

## アメリカにおける産業委員会の形成と普及 — 制度経済学者J. R. コモンズの視点から

関西大学経済学部 准教授  
北川 亘 太

ジョン・ロジャーズ・コモンズ（John Rogers Commons、1862-1945年）は、実務的には、ウィスコンシン州知事の厚い信頼のもと、1900年代から20年代にかけて同州における革新的な立法と運営を担い、学術的には、制度経済学 institutional economics の創始者の一人といわれている。彼はこうした実務的・学術的に優れた業績をもつ人物であるものの、わが国ではあまり知られていない。当時のある新聞では州知事の「一人ブレーン・トラスト」と称され、世界が彼に向かって動いてきたと言われるほどウィスコンシン州において先駆的で卓越した仕事をし続けたコモンズは、並行して、そういった自らの経験を経済学に統合させようと試行錯誤を続け、1924年に『資本主義の法律的基础』、1934年に『制度経済学』を出版した。

報告者は、彼の主著『制度経済学』を翻訳した経緯から（2019年出版）、彼の理論的・実務的業績を深く知るに至った。本報告では、理論的・経済学的含意ではなく実践的含意を引き出そうとし、かつ、この大著の根底にあるアメリカ的思想（アメリカ的な民主主義のあり方）を浮き彫りにしようとした。

コモンズがアメリカの民主主義を担う中心的な制度として高く評価したのが「委員会 commission」（日本でいう独立行政委員会）であった。州レベルでは、1910年代にコモンズがつくった州委員会のモデル・ケースが諸州に広がった。連邦と諸州の両方で利害調整・合意形成のための機構として普及した委員会は、準司法的・準立法的・準行政的機能を備えた「アメリカ第四の統治機構」ともよばれるようになった。

本報告では、以下に挙げる4つの疑問について『制度経済学』から答えを引き出した。第1に、そもそも、経済的利害の調整における他の統治機構の限界、すなわち行政府・裁判所・議会の限界は何であったのか。第2に、これらの統治機構を補完する役割を担った委員会の機能と強みは何であったか。第3に、実際のところ、委員会における合意形成プロセスにおいて、利害の不一致はどのように調整されていたのだろうか。第4に、『制度経済学』における委員会についての事例では、合意されたルールの受容と実効性を何が支えていたのか。

これらの問いを検討するなかで、アメリカの民主主義、あるいは、今日の政治哲学という熟

議民主主義を成り立たせるための制度的前提、および、その民主主義の過程において心がけるべきこと、実現し得ることが明らかになった。それは、「調査」と「実験」、そして、重層的な対話（熟議）の重要性、「実行可能なものなかで最良なもの」の合意が形成される可能性、そして、参加・対話・実験・自発的な協力を促す「集団的精神」が形成される可能性である。

## アメリカにおける産業委員会の形成と普及 制度経済学者J.R.コモنزの視点から

2019年9月30日 関西大学経済・政治研究所 第235回産業セミナー

北川巨太

「合意形成と制度」研究班 主幹  
関西大学経済学部 准教授

### 1. はじめに

- そもそもジョン・ロジャーズ・コモنز（John Rogers Commons、1862-1945年）の制度経済学とは？
- どうして日本人の私がずいぶん昔（1900年代から20年代）に活躍したアメリカ人経済学者のことを研究しているのか？

## コモنزの制度経済学

- 価値（人時生産性、価格、企業価値など）の決定因を「単一」の要素（例えば「労働時間」や個人の心理学的な価値である「効用」など）に求める既存の考え方を退け、価値が、それらの要素のみならず、さまざまな「制度」（裁判所、議会、行政府、独立行政委員会、企業、銀行、労組など）の連動した集団的行動によって形成されるという見方を提示
- 価値は、過去の情報を参考にしつつも、将来を見据えながら現在において行動する諸制度（諸集団）によって生成される
  - 「集団的予測」にもとづく「将来性futurity価値」
- 制度は、問題の発生、利害の対立、調整、合意、運用上の解釈を通じて変化（ときに進化）する

- 制度の変化／進化に応じて、価値の「意味づけ」もまた変化／進化し、その調整の方式もまた、集団的行動における倫理の変化に応じて変化する
  - 無形資産の出現・認可・その意味づけの変化や反トラスト法の運用変化
- したがって、価値の理論は、進化的な制度経済学evolutionary institutional economicsになる

