

経済開発政策の基本的考察

小林 毅つよし

- 一、はしがき
- 二、経済開発の種類
- 三、経済開発・社会開発の平行的推進の必要性
- 四、むすび

一

ここ数年間、いわゆる低開発諸国⁽¹⁾の開発問題をめぐり、世界各国の関心が極度に高まっていることは周知のとおりである。それは、政治・経済・社会・文化の各般にわたる広汎な問題を包含するのであるが、その基本的問題点が、経済開発にあることはいうまでもない。かつて Economic Growth (経済成長) をめぐる論議がきわめて活発であったが、近年は Economic Development (経済開発) の諸問題に世界の論議が集中されている観がある。Economic Development は経済発展とも訳

せるが、これを経済開発と積極的に訳さなければならぬところに、現時の開発問題の重要性があることを注目すべきである。また、経済開発が単純な経済問題であることは許されず、世界各国の重大な政治問題であることを理解しなければならぬ。換言すれば、経済開発は、これをめぐり、先進国と後進国とを問わず、それぞれの国の経済政策としての重大性を強調しているわけである。

(1) ここで低開発諸国というのは、underdeveloped country または less-developed country の意味である。多くの場合は、underdeveloped country が用いられるが、ときとして less-developed country が用いられることがある。たとえば I. G. Patel は Trade and Payments Policy for a Developing Economy, 1963. のなかで less-developed country ということばを用いている。また後進国(backward country)、未開発国(undeveloped country)、新興国もしくは開発途上の国(developing country) というような呼びかたもあるが、それぞれそれなりの意味をもつものと考えられる。たとえば石村教授は「通常今日では低開発国といったばあいは経済的意味においてこれを表現し、後進国といったばあいは政治的社会的な意味においてこれを表現しているようである」(石村暢五郎「後進国経済開発の起点と政策」日本大学法学紀要第七卷、三一八頁)といい、松井清編「後進国開発理論の研究」においては経済的な面に関しても後進国というよび名を用いている。また板垣与一教授は、これらの国を「今日、後進国と呼ばれ、あるいはその呼称の停滞的なニュアンスを避けるために『発展途上にある国(developing country)』と称せよう」と、列強支配の泥沼の中から這いだしつつある国であることに変わりがなく(「国際経済第五卷」帝国主義と後進国開発」有斐閣、一一二頁)と規定している。

その用語は、低開発国といおうと、後進国といおうと、要するに、これらの国々の特徴的な側面は、天然資源に恵まれるところが少ないか、かりに恵まれているにしても、低開発の状態におかれ、もちろん工業は発達せず、国民経済の基本は農産生産に依存しているのである。農業が基本的産業であるにもかかわらず、その生産力が極度に低いため、増大する人口を養うことができず、いちじるしい人口過剰、したがって極度の貧困に悩まされている。しかも、貧困を原因として、これらの人口の大部分は、教育をうける余裕をあたえられていないため、開発に役立つだけの労働力となりえない。かかる状態では、もちろん資本の蓄積はありえないので、鉱山資源にたいしても、その開発に要する資本は、これを大部分「外資」にたよらざるをえない。第二次大戦後これら諸国は、つぎつぎと独立を勝ち取っているが、緊迫した世界政治の渦のなかで、大部分の低開発国の政局はきわめて不安定である。そのもっとも激烈なものを、われわれはインドネシア問題に見いだすことができる。

農業人口のかなりの部分は、農業生産力にさしたる影響のないような状態において、農場ではたらいっている。つまり、それらのひとびとの労働力をとり去っても、農業生産にはほとんど減少がおこらないのである。ヌルクセはこれを「偽装」失業と呼んでいるが、東南アジア等の低開発諸国では、この偽装失業が農業人口の一五ないし三〇%にも達するという(Ragner Nurkse, Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries, 1953. 土屋六郎訳「後進諸国の資本形成」昭和三〇年、四九—五一頁)。

まず、先進諸国にとっては、その国の運命をかけた重大な政治・経済問題となつてゐるのである。低開発国の開発がいかなる方向において、いかなる性格のものとして実現されるかによつて、先進諸国の国際政治上の地位がはっきりと定められることになる。ここに開発問題が、世界各国の間に熾烈な対立をひきおこしている理由がある。

かかる反面、開発問題は「開発される」側の諸国——低開発国——においても重大な政治的・経済的問題である。そこでも経済問題とならんで政治問題が存在する。政治問題というのは、低開発国内の政治的対立のほか、民族全体の対外意識の問題がある。そのもつとも強烈なものは、低開発諸国に高まる民族意識であるといえよう。これについて、G・ミュルダールはこういつてゐる。⁽²⁾「低開発国は、あらたにかちとつた独立の身分を利し、意識的な干渉によつて、従来その影響のもとに後進状態にあつた市場過程の方向を、かなり大幅に変えることができる。他方、それらの国を押し下げていたこれらの過程の累積的な性格は、もしもかれらが、その政策努力を賢明に計画し、効果的に遂行することができるならば、そのような努力からの高い収穫を約束する」。また、「このような観点からみれば、これらの国が独力でかちえた、もしくは目下かちえつつある政治的独立は、そのもつとも貴重な財宝である。それは、これらの国に、みずからの利害を基準としてその生活を組織する自由をあたえる。世界国家が欠如するばあいにおいて、かれらの政策は、ひたすら自国の経済的水準を高め、世界の爾余の国とのいつそう大きな機会均等を達成することに向けられるという意味において、民族主義的とならざるをえない。貧困をもつて特徴づけられるこれらの国にとっては、自国の利益と直接結びつかないかぎり、国際的な問題にたいし考慮をばらう義務はない。富裕な国も、たとえそれが自分たちにとって自由と平等の理想にそうものであつても、多くの実質的な犠牲をばらうてははいない」。そして「民族主義は、大衆を結集し、かれらを共通の目的や統一的な政策に鼓舞するうえに重要な機能をはたしている」。

