

イギリスにおける 国有化理念の政策的展開

吉 武 清 彦

1. は し が き

拙稿『イギリス産業国有化の歴史的前提』は、第二次大戦後に行なわれたイギリスの基幹産業国有化政策が、如何なる歴史的背景の下になされるに至ったかを分析したものであった。かかる歴史的に見られる諸契機は、現実の国有化政策のなかにも当然反映されるはずであり、国有化の具体的な諸立法なり、また個々の国有化産業の経営面なりに、それぞれこのような契機が多かれ少なかれ、写し出されることになる訳である。そこでこの論文は、このような国有化運動の中に現われた諸理念が、国有化政策の中に、どのように政策として展開されているかを明らかにしようと試みたものである。特にこの論文では、国有化産業の価格政策と投資政策に限定して論じたいと思う。つまり国有化の理念なるものが、現実の国有化された産業の経営面なり、又は国有化立法なりにどのように生きているかを調べようということである。このような始めの政策的意図を知ることは、後日政策が実施された時の成果を評価する時において重大な意義をもつであろう。

国有化産業の価格及び投資政策に限定して、このように理念の政策的展開を分析しようとする試みは、次のように二つに分けて考察することが可能である。すなわち一つはイギリス労働党が第二次大戦後、政権を握り労働党内閣を組織して国有化を断行した1945～47年当時において、労働党及びその理論家達が、国有化産業の価格及び投資政策に関し一体何を考え、如何なる政策的構想をもっていたかという問題である。当時一部の社会主義者達は、義

務教育が無償給付であるが如くに、ガス・電気・石炭等のエネルギー資源は無償又はほぼそれに近い価格で供給されるべきだと主張したが、労働党の大勢はどんな意見を有していたか？ 次には45～47年にかけて国有化立法が成立し、それに伴って国有化が実施されたのであるが、それらの国有化立法は価格及び投資政策について如何に規定しておくかを知ることである。

労働党幹部が国有化を実現することによって、如何なることを実現しようとしていたかは、我々にも相当詳細に知ることが出来る。何故なら国有化論は30年代40年代を通じ社会主義イデオロギーと密接に結びつき、国有化そのものが社会主義の前進だと唱えられていたからである。だがしかし労働党がいったん国有化を実現した後、如何なる形で国有化産業を運営して行くか、すなわち国有化産業運営の青写真というべきものは、1945～47年の国有化政策実施当時においては非常に貧弱であった。極言すれば当時、労働党の幹部は、国有化をしさえすれば、すべての私有時代に見られた弊害が除去され、国有化産業の運営は自ずから円滑に遂行されると考えていたとさえいえるであろう。

従って1945年から47年にかけて国有化政策が実施され、とりあえず組織づくりがなされてから、担当の大臣及び国有化産業の各委員会は、一体どう国有化産業を運営したならばよいかについて途方に暮れた。特に交通運輸や石炭の如く、戦時中には酷使して荒廃した状態のまま戦後をむかえた産業では、戦後の混乱も加わって特に運営は困難であった。国有化時、燃料動力大臣であったシンウェルはその回想記で、大臣就任当時石炭業の運営について何らのまとまった具体策がなかったことを歎いておる。⁽¹⁾ このことは国有化の

(1) R. Kelf-Cohen, *Nationalisation in Britain* (London: Macmillan Co Ltd., 1959), p.25. なお Shinwell の回想録 *Conflict Without Malice* p.172. では次のように記されている。「私は他の労働党員と同じように、労働党の記録には、〔石炭業再建〕の青写真が出来上っているのだとすっかり信じこんでいた。今や自分が燃料動力大臣となってみて始めて、実際的で実行可能な計画案なるものは何もないということを見つけた。なるほど若干のパンフレット類はあったし、私的サークル用の覚え書き程度のものはあったが、それ以上のものはなかった。私 *

当初のことでもあり、また戦後間もない混乱時代でもあったから、避けられなかったと考えられる。しかし労働党が、国有化後の具体的な運営の問題については、大戦直後だけでなく引き続きその後も軽視しすぎていたとして、労働党にかなり好意的な人々からさえ、しばしば批判⁽²⁾されている。かかる事情であるため、国有化産業の価格及び投資政策についての立法諸規定も、実は甚だ曖昧である。ただ国有化立法当時、議会におけるその審議過程で、どんな質疑応答が交されたかを若干知ることが出来たので、それによってその立法精神がどこに存していたかを多少とも具体的に知ることが出来た。

筆者は前に、国有化政策の正しい評価のためには、如何なることが必要であるか方法論的反省を試みたことがあった。その中で我々は国有化政策の評価を、戦後イギリスの資本主義の性格なり課題なりと関連させながら行なわねばならぬことを述べたが、この点からしても国有化理念がどう政策的展開を示したかを追求することは無駄ではないであろう。何故ならば国有化政策によって実現しようとした理念なり目標なりが、少なくとも第一次大戦後のイギリス資本主義の構造、又はその当時の課題の反映であるとするれば、第二次大戦後の異ったイギリス資本主義の状況下においては、かかる国有化政策はこの新しい環境の中で再評価し直さねばならぬであろうから。この論文においてもかかる方法論的な視点は見失わないつもりである。

2. 労働党の産業国有化理念の展開

イギリス産業国有化運動の主な推進力となったのは、いうまでもなくイギリス労働党である。1920年代の戦後不安、30年代の大不況、40年代の前半における戦争の体験、これらを通じて労働党の産業国有化の理念は、次第に変

* は何もないところから仕事を始めねばならなかった。」なお運輸業国有化当時、運輸委員会が直面した組織論上また経営上のさまざまな困難な問題については Cf. R. Kelf-Cohen, *op. cit.*, pp. 57~69.

