

ザイールにおける 債務累積

大林 稔

ザイールの債務累積額は、1983年には54億ドルに達したと推定されている。この額はサハラ以南アフリカにおいてナイジェリア、リベリアについて第3位にランクされる大きさであり、また債務累積額の対GDP比の規模は、同じく赤道ギニアにつぐものである（IMF, *World Economic Outlook*, 1984年9月による）。

しかし、債務累積問題とは、ある国の債務残高が大きいことのみでなく、その国が期限の到来した債務の元利払いに困難をきたすことを意味する。ザイールは1975年、この年の債務負担を払い切ることができなくなり、以後毎年新規の未払いを発生させることとなる。債務累積問題が顕在化し、ザイールは債務危機に陥ったのである。

以下、ザイールにおける債務危機の発生過程とその原因、債務危機の処方せんとして実施されたIMF経済調整プログラムの内容とそのインパクトを明らかにし、最後にこの調整プログラムがザイールの債務累積問題を解決しえたのか否かを検討しよう。

なお、ここで対外債務という時、ザイール政府の、あるいはザイール政府保証の公的対外債務をさす。私的対外債務は、その数字が充分明らかではなく、またその額も重要なものではないからである。

1- 対外債務危機の発生

ザイールの対外債務危機は1975年にはじまる。この年より、ザイールは支払い期限の到来した債務を返済しることができなくなった。

図にみられるように、ザイールは1978～81年のすべての年にわたり、支払い期限の到来した債務を払い切ることができず、翌年に延滞させている。81年末、延滞債務の累積額は返済すべき額の3分の2、金額にして21億ドルに達した。この金額は、81年の同国の輸出額の1.3倍、GNPの5分の2に相当する。

債務未払い問題の解決のため、ザイールは他の債務危機に陥った諸国と同様、パリ・クラブ（主要債権国の会合）に対し債務繰り延べを要請し、1975、77、79、81年と4次にわたる繰り延べ協定を締結した。しかし、図がすでに示しているように、ザイールは繰り延べ後の返済負担をも完済することができず、なお毎年未払いを延滞させた。

以上の債務危機は、外国からの資金の流入を大きく減少させ、ザイール経済に幾多の困難をもたらした。まず、開発投資資金の少なからぬ部分を外資に頼るザイールにおいては、その減少はそのまま投資の停滞となってあらわれた。政府は、開発（投資）予算のみならず、経常予算の一部をも外国借款に依存していたため、行政の運営にも支障をきたすこととなった。また、民間部門も債務危機の大きな影響を被った。生産財はもちろん、原材料・消費財の少なからぬ部分を輸入に頼るザイールでは、外貨の不足はただちに生産の低下、物価の上昇をまねいたのである。

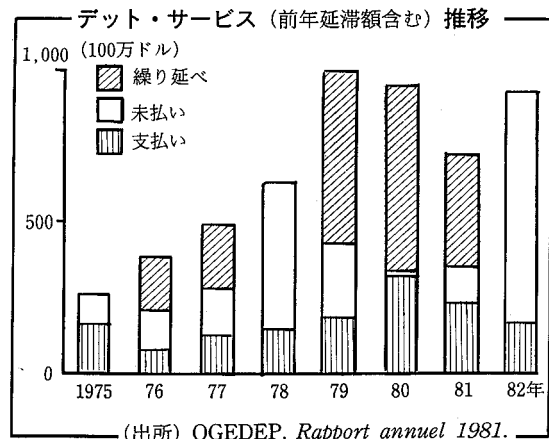
ザイールの債務危機の淵源は、1973、74両年にコミットされた借款に求めることができる。73年に、同国の借款コミットメントは前年比で345%に

激増し、74年のそれは64年の98倍に達した。後述するようにこの期の借款の融資条件は非常に厳しいもので、75年以後、債務返済額は急増することになる。75～77年の債務負担の62.8%は73、74両年にコミットされた借款に由来するものであり、同期間中の債務負担新規増加分に限ると、実に98%が73、74年借款に対する返済で占められている。債務返済能力の判定に用いられる債務返済比率(外貨稼得額に対する元利支払比率)は、75年には前年の1.5倍の30%に上昇した。ザイールが返済できる金額の上限は、経験的にみて外貨稼得額の16%程度であり、この年からザイールは債務未払いを累積することとなる。