(2) Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Region* (London, 1964.), p. 66. 小原敬士訳「経済理論と低開発地域」昭和四〇年。

東洋経済新報社、八〇―八一頁。

かく、経済開発問題の複雑性は、単なる経済問題でなく、政治性をはらんでいることにあるといえよう。しかも、貧困社会の開発は、その性質上とくに急を要するものであることはいうまでもない。問題のこのような困難性と緊急性を理解するにあたり、共通の世界的意見は「低開発諸国の経済開発は、意識的に指導された計画および問題の基礎のうえで、また、国際協力の組織をつうじて、試みられねばならない⁽³⁾」というI・G・パテルのことばによって端的に代表されるが、このことは開発問題が、ある特定の国家ないし国家群の独占的関心事ではありえないことを物語っている。それは世界に共通する問題である。人類全体の問題であるともいえる。人類は、今後当分の間、この複雑な世界政治経済問題の解決のための死闘をつづけねばなるまい。

(3) Roy Harrod and D. C. Hague, *International Trade Theory in a Developing World* (London, 1963), Chapter 14, I. G. Patel, *Trade and Payments Policy for a Developing Economy*, p. 309.

二

『経済開発』ということばの含意は多種多様である。というのは、現在までに現実に達成された経済開発の実態は、もちろん多数にのぼり、しかも、いずれも、それぞれの地理的条件により、経済的發展段階により、また政治的環境により、ことごとく別種のものとして実現されているからである。経済開発の問題をとりあげるばあい、この現実を無視しては、その論議は抽象論の域を脱することができない。

数年前まで、低開発諸国開発に適用される開発理論は、通常、一人あたりの実質所得水準を基準として、各国を先進国、後進国と規定するもので、資本の不足に悩む低開発国には、先進国からの資本援助をあたえることにより、低開発国は自動的に発展をとげるものと説明してきた⁽¹⁾。しかし、先進国との間に存する越えがたい社会的・制度的諸条件の異質性を考える

とき、単に資金供与のみで低開発国の経済発展を期待するのは妥当でないといえよう。アメリカをはじめ、先進諸国の低開発国にたいする資金供与が、結果において失敗といわれてもしかたがなかった事実が、なによりも雄弁にこれを物語っている。かくて、故ケネディ大統領をして、就任と同時に、「既存の計画、方法は、アメリカの必要からみても、低開発諸国の必要からみても、概して不満足で不適切なものである」と断定させ、まったくあたらしい開発・援助計画に出発せざるをえなくさせたのである。

(1) 中西市郎「現代国際投資論」昭和四〇年、ダイヤモンド社、二九三頁。

このアメリカのあたらしい援助構想に理論的基礎をあたえたものは、ロストウ (Walt W. Rostow) の「成長段階説」であったが、ロストウは、一九六〇年に発表した「経済成長の諸段階」において、成長を、伝統的社会 (traditional society)、⁽²⁾ 離陸のため⁽²⁾に先行条件が整備される「過渡的社会」(preconditions for take-off)、離陸 (take-off)、成熟への前進 (drive to maturity) および高度大衆消費 (high mass-consumption) の五段階に分け、この離陸をつうじて伝統的社会は近代社会へ移行するが、それは自動的でなく、外的な力の作用にまたねばならない。そして結局、国家は個人と同様、それぞれ独特の性質をもっている。開発の各段階では、同じような問題に直面するにちがいないが、正しい解答は、それぞれの国家の資源と歴史、伝統と願望に照らして、考えだすほかないのである。

(2) W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth, A Non-communist Manifesto*, 1960, p. 4—11. 木村・久保・村上共訳「経済成長の諸段階」昭和四〇年、ダイヤモンド社、七一—七頁。

ロストウの成長段階説の要点は、以上のごとくであるが、その難点とみられるところは、離陸のための先行的条件の整備は、低開発国自身の内部で育てられねばならないとみる点にある。現在のような国際環境のなかでこのような国内的な成長が可能であろうかということ、かりにかかる離陸が成功したとしても、その後のたどるべき方向は、けっして先進諸国と

同じものではありえないのではないかということである。

- ロストウの見解にたいし、さらにP・アルパート (Paul Alpert) ⁽³⁾ は、各国の開発の性格そのものからみて、つぎの三つの類型に分類している。すなわち、(1) 自然発生的開発 (spontaneous development)、(2) 誘導された開発 (induced development) および(3) 強制された開発 (forced development) ⁽⁴⁾ である。

(3) ポール・アルパートは、ニューヨーク大学大学院助教授。著書としては最近の「経済開発の目的と方法」のほかにも、かつて「二〇世紀の欧州経済史」(Twentieth Century Economic History of Europe) という歴史に関する著書もある。その開発にたいする考えかたは、きわめて透徹したものをもっていて、この種類の著書のなかではもっともすぐれたものの一つである。

(4) Paul Alpert, Economic Development: Objective and Methods, 1963, p. 13. 小林幾次郎監訳「経済開発の目的と方法」昭和三九年、税務経理協会、一三頁。

第一の自然発生的開発のもっともよい实例は、西欧における開発である。この開発の歴史はさして古いものではない。二世紀たらず以前には、今日高度に開発されている諸国の大半は、現在のラテン・アメリカや、アジア、アフリカ諸国と同程度に低開発の状態にあったといえる。

産業革命後の西欧においては、生産がいちじるしく増大したが、その結果たる所得の分配は極端に不平等なものであった。この所得分配の不公平をもたらしたものは、当時の財政制度である。当時の財政制度は、富裕階級に有利で、貧困階級に不利となるようなものであった。歳入の主要部分は、生活必需品にたいする間接税からなりたっていた。したがって、低所得層にかかる租税負担はきわめて重いものであった。他方、歳出の主要項目としては公債の元利の支払いがあった。国家は、富裕な公債保有者にたいする多額の支払いを保証した。

