

欧州諸国の経済計画について

——「誘導経済」の発展と問題点——

1. 経済計画理念の発展

『経済計画』という言葉は共産主義用語であって、資本主義の「自由市場経済」とは相いれないものとする人があるかもしれないが、今日、西欧自由諸国において経済計画は多くの経営者や保守政治家によっても支持されるに至っている。西欧主要国の実業家は、フランスが最初に着手した新型の「経済計画」を、資本主義経済の持続的で力強い発展をはかる方策の一つと考えている（「自由経済と経済計画とは調和しうるか」ビジネス・ウィーク誌、4月7日号）。

これは「自由経済理念」に強い執着を持ち、経済に対する計画化とか国家の干渉を極度にきらう米国における経済誌の論調としてきわめて興味があるが、同時にこれは最近における欧米諸国の政策思想の大きな変化をもの語っている。

たしかに今日では「経済計画」は「自由経済」と相いれない原理ではなくなっただけでなく、自由経済の安定と発展のための積極的な要件とさえ考えられるようになってきた。とくに欧州では1947年にフランスの第1次長期計画（7年）としてモネ・プランが発足し、これに続いてノルウェー（1949年）、イタリア（1950年）、オランダ（1950年）などの各国政府がそれぞれ長期計画をスタートさせ、その後今日までかなり長い経験と実績とを示している。さらに最近になって目立つことは、フランス経済の発展がそのすぐれた長期計画の運営と密接な関係があるという認識が強まった関係から、成長力の不足やコスト・インフレに悩む米国はじめ欧州諸国全般に改めて経済計画への強い関心と呼び起していることである。英国、ベルギー両国政府は、すでにフランスにならった長期計

画の策定に乗り出しているが、従来経済計画に強い反対の態度を示してきた西ドイツなどでも、その自由主義的政策態度に若干修正の気運が生まれている。フランス式の経済計画とまでは行かなくとも、賃金・物価の抑制といった面で、国家の干渉ないし指導が強まるという点は、米国、西独などを含め今日の欧米諸国にみられる共通の傾向であるといえよう。

一方わが国でも、政府によって戦後数次にわたって長期計画が策定され、国民経済の動向に大きな影響を与えてきたが、最近ではとくに貿易為替の自由化に伴う経済体制の強化と関連して、ある種の「誘導政策」のあり方について、論議が行なわれつつある。これも広くみれば上記の世界的潮流の一つとみられよう。

ただ西欧諸国の場合は「計画化」といい「誘導」といってもその具体的な政策意図や問題意識、さらに市場経済に対する政府の関与の仕方というような点になると、経済環境の相違とも関連して必ずしも軌を一にするとはいい難い。とくにわが国の問題意識との間にはかなりの懸隔を感じさせる面も少なくない。わが国の立場から西欧諸国の動向を検討する場合に、とくに注意すべき点もその辺にあるように思われる。

まず西欧諸国の主なる経済計画の特色について検討してみよう。

2. 西欧諸国の経済計画の特色

（一般的特色）

今日自由諸国における経済計画 projection と

は、ゲルハルト・コラムの表現によれば、「単なる経済発展の予測 forecast ではなく、経済の民間部門および公共部門における政策決定の要具としても利用できる予測」を指すものと考えられている。したがってそれは発展目標の実現可能性の検証と、実現のための政策の勧告をも含むものでなければならない。たとえばオランダの経済計画基本法は、同国の経済計画を「オランダ経済に関する均衡した推計および指令の体系」と規定しているが、これは今日の経済計画の基本的性格を簡潔に明示したものといえよう。

このような経済計画は、通常政府部内の独立した専門機関によって策定され、議会の承認を受けるという形で確定する。この結果計画は政府の政策指針となり、政府はその実現に責任を持つこととなるが、もとより民間に対してこれを強制することはできず、また政府自身もそのときどきの短期対策について、必ずしもこれに拘束されない。

