

40年代初期における連合王国のマンパワー政策

鈴木 則稔*

The Manpower Policy of the United Kingdom in the Early 1940s

Noritoshi SUZUKI*

Abstract

In the first phase of the Second World War, the United Kingdom failed to successfully adjust the labour forces, not only to the crisis in the military service, but also to the shortage of workers in industry. This paper describes the evolution of the British manpower policy in their war economy by referring to the official reports and explains the crucial issues in their experiences.

キーワード：マンパワー、英国、第二次世界大戦

はじめに

この稿は、第二次世界大戦初期における連合王国（United Kingdom、“イギリス”、以下、英国と表記）の人的資源管理、マンパワー政策を要約紹介するためのものである。このテーマに触れる端緒は、経済学者ケインズが対峙した状況を知ることであった。しかし、英国は、米国と違い国家的危機に事前に対処する法的制度的準備（マニュアル）が体系化されていない国であったこと、天然資源に恵まれない（石炭など例外として）経済であること等から、ドイツの攻勢に対処するまでに様々な問題を乗り越えねばならなかった。そのためこの事態への彼らの対応自体を要約し、かつ紹介すべき価値あるものと

考えた。今回は、当時の英国政府の公式報告（参考文献欄参照）からマンパワー部分を引き出し要約しかつ概観し、日本人に紹介することを目標にまとめたものである。よって数値、数表などはすべて、参考文献（とりわけ報告書“British War Economy”）に依拠している。異常な状況下で英国民と政府がどう反応をし、何を行ったかを知る資料としたい。

1. 開戦期のマンパワー - 応急策

1.1 マンパワー - の概況

1.1.1 軍事動員

40年5月に、英国軍はダンケルクで敗退する。しかし、この大英帝国の最も困難な時期における重要課題は、兵力動員ではなく装備

* 情報コミュニケーション学部情報メディア学科、Tsukuba Gakuin University

つまりモノの不足であった。労働力から言うならば、兵器を造る人材の確保と現場におけるその配置をいかに効率的に行うかという問題の処理がより重要ということである。しかも、労働力の一部を兵力として割くという制約条件下で行わなければならなかった。よって、マンパワー問題は、産軍間の配分及び産業内配分をいかに効率的に行うかという、二つの問題に分けられる。

1.1.2 軍産バランス

軍事と産業のバランスはどうであったか。この時期英国は16歳から40歳までの男子労働人口を約900万人持っていた。当時の産業面での人員確保構想である“Schedule of Reserved Occupations (以下SRO)¹⁾”においては、このうち約530万人(59%)が産業内にとどまるべきで、残り370万人(41%)の範囲が兵力として使用可能であろうとされた。実際、ダンケルク直後つまり40年7月までは、この範囲でやりくり可能であった。そのため、産業側から見ればまだ大きな制約を軍事サイドから受けていなかったことになる。現実には兵力にとられた人員はSROで要請された量の約半分である。しかし、戦争の急迫により、この計画自体が色あせたものになりつつあった。

1.1.3 新規の開拓

開戦直後の1939年夏から1940年秋頃までの間に掛けて兵力は約150万、民間防衛兵力は約25万増加している。一方産業労働力(男女)のうち減少したのは50万にすぎない。実はこの時期英国では労働可能人口が15.9万人増加している。このうち10万人は海外からの純移入(帰国者と難民)である。さらに、労働力人口のうち、現実に働きうる数も男女双方について増加した。それは、退職者、学生、学校をやめた若者、各地域の私的使用人、家庭内婦人など“労働部門”の労働可能

者を雇用に引き入れたからである。一国全体では、この時期に労働人口自体が92.6万人増加している。加えて、失業者は60万人減少し、以前の半分になっている。結局、兵力+市民防衛+産業労働で総計155.1万人の増加(男子102.7万人、女子52.4万人)となった。海外からの流入+働かなかった人の変化(働く気がなかった者の一部+失業者の一部)によって、マンパワーを新たに作り出したのである。

1.1.4 産業間と産業内の労働配分

以上で見たように、100万人超規模の新たなマンパワーを創出した一方で、産業内に雇用される人数だけを見ると50万人減少している。これは、それ以前の産業には、まだ効率化の余地があったことを示唆している。ここで重要なことは、同一産業グループ内部でのより良い労働配分という手段があったということである。そもそも、戦争開始期において労働配分がグループ別にどのように行われていたのかを示しておこう。ただし、グループ分けは次のようなものである。グループをG1、G2、G3に三分する。この分類で、当時の労働力配分は表1の状態であった²⁾。

G1 = 金属、金属加工、機械、化学、航空機、自動車、造船、船舶修理、爆薬、石油

G2 = 船舶輸送、内陸輸送、石炭、農業、鉱業、公共サービス

G3 = 建設、配送、飲食物、食糧取引、繊維他一般消費者向け、商業、銀行

表1に記された方向性は、戦時としては妥当なものであるが、量的変化は意外と小さ

表1 産業別配分割合

単位(%)

	男		女	
	1939/6	1940/6	1939/6	1940/6
G1	20	24(+4)	11	13(+2)
G2	31	32(+1)	12	14(+2)
G3	49	44(-5)	77	73(-4)

い。しかし、問題を考えるには労働の質的面も見逃せない。仮にグループ間再配置が不十分でも、労働者は新しい配置先で訓練を受け適応し高い生産力となり得る。また、同一グループ内部でさえ、多くの労働者が様々にシフトしている。工場に対する政府調達には材料供給や仕事内容も変える。それに応じ、同じ生産プロセス内でも労働配分は変化するであろう。

1.1.5 熟練労働者問題

産業全体から見れば、その変化は小規模かもしれないが、当初計画としての労働力の産業間配分問題はきわめて深刻であった。配分の調整は“各省間調整委員会”(通称 Wolf 委員会)に付託されることになった。これは供給省(Ministry of Supply = 以下 MS と略)が主催し、空軍省、海軍省、通商委員会、そして議長を出す労働省(Ministry of Labour = 以下 ML と略)の各代表からなっている。研究対象は軍需産業全般ではなく、金属とエンジニアリングすなわち、造船と航空エンジンなど工学系の分野に絞られていた。検討の結果、次の数字が提出された。当時の必要軍需を達成するための労働力に、「国内民間需要プラス輸出」向け生産に必要な労働力を加え、純粋に追加を必要とする要因を算出すると、39年7月を基準とすれば、