(2) 例えば W. A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership* (London: George Allen and Unwin, 1960), p. 479. 参照。

化し発展して行き、それが第二次戦後に産業国有化として結実して行った。この節ではかかる理念の経営的な側面における展開について論じたい。ただここでも、すでにのべたように価格及び投資政策に限定したい。

ところでその前に産業国有化の理念というものについての筆者の考えを一応整理しておくことは無駄ではないと考える。

筆者は以前に、イギリスの産業国有化の歴史的背景として三つの要因を挙げた。すなわち两大戦間における資本市場の矛盾の解決、基幹産業の合理化、そして労資関係の改善である。総じてこれら三つの要因は資本主義的な枠組を越えたものを目指しているのではなく、終局の目指すところはイギリス資本主義の体質改善とあって良いであろう。石炭業なり鉄道なりの斜陽産業国有化は、もはや私的所有では処理しえなくなった段階での唯一の救済策であり、また電力業やガス業などの国有化は、それが合理化を促進するという効果を期待してのことであった。労働者管理 (Worker's Control) という意味での社会主義的理念が、イギリスの国有化政策にはまったくないという訳ではない。このような理念は、たしかに現在でも存在しておることは否定出来ないが、しかしそのような理念は一応、1929年におけるゼネラル・ストライキの失敗とともに、国有化理念における第一義的な要因たることを止め⁽³⁾ておるといえる。

さてイギリス国有化産業の投資政策においては、大不況の経済学といわれるケインズの理論がその背景にあった。これについて R. ハロッドは次の如く指摘しておるが、適切である。『ケインズは景気変動を平準化させ、雇用

(3) A. ビーチャムはイギリス産業国有化の理念として二つをあげておる。一つは社会主義であり二つは合理化である。筆者とビーチャムとは合理化という理念では共通しているが、社会主義の評価においてかなり異なる。筆者には社会主義化というよりは斜陽産業救済という色彩の方が、第二次大戦後のイギリス国有化政策には強いように思われる。第二次大戦後労働党から保守党に政権が移行しても国有化の大部分がそのまま継続しておることがその何よりの証拠であろう。 Cf., A. Beacham, *Economics of Industrial Organization* (Fourth ed.; London: Sir Isaac Pitman & Sons Ltd, 1961), p.119.

水準を高く保つためには、若干の重要な国々において経済政策立案者達が、投資の量に何らかの統制を加えることが必要であろうと考えていた。国有化産業は非常に大きな資本の使用者であり、これらの産業は運輸業を含めた生産的な産業において、労働力こそは $\frac{1}{4}$ 程度しか占めないが、投資においては約半分に迄及ぶことがしばしばである。ケインズの心の中では、投資の統制は必ずしも国有化を意味するものではなかった。ケインズにおいては国有化は、他の統制手段では如何ともなしがたい場合の最後に拠るべき手段であった。だが社会主義者達にとっては、統制が必要な場合、このようなケインズの考え方は、国有化のための格好の理由を提供するものであった。⁽⁴⁾』

従って两大戦間のイギリス資本市場における矛盾——国外、国内投資間のアンバランス・基礎産業における投資の停滞・新興産業の投資不足——を解決するための方策として国有化産業投資が考えられたと云ってよく、その経済理論としてはケインズの経済学があった。ケインズは国有化そのものには反対であったが、労働党の理論家はケインズの理論をそのまま採用して社会主義的立場から国有化を主張した。その代表例としては D. ジェイ があげられるであろう。

D. ジェイ の 公 的 独 占 を 主 張 す る 根 拠 は 景 気 振 興 政 策 の 中 に 求 め る こ と が 出 来 る 。 彼 は 次 の 如 く 述 べ て お る 。 今 有 効 需 要 総 量 が 総 費 用 額 以 下 に 低 落 し ⁽⁵⁾ デフレーション的傾向が進行し始めた時、利率の低下・公共事業の振興・赤字予算などによって対抗することが出来る。また同時に産業の大きな部分において、人員解雇が生じないよう、国家の財政的援助によってその産業の経営上の損失をほてんせしめながら事業を継続させ得たならば、それもまた有効な不況に対する対抗策となる。『もし一つの産業において人々が雇用され、彼等の所得が、国家財政によるその産業の赤字ほてんに依って、引き続き保証されると

(4) R. Harrod, *The British Economy*, (New York: McGraw-Hill, Book Company, Inc., 1963), p. 52.

(5) Douglas Jay, *The Socialist Case* (London: Faber and Faber Limited, 1937), p. 323.

