

# マラウイの構造調整

坂元浩一

## はじめに

サハラ以南アフリカ46カ国の3分の2の国において、国際復興開発銀行（通称世界銀行、以下世銀と呼ぶ）と国際通貨基金（IMF）の勧告にしたがって構造調整計画が実施されてきた。同地域全体の実績について、これら2援助機関は構造調整計画がアフリカの開発に寄与したとしているが、援助と引替えの国内政策への介入を甘受してきた現地政府側は逆の評価をしている。

このように構造調整計画の実績に評価が分かれる中で、ここでは、世銀などがガーナやケニアと並んで構造調整計画の成功例と位置づけるマラウイを事例として取り上げ、その構造調整計画の実績の評価を試みる。構造調整計画がケニアなどで始まったのは1980年であり、マラウイもその翌年から同計画を開始しており、アフリカの中で最も長期の構造調整の経験を理解することは他のアフリカ諸国の開発に参考になると考えられる。

## 1 構造調整計画導入の背景

マラウイは日本の3分の1の面積に800万人が住む小国である。人口密度はアフリカの基準ではかなり高く、4%近い人口成長率もあって、人口の土地への重圧が深刻になりつつある。また、同国は内陸国であり、国際貿易を近隣のモザンビークや南アフリカ共和国の輸送路に依存している。

アフリカ第3の面積を持つマラウイ（ニアサ）湖に代表されるように水資源は豊富で、土地は農業に適している。目立った鉱物資源はなく、農業が同国の主要な産業である。全人口の86%（1988年）を占める農村人口の大部分は小農部門に属しているが、輸出の約8割はプランテーション部門のタバコ、茶、砂糖が占める。88年の1人当りGNPは170USドルであり、幼児死亡率は1000人中149人でシエラレオネに次いで高い水準にある。

同国の政治は独立当初から比較的安定している。現在の大統領は1964年の独立時から政権を一貫して担当してきた。現在においても、他国にみられるような政治的民主化に関する目立った動きはない。

構造調整計画導入の背景としては、1980年代初頭において、マラウイ経済は深刻な外貨不足と対外債務支払い困難に見舞われたことがあげられる。マラウイ政府から援助を要請された世銀とIMFは、マラウイの経済危機の原因として、植民地時代の未開発と、主要輸産物の国際価格の低迷といった国際経済環境の悪化の二つを認めながらも、政府の経済政策がさらに経済状況を悪化させたと診断した。そして前者の二つの原因を与件として、従来の政策の代わりに経済の構造調整のための計画を導入するべきであると勧告したのである。対外債務支払い困難の原因は、輸出量の低下と海外借入に依存した投資の非効率であるとこれらの機関は分析したのである。

## 2 構造調整計画の設計

構造調整計画を評価する際の主要な評価項目は、計画の設計(program design)、政策実施状況、政策効果の三つである。

まず計画の設計についていえば、構造調整計画の構成は、被援助国内で実施される構造調整政策と、それを支援する援助政策の二つである。構造調整政策の政策体系に関しては、経済の3レベルである、マクロ、セクター、ミクロ(プロジェクト)のすべてが整合性があるように立案されている。公共投資プロジェクトも従来の5カ年の公共投資計画に代わって3カ年の移動公共投資計画(毎年向こう3カ年を対象に改訂する計画)の枠組みで立案されており、マクロ、セクターとより整合性があるプロジェクトが導入されている。

構造調整支援の枠組みについては、マラウイの場合世銀を中心として援助の調整やその動員が精力的に行なわれてきた。マクロはIMFと世銀が担当し、セクターは世銀が工業/貿易と農業の2部門に関して現在部門構造調整計画を支援しているといったように、援助の役割分担が行なわれてきた。マラウイ政府側も、援助とリンクした国内政策への介入と世銀主導による援助する側の共同行動に反発しながらも、援助増加や債務負担軽減といった構造調整支援の枠組みを基本的に受け入れている。

次に、構造調整政策は、IMF主導の経済安定化政策と世銀主導の「狭義の構造調整政策」からなる。前者の政策目標は、国際収支の赤字など経済不均衡の是正という短期の目標である。後者の目標は資源の効率的利用という長期の目標である。

構造調整政策の意義は経済体制の転換を目指すことにある。すなわち、国内的には公企業に代表

される公有生産手段の縮小と市場の自由化を、国外的には開放経済への移行を目指す。換言すれば、公的部門主導から民間主導への移行、また保護による輸入代替工業化から国際市場を目指した農業重視の開発への移行となる。

マラウイの構造調整計画を政策分野に分けると、民間主導、輸出指向、適切な公的資源動員の三つになると考えられるが、これらのいわゆる市場経済への移行は1970年代末までの開発経験に対処すべきものとして妥当なものであったと言えよう。同計画は基本的に保護による輸入代替工業化と公的部門の肥大化による経済の非効率の是正と、小国経済であるマラウイの世界経済への組み込みによる効率の上昇を目指したものであった。さらに、市場原理の導入は、公的部門を中心として経済全体に及んでいた腐敗を含む非効率にもメスを入れることになるのであった。

市場経済化に関する問題点は、まず第1にマラウイの工業化率は1988年においても10%強で発展局面(段階)は低い水準にあり、同国経済の長期的開発のために市場経済化で十分かということである。先進工業国も含めた経済発展の推移をみると、一次産品輸出から消費向け製造品の輸入代替を経て、消費向け製造品輸出、投資向け製造品の輸入代替へと移行し、最終的に投資向け製造品の輸出という工業化の趨勢があるが、上位の局面に至るためには公的部門の参画も含めた適切な資源配分が行われる必要がある。市場経済化だけによって上位局面に移行できるのか、現行の構造調整計画においては明確に示されていない。

