

G・F・パパーネク著

『パキスタンの経済発展』

Gustav F. Papanek, *Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives*, Cambridge: Harvard Univ. Press, 1967, xxii+354 p.

I

著者のG・F・パパーネク教授は、1954年に、E・S・メイソン博士(Dr. Edward S. Maison)を団長とするハーバード大学顧問団の一員として、初めてパキスタンを訪れた。この顧問団の訪問目的は、1955年に始まる、パキスタンの第1次経済開発5カ年計画の立案に参画することであった。以来顧問団は、計画立案に必要な組織づくり、主要データの収集・作成、あるいはパキスタン人エコノミストの養成、等々の作業に着手し、第1次5カ年計画の実質上の立案者となるとともに、1960年に始まる第2次計画立案の基礎がためを行なった。

著者は、この顧問団の一メンバーとして、当初の予定を越えて1958年までの約5年間、パキスタンに滞在した。それは、著者によれば、「思いもよらぬ長い」滞在であったが、この間著者は一研究者として、パキスタン経済の諸問題について考察する機会をもつことになった。すなわち、著者はパキスタンの若手研究者と調査グループを組織し、各種資料・データの収集や整理の作業に従事するとともに、パキスタンの政・財・学界の要人たちとの面接、とくに工業企業経営者たちとの面接調査を精力的に行なった。このような長期にわたる滞在と、その間におけるパキスタン人およびその社会との接触を経て、著者は、これまでのパキスタン経済に関する諸研究の中で、きわめてユニークな位置を占める労作を生み出した。

II

本書の構成は、八つの章からなる本文と、詳細な統計資料と参考文献を取録したアペンディクスの部分とから成っている。この八つの章のうち、著者の問題関心は、第1章から第5章にいたる部分にはほぼ集約されている。

著者のパキスタンに対する基本的姿勢は、「序」において述べられているように、長期にわたる滞在の結果生み出されたパキスタンの国と人々に対する強い好意にもとづいている。このような姿勢は、本書の中でパキスタンの

政治や社会や経済について語るときに一貫して流れており、その結果パキスタンの経済の発展過程を分析するにあたっては、肯定的な見解が多く、全体としてそれに高い評価を与えることになっている。このことは、第1章「経済発展の略史」に集中的にあらわれている。

著者はまず、パキスタン経済に関してなされた諸外国の論評が、過去20年間にいかにそのニュアンスを変えてきているかを、主要新聞や雑誌からの引用文によって示すことから始めている。そこでは、パキスタン経済の混乱と脆弱を指摘した1947年の論評から、パキスタンを低開発国の経済発展の模範とまで評価した1966年の論評までが列挙されている。すなわち著者は、パキスタン経済に関する評価の変遷を、これらの引用文によって示すことにより、パキスタンの経済が着実に発展の途をたどっていることを強調する。

この章では、その表題の示すように、分離・独立以来現在に至るパキスタン経済の概観が行なわれているが、著者はここで、今日のパキスタン経済を築き上げた諸要因にふれている。著者は、分離・独立の経済的遺産について語るとき、回教徒の大部分は農民や手工業者であったが、同時に少数ではあるが有能な官僚組織と軍隊を継承し、また西パキスタンには整備された灌漑網と運輸網とが存在していた、と指摘する。このうちとくに官僚組織は、その後のパキスタンの発展にとって最も重要な要因の一つとなったのであり、分離・独立直後の政治的・社会的混乱の收拾の実際的な立役者は、かれら官僚であったとみる。この官僚機構の役割については、第4章で改めて取り上げられている。著者はついで、初期の工業化政策が、国内の農産原料に依拠した消費財工業から着手された点を評価する。この点については、今日肯定的な見解が一般的であるが、しかし生産財生産部門の立ちおくれが、その外国依存度を高める結果になっているとする批判がある。農業生産については、1950年代初頭において、いち早く食糧不足に遭遇したことがかえって「幸い」となり、その後のパキスタンの農業政策、とくに5カ年計画における農業の位置づけを高めた、と述べる。輸出入政策については、それがより統制的な性格を帯びるにしたがって、著者の批判が強まる。すなわち、50年代前半においては、朝鮮戦争後における国際収支の悪化という条件はあったにせよ、機械類の輸入が認められる一方で原材料の輸入が行なわれず、こうした整合性を欠いた政策のため、工業施設の稼働率が低下したと指摘する。そしてこの時期の工業生産が継続されえたの

