

Nikoi Kote-Nikoi,

*Beyond the New Orthodoxy:
Africa's Debt and Development
Crisis in Retrospect.*

Aldershot: Avebury, 1996, xxxi + 311 pp.

たか はし もと き
高 橋 基 樹

I

米国ブラットルボロの国際研修校 (School of International Training) に所属するニコイ・コテ・ニコイ氏の手になる本書は、“the Making of Modern Africa” シリーズのうちの1冊である。

タイトルにある“the New Orthodoxy”とは新古典派経済学を理論的根拠とする、国際通貨基金 (IMF) と世界銀行の構造調整・開発政策のことを指す。本書は、構造調整政策を理論的・実証的観点から批判し、同政策を超克し、サブサハラ・アフリカ (以下単に、アフリカ) に長期に持続可能な開発をもたらす得る戦略と方向性について明らかにしようとしている。

副題が示すように、本書の主要な問題関心のひとつはアフリカの累積債務負担にある。アフリカの経済困難からの脱却、そしてその処方箋のひとつとしての構造調整政策を考えると、累積債務問題は決して見落とされてはならないものである。

IMF・世銀の連携によって行われる一連の「調整」政策 (広義の構造調整政策) の大前提を成すものは、為替是正と需要抑制を柱とする IMF 主導のマクロ的な経済安定化政策である。そしてこの広義の構造調整政策を中核としつつ途上国への協調的国際収支支援を行う先進援助国の主要な関心は、疑いもなく安定化を通じて援助対象国の債務返済能力を向上さ

せることにある。世銀の担当分野である供給側の成長政策すなわち狭義の構造調整さえも、国内資源の活用による生産の拡大によって対外的均衡を回復させ、債務危機の解決に資するという役割を持たされていることが忘れられてはならない。累積債務問題と国際収支の赤字への対処は、その意味で広義の構造調整政策が本来的にその目的としているものである。IMF・世銀が均衡・効率重視の新古典派経済学に依拠するのも、そのような現実的要請と無縁ではない。

上のような意味において本書の著者が、まずもって構造調整を累積債務危機解決の観点から評価しようとしたことは、極めて正当なことである。そして、著者も指摘するように、巨額の債務返済負担はアフリカ諸国の成長を阻害する重い足枷となっている。誰の目にも明らかなのは、1980年にケニアにおいて始められたアフリカでの構造調整政策が現在に至るまで、成長面ばかりでなく累積債務負担の軽減にも見るべき成果を挙げられず、むしろ事態は悪化していることである。著者に限らず、アフリカの病理を分析し、解決するアプローチとしての“the New Orthodoxy”に疑問をいだき、その欠陥を乗り越えようとするのは当然の成りゆきと言えよう。

II

さて、本書の構成は以下のとおりである。

序

第1章 世界的文脈の中でのアフリカの債務危機

第2章 アフリカ債務危機の遠因

第3章 アフリカ債務危機の近因

第4章 中間的要因としての the New Orthodoxy

第5章 IMF・世銀とザンビア、ザイールでの構造調整

第6章 新しい開発文化を目指して

結論

著者は、途上地域の中でも特に深刻なアフリカの経済的困難は、本来的に低開発と債務負担の複合的な危機 (the Debt-cum-Development Crises; p. 18

など)と捉えるべきであるとする。アフリカの債務と対外不均衡問題は、「長期的、かつ根の深い」「低開発のひとつの表象」(p. 12)なのである。したがって、アフリカの債務危機は支払い能力 (solvency) の問題であり、著者の見るところ、これを短期的な流動性 (liquidity) の問題として解決を図ろうとしている“the New Orthodoxy”=構造調整政策が批判されることになる。

