構造調整計画の現状と展望　第２回

「サブサハラ・アフリカにおける構造調整の経験」

（犬飼　一郎　国際大学大学院　国際関係研究科教授）

平成５年１０月１９日　10：00～12：00

国際協力総合研修所　４００号室

【司会】　今日は、お集まりいただきましてどうもありがとうございました。今回は、4回のシリーズの第2回目ということで、国際大学の犬飼先生に、アフリカの経験と構造調整について、ということでお話をしていただくことにしております。第1回目におきましては、日本輸出入銀行の黒柳氏に、協調融資等を行っている立場をも踏まえながら、全般的な構造調整についての概要等を述べていただいたわけなのですが、今回は、犬飼先生にアフリカの経験についてお話していただくことになっております。

犬飼先生は、アフリカの開発問題に長年携わっておられたわけなのですが、簡単に略歴を紹介させていただきますと、早稲田大学の修士課程を修了され、アラスカ大学、シェラレオネ大学、それからＩＬＯの専門家、それにデンマークの援助機関の専門家、さらにはナイロビ大学で教えておられた経験も持っておられます。最近におきましては、10月の初めに行われましたアフリカ開発会議におきまして論文を提出されております。題は、「アジアの経験とアフリカ開発への展望」ということでございます。構造調整につきましても、いままでいろいろな側面からずっと携わっておられましたので、今日は非常に興味深い話が聞けるのではないかと思って楽しみにしております。では、先生よろしくお願いします。

サブサハラ・アフリカにおける構造調整の経験

国際大学大学院　国際関係研究科
教　授　犬　飼　一　郎

今日は、大勢お出でいただきましてどうもありがとうございます。構造調整につきましては、いろいろな所でいろいろな方々がお話になっていますので、果たしてどの程度新しいことがお話できるかわかりませんけれども、私なりに、アフリカの構造調整がどういうような問題を抱えているか、ということについてお話させていただきたいと思います。

お手元にお配りしましたレジュメでございますけれども、私は、構造調整という問題が80年代になって非常にクローズアップされてきたというときに、国際社会が開発という問題を考えるときに、どうも10年単位ぐらいでキャッチフレーズが変わってきているのではないか、ということを考えてみた次第であります。まず1950年代を見ますと、あのころは、ベンガルの大飢饉の後を受けたりしまして、世界の衆目というのは、インドを中心とした飢餓、その飢餓からの解放、ということをかなり強調していたと思います。

それが引き続いて60年代に入りますと、農業開発ということで、いわゆるグリーン・レボリューション・テクノロジーが導入されてくる。その過程で、あの緑の開発の技術というのがグリーン・レボリューションなのか、レッド・レボリューションなのか、グレー・レボリューションなのか、ということで大変な論議を沸き起こりました。というのは、緑の革命の開発戦略というのは、非常に多くの投入財を必要とします。肥料とか、それから改良品種とか、こういったものは、一般の農民は自分のお金でなかなか買うことができませんので、農業生産が上がれば上がるほど、農村での階層分化が起きて、インドの農村辺りでは非常な社会不安が起きたということで、インドの政府は、これはグリーン・レボリューションではなくて、レッド・レボリューションだ、というような言い方をしたときがございます。同時に、

地下水をふんだんに使って潅漑をやったために、塩害が起きまして地表が灰色になってしまったということから、これはグレー・レボリューションで環境を破壊するものだ、というような意見も出てきまして、いわゆる農業開発よりも農村開発というような方向に行かなければ駄目だ、ということで60年代の終わりごろから農村開発というような問題がキャッチフレーズになってきました。特に世銀のマクナマラ総裁の時代には、農業開発というのは、総合農村開発と同義語に取り扱われるくらいもてはやされたキャッチフレーズであります。

そうこうしているうちに、都市人口の増大によるスラムの問題、その他貧困層の問題から俗にいう、基本的な人間の生活に必要なニーズを充足する、つまりＢＨＮの充足という問題がキャッチフレーズになってきたわけです。ＢＨＮ充足というのは、それぞれの人々がまともに人間らしい生活をするために必要なものを得るということ、それを保障するということ。これは確かに大切なのですが、ＢＨＮ充足のキャッチフレーズの１つの落とし穴は、供給サイドを考えないで需要のほうばかり考えてくる。そうすると、教育、医療、その他の社会サービスを行っていくと、政府の支出が増えます。ＢＨＮ充足を一生懸命やっている間に、いつのまにか政府の社会サービス、その他の面における財政赤字が大きくなってくる。これからも触れてまいりますけれども、いろいろな財政赤字、それから貿易赤字、国際収支の赤字というようなものを抱え込むアフリカの国々にとって構造調整というものが大切なのではないか、ということで80年代に入りまして経済の構造調整計画というものが導入されてきた。