は、莫大な外国援助がこのころより流入しはじめたからである、とみる。60年代にはいつてからは、1次産品価格の国際的騰貴と、新規の輸出奨励策である輸出報償制(Export Bonus Scheme)の実施によって、輸出インセンティブが高まった。それに加えて輸入抑制もしだいに緩和され、原材料の入手が進められ、60年代における著しい工業生産の伸展をもたらした、と述べる。

著者はこのように、パキスタン経済の概観を行なう過程で、その発展をもたらしてきた諸要因を指摘する。これらの諸要因の中で著者がとくに関心を払うものは、工業企業者層の役割と整備された官僚機構と、そしてより統制色の少ない経済政策である。第2章以下においてはこれらの諸要因に関する叙述と分析が行なわれている。

III

第2章「工業企業者の発展」と第3章「民間工業の能率と集中」は、著者がパキスタン経済発展の動的要因の一つと考えるパキスタンの企業者層の諸側面を描いている。著者がここで扱っている企業者は、パキスタンのいわゆる「大規模工業」企業の経営者である。とくに、全工業企業の約9%にあたる上位255企業が対象とされている。これらの企業は、1960年現在で、パキスタンの工業生産の付加価値総額の約58%を生み出している。これら工業企業者の前身については、一部は現在の西パキスタンのパンジャブ地方の出身であるが、大部分は分離・独立後インドを初めとして、国外から流入してきた回教徒の商業・貿易業者であることは、よく知られている。かれらは、新国家において引きつづき商取引に従事し、1次産品の輸出と消費財・資本財の輸入といった従来の業種を拡大する一方、銀行・保険業をおこし、徐々にその蓄積された資本を工業生産に投下した。

著者も指摘しているように、分離・独立直後のパキスタンには、工業投資にとってきわめて多くの阻害要因があった。パキスタンにおける工業投資が大規模に着手された契機は、50年代初頭の朝鮮戦争の停戦であり、その対象工業は綿紡績工業であった。すなわち、停戦にともない原綿の国内価格が低落しはじめる一方で、輸入制限の強化による綿糸布の入手難が起こった。この結果、商業・貿易業者がその蓄積された資本で国内に綿紡績工業をおこす客観的条件が生まれた。政策的にも、この時期に先進工業国とのあいだに高性能の織機の輸入に関する延払協定が結ばれ、また工業企業設立における課税特別措置や、産業融資公社の設立、関税委員会の設置、「2

カ年優先計画」の立案等、工業開発促進の態勢が整えられはじめた。

著者によれば、この時期に積極的に工業生産を開始した企業者の多くは、創業者利益を獲得し、現在のパキスタンの経済界におけるその地位を確保した。著者は、現在のパキスタンにおける企業者の大部分が、インドのカティアワル(Kathiawar)出身のメモン(Memons)であることを調査結果として示している。このビジネス・コミュニティは、1959年現在で、パキスタンにおける回教徒所有の企業の4分の1を占めている。これにつぐビジネス・コミュニティとして、パンジャブの小都市であるチニオット(Chiniot)を出身地とするチニオティ(Chiniotis)をあげている。メモンとチニオティは、ともにパキスタンにおける回教の多数派であるスンニー派に属している。第3以下のグループとして、ダウーディ(Dawoodi Bohra)、イスナジャリ(Khoja Isnashari)、イスマイリ(Khoja Ismaili)等があげられているが、かれらは大部分グジャラート(Gujarat)と上記のカティアワル出身のシーア派の回教徒である。これら以外に、群小のグループが存在する。

著者は、通説とは異なり、パキスタンの企業者は少しも近代化(ヨーロッパ化)されておらず、高等教育を受けた者は少なく、考え方は保守的で、いずれも敬虔な回教徒たちであると述べている。かれらが、工業企業者として頭角をあらわした社会的背景として著者は、分離・独立の結果、従来の生活態度や物の考え方に变化の起こる条件が生まれ、自己を主張できる環境があらわれたが、このことは少数派であった回教徒の資本家や企業経営者にとっていっそう妥当した、とみる。そして、植民地時代のエリートであった官僚・専門家・地主・軍人たちは、新国家においてもその将来は約束されており、環境の変化に対して企業者たちほど敏感に反応することはなかった、と述べる。

また、工業企業者たちの前身が商業・貿易業者であったことは、その工業企業の設立や製品の販売にあたって、支配下にある金融・流通機構を有効に活用することを可能にした。ある意味では、金融・流通機構を支配していた資本が、代表的な工業企業に成長したといえる。著者はさらに、この時期の工業投資活動がいちいち政府の諸政策によって規制されており、そのため企業運営にとって行政の中核とコンタクトをもつことが決定的な意味をもっていただことを指摘する。そして、その意味では商業資本であったかれら企業者が、外国からの工業資材・機

