

第6章

国際通貨基金の国際収支支援政策と サブサハラ・アフリカ

高橋基樹

はじめに

本章の目的は、1980年代から90年代にかけての国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）の対サブサハラ・アフリカ（以下、単にアフリカ）政策の推移を、冷戦終焉に伴う国際秩序の変動やアフリカ諸国、とくにIMFの構造調整政策の対象となっている国々の状況を念頭に置きつつ、考察することにある。

構造調整政策は1980年代のアフリカをまさに席卷し、同諸国の政治経済に深甚な影響を及ぼした。しかし、こと対象国の経済パフォーマンス改善という点についてみると、構造調整政策は全体的にみて必ずしも所期の目標を達成したとは言い難い。加えて調整政策に関わるさまざまな問題も顕在化してきた。このような1980年代の経験を経て、90年代の構造調整政策およびIMFの同政策への関与のあり方は、開始当初のものとは大きく異なっている。本章では、このようなIMFの対アフリカ政策の生成発展のありようを概観し、その実績と問題点について若干の検討を加える。

一方、冷戦後の世界経済においては、混乱に陥った旧社会主義諸国の支援が大きな課題となっており、資金の還流の分野においても、旧社会主義諸国（＝体制移行国）が支援対象として急速に大きな割合を占めるようになってきている。それはとくに周縁化（marginalization）の危機に瀕するアフリカ

諸国にとって自国への支援の減少につながりかねないものとして不安の種になっている。またアフリカ域内に眼を転じてみると、冷戦の終焉そのものがアフリカの国際関係秩序に大きな変更を迫りつつある。本章では、このような国際的環境の変動が、IMFのアフリカ諸国に対する政策にどのような影響を及ぼしつつあるのかをいまひとつの主要な関心事項としている。

以下第1節においては、IMFという特殊な国際金融機関の基本的性格と機能を、先進国、開発途上国との関係を中心に概観する。

続いて第2節においては、1980年代から90年代にかけてのIMFとアフリカ諸国との関係を跡付ける。ここでは、とくに構造調整政策に対するIMFの関わりを跡付け、IMFが中期的かつ成長志向の、低所得国を特定の対象とする構造調整に踏み込んでいく過程を考察するとともに1990年前後の構造調整政策の方針の再編についてみる。

第3節においては、1980年代以降90年代にいたるまでのアフリカの低所得国における構造調整政策の実績を踏まえて、同政策がアフリカ諸国の経済にもたらした影響について分析・評価を試みる。

最後に第4節においては、最近のIMFとアフリカ諸国との関係の変化を概括し、第1～3節の分析・考察を踏まえて、今後を展望する。

第1節 IMFと開発途上国

1. 国際収支支援機能と途上国

1946年の設立以後、IMFは国際通貨秩序を支える機関として、重要な役割を果たしてきた。その当初から担ってきた主な機能は、第1に国際経済の秩序ある成長の前提となる為替相場の安定と、第2に加盟国の国際収支赤字補填、および国際収支（経常収支）の赤字の累積結果である対外債務の処理の支援である⁽¹⁾。

戦後、ドル基軸体制のもとで固定為替相場制が維持されており、また国際的な資本取引が未発達であった間は、IMFの国際収支補填機能は先進加盟国の国際収支のやり繰りにとって重要なものであった。しかし、1970年代初めに先進国通貨が変動相場制に移行し、一方で国際資本取引が活発化すると、先進加盟国の国際収支の赤字は国際的な民間資本の移動によって自動的に調整されることとなった。そのため、民間資本の流入による自動的調整の困難な途上国が、先進国に代わってIMFの国際収支支援の主要対象になっていたのである(表1参照)。また、変動相場制下の主要通貨の相場安定も、G7など先進諸国政府間の直接協議によって図られることになったため、この面でのIMFの役割も主に途上国を対象とすることになった⁽²⁾。

比較的初期のIMFの国際収支支援制度は、加盟国が先進国であると途上国であることを問わず、無差別に短期の国際収支補填を目的として供与される一般融資制度に限られていた。しかし、1960年代以降この支援制度は、IMFの国際収支支援を必要とする国が途上国に限られることとなったという上述のような事情や途上国の政治的発言力の高まりを背景に、途上国のニーズに対応する形で次第に多様化してゆくこととなる⁽³⁾。まず、1960年代には、一次産品輸出に依存する途上国の支援を念頭に置いた輸出変動補償融資制度(Compensatory & Contingency Financial Facilities: CCF)や緩衝在庫融資制度(Buffer Stock Financing Facility: BFF)などの特別融資制度が創設された。さらに、1974年には構造的な赤字に対する調整プログラムを中期的資金によって支援することを目的とした拡大信用供与措置(Extended Fund Facility: EFF)が、一般融資制度の一環として創設された。EFFの対象国は実際途上国に限られており⁽⁴⁾、この制度は途上国には先進国と異なる国際収支赤字の構造的要因があることを実質上前提にした制度であるということが出来る⁽⁵⁾。続いて1970年代後半から、利用できる一般融資制度の資金枠が限られている途上国の支援を実質的な目的として、トラスト・ファンド、補完融資制度、増枠融資制度などの一時的制度が相次いで設けられた⁽⁶⁾。

しかしながら、先進国、途上国を区別せず、加盟国を支援対策上無差別に

表1 IMFによる資

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
先進工業国	金額	24	—	—	54	—	—
	比率	1.1	—	—	0.5	—	—
開発途上国	金額	2,187	4,386	6,960	10,204	10,164	6,060
	比率	98.9	100.0	100.0	99.5	100.0	100.0
アフリカ	金額	581	1,158	1,986	2,056	1,643	1,018
	比率	26.3	26.4	28.5	20.0	16.2	16.8
アジア	金額	455	2,071	3,152	2,748	2,590	747
	比率	20.6	47.2	45.3	26.8	25.5	12.3
ヨーロッパ	金額	648	866	1,326	1,590	1,658	838
	比率	29.3	19.7	19.1	15.5	16.3	13.8
中東	金額	—	—	—	25	—	57
	比率	—	—	—	0.2	—	0.9
西半球*	金額	503	292	496	3,785	4,273	3,401
	比率	22.8	6.7	7.1	36.9	42.0	56.1

(注) (1) 上記の資金供与には、無条件引出し制度であるリザーブ・トランシュは含まれ

(2) 1987年から構造調整ファシリティ、89年から拡大構造調整ファシリティ、94年か

* IMF資料には定義がないが、ラテンアメリカ、カリブ海地域、東太平洋島嶼国を
(出所) International Monetary Fund, *Annual Report, 1986, 1994*, Washington, D.C.から

扱うことは、少なくとも建前上は1980年代にいたるまでIMFの基本的な方針であり続けた⁽⁷⁾。ところが、1980年代後半には構造調整ファシリティ (Structural Adjustment Facility : SAF)、拡大構造調整ファシリティ (Enhanced Structural Adjustment Facility : ESAF) という低所得途上国を限定的に対象とすることを明記した支援制度が創設されることとなり、無差別原則は遂に崩れることとなった。この2つの制度はアフリカ諸国に深く関わるものであり、後段でより詳しくみることにしたい。

2. 意思決定過程と途上国

さて、IMFの主要な国際収支支援活動の対象が現在途上国に集中していることを明らかにしてきたが、具体的にIMFとアフリカの関係の現状を分析するときに前提として問題となるのは、このユニークな国際金融機関が国

金供与の地域別配分

(単位：100万SDR, %)

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—
3,307	4,562	2,682	5,267	6,823	5,903	5,877	5,903
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
647	955	701	1,289	577	740	377	1,185
19.6	20.9	26.1	24.5	8.5	12.5	6.4	20.1
1,282	804	469	525	1,714	1,476	1,806	690
38.8	17.6	17.5	10.0	25.1	25.0	30.7	11.7
68	—	338	268	1,960	1,516	1,343	3,258
2.1	—	12.6	5.1	28.7	25.7	22.9	55.2
—	116	—	66	—	333	26	11
—	2.5	—	1.3	—	5.6	0.4	0.2
1,311	2,688	1,174	3,119	2,572	1,838	2,325	758
39.6	58.9	43.8	59.2	37.7	31.1	39.6	12.8

