

# 日本の経済計画

春 田 尚 徳

## 1. 日本の経済計画と国土計画

わが国の経済計画は、自由な市場機構と比較的小さな政府とを前提とする混合経済体制下の、総需要管理を主とし供給管理を従とするゆるやかな *indicative plan* であるといわれる。したがって、法的根拠にしても単に経済企画庁設置法によって、経企庁が作成し推進することとされているだけで、特に計画の基本的性格や強制力が法的に定められているわけではない。経企庁の附属機関として設けられている経済審議会が、内閣総理大臣の諮問を受けて経企庁総合計画局を事務局として調査審議し、成案を答申するところまでは規定されているが、それ以降の閣議決定によって政府計画となる手続きは慣行によっているだけである。

この点、全国総合開発計画や国土利用計画とはその法的性格を相当異にするものである。国土計画は、国土総合開発法や国土利用計画法によって、国土の総合的開発・保全あるいは計画的利用をはかるための国または地方公共団体の施策の総合的かつ基本的な計画であると規定され、また内閣総理大臣は、国土庁長官の補佐を受け、国土審議会の調査審議を経て、自ら全国の区域について計画を作成しあるいは内閣の決定を求めなければならないこととされているからである。

また、国土計画は自然的・文化的条件と人間活

動とのバランスをはかるという性格や、リードタイムの長い公的施設や制度の変革などを内容とするため、通常10年ないし20年程度の比較的長期計画となっているのに対し、経済計画は設備投資循環や構造変化の有意性といった枠組みから通常5年程度の中期計画となっている。

日本の経済計画と国土計画を簡単に整理すれば表1と表2の通りである。

## 2. 私の計画論—虚と実のはざまに

筆者は、昭和41年以来、米国留学や大蔵省に勤務していた数年を除いて、ほとんどの歳月を経企庁や国土庁で経済や国土の総合計画づくりにたずさわってきた。直接参画した計画だけでも4つになる。経済計画は、経済社会発展計画と経済社会基本計画の2つであり、主として公共投資計画と計量経済モデルによる予測を担当した。また国土計画は、新全総と三全総の2つであり、主として大規模開発プロジェクト論、首都圏計画、西暦2000年展望作業を担当した。

こうした経験を踏まえて端的に申し上げると、総合計画とは、その主題を発明発見や先見性におけば学問と勤を磨くことであり、他方意思決定におけば日本人とその共同体に対する理解を深め判断力をつけることであるように思える。だから原理とビジョンの道場でトレーニングを積む以外にはプランナーの免許皆伝はありえないと感じている。

はるた ひさよし 経済企画庁

表 1 日本の経済計画

計画の名称	経済自立5カ年計画	新長期経済計画	国民所得倍増計画	中期経済計画
策 定 年 月	昭和30年12月 (諮問30.7 答申30.12)	昭和32年12月 (32.8 32.11)	昭和35年12月 (34.11 35.11)	昭和40年1月 (39.1 39.11)
策 定 時 内 閣	鳩 山 内 閣	岸 内 閣	池 田 内 閣	佐 藤 内 閣
計 画 期 間	昭和31~35年度 (5カ年)	昭和33~37年度 (5カ年)	昭和36~45年度 (10カ年)	昭和39~43年度 (5カ年)
計 画 の 方 法	コラム方式	想定成長率法	同 左	計量経済モデル
計 画 の 目 的	経済の自立 完全雇用	極大成長 生活水準向上 完全雇用	同 左	ひずみ是正
実質経済成長率 (計画)	5.0%	6.5%	7.2%	8.1%
(実績)	[8.7%]	[9.9%]	[10.7%]	[10.6%]
鉱工業生産伸率 (計画)	(30~35年度) 7.4%	(32~37年度) 8.2%	10.5%	9.9%
(実績)	( " ) 15.6%	( " ) 13.5%	13.8%	13.6%
消費者物価上昇率 (計画)	ナシ	ナシ	ナシ	2.5%
(実績)	2.0%	3.5%	5.7%	5.0%
目標年度における国際収支経常(尻) (計画)	0億ドル	1.5億ドル	1.8億ドル	0億ドル
(実績)	△0.1億ドル	△0.2億ドル	23.6億ドル	14.7億ドル

- (注) 1. 実質経済成長率は新SNAベースによる (ただし [ ] 内は旧SNAベースによるもの)。  
 2. 経済社会発展計画の鉱工業生産伸率においてAは中期マクロモデルによるもの、Bは物資別需給見通しの積上げによるもの。  
 3. 経済企画庁資料