産業革命推進の主役であった英国では、推定可能なもっとも古い時期たる一八五五—一九一四年において、平均投資率は国民所得の一二・八%に維持されていたが、これにたいし、大半の低開発国では、開発の開始される以前において、投資率は

が国民所得の五―六％を超えることはまれであった。ロストウもいうように、すくなくとも一〇％まで投資率を増加させることが、経済開発開始の必要条件であり、努力目標でなければならぬ。

経済開発による国民的恩恵のいっそう公平な分配は、賃金の増加と生活水準の改善とをつうじて、また社会立法の結果として、漸進的に確立されたにすぎない。この改善は、政治的民主主義の発達および参政権と強力な組合の結成とによる労働者の力の増大にもなる社会意識の覚醒によるものであった。それは、経済の基礎的条件がととのい、したがって経済発展にたいする労働者の地位が確立されたとき、はじめて重要な要因となった。高い大衆購買力の存在を要求する消費財産業の確立によって加速されるところの、経済開発の恩恵がいっそう広く分散される傾向は、第一次大戦後の米国にはじめておこったものにすぎない。その後、歳入の主要項目となった所得税負担の漸進的な平等化は、大半の西欧諸国において、第二次大戦中にはじめられ、あるいはいちじるしく増加された。そこでは、累進的な所得税と相続税とが発達した。

欧米の経済開発は、近代的な経済の確立のもっとも古い例である。それは、政府による指導または支援によるものでなく、単に政府からの散発的援助をうけるていどの条件で緩慢に、まったく偶然の過程として発展したものであった。西欧の経済開発の主要な要因はつぎのようなものであった。すなわち、主として海外貿易による漸進的な資本蓄積と企業家的技術の普及、食糧生産を増加させ工業発展のため労働力を解放した農業の近代化、輸送の改善の結果としての国内市場の拡大と海外市場開拓、そして技術的進歩にもとづく海外市場むけ生産の拡張に反映する産業開発等であった。かかる初期における発展の資源は、主として資本家階級のものであったが、これは、資本家がその利潤の大半を再投資したことにもとづく。これらの利潤の増大は、当初は、一次産品生産国にたいする有利な交易条件の存在と、きわめて低い国内賃金水準とによって刺激された。その後は、労働者の賃金と所得水準の改善が、国内貯蓄の拡大されたプールと、大量生産産業のために急速に拡大する市場との二つを提供するにいたった。

要するに、西欧における經濟開發の特徴は、何よりもそれが、政府による指導をとまなわない、ただ単に散発的な援助をうけただけの、緩慢な、まったくの偶然の過程であった、というところにある。

第二の「誘導された」開發とは、政府の排他的な発意のもとに計画され、完成された經濟開發で、その代表的なものは、日本である。日本の經濟開發は、社会制度や軍事、政治・經濟組織を近代化し、強化するためにはらわれた総合的な努力の本質的な部分であった。そしてその目的は、西欧の侵略から独立をまもることにあつた。強力な愛国主義と、ながい封建制のもとに確立された規律と、従順の習慣をとまなう、堅固な、社会機構が、計画的經濟開發にたいする利益となつた。

日本の經濟開發は、東南アジアの低開發国にとって、重要な示唆をあたえる。しかしながら、この比較には条件をつけなければならぬ。なぜなら、日本の諸条件は、多くの点で、今日、大半の低開發国に存在する諸条件にくらべ、はるかに有利であつたからである。そのうえ、採用された方法ばかりでなく、追求された目的も異なつていて模倣を許さないのである。

要するに、日本のばあいは、封建的支配階級が政府の指導のもとにそれ自身を資本主義經濟の諸条件に適應させ、その支配的地位を保存したのであつて、これは他にみられない例である。また、日本の成功は、心理的要因、とくに先資本主義社会の遺制の価値体系にもよつたものであり、これが下層階級による従順な変化の受けいれを容易にしたのである。かれらはまた、増大した国民生産の公平な分け前をみずからのために要求することをさしひかえた。政府は、民間企業がそのあとをひきうけるようになるまで、先頭にたつて工業化を指導した。輸出は、開發の指導的動態部門であり、必要な外国為替の大部分を提供した。開發の負担は、主として低所得層にかけられた。すなわち、農民は重税に、工業労働者は欧米の同種産業におけるよりもはるかに低い水準の賃金にたえることによつて。

第三には「強制された」開發の型がある。その典型的なものはソ連にみられる。ソ連の開發は、集團所有と全面的政府統制にもとづいて遂行されたものである。

五カ年計画期におけるソ連の工業化は、低開発国が自己の努力と資源とによって達成した経済開発のもっともよい例であると考えられている。五カ年計画の主要目的は経済構造の変革であった。なぜなら、革命をおこなったにもかかわらず、ソ連はいぜんとして本質的には農業国にとどまっていたからである。しかし、五カ年計画による工業化は、工業労働者の地位を向上させ、経済における勢力均衡を有利に変化させ、共産主義権力の基礎を強化した。それはまた、強力な重工業を建設し、敵の攻撃にさらされることのないような中央ならびに東部地域に、あたらしい工業中心地を開発することによって、ソ連を鉄のカーテンで外部から遮断する意図のもとにおこなわれたものである。

これらの目的のため、ソ連は、一九二七年から一九四〇年にいたる決定的な工業化の時期に、国民所得の二八―三〇%にあたる投資をおこなった。この投資額は、いぜんとしてきわめて低い一人あたり所得水準を考えると、かなり高い数字である。この投資のうち四〇%以上は工業に割当てられ、さらにそのうち八〇%は資本財工業にむけられた。投資計画の実際の完成は、資本財産業活動にたいする投資目標が一般に超過遂行された（それらは第一次計画期においては、計画された推定の一二・七・六%、第二次計画期においては、一二・二・二%に達した）かぎりにおいて、投資財産業にたいする重点的志向をさらに強化した。それと同時に、消費財産業にたいする投資目標は、計画投資のそれぞれ八〇・五%と八五・四%という実績で完全に達成されなかった。