ていない。

ら体制移行ファシリティが算入されている。

さすものと思われる。

筆者作成。

際経済の秩序において一体いかなる利害関係に規定されつつ、存立し、機能しているのかということである。言い換えれば、IMFの途上国支援政策は、誰のどのような利害に基づいて、誰によって決定されるのかが問題となるのである。

そこで、IMF理事会の意思決定のメカニズムをみてみたい。IMFの最高議決機関は年に1回開かれる総会であるが、日常的な業務の執行に関わる意思決定は理事会で行われる。ここでの投票は一国一票制ではなく、各国の出資規模に応じて配分された投票権によって行われる。表2に示すように、理事国には5つの経済大国からなる常任の理事国と、地域などに応じて編成されたグループから選任される理事国とがある。各グループからは通常、もっとも大きな投票権を有する国が理事国に選ばれ、その理事国がグループ全体の投票権を行使する。多くの場合先進国と途上国が同じグループに并存しており、その場合投票権において劣る途上国が理事国に選任されることはほと

表2 IMF理事国とその投票権(1994年4月現在)

(単位:票)

		自国投票権	選任グループ投票権合計	同比率(%)
先	常任理事国	アメリカ	265,518	— 17.81%
		ドイツ	82,665	— 5.54%
		日本	82,665	— 5.54%
		フランス	74,396	— 4.99%
		イギリス	74,396	— 4.99%
進	選任理事国	ベルギー	31,273	74,228 4.98%
		オランダ	34,692	69,202 4.64%
		イタリア	46,152	59,987 4.02%
		カナダ	43,453	55,500 3.72%
		ノルウェー	11,296	51,771 3.47%
		オーストラリア	23,582	48,897 3.28%
		スイス	24,954	40,379 2.71%
		先進理事国投票権合計		979,604 65.69%
開 発 途 上 国	選任理事国	メキシコ	17,783	64,295 4.31%
		エジプト	7,034	46,973 3.15%
		インドネシア	15,226	40,855 2.74%
		イラン	11,035	39,542 2.65%
		ブラジル	21,958	39,104 2.62%
		インド	30,805	38,561 2.59%
		中国	34,102	34,102 2.29%
		アルゼンチン	15,621	31,985 2.14%
		ザンビア	2,953	36,091 2.42%
		カーボ・ヴェルデ	320	23,096 1.55%
		途上理事国投票権合計		394,604 26.46%
		サウジアラビア	51,556	51,556 3.46%
ロシア	43,381	43,381 2.91%		
投票権総計		1,469,145 98.52%		

(注) 上記の投票権には南アフリカ共和国など理事の選任投票に参加しなかった国々および投票権を差し止められたスーダンが含まれていない。

(出所) International Monetary Fund, *Annual Report 1994*, Washington, D.C.

んどありえない。このため、表2にみるように先進理事国が行使しうる投票権の合計は過半数を優に上回る結果となっている。基本的にIMFの意思決定権を握っているのは先進国側であり、そのなかでも圧倒的に大きな投票権を有しているアメリカの影響力が絶大であることは銘記されねばならない。

一方、ここでの問題意識からはアフリカの投票権の総計が非常にわずかな割合であることも着目しておくべきであろう。

これらのことは、IMFの基本哲学が市場経済機能重視のアメリカ流新古典派経済学にあることと決して無縁ではない。さらに、現在IMFの主要な支援対象が途上国であるとしても、その支援政策が決して先進国の意思に反するものになりえないことは、上のようなIMFの組織原理からいって理の当然である。

3. 「触媒」機能とコンディショナリティ

加えて、本章において重要なことであるが、先進国政府および民間市場から途上国への資金の安定的還流を役割として担うIMFは、現実として債権国たる先進国・債権者団になり代わり、途上国の債務国としての体質改善を図る役割を担っている。すなわち、過去の累積債務の返済を促進し、新規の資金の有効な活用と期限どおりの返済を可能にするための債務国側の条件を整備すること、より端的に言えば債務国の経済運営をその返済能力を向上させる方向に転換させることがIMFに求められているのである。

債務国（＝途上国）の経済政策の転換には、当該国の国内政策に容喙することが必要となり、また経済政策立案のための専門性も必要となる。それは先進援助国あるいは民間債権者には、政治的、機能的問題からなしえないことである。そこで、高い専門性を有する国際機関であるIMFの役割が不可欠のものとなる。IMFは一定の国際収支支援制度による信用供与の条件として、対象国に対してコンディショナリティを付与し、経済政策の変更を迫り、その進捗状況を監視することを協定により認められている⁽⁸⁾。IMFはそれをいわば梃子として条件整備（＝経済調整）を途上国に迫るわけである。

現在、途上国に対する新規のプログラム援助の動員、援助国・民間銀行団による債務繰延べ合意など多くの途上国支援対策がIMFによるスタンバイ取極や構造調整支援を前提条件として行われることになっている。すなわ

ち、IMFによって主導される途上国の経済調整は単にIMFの信用供与に限らず、途上国に向かう資金の流れの大きな部分を決定づけることとなる。このようなIMFの働きは、比較的少額のIMFの資金の供与を核にして何倍もの支援の動員を可能にするものであり、IMFの「触媒」効果とよばれている⁽⁹⁾。しかし、別の面からみると、このようにIMFが援助国・債権者団の途上国支援の成否を決定づける力を保持することは、IMFの途上国の経済政策に対する影響力をいやがうえにも増大させることとなる⁽¹⁰⁾。

しかし、一方で先進国支援の面では実際上必要とされなくなったIMFにとっていわば残された重要な顧客である加盟途上国に対して、IMFが自己の正統性を主張するためには、先進国・債権者団の当面の利害関心である国際収支の均衡や債務の着実な返済以上の成果をあげることが、何よりも必要となってくる。その成果とは、すなわち途上国経済の持続的な成長にはかならない。IMFが先進国に対して再三途上国債務の削減を求め、資金還流を促すのは、この文脈で理解することができる⁽¹¹⁾。そして、IMFの主導する途上国の構造調整も結局、それが成長につながりえたかどうかという点において、厳しい評価にさらされることになる。

第2節 IMFとアフリカの構造調整の推移

1. 初期の構造調整とIMF

1980年代の始まりとともに、IMFとアフリカの関係は新たな時代にはいった。それは、姉妹機関である世界銀行（以下、世銀）により、1979年に部門調整融資（Sector Adjustment Loan：SECAL）、80年に構造調整融資（Structural Adjustment Loan：SAL）が創設されたこと、および第二次石油危機、世界不況、金利上昇、旱魃の4重のショックによってアフリカ諸国の国際収支繰りが顕著に悪化したため、IMFの対アフリカ向け信用供与が急速

に拡大したこと¹²⁾による。

世銀の構造調整融資の供与の前提条件として、対象国がすでにIMFからスタンプバイあるいはEFFの供与を受け、そのコンディショナリティに従って経済の安定化に取り組んでいることが必要とされる¹³⁾。SALは1980年のケニアへの供与を皮切りにアフリカ諸国に広く適用されてゆき、これ以降IMFは世銀と手を携えてアフリカ諸国の経済の構造調整に深く関わってゆくことになる。

通常、構造調整政策は概念的に、経済安定化と狭義の構造調整に分けられる。前者は短期のマクロ経済的均衡、すなわち国際収支と財政収支を管理可能な範囲に均衡させ、インフレーションを沈静化することを主要な政策課題とする。その際には、短期的な為替政策、需要管理政策が主として用いられることになる。後者はより中長期の規制緩和、民営化、対外開放などの経済改革を課題とする。経済安定化が需要側の政策とすれば、こちらは供給側の政策と見なすことができよう¹⁴⁾。言うまでもなく、その背景には国家による規制・介入・生産活動への参加を極力排して市場経済を十全に機能させ、内外の民間部門の主導によって経済厚生を極大化を図ろうとする、新古典派的な経済開発観が横たわっている。

