慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	英国の「計画」構想とはどのようなものであったのか : 1931-1951年
Sub Title	Planning' visions in Britain : 1931-1951
Author	菅, 一城
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1997
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.89, No.4 (1997. 1) ,p.681(143)- 697(159)
JaLC DOI	10.14991/001.19970101-0143
Abstract	
Notes	研究ノート
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19970101-0143

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」89巻4号（1997年1月）

研究ノート

英国の「計画」構想とはどのようなものであったのか：1931－1951年

菅　一城

I　はじめに

近年，英国では，国家の果たした役割についてさまざまな評価が下されている。20世紀の英国は確かに「自由主義国」でありつづけたが，少なくとも，サッチャー政権の登場までは，経済・社会への国家の関与は着実に増大してきたと考えられる。このことをどのように評価するのかという問題は微妙な性質を抱えている。

計画的手法の採用は，英国国家の発展の歴史のなかでも，20世紀に固有の特徴とされてきた。この場合，「計画」はplanではなくplanningを指すが，そのplanningが何を意味するかという点は明確ではなく，これまでも研究者を悩ませてきた。planとは異なり，planningは具体的な目標を意味せず，対象も多岐にわたる。本稿は，計画が英国の政策構想に浸透する過程を，経済計画を含む「計画」の研究史の整理を通じて，とくに1930-1940年代の都市計画史に重点を置いて再検討する。(1) 近年では，戦後都市計画は非現実的であり，理想主義的な中流階級を中心として推進されたために，経済復興に対する現実的な対応が怠られたとする議論がある。英国の社会経済史のなかでも現代都市史は等閑視されてきた領域であったが，このように都市計

（1）都市計画史に関する主要な研究として，J.B. Cullingworth & V. Nadin, *Town and Country Planning in Britain*, (11th edn., London, 1994)；P. Hall, *Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, (Oxford, 1988)；*Urban and Regional Planning*, (3rd edn., London, 1992)；D. Hardy, *From Garden Cities to New Towns. Campaigning for Town and Country Planning, 1899-1946,* (London, 1991)；J. Hasegawa, *Replanning the Blitzed City Centre. A Comparative Study of Bristol, Coventry and Southampton 1941-1951,* (Buckingham, 1992)；N. Tiratsoo, *Reconstruction, Affluence and Labour Politics: Coventry 1945-1960* (London, 1990)；長谷川淳一「イギリスにおける戦災都市再開発政策の展開，1940年－1945年」『三田学会雑誌』83巻2号(1990)；椿 建也「1940年代イギリスにおける住宅構想とその現実――ポーツマスとコヴェントリー を中心として――」『社会経済史学』61巻1号(1995)などを参照した。

画の性格が論点となってきている。

これまでの英国の「計画」についての研究の中心は経済計画 economic planning であった。これには，第一次世界大戦直後に労働党が唱えていた国有化構想や1930年代以降の知識人サークルによる経済計画構想などがふくまれる。社会計画 social planning では，戦後に向けた国家福祉計画がもっとも重要であろう。しかし，今世紀初頭に計画 planning が意味したのは都市農村計画 town and country planning であった。1909年の住宅供給・都市計画法以降，1940年代後半までに数多くの都市計画法制が整備された。また世紀の転換期より，地方自治体による公営住宅供給が活発になったほか，民間事業として田園都市協会による都市建設が進められるなど，萌芽的な事業が着手されていた。さらに1945年以降の戦後復興においても，都市計画の役割は重要であった。

「計画」構想については，さまざまな評価が可能であろうが，本稿では，最近の研究動向を踏まえて，次のような展望を描きたい。つまり当該期英国の「計画」は，一元的なものではなく，民主的プロセスを通じた「合意」に基づく枠組みとして構想された。そのため，「計画」の実現を左右したのは，その構想の精緻さよりも，個々の内容が政治的に支持を得られるのかどうかであり，個々の計画案がどれだけ有権者としての国民にたいして，あるいは対立する政党や利害関係者のあいだで，中立性あるいは超党派的な性格をアピールできるかどうかにかかっていた。これまでの研究からは，経済計画があらゆる段階で強い反発を経験したのに比べて，都市計画が技術的なものとして受け入れられ，実践も早かったという印象を受ける。しかし，両者は，1930年の経済恐慌を契機に中道的な理念として出現し，戦時体制のもとで実践され，1945年以降，労働党政権のもとで制度化された。

そのため本稿は，1931年以降の不況期から1951年の保守党の政権復帰までを検討の対象とする。次の節では，近年の研究を中心に，1930年代から1940年代にかけての政策構想に関する議論の論点を示す。それにつづく三つの節では，計画の実施・成果を概観しながら，理念としての計画が，科学技術の進歩の成果を応用し，戦時統制として実践され，国家政策として実現する過程について検討する。第六節では若干の展望を示したい。

II　研究史上の論点

戦後英国国家に関して様々な検討が加えられており，日本でも多くの研究がある。しかし，英国の学界では早い段階から論点になっていた国家的計画については，日本では，それ自体が独立して議論されることはほとんどなかった。

1930年代から1940年代にかけての英国の計画構想については，これまで大きく分けて三つの解釈があった。第一は，国家干渉から自由であった英国社会が，1945年を境に，国家管理の体系下に置かれた社会へと転換したという立場である。これに対して，第二の見解は，国家不干渉が戦後まで継続したという連

続論の立場をとり，戦後国家の意義を否定する。そして，第三の見解は，転換あるいは連続という図式を嫌い，民間と国家，地方行政と国家がそれぞれ機能していると考え，戦後に向け，国家に重心が推移したという解釈を示している。以下，研究史の流れに沿って簡単に紹介するが，それぞれの解釈は，(1)計画構想はどのようなものであったのか，(2)計画構想は有効であったのか，(3)戦後国家がいかなる変化を経験したのかという三つの点で対照的である。