著者は、アフリカの債務・低開発危機の原因を構造的な遠因 (distal causes) と、より直接的な近因 (proximal causes) に分けて考察している。著者が、アフリカの構造的な低開発問題を解明するために援用するのは、ヌルクセ (R. Nurkse) らの貧困の罌 (低位均衡) の議論である。ヌルクセは、途上国の低生産性=低所得 (貧困) が、供給側では低貯蓄率=資本不足を生み、需要側では購買力不足を通じて投資インセンティブの不足=資本形成の不足に帰結し、その資本不足が再び低生産性=低所得をもたらすという貧困の悪循環を指摘する。著者によれば、累積債務危機はこのような資本不足を中心とするアフリカ諸国の貧困のメカニズムのひとつの表象であるとされるのである (pp. 42-62)。

加えて、アフリカの経済危機を深刻化させる構造的要因は、国内政治の特殊性と外的要因である。植民地支配の負の遺産を引き継ぐアフリカの国家とそのガバナンスは脆弱であり、個人支配を行う少数者によってパトロン-クライアント的、あるいは家産制的な資源配分が行われるため、開発ニーズに対応しない非合理的な政策が策定されてしまう (pp. 62-71など)。

さらに、外的要因として、アフリカの産品の国際市場の激しい変動、交易条件の低下、先進国側の厳しい貿易保護障壁などに加えて、ロストウ (W. W. Rostow) の発展段階的開発論からツェーギャップ・モデルに至る過去の開発理論の影響が指摘される。これらの伝統的な (著者の言葉を借りれば“neo-classical”; p. 80など) 開発理論は適切な処方箋を提出することができず、むしろアフリカの債務・低開発危機を深めることになった。

さらに直接的要因として指摘されるのは、著者が

かつてのヨーロッパの大金融商人による国王らへの貸付けになぞらえて“Treaties of Tyrants”あるいは“Dangerous Loans to Princes” (p. 89など) と呼ぶ、1970年代の先進国の商業銀行によるアフリカへの資金貸付けである。著者は、アフリカへの累積債務の理解にあたっては、資金の需要側ばかりでなく供給 (貸付け) 側の事情の分析が重要であるとする。そして、需要側のアフリカの為政者のずさんな借入れと資金の費消を認めつつも、貸付け側にもオイルショック後の国際的な資本余剰の状況下で資金の回転を迫られ、性急かつ軽率な貸付けを行った事情があることを指摘する。

III

このような原因によって引き起こされているアフリカの「債務問題の治療法は、単に短期的、戦術的、応急的なものではなく、必ず長期的、治癒的、かつ戦略的なものでなければならない」(p. 114) し、また不注意な貸付け側にも応分の負担を迫るものでなければならない。そのような観点から、1985年以前のザイールとザンビアなどの実例を参照しつつ、IMF・世銀の構造調整および関連政策が評価検討されることになる。中心となるのは為替是正をはじめとするIMF流の経済安定化政策である。

著者の“the New Orthodoxy”に対する評価は厳しい。為替の切下げと並行する財政金融の緊縮措置は、国際収支の改善とインフレの鎮静に効果を発揮しないばかりか、むしろ成長と開発に悪影響を及ぼす。経済的、政治社会的な理由から輸入依存度の高いアフリカ諸国では、為替の切下げはインフレを高進させ、更なる切下げを必要とするという“inflationary spiral” (p. 182) をもたらす。加えて切下げによってアフリカ諸国が一どきに同様の産品の輸出を増やすと、需要の価格弾力性の低さから交易条件の低下がもたらされることになる。財政緊縮措置によって社会分野の支出が削減されることは短期的には失業を増加させ、長期的には人的資本の形成を阻害する。高金利と信用の引締めは不況と投資と生産の減退をもたらす。品不足からこれまたインフレ

を引き起こす。

さらに著者は、狭義の構造調整にもメスを入れて、次のように批判する。まずアフリカには“engines of growth” (p. 29など)となるような内外の民間経済主体が存在しない。そればかりでなく、「市場の機能不全」(“dysfunction”; p. 130など)があり、外部経済を含む社会的便益と貨幣で表象された便益の乖離が甚だしい。そこでは、「ブレトンウッズ両機関」(IMF・世銀)が言うように(貨幣的)「価格を正しくすること」(p. 17など)はかえって社会的な歪みを増幅させ、開発の目標に反し、短期的にもインフレを高進させることになる。輸出の多様化は、食糧自給などの目標を阻害するだけでなく、環境劣化の原因ともなるし、輸入の自由化は国内産業の衰退によってやはり経済的自立の目標に反する。