40年9月までに：男子75万人+女子58万人
= 計133万人

41年7月までに：男子136.5万人+女子81.5万人= 計218万人

ということになった。つまり、二年以内に第一時大戦時に達成した三倍の拡大を求められたのだ。が、それをどのように達成するか具体的な内容については充分検討はなされなかった。調整委員会は達成の可能性より、目標を掲げて見せただけでも推測される。当局の生産計画などいずれ削減されると考えていたようだ。また、当局も一般産業から軍需産

業への補助が期待できると考えていたようである。確かに労働力を一般産業というプールから取り出すことはできるかもしれない。しかし、それは非熟練労働力についてであろう。ここで、極めて重要な問題、熟練労働力の軍需防衛産業への確保というハードルが浮上する。熟練労働者に対する需要はかなり重いものになった。委員会の推定では、「40年9月までに69万7千人 = +31%の増加率、41年7月までに129万6千人 = +70%の増加率」である。委員会は、これに対し、熟練者の分散化(あるいは希薄化 dilution、一カ所に集中させず均等配分すること)と、トレーニングによる非熟練労働者の質の改善、を提案している。しかし現実の具体的対応策を示すことはなかった。

その後で、この高めの数字目標は見直すべきという方向が出された。なぜなら、軍需製品の生産目標達成のために強いられる民間の負担が莫大だからである。兵器産業ではないが戦争遂行に極めて重要な産業にも打撃を与えると予想されるからである。再調査で多くの当て推量があったことも指摘された。当時の政府統計は、産業全体でも軍需産業でも、正確な労働需要を予測するのに充分でなかったことも判明した。ただ、過大な数字のおかげでマンパワーを議会などが強く意識し、根本的対応の重要性を強く当局者に印象付けた。

1.2 緊急時の政策

1.2.1 政策の課題と対応の遅れ

マンパワーの数的状況は前段に示したようなものであった。ところで、マンパワー政策の課題もちょうどその区分に対応するように、兵役の調達、“軍”と“産”のバランス、産業労働力の効率配分および拡大ということになる。このうちとについて英国では先の大戦の経験が生かされていた。また、の軍産間均衡を保つ手段としては、

前出の SRO があった。そしてこの二つの手段はともに ML の管轄下にあり、実績は前節で示した通りである。しかし には問題があり、実際解決に苦労したこともすでに指摘した。

最大の問題は、 のような問題を担当する省と管理する手段を英国自身が持っていなかったことである。1922年にそういったことについて議論しようと提案がなされたが、組織労働者によって産業徴用が受け入れられると誰も思っていなかった。また、別の人々は行政的コントロールは不要であり、“Individualism (「個々人主義」と訳しておく)”こそが仕事を促すのだ、と主張していた。

では、この個々人主義をうまく機能させるものは何か。一般の経済学的発想では、戦争によって需要が拡大した産業とそうでない産業の労働需要に差が出て、市場メカニズムつまり賃金の変化を通じ、自然と前者に労働力が引きつけられると考える。しかし、拡大する需要をさらに加速させることは、当時の反インフレ政策という当時の枠組みの中では限界があった。このようなことで、事態の深刻さが浸透しない戦争初期は、行政官、エコノミストともに個々人主義、つまり管理されずとも、国民の判断によって理想が達成できると考えていた。先述の MS による計画は軍需産業の膨大な労働需要を訴えていたとは言え、フランス降伏時まで、専門家の心配の種は労働の希少性ではなく、産業の労働吸収力の小ささであり、かつ、現実に余り下らない失業率であった。危機感は少なかった。

1.2.2 急迫のサイン

ただ、例外があった。熟練労働である。これは、本当に希少であった。この問題で MS は悲鳴を上げていた。MS と当時の責任者ビーヴァーブルック卿 (Lord Beaverbrook) は戦争産業 (War industry) が余り拡大しない最大の理由は、熟練労働者不足によるものと

断じていた。彼らは、仮に 2 ~ 3 万人の熟練労働者が緊急欠員を埋め合わせてくれれば、更に数十万人の非熟練労働者が産業に吸収されると主張していた。

無論、熟練労働だけが唯一のボトルネックではない。軽金属の不足、重要プラントやフロアスペース不足問題もあった。さらに、40年夏に至っても法令に基づく工場がやっとふたつだけという状態など、行政管理能力不足が大きな制約となっていた。しかし、熟練者の不足が最大のネックであったと考えられている。

熟練者不足は例えば、各工場や各省庁までが互いに“密猟者”となっていたことから伺える。空軍省などはそう名乗って自慢していた。つまり、経済学の原理に従って、熟練工もより高い報酬を求めて渡り歩くのである。トラブルの省庁が ML に泣きついた。そこで策が色々考えられた。まず熟練者の養成で、政府は専門技能トレーニングセンターの人員増加を考えた。しかし、40年の4月には各センターの半分は空であった。ML の担当者はこれを失業者リハビリの場としか考えていなかった。それで良しとしていたらしい。平時のこのような社会政策ではなく、戦時の生産政策としてこのセンター活用を真剣考えさせたのは、40年夏のダンケルク撤退に象徴される危機的状況以後のことであった。

1.2.3 強制と躊躇

雇用者、労働者、当局の三者は、労働の代替や熟練者分散化を急ぐことが肝要であることで一致していた。ただ、目的達成のためには組合が労働慣行緩和を受け入れねばならなかった。一方組合は熟練者組合員の市場価値を守ろうとしていた。

ML があまりゴリ押しをしなかったため、労働慣行協定の緩和が39年夏には Amalgamated Engineering Union と Engineering and Allied Employers' National Federation との間

