

世銀・IMFの対アフリカ援助の構図

構造調整貸付を中心として

—● 大隈 宏 ●—

1 はじめに

1984年12月、国連総会は「アフリカの危機的経済情勢に関する宣言」を採択した。1985年7月、第21回OAU首脳会議は、「アフリカの経済情勢に関する宣言」(アジスアベバ宣言)を採択し、「アフリカ経済復興開発のための優先計画」を明らかにした。86年5～6月、国連アフリカ特別総会が開催された。それは、過去12回の特別総会とは異なり、特定地域の経済問題を対象として初めて開かれたものであった。総会は「アフリカ経済復興開発のための1986～90年国連行動計画」決議を採択して閉幕したが、それは(1)アフリカの開発に第一義的責任を有するのは、アフリカ自身である、(2)しかし、アフリカの経済的・社会的危機は、アフリカのみならず国際社会全体にとっても重大な関心事である、との認識に基づき、アフリカの危機克服に向けて、国際社会全体が積極的にアフリカの自助努力を支援するよう訴えるものであった。

このように、国際社会はサハラ以南アフリカ(以下、アフリカと略)の慢性的経済危機の打開を模索して活発な動きを展開しているが、その重要な一翼を担っているのが世銀・IMFである。1980年代に新たに設立された世銀の構造調整貸付(SAL)、およびIMFの構造調整ファシリティ(SAF)は、アフリカを覆ってきた危機の連鎖を根底から断ち切ることを主要課題とするものであった。そこで本稿では、こうした構造調整貸付、ひいては構造調

整アプローチの概観を通じて、世銀・IMFの対アフリカ援助の構図を浮き彫りにしてみたい。

2 構造調整貸付前史

1944年7月、アメリカのブレトン・ウッズで開催された連合国通貨金融会議において設立が決定された世銀・IMFは、GATT(48年発足)とともに第2次大戦後の国際経済秩序の基本枠組を形成するものとなった。すなわち、IBRDおよびIDA(60年発足)から構成される世銀は、開発途上国に対する長期開発融資において中心的役割を担っていた。また、国際収支不均衡是正のための短期融資において、IMFはきわめて強力なリーダーシップを行使していった。

このように、世銀・IMFは姉妹機関として、一定の役割分担に基づきそれぞれ独自の活動を展開していったが、そこには次の諸特徴が指摘される。すなわち、世銀融資の特徴としては、(1)IMF加盟国であることが、融資の前提条件とされている。(2)特定の事業計画を対象とするプロジェクト融資が中心であり、ノン・プロジェクト融資は自然災害等、例外的な場合にのみ認められている。(3)プロジェクト・サイクルが完了するまでに平均11年を要している。(4)融資にともなうコンディショナリティは、基本的にはプロジェクト関連のミクロ経済政策に限定されている。(5)世銀融資総額に占めるアフリカのシェアは、一貫して10～15%を推移している、等が指摘される。

また、IMF融資の特徴としては、(1)融資対象国は、事実上、開発途上国にほぼ限られている。(2)融資は、通常は1年、特別な場合は3年という短期間に限定されている。(3)融資にともなうコンディショナリティとして、マクロ経済政策の修正・履行が義務づけられている。(4)融資は、一般融資制度、およびそれを補完する特別融資制度を通じて行なわれている。(5)IMF融資に占めるアフリカのシェアは、70年代末までは一貫して3%前後を推移している、等が指摘される。

3 構造調整貸付の展開

1970年代から80年代への移行の時期を契機として、構造調整貸付・構造調整アプローチが開発援助の主流として定着していった。その先鞭をつけたのが世銀である。80年、世銀は構造調整貸付を発足させた。それは政策条件付融資の正式採用という点において、従来の世銀の融資政策と一線を画するものであった。ついで81年、世銀は『サハラ以南のアフリカ諸国の開発促進』と題する報告書(通称バーグ報告書)を公刊した。それは、構造調整貸付の理論的正当化を試みた点において、またアフリカに焦点を当てた点において注目に値するものであった。

