

世界大恐慌とイギリスのグローバル化戦略

— 経済諮問会議（EAC）報告書をめぐって —

秋富 創

<要旨>

イギリスは1930年、閣僚と民間人が経済問題を議論する経済諮問会議を政府内部に設置した。本稿の目的とは、この会議内に設けられた小委員会である「経済学者委員会」報告書に着目することによって、当時のイギリスが未曾有の大恐慌の中で、どのような経済政策を模索していたのかを検討し、さらには昨秋以来、大恐慌期同様の経済危機に直面している、現代日本を理解するための一助となることである。

経済学者委員会報告書によれば、当時のイギリスを取り巻く根本的な問題とはデフレであったが、この問題の解決には複雑かつ微妙な国際協力が必要とされる以上、まずイギリスには、国内独自の構造的な問題を解決して、大量失業を解消することが求められていた。このために様々な施策と並び、保護関税・収入関税の導入が勧告されたが、これは、イギリスが帝国（植民地）と共にグローバリゼーションの趨勢から離脱して、世界経済から隔離された独自の領域を建設することを意味しているわけではなかった。大恐慌期のイギリスには、デフレの存在を所与として「グローバル化戦略」を採る中で、いかにして企業業績を回復させ、大量失業を解消するのかという課題が突きつけられていたのである。この点、当時のイギリスと現代の日本が抱える状況は酷似していると言える。

キーワード：イギリス、世界大恐慌、経済政策、経済諮問会議、グローバリゼーション

Keywords : Britain, World Great Depression, economic policy, Economic Advisory Council, globalization

はじめに

最近世間では、「100年に1度の危機」をめぐる議論が喧しい。街の書店における経済書のコーナーでは、表題に「金融危機」や「経済危機」といった言葉の冠が被せられた書籍が並び、インターネットの大手書籍通販サイトにおいても、これらの言葉を検索にかけるとおびただしい数の書籍がヒットする。またこのような動きは、おそらくこの問題を精査するに相応しい存在であろう経済学会においても例外ではない¹⁾。さらに、比較経済史の立場からすると非常に興味深いことに、今回の一連の危機が、今からおよそ80年前の世界大恐慌期の経済状況や経済政策、なかなづくアメリカのニューディール政策（新規まき直し政策）をめぐる議論を惹起している。2008年11月、大統領就任前のバラク・オバマによっていち早く表明された「グリーン・ニューディール」政策の構想は、まさにこれを意識し

たものであるし、アメリカ金融政策の司令塔である FRB（連邦準備制度理事会）の現議長であるベン・バーナンキ自身が、元来は世界大恐慌の研究に従事していたという事実は歴史の皮肉としか言いようがない²⁾。

本稿の目的は、1930年にイギリス政府内に設立された経済諮問会議において、ある小委員会が作成した報告書に着目することによって、世界大恐慌という未曾有の危機に直面していた当時のイギリスが、どのような政策の舵取りを模索していたのかを検討することである。このようなテーマを選択した理由は、主として2つある。第1に、両大戦間期、なにかんづく世界大恐慌期とは、19世紀後半以来の「グローバリゼーションの終焉」（ハロルド・ジェイムズ）がまさに現実となった時期にあたり³⁾、イギリスがアメリカとともに、この終焉の推進に大きな役割を果たしていた当時の世界情勢に鑑みるならば、本研究プロジェクトの課題である「移動とグローバリゼーションの動態的様相」を考察する上で、この時期のイギリス経済政策の検討が大きな意義を有していると思われるからである。第2に、この時期のイギリスと2000年代初頭の日本とは、緊縮的な財政スタンスの下で民間企業主体の景気回復・経済成長を図るという共通の政策目標が存在し、当時のイギリス経済政策を検討することが、経済的に混迷を深める現代日本の理解に資すると考えられるからである。

I 経済諮問会議の設立と経済学者委員会の任命

1930年2月、当時政権を担当していた労働党マクドナルド（MacDonald）内閣は、閣僚と民間人から構成され、経済問題に関する答申を政府に行う「ある会議」を設置した。「経済諮問会議（Economic Advisory Council：以下 EAC と略記）」である。そもそも EAC とは、1925年に内閣に答申を行う常任委員会として設置された「市民調査委員会（Committee for Civil Research：以下 CCR と略記）」を改組・拡大させる形で誕生した。CCR は「市民政策や行政と関係のある、経済的・科学的・統計的調査の発展に対して中央集権的な観点から、調査の価値がある新分野を規定するという責任を伴って、関連する事前の計画を行うという任務」を担っていたが、その役割とは純粹に助言的（advisory）であり、固定したメンバーシップを抱えることはなかった。他方で EAC は、既存官庁の機能や責任には干渉せずに、経済問題に関して政府に独自の助言を与えるという点では CCR と同様であったが、議長役である首相の下で、経済問題に関する限りいかなる問題であっても調査・勧告し、首相認可の下で法制化の提案までも行う権利を保持している組織でもあった⁴⁾。

EAC には委員として、議長であるマクドナルド首相のほか、スノーデン（Snowden）大蔵大臣、グラハム（Graham）商務大臣、バックストン（Buxton）農林水産大臣、ボンドフィールド（Bondfield）労働大臣、トーマス（Thomas）国璽尚書（後に、自治領大臣として出席）、アトリー（Attlee）ランカスター公爵領大臣、といった閣僚（ただし、アトリーは閣外相）と併せて、鉄鋼企業経営者のバルフォア（Balfour）、経済学者のコール

(Cole) やケインズ (Keynes)、元内国歳入庁官僚のスタンプ (Stamp)、歴史学者のトニー (Tawney)、第2次世界大戦後に労働党内閣の外務大臣となるベヴィン (Bevin)、内閣主席経済顧問のチャップマン (Chapman)、といった多彩な民間人が出席した。会議は原則的に月1回開催され、会議中に配布される資料も含めて、議論の内容は一切外部に対して非公開とされた。様々な経済問題を調査するために、会議のメンバーと一部非メンバーからなる小委員会が問題ごとに設置され、小委員会が作成した報告書が改めてEACの本会議で議論の対象となった。例えば初回会議では、ケインズを委員長とする「経済展望委員会」、バルフォアを委員長とする「帝国貿易委員会」の設置が了承され、その後も「農業政策委員会」・「販売・流通委員会」・「生計費指数改訂委員会」といった小委員会が矢継ぎ早に設置された。本稿が対象とする「経済学者委員会 (Committee of Economists: 以下CEと略記)」もこのような小委員会の一種であり、1930年7月開催の第7回EACにおいて設置が了承されたものである⁵⁾。

そもそもその会議の冒頭でCEの設置提案を行ったのは、議長のマクドナルドである。彼は、「現在では(委員の間で)合意されておらず、権威ある意見表明を仰ぐのが望ましいであろう、現在の経済状況と関連している純粋に経済的性質を有する、多数の根本的な問題点が存在している」と述べた上で、「イギリスの現在の経済状況を概観し、その状況に責任を有している原因を調査し、回復の条件を示唆する」という諮問条項を伴った「ある委員会」を任命し、会議がこれを了承したのである。CEの委員長にはケインズが就任した。ケインズは委員として、EACメンバーのスタンプ、同書記のヘンダーソン (Henderson) と併せて、EACメンバーではないピグー (Pigou) とロビンス (Robbins) を外部から招聘することを決定した⁶⁾。ケインズ・ピグー・ロビンスの3人については、いずれも当時を代表する著名な経済学者であるため詳細な説明は必要ないと思われるが、念のため一応付言しておこう。ケインズとピグーは共に、新古典派経済学の総帥であり、ケンブリッジ大学で唯一の経済学教授であったマーシャル (Marshall) の教え子である。その意味では彼らは終生ライバルだったわけだが、ピグーが師匠マーシャルの後継者として「厚生経済学」を開拓し、最後まで師匠の教えに忠実であったのに対して、ケインズはいわば異端の道をたどり、新古典派と袂を分かつことになってしまう。他方でロビンスは、長年にわたりロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (LSE) 経済学部長を務め、オーストリア学派・ローザンヌ学派といった大陸系の経済学をイギリスに定着させた立役者である。それぞれ思想や立場が異なる著名な経済学者3人が、ある小委員会で議論を戦わせ、報告書を作成することになるというのは、経済史のみならず経済学史の上からも大変興味深いと言える。最後にスタンプについてもう少し述べておこう。前述のようにスタンプは元内国歳入庁 (Inland Revenue) の官僚であったが若くして退職後、化学企業や鉄道会社に勤務し、後にはイングランド銀行の理事も歴任している。いわば税務のエキスパートである。