で決められた。しかも ML はこの新協定の実行には慎重であった。従って、他の機関もこれに倣っている。ML は口では「必要とあらば介入する。」と言っているものの、雇用者と労働者の良い関係を壊したくないというのが本音であった。さらに当時、最初に協定を実行するのは MS だろうと言われていたが、MS も口火を切る責任を阻んだ。先の大戦の経験では、管理者が不退転の決意で工場に対する権利行使をしなければ、スピードと効率をもって労働の分散化はできなかった。だが40年5月まで、どの政府機関も、戦時内閣（War Cabinet）が本来とっている政策上の責任を負うことなく過ごしてしまった。

熟練者の再配分はまた、地域間でも行わなければならなかった。ここでも MS と ML の間に論争があり、またしても行動が決まらなかった。MS と他の生産関連省庁は ML に対し、工場間だけでなく地域間でも熟練者を再配置することを制度化するよう再三要求していた。人を仕事の方に移動させることを求めてたのである。しかし ML は MS 等に対し、仕事を人に合わせるように要求してきた。ML は、生産担当の各省庁で、次の二つの試みが成功すれば広範囲の人的移動は不要と主張した。労働の余っている地域に新工場をできるだけ作る。可能な限り多くの下請けを用いたり、その分散化につとめる。

ML は MS に傘下の地域委員会を通じ、大量の熟練者を戦争用生産に使用できる最少の企業群を探してもらいたいと希望していた。小さくてもきめ細かく使えばよいという発想であった。しかしその機会はなかった。MS の動きは遅く、その命令は大きな企業に集中していた。むしろ、工場の一部は MS によって逆に労働の少ない所に配置されてた。ただ、MS 等が ML の希望通りに動いてもなお熟練者の再配置が必要であることに変わりなかった。

1.3 マンパワー政策の転換点

1.3.1 “密猟”

以上のように、当局内部の都合と公共政策がうまく合致せず、足の引っ張り合いが続いた。前出の“密漁”の深刻化も労働問題急迫化の象徴であった。これは、マクロ経済においても賃金をつり上げることでインフレスパイラルを煽りもした。産業界の無政府状態を作り国家的危機ともいいうる状態をもたらした。そもそも戦時には労働のモビリティが求められる。が、それは労働が“正しい”場所にあることを前提としているのであり、移動後の労働はある程度その場にとどまることも大切であった。

“密猟”つまり引き抜き合戦はいずれのサイドにとって良いことではない。軍需関連省庁は法的措置（“移動自由資格”の認定などで工員の労働力を、より高賃金のところに売り込む自由を削減すること）により、この無政府状態を押さえ込もうとした。しかし、結果はあまりの“密猟”の多さにより手に負えずトラブルを増したただけであった³⁾。

ML は議会に、雇用者の動きを規制する権限（広報の禁止、公的承認無しの契約の禁止、等）を与えるよう要請した。結果、“Control of Employment Act”が議論の上浮上した。それでも、ML がこれを行わせるには様々な網を抜ける必要があった。熟練者の取り合いは相変わらずひどく、被害にあったと訴える企業は ML に、この Act に基づく行動を起こすよう求めた。しかし、ML の動きは効果的ではなく、ひどかった建築業界に対して、Act に基づく命令を発した程度である。問題の責任を各省庁が互いに押しつけ合い動かそうとしないのは、前大戦時に拙速に動きすぎてトラブルを増やした経験が原因と言われる。かくて産業徴用に結びつくことは阻まれ続けた。40年夏以前、事態は一向に変わらなかった。

1.3.2 ベヴィン登場

しかし同年5月、チャーチルの挙国一致内閣が成立し、ベヴィン (Ernest Bevin) が新労相 (兵役担当兼務) となり、出来なかったことがされるようになる。危機感と愛国心が高まったこの頃を境に、人々の意志と、法律 (Act) の助けを借り、それまでは他に押しつけてきた全責任と権限 (産業徴用の権限、労働に関する権限) を ML は持つことになった。かくて、40年5月22日成立の “Emergency Powers Act” は、「政府が必要とする人物を必要なところへ配置し、その労働サービスと財産についても、国王の命令により使用できる」という無制限の権力を時の政府に与えることとなった。

2. マンパワー - 政策の本格的展開 - 長期戦に向けて -

2.1 ベヴィン労相の取り組み

2.1.1 優先システム

40年5月新労相ベヴィンは新しいプランの必要性を示唆した。成立した “Emergency Powers Act” によって産業徴用の手段が与えられる以前にも、労相は全労働供給のコントロールに関する権限を求め、与えられていた。しかし、労相単独では国家のマンパワーが何に対して役に立つのかを認定できなかった。そこで彼は労働に対し何を求めるのかについて研究する Labour Supply Board を省内に設けた。さらに労相は新しくできた生産委員会 (Production Council、以下 PC と略) に対し、利用可能な物資と労働に応じたプログラムを作成するよう要請した。

出来たのはプログラムなどと言えるものではなかった。通常、労働の配分や供給計画は例えば1年先の生存を前提として作成する。政府には週単位の視野しかなかった。すなわち、侵入する敵を撃退する航空機や高射砲などが何にも優先されなければならなかった。

そこで、労働配分需要は、プログラムと言うより“優先順”と言える形式で定式化された。

5月に戦時内閣が出した命令 (Directive) は 一般的優先権は3ヶ月以内の敵に対するための兵器に与え、対空装備、爆撃機、戦闘機の生産を促すための全ての可能な手続きをとるべきである、というものであった。これが PC によって詳細な “Priority of Production Direction” (PPD と略す⁴⁾) に翻案され、次の三つの優先クラスが定義された。

クラス1 (a): 他の全てに優先する順位を有する4分類の生産物及びその部品⁵⁾

(4分類 = 戦闘機、爆撃機、訓練機、その整備具、対空装備、小火器、弾薬、爆弾類)
クラス1 (b): 1 (a) に続くべき生産物 = 対戦車兵器、戦車、野砲、マシンガン、弾薬
クラス2: 40年8月末に完備可能な項目で軍事に極めて重要な物資や特別の物