第一の解釈は，英国では1930年代から，中道勢力の運動によって「計画」が検討され，理念から実践的な政策へと展開したとする見解である。そのため，1945年以降の英国は大きな変化を経験することになる。この解釈にはさらに二つの立場がある。一つは，計画の有効性と戦後改革の成果を評価する立場である。マーウィック，アディソンらがこの立場をとった。もう一つは，これに反論する立場であり，バーネットに代表される。彼は計画の影響力の強さは認めるが，計画自体が経済成長とは結びつかないものであったために，戦後英国の経済的衰退を招いたと主張する。

アーサー・マーウィックは，1966年に「30年代の中道勢力の見解：計画・進歩・政治的「合意」」という論文を発表して，1930年代の特徴として，次の三つの中道主義の動きに注目した。[2] (1)1931年の金融恐慌を背景とする計画経済への支持，(2)第一次世界大戦を背景とする平和主義としての進歩主義への支持，(3)大陸諸国でのファシズム，共産主義，急進的社会主義の台頭に対する危機感を背景とする民主主義堅持という政治的「合意」への支持，である。これらは1934年に，政策構想の研究サークルである「これからの５ケ年」に結集し，マクミラン，クリップス，アレンなど各党の政治家，官界，学界からひろく人材を集めた。「これからの５ケ年」にさきだって，1931年から活動した「PEP」も1930年代の計画構想を支えた機関であり，特定の党派に属さずに，産業効率化問題などの計画構想を自ら展開した。[3] マーウィックは，この1930年代の中道勢力が，集産主義の台頭と科学の進歩を背景に，1940年代に自らの理念を政策として実現し，戦後国家という転換をなし遂げたと評価した。

アディソンの『1945年への途』は，マーウィックの指摘した中道勢力への結集を以下のように特徴づけ，「合意の政治」として定式化した。(1)左右対立の構図を越えた非政治的な性格，(2)ロシアの成功による刺激，(3)戦後改革への合意，(4)社会的上層部の「既得権益」への批判。[4] これらを背景に，挙国一致政

(2) A. Marwick, "Middle opinion in the thirties: planning, progress and political 'agreement'", *English Historical Review*, lxxix (1964), p.297

(3) J.Pinder (ed), *Fifty Years of Political & Economic Planning. Looking Forward 1931-1981*, (London, 1981), が詳しい。

(4) P.Addison, *The Road to 1945. British Politics and the Second World War*, (London, 1975, 1994), p.163. このほかに，K. Morgan, *Labour in Power 1945-51* (Oxford, 1984)；S. Brooke, *Labour's War. The Labour Party during the Second World War*, (Oxford, 1992) などが同様の↗

権のもと「合意の政治」が形成された。しかし，保守党は戦後改革の担い手としては支持されず，労働党が政権に就き，平和的革命に着手したというのがアディソンの議論の骨子である。彼の議論はその後「合意」論として一定の影響力を維持する。

これに対して，バーネットは戦争を契機とする市場経済から統制経済への転換という理解を共有しながら，その統制経済と社会政策が経済成長の負担になったと批判した。[5] マーウィック－アディソン流の理解では，1930年代以後中流階級を中心に育んできた「合意」は戦後改革の成功として結実する。しかし，戦後国家を単なる理想主義として片づけることはできないとしても，計画経済が市場経済の展開を妨げ，戦後英国経済の相対的衰退を招いたとする議論は，注目を集めた。双方の解釈は結論こそ異なるが，市場経済から統制経済への断絶的転換という点では共通するものである。

第二の解釈は，計画構想の検討は理念的なものにとどまり，有効性のある計画は構想されずに終わったとする見解である。この立場をとる論者の多くは，1918年の労働党の国有化綱領を，1945年以後の戦後国家の理念として位置づけている。その理念が充分に展開されなかったために，戦後英国国家は，戦前・戦中の問題に何ら解決を見出すことができなかったと主張する。

オルドフィールドは，1972年に「労働党と計画――1934年かそれとも1918年か」とする論文を発表し，労働党が1930年代に検討した計画構想は明晰さに欠け，計画の具体像は描けていなかったと主張した。[6] 彼によれば，1934年の労働党の選挙綱領『社会主義と平和のために』で示された計画構想は，1918年の綱領『労働党と新社会秩序』と比べて，進歩がなかった。依然として，計画の意味するところが産業国有化なのか，産業統制にとどまるのかという重要な論点も明らかではなく，誰が計画の主体となるのか，どのような組織形態で計画を実施するのか，どのような政策を優先するのかという点も不明確であった。このため，オルドフィールドは，1934年の労働党の計画構想は，中央計画経済の青写真と呼ぶべきものではなく，自由放任主義を否定しただけと主張した。

以後，労働党の経済計画構想については，多くの論者が，その検討の不徹底と非現実的性格を指摘している。[7] このため，戦後新秩序は展開されず，長期的見地に立った改革は実現されなかった。むしろ，戦後計画の特徴は

↘ 立場をとる。

（5） C. Barnett, *The Audit of War. The Illusion and Reality of Britain as a Great Nation,* (London, 1986) など。

（6） A. Oldfield, "The Labour party and planning —— 1934, or 1918?", *Bulletin. Society for the Study of Labour History,* no.25 (1972), pp.41-55. なお，労働党のこの1918年綱領の性格については，松村高夫「イギリスの社会民主主義」西川正雄ほか『もう一つの選択肢　社会民主主義の苦渋の歴史』（これからの世界史10 平凡社　1995) pp.252-257. で詳細に検討されている。

（7） J. Stevenson, "Planner's moon? the Second World War and the planning movement", in H.L. Smith (ed.), *War and Social Change. British Society in the Second World War,* (Manchester, 1986), ↗