EAC 議事録を見る限り、このようなマクドナルドの提案は唐突であったという感是否め

ないが、実際には彼の行動にはきちんとした伏線があったように思われる。話は、やはり1930年7月に開催された1つ前の会議、第6回EACにさかのぼる。ここでは会議の冒頭でまず、議事進行について活発な議論が展開された。口火を切ったのはやはりマクドナルドである。彼はEACという存在が実験的な組織であることを認めた上で、議事進行に関する明確な原理が定式化されていないと述べた。さらに個別の経済問題ではなく、もっと大局的な経済問題を議論することが必要ではないかという感想も漏らした。この後議論は、EACという組織の位置づけの根本、すなわち、個別の経済問題についてそれぞれ小委員会を立ち上げ、それらが作成した報告書に対してEACがどのように関わるべきなのか、といったことにまで及んだ。ある委員は、EACはあくまでも助言的な組織に過ぎず、実際に政策を決定するのは内閣であるから、EACは受け取った報告書を精査し、書かれている結論の妥当性を評価するだけでよいのであって、政府が採用すべき政策に関して勧告する必要はないと明確に主張した。他方で別の委員は、EACの機能とは、提案された問題（提出された報告書）に対して批判的に検討を加えることだと主張する一方で、確かにEACの「批判的機能」も重要であるがそれは主たる任務ではなく、提出された報告書を土台として、新たに十分な議論を尽くすというEACの「建設的機能」、すなわち根本的な経済状況の分析こそが重要なのだ、といった論を展開する委員も存在した。概して委員たちの意見として共通しているのは、EACでは報告書の内容を議論する十分な時間が確保されていないということであった。これについてはある委員は、政治的活動に忙殺される閣僚を除き民間人だけの予備的な会合をEACに先立って開催し、そこで報告書に関する議論を尽くすべきだという意見を表明した。結局、この議論にけりをつけたのもマクドナルドであった。彼は、EACの真の価値とは、政策決定という仕事の責任のない人間が、そのような仕事に従事している閣僚と重要な問題について議論することにある、すなわち民間人によって「経済思想 (ideas)」がもたらされ、閣僚によって政策決定の「責任 (responsibility)」がもたらされるEACのような「統合団体 (corporate body)」には大きな長所が存在する、と主張したのである。さらに彼は、EACは以下のような「3層の機能」を有していると述べることによって、この日の議論を締めくくった。①《調査機能》与えられた問題に関する真の事実を確定する。これは通常、小委員会を通じて行う。②《批判機能》これはEAC本体か、EACメンバーからなる小規模の委員会によって行われる。③《指針機能》経済問題に関する政策を模索している閣僚に指針を提供する⁷⁾。

II 経済学者委員会報告書

1 報告書の骨格

結局マクドナルドはEACの審議時間が少ないとの不満に由来する、民間人の予備的会合開催を求める議論を牽制し、民間人の経済思想をEACにうまく取り込むことでEACを真の統合団体たらしめるために、新たに小委員会を立ち上げて有識者の「権威ある意見表

明 (authoritative expression of opinion)」を仰ぐ決断を下したように思われる。その有識者ケインズが委員長を務めた EC は、1930年 9-10月にかけて全部で13回の会合をもった⁸⁾。EC が作成した報告書の内容は、1930年11月-31年 3 月に開催された第 9-12回 EAC において議論が尽くされたが、議事録を見る限り、結局報告書自体の文言訂正は一切採択されず、政府への勧告が採決されることもなく議論は立ち消えになっている⁹⁾。このような事実は、ある意味 EAC という実験的な組織の限界を表しているようにも思われるが、他方で上述の「3 層の機能」を忠実に履行した当然の結果であるとも言えよう。本稿では以下、主として報告書の内容に依拠しながら適宜 EAC における議論を参照し、報告書の実態について考察することにした。

まず報告書自体の構成であるが、以下の通りとなっている¹⁰⁾。

I 導入

- (a) 委員構成と諮問条項
- (b) 報告内容の配置

II 現在の不況の原因

- (a) イギリスと世界の経済的スランプ
- (b) イギリスの国内的困難の性質
 - (i) 外的な変化
 - (ii) 内的な硬直性

III 物価の下落

- (a) 貨幣価値における大きな変化の効果
- (b) 1 次産品と工業製品との価格乖離

IV 外的性質の矯正

V イギリスの経済構造の柔軟性を回復する手段

VI 産業的能率生を増加させる手段

VII 国内の貨幣賃金の削減

- (a) 輸出産業
- (b) 国内産業
- (c) 賃金削減の行く手を塞ぐ困難

VIII 賃金への補助

IX 企業の信頼感を増加させる手段

X 国内投資を増加させる手段

- (a) 低利の信用
- (b) 海外証券発行の規制
- (c) 補助金と公共事業

XI 関税

- (a) 関税の優位点
 - (i) 長期にわたる大規模失業
 - (ii) 適切な規模での海外投資の維持
 - (iii) 交易条件
 - (iv) 経済的孤立の危険性
- (b) 関税への反対意見
- (c) 結論
 - (i) 保護
 - (ii) 収入関税

XII 貨幣所得を一般的に調整する手段

- (a) 通貨切り下げ
- (b) 関税及び補助金

XIII 要約

ロビンズ教授の報告

付録-EAC 事務スタッフによって準備された統計資料

大別すると報告書は2つの部分から構成されていた。その「第1部」とは、報告書のⅡおよびⅢに相当しており、「イギリスの現在の経済状況を概観し、その状況に責任を有している原因を調査する」という諮問条項の箇所に対応していた。同様に「第2部」は報告書のⅢからⅫに相当しており、「回復の条件を示唆する」という諮問条項の箇所に対応していた¹¹⁾。XIIIはⅠからⅫまでの報告書全体をまとめた要約である。次の「ロビンズ教授の報告」であるが、実はロビンズはⅠ-Ⅶまでについては報告書の内容に同意したものの、XIII以降の内容、特にⅪの関税については全く同意できないとして、報告書には署名しなかった¹²⁾。したがって、彼一人が多数派報告書とは別の、いわば少数派報告書をしたためることになったのである。報告書の最後には、EACの事務方によって作成された統計資料が掲載されていた。

2 報告書「第1部」

(1) 現在の不況の原因

報告書はまず、1929年秋頃からイギリスを含む世界中の国々が一斉に、「商工業の下向きの変動 (a downward fluctuation of trade)」に捉えられてきたとの認識を示し、このような災害は特定の政府の政策や、特定の生産者集団の非能率生に因るものではないとした。しかしながら、イギリスには他国には見られない特異性が備わっていた。アメリカを始めとする他国が今回のスランプが始まるまで経済的繁栄を謳歌していたのに対して、イギリスはすでに深刻な経済的停滞にもがき苦しんでいたからである。24年以来、失業者数は100万人を割り込むことはなかったし、北部の広範な地域は経済的衰退に悩み、輸出貿

易は全体的に停滞していた。イギリス 1 カ国だけが、停滞の淵からさらに奈落の底へと落ちていったのである¹³⁾。

このようなイギリスの特異性の要因としては、他国と共通している外的なもの、イギリスに特有な内的なものが存在する。まず前者であるが、イギリスは第 1 次世界大戦終結以来、次のような外的環境の変化に直面してきた。①戦時から平時への体制変化に伴い、様々な産業の製品に対する需要の条件が変化してきた。②極東における綿工業の発展・農業国の交易条件の悪化・銀価格の下落・石炭から石油へのエネルギー転換、といった点で世界の経済状況が大きく変化してきている。③ルール占領とそれに伴う石炭貿易の混乱、フランス・イタリア・ベルギー・ドイツにおける通貨の混乱、インドと中国におけるゼネストの混乱、といった政治的不運に見舞われて需要が減退した。④1924-29年に金建てとポンド建ての物価が下落した。⑤他国が関税を導入した¹⁴⁾。

他方で後者は、イギリス自身に備わっている「適応性 (adaptability)」や「柔軟性 (flexibility)」という問題と関係している。不幸にも第 1 次世界大戦終結以来イギリスの適応性とは、需要・物価・生産の新しい状況に対して全く不適切であった。これは部分的には、壮年の世代が大戦によって失われて、国内の重要な場面で人員が不足していることに起因しているが、より根本的には誤った経済思想が支配的になってきたことに由来している。たとえば、故意に生産量を制限するように意図された独占的な合同が増加し、産業が技術や需要の面で変化した状況の存在を認識するのを嫌がり、労働組合による制限的な規則や慣習への固執が流布している。イギリスがこのような慣行を続けていれば、変化の激しい世界経済において停滞と退廃を招くに違いない。さらに、失業の原因という観点からはもっと重要な要因である、物価と所得構造の「硬直性 (rigidity)」という問題が存在する。大戦前と比較すると大戦後は上述のような独占的制限が存在し、労働者の権利が国家によって保護されている一部の産業では賃金率の硬直性が散見でき、失業保険システムが高失業時における賃金率の調整を阻んでいる。失業がある限界点を越えた時点で賃金率を引き下げて雇用を増やす、という大戦前には存在していた本来あるべき「調整過程 (adjustment)」がこれからの時代に機能しないとすれば、必然的に失業が増加するのは明らかである。賃金が硬直的であると、明らかに非経済的な新しい機械が導入されたり、コストを削減して企業の競争力を回復させようという「合理化」の恩恵が失われたりして、結局労働者全体の利益損失に帰結する¹⁵⁾。

