

ソ連における工業・建設管理機構の改革

秦 正 流

まえがき

Ⅱ なぜ改革が必要になったか

ま え が き

ソ連における工業と建計部門の管理機構は、1957年7月から大きく変った。この新しい機構改革は、同年2月のソ連共産党中央委員会総会でその基本的構想がうちだされ、3月末にいわゆるフルシチョフ・テーゼの形をもって広範な大衆討議に付されたのち、5月上旬のソ連最高会議第7会期において立法化されたものである。およそ経済管理の機構がどうあるかの問題は、社会主義だと資本主義だとを問はず、その経済発展にとって重要な意義をもつものである。だが、生産手段の私有とそれにもとづく競争によって特徴づけられる資本主義の場合とは違って、生産手段の社会的所有のうえに計画経済をいとなむ社会主義のもとでは、その経済管理の組織形態と方式の如何が国民経済の発展にたいして、いわば決定的な重要性をもっているといわねばならぬ。なぜなら、その経済管理の形態と指導組織は、なによりもまず、その時代における生産諸力の発展水準に照応するとともに、社会主義的経済管理の原則に合致し、時の経済的・政治的諸課題の解決に最もよく役立つものでなければならぬからである。したがって、今回のソ連における経済管理機構の改革が、どのような原則のもとに、どのような条件のもとで、なにをめぐして行われたものであるかを明らかにすることは、ソ連における社会主義経済発展の現在の段階にたいする歴史的評価を正しくする意味で、きわめて重要な意義をもっているといえる。以下は、このような観点に立っての新しいソ連の経済管理機構の改革にかんする紹介的考察である。

Ⅰ なにがどのように変ったか

ソ連の新しい工業・建設管理機構改革の要点は、第1に、工業および建設部門の管理の重点を中央から地方に移したこと、つまり、これまでの各工業部門別に細分された中央行政管理省庁による管理方式を改めて、各経済行政地区ごとに新しく創設された国民経済会議（Совет народного хозяйства）による管下企業および建設事業の一括的管理方式に切りかえたことである。いいかえれ

Ⅰ なにがどのように変ったか

Ⅲ まだ問題は残っていないか

ば、これまでの、極度に中央集権化された、いわば縦断的な管理をやめて、各共和国、地方、州の権限を大幅に拡大した横断的な管理方式に移行したことである。第2には、これまでの短期国民経済計画機関であった国家経済委員会を廃止し、長期計画機関であった国家委員会を国家計画委員会（Государственный плановой комитет）すなわちゴスプランに再改組し、その国民経済の科学的計画機関としての機能を一段と強化したこと、これまでの新技術国家委員会を改めて、新たに国家科学・技術委員会（Государственный научно-технический комитет）を設置し、国民経済の技術水準の向上を期したこと、および中央統計局（Центральное статистическое управление）国家銀行（Госбанк）その他の中央にある全国民経済的諸機関の機能を刷新強化して、いわゆる地域的の原則にしたがう工業ならびに建設管理のもとでの民主主義的中央集権制と単一国民経済計画原則の貫徹を期したことである。第3には、以上の措置を通して、経済指導を生産の現場に近づけ、動労大衆をひろく生産管理に参加させて、その創造的発意を存分に発揚させ、これによって国民経済のさらに新たな発展をめざしたことである。

1 中央管理省庁の廃合

ソ連にはこれまで、たとえば国防工業、航空機工業、無線機工業、造船工業、運輸建設、発電所建設、化学工業など、ソ連全国にわたり、あるいは全国的な需要を満たすような工業や建設工事の大部分を直接管理する全連省（общесоюзное министерство）と、それぞれの加盟共和国内部の需要を主として満たす各共和国省のほかに、たとえば石油工業、石炭工業、冶金工業などのように、それぞれの共和国における主要産業であると同時に、全連邦的な重要性をもった工業部門の諸企業を管理する連邦・共和国省（союзно-республиканское министерство）という複合省が連邦政府と関係各共和国政府の双方に設けられていた。しかも、工業も建設も管理が細分化されていたために、今回の機構改革直前には、中央行政省の数は、全連邦省23（うち工業および建設関係省20省）連邦・共和国省29省（うち工業・建設関係省15

