

ウェッブ夫妻とLSEの公共政策論：一次大戦後イギリスにおけるガバナンスの構想

江里口 拓（西南学院大学）

1. ウェッブ夫妻とLSE

Schumpeter 1954 は、ウェッブ夫妻（Sidney Webb 1859-1947, Beatrice Potter Webb 1858-1943）をイギリス版のドイツ歴史学派と位置づけることで、マーシャル（ケンブリッジ）の理論と、ウェッブ（LSE）の歴史とを、明快な方法論的図式で対比させた。以降、ケンブリッジに比して研究の少なかったLSEの特徴についても、後続の研究が蓄積されてきた。A.Kadish 1987 は「マーシャルに対する非主流派」として、オクスフォード・エコノミストとLSEとに強い人的コネクションがあったと指摘した。G.Koot 1987 は、ウェッブとアシュリーらのイギリス歴史学派との共通性を重視した。

なかでも本報告が依拠するのは、広い意味での経営学領域に着目してきた以下の諸研究である。例えば西沢 1988,1991 は、「商学教育」、「ビジネススクール」を論点として、初期LSEにおけるイギリス歴史学派（アシュリーのバーミンガム大学商学部）との緊密性を指摘し、ケンブリッジと対比させている。Napier 1996 によれば、1850-1950年のイギリス経済学界の趨勢にとって、企業組織は記述的な問題に過ぎず、少数の例外であるLSEやバーミンガムが「企業のブラック・ボックス内部」に興味をもった。Loft 1986 によれば、この状況は一次大戦後に展開し、戦時の会計制度などの戦後活用のために、ウェッブが「原価計算のような経営専門家」を重視していたと、具体的な指摘をしている。

本報告はこれらの諸研究に学びつつ、一次大戦直後に、LSEの「商学」が「行政学」と結びついて展開したという興味深い事実に着目する。ウェッブはLSEの目的を「“商学”と“政治・行政”の双方における専門家養成」と記し、シドニー・ウェッブ自身がLSEの行政学教授（1895-1927）であった。つまり「商学」と「行政学」とはLSEの二大支柱であった。両者は「産業コントロール」という課題のもとで融合し、現代でいうガバナンス論の方向へと展開した。以下、ウェッブにおける「産業のコントロール」をめぐる構想の展開を見ていこう。

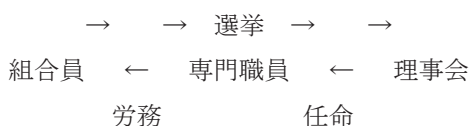
2. 消費者民主制

「産業のコントロール」をめぐるウェッブの基本構想は、すでにビアトリス・（ポッター）ウェッブの初期著作（『イギリスにおける協同組合運動』1891）で展開された消費者組合論に示されていた。そもそも経済学者たちは、協同組合を、労働者階級の進歩への理想郷として描き出してきた。しかし、この進歩のありかたは、主に経済論と政治論という2種類で論じられていた。経済論の代表であるJ.S.ミルやマーシャルは、生産者組合（利潤分配制）を、労働者へのインセンティブの増大という視点から評価していた。他方で、ピア

トリス・ウェブは消費者組合（生協）を高く評価するが、経済的というより政治学的な理由からであった。

消費者組合では、一般組合員が、選挙を通じて理事会を任命し、理事会は専門職員を任命する。組合員が商品の質の悪化など、専門職員の仕事ぶりを非効率であるとみなせば、投票によって解任できる。日々の購買からえられる情報をもとに、組合員は、専門職員の能率を管理できるのである。ウェブが言う「応用社会学」においては、市場はあくまで富の生産に関係する社会諸制度のうちの一つである。消費者組合は市場とならんだ社会制度の代表であり、代議制民主主義によって運営される経済システムのことであり、消費者民主制と名付けられた。