もっとも計画の具体的目標、策定手続き、計画性の濃淡などの点については、各国の国情に応じてかなりニュアンスの差がある。最近の各国の主な計画の特色と最近の発展についてみておこう。

（フランスの経済計画と特色）

フランスの経済計画は1947年から実施された第1次計画（モネ・プラン）以来期間4年の中期計画として更新され、本年よりすでに第4次計画にはいつている。内容的には、かなり意欲的な経済発展の目標を総計量および経済各部門の物的バランス関係として斉合的に描き出すというもので、今日の経済計画の一つの典型を示しているが「計画性」が強いということが一つの特徴である。この点につきフランス当局は、計画の性格を一般経済活動の規準（normatives）ないし道標（guideline）と説明している。

策定の手順からいえば、まず計画を通じて実現すべき計画目標が与えられる。これはフランスの

場合一貫して「近代化」というスローガンで表現されてきたが、具体的内容は環境の推移とともに次のように変化してきた。この間復興に重点を置いた初期においては、事実上安定よりもむしろ発展に強い指向がみられ、このため財政インフレとも関連して計画自体がインフレ要因とみられた時期もあったが、この点はその後大いに改められ、とくに「E E C への適応」をうたった第3次以降は、価格や金融面をも含めた均衡と安定の達成に重点が置かれてきた。

第1次計画——国有企業を中心とする基礎産業部門の拡充強化

第2次計画——加工工業および農業部門の近代化、科学技術の開発、近代的農業生産方式の普及

第3次計画——第2次計画の延長、ただし輸出産業の拡充強化を通じ対外貿易の均衡達成と共同市場体制への適応促進

第4次計画——国際収支の均衡維持、成長過程における国内均衡の確保、地域的成長較差の是正、公共投資の拡充（民間投資との較差是正）

フランスの長期計画についての第2の特徴は計画機構と策定手続きにある。まず計画機関は独立の専門機関としての計画委員会 *Commissariat Général du Plan* が担当するが、その地位は政治的に安定しており、したがって計画の安定と一貫性を期しうることである。委員会は経済部門毎に民間労資代表および専門家から成る25の近代化委員会 *Commission de Modernisation* を諮問機関として持つが、計画策定上この機構はフルに活用され、とくに産業部門毎の細目計画がここで精密に検討され、これが計画に織り込まれている。

計画実現手段は主として租税、補助金、財政投融资などを含む財政政策である。しかし毎年の予算や投融资額が計画に織り込まれるわけではなく、したがって財政当局は必ずしも計画に拘束されることなく、その政策を遂行しうる。ただ計画

委員会は不断に計画と実績とを対比して閣議に必要な勧告を行ない、また一部の財政投融资については自ら運用権限を持っているので、その面から計画の遂行をチェックできる。

なおフランスは戦後4大市中銀行をはじめ、鉄道、航空、石炭、ガス、電気などを国有化している。そしてこれら国有企业が経済計画の実現をある程度容易にしたことは否定できないが、この点を過大視することは当たらない。というのは戦後これらの基幹産業の国有化は主に政治的イデオロギーに基づいて実現したが、その株式が政府に移管され、役員が政府任命になっただけで、その経営面の自主性は保持されており、したがってこれら企業の運営は私企業ベースで行なわれているとみるのが至当だからである。

これに関連して一言すべきものに中期信用手形制度がある。これは計画対象の事業資金で計画委の承認を得た場合に発行しうるもので、これは中央銀行で再割適格の優遇を与えられていた。したがってこれは計画促進のための金融的インセンティブであったことは疑いない。ただこのような制度は当然中央銀行の金融調整力を阻害し、信用インフレの根因をもたらしおかない。第3次計画(とくに1959年の中間計画)以降この点への反省が行なわれ、その後中期信用手形の割引は市中ならびに中央銀行の両段階で規制されるようになった。

(その他諸国の経済計画)

フランスのほかにも、古くから長期経済計画を発足させた国としてノルウェーがあり、1955年にはオランダ、イタリアがこれに続いているが、これらの諸計画はそれぞれに以下のような特色がある。