資本財生産重視の結果、この部門の発展は消費財部門の発展よりはるかに急速であった。第一次大戦前の最後の年、一九一三年と、第一次五カ年計画の初年、一九二七―二八年と、ソビエト経済政策の最初の一〇カ年の終了を画する一九三七年とのあいだにおける、資本財ならびに消費財の若干の重要品目の生産増加は第一表に示めされるとおりである。この表のごとく、重工業開発への投資の集中は、以前にはほんの小規模にしか着手されていなかった強力な造機部門の確立におけるばかりでなく、基礎燃料や工業用半製品の生産にも、きわめて急速なかなりの増加がみられる。その他の主要部門にたいする

第一表 ソビエトにおける代表的商品の生産増加 (1913—37年)

品目	1913年	1927年—28年	(1937年増加率%)		対1927年—28年
			1937年	対1913年	
綿布 (10億メートル)	1.65	2.7	3.4	205	125
石油 (100万メートル・トン)	9.2	11.6	30.5	335	263
銑鉄 (100万メートル・トン)	4.2	3.3	14.5	345	440
石炭 (100万メートル・トン)	29.1	36.1	127.3	437	350
機械および金属製品 (1926—27年物価による10億ルーブル)	1.1	2.0	27.5	2,500	1,375

資料: A. Baykov, Development of the Soviet Economic System (New York: Cambridge University Press, 1946.) and the National Institute of Economic and Social Research.

経済開発政策の基本的考察

投資は、それよりはるかに小規模で、したがってその成果もそれほど顕著なものではなかった。

五カ年計画がいかに重工業中心であったかは、この計画における農業への投資が二〇%以下であった——第一次ならびに第二次計画中の総投資の一九・一%と、第三次計画中には一九・五%——ことから明白である。五カ年計画の発端における農業労働人口は総労働人口の三分の一以上であったし、また五カ年計画の主要目的の一つ、農業の完全機械化、がかなりの投資を要求したであろうから、農業への投資が二〇%以下だということは重要な意味をもつものと考えられる。

五カ年計画の時期におけるソ連の経済開発は、かなりの重工業とともに、すでに十分な下部構造を、ふくむ経済基盤から発足していた。重工業にたいする大量投資の集中は、とくに資本財部門におけるきわめて急速な工業生産の拡張を招来した。

ソ連における開発の費用は、農村人口を除き、食糧をふくむすべての消費財にたいする重い消費税による大衆消費の切り下げ、すなわち、嚴重な食料切符配給制の再導入や、最初の兩次五カ年計画の長い期間にわたるその存続に反映された切り下げによって負担された。

このようなことからみて、ソ連の開発は、集団所有と全面的政府統制にもとづいた、重工業中心の他に例をみない『強制された開発』といえよう。

以上の説明は、主としてP・アルパートの分類にもとづいたものであるが、現在一般に

「低開発国」と規定される諸国は、はたしてこのいずれの分類に属するのであるか。

これまでの叙述は、主としてすでに開発された諸国についての分類であるが、現にこれから「開発」を要請されている低開発諸国の開発は、はたして右のいずれの類型をとるであろうか、それは、西欧のような自然発生的開発でないことはいうまでもない。さればといって日本のような誘導された開発の道をたどることもできないし、いわんやソ連方式による強制された開発も見込みがない。日本のばあいでも、ソ連のばあいでも、かなり長い政治的安定期をつうじて、法制、経済組織、教育、芸術、宗教等が相当高い段階にまで発達していたのであって、もちろんそれらの基礎をなす資本の蓄積もあった。それらを結集して外部勢力に対抗しようとするところに、開発が「誘導」または「強制」されなければならない客観的条件があったのである。

しかるに、現に問題となつている低開発諸国のばあい、その開発は、まず国内の価値体系の建設からはじめられなければならないのである。たとえば、教育は「読み、書き、算」のような文盲対策から、法制は法秩序維持の必要の説得からはじめなければならないというわけである。しかも、もっとも重大な事實は、これらの低開発諸国は、そのほとんどが最近まで西欧諸国の植民地として隷属関係にあつたことである。かかる状態においては、原始的資本の蓄積もありえない。かくて、かりに近時低開発諸国が政治的独立を獲得したとしても、その独立は種々の政治的・経済的拘束から完全に脱却することはできないのである。民族の「離陸」(take-off)に必要な諸条件は、ことごとくといってよいほど非自主的である。依存的である。

とくに開発の直接的要件たる「資本」は、全部外部資本に依存しなければならない。しかも、その生産物は大部分が第一次産品であり、これを輸出して、工業製品を輸入しなければならぬ。

第二表をみてもわかるように、最近における低開発国の第一次産品の輸出は、輸出総額の八六%をしめ、工業製品はわず

第二表 輸出品目構成 (1959—61年, 平均%)

		農産物	鉱産物	工業製品
世界	100	31	13	54
先進国	100	25	6	67
低開発国	100	53	33	14
社会主義国	100	28	15	56

(出所) FAO: Commodity Review 1964 Special Supplement (1964, 「世界経済白書」 経済企画庁調査局編, p. 66)

う可能性がある。」

第二は、インドのような国々であって、そこには、有力な政府もあり、かなりの程度に読み書きができ、社会進歩の目標に向かつてしつかりした公約を掲げうるような段階に達している。かかる国々にたいしては、外国の資本投資も安全である。