したならば、[不況という]—筆者附加—なだれは決して生じないだろう。そして国家のその産業に対する貸付は容易に返済されるであろう。しかかかかる計画は、完全に無統制で競争的な私的生産者達の世界では不可能であろう。何故なら彼等に対し急に政府が差別的に貸付けを行ったり、補助金を出したりすることは、嫉妬深い既得権益間のなかに容易に個人的勢威や対立意識というような難問題をひきおこすに違いないだろうから。従ってここに国家によって管理された産業部門があって、それが金融当局と協力して失業除去に努力するならば、それは大きな成功への道を意味するものであろう。⁽⁶⁾』

ここで D. ジェイはケインズの雇用理論と結びつけつつ産業の公有部門の役割というものを考えていることは明らかであり、特に雇用対策との関連から考えているのが注目される。すなわち景気対策としての赤字財政が重視され、それが公共部門の赤字をほてんするのに用いられることになる。産業の経営から生ずる赤字は国家財政がこれを背負うべきものと考えた。そして D. ジェイはまたこの財政からの貸付けは、不況期が去り好況がやってくると、返済し得るものと考えたことも興味深い。今や財政は *deus ex machina* の役割を果さねばならぬ。失業救済という大目的のため、公共部門は損失を覚悟で経営を行ない、雇用水準の維持をはかるべきだということになる。かかる考え方の帰結は、当然公共部門の赤字経営の是認ということになり、また財政への安易な依存ということになる。いずれにしてもこの D. ジェイの国有化理念の中には、明らかに大不況という時代的環境がそのまま反映していることを知ることができる。

D. ジェイの国有化論にみられる他の一つの理念は、産業の合理化であった。イギリスの基幹産業には、ドイツやアメリカと異って中小規模企業の経営体が多いことは明らかであって、それらは例えば石炭業や鉄鋼業、更には綿業等に見られる現象である。それらの産業は30年代大不況時には、どれも遊休施設に悩みそしてコスト高に悩んだ。D. ジェイの国有化論は、これら

(6) Douglas Jay, *ibid.*, p.324.

の産業の経営規模を適正なものにし、コストを低下させ能率を上昇せしめることにそのねらいがあった。⁽⁷⁾従って雇用対策と合理化という二つの理念がD. ジェイの国有化論の中に存在していたことになる。いずれにしてもジェイの主張の特色は、ケインズを土台にして公的独占の必要性を説いたところにあり、その場合景気対策という観点と合理化という観点が強調されておるところにある。D. ジェイのかかる公的独占論が必ずしも労働党の国有化についての理論の全部ではないであろうが、主流をなす議論であったことは疑うことが出来ない。この前者の景気対策としての公共投資振興論は、第二次大戦が終了した後、戦後不況におびえた労働党政府によって実行されようとしたし、後者の合理化の観点は公社制度の採用となって実現されたと見ることが出来るであろう。

次に国有化産業の価格政策の理論は、どのように発展して来たのであろうか？ 上述のD. ジェイの国有化投資に関する見解が、ケインズ経済学を背景に持っていたとするなら、国有化産業の価格政策がどうあるべきかについての理論的基礎はこれをA.C. ピグーの経済学に求めることが出来ると考える。イギリスにおいて価格政策が経済政策の一環として、考察されるようになったのはA.C. ピグーを始めとする。A. マーシャルにおいては価格理論はあったが、価格政策はなかった。これはマーシャルの大著『経済学原理』が理論的分析的であるのに対し、A.C. ピグーの主著『厚生経済学』が政策的総合的であるという根本性格の相違に由来するといえるであろう。更にまたピグーは経済体制の比較を試み、資本主義と社会主義が経済体制としてどのような優劣の諸点があるかに関心を持ったが、その際両体制において価格政策がそれぞれ資源配分と企業能率とにどんな影響を与えるかについて考察しており、⁽⁸⁾比較経済体制論の一環として価格政策はピグーにとって大きな意

(7) Douglas Jay, *Ibid.*, p.331.

(8) A.C. Pigou, *Socialism versus Capitalism*. (London, 1937), Chapter III The Allocation of Production Resources. 邦訳。北野熊喜男訳『計画経済と資本経済』（増進堂、昭和18年）第三章 生産資財の配置。参照。

義をもっていた。このピグーの考えは、更に J. E. ミードによってひきつがれ、また労働黨員であった E. F. M. ダービンにも大きな影響力をもった。

A. C. ピグーの価格政策の理論的基礎は限界生産力均等法則⁽⁹⁾である。生産要素の限界生産力が均等である時には理想的な産出量が決定され、またそれに応ずる価格が決定される。そしてピグーにおいては社会的限界生産力と私的限界生産力との差異が強調せられ、かかる差異があることが国家の干渉を正当化する根拠となっていた。

ピグーは理論的には限界生産力均等法則が実行され、限界費用に等しい価格が設定される時に、産出量は理想的となると説いたのであるが、現実問題への接近となるとピグーの価格政策は、むしろ平均費用に重点をおいておる。*Socialism versus Capitalism 1937* において、社会主義社会における計画当局は、試行錯誤的に価格体系の漸次的確立を目指して行かねばならぬが、その場合各産業においては次の2つの条件が満足されていなければならぬと述べておる。(1) 何れの産業にあっても生産物の過不足がなく、(2) 何れの産業にあっても総費用が総販売収入に等しいことである⁽¹⁰⁾。ピグーがかくの如く平均コストを重視したのは、所謂社会主義社会の経済計算が極めて多くの技術的困難を含んでおることから、現実の遂行可能性の尊重という実際的見地に立ったためである。かかる価格政策におけるピグーの二元的立場は、その後いろいろと論争を生み、これに刺戟せられて価格政策をめぐる主張は更に活発になった。

戦前のイギリスにおいて、ピグーの理論的立場を一層おしすすめ、明確な

(9) A. C. Pigou, *Economics of Welfare*, (4th ed.; London: Macmillan, 1948), p. 136. 永田清監修『厚生経済学』(東洋経済新報社, 昭和29年) 第二分冊13頁。なおピグーの限界価格政策についての考え方が最も簡明に表現されているのは同書第4版の附録である。すなわち次の如く述べておる。「もし価格が、産出量の限界単位を生産するのに用いられる資源の貨幣価値に等しい時には、その場合の産出量は理想的といって良い。換言すれば、それは需要価格と限界供給価格とが公共社会にとって等しくなるような産出量である」*op. cit.*, p. 803.

