

經濟論叢

第112卷 第1号

開発財政支出による競争の組織化……………池上 惇	1
アメリカ合衆国における国民勘定の形成……………泉 弘 志	22
踏線確立期における DDR 農業の経営間協業……………青木 國彦	45
19世紀後半アイルランドの 土地闘争と土地立法……………本多 三郎	70

昭和48年7月

京 都 大 学 經 済 学 會

開発財政支出による競争の組織化

池 上 惇

I 「破壊」と「調整」

現代資本主義における開発または発展 (development) の概念は、現代の経済政策と財政活動のすべてにかかわる概念となりつつあると云ってよい。わが国でも、経済社会発展計画、地域開発計画からはじまって、研究開発、軍事的開発、さらには人的能力開発から、観光開発にいたるまで、実に多方面にわたる適用がみられる。その上、この概念は、開発途上国 (developing countries) か、開発された国 (developed countries) かという形で、各国の歴史的な発展段階を区別する用語としてすら使用されている。それにともなって、開発財政という用語も、開発を保障し、あるいは、促進するための財政運営という意味をもたされることになったのは当然の結果であった。

さて、この開発というきわめて平凡な概念が、現代の財政理論において注目されざるをえなくなってきたのはなぜであろうか？ 端的にいえば、それは、国家の開発政策が、住民と資本蓄積の関連における接点に位置しはじめたからにはかならない。今日の地域開発政策をみればただちにあきらかなように、現代日本国家の地域開発政策は、公有海面の財政資金による埋立て、新しい工場用地の造成、民間資本への分譲、特別免税、工場誘致、それにともなう道路建設、住宅と都市の建設、教育、清掃、医療などにおける財政需要の急増、過密、交通災害、公害、そして、農村からの労働力の吸引、水と空気の私的占有など、過密に特有の現象を惹きおこす。工場と交通の拠点をつくるのは財政資金の集中力であり、ここでは、財政は、旧来の地域社会の一定の調和を破壊する力を提供し、経済発展の地域的不均等をつくりだす力となる。

他方、この破壊力が生み出す諸結果を「調整」する機能もまた、財政に期待される。都市開発のために公社が生まれ、民間デベロッパーと財政がパートナーシップをとりつつ住宅、教育、医療、さらには公害対策をも遂行しようとする。ここでも財政は、住民と、民間の資本蓄積活動の接点にたちながら、両者の関係を「調整」するかにみえる。

一方における財政の「破壊」的機能と、他方における「調整」的機能が、ともに、住民と、資本蓄積の関連を「地域開発」政策という形で媒介していることはここでは、自明であると考えられるのであって、現代の財政が国民所得の20%をこえる租税と、大量の国家的貯蓄（郵便貯金など）を集中的に動員して「破壊」と「調整」をおこなうことこそ、研究に値する根本問題ではないかと考えられるのである¹⁾。しかも、この破壊と調整の過程には、つねに、一定の「競争の契機」をともなったスクラップ・アンド・ビルドの過程が含まれている。地域環境の「破壊」をともなう財政支出は、新しい工業地帯における民間企業の活動と住民の現金収入について一定の水準を保障し、資本と労働の集中をたすけ、新興企業の採算性を保障し、ビルド企業、ビルド地域を生み出す。だが、同時に、旧来の調和の破壊は、工場隣接地の住宅地などの社会的評価をひくめ、とりわけ、労働力を奪われる地域、交通体系の変化によって営業権を侵害される地域における重大な「スクラップ化」をよびおこさざるをえない。

「調整」過程においても、事態は同様に、スクラップ・アンド・ビルドをともなうであろう。すなわち、支払能力に恵まれた人々は、より快適な住宅地、よりすぐれた教育、医療等々の環境を獲得し、支払い能力に恵まれない多数の住民は、より限定された住宅、教育、医療をうけとるであろう。あらゆる形での種別化がしばしば浸透してきて、住宅、教育制度、医療制度等々の再編成が進行する。「調整」過程の財源に民間資本が参加すれば、公共サービス自体のなかに「採算性」が要求される結果、この傾向はますますつよめられよう。

1) 日本資本主義におけるこの問題についての現実、池上博「戦後日本国家独占資本主義の資本蓄積機構」青木書店、講座「現代日本資本主義」第2巻、経済、所収参照。

開発財政——これは、現代日本の地域開発に即してみるならば、財政による「破壊」と「調整」に照応した新しい水準の企業の採算性の創出過程であり、この企業の新しい採算性を基準とした旧来の経済諸関係のスクラップ・アンド・ビルドの過程なのである。

このようにみれば、開発財政という視角から、地域開発以外の行政分野においても、例えば、研究開発とか、人的能力開発などの形で、新しい研究分野の発展、古い研究分野の没落、研究システムの再編成、また、教育機関の種別化と人的能力自体のスクラップ・アンド・ビルド、を問題にしようであろうし、軍事部門においても、新兵器の開発、旧兵器の廃棄をとまなう「破壊」と「調整」の過程を問題にすることができるであろう。そして、それらはいずれも、住民と資本蓄積の過程を媒介する行財政機構を発展させてくることはいうまでもないことである。

