

A・ウォーターストーン著

『パキスタンのプランニング』

Albert Waterston, *Planning in Pakistan*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1963, ix+150p.

I

今日、第2次大戦後独立した一連の低開発諸国では、国民経済の急速な開発が、多かれ少なかれ中央政府の作成する全国的な規模でのプランニングに基づいて、強力に進められている。かつて、法律および秩序の維持と、基礎的な厚生施設の供与とを主たる任務とした政府の機能は、経済分野において著しい変化をみせはじめた。低開発諸国に共通する低い生産性、低い所得および低い貯蓄という悪循環は、先進資本主義諸国が経過した民間資本の自主性に基づく国民経済の開発を、不可能にしている。増加を続ける人口圧力と低い農業生産性は、これらの国の経済開発の最も大きな障害要因である。その依拠する1次産品貿易は、国際市場の変動に伴い、国際収支を常に不安定な状態に保ち、開発資材の入手を困難にし、国の工業化の課題を大きく制約している。低開発諸国が独立とともに継承したその政治・経済的諸条件、なかんずくその物的・人的資源のより有効な活用は、政治的および経済的な集中性、つまり資源の中央集権的配分と国家統制の強化をもたらした。それは、現実的な要請から生まれたきわめて実践的な方向であり、短期間に所定の開発目標の達成を図るための必然的な結果にはほかならない。

パキスタンもまた、これらの低開発諸国の一つとして、分離・独立以来今日まで、中央政府の作成する開発計画に基づき、国の経済開発を進めてきた。分離・独立直後の小規模なそして多分に散発的な開発プランから、現在実施中の大規模な組織的なプランまで、これまでに立案され実施されたプランはきわめて多様である。これらの多様なプランは、常に試行錯誤の歩みの中で、修正され改良されてきた。それは、単にプランニングの技術的改良を意味するだけでなく、プランニングのもつ組織的・行政的側面における著しい変化をも意味している。それは、別の言葉で言えば、プランニングに対する認識の変化であり、より高い評価への推移の過程である。

II

本書は、1955年に国際復興開発銀行 (IBRD) によって設立された、経済開発研究所 (The Economic Development Institute) の一出版物である。この機関は、低開発諸国政府の経済行政のもつ諸問題の検討、およびその改良を目的として設立されたもので、研究所には IBRD の加盟諸国の上級官吏、行政担当官らが招かれて、行政事務処理の技術的諸問題に関する訓練、教育、指導を受けている。この設立趣旨に沿って、研究所はこれまで低開発諸国を順次取り上げて、その国が実施しているプランニングのもつ組織的・行政的側面の解説・検討を行ってきた。本書はその一つとして、パキスタンを扱ったものである。

本書は、きわめてユニークな資料である。それは、上に述べたように、プランニングを制度的な見地から扱っていることによる。今日、プランニングに関しては、おびただしい資料が刊行されているが、その多くはプランニングの技術を論じたものであり、その組織的・行政的側面、つまり計画担当機関の機構や機能、国の行政機構内での位置づけなどに注目し、その変遷を跡づけた資料はきわめて少ない。著者の目的としたものは、プランニングが効果的に行なわれ、実施されるためには、組織上・行政上の体制が、より合理的・能率的に確立していることが必要であり、そのためこれらの問題を個別の国について研究し、その国の条件に適切な体制を見だしてゆくことにある。この場合、それぞれの国にはその国固有の条件があるとはいえ、なおかつ多くの面において、低開発諸国には共通する一般的な条件がある。つまり、ある国のプランニングの検討は、他の国のプランニングにきわめて有益な示唆を与えるであろう、ということが同時に期待されている。いずれにしろ、本書はより効果的なプランニングのために、その行政的側面の検討を行なうという、きわめて実際的な問題関心から出発していると言える。

本書の構成は、序章および2章において、上述した本書の問題関心およびパキスタン経済の概観を述べ、3章以下では、これまでに立案された個々の開発計画を順次取り上げて解説し、同時に問題点を指摘し、7章において、これら一連のプランニングの経験から得られたより合理的・能率的な体制のもつ条件を要約している。この7章は、また結論の章でもあり、必ずしもよく整理されてはいないが、著者の見解がここに集約されている。以