これは視野の短い (三ヶ月) ものである。よって、このような優先システムを遵守すれば、弾力的かつ秩序立った戦時生産の進展はほとんど不可能になる。PPD は一時しのぎであった。この命令が労働需要の定式化の基礎として維持される限り、次の問題を量かすことになる。答えるべき問題は、「英国におけるマンパワーへの総需要はいかほどで、これらに応じるにいかなる質と量の人的資源が存在するのか。」というものである。

40年8月労相は PC に書簡で、軍用生産プログラムを満たすためのマンパワー見直しを求めた。Wolf 委員会報告はすでに陳腐化していた。その後わかったことは、そこで示された数字が誇張され過ぎていたことだった。新しい推定がない限り ML の仕事は暗中模索に戻ってしまう。PC はここでその力を発揮した。労相の諮問に対する PC の結論がその後の英国のシステムティックなマンパワー計画の原点になった。

PC はまず秩序正しい生産計画は、軍等がどのような物資をいかほど必要かを、各部門

に迅速に知らせることによってのみ、達成されうることをアピールした。需要が有ればすぐにそれを生産するための労働に換算させた。これら全ての産業労働需要に戦闘用マンパワーを加えてはじめて、利用可能な労働供給と比較できることになる。

2.1.2 MRC 報告

緊急に国家レベルのはじめての包括的マンパワー資源(需要も含め)の調査が行われた。この仕事はベヴァレッジ卿(W. Bevaradge)を議長とする Manpower Requirement Committee (以下MRCと略)に委託された。わかったことは、男子の不足である。男子だけで40年末までに800万人超が産軍合わせ必要だった。が、39年6月時点で300万に満たなかった。しかも計算は軍需産業での女子割合を約20%(40年8月時点)とする前提で行われたものである。この前提はそもそも無理であった。なぜなら、男子の不足は女子の不足も生んだからである。結局MRCは41年8月までの、58%にもなる軍需産業労働の増加要求は女子によって賄わなければならない、と結論付けた。いかにして、需要を満たすのか。問題は男子の不足だった。主因は無論、兵役の要求である。これは代替不可能でしかも18歳から40歳という条件が付いていた。数的には800万と言う数字は可能だった。しかし、うち400万は職を持っていた。対象から外されている50万人の10代男子も早晚召集される状況にあった。MRCの提案に基づく兵力分の産業界からの引き上げは、鉱山業の12%、ホテルやランドリー、流通などサービス業の50%にも及んだ。軍需産業でさえも推定18%を兵力にとられたことになる。

2.1.3 女性の役割

では、軍需産業はどのようにしてその18%を断念したのか。軍需産業自体も41年8月までに男女計で6万人の労働増加を達成しなけ

ればならなかった。答えは、より多くの新しい力つまり、軍年齢以下の若年層や身体上軍役不可能な人々をそれまで以上に、また軍に取られる以上に取り込むことだった。

以上のようなMRCの提案は、社会生活を支える様々な産業において技術的に可能でかつ安全ならば、軍に引きあげられた男子労働を女子が代替できることを前提としている。提案はこの前提が無理なら不可能であった。しわ寄せは女子に及び、9万4千人という軍事、市民防衛、軍需産業からの女子への追加要求に加え、7万5千人の女性が非軍事産業やサービス業のために必要とされた。よって、女子労働に対する需要はのべ(すでに就業していた人の配置換えを合算せずに)179万人にも上った。それは可能だったのか。一見すると答えは楽観的なものとなる。14歳から64歳までで1725万人の女性がいて、うち有給の職に就いていたのは650万人であった。しかし、無職層のうち250万人だけが単身つまり独身あるいは夫を失った女性であり、残りの多くは幼児や高齢の身内を抱えていた。よって女性労働に関しては、主に未婚層を引き込む以外に賄いようがなかった。

より多くの割合の女性が在家で有職の夫を持ち、なおかつすでに、軍役の補助や市民防衛、その他かなり骨の折れる仕事に携わっていたのである。結局英国に於いて、女性に対する要求は、彼らの環境から考えると第一次大戦時より厳しいものになったと見られている。

かくて、統計上女性の力は充分利用可能と見える。しかし、それはあくまで個々人が各自の能力に応じてふさわしい場に配置されてはじめて意味があるという程度のものである。当局者もこの限界は知っていた。数的に帳尻が合えば良いというものではない。

2.1.4 熟練労働者

前出の通り、軍需産業では、仕事にふさわ

しい特定の人、いわゆる“Skilled”=熟練労働者が充分存在しない限り、たとえ総労働需要が数的に満たされてたとしても、生産の目標達成には必ずしも結びつかないことがすでに認識されていた。MRCは25万人の熟練者がエンジニアリング（機械、電気系等工学全般）とその周辺、関連工業で追加的に必要とされていると推計した。この分が供給されなかったり、あるいは何らかの代替措置がとられなかったとしたら、先の表に示した他の追加労働者も事実上吸収できなくなるわけである。あたかも、植物の成長と栄養素との関係である「リービッヒの最小律」のような原理がここでは成立していると見られる。あるいはレオンチェフ型生産関数のような生産構造を持っていると言ってもよいだろう。

たしかに、熟練者の供給は訓練により拡大できる。しかし、それには時間がかかる。人をうまく分散させればと考えても、せいぜい適当なアシスタントを付けて4人の熟練者を3人で賄うという程度の方法でしか補えない。差し迫った不足の現場も多い。前出の「希薄化“Dilution”」ということは誰でも想像するが、実行は難しいのである。特に、工具や工作機械の製作者、機械類の設置維持管理の専門家にこの傾向が顕著で、供給人員9千人に対し、需要は1万3千人であった。ここにマンパワー問題の核心がある。希薄化はどこかの部門がしわ寄せを受け、それを他に転嫁せずに済ませない限り解決はしない。英国が直面した問題は、熟練労働を分散希薄化しようとするとは別の希薄化を生むことであった。希薄化は他の希薄化を生み、收拾がつかない。従って、問題の解決は徹底した労働需要の縮小に求めなければならなかった。これは各手段の結合によって達成される可能性があった。例えば、MRCが提示した方法は次の二つである。物資のデザインのヴァリエーション数を最小化する。各企業に対して“Key Man”つまり熟練者を互いにプール

