

ナイジェリア

自前の構造調整策

● 望月克哉

ひきもきらず襲ってくる頭痛に顔を歪めていたり、たたずんで額に手をやり思案にふけている大統領イブラヒム・ババンギダ。こんな構図を表紙にした週刊誌を幾度か見かけた。1988年上半期のことである。

内患外憂とでも言おうか、ナイジェリア政府にとって頭痛のたねは尽きない。自前の構造調整プログラム(SAP)発動から2年半余り、評価する向きもないではないが、一般国民の見方は厳しい。このアルファベット3文字によって少なからぬ我慢を強いられてきたからである。

同様に不評なのがIMFの3文字。困難の元凶ときめつけるような国民の対IMF姿勢はいくぶん感情的ですらある。それゆえ対処が難しい。政府としても過剰なまでに神経をつかっている。IMF融資の情報が飛び出すたびに、あわててこれを抑えにかかる政府の様子はあのもぐらたたきをほうふつとさせる。

1 紆余曲折

最近の例では昨年11月末、ヴォイス・オブ・アメリカ(VOA)からもぐらが顔を出した。「11月29日、5億ドルのスタンド・バイ・クレジットで合意」との報道について、まず情報相がこれを否定、さらに交渉当事者と伝えられた予算・計画担当国務相が一切の内容を打ち消した。毎度ながら素早いたたき方であった。

そもそもナイジェリアがIMFとの「対話」を開始したのは1983年4月のことであった。80年に1

バレル44.4ドルと過去最高の水準に達した石油価格が、その後急落する。これにより石油収入も急激に減少し、83年のそれは80年の半分以下に落ち込んだ。一方、対外債務は膨張をつづけ「債務危機」の様相を呈しつつあった。

当時のシャガリ文民政権は1982年4月に制定した経済安定化法による局面打開を模索中であった。これは文字どおり自前の調整プログラムとも呼ぶべきもので、輸入制限を柱に財政・金融政策を展開し、全体的な経済引き締めをはかる狙いを持っていた。しかし所期の成果があがらぬままに1年が経過。窮地に立たされた政府は83年4月18日、IMFに対し拡大信用供与を申請するに至った。以後、中・長期の構造調整プログラムを念頭においた世銀勧告をベースに交渉が進められたが、決着を見ぬままに83年末を迎え、軍事クーデターによってシャガリ政権は打倒された。

新たに登場したブハリ軍事政権は成立早々の1984年1月、経済安定化法を改定するとともにIMF・世銀の勧告に沿う形で経済政策を打出した。翌2月には対IMF交渉も再開。さらに非西欧(アラブ)マネーの導入やカウンター・トレードの可能性を模索し、また債務返済比率の引き上げにより西欧債権国を債務繰り延べ交渉の場に引き出す試みもなされた。こうした一連の措置は部分的ながらも効果をあらわし、世銀からも一定の評価を得ることになった。しかしIMFとの交渉は通貨ナイラの切り下げ幅などをめぐり手詰り状態に陥り、また政策遂行に伴う政府の強権発動と国内抑圧が国民の不満を買い、政権基盤は弱体化した。軍事政権

内部でもブハリの指導力は低下し、85年8月27日に再びクーデターが発生、ブハリ政権のナンバー・スリーと言われたババンギダを首班とする現政権にとってかわられた。

2 ナショナル・デバート 国民的論議

ババンギダ政権発足の当初から対IMF交渉は解決すべき諸懸案の中核であった。したがって政権としての対応も早く、すでに9月16日には「IMF融資に関する大統領委員会」を設ける旨が表明された。同委員会設置の目的は、まず広く国民全般からIMF融資に関する意見を求め、それらを政権から独立した立場にある専門家や有識者による検討に付そうというものであった。新政権としては問題を政府部内にとどめて批判を買った前政権の轍を踏まぬことがひとつ。いまひとつは「国民的論議」として前面に掲げることで自国をとりまく状況を一般に周知させ、かつ今後採るべき方策を探る狙いがあった。

9月25日に正式発足した委員会は、同28日付で日刊紙等に全国主要5都市での公聴会開催と委員会に対する意見書付託に関する公告を掲載した。それは単に付託手続を記すにとどまらず、融資申請前後の経済事情、コンディショナリティに対する合意点と対立点、対IMF交渉の真の目的である対外債務の繰延べにも言及している。ちなみにこの時点でIMFが示した17項目のコンディショナリティのうち14項目についてはナイジェリア側として原則受け入れの意向を表明していた。残る3項目とは、まず第1に貿易の自由化——具体的には輸入制限、輸入ライセンス制度の撤廃、第2に石油製品に対する補助金の廃止、第3に通貨ナイラの為替レートの適正化であった。