さて、IMFの従来の問題関心は、上で示した分類に従えば主として経済安定化にあった。しかし、途上国経済の不均衡の解決には、経済の構造あるいは供給サイドにより踏み込んだ政策措置が必要であるとの見方が力を得るにつれ、IMFも構造調整への関与を深めてゆかざるをえなかったのである¹⁵⁾。実際、たとえば途上国における財政赤字の主因のひとつは非効率な公営企業への補助金の垂れ流しであり、その是正のためには公営企業の経営改善や民営化が避けられない課題となる。また、経済開発に向けられる国内貯蓄を増大させるためには、インフレーションを沈静化し、実質利率を引き上げることが重要である。その意味で、途上国では経済安定化はより中長期の構造調整と不可分の関係にあると考えられる。

上述のとおり、すでに1970年代にはEFFが創設され、IMFは中期的な構

図1 サブサハラ・アフリカ諸国に対するスタン

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
ブルンジ							
カメルーン							
中央アフリカ	—	—		—	—	—	—
チャド							
コンゴ	—						—
ガボン	—	—	—				
赤道ギニア	—	—				—	—
エチオピア		—	—				
ガンビア	—		—		—	×	—
ガーナ	—			—	—	—	—
ギニア				—			—
コートジボワール		—	—	—	—	—	—
ケニア	×	—	×	—	—	—	—
リベリア	—	×	—	×	—	×	—
マダガスカル	—	×	—	—	—	—	—
マラウイ	×	—	—	—	—	—	×
マリ			—	—	—	—	—
モーリタニア	—	×	—			—	—
モーリシャス	×	—	—	—	—	—	—
ニジェール				—	—	—	—
ナイジェリア							
ルワンダ	—						
セネガル	—	×	—	×	—	—	—
シエラレオネ	—	—	×	—	—	—	—
ソマリア	—	—	—	—	—	—	—
南ア				—	—	—	—
スーダン	—	—	×	—	—	—	—
タンザニア	—	—	—				—
トーゴ							
ウガンダ	—		—	—	—	—	—
ザイール	—	—	×	—	—	—	×
ザンビア	—	—	×	—	—	—	—
ジンバブウェ				—	—	—	—
被共与国数	22	20	23	23	20	20	24

(注) (1) — で示したのは、EFFの対象期間。その他はスタンバイ。

(2) 上記で示された期間は、当初の設定期間ないしその後延長された期間。×は期間(出所) International Monetary Fund, *Annual Reports 1980-1994*, Washington, D.C.より筆

造的アプローチの政策手段を有していたが、図1にみるように80年代のアフリカにおいてはEFFの適用は限られており、スタンドバイが多用されている。とくに1980年代初期のスタンドバイの多用は明らかに、この時期の急速な国際収支の悪化を機動性の高い短期の資金で賄おうとのアフリカ諸国のニーズに応えたものである¹⁶⁾。世銀の構造調整関係融資も比較的機動性が高く、従来の世銀の融資と異なり、国際収支の資金繰りに即効的に役立つものであった¹⁷⁾。1980年代前半のIMF・世銀はスタンドバイとSALないしSECALの組合わせを活用し、アフリカ諸国を対象に経済安定化・構造調整を、従来にない深さと広がりをもって推し進めてゆくのである。

しかし、よく知られているようにIMF・世銀主導の構造調整はさまざまな批判をアフリカの内外から引き起こした。まずもっとも強い批判を浴びたのは、すでに触れたように構造調整を通じて対象国が政策の変更を強いられる点である。繰返しになるが、一定の支援にコンディショナリティを付与することはIMFの協定上根拠をもつものであり、法理論的にはIMFが支援の供与と引換えに対象国の政策の変更を求めることは許されている。しかし、それが対象国の「国是」ともいえる政策と抵触する場合には、過度の介入と受けとめられ、主権の侵害、内政干渉との反発を招くことになる。第1節で述べたように「触媒」効果によりIMFが他の援助国・機関の支援をも左右する力を梃子にして政策転換を迫るとすればなおさらである。とくに「アフリカ社会主義」を掲げ、国家主導の開発政策を採ってきた左派的な政府の抵抗は非常に大きなものであった。ニエレレ (Julius Nyerere) 大統領のものとタンザニアはその代表的な例といえよう¹⁸⁾。

次に、構造調整のもたらす社会的コストに対する批判も強まった。IMFの伝統的な経済安定化アプローチの中核である需要面での管理強化は、対象となったアフリカ各国の経済に緊縮効果を及ぼす。しかし、第1節で触れたように、IMFが途上国に対して自己の存在の正統性を主張するためには、最終的に途上国の経済成長を促進しなければならない。したがって、安定化政策が緊縮措置を通じて経済不振につながるとの指摘は痛烈な含意を有する

ことになる。

また、財政緊縮措置の矛先は通常、教育・保健など経済的に採算性の低い分野に向けられる。その影響を被るのは往々にして社会的弱者である。さらに構造調整により、民営化や政府機構の合理化が進められ、教育・保健など公的サービスの有料化が行われると、失業が増え、あるいは一般国民の負担が増すことになる。これらの社会的コストの増大は、所得レベルの低いアフリカにおいては、深刻な負担となる¹⁹⁾。

さらに、アフリカでのIMFの経済安定化・構造調整の処方箋が経済の改善それ自体に及ぼす効果も疑問視されることとなった。アフリカのような低開発国では、自由化・価格の歪みの是正が供給側の反応を呼び起こしにくい、あるいはさまざまな理由で貯蓄性向が低いため、実質金利を引き上げても貯蓄の増加に結びつきにくい、などなど、IMFの政策措置に対し本来期待されるような結果が得られにくい傾向があることが指摘された²⁰⁾。

これらの批判によって指摘されたIMFの処方箋の問題点が直接の原因であるか否かはともかく、1980年代前半のアフリカにおける構造調整は、図1の多数の融資計画の中止が示唆するように、たいへんな難渋を強いられることとなった。そして、世界不況や東アフリカを中心とした旱魃の影響もあるが、同時期のアフリカ諸国の経済は、実績として深刻な停滞に陥り、少なくともその期間においてIMF・世銀の政策がアフリカの経済不振に対する決定的な処方箋になりえていないことが明らかとなってきた。

上記の批判や疑義をしばらくおくとしても、構造調整政策はそれまでのアフリカにおける国家と経済の関係を根本的に変革しようとするものだけに、各国の既存の政治経済構造に深く切り込まざるをえず、対象国の既得権益層から大きな反発を受けることとなった。同時に、調整政策の遂行には高い行政能力が必要となるが、多くのアフリカの国々の政府はそれを備えていない。行政執行能力の乏しい政府が既得権益層の反発に取り囲まれると、改革はさらに妨げられることになる。そこでIMFの設定したコンディショナリティの未達成が生じ、多くの調整計画のキャンセルを招いたのである。しかし、

いっこうに経済状態、なかんずく外貨資金繰りの改善しないアフリカ諸国にとっては、IMF やその他の公的資金ソースしか頼るものがなく、キャンセルにいたっても再び IMF の支援を仰がざるをえないことになる。こうして、図 1 にみるように、いくつかのスタンドバイ取極を繋ぎ合わせながら、アフリカ諸国と IMF の経済安定化・構造調整をめぐる関わりは大幅に長期に及ぶこととなった。

2. 1980年代後半における構造調整政策の変化

このような1980年代前半の状況を受け、上記の批判や疑問に一定程度影響されつつ、IMF はアフリカを中心とする低所得国に対する政策を見直し、新たな支援制度の創設を迫られることになった。その背景には次のような実際の事情もあったことが銘記される必要がある。すなわち、1980年代初めから多数低所得国に供与されたスタンドバイ資金の返済期間が同年代後半から本格的に始まる²¹⁾にもかかわらず、まさに IMF の処方箋をもってしても対象国の外貨資金繰りを好転させていないことそれ自体が原因となって、多くの国でその返済のめどが立っていなかった。そこで、その返済を滞らせないための、新たなよりソフトな条件での資金還流の手段が必要となったのである。また、IMF の従来の短期的アプローチでは達成できないと考えられる低所得国の経済安定化・構造調整については、世銀任せにするのではなく、IMF 自体が何らかの中期的アプローチの手段をもつべきであるとの意見が力を得るようになっていった²²⁾。