省) 合計 52 省 (工業・建設関係 35 省) の多数にのぼっていた。ところが、これらの工業および建設部門の圧倒的大部分の管理が、各経済行政地区を単位とする国民経済会議に委ねられることになったのにもない、中央政府の工業・建設関係省は、特殊な部門の一部を除いて、ほとんど大部分廃止された。このため、ソ連政府には、全連邦省 11, 連邦・共和国省 14, 合計 25 省 (うち工業・建設関係 8 省) だけが残ることになった。

◇存続する全連邦省=航空機工業省, 外国貿易省, 海洋船舶省, 国防工業省, 運輸省, 無線機工業省, 中型機械製作省, 造船省, 運輸建設省, 化学工業省, 発電所省。

◇吸収合併された全連邦省=一般機械工業省 (国防工業省へ) 発電所建設省 (発電所省へ)

◇廃止された全連邦省=自動車工業省, 機械製作省, 器具製作・オートメーション機器省, 工作機械器具製作省, 建設土木機械製作省, 石油工業企業建設省, トラクター・農業機械製作省, 運輸機械製作省, 重機械製作省, 電気機械製作省。

◇存続する連邦・共和国省=内務省, 高等教育省, 地質・地下資源保護省, 国家統制省, 保健省, 外務省, 文化省, 国防省, 通信省, 農業省, ソフホーズ省, 商業省, 財務省, 穀物省。(国家統制省も同年 8 月廃止された。)

◇廃止された連邦・共和国省=製紙・木材加工工業省, 都市・農村建設省, 軽工業省, 木材工業省, 石油工業省, 肉乳製品工業省, 食料品工業省, 建設資材工業省, 漁業省, 建設省, 冶金・化学工業企業建設省, 石炭工業企業建設省, 石炭工業省, 非鉄金属工業省, 製鉄工業省。

◇廃止された委員会=ソ連閣僚会議国会経済委員会, 同新技術国家委員会。

以上にみるように、ソ連政府の工業・建設関係省のうちで残されたものは、わずかに全連邦省の 8 省だけである。だが一見して分るように、残された 8 省は、いずれも国防的に重要であるばかりでなく、たとえば運輸・通信関係とか電力事業のような、その性質上地域的分轄管理のむづかしい産業部門の管理省である。もっとも引続いて残るこれらの全連邦省は、それぞれの管理部門の計画立案を行い、生産発展における高度の技術水準を保証する任務をもってはいるが、その所管工業企業や諸機関の直接管理は、原則として (ソ連閣僚会議の確認する表にしたがって) その所在する経済行政地区の国民経済会議に委ねられることになっている。また、運輸省, 商業省, 保健省, 文化省など非工業省の管理下におかれた工業企業も、同様にその所在地の国民経済会議の直接管理下に移された。

このように連邦政府諸省の過半が廃止されたのにも

なって、ソ連閣僚会議の構成も改められた。すなわち、連邦閣僚会議には、引きつづき存続する各省の閣僚と、省と同格の委員会——①国家計画委員会②国家労働・賃金委員会③国家科学・技術委員会④建設問題国家委員会⑤国家保安委員会⑥国家銀行⑦閣僚会議附属中央統計局などの各長のほか、加盟各共和国首相が加わる。さらにゴスプランの副議長や主要部長にも閣僚待遇を与え、閣僚会議に出席させることになっている。

なお加盟各共和国でも、連邦政府に準じて、共和国省および連邦・共和国省の改廃、あるいはその特殊事情に応じて一部の新省の設置を行ったほか、それぞれの共和国ゴスプランを強化し、国家科学・技術委員会を設置した。共和国閣僚会議には、これらの各委員会の長のほか、各経済行政地区の国民経済会議々長が加わることになっている。