以下、計画をつくりながら考えたことの一部を記してみたい。

### (1) 意思決定の日本的意味

総合計画は社会的意思決定の1つだと考えられる。一般に意思決定とは、事が現実のものとなる以前に事態の先行きを見極め、効果的な手を打つなり、未然に防止なりすることである。なんでも実際におこってみなければ、やってみなければわからないというのでは、いくら時間があっても金があってもたまったものではない。要するにでき

るだけ手間ひまかからないようにするためにあることなのである。したがって、決定とは先見性あるいは科学的推論に支えられるものである。

ところが、古来わが国では原則や科学的思考よりも「和」が貴ばれ、先見性という語はなじみが薄かったように思われる。このため決定は応々にして政治的手法に偏り、事前に科学的推論を下すよりも、事が現実になるまで様子を見守るということになりがちであるように思える。こういった世界に意思決定という行為があるのかどうかははっきりしないが、強いて言えば、関係者全員の心理

経済社会発展計画	新経済社会発展計画	経済社会基本計画	昭和50年代前期経済計画	新経済社会7カ年計画
昭和42年3月 (41.5 42.2)	昭和45年5月 (44.9 45.4)	昭和48年2月 (47.8 48.2)	昭和51年5月 (50.7 51.5)	昭和54年8月 (53.9 54.8)
佐藤内閣	佐藤内閣	田中内閣	三木内閣	大平内閣
昭和42~46年度 (5カ年)	昭和45~50年度 (6カ年)	昭和48~52年度 (5カ年)	昭和51~55年度 (5カ年)	昭和54~60年度 (7カ年)
同左	同左	同左	同左	同左
均衡がとれ充実した経済社会への発展	均衡がとれた経済発展を通じる住みよい日本の建設	国民福祉の充実と国際協調の推進の同時達成	わが国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現	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
8.2% [10.9%] 10.9%	10.6% [6.1%] 5.9%	9.4% [4.1%] 4.2%	6%強 (51~53年度) 5.7%	5.7%前後
(41~46年度) 10.2% A 10.4% B ( " ) 13.2%	12.4% 3.6%	10.0% 2.1%	(51~53年度) 6.9% (51~53年度) 6.9%	5.6%前後
計画期間末までに 3%程度 5.7%	年平均 4.4% 計画期間末までに 3%台 10.9%	年平均 4%台 12.8%	年平均 6%台 計画最終年度までに 6%以下 (51~53年度) 6.5%	年平均 5%程度
14.5億ドル 63.2億ドル	35億ドル 1.3億ドル	59億ドル 140.3億ドル	40億ドル程度 (53年度) 120.3億ドル	国際的に調和のとれた水準 (60年度の経常海外余剰 1.5兆円(名目ベース))

とそのかわりあい、ならびに最終的な妥協点が奈辺にあるやを読み切ったうえで、関係者全員が憔悴し切るその瞬間、適切な後始末を提示しうる行為かも知れない。「政治とは足して2で割ることだ」ということは知っていても、では個々のケースについてその都度足して2で割った点は実際にどのあたりかを見極められるようになるには相当の修業と極意が要る。

## (2) 十七条憲法第一条の世界

私たち日本人の住む世界は、一方に発展段階論が適用される近代化100年における現代性がある。他方に、2000年という長い歴史的時間だけが規定しうる風土がある。現代性とは、また国境を越えて働く技術的普遍性であり、風土とは、また日本固有の文化的特殊性でもある。

強いていえば、前者はハムラビ法典「目には目を、歯には歯を」の世界であり、市場における交換の経済に対応する。ものごとは市場で組織され決定される。すなわち、個々人はお互いに自由で独立しており、相互の依存関係は市場においてだけはじめて間接的に成立する。

他方、後者は、十七条憲法「和を以て貴しと為す」村落共同体の世界である。庇護と忠誠心が受けわたされる贈与の棲息地である。「以和為貴」こそ、内向的な稲作農耕民として2000年間にわたる集団生活を送るうちに土着した日本文化の原理だろう。この世界では、ものごとの多くは、長い歴史の経緯のうちにできあがった、のっぴきならない人間関係によって組織され、これまでのいきがかりや制度で決まってしまう。すなわち、人間関係のことごとくが直接的な相互依存性のうえに

