

戦後における日本の経済計画 (続)

——「高度成長」から不均衡是正へ——

橋 口 幸 夫

まえがき

筆者は前稿¹⁾において「戦後における日本の経済計画」を一再建・自立から「高度成長」へ—というサブ・タイトルを付したように、日本資本主義の「戦後」過程の非公式的な諸計画(「諸試案・構想」)²⁾から始めて、その延長線上に、³⁾すでに「戦後」⁴⁾を終わった1955年以降の閣議決定による公式な諸計画のうちとり敢えず1960年策定の「国民所得倍增計画」に至るまでの系譜を概説しておいた。

因みに、文脈の必要上、前稿での項目を挙げると次ぎのとおりである。

-
- 1) 鹿児島県立短期大学『紀要』第30号(1979)人文・社会科学篇, 19~35ページ。「戦後における日本の経済計画」
 - 2) これらの諸計画は政府諸機関が作成したものであったとはいえ、日本政府の閣議で公式(正式)に承認されたものではなかった。従って厳密には「経済計画」とはいえなかった。
 - 3) 「公式、非公式の違いはそれとして、〈戦後〉過程の諸試案・構想と、すでに〈戦後〉を終わった1955年以降の諸計画は、系譜を断絶しているわけではない。端的にいえば〈総合経済6ヵ年計画〉は〈経済自立5ヵ年計画〉の、さし当たっての試案としての性格をもつものであった。つまり、この接続した二つの〈計画〉を通じて、以前の諸試案・構想と以後の諸計画は、変転の裡に脈絡をつなげ得る」ものであったという認識が可能である。(前掲拙稿19ページ)
 - 4) 前稿と同じく1956年度の『経済白書』が「もはや戦後ではない」とうたったことに因んで限定された意味での「戦後」を敗戦の時点から1954年までとしたい。

まえがき

I 「戦後」過程における経済計画

- 1 占領初期の計画
- 2 米国の対日政策転換から日米経済協力開始期の計画

II 1955年以降の経済計画

- 1 「高度成長」始発過程の計画
- 2 「高度成長」本格化過程の計画

むすびに替えて

そして、以上のむすびに替えた結論的部分で筆者は次ぎのような認識を与えておいた。すなわち戦後における日本の経済計画が「いずれも目標を正確には達成し得なかった計画であったことは共通している……しかし、だからといって、日本の国家独占資本主義のメカニズムと機能を考える上で国家的経済規制手段のシステムにおける国家独占的プログラミングと予測の意義を全く無視し去ることは出来ない。資本主義的経済計画の機能がガイド・ポストとしての役割にあるとしたら……その役割は十分に果たされたといえる……なかんづく独占的大企業が強蓄積の実現に向かって生産および投資活動の展望計画を作成するに当たっての保証された方向指示器としての機能を果たしたのは、外ならぬ国家プログラムであったということである。その意味で、独占資本の高投資・強蓄積を推進するに与った国家計画の役割は、むしろ大きく評価されねばならない。その過程で、実績が目標を大きく上回ったことや、そのことを関連して国民生活の面でさまざまな矛盾や困難が派生されたことは計画にとって必ずしも失敗ではないのである。むしろ、予想以上の成功といえよう」⁵⁾ということであった。

5) 前掲拙稿32～33ページ。

以上のような前稿を擱筆して後、少なからぬ日を措いてしまった。研究上は他の、主として地域経済論的な視覚に関連した取り組みもあり、また、同様な観点に基づく現実的諸問題への実践的対応などに紛れて日を送ったことによる。

そこで本稿では、おりから竹下新内閣が新しい5カ年計画の策定にかかったのにタイミングを得て、1965年以降の一連の経済計画の系譜について概観した上で、戦後の「日本の経済計画」についての考察をまとめてみたい。

なお、本稿も前稿同様、筆者がこれまでに稿を段階的に分けて執筆してきた「日本資本主義における国家と資本」のうち―〈高度成長過程〉について―の補完的な「別稿」として書き継がれたものである。

III 1960年代後半の経済計画

先の「国民所得倍增計画」は、すでに概評したように「極大成長」を志向する反面、結果的には、完全雇用達成の過程における消費者物価上昇すなわち「生産性格差インフレーション」⁶⁾を予知し得なかったところに決定的な欠陥があった。しかも「社会資本の充実」を最重点課題に挙げ⁷⁾ながら、実際には、民間部門の拡大テンポが予想を上回ったため公共部門との間にギャップを生じさせた。またそのことにも関連して公害問題への事前的対処も極めて不十分であった。つまりそこには、計画と現実との背離がドラスチックな形をとって様々にもたらされた。そこで、それらの社会・経済的不均衡の是正が計画課題のひとつとして論議されるようになった。

もっとも国民経済の実態は、昭和37年度の『経済白書』が逸早く提起してい

6) それは「労働力過剰経済」から「完全雇用経済」への転換にともなって賃金水準が産業間あるいは業種別・規模別企業間で平準化するなかで生産性の低い分野でのコスト・アップがその分野の価格を押し上げ、結果的には一般物価水準を上昇させるようになるという認識に基づくものである。高須賀義博教授（『現代日本の物価問題』1972年）による定式化で知られる。

7) 「国民所得倍增計画」は、その究極の目的として「国民生活水準の顕著な向上と完全雇用の達成に向かったの前進である。そのためには経済の安定的成長の“極大化”が図られなければならない」ことをうたい、そのために解決する必要がある5つの課題の筆頭に「社会資本の充実」を掲げていた。

た「転型期論」⁸⁾（「中期停滞論」）が若干のタイム・ラグを経て現出された「40年不況」⁹⁾を国債発行による財政面からの景気浮揚策によって底入れさせたあと、史上最長の「いざなぎ景気」¹⁰⁾を盛り上げていったわけだが、その間にも不均衡は内在的に蓄積されつつあった。そのため経済計画としては「歪み是正」と「均衡成長」を目的に掲げざるを得なかった。

