

補 章

世界銀行の対アフリカ構造調整政策の展開

はじめに

本章では世界銀行による対アフリカ構造調整政策の動向を概観する。

1980年のサハラ以南アフリカへの本格的導入以来、構造調整政策は常に激しい批判にさらされてきた。たとえば、政策改革枠組みの策定とその履行を融資承認に当たっての条件＝コンディショナリティーとする融資形態が、国家主権に照らして妥当なものであるのか。あるいは融資形態として問題はないとしても、そこで要求される具体的な政策転換はアフリカ諸国の実状にあったものか。政策転換の成果が十分に認められるとしても、その受益者はだれか。そして、調整に伴い既存の権力構造や社会構造が動揺することが予想されるが、各国がこの面で大きな犠牲を払わねばならないのではないか、などの批判である。

このような批判に対して世銀は、1981年の『バーク報告書』⁽¹⁾を皮切りにサハラ以南アフリカをとくに対象とする報告書を相次いで発表し、調整政策の妥当性と有効性を主張し続けてきた。それらの報告書をみるかぎり、調整実施にあたっての方針は、時代の要請を受けて表現に若干の変化がみられるとはいえ、基本的には一貫している。それは、危機を脱し加速された成長と持続的発展を実現するためには、サハラ以南アフリカには調整が必要であり、

かつ、有効であるということである。優先的に政策転換が必要だとされる分野（マクロ経済、貿易、公的部門、農業など）にも変化はない。アフリカ経済危機の重要な要因は政策の誤りであるという認識がもたれ、各分野における国家介入の減少、すなわち規制緩和と自由化による効率性の追求へと政策転換は方向づけられた。さらに調整融資の承認にあたってのクライテリアとして「政治的民主化」という点も重視され、アフリカ諸国の政治構造・政治制度における転換もコンディショナリティーに盛り込まれることとなった。

本章では、世銀の構造調整政策における方針を中心に、以上に要約した政策の展開を略史的に跡づけ、整理することとしたい。まず、第1節では、構造調整政策開始以前の世銀の対途上国融資活動の状況と方針を概観する。第2節以降では構造調整導入以後の世銀の基本的方針を表明しているものとして、主に3つの報告書を取りあげ、検討する。さらにサハラ以南アフリカにおける構造調整の実施状況も示す。

第1節 構造調整導入以前

世界銀行は、第2次世界大戦終結以来専心してきた欧州復興が一定の成果を収めた1950年代より、発展途上国の開発支援へのコミットメントを徐々に深めていく。1950年代から60年代にかけての時期に、対途上国融資の際の世界銀行の基本的方針は開発における資本形成であった。具体的にはこの時期の融資は、電力部門や運輸部門などのインフラストラクチャー整備を目的とする大型プロジェクトの形で行われた。

しかし、途上国経済が期待されたような成長をみせなかったことから、1970年代に入ると従来の開発政策を見直そうという機運が高まってくる。開発の真の目的は単なる経済成長ではなく、貧困の撲滅と生活水準の向上という民生の全般的改善にあるという認識がもたれるようになり、新たな重点事項として、公平な所得分配の実現や、従来の工業化中心の開発戦略のなかで

軽視されてきた農業部門の振興（「農業人口＝貧困層であり、農業部門振興は貧困解消につながる」との認識が背景にある）、さらには教育、保健衛生、都市計画、人口問題などのいわゆる「基本的人間要請」（Basic Human Needs、一般にBHNと略称される）などが掲げられた。

この新たな方針の下では、貧困は開発・成長の障害と位置づけられた。貧困の解消は良質の労働力の確保と生産性の向上につながる、という認識である。この時期から開発政策策定にあたっては、成長そのものを直接目指すよりも、開発・成長の阻害要因の除去が重視されるようになった。その結果、開発支援の方法として、政策助言・技術協力・制度改革などを通じた一般政策指導が行われるようになり、あわせて融資にあたっては関連諸政策の実績評価が行われるようになっていった。後の構造調整政策は、この手法をより強力に推進し、融資をうける国の政府の活動への世銀の介入の度合いを強めたものである。コンディショナリティーというものは、この時期に登場した政策指導という手法を基盤としているものである。

この時期の融資活動はどのようなものであっただろうか。表1は、1966年度から79年度までの時期の世銀の融資額の推移を融資対象地域別にまとめたものである⁽²⁾。同表によれば、この時期の世銀の対アフリカ融資は、同時期の世銀の融資総額の12～17%で件数では28～31%を占めており、ほぼ一貫した推移であったことがうかがえる。また、BHN部門についていえば、年度によって融資規模に大きなばらつきがあるものの、1976年度以降BHN部門に投じられた融資が融資総額に占める比率は、66年度から75年度にかけての時期の平均値と比較すれば、確実に大きくなっていることがいずれの地域についても確認できる。産業インフラ中心の融資から民生の改善を目的とする融資へという方針の変化が、融資実績にはっきりと現れている。なお、対アフリカ融資は、世銀全体の他の地域への融資パターンとほぼ一致しており、アフリカ特有の融資パターンはとくになかったといえる。

では、もうひとつの有力な多国間融資主体であったIMFの当時の融資活動はいかなるものであったか。1980年代半ば以降、世銀とIMFは調整支援

表1 1966-79年度の世銀の対途上国融資活動

【融資額】	1966-70年度 ¹⁾	1971-75年度 ¹⁾	1976年度	1977年度	1978年度	1979年度
東アフリカ	120.6	9	440.6	7	560.3	7
西アフリカ	85.6	6	450.1	7	509.3	6
東アジア・太平洋	249.3	18	1,458.5	22	1,726.2	21
南アジア	298.7	21	1,349.2	20	1,648.9	20
欧州・中東・北アフリカ	209.2	15	1,485.6	22	1,855.9	22
ラテンアメリカ・カリブ海	438.8	31	1,448.4	22	2,110.1	25
合計	1,402.2	100	6,632.4	100	8,410.7	100
(左: 融資額, 単位: 100万ドル)						
(右: 融資合計額に対する比率, %)						
【オペレーション件数】	1966-75年度 ¹⁾	1971-75年度 ¹⁾	1976年度	1977年度	1978年度	1979年度
東アフリカ	13	16	31	14	35	15
西アフリカ	10	13	34	16	35	15
東アジア・太平洋	13	16	35	16	37	16
南アジア	11	14	27	13	36	15
欧州・中東・北アフリカ	12	15	45	21	44	19
ラテンアメリカ・カリブ海	21	30	42	20	49	21
合計	80	100	214	100	236	100
(左: オペレーション件数, 単位: 件)						
(右: 合計件数に対する比率, %)						
【BHN 部門融資比率 ²⁾ 】	1966	1971	1976	1977	1978	1979
(年度)	-1970	-1975				
東アフリカ	24.6	42.8	37.6	48.9	49.3	47.4
東アフリカ	23.7	36.2	48.6	51.6	46.3	38.9
西アフリカ	26.1	52.2	26.8	45.1	52.7	57.4
東アジア・太平洋	27.1	34.4	40.1	45.2	50.2	50.4
南アジア	18.8	28.5	31.4	41.6	54.9	43.9
欧州・中東・北アフリカ	23.7	31.7	42.3	43.7	48.0	41.3
ラテンアメリカ・カリブ海	19.4	34.8	23.3	33.4	40.9	27.7
全体	22.1	34.1	34.8	41.6	48.2	41.5
(%)						

(出所) IBRD / World Bank. *World Annual Report 1979*, pp. 31-72. "The year's activities by Region" の各表より作成。

(注) 1) 各年度平均。

2) 各地域への融資総額に対する「BHN 部門」への融資額の比率。BHN 部門への融資額としては、「農業・農村開発」「教育」「上下水道」目的での融資額をとって算出した。