(5) John Kenneth Galbraith, *Economic Development in Perspective*, 1963, Harvard University Press, p. 6—11. 小原敏士訳「経済開発の展望」ダイヤモンド社、昭和三七年九月—一五頁。

かに一四%にしかすぎない。その国際収支は、たえず不安な状態におかれることはやむをえないといわねばならない。しかも、これら低開発国の「開発」をめぐる国際環境は、第二次大戦後ますます苛烈となつていく。ここに低開発諸国の開発問題が単純な国内経済問題のみにとどまることなく、広く世界的規模において、国際経済の一環としてとりあげられる必然的条件があるものといえる。

さて、低開発国と称せられる諸国を、ガルブレイスはつぎのような二つのグループに分類している。⁽⁵⁾

第一は、新興アフリカ諸国および一部のラテン・アメリカ諸国であつて、そこでは能率的な政府、教育および社会正義が決定的に重要であり、それが実現されないかぎり、「開発のもつとも早い段階にある国にたいしてあたえられる資本は、無駄になつてしま

これまでにのべてきた先進諸国の経験した開発を、今日の低開発諸国にそのまま適応しうるかは疑問である。なぜなら、西欧諸国が経験したような性質の開発は、あまりに緩慢すぎ、急を要する今日の低開発国に適応することはむずかしい。また、高度の知識を要求するであろうから、今日の低開発国にはとうてい実現困難である。つぎに、日本の開発は、きわめて迅速であるし、多くの点において、現在多くの低開発国を支配しているものとよく似た民族主義的精神によって鼓舞されたものであるが、明治政府樹立当時のような統一的民族理念をもつことはおそらく不可能であつたらうし、また民族資本の形成も困難であろう。ことに、日本民族のもつたような勤勉も、今日の低開発諸国の住民には概して期待できないようにおもわれる。

列国の政治経済力にとりかこまれている低開発諸国がソ連の開発方式を採用できないことはいうまでもない。
したがって、アルパートのいう三つの経済開発方式のうち、「低開発諸国の諸条件と渴望とに完全に妥当するものは、残念ながら一つもないようにおもわれる」⁽¹⁾。

(1) P. Albert, *ibid.*, p. 36. 邦訳四一頁。

今日までの開発理論は『資本蓄積』に決定的役割を見出すものとして展開してきた。つまり、成長理論中心のものであり、これらはしばしばハロッドやドーマー流の成長モデルで表現される。これらの首唱者および後継者たちは、先進国社会の長期にわたる歴史的発展過程を無視した。これらのひとつの主たる関心事は、先進工業社会における成長の諸条件であつた。たとえば、P・T・バウワー(Bauer)⁽²⁾はつぎのようにのべている。すなわち、今日までの開発理論は、資本を重視するという点で、古典派経済学の論議に酷似しているが、この類似は、むしろ表面的なものである。スミス以後の古典派(マルクスもふくめて)経済学者たちは、開発の原動力としての資本蓄積を商人、政府、中産階級といった特定のグループ、組織、階級の活動に密接に結びつけていた。これにたいし、最近のもつとも有力な成長モデルの若干は、これらの諸要素を捨

象し、あきららかに、長期的進歩を資本支出のみに依存するものとしてとりあつかっている。そしてこの捨象こそ、古典派經濟学者たちとハロッド、ドーマーを中心とする最近の經濟学者とははっきりと區別するものにほかならない。

(2) P. T. Bauer, *The Study of Underdeveloped Economics, An Inaugural Lecture*, p. 12.

以上は、バウワーの所論であるが、しかし最近になって、資本重視論が妥当でないことが認識されるようになった。その理由として、やはりバウワーはつぎのように指摘している。⁽³⁾ 低開發諸国における多くの大規模投資計画のあきらかに失敗した事実⁽³⁾に直面して、また物的資本資産の生産性はその生産物市場ならびに補完的要素、とりわけ熟練と適切な心構えに依存するということが再度強調されるようになったこと、そしてもっと一般的には、支出は単にそれが投資と称されるというだけで、生産的とはならないということが認識されてきたことなどである。

(3) P. T. Bauer, *ibid.*, p. 12—13.

また、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカの新興国では、貯蓄を刺激し、それら貯蓄を經濟成長に直接轉換使用する企業の数⁽⁴⁾がひじょうに少ない。また、企業利潤にたいする反感がつよく、その面からも貯蓄が抑制されている。しかも、貯蓄しうる階層は、その貯蓄をできるだけはやく国外へもちだして、国家による没収とか、為替上の不便な問題をさけたいと考⁽⁴⁾えるばあい⁽⁴⁾が少なくない。さらに、伝統的な封建遺風がなお残っていて、致富には興味があるが、これを資本として生産に投⁽⁴⁾ずることには熱心でないという封建的氣風もつよい。

(4) 土井章「東南アジア開發の基本問題」(「東洋研究」大東文化大学東洋研究所) 昭和四〇年、一五頁。

多くの国の進歩にたいする障害の決定的要因は、能率的な政府、教育および社会正義の欠如にあるといわれるが、これら⁽⁵⁾の障害をとりのぞかないかぎり、いかに大量の資本投下や、技術援助をしてみても、その効果はほとんど期待できないことは明白である。また、かりにこのことを無視して開發計画をたてたとしても、この計画は紙の上では大きいかもしれないが、

結果においてはひじょうに小さなものとなるであろう。「前世紀においては、経済的・社会的進歩の必要条件のなかで、公共教育や民衆の啓蒙ほど際立った地位を占めていたものはなかった。今日の新興国や、民衆教育制度が発達していない割合に古い国では、工作機械の前に教科書がくるべきではないかとおもう⁽⁶⁾」というガルブレイスのことばはさすがとおもわれる。

