HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 行政機能の拡大が行政責任の形態に及ぼす影響（１）　－イギリス・大蔵省統制の変容に関する一考察－ |
| Author(s) | 伊藤, 大一 |
| Citation | 北大法学論集, 19(1), 1-20 |
| Issue Date | 1968-08-26 |
| Doc URL | http://hdl.handle.net/2115/16097 |
| Type | bulletin (article) |
| File Information | 19(1)_p1-20.pdf |

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

# 行政機能の拡大が行政責任の形態に及ぼす影響（一）

## ――イギリス・大蔵省統制の変容に関する一考察――

伊藤大一

## 一

「結局、ビア（Samuel Beer）氏が言おうとしているのは、経済政策なり経済計画なりが、現に見られるような類のものであるかぎり、それは大蔵省（The Treasury）の手に委ねておくのがいちばん無難である。何故なら、それは支出統制という大蔵省の伝統的な仕事と多くの点で共通するところがあるからだ、ということに帰着する」。しかし、果して、そう言い切れるか。むしろ、伝統的な支出統制と現代の経済計画との間には、仕事の性質という点で、はっきりした相違があるのではないだろうか。「あるいは間違っているかもしれないが、どうも我々には、各方面からの増額要求をあれこれ穿鑿すべき立場にある人々と異り、いわゆる経済専門家には、どちらかというと、直情径行型の人間が多いように思われる。つまり、これらの人々は、細かい数字を避けて、大まかな数字のみを扱おうとする癖があり、そのうえ、毎年予算の作成に骨身を削っている人間と異り、その時々の風潮に鋭敏に対応しようとする傾きが

あるように思われるのである。そうだとすれば、いったい、大蔵省の支出統制部門と経済計画部門とはどのようにして相互の調和を保っているのか。また、大蔵省の首脳部は精神分裂の危険をどのようにして防ぎ止めているのであろうか――この点は、我々としても、是非知りたいと思っているところである」(D. N. Chester)――と。[1]

イギリスの場合、行政責任[2]のすべてが大蔵省の手で確保されている、となすことはできない。この点は、支出統制と並んで、行政責任を確保するいまひとつの主要な手段となる法務統制[3]が大法官庁(Chancery)により集中的に管掌されている事実から、容易に理解されるところであろう。あるいは、むしろ――この大法官庁が、たんなる責任官庁ではなく、それ自体社会統制の任に当たる法務セクターの行政官庁でもあるという行政・責任未分離の状態を想い併せるならば[4]――そもそも、大蔵省を責任官庁とし、一般各省(department)を行政官庁として営まれる行政体系、すなわち一般に public administration の名で呼びなされているそれは、じつは、行政のすべてではなく、そこから法務セクターを除いた残余部分のみを指す、と言った方がより正確である。大法官(Lord Chancellor)から治安判事(magistrate)に至るまで、この法務セクターで行政の任に当たる人々が、法の条文を解釈するに際し、「議会の意図」を斟酌せず、むしろそれをもって「大いなる徳」としている事実はひろく知られているが、実際、イギリスの場合、「福祉国家は通常の法体系の枠の外で発達してきた」[5]のであった。したがって、たとえイギリスの大蔵省が、諸外国のそれに比べて、より「強大」であるとしても、その射程はきわめて限局されている――というよりも、むしろ、はじめからその射程を「強大」でありうる範囲に限局することによって、「強大」であるという評価をかち得たにすぎないとみることができよう。[6]

のみならず、問題を大蔵省の射程範囲内に限ってみても、行政責任はたんに支出統制という手段を通じてのみ確保されているわけではない。たとえば、各省で直接行政の任に当たる行政官は、職業身分上、〈Treasury Classes〉に属

するものとされているが、この呼称に象徴されるように、大蔵省は行政官の職業身分を決定し、維持するうえで広汎な権限をもち、そのことを通じて、行政官の思想と行動にすくなからぬ影響を及ぼす。[7] さらに、また、この思想と行動が行政のうちに具体化される過程で、行政機構 (machinery of government) ——それがどのように編制されているか——の及ぼす影響は到底無視しえないが、大蔵省はこの行政機構を決定し、維持するうえで中心的な役割を果すものとされている。[8] しかも、そればかりではない。そもそも職制のうえで大蔵省次官は各省次官の一段上位にあり、各省次官に対置されるのは大蔵省第二次官 (Second Secretary) である。そして、行政官の主要人事は、実質上、大蔵省次官を中心とする次官相互の非公式な話し合いで検討され、決定されるといわれるが、この事実は、他面、大蔵省を含む各省相互の間で自由な人事交流が図られている事実と相俟って、大蔵省に人事面で著大な影響力を与える結果となっているのである。[9]

これら各種の影響力——それらは、すべて、広い意味での人事にかかわるものである——が行政責任を確保するうえで有力な支えになっていることは、見易いところであろう。その責任官庁としての職責を果すために、「大蔵省は、当然のことながら、まず素質のある新人を採用し、初級者に対して十分な研修を施し、中級者に対して行政官たるに必要な幅広い経験を積ませ、そのうえで上級者に対して自由な人事交流と抜擢の機会を保障し、もって有為な人材がつねに枢要な地位を占めるよう、気を配っている」——とプラウデン委員会 (Plowden Committee) の報告にも見えている。[10] しかし、このプラウデン委員会自体は、なお、大蔵省の主たる任務が支出統制にあることを当然の前提として構成されていたのであり、ただこの任務を遂行するために必要な条件として右の事実を挙げたにすぎなかった。してみれば、広い意味での人事に関する大蔵省の統制はもちろん無視できないにしても、なお、それは「支出に関する統制から派生し来った統制」の域を脱するものではなかった、とみることができるであろう。[11]