このような事情により、1986年、構造調整ファシリティ (SAF) が創設された。SAF は原則として3年を対象期間とする中期プログラムであり、国際開発協会 (International Development Association : IDA) の適格国である低所得国のみを対象にしたものである。利子率0.5%、猶予期間5.5年、償還期間4.5年であり、他の IMF の支援制度に比べてはるかに譲許的なものとなっている。これにより、IMF はその加盟国支援制度のなかで、初めて低所得

国を特別扱いすることとなった。そして、独自の構造調整融資を備えたことにより、いよいよアフリカ諸国の経済構造の変革の問題に深く関与してゆくこととなった。

しかし、SAFは旧トラスト・ファンドの返済金を財源としており、低所得国の大きなニーズを賄うには足りないため、翌年には特別な拠出基金を設立してSAFの3倍規模の拡大構造調整ファシリティ(ESAF)が設けられた。ESAFの対象期間、対象国、利子率、償還期間などの条件はSAFと同様だが、より多い金額を供与できるため²³⁾、コンディショナリテイの達成にはより厳しい条件がつけられることになった。すなわち、SAFについては達成基準の設定が緩いうえで信用供与(デイスパースメント)と基準の達成が必ずしも関連づけられないのに対して、ESAFの場合にはより厳しい基準が義務づけられると同時に、信用供与は基準の達成を勘案しつつ行われることになった²⁴⁾。

SAF、ESAFによって進められる構造調整政策の策定方針は1980年代前半の経験を踏まえて微妙に変化し、安定化と成長とのバランスが強調され、「成長志向」の調整の概念が掲げられた。また、調整の社会的コストへの厳しい指摘を受けて、政策の立案にあたっては貧困層への影響の緩和に配慮することとされた²⁵⁾。

さらに、SAF、ESAFについては、IMF・世銀が共同して対象国の政府と協力し、3年間を対象とする「政策枠組み文書」(Policy Framework Paper: PFP)を策定し、これに基づいて構造調整政策を進めることが正式に定められた²⁶⁾。この共同作業を通じて両機関の連携はよりいっそう緊密化することとなった。一方でこのPFPの策定は構造調整支援対象国の公共投資計画、外貨資金調達計画、社会セクター計画など広範囲の中期的な経済政策づくりをIMF・世銀が實際上主導して行うものであり、対象国の乏しい政策策定能力を補完しようとするものであった。これにより、コンディショナリテイの付与を通じたIMF・世銀の対象国への政策関与はいっそう深化することになった。

SAFの発足当初の供与適格国60のうち、34カ国がアフリカ諸国であり、その後のSAF、ESAFの供与対象国の大部分がアフリカ諸国となった。さらにESAF創設と同じ1987年には85年創設のサブサハラ・アフリカ特別基金を引き継いで世銀に同様の特別援助プログラムが設けられ、その融資供与の前提条件としてPFPの策定が課せられたことを考え合わせても、この時期SAF、ESAFの対象地域としてもっとも重要な位置を占めていたのは、アフリカ諸国であるといつてよからう²⁷。

図1、図2を参照すればわかるように、SAF、ESAFの創設に伴い、アフリカ諸国の利用するIMFの支援制度の主流は、スタンドバイ取極やEFFからSAF、ESAFへ移行してゆくこととなった。

SAF、ESAFという中期の国際収支支援制度が整ったことによって、すでに1980年代前半から長期化していたIMFのアフリカとの関わりはさらに長くなり、常態化することになった。多くの場合、図2にみるようにSAFとESAFがつなぎ合わされ、この傾向はいっそう強まった。IMFのアフリカ諸国への政策関与が深まり、常態化するなかで、第1節で触れたIMFの「触媒」機能を通じて、先進援助国の連携・協調が進んだ。PFPに外貨資金調達計画が盛り込まれることになったことに表されるように、IMFは次第に構造調整の対象となったアフリカ諸国への資金の流れに恒常的に関与し、責任を担うようになってきた。具体的には、協議グループ(consultative group:CG)、あるいはラウンド・テーブル、パリ・クラブ(債権国会議)といった援助国・債権国の会合での国際収支支援・債務繰延べの合意には、IMF・世銀による対象国の構造調整政策遂行状況に関するエンドースメントが前提条件とされることで、先進国側の足並みが揃えられることになったのである。この現象の1980年代後半の典型として、ザンビアの例があげられる。ザンビアはIMFのコンディショナリティにより、食糧の消費者価格への補助金の削減を迫られたが、国内の政治的反対にあつて1987年にIMFと決裂し、独自の復興計画を採用した。しかし、これはIMFばかりでなく他の援助国・機関からの資金の流れの全般的停滞を惹起した。結局ザンビアは翌年から為替切

図2 サブサハラ・アフリカに対する構造調整ファシリティ(SAF)および拡大構造調整ファシリティ(ESAF)供与状況

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
ベナン				SAF				ESAF				
ブルキナファソ					SAF			ESAF				
ブルンジ	SAF					ESAF						
中央アフリカ		SAF										
チャド		SAF										
コモロ						SAF						
赤道ギニア			SAF					ESAF				
エチオピア							SAF					
ガンビア	SAF		ESAF									
ガーナ		SAF	ESAF									
ギニア		SAF				ESAF						
ギニアビサウ		SAF										
コートジボワール									ESAF			
ケニア			SAF	ESAF								
レソト			SAF			ESAF						
マダガスカル		SAF		ESAF								
マラウイ			ESAF									
マリ				SAF			ESAF					
モーリタニア	SAF			ESAF								
モザンビーク		SAF			ESAF							
ニジェール	SAF		ESAF									
ルワンダ						SAF						
サントメプリンシペ				SAF								
セネガル	SAF		ESAF									
シエラレオネ	SAF								ESAF			
ソマリア		SAF							SAF			
タンザニア		SAF				ESAF						
トーゴ			SAF	ESAF								
ウガンダ		SAF		ESAF								
ザイール		SAF										
ジンバブウェ							ESAF					
被供与国数	6	17	22	25	24	22	21	18	18			

(注) (1) ケニア、モーリタニアのESAFについては、未供与額が残ったまま当初の設定期間が終了し、その後に改めて当該未供与額の供与が承認されたため、期間を二分して示している。

(出所) International Monetary Fund, *Annual Report 1994*, Washington, D.C. より筆者作成。

下げをはじめとする IMF 型構造調整路線への復帰を余儀なくされたのである²⁸⁾。

ザンビアの例は、また、本節第 1 項で触れたような能力の乏しい政府が国内の政治的反対に取り囲まれて構造調整の頓挫を余儀なくされた典型例ともいえるだろう。

3. 構造調整政策の方針の再編

IMF の政策方針は1980年代末から90年代にかけて、それまでの構造調整政策の経験を踏まえて、再編される方向に向かってきたように思われる。以下その方向について簡単に押さえておきたい。

第 1 に確認せねばならないことは、市場経済原理の重視、民間主導の開発理念、対外的自由化という基本原則には微塵の変更もないことである。

第 2 に、一方で、1980年代の半ばから、経済成長を安定化とともに重視することも方針として定着したものと考えられる。成長と安定化は、その双方が持続的なものであるためには、お互いを必要としあう相補的なものとされたのである²⁹⁾。また、1990年代にはいつて調整の社会的コストへの対応がより重要な位置を占めるようになってきており、IMF 自体が構造調整の政策に社会的ショックの緩和措置を盛り込むことや社会保障施策 (Social Safety Nets) 構築への技術協力を行うことにより、この問題への関与を深めている³⁰⁾。

第 3 に、構造調整を行う実施主体としての対象国政府のコミットメントと実施能力の問題が重視されるようになってきた。たとえ IMF がどのように大きい外からの圧力を用いようとも、最終的に構造調整を実施するのは、対象国の政府だからである。その意味で、政府に改革への意欲があるかないか、そしてそれを成し遂げる能力があるかないかという主体的条件が改革の成否を左右するのは当然である。政府の能力強化のための技術協力とともに、政府の能力に応じた構造調整の計画策定が求められるようになってきたのであ