(2) 物価の下落

では、現在の不況の原因とは外的な要因と、イギリスが固有に抱える「硬直性」という内的な要因に尽きるのかというと、実はそうではない。いみじくも EAC においてある委員が思わず漏らしたように、物価の下落 (= 貨幣価値の上昇)こそがこの報告書の肝であり¹⁶⁾、委員長のカインズが最初に草稿を作成して EC に諮ったのもこの問題に他ならない¹⁷⁾。最終報告書からは消えてしまったが、実は当初初稿の報告書では失業の解決策として、物価

と貨幣賃金の観点から4つの方策（Class A-D）が箇条書きで明示され、以下この分類に沿ってそれぞれ具体的な方策が列挙される手筈になっていた¹⁸⁾。したがって最終報告書においても「Ⅲ 物価の下落」とは、具体的な景気回復の方策を明示する「第2部（Ⅳ～Ⅻ）」全体の各項目に対して、基底的な位置を占めるものと考えることが出来る。

報告書によると、1924-29年に金建てでアメリカでは4%、スウェーデンとオランダではそれぞれ14%生活必需品の物価が下落し、イギリスでは部分的には金本位制復帰という要因も重なり、同様に22%下落した。ところが29年9月から30年8月というわずか1年間では、アメリカでは21%、スウェーデンでは14%、オランダとイギリスでは17%下落している。1890年代の大不況期においても、物価は6年間で18%しか下落しなかったことを勘案するならば、近年の経済史における今回の物価下落の激しさが実感できる。他方で同時期、イギリスの貨幣賃金率はほとんど変化しなかった。24年から29年9月までの下落率は1%であり、過去1年間では1%未満であった。さらに、製造・流通・小売の各段階で労働者の貨幣賃金が維持されていたため、生活コストは物価ほど下がることはなく、24年から29年9月までの下落率は5%、過去1年間は3.5%に過ぎなかった。世界物価の下落が底を打ったのかどうかも不確実であり、信用に影響を与える国際的状況・利子率・国際的信認の状態・銀行準備における金の使途といった項目は、必ずしも最悪期を脱しているとは限らない¹⁹⁾。

このように物価が大幅に下落したということは、その分貨幣価値が大幅に上昇したということの意味している。このことは、名目上の金額が固定されている、次のような事柄に影響を与えると考えられる。①大戦に由来する政府間の債務、すなわち戦債や賠償の負担が増大する。②政府債務および企業債務の負担が増大する。③年金や失業給付金に対する政府の負担が増大する。④賃金や、利子・配当などに由来する所得が割高となる一方で、企業の生産コストは固定されているため、結果的に企業自身の取り分が減少する。これらは全て、「最も広い意味での貨幣コストが貨幣物価と釣り合っていない（money costs interpreted in the widest sense are out of line with money prices）」、ということの意味しており、このようなことが続けば結局生産者は利益を失い、以前のような雇用を維持することが出来なくなり、失業が惹起されることにつながる²⁰⁾。

しかし、物価の下落とはこのように、全ての商品物価が一律に下がることによって起こる現象だけが問題だというわけではない。実際には、1次産品の物価が激しく下落する一方で工業製品の物価はそれほど激しく下落しないという、商品間での物価下落の乖離が存在しており、このことが世界貿易に大きな影響を与えている。1次産品生産国の受け取る所得が減少することで、彼らの工業製品への購買力も減少し、その結果、代替市場が開拓されない限り、工業製品は供給過剰となって工業国の失業は増大することになる。さらに、生産者同士が市場を求めて激しく競争することによって、工業製品の物価はますます下落する。事実、多くの国がすでに、経営者報酬と労働者賃金の削減を含むあらゆる手段によって、大胆なコスト削減に着手し始めている。世界中でこのようなコスト削減が広

がっていくならば、イギリスも競争力や輸出市場を保持していくために、国内に社会的不安を引き起こすことを承知でこのような動きに追随せざるを得ない。しかし逆に、物価が上昇するならば、その分だけ賃金などのコストを削減する必要性が小さくなるはずであるから、そのためには我々は国際的な協調に向けて最大限努力すべきである²¹⁾。

3 報告書「第2部」

(1) 外的性質の矯正

以上のような分析から、イギリスにとって最も重要なことがこれからの世界物価の動向であることは明らかである。イギリスは、「硬直性」や多額の政府債務を抱え、1次産品生産国への輸出に依存しているため、世界物価の素早い十分な回復こそが、自分自身の現在の困難を除去する解決策となるからである。このためにまず考えられるのは、金生産・国ごとの金分配・金の使途に関する中央銀行の慣行、といった点で世界の金融状況 (monetary conditions) を改革することである。我々の考えでは、世界における現在の金生産は十分であるから、検討すべき問題とは各国の中央銀行が追求する政策や、「金の購買力における理にかなった程度の安定 (a reasonable degree of stability in the purchasing power of gold)」に関する中央銀行間の政策的協調に存在していることになる。この際特に重要なのは、イングランド銀行とアメリカの連邦準備制度理事会が共通の計画に則って大胆な政策を施行することである。各国の中央銀行には、現在の低利融資が長期にわたって持続するという強い確証を金融市場参加者に発信して、資金の借り手が喜んで新規事業に投資できるような環境を整えたり、金融・通貨システムの混乱に見舞われた一部の国々の金融不安を除去して、世界貿易の迅速な回復を促進させたりするために、一致団結した行動が求められる。

(2) イギリスの経済構造の柔軟性を回復する手段

しかしながら、報告書をしたためたケインズやスタンプによると、このような国際的協調とは全く当てにならないものであった。たとえば、ヨーロッパのある新聞が国際連盟金委員会報告書についてコメントする際、「それは自らの金準備 (gold position) の弱さを覆い隠そうとするイギリス自身の陰謀の結果である」と論評した。これは、「イギリスが海軍軍縮を提案するのは自分の海軍力の弱さを覆い隠すために他ならない」と各国が主張するロジックに酷似している。国際間での協調的政策が望めない以上、イギリス1カ国が世界経済の回復に及ぼすことの出来る影響力には自ずと限界があるが、自身の繁栄が世界経済に依存していることを踏まえるならば、イギリスは率先して自ら出来ることは実行し、適応性に欠けるという自分自身の固有の問題を取り除かなければならない。独占に対しては適切な直接的統制策を施行することが必要であるし、職能区分や慣行に対する労働組合の制限的行為を除去するためには、強制策ではないにせよ何らかの政府行動が要請される。なぜならば、8台の織機導入に抵抗している綿熟練工は、彼らの目の前にある利害を

保護していることにはなるであろうが、長い目で見れば産業全体の困難を強め、結局苦しむのは必然的に主として賃金を受け取る自分自身だからである。労働組合が行使している人為的な制限的行為を除去すれば、熟練技術の上達がなくても労働力の能率性を高められる方法はたくさん存在するのであって、もしも労働組合が制限に関する全問題を、自分たち自身のためではなく、労働者全体の利益に則って根本から再検討するつもりがあるならば、やがて労働者の手による生産高が大きく増加し、ひいては現在の賃金水準での雇用が増加することになるだろう。その一方で、現在の失業保険システムは給付に対して寛大であるために濫用を招き、結果的にある産業から別の産業への労働力の可動性を阻害したり、賃金の人為的な硬直性を招いたり、雇用に対する課税の原因となってしまう²²⁾。

このように報告書は、独占・労働組合・失業保険システム、という3つの要因を槍玉に挙げ、それらの自己固有的な問題がイギリス経済構造を硬直化させていると分析した。その際最も問題視していたのは、周知のように労働組合の存在であった。