伝統的組織の存続，意思決定の混乱，国有化産業の統制の不徹底，短期的見地に基づく問題の解決などであるとされた。

女性史，家族史の領域でも，このような否定的評価が強い。マーウィックの説明では，戦後福祉国家は進歩主義の成果として評価される。しかし，フェミニストの論者たちは，女性の地位の改善に限度があったことを重視し，戦前との連続性を強調している。[8]

ただし，これらの議論を支持しながら，計画の成果を評価する議論もある。ハウレットの研究は，政府中央統計局，内閣経済課，首相官邸統計課など計画調整機関に関するものである。彼は，計画構想の不徹底とそれに伴う混乱を指摘するが，実践の過程で計画機構が改善される側面，官僚がそれに順応する側面を重視している。[9]

第三の解釈は，転換あるいは連続という理解ではなく，不完全な形であれ国家干渉が拡大した過程に着目する。フィンレイソンは，市場・慈善・家庭・地方から国家への「転換」ではなく「推移」，あるいは戦前から戦後への「推移」という解釈を示す。[10] ドーントンも国家干渉の増大を理念よりも構造的制度的理由で説明することを強調する。[11] 彼は，市場・慈善・家庭・地方などが従来の福祉機能を果たせなくなり，その機能を国家が代替するという議論を展開した。この解釈は，1945年以降に戦後国家が果たした機能は，1945年に戦後国家とともに出現したのではなく，それ以前から民間や地方行政が担っていた機能の一部分が国家に推移したという理解を前提としている。[12]

そのため，この解釈は以下の二つの特徴を持っている。一つは，労働党政権の計画構想だけでなく，戦前からの民間や中道などの計

↘ pp.58-77； A. Booth, "How long are light years in British politics? the Labour party's economic ideas in the 1930s", *Twentieth Century British History*, vol.7, no.1 (1996), pp.1-26；ヘンリー・ペリング「第三次労働党政府と計画の思想」都築忠七編『イギリス社会主義思想史』(三省堂 1986), pp.219-246

(8) J. Stewart, "'The children's party, therefore the women's party' the Labour party and child welfare in inter-war Britain", in A. Digby & J. Stewart (eds), *Gender, Health and Welfare,* (London, 1996), pp.167-188； A. Digby, "Poverty, health, and the politics of gender in Britain 1870-1948", in *ibid*. pp.67-90
S. Pederson, *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945*, (Cambridge, 1993)

(9) P. Howlett, "New light through old windows: a new perspectives on the British economy in the Second World War", *Journal of Contemporary History,* vol.28, no.2 (1993), pp.361-379

(10) G. Finlayson, *Citizen, State and Social Welfare in Britain 1830-1990,* (Oxford, 1994), pp.401-423. また，P. Thane, "Women in the British Labour party and the construction of state welfare, 1906-1939', in S. Koven & S. Michel (eds), *Mothers of a New World* , (New York, 1993), は同様の視点から，女性の社会参加の進展を主張し，註(8)の研究とは対照的である。

(11) M.J.Daunton, "Payment and participation: welfare and state-formation in Britain 1900-1951", *Past and Present*, no.150 (1996)

(12) *Ibid.*, pp.196-197

画構想を考慮すること。計画構想自体の有効性よりも，それぞれの計画内容が受容される過程，背景を重視する点である。とくに，計画内容が支持されるかどうかという政治的側面が計画を実現するうえでは重要となる。そのため，支持が得られる部分では国家的計画が受容されるのにたいして，支持が得られない領域では，非国家的活動が依然として機能しつづけることになる。

もう一つの特徴としては，労働党の計画構想が必ずしも一元的計画理念を意味しない点である。ドーントンは，労働党の計画構想についても，党内での倫理的社会主義の衰退と官僚的協同主義の勝利という理解は，1930年代，1940年代の労働党の思想を過度に単純化していると批判する。(13) これまでは，労働党内で倫理的社会主義から計画的社会主義へのイデオロギーの転換が生じたと説明されてきたが，そのように明確に展開したのか，労働党の構想だけが計画だったのか，計画は当初から国家的計画として構想されたのか，という疑問が残る。以下，本稿では，理念としての計画から実践的な計画構想への過程を，計画構想の政治的支持の獲得という側面から再検討したい。

III　さまざまな「計画」理念の出現：1930年代

すでに触れたように，計画 planning 自体は新しいものではなかったが，20世紀初頭までは都市計画を指す場合が多かった。これは，この分野では早くから，民間，地方行政が実践的に活動していたことと無関係ではない。1930年代の計画構想には，三つの特徴があった。第一は，全国的な計画を訴えた点である。第二は，それは理念的なものにとどまったために多様な構想が練られていたという点である。第三は，その構想が浸透するうえで，中立的あるいは超党派的性格が強調された点である。

1930年代以降に計画の機運が高まったのは確実としても，計画的手法による問題解決という発想自体は新しいものではなかった。地方的な計画は，民間や地方行政による個別都市計画として，すでに19世紀から実践されている。田園都市協会などの都市計画運動団体は第一次世界大戦前から活動し，地方行政の活動としては公営住宅建設，宅地開発，スラム撤去が行われた。しかし，地方財政にとってそのような開発事業は負担が大きく限界があった。都市開発は，今世紀初頭に誕生した萌芽的な都市計画法制によって若干の規制が課せられていたほかは，民間の力に委ねられており，輸送技術の発展に伴う通勤圏の拡大により郊外の開発は加速していた。

この時期にすすんだ農地の破壊，急速な郊外化による職住分離，鉄道や幹線道路沿線のリボン状の乱開発によって，全国的規模での計画への関心が高まった。リードは，大都市よりも田園を好み，大衆向けの郊外住宅地を支持する中流的価値観が存在したと指摘する。(14)

(13)　*Ibid.*, pp.212-216

(14)　E. Reade, *British Town and Country Planning*, (Milton Keynes, 1987)