る⁽³¹⁾。

第4に、第2、第3の点と関連するが、ザンビアの例のように、構造調整の実施により政治的な不安定が惹起され、構造調整そのものの進捗が頓挫するといった事態が起こったことへの反省もあって、構造調整の計画・実施により慎重な対応が採られるようになってきた。具体的には、対象国の多様性に配慮し、個別の国の政治社会状況を十分考慮することや、すべての政策を同時に行うのではなく、それぞれの政策措置を時系列的に配列（sequence）し、優先順位を見極め、変革の速度についても十分な配慮をしたうえで行うこと、コンディショナリティの数を状況に合わせて制限することが、必要とされるようになってきた。とくにIMFが従来からの主要関心とする経済安定化、そのなかでもインフレーション沈静と財政不均衡の是正は構造調整全体の前提条件であり、他に先んじて行われる必要があるとされた。またアフリカ諸国の弱い行政能力を勸案し、税制改革などのように遂行に時間を要するものは早めに実施される必要があるとされた⁽³²⁾。過去の構造調整政策の実施の経験を踏まえて計画の緻密化が進んでいるということができ、IMFが対象国を無差別に取り扱い、短期の調整にいそしんでいた時代と比べて大きく変化したものといわねばならない。

IMFのアフリカ低所得国の構造調整に関わる方針の再編は以上のようにまとめることができるが、それは、10年余りの経験を通じて変転してきたものであり、1980年代初めの構造調整のあり方とは様相を異にしているものといえる。

第3節 IMFの対アフリカ構造調整政策の実績と評価

1. 対アフリカ構造調整政策の実績

上のように生成発展してきたIMFのアフリカでの経済安定化・構造調整

表3 アフリカにお

	GDP実質成長率		輸出量の年増加率		物価上昇率(CPI)	
	実施前	実施後	実施前	実施後	実施前	実施後
ガンビア	-1.0	3.8	12.7	9.0	23.9	10.3
ガーナ	6.3	4.5	10.3	10.5	24.3	26.6
レソト	1.4	2.5	15.0	-9.4	12.3	15.1
マラウイ	2.0	5.6	-0.1	9.9	18.7	13.0
モザンビーク	-3.4	3.1	-19.0	15.2	34.0	41.3
セネガル	0.8	2.4	-1.0	-0.8	11.6	1.0
トーゴ	2.7	1.5	6.5	-0.3	0.7	0.1
ブルンジ	4.6	3.5	6.1	4.3	8.7	9.2
ギニア	-	3.1	-	1.9	-	22.4
ケニア	5.5	4.0	2.6	0.5	8.4	16.2
マダガスカル	1.6	-	-2.5	10.1	12.5	9.8
モーリタニア	1.1	1.8	2.4	-3.6	9.8	8.3
ニジェール	6.2	0.1	-4.9	0.2	-0.5	-0.3
タンザニア	3.0	3.6	5.8	1.4	32.9	21.6
ウガンダ	0.8	4.7	-	1.2	179.3	39.8
平均値	2.3	3.2	2.6	3.3	26.9	15.6

(注) 実施前/実施後は、財政収支についてはSAF・ESAF実施前3年間の平均と最近年の平均と最近3年間の比較である。

(出所) S.Schadler et al., *Economic Adjustment in Low Income Countries: Experience under 1993*, pp.34-36, 63.

政策は、実際にどのような実績を残しているのだろうか。ここではIMFの自己評価を参照しつつ、これまでの同政策の実績を考察する。

表3は1992年に行われたESAFに関するIMFの評価・研究の対象となったアフリカ諸国について、SAF・ESAFの実施前と後とで主要な経済実績値の変化をみたものである。同表にみるように、成長、輸出の伸び、インフレーションの沈静、財政赤字の削減で概ね改善がみられる。しかし、GDP成長率、輸出増加率の向上は小幅にとどまっており、また改善後の物価上昇率は未だ高率というべきであろう。またIMFは、公共セクター全体の収支ではより赤字が大きく、歳出削減や歳入増加にもさまざまな問題があるとして財政収支の評価には慎重な姿勢をとっている³³⁾。

ける構造調整の実績

(%)

投資率(対GDP比)		国内貯蓄率(対GDP比)		財政収支(対GDP比)		経常収支(対GDP比)	
実施前	実施後	実施前	実施後	実施前	実施後	実施前	実施後
19.8	19.6	2.1	4.6	-9.3	0.9	-16.5	-13.9
8.7	16.0	8.7	12.3	-1.8	1.6	-4.1	-6.9
24.5	48.0	18.2	14.3	-6.2	-0.6	-20.1	-43.5
15.4	19.7	8.9	12.0	-7.8	-3.0	-8.5	-14.3
8.3	38.6	-0.6	-12.7	-18.1	-6.0	-15.3	-59.0
14.8	13.5	2.6	8.6	-4.6	0.2	-13.8	-7.9
25.7	22.1	14.7	12.7	-1.6	-5.9	-12.7	-10.4
16.7	17.3	1.7	-0.6	-15.2	-4.0	-10.5	-18.1
-	16.2	-	6.1	-	-4.6	-	-10.7
24.0	22.3	17.7	18.0	-6.0	-3.3	-3.2	-6.2
8.7	12.9	4.0	6.3	-4.0	-5.6	-10.9	-10.6
23.9	18.2	6.1	8.8	-10.7	-4.1	-26.2	-14.2
14.3	10.8	7.0	7.3	-4.8	-3.3	-15.2	-6.4
-	-	-	-	-7.2	1.5	-	-27.9
2.7	12.0	-	-1.4	-9.2	-7.5	-	-10.9
16.0	20.5	7.6	6.9	-7.6	-2.9	-13.1	-17.4

比較、経常収支については、1985年と91年の比較、その他についてはSAF・ESAF実施前3年間
the Enhanced Structural Adjustment Facility, Washington, D.C.: International Monetary Fund,

投資率は大半の国で伸びており、これが成長率を引き上げる主な要因になっていると考えられる。しかし、国内貯蓄率ははかばかしく改善しておらず、投資・貯蓄ギャップはむしろ多くの国で拡大傾向にある。

経済安定化の分野でのもっとも大きな問題は、IMFが強い関心事項としている国際収支の分野で、経常収支の赤字がむしろ拡大していることである。これは投資・貯蓄ギャップの拡大に対応するものであることはいうまでもない。IMFは経常収支の大きさ自体ではなく、経常収支を通常の持続的な資本流入で補填できるか否かを問題としている。そして、対象国の対外的持久性（external viability, ある国の国際収支ポジションを破綻させずに維持していけるか否かを意味する）の指標として、債務返済の財・サービスの輸出に対す

る比率（債務返済比率）と例外的な資金調達（SAF・ESAFを含む国際収支支援や返済延滞）への依存度を取り上げている。表3に掲げられている15カ国に関しては7カ国でその指標の改善がみられ、したがって対外的持久性の改善があったと指摘している。そして、この違いをもたらした要因として輸出価格の動向と、構造調整全般の実施の成功を指摘している⁶⁴。

さて狭義の構造調整あるいは制度改革の面では、IMFによると、外国為替取引・貿易の自由化、価格・利子率規制の撤廃、公社独占の廃止などの、自由化・規制緩和の分野で進捗があったとされている。とくに、外国為替取引・貿易の自由化は通貨価値の是正（切下げ）、貿易の拡大（とくに輸出の伸び・多様化）、および稼働率の向上への貢献があったと指摘されている⁶⁵。これらの分野での進捗は言ってしまうと、既存の規制を取り除くだけであり、比較的容易であろうと想像される。

しかし、これに対して民営化、金融市場の整備などの、より実施能力が必要とされ、政治経済的利害の絡む分野での成果ははかばかしくないとされる。アフリカにおける公営企業は金融機関から政策的に設定された低利融資を受けるなどしており、両者の関係は複雑に錯綜したものとなっている。このことが、民営化と金融セクターの改革をより困難にしている⁶⁶。