II A. O. ハーシュマンの開発理論

「いつまでも忘れることができない映画で、ガラス屋に扮したチャーリー・チャップリンがジャッキー・クーガンを雇って、商品のショーウインドーに石を投げつけさせ、しかるのちに何食わぬ顔でそこを通りかかって、ウインドー修理の仕事にありついていた。ここに、われわれは、均衡破壊機能と均衡回復機能が統一された意志の下で巧みに組み合わされているのを見いだすであろう。」²⁾

このハーシュマンの指摘は、開発の二つの内容、破壊と調整の関係を巧みに表現している。両者は「統一された意志の下で」組みあわされてこそ開発の効果を期待しうる。先の日本の例でいえば、開発財政という統一された意志の下で、工場用地造成、新工業地帯の形成が、地域社会における一定の均衡を破壊する。そして、同じ開発財政が、新しい事態を調整しながら、住宅、教育、医

2) A. O. Hirshman, *The Strategy of Economic Development*, 1958, p. 202, (小島、麻田訳, 356ページ)。

療、都市計画などの需要にありつく。

ショーウインドウの破壊という例示を気にしながら、ハーシュマンは、つづける。

「われわれの観点からは、この物語の唯一の欠点は——たまたまそれが物語を陽気にしているのではあるが——、その均衡破壊活動が建設的であるよりは破壊的なことである。しかし、それ以外の点では、そこに、われわれは、発展進行途上で政府の経済政策が果たすと考えられる二大機能の典型的例証を見いだすのである」³⁾

開発を破壊的とよぶべきか、それとも建設的とよぶべきか、という側面からの論議はおくとすれば、開発財政の二大機能をハーシュマンはかなり正確に把握したといえるであろう。彼が指摘するように、従来の開発理論は、一方では、A. スミス以来の「平和、安い税金、寛大な法の施行」という消極的な政府の役割の限定に満足してきたし、他方では、政府の役割をみとめたとしても、せいぜいのところ、高速道路の建設によって「他の経済活動を強制するよりはむしろ可能にする、あるいは誘致する行為」とみなされたにすぎなかった。いわば、「安価な政府」または「高価ではあっても、民間資本の活動の条件づくり」という点に限定された開発理論といえるであろう。彼はより積極的な開発理論を要求する。

ハーシュマンの理解によれば、従来の開発理論における特徴は「あたえられた資源や生産要素についての最適結合をみつける」⁴⁾ことに腐心してきた。たしかに、厚生経済学やケインズ主義、あるいは成長理論を動員して形成された財政理論の多くは、個別の民間資本によってだけでは利用されえない資源や生産要素を「最適」に結合しうる条件をつくるものとして政府部門や財政活動を位置づけてきた。この立場からでてくる財政活動の評価は、国民経済にとってのバランスング・ファクター、あるいは「調和要因」としての財政の役割であっ

3) *Ibid.*, p. 202, (同訳書356ページ)。

4) *Ibid.*, p. 5, (同訳書9ページ)。

た。市場経済と国家経済の調和を説いた正統的なドイツ財政学の伝統も基本的には、この延長線上に位置したこともよく知られているとおりであって、「調和論的発想」は、従来の財政学の一般的傾向であったといって過言ではない。この限界を後進国開発という限られた分野からではあるが、鋭く批判して、開発における「二つの機能」をおしだしたことは、ハーシュマンの大きな進歩であった。しかも彼が、従来の開発理論が、先進国と後進国のちがいをあまりにも強調しすぎてきたことに不満を表明し、先進国における不況克服のための生産諸要素の再結合の課題と、後進諸国における潜在的生産諸要素の結合の課題とを結びつける必要性との類似性を強調することによって、開発理論の普遍的性格についても道をひらいていることは注目してよい⁵⁾。

このような積極性にもかかわらず、ハーシュマンは、開発における政府の二つの機能を統一するものは何か、というきわめて基本的な問題についてはあまり深く立ち入ろうとはしていない。ただ、彼は、一般に開発計画が、bankable project すなわち、「銀行が引き上げられるような」計画にもとづかざるをえないということ、すくなくとも、このように銀行の採算性との関連で議論されるべき問題だということ卒直にみとめており、銀行が引き上げられるような公共投資計画、開発計画のためには、新規課税、高率課税、その他、「恒久的歳入増加措置」の必要なことをもみとめている⁶⁾。

ここでは、各種の財政資金と民間資金が一体となって、開発の主体を形成することは当然の前提としてみとめられている。

以上のハーシュマンの立場を念頭においた上で、開発財政のより一般的な適用を研究開発、軍事開発、さらには、人的能力開発へとおしひろげてみることにしよう。

5) *Ibid.*, p. 6, (同訳書10ページ)。

6) *Ibid.*, p. 193, (同訳書339-340ページ)。

III C. J. ヒッチの軍事的研究開発論

地域開発におけると同様に、軍事技術における開発とその実用化は、古い兵器体系のもつ一定の調和を破壊し、他方では、新しい技術にみあう新しい兵器体系への「調整」を要求してくる。兵器体系のスクラップ・アンド・ビルドの過程はこの二つの過程にともに含まれており、これらは、軍事技術の研究開発過程に反映される。実用化された段階での兵器体系の開発は、事実上、実験段階における兵器体系の開発と密接に結びついていて、実験装置そのものが、宇宙兵器をはじめ巨大な規模に達し、研究開発産業として独自の発展をとげるようになる。また、兵器体系に採用された技術は、民生用技術にも応用されるも