1 「高度成長」見直し過程の計画

池田内閣に替わって登場した佐藤内閣は1965年1月7日に、それまでの国民経済の急成長がもたらした不均衡（ひずみ）を是正するための「**中期経済計画**」を決定した。この計画の特徴は何よりも、計画フレーム作りに「計量経済モデル」の体系が広く利用されたことにあった。このような試みは、日本のプログラミングの実践では初めてのことであり、しかもその後の先例を開いたところに画期的な意義があった。これには先行の経済計画における計画目標の不整合性、不安定性の多くが、プログラミングの定量方法の不完全さによるものであったことへの反省があったと思われる¹¹⁾。先行指標への反省といえば、この計画では部門別の生産に何らかの予測指標も掲げていないことも特徴の一つといえよう。この場合は、先行計画が具体的に設定した指標に従って多くの部門で巨額の投資が行われ、それが設備関連輸入の増大をもたらし、結果的には国際収支の悪化を招いたことへの反省があったと思われる。

「中期経済計画」の数量指標は、そのように、従来の「コルム方式」や「想定成長率法」の反省の上に、予め準備されていたかなり精度の高い計量経済学

8) その主旨は「日本経済はそれまでの設備投資に偏った成長から『転型期』（不均衡成長の均衡過程）にあるとする」ものであった。そのような提唱を廻って学会・論壇の内外に広く論議が呼び起こされた。

9) 1964年10月に始まり11ヵ月続いた民間設備投資の中期循環的な調整作用に基づく景気後退。

10) 1965年10月から'70年7月まで57ヵ月にわたった景気拡大局面。

11) 因みに、1963年12月に経済審議会が首相に提出した「国民所得倍增計画中間検討報告」では、その結論的な部分で「各種政策課題相互間の整合性の確保のため計量面の把握をより充実する必要があること、すなわち近年の計量経済学の発展に鑑み、その成果を充分活用すべきこと……」が強調されている。（経済計画基本問題研究委員会『日本の経済計画』1969年、76ページ。）

的装置¹²⁾に基づいて計測されたものであったにもかかわらず、現実との矛盾に陥ったのは先行した諸計画よりもむしろ早く、従って一段と短命¹³⁾におわってしまった。その理由としては「計量モデルの欠陥によるのではなくて、計画期間中は赤字公債を発行せずとか、消費者物価の上昇率を2.5%に押さえるといったたぐいの、実現不可能な政策上の公約をかかげたところにあった。¹⁴⁾」とする見解がある。

確かに、実態としていえば、この計画はおりから「40年不況」のもとで採択されたものであったが沈滞の予想以上の深さと長さに当惑した政府は、暫くの錯誤を経た後、65年7月になって、ついに「均衡財政主義」を捨てて戦後はじめての赤字国債の発行に踏み切らざるを得なかった。これによって'65年末までに恐慌状態からの脱出は促進されたものの、副作用は免れず、消費者物価の上昇率は1965年に6%の水準に跳ね上がってしまった。この計画が短期間の裡に破棄された根本原因の一つは、消費者物価についての計画での評価¹⁵⁾と実勢と

12)「中期経済計画」を準備する過程で開発された相連関する固定計量モデルの体系は超長期・長期・中期各マクロ・モデル、部門間モデル、それに、マクロ経済及び部門間計画化のための連動モデルという5つのモデルを含んでいたが、この計画の予測指標の直接の計算は、そのうち中期マクロ・モデルと部門間モデルによって行われた。そして、この二つのモデルによって得られた数値の誤差のチェックは長期モデルによって保障するというものであった。そこには「予測」の精度と同時に科学的な客観性が与えられていたといつてよい。因みに、実際の見通しに利用された「中期マクロ・モデル」については「経済的因果関係から見て重要なこのモデルの外生変数は総人口、労働力人口、世界輸出、世界工業製品輸出物価、輸入物価、公定歩合、通貨供給残高、政府経常支出、同資本形成、官公事業余剰、個人住宅建設、社会保険負担、振替所得である。これらの変数によって国民総生産、鉱工業生産、個人消費支出、生産者耐久施設、国民所得、国際収支、税、賃金、就業者数、デフレーターとして役立つ各種の国内物価指数のような内生変数が計算されるのである。その際、この中期マクロ・モデルから計算された支出に関する数値は、長期モデルの結果を参照しながら、産業連関表によって産業別に細分化され、鉱工業生産、輸入、雇用、設備投資のマクロの数値が、はたして各種産業の実態にあっているかどうかを検討されるのである。また、さきの超長期ならびに長期マクロ・モデルで得られた数字は、この中期モデルの外生変数の値を決定する際、利用されることになっている。」という要を得た解説を引用しておきたい。

13) 1965年1月に、1964~'68年度を期間として策定されたものが、翌1966年1月には早くも破棄されている。

14) 熊谷尚夫・建元正弘編『経済と計画』1974年、154ページ。

15) 計画では2.5%の上昇に止まると見られていた。

のズレが余りに大きかったことにあったといわれるが、要は、この計画の予測指標の計算が直接に依拠した「中期マクロ・モデル」が外生変数を正確に予想する手段を持ち合わせなかったということに帰着しよう。このことは、その後の計画が例外なく陥った運命からも否めない事実である。

2 「不均衡拡大」過程の計画

1965年末までに「40年不況」から脱出した後の日本経済は、史上最長の景気拡大局面の現出に向かって盛り上っていったわけだが、その過程で内外に多くの問題を抱え込んでいた。まず対外的には60年代後半の段階で、貿易・為替自由化が完成段階に入るとともに残された資本取引の面でも漸進的自由化の道程にあった。このことは日本産業が、いよいよ厳しい国際競争裡にさらされることを意味した。一方、対内的には、日本経済が画期的な「完全雇用社会」を現出したことによって、歴史的な「労働力過剰」から「不足」への転換、特に若年労働力の供給減少の問題が顕在化しつつあった。それは賃上げ率の上昇と、消費者物価の上昇の悪循環¹⁶⁾をともなっていた。加えて社会的には、過疎・過密、公害・都市問題なども深刻化しつつあった。