IMFのSAF・ESAFに関する自己評価の結論は、その構造調整政策支援制度、とくにESAFは低所得国の支援にとって効果的であり、全般的にうまく機能したと判断されるが、構造改革は未だ不完全であり、低所得国は対外的な持久性を完全に獲得するにはいたっていない、ということである。そして、その障害となっているものとして、対象国政府のコミットメントの乏しさ、行政能力の低さ、政治的不安定、交易条件の悪化をあげている。しかし、IMFがとくに強調するのは、ある意味で当然のことであるが、対外的なポジションの改善と、国内的な経済パフォーマンスの向上とは互いに関連しあっているということである。言い換えれば、国内の構造調整で実績をあげた国は国際収支・累積債務への対処についても相対的に良好な結果を得ているということである⁶⁷。

表4 アフリカへの資金の流れ（ディスバースメント）
（単位：100万米ドル、%）

	1980		1985		1990		1993	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
公共部門向け資金	13,130	91.7	8,168	85.4	9,865	94.0	7,227	94.6
公的資金	4,308	30.1	4,623	48.3	7,226	68.9	6,208	81.3
民間資金	8,822	61.6	3,545	37.0	2,640	25.2	1,019	13.3
民間部門向け資金	1,183	8.3	1,401	14.6	630	6.0	410	5.4
合計	14,313	100.0	9,569	100.0	10,495	100.0	7,637	100.0

（出所） World Bank, *World Debt Tables 1992-93, 1994-95*, Washington, D.C.

2. IMF の構造調整政策に対する評価

前項での議論を踏まえて、以下では IMF のアフリカでの構造調整が、現時点でアフリカ諸国に何をもたらし、どのような問題点をはらんでいるかを簡単に考察する。

スーダン、ザイールなどの例外を除き、IMF のコンディショナリティを受け入れることによって、多くのアフリカ諸国が国際収支・累積債務問題が破局にいたることを何とか防いでくれた。しかし、これは国際収支（経常収支）の改善によるものではない。すでにみたように経常収支はむしろ悪化しているのである。またそれは経常収支の赤字を補う民間資本の自生的な流入によるものでもない。表4に示すとおり、民間資本のアフリカへの流入は1980年代から90年代にかけて顕著に減少しており、公的資金の増加がこれを補う形となっている。経常収支の補填が可能であったのは、ひとえに公的な援助がアフリカ諸国のニーズに応じてきたからにほかならない。そしてその動員には IMF の「触媒」効果が大きな役割を果たしてきたことはまず認めてよいであろう。

しかし、経常収支の改善、民間資本の自生的な流入の増加のない現在の状況は、真の意味での対外的な持続性の達成には程遠いといわねばならない。

一方、前項でみたようにIMFの構造調整期間を通じて対象国の成長率はわずかながら上昇しており、「成長志向の構造調整」という理念は曲がりなりにも実現されているとあってよからう。しかし、経常収支の悪化、および投資・貯蓄ギャップの拡大を考慮するとき、この構造調整下の成長のメカニズムをより踏み込んで吟味する必要が生まれてくる。

すなわち、構造調整下のアフリカ諸国の成長は、相当程度投資の伸びによって牽引されているが、この投資を拡大するにあたって、2つの問題が生じている。ひとつは、アフリカ諸国は投資に用いられる資本財・中間財の生産能力が著しく弱いので、投資の伸びが輸入の伸びに直結していることである。消費についてもより小さい規模であるが、同じことがいえるであろう。いまひとつは、前にみたとおり、国内貯蓄が投資と並行して伸びていないため、投資・貯蓄ギャップが拡大していることである。

さらに輸入の伸びは、交易条件の悪化もあって、しばしば輸出の伸びを上回っており、貿易赤字ひいては経常赤字を増やすこととなっている。アフリカ諸国の場合、この経常赤字そしてその裏側にある投資・貯蓄ギャップ（および財政赤字）の大半を補填しているのは公的な外国援助にほかならないのである。言い換えれば、外国援助は経常赤字の補填→投資（+政府消費）の拡大→成長というメカニズムを通じてアフリカ諸国の成長を牽引しているわけである。しかし、容易にわかることであるが、このメカニズムは、外国援助の大半が贈与でないかぎり、次々と援助国に対する累積債務を増やすことになる。

この循環を断ち切って、しかも自律的な成長を続ける方法は机上の議論では明らかである。すなわち、輸出を増強するか、外国直接投資を増加させるか、あるいは国内貯蓄を上昇させるかである。それ以外に残された方法は、債務の減免を債権国・機関に要望することである。これは、ある意味でアフリカ諸国の生殺与奪の権を債権国・機関に委ねることにほかならない。実際、「成長志向の構造調整」下のアフリカ諸国はこのような対外依存の深みにまします陥りつつあるといえる。

アフリカ諸国を過度の援助依存から解放し、自律的な発展経路に乗せるためには、上で述べたとおり、輸出の拡大、直接投資の増大、貯蓄率の向上が重要である。そしてIMFも本来はこの方向を目指しているのもであって、現在の援助依存の成長戦略は、アフリカ諸国が自律的成長軌道に乗りえないなかでの止むをえざる選択でしかない。

いまひとつ重要なことは、現在の成長を担っている経済主体の問題である。アフリカ諸国の成長を牽引しているのが援助だとすれば、その国内での使い手はまず第1に政府・公共セクターである。つまり、アフリカにおける成長と構造調整の両立は、IMFの期待とは裏腹に民間部門主導ではなく、政府主導によって成立しているというのが冷厳な現実なのである⁶⁸。

さて、IMFの構造調整下のアフリカ諸国の状況がこのようなものであるとすれば、次に問われなければならないのは、なにゆえにIMFの一連の政策が、アフリカ諸国を、援助依存・政府主導の成長という現在のあり方から脱却させるのに成功していないのかということである。より敷衍するならば、なぜ為替の切下げは輸出の顕著な伸びに結びつかず、実質利率の引上げは貯蓄率の向上をもたらさず、為替・貿易の自由化などの一連の投資環境の改善措置は直接投資の流入増を惹起しないのか、などなどの疑問に答えられなければならない。すなわち、第2節の第1項で指摘したような、1980年代半ばに提起されたIMFの政策のアフリカ諸国の経済改善に対する有効性についての疑問と同様のことを、われわれは依然として問い続けているのである。しかし、1980年代とは異なり、構造調整政策が一部のアジア諸国やラテンアメリカ諸国において効果をもたらし、アフリカとの差が歴然と開き始めた現在の状況下では⁶⁹、この問いのもつ意味の重さはいっそう増している。

本章はこのような重大な問いによく答えるだけの紙幅を与えられていない。その詳しい検討は別の機会に譲ることとし、ここでは次の疑問を提起するにとどめたい。すなわち、アフリカにはIMF、そしてその基本理念である新古典派経済学の想定するような近代的市場経済が果たして存在するのか、ということである。新古典派の「市場こそが資源の最適配分を行う」と

いう命題が正しいとしても、アフリカにおいては、市場経済の機能を発揮させるために国家の規制介入を排除するだけではなく、未成熟な市場経済を発展させてゆくためにはどうすればよいかという観点が重要なのではないだろうか。

この観点からは、アフリカ諸国の国民経済の低い統合度、物的・制度的インフラストラクチャーの未発達、人々の経済行動を規定する文化・慣習的要因、経済主体（企業、個人）の不十分な能力、政府の民間部門との関わりなど、経済の構成要素の問題点を歴史的な視野のなかで捉え、市場経済・民間部門が発展してゆくための条件が考察されねばならないことになる。そのうえでこそ、輸出振興、貯蓄率の向上、投資促進のための具体的な障害があぶり出され、それに対処する政策方針も明らかになってくるものと考えられる。

これは、現在までIMFが推し進めてきた経済安定化、規制緩和、自由化など、民間部門の活動・発展を容易にするための「枠組み」づくりの重要性を否定することでは決してない。むしろ、構造調整政策は、発展段階や文化的背景の違いに拘泥せず、どのような経済にも共通する「枠組み」の適用をアフリカ諸国に迫ることによって、アフリカ諸国の抱える多くの重大な問題を俎上に乗せることに貢献した面がある。その問題とは、たとえば経済の自律的な成長を妨げている要因である、財政金融の乱脈な運営、政府や公社などの組織の脆弱性、不必要な規制介入による腐敗などの問題である。