都市農村計画協会をはじめとする活動家，都市計画家，景観保全活動家などは，このような感情に訴え，他方では特定政党とだけの結びつきを排して中立性をアピールした。また，全国的都市計画の構想を，国家統制を意味するのではなく，民間事業や地方行政レベルの計画を統合するものとして提唱し，従来の個別都市計画を技術的に改善したものとしてアピールした。その後も都市計画は政治的，経済的に利害の「偏りがない」運動であることを主張しつづけ，広範な支持を集めた。

一方，1931年の恐慌以降に顕在化したウェールズと北部イングランドの大量失業問題，そして地域間格差の問題は，経済学者，政治家，財界人などのあいだに自由放任主義への不信感を募らせた。不況地域の大量失業が，産業立地あるいは富の配分に関して，何らかの調整が必要であるという認識を抱かせたのである。このため，科学者ジュリアン・ハクスリー，経済学者ノエル・ホールなどの研究者や保守党のブラケットなどの政治家，産業家などが参加した「PEP」，保守党のマクミランが指導した「産業再編同盟」など，国家干渉と異なる計画的手法を模索する超党派的な運動があらわれた。両者は，それぞれ1934年に企業所有者・経営者・政府の三者協調を唱える「産業自治法案」を提出したが，企業所有者，経営者がこれを不当な国家干渉として反対したため，実現することなく終わった。[15] その後，PEPは非党派的な性格，調査機関としての性格を強めながら独自に経済計画構想を模索する一方，マクミランは，1930年代半ばからは，新たな超党派の知識人グループとして多方面から人材を集めた「これからの5ケ年」の一員となり，政府計画委員会や経済計画本部の設置構想に傾いていった。

このように，この時期「PEP」，「これからの5ケ年」などの知識人サークルや田園都市・都市農村計画協会などの民間の運動が，超党派的存在として誕生し，活動を活発にしていった。しかし，これらの運動は理念として計画を構想するにとどまり，実践の可能性はまだ検討の途上にあり，その方向性もさまざまであった。

都市計画は，技術的な性格を訴え，「全体主義的計画」ではないことを明確にして支持を集めたが，産業自治運動の例のように，経済計画は中立性をアピールすることにしばしば失敗している。シェイルは，戦間期の水道統合計画は，政府による計画的介入を議会が財産権を侵害する脅威として受け止めたため不発に終わったとしている。[16] トムリンソンによれば，1930年代の合意には，(1)失業対策としての計画の支持，(2)民主的計画と全体主義的計画の峻別，(3)経済機構の詳細は論じないという暗黙の了解という特徴があった。[17] また，

(15) D. Ritschel, "A corporatist economy in Britain? capitalist planning for industrial self-government in the 1930s", *The Historical Review,* vol.CVI, no.418 (1991), pp.41-65

(16) J. Sheail, "Planning, water supplies and Ministerial power in inter-war Britain", *Public Administration,* vol.61, no.4 (1983), pp.386-395

(17) J. Tomlinson, "Planning: debate and policy in the 1940s", *Twentieth Century British History,* vol.3 (1992), pp.162-172

政府チェンバレン委員会，マーレー委員会などの都市計画構想のように，この段階の計画構想は，国家的計画とは性質を異にするものであったといえる。計画運動は，むしろ，個々人の自由に抵触すると思われるおそれがあるという微妙な問題を抱え，実践的な計画構想は充分に展開されなかったのである。

VI　科学の「計画」への導入と戦時計画の実践：1945年まで

しかし，1930年代の後半にはいると，これらの計画構想は急速に実現の可能性を強めていく。この時期の計画構想の特徴は以下の二点であろう。第一は，1931年以降の経済恐慌への対応として全国的な計画が実践され，その手段として，当時の科学技術の成果が採用されたこと。それによって計画の具体的方向性が示され，1939年以降の戦時統制により促進されたことである。第二は，そのような干渉が実現していく過程で，計画が技術的，つまり非政治的なものとしてアピールされ，1939年以降の挙国一致体制のもとで，計画が超党派的なものとして実践されたという点である。

都市計画運動と経済計画運動は，それぞれ都市の乱開発と特定地域の不況という空間的認識で共通するが，1930年代から全国的計画の必要性を訴え，実践の方法を模索するに至る。その背景にあったのは長足の進歩を遂げつつある科学技術の応用であった。

計画の検討を促した要因を一義的に求めることはできないが，科学技術の導入が確実な一歩となることはバナールが再三強調した点であった。土木工学の進歩はより効率的な都市建設を可能にするはずであり，化学の進歩は新たな産業を生み出し，産業の効率上昇の可能性をも秘めていた。社会学の発達はより組織的な社会調査を可能にするはずであったし，統計学の成果は経済計画を実現に近づけるものであった。サプルは近年の論文で，中道勢力が協同的な社会管理の必要性を認識した結果，組織的な社会調査が政策論争において重要な位置を占めるようになったと論じる。[18] なかでも国家の社会調査による新たな知見の発掘は，国家干渉を正当化し，国家による社会調査はさらに整備された。彼は，とくに，産炭地域での政府による組織的社会調査と地域政策への影響を事例としてとりあげている。

1939年の産業分散に関する王立委員会いわゆるバーロー委員会の報告書は，本格的な全国レベルの計画の端緒であるだけでなく，このような科学的調査の成果を集めた政策提言としても重要であった。[19] 科学的な調査に基づく問題の把握と解決策の提示は，戦後法制が準備される段階での一つの基調であった。都

(18)　B. Supple, "The state and social investigation in Britain between the world wars", in M. J. Lacey & M. O. Furner (eds), *The State and Social Investigation in Britain and the United States* (Cambridge, 1993), pp.365-387

(19)　Royal Commission on the Distribution of Indutrial Population. Report. [Barlow Report] (Cmd.6153, 1940). 伊藤喜栄ほか訳『イギリスの産業立地と地域政策　バーロー・レポート』(ミネルヴァ書房 1986)