マラウイの工業化の局面は輸入代替工業化が十分に成功していない状況下であり、輸入自由化も含む市場経済への移行のみで工業化がさらに進んだ上位の発展局面に到達できるのか検討する必要がある。

市場経済への移行の第2の問題点は、その政策を3年くらいの短期の期間に行なうのが適切か検討を要するという点である。市場が真に機能するためには、経済主体の能力やインフラの充実が必要であるが、マラウイにおいてはそれらはまだ未成熟である。

また、仮に市場が完全競争に近くなったとしても市場の欠陥として所得分配の不平等化が挙げられるが、植民地時代から引き継いだ経済の二重構造がまだ解消されていない現状では、市場の急激な自由化は不平等を拡大する。

輸出指向については、国内経済が小さいという与件の下では、開発に必要な投資財は長期的に外国から輸入せざるをえず、また狭小な国内市場に頼るだけでは国際競争力を強めることはできず、構造調整計画の導入は不可避のものであったと言えよう。しかし、その問題点は、急激な輸出指向が貿易部門と国内部門の格差を増大させることである。

構造調整計画の第3の政策分野である適切な公的資源動員は、公的部門の規模の縮小とその機能の強化の二つからなる。その規模の縮小について留意すべき点は、マラウイにおいては他のアフリカ諸国と同じく、経済開発を進めるにあたって開発資源が限られているという理由から公企業が起業され経済をリードすることが期待されるとともに、旧宗主国関連のガリバー的な外国企業に対抗すべく公企業が設立される必要があったということである。この点からすると、市場経済への移行の枠組みで実施される公企業の民営化(すなわち公的部門の縮小)の問題点としては、民族資本の欠如と外国企業の独占強化が挙げられよう。公企業を民営化しようにも、マラウイ人民間資本家でなく、外国人による肩代わりとなる可能性が大きいのである。

具体的な政策について述べると、市場経済への移行は、農産物価格や為替レートも含む価格の自由化ないし適正化、生産物や生産要素の移動を妨げる許認可制度の廃止ないし縮小である。公的部門については、その量的な役割を減少させ、その機能の強化、すなわち経営収支改善、計画・予算・監督・評価能力の強化を図ることである。

最後に、計画の設計として、上述の政策内容(目標と政策)に加えてその実施スケジュールも分析対象となるが、対外債務負担が依然として大きい状況の下では国際収支赤字是正を中心とする短期の目標に重点を置かなければならないとはいえ、効率的資源利用という長期で取り組まれるべき目標が3年程度の短期の間に実施されるというスケジュールが立てられている。その結果、市場経済への移行といった政策の急激な実施に対して公的部門などの既得権益を持つグループからの反発を呼ぶこととなった。

### 3 政策の実施状況と効果

政策実施状況に関しては、全体的にみて構造調整政策は一貫して推進されてきたと言える。総じて援助側はマラウイの構造調整の努力を高く評価している。主要な政策分野ごとにみると、公的部門の規模縮小と機能強化を除いて短期間にかなりの政策改革が行なわれた。

しかし、構造調整計画の実施によって既得権益を失う公的部門の抵抗によって政策の実施が予期されたより遅れたという点は指摘できる。また、機能の強化は、最近世銀が「能力構築」(capacity building)として打ち出しているように、比較的長期の期間を要する課題であると言えよう。

特に公的部門の改革は政治面での影響が大きく、マラウイの政治構造を踏まえた政策実施が必要と

第1表 構造調整の実績

	1973 ～79	1980 ～82	1983 ～90
実質GDP(年平均成長率)	5.9	-1.0	3.5
経常収支(政府贈与を除く) /GDP:(年平均シェア)	-17.4	-20.3	-6.1
政府収支(投資支出含む) /GDP:(年平均シェア)	-7.4	-12.0	-7.8
インフレ(消費者物価, 年平均成長率)	11.9	12.9	16.1
輸出品(年平均成長率)	7.4	-2.8	3.9*

(注) \*1983～88年の数字。

(出所) IMF, *International Financial Statistics*, 1989 & March 1991, を利用して筆者が作成した。

なっている。

政策効果に関しては、現在構造調整計画が実施中ということでその厳密な効果を測定できる段階に至っていない。

しかし、第1表に経済不況時1980～82年の期間と、構造調整が本格化した83～90年の期間を比較してみると、マクロ指標にみる限り、経済が改善しているのがわかる。

GDPの成長率は1983～90年に3.5%に回復し、国際収支と政府収支の赤字も減少した。また輸出品

もマイナス成長からプラスへ転換した。しかし、その他の短期目標として重要なインフレ抑制は達成されなかった。

他のアフリカ諸国で問題となった構造調整の社会的影響については、マラウイの場合政治意識が低いことから、その影響はそれほど大きな政治問題とはなっていない。しかし、先に示したようにマラウイの所得と生活の水準はきわめて低いことから、構造調整の社会面および政治面での影響の大きさは今後慎重に分析されなければならない。

要約すると、マラウイの構造調整計画は一般的にみて経済面では良好に推移してきたが、今後その社会面および政治面への影響が重要な問題になるとみられ、経済計画としての構造調整計画の妥当性が問われようとしている。基本的に経済計画たる構造調整計画がこれまでと同じく実施されていくためには、マラウイ政府の政策遂行能力に加えて、その社会面および政治面への影響を周到に考慮して計画を設計することが必要となっている。

また、経済計画としての観点からみても、構造調整計画は基本的に短中期を対象期間とした環境(市場)整備といった性格が強く、構造調整を超えた長期の開発計画が作成される必要があると考えられる。

(さかもと・こういち/(財)国際開発センター)