## 弟子たちの活躍

- 「35年間、フライデー・ナイトは、ジョン・R・コモنز教授の自宅での儀式的な夜であった。気に入られた弟子と客員著名人が議論し情報交換するために集った。今日、ワシントンD.C.でコモنزのフライデー・ナイト・クラブがおこなわれる。〔参加者は〕かつて**ウイスコンシンの学者の弟子であった政府職員約75人**である。……**彼らは、ワシントンの「ブレン・トラスト」の大部分を構成している。**〔「最近までルーズベルト大統領の経済保障委員会にいたエドウィン・E・ウィッテ」のほか〕アーサー・アルトマイヤー（労働次官補）、デイヴィッド・リリエントール（テネシー峡谷開発公社のdirector）、ジョージ・マッシューズ（SEC委員）他がいる。ニューディールの行政ポストに弟子を配置することについてジョン・R・コモنزは多くの点でハーバードのフェリックス・フランクフルター教授をはるかに上回っている」

（『マディソン・クラリオン・レコード』1936年8月25日、太字による強調は引用者、以下同じ）

## 一人ブレン・トラスト

「しかし、コモنزは、実際のところ、一世代前に政府の仕事をしていた。今日における彼とニューディールの関係は、父の関係というよりもむしろ父祖grandfatherの関係である。コモنزによって主張された政府改革は、ニューディールが力をもつずっと前に承認されていた法の一部に、すでになっていたのである。

〔かつての〕ウイスコンシン州知事、のちの合衆国上院議員、ロバート・M・ラフォレットのもとで働き、コモنزは、公務員〔法〕、鉄道規制、労災補償、労働時間立法、および、多くの他の社会改革が、ウイスコンシンだけでなく、この国において実施されるのを目の当たりにした。**ボブ・ラフォレットの改革運動〔十字軍〕のほとんどの経済学的・事実的基礎を提供したのが、まさしくジョン・R・コモنزであった。**彼は、のちのラフォレット上院議員の一人ブレン・トラストであった」

（『マディソン・クラリオン・レコード』1936年8月25日）

## ラディカル／マイルド・リベラル

「ジョン・R・コモズは、それ〔道〕が荒地だったときから、未知なる地を歩み、だから、彼がパイオニアなのである。今日、コモズの立ち位置は、きわめてマイルドなリベラルの立ち位置である。むかし、彼は、ラディカルといわれていた。しかし、動いたのはジョン・R・コモズよりもむしろ世界のほうであった」

（『マディソン・クラリオン・レコード』1936年8月25日）

## コモズの主著 1934年『制度経済学』

- 彼が約15年かけて執筆した約900ページの大著
  - 旧制度学派の理論的な到達点
  - 彼が約30年にわたりウィスコンシン州で進歩主義派のブレーンとして法案（公共事業法、労災予防・補償法、失業予防・補償法）を作成し、また、（労組に共感を寄せながら）政労使の利害を調整してきた経験を理論的に総括
- ただし、難解
  - というのも、この本では、経済学だけでなく、法学、倫理学、心理学、哲学にも分析が及んでいたり、理論に関する部分と実践的含意に関する部分が混在しているから

本スライドは宇仁（2018）をもとに報告者作成

- 邦訳が7年かかって本年に完了（全三巻、ナカニシヤ出版）
- 上巻 制度経済学の「方法」の概略と学説史
  - 2015年、中原隆幸訳（博士課程の大学院生であった私は下訳を一部作成）
- 中巻 価値を規定する諸原理（効率性、希少性、将来性）を説明
  - 2019年、宇仁宏幸・坂口明義・高橋真悟・北川巨太訳
- 下巻 集団的行動を説明し、また、ファシズム・共産主義を批判しながらアメリカが維持・志向すべき制度の調整方式を提示
  - 2019年、宇仁宏幸・北川巨太訳

本スライドは宇仁（2018）を一部参考にした

## 日米仏でのJ.R.コモンズ研究の盛り上がり

- 日仏
  - 2015年パリ International Conference Research & Regulation 2015
  - 2016年リヨン Monetary Institutionalisms in the French-Speaking World
  - 2017年京都 進化経済学会京都大会
- 日米
  - 2018年フィラデルフィア Association for Evolutionary Economics: AFEE 年次大会
  - 2019年名古屋 進化経済学会名古屋大会

