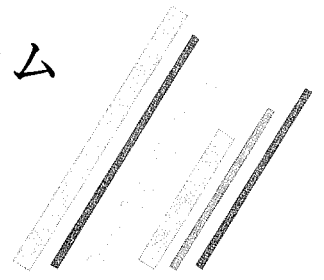


ブルンジにおける構造調整プログラム

経済構造の調整とその阻害要因



大林 稔

1 構造調整の沿革

ブルンジにおける構造調整プログラムは第二共和制政権（バガザ政権）の下でスタートした。同政権は世界銀行およびIMFの「協力」のもとに、第一次構造調整プログラム（1986年7月～88年）に着手、1987年9月にクーデタにより成立した第三共和制政権（現ブヨヤ政権）も同プログラムの継続を確認、翌88年より第二次構造調整プログラム（88年～90年）が始まり、現在も進行中である。さらに90年3月より、世界銀行・IMFとの間で第三次構造調整プログラム（91?～92?年）の内容について協議が始まる予定である。なお、ブルンジの場合はその資金的介入の規模の大きさから、世銀が「協力」の主役となっており、IMFはもっぱら財政と国際収支のチェックのみに自らの役割を限定している。

2 構造調整の実施状況と短期的評価

現在実施中の第二次構造調整融資は、3回のトランシュに分割されており、各々所定のコンディショナリティーをクリアしないと支払いが認められない。現時点（1990年1月）で第2トランシュの支払いは、予定よりも1年数カ月遅れてなお停止されたままである。これは事前に定められたコン

ディショナリティーが一向に満たされないためである。コンディショナリティーのうちでも特に障害になっているのは公社経営の合理化（民営化、廃止を含む）計画であり、これに対する官僚機構全体の抵抗がプログラムの進展を阻んでいると見られている。ブルンジには57の公営企業があり、約10万人を直接雇用し、国内総生産の約5%を生産している。これら企業に対する補助金、優遇措置等は政府財政にとって大きな負担となっており、他方公営企業のほとんどは赤字経営のため政府税収に対するその貢献はごくわずかである。政府はすでにこれら企業体の合理化の実施を公約しているが、実際には、世銀ミッションの強硬な要求にもかかわらず、具体的作業の各段階（個別企業の経営調査、合理化等のプラン策定、各種処置の法制化等）で大幅な遅れが目立っている。公営企業は官僚にとっては、みずからの支配下にある機構であり、よりよい給与を保証してくれる転任先でもある。民営化によりこれに対する支配力を削減したり、いわんや企業そのものを廃止したりするのに抵抗が生じるのは、日本の民営化、行政改革の経験から見ても当然であろう。第3トランシュのコンディショナリティーからは、いよいよ合理化計画の実施、公務員本体の合理化、削減の検討が開始される。作業の難航は必至であろう。

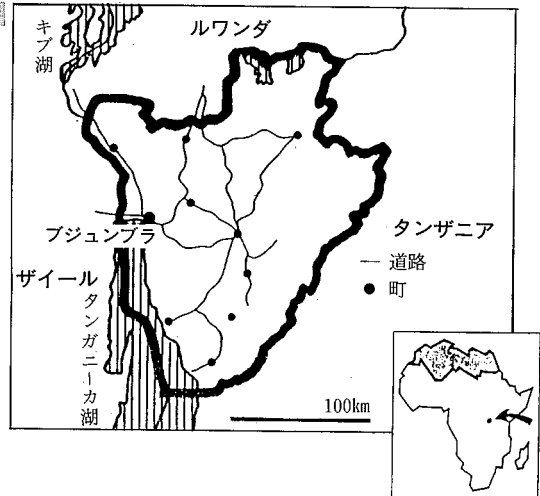
調整プログラム下での政策の枠組みを定める政策大綱（Policy Framework Paper）の最新版（1989

年7月, なお同大綱は毎年見直される)は同プログラムの実施状況を以下のようにおおむね肯定的に評価している。

1988年, コーヒー価格が再上昇したため, ブルンジの経済状況は大幅に改善されたが, GDP実質成長率は3.7%で前年4.4%を下回り, プログラムの目標値である4%には達しなかった。国際収支面では, 公的移転を除く経常収支の赤字は1億1900万SDRと, 目標の1億5800万SDRを大きく上回った。通貨切り下げの効果により, 財・サービスの

輸出は87/88年に実質12%増加, さらに製造業の国内原料への転換も進んだ。また切り下げの輸入抑制効果のため, 輸入は87, 88年には実質各4.5%, 11.8%低下した。他方, 切り下げにもかかわらず, 物価上昇率は87年7%, 88年5%と予想より低い数値であった。これは自由化による国内競争の活発化が一部消費物資の価格を引き下げたためである。財政は主にコーヒー関連税収の増加により改善されたが, 目標値には達しなかった。財政の赤字幅の対GDP比は, 前年の19%から12%へと低下