2- 債務危機の諸原因

ザイールの債務危機の原因は、次の4点に大別することができる。(1)銅価格の下落、(2)債務管理の不在、(3)不適切な投資政策、(4)経済合理性の軽視。

(1)銅価格の下落： ザイールの輸出収入は鉱業産品、とりわけ銅の輸出に大きく依存しており、1970～72年の輸出において、銅のシェアは62%にのぼっている。すでに述べた73、74年の借款コミットメントの著しい増加は、この両年の銅価格の急騰によって鼓舞されたものであった。ロンドン市場において、72年平均価格を100として、73年に161、74年には198まで上昇しているのである。しかし、翌75年には50%暴落、ザイールの輸出収入は前年に比して34%減少した。逆に輸入工業製品の価格は上昇を続け、国際市場での購買力を表す交易条件は40%低下した。銅価格の下落の結果、75年の輸出収入は、銅価格が前年並みで推移した場合と比して、6億ドル減少している。この金額は同年のザイールの債務延滞額と外貨準備のマイ



ナスの合計は5億ドルを上回っている。このことから、債務危機の短期的原因が銅の国際市況の悪化であることは明らかである。

しかし、次にみるように国際環境とは別に、ザイールの国内制度自身も、債務危機を必然化する性格を有していたのである。

(2)債務管理の不在： ザイールの借款導入は、国営企業、省庁等によって、相互の調整・全体的管理を欠いたまま行なわれた。そのためザイールはきわめて厳しい条件の融資を野放図に受け入れることとなった。

1970～76年にコミットされたザイールの借款の条件を、低所得国グループ(ザイールもそのなかに数えられる)の平均とくらべると、金利は3倍、返済期間は2分の1となっており、融資条件の緩やかさをあらわすグラント・エレメントは平均の3分の1にしか達していない。これは主に公的資金に比して融資条件のハードな商業借款に過度に依存したためである。すなわち、70～74年の借款コミットメントのうち72.9%が商業借款であった。しかも、その融資条件は、商業借款としても、特に借手に不利なものであった(ザイールへのユーロダラー貸付けのマージンは通常の1%を0.75%も上回っていた)。

しかし、70年代末まで、ザイールは自国の債務の実体(債務残高、毎年の返済額等)を正確に把握してはいなかった。債務管理の担当官庁である債務管理庁が設立されたのは、債務危機がすでに表面化した1976年に至ってであった。

(3)不適切な投資政策： 長期的にみて、借款の返済が順調に行なわれるためには、導入された資金が経済発展のために適正に配分され、またその資金を利用したプロジェクトが返済資金を生み出すことが必要である。しかし、ザイールの借款の利用の仕方は、これらの条件を充たすものではなかった。

まず、借款はザイール経済の銅依存を軽減するためには使用されず、逆にそれを強化するような資金配分が行なわれた。このため、1975年以降の銅価格の下落のダメージは一層増幅されたのである。70～76年にコミットされた借款の31.5%は鉱業および直接それに関連したインフラストラクチャーにふりむけられた。残りのうち30%以上を占める運輸インフラ、コミュニケーションプロジェクトもその多くは鉱業部門を支援するためのものであった。

また、前述したようなハードな条件で借入れた資金は、短期のうちに高収益をあげるプロジェクトに投資されねばならなかったにもかかわらず、1970～77年にコミットされた借款中59.3%が懐妊期間の長いインフラストラクチャー投資に向けられている。さらに残った部分のうち、軍事援助、国際収支援助等、生産能力の増加に結びつかない借款が24.5%を占めているのである。

投資の調整・管理は債務管理と同様、充分に行なわれず、投資計画・調整・管理を行なう独立機関として大統領府のなかに計画総局が設置されたのは1976年であった(83年計画省に昇格)。また総合的投資計画がはじめて作成されたのは78年になっ

てからであった。

(4)経済合理性の軽視： 借款の配分は、しばしば経済合理性に基づかず、政府要人の威信増加のための大規模プロジェクト重視、地方支配強化のためのプロジェクトの選好など、国家支配層の政治的動機によって決定された。三つの大規模プロジェクトを例にあげて、この点を明らかにしよう。

〔インガ・ダムおよびインガ・シヤバ送電線〕

1970～76年の借款コミットメント総額の4分の1を占める大プロジェクト。前者は1750メガ・ワットの巨大ダムであり、後者はこのダムの電力を銅産地シヤバ州まで1820キロメートルの世界最長の直流高圧線によって供給するというものである。両プロジェクトとも、設計段階から経済性に問題があると指摘されていたが、ザイール政府は政治的威信の発揚をはかり、分離志向の強いシヤバ州の生命線をおさえるという観点から着工に踏み切った。現在、ダムの稼働率は10%未満であり、送電線関連の債務はザイール政府に大きな負担となっている。

〔国営航空会社・ザイール航空〕 独立国としての威信をたかめるプロジェクトとして、約5億ドルの外国資金を借り入れたが、同社は現在破産状態にあり、IMFの勧告により主力機を売却、国庫省の管理下で細々と営業を続けている。

