

# ポスト構造調整をめぐって

池野 旬

## 1 はじめに

アフリカ諸国にとって、1970年代を基本的欲求充足 (Basic Human Needs. 以下、BHNと略す) アプローチによる開発の10年とすれば、80年代はさしずめ構造調整の10年であったといえよう。構造調整政策は深刻化する経済危機への対応策として、アフリカ諸国政府がその必要性を痛感し自ら進んで導入したというよりは、世銀・IMFの外圧によりしぶしぶながら採用したという印象のほうが強い。そうではあっても、それらの政策が、アフリカ経済の安定化に一定の貢献をなしつつあることは否めない事実である。10年という一区切りがつき、90年代の新たな開発戦略が模索されつつある。その議論のなかで、長期開発戦略の再考を訴えたものとして、G. A. Cornia, R. van der Hoeven & T. Mkandawire eds., *Africa's Recovery in the 1990s : From Stagnation and Adjustment to Human Development : A UNICEF Study*, St. Martin's Press, 1992, 375p.(以下、『再生』と略す)が挙げられよう。3人の編者をはじめ執筆陣の多くは、UNICEFスタッフとアフリカ諸国の大学教員である。同書は、開発の一翼を担っているUNICEFのバックアップによる研究成果であり、今後の開発のための建設的な進言という意図が濃厚である。

本稿では、同書の所説に触れながら、80年代、90年代の開発戦略について概観していきたい。

## 2 80年代開発戦略の選択と成果

1970年代のBHNアプローチによる開発戦略も80年代の戦略と同様に、アフリカ諸国が国際機関の意向に反して打ち出したものではなく、むしろ国際機関のバックアップで推進したものであった。世銀もその主要な推進者であった開発戦略のもとで、アフリカ諸国の経済が軒並み危機的状況に陥ったのであるから、次の戦略立案のためには、その原因の究明が必須であり、戦略の転換の理由づけが必要となろう。開発戦略そのものに誤りがあったのか、開発戦略を実践する当事者能力に問題があったのか、あるいは開発戦略を実施する内外の経済環境が整わなかったのか。現地側のアフリカ統一機構(OAU)は1980年に、*Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa 1980-2000*, いわゆる『ラゴス行動計画』を80年代以降の開発政策案として提起し、経済危機の原因を国際経済環境に求めた。アフリカ諸国の代弁者という色彩の濃い国連アフリカ経済委員会(ECA)も、この開発案を支持した。これに対して、翌年に発表された世銀報告 *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa : An Agenda for Action*,

いわゆる『バーグ報告』は、経済危機の原因としてアフリカ諸国の経済運営のまずさを指摘した。いずれが正鵠を得ていたかということよりも重要なのは、一方が二国間援助にも強い影響力を有する資金供与者の見解であり、他方が対外援助を喉から手が出るほど欲している諸国の見解であったことである。結果はいうまでもない。80年代のアフリカ諸国の開発では輸出指向型戦略が採用され、市場諸力の活用、賦存資源の有効利用の名のもとに、政府機能の縮小と生産性重視の政策が推進されることとなった。

その成果については、どのような基準で計測するかによって評価は異なるが、『再生』では、1980～89年に合計241の構造調整計画が実施されたサハラ以南アフリカ36カ国のうち、80年代半ばまでに構造調整計画が導入され資料が利用可能な24カ国に限りて分析している(下表参照)。構造調整のためにまず必要とされる経済安定化については、(1)財政赤

字の対GDP比、(2)経常収支の対GDP比、(3)インフレ率の3項目で計測すると、24カ国のうち18カ国で上記3項目の少なくとも2項目で80年代前半より後半に改善が見られる。すなわち、経済安定化はかなり達成されたといえよう。ついで、経済構造の改善については、(1)20カ国で、粗投資額の対GDP比が減少し資本蓄積が鈍化し、(2)6カ国でのみ製造業のGDP構成比が増大し、(3)11カ国で輸出量が増大したが11カ国で国際収支が悪化した。その結果、一次産品に過度に依存した輸出パターン、工業基盤の未整備、不安定な食糧作物部門といった旧来の経済構造が継続し、構造転換のための資本蓄積も進展しなかった。その一方で、初等教育就学率で見た「人的資源保全」は、16カ国で低下している。すなわち、緊縮財政のもとで社会サービスが切り捨てられつつあるにもかかわらず、長期的な成長の軌道に乗り得ていないということである。『再生』で同定されている構造調整策のうち

