

經濟論叢

第八十五卷 第一號

經濟發展と貿易……………	松 井 清	1
若きロックの自然法思想()……………	平 井 俊 彦	15
ドイツ民主共和国における私的中小企業の 社会主義的改造について……………	金 鍾 碩	29
アメリカ原子力産業の独占構造と 国家の役割……………	金 田 重 喜	46
 書 評		
R・ケルファーコーエン『イギリスの 国有化』……………	山 本 尚 一	61

昭和三十五年一月

京都大學經濟學會

《書評》

R・ケルフォーエン

『イギリスの国有化』

—ドグマの終焉—

R. Kelf-Cohen, *Nationalisation in Britain*,

The End of a Dogma, 1958, London

Macmillan & Co. Ltd. pp. 310+x

山本 尚 一

一

戦後イギリスにおける国有化問題をめぐってさまざまな立場から論議がなされている。これには、(一)イギリス労働党の国有化政策をもって社会主義化の一段階と解する民主社会主義的見解、(二)資本家の国家権力がくつがえされぬかぎり、国有化は資本支配の手段以外のものたりえないとするマルクス主義的見解および(三)国营企業の非効率と官僚主義を排し、自由企業制度の

優越を主張する自由主義的見解に大別しうるであらう。

ここに紹介するR・ケルフォーエンの研究は、その副題に「ドグマの終焉」とあるごとく労働党の国有化を時代遅れのドグマであるとし、国有化を更に推進しようとする政策を批判せんとするもので、右の自由主義的立場に属すると思われる。本書の出版される前年一九五七年の労働党大会において、同党の将来の国有化政策を示す綱領「産業と社会」(Industry and Society, 1957)が採択されたが、本書はこれに対する批判を常に問題意識として書かれている。

著者ケルフォーエンは、戦前商務省に勤務するかたわらロンドン大学の非常勤講師として国有化問題を講じてきたが、とくに戦後一〇年間は燃料動力省の次官として国有化産業の運営にあたってきた。こうした著者の経歴から窺えるように本書は最新の統計資料と豊富な実地的知識を駆使して書かれており、その論点も多岐にわたっている。

本書の構成は、第一部 ドグマの生誕と成長、第二部 国有化産業、第三部 国有化の諸問題、第四部 将来ドグマからの解放—となっており、各部はさらにいくつかの章に分かれている。以下順を追って本書の内容を紹介してみよう。

二

まず、第一部において著者は、イギリスにおける公有思想の

生成・發展を跡づけ、さらに第一次大戦後国有化が現実の日程にのぼって以来の労働党の政策の変遷を簡単に素描している。かかる国有化の予備的考察を行った後、著者は第二部において個々の国有化産業の実績を検討する。

著者は、炭鉱業、運輸業、電力業、ガス業および鉄鋼業の五部門をとりあげる。戦後労働党政府によって国有化されたものには、この他イングランド銀行 (Bank of England)、航空公社 (Airways Corporation) および国民保健局 (National Health Service) があるが、これらは本書の対象から除外されている。次に各国国有化産業に対する著者の批判を中心に述べてみよう。

(一) 炭鉱業。著者によれば炭鉱業国有化には二つの根拠があった。一つは、レイド報告 (Laid Report) に示された技術的理由で、国有化によって炭鉱業の再組織を遂行せんとするものであり、他は社会主義政策としての国有化それ自体を目的とするものである。ところで、著者は全国石炭庁 (National Coal Board) の一〇年間の実績を二つの時期にわけて検討する。まず国有化後最初の五年間には出炭高は年々着実に回復し、一九四七年の一億八六五〇万トンから一九五一年の二億一三〇万トンに増加した。ところが一九五二年以降一九五七年までの期間には、約三億八五〇〇万ポンドにおよぶ巨額の投資と一万一〇〇〇人の労働者の増加にも拘らず、出炭高は減少しない停滞している。その上、炭質の低下―塊炭の減少と粉炭の増加―が

顕著となり、塊炭の一部を輸入に仰がねばならなくなった。このような事態が一体どうして生じたのであろうか。著者は、その原因を何よりも労使関係が旧態依然として争議や欠勤が頻発している点に求め、多額の財政資金によって炭鉱業の機械化、組織化が行われても、炭鉱労働者の非協力的態度によって出炭高が増加しない、と述べている。(四九頁)