(10) A. C. Pigou, *op. cit.*, p. 112. 邦訳 128頁。

形で限界価格政策を打ち出したのは J. E. ミードであり、その *An Introduction to Economic Analysis and Policy* 1936 はその代表的著作である。この著作の第二部第八章では国有化企業の価格政策が守るべき準則を三つに要約して⁽¹¹⁾おる。第一には限界単位の生産費用が、生産物の需要価格に達しない限りは生産を増加すべきであること。第二には生産諸要素間においても限界生産力が均等となるように、諸要素間の比率を変更すること。第三には生産諸要素にはそれぞれの限界生産物の価値に等しい価格をつけてそれを払うこと。そしてこの第三の準則によってもし損失が生ずるとしたならば、これを国家が何らかの形で負担すべきであること——利子又は地代の軽減、国家の補助金、他の公社からの資金的援助等⁽¹²⁾によって——。

ピグーの理論的な立場を論理化におしすすめたのが、この J. E. ミードであったとするならば、ピグーの実際的な立場を更に展開し、平均費用が価格決定の原理となるべきことを主張したのは E. F. M. ダービンである。ダービンはこの価格政策については二つの論文を書いており、そのいずれも平均費用原理を主張している。一つは “Economic Calculus in a Planned Economy,” 1936 であり、他は “The Problems of the Socialized Sector,” 1946 である。⁽¹³⁾ 前の論文では、限界価格政策を不可とする根拠として主なものを三つあげておる。第一には限界生産力を確定することは会計学上困難である。第二には限界主要費用 (marginal prime costs) と維持費用 (maintenance costs) との間に明確な区別が出来ないこと、第三には平均費用による産出量のコントロールは単純であって経営は外界の諸条件の変化に容易に適応出来ることである。⁽¹⁴⁾ 第二の論文での限界費用政策に対する反対の根拠は二つあり、第一

(11) J. E. Meade, *An Introduction to Economic Analysis and Policy*, (London: Oxford University Press, 1936), p. 193.

(12) *Ibid.*, p. 193~p. 194.

(13) この E. F. M. ダービンの二つの論文は、E. F. M. Durbin, *Problems of Economic Planning* (London: Routledge & Kegan Paul, 1949) に再録されている。

(14) E. F. M. Durbin, *op. cit.*, pp. 148~151.

には限界価格政策の適用により企業の能率とは関係なしに利潤又は損失が生ずることは、企業の合理的運用を困難にする。第二には限界価格政策を厳密にその論理的極限まで推し進めて行くとすれば、それは価格政策が極めて不安定となり混乱をもたらす⁽¹⁵⁾。これが彼の反対の根拠である。ダービンの限界価格政策に反対する根拠はいずれも実際的な適用の可能性が困難であることから出発しておるものであって、ダービン自身理論的には限界価格政策に賛成している。

以上の叙述に依って、イギリス産業国有化の理念の展開においては、一方にはケインズ経済学に由来する公共投資振興論、他方においてはピグー経済学に由来する理想的産出高の達成、その目的のための限界価格政策の実施ということが背後にあったということが出来るであろう。更にまた国有化産業の合理的な経営ということも次第にその重要性が認識され、その手段としての公社形態なり、独立採算性ということも次第に考え出されるに到った。かくして見ると、イギリスの国有化理念の政策的展開にはそれぞれ、1930年代の経済学理論、そしてその時代の資本主義の要請、広くいってイデオロギーが反映しているといつて過言ではないであろう。

3. 公社の独立採算性と価格政策

イギリス国有化産業の経営形態はすべて公社 (Public Corporation) によっており、公社の価格及び投資に関する諸規定も、独立採算制という原理から出発している⁽¹⁶⁾。従ってイギリス国有化産業の価格及び投資政策が現実にとど

(15) E. F. M. Durbin, *op. cit.*, pp. 86~87.