(5) J. K. Galbraith, *ibid.*, p. 9—10. 邦訳一三頁—一四頁。

(6) J. K. Galbraith, *ibid.*, p. 8. 邦訳一三頁。

したがって、資本重視的開発にかわって、ここに登場したのが、国連を中心とする経済・社会の両分野における平行開発である。

一九六一年、国連が、一九六〇年代の十年間を『開発の十年』(Development Decade)と名づけたことは有名であるが、その特徴的内容をなすものは、経済開発と社会開発とを平行的にすすめる必要性を強調したことにある。同国連総会は、「各国の自立的経済成長と社会開発をさらに促進するよう、先進、後進の両国に要請する議案に可動性をあたえ支持しつづけるため、いっそうの努力をはらうよう……」加盟諸国ならびに国民に呼びかける決議をおこなった。同決議は、この計画の目的達成のため、経済開発・社会開発の両政策の平行的採用の必要性をはっきりと打ち出した。

国連経済・社会理事会も、経済的・社会的進歩こそ低開発国の総合開発の必要前提条件であることを確認し、『開発の十年』の第一年目に七つの特定地域にたいし特別配慮をあたえるべきであり、その一つは「人間資源の開発⁽⁷⁾」にほかならないと規定した。

(7) この問題に関しては佐々木晃教授のユニークな論文がある。佐々木晃「経済開発と教育投資」日本大学「経済集志」、一九六五年、第三五卷、第二号。

エカフェ諸国の社会開発の観点からみると、二つの主張こそ注目にあたいるものであり、強調さるべきものとおもわれ

る。第一の見解は、「経済開発と社会開発は一枚の硬貨の表と裏 (two sides of same coin) であり、低開発諸国の問題は、成長ではなく、開発である。開発とは成長プラス変化 (growth plus change) —— 経済的なばかりでなく、社会的・文化的変化、また量的ばかりでなく質的变化 —— なのである」⁽⁸⁾ ということを認識することである。さらに、この開発への新しいアプローチの必然的結果は、「成長に関する純粋に経済的な指標は、限定された洞察力だけしか提供しないようであり、それがしめすものと同等のものを隠しているにちがいない」⁽⁹⁾ といわれている。これに関し、重要な点は、経済・社会開発と所得分配に関する問題である。

(8) United Nations, *The United Nations Development Decade, Proposals for Action*, op. cit., p. 2; and United Nations, *Economic Bulletin for Asia and The Far East*, Vol XIV, No. 2, 1963, p. 1.

(9) U. N. *Economic Bulletin*, *ibid.*, p. 1.

「所得が国内の所得分配の改善と同時に増加し、この改善の社会的利益が広範にゆきわたっている」と仮定するならば、所得増加の経済的目的はもっとも意義あるものである⁽¹⁰⁾。この点においてのぞましい結果は、所得分配が「現在と同等以上、すくなくとも同等以下ではない」ということ、換言すれば、総所得の増加率以下の受け入れられる最低水準で生活している人々の数の減少率より急速となることである⁽¹¹⁾。

(10) U. N. *Economic Bulletin*, *ibid.*, p. 2.

(11) U. N. *Economic Bulletin*, *ibid.*, p. 2.

第二の見解は、経済開発における人的要素の重要性の増大しつつある実感を指摘している。これは、先進諸国の経済成長は、「従来考えられていたよりもはるかに大きく、資本よりは、むしろ人間の技能に基因するらしい」ということが最近わかったことによるものであった⁽¹²⁾。この点で、人間資源の開発は経済開発の主要目的の一つとして、あるいはまた経済開発に

直接貢献する要素としても重要となってきた。

(12) U. N. Economic Bulletin, *ibid.*, p. 2.

低開発地域（とくにエカフェ地域）の開発計画は、これら諸国の社会的・経済的進歩にたいする必須の基本的な手段であることは、一般にみとめられているところである。エカフェ地域では、各国がすくなくとも一度はみずからの手で開発計画をたてたことがあるので、開発計画そのものは無数に存在する。エカフェ地域の開発計画の大部分は、それぞれの部門だけについてみれば、適切といえるものが多い。ただ問題は、それぞれの計画が、各部門間の調整と統合を欠いているという点にある。たとえば、これら諸計画は、開発の社会的局面との関係にもふれているし、また生活水準の高度化という一般的目的だけではなく、さらに、教育、保健、労働・雇用、住宅・社会福祉等々の社会部門に属する計画にもふくまれている。しかしながら、これらの計画が各部門間の調整と統合を欠いていたため、その実行には多大の困難があつたことを指摘しなければならぬ⁽¹³⁾。かかる調整と統合の欠如は、社会的分野において、すなわち社会的部門自身の間におけるほうが、経済的分野間におけるよりも大であつた。エカフェ諸国の諸計画において、教育はめつたに調整されることはないし、またいわゆる保健計画あるいは住宅計画との統合もほとんどない。つまりこれらの問題にたいする経済的分野あるいは社会的分野での諸計画は、部門間の調整と統合にはほとんど努力をはらうことがなかつたのである。一例をとってみれば、エカフェ諸国の諸計画は工業化問題をとりあげてはいるものの、工業化にともなう社会問題についてはこれはほとんどとりあげていないのである。

(13) U. N. Economic Bulletin, *ibid.*, p. 2.

