

## 紹介

Some Experiences of Economic Control In War-Time.

By Sir William Beveridge. Sidney Ball Lecture.

Feb. 29, 1940. Oxford U. Press. London.

### ベヴァリッジ著「戦時経済統制の経験」

戦時経済下に於ける労働の問題が、配置の問題として抽出の問題として等、たゞに量的な方策として提起されるばかりでなく、また労働者の技術修得度、適格性等の質的問題としても提起される事は我國に於ても事變以來深刻な體驗をなめて來た所である。唯にこればかりではない。労働者の榮養問題として、或は保健、衛生、住宅等の社會政策的配慮や其の組織の問題等、解決を迫る問題が山積してゐる。戦時経済にとつて「労働」の問題は何よりもまして最も基幹的な問題であり、其の範囲も廣く涉つてゐる。事變當初、一部の論者による「戦争は社會政策を後退せしめるであらう」と云ふ主張にも拘らず、社會政策的立法が國家總動員法の制定と相俟つて着々

ベヴァリッジ著「戦時経済統制の経験」

制定されるに至つた事情は戦時労働問題の持つ領域を廣め、それは唯に單なる労働問題としてのみならず、それに隣する各種問題への深き配慮と方策とを抜きにしては其の解決を期し難いばかりでなく、積極的促進を試みる事の難いこと云ふ迄もない。

戦争經濟に於ける問題は唯に労働の問題ばかりではない。經濟に於ける全分野が砲彈の地響と共に大きな試煉を受けるのである。食糧問題もこの中の一つである。事變當初、「我國は四圍海にして海産物、誠に豊富、野菜、米等亦然り、戦時經濟に於ける唯一の強みである」と説かれた事は我々の未だ記憶に残つてゐる所である。にも拘らず食糧政策が如何に戦争經濟にとつて重要であるかは、今更言ふ迄もない。戦争に於ける目的は唯に戦闘に勝つばかりでなく、正に文字通り戦争に勝つと云ふ事以外にはない。此の目的の爲に戦時經濟の強力を發展させ經營することが中心問題である。この爲にとらるべき方策は従つて総合的方策であらねばならぬこと云ふ迄もない。食糧問題も亦、労働の問題と共に重要な配慮の廻らさるべきものであり、夙に其の方策の立てらるべきものであつた。

此所に紹介せんとするベヴァリッジの論稿は昨年二月シドニー、ポール講義に於て爲せるものであつて、第一次大戦を経験した英國が、第二次大戦を経験しつつあるとき、決して以前と同じ事情の下にはないこと、即ち市民は以前の様に安閑とかまへて居られない。手つ取り早く社會の全分野に涉つて合理的方策がとられなければならない程、今次戦争の深刻さがあつること、空襲と云ふ恐るべき破壊力への準備が爲されねばならぬ事を訴へ、英國が自己の經濟力の上に確つかり坐つて、萬遺漏なく力を運用發展させんと云ふ爲には、第一次大戦からの教訓をどの様に汲み取らねばならぬかを説いてゐる。著者の經驗談は問題を労働と、食糧とに局限し、更に

一、二の一般的問題に説き及んでゐる。

此所では紙面の都合上、労働の問題についてのみ紹介することにす。

### ○戦時下の労働――

先の大戦の大部分の期間に涉つて、英國には労働省は何等存在せず、一九一六年十二月にやつと設立される迄、工場的諸條件に關する以外の労働問題は商務省の所管事項であつた。當時商務省は労働部、主要産業委員會、商務課、労働交換課、失業保険課の五部門に岐れて居り、この中労働部は主として労働統計及び情報に關する事務を執つてゐた。強制失業保険は特殊業務に限られ、保険加入労働者三百五十萬人を數へた。一九一五年二月に、公に認められた大砲及び砲彈の缺乏が早くも其の年の五月に軍需省の設立となつた時、省の一部局として、軍需労働部が樹立されたのであつて、著者は其の設立當初から一九一六年末迄、軍需労働部の首席委員であつた。當時彼を交へての該労働部では一方に於て労働力供給の組織を圖ると共に、他方では作業條件の調節を主要なる所管事項としてゐたのである。

