

K・C・バーンダリ著

『インドにおける産業の国有化』

K. C. Bhandari, *Nationalisation of Industries in India; Doctrinaire Adherence Redundant*, Calcutta, Academic Publishers, 1962, 221p.

I

インドは1947年に政治的独立を達成すると、その経済的遅れを克服するため、自立的国民経済建設への途を歩みはじめた。これまでの3次にわたる5カ年計画の実施も、そのような努力の現われである。

国民会議派政府は、農業面では、農地改革などを行なうとともに、工業面では、直接、国家資本を投下して鉄・工業開発に乗りだした。これは画期的なことである。イギリス統治下においても、国家がイニシアティブをとって経済開発をすすめるというプランが、国民会議派からも、インド財界からも、またインド政府側からさえも出されたが、いずれも実施をみななかった。また経済に国家が介入するといっても、せいぜい公益事業程度にとどまっていた。であるから、国家が自ら資本を投下して鉄・工業生産にのりだし、かつ同時にそれをテコとしてしだいに全国経済の再編成にのりださうの可能性を、少なくとも制度として確立したことは画期的なことであったといわねばならない。この制度は二つの部門を通して機能する。一つは公共部門であり、他は、民間部門に対する政府の統制・規制である。

独立後インド政府がうちだした二つの産業政策声明のうち、1948年の声明は、公共部門を制度として確立し、1956年声明は、その公共部門の範囲を拡大した。民間部門に対する規制措置を具体化したものに、(1951年に最初にだされ、その後変更をみた)工業開発規制法がある。制度として確立した公共部門が具体的展開をみるのは5カ年計画の実施を通じてである。

そこで、1948年声明を子細にみると、国有化政策は明らかに国民会議派が独立運動過程で標榜してきた線からの後退がみられる。1931年のカラチ会議決議、1938年の国家計画委員会報告では、共通に重要不可欠の産業の国有化をうたっている。これに対し1948年声明は既存民間企業の国有化方針を原則としてとっていない。単に若干の基礎産業の国有化を10年後に考慮する可能性を示しているにすぎない。この後退をもたらした最大のモメン

トは、生産の急速な拡大の必要であり、その背景には、民間資本の意識的な生産サボ、外国資本からの圧力、インド人指導層のかなり実利的考え方があったと思われる。生産の拡大が当面の課題であり、政府が独自の力でそれをなさないときに、なんらかの妥協が必要とされた。その妥協は、主として、民間資本の協力をうることであった。かくて、基礎産業の全面的国有化の線から、国有化の10年後留保へ、さらに国有化を考慮するよりは、国の限られた資金を他の企業の新設へ、その「新設」も、民間企業が投資したがらぬか、事実できないような部門に、さらに、国有化するよりは同じ効果を民間企業に対する統制と規制で達しようという考え方へ、民間企業への援助を、という一連の論理におきかえられていった。1948年声明の中には、上述の論理が種々の振幅をもって混在しており、1956年声明ではさらに後退して、国有化10年留保条項すら脱落している。

国有化は、基本的には、絶対的私的所有制に対するまっこうからのチャレンジである。それゆえ、私的所有制を基礎とする資本主義社会においては、できるだけ国有化は避け、それに代わる企業の新設、規制などが叫ばれる理由もあったし、現実のインドの経済政策の基調も大体これに符合している。10年留保規定をめぐる論争には、まさにそれが集約的に現われていた。

本書の著者、K・C・バーンダリも、まさにこうした政策の方向を支持する学者の1人である。本書は、以上のような視角からばかりでなく、「インドにおける産業の国有化」の問題を真正面から扱ったインド人による非常に数少ない文献の一つであり、また、上のタイトルにもかかわらず、著者が一番熱を入れて書いている国有企業の運営面に興味をもたれる読者にとっても示唆に富んだ文献といえる。

著者の前著 *The Role of Foreign Capital in Indian Economy and Its Future*, 1949は、特に国有化問題に一節を設けている (pp. 67~69)。

なおかれは、本書出版当時、マディア・ブラデシの州立大学学長の地位にあった。以前には同州のグアリオールにあるマハラニ・ラクシュミバイ大学商学部教授兼学部長を歴任している。著者が、「国有化」(Nationalisation) という用語を用いる際に、特殊な定義を与えている点に注意を要する。著者は、国有化措置そのものだけでなく、国有化した工業あるいはサービス部門、さらに、公共部門のもとに企業を新設することも含めているのである。国有企業そのものと取用措置そのものが、明確に区別