第1表 連邦政府研究開発費支出 (1970-72) (100万ドル)

	1970	1972 ¹⁾	1972年度 同省予算中の %	1972年度 研究開発費の うち大学機関
原子力委 国防	1,346 7,424	1,251 7,734	54% 10%	86百万 ドル 209
航空宇宙局	3,699	3,109	99%	128
交通	246	543	7%	
農務	288	314	3%	
商務	118	151	12%	
環境・保護	38	96	7%	
住宅都市開発	14	50	1%	
内務	153	207	14%	
健康・教育・福祉	1,235	1,477	38%	744
退役軍人	58	62	1%	
労働	20	25	—	
司法	5	21	1%	
全米科学財団	293	403	73%	298
その他	160	223	—	
計	15,098	15,666		

1) estimate.

出所: *Budget of the U. S. Gov. 1972*, Special Analysis, p. 273 より算出。

のが多いから、軍事技術の開発は、事実上民間産業における新分野の開発にもつながっている。

したがって、軍事的研究開発は、第一に、研究開発過程そのものともいふべき巨大実験産業、第二に、軍事生産そのものになる産業、第三に民需用産業の三つの分野における「破壊と調整」をとまなう。

「核時代の国防経済学」をあらわして、世界的に著名となったヒッチとマッケーンは、研究開発支出による兵器体系開発、器材開発、実験的研究もしくは応用研究、基礎研究を通じて「技術にまつわる不確定要素」⁷⁾がますます大きくなることを指摘している。彼らはこの点についていう。

「研究開発にかんして優れた決定を行なうためには、是非とも『不確定要素の演ずる支配的役割』を認識しなければならない。研究開発というものは、その定義からしても、不確かなものである。『研究』とは、究める『こと』＝『搜索』であり、『搜索にどれだけ時間がかかるか』とか、『どの道をゆけば、宝ものにゆきつくか』といったことはもとより、『搜索に成功するかどうか』ということですら、誰も事前に知りえないのである」⁸⁾

このような不確定要素は、当然の帰結として「全体の資源のうちどれだけを研究開発に充当するか」「充当された資源をさまざまな研究開発の間に、どのようにわけるか」、などという課題にこたえることを不可能にし、研究開発過程は、それ自体が、無政府的な、確たる予想のたがたい分野であることを示している。このような分野における伝統的な近代経済理論の欠陥について、彼らはずぎのようにいう。

「経済理論は技術進歩の助長という問題よりも、静態的な配分の問題に詳しい」と。

研究開発過程の無政府性、不確定要素の大きなことは、「知識の生産」の不確定性を意味し、知識の生産の不確定性は、実験装置をとまなう巨大開発産業

7) C. J. Hitch & R. N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, 1960, (前田訳, 274ページ)。

8) *Ibid.* (同訳書, 355ページ)。

の不安定性を規定し、巨大開発産業の不安定性は、実用装置における不安定性を規定し、実用装置における不安定性は、兵器調達過程の不安定性、さらには実戦部隊における不安定性を規定するであろう。

軍事技術がきびしい国際的競争のなかで、より大きな不確定性をとめないながら開発されてゆくことは、ついには、民間産業の再編成をふくむ人規模なスクラップ・アンド・ビルドの過程をともなわざるをえない。この過程を軍事的開発支出が主導するとすれば、開発財政支出はどのような管理機構と資金的裏付けを必要とするであろうか？

ヒッチらは、この点についてつぎのように述べている。

「政府の開発政策および研究開発管理における真の問題は、競争の排除でもなければ、重複の除去でもない。また、ある程度の計画化や統制は必要であるとしても『強力な中央指導』の必要性とか、『計画と調整の改善』とか、その他、これに類似のきまり文句——わが国の中央集権論者が現に使用している——で表わされるような問題でもない。」⁹⁾と。

それでは、「本当に重要なこと」はなにか、彼らによれば、それらは

- (1) 競争の利用による「効果的な権限の分散」。これは実際には、民間の「契約者」を相互に競争させて効率よく研究目的を達成するか？
- (2) 各軍間の競争、および各部局間の競争を上手に利用できるか？
- (3) 契約者と研究所に対して「成績を判定し、成績に応じて報賞をあたえる」ことによって統制力を拡大すること。
- (4) 研究開発における戦略的分野（例、原子物理学）の予測と予算の重点配分をおこなうこと。

だが、これらの競争は、単なる無政府性を意味するのではなくて、最終決定権については集中された権限をもち、その上で、民間契約者相互間、軍や関係部局相互間、開発プロジェクト相互間の競争を組織する形での開発費支出が意図され、その支出の尺度として「成績」が位置づけられていることこそ、もっ

9) *Ibid.* (同訳書369ページ)。

とも注目しなければならない点であろう。開発財政支出の効率性は、このようにして、最終決定権と実績評価の権限を中央集権的に集中した上での民間部門と政府部門双方における各セクション（民間会社同士、あるいは、各部局ごと）ごとの競争を組織することによって達成される。