労働力供給を組織化するとは單に事業と労働力を登録し、其れ等を合一する労働交換業務を意味するのではなかつた。戦時軍需志願者計畫が一方に立てられてゐたのであつて、彼等志願者は欲する所には何時でも行けると云ふ特別の條件の下に協定してゐたのである。重要業務に携はつてゐる労働者には、入隊すると云ふ悩みを解消せんが爲にバツヂを支給すると云ふ業務があり、後には一度支給したバツヂを廢止する一層厄介な課題を擔つたのである。更に、戦争の最初の一箇月の中に入隊した特殊技能を有する者で、其の労働が今や軍需品生産に不可欠となる者を兵役解除させる特殊な部局も設置されたのである。

次に作業條件を調節するとは、一九一五年六月二十三日から七月二日の間に議會を通過せる戦時軍需品法に基く管理を意味したのであつて、該法は總ての軍需品業務及び其他の業務に罷業の起つた場合、強制的調停を試みる條項を含んでゐたのである。而して生産を制限し、作業に於けるミスに罰則を加へ、賃銀を統制した。更に労働者が新しい労働に就くとき前の傭主の退職證明書を持つてゐないにも拘らず、新傭主が彼と契約したと云ふ場合には、傭主は非合法の焼印を押されると云ふ退職證明書の組織を樹立した。戦時軍需品法は一般的な法律ではなく、退職證明書に關する條項は其の中でも最も非一般的なものであつた。

第二次大戦に於て労働力供給組織は先の大戦より一層充分に取り決められてゐることは明かである。労働交換は一層確固と樹立されてゐる。此度は、人間労働力を分配するといふ深刻な企圖が存し、少くも無差別に入隊せしめざるやうにとの企圖が存するのである。著者によれば先の大戦からの一つの教訓は次のことである。即ち、獨逸を討つべき人間がゐた所で、彼等が撃つ彈丸とてなく、食料品を運輸する船舶を持たなければ何にもならないと云ふことである。

今次大戦に於て、英國の労働調整に關して如何なる事態が起つてゐるか、に答へることは難しい。先の大戦の教訓は英國に於ける産業労働からの徴兵が如何に難事の中の難事であつたかを物語る。この事については既に大河内助教も英國の事情について指摘して居られる處である。註(1)總力戦にとつては戦闘する人間と銃後に於て軍需品生産に携はる人間との間には何等の區別は存しないのである。軍需品の缺乏は戦闘を喪失するかも知れない。否、缺乏の度が深刻である場合には戦争すら喪失しなければならず、兵隊の不必要な犠牲をも伴はねばならないのである。戦時に於け

る軍需品生産の停止は、罷業閉鎖の何れたるを問はず恐るべきものである。悠長なる労働停滞が恐るべきものなら、労働者が工場から工場へより良き賃銀を求めて轉々するのも恐るべきである。ロイド・ジョージ氏は軍需省創立未だ日尙淺き頃、マンチエスターで次の様な演説を試みた。

『兵籍を持たない労働者が訓練に服するのが嫌だと云ふのは前線の志願軍人の地位と奇妙な對照を爲して居るのであります。兵籍を持つ者は自分の働き場所を任意に選擇することは出来ないものであります。彼は「ヌウチャペルで戦ふ覺悟をしてるんですが、わつしあフェスチューバーで戦闘したかあないんです。それでわつしあ、あのワイパスとか云ふ所の近くにや進んぢやあないんです」と云ふことは出来ません。又彼は「わつしあ八時間半も溝を掘つてたんですがね。わつしの組合ぢや八時間以上は働いちや不可ねえてんです」等とも申す事は出来ないであります。

労働の可動性を増大すること、國家の方向と統制に労働を一層從屬させること、この二つは戦争軍需品に對する新しい機構の持つ效驗性にとつて必要缺くべからざるものであります。國家は如何なる條件の下に於ても人々の奉仕を必要とすると云ひ切る事が出来ねばなりません』と。