このような状況のもとで、政府は'67年3月、先の「中期経済計画」の内容をより明確にした「**経済社会発展計画**」を策定、発表した。この計画の作成に使用された計量経済学的モデルの体系は先の計画より改善されてはいたものの、基本的にはそれほどの変化はなかったといってよい¹⁷⁾。

「40年代への挑戦」という副題を付けたこの計画の基本的特徴は何よりも社会的側面が重視されたことであり、それとの関連で経済の「安定成長」を目的としたことにあった。この点がこれまでの計画、とりわけ「極大成長」を志向

16) 春闘賃上げ率は1961年の10.6%から'70年には18.5%へとエスカレートし、消費者物価の上昇率も、同じ期間に5.1%から7.7%へと高まっている。

17) 計画作成過程でモデルに導入される基礎データの土台をなす国民所得統計の大幅な改定や新しい変数の導入モデルの規模拡大、個々の方程式の改善などはなされたが、予測計算の原則的シエーマは変わらなかった。もちろん、中期モデルを基礎にして計画の整合性をチェックするという手法も中期経済計画のそれを踏襲していた。

した「所得倍增計画」と異なっていた。すなわち、この計画では、経済と社会の間で均衡の取れた発展が目的として掲げられ、経済成長と「物価の安定」の両立、後進部門の近代化を軸とした「経済の効率化」さらに住宅・環境の整備、公害の防止、社会保障の充実などを内容とする「社会開発の推進」が政策課題として強調された。

1963～'71年度を期間としたこの5ヵ年計画は、その間の経済成長率を8.2%としたが、これは生産・消費の水準及び社会的インフラストラクチャの水準との間の均衡の達成を促進し、また消費者物価の上昇を'71年までに6%から3%へ引き下げることが内容としていた。しかし、この計画でもまた現実との背離を所詮免れなかった。すなわち、民間設備投資の盛行を主軸とした経済の長期、大幅な拡大によって経済成長率の実績は10.9%に達した¹⁸⁾一方、計画期間中に、年率10.7%の伸びを見込んで、民間設備投資の60%にまで増大させることを予定していた社会資本への投資は'68年には44%へむしろ低下した。そして消費者物価は'67～70年に6.7%上昇している。計画の基本目標は全く達成されなかったわけである。このような予測誤差の大部分が政策変数を含む外生変数の想定と実績との結果的なズレによって生じたものであることは「計量委員会」のフォローアップ作業によっても明らかにされている¹⁹⁾。

IV 1970年代以降の経済計画

1970年代は、日本経済が、それまでの「高度成長」から「減速経済」への大きな転換を余儀なくされた時期であった。それは過程的には、経済成長率、物価上昇率、失業率あるいは財政収支や国際収支などの面における年々の大幅な変動を伴っていた。1970年代の経済変動が特に激しかったのは日本経済が内外両面で環境条件の激変にさらされたためであった。それらは相次ぐ「ショック」として日本経済を襲った。内なるショックは各地で様々な形で顕在化した公害問題²⁰⁾で

18) 1967年～'71年平均ではほぼ13%にも達している。

19) 経済審議会計量委員会編『計量委員会第二次報告』1968年。

20) この時期に東京新宿区柳町交差点の排気ガス公害、田子ノ浦ヘドロ事件、スモン事件、光化学スモッグ事件などが相次いで発生した。

あった。それらは報道によって国民の関心をさらに高めた。そのため政府は'71年7月、環境庁を発足させ、各種の公害規制²¹⁾に踏み切らざるを得なくなった。外からのショックは'71年8月、ニクソン米大統領が「新経済政策」を発表、日本は1ドル=360円の固定平価を放棄して、年末には円的大幅切り上げを余儀なくされたことである²²⁾。そして73年2月には円は変動相場制に移行した。外的ショックはそれに止まらなかった。73年10月には中東戦争(第4次)による石油禁輸とOAPECの原油価格引き上げで日本経済は「狂乱物価」「物不足」などパニック状態を現出した。このような内外環境の激変の中で経済計画の課題も新たな対応を迫られることになった。国際協調の推進と経済的安全の確保がそれである。

1 「国際通貨危機」対応期の計画

先の「経済社会発展計画」が現実との離反を露呈する中で、1957年5月「新経済社会発展計画」が'70年から75年度までの「6ヵ年計画」として閣議決定を経て発表された。この計画では「均衡のとれた経済発展を通じて住みよい日本を」とうたいながら「高福祉・高負担」を初めて打ち出したところに特徴があったといえるかも知れない。しかし、この計画も、策定早々、'70年夏から兆し秋に入って本格化した深刻な景気後退と、これに対応した財政・金融政策の発動による'72年秋以降の急激な景気回復、それに伴うインフレーションの昂進と社

21) 政府はこれに先立ち45年7月、内閣に中央公害本部を設けて公害政策に取り組み、11月の「公害国会」で公害対策基本法の改正をはじめ14の公害関係法を新たに制定したが、これらを効率的に運用するため、それまでばらばらだった各省庁の公害行政と環境保全を環境庁設置法によって一本化させたものである。なお、公害規制は今後の産業発展にかなり阻止的に作用するとの懸念も当時としては一部で強かったが、実際には日本産業はppp(汚染者負担の原則)を克服して発展し、しかも環境破壊は抑制され、部分的には回復さえみられた。OECDレポート「日本の経験—環境政策は成功したか」(国際環境問題研究会訳)でも日本の環境政策が初期における極めて短期間に著しい成果を上げたことは評価されている。

22) ニクソン大統領によって発表された「新経済政策」は賃金・物価凍結などを含むアメリカの国内の経済政策の転換であると同時に、金・ドル交換の停止、輸入課徴金の賦課を含み、日本など主要国に通貨調整を迫るものであった。1971年12月、ようやく多国間の通貨調整が実現(「スミソニアン体制」)し、日本円もその一環として1ドル=360円を308円に16.88%切り上げられた。