経済自立5カ年計画	新長期経済計画	国民所得倍增計画	中期経済計画	経済社会発展計画
<p>(目標) 安定経済を基調として経済の自立と完全雇用の達成をはかる。</p> <p>(課題) ① 産業基盤の強化 ② 貿易の振興 ③ 国内自給度の向上と外貨負担の軽減 ④ 国土開発の促進 ⑤ 科学技術の振興 ⑥ 中小企業の育成 ⑦ 雇用の増大及び社会保障の充実 ⑧ 健全財政の堅持と金融の正常化 ⑨ 物価の安定 ⑩ 国民生活の安定と消費の節約</p>	<p>(主要目的) 経済の安定を維持しつつ、できるだけ高い経済成長率を持続的に達成することによって、国民生活水準の着実な向上をはかりつつ、完全雇用の状態に接近する。</p> <p>(課題) ① 輸出の拡大 ② 資本蓄積の増強 ③ 経済発展の基礎部門の充実 ④ 産業構造の高度化 ⑤ 農業生産構造の近代化 ⑥ 雇用と国民生活の改善</p>	<p>(主要目的) 国民生活水準の顕著な向上と完全雇用の達成に向かっての前進。そのために経済の安定的成長の極大をはかる。</p> <p>(課題) ① 社会資本の充実 ② 産業構造の高度化 ③ 貿易と国際経済協力の促進 ④ 人的能力の向上と科学技術の振興 ⑤ 二重構造の緩和と社会的安定の確保</p>	<p>(目的) ひずみのは正すなわち生産面・生活面の後進的部門を経済社会発展のテンポに同調させ、経済社会の調ある発展をはかる。</p> <p>(課題) 社会開発を推進する。 ① 貿易の振興と産業構造の高度化 ② 人的能力の向上と科学技術の振興 ③ 低生産性部門の近代化 ④ 労働力の流動化と有効活用 ⑤ 国民生活の質的向上 生活環境の整備 社会保障の充実 公害の排除</p>	<p>(目的) 変貌する国際社会のなかにあって日本経済の地位を確立し国民がそれにふさわしい充実した生活を享受するための基礎条件をつくりあげ、均衡がとれ充実した経済社会への発展をはかる。 (40年代への挑戦) (課題) ① 物価の安定 ② 経済の効率化 ③ 社会開発の推進 (以上三大重点施策) ④ 長期的経済成長条件の整備 ⑤ 社会資本の充実</p>

成り立っている。だから、もともと自由で独立した個人なぞはどこをさがしても見当らない。全体の利益のためには、公という名において集団的規制を自らに課しやすい多分に禁欲的な民族である。成長を達した今なお、二宮金次郎は日本人の中に生き続けていると言えよう。

要するに、理論的に見れば、個人主義というよりは、どちらかと言えばもともと全体主義的に行き来しているわけである。言わず語らずのうちにこなされている空気のような黙示録なのであって、ただ明示的にはそうだと意識されていないだけのことである。先史時代以来ほとんどの間、ものごとをできるだけあいまいに済ませているうちに、理解までもあいまいになってしまっただけのことかも知れない。

わが国には、権力者といえるほどのものは存在

しないと言っているほどだと思われるが、強いていえば、この2つの世界を対話させられる者に権力が発生してきたといえよう。現代文明の一般性が、意図せざる結果をとめないながら、極東の特殊な風土に着地する際にはすぐれたフィクサーが不可欠だった。特殊な風土への着地は、必ず意図せざる結果をとまらうがゆえに、フィクサー自体はいうに及ばず、生成物もまた特殊論の世界をなす。

かくして、現代性はどこまで安定的に風土と融和しえたか、あるいは、両者はどこまで巨大な二重構造を形成してしまったか(注1)。

東京と西洋にあこがれながら働き続けた近代が終り始める一方、宇宙船地球号の行手はけわしさを増し地球的規模で自由が後退し始めている。また、19世紀に誕生した国民国家は、今日地球的テーマを扱うには小さすぎ、個人の生活を扱うには大