イタリアの場合は総合計画の形はとりながらも、南伊開発のための地域計画を総合化したという性格が強く、それだけ総合性ないし斉合性は劣

るが、反面計画内容が著しく具体的で、政策と直結しているという強味がある。また計画達成面では一般的な税制上のインセンティブのほかに、イタリア興業銀行(IMI)および産業復興開発金庫(IRI)などの公共機関の果たす役割が大きく、その傘下の企業への投融资が大きな資金面の裏付けとなっている。これはイタリアの産業構造と地域開発という計画の特殊性がしからしめるところと思われる。

オランダの経済計画は1955年に策定された期間20年の長期計画である。方法的には数学的モデルを十分駆使した高度のもので、フランスの計画と対比すべき水準のものであるが、計画期間がきわめて長く、内容としても不確定な対外要因の変化に応じて幅のある成長可能性を測定し、政策目標達成の諸条件を検証するというにとどまるもので、計画性は弱い。したがって具体的な政策指針としての意味は、むしろ毎年度予算の裏付けとして策定される年次計画に譲られている。

実際政策と密着した計画はむしろ年次計画として作られ、長期計画はこれに対する一般的ガイド・ラインの性格をもつという点において、ノルウェーの計画はオランダのそれと近い。ただ計画手段として予算政策、とくに税制を通ずる投資調整策を弾力的に活用するという点に著しい特性が認められる。

以上のようにすでに長い実績を有する長期計画とは別に、最近英国その他の国において新たに長期計画をとり上げ、西ドイツでも従来の自由主義体制と違った動きが現われたことは前述した。これらの動きは多少ともフランスの経済計画の成果に刺激された面があるほか、コスト・インフレなど最近の複雑な経済情勢を反映している点でとくに注目すべきものがある。

(英国などの新たな動き)

戦後最近まで英国ではなんら経済計画のごとき

ものを持っていなかった。しかしこの間英国経済の成長力は欧州大陸諸国を大きく下回り、しかも不断にコスト・インフレとポンド不安に悩まされ続けてきた。これは国内的には徹底した福祉政策と超完全雇用のもとに賃金圧力が常に強く働き、これが産業の対外競争力を弱めるとともに企業の投資意欲を阻害したこと、しかもポンド防衛策として繰り返された内需抑制策が近代化投資を阻害し、成長を弱めたという悪循環を繰り返してきたためである。このようないわゆる stop and go の悪循環を断ち切るためには、慢性化した賃上げを抑える一方必要な近代化投資を促進して産業の対外競争力を強める以外にはない。昨年来英国政府がEEC加盟方針に踏み切る一方、かねての経済界の要望を入れて、フランスにならった長期計画の策定に着手したのは、ともに根本的に英国経済の体質改善をはかろうとする趣旨に出たものである。

こうして計画担当機関として国民経済発展審議会(NEDC)が今春発足したが、向こう5年間に22%(年率4%)の成長目標を持つ中期計画を本年中に策定する方針が決められたのみで、計画内容の策定は今後に残されている。ただこれまでのいきさつからみて、計画の内容はフランスの場合に近い計画性の強いものとなり、策定過程で広く民間の協力を求めるという点でもフランスに似たものとなるであろう。ただ英国の場合当面の眼目が、(i)財政支出計画に長期的な基準を与えることのほか (ii)経済の発展可能性について企業家に確信を与え、停滞しがちな投資意欲を刺激すること、(iii)以上と関連して当面のコスト・インフレの根因たる賃上げ抑制のための guideline を求めること、などの諸点に置かれることは疑いがなく、とくに当面は(i)の点に最大の力点が置かれることになる。なおモードリング新蔵相は、当面の所得(賃金)政策の新展開をはかるため近く所得対策