械類の輸入に関する諸手続きに通曉していた点を、重視する。

IV

著者は、ついで第3章「民間工業における能率と集中」において、パキスタン工業の特質についてふれている。そこでは、商業、貿易業者が、「手のよごれる」工業分野に進出するにあたり外国人技術者を積極的に利用したこと、しかも同時に自国技術者の養成にも熱心であり、その成長とともに次々と外国人技術者と交替させてきていること、が述べられている。現存の工業企業の10%以上は、その生産技術の主要部分を外国人技師から習得しており、この率は大企業のみについては60%以上となるという調査結果を示している。

著者は、パキスタンの工業化のプロセスを、技術的な見地から次のように段階づけている。すなわち、第1次5カ年計画の始まった1950年代半ばまでは、単純な生産工程をもち、輸入代替・国内消費を目的とした国内産原料の加工業が中心であった。具体的には綿・毛・ジュート紡績や食品加工、雑貨工業等がそうである。50年代半ば以降は、より高度の技術水準と生産工程を必要とする諸工業が台頭してきた。具体的にはセメント、製紙、機械工業、化学工業等である。60年代にはいつてからは、この傾向はいつそう強まり、綿紡績においてもその生産の中心は化繊に移行しつつある、と述べる。ちなみに、1960～62年の間の工業投資認可額の3分の1は化学工業に、7分の1は機械工業に、そして4分の1は化学・機械・電気に関連工業に対してなされた。このようにパキスタンの工業は、50年代初頭における工業投資の開始期より、わずか10年にして著しい進展をみせている。

著者は、この間、企業者の中にも変化が起こっており、現在は創業者の時代を過ぎて、より高等教育を受け近代的な管理運営技術を身につけた2代目経営者の時代にはいつている、と述べている。また60年代にはいつてからは、すでに確立している綿およびジュート紡績工業の分野にとどまる企業者グループと、新たな工業分野に積極的に進出を企てる企業者グループとに、分かれる傾向がみられるとしている。

一方、工業化の進展にともない、資本の集積と集中の傾向が起こってくる。パキスタンもまた、その例外ではない。著者は、この傾向のもたらす経済的・社会的影響については深く論じていないが、調査にもとづくおおよその量的把握を行なっている。それによると、1959年現

在で、パキスタン国内には約3000の事業所があるが、わずか七つの同系資本が全民間工業資産の4分の1を支配し、全工業資産の5分の1を所有している。また別の調査統計では、15家族がパキスタンの銀行と保険業のシェアの約4分の3を支配しており、さらに政府関係企業の民間への払下げの約3分の2以上が、これら主要家族に集中して行なわれていると述べている。著者は、パキスタンの現状は独占ではなく寡占であるとし、独占的なシェアをもった企業の存在する業種は、タバコ、製紙、機械工業であり、公共部門ではあるが造船と鉄道車両製造業のみであると指摘し、パキスタンにおける資本の集中傾向は先進国におけるそれよりも比率のうえでは低い、と述べている。しかし今後の傾向としては、パキスタンの工業企業の大部分が中小規模工業である点からみて、少数の大資本による支配的地位の確立の可能性は大きく残されており、さらに国民経済の工業生産部門が、比較的少数の有能な企業者によって指導される体制に編成されるであろう、と述べている。

V

著者は、このようにパキスタンの工業化過程に占める企業者の存在に注目するが、同時に他の要素である官僚の役割と、経済政策にも大きな関心を払っている。このことは、第4章「計画と政府の開発プログラム」および第5章「統制の強化と緩和」において扱われている。

著者は、パキスタンにおいては伝統的な権力と社会的地位と実力は、政治家にはなく官僚にあったとして、パキスタンの経済開発に占める官僚の役割を強調する。調査によれば、1950年代末には、1億の人口に対して約400人のCSP (Civil Service of Pakistan, パキスタン高等文官) がいた。かれらの出身背景は、圧倒的に政府官吏の家庭であり、代々公務員としての家系をもっており、実業家、地主、専門家等からの出身者は少ない。官吏は英領時代からのエリートであり、新国家の誕生後は、あいつぐ政権交替の過程で官僚にも名を連ねる者が多くあらわれた。

著者は、パキスタンの官僚の行政能力を高く評価するが、同時に、若くして文官試験にパスした者のみがキャリアとして昇進し、多くの有能な人材が発掘されないで終わる現状に批判的である。また、かれらが豊富な一般知識はもち合わせているが、専門化し技術化する今日の経済問題に対処するには、しだいに適切ではなくなっていると警告している。かれら文官は、一般大衆とは隔絶