(16) 占部都美教授は公社における独立採算制の本質を適切に次の如く述べておる。占部都美『公共企業体論』(森山書店, 昭和27年) 増補版, 196頁。

「独立採算性は収支の独立と収支の対応ないしバランスによって企業の自主性を確保することにより、社会化企業に合理化要素を導入しようとする社会化企業の財務管理方式であり、それは同時に自主性と経済計画性との間の矛盾と調和という二重性の原理を本質的に内包するものといえるであろう」

すなわち、ここで独立採算制は公社企業の自主性を維持するための基礎となるものであって、それは合理化要素を企業的に導入しようとしたものである。

のようになっているかを知るためには、先づその独立採算制そのものについての認識を持つことが要求される。この点について占部都美教授は次の如く述べておられる。

『国有企業における収支の独立とそのバランスにより企業の自主性を確保するという独立採算制の基本原理は、それが資本主義社会を基盤とするときは、次の三つの原則にその具体的態様をあらわすものである。

1. 収支適合 (Self-Sustainability) の原則
2. 資本の自己調達 (Self-Financing)
3. 利益金の自己処分⁽¹⁷⁾

最初の収支適合の原則であるが、これは公社は収入勘定 (Revenue Account) に帰すべき支出に見合うだけの十分な収入を確保すべきことを内容としている。収入勘定における支出とは、単に普通の営業費のみでなく、減価償却費、一般積立金への繰入額、借入資本の償還に必要な準備金も含まれておる。

また資本の自己調達であるが、国有化産業は、次の諸目的のために法律で定められた一定の限度内で債券を発行して、必要な資本を民間投資市場より自己調達することが出来る。

1. 国有化における株主に対する補償
2. 建設費
3. その他の資本支出
4. 運転資本の調達⁽¹⁸⁾

事実国有化が行なわれた際、旧株主に対しては国有化公債が交付されたし、また建設費及びその他の資本支出のために1956年までは国有化保証公債が発行されたのである。そしてこの公債の元利の支払いは毎年の収入勘定の中からなされねばならぬのである。

(17) 占部都美, 上掲書。p. 217.

(18) 占部都美, 上掲書。p. 222.

利益金の自己処分とは、利益金が生じた場合、その利益金を国庫に納付することなく、企業の自由に委せられていることを意味する。この利益金は、積立金の中に繰り入れられるが、サービスの向上なり品質の向上なりに用いられるか、技術開発に使用するか、価格低下に向けられるか、賃金水準の引き上げに用いるか、雇用条件の改善に用いられることになっておる。⁽¹⁹⁾

これらの補償公債並びに国有化保証公債は一定の期間内に償還すべきことが義務づけられておる。イギリス運輸公債の場合には90年であり、他のガス公債、電力公債も同様である。石炭の場合には公債の発行でなく、財政資金によって長期資金が借入れられているが、これは50年間に返済すべきことになっている。⁽²⁰⁾ また国有化産業はそれぞれ減価償却を行なわねばならぬことになっており、この点が国有化以前、市営時代のガス及び電力企業が、減価償却に依らずに長期借入金の減債基金制度のみに依存していたのと異なる点である。市営時代のガスと電力企業ではこの減債基金制が減価償却の役割を果たしたのであり、減債基金の期間は、概して資産の寿命よりも短かった。

従って国有化産業は、公債の償還と減価償却と二重の負担を担っているといわれているのであるが、公債の償還は長期間に及ぶため余り大きな負担とはなっていない。これよりもむしろ現実の大きな問題となったのは減価償却の額が一方余りに少なすぎたのに対し、他方公債発行による資金調達額が余りに大きすぎたことであって、これは国民経済的に大きな問題となった。

更に産業国有化に関する諸立法は、これら国有化された産業が産出する生産物又はサービスに対して如何なる価格を定めることを要求しておるのであるろうか？ この点について国有化立法の規定は抽象的かつあいまいである。しかし共通して述べられていることは、それぞれの国有化産業の委員会が「能率的に」そして「経済的に」そして「適当に」自己の生産物又はサービ

(19) W. A. Robson, *Problems of Nationalized Industry* (London: George Allen & Unwin, Ltd., 1952), p. 335.

(20) W. A. Robson, *op. cit.*, p. 311~312,

(21) Robson, *op. cit.*, p. 312,

スを供給する義務を負っておるということである。⁽²²⁾ 石炭庁の規定の如きは一層あいまいである。石炭庁は「石炭の供給に際し、あらゆる面から見て公共利益を一層促進すると考えられるように、その石炭の質とサイズと量と価格をきめるべきであり、その際如何なる不当な又は不法な選好（preference）又は利益をはかることをも避けるべきである。⁽²³⁾」

ところで議会でのこの条項に関する審議過程においては、かなり興味のある事柄が見られる。この点について D. N. Chester, *The Nationalised Industries*, (London: George Allen and Unwin Ltd., 1946) が参考になる。

Chester は次のように述べておる。『さまざまな立法についての討論のあいだ中、誰しものが、より多くの供給を、より低い価格で確保することに関心をもっていることが明らかとなった。より多く、そしてよりやすくが明らかに当時のスローガンとなっていた。しかし一体これらの形容詞がそもそも何を意味しているかについては、ほとんどまったく議論が聞かれなかった。⁽²⁴⁾』

この D. N. チェスターの文章は一見平凡な事柄しか扱っておらないが、戦後国有化政策を実施し始めた当初、人々が国有化に何を期待していたかをよく示している。これら国有化立法の審議が行なわれたのは第二次大戦終了の翌年1946年の2月頃であり、戦争が終了して一年も経ておらぬ時であった。戦後処理に忙殺されていた労働党内閣としては当時この程度の大雑把な規定しか出来なかったのであろう。また両大戦間、基礎産業の国有化政策を唱え、その根拠を独占利潤の排除、資本家のサボタージュの除去に求め、その供給するサービスの廉価提供を選挙民に約束していた労働党としては、この立法当時、従来の公約からしても低価格政策を遂行せねばならなかったのであろう。そこにはピグーが厚生経済学で述べたような、あるいは J. E. ミードが述べたような資源の最適配分に対する配慮はなかったし、勿論限界価格

(22) D. N. Chester, *The Nationalised Industries*, (Revised 2nd ed; London: George Allen & Unwin, 1951), p. 66.