以上の事情から、経済的・社会的躍進への調整され・統合されたアプローチを達成するためには、エカフェ諸国での総合開発計画の戦略を再評価する必要があるに存在するのである。

前にも述べたように、経済開発に関して社会開発がもつ二大機能は、(a)「開発による社会的変化」と、(b)「人間資源の開発」である。それゆえ、開発計画の調整され・統合された戦略作成のための可能性と範囲は、これら二つの機能の枠内で再調査されなければならない。もちろん、この二つの機能は、相互依存的事であることが、数多くの実例でしめされている。

元来、エカフェ地域の経済学者を主とする開発計画のプランナーたちは、開発計画の戦略の一部を形成する要素として、開発にたいする社会的変化に十分な注意をはらっていなかったのである。これらのプランナーたちは、社会開発は経済成長の結果として必然的に生ずるのであるという暗黙の仮定のうえに立っていた。しかし、かかる仮定は、経済開発と社会開発との密接な相関関係を見失っているものといわなければならない。社会開発は、経済開発の依存変数であるのはもちろん、社会開発と社会変化は同義語であるという仮定もなされたのである。すべての経済成長は、ある種の社会変化を自動的にもたらすのではあるけれども、この変化は、同時に、社会開発に当然すすむという保証はどこにもない。産業革命の結果、イギリスに種々の困難な社会問題が生じた事実こそ、これを十分立証するものである。経済開発は、社会開発を当然にともなうものではないのである。社会開発は、放任によって実現されるものではない。

それゆえ、すべての開発計画は、経済成長と同じ程度に社会開発の問題をもとりあぐべきである。換言すれば、経済成長と社会開発との間に密接な関係を成立させるためには、社会開発を指導し、また計画づけることが必要となるといえよう。低開発諸国の開発を専攻する多数の経済学者⁽¹⁴⁾たちは、経済成長を可能にし、しかも開発が加速度的に急速に達成できるためには、適切な制度的機構が必要であることを強調している。ただ、残念なことに、これらの経済学者たちの大部分は、先進国出身者であるため、エカフェ諸国自身の開発計画における戦略の一部として、計画された社会開発を採用することに十分な興味をしめさなかった。

(14) Bert F. Hoselitz, *Sociological Aspects of Economic Growth*, 1960; Everett E. Hagen, *On the Theory of Social Change: How Economic*

エカフエ地域において計画され、かつ指導される社会開発が総合開発にたいし、どの程度貢献することができるかどうかをより厳密に研究することも必要である。アジアにおける開発は、できるだけ敏速であることが必要である。この観点からみて、経済成長だけに重点をおく開発計画が、戦略として計画的な社会開発と合併されるばあい、開発が加速度的に進展するだろうことを期待するのは当然である。開発の十年にたいし、事務総長は、経済成長と平行するため所得の公正な分配が必要であることを強調する提案をした。エカフエ諸国の計画は、国民所得の増大という形で一定の経済成長を達成したということができよう。公共援助、社会保険のような社会福祉施策と同様、教育、環境衛生、住宅、各種の業務訓練等における社会開発計画は、公平な所得分配の達成に直接に貢献している。住民の大多数が極度に貧困であるエカフエ諸国においては、住民の消費水準を高めるのを助けるためには、よく企画された社会計画により、まず現在の貧弱な市場から将来の高度の市場としての可能性を引き出すことが必要であろう。物的資本の絶対的重要性を否定することは適当でないことはもちろんだが、増大する需要をもつ市場なしには、生産の多様化も、生産の方向を見きわめることも不可能であることは、いうまでもない。

人間資源開発の特徴は、その潜在性にあるから、開発計画の戦略は、この潜在性をも十分活用すべきである。「国富は、すくなくとも物的資本の蓄積と同じく、人間資源の開発にも依存すると結論することは正しい⁽¹⁵⁾」。アジア諸国の富は、すでにできあがった物的諸条件ではなくて、むしろそれら諸国の人間、すなわち、数百万の無学で貧困な人々のなかにこそ存する、ということに疑う余地がない。アジアにおける開発計画の現在の戦略は、物的資本の蓄積のために、現在の低い消費水準を高める努力をしばらく延期することである。しかし、これは、経済制度の発達ということを前提としてのみ、はじめて戦略となる。

(15) F. H. Harbison, *The Strategy of Human Resource Development in Modernizing Economics in O. E. C. D. Policy Conference on Economic Growth and Education*, 1962, p. 11.

最近、先進諸国の経済学者たちは、ふたたび「人間への投資」(investment in human-being)あるいは「人間資本への投資」(investment in human capital)に注意を集中している。先進諸国のばあいは、国民所得増加の二〇%ないし三〇%は資本または労働の投入量の増加で説明されうるし、増加の残りの部分は、技能とか教育とかいったような、より生産的な人間資源をかなりふくむ要素の投入の質的改善に起因する⁽¹⁶⁾ことができる⁽¹⁶⁾と考えている。これらのパターンがアジアの諸条件のもとで、どの程度適用されうるものであるかは、なお研究を要する問題である。しかし、これらのパターンは、物的資本と人間資本の相互依存とこれらの二面に関する計画を調整し、統合する必要を最前部にもちだすものである。物的資本がもたらす利益の効用を最大化するためには、人間資本から十分に適切な補助、すなわち人間資源の十分な開発がなくてはならない。これら二つの要素が適切に併合され、バランスがとれたばあいには、物的資本投資の利益を最大化するものである。要するに、この点こそ、国連の「社会的面と経済的面のバランスがとれた開発」(balanced social and economic development)の概念の特徴をはずきりさせるものといえよう。調整され、統合されたアプローチにおいて、物的資本と人間資本の間に必要なバランスを発生させることが、アジアの諸計画においては、絶対に必要である。

(16) U. N. Economic Bulletin, *ibid.*, p. 3.