このことは、軍事的開発費配分の基準を、ある開発目的のための実績＝効果と、それを生みだすに必要とした経費との比率において決定することを意味するであろう。そして、この基準からみて、水準以下のセクションや契約者は切りすてられ（スクラップ化）、基準にあう部局や契約者は資金が集中され（ビルド化）、全体として水準の上った状況のもとで、再び競争が組織されてゆくことになる。

これは、従来、経済学が問題としてきた超過利潤獲得のメカニズムと、資本の集積、集中過程との関連に類似した現象である。すなわち、A, B, C, という三つの水準の生産能力があり、Aは優位、Bは中位、Cは劣位という三つのレベルがあるとしよう。

Aは、100の資本を投じて、1日に120単位の使用価値（例えば120トンの鉄鋼）をつくることができ、Bは、100の資本で100単位、Cは100の資本で80単位を生産する。

投資の効率性は、Aが $\frac{120}{100}=1.2$ 、Bが $\frac{100}{100}=1.0$ 、Cが $\frac{80}{100}=0.8$ である。そこで、Aの価格は、1ヶ当り、 $\frac{5}{6}$ 、Bの価格は、1ヶ当り、1、Cの価格は、 $1\frac{1}{4}$ となり、社会的には、A, B, C の平均であるBの価格で販売されるから、Aには、 $1 - \frac{5}{6} = \frac{1}{6}$ の超過利潤が発生し、Cは平均以上の費用を必要とする。そこで、もし、情報がわかれば、Cは、Aの技術を用いて、100の資本を引き上げ、Cの生産能力をスクラップ化し、Aと同じ設備を用いて生産をおこなおうとする。Aと同じ水準の設備はビルドされ、Cの設備はスクラップ化される。すると、Bは、今や、社会的には、もっとも劣悪な生産条件に甘んじることになるから、Aよりももっと優秀な生産能力を導入すべく、競争をいどむである

う。このようにして、競争は、社会的平均的な生産能力を絶対的には、たえず引きあげながら、より劣悪な生産能力をスクラップ化し、より優秀な生産能力をつくりだすのである。ただ、マルクスが、この法則を発見したときには、AもBも、Cも、相互に相手のことについては何も知らない競争者であった。しかし、いま、ヒッチらが考えているモデルにあつては、A、B、C、三者の競争能力を評価する立場にある第三者が強力な資産の集中性を背景に控えていて、「業績評価」をつうじて、資金配分の権利をもっているところがマルクスの時代とは大変ちがうところなのである。ここでは、無政府性や競争は、各経営の独立の手段ではなく、強者による支配の形式であり、もっとも効率のよい支配の形式に転化してしまっている。

先にのべたハーシュマン流の「破壊」者と「調整」者の「統一された意志」は、ここでは、「開発財政支出をおこなうもの」の手に集中された「成績評価と資金配分の能力」を意味するにちがいない。

成績、あるいは、業績評価基準の決定権、および、資金の配分の権限の集中を前提した上での「権限の分散」と「競争の組織化」、ここに、いわゆる開発財政支出の管理問題の核心をみいだすことができる。

IV 人的能力開発支出における問題点

1960年代、合衆国における教育経済学の登場は、シュルツの「教育の経済的価値」に代表されるように、教育に対する投資の経済成長に対する「すぐれた貢献」を認識するところからはじめられた。さらに教育だけではなくて、医療、労働者の再訓練、リハビリテーション、労働力の流動化促進のための財政支出などが、人的資本形成 (human capital formation) のための投資的支出として重要視されはじめる。公教育支出は、発達した資本主義諸国においてとくにその増加はいちじるしく、合衆国を例にとれば、最近の10年間にほぼ3倍に達していることも、注目してよい。

1966年1月、大統領経済諮問委員会のG. アクリー、A. オーカン、O. エク

第2表 合衆国予算支出の機能別分類 (1945—72)

機 能	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1972
国 防	85.7	30.4	58.7	49.8	41.9	40.8	33.8
人 的 資 源	2.9	32.5	21.1	27.6	29.9	36.9	42.0
教育人的能力	.2	.5	.8	1.1	1.9	3.7	3.8
健 康	.2	.6	.4	.8	1.5	6.6	7.0
所 得 保 障	1.2	10.9	13.3	19.7	21.7	22.3	26.5
退 役 軍 人	1.2	20.5	6.6	5.9	4.8	4.4	4.6
物 的 資 源	6.2	13.7	8.3	10.9	12.3	10.7	11.1
農業・地域開発	1.7	6.5	5.9	3.6	4.1	3.2	2.5
自 然 資 源	.3	2.9	.7	1.1	1.7	1.3	1.9
通 商・交 通	4.4	3.9	1.6	5.2	6.2	4.7	4.8
都市開発・住宅	-2.0	.6		1.1	.2	1.5	2.0
利 子	3.7	13.3	8.8	9.0	8.7	9.3	8.6
そ の 他	4.3	13.9	4.8	5.1	9.9	5.4	5.3
国際関係金融	3.5	11.1	3.0	3.3	3.7	1.8	1.8
宇宙開発・技術		.1	.1	.4	4.3	1.9	1.4
一 般 行 政	.8	2.7	1.7	1.4	1.9	1.7	2.2
調 整							2.6
控 除・未調整	-2.8	-3.9	-1.8	-2.5	-2.6	-3.2	-3.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所: *The Budget for fiscal year 1972*, p. 84.