儲、總力戰に於ける産業徵兵に對する説にはあれこれ隨分言はれてゐる所である。就中、英國のやうな戰前社會主義國でない。資本主義的民主主義的國家に於ては別の方向に強力な意見が向いて行つたのである。之等の諸條件の中に産業徵兵を適用するには三つの主要な困難が存してゐる。第一のものは、人々が各自銘々の方向に行かうが、或は國家が企業を統制し、戰時利潤に課税しようが、労働者に向つて「君の傭主は君と同じに兵役に徵せられてゐるんだぜ。而も公定の報酬で國家の爲に働いてるんで、一切

儲ける機會を抜きにしてゐるんだ」等と説きつけることは中々難しいのである。第二に、戰時産業軍の總帥として役に立つ唯一の人間は傭主自身であり、其の代表者、マネジャー、職工長である。第三に、總力戰に於ては一國の産業活動の大部分は軍需品生産に向けられて居り、さもなければ國家の直接的統制の下に這入りこむのであるけれども、相當數のものは統制の局外に残されて居り、數多くの私企業は資本家が利潤を獲得する機會をねらつて生産活動を續行するのである。産業の全分野に涉つて徵兵的制度を適用することは英國の様な國では殆んど難事なのである。

之等の困難があるにも拘らず、平時に於て資本主義的組織を持つ國の或るものは其れを可能ならしめ、戰時に於て、軍需品生産に携はれる労働者に軍隊的諸條件を適用する事に専念するのが望ましい、と云ふ意見を持してゐる。フランスは其の第一の例である。英國に於ては、一層強力に發展せる労働組合組織があるために、戰時産業徵兵の形態に反對する聲が、それを贊成する聲を押へ付けてしまふ事があり得る。

第一次大戰に於てロイド・ジョージがマンチエスターで豫知し、後に形をとつて戰時軍需品法となつて具體化した労働力調整政策は首尾一貫して實現に移されたものではなかつた。該法の下では罷業は非合法のものとして看做され、それにも拘らず法を犯して罷業を行つた場合に、常にではないが時として罷業者は罪ではなくて賃銀の増加を得たこともあつたのである。形態的には該法に基く法令によつて強化され得た労働力稀薄化及制限的諸條件を讓歩と云ふ形で狙はれ、或は組合自身との交渉で逆讓歩と云ふ形で購はれたのである。組合自身と爲された協定は時には成功を修めたが、殆んど常に何等の罰則を適用せず終つたのである。此の事は、戰時軍需品法又は國防法の罰則力が少しも發動されなかつたことを意味するのではな

い。小さな違犯は起訴されたのである。

一九一六年末、ロイド・ジョージ氏が首相の地位にいた時に、彼は産業奉仕に徴兵的制度を適用すると云ふ、先に述べた問題に撻をもどした。所で、閣僚アーサー・ヘンダスン氏は労働黨に協調的態度を表明した。然し乍ら彼は其等の處置に對して組織された労働の側からの反對意見が極めて強いものなることを報告したので、それは握り潰されるに至つた。萬一自發的な努力を拂つても必要労働力を供給する事に成功しない様な場合には、産業強制の目的のために之迄與へられた契約を緩和し、適當な労働力を以つて充すやう議會に向つて促さうと云ふことを宣言することで政府自體は満足してゐたのである。

之は一つの退歩であり、疑ひもなく賢明なるものであつた。恐らく軍需品法の非進歩的地位からの退歩は又賢明であつたと云はねばならない。

此の度の戦ひでは少くも、産業労働を軍事奉仕に吸収することの望ましからざる事を第一次戦の否定的教訓として受け入れて來たやうに思はれる。

この度は戦時軍需品法は何等存しない。労働力争奪を防止し、労働者が傭主を轉々し得る自由を制限する雇傭統制法があるきりである。だが、退職を許容する證明書は與へられねばならない。或は傭主自身によつてはなく、獨立の機關によつて拒否されねばならない。而して該法は戦争の初期に通過したのであるけれども、其の發動は何等之までの所取られては居ない。

先の大戦の経験から引き出されて來たやうに考へられる否定的教訓は恐らく正當であらう。だが然し、其の経験は肯定的教訓も含んでゐるのであつて、之迄の所は往々この面は忘れ勝ちである。此れは物價と賃銀とに關する決定的政策を行ふ必要があると云ふことである。賃銀は明かに傭主と組合との間の自由なる交渉に委ねられてゐる。一九四〇年一月、國家