80年代を通じて構造調整をやってくるのですが、世銀／ＩＭＦが思うようにアフリカの国々での構造調整が進まない。それはなぜか、ということから90年代、あるいは80年代の終わりですけれども、どうやらこれはガバナンスの問題があって、民主的な市場自由化、あるいは民間を中心とした経済発展というのは、従来のような１党独裁、軍事政権の下では行えない。したがって、市場経済化と民主化というものをマッチングさせてペアでもって行わなければならない、ということで現在まで来ているのではないか、と思います。

このようなキャッチフレーズの変化の中でいろいろと考えてみますと、ＢＨＮによって財政赤字が増えてしまった。そこで、構造調整をやろうとした。しかし、構造調整は、経済の問題だけではなくて、政治の問題でもあるから民主化をやらなければならない。こういうような発想になってきたわけですけれども、私は、民主化という問題は、ある意味では文明、文化の問題でして、そう簡単に民主化とか、よいガバナンスという問題ができるわけではない、と考えます。

例えば、世銀に行ったときにいつも言うのですけれども、アメリカで奴隷解放が行われてから黒人マイノリティが公民権を取るまでには 120年かかっている。それくらい民主化の問題というのは時間がかかるものなので、あまりデモクラシー、デモクラシーというと、もしボタンを間違えてＣがＺになってしまいますと、デモクレイジーになってしまうのです。そうなりますと、ますます行政能力も停滞する。ですから、我々は、こういうキャッチフレーズを作って、それを開発の中心に添えていくときに、それぞれの国、それぞれの世界が持っている時間に対する観念というものを考慮しながらやっていかなければならないのではないか、と考えるようになっています。したがって、構造調整は、アフリカ経済では絶対に必要なのですが、それを急いであまり多くのことをやろうとすると、むしろ経済そのものが破壊されてしまうのではないか、という危惧を抱いております。

そこで、アフリカ経済の問題点というものを５つほどにまとめてみました。まず第１に、アフリカの国々というのは、ミニ国民経済といいますか、所得水準の非常に低い、しかも人口の数の少ない、国内市場が非常に狭い国が集まっているということであります。

例えば、アフリカの1980年における国別の人口分布を見ますと、人口が2,500万以上の国はわずか３カ国です。そして、人口が1,000万から2,000万の国が６カ国です。それから、人口が500万から1,000万の国が11カ国です。人口が500万以下、100万以上の国が14カ国です。そして、人口が100万以下の国が12カ国もあるわけです。つまり、人口が1,000万に満たない国が圧倒的に多いのがアフリカの国々の実態でありまして、そういう小さな、国内市場の狭い所で市場経済を導入す

るといった場合にどのような問題が起こるのか、ということをかなり真剣に考えていかないと、経済の変革というのは難しいのではないか、と考えております。ですから、アフリカのことを考えるときに最初の出発点としては、国内市場が非常に小さいということを考えざるをえない。

国内市場が小さいということは、当然次の2番目の問題に移るわけですけれども、経済が成り立つためには、対外関係を大きくしていかなければならない。あくまでアフリカの経済というのは、植民地型の、本国が必要とする原材料を供給して、本国が造ったものの市場となるという植民地経済の宿命を負っておりますから、貿易依存度が非常に高い。開放経済ではありますけれども、その開放経済のタイプがモノカルチュア型輸出、つまり、1つ、もしくは2つの産品が輸出の大半を占めるというような歪んだ形の高い貿易依存率を持っている。そうしますと、非常に頼っている1次産品の交易条件が落ちますと、その経済はたちまち貿易収支の赤字から国際収支の赤字に落ち込んでしまう。それがまた慢性的になってしまう。それで、慢性的な貿易収支の赤字、あるいは国際収支の赤字の継続というようなことになってくるわけであります。同時に、アフリカの国々は、工業化を急ぐというようなこともありまして、為替レートを過大に評価してきてまいりました。そういう為替レートの変更ということも行いながら、なおかつ単一商品、あるいは2、3の特殊産品に依存した貿易の形を変えないかぎり自立した経済の発展というのは難しい、というのが第2点であります。

第3番目に、政府部門の肥大と財政赤字でありますけれども、政府部門の肥大というのは、独立したときに工業化を行う、経済発展を行うという場合に、経済発展の主体となる者のほとんどが自給経済に近い農業経済の中で生きる農民であった。そういった人たちにとって、いわゆる近代的な産業を興す、あるいは近代的な工業を興すという経験も資力もありません。したがって、政府が計画、生産、および流通にまで手を出さないと経済が成り立たないというような事情もありまして、政府は、近代部門の中での非常に大きな比重を占めるようになる。そういう近代部門の政府系企業、あるいは公社・公団というものが効率的に運営されていればいいので