ところで、世銀をこのような構造調整貸付へと駆り立てた動因は、開発途上国——とりわけ、ラテンアメリカ諸国を中心とする多額債務中所得国およびアフリカ諸国——の経済的危機の深刻化であった。世銀は、国際収支悪化・債務累積に象徴される慢性的停滞の根本原因を、「経済政策の貧困と制度の弱体の結果として、長年にわたって累積してきた〔国内構造の〕弱点」に求め(世銀『特別報告・調整貸付：最新の状況』1988年)、融資を梃子として開発途上国の構造的弱点の調整——経済環

境の変化に対する適切な対応——を図ろうとしたのである。それは、「援助疲れ」の気運が国際的に蔓延するなかで、開発途上国の持続的発展へ向けて新たな活路を見出そうとする試みであった。

このような世銀の構造調整アプローチは、IMF融資政策の基本哲学と軌を一にするものであった。IMFが構造調整貸付を正式に発足させたのは、構造調整ファシリティを新設した1986年以降である。しかし、伝統的にIMFは加盟国の国際収支悪化の根本原因を加盟国自身の経済政策の失敗に求めるという立場を貫徹してきた。IMFは、融資と調整を車の両輪に見立て、加盟国がIMFの作成した処方箋に基づいてマクロ経済政策を修正することを融資の前提条件としてきたが、それはこのような認識に基づくものである。したがって、世銀による構造調整アプローチの採用は、IMFにとっては自己の融資政策の正当性を証明するものであった。こうして、IMFは以前にもまして積極的に調整政策の推進を前面に押し出していくのである。

以下、特にアフリカに着目しながら、世銀・IMFの構造調整貸付・構造調整アプローチの概要を探ってみよう。

〔世銀〕——1980年代の前半、世銀は、34カ国が最貧のIDA適格国というアフリカの危機的状況の打開に向けてあいついで報告書を公刊した。それは、世銀が構造調整アプローチを武器としてアフリカの持続的発展に向けて断固たる決意で臨むことを表明するものであった。

1979年、部門構造調整貸付(SECAL)の発足。80年、構造調整貸付の発足。これら一連の動きは、その具体的な表現である。両者は包括性に差はあるものの、基本的には「経済成長と国際収支の安定を中期的に維持できるよう経済構造を修正していくために必要とされる政策変更(通貨・為替政策、価格政策、貿易政策等の修正)および制度変革(公

営企業の合理化・民営化、行政制度の改革等〕プログラム[・]の支援を目的とするノン・プロジェクト[・]融資[・]（世銀『オペレーショナル・マニュアル』1982年）である。貸付は、(1)世銀の作成する処方箋に基づいて構造調整を行なうことを誓約し、(2)IMFからスタンド・バイ取極め、あるいは拡大取極めを承認されている国に対して行なわれる。それは、(1)貸付資金の自由使用の承認（現実には、輸入代金の支払いに充てられる）。(2)貸付の迅速な実行（平均11カ月）、等の特徴としている（世銀のIMF化という主張は、こうした点を強調するものである）。

こうして、1979年度～87年度にかけて、世銀は総計121件、総額153億ドルの調整貸付を承認した。調整貸付が世銀融資総額に占めるシェアは、同期間の平均で12.2%である。86年度、87年度のシェアはそれぞれ18%、23%であり、今後は25%前後を推移するものと予想されている。同期間における調整貸付の地域別内訳は、アフリカ向けが56件（総額32億ドル）と最多であり、ついでラテンアメリカ・カリブ海の31件（50億ドル）となっている（アフリカの場合、経済規模が小さいので1件当りの貸付規模は大きくない）。

ついで、1985年、世銀は「サハラ以南のアフリカ特別基金」の設立を決定し、業務を開始した。それは、(1)アフリカの問題は、長期的な構造問題であり、その解決のためにはアフリカ諸国自身による政策改革を目指した中期的プログラムが不可欠である。(2)構造調整へ向けての中期的プログラムを達成するためには、世銀の支援が必要である。(3)アフリカ諸国にとって、IBRD融資は条件的にアクセス困難である。またアフリカ向けIDA融資を大幅に増やすことは、地域的配分という観点から困難である。との認識に基づき、アフリカ諸国がアクセス可能な特別基金を設立し、それを通じて追加的資金援助を行なおうとするものであった。