このようなわけで、支出統制は行政責任を確保する手段であり、したがって、その主務官庁たる大蔵省の存在理由は何よりも責任官庁たるところにあるという命題は、無条件に受け容れるわけにはいかない。しかし、右に挙げた二点を留保してみるならば、ここで、大蔵省の統制作用は、行政官庁たる各省によって分担された社会統制すなわち行政と並列するものではなく、むしろ行政それ自体を統制する別種の作用であり、これら両者の間には一種の分業が成り立っている――とみてもあながち不当ではあるまい。(12)

ところで、一九六四年、経済省（Ministry of Economic Affairs）が設置され、大蔵省から経済計画に関する仕事――すくなくとも、その一部(13)――をひき継いだという事実は、大蔵省の「精神分裂」が決して杞憂ではなかったことを示している。しかし、「ビア氏が言おうとしている」ところからも窺われるように、この「危険」は――すくなくとも、経済省が設置されるまでは――一般に知られていなかった。それは、ひとつには、支出統制部門と経済計画部門との間に「調和」を保つよう、大蔵省の内部、とくに職業的行政官(14)の側で、それなりの努力が払われてきたからである。

たとえば、「政治的もしくは社会的にはどのような利点があるにしても、とにかく、国債の発行や国庫支出を通じて雇傭、とくに継続的な意味での雇傭をふやすなどということは、実際問題としても、また理論的に考えても、到底できる相談ではない」という戦間期の大蔵省の「正統的な教義」(Winston S. Churchill)(15)は、当時第二次官として直接支出統制部門を統括する地位にあったホプキンス（Richard Hopkins）の発意になるものであるが、ホプキンスが、第二次大戦を契機に、一転してケインズの「教義」の信奉者になったという事実に象徴されるような職業的行政官の大量転向は、そうした努力の「教義」面における現われとみることができよう。(16) いうまでもなく、「現に見られるような類」の経済計画とは、このケインズの「教義」の具体化としてのそれに他ならなかった。後世の行政史家は、イ

ギリスにおける経済計画の歴史のうちに、ケインズの「教義」の受容と展開と変容の跡を見出すことであろう――とある職業的行政官も語っている。[17]

ただ――そもそも行政はそれ自体ひとつの権力作用であり、したがって責任を予想することなしには本来成り立ちえないものであるという事情からして――行政から分離しえぬはずの責任が、実際には、大蔵省というそれ専門の官庁に担われている現行の分業形態を前提としてみるかぎり、このさい努力の方向は、当然、二元化せざるをえない。

すなわち、ある職業的行政官は述べて、「ひとは、蠟燭の燃えさし (candle-ends) といえどもおろそかにせず、各省の財務のごく微細な点にまで立ち入ることをもってグラッドストンの遺産と考えがちである。実際また、大蔵省の内部にそのような風潮が残っていないわけではない。けれども、全体としてみるならば、遺産をこのように理解することは間違っている。大蔵省がグラッドストンから承け継いだのは、実際のところ、能率的な行政運営のための一元化された行政体系――これは、大蔵省を中心として、そこからすべての政府部門に及ぶものであるが――と、この行政体系に合わせ、かつ、これを支えるためにつくり出された一元的な支出統制の二つである」[18]と語っているが、こうした表現からも読み取れるように、一方で、その努力は行政官庁としての各省と責任官庁としての大蔵省との関係を修正する方向に向けられたはずである。実際、「ケインズの諸範疇は、大蔵省の各省統制方式に驚くほど適合している」のであった。[19]と同時に、他方、「消費性向と投資誘因とを相互に調整するという仕事に伴う政府機能の拡大」(John Maynard Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, London, 1936, p. 380) 状況のもとで、それは、また、大蔵省という責任官庁自体を修正する方向に向けられることとなろう。同じく、職業的行政官自身の表現に即していえば、経済計画に関する任務の引き受けということは、「大蔵省に経済専門家をもっと大勢雇い入れるとか、予算上の諸問題をもっと専門技術的な角度からとり扱うようにするとかいったことで済まされ

るものではない。むしろ、大蔵省と実業界との相互理解をより深めていくということ、そのために両者の間でより有効なコミュニケーションが行われるよう然るべき手段を構じていくことが大事なのだ」[20]――ということになるのである。

では、大蔵省統制という行政責任形態の枠内で、これら二つの方向をめざす努力は具体的にどのような修正を生み出していったか。また、それら相互の間にはどのような関係が存在していたであろうか。以下、主として構造論的な視点から、これまでに公けにされた資料に拠りつつ、それらの点を見ていくことにしよう。叙述の便宜上、第二の、責任官庁自体を修正する方向からはじめることにする。[21]