新経済社会発展計画	経済社会基本計画	昭和50年代前期経済計画	新経済社会7カ年計画
<p>(目的)</p> <p>国際化を積極的に進めるなかで、均衡がとれた経済発展を通じて経済力にふさわしい住みよい日本を建設する。</p> <p>(人間性豊かな経済社会をめざして)</p> <p>(課題)</p> <p>① 国際的視点に立つ経済の効率化</p> <p>② 物価の安定</p> <p>③ 社会開発の推進</p> <p>④ 適正な経済成長の維持と発展基盤の培養</p>	<p>(目的)</p> <p>国民福祉の充実と国際協調の推進の同時達成をはかり、活力ある福祉社会を実現するための長期的プロセスのなかで、昭和48年度から昭和52年度までの最初の5年間における政策運営の基本方針を提示。</p> <p>(活力ある福祉社会のために)</p> <p>(課題)</p> <p>① 豊かな環境の創造</p> <p>② ゆとりのある安定した生活の確保</p> <p>③ 物価の安定</p> <p>④ 国際協調の推進</p>	<p>(目的)</p> <p>流動的な内外情勢の下で、国際経済社会との調和を保ちつつ、わが国経済の安定的発展と充実した国民生活の実現をはかる。</p> <p>(安定した社会を求めて)</p> <p>(政策運営の基本的方向)</p> <p>① 需給バランスの回復</p> <p>② 安定成長路線の定着</p> <p>(課題)</p> <p>① 物価の安定と完全雇用の確保</p> <p>② 安定した生活の確保と住みよい環境の形成</p> <p>③ 世界経済発展への協調と貢献</p> <p>④ 経済的安全の確保と長期発展基盤の培養</p>	<p>(目的)</p> <p>わが国経済を新しい安定的な成長軌道に乗せ、質的に充実した国民生活の実現をはかるとともに、国際経済社会の発展に積極的に貢献する。</p> <p>(経済運営の基本方向)</p> <p>① 経済部門の不均衡の是正</p> <p>② 産業構造の転換とエネルギー制約の克服</p> <p>③ 新しい日本型福祉社会の実現</p> <p>(課題)</p> <p>① 完全雇用の達成と物価の安定</p> <p>② 国民生活の安定と充実</p> <p>③ 国際経済社会発展への協調と貢献</p> <p>④ 経済的安全の確保と発展基盤の培養</p> <p>⑤ 財政の再建と金融の新しい対応</p>

きすぎるため、地球的規模の政府への統合、地域共同体への分離という2方向に分解し始めている。

特に、このような歴史的転換の時を迎え、民族文化の奥深く根ざしたこの特殊性にかんがみ、自由、個人、政府、市場等々の概念とその実態については、どこまでも思慮深くあらねばならないと思う。

### (3) 意思の客観性

上記のような特殊論を頭におきながら、民主主義的政治過程の一般理論として、総合計画の概念整理を試みる。

#### (i) 部分と全体

第1に、自由で競争的な市場における総合計画とは、atomicな経済主体としての計画当局のさやかな意思にすぎないところから始まる。当局

の意思はそのパワーに応じて多少は社会全体の現状と将来にも影響を与えはするが、部分的な意思がそのまま社会全体の意思を代表することはありえない。そもそも、ある個人もしくはあるグループの近傍に存在する目的函数と制約条件から解かれた解は、そのグループが何であれ、社会全体に存在する無数の目的と制約からえられる解からみれば、部分的かつ偏見にすぎない(注2)。

#### (ii) 態度と行動

第2に、できるだけ全体的で客観的な意思がえられたとしても、その意思を現実へと移しかえる行動 action に対しては、計画は事前的な態度 attitude にすぎない。したがって、計画は、それがどのように十分に議論され尽くしたものであっても、現実化の競争的プロセスを経て現実となった客観に比べれば、まだまだ主観的要素を多分に

表 2 日本の国土計画

注：国土庁資料

	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画
1. 策定期間	昭和37年10月5日 閣議決定	昭和44年5月30日 閣議決定	昭和52年11月4日 閣議決定
2. 計画期間及び目標年次	昭和35年～45年 昭和45年	昭和40年～60年 昭和60年	おおむね10カ年 基準年次を50年とし、昭和75年を展望しつつ昭和60年(65年)を目標年次として作業
3. 背景	1. 低成長から高成長経済への移行 2. 地域的課題の顕在化 (1) 過大都市問題 (2) 地域間の所得格差の拡大 3. 所得倍增計画の策定—太平洋ベルト地帯構想	1. 高度成長経済 2. 人口、産業の大都市集中 3. 地域の所得格差 4. 資源の有効利用の促進	1. 安定成長経済 2. 人口の地方定着、産業の地方分散の兆し 3. 地域の総合的格差 4. 資源制約の顕在化 5. 国民意識の変化
4. 基本的目標	〈地域間の均衡ある発展〉 1. 都市の過大化の防止と地域格差の縮小 2. 自然資源の有効利用 3. 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	〈豊かな環境の創造〉 1. 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2. 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3. 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 4. 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	〈人間居住の総合的環境の整備〉 1. 限られた国土資源を前提とする。 2. 地域特性、歴史的伝統的文化を尊重する。 3. 人間と自然との調和をめざす。
5. 開発方式及び主要計画課題	〈拠点開発構想〉 目標達成のため工業の分散をはかることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反動的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。 〈主要計画課題〉 1. 過密地域においては、工場等の新增設の抑制、地域外への移転、都市機能配置の再編成をはかる。 2. 整備地域においては、計画的に工業分散を誘導し、また中規模地方開発都市を設定する。 3. 開発地域においては、積極的に開発を促進する。	〈大規模プロジェクト構想〉 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより国土利用の偏在を是正し、過密、過疎、地域格差を解消する。 〈主要計画課題〉 1. 交通、通信ネットワークを先行的に整備する。 2. ネットワークに関連させながら大規模プロジェクトを実施する。 3. 広域生活圏を設定し、生活環境の国民的標準を確保する。	〈定住構想〉 大都市への人口産業の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡をはかりつつ人間居住の総合的環境の形成をはかる。 〈主要計画課題〉 1. 国土の保全、開発、管理を進める。 2. 住宅、食糧、エネルギーを確保する。 3. 大都市、地方都市及び農山漁村における総合的環境を整備する。 4. 教育、文化、医療施設の配置、ネットワークの整備など国土利用の均衡のための基盤整備をはかる。