(3) 産業的能率性を増加させる手段

続いて報告書は、産業の能率性を回復させるための産業組織や産業技術に関する方策について分析を行った。しかしながら、この箇所において報告書の主張はいささかトーンダウンしており、この問題の方策についてイギリスには、あたかも為す術がないかのような印象を与えていた。まず報告書は、拡大している産業、拡大する能力のある産業(industries which are capable of expansion)の能率性こそが、深刻な困難に直面している産業の能率性よりも遙かに重要であり、産業を能率的かつ最新の状態に保つためにあらゆる可能な措置を講ずることは決定的に重要だ、とした。ここで言う「拡大している産業」とは電機・自動車・化学・石油といった、20世紀のこれからをリードするいわゆる「新産業」のことを、「困難に直面している産業」とは、綿・造船・石炭といった19世紀型のいわゆる「旧産業」のことを指していると思われる²³⁾。しかしながら、ここで述べる主たる問題点というのは、産業の能率性を改善させようとする方策が、まさにどの程度の効果を生むのかということである。たとえば、産業方法や技術に関する改善策とは、我々と同じくらい、主要な競争相手によってもすぐに採用されてしまうであろう。さらに、近年「合理化(rationalisation)」という曖昧な言葉で表現されている、「関係する企業への最小限の金融損失を伴う、衰退産業における生産高の秩序ある縮小」を意図する計画が多く提案されている。想起すべき重要な点とは、これらの計画があくまでも生産性や雇用の増加には貢献しないということである。さらに、産業技術の改善が労働節約型の機械の導入を要請し、その機械というのが、賃金が非経済的なまでに高いからこそ導入されたという事情がある限り、それらの機械導入は、それらを製造している産業への刺激となるという点を除けば、一時的に雇用悪化の要因となるであろう。我々は、イギリスの経済的繁栄にとって、熟慮された産業再建計画が必要であることを認めるにやぶさかではないが、産業の再建が我々の深刻な経済的困難を自動的に解決してくれる、とは到底結論づけることは

出来ない。

(4) 国内の貨幣賃金の削減

ここでは、国内において貨幣賃金を削減する際にその方策が有している効果が、(a) 輸出産業、(b) 国内産業、(c) 賃金削減の行く手を塞ぐ困難、という3つの側面から分析されている。まず輸出産業についてである。確かに過去数カ年にわたりイギリス商品の生産コストは、世界市場で競争力を維持するのには困難な水準に保たれてきた。もちろん輸出産業の困難な現状の原因を、全てこのコスト問題に帰すことは出来ないし、上述のようにイギリス固有の問題とは関係のない外的要因という要素もある。しかしながら、工業化が世界中に拡大するにつれて生活水準の低い新興工業国が、あまり高度な技術を必要としない産業において、我々のような古き工業国を駆逐する傾向がある。そのような場合、確かに新たな競争の出現に応じて賃金を削減するという方策は、一時の骨休みにはなるであろうが、長い目で見れば馬鹿げているし頼りにならないものである。新興国に分がある産業については撤退し、その代償として、我々が大きな「相対的優位性 (relative advantage)」を獲得している他産業に、力を集中させようとするところこそが賢いやり方である。1929年におけるイギリスの輸出量は、1913年と比べておよそ10%減少した。この減少に関する理由の大部分は、以上のような議論で説明がつく。しかしたとえそうであっても、輸出貿易の減少には、「再調整の問題 (problems of readjustment)」というやっかいな課題が伴っている。競争力を失いつつあるいくつかの輸出産業は特定の地域に立地しており、そこで働く労働者にとってみれば、他の業種への移動が容易にままならないものである。

とはいうものの不幸なことに、イギリス商品の販売価格は大恐慌に突入する以前から、新興国に分がある産業のみならず我々がこれからも保持すべき産業においても、競争力を維持できる水準を上回るものであった。大恐慌の到来によって我々の総輸出は、他国のそれと比較して相対的に落ち込むのみならず、絶対的に見ても減少している。イギリスは戦前ほどでないにせよ、これからかなりの規模で輸出を維持していかなければならない。そのためには長い目で見るとイギリスの生産コストが、世界市場において競争相手と互角に争えるものであることが必須条件となるが、我々は今日幅広い産業において、その条件が満たされているのかどうか大いに疑念を抱いている。大恐慌によって悪化した状況の下では、もしもイギリスが「生産の貨幣コスト (money cost of production)」を思い切って削減しなければ、輸出貿易が壊滅的に減少する危険性があるということを無視できない。

国内産業についても、事情は輸出産業と同様である。もしも労働者が賃金削減を受け入れるならば、国内産業における雇用量は増加するはずであるし、賃金削減が雇用に及ぼす効果は過小評価すべきではない。なぜならば、高賃金の保護された産業におけるそのような削減は、生活コストの削減への圧力を生み出すことになり、結果的に他産業における賃金削減も容易になるからである。

最後は、賃金削減の行く手を塞ぐ困難についてである。賃金削減という手段を用いて雇

用を増加させようとする際の、最も大きな困難の1つとは、産業間に現在存在している賃金格差である。海外との競争にさらされている産業では賃金削減の圧力が高く、他産業と比較するとすでに賃金が不当なまでに低くなっている一方で、高賃金であり賃金削減があまり困難を伴わないような産業では、労働者の交渉力が強く削減に応じようとはしない。確かに、賃金が高産業と比べて全く釣り合っていないいくつかの産業においては、競争力の観点から見てもその削減がもっともであることは明らかであり、したがって賃金調整の試みは友好的になされる可能性がある。しかし、もしも労働者階級だけが犠牲を強いられるとしたら、その削減に際して摩擦が引き起こされることは必至である。生活コストの減少から恩恵を受けるのは労働者だけではなく、役員報酬や利子といった固定所得を受け取る人間も同様であるのだから、労働者に賃金削減を要求するとすれば、彼らにも相応の所得削減を求めるべきである。以上のような提案を裏付ける次のようなデータがある。1924年以来生活コストの減少を考慮に入れるならば、イギリスの実質賃金はむしろ、平均しておよそ9%上昇したと言う。卸売物価と比べて生活コストが下落せずに、結果的に実質賃金が上昇した主な理由とはまさに、貨幣賃金が十分に下落しなかったことに求められる。たとえ現在貨幣賃金が平均10%減少するとしても、実質賃金は24年当時よりもまだやや高いくらいである。持続的な物価下落に直面する現状ではどんな国でも、貨幣賃金は実質賃金とは関係なく神聖不可侵である、という原理をもはや維持することはできない²⁴⁾。

(5) 賃金への補助

貨幣賃金への一般的な補助とは明らかに、貨幣賃金の削減と同じような雇用効果をもたらす。補助の結果、もしも労働者が高賃金を要求することがなくなるとしたら、貨幣賃金が削減されるときと同様に、結果的に失業は減少することになる。しかし、補助がなされたら労働者が賃金要求を引っ込めると仮定することは、大いに楽観的すぎる。実際にはこの政策は財政に大きな負担を課し、好ましくない財政的反動を呼び起こすばかりか、企業の信頼感 (business confidence) を揺るがせ、雇用は増加するどころかかえって減少する可能性がある。したがって我々は、一般的な賃金補助の政策を採用すべきではない、という意見である。

ここで我々はその代替手段として、すべての労働者の賃金を補助するシステムではなく、追加的な雇用を生み出す経営者に対して補助を与えるシステムについて検討する。確かに、国が失業者を抱えるときに負担するコストよりもこの補助金の方が少なければ合理性は認められるし、このシステムの下では労働者が貨幣賃金の増加を主張する可能性や、企業の信頼感を損ねる可能性は少ない。しかしながらこのシステムは、競争力のある産業においてはそもそも不必要であること、追加的な雇用を必要としない経営者の不満を醸成すること、同一企業の中で補助を受けている部門と受けていない部門との間で業績の格差が生まれること、追加的に雇用される労働者数が同一産業の中で一定するとは限らないこと、が根拠となり、計画困難である。したがって委員会の多数派は、このような賃金

補助のシステムよりも、現在の失業手当（unemployment pay）制度の方が望ましいという意見である²⁵⁾。

（６）企業の信頼感を増加させる手段

企業の信頼感を高めることは、結果的に将来雇用を増やすことにつながる。信頼感が高まれば企業家は長期・短期にわたって借入を積極的に行う一方で、貸し手も進んで企業に資金を供与するようになるため、今まで塩漬けにされてきた貨幣が実物の投資に利用されることになる。したがって物価水準はある程度上昇し、ある分野における経済活動が別の分野における活動を刺激する。ひとたびこのような動きが起これば、それ自身の推進力で進むようになる。このような一連の発展の結果、イギリスが他国に先駆けて相対的に物価を上昇させたら、国内から金が出ることになるが、その場合でもイングランド銀行は金利を上げて引き締め策を採るのではなく、あえてその流出を放置することが重要であると思われる。