(23) *Loc. cit.*

(24) *Loc. cit.*

政策の採用という考え方もなかった。戦後、限界価格政策が理論面で主張され、現実の政策へも適用が唱えられるようになったのは、1951年労働党から保守党に政権が移行し、資源の合理的配分が再び重要視され始めてからであった。1946年から48年の国有化政策実施の当初においては、経済理論よりもイデオロギーの方が価格政策に強く反映していたといつて過言ではない。

ただ労働党内閣としても、経済合理性を無視して、社会主義イデオロギーのみで経済政策萬般を樹立しようとした訳では勿論なかった。例えば公社制度による企業経営の弾力的運営、独立採算性の採用に依る能率の向上等。そして価格政策においても同様であつて、例えば価格は生産に要したコスト——限界コストであれ平均コストであれ——に即して決められる必要があること、また消費者選択の自由を認めるべきであること、相互に代替的な財又はサービス——例えば電気とガス——においては競争が行なわれる必要があること等、経済の近代的合理性を貫こうとしたことは明らかである。ことに価格は何らかの生産コストを反映すべきであるということは、今日では自明のことであるが、国有化当時労働党左派からは、国有化産業の提供するサービス又は財のうち最重要なものは、丁度学校教育が無償であるように無償で提供されるべきであり、その収入はすべて財政に依存すべきであるとする極端な主張がなされていた位なのであるから、労働党内閣としてはコストを反映した価格の決定方法自体、社会主義イデオロギーと経済合理性との妥協と⁽²⁵⁾考えていたのであろう。⁽²⁶⁾

(25) 占部都美, 上掲書。p.242.

(26) 労働党内閣の産業国有化立法に際し、経済合理性を尊重しようとした趣旨は、1947年議会で、当時燃料動力大臣であつた H. ゲイッケルが Gas Bill の第二読会の際、行なつたその演説の中にもうかがうことが出来る。『ここで明らかにしたいことは、我々が決して消費者に対し、どの燃料を使用すべきかについて彼等に指示しようとしているものではないことである。このようにすることは、そして消費者選択の自由を軽視することは、私の考えでは良い結果をもたらすものでない。……また我々は電力とガスとの間の競争を保持することが如何に価値のある事であるかをも忘れるべきでない。この競争は過去において良い刺戟であつたし、将来もまた若干の留保条件をつけさえするならば、我々の社会に相変らず*

このような低価格政策とともに国有化立法は価格決定原則として平均費用を採用すべきことを主張している。勿論平均費用という言葉が規定に明記されてはいないのであるが、独立採算性の採用とともにこれが必然的とならざるをえない。ただこの独立採算制は、期間的に見てかなり余裕のある規定になっており、毎年ごとに独立採算性を堅持すべき必要はなく幾年かの間にそれを実現すればよいことになっておる。例えば石炭業の場合その期間は明記されてはいないが、「良い年も悪い年も平均して」“on an average of good and bad years.”に独立採算制を実施しうればよいのである。

それから国有化立法における独立採算制は、国有化された産業それぞれの産業単位において実現されるべきであって、同一産業内での異った地区なり、あるいは異った生産物乃至業種においてなりでそれぞれに独立採算制を確立すべきことは要求していない。ゆえに損益のプール計算であるといえよう。従って石炭業の場合、全体として収支償えばよいのであって、かりに経営が損失を招く地区があっても石炭業全体としてバランスすればよい。あるいはまた運輸業の場合、鉄道の赤字は道路運送の黒字で補えることが出来ればそれで独立採算制は守られていることになる。更にまた石炭業の場合、その産出する財が石炭の他にコークス、モーターオイル、煉瓦等多種であった場合、各財ごとの独立採算性は要求されていないのである。

このようなプール計算の原則は、立法当時の運輸大臣であったバーレンスの説明の中にはっきりと看取されるのである。彼はその常置委員会で次のようにいっておる。『この法（運輸法 the Transport Bill —筆者注—）全体の目的は、各種サービスを統一し、運輸サービスの平均コストが経済的かつ能

* プラスをもたらすことが出来るだろう。しかしながらこの分野での調整 (co-ordination) が全く必要なくなったというものでもない。……消費者が選択の自由をもつといっても、その選択は、費用との関連でなされる必要がある。異った燃料に対する料金は、その生産と分配において生じた真のコストをそれぞれ反映せねばならぬ。それに関し原則として我々は料金はすべて真のコストに対応すべきであると主張する』 *H. C. Deb.* 10 Feb. 1948. vol. 447, cols 237~8.