ブルンジは中央アフリカ内陸の小国である。首都ブジュンブラはタンガニーカ湖畔のひなびた町, アフリカのどこにでも見られそうな地方都市というところである。ところがブジュンブラを一步でると, その非アフリカ的な景色に驚かされる。アフリカでは, サバンナであれ森林であれ, 比較的平坦な地勢が支配的であり, 農村の人口密度は低く, 休閒他の中に畑が点在しているというのが一般的なイメージであろう。ここブルンジでは国土のほとんどが山地である。人口密度は194人/km²(湖水部分を除く)とアフリカでも最も高く, 日本の四国程度(27.834km²)しかない国土に約500万人の人



口(うち95%が農村に居住)が散らばっている。加えてブルンジ農民は集村をなさず, その結果, 山々は頂きまで集約的に耕され, その間に孤立した家が散在すると言う, アフリカ諸国のなかでは(兄弟国ルワンダとともに)特異な景観を示している。1人当たりGNPは, 1987年に年間250ドルであったと推定されている。人口は年率約3%の高率で増加しているため, 西暦2015年には1200万人という, 現在の生産性ではとうてい養いきれない規模に達すると見られている。



した（目標は11%）。

1989年の暫定的数値は上記の楽観的状況が持続していないことを示している。コーヒー価格は再び下落、実質成長率は1.8%に落ち込み、物価上昇率も12%と二桁に乗った。経常収支赤字のみが輸入の減少により約50%減という好成績を記録したが、2年連続の輸入の低下は投資活動の極度の減退をもたらしているのである。

3 経済構造「調整」の現状

ブルンジにおける構造調整プログラムは、内容的には他のアフリカ諸国に対するものと大差はない。周知のように、調整プログラムは安定化政策と、内外に開放された、かつ民間主体の経済構造への転換をはかる諸政策の二つの部分からなっている。前者には財政と国際収支均衡のための短期的処置が、後者には価格、金利、賃金の自由化、民営化、輸出入規制の撤廃、関税制度改革、為替規制緩和、為替レート自由化等、より中長期をにらんだ政策が含まれる。さらに、政府の経済管理体制を構造転換にあわせて「調整」するための諸施策も後者に加えることができる（行政改革、財政、税制改革、人材養成等）。以下、経済構造の転換のための調整が突き当たっている大きな障害を分析してみよう。

行政能力の低下： 公共部門を中心とした計画主義的経済管理から自由主義的経済運営への転換は、行政実務の内容の転換を必要とする。さらに、予定される公務員数の削減は、行政の1人当りの能率向上を要求する。ところが公務員給与はここ数年間、ほとんど凍結されたままであり、一般行政費用も同様に据え置かれている。この間実質賃金は50%以上下落している。さらに、1987年のクーデター、88年8月の北部における虐殺事件後の

内閣改造による、ほとんど「根こそぎ」の人事異動の影響も加わって、ブルンジの官僚機構は新しい任務に応えるどころか、従来からの業務さえこなせないほど衰弱している。このため政府の機能が技術援助によって、人的にも資金的にも、代替される傾向が強まっている。つまり、日常業務の重要部分の遂行までが外国人専門家に代行され、事務経費は援助のうちの専門家の付帯予算に大きく頼らざるをえなくなってきた（ちなみに、技術援助の全援助額に占める割合はすでに35~40%に達しており、その規模は公務員全体の人件費とほぼ等しいまでになっている）。

公的投資の低迷： 1988年の投資は前年比で実績20.4%のマイナスとなり、89年は一層大幅に低下したと見られている。主な原因はブルンジの投資全体の約8割を占める公的投資が大きく落ち込んだためである。ブルンジの公共投資の約80%は諸外国、国際機関からの援助であるが、この落ち込みの原因は援助の停滞ではなく、ブルンジ側の援助吸収能力が著しく低下し、プログラム、プロジェクトの執行にはなほだしい遅れが生じているためである。低下の理由の第1は、上にのべた行政能力の衰弱である。第2に、援助プロジェクトに対するローカルコストが不足しているためで、このことは、85年から88年の間に投資予算（外国援助含まず）の規模が実質で6%縮小していることから知られる。ブルンジにあっては問題は援助資金の不足ではなく、援助吸収能力の不足なのである。

民間企業の停滞： 民間優遇政策は、調整プログラムの支柱であり、ブルンジでも強力に推進されている。にもかかわらず、1985年から88年のあいだに民間投資の全投資におけるシェアは15.2%から16.4%へとわずかに上昇したにすぎない。逆に、製造業の売上げに占める民間の割合は84年から87年にかけて、26.5%から21.5%へと低下して

いる。こうした民間の停滞は、必ずしも調整プログラムのデフレ効果のみによるものではない。原因は広義の意味での蓄積の不足にある。問題は、資本蓄積の不足、企業家層の未発展、人材の不足、狭隘な国内市場(もともと小さい国内総生産の、そのまた45%は非貨幣部門によって占められている)と輸出の困難による市場の不足、国内原料の供給態勢の未整備など、民間企業発展に必要なあらゆる分野におよんでいる。伝統的な商業活動さえ活発とはいえない「小農の国」ブルンジにあって、こうした障害を克服するには他国と同様の民活政策のみでは十分とは言えない。