(二) 運輸業。一九四七年の運輸法 (Transport Act, 1947) により鉄道をはじめロンドン運輸、道路貨物・旅客輸送、ヒッタ・内陸水路およびホテルは、国有に移されることになり、その最高機関として運輸委員会 (Transport Commission) が設けられた。この委員会は議長一名、委員四名から成り、その任務はイギリス国内の旅客・貨物の輸送機関の綜合・調整を行い、能率的、経済的な運営をはかることにある。著者はまずかかる管理の問題に批判の目をむけ、この巨大な組織が数名の委員の統制下におかれたため、過度の中央集権化の弊が生じている、と指摘している。(六七頁)

次いで著者は、運輸委員会の巨額の赤字を批判する。運輸業は国有化後殆んど毎年赤字経営を続けており、一九五七年には実に六三九〇万ポンドの欠損を示すに至った。著者は、その原因を旅客・貨物収入の減少と設備老朽化にもつく費用増に求めている。その対策として一九五七年運輸法 (Transport (Railway Finances) Act, 1957) が制定され、鉄道近代化のた

めの資金は国庫から調達されることになった。しかし鉄道の近代化が完成し、収支が均衡するまで、鉄道は国民の負担によって運営されるわけである。著者は、かかる巨額の財政支出についてあくまで冷静な経済的分析が必要だとして政治的考慮によって左右されてはならない、と警告している。(八四頁)

(四) 電力業。一九四七年の電力業法(Electricity Act, 1947)により発電については一九二六年の中央電力委員会(Central Electricity Authority)が責任をもったが、他方配電については、一四の地区電力委員会(Area Electricity Boards)の下におくことになった。発電所はその建設と運営について高度の中央統制を要するので国有化は妥当な措置であった。しかし、国有化前に五六二の企業によって運営されていた配電を一四の地区委員会の統制下におく必要があろうか。これについて著者は、配電はその供給する地方と密接な関係をもつので、迅速で弾力的な決定を行うため高度の地方分権が必要だと述べ、四〇乃至五〇の小地区に分割することを提案している。(八九頁)

次に、中央電力委員会の実績をみれば、一九五七年までの九年間にイギリスの発電能力は殆んど二倍に増大した。すなわち、一九四八―一九年の四二八億四九〇〇万キロワットから一九五六―七年の七九五億二五〇〇万キロワットに飛躍的に増大している。しかし、そのために九億一四〇〇万ポンドにおよぶ巨額の投資(国有化産業全体に対する投資額の半ば以上)が行われた

ことを注意せねばならない。したがって、問題は多額の費用を要した設備が最大限に利用されているか否かにある。今、著者にしたがって、電気設備の稼働率を示す指数として負荷率をとり、国有化後におけるその推移をみれば、改善されるどころか、反って悪化の傾向すらみられる。著者は、この負荷率の改善が国民の利益にとって不可欠であると強調している。(一〇四頁)

さらに著者は、電力業のような発展的産業に対して逼迫した国家資金を使用することに疑問を投げ、むしろ公開資本市場から資金調達を行う方が健全ではあるまいか、と論じている。(一〇〇頁)

(四) ガス業。一九四八年のガス法(Gas Act, 1948)によって、これまで三分の一が市営、三分の二が公益企業に属していた全国ガス事業を国有化して、これを全国ガス委員会(National Gas Council)の下においた。この全国ガス委員会の下に、下部組織として一二の地区ガス委員会(Area Gas Boards)が設けられた。著者は、ガス業の組織が国有化産業の中でもっとも欠陥が少なくと述べている。(一一一頁)

ガス業は、戦前すでに多数の小企業が乱立し、その設備や配給網が老朽化しており、早急な整理・統合の必要が叫ばれてきた。したがって、その国有化はガス企業の希望するところでもあったと著者は見ている。(一一〇頁)国有化後多額の投資によって近代化が行われた結果、ガス供給量は増加しつつある。