における協調を深めていき、双方の活動や融資形態に接近がみられるようになる（「IMFの世銀化」、「世銀のIMF化」とも称される）のであるが、当時は世銀とIMFの活動の間には明確な違いがあった。それは具体的には、融資期間（世銀のプロジェクトサイクルは平均11年を要するが、IMFは1年あるいは3年という短いサイクルで行われる）、融資の条件（世銀融資の場合は、プロジェクト関連のミクロ経済政策の履行であるが、IMFの場合にはマクロ経済政策の修正・履行である）などにみられる。

両機関が提供する融資総額に占めるサハラ以南アフリカのシェアは、世銀融資においては先述のとおり1966～79年度の時期に一貫して10数%台にあったのに対して、IMF融資においては1970年代末まで一貫して3%前後であった⁽³⁾。開発・経済成長のための途上国援助を機関としての活動のひとつの柱としていた世銀と違い、IMFの場合は機関としての主たる目標は国際金融・通貨制度の維持にある。この観点からして経済規模の小さいサハラ以南アフリカ諸国は、融資対象国としては周辺的な存在であった。IMFの対アフリカ融資額が増大していくのは、世銀との協調による調整支援を本格的に開始する1980年代半ば以降のことになる。

第2節 構造調整の導入と実施

1. 構造調整の導入——『1980年度世銀年次報告』

アフリカ経済の成長が遅々として進んでいないとの認識に加え、1970年代半ば以降の世界経済の全般的後退が途上国経済に及ぼすであろう悪影響を憂慮した世銀は、成長と発展の推進力を維持しつつ、財政赤字と国際収支赤字の両面に顕著に表れているアフリカ経済の危機を克服するという2つの目標を同時に実現する手段として、構造調整という方法を導入した。

「発展途上国が対応を迫られている変革の多くは永続的かつ長期的な性格

をもったものである。したがって、予想される赤字をこれらの国々が切り抜けるための資金提供は、各国経済における構造的な調整において他にはないであろう⁽⁴⁾と、1980年度の世銀年次報告は、構造調整の主旨を謳った。調整の具体的な内容としては、(1)エネルギー価格高騰に対応した生産調整、(2)労働集約部門への投資の増大による雇用状況の早急な改善、(3)輸出の多角化による少数一次産品依存経済からの脱却、(4)国内産業への過度の保護を削減し、国際競争力の向上と国内市場への投資拡大を図ること、(5)新規公共投資計画と既存施設の管理運営との関係をバランスのとれたものとする、(6)価格政策・財政政策の再検討による国内資源の効率的動員、(7)生産と市場システムの効率性改善を目指す制度的変革、などがあげられている⁽⁵⁾。ただし、構造調整プログラムは個々の国のニーズに沿った柔軟なものとなることと断られている。

加えて、従来の世銀のプログラムを短期的な困難への対応にのみ専念してきたものと評価し、これに対し構造調整融資は「長期的な構造問題の解決を目指すものであり、世銀のこれまでの融資活動に特徴的にみられた危機対応型の融資よりも、継続的な効果を上げうる」⁽⁶⁾との期待を表明している。さらに、構造調整融資の成功は世銀以外の源泉からの援助増大の呼び水になりうること（いわゆる「触媒効果」）、この方法での世銀の援助は今後増大するであろうことが述べられている。

2. 調整政策の基本的方針の提示——『バーク報告書』

翌1981年に世銀は一般に『バーク報告書』と呼び習わされている『サハラ以南アフリカにおける発展の加速化』と題する報告書を発表し、構造調整政策の理論的正当化を図った。『バーク報告書』はまず、過去20年間のアフリカ経済を「全般的な停滞」と評価する。それなりの前進はいくつかの国でみられたものの、アフリカ経済の根幹をなす農業部門（外貨獲得、食糧供給、雇用のいずれの面でもアフリカ経済の根幹である）の停滞、財政と国際収支の危機

といった現象がみられ、さらに急激な人口増加とそれに伴う社会的サービスの基盤整備の遅れも加わって民生に大きな打撃を与えられているとする。さらに、世界経済の今後の展望からみてアフリカ経済の発展についても見通しは暗いと判断している。

このような現状認識をふまえ同報告書は、危機の原因として、(1)内的要因（開発度の低い人的資源、植民地化と脱植民地化に由来する経済的混乱、気候・地理的条件、急激な人口増加など）、(2)外的要因（先進国でのスタグフレーション、石油危機以来のエネルギー価格の高騰、一次産品貿易の成長の鈍化、不利な貿易条件など）、(3)不適切な国内政策（とくに貿易・為替政策、開発のための資源動員にあつての行政能力の欠如、価格・課税・為替各政策における農業の不適切な扱い、など）の3点を指摘する。そして、経済成長の実現のためには独立以来保持されてきた優先順位の再編が必要であると提言する。アフリカ各国政府が従来重視してきたのは政治統合、インフラ整備、人的資源開発であり、生産に対する考慮は十分になされてこなかったと同報告書は評価する。そして、これらの諸目標の実現のためにはまず経済成長が最優先であるという生産面重視の考えを提示し、その実現のために3つの重点項目をあげる。すなわち、(1)より適正な貿易・為替政策、(2)公共部門における資源の効率的利用、(3)農業政策の改善、である。1980年度年次報告と比較すると、重点項目がさらにしほりこまれている。

『バーク報告書』の第1の特徴は、経済中心の調整を構想している点にある。たとえば「現在重要なのは、生産にもっと高い優先順位を与えることである。もちろんそのほかの目標を無視するわけではない。しかし、早急な経済成長がなければ、そのほかの目標は実現されないだろうし、過去に達成された成果を持続させることもできないであろう」⁽⁷⁾という表現にはこの立場が端的に表明されている。1970年代のBHN部門を重視した開発戦略が、民生の全般的な改善と並行した経済発展を目指していたのに対して、構造調整は「まず経済成長優先」という方針で開始されたわけである。

第2の特徴は、それ以後の構造調整政策において常に最優先のターゲット

であり続ける政策領域（マクロ経済政策、公共部門、農業政策など）が明確に示されていることである。そして第3の重要な点は、アフリカ経済危機の要因として「不適切な国内政策」を指摘している点である。これは、融資承認の前提条件として、政策条件の設定と履行をアフリカ側に対して要求することを正当化する理論的背景になったといえるからである。

この第3の点は2つの重要な意味をもった。ひとつには、1970年代から始められるようになった政策指導という手法がより国家主権に踏み込む形で強力に推進されるようになったことである。構造調整融資承認にあたっては、政策改革目標の策定と履行が「条件＝コンディショナリティー」として要求され、その内容を示した政策大綱（PFP: Policy Framework Paper）が取り交わされる。改革履行状況はモニターされ、その状況の如何がその後の融資承認を大きく左右することとなる。

2つめの重要な点は、このコンディショナリティーの存在が、その後構造調整の是非をめぐる激しい議論を巻き起こしていくひとつの契機となったことである。アフリカ側は、たとえば、アフリカ経済の危機的状況に対してアフリカ自身が初めて明確な行動指針を示した1981年の『ラゴス行動計画』によれば⁸⁾、アフリカ経済危機の原因として指摘されているのは「風土病、植民地主義・人種差別・アパルトヘイト、新植民地主義」のみである。これは、『バーグ報告書』が指摘した危機の原因のうち(1)と(2)のみであり、政府の国家運営に誤りがあったとの認識は、アフリカ側は示していない。主たる援助供与主体と被援助側からはほぼ時を同じくして表明された見解の食い違いは、構造調整政策がその後巻き起こした論争を予感させるものであった。政策改革の履行を条件とする融資形態は内政干渉ではないかという、構造調整融資という方法そのものの是非をめぐる問題に始まり、個々の調整プログラムが果たして有効なものかという個別政策の内容をめぐる論争に至るまで、それらはある意味では構造調整導入という発端に当たっての意見の食い違いの当然の帰結のようにも思える。この問題は端的には、援助供与側とアフリカ側との間のコンセンサスの欠如に由来するといえよう。構造調整が世銀の望む