市計画の場合，1930年代のヤング，デュラントらの公営住宅団地の社会調査によって，住宅供給を越えた包括的計画が模索されたほかに，政府による調査報告として，土地利用と地価の統制を唱えたアスワット報告書，農村の土地利用規制と農業の保護を訴えたスコット報告書などがある。[20] 一方，実際の計画としてはアーバークロンビーが1943年にロンドンの過密緩和策を提示し，その結果，1944年には大ロンドン計画が策定され，人口密度基準の必要性を強調した。[21]

バーロー報告書が発表された1939年に英国は第二次世界大戦に参戦し，徐々に戦時統制をしくことになる。政府は，戦争直前に供給省，戦争初期に首相官邸統計課，政府中央統計局，内閣経済課を設けたのをはじめ，情報省，戦時運輸省，航空機生産省などを設置した。[22] また，投資統制や配給制度など生産，消費にたいする戦時統制も実施された。それはまた，政策形成において専門家が台頭する過程でもあった。

都市計画の場合，1943年に都市農村計画省が新設され，都市計画の専門家が，戦時計画だけでなく，国家による戦後都市計画の組織的準備に従事した。計画，とくに経済計画の成果について否定的な評価を下したスティーヴンソンも，都市計画だけは好意的に評価している。[23] 彼は，都市計画の理念を具現化した都市農村計画協会が戦後都市計画の成立に与えた影響を重視した。専門家の台頭という点では，福祉計画における医師会の台頭に並んで，都市計画において発言権を強めたのが都市農村計画協会であった。ただし，複数の論者が指摘するように，都市計画における成果を全て同協会に帰すのは誤りであり，田園都市の理念の全てが戦後都市計画体系として実現したわけではないと考えるのが妥当であろう。[24]

一方，経済計画においても専門家の台頭はみられた。PEP などで計画的手法を模索していた経済学者たちは，戦争遂行にあたって特別公務員という資格で政策に関与し，政府中央統計局，内閣経済課，首相官邸統計課などをはじめ，戦争遂行に関わる各部局で情報の収集，処理，分析に従事した。ただし，ピーデンが指摘するように，国家干渉の領域の拡大が専門家の活躍の場を創出したのは確実としても，政策立案に影響力を強めたのが経

(20) Expert Committee on Compensation and Betterment. Final Report. [Uthwatt Report] (London, 1942) ; Report of Committee on Land Utilisation in Rural Areas [Scott Report] (London, 1942)

(21) P. Abercrombie, *Greater London Plan 1944,* (London, 1944)

(22) 航空機生産省の活動については Sir A. Cairncross, *Planning in Wartime. Aircraft Production in Britain, Germany and the USA,* (London, 1991)が詳しい。筆者は，経済学者としての第一歩を同省の統計学者として踏み出している。

(23) Stevenson, *op.cit.*

(24) P. Hall, *Cities of Tomorrow* ; D. Hardy, *op.cit.*

済学者であったのか，専門能力をもつ官僚であったのかどうかは議論が残る。[25] また，専門家が従事したのは政策案の提示と決定された政策の遂行であり，意思決定の機構としてではなかった。

計画構想への科学技術の応用のもう一つの含意は，あくまで，科学の成果の応用であって，新たな計画科学が国家によって創出されたわけではないという点である。戦時内閣の一員であり戦後政権を担う労働党は実践的な計画構想を案出したのではなく，PEP や都市農村計画協会などによる計画技術の実践的革新を活用したのである。サプルは，これを労働党による「実際的な社会主義 practical socialism」の模索として注目する。[26]

すでにみたように，1930年代の計画が実践的に試みられるうえで問題となったのは，その構想がどれだけ中立性をアピールできるかという点であり，全体主義的な国家による介入と見なされることは計画構想にとって大きな障害であった。1930年代末から1940年代前半にかけて，急速に国家による介入が正当化された背景には，もちろん，挙国一致という超党派的な戦争遂行体制のもとであったという事情があったと考えられる。しかし，科学技術の成果をともなう計画構想の実践は，計画を単に技術的で従来の計画の延長線上にあるものとしてアピールさせ，国家による一元的干渉としての計画像はくりかえし否定されている。

都市計画の場合は，国家的都市計画だけでなく，地域的な計画も併用されることが強調された。バーロー委員会の報告書のなかでも，中央統制機関による直接的管理という積極的な国家干渉を唱えたのは少数報告書であった。そのなかでも強硬に国家的計画を主張したアーバークロンビーによる反対意見報告でさえ，国家的計画のみを論じていたわけではなかった。

> 「(少数意見報告で) 建議された新設の省のように，(同じく少数意見報告で建議された) 調査委員会は中央にも地方にも役立つべきである。調査委員会は過度の集中の危険をなくすため，……地方の要求と……直接接触をもつことになるであろう。[27]」

おなじ1940年に刊行されたほかの政策パンフレットは，以下のように述べている。

> 「そのような地域・地方計画は，多面的な問題を扱う単独の省を通じて，全国的規模の計画と調整されなければ，すべて非効率的になる。ただし，そのような省や地域的枠組みは，上から押しつけるだけでは成立しない。下から，そして同時に草の根の経験と地方的特色から生まれ

(25) G.C. Peden, "Economic knowledge and the state in modern Britain", in S. J. D. Green & R.C. Whiting (eds), *The Boundaries of the State in Modern Britain*

(26) Supple, *op.cit.*

(27) Barlow Report, p.237, (邦訳 p.236)

るのである。[28]」

国家による都市計画と地方行政レベルでの都市計画の併存，協調は終戦前夜になっても強調された。都市計画の技術的専門家たちによる1944年のパンフレットは以下のように述べている。

「平均的市民が，その大きな期待が自らの手で実現されるのを見る機会を得るまでには，三つの明確な段階がある。まず，国家計画のもとで一般原則が設けられ，一般的基準が定められる。次に，地域的計画である。というのも，北ウェールズに適したものは，中部エセックスにとってはまず理想的ではないからである。最後が地方的計画であり，バーモンジーの必要にあわせて設けた規則を，嫌がるライの住民に押しつける危険はなくなるのである。[29]」