率的であるような水準に維持することである⁽²⁷⁾』。

このような独立採算制におけるプール計算の容認は、どんな根拠から出発したものか判明しない。元来プール計算には各種の経済的マイナスの危険を持っており、例えば価格とコストの背離、投資基準の不明確さ、立地因子の優劣の比較不可能、等々合理性と能率を無視する恐れが多分にあるのであるが、かかる危険を労働党内閣は意識していたのであろうか否か？ この点は判明でない。しかし恐らく当時労働党内閣は、公社制度なり、またその中の委員会制度なりに大きな期待をかけ、その弾力的な運営によってこれらの危険を避けようとしたのであろう。また国有化企業の公共性を主張するなら、たとえ赤字であっても失業多発地域の非能率炭坑は容易に閉鎖出来ないであろう。また鉄道ローカル線の料金も公共性を尊重するなら高くすることは出来まい。このプール計算の容認の背後には、国有化産業の公共性という配慮があったのであろう。

以上本節述べたことを要約すれば、国有化立法は、価格政策及び投資政策としては独立採算制を基本に持ち、そこから低価格、平均費用政策、プール計算等の基準を展開しておると見ることが出来る。そしてこれらの基準は当時の社会主義イデオロギーと合理化との妥協の産物であった。労働党内閣は、かくの如き基準にのっとりて国有化産業の価格と投資政策を展開しようとしたし、また1951年迄はこれを遂行したのである。しかしこれらの基準なり独立採算制の根本原則なりは、1951年以降資源の最適配分、インフレーション対策、投資基準の尊重、生産能率、等々の角度から次第に改正を余儀なくされるに到った。

4. 労働党政府の経済政策と国有化産業

以上、两大戦間に生れ来った国有化理念なるものが、如何に第二次大戦後の国有化立法の中に反映し、またその国有化産業の経営面について現実化さ

(27) Standing Committee B, 19 Feb. 1947, Col. 1441/2.

れたかを、その価格及び投資政策に限定して分析してみた。それに依れば国有化投資は、ケインズ経済学の影響下、公共投資の最重要の一翼となって、景気振興、完全雇用のために有効に使用すべき使命を有していた。また国有化産業の生産物及びサービスの価格は、平均又は限界かは問わぬとしてもとにかく何らかの生産費と関連して設定されるべきであって、それはまた独占利潤の追求もなく、また独占に伴う浪費もないはずであるから当然その価格水準も低くなり、従って国民厚生を一層増大するはずであった。その背後にはピグー的な国民厚生最大化の理念ないし社会主義イデオロギーがあったと考えてよいであろう。また公社制度を採用することによって従来の官営方式とは異った創意ある能率的な経営が期待されるべく、この経営方式は、独立採算制という会計方式の採用と相まって経営合理化をおしすすめる強力な刺戟となるはずであった。また国有化産業内のさまざまな生産物又はサービスの価格すなわち価格体系は、これは公社の委員会に委せても差支えなく、これは公共性を念頭におかねばならぬ国有化産業としては必要なものと考えられた。また国有化産業の投資資金の調達は、石炭の場合を除き、国有化公債の発行によって調達すべく、それは金縁証券と同じ金利で調達されるべきであって、これも国有化投資優遇の一手段と考えられ、それによって大幅な合理化投資をやすいコストで実現しようとしたのである。

おおよそ労働党内閣は、産業国有化に当っては以上のように考えていたのである。ところでこのような政策的理念は、果して戦後のイギリス経済の中でどのように実現され、どんな役割を果たしたのであろうか？ 今迄は理念の分析であったが、今度は現実に労働党がとった経済政策の分析に眼を転じてみなければならぬ。そのためには単に国有化産業のみでなく労働党内閣の経済政策全般に注目する必要がある。しかしここでは勿論価格及び投資政策に関連した面のみに限定せざるを得ない。

労働党内閣が始めにとった経済政策の主な内容は、計画経済、大幅な資本投資計画、完全雇用の実現ということであったが、それを支える金融財政面

で特に著しいのは低金利政策の推進ということであった。

1945年政権をとった労働党政府にとって、危惧されたのはインフレでなくデフレであった。1946年に人々は1948年までに大量の失業が発生することはないことではないと信じた。労働党内閣のドールトン蔵相が低金利政策をとったのは、国債の利子の支払額を減らすためもあったが、不況に備えて産業が低金利で借りることが出来るようにするためでもあった。⁽²⁸⁾更にまた産業国有化に伴う補償費総額が低くあることが必要であった。従って1947年迄は政府はこの低金利政策の下で大幅な投資計画を実現しようとしたし、またかなり実現された。そしてそれは直ちに大幅になりすぎ、急速に戦後の借款を使い果してしまった。第二次大戦後の景気動向が基本的に戦前とは異なることを労働党政府が認識するようになり、投資の引締め政策をとり始めたのは1948年以降であった。国有化投資を景気振興対策の一環として考えることは、戦後の慢性インフレ期においては明らかにふさわしくないことが次第に明らかとなり、かつてD.ジェイがしたような議論は次第に根拠を失って行った。しかし国有化投資は合理化投資として別の角度から眺められ労働党内閣から保守党内閣に政権が移行してからも大幅な投資は続いた。しかし1950年代になると次第に合理的な投資基準の角度から国有化投資は再検討されるべき必要が生れて来た。

かかる投資問題に劣らず重要な政策は、国有化産業の低価格政策の維持である。この低価格維持政策は、すでに述べたように労働党の公約であったが、また戦後の慢性インフレーション対策の一環として、実行されて来た。ししかこれは多くの禍をもたらした。特に政府はインフレーション県念から国有化産業のサービスなり生産物なりの価格を戦後ひきつづき低く維持することに努力した。戦後、石炭、電力、ガス、鉄道はいずれも低価格を長い間強いられた。特に1947～48年は燃料危機の年であったので、石炭の払底が著

(28) J. C. R. Dow, *The Management of the British Economy 1945~60*,
(Cambridge: University Press, 1964) pp.19~20.