IV

多くの問題を抱えた“the New Orthodoxy”を乗り越える方向性として著者が提案するのは、「新しい開発文化」(a New Culture of Development; p. 223など)の形成である。この新しい開発文化のもとでは、国家の役割は公共財・サービスの供給、民間経済主体の活性化のための環境(enabling environment; p. 224)の醸成、ルールの執行に限定されるべきであるとする。そして、累積債務危機の短期的対処としては、従来のリスケジュールではなく、債権国(機関)側の免除あるいは債務国側の支払い拒否という徹底した措置が検討されるべきであるとされる。

しかし、より重要なことは、長期的、構造的な問題としてのアフリカの債務=低開発危機を解決する手段を講ずることである。その戦略はまずもって、アフリカ各国国内の各部門間の連関を強め、構造的統合度を高めることである。著者はそれを達成するために、(1)生産力の強化と生産品目の改編、(2)所得とその配分の改善、(3)ベーシック・ニーズの重視、(4)変革促進のための制度構築の4段階の目的を掲げ、そのそれぞれについて、網羅的な政策手段のリストを提示する。

この政策体系の要点は、(1)農業、農産加工業、とりわけ必需品(食糧)生産などの重視とそのための重点的信用供与、研究普及活動、制度構築その他の促進政策、(2)ベーシック・ニーズの保障、重点分野育成、奢侈品消費抑制・投資の喚起のための、価格、利子率、外国為替等に対するコントロール、および輸出補助金の供与と貿易統制、(3)非効率、非生産的公共支出の削減と生産的、社会開発的な投資の優先と税収の向上、(4)債務返済比率の限定とアフリカ内地域協力の強化などである。これらは、ある程度いわゆる“the New Orthodoxy”と重複するものであるが、しかし明らかにより積極的な政府の役割を幅広い分野に認めるものである。

さらに著者は、国内経済の構造的統合を基礎としつつ、地域経済統合を進めることを説く。著者によれば、新古典派の論者は、静学的な分析から、アフリカにおける地域経済統合に否定的であるが、地域経済統合には規模の経済の利益という理論的にも証明可能な動態的利益があるとする。

そして、最後に「新しい開発文化」の下の政治についてであるが、著者によれば、アフリカには制度化された国家レベルのフォーマルな政治と、人々の日常生活と密接に関連したノンフォーマルな政治との二層構造がある。現在、中央集権化した前者のフォーマルな政治は破産状態である一方で、ノンフォーマルな政治の次元では、同業者組合、伝統的職業者の協同組織、宗教団体やエスニシティ、血縁地縁で結ばれた人的つながりなどが存在し、活発に活動している。これらのノンフォーマルな協同的組織は、アフリカの「自発的参加と集団行動」(p. 278)の伝統に根ざしたものであり、政治の民主化と大衆の参加の喚起への唯一の道筋であるばかりでなく、成員の狭い利害を離れて国全体の社会目的に対しても影響を及ぼすようになっている。ノンフォーマルな協同的組織のより建設的な活動を促進し、政治的自由と経済的な開放性がより相互促進的に高められてゆくことが今後のアフリカの債務=低開発危機打開の途であるとされる。

V

さて、1990年代半ばに出版されたにしては、本書の構造調整批判の論点はすでに80年代に指摘されたものが多い。IMF 流の安定化の近視眼的・反成長的側面、負の社会的影響、為替政策と貿易自由化の低い効果、政府の役割の過度の軽視などは、国連諸機関、多数の研究者などにより何回となく批判されたものである。一方でIMF・世銀の名誉のために敢えて言えば、そもそも狭義の構造調整自体が、途上国の経済危機の構造的長期性を両機関なりに認識したものであったし、少なくとも議論の上で両機関は、「成長志向」への重点の置き直し、社会的コストの認知とそれへの対応、“Market-friendly Approach”や“Good Governance”の提起から『東アジアの奇跡』に至る政府の役割の再定義の試みなどにより、上記の批判に答えてきている。本書は近年のIMF・世銀の主張の変化や論争の深まりを十分に追いきれていないうらみがある。これはザンビアやザイールのケース・スタディが1985年で終わっていることとあわせ、残念なことである。