会的緊張の激化の中で翻弄されることになった。そのような国内経済の循環的激動の一方で、'71年8月のドルショック・円切り上げから'73年2月の変動相場制への移行など国際経済の基本的条件が大きく変化したことも重なって、予測指標は現実との鋭い矛盾²³⁾に陥ったため計画は途中で廃棄せざるを得なかった²⁴⁾。

その後、長期安定を誇った佐藤内閣が退陣、1972年7月、かねて「日本列島改造論」²⁵⁾を掲げていた田中角栄首相が登場したわけだが、その翌年の2月には「**経済社会基本計画**」を閣議決定した。この計画は'73年度から77年度までの5ヵ年に「活力ある福祉社会」の実現を目指して①豊かな環境の創造、②ゆとりある安定した生活の確保、③物価の安定、④国際協調の推進、などの4つを重点政策課題に掲げていた。なお計画期間中の実質成長率は9.4%を見込み、卸売物価上昇率2%程度、消費者物価は4%台に抑えることとしていた。

この計画が「国民福祉の充実と国際協調の推進の同時達成」をその目的にうたわざるを得なかったのは、ニクソン・ショックからスミソニアン体制の崩壊に至る国際通貨危機の深化と、そのような危機に巻き込まれる中で、国内的にも各種公害の顕在化を契機にして「成長神話」に対する懷疑が高まったことへの対応があった。すなわち「外に強く内に弱い円」が反省され「成長から福祉へ」の時流の転換に答えざるを得なかったのである²⁶⁾。

23) 計画では10.6%を予測していた経済成長率が実績では6.1%に止まっている。なお、実績が予測を下回ったのは「経済自立5ヵ年計画」以来初めてのことである。それは実勢としての「高度成長」の終わりを告げるものであったといえる。

24) 政府は早くも1971年末には、計画の完全な失敗を事実上認めていたとみられる。

25) この「国土改造計画」は田中角栄個人のもので発表(『日本列島改造論』として公刊)されたものであったが、実質的には彼が率いた自民党内派閥の見解を集約したものであったといえる。その意味では佐藤内閣が1969年に「経済社会発展計画」に対応さすべく採択した「新全国総合開発計画」(同じく'85年目標)に変わるものであった。

26) この計画が発表された1973年(昭和48年)には、老人医療の無料化、健康保険の家族給付率の5割から7割への引き上げ、高額療養費制度の拡充、懸案の5万円年金の実現、物価スライド制の導入など福祉の大拡充がこの年に集中して行われたことから「福祉元年」と呼ばれた。なお「基本計画」は、そのほかにも寝たきり老人や重度心身障害者の全員収容体制の確立、週休二日制の一般化、60歳定年の一般化、無医科大学県の解消などを課題としてキメ細かく掲げていた。

なお、この時期のインフレーションは、すでに'72年の夏頃から「列島改造ブーム」の煽りもあって、卸売物価が騰勢を強めていたところへ、'73年春からは消費者物価の上昇にも弾みがついてきた²⁷⁾。そこへ'73年10月の「石油危機」の到来である。これによって49年初めには前年に比べ卸売物価は4割、消費者物価は3割の急騰となった。このようなハイパー・インフレーションに対して政府は強権的な価格規制²⁸⁾を初め厳しい引き締め政策を余儀なくされたわけだが、これが'74～77年度にかけての長期不況の契機となった。

何よりも、それまでの日本経済が成長持続の前提として来た資源・エネルギーの確保の面での制約が生じたことのショックは大きく'74年は戦後初めて実質成長率がマイナスとなるなど、計画値とのズレが大き過ぎたため同年末には打ち切れざるを得なかった。

2 「成長路線転換」後の計画

「金脈・人脈問題」によって田中内閣が退陣、替わって登場した三木内閣は、'76年5月に「昭和五十年代前期経済計画」('76年～80年度)を閣議決定した。この計画では、国際関係の変化を踏まえ「第一次石油ショック」後の低迷状態からの一刻も早い脱出と「安定成長」の定着を課題として、計画期間中の実質成長率を6%強、卸売物価上昇率を5%程度、消費者物価は6%台を想定した。

しかし、停滞からの脱出は内外要因に阻害され続けた。'76年の前半には輸出が急伸し、鉱工業生産も大幅に上昇したが、夏以降になると、世界景気の中だるみ、国内では冷夏、それに国鉄・電電の運賃・料金の改訂遅延などから公共支出が抑制されたことを契機として景気は再び低迷した。'77年になっても、前半は公共投資の前倒しで景気回復の気配が見られたが、後半には早くも息切れ

27)このような物価の騰勢は'71年夏に大量のドル買いが行われたことが発端となったと見られ、円レート維持のために積極的な財政・金融政策が展開されマネーサプライの大幅増加が国内に「モノ不足」の状態をつくり出したためと見られる。

28)端的には、国民生活安定緊急措置法、石油需給適正化法の制定・発動、価格引き上げ事前了承制の採用などが挙げられる。

し、在庫調整の動きさえ現れて来た²⁹⁾。

このような景気回復の遅滞によって国内的には企業赤字、失業の増大、「構造不況業種」³⁰⁾の発生など諸困難がもたらされたわけだが、国際的にも輸出ドライブによる経常収支の黒字幅拡大が日米・日欧間の経済的な摩擦を一段と強めた。そこで、国際為替市場における円レートの高騰、「第二次石油危機」によってさらに強まった資源面の制約条件、南北問題の新たな発生等、国際環境のさらなる変化への対応、国内では、完全雇用の達成と物価安定との間のトレード・オフの調整の問題と相まって国民生活の安定と充実を求める声の高まりから早くも新しい経済計画が必要とされるようになった。

そうした内外の諸課題を踏まえ、1979年8月、大平内閣によって発表されたのが「**新経済社会7ヵ年計画**」であった。この新計画は「ゆとりと生きがいのある社会を求めて」をキャッチフレーズに'85年度までを対象期間として、その間の実質成長率を5.7%弱とこれまでの計画に比べ抑え気味に設定した³¹⁾。しかし、日本が経済大国として内外両面の諸困難にどのように対応するかが問われる「試金石」とされたこの計画³²⁾も、第二次石油危機、景気停滞、財政赤字の