三

(四) 鉄鋼業。一九四九年鉄鋼法(Iron and Steel Act, 1949)は、鉄鋼業を国有化に移し、鉄鋼公社(Iron and Steel Corporation)をしてその運営にあたらせることにした。しかし、それが発足したのは一九五一年二月であり、しかも同年十月の総選挙によって保守党が勝利をおさめたため、鉄鋼業は法律的には国有化されたが、実際には余り影響をうけなかったとみてよい。だが、労働党は政権に復帰すれば鉄鋼業を再国有化する旨公約しているので、その論拠を検討しておく必要がある。労働党の鉄鋼業国有化の論拠は次の四点にある。(一)、鉄鋼業の近代化を促進するために国家資金が必要である。(二)鉄鋼業は国民経済にとって基礎的なものであるから国有化して国家的立場から統制されるべきである。(三)、鉄鋼業には独占的要素が強く、私的利益が追求されている。(四)、鉄鋼生産は国防上の必要と密着しているから、私企業の利益によって左右されてはならない。第一の論拠に対し著者は、老朽化設備はせいぜい三〇五%にすぎないこと、鉄鋼生産が年々増大していることをあげて反駁している。(一一八頁)又その他の論拠について著者は、所有の移転なしに強力な統制は可能であるとし、もし将来鉄鋼業が再国有化されても、現在の発展のテンポを維持できるかどうか疑わしいと論じている。(一四〇頁)

第三部において、著者は国有化産業の直面する諸問題を取りあげ、詳細な分析を行っている。以下順を追ってその要旨を紹介したい。

(一) 議会と国有化産業。国有化産業の議会に対する責任の問題は、国有化以来常に論議の的となっている。現在国有化産業は所管大臣の統制下におかれ、大臣を通じてのみ議会に対して責任を負っている。しかも、日常の業務運営について議会に対して責任を負う必要がないため、議会と国有化産業の関係は疎遠となりがちである。一九五五年に委員会(Sect Committee)が設けられ議会の統制を強化せんとしたが、その権限は非常に限られたものであったため、所期の成果をあげるまでには至っていない。著者は、現在の国有化法の建前からして国有化産業が議会の監督と批判の範囲外におかれるのはやむをえないとし、今後一層議会の無視と行政部の権限の強化の傾向が著しくなると述べている。(一六二―三頁)

(二) 政府と国有化産業。所管大臣は国有化産業の委員会に対して極めて強大な権限をもつが、著者はその中から最も注目すべき二つの権限を指摘している。その一つは、所管大臣が委員会に対して「国家的利益から必要と思われる一般的性格の命令」を与える権限をもつことである。これまでかかる一般的命令権

は殆んど行使されることがないが、著者は政府の国有化産業統制の手段として適時に行使すべきだと論ずる。第二に所管大臣は委員の任命権をもち、さらに委員が業務を遂行するのに不適当ないし不適任と判断すれば罷免することができる。かくて著者は、今後の傾向として委員会が次第に独立性を失い政府部門に從属し、政府の命令を実施するための機関となるだろうと述べている。(一七六―一七頁)

(四) 国有化産業の資金調達。著者は戦後の国有化産業が戦前の公社と異つて財政的自主性をもたない点を指摘し、その原因として巨額の補償支払、低価格政策および大規模な投資計画をあげている。国有化産業は、おおむね衰退ないし老朽化しているため、その再建のために一九五六年三月までに一六億ポンドにのぼる巨額の投資が行われた。かかる投資計画およびその融資方法について著者は二つの欠陥を指摘している。第一に、投資額を決定する経済的なものさしがなく、しばしば政治的考慮によって投資の優先順位が左右されること、第二に現在の投資規模では現存能力を維持するのみであること、これである。著者は国家的立場から国有化産業の投資計画を審査し、これを管理する機関を設立することを提案している。(一八三―一八五頁)

(四) 委員。国有化産業の委員の任命においては、種々の利益代表の直接参加は拒否されて、所管大臣が能力にもとづいて任命する方法が採用されている。すなわち、委員会は工業、商業

又は財政問題、応用科学、経営又は労働者組織に経験ないし能力をもつと認められる者の中から所管大臣によって任命されるわけである。しかし、著者は次の理由によって外部から有能な人材をうることは困難であると述べている。(一)、委員の任期が五年にすぎない。(二)、委員の俸給は大蔵省との協議の上で所管大臣によって決定されるが、その額が公表され議會で批判されるため一度決定されると引上げが容易でない。(三)委員の俸給が一般に私企業におけるよりも低い。(一九九頁)したがって国有化の初期においては広く外部から委員の任命が行われたが、その後産業内部からの任命者によって欠員を補充する傾向が増々強くなっている。著者は、かかる傾向は一面において産業内部の緊密化をはかるが、他面国有化産業が国民一般から遊離し、消費者の利益が無視されるおそれありとして、これに反対している。(二〇七―一九頁)