するよう説得する。さらにできれば企業は集中プログラムにより労働の訓練、良質化を行う。

MRCはこの状況を企業に細かく説明し、当時の事情をアピールした。政府の動きにもこれが浸透し出した。というのは、MRC報告の内容は莫大な作業を要したが、同時に達成の可能性が条件別に明確化されていたからである。こうなると、労働において先のPPDすなわち優先順システムに執着する必要もない。所与の企業で機動的に労働を配置した方が良いと皆考えるようになった。以後優先順システムは徐々に後退し、精々特殊な需要を満たすための人員コントロールに用いられる、付随的措置としてしか扱われなくなった。

このように、MRC報告は戦時内閣や各省庁など、マンパワーに関わる人々の考えを徐々に変えていった。しかし当初述べられた内容は緒についたばかりで本格的行動はまだまでであった。実現への一つの壁は、報告における統計数字への不信感であった。確かに、男女の不足は報告の予測方向へ動いていたが、そこへ行くまでに時間がかかった。極端な労働不足は少し後でやってきたのだが、MRCは統計的前提を一度白紙化した。その際、MRCは兵力と戦時生産用労働の官庁側の試算を何の疑問も査定もなく受け入れていたことが後にわかった。それがMRCの能力の限界であった。

実際、戦時産業が作り出すマンパワー需要はMRCの予想通りには展開しなかった。時の供給関連官庁のマンパワー計算プログラムを受け入れた時点で、すでにあやふやな基盤の上に乗せられていたことになる。海軍省は明確な数字を出すことすらできなかった。航空機産業省はプログラムの前提を現実に近づけようとさえしていなかった。担当大臣ビーヴァーブルック卿の見解では、生産プログラムは努力すべき目標であり、それゆえそれら

は可能な水準より高く設定されているとのことであった。

また、仮に全ての労働要求が統計的に申し分のないもので、現実的プログラムを反映していたとしても、各部署の直接の労働需要は、多分過大推定をした数字になっていたであろう。なぜなら、労働需要の推計というのは他の要因に大きく左右されるからである。例えば、工場の能力拡大や工場に対する物資や機械設備の供給などにある。

40年半ば過ぎになって、これらの事情に対する研究がマンパワー研究に並行してはじめられた。結果は驚くべきものだった。その結果をMRC報告と比較して次のことが明らかになった。すなわち、労働は戦争産業全体で、基本的にまだ不足には至らなかったのだ。一方、モノとヒトという関係では、全体としてモノ、特に特殊な合金（航空機産業省）や鋼材、鍛造品などは深刻なほど不足していた。しかし、問題は単純ではない。たとえば戦闘機を作るモノでブリテン島中が溢れていても、労働需要がMRCの想定したほど伸びるはずがなかった。それは、“熟練労働者、専門技術者”という特殊な人的資源問題の完全解答がまだ見付かっていなかったからである。

この特殊資源についての需要に限ってはMRCの報告は正しかった。つまり、この資源は他の資源との代替弾力性がほとんどゼロであったことが、ますます明らかになったのである。しかもその需要は満たされないままであった。そして、これが生産拡大のための深刻なブレーキになっていた。既存の工場群は熟練者のやりくりを越えては、その生産機能、その任務の拡張を受け入れることはできなかった。40年41年の法令に基づく大規模な新しい航空機エンジン工場も、この理由により即時フル稼働はできなかった。41年にMS大臣のビーヴァーブルック卿が述べた言葉は、熟練労働者の、二重の意味の貴重さと現

場の苦悩を物語っている。“中心となるべき熟練者がいなければ、引き受けたことにも着手できないし、半熟練者や非熟練者を訓練することもできない。”

2.2 長期的展開

2.2.1 本格的マンパワー不足

その後事態は少しずつ変化し始めていた。41年7月の時点で、熟練者の超過需要は約1万人で、深刻な状態に変わりはなかった。それでも半年前に比べ改善は見られたのである。そしてこの熟練者の不足から解放されかかってくると、数の上ではより多かったはずの非熟練者と半熟練者の不足が浮上し、それが本格化する。初めこれは局地的であった。しかし、MRC等の経験により予測能力を向上していた行政側はすでに議会に対して、いずれ全国化する旨の警告を発していた。そしてその通りになった。そのころまでには、女性労働についても新しい工場からの需要が発生していた。7月までには大部分の工場ですべての種類の労働、すなわち（完全には問題解決していない）熟練者、（力と能力はあるが）非熟練の者、半熟練者として訓練すべき女性、非熟練者として雇うべき女性、等々の各レベルの労働にも事欠く状態であった。

軍需産業の労働需要は予想よりゆっくり増加していたが、今や洪水的レベルに達していた。同時に他の産業の労働不足も慢性化していた。例えば、建築業は40年から41年の冬の段階で、予想されたプログラム通りに進むことが不可能な状態であった。鉄鉱採掘業もその条件の悪さゆえ、人手不足を悪化させていた。農業の労働需要は40年に予測されていたように41年春に増加が現実化した。そのときにはおりしも、“耕作キャンペーン”が進行中で、戦況の激化から来る生産の大拡張は多数の非熟練男子労働者を土地排水事業等に必要としていた。そして石炭産業に至っては、ついにその人手不足が英国の戦争経済にとっ

て危険極まりない弱点と見られる程度の状態であった。フランス降伏以後、輸出市場を失ったことで、石炭坑夫たちは兵役や他の戦時工場に自由に行けるようになっていた。ところが9ヶ月後、戦時体制が軌道に乗り、石炭需要が40年7月水準に戻ってしまった。これは6万5千人分の労働需要に相当し、41年にその分を見つけて出して補充するのは極めて難しいことであった。このような事態の前兆はどの分野にも現れていた。41年7月までには、“全般的マンパワー不足”が市場経済を覆っていた。