29) このことについては「政府の『昭和50年代前期経済計画』は前半(1976~78)高目の成長をめざしたが、企業はこれを後半低目の成長と受取った。こうした『合理的期待形成』の前に、政府の願望と政策は現実によって裏切られざるをえなかった。」という指摘があるが、確かにこの時期には民間経済主体の長期期待成長率の低下によって企業マインドも家計マインドも萎縮していたため公共投資前倒しや輸出急伸の景気牽引効果も永續しなかったといえる。

30) '77年の日本経済は不況色を強めながら推移して行く過程で産業間、企業間における跛行性を浮かび上がらせて来た。それは循環局面に現れた一時的現象ではなく構造的な性格を持つと見られたことからこう呼ばれた。平電炉、アルミ精練、合成繊維、塩化ビニール、カセイソーダ、段ボール、合板、精糖、綿紡績・毛紡績などの不振がそれを象徴した。しかし「“構造的”とされるのは、日本経済の再生産構造にとってこれらの業種が有効に機能しえなくなったからにはほかならない」(昭和52年度『国民の経済白書』77ページ)という解釈がより本質的であろう。

31) しかもこれは従来のように目標としてではなく「参考表」に掲げるに止め、それも'80年1月にはさらに5.5%に下方修正されている。

32) 従来の計画が輸出振興と民間設備投資の拡大に重点を置いていたのに対して、この計画では学校施設、高速道路、新幹線などの「社会資本」に対する公共投資を期間中に250兆円行い、'78年度末の時点で150兆円あるとされたこれらの社会資本を'85年度末には336兆円に増やすという「社会資本倍增計画」が中心になっていた。そこには欧米との貿易摩擦の緩和のために従来の輸出依存型を内需主導型に切り変えると同時に民間設備はば一巡への対応があったといえよう。

増大などに伴う阻止的諸要因は所詮克服出来ず目標値と現実値との大きな食い違いを免れなかった。

そこで、これに代わるものとして1983年8月、中曽根内閣によって「**1980年代経済社会の展望と指針**」と題した³³⁾新計画が閣議決定された。この計画は'90年度までを対象とする期間中の実質成長率を4%程度、最終年度の完全失業率を2%程度、消費者物価の上昇率を3%程度と想定し、'90年度までに赤字国債依存の体質から脱却する³⁴⁾ことを見込んだ。ただし、これらの目標達成を裏付ける具体的な数字は「数字が独り歩きすることの弊害」を避けたいということを経済を理由に敢えて挙げられていない³⁵⁾。

なお、この計画も期限切れを待たずに改訂されることになった。竹下首相は、すでに昨1987年11月20日、就任早々の時点で経済審議会に'88年～92年度を対象期間とする新しい5ヵ年計画の作成を諮問した。審議会では'88年5月頃答申をおこなって、カナダのトロントで開催予定のサミットに間に合わせる予定と伝えられるが、すでに新計画を廻る論議がジャーナリズム・論壇を賑わしている。

「内需主導型の経済成長を定着させ、国民生活の充実と世界経済への貢献を図る」ことを目標にしているからには経済大国の責任を如何に明確にするかが重要な課題となりそうだ。そういったことからすれば「新計画の“母体”」になる

33)「計画」とせず「展望と指針」と敢えてしたのは「自由主義経済の下では計画という名称は適当ではない」という中曽根首相(当時)の指示があつたことという。

34) いうまでもなく赤字国債の発行をゼロにすることと取るべきだが、経済企画庁の未発表の試算によれば'90年度に赤字国債の発行をゼロにするには国から地方自治体への交付金を減額し、公的年金の国庫負担を軽減し、その上さらに増税しなければならないことが作成作業の過程ではっきりしていたといわれる。

35) これには情勢変化に応じて毎年、計画(「展望と指針」)を見直し、それによつては具体的な目標数字はもちろん、場合によっては政策そのものも変えるという「リボルビング(revolving)方式」導入の意図があつたと推察される。

のは『構造調整の指針』(新前川レポート)³⁶⁾とする見方は十分に肯ける。

V 戦後の日本の経済計画

すでに述べたことであるが、第二次世界大戦後、日本政府が公式に閣議決定した最初の経済計画は1955年12月に採択された「経済自立五ヵ年計画」である。それは、その年の11月に「保守合同」によって自由民主党が結成され、安定政権の成立の上に第三次鳩山内閣が発足した直後である。以後、内閣が変わる毎に中一長期の経済計画を作成、採択することが慣例化したかの観もあり³⁷⁾、中曽根内閣の下における'83年採択の「1980年経済社会の展望と指針」でちょうど10号目に当たることになる。その「展望と指針」も期限切れを待たずして竹下内閣によって作り変えられようとしているわけだが、ここで戦後日本の経済計画の特徴についてまとめ直しておきたい。

1 資本主義の経済計画

まず、資本主義の経済計画について触れておく必要がある。かつて第二次大戦前において「経済計画 (economic planning)」³⁸⁾といえはソヴィエト社会

36) 「日本経済新聞」(昭和62年11月23日付け5ページ)なお「新前川レポート」は1962年5月、経済審議会の経済構造調整部会(部会長、前川・前日銀総裁)がまとめた報告書『構造調整の指針』の通称で、中曽根前首相の私的諮問機関であった「国際協調のための経済構造調整研究会」が'86年4月に、日本と海外諸国との経済摩擦を解消するための処方せんとして発表した報告書を同研究会の座長であった前川春雄氏(前日銀総裁)の姓に因んで「前川レポート」と略称したことから、それに対してこう呼ばれている。「新前川レポート」では、内需主導型経済への転換を進めて対外不均衡を是正すると同時に、国民生活を充実するため①規制緩和と市場解放②緊急の財政出動③住宅・土地対策、社会資本整備④労働時間短縮⑤経済協力…などの推進が提言されている。