企業の信頼感を回復させる最良の手段とは心理的問題に関わることであるが、このことについて我々は判断を下せる立場にはない。結局我々が言えるのは、企業の信頼感とは利益の真の回復によってのみ維持されるようだ、ということのみである。もしも他の一時的・緊急避難的な方策によって事業と雇用が回復することがあれば、それらが撤回された後に、企業の信頼感がそれ自身の推進力でその回復を確実なものとするであろう。各界の、あるいは我々自身の意見では、企業の信頼感を回復させる手段として次のようなものが挙げられる。①財政問題を解決することで、将来の増税を予感させないようにする。②失業保険（Unemployment Insurance）システムの抜本的な改革を行い、国家の不健全性に対する不安感を除去する。③ある方面で推奨されているように、輸入工業製品に対する関税を導入して、金本位制復帰・世界物価の下落といった自らの力の及ばないことが部分的には原因となった不況の下で、企業が必要としている刺激、ある意味では「麻薬（dope）」を提供する（この問題に関しては後述する）。④一般的に、企業の利益見通しを改善させるであろう何らかの解決策を提供する²⁶⁾。

（７）国内投資を増加させる手段

次に報告書は、国内投資の増加がもたらす効果について、(a) 低利の信用、(b) 海外証券発行（Foreign Issues）の規制、(c) 補助金と公共事業、という３つの側面から論じている。まず低利の信用についてである。もしも利子率の低下や、他の手段による便宜の改善によって、借り手に対する資金融通の条件が緩和されるのならば、国内の投資が増加し、したがって雇用の量も増加するであろう。しかし、他の中央銀行との協調がなければ、金本位制の下にあるイングランド銀行が低金利政策を大胆に実行することはできない。我々の中には、現在の失業に関する重要な原因が、近年のイングランド銀行の信用政策にある、という意見も存在する。ここ数カ月の間に短期金利が低下してきているが、長

期金利への影響は軽微なものとは言え、これは固定投資に対する意欲を持つ借り手にとってみれば朗報である。長期金利を低下させようとする金融当局による確固たる政策こそが、たとえ短期金利のある程度の上昇を惹起させるとしても、最終的には長期投資の増加の促進につながるであろう。

次に海外証券発行の規制についてであるが、近年折に触れて、海外発行証券の予想収益率が国内発行証券のそれを上回り、資本の海外逃避に対する圧力が高まっている。このような状況下では、金本位制の下にある世界的な高金利によって国内金利は、十分な国内投資が望めないくらいの水準に置かれてしまっている。もしもイギリスの輸出品が安価であり、海外で十分な需要を持っているのならば、海外への資本輸出はその分だけイギリスの輸出増加に跳ね返ってくるであろう。しかし、もしもそうでなければ、資本輸出と国内投資との間に乖離が生じ、国内金利が上昇することによって国内の困難はますます大きくなることになる。両者の均衡を回復させるために今まで採られてきた唯一の方法が、資本輸出の禁止あるいは割当策であるが、これまでのところこれには抜け穴があるため実際には効果が乏しく、反対する意見にもさらされてきた。我々は、イギリスの金融当局によって正式に認可された海外証券とそうではないものを区分し、後者については懲罰的な特別所得税を課す必要があると考える。

最後に、政府または政府の補助を受けた地方自治体や公益事業会社による、資本開発計画の促進によって国内投資を増加させるという方法がある。現在のような大量失業の下では、我々が俗に言う「公共事業 (public works)」とは、国家が追求すべき健全な政策であると強く思われる。我々は、そのような事業の施行が必然的に他の雇用を奪うだけであり、新規の雇用を生むことはないという見解には納得しない。公共事業の雇用創出効果とは、必ずしもその事業に直接雇用されている労働者の数だけに限定されるのではなく、その事業が利用する原材料を供給する立場にある、諸々の産業に対する追加的な需要をも含むものである。さらに、これらの産業で雇用されている労働者の購買力が結果的に増加すれば、一国の産業全体に対して優れた波及効果を生み出す²⁷⁾。ひいては、雇用の回復を通じて財政収入が増加するだけではなく、失業手当に対する支出が減少して財政の大きな節約につながる。近年の公共事業政策の成果を見る限り、雇用に対する効果はないと思われるかもしれないが、我々は、もしも1年前に政府が道路建設・開発計画を縮小していたならば、今日の失業はもっと高い水準であっただろう、という意見である。

しかしその一方で公共事業とは、次のようなある条件が満たされるときのみ正当化される、と認識することは重要である。①施工される事業は、有益かつ生産的な性質を有するものでなければならない。②その事業は素早く実行されなければならない。③その事業は、後に困難な「動員解除 (demobilisation)」問題を引き起こさないような性質のものでなければならない。④政府によって直接施行されるのではなく、補助金を通じて間接的に行われる事業については、他の機会に取り掛かったであろう事業に対して、再び補助金が支払われることがないようにしなければならない。⑤事業全体の規模と範囲については、

世論から見てもっともであり、理解できるようなものでなければならない²⁸⁾。

(8) 関税

報告書における各項目の中で、この関税に関する記述が最も多い分量を占めていた。周知の通り、自由貿易か保護貿易かという問題は、19世紀以来のイギリス経済史をひもとくにあたり最もポレミックな議論の1つである。報告書は次のように言う。我々は、現在の非常事態に至るまでいかなる時も、関税に強く反対し続けてきた経済学者としての視点から、関税の便宜性についてのアプローチを行う。自由貿易を支持する根拠の中心になってきた経済的議論とは次のようなものである。すなわち、長期にわたる異常な失業がないという通常の状態では、関税の効果とは主として、ある社会の生産力を1つの産業から別の産業へと単に移し替えているに過ぎず、社会全体の生産力を増加させているわけではない。確かに、関税などの手段によって、「幼稚産業 (infant industry)」や「基軸産業 (key industry)」の育成のように、「自然」の経路から生産力を慎重にそらすことが有利となる、特別な事例を想像することは可能である。しかしながら概して言えば関税の導入とは、相対的に能率的な経路から相対的に非能率的な経路へと、生産をそらすことを意味している。関税システムではなく「自然の力の働き (play of natural forces)」こそが、我々が最も利益を出せる形で参入することのできる産業を、最も成功裏に見つけてくれるのである。古くて利益の上がらなくなった産業は簡単に保護を求めるが、それによってそれらの産業は、本来ならば新規のもっと利益の上がる産業への道に繋がっている生産力を、引き続き非能率的な形で保持し続けることになる。さらに一国の生産力が、他産業よりも相対的に非能率的な保護された産業に独占されていると、そのことで貨幣賃金と比べて生活コストが割高になり、結果的に一国の生活水準が下がることになる。

しかしながら報告書は続けて、次のような見解を示す。今日我々が直面しなければならない問題とは、以上のような自由貿易を支持してきた歴史的議論が、次に述べるような4つの要因によって、当座のところ無効になってしまっているということである。この後報告書は、これら4つの要因それぞれに則り、関税導入への賛成意見をまず分析することになる ((a) 関税の優位点)。しかしその後は一転して関税導入への反対意見を分析し ((b) 関税への反対意見)、最後に結論を導く ((c) 結論) という手法を採用している。

まず関税導入を支持する1番目の要因であるが、それは現在の大恐慌によって、第1次世界大戦以前とは比較にならないくらいの「長期にわたる大規模な失業 (Chronic Large-Scale Unemployment)」が発生した、ということである。戦前に経済学者の間で失業の問題が議論されるとき主として、失業に対する保護関税の影響力について言及されることはなかった。確かに戦前でも失業は存在したし、ときには大規模化した。しかし失業のほとんどすべてが、継続する関税システムの適用が不適切であるような、再調整過程の一機能 (a function of processes of adjustment) として説明され得た。戦後一貫して存在してきた、コストと世界物価の乖離と関連しているやっかいな大量失業の問題はなかったのだ

