

David E. Sahn, Paul A. Dorosh,  
and Stephen D. Younger,

*Structural Adjustment Re-  
considered: Economic Poli-  
cy and Poverty in Africa.*

Cambridge: Cambridge University Press,  
1997, xiv + 304 pp.

ひら の かつ み  
平 野 克 己

I

いうまでもないことだが、1980年代以降のサブサハラ・アフリカ諸国の経済運営においては、世界銀行・IMF との合意に基づく構造調整計画がアルファでありオメガであった。その合意が成立するかしないか、構造調整政策パッケージがどこまで実行されているか、その結果がはたしてどうなっているか。これが、近年刊行されたさまざまなアフリカ経済論の序章となり、本論となり、結論となってきたのである。

こういった議論におけるテーマのひとつが、構造調整諸政策がその国の貧困層に及ぼす悪影響であった。特に、1987年に UNICEF が『人間の顔をした調整』(*Adjustment with a Human Face*)を出して構造調整政策がもたらす社会的厚生水準の低下現象を指摘してから、この点が構造調整政策の功罪をめぐる議論の一大焦点となった。事実、この年に「調整の社会的側面プログラム」(Social Dimension of Adjustment (SDA) Program) が世銀・UNDP・アフリカ開発銀行の共同企画として発足し、構造調整計画の枠内で貧困層の保護と社会政策の維持・強化が図られることになったのである。つまりは、為替調整に伴う高インフレーション、財政支出削減による社会政策の後退、調整コストとしての失業率悪化等の影響から「社会的弱者」を救済するというスキ

ームが、貧困問題を悪化させかねないという構造調整計画の“欠陥”を補うものとして、広く一般的に導入されることになった。

本書は、構造調整をめぐるこういった議論に対する挑戦と検証のために書かれた。構造調整はほんとうに貧困層にマイナスに働くのか、調整コストはどういった所得階層に重くのしかかるのか。本書において一貫して検討されているのはこの問題である。

II

本書で展開される分析のためのデータは、コーネル大学が USAID の資金援助を受けて1989年から93年にかけて実施した調査から得られている。この調査結果の要約は1994年に D. E. Sahn ed., *Adjusting to Policy Failure in African Economies* としてコーネル大学から出版され、これら収集データを使ってモデル分析した結果が96年に D. E. Sahn ed., *Economic Reform and the Poor in Africa* (Oxford: Clarendon Press) としてすでに発表されている。本書はこういった先行成果を踏まえつつ、上記のように検討課題を絞り込んで、構造調整計画に含まれる政策別に、それが貧困層に対してプラスに働くのかマイナスに働くのかを検討している。その方法論は、各国の世帯所得データに基づいて CGE (computable general equilibrium) モデルで解析するというものである。対象国はカメルーン、ガンビア、ガーナ、ギニア、マダガスカル、マラウィ、モザンビーク、ニジェール、タンザニア、ザイールの10カ国で、構成は以下のとおりである。

- 第1章 序
- 第2章 アフリカの貧困
- 第3章 通商・為替政策改革
- 第4章 財政政策
- 第5章 農業および食糧市場
- 第6章 結論

簡単に内容を説明すると、「序」では著者たちの基本的な研究スタンスが以下のように述べられている。

構造調整政策がもたらす社会的影響、特に貧困層に及ぼす悪影響を指摘する論者は多々存在しており、この批判に対して世銀は、2つの、一貫性のない対応を繰り返してきた。すなわち、こういった主張は正しくないとする論考を発表し続ける一方で、前述したSDAスキームを開発し実行してきた。しかしながら、構造調整計画の推進者も批判者も、この政策群が貧困層にいったいどのような効果をもたらすのかに関しては、十分納得のいく説明をなしえてはいない。そこで著者たちは、構造調整計画における基幹政策として通商・為替政策、財政政策、農業政策に焦点を絞って、これら分野における政策変更の所得分配効果を測定するとしている。そのためには、現在のアフリカ経済が危機的状況にあることと政策の効果を混同しないよう、両者を峻別して、飽くまで政策効果のみを分析的に検討しなければならない。したがって「事前・事後」(before and after)アプローチではなく、「在・不在」(with or without)アプローチを採用する。つまりはCGEモデルにおける政策指数の仮想実験を行って、それが世帯所得階層に及ぼす所得分配効果を検証するものである。

シミュレーションに先だって、第2章「アフリカの貧困」では、アフリカ諸国における貧困人口比率やジニ係数、貧困層の都市・農村分散率、1人当たり農業生産指数、雇用状況、教育水準による所得拡散等を表示しながら、アフリカの貧困状況が総体として示される。そして、本書は各国別の相対的貧困情報を用いて分析を進めていくこと、つまりは一定所得水準をメルクマールとした絶対的貧困の定義は用いないことが宣言される。加えて、都市・農村別、失業を含む就業形態別の世帯所得階層データを使って、国ごとに構造調整諸政策の影響を抽出していくという方針が提示される。ここまでが前段である。

以下からはシミュレーションの結果報告である。第3章「通商・為替政策改革」では、交易条件が悪化したと想定して、構造調整計画が推奨する変動為替制と、それ以前の固定為替下とでは各階層にどのような影響の差が出るかを検出している。農業、工業、第3次産業からなる3部門モデルが用いられるが、各財価格と賃金は市場によって速やかに決定さ