共同顧問委員會で、労働代表は此の政策への結合と、戦時中賃銀及労働條件に加へられる強制的仲裁への反對意向とを強調したのであつた。之は二つの大戦發生を考察するとき、明瞭なる地位を爲してゐるけれども、其れは戦争に於ける困難を惹き起すこととならう。

先づ第一に、戦争に於ては一國産業の大部分は國家の爲に指令されてゐる。或る企業活動は——例へば製粉工場の如く——依然として各自銘々に行れてゐる。だが他の場合には——例へば石炭業の如く——實際物價を固定せんとする政府の力が賃銀を決定する。一層廣範な領域に涉つて傭主の報償は一定の費用に基礎的なパーセンテージを加へて決定される。傭主は賃銀約定に依る多額な利益を得る事を停止する。約定に當つて眞の團體は國家なのであつて傭主ではないのである。

第二に、戦時に依る賃銀率を未だ統制を受けない平時の集團協定機構の儘に放置してゐることは、労働者の特殊的集團によつて彼等の協定地位を利用される事になる。之に對する障害はただに消費者の或は之等労働者の賃銀を受持つ國家にとつての直接的費用ばかりでなく、他方では彼等の繁榮が産れると云ふ非正義の觀念であり、戦争は個人的特權の一機會たり得ると云ふ事が總ての者に妥當すると云ふことを暗示するやうなものである。

戦時に於ける賃銀率を平時に於ける集團協定機構の儘に放置してゐることは直ちに賃銀及び物價を高めると云ふ不健全な状態に導くやうである。

先の大戦に於て其の事は企業が未だ通常の状態であつた初期の段階に於てすら認められたのである。生産委員會は、一九一五年二月四日、機械工業及船舶建造に従事せる労働者を充分政府の仕事の役に立つ様にするにはどうすればよいか、其の手段方法を建言せよとの命令を受けた(此の委員會は

政府委員會にして、小規模のものであり、民間代表者を入れてゐなかつた。そこで委員會は勞働供給に影響を與へる一般的問題に關する報告書を二、三作製したのであるが、斯る問題を取扱へる報告書は初め大藏大臣、後に軍需大臣として臺閣したロイド・ジョージ氏になつて初めて通過したのである。其の命令のあつてから三週間以内に委員會は勞働を停止せず、爭議を仲裁すると云ふ課題を與へられた。其れは賃銀仲裁々々所の設立となつた。斯る重大なる賃銀論争はやがては政府の直接的干渉によつて鎮定されたのである。

其の調停に際して、生産委員會はやがて政府政策に關する何等かの嚮導が必要であることを感じた。彼等は際限もなく賃銀上騰を許容したのであるか、それとも賃銀安定を意圖したのであるか。一九一五年初夏の頃、此の問題は委員會に代り商務省により内閣に上呈された。此の特別の事例に於ては三方面の情報有益となつた。即ち商務局長官ランシマン氏、首席勞働代表、アーサー・ヘンダスン氏及首相又は其の祕書官が之である。商務局の抜目のない官吏は之等三方面から情報を求め、生産委員會が賃銀率を安定化せんとするべきであるか、べからざるか、それとも何等の決定を與へざるべきか、の三解答を獲得したのであつた。生産委員會は決定を附與することが權威を持つことだと感じたのである。

其の様な打明け話はモリス・ハンキー卿以前の内閣活動を示してゐるのである。今日其れの適用を見たことは戦時に於ける物價水準に政府政策が適用される事の必要性を暗示してゐる。著者は三、四年前、戦争の可能性と其のために爲さるべき計畫について思ひを廻らす機會を得た時に、之等の計畫は事理の要求する所として價格、及び賃銀政策の一般的問題を包含すべきものと考へた、と語つてゐる。<sup>註③</sup>勿論、戦争に對しては交替的な政