しかし、現在のわれわれの問題関心にとって重要なことは、新古典派流の「枠組み」だけではアフリカ諸国の現在の低开発の問題に対処するには不十分ではないかということである。その「枠組み」を補完し、それぞれの国の実際の歴史的背景や物事の多様性への接近を尊重するアプローチが必要とされているように思われる⁴⁰。

第4節 最近の変化と今後の展望

1. 1980年代末以降のIMFとアフリカの関係

構造調整政策の内容にとどまらず、1980年代末から90年代にかけて、IMFとアフリカの関係はさらなる変化を遂げてきている。

第1に、IMFが影響力を及ぼしうる国々の拡大を指摘しなければならない。まず、冷戦構造の崩壊をはじめとするアフリカでの国際秩序の変動にともしない、多くの国がIMFに歩み寄ってきた。東側陣営に与したモザンビーク、エチオピアの構造調整の受入れ（図2参照）、アンゴラの加盟⁽⁴¹⁾はそれらの国の経済的困難が背景にあるのは当然だが、東西対立の終焉を抜きにして考えることはできない。また、ナミビア、エリトリアの加盟⁽⁴²⁾、および南アフリカ共和国（以下、南ア）に対する11年ぶりの信用供与は、1990年前後を境に劇的に変化したアフリカ域内の国際秩序の変動を如実に反映したものである。とくにアパルトヘイトの解体にともしない、南アへの制裁が解かれ、1993年に輸出変動補償融資制度の供与が合意されたことは⁽⁴³⁾、同国の経済規模、経済発展度、経済運営能力からいって、従来のアフリカ諸国とは大きく異なる国がIMFの支援対象になったという意味において画期的な出来事であった。南アへの輸出変動補償融資制度の供与金額は、1994年のアフリカ全体への供与額の半分以上を占めている。また、アパルトヘイトの解体は冷戦の終焉によって促されたといえるのであり、その意味で、南アのIMFの支援対象国としての復帰も、冷戦の終焉にともしなうIMFとアフリカの関係の変化の一環として考えることができるであろう。

さらに、1994年にはそれまで頑なにCFAフランの切下げに抵抗してきたフランスおよびフラン圏アフリカ諸国が、1対50から1対100への対フランス・フラン切下げを行った。これに対してIMFは6カ国に対して、スタンバイ取極を適用し、機敏にフォローアップを行っている（図1参照）。

CFA フランの切下げは為替政策を経済調整の重要な手段とする IMF の路線に沿ったものであることはいうまでもない。こうして1990年代にはいり、アフリカにおける IMF の影響範囲は確実に広がってきている。

その一方で政治経済の混乱によって IMF の支援対象から脱落する国々も出てきた。ソマリア、リベリアは IMF への延滞金が累積して返済不能に陥っており、スーダン、ザイールなどは IMF での投票権差止め措置を受けるにいたっている⁴⁴。これは、国際収支支援の最後の頼みの綱である IMF の支援さえも受けられない国が出てきたということで、国際的な資金の流れのなかでのアフリカの周縁化を象徴することともいえよう。

第2に、上述のようなアフリカでの対象国の拡大にもかかわらず、1990年代にはいって IMF のアフリカへの信用供与の相対的比率は大きく低下している。表1によれば、それまで20%前後で推移していたアフリカ向けの比率は、1991年から93年にかけて低迷している。1994年には20%台に回復しているが、これは上で触れた南アへの大規模な融資のためであり、従来のアフリカ諸国への供与は10%弱にとどまっているのである。これは、ESAF の供与の一巡により、アフリカ諸国向けの新規の信用供与が財源的に難しくなったことと、多くの資金が、新たに出現した体制移行国向けにシフトしたことによるものと考えられる。ここにもアフリカの周縁化の一端をみることができるかもしれない。旧東側陣営の崩壊以来、IMF は矢継ぎ早にこれらの体制移行国にスタンバイ取極などの支援を開始し、1993年にはとくに体制移行ファシリティ (Systemic Transformation Facility : STF) を創設して、信用供与を拡大した。

欧米先進国は政治的・戦略的利害から、とくに旧ソ連・東欧への支援を最優先で拡大させたいとの思惑が強く、これが資金のシフトを警戒する途上国の強い反発を招く結果となっている。1994年年次総会では、81年以来の懸案である特別引出し権 (SDR) の再配分に関して、SDR を大幅に増額し、増大する従来の途上国・体制移行国の双方の資金ニーズに一挙に応えようとの IMF 当局の提案が、先進国側の反対で葬られた。一方、先進国側の G7、と

くに英米は増額の規模を縮小するとともに再配分を旧ソ連・東欧に優先的に
行おうと図ったが、途上国の激しい反対にあつて頓挫する事態となつた⁴⁵⁾。
今後も体制移行国への支援をめぐつて、先進国と途上国のせめぎ合いは続い
てゆくものと考えられる。その動向は援助依存度の高いアフリカに大きな影
響を与えるであろう。

第3に、1993年にESAFの事業期間が満了するのにもない、第2次
ESAFが創設され、94年から事業が開始されたことを指摘せねばならない。
第2次ESAFは新たに拠出および融資を求めて基金をさらに2倍近くまで
拡大したもので、ESAFと同様のスキームで低所得国の構造調整支援に用い
られることになる。第2次ESAFの信用供与期間は1999年までであり、今
世紀末までIMFがアフリカ低所得国の構造調整に関わり続けるのは確実と
なつた。上記のような資金還流に関わる懸念材料があるなかでは明るい材料
といえるであろう。

2. 今後の展望

社会主義指令経済システムの崩壊により、IMFが基本哲学とする新自由
主義的な市場経済原理重視の立場はますます地歩を固めつつあるかのように
思われる。IMFの政策は、構造調整を通じて、アフリカ大陸においてもか
つて主流であつた国家の大幅な規制介入による経済開発戦略に大きな変更を
迫りつつある。しかし、IMFの政策が市場経済の円滑な機能の前提条件を
備えていない低所得国の経済安定化・経済開発にとって未だ決定的な処方箋
たりえていないことも、これまでみてきたとおりである。それに対しては、
経済開発の過程をより動的に捉え、民間主導の開発を進めながらも、必要
に応じた国家の適切な規制介入を是認する「アジア型」の開発モデルが対置
されることになる。社会主義の崩壊後、同じ自由主義の枠内からの「アジア
型」開発モデルによる新たな挑戦は、アジアの成長が目覚ましいこともあり、
相対的に重要な意味をもつてくることにならう。日本を中心に、「アジアの

経験」のアフリカへの移転が語られはじめていることにその兆しをみる事ができる⁴⁶⁾。このことは、アフリカへの支援において、「枠組み」アプローチと「構成要素」アプローチをどのように適用してゆくかという問題と絡んで、今後重要な問題となってゆくであろう。

上述のように第2次 ESAF の創設によって、今世紀末まで IMF がアフリカ諸国への国際収支支援に関わってゆくためのレールは敷かれた。これにより IMF の支援はさらに長期化・常態化してゆくことになる。そのなかで、従来どおりの「成長志向の構造調整」を継続してゆくためには、これまで同様、他の援助国・機関の支援を、その触媒機能を通じて動員していかざるをえない。

しかし、一方で先進援助国の資金事情の逼迫、旧ソ連・東欧支援への傾斜により、アフリカへの資金の流れが先細りの傾向にあること（表4参照）、他方でフラン圏諸国や南アなどに支援対象が拡大してきたことは、IMF の触媒機能が今後、効果的に作用するのか大いに不安を抱かせるものである。かといって、アフリカ諸国が援助依存を減らし、自律的な発展軌道に乗るための前途は甚だ遑速といわざるをえない。今後ますます IMF の対アフリカ支援は厳しい状況におかれるものと考えられる。