37) 因みに、その間「経済計画」を独自に策定しなかったのは福田、鈴木両内閣だけである。

38) 「経済計画」についての一般的定義とされるものにL. Johansenが“Lectures on Macroeconomic Planning”において与えたものがある(『経済学大辞典』I 627ページ。内田忠夫「経済計画」)が、さし当たっての表現としては「公共当局が一定の目的をもって経済活動を意図的に制御しようとする試み」(同627ページ)で足りよう。後は体制及び時代と地域によって個々のパターンを規定するしかないと思われる。

主義連邦における1928年以來の「5ヵ年計画」の更新³⁹⁾を意味したといつてよい。集権、分権の差異や移行はそれとして⁴⁰⁾、社会主義経済では生産手段の公有が原則である限り、その運用は公共当局によって計画的に行なわれなければならないことから経済計画が必然的なものとされて来たのは当然のことであつた。それらは計画方法の如何に関わらず「指令的計画」として包括的に規定され得よう。社会主義経済における経済計画については、ここではさて置きたい。

ここでの問題は、第二次大戦後において自由主義的市場経済を基調とする資本主義諸国の経済運営に一定の「計画化」の考え方が導入され、最早や普遍化しつつあることである。現に先進諸国では相次いで「経済計画」を策定、実施しているのは周知のところである。このことは「現代資本主義」あるいは“二重経済”、ないし“混合経済”と呼ばれるものの重要な特徴の一端を示すものであろう。

そのような戦後資本主義的経済計画の先発的なケースとしては西欧、とりわけオランダとフランスが知られている。いずれも戦後いち早く1946、'47年から中央計画局によって策定、実施されている。ただフランスの場合、オランダが年次計画の継続的作成⁴¹⁾によって短期的安定を主眼としたのに対して、第一次計

39) 1928年、'21年以來の「ネップ」によって国民経済の復興と社会主義への基礎固めをしたソ連では第一次5ヵ年計画を発足させたが、それ以後、困難のうちにも連綿と引き継がれ目下はゴルバチョフ新政権下の共産党第27回党大会でルイシコフ新首相によって発表された第12次5ヵ年計画が進行中である。この計画では2000年までの期間に国民所得、工業生産を倍增させるという長期計画実現の第一歩として、国民所得19~22%増、工業生産は21~24%増とむしろ控え目な目標を設定したのが注目された。

40) ソ連の、少なくとも当初の経済計画は中央集権的な色彩が濃く、計画の実施は中央当局の強制力を伴った命令に従って行われたから、それは正に「集権的」と呼ばれるべきものであつた。第2次大戦後に誕生した東欧の社会主義諸国も一般的に最初はソ連型を導入した。ただユーゴスラヴィアだけは1950年代の初めから労働者の自主管理と分権化に基礎を置いた独自の社会主義路線を目指した。1950年代の半ばにはソ連においても計画の分権化の動きが生じ、その傾向は他の東欧諸国にも波及、チェコスロバキアやハンガリー、さらに東ドイツやポーランドでも経済計画の分権化がおこなわれるようになっていた。

41) その意味では、むしろ日本の「政府経済見通しと経済運営の基本的態度」にもっと計画性を強めたようなものではなかろうか。もっとも、その間に例えば1950~'70年を対象期間としたような長期計画も作られてはいるが、これは長期展望の域を出るものではないようだ。

画(「モネ・プラン」)以来、長期的な成長の促進を重視して計画期間を比較的長く設定しているところに特徴がある⁴²⁾。したがって中—長期計画のモデルとしてはフランス型の方が強調されるべきであろう。

実際にイギリスを初めわが国も含めて「自由主義」諸国に大きな影響を与えた⁴³⁾と見られる「フランス型」の経済計画は、「ソ連型」のそれが、少なくとも原型的には、中央当局の強制力を伴った命令にしたがって行われる「指令的」計画(“imperative” planning)と規定されたのに対して、経済の運営が飽くまで市場機能に基礎を置くことから計画は民間の経済活動に対する単なるフレーム・ワークとガイド・ラインを設定するに止まる、その意味で「指示的」計画(“indicative” planning)であることに特徴が認められる。それはそのまま資本主義の経済計画の基本的な特徴としてよかろう。日本の計画がこのカテゴリーに入ることはいうまでもない。

42) 戦後のフランスの経済計画は1947年から始まっているが、それが完全な姿をとったのは1962~'65年の第4次と次の1966~'70年の第5次計画においてであり、また「フランス型」の特徴が顕著に見られたのもその時期であったとされる。そのようなフランス型の重要な特徴は、長期的な成長の促進を重点課題として経済の近代化を進める中で、部門別、産業別、地域別の好ましい成長パターンの形成を意図しながら、民間の経済活動に対してはフレームワークとガイドラインを与えるに止まるものであるということであろう。すなわち命令的「ソ連型」に対して「指示的」計画であることが強調されていたということだ。そして、そのような「指示的」計画の達成を保証するために「総合計画委員会」を中心とするかなり複雑な機構が設けられ、計画の作成過程に経済界の代表者やテクノクラートを参加させ十分な協議の上に合意に基づいて整合性を持った計画が作りあげられることである。

43) イギリスにおいて国民経済の全分野をおおう経済計画が経済政策の主要な道具になったのは1965年9月、時の労働党政権が労働組合と資本家国家の指示を得て作成・発表し所得政策とともに実行に移そうとした「国家計画」であった。しかしこの計画は緊縮政策によって翌'66年7月棚上げされてしまった。そして、その後、これと同じような内容を持つ「計画」は永く作られず、それに代わるものとして、公企業と政府支出に関する種々の「5カ年先までの見通し、もしくは計画」(“five year forward estimates and plans”)といったものが作成されるようになった。このような「見通しもしくは計画」に基づく経済政策も政府・労働組合・資本家団体の話し合いによる実施という1965年国家計画の思想はそのまま引き継がれてサッチャー政権に至ったとしてよかろう。なおアメリカでは自由企業体制堅持の姿勢から「経済計画」の用語を敢えて避けている観があるが、毎年の年頭に議会に提出される大統領の「経済報告」は「短期経済計画」に外ならないし、最近では実質的な中—長期経済計画導入の気運も高まっているようである。