委員会(NIC)を発足せしめる構想を明らかにしたが、NICに対する基本的な guideline はNEDCの作業に期待されているものと思われる。

一方西ドイツの事情はもとより英国と同じではないが、激しい労働攻勢とコスト・インフレの下に貿易黒字幅は急速に縮小し、海外受注と国内投資需要の減退から経済が停滞傾向を強めるという、「曲り角」を迎えつつある点から見れば、同国の経済問題の性質は英国のそれときわめて共通したものがある。このため産業界では投資促進策などなんらか政府のてこ入れを望む声が強まる一方、労働組合では経済に対する計画性の導入(重要産業の国有化その他)が唱えられはじめている。もとより西ドイツの場合、戦前の統制経済への逆行を恐れる国民感情はきわめて強く、エアハルト経済相など責任者の言明からみても簡単に計画経済の採用に踏み切るとは予想されないが、他面いよいよ激化する労働攻勢に対処するため、賃金抑制策を一層積極的に行なうことは必至とみられる。その場合金融財政政策のほか、労資協調体制を通じて政府の指導力を発揮するというのが、中心手段の一つとなっていくであろう。

なお最近イタリアも経済計画体制を強化しようとの動きをみせている。これは地域性の強い従来の経済計画の総合化をはかるものとされているが、同国においても漸次深刻化しつつある賃金攻勢に対する総合対策としての意味がかなり強いと解せられる。

3. 「誘導経済」の本質と問題点

以上各国の主な経済計画の特色について概観を加えたが、この種の政策体系の本質を明らかにするために若干の問題点を整理し、あわせて以上に論じ尽くさなかった諸点についても補足を行なっておこう。

(経済計画の目的とその範囲)

後にも触れるように、現代の自由経済はもはや19世紀的な手放しの「自由放任」経済ではなく、国家は国民経済の発展と福祉に直接的な責任を負っている。この責任を果たすために、政策当局は通貨の調節、財政収支の管理を通じて国民経済の安定と発展をはかり、さらに市場秩序を維持し、一般的政治、社会目的を追求するための各種の立法的、行政的活動の面でも重要な役割を果たしている。つまり今日の福祉国家の経済体制はいわば「管理された市場経済」であるといっても誇張ではないだろう。

ところがこのような経済体制にさらに「計画性」の導入が必要とされ、経済の「方向付け」とか「誘導」の必要が叫ばれるのはなぜか。簡単にいうならば、それは従来の政策体制では十分満足され得ない新たな政策的課題が意識されたからにほかならない。

それが具体的に何であるかは、すでに欧州諸国で「計画化」や「誘導政策」の政策目標として掲げられた諸事項からも明らかである。すなわちそこには戦後経済の復興、産業の近代化、雇用および所得水準の引上げ、企業体制ならびに産業構造の改変、地域隔差の縮小、コスト・インフレ抑制など多岐にわたる目標があげられている。しかし最近の動きからいうならば、大別して長期計画の目標としては成長、とくに投資の促進に重点が置かれ、短期の問題としてはコスト・インフレが最重要の問題となったといえるであろう。しかもこの両者が互いに密接な関連性があることは英国や西ドイツの事例について概観したとおりである。通常の景気循環現象としての投資不振であるならば、金融の緩和や財政支出を通じて刺激効果をあげることは比較的容易であろう。しかしコスト上昇による利潤の低下というようなすう勢的傾向が続く場合には、賃金コストの抑制と長期計画

を通じて先行きに対するビジネス・コンフィデンスを高め、投資環境自体を改善していくことがどうしても必要となるだろう。一般的にも経済計画は不況期にこそその効果が期待されるといわれる。今日の欧州諸国では、投資需要の弱さの故にこそ経済計画や誘導経済への期待が大きくなったという点を見のがしてはならない。反対に過剰投資の抑制を「計画」や「誘導政策」に期待するという傾向は西欧全般にみられないといっている。これは理論的に投資の抑制が「誘導政策」の目的となり得ないというわけではなく、抑制面は正統的な金融引締めで十分対処しようとの観念が常識として確立されているからであろう。もちろん、今日「計画」や「誘導」に期待される政策目標は以上にとどまらない。産業構造の変革、衰退産業の円滑な転換などは同じく重要な政策目標である。しかし「過剰投資の抑制」「産業秩序の形成」など本来一般的な景気調整手段の任務であるもの、ないしは企業の自己責任と市場のメカニズムを通じてのみ実現されるべきものを、こうした特殊な政策方式で解決しようとする動きは、欧州諸国に関するかぎり一般的ではない。