(四) 職員。国有化産業の経営において委員におとらず重要なのは、技師、技術者、科学者、経営者ならびに事務職員である。従来、未組織であつた職員は、国有化法の規定によって組織化され、雇用条件その他について雇主たる委員と協議する権利をえて、その地位を強化した。しかし彼等の一部は、これまで各炭鉱、ガス又は電力企業の長として政策決定を行ったが、国有化により自主性を失い、地区、地方又は小地域経営者となり、上級機関からの命令を執行するにすぎなくなった。国有化産業

の経営組織としては直系・参与組織 (line and staff organization) が採用され、労務係をはじめ多数の専門職員が任命されている。現在国有化産業はかかる技術的ならびに経営専門家の不足になやんでいるが、著者は将来の経営層を形成する有能な青年を募集し訓練する必要を力説している。(二三二頁)

(四) 国有化産業における労働者。既述のごとく委員は所管大臣によって任命され、労働者の直接的経営参加は拒否されている。しかし、労働者の産業民主主義への根強い要求は、国有化産業における労使協議制 (joint consultation) の設置となつてあらわれている。著者は労働組合と労使協議制の關係について二つの困難を指摘している。一つは、労使協議会に代表される組合を決定する問題で、組合間の対立がそのままに協議会にもちこまれるおそれがあることであり、他は労働組合が労使協議制の目的のために組織されたものでないため、その役員が協議会の問題を処理するには不適任だという点である。(二三五～六頁) 次いで著者は、協議制の目的は能率ないし生産性の向上にありとして、労働組合の従来の伝統的政策を批判し、大局的立場から国有化産業の運営に協力的政策をうちだすことを要望している。(二四〇～二四一頁)

(五) 消費者と国有化産業。国有化産業は、石炭、運輸、ガスおよび電力のような必需品を生産する巨大な法的独占体であるから、各国有化法は消費者の利益を擁護するために消費者協議

会 (Consumers' Council) の設置を規定している。例えば、炭鉱業においては工業用ならびに家庭用石炭消費者協議会 (Industrial and Domestic Coal Consumers' Council) が設けられている。著者の批判は、その代表が燃料動力相によって任命されるため消費者の意見を充分に反映していない点に向けられる。事実、國民の大多数は消費者協議会の存在しないし目的を知らないため、サーヴィス、施設および料金について苦情を述べ、意見を表明する機会がない。著者は、国有化産業がこれまで消費者の利益を軽視してきたことを批判し、両者間の意見交換を活潑ならしめる必要を強調している。(二五六～二七頁)

四

以上述べた国有化産業の検討ならびに批判にもとづいて、著者は第四部で労働党の現在の国有化政策を批判する。

産業国有化、もっと一般的にいえば生産手段の公有は、労働党が社会主義実現のための基本的な政策とみなしてきたことはいうまでもない。けれども、ここ数年來の同党の政策綱領をみると、こうした見解が放棄されたとはいえないにしても、少くとも重視されなくなったといつてよいようである。著者は、労働党の現在の国有化政策を示す文書として一九五七年のブライトン労働党大会で採択された綱領「公企業」(“Public Enterprise”) および「産業と社会」(“Industry and Society”)

(夫々「フエビアン研究」第八卷一〇、一二号および八、九号に訳出されている)とゲイツケル(H. Gatscherl)の論文「社会主義と国有化」(「Socialism and Nationalization」)(「フエビアン研究」第七卷九、一二号に訳出)をとり上げ、その中ゲイツケル氏の論文がもっともすぐれているとして、それを中心に検討する。

ゲイツケルは国有化の伝統的な論拠がなせ今日弱められたかについて次の四つの理由をあげる。(一)国有化が財産の再分配を行うという予想は、補償が支払われたために実現できなかった。(二)国有化の論拠の一つである完全雇用が、今日では殆んど達成されている。(三)労働組合の権力の増大によって、雇主の権限はきびしく制限されている。(四)国有化によって労使関係にあまり改善がみられなかった。しかし、ゲイツケルによれば伝統的な国有化の論拠は弱められはしたが、決して破綻されておらず、今後も一層富の平等化をはかるためには何等かの形の公有が必要である。ゲイツケルは、そのために三つの方向から前進すべきだとする。すなわち、(一)国有化、(二)公有を伴わない統制および(三)国家による株式取得、がこれである。