れ、労働供給は一定で、要素所得を通じて所得分配が各階層に行き渡ると仮定されている。その結果は、実質GDPおよび所得総量に与える影響は、固定為替と変動為替制のどちらが有利・不利であるかは国によってまちまちであるが、貧困層の所得減少は変動為替制の方が小さいというものである。

第4章「財政政策」では、就学率、保健衛生、および賃金所得の(ローレンツ曲線形状の)集積曲線が各国ごとに提示され、そのジニ係数を測定して、どの国においても概して政府支出は貧困層に薄く、富裕層に厚いことが指摘されている。そのうえで政府支出が10%削減されると想定した場合の階層別効果を検出し、都市部在住者に最も大きな所得減少が起きるとの結果を得ている。また、政府雇用の削減は非貧困層を対象としたものであって貧困層に及ぼす影響は少なく、しかもガーナとギニアにおいては、解雇された公務員の再就職はかなりスムーズに果たされているという調査結果が報告される。したがって、SDAにおける被解雇者を対象としたスキームは、貧困対策としては無意味ではないかと示唆されている。つまり、構造調整計画の導入以前からそもそも貧困層は財政支出の恩恵をさして受けてはいなかったものであり、構造調整による財政削減の実態は、社会政策による実際の支払い額に関するものであるよりも遥かに、そういった諸政策を維持するために充当されていた膨大な人件費の問題なのであって、そうであるならば、財政削減が特に貧困層に不利であるとはいえないと結論している。

第5章「農業および食糧市場」では輸出作物に対する減税と、農作物市場自由化による生産者価格の上昇を想定してシミュレーションを行っている。いずれにおいても、一部の例外を除けば農村在住の貧困層が最大の受益者になるという結論となっている。

### III

さて、以上の論点を思い切って煎じ詰めると、構造調整諸政策とは、それ以前のアフリカ経済にはびこっていたレントを市場の力によって駆逐することを目的としているのであって、全体としてみれば損

失を被るのはかつての特権層なのであり、原理的には貧困層に有利に働くという論理が展開されている。

その論理自体に異を唱えるつもりはない。経済資源の国家管理体制を追い求めたかつてのアフリカ諸国においては、実勢から乖離した固定為替が歪んだ相対価格体系を定着させて、恣意的な財政運営が経済活力を阻害し、1970年代以来の深刻な経済停滞とマクロ・バランスの決定的崩壊を招来するに及んで構造調整の時代へと逼塞していった事実、これは否定のしようがないだろう。アフリカの貧困問題が総人口の7割を包容している農村部に集中している事情に鑑みれば、政府財政の恩恵を受けることなく、しかも著しく不利な相対価格体系の下に喘いできた小農層にとって、もし政策改革がプラスに働かないとするならば、構造調整の成り立ちそのものが問われることになる。少なくとも本書が設定している分析枠組みにおいて、構造調整が貧困層にとって不利には作用しないという結論は、それはそれで正しいのである。

しかし、本書がいかにも物足りない読後感をもたらした、その結論からはアフリカの現状に対する何らかの貢献を期待する気になれないのも、評者の率直な感想である。なぜなら、構造調整計画導入からすでに20年近くが経過しているというのに、アフリカ経済には一向に改善の兆しが見えてこないからであり、さらなる暗黒の80年代を通過したことでアフリカの貧困問題は一層悪化したという現実を前にすると、本書のようなアプローチはその無力をさらけ出すからである。要は、「結論」において著者たちも認めているのだが、経済成長力を蘇生させるための過渡的政策であったはずの構造調整が、今に至るまでその任に成功していないという、いわば逆の意味での成長分析が本書には欠落しているということに尽きるのだろう。

均衡分析による仮想実験では決して手の届かない

現実の窮状にこそ、分析のメスが入らなければならない。たとえば、為替調整について語る際には、一般均衡における相対価格の変化だけではなく、これに付随して起こる高インフレーションという短期的現象を忘れずに論じなければ、貧困層への影響は網羅できないはずである。農作物の相対価格が有利化することで貧困小農にプラス効果が期待できるというときには、同時に農業投入財へのアクセスが悪化する側面を無視してはなるまい。著者たちもまた、農産物の市場条件が改善されているはずなのに、調査対象各国の国民1人当たり農業生産が悪化の一途を辿っているのはどうしてなのかと自問している。評者としては、その自問の後に来るものこそを聞きたい。貧困層をあるときは消費者として措定し、あるときは生産者として別個に措定する方法論に、評者は偏頗な感を禁じえない。折角世帯データを駆使するのであれば、世帯を消費者・生産者両面から捉えるハウスホールド・モデル・アプローチを試してみる考慮は働かなかったのだろうか。

「結論」まで読み進んで「アフリカにおける経済成長の欠如の方が、われわれが検討してきたかなる政策改革よりも、貧困層に致命的な影響を与えている」(p. 253)といわれてしまうと、いったい何のための議論に付き合わされてきたのだろうかという、いささか暗澹たる思いにとらわれる。最後の最後で述べられているように、「構造調整諸政策をこの単一の側面から判断するわけにはいかないが……少なくとも貧困層への影響を理由にそれらを忌避することは正しくない」というのが本書全体のメッセージであって、「構造調整をめぐる議論はこれでは完結しない」。アフリカの経済成長を促進するような健全な成長政策とは何かという従来の問題設定に「議論は戻っていかねばならない」(p. 256)として、本書は空しく終わるのである。

(アジア経済研究所地域研究第2部主任研究員)