シュタインが担当した「人的資源の強化」と題するレポートは、人的資源強化のための財政支出の内容として、第一に、「教育機会の階段をつくりあげるための教育支出」(building the ladder of educational opportunity)、第二に人的能力の訓練、労働市場の流動性の向上、労働生産性を高めるための再教育をふくむ「積極的マンパワー・ポリシー」、第三に、健康及び医療に関する支出、第四に、差別の撤廃と機会均等のための支出、をあげている¹⁰⁾。

そして、これらの支出が、注目されるにいたった原因は、経済成長に対する

10) Council of Economic Advisers, *Strengthening Human Resources*, (R. A. Wykstra, ed., *Human Capital Formation and Manpower Development*, 1971, pp. 25-42).

物的資本の貢献よりも、人的資本の貢献——とくに、技術の変化と人的資本のそれ——が大きいという事実の他に、G. S. ベッカーによれば、「現代の軍事技術が、教育と技能につよく依存していること、老年層が、所得の人為的配分について理解を求めていること、最近における合衆国の失業増大、レオンチェフの稀少要素のパラドックス等々」¹¹⁾の問題があったと指摘されている。

軍事技術を背景にもった現代の産業再編成が、たえず、新しい技術にみあう労働能力を必要とすること、他方では、新しい技術と産業の発展のもとで、労働市場における競争から脱落する老年層、失業者の創出、ここではあきらかに、「新しい労働能力の創出」と、「古い労働能力の社会的処理、または社会的調整」がみだされる。労働能力を創出する過程は、同時に、古い労働能力を社会的に無価値とし、かつて、マルクスが指摘したように、「分業は、この労働力を一面化して、一つの部分道具を扱うまったく特殊化された熟練にする。道具を扱うことが機械の役目になれば、労働力の使用価値といっしょに交換価値も消えてなくなる。労働者は通用しなくなった紙幣のように売れなくなる。」¹²⁾という状態をより大規模に拡大してつくりだす。マルクスの時代には、道具から機械への発展につれておこったことが、機械の発展そのものによってより大規模に生みだされる。

しかも、機械の進歩が生みだした労働能力の「創造的破壊」は、同時に、「売れなくなった労働者」を再訓練するか、あるいは、最低生活費を何らかの形で確保させる、という一種の「調整過程」をとまなわなければならない。ここでも、地域開発や研究開発と同じように、人的能力開発財政が、「破壊」と「調整」の二つの過程を結びつけ、統一的に「管理」せざるをえない。

労働市場を中心に考えたばあい、資本または企業側の技術発展や循環的変動にもとづく雇用の変動に対して、賃金が同一であり、労働者の移動にまったく費用がかからなければ労働者は、つねに「弾力的に」企業の要求に対応できる、

11) G. S. Becker, *Human Capital*, 1964, pp. 1-2.

12) K. Marx, *Das Kapital* Bd. I, Dietz Verlag Berlin, 1954, S. 453, (国民文庫版第3分冊 201ページ)。

と「マンパワー・エコノミックス」は主張する¹³⁾。この労働移動における弾力性をたかめることは、労働者をつねに、資本蓄積にとっての「従属変数」として陶冶し、訓練し、生産することを意味するのであるから、この過程を限られた財源で、もっとも効率よく達成するための財政支出の「基準」が求められるのは当然であろう。

人的能力開発論は、このための「基準」を

- (1) 時間当り教育費を最小にする。
- (2) 時間当り教育をうけたことによってえられる利益を最大にする。
- (3) 訓練された個々人の労働しうる期間 (working life) を延長する。

という三つの点に求めている¹⁴⁾。端的にいえば、最小の教育費や医療費などを用いて、できるだけ長い期間にわたる利潤、賃金などの報酬を最大にしうる、という点での効率を考える、ということであろう。そうなれば、人間の生涯期間にわたって、学校、会社、余暇、老令期のすべてにつき、労働市場の要請にこたえて、多様な目的（多くは産業編成にみあう技能の修得）に合致した複線型の「教育、訓練」コースを想定し、これらのコースのどの部門、あるいは、期間に資金を重点的に配分すれば、社会全体としての経済成長に寄与するかを検討しようというのである。

このような立場からみれば、集中された資金力を背景として、「分権化された教育、訓練などの機関」に対し、もっともすくない費用で、最大の効果が期待できる機関に重点的、優先的に資金を配分し、費用ばかりかかって経済成長に対する貢献度のすくない機関には、資金配分を削減し、あるいは、廃止してゆく、という財政運用が、人的能力開発についても可能である、ということになる。

ここにおける成績評価の基準は、経済成長の要請に対する「最小のコストでの人的能力開発」、すなわち、最小のコストによる適応性の創出であろう。

13) L. E. Gallaway, *Manpower Economics*, 1971, p. 31.

14) A. Bottomley, *Optimum Levels of Investment in Education and Economic Development*, (Wykstra, *op. cit.*, p. 464).

