前において大蔵省が高い長期利子率で短期債務に融資した場合は逆の方法である。ケインズは景気循環をコントロールする観点から利子率政策を予め排除しようとしなかったが、それは長期よりもむしろ短期利子率でなされるべきだと考えた。1945年3月および4月に国債調査委員会でこの問題を討論していたとき、ホプキンは大蔵省の終身次官を引退し、蔵相顧問の一人として止まり、戦争末期から戦後にかけての英国行政政府内において大きな責務を負っていた。彼はケインズの考えをほぼ全面的に理解し、低金利政策について大蔵大臣宛覚書を起草した。この意味ではホプキンのケインズの貨幣政策への転向は雇用政策白書公刊から丁度1年後のことであった。1944年白書でホプキンのケインズ的な考えを容認したのは総需要管理政策に限定されていた。一方、国債調査委員会ではホプキンは、主に対外経済問題と国内政策との関係を議論していた。また彼は、輸出が減少し国際収支が逆調となったとき完全雇用と低金利政策を実際に維持できるのかと質問した。ケインズはこれに答えて、国内政策は海外市場の損失を完全に補償することはできないだろうと論じ、したがってまた、この理由からビヴァリッジの平均失業率2パーセントという想定が現実離れした数字だと考えた。^(注2) 要するに、1945年当時のホプキンの基本的立場はケインズのメッセージと伝統的な公共財政とを統合することにあつたといえよう。(未完)

(注1) ケインズは、副首相のアトリー氏から戦後の資本課税の運営のための覚え書を依頼されたことが理由となって、国債調査委員会に参加した。この委員会は、貨幣政策、国債管理政策、資本課税及び完全雇用計画を補助するための予算形式の変更など広範な

委任事項を与えられた。国債調査委員会の報告、証言、覚書は、P. R. O. T233, PP. 157-9を参照。

(注2) ミードはビヴァリッジの数字が「大衆の意向に迎合した」ものにすぎないと批判し、差し当り1914年以前の6パーセント弱に戻るのが現実的だと考えた。(32, P. 295)

参 照 文 献

- [1] Addison, Paul, *The Road to 1945* (Quartet edn. 1977)
- [2] Beveridge, William, *Social Insurance and Allied Services*, Cmd. 6404 (1942).
- [3] ———, *Full Employment in a Free Society* (1944).
- [4] Booth, Alan, 'The "Keynesian Revolution" in Economic Policy-making', *EcHR*, XXXVI (1983), PP. 103-123.
- [5] Codrington, A., *Keynesian Economics: The Search for First Principles* (London, Allen and Unwin, 1983). [中村賢一郎訳『ケインズ経済学の探求』学文社, 1985年]
- [6] Davis, J. R., *The New Economics and the Old Economists* (Ames, Ia: Iowa State University Press, 1971).
- [7] *Employment Policy*, Cmd. 6527 (HMSO, May 1944).
- [8] Feinstein, Charles (ed.), *The Managed Economy: Essays in British Economic Policy and Performance Since 1929* (Oxford, 1983).
- [9] Garside, W. R., 'The Failure of the "Radical Alternative": Public Works, Deficit Finance and British Interwar Unemployment', *Journal of European Economic History*, XIV (1985).
- [10] ———, and Hatton T. J., 'Keynesian Policy and British Unemployment in the 1930s', *EcHR*, XXXVIII (1985).
- [11] Glynn, Sean and Booth, Alan, 'Unemployment in Interwar Britain: A Case for Re-learning the Lessons of the 1930s?' *EcHR*, XXXVI (1983).
- [12] Haberler G., 'The place of the general theory of employment, interest and money in the history of economic thought', *Review of Economics and Statistics*, XXVIII, November, 187-94. 1946. in Harris Seymour E. (ed.), *The New Economics* (Alfred A. Knopf: New York, 1947) [日本銀行調査局訳『新しい経済学』東洋経済新報社, 1949年], Lekachman R., *Keynes' General Theory-Reports of Three Decades* (London 1964) [中内恒夫訳『ケインズ経済学の発展』東洋経済年報社, 1977年]
- [13] Hall, R., 'The End of Full Employment', in Charles P. Kindleberger and Guido ai Tella (eds.), *Economics in the Long View* (1982), vol. 3.
- [14] Hansen, Alvin, *Economic Policy and Full Employment*, (New York, 1947). [小原敬士訳『経済政策と完全雇傭』好学社, 1949年]