すが、公社・公団の赤字というのはどこの国でもよく起こることでありまして、それが慢性的な赤字になる。その赤字を大蔵省が埋めなければならないということがあって財政赤字を強めてしまう、という結果になったわけであります。

この政府部門の肥大という問題、あるいは政府部門を中心に経済発展を行わなければならないというのは、実は、アフリカの人たちが考えたことではございません。1950年代のころ、あるいは60年代のころのハーバードとかイエール(エールバード)のアメリカの経済学、あるいはイギリスのオックスフォードとかケンブリッジ（オックスブリッジ）の経済学を見ますと、50年代、60年代というのは、政府主導型による経済発展の戦略ということを非常に強調しております。ある意味では、アフリカの政策担当者というのは、そういうその当時の世界の開発経済学の主流に乗っかって、そして政府主導型の経済発展を行った。それが政府部門肥大の１つの原因でもある、と考えております。

さらに、そういう政府部門の肥大ということは、同時に政府が音頭を取って経済発展を行うということでありますから、政府による強い規制が働きます。その規制は、いわゆる社会主義の中央集権的な経済計画とまでは行かなくとも、いわゆる計画経済というような形で流通から生産にまで統制を行う。特に価格統制を行う。さらに輸出の統制を行う。流通に当たっては、それぞれの国が、いわゆる日本の食管制度のようなものを設けて、それで流通から価格まですべて決定していく。こうして政府の機能を拡大したわけですが、残念なことに、そういう拡大した機能を効率的に行っていく行政能力の形成といいますか、拡充というものが追いつかなかった。その結果、政府部門が拡大すれば拡大するほど、政府の非効率というものが起こってしまうというわけであります。

そういう過程でアフリカは、国内貯蓄が乏しいですから、国内投資を行うには外国からの援助に頼らざるをえないということで、援助依存型の国民経済になっていく。まして、人口1,000万人以下の国が工業化を行おうとする場合に、国内で調達できる資本というものは本当に限られてしまいます。そうなりますと、どうしても政府の歳入の50％を経済援助に依存する、というような国も出てくるぐらい援助

依存型の経済というものが出来上がってきた。これがアフリカの経済の５つの問題点であろう、と考えております。

さらに若干敷衍いたしますと、アフリカの経済の中には、いわゆる公式な政府統計では捕捉されていない、農業でいいますと、自給自足の農業生産、あるいは自給経済というようなものが大きく存在しています。また、都市部門でも、俗に言いますインフォーマル・セクターという、政府の公式統計には捕捉されていない経済活動というものが非常に多くあります。したがって、ある種の経済政策を我々が実行する場合に、それが国民経済の中のどの部分まで有効であって、どの部分まで有効でないか、ということをかなり考えて経済政策を立てないことには効果が現れません。

例えば、価格自由化をして農民の生産物価格を引き上げれば増産する、とよく言われております。事実、アフリカの農民は、決して非合理的な行動をするわけではありませんから、生産したものが生産費よりも高く売れて実入りが入る、ということがはっきりしていれば、彼らは増産に向かいます。ところが、自給経済という中では、増産したものを市場に回すというインフラが出来ておりません。ですから、増産したところでそれが売れない。売れないともうからない。ところが、増産するためには、それなりに苦労も多い。したがって、折角苦労してこれだけ生産を上げたのに売れないで腐ってしまう。だったらやめてしまおう、ということで、生産者の価格政策が、必ずしも市場経済が発達した農業の部門とは違った行動を取らざるをえない、というようなことも我々は考えておかなければならないかと思います。

そういうアフリカ経済の問題点を何とか是正して、そしてもっと自立的な経済発展の方向に持っていかなければならないということで、いわゆる世銀が構造調整融資ということを1980年代の初めからアフリカで始めたわけであります。この構造調整の内容につきましては、この前の黒柳さんからいろいろと詳しいお話があったと思いますけれども、今日は、構造調整というのが、ある１つの政策として掲げられたとする。それがどういうような手続でアフリカの政府に伝達され、あるいはアフリカの政府がどのような形でそれを受け止めるのか、という点についてちょっと考

えておく必要があるかと思います。

まず構造調整融資の手続でありますけれども、これは最初に世銀が第１次ミッションというものを予定する国に送ります。これは、アイデンティフィケーション・ミッションと俗に呼ばれます。この第１次ミッションが出かける前に、すでに、ケニアならケニア、ガーナならガーナに対しては、これこれしかじかのことをやらなければ駄目である、という処方箋の草案が出来ております。ですから、アイデンティフィケーションは、ミッションが出る前に、世銀にとって、ＩＭＦにとって問題は確認されている。その問題を持ってミッションが現地に出かけます。そして、現地政府との交渉に入りますが、世銀ミッションの現地滞在期間は長くて１カ月であります。通常は３週間ぐらいで終わります。