策があるのである。人は、消費者に對する價格變動の如きは何等存するものではなく、又戦時税や諸制限によつて生活費及び賃銀は堅實性を保持するべしと云ふ基礎に立つて戦争を起すかも知れない。或は人はインフレーションによつて物價は止むなく上騰し、従つて其れに伴ひ賃銀及其他の所得も上騰し、生活費に適せる附加所得によつて各所得階級間の公平を期さんが爲の機構が設置されると認識するかも知れない。兩方の政策とも辯護され得る。辯護され得ざる事は何等の政策をも持たざることである。

先の大戦で、生産委員會の建言は、斯る政策が必要だと云ふ見解を殆んど包含してゐなかつた。賃銀は委員會から切り離されて別の處で審議された。食糧價格ですら一九一七年末に至るまでは效果的に統制されたのではなかつた。勞働不安は數々のエピソードを産んで行つた。一九一七年初夏には九人の地域別委員によつて勞働不安の定式調査が初まつた。彼等の報告書は補助金により效果的食糧統制及びパン價格の引下げは何よりもまして急務であり、それに加へて戦時軍需品法に基く退職證明書を撤退せねばならぬと云ふ内容を持つてゐた。それから又彼等は産業會議設置に導いた。だが然し不安は減退したにせよ、引き続き其所に一つ、彼所に一つと惹き起つた。先の大戦で勞働關係の問題は決して完全には解決されなかつたのである。

今次大戦では未だ其の様な試煉は來て居ないけれども、一度來れば恐らくは先の大戦より一層苛酷なものとなるであらう。當時は、大多數の住民に對して效果的な消費規制は爲されなかつた。大戦最後の年、勞働階級生活費委員會は次の如き結論に達した。

「一九一八年六月の勞働階級は全體として一九一四年六月と同様の榮養價値を持つ食料品を購入する地位にある。我々の調査結果たる數字は非熟

練工の家庭が食料品物價の上騰にも拘らず戦争末期になるにつれて微小乍らも食料品の獲得に恵れるやうになつたことを示してゐる<sup>註(4)</sup>。此のやうな陳述は食糧のみを切り離して考へてゐるのであるが、當時の記録は戦争中の物質的愉悅の持つパラドックスをそのまま放置してゐる。國民は其の大部分のエネルギーを非生産的破壊的な仕事に紛らす事が出来たし、未だ實質的には平時と同様な生活標準を持ち得たのである。

このパラドックスに對しては若干の解明が與へられてゐる。疑ひもなく主要な要因は産業組織に於る弛緩を引きしめることであつた。又他の種の要因は、戰鬥力を持つ總ての人間の所得と彼等の家庭に於ける必要額とを調整すると云ふ目的を持つ別居手當であつた。第三の要因は投資を否定する事であつた。換言すれば現存資本設備の維持擴張と云ふことである。第四の要因は海外投資額を收得する事によつて英國がその資本に依存して生活する程度如何であつた。第五にはアメリカからの借款に依存して英國及び其の屬領が生活する程度如何これである。之等の要因中、四つのものは今次大戰に於ても再び作用するものと考へられるが、第五番目の要因は排除するであらう。少くも我々は其れを計算の中に入れぬ方がよい。と著者は語つてゐる。先の大戦と今次大戰との間に横はる差違は、此の度の大戦に於て一つの經濟問題に深く影響を與へてゐるのである。アメリカからの借款に頼らないとするならば、輸出の振興が英國の戦争のための努力の死活的部分となるのである。

アメリカからの借款がないとするならば、戦時に於ける英國にとつて可能なる生活標準にどのやうな差違が出来て来るであらうか。先の大戦で英國が被つた全費用は八十五億ポンドと見て宜しからう。この中十三億五千萬ポンド、即ち殆んど六分の一はアメリカ合衆國から借用した。他方約十