した存在であって、その意識においても両者の間にはつながりがない。1958年以降、新政権は人事の交替を積極的に行ない、高級官僚の左遷を行なったが、これは政府に官僚を従属させようとしたものである、と述べている。もっとも、そのころのみの結果については、ふれられていない。

一方著者は、パキスタンの経済開発にとって統制の強化と緩和が、どのような効果をもたらしてきたかに注目する。それは、つぎの第5章において扱われている。まず著者は、50年代を通じて、パキスタンの経済が統制的な色彩をきわめて強く持っていたと述べる。これらの経済統制は、資源の効率的な活用、創設期にある国内産業の保護、経済的自立そして究極的には社会正義の実現、をもたらすものであるとして一般に支持された。そしてその支持の背景には、この政策の実施担当者である官僚機構に対する高い評価や、さらには自由主義経済が植民地時代の外国人支配というイメージと結びついて理解されていた、という事情があると指摘する。

この経済の統制傾向は、朝鮮戦争後の国際収支の悪化とともにいっそう強まり、58年ごろにはその極に達していた。統制価格は食糧、衣料、タバコ、薬品、マッチ、木材等々におよび、5ルピー以上の買物は領収書の徴収が義務づけられた。生産活動は、企業設立から運営や製品の販売にいたるまで、多くの許可証の申請と認可の手続きを必要とし、煩雑をきわめた。行政の分野でも、統制の強化にしたがって事務処理機構は複雑化し、人員の増大、予算の拡大等、非生産的支出が高まった。また一方では、経済活動の統制強化に比例して官吏の贈賄・汚職が激増し、政治腐敗の根源を形成していった。経済開発にも地域差が顕著となり、行政の中核とのコンタクトにおいて有利な立場にあった西パキスタン、とくにカラチの産業資本は、急速に勢力を増していった。

1958年に軍事政権が樹立され、大幅な人事の交替が行なわれたが、その過程で75人の上級官吏と82人の一般官吏が罷免されている。著者は、統制の緩和という見地に立って、軍事政権が採用した輸出入政策を高く評価している。すなわち、輸出報償制については、この制度によって民間企業による輸出増大の自主的努力が行なわれるようになったと述べ、その輸入許可証(Voucher)の売買がマーケット・メカニズムによって行なわれた点に注目している。また著者は、1964年以降にみられる輸入に関する直接統制の緩和傾向を重視する。すなわち、多くの原材料品目の輸入自由化がすすめられるにしたがって、

工業生産の稼働率が上昇し、国内消費物資の供給の増大、輸出貿易の増大、さらには輸出入の増大ともなる関税収入の増大等が起こりはじめたと指摘する。また煩雑な事務手続きの簡素化によって、経済活動の迅速化、腐敗・汚職の可能性の減少、地域格差の縮小傾向が期待されるようになった。著者は、こうした説明の過程で、パキスタンの経済活動がより自由主義的な経済機構を指向し、価格インセンティブを重視する方向に進んでいくことを、好ましいあり方とみている。

VI

以上の五つの章に続き、第6章「農業の発展」においては、主として農業生産の増大に関する技術的な見解が述べられており、第7章「国内貯蓄」においては、資本蓄積についての輸出入政策、租税機構、外資の導入等の問題が扱われている。そして最後の章である第8章「貪欲さの社会的効用」において、利潤追求における企業者の合理的行動のパターンが、工業部門においてのみでなく他のすべての経済分野にも影響を与え、しだいにパキスタンの経済構造を近代化してゆくことになるだろう、と結んでいる。

本書は、パキスタン経済の発展過程を、かなり実証的にあとづけている。そこには、パキスタン経済を学ぶ者にとって、参考となる多くの実例やデータが収められている。とくに、その作業過程において著者は、政策や企業者職能や官僚機構を経済発展を推進する動的要因としてとらえ、これについて論じている。この点、本書はこれまでのパキスタン経済に関する諸研究の中でも、特異な位置を占めているといえる。しかし本書には、パキスタン経済の現実と著者の考える「あるべき姿」との混在がある。現実のパキスタンは、著者が批判するような諸問題以前の歴史的、政治・社会的諸条件に拘束されている。しかも、著者があるべきと考えるパキスタン経済の姿は、いっそうの民間企業の役割とより少ない政府統制をともなつたところの、より自由主義的な、開放的な経済体制である。そして、その逆の体制をとる場合には、経済活動を不活発にし、経済成長を停滞させるとする一方的な断定がある。本書の限界でもあるところの基本的な特徴の一つは、それが研究書である前に、政策提言の書となっている点にある、といえるだろう。

(調査研究部 山中一郎)