〔マルク製鉄所〕 年産250万トンの生産能力を有するザイールで唯一の製鉄所。政治的決定による非合理的な立地のため、1978～82年の年平均稼働率は2.8%にとどまっている。

以上の三大プロジェクトのための借款総額は1970～44年コミットメント総額の40%以上にあたる。しかしこれらプロジェクトの商業借款依存は80%に達しており、とりわけ高い収益率をあげるべきプロジェクトばかりであった。

3- IMF調整プログラム

ザイールを含むIMFの加盟国は、国際収支の失調をきたした場合、IMFより短期の融資を受けることができる。

債務累積問題におけるIMFの役割の重要性は、しかし、融資そのものにあるのではなく(融資額自体は大きなものではない)、主として融資の条件としてIMFが債務国に課す経済調整プログラムにある。すなわち、IMFが提示するマネタリスト的な一連の経済政策を内容とする勧告を受け入れることは、IMF融資の条件であるばかりでなく、債務国がパリ・クラブより債務繰り延べ合意を得るための、また商業銀行より再融資等の支援をうけるための不可欠の前提条件となるからである。

ザイールは債務危機に陥った1975年以降、今日まで6度にわたってIMFより融資をうけ、その都度IMF勧告に沿った調整プログラムを策定、実施してきた。しかし、第1次(66年)、第2次(77年)、第3次(79年)の調整プログラムはほとんどみるべき成果を挙げず、81年にスタートした第4次プログラムは忠実に実行されていないと判定され、IMF融資は協定期間半ばで、82年に打ち切られた。このため、82年にザイールはパリ・クラブと債務繰り延べ協定を結ぶことができなかった。

以上の調整プログラムの失敗は、ザイールの官僚機構の政策実施能力の不足によるものと説明されてきた。しかし、次にみるように、1983年より開始された第5次調整プログラムが、従来のものより格段に厳しい内容であるにもかかわらず、一応の成功をおさめていることからみて、プログラムの成否はむしろ国家支配層の政治的意思にかかっていると考えられる。

第5次調整プログラムの本格的開始は1983年9

月であった。その内容は他の債務国一般のそれと大きな違いはなく、経済の自由化と緊縮政策、債務の支払いを三本の柱とするものである。ザイールの調整プログラムの際立った特色は、この三本の柱が、他に類をみないなど強力に押し進められたことである。

まず、第1の柱である経済の自由化がどれほど劇的なものであったかを説明しよう。為替制度は固定相場制から自由変動相場制に移行、これに伴って平価は対SDRで77.5%切り下げられた。外貨割当制は全廃され、外貨取得はほぼ完全に自由化された。物価上昇率に比して著しく低利に固定されていた金利も自由化された。物価統制も全廃され、大幅平価切り下げと公共料金値上げの影響も加わり、物価上昇率は1983年76%、84年52%に達した(しかし、価格自由化による農産物供給の増加と次に述べる超緊縮政策の結果、物価は84年後半から急速に鎮静化にむかうこととなる)。

第2の柱、緊縮政策は、主に財政赤字の縮小とマネー・サプライの抑制からなるが、とりわけ財政改善のためにとられた手段は、「暴力的」と言えるほど激しいものであった。開発プロジェクトは大半が凍結され、経常支出も実質大幅マイナスとなった。公務員の賃金上昇率は1983/84年に35%に抑制された。この間に物価は101%上昇しており、実質賃金は大きく引き下げられたのである。また公務員全体の雇用数は83年に13%削減された。特に公務員数の7割以上を占めた初等教員は21万人から14万人へと減少し(84年)、高等教育部門の雇用人員は50%カットされた。この結果、82年にGDPの10.5%の規模であった財政赤字は、84年には同3.4%に縮小したのである。

そして第3の柱、債務返済に関しても、1983、84年、ザイールはパリ・クラブより第5次および6次の繰り延べ合意をとりつけ、84年には繰り延

べ後の債務負担を、はじめて完済するという成果をあげた。

かくしてザイールの第5次調整プログラムは成功したと評価され、債務危機の最悪の事例の一つに数えられていたザイールは、一躍「IMFの優等生」と呼ばれるに至った。

4-1983/84年調整プログラムの評価

1983/84年調整プログラムは成功したと評価されていると述べた。しかし、それはザイールの債務問題が解決されたことを意味するわけではない。調整プログラムはただ苛酷な返済の開始を可能にただけなのである。85～90年にザイールが支払うべき債務の年平均額は、同国の輸出額(83年)の41%以上に相当する。これは到底払いきれる額ではないため、ザイールはこの期間中毎年債務の繰り延べを必要とする。そして繰り延べは当然将来の新たな債務負担の累積をもたらすことになる。すでに85年の債務支払い総額の半分は過去の繰り延べ分であり、90年の支払額の60%は1983年繰り延べ分のみで占められるはずである。