- 日米仏
  - 2020年サンディエゴ AFEE年次大会
- ▶注目度が高まっている
- 進歩／革新を再評価したいというアメリカの政治的状況が関係か
- アメリカの産業民主主義の「モデルケース」に目を向け直そうとする機運か

## 2. 本報告で見ていきたいこと

- 以下の①～④の疑問について、J.R.コモنزの主著『制度経済学』から、どのような答えが引き出せるか



## 利害調整・合意形成における独立行政委員会の機能と強み

- 委員会commissionというしくみは、1890年代に連邦の州際通商委員会から始まった
- 州レベルでは、1910年代にコモンズがつくった州委員会のモデル・ケースが諸州に広がった
- 委員会は、準司法的・準立法的・準行政的機能を備えた「アメリカ第四の統治機構」ともよばれるようになった

- ① 経済的利害の調整における他の統治機構（行政・裁判所・議会）の限界は何であったか？
- ② 委員会の機能と強みは何であったか？

## ルールの実効性

- 委員会は経済的利害（大企業や労組）の組織化が進むなかで頻発するようになった集団的な（個人と集団／集団同士の）紛争に対処する役割を担った
- ③ 委員会における合意形成プロセスにおいて利害の不一致がどのように調整されたのか？
- 制度論では、合意されたルールが実効的に運用されるとは限らない点に注目する(Bush 1987)
- ④ なにが合意されたルールの受容と実効性を支えていたのか？

### 3. 労災を予防／補償する制度の形成

- 労災を補償するための保険と労災を予防するための取組みを組み合わせた労災予防・補償制度の形成と運営のプロセスを事例に、ウィスコンシン州産業委員会が構築され、機能する様子を見ていきたい

### 大企業の革新的な試み

- 1900年代から、USスチールなどの大企業は、頻発する労災を予防するために安全技師を雇い入れるようになった
  - 労災を予防する活動を通じて労働者を闘争的な労働組合の側から経営者寄りにすることができたから
  - 企業は生産コストや保険料を増加させずに、ときには減少させながら、そのような労使協調の効果を得ることができたから

## 調査、議論、法案作成

- コモンズは、鉄鋼産業の労災調査を監督するなかで、1907年に **USスチールの安全技師からこの活動をつぶさに聴取**
- 1910年にウィスコンシン州マクガバン知事から法案の作成を依頼されたコモンズは、アメリカ労働立法協会AALLと協力し、また、**ウィスコンシン州の労働組合や経営者を議論に参画させながら**法案を作成していった

## 安全精神の欠如

- ただし、その当時、州の多くの経営者のみならず、労働者にとっても、「**安全精神**safety spirit」（安全を大切にし、高めようとする意識）は、**全く自明ではなかった**
  - 当時の労働者たちには安全技師の安全向上策に素直に従うことを阻害する慣習（すなわち、危険を恐れていると同僚からみられることを極度に嫌うという悪弊）があったから
  - ▶ コモンズや州の安全技師たちは、労働者たちを「回心」させる伝道者の役割を担わざるをえなかった(上野 1997)

## 彼の法案にみられる制度的革新

- 彼の制度的革新は、労災予防法と労災補償制度を結びつけたこと
  - 労災補償制度は任意加入の相互保険であり、ある加入経営者の職場における労災発生が少なければ、その分だけ次期の保険料が引き下げられる（つまり安全が向上すればコストが下がる）というしくみになっていた
- このしくみは、この枠組みに参加するインセンティブを経営者に与えた

## 委員会の安全専門家たち safety expertsのふるまいかた

- 安全専門家たちは、追加的コストや産出への悪影響なく企業が実行できる労災予防策を発見することに努め、また、実行不可能な安全に関する制定法を刑事訴追によって強制しようとしていたかつての**工場監察官**としてというよりもむしろ**工場の管理者、技術者、労働者に対して継続的に助言を与える者**としてふるまった(邦訳、下、392頁)

- 安全専門家たちが主導し、地域ごとの「安全会議」と全州の会議が組織された
- **労災予防策を共有すること**によって保険料を引き下げうというインセンティブゆえに、経営者たちはこれらの会議に熱心に参加
- 会議の場は、並外れた安全精神を急激に発達させた
  - 経営者は、州政府が労災予防に強制力をもって対処する以上に、自分たちが労災を予防するためにはるかに多くのことを進んで成し遂げられることを示した