る。戦前の論争において、失業削減を目論む関税賛成派が検討していたのは永続的な保護関税であったが、戦前の状況に照らし合わせれば、時限的ではなく永続的な関税を導入する政策に適合するような失業は存在していなかった。このため、関税を議論する際に、失業の問題は片隅に追いやられていたのである。しかし、今や状況は根本的に変化したため、保護関税を支持する新しい議論が、どれほど受け入れられる余地があるのかどうかを検討することが必要となった。現在の状況では、国内産業と競っている輸入の大きな割合を排除するように計画された保護関税の導入は、しばらくの間、我が国の総雇用量を直接的に増加させるであろう。雇用の増加は関税額の付加を通じて、生活コストの上昇につながり、結果的に実質賃金や、所得ベースにおける貨幣価値の減少をもたらす。失業を削減させる際にこれに代替する手段とは、貨幣賃金そのものを削減することなので、それを考慮することはあまり現実的ではない。今や我々が決定すべき重要な問題とは、保護関税の導入がそもそも雇用創出に貢献するのかどうかといった議論ではなく、総雇用量を増加させるために計画された保護関税の直接的・間接的効果が、大きいのか小さいのかといった議論である。この問題の解答は、関税による輸入削減が輸出産業に与えるであろう副作用の程度に大きく依存している。多数派報告に署名した4人の委員のうち3人（ケインズ、ヘンダーソン、スタンプ）は、輸入の減少とは海外証券（海外資産）の残高が増えることで釣り合いがとれる、という見解を採った。すなわち、もしも我々がある関税の保護の下で、今までの輸入品に代替する商品を作るために、今まで雇用されていなかった過剰労働力を活用するならば、収支の改善による為替相場の上昇を通じて金融緩和が可能となり、結果的に国内外の金利差を通じて我々の対外投資が増加することになる。すなわち、今まで塩漬けにされていた過剰労働力を新しく雇い入れることによって生まれる労働の果実というものが、まさに海外における国富の増加に結びついているのである。その一方でもう1人の委員であるピグーは、輸入削減が輸出産業に及ぼす副作用を次のように重視した。関税によって物価水準が上昇する限り、輸出産業は不利な立場に置かれる。イギリス市場から排除された外国商品が第3国市場に流入し、イギリスの輸出産業と競合する。イギリスの関税導入が他国の追随を惹起し、輸出産業を不利な立場に置く。輸入原材料や設備に関税が導入されることによって、製造過程でそれらを使用する輸出産業は不利な立場に置かれる。ピグーは、現在の異常な雇用情勢が保護関税導入の理由になり得ることには合意したものの、その措置を心底認めるまでには至っていなかったのである。

2番目の要因とは、イギリスには「適切な規模における海外投資の維持（The Maintenance of Foreign Investment on an Adequate Scale）」が存在する、ということである。イギリスのような古くて成熟している国では、国内投資よりも海外投資からの収益率の方が大きいことは自然であり、資本輸出への強い圧力が存在している。しかし、もしも海外投資に向かう資金量が経常収支の黒字分よりも大きいならば、金が流出することにより金融引き締めが生じ、企業利益や雇用に悪影響を及ぼすことになる。このような事態の解決策とは、我々が上述したように国内投資を増加させるか、それとも経常収支を改善させる

か、のどちらかしかない。我々の中には、イギリスが現在の利益と雇用における不均衡を招いたのは、国内において、経常収支の実力に見合った海外投資余力を超えた資本輸出圧力が存在しているからだ、と考えている者もいる。仮に、国内投資の増加が起きないとするならば、経常収支の黒字分の増加、すなわち、その大きな要因である貿易収支の改善を図ることが問題解決には不可欠である。貿易収支の改善は当然、輸出の増加か輸入の減少によって達成できるが、前者を進めるに当たっては次のような問題点が存在する。①労働者が賃金削減に抵抗する恐れがある。②我々がコストを削減しても諸外国がそれにすぐ追従してくる可能性がある。③コストを削減して輸出額を増やす際には、コスト削減の効果で増加すると考えられる輸出量以上の総量を輸出しなければ、以前の輸出額を超過することにはならない。イギリスのように輸出に依存している国では、輸出を増加させるために、国内の眠っている資源を使うことは確かに望ましい。しかしその一方で、以上のような問題点を克服できない限り、輸入を代替させるために国内の眠っている資源を使うことの方が望ましいことになる。したがって問題は、我々が雇用を増加させなければならないという大前提の下で、輸出促進と輸入削減のバランスをどのように考えていくかである。我々の中には、賃金水準が下落した物価水準に適応されてこなかったために経済的均衡が機能不全に陥ったような時期においては、ある種の一般化された関税の導入が望ましい、と強く主張する者も存在する。このような関税とは、貿易収支改善という見地から選ばれた関税のみならず、将来成長する見込みのある「幼稚産業」の育成関税をも含むべきである。

3番目の要因とは、関税が「交易条件 (The Terms of Trade)」を変える、ということである。輸入品に関税を導入すると以前よりも、1単位の輸出品あたりで買うことのできる輸入品の量が増えることになる。このため外国はイギリス市場において、関税分だけ引き下げた新価格で商品を販売することになるかもしれないが、この場合、輸入量が減らないので国内の雇用も増えず、その代わりに財政収入が増加することになる。

4番目の要因とは、イギリスが直面している「経済的孤立の危険性 (Danger of Economic Isolation)」の問題である。大戦以来世界中で経済的ナショナリズムの動きは強くなるばかりであり、関税障壁を削減し合うのではなく、近隣諸国の間で相互に特惠関税を付与し合い、外部にはその措置を認めないという合意がなされる兆候がある。近年の「ヨーロッパ合衆国」構想はその一例である。もしもこの種の合意が実現するならば、もちろんイギリスがその輪に加わることは可能であるが、他方で、そのような選択肢は採らずに世界中の高関税国に取り囲まれるとしたら、イギリスは経済的孤立という危険な立場に身を置くことになる。この場合、たとえ外部世界との貿易を犠牲にするとしても、帝国との経済的関係を密接にし、帝国内貿易の拡大を模索することによって自分の利害は保護されることになる。しかし、大恐慌によってもたらされた現在の困難に鑑みると、自治領側が、従来採用してきた自国本位の保護主義的な政策を放棄するような状況にはない。帝国外からの輸入品に対する関税を上げることによって帝国特惠を増加させる一方で、自国

の関税水準をそのままにしておくという政策は、イギリスにとってあまり実りあるものではない。我々は、交渉の場において自治領側がどのようなことを目論んでいるのか分からないものの、満足すべき取り決めがなされる可能性はあまりないと思う。その一方で、自治領が我々にすでに付与した特惠の中には、有益なものが含まれていたことも事実である。世界市場における困難が増せば増すほど、繊維のような我々の基幹産業が、より大きく自治領の特惠市場に依存することになるし、もしも現在我々に付与されているすべての特惠が、廃止されるようなことがあるとしたら、イギリスの貿易は間違いなく大打撃を被るであろう。このような状況の下、我々は直近の提案をすることはないが、帝国内特惠の発展はイギリスにとって賢い経済政策になるであろうし、これによって、我々の現在の困難を一時的に緩和する手段として、まさに今ある種の関税を使おうとする見込みは小さくなるであろう。

続いて報告書は、関税導入への反対意見の分析に論を進めた。それによると、次の4つのように、依然として関税に反対する根強い議論が存在している。①関税とは、他国を犠牲にして、彼らが被る損害ほどには大きくない優位性を自分たちのために奪い取る手段であり、もしもすべての国が同じことを始めたら世界全体が困窮することになる。一般的な自由貿易のシステムの下でこそ、世界は今以上に豊かになるであろう。②普通選挙に依存する政府はきっと保護関税を、本当にそれを必要としている弱い産業ではなく、むしろ多くの票をコントロールできる強い産業に賦課するであろう。③ひとたび関税が導入されると既得権益が形成され、その必要性がなくなったとき、かなりの付随的な困難を与えることなしに廃止するのが難しくなる。④「保護対自由貿易 (Protection versus Free Trade)」の問題が政党を分断している限り、関税は、その経済的利点ではなく党派論争の事態に応じて、導入されたり撤廃されたりする傾向が強くなる。その結果、企業家は自分たちの置かれる状況に確信が持てなくなり、自分たちの問題を適切に対処するという本来採るべき行動を離れて、財政的援助を求めるため恒久的にロビー活動に従事することになる。特定産業の繁栄が政府の行動に依存するようになればなるほど、公共の問題が、社会全体の利益に対する1つの視点を伴ってますます運営されなくなるだろう。報告書はこのように4つの議論を挙げた上で、続けて次のように言う。これらの批判的な議論に基づき関税導入に関する長所と短所を論じる場合、それらの評価の仕方は人によって異なるであろう。これらの議論から分かることは、関税の問題というものが、厳密に経済理論だけを考慮して決定されるのではないということである。すなわち長所に関する論点とは、現在の経済不均衡がどれくらい長く継続すると予測されるのか、遠い将来を見据えているある政策に関する直近の社会的リスクがどれくらい深刻に評価されるのか、我々が密接な経済的協調を求める自治領の具体的希望を拒絶する際の、経済的孤立の危険性がどれくらい深刻に捉えられているのか、我々が何も行動しないとしたり、その間にどれくらいの量の国富が失われるのか、他の政策を採用したらそこからどれくらい多くのことを期待できるのか、といった具合である。他方で短所に関する論点とは、自分たちの生産エネルギーを長