(計画実現の手段と金融政策)

計画実現手段についての問題の焦点は、意欲的な政策目標を、自由経済の本質をそこなうことなくいかにして実現するかという点にある。これは自由と計画を調和させるという単なるイデオロギーの問題だけではなく、むしろ今日の経済計画の基本的性格からくる要請である。つまり前述したように経済計画の政策目的が、一般に停滞的な投資意欲に刺激を与え、いかにして成長を高めるかという点に主眼がある以上、経済発展の原動力である自由な企業の活動意欲を阻害するような政策手段をとることは甚だしい自己矛盾となる。

このため今日もっとも普遍的に用いられる政策手段は直接統制的な手段、あるいは権力的色彩を

伴いやすい「行政指導」といったものではなく、あくまで予算政策を含む財政政策という間接的手段である。今日欧州諸国においても国民経済に占める財政ないし政府部門の比重はかなり高い。経済計画はかかる公的部門の発展を織り込むことによって著しく実現性の高いものとなる。そしてそれは政府の公共投資、政府企業に対する財政資金の投入を通じて実現される。さらに政府は租税ならびに補助金政策と政府金融機関の活動を通じて民間部門の消費ならびに投資活動に影響を与えることができる。たとえばイタリアの南部開発計画において、政府企業の投資活動や減税政策が活用されているのはその好例である。しかも一般的にみてこれらの財政措置は、民間部門の取引活動をゆがめるものではない。とくに租税政策を通ずるインセンティブは、自由な市場取引と価格機構を阻害するおそれの少ないという点で最も好ましい政策手段といえる。問題は補助金や公企業活動、その他財政投融资活動にあるが、欧州諸国の場合補助金は農業や中小企業の助成、ないし衰退産業（とくに石炭）の転換助成などを主として行なわれているもので、市場取引秩序を甚だしくゆがめるような性格のものが少ない。イタリアのERI、ENI等の国有企業の場合も、その運営は本質的に私企業ベースに立って行なわれており、したがって市場機能を阻害するようなものでないという点に注意する必要がある。

いっそう注意を要するのは計画と金融との関係である。一般的に金融政策は財政政策とならぶ政策手段である。しかし金融政策は一般的な経済調整手段として計画変数の外に置かれるのが通常である。たとえばフランス、イタリア、オランダなど各国の経済計画では、計画部門の投資所要資金量が大まかに想定されているが、金融的フローの全体が計画変数として織り込まれるようなことはない（この点では、フランスの場合フランス銀行総

裁は計画委員会の構成員となっているが、それはあくまで金融専門家としての個人の資格で参加するにとどまっている事実を想起する必要がある）。ただフランスの場合は、計画に資金的裏付けを与えるために中期信用手形制度が用いられたという点が例外であるが、これが金融正常化の観点から最近大きく修正されたことは前述したとおりである。

（経済計画と弾力性の問題）

経済計画は不確実な将来を予想するものである以上、それが技術的にいかに精密に行なわれても、実施段階に移されてから現実の事態の推移との間にギャップを生じやすい。この危険性は計画期間が長期になればなるほど増大する。この矛盾を回避するためにさまざまな工夫が行なわれている。オランダのように、成長率その他主なる計画変数が一本ではなく、若干幅をもたせて想定され、状況の変化に弾力的に応じようよう配慮された場合もある。またイタリアのヴァノーニ・プランのように、財政資金による住宅支出計画が調整項目とされ、状況の変化に応じてこれを増減させることにより、経済の均衡を維持する行き方がとられた場合もある。フランスの4ヵ年計画では、計画期間中の情勢変化が大きくなった場合には必要に応じて中間計画が策定され、計画の弾力的調整がはかられてきた。北欧諸国の場合はこの点の配慮がさらに強く、長期計画よりも毎年作られる年次計画を実際政策の基本としている。