[注] _____

- (1) 国際通貨基金協定第1条参照。
- (2) 豊田利久「マクロ開発政策論としての IMF モデル」(『国際協力論集』〈神戸大学大学院国際協力研究科〉第1巻第2号、1993年12月) 88ページ、および大野健一・大野泉『IMF と世界銀行—内側からみた開発金融機関—』日本評論社、1993年、6～7ページ。
- (3) 大隈宏「コンディショナリティの論理と動態—IMF・世界銀行と開発途上国—」(山影進編『相互依存時代の国際摩擦』東京大学出版会、1988年) 198～200ページ。
- (4) International Monetary Fund, *Annual Report* (以下、AR と略記), Washington, D. C., various issues.
- (5) IMF の用語では、国際収支の構造的要因とはすなわち為替政策、需要管

- 理政策でも是正しえない供給サイドの要因を意味している。たとえば *AR* 1986, p. 45。また奥田宏司『途上国債務危機とIMF, 世界銀行—80年代のブレトンウッズ機関とドル体制—』同文館, 1989年, 59~60ページ参照。
- (6) 大隈「コンディショナリティの論理と動態…」199ページ。
- (7) 大隈宏「IMF コンディショナリティの歴史的展開」(『成城法学』第27号, 1988年3月) 177, 184ページ参照。
- (8) IMFの一般融資制度は無条件・無利子(ただし手数料を徴収)で引出しを行えるリザーブ・トランシュ, およびIMFと対象国が政策条件(コンディショナリティ)に合意することによって初めて供与され, 利子支払いを義務づけられるクレジット・トランシュの2つに分けられる。クレジット・トランシュはクォータの100%に相当する資金の引出しであり, 通常, スタンドバイ取極により供与される。これを起源として, IMFの信用供与にはコンディショナリティが付与されることが通常となった。これらとは別に加盟国に無条件の引出しを認める特別引出し権(special drawing rights: SDR)が存在する。大隈宏「コンディショナリティの論理と動態…」196~197ページ, また同「IMF コンディショナリティの歴史的展開」178~185ページ参照。
- (9) たとえば大野・大野『IMFと世界銀行…』9~10ページ参照。
- (10) IMFが, その意思決定権を基本的に先進国側に握られ, 一定程度援助国・債権者団の代理機関として機能し, かつ実質的に途上国側の国内政策を左右する力を有する存在であることは, 途上国側やラディカリズムないし従属論の論者からIMFは国際的支配構造維持のための道具であるとの指弾を受けることとなる。その代表的なものとして, C. Payer, *The Debt Trap: The IMF and the Third World*, New York: Monthly Review Press, 1971がある。さらにアフリカの文脈で同様の立場から論考したものとして, F. O. Anunobi, *The Implications of Conditionality: The International Monetary Fund and Africa*, Lanham: University Press of America, 1992がある。
- (11) たとえば *AR* 1994, p. 122参照。
- (12) 1980年前後に対アフリカ融資は, 額, 構成比ともに急増している。1975~79年の5年間で80~84年の5年間でIMFの信用供与(SDRの割当も含む)のアフリカ向けの合計は, 前者が約27億SDRであったのに対し, 後者は約86億SDRに増えている。また全体に占めるアフリカの比率を比較すると, 前者の11.6%から後者の19.4%に拡大している(*AR* 1981, p. 80および*AR* 1985, p. 65)。
- (13) 大隈宏「世銀・IMFの対アフリカ援助の構図」(『アフリカレポート』第8号, 1989年3月) 4ページ。なお, L. de Azcarate, "The World Bank in Adjustment and Economic Growth in Africa," in G. K. Helleiner ed., *Africa*

and the International Monetary Fund, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1986, p. 217も参照。

- (14) 注(5)参照。
- (15) 注(5)参照。
- (16) 大野・大野『IMFと世界銀行…』8ページ参照。
- (17) de Azcarate, "The World Bank in..." pp. 209, 212.
- (18) タンザニアとIMFの長期にわたる軋轢に関する文献は数多いが、ここでは次のものをあげておく。W. Bierman and J. H. Wagao, "The IMF and Economic Policy in Tanzania: 1980-84," *Journal of African Studies*, Vol. 14, No. 3, Fall 1987, および J. K. Nyerere, "No to IMF Meddling," *Development Dialogue*, No. 2, 1980.
- (19) この時期に出された構造調整の社会的コストに対する批判として代表的なものは、国連児童基金 (United Nations Children's Fund : UNICEF) によるスタディである (G. A. Cornia, R. Jolly and F. Stewart, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford: Oxford University Press, 1987)。
- (20) Helleiner, *Africa and...*, p. 9 参照。
- (21) 通常スタンバイ取極によって供与される一般融資制度の返済猶予期間は3.5年、償還はその後1.5年である (AR 1994, p. 118)。
- (22) 奥田『途上国債務危機と…』240~241ページ。
- (23) SAFは各国のクォータの63.5%までが供与額の上限であるのに対して、ESAFは通常250%、特別な場合には350%までが供与可能である (AR 1988, p. 50.)
- (24) AR 1986, p. 94および AR 1988, p. 131.
- (25) AR 1988, p. 48.
- (26) AR 1986, p. 93および AR 1988, p. 50.
- (27) ちなみに1994年現在 SAF 供与対象国36カ国のうち28カ国, ESAF 供与対象国32カ国のうち22カ国がサブサハラ・アフリカ諸国である (AR 1994, pp. 164-165.)。なお, AR 1988, p. 47も参照。
- (28) The Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Profile: Zambia 1994-95*, London, pp. 13, 36.
- (29) AR 1988, p. 48.
- (30) AR 1994, pp. 120-122.
- (31) この点での構造調整政策の変化を示すものとしては、たとえば AR 1988, p. 130 / J. Boorman, "A View from the IMF," in I.G. Patel ed., *Policies for African Development: from the 1980s to the 1990s*, Washington, D.C.: International

Monetary Fund, 1992, pp. 60-62, および S. Schadler et al., *Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experience under the Enhanced Structural Adjustment Facility*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1993, pp. 39-41などを参照。

- (32) Boorman, "A View from the IMF," pp. 60-61.
- (33) Schadler et al., *Economic Adjustment in...*, pp. 10-14.
- (34) *Ibid.*, pp. 2, 23-25.
- (35) *Ibid.*, pp. 14-19.
- (36) *Ibid.*, pp. 13-14, 19-20.
- (37) *AR 1994*, pp. 116-117および Schadler et al., *Economic Adjustment in...*, pp. 39-41, 34-36.
- (38) 坂元浩一「ケニアの構造調整計画の実績」(『常葉学園浜松大学研究論集』第7巻第1号, 1994年11月) 5ページはケニアについて同様の結論を下している。
- (39) たとえば1985年から92年までの1人当たりGNPの年平均成長率は、東アジア太平洋地域が6.5%, ラテンアメリカ・カリブ海地域が5.6%なのに対して、アフリカ地域はマイナス1.8%と逆に落ち込んでいるのである(The World Bank, *World Tables 1994*, Baltimore: The Johns Hopkins University Pressによる)。
- (40) 「枠組み」アプローチと「構成要素」(中身)アプローチ, また後者の日本の援助政策との関連については柳原透「政策支援借款と日本の政策」(山澤逸平・平田章編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』アジア経済研究所, 1992年)を参照。
- (41) アンゴラは1989年に加盟が承認された(*AR 1989*, p. 47)。
- (42) ナミビアは1990年に加盟が承認された(*AR 1991*, p. 72)。またエリトリアは1994年に加盟が承認された(*AR 1994*, p. 131)。
- (43) *AR 1994*, p. 116参照。
- (44) *Ibid.*, pp. 143, 210および EIU, *Country Profile: Zaire 1994-95*, London, p. 14.
- (45) 『読売新聞』1994年10月5日／『産経新聞』1994年10月7日ほか。
- (46) 1993年10月, 日本で開催された「アフリカ開発会議」で採択された「アフリカの開発に関する東京宣言」では、「アジアの経験」の重要性が謳われた(『国際協力特別情報』第416号, 1993年11月, 11ページ)。