期的に見て最良ではない経路にそらすことによって、自分たちの経済的強さに対してどれくらい大きな究極のダメージが与えられるのか、国際的な理想や世界中の平和・友好原理に対してどれくらい大きな傷を負わせることになるのか、イギリスの国柄や政治生命というものが、保護主義という大きな害悪にどれくらいまで染まらないでいられるのか、といった具合である。

最後に報告書は「関税」項目の締めとして、結論に言及した。それによると、我々がこの問題を検討する際には、2種類の異なった型の関税を明確に区別しなければならない。1番目は「保護関税 (Safeguarding)」である。保護関税というのは、ある特定の産業を第一に保護するために課されるものであり、すでに理論的事例を説明したように、特に「幼稚産業」の性質を持っている産業に適用される関税である。しかし今日のイギリスの状況に照らし合わせれば、この種の関税を導入すべき例外的事例は見つからないように思われる。さらに、すでに導入されている関税を除くと、製造業の中では「鉄・鉄鋼業およびその製品 (iron and steel and their products)」以外に、関税を考慮すべき事例は存在しないようである。多数派報告に署名した委員の中でもケインズ、ヘンダーソン、スタンプの各委員は、現在の緊急事態に鑑みてそれらの産業に保護関税を導入することを支持した。ただし、それらの産業が認可された計画に基づき合理化に着手すること、導入される関税が現在の状況ではなく、事業再編後に現れる状況に照らし合わせて適合する水準と範囲を伴うものであること、という厳格な条件が付された。他方でもう1人の委員であるピグーは、次のような4つの理由からこの提案には反対した。①この提案を実行するには、原材料として鉄・鉄鋼を使用する輸出産業への「戻し税 (drawback)」制度、国内産業への代替措置が必要であり、施行直後から関税や代替措置に関する複雑なシステムが表面化する。②合理化という保護関税の条件は、産業が一個人でなく多数の企業から構成されている以上とても強制できるものではなく、保護を隠れ蓑にして非効率な企業が温存され、合理化が進行しない可能性がある。③この種の関税というのは、たとえ一時的な方策として導入されたとしても、いざ状況が変化してもはや不必要であるという段になったときになかなか撤廃するのが難しい。④政府の何らかの援助なしには、設備を近代化するための資本を集められないということが事実だとしても、その援助の方法は関税以外にも存在する。報告書によると、ケインズ、ヘンダーソン、スタンプの各委員がこの他に、豚肉と鶏肉の製品に対して保護の支持を表明した。

次に2番目の関税であるが、それは「収入関税 (A Revenue Tariff)」である。報告書によると、特定の産業を保護するのではなく、現存する一般的不均衡の状態を緩和するために設計された、工業製品のみか工業製品と食料の双方に対して一律に適用される、たとえば10%の比較的低率な関税は、上述の保護関税とは異なった角度から支持され得る。しかし、この問題においてもケインズら3人の委員とピグーの意見は割れていた。ケインズらは、財政、企業への信頼感といったすでに取り上げた諸問題に対して関税が与える影響力に鑑みれば、そのような関税を導入する理由は十分存在すると考えた。しかし、この種

の一般関税はいかなる場合でも、異常な失業が解消された際には撤廃されなければならない。しかもその撤廃とは、経済的ではなく政治的判断によるものであって、経済史からの類推によって答えが見つかるような問題ではない。なぜならば、そのような特別の制限が設けられて導入された関税の前例はないからである。この関税は、我々に十分な特惠を付与してくれる自治領を厚遇して引き下げられるべきであり、さらに我々は、我々に対して自由な輸出を認めてくれるいかなる国に対しても、自由な輸入を認めるべきである。他方でピグーは、収入関税が保護関税よりも説得的であることは認める一方で、関税が一度導入されると発案者の意図如何によらず、たとえそれが一時的な措置として考案されたものであったとしても恒久的な措置となるのが常であり、それどころか税率も恒久的に拡大し続けるものである、と主張してケインズらの提案には異議を唱えたのである²⁹⁾。

(9) 貨幣所得を一般的に調節する手段

報告書の最後の項目は貨幣に関する分析である。我々は現在の困難は主として、貨幣価値における変化に起因していると考えている。貨幣価値の変化が、労働者の貨幣賃金の変化を必要とする限り、この問題は労働者の貨幣賃金のみならず、金額が固定された貨幣所得（役員報酬や利子所得）の変化をも含める形で分析されることが望ましいのであって、これから策定されるある種の計画は、貨幣所得全般に対して影響を及ぼすものとして扱われる。このような計画が策定される利点としては、次のようなことが挙げられる。①貨幣所得全般が扱われることで、この計画が社会全体における「より完全な経済的再調整 (a more complete economic readjustment)」に効果を及ぼすものとなり、世論にも歓迎される。②この計画は実質賃金の削減ではなくむしろ、それと同様の対雇用効果を有する貨幣賃金の削減の方に主眼が置かれている。③この計画が物価の上昇を含む場合、実質賃金の減少を伴う貨幣賃金の削減のみを行うときよりも社会的な抵抗が少なくて済む。④この計画は、個々の集団同士の小競り合いによる断片的なものに代わり、自動的または合意によって広範囲にわたり結果を実効化できる。以上のような理由から、現在の困難に対する最良の解決法とはまさに、世界物価の一般的上昇、すなわち裏を返せば貨幣価値の一般的下落、にあることが分かる。もしもこれが無理ならば、最も明白な方法とは、金を単位としたポンドの価値を変更することである。すなわち「通貨切り下げ (Devaluation)」である。

1925年に金本位制に復帰するまでポンドの価値は大きく変動し続けていた。復帰時点では、「戦前の旧平価 (pre-war parity)」を下回る水準でポンドの価値を固定させるという選択肢もあったはずであるが、今になって過去の決定を振り返ってみても仕方がない。我々の国際信用力への悪影響に鑑みて、我々は今の時点でのポンド切り下げには反対である。しかし、今や我々の重荷になっている国際通貨システムを劇的に改革するために、将来多数の国々が共に行動することが必要になるかもしれないという可能性について、我々は忘れるべきではない。

世界物価を上昇させることの困難、通貨切り下げへの反対に鑑みて我々は、世界コストの上昇や通貨切り下げと同じような効果を持ち、国家的信用を傷つけることのない代替計画が可能かどうかを検討した。以下がその計画、すなわち「関税及び補助金 (Tariffs and Bounties)」に関する計画の概略である。①食料を含む全輸入品に対してたとえば10%の統一関税を、全輸出品に対して同等の補助金を導入する。②この政策は国際貿易に対して、世界物価が10%上昇するか、国内コストが10%減少するという状況の下での自由貿易の回復と同じ意味を持つ。ただし、自由貿易に代わりこの政策を採用した方が、我々の輸入・輸出貿易には有利であるし、それゆえ、我々の経常収支を改善し海外投資余力を拡大させる効果を持つだろう。③この政策は国内において、世界コストの一般的な上昇と同じような効果を持つのであって、国内の労働者のみを差別的に扱う貨幣コストの削減とは異なり、すべての所得の価値に影響を与える。④この政策は、ポンドの価値が変わらないという点を除けば、通貨切り下げによって生じる結果と同じ効果をもたらす。我々はポンド建ての債権国であり、輸入が輸出を超過する状態なので、ポンドの価値を維持することは我々にとって利益がある。⑤この政策は、貨幣賃金の減少と比較すると、国債の実質的負担を減らしてくれて、しかも財政に貢献する。⑥この政策は、ただ1つの法律を整備すれば施行可能であり、労働者の貨幣賃金の削減だけを行って他の貨幣所得には手をつけない、という政策よりもはるかに評判がいいはずである。⑦関税と補助金はすべての輸出入に適用されるので、払戻金やその他の複雑な措置が一切不要になる。⑧この政策によって直接的に恩恵を受けるのは、今まで保護を受けてこなかった産業なので、これは、すでに保護されている産業とそうではなかった産業との間で条件を等しくする効果を持つ。⑨様々な理由からこの政策を完全な形で施行できないとしても、すべての長所を失うことなく部分的に措置を講じることは可能である。たとえば、相手国との通商条約の規定により輸出補助金を与えられないとき、輸入原材料に賦課された関税に相当する戻し金を輸出補助金の代わりに与え、別途他の措置を講じて輸出を振興することができる。⑩この政策は第一に、世界物価の乱高下に起因する、国内での経済的不安定を回避するための手段と見なされるべきであり、その必要性は一時的である。世界物価が十分に回復したときには、関税や補助金の水準は徐々に引き下げられ、最終的には廃止されるべきである。