消費者組合（消費者民主制）



3、一次大戦と産業のコントロール

ウェブは、1911-12年におけるサンジカリズムの直接行動主義の台頭を危惧し、「産業のコントロール」の研究を開始した。「産業のコントロール」の基本発想は、消費者が労働組合（生産者）に対して優越すべきであるという消費者民主制であった。労働組合はいかに大衆的な基盤を持つとはいえ、社会全体から見れば狭い個別利害であるからだ。彼らは「フェビアン調査局」を立ち上げ、『ニュー・ステイツマン』を刊行し、構想の精緻化と宣伝をはかった。しかもこの構想は、一次大戦の勃発による戦時経済によって、肉付けされていった。

Supple 1990, Tomlinson 1994によれば、一次大戦は、政府による産業調査を推進し、国家主導の産業政策を「イデオロギー的に可能」にした。この潮流は、左右の党派に共通したが、ウェブは労働党側の代表者であった。ウェブは、労働党の戦後再建マニフェストである『労働党と新社会秩序』（1918）を執筆し、国家主導の産業政策を主張した。彼によれば、戦時経済は、組織されていない市場経済の「非効率と浪費」についての証拠を提供し、国家による「産業のコントロール」への道を開いた。問題は、それが平時においても機能しうる機構を作り上げることであった。

「トラストに関する委員会」（1919）において、ウェブは「ビジネス界では自由競争はもはや存在していない」と述べ、戦時中の「価格統制」継続を主張した。それは戦時に発展した「原価計算」という新制度に依拠しうるという認識が示されていた。また、戦後の炭坑国有化の是非を問うた「サンキー委員会」（1919）において、ウェブは労使紛争

解決のための労働条件引き上げを、炭坑の国有化による生産の効率化でまかなえると主張した。当時 1,400 社に分断されていた所有・経営・流通を、国有化によって統合すれば大幅なスケールメリットが得られ、独占価格を回避しうるからであった。

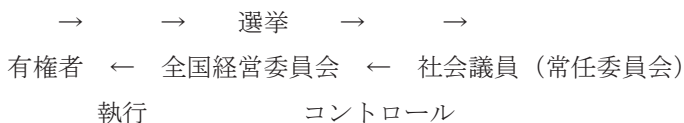
4. 行政国家のガバナンス

一次大戦後に、ウェブは『社会主義共同社会の政体』（1920）において、「産業のコントロール」のための行政機構についての枠組みを提示した。意外なことに、ウェブは、「産業のコントロール」に向けた行政機構が「極度に不完全」であると見ていた。なぜならば、政府業務の増大が巨大な「官僚制」をもたらし、利己主義を生み出しているからであった。いわゆる行政国家、すなわち行政機構が議会統制よりも強大な権力をもつという現代的な状況が生まれつつあった。現実には、閣僚責任制がとられて議会統制が模索されてはいるが、行政機構へのコントロール手法としては、もはや「幻想」にすぎなくなっているとウェブは見た。ウェブによれば、閣僚と官僚との間には、いわゆる情報の非対称性があるからであり、「官僚制内部には共謀的徒党」が形成されているのである。

研究史からみればウェブにそのような官僚への批判的視座があることは、非常に興味深い。ウェブは「官僚主義的社会主義」（E.J.Hobsbawm 1964）と揶揄されてきたからである。ところが、ウェブの発想はむしろ逆にブキャナンらの公共選択論に近い。通常、社会民主主義とネオリベラリズムという正反対の政治思想として描かれる両者であるのである。しかし、だからといってウェブの構想に矛盾があったわけではない。現代というガバナンス論の視座が、この謎を解明する手がかりとなるが、その前に、やや突飛なウェブの議会改革構想を見てみよう。

ウェブは官僚機構を有効に監視するために、「下院」の機能を分割して、「政治議院」と「社会議院」との二院制を提唱した。「政治議院」は伝統的職務を継続し、新しい「社会議院」は、産業政策や「産業のコントロール」を主要任務とすると。「社会議院」では、閣僚責任制の代わりに「常任委員会」が導入され、個々の事業を監督する。ただし、「常任委員会」は、効率性の観点から事業の詳細にまで干渉すべきではない。「コントロールと執行の分離」の原則が守られなければならない、日常的な経営事項は「全国経営委員会」によって統括されると構想されていた。