2 国民経済会議の創設

ソ連における新しい経済管理組織の中核をなすものは、各経済行政地区を単位とする国民経済会議である。国民経済会議は、地方のソヴェト機関に所属する一部の地方工業を除いて、その所管地域内にあるあらゆる種類の工業企業と建設事業および廃止された中央省庁に所属していた各種の下部組織をその直接管理下におさめ、これらの長期ならびに短期計画を立案し、与えられた国民的計画課題の遂行にかんして全責任を負うことになっている。このため、国民経済会議には財務活動、資材・設備の供給、その他その経済活動にとって必要な権限が広範に与えられている。その権限は、これまでの中央省に与えられてきたものに優るとも劣らない。したがって、これらの国民経済会議の構成とか、その母体となる経済行政地区の区画とかは、新しい管理制度のもとでは、きわめて重要な問題である。

国民経済会議の構成は、各経済行政地区の具体的な諸条件に応じて、必ずしも同じではない。工業の高度に発達した地区においては、企業の管理指導は、それぞれの部門別に専門化された管理局、コンビナート、トラストなどを通じて行われる。たとえば、ロシア連邦共和国のケメロヴォ州国民経済会議には、次のような部門別管理局と職能部局が設けられることになっている。

部門管理局=鉄・非鉄金属工業, 機械製作工業, 化学工業, 建設材料工業, 建設, 地質, 木材工業, 食料品工業, 資材・設備供給販売, 「クズバス・ウーゴリ」コンビナート, 「クズバス・シャフト・ストロイ」コンビナート。

職能部局=生産技術, 計画, 経営, その他。

工業発展の度合が比較的 low, 企業や建設場の数も少

ない地区の場合を除いて、多くの国民経済会議の構成は、ほぼこれに準じたものとみてよい。各国民経済会議には、このほか会議の諮問機関として、技術・経済協議会(техничко-экономический совет)が設置される。これには企業の指導者やすぐれた専門家、革新的労働者、現地の党、ソヴェト、労働組合の各指導者たちが参加し、それぞれの地区の工業発展や生産・技術の問題を検討することになっている。国民経済会議の議長や副議長の職には、これまでのソ連政府や各共和国政府の閣僚であったもの、あるいはそれに相当する識見と経験とをもつ人物が選ばれ、また各部局の職員には、主として中央政府や共和政府で経験を積んだ有能な人材が転出してきたが、現地の生産に支障のない範囲で、各企業内の労働者や職員のなかからも補充された。

いわゆる地域的原則(территориальный принцип)にしたがう経済管理制度への移行にあたって、ソ連には105の経済行政地区(экономический административный район)が設定された。すなわち、ロシア連邦共和国に70、ウクライナ共和国に11、カザフ共和国に9、ウズベク共和国に4、その他の11加盟共和国に各1の経済行政地区が設けられた。これらの経済行政地区は、加盟各共和国の最高会議によって決定されたものであるが、その区分にあたっての原則的立場は、既存の行政区画に従い、各州、地方、共和国における工業の発展水準を考慮するが、一般的にいて、加盟共和国はどんなに小さくても十分な単位となること、各地方、州も大部分は工業がかなり発達しているのを、経済行政単位とすることができるという考え方に立っているようである。

3 ゴスプランの強化

工業管理機構の再編成にともなって、ゴスプラン(国家計画委員会)の機構は著しく簡素化され、職員数も縮小されたが、同時にその機能は一段と拡大強化された。ゴスプランは全国経済の科学的計画機関となり、各経済行政地区の国民経済会議と各共和国のゴスプランの活動を国民経済全体の立場から調整する。このため、ゴスプランはたとえば国民経済の要求を全面的に研究し、科学と技術の成果を考慮して国民経済発展の短期計画および長期計画を作成するとともに、国民経済の最も重要な部門をさらに発展させるための単一の中央集権的政策(единая централизованная политика)を実行し、これにもとづいて、国内の生産力を正しく配置し、工業、運輸、農業など国民経済のすべての部門の均衡のとれた発展を保障しなければならない。また、ゴスプランは全国国民経済のための資材・設備の供給計画を作成し、工業生産物の供出にあつて国家規律がゆるぎなく守られるよ