効果をあげ、アフリカ諸国にとっても実り多いものとなるためには、コンセンサス形成という困難な課題が当初から存在したのである。

第3節 構造調整の実施

1. 構造調整の実施状況

しかし、構造調整融資はその後着実に拡大した。1980年度の導入以来94年度に至るまで世界銀行より調整融資を受けた国は、36カ国にのぼる。具体的な融資額および融資目的については表2に示す。調整融資活動はとくに1986年度以降、より強力に推進されていったことが同表からうかがえる。この背景としては、調整支援におけるIMFと世銀の協調体制が確立したことが指摘できる。なお、IMFからのみ調整融資を受けている国が、同表に掲載した36カ国以外に3カ国（レソト、リベリア、スーダン）ある⁽⁹⁾。

世銀は、調整活動へのコミットメントを深めるにしたがって、より潤沢な資金提供を可能とするための諸措置を相次いで策定していく。経済全体の包括的調整を目的とする融資枠である構造調整融資（SAL: Structural Adjustment Loan）のみならず、1983年には、包括的な政策パッケージよりも個別セクターを対象とした融資の方が有効である場合があるとの判断から部門調整融資（SECAL: Sector Adjustment Loan）を創設した。さらに1985年に「サハラ以南アフリカ特別ファシリティ」(Special facility for sub-saharan Africa)を創設し、87年には「サブサハラ特別プログラム」(SPA: Special Programme of Assistance for low-income, debt-distressed sub-saharan countries)も設ける。1990年には後者を更新したSPA2を導入し、対アフリカ融資枠拡大に努めた。また、これは調整実施過程で問題として認識されてきたことであるが、調整が貧困層に与えるマイナスの影響を考慮し、調整の社会的側面に取り組むものとして、1987年より「調整の社会的側面プログラム」(SDA: Social Dimen-

表2 世界銀行の対サハラ以南アフリカ調整融資承認状況 (1980～94年度)

[illegible]

ナイジェリア		SE 452.0 ⁽²⁵⁾	SE 500.0 ⁽²⁶⁾	教120.0 ⁽²⁷⁾			
ルワンダ	85 SA 5.0 ⁽²⁸⁾	構7.0		構 II 9.8+	構90.0+		
リジンベ	81構60.0	構 II 64.0+	構 III 85.0+	→補5.5	→補7.1→	→補4.7	→補25.0 ⁽³⁷⁾
セネガル			→補5.5	→補4.4	→補4.4	→補3.7	→補50.0
シエラレオネ			→補5.5	→補4.4	→補4.4	→補0.3	→補0.19
ソマリア			→補5.5	→補4.4	→補4.4	→補0.3	→補11.3
タンザニア	農62.6+	復96.2+	→補56.0+	農 II 70.0+	農 II 70.0+	→補11.3	→補11.3
トーゴ	83構40.0	85構 II 27.8	→補56.0+	→補10.3	→補16.1→	→補11.3	→補11.3
ウガンダ	80再72.5+ ⁽³³⁾ 84再 III 50.0 ⁽³⁴⁾	82再 II 70.0 ⁽³⁴⁾	→補12.5	農200.0+	構 IV 55.0	→補11.3	→補11.3
ザイール	→補10.0	復89.0+	→補1.7→	→補1.5	農100.0	→補1.4	→補80.0
ザンビア	→補11.0 ⁽³⁵⁾	教11.0 ⁽³⁵⁾	→補25.0→	→補12.8	復 II 125.0	→補1.6	→補1.1
ジンバブウェ	→補149.3+	構149.3+	→補14.0	→補14.0	後210.0+	→補10.0	→補10.0 ⁽³⁷⁾
	復50.0	→補14.0	→補14.0	→補14.0	→補27.2	→補16.8	→補10.0
					→補175.0+	→補125.0	→補10.0

【凡例】

例：調整融資の目的。融資額 (IBRD, IDA, Special Facility for sub-saharan Africa からの供与分。単位：100万ドル)。協調融資の有無を略号で示した。たとえば、「構149.3+」ならば、「構造調整融資 (「構」) が1億4930万ドル (149.3) 承認され、さらに協調融資 (cofinancing) あるいは特別協調融資 (SIF : Special Joint Finance) が予定されていた (+) ことを意味している。

【略号】

SAL 部門	SECAL 部門
構：構造調整	農：農業部門調整
復：[経済]復興 ([Economic] Recovery) プログラム	水：上下水道部門調整
再：[経済]再建 ([Economic] Reconstruction) プログラム	保：人口・保健部門調整
リ：リハビリテーション・プログラム/プロジェクト	エネ：エネルギー部門調整
SA：上記以外で SAL 枠からの融資と判断されるもの	貿：貿易部門調整
	公：公共企業部門調整・公共部門調整
	SE：これら以外で SECAL 枠からの融資と判断されるもの

補：補完融資 (何に対する補完か「→」で示した)

＋：協調融資 (cofinancing) あるいは特別協調融資 (Special Joint Finance) を伴う。
なお、世界銀行の会計年度は、前年7月1日より当年6月30日である。

(出所) *World Bank Annual Report* 各年度版 (1979～94年度) および, G. A. Cornia et al., ed., *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development* (a UNICEF study, UNICEF, New York: St. Martin's Press, 1992), p. 12, Table 1-2 "Stabilisation and structural adjustment programmes in sub-Saharan Africa, 1980-9." を参考に筆者作成。

(注) 1) G. A. Cornia et al., ed., *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development* (a UNICEF study, UNICEF, ST. Martin's Press, 1992), p. 12, Table 1-2 "Stabilisation and structural adjustment programmes in sub-Saharan Africa, 1980-9." (以下 UNICEF 1992 と略す) によれば、ベニンは1980-9年の間に SECAL からの融資を1件受けているが、同時期には「部門調整」と明記された融資案件は存在しない。本案件は世銀年次報告では「公営企業リハビリ・プロジェクト」として示されているが、「承認プロジェクト、要約」の内容から SECAL 枠から供与された調整オペレーションであると筆者が判断した。

2) 同案件は世銀年次報告では「農業サービスセクタープロジェクト」という名目であるが、SECAL 枠からの融資である (cf. *World Bank Annual Report* 1989 p. 39, Table 3-1)。

3) 本案件の目的は CFA フラン切下げの支援である。

4) *World Bank Annual Report* 1994 によれば、本案件は、カメルーン政府の改訂された安定化、調整プログラムを支援する目的で供与される。これにあわせて、1989年に承認された IBRD からの1億5000万ドル規模の構造調整融資の第3トランシュは取り消された。

5) より正確には「綿部門調整」という名目である。

6) 本案件の正式名目は「農業リハビリプログラム」であり、「内戦による破壊と早退による衰退の後の農業部門を復旧し、開発を加速」(1987年度世銀年次報告日本語版, 128ページ) することを目的としている。UNICEF 1992 によれば、チャドは1980-9年の間に SECAL 枠から3件の融資を承認されているが、SECAL 枠からの供与であることが年次報告に明示されているのは1989年度の2件のみである。本案件を SECAL 枠からの融資と判断した理由は、「早稲復興」という名目で構造調整融資が供与される例が他にもあることを考慮したためである (マラウイへの1992年度の SAL は「企業家開発・早稲復興」を目的としている)。

7) 正式名目は「金融リハビリプログラム」であるが、SECAL 枠からの融資である (cf. *World Bank Annual Report* 1989, p. 39, Table 3-1)。

8) 本案件の正式名目は「マクロ経済改革・キャパシティ構築」であるが、SECAL 枠からの融資である (cf. *World Bank Annual Report* 1991, p. 15)。

9) 正式名目は小企業を対象とする「工業政策改革」である。UNICEF 1992 によれば、1980-9年の間にコートジボワールは SECAL 枠から3件の融資を承認されている。SECAL であることが年次報告書に明記されているのは、1990年度の「農業部門調整」と「エネルギー部門調整」だけであるので、世銀年報1989-93年以外の時期については、承認内容から本案件を SECAL からの融資と判断した。