輸出不振： 調整プログラムは切り下げと輸入代替産業保護の撤廃によって、理論的には輸入依存産業を「罰し」、輸出産業を刺激するものである。だがコーヒー以外の輸出品目の発展は今のところいっこうに見られない。同品目の1985年から88年の間の名目伸び率(29.7%)をみると、輸出総額のそれ(27.3%)をわずかに上回ったにすぎないし、非アフリカ地域への輸出は内陸国というハンディキャップからくる比較優位の不在、輸出ビジネスに対する経験と情報の圧倒的不足から、無視し得る額にとどまっている。コーヒー以外の産品のうち製造業産品はほぼ全量が近隣アフリカ諸国に、さらに約65%がCEPGL(大湖地域諸国経済共同体)加盟国(ザイル、ルワンダ)に輸出されているが、地域協力(ブルンジはCEPGL、CEEAC[中央アフリカ諸国共同体]、PTA[東南部アフリカ特惠貿易地域]に参加している)の停滞のため、同地域への輸出はきわめて不安定である。

外資導入の不振： 国内民間資本が上記のように直ちに経済の牽引車となることができない場合、調整プログラムにおいては資金、技術、情報をもたらすものとして外国資本の流入が期待されている。ブルンジにおいても1986年7月に投資法を外

国資本にも十分な優遇を与えたものに改訂している。しかし、調整プログラム開始以降新規に進出した外国企業は皆無であり、現在進出を検討している企業もない。ブルンジの経済的「立地条件」、**「部族」**対立に起因する政情の不安定さは、外資にとってとても魅力的とはいえず、これら悪条件を埋め合わせて余りある外資優遇策をとらないかぎり大規模な進出は期待できない。

4 提 言

最後に、以上述べてきた障害を考慮したうえで、ブルンジの経済構造の転換を促進するためのいくつかの提案を列挙してみよう。

(1) 世銀の1993年までの見通しによれば、ブルンジの債務返済額のGDPに対する比率は、88年をピークにゆっくりと低下にむかう。しかし政府支出の対GDP比はより速く縮小するため、債務返済額/財政支出比率はむしろ増大していくという。こうした状況下で、ブルンジの行政が経済運営と投資プロジェクト執行能力の喪失に向けてゆっくり機能低下していくことはまぬがれまい。「国民経済の自立とプロジェクトの継続性のために財政援助とローカルコスト負担はできるだけ避けるべきである」という思想はアフリカではすでに空想にすぎない。ドナーは行政の活動とプロジェクトの執行を保証するため、經常予算への援助とローカルコストの負担を、一定の条件つきで制度化するべきであろう。

(2) ブルンジは海洋港から2000kmを隔てた内陸国である。通過国のインフラの未整備のため、インド洋に達するまで陸上輸送に最低1ヵ月から数ヵ月かかり、輸出入に要する追加費用は年間輸出額の20%に達するといわれる。こうした状況を放置して、国際自由市場への調整、民間資本育成、

外資導入などをとなえても空語に等しい。こうしたハンディを負わされた途上国に対しては、その内陸国ゆえに発生する追加費用を補填する国際的制度を設けるべきである。工業諸国内においても、地理的条件の悪い地域に対しては、国家による補助金、運輸インフラの国庫負担等のハンディキャップを補償する処置が制度化されている。構造調整が、国際的自由競争を想定する以上、極端なハンディキャップを相殺することによって平等な競争を保証する制度がもうけられてしかるべきであろう。また、一向に進展しない地域協力を推進するため、各国の構造調整プログラムのコンディショナリティーに地域協力の強化、特に労働力、商品、資本の移動を阻む障壁の撤廃を加えるべきであろう。

(3) 民間部門の育成に関しては、まず公的援助を民間に流す制度を確立することが重要である。通常、開発途上国の民間資本蓄積は、その初期には公的投資からの移転（払い下げ、公共事業の執行等）に大きく依存する。国内蓄積／国内総生産が

4.4% (1985～88年平均) しかなく、外国民間資本の流入が期待できないブルンジにおいては、外国援助を民間の資本形成に転化しないかぎり、民間民族資本の登場は望めまい。その場合、ツーステップ・ローン等の供与だけでは、すでに述べたように吸収能力の不足のため限界がある。まず、プロジェクト（技術援助を含め）の執行の民営化、国内資源の活用をはかることが重要である。加えて人材育成、情報提供面での大規模な民間への援助が必要とされよう。その場合、民間企業育成のための公的機関を強化する（研修施設、輸出促進公社等）という伝統的アプローチは避けるべきである。なぜなら、第1に多くの既存の施設が非能率であるのみならず、民間企業に一層の事務的、資金的負担をかけているという実状があるからであり、第2に、それらが民間の類似機関の発展を阻害するからである。むしろ民間の研修機関、経営事務所等に対する免税等の優遇処置をとることが望ましい。

（おおばやし・みのる／UNDP在ブジュンブラ）