う監督する任務をもっている。

ソ連邦ゴスプランには、閣僚級の議長と数名の副議長が置かれ、その下に部門別部局23、総合経済部局9、および技術・経済専門家会議が設けられている。

◇部門別部局=鉄鋼業部、非鉄金属工業部、石炭・泥炭・頁岩工業部、石油・ガス工業部、電化部、木材・製紙・木材加工工業部、化学工業部、一般機械工業部、重機械工業部、自動車・トラクター・農業機械工業部、電機工業部、国防工業部、建設材料工業部、軽工業部、食料品工業部、漁業部、農業・調達部、運輸・通信部、建設工業部、文化・保健部、地質部。

◇総合経済部局=加盟共和国総合長期計画部、加盟共和国総合短期計画部、労働・賃金部、価格・原価部、資材バランス・総合配分計画部、財務部、商品流通部、投資部、対外経済関係部。

国民経済計画の作成は、広範な勤労者の参加のもとに、まず各個の企業や建設場からはじめられる。これを基礎に、国民経済会議と地方ソヴェトは、その所管地域の各部門別計画案を作成して、共和国閣僚会議に提出し、その写しを共和国ゴスプランに提出する。共和国閣僚会議は、共和国全体の国民経済発展計画、部門別計画、経済行政地区別発展計画の各草案を審査して、これをソ連閣僚会議に提出し、その写しを連邦ゴスプランに提出する。ソ連ゴスプランは、加盟共和国の計画案と連邦省の計画案とに基づいて、単一のソ連国民経済発展計画案を作成し、ソ連閣僚会議の確認をうける。ゴスプランと各国民経済会議との直接の結びつきは、国民経済計画の遂行を点検する過程で実現される。

なお資材供給事務所と供給基地はすべて国民経済会議に移管されるが、金属販売総局、石炭販売総局、建設資材販売総局などの中央機関はそのまま存続する。これまで中央集権的に各省が配分してきた工業製品の大部分については、ソ連ゴスプラン附属の供給総局と加盟共和国ゴスプランが販売バランスと販売計画を作成する。各地区の国民経済会議には、単一の供給・販売機関がつけられる。

II なぜ改革が必要になったか

ではソ連にとって、今日このような経済管理機構の改革がどうしても必要になったか。いうまでもなく、それは、これまでの管理機構がソ連経済発展の現在の段階における経済的・政治的諸要求に適応しなくなったことにある。ソ連における社会主義の经济管理の原則ないし指導理念は、レーニン以来、いわゆる「民主的中央集権制」(демократический централизм)あるいは「社会主義的中

中央集権制」(социалистический централизм) にあるとされてきた。つまり、勤労大衆の創造的積極性をもりあげ、各地方の特殊性を活かして、共通の目的に向っての多様な前進方法を認めつつ、経済管理の全権を中央に集中するという考え方である。だが、このような民主的中央集権制も、その実現形態はもとより固定不変のものではない。それはなによりもまず生産諸力の発展の度合に応じ、科学・技術の進歩と経済の基幹要員の水準向上に照応して変化しなければならない。さらにそれは、戦時と平時の別はもとより、それぞれの時期における経済的・政治的課題の解決に最も適合したものでなければならない。