- [15] Henderson, H. D., *The Inter War Years and Other Papers*, edited by Henry Clay (Oxford, 1955).
- [16] Howson, Susan and Winch, Donald, *The Economic Advisory Council. 1930-1939* (Cambridge, 1977).
- [17] Hutchison, T. W., *Economics and Economic Policy in Britain 1946-1966: Some Aspects of their Inter-relations*, (London: Allen and Unwin, 1968).
- [18] ———, *On Revolutions and Progress in Economic Knowledge* (Cambridge, 1978) [早坂忠訳『経済学の革命と進歩』春秋社, 1987年]
- [19] Johnson, H. G., 'Keynes and British Economics', in Milo Keynes(ed.), *Essays on John Maynard Keynes*. (Cambridge University Press, 1975) [佐伯彰一・早坂忠訳『ケインズ一人・学問・活動』東洋経済新報社, 1978年, 所収]
- [20] Keynes, J. M., *Collected Writings*, (edited by Elizabeth Johnson or D. E. Moggridge) vol.7, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1973). [塩野谷祐一訳『雇用, 利子及び貨幣の一般理論』東洋経済新報社, 1980年]
- [21] ———, vol. 22, *Activities 1939-45: Internal War Finance*. (1978).
- [22] ———, vol. 25, *Activities 1940-4: Shaping the Post-War World: The Clearing Union* (1980).
- [23] ———, vol. 27, *Activities 1940-6: Shaping the Post-War World: Employment and Commodities* (1980).
- [24] Klein, Lawrence, *The Keynesian Revolution*, (Macmillan, 1947) [篠原三代平・宮沢健一訳『ケインズ革命』有斐閣, 1952年]
- [25] Meade, James E., *The Collected Papers of James Meade*, (edited by Howson, Susan and D. Moggridge) vol. 4, *The Cabinet Office Diary of James Meade, 1944-1946*. London, Unwn Hyman, 1989.
- [26] Meltzer, A., 'Keynes's General Theory: a different perspective', *Journal of Economic Literature*, XIX, March 1981.
- [27] Moggridge, *Keynes* (Fontane, 1976) [塩野谷祐一訳『ケインズ』東洋経済新報社, 1979年]
- [28] ———, 'The Keynesian Revolution in Historical Perspective', in Hamouda O. F. and Smithin J. N. (eds.), *Keynes and Public Policy after Fifty Years, vol., I Economics and Policy* (Edward Elgar, 1988). pp. 50-59
- [29] Patinkin, Don, *Keynes' Monetary Thought: A Study of Its Development*, 1976 [川口弘・吉川俊雄・福田川洋二訳『ケインズ貨幣経済論』1979年]

- [30] ———, *Anticipations of the General Theory*, 1982.
- [31] Peden, G. C., 'Keynes, the Treasury and Unemployment in the Later Nineteen-thirties,' *Oxford Economic Papers*, new series, XXXII(1980).
- [32] ———, 'Sir Richard Hopkins and the "Keynesian Revolution" in Economic Policy, 1929-45', *EcHR*, XXXVI (1983), PP. 281-96.
- [33] ———, 'The "Treasury View" on Public Works and Employment in Interwar Period', *EcHR*, XXXVII (1984). PP. 167-81.
- [34] ———, *Keynes, the Treasury and British Economic Policy*, (Macmillan 1988).
- [35] Robinson, E. A. G., 'Review of The Age of Keynes', *Economic Journal*, LXXVII, September, (PP. 650-1). 1967.
- [36] Robinson, Joan, "What has become of the Keynesian revolution?" in Milo Keynes (ed.), *Essays on John Maynard Keynes*, (Cambridge, 1975) [佐伯彰一・早坂忠訳『ケインズ 人・学問・活動』東洋経済新報社, 1978年]
- [37] ———, *Contribution to Modern Economics*, (Oxford, 1978)
- [38] ———, and Eatwall, John, *An Introduction to Modern Economics* (London, McGraw-Hill, 1973) [宇沢弘文訳『現代経済学』岩波書店 1976年]
- [39] Rollings, N., 'The "Keynesian Revolution" and Economic Policymaking: A Comment', *EcHR*, XXXVII (1985), PP. 95-100.
- [40] Samuelson, P. A., 'Lord Keynes and the General Theory', *Econometrica*, XIV, July, PP. 187-200. 1946. [(12)と同じ]
- [41] Sayers, R. S., *The Bank of England 1891-1944*, 3 vols (Cambridge, 1976)
- [42] Schlessinger, J. R., 'After twenty years: the General Theory', *Quarterly Journal of Economics*, LXX, November, 1956.
- [43] Stein, H., *The Fiscal Revolution in America* (Chicago, 1969).
- [44] Stewart, Michael, *Keynes and After*, (Pelican Books, 1967). [田村真雄・田村紀之・鈴木興太郎訳『ケインズと現代』ダイヤモンド社, 1969年]
- [45] Tomlinson Jim, 'Why was there never a "Keynesian Revolution" in Economic Policy?', *Economy and Society*, XI (1982) PP. 72-87.
- [46] ———, 'A "Keynesian Revolution" in Economic Policy-Making?', *Economic History Review*, XXXVII (1984), PP. 258-67.
- [47] Tulloch, G., 'Foreword' to J. R. Davis, *The New Economics and the Old Economists*. (1971).
- [48] Wilson, Tom, 'Policy in War and Peace: the Recommendation of J. M. Keynes', in A. P. Thirlwall (ed.), *Keynes as a Policy Adviser* (Macmillan, 1982).

- [49] 玉井龍象「M. カレツキの学説史的 position と“独占度”概念」, 桃山学院大学『経済経営論集』第15巻第1号(1973年)所収。
- [50] ——, 「M. カレツキの経済動学と経済体制論」アジア経済研究所『アジア経済』第14巻第7号(1973年)所収。
- [51] ——, 「ケインズと“大蔵省見解”—経済政策論における「ケインズ革命」: 史的展開(II)」, 『金沢大学経済論集』第27号, 1990年3月所収
- [52] ——, 「戦費調達論と国民所得分析の適用〔IV〕」, 金沢大学『経済学部論集』第11巻第1号, 1990年11月所収。