## もう一つの制度的革新

- コモンズが成し遂げたもう一つの制度的革新は、これらの**法律や制度を新設の産業委員会の管轄下に置いたこと**
- **技術の急速な発展**とそれに伴う**専門性の急激な高度化**
- 工場の安全を高めるには議会による立法・法改正と行政府による執行という従来のやり方では十分に対処できなくなり、委員会を中心に据えたシステムが必要とされた(Harter 1962, p. 100)

- 労働現場の危険を排除するための既存の法律では、求められる安全装置や安全規則、予防措置が明記されていなければならなかった。技術が急速に発展するなかで、そのような**法律はすぐに時代遅れ**になった。しかし、技術の発展に合わせて迅速に法律を改正することはできなかった
  - 生産コストの増加を恐れる経営者が法改正に強固に反対したから
  - 急速に技術が発展するなかで安全を高めるには高度な専門性が必要とされるが、その専門性を法律家や立法者は有していなかったから

- 議会と行政府のこうした限界に比べて、産業委員会は、法律に準ずるルールを以下の手続きで改正するので、**高度な専門性を発揮でき、迅速にルールを改正でき、しかも、その改正手続きの中で利害をより上手く調整することができた**

## 総勢二百名ほどの専門的スタッフ

- 産業委員会の構成
  - 委員と専門調査員
  - 委員によって任命される「諮問委員会 advisory committee」
- 諮問委員会には「経営者、労働者、医師、技術者、建築技師、経済学者」など「総勢二百名ほどのスタッフがいる。健康、安全、労災補償、児童労働、労働時間、さらに最近では失業補償」の事柄が、調査・事実認定・判定される(邦訳、下、191頁)
- 諮問委員会は、「規則や規制のすべてを起草し、長文細目にわたるこの法律の条項を経営者と労働者のために解釈し、この州の経営者がこの法の下で自主的に行動するよう宣伝活動さえ行う。【産業】委員会自体は実質的には認可する機関にすぎず、諮問委員会の「勧告」に適法性を授与していた」(邦訳、下、382頁、太字による強調は引用者、以下同じ)

## 共同行動による起草と改訂、ゆえに実行可能で受け入れられる

- 諮問委員会の提案に基づく産業委員会の「諸命令は、当該産業の技術について無知な議会や法律家ではなく、**経営者と労働者の共同行動によって起草**された。また、諸命令は、**さらなる経験に基づいて、もとの命令を作成した同じ委員会が改訂**できた。そして、何よりも諸命令は、**経営者と労働者の双方にとって、実行可能workableで受け入れられるacceptable**ものであった」(邦訳、下、393)

## 20年間の経験から

- 「この間〔20年〕、労災を防止する**安全精神**と教育体制を発達させるための運営体制が確立されただけでなく、対立する利害をもつ諸組織の代表の間での**共同交渉システム**が、調停者としての州政府の行動をともなって確立された」(邦訳、下、394)

## 組織化された労働者としてならば対話可能

- ただし、工場現場の労働者たちは、当初、**管理職側と話すのに気おくれしていた**
- しかし、職場の安全委員会safety committeeという場において「**労働者たち**」としてならば、しかも、安全という労働者に関心のあるテーマについてならば、**労使の対話は可能**であった
- 安全運動の中から職場委員会という産業民主主義の萌芽が生まれた。それと同時に、労使の対話のおかげで「マスとしての労働者たち」は安全運動に理解を示した
- このように、**安全精神と産業民主主義という2つの原理は相互促進的な関係**にあった(上野 1996)



## 4. 失業補償法の形成プロセス

- 1932年ウィスコンシン州失業補償法が成立するまでのプロセスを事例として取り上げながら、約20年間運用されてきた制度（州産業委員会）が革新的な合意の形成にどのように関係したのかをみていきたい
  - なお、失業補償法を成立させたのは合衆国でウィスコンシン州が初

## 労災予防を失業予防に応用

- コモンズらの失業補償法案はヘンリー・ヒューバー州上院議員によって1921年にウィスコンシン州議会に提出
- この「ヒューバー法案」は、労災予防法を失業予防に応用させたものであった。この法案は、**産業ごとの共済保険制**であり、雇用主が毎月の保険料を失業補償基金に積み立てる**雇用主単独拠出制**であった。失業予防は、**もしある雇用主が解雇する従業員数を減少させたならば、その雇用主の保険料が引き下げられるというしくみ**、つまり「経験料率」によって成り立っていた