せられないまま同時に使われているきらいがないではない。著者のねらいは、副題そのものが示すように、国有化さえすれば社会的欠陥が大部分なくなろう、消費者の利益がまもられよう、というような「空論」、また、国有化をまったく否定してかかる議論を廢して、インドの現実の必要に照らして国有企業はいかにあるべきかの検討と提案を行なうことにあると思われる。

II

第1章のはしがきで、著者は、国有化の概念規定からはじめ、それを他の諸概念と対比することによってその鮮明化を試みる。著者が国有化のメリットとしてあげているのは、資本主義的支配と所有に内在する、不均衡発展、少数者への富の集中を阻止し国民所得の公平な配分を保証することであるという。また「国有化は民主的政府で、社会化は社会主義圏で、国家資本主義はファシスト国で行なわれる」という。また国有化を社会主義と同一視することをいましめ、現代の資本主義国は国有化により、いっそうよく維持せられようという。

第2章、国有企業の経済、と題するこの章は、公共部門と民間部門の長所、短所の比較検討を目的としている。その比較の基準は結局、どちらがより多く社会に福祉をもたらすかということだが、そのため、雇用力、資金源・危険負担能力と競争力、貸金と労働者福祉、消費者利益、経営水準と能率等の諸点からそれぞれの検討を行ない、賛否両論を紹介しているが、結論を早急に出すことは控えている。

第3章において、国有化ないし国有企業に対する著名な学者、政治家たち30人の賛否両論を紹介している。「政府の経済への介入は、社会の進歩にとって危険である」としたマーシャルの引用に始まり、ペンタム、ケインズ、ピグー、マルクスから、V・K・R・V・ラオによる銀行国有化提案に至るまで紹介した後、著者は、全面的な国有化は、わが国の現状に照らして望ましいことではない、という。しかし、国有化が国民の生活水準を引き上げ、わが国経済の不均衡を是正し、すみやかに進歩と繁栄をもたらすことが明らかになったならば、積極的にそれを推進すべきであるとする。

第4章は、諸外国の国有化措置ないし、政府の経済介入の型を4グループに分け、それぞれを概観している。

結局、インドは独自の道を切り開いていくしかない。他国での国有化の成功・不成功の例に幻惑されたり失望したりしてはならないとしている。

第5章は、東インド会社の役割から、インド独立後の1956年の産業政策声明に至る経済政策の変化を概観し、経済政策の中に、国有化を位置づけようとしている。

独立前に国民会議派およびインド政府からされた諸政策がたんにペーパー・プランにすぎなかったのに対し、今や、外部の妨げなしに独自の発展の途を選びうること政治的独立の意義を見いだす。その発展の途は、社会主義の途を進むか、それとも民間企業がまったく制限をうけぬ資本主義的発展の途を歩むのか、どちらにせよ危険があるとし、貧困、低雇用のインドの現況下で、上のいずれかを採用しさえすれば改善されるというような理論を排撃する。要するに、国家は、これまでなげやられてきた産業や工場を引き受け、民間企業は、その活動に不必要な阻害をうけぬようにしなければならぬという。そして国有企業と民間企業の関係に、ちょうど「平和的共存」の理論がそのまま効果的に適用できるといふ。

1948年の産業政策声明の概要を説明した後、同声明への批判として取り上げたものは、いわゆる「10年留保規定」であった。この規定を、「民間資本への脅迫」、投資意欲を妨げる「害悪的」規定だとし、1956年の声明ではこれが脱落した点を積極的に評価している。また、1948年声明が実施の段階でくいちがいをみせてくる原因として、中央・州政府間の調整の欠如、開発優先順位の不明、資源計画の欠如、国有企業に配置すべき技術者の不足などをあげている（これらは、すでにC. N. Vakilが、*Economic Consequences of Divided India*, 1950, pp. 374~378で指摘していたところである）。

「既存企業の国有化は、同じ目的が適切な規制措置によっても同様に果たしうる以上、あと回しに考えるべきである」という第1次5カ年計画を引用し、大体その線を支持している。工業開発規制法の規制について、それ程広範な規制力を政府に与える必要があったか、権限の行使の仕方が問題だとしている。第2次5カ年計画で、民間対公共部門の投資比率が、1次計画の50対50から、39対61になったことについては、民間資本、およびその創意が相対的に不足している以上、公共部門により広い活動範囲が与えられるのは当然だとしている。

第6章は、国有企業を、(1)公社、(2)政府会社、(3)省営事業に分類し、それらの成立、運営、成果、それに対する批判などを簡潔に要約し、これらをまた別の経済性および能率性の点から検討しなおして、全体としてこれらが国有企業では十分に達成されていないとする。

既得権益の側や、また査定委員会からも、国有企業に

対している批判はあるが、国有企業の運営の成功・不成功は、国の経済政策の中心的問題であるのだから、その経済性と能率を高めるよう指導監督する国家機関を設けるべきであるとし、そのような機関の設立を勧告したクリシナ・メノン委員会の報告を支持している。