この計画の利点に関する議論においても、委員会は再び二分された。ケインズとスタンプはこの計画を全面的に支持し、その実現可能性が注意深く調査されるべきだと主張した。彼らによるとその計画は、輸出産業への悪影響の可能性がないという点、経済的均衡を維持するための方策として意識されており保護関税の短所が回避されているという点、において、ただ単にある関税を導入するという選択肢よりも優れていた。補助金あるいは輸出援助に関する他の措置の実現可能性については、具体的計画がまだ何も出されていない以上、ここで何かを発言するのは早計である。収入関税の箇所では提案された10%の関税と同様に、異常な失業が解消されるか、あるいはたとえば、1925-28年年頃の物価水準が本格的に回復したら、これらの関税と補助金は廃止されるべきである。

その一方で、ヘンダーソンとピグーはこの計画に反対した。彼らによると輸出補助金の計画は、他国の側から反ダンピング条項などに基づく報復的行動をすぐに引き起こす。全ての国が、他国の輸出品に付与された補助金を不公正な競争形態として非難しており、そのような措置に訴えることは国際的な悪行だという見解が、近年広まっている。したがって、もしも我が国がそのような政策を採用するならば、報復的行動に見舞われるだけでなく、国際的な経済礼譲に対する明らかな違反に関与したと見なされるであろう。結論を言えば、この計画中の補助金に関する記述はすべて削除されるか、その目的が無効になるくらいまでに弱められるべきである。しかし、もしも補助金部分がなくなるとしたら、この計画は、収入関税の箇所では議論された「単純な10%関税」と区別できないものになる³⁰⁾。

むすび

未曾有の大恐慌の只中1930年に提出された「経済諮問会議経済学者委員会多数派報告書」とは、当時を代表する一流の経済学者たちがしたためた、いわば「救国の書」であった。彼らは、政府委員会内部の一民間委員としての立場から、当時のイギリスを取り巻いていた「外憂」とイギリスが固有に抱えていた「内患」を詳細に検討し、イギリスが進むべき道を指し示した上で、政府が採るべき政策をつぶさに提案したのである。

彼らによると、現在の困難を解決する鍵は「物価の上昇（＝貨幣価値の下落）」にあった。しかしながら、これはそもそもイギリス1カ国でどうにかできる問題ではなかったし、当時の国際的な経済状況、特に金本位制の存在や金準備の偏在といった状況に鑑みると、国際協力によってすぐに解決できる案件ではなかった。イギリスには、「物価の下落」を所与とした自らの経済構造の改革、すなわち「内患」の解決という選択肢しか残されていなかったのである。悲惨な実体経済の実情は、未曾有の大量失業という状況によって端的に表された。これを抜本的に解決するためにイギリスは、「拡大している産業」において技術的な能率性を改善し、幅広い産業において貨幣賃金の削減を行い、企業の信頼感を改善するために財政問題や失業保険システムを改革し、金融政策や公共事業施策によって国内投資を促進する必要がある、ということが明らかにされた。さらに、多数派報告と少数派報告との分裂、多数派報告内部での意見の相違、という形にはなったものの、長期にわたる大量失業の存在、経常収支に対する海外投資性向の影響、交易条件の改善、経済ブロック化の危険性という4点を根拠として、一部の特定産業に対する「保護関税」と、一般的な経済不均衡を是正するための「収入関税」の導入が勧告されるまでに至ったのである。

19世紀後半以降のイギリス経済政策史において、「自由貿易」対「保護貿易（関税改革＝帝国特惠関税の導入）」という問題は、常に政策論争の中心的課題であり続けてきた。本研究プロジェクトの問題関心に即して言うならば、世界中でモノが自由に国境をまたいで移動する現象（グローバリゼーション）を支持する「主流派的意見」と、世界から隔離

された領域を建設し、その内部でモノの移動を完結させようとする現象を支持する「反主流派的意見」が存在し、前者に対して後者が挑戦し続けるという図式が断続的に繰り返されたのである。このことに関して報告書の立場は明快であった。国内に存在する構造的な問題を解決するために様々な施策を提示し、その中では保護関税と収入関税という「麻薬」を提案することも厭わなかった一方で、その関税を帝国特惠関税という形でもっぱら帝国との経済的紐帯の強化に活用するという、明確な意図は持ち合わせていなかったのである。確かに報告書の中では、帝国内特惠の発展は「賢い経済政策」であると説明されていた。しかしながら全体的な主眼はあくまでも、イギリス経済がグローバリゼーションの只中にあり、デフレの深刻な影響をまともに被らざるを得ないという認識を前提とした上で、その中でいかにしてイギリス企業がコスト競争力を回復するのか、そしてその結果雇用を創出するのか、という点にあった。雇用創出だけではなく、デフレ克服という根本的課題のためにも関税を導入すること、雇用創出のために公共事業を興して国内投資を促進することといった、当時支配的であった新古典派的世界観に真っ向から対立する革新的な提案も、イギリスが19世紀以来一貫して保持し続けてきた、「グローバル化戦略」という大きな枠組の中で理解する必要があるだろう。

現在未曾有の経済危機に直面している日本は、どうやらデフレの只中をさまよっているようである。言うまでもなく日本1カ国がグローバリゼーションという世界の趨勢から離脱することはできないし、その行動をとにもする植民地を領有しているわけでもない。経済危機からの脱出に向けて、FTA（自由貿易協定）やEPA（経済連携協定）の締結などを通じて日本が一層のグローバル化戦略を採らざるを得ないことは、火を見るよりも明らかである。しかし別の問題もある。1990年代末から2000年代初頭における経験が示唆するように、デフレ克服が一筋縄ではいかないという点において、大恐慌期イギリスと現代日本の経済状況は酷似している。デフレを所与とした上で企業業績の回復を図り、雇用を創出することは果たして可能であるのか。大恐慌期イギリスの経験は、このような問いを現代日本に投げかけているように思われる。

-
- 1) 例えば、2009年6月27日に開催された、政治経済学・経済史学会2009年度春季総合研究会のテーマは、「“世界金融危機”の歴史的位相」であった。
 - 2) Ben Bernanke, *Essays on the Great Depression*, Princeton University Press, 2004.
 - 3) ハロルド・ジェイムズ『グローバリゼーションの終焉』日本経済新聞社、2001年。
 - 4) National Archives ホームページ (<http://www.nationalarchives.gov.uk>) のCAB58の説明より。EACに関する既存の研究としては、Susan Howson, Donald Winch, *The Economic Advisory Council, 1930-1930: a study in economic advice during depression and recovery*, Cambridge University Press, 1977, がある。ただし本稿のように、経済学者委員会報告書について詳細に触れているわけではない。
 - 5) CAB58/2 EAC conclusions of the 1st-14th meetings, February 17, 1930 -January 15, 1932, National Archives (以下NAと略記)。

- 6) Ibid., conclusions of the 7th meeting, July 24, 1930, p.2.
- 7) Ibid., conclusions of the 6th meeting, July 10, 1930, pp.2-4.
- 8) CAB58/150 EAC Committee of Economists, conclusions of the 1st-13rd meetings, September 10, 1930-October 23, 1930, NA.
- 9) CAB58/2 EAC conclusions of the 9th-12nd meetings, November 7, 1930-March 12, 1931, NA.
- 10) CAB58/150 EAC CE, Report, October 24, 1930, p.2, NA.
- 11) CAB58/2 EAC conclusion of the 9th meeting, p.2, NA.
- 12) CAB58/150 EAC, Report, p.39. ロビンズの少数派報告については紙幅の関係上詳述するはできないが、これ自体が重要な論点を含んでいると思われるため、後日稿を改めて詳細に論じることにした。
- 13) Ibid., pp.3-4.
- 14) Ibid., pp.4-5.
- 15) Ibid., pp.5-7.
- 16) CAB58/2 EAC the 9th meeting, p.4.
- 17) CAB58/150 EAC CE, conclusion of the 6th meeting, October 7, 1930, p.41.
- 18) CAB58/151 EAC CE, Draft Report, October 9, 1930, NA.
- 19) CAB58/150 EAC, Report, pp.7-8.
- 20) Ibid., pp.8-9.
- 21) Ibid., p.9.
- 22) Ibid., pp.11-12.
- 23) 旧産業と新産業の問題とは、イギリス経済史にとって大変馴染みのあるトピックである。筆者は後日稿を改めてこの問題を、構造改革と絡めて「資源の移転」という観点から論じ直してみたいと考えている。
- 24) CAB58/150 EAC, Report, pp.13-15.
- 25) Ibid., pp.15-16.
- 26) Ibid., pp.16-17.
- 27) このような見解は、古典派的な「クラウディングアウト」の存在を否定した上で、「乗数効果」の効用を説くものであり、1936年に出版されるケインズの『一般理論』の内容を先取りしている。
- 28) Ibid., pp.17-19.
- 29) Ibid., pp.19-26.
- 30) Ibid., pp.26-29.