社会議院構想



こうした二院制構想は、やや突飛すぎる印象をもたれたようである。例えば J.R.コモンズ(1921)は、議会機能の分割可能性を疑問視した。コモンズは、ウェッブを批判して、「多元的な統治機構ではなくゲームのルールを敷設すべき単一の統治機構」が重要だとし、階級対立の調停を重視した批評を行い、ウェッブの構想を非現実的なものと見たようである。

しかし他方で、ガバナンス論の観点から注目するならば、ウェッブの構想に込められた理想的なエリート像は注目に値するであろう。ウェッブは、「社会議院」のメンバーが、有権者代表であると同時に専門的技術者でもあるべきだと考えていた。それは、「テクノクラートの政治家」とでも呼ぶべき知的エリートであった。第一次労働党内閣(1924)に入閣(商務相)したシドニー・ウェッブがその代表であろう。同時代人と比較すれば、自らを官僚・制度設計者だと自負したベヴァリッジに比すれば、ウェッブは制度設計者としての顔と政治家の顔を合わせ持っていた。ウェッブは、一次大戦後に、J.M.ケインズに対し、官僚としての成功より下院への立候補を勧めたこともある。

5、「測定と公開」

さて、こうした「テクノクラート政治家」による「産業のコントロール」をより効率的に行うために、ウェッブはもう一つの構想を用意していた。それは、戦時中に整備された「会計監査、原価計算、比較統計」などの新しい制度の活用のことである。これらの「公開された知識というサーチライト」によって、「官僚主義的な秘密主義」を回避して最大限の効率が達成できると。

ウェッブが見たように、行政国家では、官僚制が強大で官僚たちは利己的に行動する。行政の複雑化による情報の非対称性のために、議員・閣僚は彼らをコントロールできない。この場合、公的部門は非効率的となるとストレートに考えれば、ブキャナンの結論と同じことになる。しかし、新しい会計制度が可能にした「測定と公開」によって、議会・閣僚が官僚機構の能率を監視できるとしたら結論は異なってくる。まして、動員解除によって独占化が進んだ時代において、効率的な政府介入を模索したウェッブの構想は、一定の現実味を持っていたと言えよう。

ウェッブのガバナンス論においては、効率は原価計算や監査などの「社会制度」の設計いかに依存してくることになる。抽象的な市場よりも現実的な制度機構によって運営される経済システムが効率的でありうるのである。こうした視座から見れば、ウェッブの思想は、R.コースやO.ウィリアムソンらの新制度派経済学の着想に近い。R.コース自身、1930年代のLSEに在籍し、自己の取引費用概念を、社会主義者たちとの知的交流から得たと告白していた。ウェッブは、いわば新制度派的な制度設計によって、行政組織をガバナンスしようとしたと見ることもできるのである。

「測定と公開」は国営化されない民間企業一般にも適用される。ウェブは「生産性常任委員会」の社会議院への設置を構想した。「生産性常任委員会」は、原価計算などの会計制度によって企業の経営情報を外部へ公開し、「経営の秘密主義」を打破しようとしたのである。すべての企業は最新の知識を得るであろうが、政府は産業の平均的生産費に向けて価格設定を引き下げていくことで、能率の低い企業は淘汰されるか、経営革新を迫られることになる。このことですべての企業が人為的な競争へと駆り立てられることが構想されていたのである。

6. LSEとコントロール

会計制度の近代化による産業行政の効率化という発想は、一次大戦末に広く共有されたものであった。会計史家によれば、一次大戦期には、原価計算、会計政策に革新がみられ、政策応用への関心が高まった。Loft 1986は、「(ウェブたちによって)原価計算はイギリス戦後“再建”で一つの役目を果たすと考えられていた。会計制度によってもたらされる知識は個々の組織のみならず、イギリス経済全体の効率的な運営をもたらすと信じられていた」という。事実、1918年に、LSEで「原価計算」のコースが導入され、シドニー・ウェブの尽力で「商学学士号」(B.Com)が整備された。