第7章は、国营企業の運営面の検討である。国有部門が増加すればそれだけ、国の人的物的負担も大きくなる。そこで、国营企業の実際の運営を、何か特別の機関に委託する方法が考えられる。現在試行錯誤の段階であるか、いずれインド独自の、妥当な機構をつくりだすであろう、としている。

第8章は、著者がオリジナルな貢献をしたといっているところである。この章の構成は二つの部分からなっている。(A)産業国有化の諸問題、(B)国有化された産業の諸問題、である。(A)は、国有化措置決定後起こってくる問題を三つとり上げている。すなわち、(1)新しい国营企業の運営を官僚が行なうべきか、あるいは従来の経営者に引き続きやらせるか、(2)国有化によって廃業させられたものの救済策、(3)国有化に伴う補償問題についてである。(B)は国营企業の運営についての提案が中心となっており、(1)国营企業の望ましい機構と経営、(2)人の募集と養成、(3)賃金および労使関係、(4)国营企業に対する議会の監督、(5)会計監査および財政上の統制、(6)価格政策、(7)原料、マーケティングおよび財源、(8)創意、科学的研究と発展、の諸問題についてふれてある。

国营企業の運営には、その運営評議員に官吏をいれないで、自律性をもたせたほうがよいとしている。また国营企業の価格政策は、利益・損失を顧みなくてよいか否かについて、内外の意見を紹介した後、国营企業もその投資にふさわしい収益を上げるべきで、その利潤を計画遂行にふり向けられれば理想的である。国营企業に価格決定を助言し、まだ必要なチェックも加えうるような特別な機構を設置することが必要だとしている。

第9章において、インド経済の現状を、産業、貿易、運輸、鉱業、銀行、保険、多目的プロジェクトに分けて国有化(正確には国有企業化)すべきか否かの観点から逐一検討を加えている。この検討の結果、インドにおいて今ただちに全面的国有化を行なうことは不可能であり、またするべきではない、と結論している。その論拠として、(1)インドは現在、資本不足に悩んでおり、あらゆるものを活用して新しい生産を生みだしていかなければならない。その時に民間企業を国有化し、そのために限られた資金をその補償に空費すべきでなく、むしろ企

業の新設に向けるべきである。民間部門に、小さな不正や欠陥があったにしても、国有化でなく、より厳重な統制を加えれば足りる。(2)すでに国有化されている工業や公益事業の体験からも、現在の行政機構では、さらに国有化してその分野を拓げることは能率を下げる。われわれが国有化するのは、社会主義あるいは共産主義をインドへ導くためではなく、わが国がすでに開始した発展活動へ必要な刺激を与えるためであって、画一的な国有化は禁止されるべきである、と述べている。

著者はさらに進んで、国有化が望ましい場合と、不適当な場合の原則を定式化しようと試みる。まず、国有化が望ましい場合としてつぎの四つの場合をあげている。(1)国民経済の立場から、ある程度の集中、統合、調整が必要な場合、(2)特定産業の再編成および近代化のため、(3)戦争あるいは飢饉などの緊急時、(4)私的所有と、公共の利益との間のギャップが広がり、その調整ができなくなった場合である。

また国有化が妥当でないのは、つぎの四つの条件をみたさぬ場合であるとしている。(1)国有化する前に選挙民の意見をきき、専門家委員会の調査の結果その措置が承認されること。(2)国有化の根拠が、国民一般およびその国有化の対象となる者にも説明せられていること。(3)国有化にふみきる前に、国はそれを運営する技術者を、質・量ともに揃え訓練しておくこと、(4)国有化によって、消費者、労働者、国民一般に新たな負担をかけぬこと。

最後に、国营工業あるいはサービス部門の運営のための一般的指示を与え、結んでいる。

III

著者の国有化に対する基本的理解は、国有化を一つの経済政策としてとらえ、現代の資本主義を維持していくための国家の経済介入の最も極端な場合として位置づけている。国有化には限界があるという。インドの現状においては、国有化はその支払うべきばく大な補償額、国有企業を運営する人の不足などの点からもできるだけ、国の限られた資源を企業新設に向けるべきであるという。国有企業は、厳密に経済性、能率性の点で民間企業形態よりもすぐれていることが証明されてはじめて存在理由をもつという。