## 州の経済状況が法案への関わり方に影響

- この法案は1920年代のすべての会期において州議会に提出されたものの、この時期は好況であったために全て廃案になった
- 1929年に始まる大恐慌によって州経済は悪化の一途をたどった
  - 失業補償のしくみは、失業者の救済と失業の予防にもとづく景気回復という見通しの中で議論されるようになった

## 教え子に委ねる

- 失業補償法を成立させる好機が到来したとみたコモنزは、法案の作成を教え子でありウィスコンシン大学教授になったポール・ラウシェンブッシュに法案の作成を委ねた
- ラウシェンブッシュらの案は、ハロルド・M・グローブス州下院議員によって1931年に州議会に提出

## 雇用主に配慮した法案

- この「グローブス法案」は、ヒューバー法案よりも雇用主に受け入れられやすい内容
  - 産業別ではなく**企業別勘定**の採用
    - 雇用主が自らの従業員の解雇のみに責任を負うしくみ
  - 拋出率の上限を設定
    - これは**経験料率の変動幅が制限**されるということであり、したがって、失業の予防を強く意図したヒューバー法案の仕組みからグローブス法案は若干の距離をとったことを意味する

## 別案が労組から提出される

- ウィスコンシン州労働連合WSFLは、ヒューバー法案の企業別勘定の有効性に対してやはり雇用主責任が限定されるという理由から疑義をもち、産業別勘定の案を作成
- この「WSFL案」は、ロバート・A・ニクソンによって同会期に提出

## 法案準備のための「暫定委員会」での議論

- 議会より法案の準備を任された暫定委員会には、WSFLの代表やウイスコンシン製造業者協会WMAの代表らが参加
- **暫定委員会における論争のなかでWSFLは、失業補償法を成立させるためにはラウシェンブッシュらと妥協することはやむを得ないとして、ニクソン法案からグローブス法案の支持へと自らの立場を転換**
- 雇用主の意見を代表するWMAは、立法自体に強固に反対し続けた。この意見は、暫定委員会の報告書において**少数意見として記された**

## 雇用主の一部が立場を転換

- 1931年の特別会期においてグローブス法案が再提出され、公聴会が開始
- この時点で雇用主の一部は、**もはや失業補償法の成立は避けられない**と考え、雇用主の裁量権を可能な限り盛り込んだ法案を成立させようと画策
- この雇用主たちは、いくつかの例外や付帯条件を盛り込むことを条件に**ラウシェンブッシュらと妥協し、グローブス法案の支持に回った**
  - 例外とは、たとえば、**自主的な失業補償プランを導入している企業にこの法律を適用しないこと**
  - 付帯条件とは、1933年6月1日までに20万人の労働者が企業の自主的な失業補償プランに包摂されたならば、この法律の発効自体がなくなるという条件

## 諸利害が態度を変える

- 「製造業者協会〔WMA〕は法案には反対していたが、このように態度を改め、別に提案された諸法案よりもまじだとして、最終的にはこの法案を受け入れた。ウィスコンシン州労働組合連合も同様であった」（邦訳、下、371頁）

## コモنزの当初案からの変容

- この修正されたグローブス法案は、下院でのさらなる修正を受けたうえで1932年1月に成立
- 成立した失業補償法は、産業別勘定ではなく企業別勘定を採用し、また、経験率料の変動幅を圧縮した点でコモنزが作成した1921年のヒューバー法案からずいぶん異なるものになった
  - 成立した失業補償法は、**雇用主に失業を予防するインセンティブを与える性格をヒューバー法案よりも弱め、失業した労働者に補償を与えるという性格が強調されている**から

## コモンズはそれを全く批判せず

- しかし、失業補償法が被ったこうした修正についてコモンズが批判や不満を述べた箇所は『制度経済学』には全くみられず、それどころか、この法案の成立プロセスを誇らしく描いているようにみえる
- その理由は、彼が法制化を評価するときの基準が、自らのプランが法制化されたか否かではなく、**法制化のプロセスにおいて共同交渉システムが機能したか否か**であったからであろう