『再生』による1980年代構造調整政策の国別評価 (24カ国)

		経済安定化 達成		経済安定化 未達成	
		構造転換 あり	構造転換 なし	構造転換 あり	構造転換 なし
1人当たりGDP プラス成長	人的資源保全 維持	モーリシャス	モーリタニア セネガル		
	人的資源保全 低下	ギニア・ビサウ マリ			
1人当たりGDP 0/マイナス成長	人的資源保全 維持	ザンビア	マラウイ トーゴ ウガンダ		ジンバブエ
	人的資源保全 低下	コートジボワール ガーナ	中央アフリカ ケニア リベリア マダガスカル ニジェール ナイジェリア シエラレオネ	スーダン	エチオピア ソマリア タンザニア ザイール

(注) (1) 経済安定化については、本文中に記した3項目のうち少なくとも2項目で改善が見られる場合に、「達成」と評価。

(2) 構造転換については、製造業のGDP構成比が増大した場合に、「あり」と評価。

(3) 人的資源保全については、初等教育就学率が維持・向上した場合に、「維持」と評価。

(出所) Cornia G. A., R. van der Hoeven, & T. Mkandawire eds., *Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development: A UNICEF Study*, St. Martin's Press, 1992, Table 1.4.

デッドライン以前に放棄された計画は21計画にすぎず、世銀・IMFも全計画条件のうち75%は完全あるいは概ね実施されたと評価していることから判断すれば、構造調整政策が実施されたにもかかわらず、このような結果に終わったことになる。もちろん、早魃や一次産品の国際価格の低迷といった外的要因も無視できないが、『再生』では、中短期政策である構造調整政策そのものの限界を示しているのとらえられている。さらに、構造調整政策で採用された施策、たとえば公的支出削減、信用抑制、一次産品輸出拡大、急激な輸入自由化は、アフリカ諸国の構造的脆弱性(歪んだ貿易パターン、粗放的農業、狭隘な工業基盤、開発の遅れた人的資源等)を克服する長期目標と対立すると、『再生』は判断している。