2.2.2 新しいマンパワーサーヴェイ

兵役サイドからの需要も切迫していたため、戦時内閣は、今こそ新しい労働資源と同需要のサーヴェイを行うべき時がきたと確信した。41年夏、MLは42年6月までの需要予測を行った。結果は表2である。これですでに手に負えそうもないのに、まだ各省庁からの追加要求があった。時間は進んでも、兵役の需要は何を置いても第一の問題であった。召集の調整で82万9千の需要には46万8千人の男子が兵力として採用可能であった。不足分36万1千は、産業内にいる軍役適例者35万から捻出すべきものだった。産業側の31万5千人の男子需要は、満たされなければ致命的となる存在なので、“より重要でない産業分野”から回してもらおうしか手だてがなかった。同様に、軍と産に対する女子の力は”より重要でない産業”と無職層のなかから回すことを考えた。MLは表3を示した。これは、兵役と戦争産業の需要を満たすために必要であろうとされたポストの移動を示してい

表2 需要予測

(単位 千人)

	男	女	合計
軍事及び市民防衛	829	462	1291
軍需及び他の産業	315	460	775
計	1144	922	2066

る⁶⁾。

これらの数字は大きな懸念と関心を呼んだ。すでに約800万人(労働可能人口の4分の1)の男女が軍役に入り、または市民防衛軍や軍需産業に携わっていた。簡単に引き出せる労働のリザーヴは全て吸収し尽くしていた。うち続く塹壕作業が民間産業と市民生活に重くのし掛かり、この表3の実現をより難しくしていた。この時点でマンパワー不足は産業や兵役と関わるとの部門も悩まされる、経済全体の問題となりつつあった。

各省庁とも、この新しいマンパワーサーヴェイについて悲観的見方をしていた。軍役からの求めに産業側がまともに応じていたら、事態は深刻になるばかりというのが彼らの意見であった。戦時産業の要求も貪欲なものと彼らには映り、これまた42年夏までに満たすことなど到底無理と考えていた。一方、戦時内閣のエコノミストたちは楽観的であった。彼らは民間産業への負担をさほど大きく観ていなかったし、新しいプログラムを「達成可能水準の最大値」と観ていた。ただ、現実には悲観派の判断が(結果として)どちらかと言えば正確で、労働需給の調整は困難なものになっていた。

表3 必要な移動の推定

(単位 千人)

移 転 前	移 転 後	
	男	女
軍需産業	199	50
他の産業	630	240
その他	/	44
除 隊 者	/	50
合 計	829	384

(表3注)

これらの人々は輸出やその他シベリアンとしての仕事から、政府系の仕事つまり軍需関係の仕事に移されたことを示す。退職者、既婚女性、使用人(サ-ヴァント)等38万4千=純要求31万5千+配置換えで軍から引き上げる6万9千

確かに、ベヴァレッジ卿の報告は、前節 1. 1 の Wolf 委員会報告よりは、調査能力、統計技術において前進が見られた。しかし、なお残る数字への不信感と達成時点への疑問などにより、行動のガイドラインとしては、今ひとつ信頼されなかったようだ。それでもこの報告は、各省庁に需要カットの正当化理由と機会を与えた。また、兵役や物資供給プログラムの“市民のための満たすべき標準”を縮小させる機会を与えた。さらに、この報告は問題解決のヒントを与えた。多くの関係者に再考の機会を与え、さらに戦時内閣や議会が決定を慎重にすることを促した。

2. 2. 3 責任者

ところで、41年後半については付け加えるべき事がある。41年6月までMLには複数の部署(Department)があって、そのいずれもがマンパワーの動員問題に関わっていたが、この動員問題全体に責任を持つ人員が存在しなかった。6月にいたってようやくそのポスト Director General of Manpower が創設され一名が任命された。以後、マンパワーの動員問題は一つの問題と見られ、このディレクターに権限が集中することとなった。このころから、ベヴァレッジ報告を受けた戦時内閣のMLは、1年先を見て余裕のある行動が出来るようになった。マンパワー動員政策はようやく国全体でのまとまった動きになった。単なるステップの寄せ集めから計画されたオペレーションになったのである。無論、そのオペレーションは簡単ではなく、生産プログラムにある個別労働の移転やカットについて、関係省庁の交渉は難航を極めた。この中で対立的な見解を和解調整し、内閣とのパイプを勤めたのはアンダーソン卿(Sir J. Anderson)であった。彼は枢密院議長(the Lord President)兼大蔵大臣として、各報告やプログラムなどで出来たマンパワー関連の予算方針を戦争終結まで維持していった。この大蔵

大臣のもとで各方面からの予算要求に対し抑制が効き始めていった。ただ、おびたしい兵役需要は、召集年齢を繰り下げたり、予備兵力の配置等の原則や手順を見直したりしなければ満たすことが出来ない状況であることに変わりなかった。兵役に関して、産軍バランスを考えた新しい法令“National Service Act”(41年)による徴兵方法が必要な時期にさしかかっていた。

3. National Service Act 下のマンパワー政策

3. 1 人材の配置

3. 1. 1 政策方針

40年は熟練労働者ばかりでなく、マンパワー全般の不足という事態に見舞われていた。ここでは、国家的動員時代に入った英国での、政策当局の諸問題への対応をより詳しく見ておく。MLは問題の対策のために“Hheads of Labour Policy”と言う文書を戦時内閣に提出した。その指摘は、次の三つである。

- (1) 軍事徴用に明らかな不足の予想がある。適齢の男子を産軍間で再配分しなければならなくなるだろう。
- (2) 軍適齢以外の男性と一般女性は戦争産業の工場へ配置されなければならない。
- (3) 一度人材が重要な職に就けば、男女を問わずそこに留め置かねばならない。