他方、著者がヌルクセらの貧困の悪循環の議論を再評価し、それをアフリカの危機の分析に援用したその指向性は示唆に富んでいる。いわゆる“the New Orthodoxy”は、それ以前の、ヌルクセをはじめとする開発経済研究の豊かな成果を、アフリカ諸国の危機のメカニズムの構造的分析に活用することを怠ってきたことは恐らく否めない。著者の貧困の悪循環論の再評価は、著者なりの理論的整理を踏まえたものでもあり、単なる時代錯誤的な「先祖返り」ではない。

そして、著者がヌルクセの理論を援用しつつ、アフリカ諸国の経済の部門間連関の断絶 (disarticulation; p. 61) を指摘すると同時に、市場の機能不全に言及していることは興味深いことである。市場原理の導入を政策の基本とする構造調整政策がアフリカで機能しないことに対する批判は、教科書的な市場経済システムがアフリカに存在するか否かの疑問に発展していても不思議ではない。わが国では石

川滋教授らがアフリカ経済を「市場経済の低発達」という観点から分析することの必要性を指摘していることは周知のとおりである。その意味で、欧米に研究のベースを置くコチーニコイ氏のような研究者にも同様の問題意識があることは注目に値する。この点は今後の研究交流を進めるにあたって、ひとつの重要な接点になるであろう。その際ヌルクセや著者の言う部門間連関と石川教授らの「社会的分業」の概念などを照応させながら、アフリカにおける市場システム発達の要件を考えてゆくことが有意義であると思われる。

しかし、著者が構造調整の超克のために提案している戦略のいくつかには、現実的観点から多くの疑問を禁じ得ない。歴史上の実例に従って、過失のあった民間債権者側に応分の負担を求めることは正当であるとする主張は傾聴に値しよう。だが、それがすでに債務の大半がきわめて譲許的な公的援助となっているアフリカの後発途上国の債務問題の解決に役立つ実際的可能性は薄い。地域経済統合はアフリカ系の論者によって依然としてしきりに提唱されているが、各国政府の具体的意志の欠如により、過去に惨憺たる失敗を重ねてきている。著者の地域全体に裨益する規模の経済の利益の主張も、その理論上の検討は洗練されたものではあるが、小規模農業が主体のアフリカでは現実的妥当性は乏しいように思われる。むしろ、地域全体の利益の総和とは必ずしも一致しない、参加する諸国それぞれの利害をどのように調整するか、その処方箋が求められているのである。ヌルクセの均斉成長論を援用して広い分野にわたる公共投資の役割を強調したり、広汎な政府の規制介入を是認することは、政府の役割の限定を主張したと矛盾するばかりでなく、著者も認める脆弱で腐敗した国家や資本不足の現実の下で、どのように可能となるのか首をかきげざるを得ない。これは本書のケース・スタディの実証性が乏しいことと同様、気にかかることである。ただ、アフリカの「新しい開発文化」の担い手としての自発的な協同的組織の活性化の指摘は実際の状況を見てもうなずけるところがあり、興味を引く。

これらの問題はありますが、本書は、冒頭で述べたよ

うにアフリカ経済の最大の宿痾である累積債務負担の重要性をわれわれに認識させ直してくれる。累積債務は過去の不均衡のツケではあるが、構造調整政策の現在および将来を考えると決して無視することのできない出発点である。この点の視座が著者において揺るぎがないために、広義の構造調整に対

する批判としてよく整理されたものとなっている。日本での構造調整政策に関する議論はともすれば累積債務や構造的な貧困問題を傍らにおいて、同政策の成長促進というポジティブな面での有効性にばかり流れがちである。この点、本書の観点や分析に学ぶところは大きい。

(神戸大学大学院国際協力研究科助教授)