10) 正式名目は「給水・衛生部門調整プログラム」である。

11) 正式名目は「人的資源開発プログラム」であるが、SECAL からの融資である (cf. *World Bank Annual Report* 1992, p. 20)。

12) 正式名目は「競争力・レギュレーション改革調整プログラム」であるが、SECAL からの融資である (cf. *World Bank Annual Report* 1992, p. 20)。

13) 1992年度にそれぞれ承認された融資額のうち、IBRD が自らの担当分を取り消したため、これを補完する目的で改めて IDA より承認された。

14) 正式名目は「再建輸入貸付」(Rehabilitation Import Credit) である。承認内容の要約によれば、政府の経済リハビリプログラムの一環として実施されるものである。これを SECAL 枠からの融資であると判断したのは UNICEF 1992 に基づく。同書によれば、1980-9年に赤道ギニアが世銀から受けた調整融資は SECAL 1件だけである。

15) 正式名目は「再建輸入貸付」(Rehabilitation Import Credit) である。UNICEF 1992 によれば、ガーナは1980-9年の間に SECAL 枠から4件の融資を受けているが「部門調整」と明記されているのは3件のみである。本件については、政府の経済復興プログラムの一環として実施されるという承認内容と、「再建輸入貸付」という名目の調整融資が赤道ギニアとシエラレオネでも行われている (注14 および注31参照) ことから、SECAL からの融資であると見なした。

- 16) 承認内容によれば、本案件は「1985年3月28日に承認された再建輸入貸付を補完するもの」(cf. *World Bank Annual Report 1986*, p. 129.)とのことだが、その日に承認された案件の名目は1985年度の年次報告では「経済復興融資」となっている。ここでは後者に倣った。
- 17) 正式の名目は「民間投資促進と持続的発展のためのプログラム」である。
- 18) *World Bank Annual Report 1987* ではこの案件の名目は「運輸部門プロジェクト」となっているが、*World Bank Annual Report 1988*, p. 37, Box Table 3-1b では「運輸部門調整」となっている。UNICEF 1992では、ギニアは1980-9年の間に SECAL からの融資を1件承認されているが、他に部門調整と明記されたものがないことから、本案件を SECAL 枠からの調整融資であると判断した。
- 19) 正式の名目は「輸出開発プロジェクト」である。
- 20) 正式の名目は「企業家開発・早期復興プログラム」である。
- 21) 技術支援である。
- 22) 正式の名目は「教育部門強化プロジェクト」である。
- 23) *World Bank Annual Report 1985* での正式の名目は「公営企業技術支援リハビリテーションプロジェクト」である。UNICEF 1992によれば、モーリタニアは1980-9年間に SECAL からの3件の融資が承認されたことだが、筆者の調査によれば、同時期には「部門調整」と明記された承認案件は存在しない。それ以外で SECAL からの融資だと考えられるものもこの1件しかなかった。
- 24) *World Bank Annual Report 1986* では、本案件の正式の名目は「運輸部門プロジェクト」となっているが、*World Bank Annual Report 1988*, p. 37, Box Table 3-1b では「運輸部門調整」とされている。筆者は承認内容から本案件を部門調整融資であると判断した。ただし、UNICEF 1992によれば、1980-9年の間にニジェールに承認された SECAL からの融資は1件だけであり、筆者の調査結果(2件の部門調整融資があった)とは食い違いをみせている。
- 25) 正式の名目は「貿易政策・輸出開発貸付」である。
- 26) 正式の名目は「貿易・投資政策貸付」である。
- 27) 正式の名目は「連邦大学開発部門調整業務」である。
- 28) 正式の名目は「経済リハビリテーション・近代化プロジェクト」である。SECAL からの融資であるとは筆者の判断による。
- 29) 正式の名目は「工業部門再建プロジェクト」であり、セネガル政府による工業再建プログラムの支援が目的である。この承認内容から部門調整であると判断した。
- 30) この融資案件は、*World Bank Annual Report 1991*, p. 15 の「世界銀行の調整オペレーション, 1991年度」という一覧表には掲載されていないが、承認内容には「部門調整」と明記されているため、調整融資であると筆者は判断した。
- 31) 正式の名目は「再建輸入貸付」(Reconstruction Import Credit) である。
- 32) 正式の名目は「マルチセクターリハビリテーション貸付」である。タンザニア政府の経済復興プログラムの支援を目的としている。
- 33) 正式の名目は「工業リハビリテーション・貿易調整貸付」である。SECAL から供与された融資であり、政府経済復興プログラムの深化を目的としている。
- 34) 3式にわたって行われた「再建プログラム」(Reconstruction Program) が SAL/SECAL 枠から供与されたものであるかどうかは定かではないが、一般的にはウガンダについては1988年度より世銀・IMF の構造調整を受け入れたことになっている。1980-84年度のこの3件の再建融資は、戦災復興をより強く意図したものであろう。本来の意味での調整融資とは性格が異なるようにも思われるが参考のために掲載した。ちなみに UNICEF 1992によれば、1980-9年の間に世銀はウガンダに対して経済復興・リハビリテーションとして2件の調整融資を行っているとのことであるが、1980-84年度の融資を含めるにせよ含めないにせよ、筆者の調査結果とは食い違う。
- 35) 正式の名目は「高等教育合理化プロジェクト」であるが、「世銀が支援する調整枠組みの中で実施」という承認内容から、調整融資活動であると判断した。
- 36) 正式の名目は「民営化・工業改革調整」で、SECAL からの融資である。
- 37) 正式の名目は「経済社会調整」で、SAL からの融資である。

sions of Adjustment Programme) も開始された。

1986年度以降の調整活動の本格的実施を可能としたのは、IMFの開発援助活動へのコミットメント強化である。たしかにそれ以前からIMFは、主に途上国を念頭においた融資条件の緩やかな融資制度をいくつか設けてきた。たとえば、補填融資ファシリティ（CFF, 1963年）、緩衝在庫融資ファシリティ（69年）、特別石油ファシリティ（73年, 74年）、拡大融資ファシリティ（EFF, 74年）、トラスト・ファンド（76年）などがそうである。しかし、開発援助融資をより一層重視するようになるのは1980年代半ば以降のことである。具体的には、1985年のIMF・世銀総会におけるペーカー提案を受けて、86年に構造調整ファシリティ（SAF）、87年には拡大構造調整ファシリティ（ESAF）という、途上国を対象に中期的な資金を提供する融資制度が創設された。IMFの対途上国融資は1980年代に入って融資条件の緩和や融資期間の中期化などで、世銀の融資方法との接近がみられた。世銀融資の供与条件としてIMFのスタンドバイ承認を受けていることが盛り込まれるなど、両機関の連携による構造調整支援という体制が確立されていく。IMFが経済安定化政策を担当し、世銀が調整政策を行うというかたちで、両者の活動は密接な連関をもち始める。

調整政策の具体的な内容は国により大きく異なるが、SAL, SECALは、一般的には次のような方針の下に供与される¹⁰⁾。SALの場合は、主要なマクロ経済上の諸問題あるいは複数部門にまたがる部門的な諸問題を対象としており、具体的には、貿易政策（関税改革、輸入自由化、輸出インセンティブの向上など）、資源動員（公社の役割、財政政策、利子率設定、債務管理などにおける改善）、資源の効率的利用（公共投資プログラムの際のクライテリアの見直し、価格設定やインセンティブ体系の改善など）、制度改革（経済全体あるいは特定部門両面でのもの）などを主な内容とする。そして実施にあたっては、所期のスケジュールののったモニター可能な政策転換と実効性のある安定化プログラムを履行するという合意が求められる。