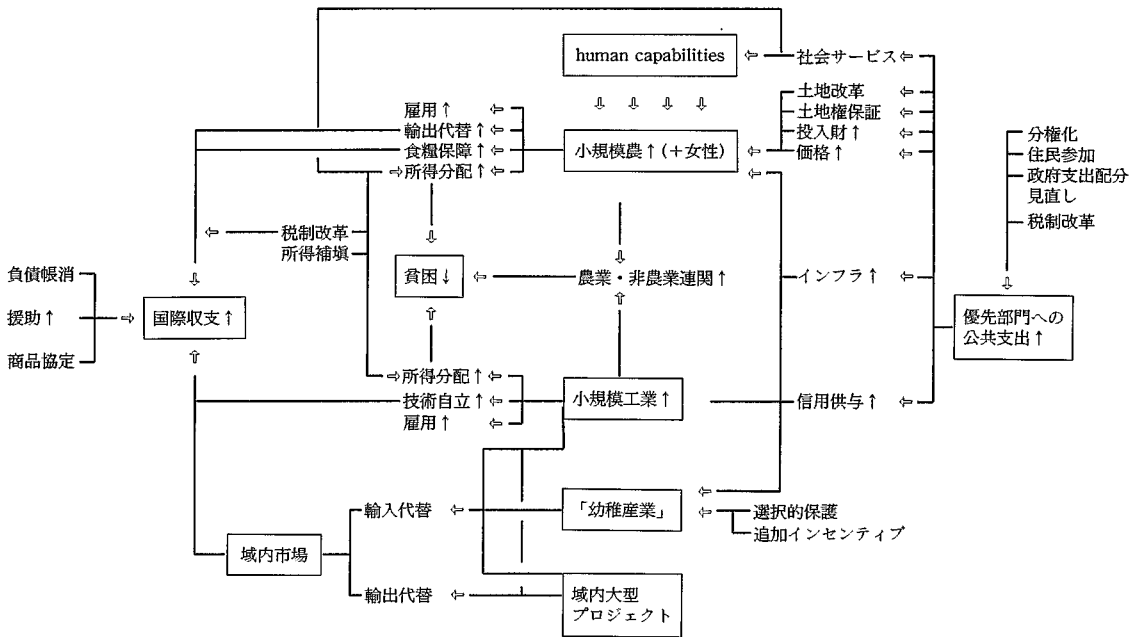
### 3 ポスト構造調整をめざして

1970年代のBHN戦略から80年代の構造調整への政策転換の場合とは異なり、80年代末には世銀・IMFと現地側とで政策の「修正」についての一定の合意が形成されつつあった。国連アフリカ経済委員会の*African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes*と世銀の*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*はともに89年に発表され、社会的側面に配慮した開発戦略の必要性という共通認識を持つに至っている。80年代の構造調整政策は、当初は短期的な経済安定化をめざした「調整」政策であったが、国際収支悪化の原因の除去まで念頭に入れたより包括的な「構造調整」政策となり、さらに社会的な負の影響への対応を考慮した「調整の社会的側面」あるいは「社会行動」計画を包含するものへと変遷してきており、すでに社会的側面への配慮を政策内に組み込んでいる。

『再生』の論点は、そのような修正では不十分ということである。『再生』では次ページの図のような開発構想を描き出している。複雑に相互関連しているので、ここでは個々に説明を加えないが、主眼は、小規模生産者(農民、製造業者)を開発の担い手とし、農工間の連関を強化するような開発である。国内賦存資源・労働集約的技術を用い、国内市場向けに生産する小規模生産者を助成することは、貧困の撲滅にも有効な戦略であり、奢侈品輸入や大規模資本集約的工業生産のための原材料・中間財輸入に歯止めをかけることもできる。このような開発のためには、まずもって国民の能力(human capabilities)開発が不可欠であり、小規模生産者が能力を十全に発揮し向上しうるように、政府が社会・経済環境の整備と充実を図ることが必要であるとする。財政赤字に苦しむアフリカ諸国にとって、このような公的支出は可能であるのか。『再生』では、新規援助・債務帳消し等の援助側の支援拡大と並んで、税制改革による歳入基盤の拡大と、防衛・公営企業補助金といった項目の歳出を抑制する等の自助努力で、社会サービス部門への財政支出を増大することが可能であるという。

『再生』の執筆者たち自身が認めているように、彼らの提示する代替案は、決して新機軸を打ち出したものではない。構造調整を全面否定するのではなく、その上に政策の寄せ木細工を行なおうとするものである。とりわけ、1970年代のBHNアプローチの復権をめざしているようにみえる。すでに触れたように、70年代から80年代への開発戦略の転換における争点は、経済運営の失敗かあるいは経済環境かであって、BHNアプローチの政策デザインそのものの有効性は疑問視されることは少なかった。さらに、80年代後半以降に民主化が進行して、『再生』の提起しているような開発に対す

『再生』の提起する長期的開発戦略



(注) ⇄：因果関連    ↑：増大あるいは改善    ↓：減少  
 (出所) 第1表に同じ(7章および13章の記述に基づき筆者作成)。

る国内支持基盤が醸成されつつあることが、70年代より有利な条件を提供している。

もちろん、『再生』の開発戦略が最良のものであるかどうかは、今後早急な検討が必要であろう。容易に問題点も指摘できる。たとえば、国内市場指向の開発戦略で、国際競争力のある製造業部門が育成されうるのはか。『再生』は、個々のアフリカ諸国と他地域との間にアフリカ域内市場という障壁を設けて、各国での幼稚産業の選択的育成とアフリカ域内での共同大型プロジェクトを想定しているが、アフリカの地域間協力の見通しは暗く、個々の国家が裸で他地域と相対することが予想される。その場合でも、国内市場指向の開発戦略は有効であろうか。また、この長期的開発戦略の目標が実現するまでにどれほど時間がかかるのかも、

明らかにはされていない。

しかしながら、現在切望されているのは、『再生』の示したような「あるべき国家」像かもしれない。構造調整政策でのコンディショナリティーの達成に、すでに政府も国民も倦んでいる。さらに、援助国も、自国の経済不況のなかで援助疲れに陥りかけている。経済苦境の長いトンネルを抜けると、どのような国になるのかというヴィジョンを提示することによって、政府、国民、援助側の三者いずれもの開発意欲を高めうるのはなかろうか。その意味で、『再生』の提示している小規模生産者による平等主義的な国家建設という開発指針は、理想論だと一蹴することはできない提言として受けとめられるべきであろう。

(いけの・じゅん/地域研究部)