また，時事問題や政策的課題を解説する政策パンフレット『カレント・アフェアーズ』が，1942年に都市計画をとりあげた際にも，その冒頭で計画の中立性が強調された。

「この用語（計画）に対して偏見をもつこともあったときのことは忘れよう。計画とは前向きに考え，仕事を始める前に適切な準備を施すというだけのことである。何を欲しているのか決め，利用しうる手段を検討し，可能なかぎりで最良の結果を得るべく，それを活用する。計画はそれ以上のものではない。[30]」

実際に，戦時計画の機構においても，専門家による計画の運営は技術的な領域に限られていた。国家的計画においても，その調整は議会と戦時連立内閣という協議の場で，民主的プロセスを通じて，意思決定が行われていた。当時，科学の社会的活用の論陣を主導したバナールの『科学の社会的機能』（1940年）も，以下のように，一元的な意思決定を伴う計画構想とは一線を画して，計画の中立性を強調する。

「社会学の技法を用いる研究所は全く新しい地平を開くはずである。……もちろん，それらは立法的，行政的機能を持たない調査機関である。中央政府や地方自治体は，それらの助言を求める。政治経済情勢によって，それが実現することもあれば，実現しないこともあるが，時を経るにつれて，その助言が採用されるよ

(28) W. Oldacre & G. McKellen, "*To take occasion by the hand...*" *An Memorandum on Town and Country Planning and Reconstruction*, (Stoke?, 1940) p.11

(29) Institution of Civil Engineers and Institution of Municipal and County Engineers, *Practical Planning*, (1944), pp.4-5

(30) Army Bureau of Current Affairs, *Town Planning*, (Army Bureau of Current Affairs, no.27, 1942) p.3

うになり，それらの研究所が科学における有益な計画機関になることが望ましい。ここでは，とくに後者を特筆する。というのも，本書は，科学が，社会の発展において，一般の人々の選択肢となるべきだとは考えないからである。そのような研究所がなしうるのは，ある結果をもっとも効率的に実現する手段を提示することだけである。それらが社会的組織に関する様々な方法の選択肢の根拠を示し，そのうちのいずれを選択するのかは人々の好みに任されるのである。(31)」

このような中立性の強調は，戦時下英国での戦後構想にも共有された。リッチェルは，戦後構想を模索するためナフィールド・カレッジで行われた会議に関する研究でこの点を示唆している。彼によれば，G・D・H・コールの呼びかけで各界の指導者が超党派的に集ったこの会議の声明でさえ，曖昧な進歩主義的方針を唱えたに過ぎない。しかし，そのなかで一つだけ参加者の見解が一致したのは，非民主的な戦後国家が明確に否定された点であった。(32)

V　戦後国家による「計画」の試み：1945年から

1944年には世界大戦の勝敗はほぼ明らかとなり，1945年7月には労働党政権が発足した。以後，英国は，この政権のもとで計画構想を実践することになる。労働党政権が構築した計画機構は，協調的な意思決定の枠組みを伴うものであり，この点は戦後計画の第一の特徴であった。(33) ところで，1944年刊行のある都市計画のパンフレットは，戦争中に完了すべき項目として以下の点をあげている。

「1.計画の社会経済面の完全な研究　2.政府の承認　3.関係官庁との協議　4.細部の調査と土壌調査　5.設計と作業予定図，見積書の作成　6.契約書の作成　7.業者への入札の依頼と応募(34)」

しかし，1945年では法制の準備すら不充分な状況であり，技術的に可能で当事者間の合意が形成された分野から，着手せざるをえなかった。これを第二の特徴とするならば，第三の特徴は，逆に合意が形成されない領域で

(31)　J. Bernal, *The Social Function of Science*, (London, 1940), p.286. 坂田昌一ほか訳『科学の社会的機能』(勁草書房 1981) pp.282-283. ただし訳文は筆者による。

(32)　D. Ritschel, "The making of consensus: the Nuffield College Conference during the Second World War", *Twentieth Century British History*, vol.6, no.3 (1995)

(33)　M. Francis, "A socialist policy for education?: Labour and the secondary school, 1945-1951", *History of Education*, vol.24, no.4 (1995); "Economics and ethics: the nature of Labour's socialism, 1945-1951", *Twentieth Century British History*, vol.6, no.2 (1995) も同様の立場をとる。

(34)　*Practical Planning*, pp.5-6

は，戦後国家による介入ではなく，従来の枠組みが尊重された。

労働党は絶対多数を獲得して政権に就き，新政策が急ピッチで準備された。[35] バーロー委員会の報告書以来，全国規模での都市計画政策は，産業をどのように配置するか，それに従事する人口をどのように配置するのかという経済計画と関連するものとして検討されるようになっていた。そのため，全体像として戦後都市計画の展望を描いたのは，多くの場合，都市計画の専門的技術家というよりも官僚や政治家であり，彼らの掲げた目標は大局的なものであった。戦後復興の機運の高まりは，専門家としての都市計画家の地位を高めた反面で，専門家の関与は技術的な領域が中心となり，政策は官僚や政治家によって運営され，上層の計画機構において他の政策との調整を経ながら，進められる一面もあった。

都市計画のなかでも，ニュータウン政策の策定は，とくに迅速に進められた。1945年10月に設けられた政府ニュータウン委員会は，数ヶ月内に，トップーダウン型の集権的計画を構想し，政府直轄の開発公社によるニュータウン建設と各開発公社を調整する一元的諮問機関の設置を勧告した。[36] 一方，都市農村計画協会は，民間私企業による開発を主張していたため，この勧告に反対している。1946年4月17日に提出された法案では，一元的諮問機関は提案されず，その法案の審議においても，保守党によって，開発公社の権限縮小が求められている。労働党，保守党の態度の違いは1947年都市農村計画法の審議や1951年の政権移行などの際にも見受けられることである。このように，個別の計画構想がその実現を検討される過程で，国家による介入は民間の活動を制限するものとして反発されることもあり，それは議会などの協議の場において部分的に修正を加えられながら，実践に至ったのであった。