SECALが対象とするのは特定部門における諸問題と投資プログラムであ

り、より具体的には、インセンティブ体系（関税、価格、課税）と制度的能力に焦点が当てられる。SECAL が適用されるケースは、(1)経済全体にわたる包括的な構造調整プログラムを策定・履行する行政的政治的能力に欠ける国、(2)そのような包括的プログラムを必要としない国、(3)安定化プログラムを引き継いで特定部門での改革を深化させる必要がある場合、である。所期のスケジュールにのっとりたモニター可能な行動プログラムの履行が求められる点ではSALと同じである。

ちなみに世銀の融資活動としては、戦災や飢饉などの突発的な現象に由来する社会経済的な打撃からの再建を支援するものとして、「緊急再建融資」(Emergency Reconstruction Loan) というものがある。これは、構造調整導入以前からノンプロジェクト型の融資として実施されてきたものであるが、SAL が設けられてからはこの融資枠から「(経済) 再建」([Economic] Reconstruction), 「(経済) 復興」([Economic] Recovery) という名目で、融資が供与されるケースが数多くみられることを付言しておく（あわせて表2を参照のこと）。

各国の具体的な調整活動については、表3で概括的に示した。同表は、調整の主要なターゲットである「為替」、「財政」、「貿易」、「農業」、「公営企業」、「税」、「金融」について、主な調整プログラムの内容を略記したものである。あらゆる領域にわたる包括的な調整プログラムが実施されている国（ガーナ、マラウイ、セネガルなど）から、特定部門での調整にのみ限定されている国（ガンビア、マリ、モーリタニアなど）まで、プログラムの内容には国によって差があることがわかる⁽¹¹⁾。しかし、通貨切下げ、財政赤字削減、非関税障壁の撤廃と関税化、農業補助金の廃止、市場自由化、公営企業における合理化・民営化、利子率の改善など、各国とも各分野において求められている調整はほぼ共通したものである。

表 3 1981～91年の世界銀行による調整プログラム

国名	政策分野									
	〈為替〉	〈財政〉	〈貿易〉	〈農業〉	〈公営企業〉	〈税〉	〈金融〉	〈その他〉		
ベニン	通貨切下げ	公務員削減	クォータ廃止	肥料補助金廃止	公営企業合理化	なし	なし			
ブルキナファソ	通貨切下げ	なし	なし	肥料補助金廃止	なし	なし	農業協同組合への信用拡大			
ブルンジ	通貨切下げ	赤字削減	大部分の輸入ライセンス廃止	輸出価格引上げ／農業市場自由化／肥料補助金廃止	存続不能な企業の閉鎖	なし	利子率規制緩和／大蔵省短期債の金融機関への競売	* 1		
カメルーン	通貨切下げ	なし	輸出税廃止	肥料流通民営化／農業普及サービス設立	パフォーマンス契約の準備	付加価値税導入	国有銀行再建			
コートジボワール	通貨切下げ	赤字削減／教育予算削減	クォータを追加料金で代替／コーヒー・ココア以外の輸出税廃止	コヒー・ココア生産者価格引下げ／品質プレミアム導入	電気・水道料金の値上げ	なし	なし			
ガンビア	なし	公務員削減	なし	落花生市場への補助金廃止	なし	なし	政府・公社に対する信用削減			
ガーナ	外貨販売	公務員改革／保健・教育料金値上げ	クォータを関税で代替／輸出業者に対する税控除	ココア生産者価格引上げ／肥料補助金廃止	コアボード合理化／国営企業民営化	法人税率の統一	銀行独自の利子率設定を許可			
ケニア	通貨切下げ	保健・教育・その他公共サービスの利用料徴収	輸入禁止の廃止／関税スケージュールの合理化	肥料価格の新規設定／メイスボードの権限縮小	なし	なし	利子率の市場での決定（利子率引上げが目的）	* 2		
マダガスカル	通貨切下げ	なし	輸入禁止削減／輸出税廃止／関税引下げ	食料品に対する輸入補助金削減	14公営企業の清算	なし	なし			
マラウイ	なし	周期的支出の伸びに対するシーリング設定／赤字削減	タバコ・茶輸出に10%税導入／輸出入許可制の縮小	綿・タバコの生産者価格引上げ／肥料補助金廃止	企業改革	物品税対象の拡大／従価税システムへの移行	預金利子率に対する規制緩和	* 3		
マリ	通貨切下げ	なし	なし	綿・雑穀の輸出税廃止	5公営企業の清算	なし	なし			
モリタニア	通貨切下げ	なし	なし	なし	いくつかの公営企業の民営化・清算・機能縮小／電気・石油価格引上げ	なし	国営銀行リストラ	* 4		
モリシャス	通貨切下げ	なし	クォータを関税で代替	なし	なし	売上税導入	なし			

モザンビーク	通貨切下げ/その他追加的調整	赤字削減	関税を従価ベースに転換/輸出業者対象の税控除スキームの確立	なし	なし	為替変動に対応した製品価格の設定	なし	利子率引上げ	* 5
ニジェール	通貨切下げ	なし	なし	農業投入財補助金の削減	農業投入財補助金の廃止	企業清算/価格統制の廃止	なし	なし	
ナイジェリア	なし	なし	輸入禁止と輸入割増金の廃止(いくつつかの例外を除く)	関税化/タオータラ廃止/輸出税廃止(落花生とリン酸肥料を除く)	肥料補助金の廃止	なし	なし	なし	
セネガル	通貨切下げ	なし	関税化/タオータラ廃止/輸出税廃止(落花生とリン酸肥料を除く)	関税引下げ/タオータラ廃止	落花生生産者価格引上げ/米流通販売の民間開放	公営企業に対する補助金削減	法人・個人対象の所得税改革	利子率引上げ	* 6
シエラレオネ	変動相場制導入	資金支出の削減	関税引下げ/タオータラ廃止	肥料補助金廃止/生産者価格引上げ/米市場民間開放	なし	なし	なし	なし	
タンザニア	通貨切下げ/外貨配分の優先化	なし	サイザル・ゴビー・タバコの輸出税廃止/関税引下げ/輸出業者に対する税控除の補完	国内穀物市場への制限撤廃/肥料補助金廃止	なし	なし	なし	利子率引上げ	
トーゴ	通貨切下げ	なし	大部分のクォータ廃止	コーヒー・綿・タバコの生産者価格引上げ	多くの企業を閉鎖/完全民営化計画の策定	なし	なし	利子率引上げ	
ウガンダ	通貨切下げ/変動相場制導入	なし	なし	コーヒー・綿・茶・タバコの生産者価格引上げ	5公社売却	なし	なし	利子率引上げ	
ザイール	なし	公務員資金支出削減	関税引下げ/非伝統的輸出品に対する課税削減	価格引上げ	いくつかの公社の効率改善	なし	なし	なし	
ザンビア	通貨切下げ	なし	関税削減/関税率引下げ	なし	なし	なし	なし	利子率統制の廃止	

(出所) P. Mosley & J. Weeks, "Has Recovery Began? Africa's Adjustment in the 1980's: Revisited," *World Development*, Vol. 21, No. 10, 1993, pp. 1600-1602, Appendix A に筆者が若干の修正。

その他 * 1 : 「開発における女性」(WID: Women in Development) の補充戦略 * 2 : チタニウムプラントの環境への影響調査実施 * 3 : 貧困層への調整プログラムの影響モニター・分析能力の強化/貧困問題関連の統計調査の実施 * 4 : 貧困層への安定的物資供給網の改善 * 5 : SDA 調査に基づく食糧配給対象集団の設定 * 6 : SDA 調査に基づく食糧配給対象集団の設定/人口政策策定