著者ケルフコーエンの批判は、第一と第三の点に集中される。著者は、ゲイツケルが国有化の成果に対して不信の念をもつにもかかわらず長距離自動車輸送と鉄鋼業の再国有化を固執している点を批判する。まず長距離自動車輸送の国有化につい

ては、現在運輸委員会が多額の欠損をだしている点を指摘し、運輸委員会にはそれを経営する資格がないと述べている。又鉄鋼業再国有化については既述の理由から反対し、それはただ左派に対する妥協にすぎないとしている。(二七—二八頁)

次に、大きな反響をよんだ国家による株式取得にふれておく。それによれば資本主義の現段階においては所有と経営が分離し、株主は従来の機能を喪失し経営の実権は専門的な経営者に移っているが、かれらは依然として資本利得のかたちで莫大な不労所得をえている。かかる株主に帰属する資本利得は分配の不平等を促進するから、国家が適当に株式を購入することによって、その是正をはかるべきだというのである。これについて著者は、株式取得の方法およびその管理にともなう多くの困難を指摘し、このような莫然とした提案が、かつて政權についたことのある責任者によってなされたことは驚くべきことである、と手厳しい批判を加えている。(二七四—二八頁)

さて、最後に国有化産業の将来についての著者の見解を述べておこう。一九五一年以来の保守党政府は、鉄鋼業と長距離道路運送を民有に復元した以外は、国有化を既成事実として繼承する方針をとっている。著者も国有解除が不可能であることを認めた上で、現在の国有化産業の運営について次の三つの提案を行っている。

まず、著者は現在政府が国有化産業を指揮し統制するための

機関を欠いている点を指摘し、そのための委員会を設立することを提案する。(二八四頁)

第二に、国有化産業に対する政府の融資が特別低利率で無制限に行われている点を批判し、その貸出金の量を制限しようとする政府の政策を支持している。(二九一頁)

最後に、政府の消費者に対する無関心な態度を批判し、国有化産業の将来を決定するものは究極において消費者として國民であり、これが国有化産業の学んだ最も重要な教訓である、と結んでいる。

五

以上、順を追って本書の内容を簡単に紹介したが、最後に二、三の問題点を指摘して結びにかえたいと思う。

まず、著者は国有化が一部の労働者にのみ利益を与えて、消費者である國民を犠牲にしていると繰返し述べている。(二〇八頁、二三九頁ほか)しかしかかる消費者という概念にはより立入った検討が必要だと思われる。今、イギリス国有化産業の市場構成をみれば、工業用消費が極めて大きな比重を占めている。例えば、鉄道貨物の三分の二は石炭・コークスおよび鋼であり、石炭の約八割は工業用に消費される。そして最大の石炭消費産業である電力において、工業用消費が三分の二を占め、その大半は化学、鉄鋼、機械の巨大独占体のためのものである。

さらに種々の差別価格を設けて産業を優遇しており、国有化産業は家庭用消費者の犠牲と負担において独占資本に奉仕しているといえよう。

次の問題は、著者がイギリスの国有化を労働組合のイニシアティブのもとに労働者の利益のために行われたと考えている点である。(二九〇頁ほか)たしかに戦後の国有化が労働者階級の要求によって支えられていたことは看過できない。しかし、それは問題の一面にすぎず、国有化産業は依然独占資本の手中にあり、資本主義を否定するといった性格のものではなかった。この点は、国有化産業の全委員のうち、大会社重役が四〇パーセント、労働組合関係者が一七パーセントという構成からしても明らかである。

最後の問題は、著者が国有化を下グマときめつけ、その終焉を主張している点である。しかし、著者は国有化産業について多くの批判点をあげながらも、結論的には既存の国有化産業の国有解除には賛成していないのである。そればかりか、政府が一層国有化産業の統制を強化すべきことを提案している。(二八二頁)ここに戦後の産業国有化の性格を解明する一つのかぎがあると思われる。

(本稿は、昭和三十四年十月二四日経済政策学会関西部会でなされた報告に加筆訂正したものである)