(1) D. N. Chester, "The Treasury, 1956", Public Administration, Vol. 35 (1957), p. 17-18. ――チェスターのこの評論は、Samuel H. Beer, Treasury Control, Oxford, 1956. の書評を兼ねている。そして、本文中「ビア氏が言おうとしている」ことであるのは、もちろん、同書の論旨を指しているのである。なお、イギリスの大蔵省は――附属の経済補佐官 (Economic Adviser) を別とすれば――管理部門 (Pay and Management Side) と経済部門 (Financial and Economic Side) の二大部門から成り立っている。そして、本文中の「支出統制部門」(Public Sector Group) と「経済計画部門」(National Economy Group) は、小部門として、いずれも経済部門に属しているのである。なお、このように管理部門が大蔵省の一大部門を構成している例は、他に見られないのであって、ここから、そもそも The Treasury を大蔵省と訳すことが適当かどうかという問題も生じてくるが、一応、いままでの慣例に従って、そのように訳すこととした。

参照――小島昭、大蔵省統制の形成とその論理的展開、「現代行政の理論と現実」(蠟山政道先生古稀記念論文集)、一九六五年、四八九頁以下。

(2) 行政責任 (administrative responsibility) という用語は、学術用語として、必ずしも熟しているわけではない。ここではとりあえずフリードリッヒの古典的な用法 (Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," Public Policy, Cambridge, Mass., 1940.) に従い、行政の専門性と行政の職業性という二重の基準に照して、当然行政官に要求される責任、という意味に理解しておく。すなわち、フリードリッヒによれば――一般に期待されている課題の解決に失敗した場合――

「我々市民は、技術的問題に関して入手可能な専門知識に必要な考慮を払わずにある政策がとられたとき、それを無責任な政策と呼ぶ権利がある。同様に、我々市民は、コミュニティ内部の支配的な意向、とくにそのときどきのマジョリティに十分な考慮を払わずにある政策がとられたとき、それを無責任な政策と呼ぶ権利がある」というのである。なお、こうした「二重の要請」を含む現代の行政責任と、かつての自然法との間にみられる「類似性」については——vgl. Fritz Morstein Marx, "Beamtenethos und Verwaltungsethik," Verwaltungsarchiv, Bd. 54 (1963), Heft 4, S. 341.

(3) e. g. C. J. Hamson, Executive Discretion and Judicial Control, London, 1954.

(4) たとえば、キルミュア卿 (Lord Kilmuir) は、「大法官の主な任務」を定義して、「一元的な法および行政機構 (the machinery of law and administration) が円滑に運営されていくよう、配慮することである」と語っている (Anthony Sampson, Anatomy of Britain, London, 1962, p. 157)。

(5) Brian Chapman, British Government Observed, London, 1963, p. 50. なお、この法務セクターで行政の任に当たるのは、いわゆる法廷弁護士 (barrister) のなかから選ばれた判事 (judge) と、治安判事 (magistrate)——その多くは、「素人」で、かつ無給である——の両者である。これら両者の実態については——cf. Sampson, op. cit., p. 150-156, and Chapman, op. cit., p. 51-54.

(6) cf. Chapman, op. cit., p. 41-42.

(7) Lord Bridges, The Treasury (2nd ed.), London, 1966, p. 110.

(8) Samuel Brittan, The Treasury under the Tories 1951-1964, 1964 (Penguin Books), p. 53-59.

(9) Bridges, op. cit., Chap. XVII.

(10) Report of the Committee on the Control of Public Expenditure, Cmnd. 1432, cited in Bridges, op. cit., p. 139.

(11) Bridges, op. cit., p. 114. なお、このブリッジェスによれば、管理部門のスタッフとして必要な資質と経済部門のスタッフとして必要な資質との間に、基本的な差異は認められないというが、これは本文の推測を裏付けるひとつの傍証といえよう (ibid., p. 123)。

(12) cf F. Ridley & J. Blondel, Public Administration in France, London, 1964, p. 188-189.

(13) 公式的には、一応、経済省は「物的資源の利用および開発に関する問題」を担当し、そこから、主として「長期的な計画」に関心を示すのに対し、大蔵省は「主として政府支出、徴税および金融に関する問題」を担当し、そこから、いきおい「短期的な計

画」に関心を示すことになる――と説明されている（Eric Roll, "The Machinery for Economic Planning : The Department of Economic Affairs," Public Administration, Vol. 44 (1966), p. 5)。しかし、こうした説明よりも、ここでは、経済省の設置が、多分に党争の産物――とくに、それは、一九六四年の総選挙における中心的な争点を形作っていた（cf. The Economist, 5 December, 1964）――であり、しかも、その設置とともに機構上経済専門家が独立したのちも、職業的行政官に対するこれまでの従属関係（Brittan, op. cit., p. 28-30）には、実質上余り変化がなかった、という事実の方が、むしろ重要である（ibid., p. 76-77)。たとえば、「一般に、行政官の場合、仕事のうえで高度の専門知識を必要とする経済の分野に関与していても、彼自身専門的経済学者である必要はない」（Robert Hall, Chief Economic Adviser）――と（Bridges, op. cit., p. 102-103)。

（14）　ここで職業的行政官とは、もちろん、経済専門家に対置されるである。この後者については、「全体的にみた場合、経済政策の問題は、以前ほど経済学者の関心をひかなくなってしまった。以前は、経済政策の分野は経済学者のジョブ、その専門領域のインテグラル・パートと考えられていたのである。それが、四〇年代の半ば以後ほとんど無視されるようになってしまったのだが、これは必ずしも喜ぶべきことではない」（M. D. Steuer）といった見解が示されている事実に注目する必要があろう（Brittan, op. cit., p. 317)。

（15）　227, House of Commons Debates 54.