2. アフリカ側の見解——『代替的枠組み』

構造調整政策の是非と有効性をめぐっては常に賛否両論の議論がたたかわされており、その実施の道のりは決して平坦なものではなかった。にもかかわらず、対アフリカ構造調整融資が着実に拡大していった背景には、アフリカの経済危機に対する国際社会の関心の高まりがあったと思われる。アフリカ諸国が自ら、1979年の第16回O A U首脳会談での『モンロヴィア宣言』⁽¹²⁾を嚆矢として、経済危機へ対応する姿勢を明確に打ち出していくのと並行して、アフリカに対する国際社会の関心も着実に高まっていく。1983年から85年にかけてのアフリカの飢餓に対する国際的な注目を受けて、84年12月の第39回国連総会における「アフリカの危機的経済情勢に関する宣言」（通称「アフリカ宣言」）が採択される。さらに、事務総長提案による「国連アフリカ緊急情勢会議」の開催、特別総会として初めて特定地域を対象とした「国連アフリカ特別総会」の開催（1986年）などの一連の動きを通して、アフリカの経済的社会的な危機は国際社会にとっての重大な問題であるという国際世論が定着していくに至る。このような国際世論が、対アフリカ融資拡大の重要なインセンティブとなったことは見逃せない。

このようななか、アフリカ側は構造調整をどのように評価していたのか。1980年代を通して多くのアフリカ諸国が相次いで構造調整を開始したものの、一般的にはそれは主体的かつ積極的に導入したというよりは、援助を経済構造の不可欠の要素として組み込んでしまっているアフリカ諸国にとっては受け入れざるをえなかったと表現した方が適切と思われる。経済、政治、社会すべての面にわたり急激な変化を要請する調整政策に対してアフリカ諸国の間では根強い抵抗があった。

このようなアフリカ側の構造調整観を図らずも代弁する形で、国連アフリカ経済委員会（E C A）は1989年に『社会経済的復興と変革のための構造調整プログラムに代わるアフリカの代替的枠組み』⁽¹³⁾（以下、『代替的枠組み』と

略す)と題する報告書を発表した。同報告書は、マクロ経済調整を主軸とする世銀の構造調整プログラムは、アフリカの社会経済的復興と変革を実現するには限界があることを主張したものである。

『代替的枠組み』は、アフリカの低開発はアフリカの経済構造に由来するものと捉える。そして、解決のためにはまず政治経済の根本的構造の分析こそ必要であるのに世銀主導の従来の調整政策はこれに取り組んでこなかったと指摘する。同書はアフリカの経済構造の特徴のうちとくに重要なものとして、以下の8点をあげている¹⁴⁾。すなわち、(1)経済活動において自給部門と商業部門の占める比率が過大であること、(2)狭隘かつ連関に乏しい生産基盤とそこにおける不適切な技術の使用、(3)インフォーマルセクターに対する政府の軽視、(4)環境の悪化、(5)公共政策全般にみられ、開発政策にはとくに顕著であるアーバンバイアスの結果としての不均等な発展、(6)アフリカ経済の断片化、(7)投入財の外部依存を含む経済の開放性と過度の従属、(8)脆弱な制度的能力、である。

さらに社会的文化的構造として、従来の社会構造の動揺と新たな社会的分化の進行、開発に逆行的な社会規範・態度・慣行の存在と開発志向の規範の欠如、外来文化の模倣などの問題点をあげる。また政治的構造としては、人権侵害と自由・民主の欠如を指摘する。加えて、国家の経済運営も、能力の低い既存制度、制度そのものの欠如、責任の欠如、政策の一貫性のなさなどの理由で十分な運営ができないことに加え、深刻化する経済危機下でこれらの制度的能力が短期的な危機対応に忙殺され、長期的ヴィジョンを確立できずにいる構造があると指摘している¹⁵⁾。

以上の分析を踏まえたうえで、同書は世銀・IMF主導の構造調整政策に対して次のような批判を展開する。

「アフリカの政治経済構造が雄弁に物語っているのは、ただ単に金融バランスと価格構造の改善だけを目的とする政策改革では経済変革と持続的発展の実現に成功する見込みがいかに少ないかということである。アフリカ経済の構造的現実からは当然のごとく導かれる結論は、危機を内発的に

生みだし、外部からの危機要因を受容してしまう傾向がここに内在しているということである。したがって、内的外的なショックを調整する能力の開発と構造的なボトルネックと不均衡を改善するための合目的かつ積極的な行動が必要なのである。すなわち、アフリカの政治経済構造は、市場諸力の自由な活動を通して内的外的な金融バランスを確立し、価格を「適切な」水準に移行させることに過度に重きを置く構造調整の視点に対して重要なインプリケーションをもっているのである」¹⁶。

この部分は、世銀の調整プログラムが構造変革については間接的な影響しかもちえないことをほのめかしているものであり、アフリカ経済危機の根本的解決まで影響の及ばない構造調整政策に対して批判的な見解を表明しているものである。

しかし、注意すべきは、調整そのものが必要であるということはアフリカ側も認識している点である。批判の焦点はむしろ、世銀主導の調整の処方箋が経済面に過度の力点を置いていることに向けられている。さらに、「アフリカの政治経済構造は、世銀の調整方針に対して重要なインプリケーションをもつ」という意見からうかがえるのは、これまでの調整の処方箋がアフリカの現状にとって適切なものでなかったという批判であり、調整開始の前提として必要なアフリカの現状についての理解すら不十分であったという認識である。導入当初からアフリカ側と世銀の間にはコンセンサスが形成されていなかったことは第2節で触れたが、同じような状況は調整導入から10年近くが過ぎても未だに存在していたのである。

3. 構造調整批判に対する世銀の反応——『持続的成長』

世銀・IMFが主導する構造調整政策は、マクロ経済調整が中心のため対象が経済に限定された視野の狭いものであり、根本的な問題の解決をもたらすものたりえないという見解は、百出する構造調整に対する批判のなかでも主要な論調のひとつである。このような批判に答える形で世銀は、『代替的

枠組み』と同じ1989年に『サハラ以南アフリカ：危機から持続的成長へ』⁽¹⁷⁾を発表した。

同報告書はまず、「信頼に足る、活性化の効果をもつ長期的な見通しが存在するか」⁽¹⁸⁾という問いを提起し、持続可能な成長を将来的に確立するためのプログラムと政策の再検討を行う旨を表明する。さらに、「公財政、通貨政策、価格、市場といった問題を超えて、人的能力、制度、統治、環境、人口の増加と分布、技術などといった根本的な問題にも取り組まねばならない」⁽¹⁹⁾と述べ、マクロ経済政策にとどまらない幅広い分野への考慮が必要であると述べる。言い換えれば、社会的側面を含め調整プログラムの対象領域を拡大し、持続的成長を目指した長期的な取組みが必要であるとの方針が表明されているわけである。

このような方針の表明は、経済成長優先を掲げた『バーク報告書』以来の調整政策の方針の修正を予感させるものであった。同報告書には、E C Aの『代替的枠組み』に代表されるような構造調整批判への対応を試みた側面をみることができる。だが実際のところは、『持続的成長』が具体的に述べている調整の戦略を検討すると、世界銀行の構造調整政策の方針には根本的な変化はないと判断できるのである。

たとえば、同報告書はまず「持続可能かつ公正な発展のための戦略」という表題の下に、基本方針として、「(経済成長を) 実現可能とする環境」(Enabling Environment) と、「能力拡大」(Enhanced Capacity) という2つのキーワードを掲げる⁽²⁰⁾。このキーワードが具体的に意味するものは、前者は為替政策改善、インフレ抑制、農業自由化、適切な財政政策などを通したインセンティブの付与とインフラストラクチャーの整備である。後者は政府部門の効率性向上と制度改革であり、地方組織やN G O活動奨励による民間活力の動員であり、民衆の政治参加による「よりよき統治」(Better Governance) の確立である。キーワードに続いて、具体的実施項目として、民衆への投資(社会支出改革)、農業生産の増加、新しい工業化、企業家育成、鉱物資源の利用、エネルギー政策、アフリカ諸国間の関係強化、開発資金の確保、