10月18日に意見書付託が締め切れ、その4日

後には委員会の初会合がもたれた。以後12月3日の報告書提出まで実質的な検討・審議が続けられた。寄せられた意見書の総数186。その内訳はIMF融資に賛意を示したものの48、反対したものの109、どちらもしなかったもの29。国民の反対の声は政府の予想を大幅に上回るものであった。委員会によれば、銀行、商業会議所、一部研究者などから賛成の声があがったものの、国内で強い影響力を持つナイジェリア製造業者協会(MAN)をはじめ労働組合や学生組織、さらには宗教指導者からも強硬な反対意見が出されたと言う。

委員会の勧告は採りうる幾つかの選択肢とともに調整政策のパッケージとして実施が求められる諸項目を併記した形で提出された。その基調はIMF融資拒否であり、以下のような疑念があわせて表明された。

- IMFが求める構造調整プログラムはナイジェリアの長期開発目標に整合的なものなのか否か
- そのようなプログラムが実際に機能するものか
- それを機能させ得るような政策立案者がいるか
- ナイジェリアの市民は、そこで求められているような忍耐に耐えられるであろうか

3 痛み分け

IMF融資問題を「国民的論議」に委ねた政府の真意をここで改めて問う必要がある。一般的な見解は政府側に融資受諾の方向で交渉を決着させる腹づもりがあり、合意形成の一方策として採った措置と説明する。その根拠として1985年10月1日(独立記念日)の「経済非常事態宣言」があげられる。以後15カ月に及ぶ非常事態下で、たとえば公務員は文民・軍人を問わず給与の削減を強いられた。この措置は対IMF交渉の如何にかかわらず政府には経済の引き締め策を実施する意思があるこ

とを示唆していた。メッセージとしての効果はともかくも、まず公的部門に手をつけた点に意味があった。そこにはいずれ引き締めが民間にも及ぶとの含みがあり、事実それが時を経ずして実行に移されたからである。

12月12日、政府は「国民的論議」をふまえた決定としてIMF融資の拒否を声明、国民はこれを大いに歓迎した。しかしそれも束の間、月末31日に公表された1986年度予算はIMFの勧告を大幅にとり入れた内容となっていた。たとえてみれば政府としては名を捨てて実をとったことになる。またこの予算発表は、融資拒否後に外相が行なった西側債権団への経緯説明とあわせて、政府の姿勢自体に裏づけを与えるものとなった。その効果は国内よりも対外交渉で顕著にあらわれた。

予算と同時に発表された改造内閣で蔵相となったオコング (C. Okongwu) はただちにロンドン・クラブとの交渉に入っていた。難航が予想されたにもかかわらず、3月27日には中・長期債務の90日間支払い猶予で合意に達し、順調な滑り出しを見せた。一方パリ・クラブとの交渉は1986年末にずれ込んだものの、12月17日には当時220億ドルと見積られていた債務総額のうち公的部分の繰延べで合意をみた。こちらの意義はさらに大きい。IMFとのスタンド・バイ・クレジットを条件とせず合意が成立した事実は、債権団の側にナイジェリアの経済運営に対する一定の評価があったことを意味している。すなわち、石油補助金の一部カット、輸入課徴金の廃止、輸入禁止品目の削減、関税の見直し、航空運賃や電気・電話料金の値上げ、これら一連の措置が十分とは言えないまでもIMFの勧告に合致すると見なされたからに他なるまい。この86年度予算に体现された諸政策こそが、のちに構造調整プログラム(SAP)として再編成され今日に至るまで継続実施されている経済再建策なの

である。

4 二つの顔

SAPの発動が公式に表明されたのは1986年6月26日の大統領演説においてであった。そのなかでババンギダ大統領は、構造調整は「苦難に満ちた道のり」ではあるが、その先送りは結果的に苦しみを増すだけであると述べた。全面的な価格メカニズム導入を柱に当面2カ年を目処として開始されたSAPにおいて、まず政府が着手したのは他ならぬ為替調整であった。その具体的方策として2段階の為替レートを採り入れる旨が上記演説の翌日に公表された。