しくなったが、石炭価格の低水準維持に努め価格を上げようとはしなかった。石炭は戦後長い間、その低価格のゆえに供給より需要の方が多すぎた。I.M.D. リトルは、国有化以降、石炭価格がその平均生産費できめられているが、この需要供給がバランスを保つためには、石炭の限界生産費——これは平均生産費より25%高い——にまでその価格を引き上げるべきことを主張した。⁽²⁹⁾事情は電力業でも同じであり、電力業は低料金で出来るだけ大量に電力を販売することに関心をもち、適正な量を販売することには関心がなかった。⁽³⁰⁾運輸業も同様であり、物価及び賃金水準が上昇したのに対し、旅客及び一般貨物収入は減少の傾向にあり、そのため運輸委員会は1949年の秋には鉄道運賃率の引上げを求めた。その場合もこの運賃引上げには多くの非難が向けられ、思った通りの運賃率の引上げは実現されなかった。

このような政府の低価格維持政策の及ぼした影響は、国有化産業のそれぞれによって異なるが、概していえば各産業に、好ましくない結果をもたらしたと見てよかった。第一には低価格制に基づく需要の激増である。このことは特に電力・ガス等に著るしく見られた。第二には過剰投資であり、激増した需要に応ずるために多額の投資が必要となったことであり、これも電力業において明らかに見られた。

この低価格政策と密接に関連するのが、独立採算制の原則である。果してイギリスの国有化産業は独立採算制の原則を形式的のみでなく実質的にも守って来たかという点甚だ疑わしい。それはすなわち減価償却が不十分にしかならされなかったことに由るのであって、これも経営内容を著るしくゆがめた。

国有化産業の減価償却は戦後ひきつづき、ヒストリカル・コスト (historical cost) に依っておって取替費用 (replacement cost) に依っておらな

(29) I. M. D. Little, *The Price of Fuel*, (Oxford: At the Clarendon Press, 1953) pp.1~2.

(30) I. M. D. Little, *op. cit.*, p.151.

いために、戦後の慢性的インフレーションの時期には極めて少なくしかなされておらず、資本の現実消耗額と減価償却とのギャップは極めて大きく、1948年～1957年の間に僅か56%程度にすぎなかつた。⁽³¹⁾

このように減価償却額が少なすぎたということは何を意味するものであろうか？ すでに述べたように公社は独立採算制を建前としておるのであるが、かくの如く減価償却額を僅かしか計上しない場合にはたとえ、一応収入勘定の収支適合を貫いたとしても、結局実質的には赤字経営以外の何物でもないであろう。別言すれば保証公債によってえた長期資金のかなりの部分は、新投資に用いられず、資本の損耗と減価償却とのギャップを補填するために使われ、現実には每期収入勘定における赤字として計上されるべき額が、この保証公債による長期資金に依って肩代りされていたと見てよいであろう。しかもこの保証公債の償還は前述した如くに90年という長期に及ぶものであり、その金利は金縁証券と同じで極めて低い。国有化産業における低料金政策は、減価償却額の少額であることによって、赤字経営の原因をなしたし、その赤字部分は実質的に保証公債の発行によって工面しておるといってよく、しかもこの赤字融資は、低金利かつ長期間返済という極めて緩い条件である。従って国有化産業は、一方低価格政策を守りながら、他方では保証公債の発行によって資金を大量に調達して行き低価格政策に由来する赤字部分をこれでおぎなつた訳である。低価格に基く需要の激増、赤字経営、そのほてんを兼ねた保証公債の大量発行等、国有化産業におけるこれらの要因はいずれもインフレ的な性格をおびるものであった。更に戦後の国債市場において、多額の新規保証公債を発行することは、政府の金融政策の遂行を著しく阻害するものであった。老大な長期及び短期の国債を抱えた第二次大戦後のイギリス政府にとっては、この国有化保証公債の発行は国債管理と矛盾する要素を多く持つたのである。

(31) Federation of British Industries, *Report on Nationalization*, (London: Nov. 1958) p. 16.

5. む す び

イギリスの産業国有化の理念は、以上述べた如くに、ケインズ経済学、社会主義イデオロギー、ピグーの厚生経済学等の影響を受けながら、1930年の不況期を背景として次第に形成されたものであって、このことが国有化立法にも反映されていると見ることが出来る。換言すれば、当時のイギリスの伝統の中で最も進んだ理念ないし理論から出発していたのだとさえ見られなくはない。しかしながら、実際にその中で国有化政策が遂行された第二次大戦後のイギリス経済の基調は、両大戦間のそれとは相反する様相が多く、まったく新しい局面をもっていた。それに伴い、資本主義自体も両大戦間の時代にもっていた要請とは別の新しい要請をもっていた。産業国有化政策がもって解決しようとしていた諸問題はすでに消滅し又は解決され、産業国有化政策ではすでに解決することの到底不可能な新しい問題が、戦後のイギリス経済の中で発生しつつあったのである。政策理念の形成と現実の資本主義の発展との間に見られる時間的乖離、このことは新古典派経済学の自由主義的経済政策理念と両大戦間の大不況期の資本主義との間にみられたことであったが、国有化理念と第二次大戦後のイギリス経済との間にも、程度の差こそあれ、明らかに看取出来るように思う。