（16）　cf. "Sir Richard Hopkins", Public Administration, Vol. 34 (1956), p. 115-123.

もっとも、ケインズが大蔵省行政官にどのような影響を及ぼしたか――もしくは、及ぼさなかったか――については、なお議論の余地がある。たとえば、大蔵省行政官自身の手になるケインズ評として――Wilfrid Eady, "Maynard Keynes : Public Servant", Public Administration, Vol. 29 (1951), p. 127-130.

（17）　Roll, op. cit., p. 2.

（18）　Bridges, op. cit., p. 29.

（19）　Beer, op. cit., p. 121.

（20）　Bridges, op. cit., p. 203.

（21）　このように、政府支出の統制を行政責任確保の手段とみたうえで、その変化を跡づけるということは、じつは、そもそも政府支出の統制が行政責任確保の手段でありえたのは何故かという設問に答える所以となる。この点については、第四節であらためて

触れることにしたい。なお、構造論的ということの意味については、さしあたり、次節・註(7)を参照されたい。

## 二

「ポンドの価値を維持しようとする立場あるいは既存の生産様式をそのまま維持していこうとする立場に対抗して、あたらしく経済成長を推し進めようとする立場——大戦後の期間を通じて、イギリスにいちばん欠けていたのは、まさしくこの立場を代表すべき制度ないし仕組であった。経済開発協議会(National Economic Development Council)の設置が重要な意味をもつのは、じつにそれが経済成長のための圧力集団たりうる可能性を秘めているからに他ならない」[1]。しかし、経済成長のこのような運命は、また、そのまま大戦後の期間を通ずる経済計画の運命でもあった[2]。そして、これも理由のないことではない。というのも、イギリスの場合、「成長の観念と計画の観念とは、そもそものはじめから、分ち難く絡み合っていた」[3](Robert Shone)からである。

元来、認識用語としての経済計画は、ひとり経済成長——その推進ないし抑制——にのみかかわるものではない。経済成長と無縁の統制作用もまた、経済計画でありうる。つまり、それは「一般に計画になじむ集団行動と、特定の計画に合わせて営まれる国家活動とを通じて、予め与えられた政策目標——これは政策決定主体の意志を具体化したものであり、同時にまた、その社会的優位を反映するものである——を実現しようとするひとつの試み[4]」以上のものではないのである。こうして、「シティ」(the City)がイギリス経済の神経中枢であった当時、ケインズのいわゆる「私的利益のために活動しながら、なによりも公共の福祉に関心をもち、しかも政治の気まぐれな影響から隔離されている国家のなかの半独立的法人[5]」、すなわちイングランド銀行(Bank of England)は、明らかに、その段階に見合う経済計画の中心的な担い手であった。たとえば、「シティ」の内部では、総裁(Governor)は〈the Authorities〉

という神秘的な名称で呼び慣らされている。そして、「シティの行動様式(city behaviour)という不文律を維持・適用していくことが、彼の主要な任務のひとつとなっている。このような暗黙の支配は、大法官の弁護士に対するそれに擬えることができよう。ただ、総裁の支配力は、大法官のそれよりも、はるかに強大である」。実際、「シティ」のメンバーにとって、「総裁の承諾が得られなかった場合、それはただちに破滅を意味することとなるのである」[6]——と。にもかかわらず、それがとくに経済成長の形をとって現われたとすれば、このさい、大蔵省の直面していた問題は、経済計画なるものをあたらしく創り出すことではなく、むしろ既に在る経済計画の内容を修正していくところにあった、ということになろう。[7]

成長問題——それをまさに成長問題の名で呼ぶか否かは措くとして——が発生して以後の、この問題に対する大蔵省の態度は、明らかに、そのことを指し示している。すなわち、一九一七年の夏、金処理の問題をめぐって、当時の大蔵省次官チャーマーズ(Robert Chalmers)とイングランド銀行総裁カンリフ卿(Lord Cunliffe)の間に深刻な意見の対立が発生した。前者が、戦費調達の必要上、カナダ政府からひき続き手持ちの金を譲り受けようと望んでいたのに対し、後者が、金はあくまでも兌換準備として保有さるべきものであるとの立場から、オタワ駐在の大蔵省代表にこれ以上手持ちの金を譲り渡すことのないよう、カナダ政府に要請したのである。[8]この場合、問題の核心は、「たとえどんな事情があろうと、通貨に対する信用を傷つけるようなことをしてはならない」という「シティ」特有の通貨至上主義と、「通貨に対する信用を維持することはもちろん大事だが、しかし、世の中にはそれよりももっと大事なこと——たとえば、戦争に勝ち抜くといった——がある」という通貨便宜主義との対立にあった。そして、ケインズを擁する当時の大蔵省は、いうまでもなく、その後者すなわち通貨便宜主義を支持する立場にあったのである。[9]

成長問題の発端は、すくなくともこの事件にまで遡らせることができる。すなわち——「ポンドの価値を維持」し、

「既存の生産様式をそのまま維持」することをもって至上の政策目標となすイングランド銀行に対し――大蔵省は、戦時経済という特殊な状況のもとにおいてではあれ、とにかく通貨価値の維持に優先するより高次の目標があることを察知し、これに政策目標としての体裁を賦与することによって、「経済成長を推し進めようとする立場」への途をきり拓いたのであった。以後、ほぼ半世紀に亘るイングランド銀行の歴史は、その大蔵省への従属化の歴史――一九四六年、同行が国有化され、大蔵省に対し、「公益上必要と考えられる」場合、同行に命令を発する権限が与えられたことは(cf. Bank of England Act, 1946, S. 4 (1))、この過程に一応の結着をつけるものであったといわれる(10)――に他ならなかったが、同時に、それはまた、イングランド銀行に代表される通貨至上主義に代って、大蔵省に代表される成長促進主義が漸次経済計画の中核を構成していく歴史でもあった。