それから約3カ月の期間をおいた9月22日、「第二外国為替市場に関する法令」が出された。同法令により、従来どおりナイジェリア中央銀行(CBN)が相場を決定する公式為替市場と、銀行その他の公認取扱業者の入札により相場が決まる第二為替市場(SFEM)の二つが併立することになった。債務関連など一部を除き、外国為替取引の大部分がSFEMで行なわれる。結果的に公式レートをCBNが支える一方、SFEMの為替相場はより実勢レートに近づくという仕組みである。9月26日から始まったSFEMの入札では、毎週5000万~8000万ドルが売却され、落札レートの平均は1ドルが3~5ナイラの幅で変動した。その後3ナイラ台で安定し、漸次安値をつけてきた。

上述の為替調整方式はSAPの性格を考えるうえできわめて示唆に富んでいる。連邦政府としては、形式的には「強い」ナイラを維持して国民への公約を守りつつ、実質的な通貨切り下げも行なってIMFや債権団をも満足させようとしていた。そのため国民には応分の経済的負担を強いることになる。対外的には名を捨て実をとる措置を、対内的

には国民との痛みわけ、というのは対IMF交渉以来、一貫して政府が採ってきた方式である。こうした観点からSAPを評価すれば、それはIMFのコンディショナリティを自前の政策として実施に移したものに他ならず、当然ながら外向きと内向きの両面を持つものと言える。

5 諸刃の剣

SAPの二面性ゆえに同じ施策に対する外からの評価と内からのそれが著しい対照を示すこともある。ここではSFEM導入を中心にSAPの対内的な効果のみをみておこう。まずプラス面としてはナイラ切り下げによりナイジェリア産品が価格競争力を回復した点があげられる。ココアをはじめとする商品作物、ガリ(キャッサバ)など一部の食糧作物でこれが顕著であった。輸出好調もさることながら、やはりSAPからみてマーケティングボードが廃止されたことにより農民の収入は確実に増えた。農業に限らず輸入物資への依存が低い部門では、輸入ライセンス制度廃止もあってSAPは大いに効果をあげたと言ってよいだろう。

これらの裏返しは文字どおりのマイナス効果であった。ナイラの減価に伴う輸入物資の価格高騰とコスト・プッシュ・インフレーションは庶民生活に大打撃を与えた。パン(小麦)や米は言うに及ばず、ヤムやガリなど伝統的な主食作物の小売価格までが上昇した。公務員ならずとも、賃金はカットされこそすれ上昇はしない。購買力の低下は著しい。また製造業では輸入ライセンス廃止と外貨不足で資材調達がままならず、月のうち生産ライン稼働が数日というところも珍しくない。雇用は落ち込み、失業率は87年時点で20%に達したと言われている。とりわけ深刻なのが若年層で、失業は短期的には治安の悪化を、中・長期的には労

働力の質の低下をひきおこすとして懸念が表明されている。さらに大学卒業者の就職難、賃金停滞を理由とする専門職の離職は「^{ブレイン・ドレイン}頭脳流出」につながるとの論議も高まっている。

SAP発動後の国内経済を全体としてみれば、産業部門間に差があらわれてきたと同時に、社会階層間の所得格差が広がりつつある。後の点について中間層の後退と、これが社会に与えるインパクトの大きさを指摘する向きもある。価値や規範を設定し、社会を方向づける立場にある彼らの後退は、社会・経済の発展をも損いかねないという見方である。いまやSAPは経済のみならず社会構造までも変えつつあり、この点では政府の意図せぬ効果をも惹起させてしまった。

6 道なお半ば

当初予定の2年を経過した後もSAPはなお継続している。1988年7月に目玉のひとつ「民営化・商業化に関する法令」が布告されて漸く本格化したとも言える。しかし根幹となる為替調整すら、いまだ十分ではない。なし崩し的な外為市場一本化、入札の間隔を2週とするなど安定化措置が講じられたものの歯止めはかからなかった。しかも銀行間の「自立市場」ではドル買い圧力から著しいナイラ安となった。89年明けからは為替相場を日替わりとする新方式を導入しているが依然として先が見えない。一方、対外債務はさらに膨らみ、88年末で利子込みの総額が305億ドル。繰延べ努力は続けられているものの、抜本的な解決策は見いだされていない。こうしてみると2年半余りを経たSAPではあるが、為替レートの適正化、^{ダイレギュレーション}諸統制の撤廃など本来の意味における構造調整はまだ緒についたばかりと言えそうだ。

(もちづき・かつや/在ラゴス海外派遣員)