その結果、1988年央までに総額20億ドル（当初規模は11億ドル）から成る「特別基金」が18カ国および世銀による直接拠出あるいは特別協調融資を通じて設立された。こうして、世銀は、(1)IDA適格国で、適切な中期的政策改革プログラムをすでに実施しているか、またはその実施を公約しているアフリカ諸国に対して、(2)IDA融資と同一のゆるやかな条件の下に、(3)構造調整・部門構造調整プログラム、および政策調整を含むプロジェクトの支援を目的として、(4)追加的資金（ニュー・マネー）を迅速に供与することが可能となったのである。「特別基金」による融資は、88年央現在で、総額11億ドルに達している。

さらに、1987年、世銀は自らのイニシアティブの下に、「特別援助プログラム」（サハラ以南アフリカ支援のための特別協調融資プログラム：SPA）を発足させた。それは、構造調整努力を行なっているアフリカ諸国に対して、国際社会が協調融資の強化等を通じて全面的にそれを支援する決意を表明するものであった。

〔IMF〕——IMFとアフリカの関係は、伝統的に希薄であった。それは、IMFが国際収支不均衡是正を目的とする短期融資機関であり、アフリカが必要とする長期開発融資は世銀の領域とされていたからである。また、アフリカの経済規模が小さく、IMFの主要課題の一つである国際通貨・金融秩序の維持に対する攪乱要因となりえなかったという事実も、両者間の関係を希薄にした要因として指摘される。

ところが、1970年代末を分水嶺としてIMFとアフリカの関係はきわめて緊密なものとなっていく。たとえば、79～80年、スタンド・バイ取極め、および拡大取極めに基づくIMFの対アフリカ融資額は、同時期におけるIMFの融資総額の30%にも達した。こうした傾向は、90年代への移行を目前

にした現在にいたるまで持続・強化されており、30カ国以上のアフリカ諸国がスタンド・バイ取極め、あるいは拡大取極めの下に、IMFの処方箋に基づいて通貨・金融・財政等、多方面にわたる調整政策に着手し、その見返りとしてIMFから融資を受けている。それは、(1)アフリカ諸国にとって経済的危機の深刻化により肥大化した資金需要を充たすためには、IMF融資の「触媒効果」に依存せざるをえない、(2)IMFにとって、アフリカの慢性的経済危機は、国際経済秩序の維持という観点からもはや放置できない、等の新たな状況を反映するものである。

このようなIMFの対アフリカ調整融資の強化は、当初は従来のIMF融資政策の延長線上に位置づけられるものであった。すなわち、(1)IMFの主たる関心は国際収支不均衡の是正である、(2)IMFが当該国のマクロ経済政策に注文をつけるのは、あくまでも国際収支の改善との関連においてのみである、(3)IMFにとって、国際収支不均衡の原因そのものは主要関心事ではない、との立場をIMFは堅持したのであった。ところが、1985年米国のペーカー財務長官(当時)の提唱した「ペーカー構想」を契機としてIMF融資政策は構造調整融資的側面を保持するようになった。86年、IMFは「ペーカー構想」を受けて構造調整ファシリティを発足させた。それは、中期マクロ経済・構造調整プ

ログラムを実施するIDA適格国に対して、3年間にわたり、IMF融資のなかでも最もゆるやかな条件で融資を行なおうとするものであった。ついで87年、IMFは構造調整ファシリティの原資を拡大して拡大構造調整ファシリティ(ESAF)を発足させた。さらに88年には、IMFは拡大融資制度の修正、および輸出変動補償融資制度(CFF)に調整政策支援的側面を補完した輸出変動補償／調整補完融資制度(CCFF, Compensatory and Contingency Financing Facility)の発足を決定した。これら一連の動きは、いずれもIMFが構造調整アプローチへの傾斜を深めつつあることを示すものである(いわゆるIMFの世銀化現象)。

4 むすび

「アフリカの持続的発展」という荒海に向けて、さまざまな思惑を秘めた国際的コンボイ(構造調整船団)が船出してすでに幾星霜。航海は決して平穏ではなく、各寄港地で「調整疲れ」等、さまざまな矛盾を露呈してきた。はたして、最終目的地への到着はいつのことか。そろそろ、“Adjustment For What, To What, Of What, By Whom, and How?” (P. Streeten)と問い直してみる時期に至っているのではなからうか。

(おおくま・ひろし／成城大学)