下に順を追って紹介する。

III

3章から6章にかけて、著者はパキスタンの分離・独立より今日に至るまでの開発プランを順次取り上げ、その概説を試みている。独立直後のつまり初期のプランニングは、各州政府単位に立案された開発プランの調整・総合という作業から始まった。1948年に設置された開発局 (Development Board) は、これら提出された個々のプロジェクトを審査し、調整し、その実施状況を内閣に逐次報告することに、その主たる機能がであった。50年のコロボ・プランに基づく6カ年計画や、その修正案としての2カ年優先計画は、この大規模な国際的援助構想の一環として早急に作成され提出されたもので、多分に不正確な基礎資料、未熟な計画技術、そして経済開発に対する認識の低さを前提としていた。このころのプランニングは、国民経済の全体的開発という見地から行なわれたものではなく、個々のプロジェクト単位の立案と実施という発想を出なかった。当時の政府部内、とくに経済関係の官庁では、急速な発展が必要とする迅速・大胆な行動よりも、正確で綿密な会計事務により大きな関心が払われていた。かれらは、プランニングという動的な、そして多分に不安定な未来という要素に依拠した飛躍的な考え方をきらった。少なくとも、プランニングの専門担当機関として計画局 (Planning Board) が設置されたのは、第1次5カ年計画期にはいつからのことである。

計画局は、暫定的な委員会組織であって、人事面ではあまり強力ではなかった。とくに、その機能に対して一般的に高い認識を受けていなかったため、その待遇条件が悪く、有能な人材を集めることができなかった。むしろ、多分に退職官吏や不遇をかこった者が採用され、「欲求不満局」(Frustration Board) とまで評されたほどである。計画局が、経済関係諸機関と、機能上多くの面で重複していたことも、無用の摩擦をしばしばひき起こす原因となった。とは言え、第1次計画は、従来のプランニングと比較するとき、はるかに大規模であり、かつ整備されている。計画の後半期には、年度別の開発計画の作成が、つまりより短期的かつ実地的な算定が、行なわれるほどになった。また、第1次計画に至って初めて、国民経済の全体的開発という見地からプランニングが行なわれるようになり、各産業部門間の調整という新たな技術上の問題が生まれるまでになった。規模上から

みても、第1次計画の支出予定額が6カ年計画の5倍にも達していることが、この段階に至ってプランニングに対する認識が大きく変化したことを示している。もっとも、財務省にとっては、プランニングの強化はそのまま、赤字財政の誘因として危険視されたことも事実であり、58年の軍事政権成立直後には、計画局の影響力にかなりけん制が加えられた。著者はまた、この時期には、計画の遂行が円滑に行なわれるほどにはパキスタンの行政機構が整備されていなかったこと、個々のプロジェクトの構成が不十分であったこと、多額の支出を要する大規模なプロジェクトが重視され、短期間に効果を生む中小規模プロジェクトが軽視されたこと、さらにまた計画遂行に伴う人件費の過小見積もり、プランニングに対する一般国民の認識不足、などを指摘する。しかしこれらの指摘には、多分にプランニングの技術的問題と思われるものが含まれており、本書の目的とする制度的側面の諸問題と混在している観がある。

軍事政権の試金石とみられる第2次5カ年計画は、著者によれば、第1次計画がもっていた先駆的な性格をほぼもっていない。それは前者の敷いた路線の上を、そのまま走ることができた。第1次計画期中に着手された各種の機構改革、社会資本の充実への努力、外国資本の導入、行政官吏の質的向上、民間企業の発展、などの要素がしだいにその効果を発揮しはじめた段階から、第2次計画は出発した。計画の内容そのものも、第1次計画の多くをそのまま継承した。そしてその背景には、プランニングに対する軍事政権のきわめて高い評価と期待が見られる。プランニングは、第2次計画期に至って経済政策の中心的課題としての地位を占めるにいたった。依然として、一般行政官吏の待遇や地位に比較して、プランナーのそれは相対的に低水準ではあるが、その較差はしだいに縮小されつつある。基本的民主主義の普及は、地方開発への認識と一般国民の関心を大幅に増大した。第2次計画が、第1次計画の立案過程の渋滞とは対照的に、その開始時前に政府の承認を得るほどにすみやかに作成されたことは、きわめて印象的である。それには、軍事政権によるそれなりに安定した政治情勢が重要な背景となっていることが指摘されよう。