大蔵省の内面的な苦悩に関する次の観察は、右の過程を行政官人格に即して表現せるものといえよう。いうまでもなく、それまで優越的であったイングランド銀行に叛逆するということは、じつは、そのような優越を受け容れてきたこれまでの自分に叛逆することでもあるからである。すなわち、「イギリスの大蔵省にいろいろ取得があることは、誰しも認めないわけにはいかない。もちろん、以前の悪い癖を出したり、見通しを誤ったりしたことはあるけれども、とにかく、これまでのところ、政府支出に対する考え方や予算に対する考え方の点で、イギリスの大蔵省は他国のそれに擢んでていた。すなわち、イギリスの大蔵省は、たんに歳入超過や歳出超過の手段を用いて経済全体を規制する術を学び取っていただけではない。すすんで、租税は政府自身の経費を賄うために徴収されるのだという理論を放擲するところまでいっていた。実際、すくなくとも原則のうえでは、徴税規模はもっぱら生産拡大の適正速度如何という観点から決められることになっているのである。このように、大蔵省行政官のものの考え方はかなりソフィスティケートされたものとなっている――にもかかわらず、ひとたび国際収支の危機に直面すると、どういうものか彼

等はパニックに陥ってしまう。すなわち、この問題に触れると、彼等は一般にイギリス行政官の強みとされているあの心のゆとりと適確な見通しとを発揮しえなくなるのである。これは、ひとつには、いまなおイングランド銀行の有する豊富な経験と知識のまえに、彼等がたち竦んでしまうからであろう」――と。(11)

ただ、それにしても、この場合、チャーマーズとカンリフ卿の対立が、たんなる意見の対立にとどまらず、後者のチャーマーズ解任要求から、すすんでカンリフ卿自身の辞任にまで発展していった事実は、注目されてよい。(12) 何故なら、この事実は――とくに、この場合におけるカンリフ卿の辞任は、たんに一総裁の進退にのみかかわる問題ではなく、そもそもイングランド銀行総裁は如何にして選（解）任されるかという選（解）任方法にかかわる深い意味合いを含んでいたのであり、それまでもっぱら「シティ」を代表するイングランド銀行理事会(Court)によって選（解）任されてきた総裁が、この事件を境に、爾後、大蔵省との「協議」を経て選（解）任されることになったという事実と相俟って――(13) いまや計画主体が、また、転移するに至ったことを物語っているからである。(14)

すなわち、通貨価値の維持から成長の促進へという計画目標の転換は、イングランド銀行から大蔵省へという計画主体の転移を伴わずしては、実現されえなかった。じつに、成長計画の形成において、計画主体と計画目標とは分ち難く結び付いていたのである。では、何故そうならなければならなかったのか。これに対する答は、さしあたり消極面から、通貨価値の維持という政策目標と政策主体としてのイングランド銀行とが、いわば構造的に結び付いており、後者を前提とするかぎり、前者に代る政策目標を掲げることは事実上困難であったという歴史的事情のうちに見出すことができるであろう。

イングランド銀行に固有な政策手段たる通貨操作（monetary policy）――その中心は、いうまでもなく、通貨の流通を量的に規制する古典的な政策手段としての金利（Bank Rate）操作である――(15)と、その行き詰まりは、そうした

構造的な関連を象徴している。すなわち、経済省次官ロール (Eric Roll) は同省設立の動機が、今日、経済計画の要請に応えるためには、「伝統的な計画手段たる通貨対策 (fiscal and monetary weapons) では不十分であり、あらたに他の計画手段を併用していく必要があるという信念が強まってきたこと」のうちにあるとみたうえで、「この見解自体は、また、一方で大量失業問題が解消し、今日では、むしろインフレーションの圧力が強まっているというのに、他方で各経済部門の間に著しい不均衡があり、しかもそれが時とともに拡大していく傾向さえみられるという事実と結び付いている」ことを指摘しているが、[16] たしかに、ここ半世紀に及ぶ成長計画の歴史は、「通貨対策」上の主導権をめぐる大蔵省・イングランド銀行の攻防の歴史の如くに見えて、じつは、「通貨対策」そのものが政策手段としての機能を喪失していく歴史であった。と同時に、こうした機能喪失の背後には、そもそも通貨価値を維持するという政策目標——「通貨対策」という政策手段は、これと適合関係にある——はいわゆる「投資家」(investor) の利益に見合うものであるが、イングランド銀行のメンバーは、「パブリック・スクールから直接充員される」社会的属性からして、もともと「投資家」の利益を代表すべき立場にあるという事実が伏在していたのである。[17]