まず、軍事力としての人材徴用は、とくに産業から人を回すということであれば、1. で取りあげたSROが大きく修正されない限りこの時期は難しかった。これは戦争早期におけるマンパワー配分の誤り(非効率)を抑制するには役立たずだった。しかし、厳しい状況に対応するには対象が広すぎ、中身にも問題があった。例えば、年齢や職種によりリザーヴされた人物は、怠けていようが、重要

でない仕事に就いていようが徴兵を免れた。そこでMLの内閣への提案により、SRO 枠組みの見直しが行われた。そして、リザーヴは年齢や職種でなく、個々の実際の仕事をもとに審査されることとなった。MLは以後、守られるべき仕事の登録作業に入った。

3.1.2 国民生活との折り合い

軍事適齢外男女の動員は上記三つのなかでも大きな仕事だった。ただ、何を置いてもML自身が、必要とされる仕事について配置可能な人材を認定しなければ始まらなかった。なかでも特に期待がかけられたのは100万人もの職のない女性であった。彼女らの力を引き出すには、実態をよく調査する必要がある。現実にはどれほど働いてくれるのか。どれほどが自由に働けるのか。また、どれほどが病弱な親の世話をしているのか。MLがこれらを知らなければ、人材を地域的に、また産業間、企業間で動かすことができない。つまり人材の移動の前提として、はじめに登録(Registration)ありきであった。Voluntaryな方法はどのプロセスでもありえない、つまりは、強制が必要と考えられていた。そのことについても国民の大多数の支持があることも確信されていた。それなくしては無意味で、かつ危険であったはずだ。

3.1.3 ベヴィン労相の姿勢

MLは戦時内閣に対し、重要な仕事に関し必要な範囲はすべてこの登録権限の行使を求めた。しかしトップのベヴィン労相自身は、賃金、労働条件、居住や食生活条件、輸送の手だてが不十分な場所で、人々に「働け」と命ずるつもりはなかった。仮に命じられた仕事に就いた場合、賃金はその場所と仕事内容に応じたもので、住居費、交通費、引っ越し費用を適度に加算したものとなった。また、命令にはアピールつまり抗議が認められ、多くの場合ML当局はそれを受け入れていたよ

うだ。

3.1.4 熟練者問題

“重要な働き手”をその仕事場に維持しておくという問題は、ずっと引きずられたままの状態であった。高い転職率や“密猟”の横行はすでに述べたとおりである。さらに急迫した状況のなかで“消耗”とも呼ぶべき事態が多く発生していた。そこで労相指揮の下“*The Undertakings (Restriction on Engagement) Order*”が作られ、一般の機械等工学関係、建築業、他民間技術系産業の新しい就労契約等はすべてこのOrderのもと、「*労働取引所*」で行われた。このOrderには農業や石炭産業からの人材流出抑制効果もあった。露骨な“密猟”行為全般を抑制する効果もあった。しかし、これでも充分ではなかった。労働者が自から仕事をやめることは阻止できなかった。また、爆撃されたロンドンやコヴェントリーなど都市から離れたたいという人々も止められなかった。つまりこのOrderだけでは対応に限界があり、供給関連各省はお手上げの場合も少なくなかった。ここで労相が内閣に行った提案は、「関連各省庁と協議の上、労相が何種類かの仕事は『*ナショナル・ワーク (National Work)*』である。』と宣言する権限を持ち、どの労働者も国家機関の担当者の許可無くして辞めることはできない。」というものであった。また、人の管理法、現場の問題について適度な介入を可能とする提案をおこなった。

3.2 体制の確立

3.2.1 微調整

このようにMLと労相が中心になり、細かな問題への対応も含め本格的なマンパワー政策の概要と体制が整って行った。戦時内閣は41年1月に「大胆かつ包括的枠組み」としてMLの提言を受け入れ、行政レベルの細目まで煮詰め、具体化へゴーサインを出した。そ

のような中で軍事関係の徴用は無論最重要な仕事であったが、人材を取り合う状況下では、それを行うにしても産業側にとっての不可欠な人材の指定が明白でなければならなかった。従来のSROの枠組みをいかに変えるべきか、方向性は明白だった。

例えばまず、極力産業外から人を獲ることとし、必要とあらばそれまでの徴用年限の限界を引き上げてよい。また、重要な職“Protected Work”にある人材についてはとくに低年齢の者については、男子と言えども召集しない。等々である。以上のような原則を確立して、MLは労働者を軍と産の間に振り分ける権限を確立した。

ただ、産軍間調整だけでは量的に充分でなかった。結局、20歳でなく19歳までを徴用するというで解決を図った。この手続きは41年1月に合意に達し、兵力の動員自体は、産業との調整がすんだ後では、全体として残る問題は少なかった。

3.2.2 命令(Order)と配慮

一方、産業に関わる二つの労働政策命令が提案され、41年3月には内閣が承認している。一つは「重要な仕事に関する命令」⁷⁾であり、もう一つは「雇用登録に関する命令」⁸⁾である。は労働者をその時点での仕事に就労させ続けるのに効果があった。しかも、反感を防止できた。理由はが労働者、雇用者双方に義務を課していることによる。労働者の拘束は、当局担当者の許可無く持ち場を離れることはできないことだ。無断欠勤、怠業は抑えることができた。他方、雇用者は賃金、厚生施設の条件が所定水準を満たさなければ、採用計画を実現できなかった。波風がゼロではなかったにせよ、目的達成の観点からは、この命令の存在は有効であり、受け入れられた。関係官庁が、生産計画を引き受けたいとの相談を企業から受けた数は41年末までで、2万9千件、人員にすると600

万人の労働者に相当するものであった。

はMLが労働者を職場に引きつけておく効果をねらうのに対し、は引き込む効果をねらうものである。MLにとっては重い仕事となっていた。の命令が出された41年3月には、41歳から43歳の男性、20歳から21歳の女性が登録されることになった(その他の年齢層もMLの計画を適用された)。しかし、登録名簿により人を仕事場に配置したものの、彼らにインタビューなどしてみるとクレームが出た。インタビューを嫌がる労働者にまで強引に話を聞くところが英国らしい。このクレームの拾い集めで、MLは再配置を行うことまでした。つまり、人々の、とりわけ、女性の反感を買わないことに最大限の配慮がなされた。