ニュータウン政策は，制度の成立後も，実際の運用において，さまざまな修正を強いられる。ニュータウン法は1946年11月11日に両院を通過し，制度上は国家管理のもとで都市建設が進められることになった。各ニュータウンに置かれた開発公社は，計画区域内に関しては一元的な計画責任を負うこととされた。しかし，実際には，都市農村計画省だけでなく，大蔵省，商務省，保健省，近隣自治体などとの連係が求められたほか，産業誘致の際には民間企業との協議が不可欠であった。個別のニュータウン建設と商務省の産業立地政策が一致しないために，内閣で調整が行われた例もある。[37] このように，ニュータウン計画の実態は，常に政治的協議の繰り返しであっ

(35) 本稿では，福祉国家については検討できなかったが，この点については M. Hill, *The Welfare State in Britain. A Political History since 1945,* (Aldershot, 1993)；R. Lowe, *The Welfare State in Britain since 1945,* (London, 1993) などが詳しい。

(36) Interim Report of New Towns Committee (Cmd. 6759, 1946)

(37) 菅一城「英国ピーターリー・ニュータウンにおける都市計画とその限界：1945年－1955年」『三田学会雑誌』89巻1号 (1996)

た。それは煩雑で非効率的ではあったが，民主的プロセスを保証しようとするものであった。

協調的枠組みとして計画機構が構想されたのは，経済計画においても同様であった。もちろん，それが当初から摩擦を生まずに実現したわけでないことは後で触れるが，少なくとも労働党政権のもとでも集権的な社会主義計画案が構想されたことはなかった。トムリンソンによれば，企業所有者・経営者・政府の三者協調体制，政府による全国的経済計画からの国有産業の各部門の独立，議会を通じての利害の調整，経営者と労働組合との自由な労使交渉が労働党政権の経済運営の骨格であった。(38) 労働党政権が実際に採用した計画機構は，マクロ経済安定化を目的とするもので，それに公益産業や整理の必要のある基幹産業の国有化という要素を加えた独特のものであった。さらに，ハウレットによれば，国家による戦時統制経済も，一元的統制とはいっても，負担が平等に課されることを前提としてなっており，市民によって公正なものとして認知されていたからこそ実現したものであった。(39) また，ブルックは，労働党の経済学者ダービンが倫理的社会主義と計画的社会主義の統合をはかるよう尽力する様子を描き，たとえば，差別的な賃金政策によって重点産業への労働力強化をはかるなど，一元的計画とは異なる枠組みが構想されていたことを紹介している。(40)

このような民主的プロセスを通じての協調的な計画機構においては，幅広い合意が得られれば，個別の計画は促進されていった。一般世論や労働党には積極的に改革をすすめる意図があり，これは一定の成果をあげたといえる。さらに，保守党，企業家，官僚などが政治的協議の結果として計画的手法に反発しないという一面もあった。資産所有階層の多くは，戦争によって経済的に弱体化し，補償があれば国家干渉を受け入れる状況にあった。基幹産業の国有化をうながした一因は，このような政治的妥協であった。

産業国有化に関する近年の一連の研究は，国有化を労働党のイデオロギーから説明するのではなく，国有化への政治的過程を重視する。(41) たとえば，ミルワードらは，公益産業や中間生産物の製造業で国有化が実現しても，消費財産業の公有化はミクロ経済的に不適切

(38) J. Tomlinson, "Planning: debate and policy in the 1940s", *Twentieth Century British History,* vol.3 (1992), pp.162-172

(39) P. Howlett, "The wartime economy, 1939-1945", in R.Floud & D. McClosky (eds), *The Economic History of Britain since 1700. Vol.3. 1939-1992*

(40) S. Brooke, "Problems of 'Socialist Planning': Evan Durbin and the Labour government of 1945", *The Historical Journal*, vol.34, no.3 (1991) ; "Evan Durbin: reassessing a Labour 'Revisionist'", *Twentieth Century British History*, vol.7, no.1 (1996)

(41) J. Foreman-Peck & R. Millward, *Public and Private Ownership of British Industry 1820-1990,* (Oxford, 1994) ; R. Millward & J. Singleton (eds), *The Political Economy of Nationalisation in Britain 1920-1950,* (Cambridge, 1995) ; J. Tomlinson, *Government and the Enterprise since 1900,* (Oxford, 1994)

で，実現しなかったと指摘する。たとえば，ヨークシャー綿業の業界団体・労働組合が国有化を要望しても，労働党政権は，基幹産業でないこと，輸出市場の不足，長期的展望の欠如などを理由に，国有化の対象に加えなかった[42]。また，水道業のように，戦時下に折衷的な改革がすすめられるなどの事情から，国有化が実際上の緊急課題でなければ，公益産業でも国有化が後回しになる場合さえ見受けられる[43]。『1945年への途』で「合意」論として理念を重視したアディソンも近年，理念だけでは経済政策を説明できないとして，歩み寄りを見せている[44]。これらの見解は，国家干渉の増大がある程度は自然な展開であり，戦後の変化を長期的過程として理解することを強調する。

一方，計画に対する反発も根強かった。保守党や企業家が恒常的な国家干渉を危惧するために，彼らの支持が得られず実現しなかった構想も多かった。バーカーは，経済計画の実施機構の立案，政策の実施などを通じて，大蔵官僚も労働党政権の経済計画に非協力的であったと指摘している[45]。ティラーソとトムリンソンは，生産効率改善のための技術指導などのミクロ産業政策を妨げたのは，保守党，官僚，企業家などの不支持という政治的問題であったと結論する[46]。