もっとも、イングランド銀行のメンバー自身は、なお「政治責任の原則」(public accountability) を受け容れようとしていない。言い換えれば、そのメンバーにとって、イングランド銀行理事会はなお「シティの意見」を代表する「政策決定主体」であり、その所管に属する金利操作は、「一般に対する心理的影響という点からみても、さらにまた経済に対する現実的効果という点からみても、なお十分すぎるほどの力を有している」(Lord Cobbold) のである。[18] そして、あたかもこれに見合うかの如く、大蔵省の側にも、行政官の計画意識と、それが現実に営んでいる計画機能との間に、著しい乖離があった。たとえば、ハロッド (Roy Harrod) は、一九六四年、雑誌エンカウンターに一文を掲げて、大蔵省はケインズの「教義」に改宗したといえるか否か、を問うた。すなわち、この「教義」の真髄は国際

収支に対する配慮から「完全雇傭」を犠牲にするようなことがあってはならぬ、という点にあったはずである。しかるに、現実には、イギリスは「経済の潜在的成長力をフルに発現させることなく、ために当然開発しうるはずの富をいわば宝のもち腐れの状態に放置してきた。これによる損失は年々増加の一途を辿っている」が、これはかつての失業にも比すべき重大な浪費ではないか――と。ハロッドのこの問に対する答は、「技術の点では、イエスであるが、基本的信念および態度の点では、ノーである」とされているが、ここに見られる分裂はそうした乖離の「教義」面における現われとなすことができよう。(19)

それだけに、いま成長の促進を目標として、自ら計画主体となるべき状況に直面したとき、大蔵省行政官としては、まさしく「未知の真空地帯に踏み入り、それに必要な資格も準備もないままに、すぐれて政治的性格をもつ決定を下していかなければならなかった」(20)に違いない。そして、このことの背後には、おそらく、職業的行政官に共通する社会的属性、とくに「投資家」と然らざる階層との境界に位置する中間的存在に属するものとして、一面、「既存の生産様式」を否定し、成長を促進することに利益を見出しながら、他面ではなお通貨価値を維持することに執着するという二面的性格が伏在していた。(21)

ただ、それにもかかわらず、大蔵省は、すくなくとも経済省が設置されるまでの間、自ら計画主体として曲りなりにも成長を促進しつつあった――というのは、いったい、何故であろうか。これに対する答は、もちろん、大蔵省行政官自身が支出統制という計画手段をどう見ているかによって異ったものとなろう。成長計画がひとつの権力作用である以上、計画手段についての自己表象は、そのまま、計画主体の社会的な性格付けに結び付いていくからである。しかし、もしも伝えられる如く、「大蔵省はひとの喉もとを締め上げることに異常な歓びを感じているといって非難される。しかし、この非難は当たらない。というのも、大蔵省としては、むしろ、自らの権力の強大さに内心怖れを

なしているというのが実情だからである」[22]とすれば、この場合、大蔵省に事実上計画主体としての性格を賦与していたものは、他ならぬ政府支出の増大＝インフレーションの事実であったということになろう。つまり、大蔵省は――おそらく、政府支出の増大＝インフレーションを求める一般的動向をまえにして――その「強大な否定権力」（H. J. Laski）の発動を自ら否定することにより、結果として政府支出の増大＝インフレーションを喚び起すに至ったのであるが、この事実が、他面、「通貨対策」という伝統的な計画手段を蝕むことにもなったのである。[23]

もちろん、インフレーションは政府支出の増大にのみ起因するとなすことはできない。たとえば、ラドクリフ委員会（Radcliffe Committee）も国債の過剰流動性がインフレーションを推し進める有力な要因になっていることを報告しているが、両次の大戦を通じて十余倍に膨れ上がった国債残額は、一九六一年三月末日現在、二八二億ポンド、国民総生産を上廻ること四パーセントという数字が記録されているのである。[24]しかも、この点に関するかぎり、イングランド銀行は持病の通貨価値脅迫症から免かれている。つまり、「イングランド銀行も、もはや、国債を戦争の悲しむべき遺産とは考えていないのである」[25]。

しかし、そうはいっても、この場合、インフレーションを始動させる主要因がいわゆる均衡予算の乗数効果にあったことは、まず疑を容れぬところであろう。[26]「要するに、大蔵省は、イングランド銀行からの借り入れによって資金を調達するのではない。自分で紙幣を印刷して、好きなように資金を創り出しているのである」とある蔵相経験者は揶揄しているが、[27]実際、一九一〇年当時、国民総生産の六パーセントを占めるにすぎなかった政府支出は、その後増加の一途を辿り、一九六一年現在、じつにその二二パーセントを占めるまでに至っていた。[28]

このような政府支出の増大は「強大な否定権力」の自己否定の結果であるという事実が、他方、そこに始動するインフレーションが「通貨対策」を無力化する事実と相俟って、大蔵省を、その好むと好まざるとにかかわらず、計画

主体の座にひき据えることとなる。すなわち、「必要に迫られ、次から次へと政府支出を追加していく過程で、大蔵省は、通貨対策上の主導権がシティから否応なしに自分の方へ移行してくるのを見せつけられることとなった。それは、ちょうど、狭い海峡を航行していく船が、自分のひき起こした波の逆寄、その揺れ返しを喰って、怯え上っているかのようであった」[29]――と。

いうまでもなく、これは、大蔵省が自らを否定する意志・行動自体がそのまま経済計画の構成に連る、ということを意味する。そのかぎり、経済計画とは「支出統制の形を変えた表現」にすぎない。というよりも、むしろ、「支出統制の目的ははじめから総合化を齎らすところにあったのだ」とする「ビア氏」の解釈は――「経済性の確保こそ、支出統制の基本的な目的である」と考えなじんできた人々にとって、如何に「ショック」であろうとも――正しいものを含んでいるといえよう。[30] そして、この解釈は、また、成長計画の形成において、計画主体と計画目標とが分ち難く結び付くに至ったことに対する積極的な説明にもなる、と考えられるのである。[31]