V 開発財政支出の諸特徴

以上の考察によって、開発財政支出のいくつかの基本的特徴を知ることができた。

第一に、これらの支出は、資本蓄積過程と住民生活を媒介する性格をもつ。すなわち、軍事的研究開発においては研究過程の集団化、組織化による精神的生産物の国家的独占を通じて、産業再編成の起動力をつくりだすことにより、地域開発にあつては、社会資本の形成によって、地域社会の再編成を促進することにより、人的能力開発においては、「人的資本」の形成によって、資本蓄積の要請にみあう労働力編成を創出することにより、開発財政支出は、資本蓄積過程と住民生活を媒介する。この過程は、経済理論的にみるならば、社会的分業を企業内分業の発展を通じてたえず再編成する過程なのであつて、軍事的研究開発は、兵器製造会社における精神的生産物の生産過程と、物質的生産物の生産過程の企業内分業を土台として、研究成果という精神生産物を競争過程で産業に応用することを通じ、社会的分業の再編成をよびおこす。

また、地域開発においては、企業内分業の再編成にともなう工業再配置を通じて、土地所有諸関係の変動、農業と工業の関係の再編成をおこない、ここでも、社会的分業を編成がえしてゆく。

さらに、人的能力開発支出においては、企業内分業の要請に応じた人的能力開発過程を通じて、社会的分業のにない手そのものの再編成を促進する。資本蓄積過程と住民生活との媒介とは、このようにして、企業内分業の再編成による社会的分業の再編成を惹きおこす過程なのであり、社会的分業のにない手としての住民の立場を再編成することを通じて、資本蓄積過程の従属変数としての住民の立場を確認するものにほかならない。

住民は、軍事的研究開発においては、社会進歩の原動力としての精神生産物の生産から疎外され、科学、技術が、自己に対立し、自分たちの手のとどかないところで惹きおこされる変化が、産業再編成にまで反映されてそれによる影

響を正面から蒙る結果となる。元来、科学を生産する労働は、普遍的な性格をもった住民自体の生活の一部でありながら、この普遍的な性格をもった労働が、企業内分業の一環として、住民の手から、企業の手集中され、軍需利潤という限定された目的に添って組織された。精神労働と肉体労働の対立という資本主義の一般的特徴は、ここでは、もっとも拡大された形においてあらわれざるをえない。住民は、元来、みずからの機能の一部である科学的労働から疎外されることによって、その結果にふりまわされ、生活を攪乱されるという結末をとまなう。

地域開発についても同様の問題が発生する。地域社会における土地および自然は、住民生活の一部であるが、工業再配置にとまなう土地所有の大企業による独占は、土地と自然が住民に対して対立し、立地条件、地価、公害、汚染などによって、住民生活が規定されざるをえず、農業においては、農民的土地所有の否定と生産、生活条件からの労働力の分離が急速に進行することを意味する。

人的能力開発においても、元来、労働者の生命力の一部である労働能力が、資本蓄積の要請に応じて、たえず一面化され、自分のものでありながら、自分の生命力に対立するかたちで自己の技能や教育の成果をうけとらざるをえない、という現実直面する。これらは、社会的分業を、企業内分業のにない手とするか、または住民が、企業内分業によって規定された社会的分業のにない手としての住民という立場に限定される結果として生みだされたものである。

第二に、開発財政支出は、つねに「破壊」と「調整」、および、「創造的破壊」ともいうべきスクラップ・アンド・ビルド、をとまない、競争過程を通じて新たに建設される部分と、没落し、ついには廃棄される部分とへの「選別」が、「統一された意志」のもとにおこなわれる、ということである。経済理論の立場からいえば、この過程は、超過利潤をめざす諸資本の競争において、平均的生産能力をもつ資本が生きのこり、平均以下の条件の生産能力は淘汰される、という法則を反映する。しかし、すでに指摘したように、この法則は、か

つて、マルクスが発見したときには、お互いのことについては何も知らない資本同士の競争であったものが、資金を集中し、情報を独占し、評価の基準を資本主義的効率の尺度で測定する「統一された意志」のもとにある競争として位置づけられることになる。

これは、決して無政府性が克服されたことを意味しない。むしろ、資金の集中性があるが故に、かえって、「破壊力」の規模はますます大きくなり、それにとまなう「調整」過程が住民生活にあたる影響もより大規模となる。評価の基準が、「経済成長」に対する貢献度を究極の尺度とし、その範囲内で、福祉や厚生に対する貢献度を考慮する場合には、あたえられた目的を達成するための「効率」を評価の基準とせざるをえない。この「基準」による資金の配分は、私企業の利潤動機が支配し、それを無視しては、経済成長を達成し、社会的生産力を向上させることのできない資本主義社会にあっては、必然的に、利潤の増大に対する貢献を考慮したものにならざるをえないことになるであろう。そうすれば、利潤貢献度の高い部門と低い部門とへの資金配分における選別、それに由来する無政府性の拡大はさげがたいことになるう。

第三に、開発財政支出におけるこの「統一された意志」なるものの実体は、銀行と国家の統一物、または、私的資金と国家的資金の統一的運用の産物である、ということである。現代国家が、民間資金を政府部門に導入する形式として、一方では公債発行による金融市場への依存度の上昇、他方では、「第三セクター」や、投融資の原資としての民間資金の導入をはかる、という現実である。いわば官民一体の資金プールを統一的に運用し、資金の集中力を背景に、資本主義的「基準」によりつつ配分を実行する。かかる資金配分と運用の意志決定者と業務のにない手としての官僚制度の発展は、したがって、開発財政支出の不可避的な産物といえるであろう。