2 日本の経済計画の特徴と役割

日本の経済計画の“戦後”というより実質的には別表に示したように「高度成長」の始発的過程以降の推移を改めてふり返ってみると、そこには幾つの特徴を指摘することが出来る。第1には、1955年12月（鳩山内閣）から’83年8月（中曽根内閣）まで、その間18年間に10本、つまり3年足らずのうちに1本の割合で策定されて来ている。その大半は5ヵ年の中期計画であるが、「所得倍增計画」の10ヵ年をはじめ「新経済社会発展計画」（6ヵ年）、「新経済社会7ヵ年計画」や最後の「展望と指針」（8ヵ年）など比較的長期のものも含まれている。すなわち、いずれも計画期間を満了するどころか、極めて短命に終わり、途中で新計画に取って代わられているということである。

計画がこのように頻繁に変更されてきたのは、もちろん、政権交替に際して前政権のカラーを一新して新政権のイメージを強調するためだけではない。過去の実績から判断する限り、日本の経済計画の殆どすべてが、発表後、極めて短時間の間に目標と現実との食い違いを生じ、計画期間途中で目標変更を余儀なくされたのが決定的な理由といえよう。現に「経済自立5ヵ年計画」から「新経済社会発展計画」までは経済成長率を現実よりかなり低く推定しており「新経済社会発展計画」から後は、逆に、計画を実績が下回っている。

マクロの面だけでなく、民間設備投資、個人消費、物価など経済活動のミクロ面に関わる諸要素についての推定も現実動向とはかなりかけ離れていた。また民間部門と公共部門さらに海外部門の各動向との間に整合性を欠きアンバランスが拡大したことも避けられなかった。それに、ドル・ショックやオイル・ショックなど予期しない事態が発生して計画の前提が狂わされたこともあった。このように見てくると、日本の経済計画は、経済予測としては、いずれもほぼ完全な失敗作であったと同時に、その屢々な変更は新情勢への弾力的対応の上でむしろ必要なことであったといえよう。

第2には、これも第1でいった計画と実績の背離の不可避性、根本的には先に挙げた資本主義の経済計画の特徴に関連するが、日本の経済計画はすべて、

別 表 戦後の経済計画 (単位%, カッコ内は実績値)

計画の名称〔策定時内閣〕	計画期間(年度)	計画の目的	実質経済成長率
▽経済自立5カ年計画 〔鳩山〕	31～35	○経済の自立 ○完全雇用	5.0 (9.3)
▽新長期経済計画 〔岸〕	33～37	○高い成長 ○生活水準向上 ○完全雇用	6.5 (10.9)
▽国民所得倍增計画 〔池田〕	36～45	(同上)	7.8 (10.4)
▽中期経済計画 〔佐藤〕	39～43	○経済成長のひずみ是 正	8.1 (10.6)
▽経済社会発展計画 〔佐藤〕	42～46	○均衡がとれ充実した 経済社会への発展	8.2 (9.6)
▽新経済社会発展計画 〔佐藤〕	45～50	○均衡がとれた経済発 展を通じた住みよい 日本の建設	10.6 (4.9)
▽経済社会基本計画 〔田中〕	48～52	○国民福祉の充実と国 際協調の推進の同時 達成	9.4 (3.5)
▽昭和50年代前期経済 計画〔三木〕	51～55	○わが国経済の安定的 発展と充実した国民 生活の実現	6 強 (4.9)
▽新経済社会7カ年計 画〔大平〕	54～60	○安定した成長軌道へ の移行 ○国民生活の質的充実 ○国際経済社会発展へ の貢献	5.7前後 (4.1)
▽1980年代経済社会の 展望と指針〔中曽根〕	58～65	○活力ある経済社会の 形成 ○安心で豊かな国民生 活の形成	4 程度 (3.9)

その前文で「日本経済が市場経済を基調とする」ことを前提とし、計画がそのような体制の下で作成されたものであることが強調されている。したがって市場経済における計画は政策の基本方向を示すとともに、民間企業や国民の活動指針としようとするものであり、その限りで指示的あるいは誘導的なものに止まらざるを得ない。特に民間部門については強制力をもっていない。

この点は民間部門だけでなく公共部門についてもいえることである。従来の計画には国家予算の裏付けを完全な形で持った公共投資計画は殆どなかったといってよい。このことは閣議決定による経済計画が「実行計画」であるとされながら、実際には政策実施当局との結びつきが弱いため実行計画としての意味が薄れてしまうことと相まって日本の経済計画が国家的セクターにとってさえ必ずしも指令的性格を持っていないことを示している。従来の計画が「飾り物の計画」(decorative planning) などという評価を免れなかったのもその辺の事情に由来していよう。

従来の計画が目標と達成手段との間の関係を明確につけられないまま、とかく整合性を欠きがちであったにもかかわらず、或る程度の実行性を確保し得たとしたら、それは次の二つの補完要因によるとみられている。一つは政府が毎年1月に予算の政府原案の作成、国会提出に併せて作成、公表する「政府経済見通し」によって、その時々を経済情勢に合わせて計画を弾力的に調整していることであり、もう一つは政府の各省が、部門別の長期計画を作成し具体的予算の裏付けをもって公共部門の活動を実施してきたということである。これらによって経済計画がその実効面で一定の伸縮性を持ち得たことは確かであろう。

第3に、計画作成過程の特色として作成機構に「審議会」方式をとっていることが指摘される。すなわち、日本においては計画の発議は総理大臣によってなされるわけだが、首相は然るべき計画の作成について経済審議会に正式諮問する。この審議会の骨格を形成しているのは首相によって任命された財界代表消費者代表そして「学識経験者」など常任ないしは臨時の委員である。政府の各行政機関の代表者も専門委員あるいは顧問といった形で加わっているが役割は補佐的なものに止まっており、国家的計画作成の行政責任を担う経済企画庁