開発は、短期的成長だけにとどまることなく、長期にわたる継続的成長でもなければならぬが、人間資本・資源への投資は、この長期的に考察されるばあい、いっそう意味深いものとなってくる。短期間を基準とするばあい、人間への投資は生産項目としてよりも消費項目としてあらわれることが多い、しかし、長期間を基準とするばあいには、消費項目としてよりも生産項目としてあらわれることが多い。これらの諸条件のもとで、アジア諸国の開発計画は、現在における消費の犠牲

が、将来の拡大された生産力として再生産されうるような、人的投資と物的投資とのバランスがみごとにとれたものでなければならぬ。

以上のように、社会開発計画に十分な注意をはらわなかった経済開発計画の戦略的失敗を説明したが、社会開発それ自体が同じような失敗をしてきていることもまた事実である。資源にとぼしいエカフェ諸国において、資源利用と投資を有効なものとするには、経済開発と社会開発の二つの分野間の調整され、統合されたアプローチによって、総合開発をすすめることが必要であるといわねばならない。

四

社会開発問題の展開にともない、社会計画の性格が変化した。また、経済開発が社会福祉目的を増してくるにつれ、経済計画の性格もかわってきた。

経済計画の努力目標は経済的活動と社会的活動との相互維持と統合の達成にある。現代では、貧困な地域や階層においては、その地域の工業化奨励とか公共事業による雇用の場を提供することなどが、経済的扶助を直接的にあたえるよりもはるかに良策であることは疑いえないのであって、そこに経済開発とともに社会開発をおこなう必要が生まれてくるのである。

さて、経済開発と社会開発の統合化は、その本質と目的において経済面と社会面の同時的計画、直接的に社会目的をもつ経済計画および、効果的に経済目的を達成させる社会計画を志向することによって実現されると考えられる。

経済面と社会面とが同時的・総合的・多目的計画の例としては、ダム、発電所、灌漑施設、地域工業化等の諸事業がある。これらのプロジェクトには、経済的進歩とともに社会施設と社会進歩がふくまれている。たとえば、工業化に重点をおく地域開発計画では、特別な利権もしくは有利な条件の供与による産業の誘致に努力するだけでなく、その地域に教育、保

健、社会福祉、文化等のサービスおよび施設の集中強化にも努力せねばならない。経済的・社会的な領域にわたる総合的都市開発計画、また社会的進歩と経済的進歩を目的とした農村地域開発は、その適例といえよう。またこのばあい、経済的生産性を高め、そして経済開発を促進するための公共事業にのみ重点をおき、一時的雇用の提供におわらせてはならない。すなわち、貧困地域に物的資源を分配するばあい、将来それがこの地域における生産に役立ちうる方法でおこなうことが必要である。そうしておけば、将来、おなじような必要が生じたばあい、単なる「扶助」形式による一時的な分配でことたりるからである。

經濟開發であろうと、社会開發であろうと、開發計画を実施するにあたって、もっとも必要とされるのは、いうまでもなく「資金」であろう。だが、今日の低開發諸国では、これを民間投資に期待することはおそらく不可能に近い。低開發国において、民間資本の蓄積はきわめて貧弱であり、したがってきわめて臆病である。これらの貧弱で臆病な資本を經濟開發のような大規模で、しかも、その収益効果が遠い将来にかかるような領域に志向させることも絶望的であるといえよう。元來、開發計画のなかには、民間投資家にとっては本質的に魅力のないものが多い。にもかかわらず、それらは社会的には大きな利益を約束する投資計画なのである。これらの社会的価値が加わることなしには、個人的利益の増大は考えられない。個人の収益は、個人の勤勉と能力だけではこれを増大させることができない。そこには、個人をとりまく数多くの条件、いわば社会的・経済的・文化的環境が存在してこそ、個人の収益の機会と規模は増大されるのである。たとえば、教育、保健および衛生施策はあきらかにこの範疇に属する。人間資本形成へのこれらの投資は、終局的には豊かな社会的・経済的分配をもたらすではあるうが、民間投資の直接の利益につながるものでなく、将来の社会的可能性につながるにすぎない。交通の開發、土地改良、そして河川の開發は、すくなくとも部分的にはこの範疇に属する物的投資の例である。この投資による報酬は、民間の投資家を引きつけるにはあまりにも遠大である。これらの諸計画への投資額は、民間投資家によって処理さ

れるには大きすぎる。動力設備、河川開発および種々の管理計画はこの範疇に属する。⁽¹⁾

(1) W. W. Heller, *Fiscal Policy for Underdeveloped Countries, Reading on Taxation in Developing Countries*, Edited by R. Bird Oldman, 1964, p. 6—7.

かくて、低開発諸国の政府が資本形成過程において中核的役割を演じなければならない。また、十分な収入を生むような租税制度の確立が要請される。

人類の福祉にたいするこの直接的貢献はべつとして、政府の社会投資は経済開発にたいして二つの本質的な貢献をしている。第一は、保健、教育および訓練における大規模な改善、すなわち、労働者のスタミナと強靱さの増大と、労働者の知識と熟練の増大による生産力拡大である。第二は、ハイウエイ、動力計画、灌漑等への投資と結合した人間の能力の増大である。これらは民間投資家にとってより魅力的な社会環境——経済外的条件——を提供する。先進諸国における投資家とちがい、低開発諸国の投資家は、熟練した健康な労働者の供給、便利な交通と通信、動力と水の利用可能性、原料の敏速で有効な供給といったものを投資の前提とすることができない。それゆえ、低開発諸国における多くの投資の利益は、生産過程における必要条件を開発するため、あるいは必要条件なしで行動するために要する多額の費用によって相殺される。そこで政府はこれらのサービスを生み出すため、その財政力の利用によって民間投資家を引きつけるレベルにまで利潤率を引き上げる多くの経済外的条件を供給する必要がある。広義に解釈されたばあい、経済政策の目的は、まずかかる経済に直接関係のないかとも見える環境の改善にむけられなければならないのであるが、低開発諸国における資本蓄積の貧弱な条件下においては、かかる政府の政策実行をきわめて困難なものとする。ここに外資導入の問題がおこるのであって、低開発諸国をかつての植民地的地位におとすことなく、政治的に独立を高めつつ、しかも先進国の資本を導入するをいかに矛盾なく実現するかが、現在の低開発国の基本的な課題である。

(本研究は、文部省科学研究費による総合研究の一部である。)