以上の諸特徴をふまえながら、合衆国財政支出の最近の動向を、軍事、地域、労働力の三つの分野についてみるならば、次表がえられる。このような多数の分野に対して、民間資金と政府資金の一体となったプールから、一定の優先順

第3表 合衆国予算における三つの管理機構とその発展傾向

		(100万ドル)		%		
		1972 (estimate)	1948(A)	1965(B)	B-A	$\frac{B-A}{A} \times 100$
軍 事	原子力委員会	2,318	466	2,625	2,159	+470
	国防—軍事	74,975	10,934	46,173	35,239	+320
	国防—民間	1,508	521	1,234	713	+140
	対外活動 ¹⁾	4,676	3,967	4,307	340	+ 9
	国務相	525	238	383	145	+ 61
	(小計)	84,002	36%	16,126	54,722	38,596
地 域	航空宇宙局	3,151	—	5,093	5,093	∞
	交通	7,805	211	1,240	1,029	+480
	農務	9,510	1,225	7,298	6,073	+510
	商務	1,281	336	715	379	+110
	郵便	1,333	307	805	498	+160
	環境保護	1,364	—	—	—	
	住宅, 都市開発	3,888	151	250	99	+ 66
	内務	1,434	349	1,291	942	+270
	大統領府	55	8	24	16	+200
(小計)	29,821	13%	2,587	16,716	14,129	+540
労 働 力	健康・教育・福祉	68,719	1,013	5,639	4,626	+460
	退役軍人	10,622	6,474	5,488	-986	- 15
	労働	7,224	31	480	449	+1,500
	司法	1,412	118	358	240	+200
	裁判所	167	20	75	55	+270
	立法府	430	43	165	122	+280
	(小計)	88,574	38%	7,699	12,205	4,506
財務	21,180	9%	5,635	12,343	6,708	+120
その他	7,734	4%	765	708	-57	- 7
合計	231,311	100	32,812	96,694	63,882	+190

1) Funds approp. to the president, の項目。

1972. *The Budget of the U. S. Gov. fiscal year 1972*, U. S. Gov. Pri. Office, 1971, p. 523.

1948—65 は American Enterprise Institute, *The Price of the U. S. Gov. 1948-1967*, 1967, p. 33. より算出。(本表では72年度にマイナスとなっている一般サービス管理の項目は省いた)

位を定めて資金の配分をおこなう技術が展開されてくるのは当然であろう。このような統一の運用の方向が、PPBSなど、多くの予算管理上の問題を生み出したのであるが、ここにおいても、基本的な発想は、集中化された資金力を背景にして、資本主義的効率の基準の下に、「分散された権限」相互の競争をおこなわせることであつた。

資本主義におけるこのような競争の組織化の経済理論上の意味をつぎに考察してみなければならない。

VI 開発財政支出と生存競争の組織化

民間資金と政府資金の一体となつたプールを「金融寡頭制」という名称でよんだのはレーニンであつたが、彼は、独占資本主義における私的独占と国家的独占の競争を同じ会社の二人の課長の間の競争にたとへることによつて、金融寡頭制の国家に対する支配力を確認した。国家的独占の概念については、より重要な論点を含むので、のちに改めてとりあげることにし、ここでは、開発財政支出が、「金融寡頭制」を意志決定者とし、官僚制度を行政のみにない手として、集中化された資金の運用と資本主義的「基準」の制定をおこないつつ、軍事、地域、労働力の各方面にわたる「分権的管理」をおこないつつあるものと想定しよう。民間資金の政府部門への導入は、資金を資本主義的な利潤や利子をもたらしべきものとして運用せざるをえないという問題を想起させるから、一方では、政府資金を特殊法人のための「出資金」として、独立採算的に運用する形式をつよめ、他方では、「財政支出の基準」をますます資本主義的採算性に近づけざるをえなくする物質的基礎を提供する。この物質的基礎の強化は、公債依存度の増大、民間資本の利用の拡大につれてますます増大する。

このような事態のなかで、政府の行政部門が、資本主義的効率原則に支配されつつ、しかも、政府部門全体としては、私的独占との競争と「補完」の過程で運動するとすればどのような事態がおこるであろうか？

元来、政府部門は、私的利潤追求の活動によつてはおおうことのできない

「政治」の領域を担当するものであった。軍隊、警察、司法、公教育、若干の公共事業などが、アダム・スミスらの考えた本来の行政の分野なのである。しかし、周知のように、資本主義の発展は、機械制大工業の産物としての工場立法を生みおとし、労働者階級による資本家階級の営業の自由に対する統制への第一歩を踏みだした。したがって、資本主義は、ついには独占を生みだすに至るような生産力の巨大な発展、生産力の成果を行政手段に応用し、とくに、軍事技術の発展などによって、資本主義の地域的支配を強化せざるをえなくなった。この結末は、一方における財政膨張、大衆課税、公債発行、銀行と国家の癒着、地方における国家の財政力に依存した巨大企業の「破産救済」、私企業の経費の国家財政による「分担」を必然化し、ここに、私的独占と国家的独占が、「統一された金融寡頭制」のもとで、相互に競争しながら、しかし、国家的独占が、私的独占の運動法則によって基本的には規定されつつ、私的独占を補完する関係が生みだされたのである。