開発援助などの項目があげられている^[21]。

実際のところ以上の内容は、民間活力の動員や民衆の政治参加がより重視されている点以外は、ほとんどが『バーク報告書』ですでに言及されていた項目を踏襲したものである。確かに同書は、人的資本育成を具体的実施項目の一番初めにあげ、かつかなりの紙幅を割いて説明するなど、視野が狭いという批判に配慮していることがうかがえる。だが、各項目で述べられた具体的提言をみるかぎり構造調整政策の基本的方針そのものには変化がなく、社会的側面への言及も、批判に対する単なる配慮の域を出ないものと判断できるのである。

そして世銀の基本的方針に変化がないことは、1994年に発表される『アフリカにおける調整』^[22]において明確に示される。

第4節 構造調整の今後——『アフリカにおける調整』（1994年）

『アフリカにおける調整』は、サハラ以南アフリカでの構造調整政策に対する世銀の見解を詳細に論じたものとしては最新のものであることに加え、次の3点をとくに重要な特徴としてもつ。

第1に、「調整はまだ道半ばであるが、これまで実施してきた調整は着実に効果を上げており、今後一層の調整推進が必要である」との旨を表明している点である^[23]。同報告書は、政策転換を実施し政策に改善がみられた国は、経済状況が好転していることを各種のデータを引きつつ示し、構造調整はアフリカ諸国に対して有効であるとの評価を下している。そのうえで、マクロ経済、貿易、農業という調整の対象となる主要3分野における政策転換戦略には変更がないことを明言している。公的部門と金融部門においては若干の見直しが必要だと述べているが、この部門における改革が必要だという認識自体は変わらない。

第2に、公的部門改革や持続的開発（貧困の縮小）などは、調整の直接の

目的でないと明言している点である。「調整だけでは、各国を持続可能でかつ貧困縮小を実現する成長の途につかせることはできない。それは長期的開発にとっての課題であり、そのためには経済政策の改善のみならず、人的資本とインフラストラクチャーと制度確立へのより一層の投資と、よりよい統治が必要となる」⁽²⁴⁾との表現に端的にみられるように調整の対象範囲をかなり限定していることが特徴である。『持続的成長』においては調整そのものの目的と開発への考慮が未分化のままであった印象があったが、『アフリカにおける調整』では両者を明確に区別して、調整の目的を設定しているといえる。

第3には、調整遂行における国家の主導性を尊重する観点がみられることである。草の根の活動の促進という『持続的成長』にみられた表現は影をひそめ、「国家が広範な参加主体を調整に動員し、調整から最も多くの恩恵を被る利益団体からの支持を強化できるように支援する」⁽²⁵⁾という控えめな表現に変わっている。「よりよき統治」というキーワードが掲げられていることから、調整における政府の主導性を期待するスタンスがみられる。第1の点であげられた公的部門・金融部門改革の再考も、政府の主導性の尊重という方針に沿ったものとみてよい。従来の公的部門・金融部門改革に対するアフリカ諸国政府の抵抗が大きかったことと、これらの抵抗に対して調整プログラムが性急すぎたことを同報告書は認め、より穏健な政策に切り替えようと提言しているからである。

すなわち、従来の調整政策の基本的方針の追求、調整プログラムは長期的開発を直接の目標としないこと、ガバナンスの改善という以上3点は、導入以来の構造調整政策の方針と基本的に違わない。同報告書は、あくまで調整は有効であるとの見解を示している。ガバナンスの改善という提案にしても、調整政策実施の前提条件として位置づけられているものである。『アフリカにおける調整』から読み取れるのは、調整政策を今後も従来どおりの方針で継続するという世銀の強い意思である。

ところで、本報告書にはもうひとつ、今後大きな議論を巻き起こしていく

ことが予想される特異な試みがみられる。それは、調整を実施したサハラ以南アフリカ諸国の政策転換の進展度と現在のマクロ経済政策のスタンスについて、「評点」をつけていることである。表4は、同報告書が諸国のマクロ経済政策のスタンスに評点を下した表を部分転載したものである⁽²⁶⁾。同表は、マクロ経済政策を財政、通貨、為替の3つの領域に分け、それぞれの領域についていくつかの指標をもとに4段階の評点をつけている。4段階の評価とは「良好・適切」(good or adequate)、「公正」(fair)、「貧弱」(poor)、「非常に貧弱」(very poor) というものである。

構造調整の評価は、現在激しい議論的となっている問題である。『アフリカにおける調整』での「評点」という形での評価は、ひとつの試みではあるだろう。しかし、同表には不明な点が多く、説得力のあるものだとはいえない。まず、評価の際に依拠している指標をどのような基準のもとに選択したのかについてあまり説明がなされていない。また、各指標の変化と政策内容との間にどのような因果関係を想定しているのかについても同様に説明不十分であるように思われる。財政政策の評価を例にみよう。財政政策の評価にあたっては「無償資金供与を含む財政赤字」を指標として取りあげているが、その理由は「現在の財政不均衡のよき目安を提供するものであるため」⁽²⁷⁾としか説明されていない。また同表では、財政赤字の縮小幅が大きいほど財政政策が「良好・適切」であったと評価されているが、財政赤字という現象面での短期的な変化を、政策の適否と直接結びつけて考えることは必ずしもできないのではないだろうか。指標上の好転はたしかに望ましい傾向であるかもしれないが、数値が好転しているから政策がよかったという論理はトートロジーでしかないように思われるのである（以上の問題点は、マクロ経済分野での政策転換の進展度に評点をつけたもう一方の表についてもいえることである）。

構造調整の評価は難しい問題である。評価にあたってどの領域に着目し、どの指標を採用するかによっても全く異なった評価が導かれうる。たとえば、マクロ経済指標において改善がみられたとしても、その一方で民衆の全般的

表4 サハラ以南アフリカ諸国のマクロ経済政策のスタンス (1990-91年) に対する世銀の評価

	財政政策 ¹⁾	通貨政策 ¹⁾	為替政策 ¹⁾	マクロ経済政策 ²⁾
ベニン	3	2.0	3	2.7
ブルキナファソ	2	1.0	3	2.0
ブルンジ	2	1.0	2	1.7
カメルーン	4	1.7	4	3.2
中央アフリカ	3	1.3	3	2.4
コンゴ	4	2.0	4	3.3
コートジボワール	4	1.3	4	3.1
ガボン	2	1.3	3	2.1
ガンビア	1	2.0	2	1.7
ガーナ	1	1.7	1	1.2
ケニア	3	2.0	1	2.0
マダガスカル	3	1.5	1	1.8
マラウイ	2	1.7	2	1.9
マリ	3	1.0	3	2.3
モーリタニア	1	1.5	4	2.2
モザンビーク	4	3.0	4	3.7
ニジェール	4	1.7	2	2.6
ナイジェリア	3	1.7	2	2.2
ルワンダ	3	2.0	3	2.7
セネガル	1	1.7	4	2.2
シエラレオネ	4	3.7	4	3.9
タンザニア	1	3.0	4	2.7
トーゴ	2	1.7	3	2.2
ウガンダ	3	2.0	2	2.3
ザンビア	4	4.0	4	4.0
ジンバブウェ	4	2.3	2	2.8

《評点の見方》

	「良好」 「適切」	「公正」	「貧弱」	「非常に 貧弱」
財政政策・為替政策	1	2	3	4
通貨政策・マクロ 経済政策	1.0-1.3	1.4-2.3	2.4-3.0	3.1以上

(出所) IBRD / World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Oxford University Press, 1994, Appendix B, pp. 268-269, Table B. 5. を部分転載。

(注) 1) それぞれの政策に評点をつける際に世銀が依拠している指標は次のとおり。

財政政策：無償資金供与を含む財政赤字が GDP に占める比率

通貨政策：貨幣鋳造益(%), インフレーション(%), 実質利子率(%)の3つの指標それぞれについて出した評点の加重平均が通貨政策の評点である。

為替政策：並行市場での交換比率プレミアム(%), 1980年以降の実質交換比率の変化(%)