四億五千萬ポンドをヨーロッパ聯合國に貸與したのであるから、英國の貸借は均衡を保つてゐたものと云ふことが出来る。所で英國の生活標準は借款によつて直接に維持されなかつたが、他方英國の海外貸與は聯合國の強さを維持するに役立つた。特にフランスとロシアではこのことが言へる。而してロシアを維持することによつて敵の全力の一部とのみ交戦することが出来ること云ふ幸を齎した。今次大戰に於て英國とフランスとは、己れ自身の力で敵の全重壓に堪えて行かねばならない。若し現に有する資材で以つて戦ひに打克ちたいと望むならば、生活標準を決して引上げずに、寧ろ引下げるやう準備しなければならぬ。一九一四年から十八年に至る間の相對的繁榮等は綺麗さつぱりと忘れなければならぬ。今日はそれよりは一層けわしい課題を擔つてゐるのである。如何なる戦に於ても犠牲が必要とされるであらう、等と豫め言ふことは可能ではないが、全く明瞭に聯合國民は早晚大なる犠牲を被るであらう。さうなれば犠牲は公平に分擔しようぢやないかと各自が呼びかけるやうになるであらう。著者は右の如く語つて此の一般的結論が導く實際的方策は何であるかの問に答へてゐる。

先づ第一に、各人の伴りなき必要物が補完されると云ふ事が確保されねばならない。此の事は必要物の供給を合理化することである。必要とあらば補助金による統制下に之等の物價を維持することである。育児手當によつて所得と必要物とを調整することである。それは現金でも現物でも何れたるをかまはぬ。之はフランスのとつて来た所であるが、この主要な動機は出生奨励にあつた。こうした家族手當がどの程度にこの目的のために効果のあるものであるかについては殆んど言ふ事は出来ない。所で頑是ない兒童は貧困の最大唯一の原因であり、其の爲の配慮は貧困状態縮少の最も効果的方策であらう等と平時に於て家族手當論は語つたものである。戦時

に於ては斯る家族手當は我々の經濟的源泉に極度に課税することとなり、其の様な論議は克服されてゐる。

著者の語る第二のものは、若し賃銀生活者が必要額以上の生活標準に規制を加へる事に承服するならば、他の階級のものも亦さうするに相違なからう、と云ふことから初まる。即ち賃銀生活者が戦争によつて起された諸條件を自分の利益のために利用することを止めるならば、他の者も斯る私利追求を容認するものは無からうと云ふのである。著者は現時戦争過程を進みつゝある英國が之等の問題を前にして種々のチレンマに陥つて居り、而も早急に解決されねばならぬと云ふ時代の宿命に肩をすぼめてゐるのである。

シドニーボール講義に於けるベヴァリッジの講演は労働の問題を結びに當つて、ケーンズ(J. M. Keynes)の戰費論に及び彼の結言としてゐる。<sup>註(5)</sup><sup>註(6)</sup>

「今週、ケーンズ君は戰時財政に關する顯著な提案をされたのであります。ケーンズ君のパンフレットは一日前私の手許に届いたのであります。今私は此の講義で其の全内容に就いて考察する事は出来ないのであります。が、氏の問題接近には勿論私は全的な贊同を與ふる者であります。戰時に於ては所得が増大するのであるから、消費は減退されねばならぬ。之がケーンズ君の第一命題であります。其れは家庭を強打する結論であります。先に述べましたやうに、第一次大戰に於て消費が減退したかどうかは疑はしいのであります。此の度は恐らく減退してゐるに相違ありません。それは勝利の爲に喜んで支拂はれた價格でありませう」と。

X X X

彼の労働問題に關する講演は以上の如くである。彼が講演を試みたときは未だフランスは健在であつて、マジノ線は儼として獨佛國境に物を言つ

ベヴァリッジ著「戰時經濟統制の經驗」

て居り、獨逸は正面の、ソ聯は覆面の敵であつた時である。フランス敗れ、アドルフ・ヒトラーの猛烈な空襲が始まり、軍事評論家が英國の脈を數へ初め、處方箋にSOSと書き出したのは此の講演よりずつと後のことに屬する。況や獨ソ戰が始まり、アメリカの積極的援英が行はれてゐる今日、彼の論稿の内容が全く修正されねばならぬ様な點は多分にあり、其點考慮を要するものがある。(河野和彦)

註(1) 大河内一男「戰時社會政策論」

註(2) Beveridge; *ibid.* P. 7

註(3) " *ibid.* P. 12

註(4) " *ibid.* P. 13

註(5) J. M. Keynes. *How to Pay for the War*. Macmillan. 1940.

註(6) Beveridge; *ibid.* P. 16.