第2次計画にあっても、基礎資料の欠如・不備が正確な算定を困難にし、計画着手後、1年をいわずしてその修正を余儀なくされている。これには、多分に技術的な問題が関係するが、流動的な経済活動の把握には、修正は一般に不可避である。したがって第2次計画期より、プ

ランニングの年度別編成が制度化されるようになって、この点の欠陥がかなり補われるようになった。またこれより、国家予算は、年度別開発プログラムとの見合いにおいて編成されるようになった。著者は、軍事政権により新設された計画委員会(Planning Commission)が、計画の立案のみでなく、その施行状況の逐次報告とその評価を行なう機能をも持つにいたったことを、高く評価する。この機能は、それまでは、臨時に設置される諮問機関にゆだねられていたものである。もっとも現在のところ、計画施行状況の把握はかなりの時間的な遅れを伴っている。とくに個々のプロジェクトの決算報告は、完成後も数年たって発表される現状にあり、開発資金の流れの把握はきわめて不十分である。第2次計画については、このほか、プランニングと民間部門との関係、外国人プランナーの問題、などが言及されている。

IV

結論の部分にあたる7章で著者は、これまで述べてきたプランニングの推移を要約し、そこで指摘された問題点を列挙している。それらの問題点とは、すでに本文の記述の中で随時ふれられてきたものであり、その意味では、改まった結論としての意義をもつものではない。むしろ、結論とすれば、きわめて散漫な形で提示されており、整理が不十分であるとの印象を受ける。

ここで、著者が結論として提示する最も重要な条件とは、効果的なプランニングは、政府の強力なかつ恒常的な支持があって初めて可能である、とするきわめて常識的な要素に集約されている。このことは、単にその国の政情不安が与える否定的な影響ということに注目したのではなく、プランニングに対する政府の評価や認識の深さが、決定的な意味を持つという事実を指摘したものであろう。著者は、政府の強力な支持を、具体的にはつぎのような多様な形で要求している。すなわち、プランニングの担当機関は恒常的に設置された政府の一機関であることが望ましい。暫定的な委員会組織であることは、国の行政機構内での地位の不安定のゆえに、有能な人材を集めることを困難にする傾向があると。このことは、パキスタンの事例では、きわめて顕著に指摘される点であって、その待遇条件、とくに「地位」の保障がないために有能な人材が集まらなかったり、あるいは少数の人物に過度の負担が集中する弊害を生んできた。しかし、委員会制度への批判は、いまだ十分な論拠を提供しているとは言えない。パキスタンの現状では、高級官僚はす

べて“Generalist”であり、専門的な技術・知識に欠け、それだけ委員会制度によって内外から広く専門家を集める必要がある。また各地域代表を包含することにより、その地域の開発のもつ多様性を確実に反映しうる。プランニングの高度に専門的な、かつ特殊な性格からすれば今後とも委員会組織であることが、最も能率的であるように思われる。つぎに著者は、プランニングと、国の経済・財政政策との有機的な関連を重視する。事実これまでも、開発計画の目的と経済政策とが競合・矛盾するケースが、しばしば見受けられた。しかし現在では、計画担当機関のメンバーが、同時に他の経済関係機関の責任者でもあるという人事上の理由で、そのような競合・矛盾するケースはより少ないようだ。また、計画委員会が、年度別のプログラムの編成機能をもつようになって、国家予算の編成とプランニングとの関連性は急速に緊密化している。そして政府は、今では、計画委員会が査定する外国援助必要額を、その対外政策の重要な一資料として利用する立場にある。著者は、この各種外国援助の受け入れ、配分調整に関するいっさいの機能をもまた、プランニングの中を含むことを提案している。しかし現状では、計画委員会により多くの負担を課すことは、賢明ではない。むしろ、現状のままで、関係諸機関のあいだの調整を図ることのほうが、より重要であるだろう。

本書で指摘された問題点は、必ずしもパキスタンの特殊性を反映してはいない。むしろそれらは、あまりにも一般的な常識的な結論であるようだ。しかし、結論としては常識的な条件であっても、それが明確に提示されるためには、本書のようなユニークな解説書をまわって初めて可能とされるのである。

(調査研究部南アジア調査室 山中一郎)