研究開発、軍事的開発の支出、地域開発のための公共投資支出、さらには、人的能力開発支出は、一方では、社会の生産力の進歩を行政手段に応用して国家の支配領域を拡大しようとする不断の傾向を示すとともに、他方では、私的独占の「開発費用」を国家財政が分担してゆく関係を示している。しかも、国家財政の立場からいえば、限られた財源と金利を必要とする民間資金の導入によって、「私的独占の採算にあわない分野を、私的独占の資金を用いて採算にあう形式」をとりながら行政を推進せざるをえない。この矛盾した要請は、必然的に、大衆的課税を民間資金導入の補完物とし、行政における経費の節減を至上命令とするにいたるのである。

以上を前提として政府部門自体の管理と運営にたちかえるならば、資金の集中性と、資本主義的効率性という「基準」のもとでの行政部門相互の競争の組織化は、行政分野の選別過程を通じて、すでにのべたように、社会的分業の再編成をもたらし、社会的分業をになう住民たちの経済的地位を変動させ、彼らの社会生活と職業を不安定にし、彼らの相互間の「生活の安定を求める競争」

を激化させる。ここでは、開発財政支出は、企業内分業の再編成を通じて社会的分業を再編成し、一定の技能をもった住民の「流動性」を促進して、彼らの生存競争を激化させ、これによって、彼らの社会的地位を一方では資本にとっての単なる搾取材料に限定し、他方では、その結果として、彼らが生活におわれて、政治に参加する余裕をうしない、かくして政治的に無権利な立場に自己を限定する、という役割をはたす。

しかも、今一つ、重要なことは、行政分野の選別過程において、官僚と公務員の行政能率を高めることが、資本主義的効率の尺度からして当然に要求されてくることである。ここでは、大衆課税下における住民へのサービスを、最小の費用で効率よく達成させるという名目の下に、公務員の人員整理をもたらす行政制度、財政制度の「合理化」と再編成が進行する。形式的にみると納税者としての住民と、公務員との間に、税とサービスの配分をめぐる競争が組織され、本来ならば問題とされるべき開発財政支出の本質は度外視されたままで、住民と公務員の生存競争が組織される。これは、実は仮象なのであって、住民の租税は、民間資金と国家資金のプールに入った瞬間、それは住民のためのサービスを提供するかにみえて、その反対に住民相互の生存競争を組織する支出に転換されている。したがって、住民は、生存競争を組織するような財政支出をやめさせ、住民の生存権を増進するような財政支出の内容をえてはじめて、公務員への給料支払と、住民へのサービスとの軽重を比較考量できるのであるが、それすら考慮されないままに、住民と公務員の生存競争がとりあげられ、組織される。

かつて、マルクスとエンゲルスが、資本相互の競争は、労働者相互の競争として反映されてくることを指摘したが、それは、互いのことについては何も知らない資本相互間の競争における労働者相互の生存競争の組織化の問題であった。しかし、いま問題となっているのは、民間資金と政府資金のプールの存在するという条件のもとで、私的独占を補完しつつ競争している国家的独占の行政分野相互の競争を組織し、それによって、住民相互間、ならびに、住民と公

務員相互の生存競争を組織するという問題である。これは、住民による大量の納税が、民間資金と合体されて「資本」に転化されるという新しい資本蓄積の様式が支配的となった時代における生存競争の組織化であり、それ故にこそ現代の国家独占資本主義におけるもっとも注目すべき現象の一つなのである。

従来の開発財政支出論は、その最良のものにおいてさえ、せいぜいのところ「統一された意志」のもとでの「破壊」と「調整」を定式化して、これを政府部門の管理技術論に発展させたにすぎなかった。また、この立場を批判する側も、国家による所得の再配分、それによる資本蓄積の促進としてきわめて一般的に定式化していたにすぎない。これらの立場に対し、この研究では、開発財政支出を軍事、地域、人的能力の三つの側面から総合的にとらえなおし、社会的分業の再編成、土地所有、労働力の技能のスクラップ化と流動化の過程を「国家独占資本主義における私的独占と国家的独占の競争下で、国家的独占の各分野における競争の組織化を通じての資本蓄積はいかにして進行するか」という形で問題とした。

本研究の素材は基本的には合衆国と日本からとられているが、とくに軍事的開発については、合衆国の国防調達制度を典型としている。研究開発過程よりも国防調達過程そのものに重点があるのは、ここにおいて軍事的開発の特徴がきわめて純粹に反映されていると考えたからである。

このような研究にあたって、国家的独占の概念があいまいなことは、重要なつまづきになると考えて、いわゆる「統一された意志」の実体としての国家的独占の概念をまず確定しておいた。予備的考察の叙述は地域開発からはじめているが、これは、日本においては、地域開発がもっとも身近な問題としてあるためであり、展開の順序としては、軍事的開発問題からはじめるのが妥当であろう。(続)