1 これまでの工業管理機構

たとえば、革命直後の1917年12月の全ロシア中央執行委員会と人民委員会議の指令によって設置された最高国民経済会議(ВСНХ)と各地方の国民経済会議(совнархоз)は、政治における人民委員会議と同じく、経済において資本家・地主とたたかうための戦闘的機関であった。それは資本家の企業にたいする労働者統制(рабочий контроль)を通じ、さらに国有化企業の直接管理を通じて、労働者自身の经济管理と計画化の能力を養成するとともに、国民経済の社会主義的改造にあたって重要な役割を演じてきた。しかしやがて第1次5ヶ年計画がはじまり、国の工業化が急速に進むにともない、もはやそれまでの最高国民経済会議では処理し切れなくなった。そこで、1932年に従来の国民経済会議が廃止され、代って個々の産業部門を管理する人民委員部(1946年3月以降「省」と改称)が創設された。この部門別管理形態は、党と国家の努力や資金や資材を、重工業の重要部門の創設に集中し、また各部門の技術的進歩や経営指導に当る熟達した技術者や生産組織者を急速に養成するという、当時の歴史的課題に照応した積極的意義をもっていた。だが、技術の進歩と工業生産の大規模化と多様化は、生産の専門化とともに管理機関の細分化をも促進した。このため、当初は重工業、軽工業、木材工業の3つにすぎなかった工業関係人民委員部も、1940年には23(うち重工業関係14)を数えるようになった。この傾向は第2次大戦後もつづき、時に行政簡素化の試みはなされたが、つねに20~30の工業省が存在し、既述のように、今回の機構改革直前には工業・建設関係省だけで35省にもものぼっていたのである。

2 ソ連における生産力の発展

だが、ソ連経済がさらに高い発展段階に達した今日では、従来のような部門別に細分化された中央工業省による管理形態は、その積極的な意義を失ったばかりでなく、

かえって数々の欠陥のみを露呈することになった。その最大のもは、官僚主義と官庁間のナワ張り主義と、それから生れてくる非能率と資金、資材、労働力の浪費である。ソ連には現在20万余の工業企業と10万余の建設場がある。その工業生産高は第1次5ヶ年計画開始当時の23倍、1940年の4倍を超えている。工業の種類は19部門に大別された300種以上に上っており、その分布はほとんど全国におよんでいる。国民の教育水準は高まり、専門の技術教育を受けたものの数は600万人余、技師や技手の資格をもつものだけでも180万人に達している。地方には大量の経済指導要員が養成されている。しかも、ソ連を取りまく国際環境も変化し、ソ連における社会主義経済発展の正常化を可能にしてきている。

こうして、ソ連は今日「国民1人当りの生産高でも先進資本主義国に追いつき追い超す」という基本的経済課題を提起しているのだが、このためには、なによりもまず技術の改善、とくにオートメーションの全面的な導入、生産の専門化と協業化の促進、生産力の適正な配分と地方経済の総合的発展、勤労大衆の創造的生産意欲の発揚をはからねばならない。それには、经济管理と指導を一段と機動的かつ能率的なものに改める必要がある。すなわち、管理を生産の現場に近づけること、地方と企業の権限を大幅に拡大することが必要になったのである。

III まだ問題は残っていないか。

新しい管理機構は、このようにして、従来のそれにくらべて、より多く今日のソ連経済発展の水準に照応しているという点で、十分に進歩的意義をもっているといえる。だが、この管理機構の改革が目ざしているソ連経済の一層の発展を保障するためには、財政、運輸、商業、農業その他のあらゆる部門における改善が併行しておこなわれなければならない。また、新しい管理機構のもとにも、形をかえた官僚主義の根ざす余地は残っているし、地域主義的偏向を生ずる危険もないわけではない。とくに今後のソ連経済の発展にとって重要性をもつと思われるのは、国民経済の計画的指導にあたって、価値法則の作用をさらに全面的に利用するということである。それは、投資効果の測定とか、経済計算とか、収益性の向上とかの面で、重要な経済的テコの役割をはたすことができるだろう。したがって、ソ連経済の今後の発展には、機構改革とならんで、価値法則利用の問題がきわめて重要な意義をもっているように思われる。なぜなら、今日までソ連経済にみられた諸欠陥は、たんにその管理機構の不備だけに原因するものではないからである。