- コモンズは、共同交渉システム（ここでは利益団体の代表からなる暫定委員会や公聴会といった法制化プロセスにおける討議の方式）が、有効に機能したと評価した
- たしかに、「利害対立」という観点からみると、利益代表が妥協に至った理由は、労組にとっては大同団結することによって何よりもまず廃案を回避したかったからであり、雇用主にとっては、もはや成立が不可避であるとみて雇用主の裁量権を可能な限り盛り込みたかったから
- しかし、コモンズによると、この利害対立が妥協に至る過程を支えていたのは、ウィスコンシン州の政労使に共有されていた、共同交渉システムについての以下の信念であったという

## 共有信念が交渉の物別れを防いだ可能性

1. 共同交渉システムがルールを形成しそれを運営するしくみとして有効であるという共有信念
  2. ルールについての妥協が成立した後は、対立する諸利害はいずれもそのルールの運営に積極的に関与するであろうという共有信念
- WMAに代表される雇用主、別の立場をとる雇用主、WSFLが、審議プロセスから離脱せず、最終的にグローブス法案の支持に回りその法律を共同管理することに同意したという転換は、もちろん利害に関するそれぞれの思惑があつてのことであるが、この共有信念があつたからからこそ可能であつたことでもあろう

- 「これら〔ウィスコンシン州産業委員会、同州製造業者協会、同州労働連合〕三者は、およそ十年から十五年もの間、協力してきた。失業補償および失業防止法の施行に当たっては、三者が協力するであろうことが実質的に想定されていた。この想定は、この法に明記されていなかったにもかかわらず、そのとおり実現した。こうした確信は、事例の性質上、成文法に記すことはできなかつた。しかし、こうした確信が、ウィスコンシン州において二十年にわたり労働行政の「不文法」であり続けていなかったならば、この法律は制定さえされていなかったであろう。……〔失業補償法は〕部分的には最低基準のある**授權法**であり、ウィスコンシン州〔産業〕委員会、同州製造業者協会、同州労働連合による、**共同運営**が期待されていたし、三者ともそれを望んでいた」（邦訳、下、380-381頁、太字による強調は原典のまま、下線による強調は引用者）

## 5. 冒頭の疑問の答えを整理する

### ① 経済的利害の調整における他の統治機構（行政・裁判所・議会）の限界は何であったか？

- 頻発する集団的・専門的な問題（集団的な利害が絡み合い、かつ、高度に専門的な問題）に迅速に対処することができず、また、ルール（法規・判例といった法）をつくったとしても、組織化・専門性・技術の発展によってさらに新しく生じる問題に対処するためにそのルールを迅速・柔軟に変更することができなかった

### ①-1 行政府

- コモンズは行政府の限界を述べていないが、『制度経済学』の最終章（邦訳、下、421-458頁）では、イタリア、ドイツ、ロシアを具体例に、行政府の長が独裁化し、その独裁者が、頻発・複雑化する経済的利害の対立による議会の機能不全を理由に議회를廃止するという危険性を指摘している



## ①-2 裁判所

1. 諸個人の問題を取り扱うことに長けているが、諸集団（例えば法人）にはその旧来の思考方式を適用することができなくなった
2. 司法府の役割は「通常人common man」の慣習を管轄下の主体に強制することであるが、その水準の義務を課すだけでは労災を十分に予防することができなくなった

## ①-3 議会

1. 選挙区から選出される代表が諸産業の諸利害を代表していない
  - そもそも選挙区と諸利害の支配圏が異なる
2. ロビー活動が立法府に強い影響を及ぼしている
  - 「普通選挙権と経済的利害対立の現代世界において、議会は疑いなく信用を落としている。ロビー活動は、ある意味、議会よりも代議制的である。ロビー活動は経済的利害を代表するが、議会は個人の寄せ集めを代表する〔にすぎない〕」(邦訳、下、451頁)

## 議会の役割

- 議会は、「一般的法律と行政の一般的な基準に関わる領域」という「力を発揮できる領域に自らを限定することを学んでいる」(邦訳、下、454頁)
- 議会の役割として非常に重要なのは、議会が「**自主的アソシエーションに与える保護**」(邦訳、下、454頁)
  - もしロシアとイタリアのように議会が廃止されると、自主的アソシエーションが認可されなくなり、ファシスト・コーポレーションのようにアソシエーションへの参加が強制され、その代表は独裁者によって選ばれることになってしまう
- ▶ 議会は諸利害の複雑な対立から距離をとり、上記の役割に集中すべきであり、その一方で、そのような対立を妥協させる役割を引き受けるべきなのが委員会である