ここに若干の基本的な問題点のみ指摘しておこう。

第1に、国有化をたんに資本主義の欠陥を是正する一政策として理解することは正しいであろうか。インドが独立をかちえたとき、国有化により経済構造に基本的変

革を加えうる可能性をも同時にもっていた点への十分な評価が欠けている。同じ国有化でも、資本主義の発展段階の異なる国では、それぞれその果たす役割は異なっている。インドにおける帝国銀行、準備銀行、生命保険の国有化は、独立国として通貨、信用面の把握の必要、農村金融の拡大、国民貯蓄の有効かつ安全な運用という目的をもっていたもので、それ自体一つの政策的役割を果たしたことは事実である。その補償も支払われたし、経済構造全体に対して、なんら根本的修正を加えたものともみることではできない。その点、著者の国有化理解は正しい。しかし、もし国有化が1948年当時、インドの石油、ゴム工業、マッチ、ジュート工業の約9割以上を把握していた外国資本に向けられていたならば、国民経済建設の観点からは、単なる政策以上の経済構造変革の意味を十分にもっていたはずである。著者は、国有化のもつそのような構造変革への積極的意味を評価する視角に欠けていなかったであろうか。著者は、外資導入がインドの経済開発に必要なとし、その妨げとなるような国有化政策は、はじめから限定条件を明示せよと主張するだけであった。

第2に、国有企業が、収益性、経済性において民間企業にまされば、その存在理由ありとするのはおかしな議論である。それは、国有企業成立の具体的いきさつからみれば明らかなように、少なくとも1948年声明発表当時をみると、国家に新設の責任をもたせた六つの基礎産業中、鉄鋼一つとってみても、戦後の鉄鋼業の利潤低下が著しく、かつ機械設備の輸入価格が戦前の約4倍近くに高騰しており、当時 IISCO, TISCO などの民間企業は設備更新の投資すら十分に行ないえなかったといわれる（造船、石炭業についても類似の背景をもつ）。新設国有企業が早急に利潤をあげることが困難なことはいうまでもない。また国家の独占とされた軍需品、鉄道、原子力エネルギーなどは、利潤の見込みがないようなものであった。これら基礎産業は、自立的国民経済建設の必要から、国家がその開発を引き受けたものであって、収益が目的ではなかった。むしろ、収益性が低く、ばく大かつ危険な投資を要するために、民間資本が投資したがる部門でもあったのである。後に、経済勢勢が変化し、民間資本蓄積も進むと、国有企業の範囲下にあり、かつ収益率の高まった部門（特に製造工業部門）に、民間資本が開放を要求してくる。インドでは特に第2次5カ年計画の半ば以降、その傾向が著しい。

かくて、国有化はもちろん「新設」や「規制」措置さ

え極端と感ずるようになった民間資本が、国有企業の民間解放ないしは縮小を要求し、その主要な根拠の一つに国有企業の非効率、非経済性をあげる。著者は、特定部門の国有企業は必要だとする、しかし同時に収益性と経済性を要求する。著者の議論は、具体的状況をふまえていわないとおかしなことになりはしないだろうか。

もちろん、国有企業がルーズな経営をして良いはずはなく、できれば著者のいうように、利潤をあげ、それを開発資金に回しうれば、まさに公共部門をテコとする自立的国民経済の達成がより現実的な問題となりえよう。

最後に本書を通じて、著者の国有化ないし国有企業に対する分析は、その機能的かつ技術的側面のみとらえて、構造的にはとらえられていない点に難があるといえよう。著者は、「経済のメカニズムのみに関心がある」という。それなら、問題設定、アプローチの仕方も改善の余地があると思われる。つまり、国有企業と民間企業の企業形態の比較が中心問題となるのではなく、国民経済における公共部門の位置づけ（公共部門の拡大は国民経済の中でどういう意味をもってくるのか）が、明らかにされる必要があったであろう。それにもかかわらず、著者が「インドの将来は国有化の将来と不可分である」と述べているごとく、本書が、国有・国営化問題を選んだことは正しく、かつ時宜をえたことであり、数少ないパオニア・ワークとして評価したい。また著者が主に第8章に述べているプラグマティックな提案は考慮に値するものと思う。

著者は、また過去20年間に公刊された政府刊行物、非公式資料などを豊富に使用しており、できるだけ問題に対する賛否両論を紹介し、諸外国の例も参照するなど、客観的かつ実証的な分析を意図していることが各所にうかがわれ、これが本書の特徴であると思われる。かれが「理論固執無用」を副題にしているように、できるだけ客観的、かつ柔軟な考え方をしようとしている点からも、結論には傾聴すべき点も多い。ただ、国有化が、どんなときに行なわれることが望ましく、またはそうでないのか、ということだけではなく、どのような時に国有化が行なわれ、または行なわれず他の施策におきかえられたかという歴史的事実をみることのほうが大切ではないだろうか。

（調査研究部南アジア調査室 大内 穂）