(1) Brittan, op. cit., p. 329. なお、経済開発協議会は、一九六一年、フランスの総合計画委員会 (Commissariat Général du Plan) に倣って設置された蔵相の諮問機関である。すなわち――伝えられるところによると――この年の八月、蔵相ロイド (Selwyn Lloyd) は経済計画作成のための機構を新設する意向を明らかにした。このロイドの案は、第一に、その機構は経済成長について、長期的な目標を立てることを主たる任務とするものであること、第二に、大臣、ビジネス・リーダー及び労働組合役員の三者の代表から構成される協議会がこの機構を管理すること、第三に、その事務局は大蔵省とは別個に設けること、の三点を骨子とするものであった。もともとロイドは、その前年、蔵相に就任した時から、すでに長期的な計画の必要なことを考えていたといわれるが、この考えは、六〇年一一月、ブライトンで開かれたイギリス産業連盟 (FBI) の総会の結果、いちだんと強められることになった。すなわち、ビジネス・リーダーは、戦中戦後の直接統制の苦い経験から、五〇年代を通じて計画ということに反対し続けてきたのであるが、大蔵省の「無定見」な政策運営――とくに、いわゆる「ストップ・ゴー方式」――の弊害にようやく気付き、この年の初めから、徐々に計画を受け容れる、というよりも、むしろ推し進めようとする態度に変ってきた。そして、開明的な企業家の指導のもとに、

一一月の総会で、それまでの方針を一擲し、五ヶ年計画の策定を決議すると同時に、経済を急速に成長させることこそ物価の安定、国際収支の均衡を齎らす所以であるという趣旨の宣言を採択したのである。ところで、同じ頃、大蔵省の側でも、これまでの政策運営が思うような効果を挙げえなかったことに対する反省から、ビジネス・リーダーおよび労働組合役員の両者を含む産業界と組織的なコミュニケーションの機会をもつことの必要性が感ぜられはじめていた。そして、このための手段として、ロイドの計画機構案に、それなりの関心を示すに至った。しかし、それはあくまでもコミュニケーションの手段として考えられていたのであり、そこから、大蔵省から独立した事務局を設けるという案には、激しい抵抗が示されることになる。つまり、大蔵省としては、すでに省内に小さいながらも経済計画部門が具わっており、そこで散発的にではあるが産業界との接触が保たれてきたのであるから、今後これを拡充すればよいという考えをもっていたのである。こうして、事態は、一旦、暗礁に乗り上げることになる——そして、この窮状を救ったのは、当時の大蔵省次官リー(Frank Lee)であった。実際、もしこのときリーが居合わせなかったら、折角のロイドの案も画餅に帰していたであろう、とさえいわれている。すなわち、リーは、この案が発表された当時、パリで静養中であった。帰国後、事態を知ったリーは——リー個人としては、計画なるものに必ずしも賛成ではなかったといわれるが——産業界、とくに労働組合側の動向からして、このさい大蔵省から独立した計画機構を設立することも己むを得ない、あるいはむしろ望ましいと判断し、同僚を説得して、ついにこの案を実現させるに至ったのである(Brittan, op. cit., p. 215-222)。なお、このインサイド・ストーリーの信憑性については、参照——The Economist, 12 December, 1964.

(2) Sampson, op. cit., p. 280.

(3) "The Machinery for Economic Planning : The National Economic Development Council", Public Administration, Vol. 44 (1966), p. 15.

(4) Hans K. Schneider, "Planification als normatives Informationssystem und als Koordinationsprinzip", Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft, Bd. 120 (1964), SS. 329-330.

(5) The Times, cited in Seymour E. Harris, John Maynard Keynes, N. Y., 1955, p. 73.

(6) Sampson, op. cit., p. 357.

(7) もちろん、実際には、経済計画にはあたらしく創り出されたものという面が具わっている。しかし、あえてこの面を捨象し、修正された面のみを抽象してとり扱うことは、「行政機能の拡大が行政責任の形態に及ぼす影響」を考察しようとする小論の目

的に適合する手法なのである。この点は、時間の経過を認識の手段にしないという構造論上の約束に照らして、容易に理解されるところであろう。なお、創り出されたものという面をとくに扱った文献としては、たとえば――D. N. Chester (ed.), Lessons of the British War Economy, Cambridge, 1951.

(8) この対立のため、蔵相ボナ・ロウ(Andrew Bonar Law)は、一時、政府勘定を他の銀行に移すことを真剣に考慮した、とさえいわれている(Richard Chapman, "The Bank Rate Decision of 19 September 1957 : A case study in joint decision-making", Public Administration, Vol. 43 (1965), p. 200)。

(9) A. C. L. Day, "The Bank of England in the Modern State", Public Administration, Vol. 39 (1961), p. 17.
なお、参照――Roy Harrod, The Life of John Maynard Keynes, London, 1951, Chap. VI.

(10) Lord Beaverbrook, Men and Power, London, 1956, Chap. III.