## ② 委員会の機能と強みは何であったか？

### ②-1 「調査investigation」

- 委員会は調査を通じて、「社会的精神に富んだ」企業群がすでに実践している進歩的なビジネス・労働の慣行（「**ベスト・プラクティス**」）を発見する
  - 進歩的な慣行とは、より公共目的にかなうもの、例えば、安全を高める、効率性を高める、雇用を安定させることに寄与する慣行

## ②-2 「実践可能な最良の理想主義upper practicable limit of idealism」の合意を形成

- 調査で発見された諸事実とベスト・プラクティスを参照しながら、諸利害の代表は、折衝を経て「理想的なものの実行可能な上限」を合意し、ルールとして運営する
- 「進歩」という観点からみたとき、**愚かしいものを「通例的なordinary」ものへと改善させる**という裁判所の判決よりも、**平均的／平均を下回る活動体を、平均を上回る活動体の水準にまで引き上げる**という委員会の合意のほうが、より望ましい決定  
➤このような決定に到達できることが委員会の強み

## ②-3 「主権力sovereign power」の付与

- 委員会に参加している諸利害（の諸代表）は、合意されたルールを共同で運営する
  - 議会／委員会は、合意されたルールに主権力の一部を付与することによって、そのルールの運営に携わる諸利害に権限と裁量権を与える
    - 委員会は「政策上の細かい問題への対処と政策の執行を続ける」（邦訳、下、454頁）
- こうして、議会／委員会は、**社会統治に、すなわち秩序を維持し、公共目的を達成するための活動に、民間の諸利害を組み込む**

## ②-4 「実験experimentation」

- すばやく試行錯誤できる
  - 「調査」→諸事実と「ベスト・プラクティス」の発見→それらを参照しながら、諸前提・仮説・ルールを形成→共同での運営（経験を通じて知識が高まったり、諸利害に共有される信念が形成される）→効果の「検証test」→諸前提・仮説・ルールの修正→共同での運営…
- ▶ 委員会は「社会的プラグマティズム」をよく体現した統治機構

## ③ 利害の不一致がどのように調整されたのか？

- 関係者の自発的な気づきを促すさまざまなレベル（職場、地区、地域、州）での**コミュニケーション**（組織化、折衝、教育、広報、世論喚起）が**「選好」の意味づけ・重みづけを変化させた**

### ③-1 安全法

- 高い水準の安全対策の旧来の意味づけ **余計な「コスト」**
- 新しい意味づけ 高い水準の安全対策は、突発的なコストを抑制するだけでなく、**労使信頼を高め、ひいては生産性を向上させる**
- コモンズがインセンティブの制度（相互保険）を構想したことがこの意味づけの変化を促した

### ③-2 失業補償法

- **コミュニケーション（法案の協議）を通じて認識される、変動する状況下での「利益」**を高めるために、あるいは、より悪い結果を避けるために、諸利害は態度を刻々と変えていった

#### ④ なにが合意されたルールの受容と実効性を支えていたのか？

##### ④-1 「制裁」ではなく「誘因」を、「強要」ではなく「説得」と「理解」を重視するやり方

- 自発的に参加する**インセンティブ**をつくる制度
  - コモンズが考案した相互保険の保険料率の仕組み
- 強権的な工場観察官は経営者に**助言**する安全の専門家に宗旨替え
- 強制法は最終段階
  - ベスト・プラクティスの発見 → インセンティブの制度（相互保険）をふくんだ任意参加の法律の施行 → 良好な結果 + 広報・教育 → 加入企業増 → 強制的な法律の施行

##### ④-2 約20年にわたる共同管理の経験

- × 「社会的責任」という抽象的な責任の話
- ○ **コミュニケーションの範囲での責任**
- 共同管理を通じて、自分たちが折衝して合意したルールにはさすがにコミットする（それを運営する・それに従う）というせまい責任感が自分たちと相手方にはあるという信念が形成された
- ▶ 次も相手方はそう動くだろう／自分たちもそうしなければならぬ、という**集団的・相互的な期待**が形成されていた

本スライドは科研費基盤研究（C）「J.R.コモンズ『制度経済学』と新発見された1928-29年草稿との比較分析」2019年9月14日研究会での議論の成果を活用した