MLがこれだけ神経を使ったのは、市民と接する作業の現場になった労働取引所等という機関に、初めて足を踏み入れた人が多かったからである。彼らの恐怖心はかなりのものだったろう。先の「無理矢理インタビュー」ですら、かなり気を使っておこなわれた。

フランス降伏以後の戦局のなかで、MLは多くの熟練労働者と重要産業の労働者を配置換えしようとしてきた。その際、担当官は命令の発令自体を極力避けようとした。それは、賃金差、労働者と地域の関係、爆撃の恐怖、その他犠牲になることへの疑念、健康問題、等々を考慮したからである。ベヴィン労相自身が労働条件の悪いところや賃金の低いところで人を働かせるための権威付けに、これら命令が用いられることを一切拒否していた。41年頃のML内には、人々の不満を聞いていたら切りがないと判断し、強権的に出ようとした空気も一部あったが、の命令下ですでに働く人々には手をささなかった。

強制力でMLが人を動かそうとしていたこの時期、また、別次元の問題が発生していた。ひとつは女性の居住地の問題であり、またひとつは自営業や専門職の人々が抱える負

債の問題である。41年時点では の命令は、どちらかと言えば女性を産業に引き込む上で重要なものであった。しかし、無職の女性が多くそれを当てにできると言う考えは甘かった。女性は多くの場合、働く場合は家計を支え、家庭にあっては老人や子供を抱える存在であった。それでも、数字的にはこういった女性も地域移転の対象にしなければならなかった。とくに41年6月には軍需産業での女性労働需要が逼迫していた。MLは面接インタビューの上、(a)SROによって働くようになった場合、及び(b)就職先企業の仕事の75%以上が、政府用あるいは輸出用である、この二つの場合を除いて、地域移転の対象にすることを決めた。実際に対象にされた女性の雇用主は、人を獲られるので激怒するケースが多く交渉に時間がかかった。そこで企業側の意見も聞くようになり、女性本人と雇用主にML担当者が加わった会合が持たれた。結局、地域を離れられない理由があったり、転出が企業の致命傷になりそうなときは移転をまぬがれることになった。41年8月、女性の労働不足が大きく宣伝され、より年長の女性が移転させられた女性の地域での仕事分を補うようになった。

3.2.3 産業全般への適用

以上のような個々人の問題への配慮、対応の仕方に英国流のやり方が垣間見える。では産業全体についてはどうだったか。ここでも、産業別に様々な問題、トラブルがあり、担当者の苦心が続いた。例えば石炭産業では、41年に労働者の不満が高まり、危機的な状況になったが、 の命令が発せられ、2万5千人もの人材が登録され炭坑の現場に定着させられた。そのかわり、彼らへの軍事徴用は阻止された。同じ様なことは、造船、建築、鉄鋼、等でもあって、やはり の命令を用いた対応がなされた。無論、「命令(Order)」の適用と言うからには強制力が伴

うが、企業同士の調整や政府と企業の調整を日々行うことで、少しでも無駄な強制を排除し、効率をより高めようと言う当局の姿勢の中で、これらの措置がとられたということを強調しておこう。

3.3 むすびにかえて

3.3.1 自発と強制

結局、ダンケルク後のマンパワー政策で顕著だったのは、産業への人材徴用であった。41年夏頃までのマンパワー移転は時間がかかった。この時期は、本人の自発的移動が多かった。個別に見た場合、産業への徴用ではやや動きの遅い印象はある。それでも危機の時に、強制よりも自発的に多くの努力がなされた(と記録からは)見られる。E. ベヴィンや英国人の考え方、習慣、教育、制度、歴史との関わりも想定される。ただ、これを下手に美化して見る危険、それによる錯誤には注意しなければならない。根本的には、幸福な時期ではなかったわけであるから。

3.3.2 数字から見た結果

兵力は、40年6月が221万2千人だったが、41年が327万8千人(対前年+106万6千人)、42年は378万4千人(同+50万6千人)と大きく増加した。また、軍事制約の中化学工業では62万人も増加した。産業全体では13万人の増加だった。つまりマイナスの配分となった流通(-15万人)、土木建築(-15万人)、製紙等(-4万人)等の産業があったのである。必要物資の緊急的生産や軍事部門のサポート不足解消ができたことは、以上の再配分努力に加え、以前は労働力外であった層、とりわけ年少と高齢および家庭女性の参入が寄与していた。

参考文献

Hancock, W.K. and Gowing, M.M., "British War Economy" 1949 London, (History of The Sec-

ond World War: United Kindom Civil Series) His Majesty 's Stationery office.

Inman P, " Labour in the Munitions Industries " 1957 London, (History of The Second World War: United Kingdom Civil Series) Her Majesty 's Stationery office.

Postan M.M., " British War Production " 1952 London (History of The Second World War: United Kingdom Civil Series) His Majesty 's Stationery office.

注釈

- 1) 1939年 1 月公布。ほとんどの軍需産業の熟練工をカバーする。
- 2) Hancock and Gowing (1949) から。グループは p.28参照。表 1 は p.139を引用。
- 3) Inman (1959) p.26-27 参照。引き抜き合戦は、

欧州の緊張が高まりつつあった頃にすでに激化していたので、当然、MLは警告を発していた。30年代半ばには " Control of Employment Bill " ができていたが、39年に実行されたこの " Bill " の行使基準は "Act " よりマイルドなものであった。

- 4) Postan (1952) P:152 等 参照。
- 5) Hancock and Gowing p.283 参照。
- 6) 表 2 については Hancock and Gowing p . 293から、表 3 は同 p.294から引用。表 3 について「軍事」については、損傷による交代を見込まないグロスの需要。「軍需産業」については軍に振り向けられる人員の交代を見込んだネットの需要である。
- 7) " Essential Work Order " .
- 8) " Registration for Employment Order " .