残したゆるい一般均衡にすぎない。

えられる。

(4) プロセスとしての総合計画

主としてこのような2つの困難に対しては、科学的推論による対応と政治過程による対応とが考

まず第1の困難に対しては、できるだけ多くの国民が計画作成の過程に参加することによって、計画としてえられたコンセンサスが、参加した人々の自らの行動として実行されていく、という論

理が計画の実行性を担保することになると考えられる。これは一種の直接民主制であり、情報科学と技術の進歩によって次第に不可能なことではなくなりつつあるが、そのために要する費用と時間は尨大なものになろうから、計画ができあがった時には既に条件が変化してしまっていてまた新しい計画を必要とするようなことになるかも知れない。この場合、計画の意味はその final products よりも participation すなわちその作成過程にあり、計画は process arts に近づく。計画づくりは、代議制民主主義を補完する政治機構として、国民の価値とエネルギーの創造的発散の場となりうる。これが「プロセスとしての計画」の時代の本質であろうかと思う(注3)。もちろんこの場合第2の困難がまったく残らないわけではない。

### (5) 科学的推論

そこで、通例プランナーは、科学的推論によつてまずできるだけ全体性と客観性を表現できるような一般均衡モデルを作成し、確からしい予測をすることから始める。この際、一見選択可能に見える、あるいは単純に決定可能なように見える政策変数についても、それがあつた究極の値に決まっていかにざるをえないような政治過程があるわけであるから、その過程を把握することによって政策変数の予測を確かなものにするのを忘れてはならない。

社会全体の将来について、すべての個人と組織の行動、ならびにその試行錯誤をフィードバックしたところの最もありそうな予測経路  $F$  をかなりの確度で予見することができるならば、事後的にも過去および現在との接続性を担保できる現実性の高い客観的な計画値は、そうした予測経路  $F$  の近傍にあるトラヴェース  $\{P_\epsilon\}$  だけである。たとえどんなに望ましくない結果であろうとも、 $\{P_\epsilon\}$  内におさめなければ、その計画値に実現の見通しはもともとありえないということである(注4)。

このように、客観性とは現実性であり、現実を

できるだけあるがままにとらえることが科学的といえよう。これが総合計画における総合の意味であり、その出発点になる。そしてこれが計画当局の意思となるべきものである。

もともと、この世には制約条件なしのフリーハンドな選択などは存在するはずがないから、「そうせざるをえなかった」ということが最善の選択であり、最適解とは「それ以外にはなかった」というのが実態なのだが、感情的にはなかなか納得できない。

### (6) 虚実皮膜間

そこで、計画作成作業はここから政治過程に入る。事前的責任(政治の能率)と事後的責任(実現性)との間に現実的な妥協点を見つける苦闘が続く。この過程で、関係者のすべては体力と蓄えを使い果たし、消耗し切る。すべてがうそかまことか定かでなくなる。その瞬間、虚実の皮膜間に計画が誕生する。一件は玉虫色に落着し、世は事もなし。いわく Peace of Exhaustion(注5)。

Comprehensive plan とは、このように、科学と政治の、理性と感情のはざまにぎりぎりの均衡解を求める競争的政治過程である。

要約すれば、「知に働けば角が立ち、情に棹させば流される」ということである。虚と実のはざまに、あるやなしやの妥協点を求めながら社会は前進していく。故に、計画とは「虚実皮膜間」でなければ果せず、またそれゆえに芸術である(注6)。人はその過程でベストを尽くす時、運命のありかを知る。かくして、計画と芸術と運命は一体化する。

注1 拙稿、経済の時代から政治の時代へ、経済往来 1978. 4

注2 Arrow, K. J., Social choice and individual values, New York, Wiley, 1951, 1963

注3 拙稿、Anatomy of Planning, IIASA, Wien 1974

注4 同上

注5 注1に同じ

注6 穂積以實、難波土産