さらに計画のもちやすい硬直化の危険を避けるということは、単に計画技術上の問題でなく、計画運営上の心構えの問題でもある。計画実施の過程で予想外の事態を生じ、計画目標の追求が不適当と判断された場合の政策変更は弾力的でなければならぬ。この点はフランスのごとく、計画担当機関がそのときどきの政治情勢にかかわらず安定した地位を保証されていることなどは、計画の合

理的かつ弾力的運用を期するための周到な配慮と
みることができる。

「誘導的計画」とグループ・ダイナミックス

すでに述べたところから明らかなように、「誘導経済」の本質は、市場経済の本質をそこなうことなく、できるだけ経済に方向性を与えていく政策努力、すなわち「誘導的計画(indicative planning)」と規定することができるであろう。そしてそのような誘導政策の運営技術の一典型を示すものがフランスの場合であろう。すでにみたとおり、フランスでは長期計画の策定過程で各産業部門や労働界を代表する専門家を広く参加させ、大がかりな作業手続きを踏んで行なわれている。これは前述したように、計画自体を手堅く精密なものにするだけでなく、それ自体が計画目標の実現を容易にするための政策技術でもあった。つまりこうすることによって、経済政策に対する民間の理解と関心を高めさせることになる。さらにこれを各産業、さらには各企業の立場からみれば、これによって国民経済全般の発展見通しの中で自己の位置付けが与えられ、投資その他経営計画に重要な指針が与えられることになる。これは企業家にとつては最上の市場調査であろう。こうして作られた計画自体は、その計画作業に参加した民間企業や労働組合に対してそれ自体なんらの強制力を持つものではないが、その経済活動に対してはかなり有力な心理的作用を持つだろう。計画実現手段として民間部門に対しては間接的な政策手段しかもたない政府にとっては、これこそ有力な計画実現の手段といえる。これは集団力学(group dynamics)と呼ばれる政策効果であって、「誘導計画」の実効をあげるうえに不可欠の技術的側面と思われる。英国が新らしい賃金政策(income policy)の基準として、さらに企業の投資意欲促進方策とし

てフランスの経済計画の範にならわんとするポイントはこの点にあったと考えられる。さらに今日西欧諸国がコスト・インフレ対策としてとりつつある一般的な方策、すなわち政府と労資が協調して物価、賃金政策の基準を見出そうとする努力も、こうした group dynamics を求める政策努力と解することができる。

もっとも以上のような「誘導政策」の効果もこれを過信してはならない。コスト・インフレ対策にせよ、一般的経済計画にせよ、これが十分な効果を収めうるためには多くの条件が必要である。たとえばコスト・インフレ抑制問題はすぐれて政治的な問題であり、「誘導政策」のごときも政府がいかにすぐれたステーツマンシップを発揮し、世論の支持を受け得るかということが大切なポイントの一つとなろう。

また誘導政策一般についていっそう重要なことは、財政、金融政策など一般的政策の適切な運用がその裏付けになければならないということである。もとより今日の複雑な経済問題を、伝統的な金融財政政策一本槍では解決し難い事情があったからこそ「誘導政策」の導入が必要になったといえる。しかし反対に「誘導政策」その他の行政措置が金融財政政策など一般的経済調整手段にとつて代わりうるものと考えるのは大きな誤りであろう。最近の英国誌 Statist が、NEDC の役割に多大の期待を寄せつつも、それが安易な統制主義に陥ることを戒め、とくに NEDC が発足したからといって、当局の金融財政政策運用に関する本来の責任がいささかも軽減されるものでないと論評していることは、ひとり英国の事態にのみ適用さるべき評言でないことを銘記する必要がある。(What Teeth for Income Policy, Statist 7月13日号)