(11) Brittan, op. cit., p. 324.
なお、このような内面的な苦悩に対し、一九三〇年の経済諮問委員会(Economic Advisory Council)設置から、枢相委員会(Lord President's Committee)という変則――第二次大戦中は、変則的に、この枢相委員会が経済計画上の任務を担当していた――を経て、一九四七年、新設の経済省が直ちに大蔵省に吸収され、あらためて同省の内部に経済計画部門が設けられるまでの機構改革の歴史は、苦悩の外面的な現われであったとみることもできよう(Bridges, op. cit., Chap. IX)。

(12) Day, op. cit., p. 17.

(13) ibid., p. 16-17.

(14) イングランド銀行は、「公式に、大蔵省の命令という形をとって表明された政府の意志は最終的なものであり、これに叛くことは許されないという一九四六年のイングランド銀行法の趣旨」を受け容れることによって、はじめて、「それ自身の生命をもつ独自の組織体」でありうる――というラドクリフ委員会の報告書の文言は、そうした事態と見合っている。

(15) 一方、大蔵省とイングランド銀行の主導権争いは、具体的には、金利の決定権争いに集約されるが、しかし、他方、その過程において、じつは金利操作自体がすでに計画手段としての効力を失いつつあったという二重の意味において、この金利問題は計画問題の推移を象徴していたのである――cf. Sampson, op. cit., p. 364-365.

(16) Roll, op. cit., p. 2.

(17) Brittan, op. cit., p. 62.
なお、「投資家」という範疇は、もちろん、ケインズに由来するものである——cf. Harris, op. cit., p. 116-118.
(18) Sampson, op. cit., p. 365.
なお、コボルド卿は、一九六一年まで、イングランド銀行総裁の地位にあった。本文中の言葉は、総裁当時、ラドクリフ委員会の席上で大蔵省経済補佐官ケアンクロス(Alexander Cairncross)の質問に対して吐かれたものである。
(19) Brittan, op. cit., p. 325.
(20) ibid., p. 303-304.
(21) cf. ibid., p.20-22.
(22) Sampson, op. cit., p. 275.
(23) この点をシュカルに表現すると、イギリスの場合、「長期計画は、短期的な事務処理の不履行という不作為のたんなる結果にすぎぬことが多い」(Brian Chapman, op. cit., p. 60)ということになる。なお、ラスキの出典は——Reflections on the Constitution, 1951, p. 184.
(24) Committee on the Working of the Monetary System Report, Cmnd. 827, reproduced in part in Public Administration, Vol. 38 (1960), p. 67-72.
(25) Sampson, op. cit., p. 362.
(26) この点に関し、おそらく〈crop cycle〉と〈tradecycle〉とのズレ(Brittan, op. cit., p. 85-86)から、政府支出が、たんなる「支出」ではなく、むしろ「投資」としての効果をもってくることに留意されたい。なお、参照——林栄夫・加藤芳太郎、都市行政と資本予算制度、「都市構造と都市計画」(東京都立大学都市研究会編)、一九六八年、五七七頁以下。
(27) Sampson, op. cit., p. 280.
(28) ibid., p. 279.
なお、この計算には地方公共団体等による支出は含まれていない。そこで、この分を含めて計算し直すと、国民総生産に対して政府支出(広義)の占める割合は、第一次大戦前の一五パーセント前後から、第二次大戦後の四〇パーセント前後へと膨れ上ったことになる(cf. Ursula K. Hicks, British Public Finances, Oxford, 1954, p. 11)。

(29) ibid., p. 280.

(30) Chester, op. cit., p. 15.

なお、この点を大蔵省行政官自身の立場からいい表わしたものとして、たとえば――Herbert Brittain, The British Budgetary System, London, 1959, Chap. II.

(31) 行政責任体系のなかで支出統制が有する意味についての理論的考察は、前掲 Fritz Morstein Marx, "Beamtenethos und Verwaltungsethik", SS. 325-326. にも散見されるが、一般的にいえば、むしろ「予算理論の欠如」("The Lack of a Budgetary" Theory by V. O. Key, Jr., American Political Science Review, Vol. 34, p. 1137-1144) が目につく。この点、あたらしく、「政治的理性の形成」という見地から支出統制の役割を論じたものとして、たとえば――Wilhelm Henle, "Zuweisung der Finanziellen Mittel," Verwaltung, herausgegeben von Fritz Morstein Marx, Berlin, 1965, S. 333 ff.

〈註記〉 本稿は、一九六七年四月、東京大学行政学研究会において行った報告の草稿に加筆したものである。加筆にさいし、コマンド・ペーパーの原典――とくにラドクリフ委員会報告書およびブラウデン委員会報告書――を参照したく、国立国会図書館を訪れたが、同館内部改装中のため、ついに目を通すことができなかった。いずれ、原典に照して叙述を変更する必要が生じた場合には、続稿において、然るべき補正を施したく考えている。

THE HOKKAIDO LAW REVIEW
Vol. XVIII No. 1
SUMMARY OF ARTICLES

# Treasury Control and the idea of "Planification" (1)

Daiichi ITO
Associate Professor of
Public Administration
Faculty of Law
Hokkaido University

Treasury control has been one of the means of securing administrative responsibility in Britain. Its working has changed greatly through the introduction, of "planification" by the Treasury, and the Treasury themselves had to meet this change. How did the Treasury offcials? Thus, the author tries first theoretically to work out what the interrelation was between the Bank of England, which had been the centre of "planification", and the Treasury, assuming in this case that originality does not consist in the idea itself of" planification", but in its Keynesian interpretation.