が、実際には審議会の事務局的な位置づけをされているのが実態のようである。

ここで問題は、計画作成の主体性をめぐる経済審議会と経済企画庁の関係である。計画作成の基本作業を行うのは、もちろん経企庁の総合計画局であろう⁴⁴⁾。しかし、計画作成の実質的な主体性を握るのは経済審議会であるとみなされている⁴⁵⁾。「すなわち、政策の実施に直接責任を有しない審議会が計画を作成し、その答申がほとんどそのままの形で閣議決定され、政府計画として経済運営の指針にされる」⁴⁶⁾わけである。その場合、首相に選出され、任命される財界代表や学識経験者等の存在が重要な意味を持って来る。「日本の経済計画が大企業の利益に従属している」という批判的な規定⁴⁷⁾がなされているのも、そのような計画作成機構の、本来の機能が転倒した⁴⁸⁾ような特質に由来しているといえよう。

なお、審議会における答申案がほとんどそのまま閣議決定され実施に移されるのは「それ以前の計画作成段階で各方面との意見調整がほとんど済んでいるからであるが、こうした根回しによる意思決定の方式はきわめて日本的である⁴⁹⁾」という指摘は首肯せざるをえないが、与野党を含むすべての国会議員が計画の作成作業の一切から除外されている中で政府と民間部門との“根回し”を担当するものとして各省庁に公的組織として設置されている数多くの各種委員会の

44) 法律(経済企画庁設置法・1927)的にいえば企画庁には経済計画の作成とその作成手続きの規制についての権限があたえられている。

45) 1927年7月31日の政令第302号「経済審議会令」によるとその第1条で、経済計画についてこの審議会が調査・審議することを規定しており、首相の諮問を受け長期計画の立案・審議を行うほか、重要な経済政策に関しても答申を行うこととされている。審議会は財政、金融、雇用、鉱工業、エネルギー、貿易、建設、交通、国民生活、総合の九つの部会を持ち、政府の各種審議会の中でも最も権威の高いものとされている。委員は学識経験者、財界代表、消費者代表などから選出された30人以内を内閣総理大臣が任命することになっている。因みに現会長は平岩外四・東京電力会長である。

46) 『日本の経済計画』(前出)91ページ。

47) 例えば『日本経済における国家』(前出)281ページ。

48) 「経済審議会は、法律上の地位からすれば、経済政策分野の基本施策の調査と審議で、経企庁付属機関としての補助的役割を果たすことになっている。」(前出282ページ)とするのが妥当な解釈であろう。

49) 『経済学大辞典』(前出)638ページ。

機能を考えることも可能であろう。

なお、「新経済社会発展計画」以来、計画策定作業の「中間報告」ともいうべきものが新聞等で公表されるという手順がとられているようであるが、それが「計画」に対する国民的関心を高めたとは必ずしもいえないようだ。すでに策定作業が始まった「新計画」についても同様なことがいえる。

むすびに替えて

以上で「高度経済成長政策」から「路線転換」および“その後”の過程における日本の中一長期「経済計画」の推移についての概観を終わった。いずれも発表後、早くは1～2年の裡に現実との著しいギャップを生じており、経済予測としては⁵⁰⁾、ほぼ完全な失敗作であったという点では共通していた。しかし「経済社会発展計画」までと「新経済社会発展計画」から後とでは計画と実績の食い違い方が違っていた。

すなわち“以前”は現実の経済成長率が常に計画の想定成長率を上回っていたのに対して“以後”は現実の成長率が計画の目標値を達成出来なくなっている。これは「高度成長主義」というべきものが社会経済の実勢として定着している間は、あの「所得倍增計画」に典型が見られたように、ガイド・ポストとしての計画の刺激効果が民間企業の強気感をあおり計画が想定していた以上の設備投資の増大や個人消費の活況をもたらしたためであり石油危機以後、それまでの成長経路が一たん屈折してしまうと、現実的な刺激効果の乏しさや、これまでに蓄積された「計画」そのものに対する不信感もあって、正に笛（計画）吹けど人（民間経済）踊らず（あるいはむしろ踊れず）といった状況になっているといえよう⁵¹⁾。

その意味で1955年以降の諸計画、とりわけ「国民所得倍增計画」において、

50) 計画は予測に依拠するが予測と同じではない。予測は、統計的に明らかにされた過去の発展のトレンドに基づいて将来像を描き出すが、そのような予測に基づいて計画が作成されるには予測された将来像から望ましくない発展傾向をある程度政策的に変更する必要があるが生ずる。その意味で、計画は「最適化された予測」といえる。

51) これに類した表現は『情報・知識 imidas 1988』（竹内 宏「日本経済」）にも見られる。

十分に果たされたかに見えた資本主義経済計画のガイド・ポストとしての役割は、1970年以降の諸計画において結局は破綻を露呈するに至ったとせざるを得まい。中曽根内閣が「計画」という名称を取えて避けて「展望と指針」としたのは象徴的であった。

もともと市場経済を前提にする限り「計画なき計画化」(non-planned planning)による経済活動の自動調整こそが資本主義経済の本来の姿であり「経済計画」とは体制的に相容れないものがある筈である。しかしプライス・メカニズムの自律的な機能がもはや期待すべくもない「現代資本主義」においては経済活動に対する何らかの形のフレーム・ワークとガイド・ラインが経済政策の主体によって与えられる必要がある。それが資本主義的経済計画と理解される。

正確には「計画」という名の「展望と指針」であり、従って、政権のデモンストレーションと相まって、とかくデコラティブなものになりうるし、また客観的な状況の変化に応じて弾力的、政策的にリボルビングされていかざるを得ない。

いずれにしても“混合経済”を現象形態とする現代の「国家独占資本主義」において市場機構と公共政策、端的には民間と政府のそれぞれの活動という二元性をいかなる次元で総合し、止揚し国民経済全体としての運営における整合性を確保しうるか、ということが今後の資本主義的、したがって指示的「経済計画」の課題であろう。しかし、もともと「無計画性」によって、その本質の一面を規定される資本主義においては、より高次の「計画化」によって一定の整合性、効率性を維持し得たとしても、それは所詮、資本の運動法則の許容する範囲内においてであり、その計画化も最終的には限局されざるを得ない。