#### ④-3 多層的・並行的なコミュニケーション

- 前述のコミュニケーション（折衝、教育、広報）が諸利害の選好変化と自発的な参加と協力をもたらした
  - コモンズや安全専門家たちの**宣教師さながらの熱心な説得**
  - さまざまな水準での**コミュニケーションの場の組織化**
    - 職場の安全委員会
    - 地区や地域ごとの安全協議会
    - 州全体での大会
  - 経営者が自発的にこの法の下に入るように誘導するための委員会による**キャンペーン、世論喚起活動**
- ▶ **自発的に協力するという集団的精神**（本事例では安全精神と雇用精神）が形成された

#### 経済学者が許容できない概念

- 「精神」という用語は、古典派経済学者、快樂主義経済学者、共産主義経済学者、その他の経済学者にとって許容できるものではなかったが、それは彼らの理論が、メカニズム、有機体、機械の類推から生まれたからである。しかし、実際に使われた用語である「安全精神」は、労災防止のために意識的な集団的努力に参加するすべての人々の間で自生的に生じたものである。「精神」という用語をそのように使うことは、集団的行動を研究する者にとってのみ可能である。このことは宗教の復活と幾分か似ている。わたしはまさに、諸個人を激情と愚鈍から「適正さ」へと転換させるに当たって集団的な経済的圧力が宗教の復活よりも影響力が強いと、しばしば述べてきた」（邦訳、下、395頁）

州産業委員会の形成と運営を総括する文脈で  
コモンズは集団的精神とルールの実効性の関  
連を次のように述べた

- 制定法〔1911年労災予防法〕が効力を発揮するためには、「安全精神」……を生み出すことを目的とする、諸利害をもつ諸組織の積極的な集団的行動をとまなわなければならない。**この自発的な協力という「集団的精神」なくして、いかなる法律も実効的とならない。**そして、驚くべきことに法的強制はほとんど必要とされずに、……その運営に関して、対立する諸利害関係者を組織することによって、自主的な集団的精神が積極的に生み出された〕(邦訳、下、395頁、太字による強調は引用者)

- ウィスコンシン州でアメリカの歴史に残る仕事を成し遂げた制度経済学者の著作からみえてきたのは、ある「要素」(効用、利益、労働時間など)や「個人」から理論を構築しがちな「正統な」経済学者が許容できるものではない「集団性collectivity」が、ルールの受容と実効性を支えていたことであった



## 6. 論点の提示 現代日本における合意形成のための制度

- フランス人の現代制度経済学者 セバスチャン・ルシュヴァリエは次のように日本政府における制度変化を表現した
  - 「行政レベルでは、官僚多元主義の灰のなかから、新たな調整様式が出現している。二〇〇一年の行政改革のなかでも、首相を支える内閣の機能強化に特に注意を払うべきであろう。これは、実際に官庁の権力を削ぐものであり、調整の役割を大蔵省から内閣府に相当程度移すものである。この新しい役割は、多くの点において、官僚多元主義の論理とは対照的に集中化の傾向を示しており、首相を補佐する制度が強化された。顕著な例は、郵政改革を行った小泉政権下で、経済財政政策担当大臣を務めた竹中平蔵である」

- 「また、首相直属の諮問委員会の設置についても言及すべきであろう。なかでも影響力が強かったものは、関係閣僚、企業経営者、学術経験者から構成された（**しかし労働者と消費者の代表は除かれている**）**経済財政諮問会議**である。……首相自身が、これら新たな権力手段の有効性を左右する。たとえば、小泉首相はそれを活用したが、彼の後継者である安倍首相〔第一次安倍内閣〕、福田首相、麻生首相はあまり活用しなかった」（ルシュヴァリエ 2015、108頁、太字による強調は引用者）」

## 7. 参考文献

- Bush, Paul D (1987) “The Theory of Institutional Change,” *Journal of Economic Issues*, Vol. 21, No. 3, pp. 1075–1116.
- Harter Jr., Lafayette (1962), *John R. Commons: His Assault on Laissez-faire*, Corvallis, Oregon: Oregon State University Press.
- セバスチャン・ルシュヴァリエ(2015)『日本資本主義の大転換』新川敏光監訳、岩波書店。
- 上野継義 (1997) 「革新主義期アメリカにおける安全運動と移民労働者——セイフティ・マンによる『安全の福音』伝道」『アメリカ研究』第31号、19–40頁。
- 宇仁宏幸(2018)「制度経済学からみた現代資本主義」大阪哲学学校講演資料（大阪経済大学、2018年9月8日）。