Dahrendorf 1995はこの時期のLSEの変化を「ビジネス・スクール」化と整理し、これをウェブが推進したと指摘した。ただし、1918年の「原価計算」の講義が、M.ウェブスター・ジェンキンソンという「軍需省工場監査および原価計算についての統制官」によって、「国営工場に應用された原価計算」というタイトルで行われた事は、この潮流が単なる「ビジネススクール」、「商学」教育にとどまらずに、「産業のコントロール」と密接な関連を持っていたことを示唆している。

そして「商学」の知識を「産業のコントロール」に結びつけたのがLSEのもう一つの柱である「行政学」であった。ウェブは自らもLSE「行政学」の講師・教授として数々の著作を残している。ウェブの主な研究成果だけでも『ロンドン綱領』(1891)で展開された市営公共サービス運営論、『救貧法に関する王立委員会少数派報告』(1909)で示された、「地方行政のナショナル・ミニマム」とサービス向上のための補助金インセンティブ論などがある。

またウェブは「行政学」講座において後継者の育成にも尽力した。「測定と公開」などの会計知識をもとに、複雑化する産業社会を可視化しようとしたウェブの構想は、行政学で有名なファイナー・フレデリック論争における「アカウントビリティ論」(H.ファイナー)の先駆であった。H.ファイナーが、LSE行政学におけるウェブの後継者であったという、行政学史上の重大な事実はもっと注目されてよい。また、LSE行政学は、W.グライス(地方自治・補助金論)、W.ロブソン(公益事業論、地方自治論)などの公共

政策論の一つの潮流を形成した。

7, L S Eの使命

ウェブの構想は、結局は専門技術者の能率をいかに高めていくかにかかっていた。ウェブは、例えば民間の企業者をも、生産組織における革新と効率化という機能において把握していた。したがって彼らの報酬は、「知的出来高払い労働者」としての「賃金」（「能力のレント」）であり、いわゆる専門技術者の一種なのであった。ウェブは、こうした「頭脳労働者」の活動にインセンティブを与えるべく、例えば、不労所有に対する勤労所得の税制優遇を提唱した。その意味で、ウェブの構想を「専門職業人」の地位向上運動と見る R.Harrison 2000 は一面で正しいが、テクノクラートの支配が希求されたわけではない。消費者組合において専門職員が理事会からガバナンスされる対象であったように、「頭脳労働者」（企業者、官僚）たちも消費者民主制のもとでは消費者の下位に置かれているのである。ただし、ウェブは「頭脳労働者」の「公共奉仕の精神」に楽観的であったわけでもない。「頭脳労働者」は能動的であるが、時に利己的であり、制度環境が整わなければその能力を発揮しえない、という実践的な人間把握がなされていたからである。

消費者＝有権者の利益は、「頭脳労働者」が本来の効率を発揮できる制度環境を作り上げていくことで、初めて実現される。とすれば「頭脳労働者」の効率発揮へ向けた制度デザインを完成させるには、もう一つ重大な要素がある。それは、専門家の効率発揮のための制度を作り上げる知識を、専門的知識に乏しい有権者大衆に、いかにして普及させるかという問題である。

ウェブはL S Eの将来に向けて、自然科学の重要性に劣らず、「社会制度の効果的機能の諸条件に関する知識」すなわち今日という制度の経済学が重要となっていくと予測した。つまり、社会組織の「効率」は、消費者＝有権者の側での制度の経済学についての教養の高さに依存することになる。ウェブが設立したLSEが勤労学生に開かれた大学であり続け、オックスブリッジと一線を画してきた理由の一つに、いわゆる「制度の経済学」をめぐる大衆教育という長期プロジェクトを垣間見ることができる。

* 文献資料は当日配布します。