では調整プログラムは一体誰にとって、どのような意味で成功だったのだろうか。

それはあくまでも債権者にとっての成功であった。第1に重要なことは、IMFは債務支払いの履行を軌道にのせることに成功したことである。調整プログラムは、国内の開発・雇用・厚生を犠牲にして債務の完済を実現した。歳出の厳しい抑制の一方で、対外債務支払いは増加し、その歳出におけるシェアは10%(1982年)から30%(83年)、40%(84年、予測)へと急増した。また国際収支赤字は調整プログラム実施後、かえって増加し、そのGDP比は1983年の6.2%から、84年には9.5%に上昇した。これはIMFが、調整プログラムの公式の目的

である国際収支の改善よりも、債務の支払いを優先させたことを示している。

第2に、調整プログラムの実施を通して、IMFによる経済運営監督体制がビルト・インされた。IMFは四半期ごとにミッションをザイールに送り込み、先行する四半期の経済運営の「勤務評定」を行ない、続く四半期に実施すべき政策を細部にわたって指示する、そしてザイール側はこれを従順に受け入れるという慣行が確立したのである。こうした「IMF管理体制」はIMF融資と債務繰り延べが必要とされる間、継続されねばならず、かくして債権者は、ザイールの経済政策全体が、今後も債務返済を第一の規準として適正に立案・実施されることを(ザイールの国家支配層がそれを受けいれ続ける限りではあるが)保証されたのである。

しかし、調整プログラムは、債務国ザイールにとっては、債務問題の解決をもたらすものではなかった。すでにのべた債務危機の諸原因のうち改善をみたのは債務管理能力のみであり、他は全く解決されていないからである。

債務危機の第一の原因は銅価格の下落であった。この原因は何一つ手を触れられておらず、1983年の銅価格指数(70年=100)は32.9にすぎない。

投資の計画・管理能力は、世銀の指導により、若干の改善をみたものの、計画省の権限・能力はいまだ不十分であり、プロジェクト管理は理論レベルにとどまっている。たとえば、1981～83年投資計画の評価報告書によれば、同計画の実施額は予算を40%オーバーし、他方執行率は予算を20%下回っている。プロジェクト中、予定どおり完成したものは17%にすぎず、実施上重大な問題が発生したものが45%に達している。加えてIMF・世銀は債務返済資金確保のため、最大の輸出収入源である銅鉱業部門を重視している。この結果、銅部門偏重の資金配分を行なう傾向は改められてい

ない。

また、債務危機を招来した責任者であり、同時に債務累積過程で政治的経済利益を得てきた国家支配層はなんら責任を明らかにすることなく政権の座にとどまっている。彼らは調整プログラムによる経済的ダメージを全て他の階層(特に都市一般大衆)に転嫁した。そして、都市一般大衆は(指導層たるべきインテリ層もふくめ)長期にわたる経済の荒廃による生活苦に疲れはて、このダメージをはねのけるために自らを組織することができない。このためザイールでは調整プログラムはさしたる社会・政治不安を招来せず、国家支配層は自らの政治支配を脅かされることがなかったのである。また債務危機の一因となった彼ら国家支配層の政治的性格は、外圧によって一時的に潜伏しているにすぎず、根本的にはなんら変化していない。

5- 結 論

1973, 74年の両年に、ザイールは「銅ブーム」を背景に、きわめて厳しい融資条件で多額の借款のコミットメントを行なった。そして1985年以降、

期限の到来した債務を支払いきれず、繰り延べ後の債務負担の一部をもさらに延滞させるという、典型的債務危機に陥った。

1983年9月以降のIMF調整プログラムのドラチックな実施は、多くの犠牲を払いつつも、未払いを発生させずに債務返済を行なうことを可能にした。

ザイールの債務累積問題の原因には、外部要因と国内要因がある。外部要因とは、主要輸出生産品である銅の国際市況の悪化であり、これは国際分業におけるザイールの不利な立場を反映している。国内要因とはザイールの国家支配層の体質に起因する制度的な要因である。

IMF調整プログラムは、これら諸要因を除去するものでもなく、ほとんど改善もしていない。ただ債務返済を全てに優先する体制を確立したにすぎないのである。ザイールは当面の債務危機を乗り切っただけであり、債務累積問題の真の解決は、その条件さえ整えられておらず、まだその道筋も明らかにされてはいない。

(おおばやし・みのる／早稲田大学大学院・前在ザイール
日本大使館専門調査員)