2) 財世政策, 通貨政策, 為替政策の各評点の加重平均。

な生活水準が低下するといったケースが考えられるし、その逆に、マクロ経済指標が経済状態の悪化を示していても、生活水準にそれほどの変化がない場合も考えられるからである。評価の問題は難しい問題であるため表の紹介にとどめ、これ以上立ち入らないが、世銀の側からのこのような評価の試みから読みとれる意味については最後に触れる。

おわりに

以上の整理の結果、構造調整に対する世銀の態度には導入以来今日に至るまで基本的な変化はないと結論できる。10数年におよぶ構造調整の歴史のなかで、アフリカをめぐる議論の力点にも変化があったし、調整実施国の数も増えた。各々の調整国の政治経済状況にも大なり小なり変化があった。調整に対する国際社会の対応も変化してきた。このような歴史状況に応じて、年次報告やとくにアフリカを対象として発表される報告書にみられる調整の処方箋にも若干の変化があった。何を重視するか。何を優先するか。調整において考慮すべき分野として新たに何をつけ加え何を削除するか。世銀の見解を時代を追って整理すると、構造調整に対する時代の要請が常に変化していることが確かに観察される。

しかし、基本的なところでは世銀の態度は不変である。その態度とは、「危機を脱却し、急速な発展と持続可能な成長を実現するためのサハラ以南アフリカにおける調整」が必要だというものである。

では、一方のアフリカ側の態度はどうであろうか。構造調整政策に対する批判は百出していたし、構造調整の受入れにあたって各国政府の間に大きな抵抗があったことは確かである。世銀・IMFが指導する調整政策を着実に履行した国が「優等生」と特別視されることを考えてみれば、全般的には世銀・IMF側とアフリカ側のあいだに調整実施にあたっての建設的な協調関係があったとはいえない。だが、アフリカ諸国政府が現状を変革しなければ

ならないという意思を多かれ少なかれもっていることも疑いようのない事実である。『モンロヴィア宣言』以来のO A Uの態度をみても、『代替の枠組み』をみても、アフリカ諸国の側でも構造的な変革が必要であるとの認識は確かにもっている。そして、急激な変化に対する抵抗（とくに既得権益にかかわる部分について）は根強かったものの、1980年代以降のアフリカは、コンディショナリティーとして要求される経済の自由化と政治的民主化という面において、それなりの変化を現実には遂げてきている。

『代替の枠組み』に立ち戻ってみれば、その趣旨は世銀・IMFの調整政策では不十分であると主張するところにあつた。つまり、マクロ経済調整中心の政策を超えて、より深い次元にまで調整を到達させることが必要であるとの意思を表明したものであつた。調整の否定ではなく、より徹底的な調整の必要性を表明したのであつた。一方の世銀は、『持続的成長』において考慮していた「より深い次元での調整」という方針を『アフリカにおける調整』では言及せず、導入以来のマクロ経済調整中心の方針を再確認するに至つた。結局のところ両者は、「調整、改革が必要である」という基本的な方針においては一致しながらも、具体的な調整のターゲットや手続きについては若干のずれをみせているのである。協調的な関係の構築を妨げているのはこのずれである。調整、構造改革が必要な点では一致しながら、具体的な政策にそれほどの進展がみられないという現状が意味するものは、構造調整をめぐる議論が高度に政治的な次元に属しているということである。具体的には、調整の実施をめぐる問題は、アフリカ諸国政府における意思決定のあり方や、それを支える幅広い政治構造、そして世銀・IMF側とアフリカ側の間のコンセンサス形成などに関わる部分が非常に大きいのである。

『アフリカにおける調整』の序章にこのような一節がある²⁸⁾。

「…調整の支持者のなかには、調整はアフリカを従来以上の高成長の軌道にすぐにつかせることが可能だと考えた者たちがいた。…調整に反対する者は、調整は長期的発展のための方策の対極にあるものだと不当にも批判してきた。うち続く混乱が、調整政策の妥当性をめぐる不毛な論争につ

ながっていったことはしばしばである。より重大なことは、このことによって、アフリカ諸国と援助供与側双方に無用の悲観主義が生み出されてしまったことである。この悲観主義はまったく正しくない。なぜなら進歩はあったからである。」

この一節は、調整の継続のためには協調関係の構築が必要であるという世銀からの勧告と読むことができる。では、どの足場にたつての協調であろうか。「調整は必要であり、かつ有効である」との認識を再確認している点や、第4節で紹介した「評点」の試みなどをみると、『アフリカにおける調整』は「世銀としての立場」をかなり直截に提示しているように思える。したがって、アフリカ側と世銀との協調関係のあり方についても、想定されているのはやはり従来どおり、世銀主導での調整推進ということになるのであろう。

構造調整における政治的な面でのコンディショナリティーは、これまでは複数政党制の導入に代表されるような制度的な面で追求されてきた。しかし、調整をとりまく以上のような環境からみるに、「民主化」の内容は、次には、世銀・IMF側の論理を受容しうような態度の面で変化を要求するものへと移行していくのではないだろうか。構造調整政策の具体的内容の有効性や妥当性はさておき、構造調整の実施・貫徹を目指す道筋は、間違いなくアフリカ側の政治様式の変更を強いるものとなっていくであろう。そして、何よりもこの点が、コンディショナリティー、ひいては構造調整をめぐるきたるべき時代の最大の論点になっていくように思われるのである。

〔注〕

- (1) 原題は、"International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)/ World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washinton, D. C., 1981. 同報告書を作成したグループの座長であるエリオット・バーグ (Elliot Berg) の名にちなみ、『バーグ報告書』と呼ばれる。
- (2) 世銀の会計年度は、前年7月1日より当年6月30日までである。本章で年度と表記する場合、注記のないものはすべて世銀の会計年度を指す。

- (3) IMFの融資額については、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ページを参照した。
- (4) IBRD/ World Bank, *World Bank Annual Report 1980*. Washington, D.C., p.67.
- (5) Ibid., p.68.
- (6) Ibid.
- (7) IBRD/ World Bank, *Accelerated Development...* p.5.
- (8) Organization of African Unity (OAU), *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1981, p.8.
- (9) G. A. Cornia et al. ed., *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development*. (A UNICEF study, UNICEF), New York: St.Martin's Press, 1992, p.12, Table 1-2 "Stabilisation and Structural Adjustment Programmes in Sub-Saharan Africa, 1980-9." および, International Monetary Fund, *Annual Report*. 1989年度より1993年度までの各年度版を参照。
- (10) IBRD/ World Bank, *World Bank Annual Report 1985*. pp.50-51, Table 3-1より。
- (11) もちろんこの表だけでは、実際の履行状況と効果・影響はわからない。だが、調整の実施状況とその効果という問題はそれ自体が大きな議論的となっている点である。本章ではこの問題には立ち入らないが、世銀側からの評価の試みについては第4節で紹介する。
- (12) 原題 "Monrovia Declaration of Commitment of the Heads of State and Government of the OAU on the guidelines and measures for national and collective self-reliance in economic and social development for the establishment of international economic order"
- (13) United Nations Economic Commission for Africa (ECA), *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*. Addis Ababa, 1989.
- (14) Ibid., pp.2-6.
- (15) Ibid., pp.6-8.
- (16) Ibid., p.8.
- (17) IBRD/ World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth: A Long-Term Perspective Study*. Washington, D. C., 1989.
- (18) Ibid., p.1.
- (19) Ibid.
- (20) Ibid., p.4.
- (21) Ibid., pp.5-14.
- (22) IBRD/ World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road*

Ahead. A World Bank, Policy Research Report, New York: Oxford University Press, 1994.

(23) Ibid., pp.1-3.

(24) Ibid., p.3.

(25) Ibid., p.15.

(26) もうひとつの、政策転換の進展度に評点を下した表は、Ibid., Appendix B, pp.260-261, Table B.1である。

(27) Ibid., p.266.

(28) Ibid., p.16. 翻訳は引用者が行った。