そのため，労働党政権は，計画の導入が国家的統制として受け止められることに対して危惧を覚えていたようでさえある。1930年代から1940年代にかけて，計画構想を検討してきた中流知識人にとって，彼らの計画構想が全体主義的，画一的なものでないことは自明のことであっても，一般世論のあいだでの計画の認識との隔差はつねに問題であり，計画構想が中立的であるとアピールできるかどうかは計画的手法の成否に決定的な影響力をもっていたのである。フェビアン協会とその支持者であった書店ゴランツが1946年になって刊行したパンフレット『社会主義経済計画』は，以下のように強調している。

> 「我々の政治的文化的自由，市民的自由が労働党政権の計画的作業によって危機にさらされている，と本気で信じられているのだろうか。そのような根拠は一切ない。逆に，政府は伝統的な自由を守るだけでなく，政治的領域から経済的領域へ民主主義をもたらそうとしているのである。経済力は，その地位を自認する少

(42) J. Singleton, "Debating the nationalisation of the cotton industry 1918-50", in R. Millward & J.Singleton, *op.cit.*

(43) J.A. Hassan, "The water industry 1900-51 : a failure of public policy?", in *ibid.*,

(44) Addison, *op.cit.*, pp.279-292

(45) R.S. Barker, "Civil service attitudes and the economic planning of the Attlee government", *Journal of Contemporary History,* vol.21, no.3 (1986), pp.473-486

(46) N. Tiratsoo & J. Tomlinson, *Industrial Efficiency and State Intervention: Labour 1939-51,* (London, 1993), pp.153-170. また J. Tomlinson, "Mr Attlee's supply-side socialism", *Economic History Review,* XLVI, I (1993) pp.1-22. も同様の点を強調している。

数者の手を離れ，選出された代表者を通じて，人民という思慮のある存在のもとに置かれる。いま必要なのは，計画を「全体主義」として反対する野蛮な運動ではなく，民主的統制という新たな方法の展開，活用である。たとえば，議会は，政府の集権的計画に密接に活発に関与しなければならない。[47]」

VI おわりに

以上，近年の研究史を整理し，そのなかで明確な位置づけを得ていない，1930年代から1940年代にかけての英国の計画構想について，一つの展望を示した。個別には，事例研究を通じて論証されなければならない課題も残してはいるが，以下の点は指摘できると思われる。

1930年代の計画構想には幾つかの特徴がある。第一の特徴は，それらの構想が全国的な視野をもつものであったという点である。もう一つの特徴は，その構想が民間の運動という私的なかたちで検討が進められ，とくに中道的な運動，あるいは超党派的な運動として展開したという点である。第三の特徴は，それらの構想は理念的なものにとどまり，実践的な成果は見られなかったという点である。とくに都市計画の場合は技術的性格が強調されながらも，計画構想は目標を示すばかりで，実現に至る過程はあまり検討されず，課題として残されたままであった。

しかし，地域間格差などの問題によって，全国的な政策対応が必要とされるようになった。問題の所在を明らかにし，解決する手段として期待されたのは政策科学や社会工学などの科学であった。実践的手段としての可能性は1939年以降の戦時統制によって試されることとなった。専門家の台頭とともに実践に移された計画は技術的なものとして受容され，戦時連立政権のもとでの計画導入は超党派的なものとして受容された。このように，計画構想は実践の過程で次第に明確なかたちをとっていった。そのひとつの特徴は，一元的に決定され遂行されるのではなく，議会を頂点とする民主的プロセスによって調整され，決定されたという点であった。

1945年以降の労働党政権が築いた計画機構も，そのような協調的性格をひきついだものであった。計画構想の実践の成否を左右したのは，労働党の理念よりも，むしろ，その構想の技術的実用性や当事者間の合意であった。議会を通じての利害調整に代表されるような国家と地方行政，民間企業などが協議する仕組みを構築し，一元的国家統制とは異なるかたちで，戦後英国の社会生活に対する国家干渉は実現していったのである。

1930年代，1940年代を通じて指摘できるのは，まず，「計画」という用語が，構想する主体，時期，対象，実践の程度などにより，さまざまな性格をもつという点である。しかし，そのような多義性をもつ英国の計画構想の主流を占めたのは，一元的な強制力を伴う

(47) C. Mayhew, *Socialist Economic Planning,* (Discussion Series, no.1, 1946), p.21

ものではなく，民主的プロセスをつうじて「合意」を形成することを前提とした協調的枠組みとしての計画構想であった。その枠組みのもとで，国家と市民の関係がどのように位置づけられ，そのチャンネルとして議会や地方行政がどのように機能したのかという点については，本稿では充分に検討できず，その一端に触れたにとどまった。この問題については後日に期したい。とくに，戦時下においても，そのような性格が貫かれた点については，最近の「総力戦体制」をめぐる議論との関連からも，さらに検討される必要がある。[48]

（経済学部研究助手）

---

(48) たとえば，山之内靖「方法的序論　総力戦とシステム統合」山之内靖ほか編『総力戦と現代化』（パルケマイア叢書4　柏書房　1995）は，イギリスを含む「ニューディール型の体制」でさえ「巨大化した国家官僚制の支配をもたらしたし，また，企業や学校や医療その他のあらゆる組織において専門家を頂点とする中央集権的なハイァラーキーを生み出したという点で，民主主義のあり方において問題をはらむものであったといわねばならない。また，そこにおいては，官僚制的硬直化に対する批判的対抗力として期待される労働運動でさえもがすでに体制の一部として制度化されたのであった。」（同書 p.10）として，ファシズム国と反ファシズム国に共通する「システム社会」という一面を強調する。しかし，このようなシステム論は，英国の計画構想に見られる協調的性格を無視し，一元的統制との差異を解消してしまう危険性を内包しているように思われる。この点は，今後，実証的に検討されるべき課題であろう。