それで、この３週間の間に現地政府といろいろと交渉いたしまして、そしてそこでもってイニシエーティング・メモランダムといいますか、問題提起のメモランダムというものを現地政府との間に交わします。このイニシエーティング・メモランダムの中には、構造調整でどういう政策変更を行わなければならないか、という点に関しての大枠の同意が出来上がります。その同意を持って世銀のミッションはワシントンに帰りまして、そしてワシントンでスタッフ・アプレイザルというものを書き上げます。このスタッフ・アプレイザルが構造調整融資の協定の草案であります。これが世銀の融資委員会、つまりオペレーション・コミッティにかけられまして、融資委員会がそれを承認いたしますと、一応構造調整融資が与えられるという可能性が確実になります。

そこで、次に、融資を受ける国の代表がワシントンに飛びまして、ワシントンで開発宣言といいますか、デクラレーション・オブ・ディベロップメント・ストラテジーというドキュメントを世銀と、それから被融資国との間で書き上げまして、それに署名するということで構造調整融資が決まる。第１次ミッションが出てからワシントンでの構造調整融資の協定にサインするまでの期間は、短くて１年間です。長くても２年間です。大体１年から２年以内の間で行われます。

ここで１つの大きな問題点は、世銀は、常に相手国の要請によってミッションを

派遣しているのであって、ドナー・ドリブン（ドナーの押しつけ）ではない、ということをはっきり申しております。それが世銀の姿勢でありますけれども、そういう世銀がどういうふうにだんだん変わってきたか、ということを後でもお知らせいたしますけれども、アフリカの国々の経済企画庁に行って、企画庁の課長クラス、局長クラスの人々と会って、これこれしかじかの情報がありますか、というような、いわゆる情報の収集を行う場合に、非常に皮肉な顔をして、それはワシントンＤＣにあります、我がほうにありません、と言われます。

つまり、世銀は、毎年のようにカントリー・スタディ・リポートというものを書き上げていますけれども、世銀が出しますカントリー・スタディ・リポートというのは、最も包括的な、それぞれのアフリカの国々の経済、政治に関する情報の資料を収集したものであります。それくらい資料が経済企画庁の中だけでも見当たらない。それは、ワシントンにある、と言われるのです。そのワシントンで、そういう資料を基にして、いわゆる第１次ミッションが派遣される前に、ある種の草案が出来てくる。現地政府の人々は、ミッションを迎えて何をするのかといいますと、こういう資料はないか、ああいう資料はないか、というので、若い人たちは、世銀のミッションが求める資料を駆けずり回って集めてくる。場合によっては、集まりませんから、世銀ミッションの隣の部屋でもって、鉛筆をなめなめ数字を書き上げる。それで、これが要求された資料であります、というような格好で出していく。ですから、現地の企画庁の人たちは、我々は資料収集とメッセンジャー・ボーイにすぎない、と言います。収集した資料がどういうような意味合いを持つのか、という政策分析の過程には全く関与させてもらえないし、また関与したくても、あなた方は能力がない、ＰＨ．Ｄ．を持ってないから駄目だ、というような形で疎外されてしまう、というような不満を非常に強く持っております。

さらに、それぞれのアフリカの国々には、バークレー・マフィアとか、あるいはハーバード・マフィアとかいいますけれども、欧米の一流の大学でＰＨ．Ｄ．を取ってきた経済学者が必ず何人かいます。そういう人たちは、世銀から派遣されてきた代表団の人とクラスメートであったり、あるいは古典派経済学であれ、新古典派経

済学であれ、いわゆる経済学の学術語をお互いにツーカーで理解し合って話をしますから、こういう人たちにとっては話がよく通じる。しかしながら、ここで大きな問題は、そういうオックスブリッジやイエールバードの人たちの考えているアフリカ経済の世界というのは、アフリカの農民の考えている経済の世界、あるいはインフォーマル・セクターで働いている普通の人たちの世界とは違う。つまり、プランナーズ・ワールド・オブ・エコノミーとピープルズ・ワールド・オブ・エコノミーが非常に違う。それをプランナーズ・ワールド・オブ・エコノミーだけで融資協定を作っていってしまうと、ピープルはくっついていけません。ですから、そういう手続きを取って、1年から2年かけて作った協定の中で与えられた様々なコンディショナリティが必ず実行できなくなる。これをスリッページといいますけれども、協定の実施が難しくなる。スリッページが起きますと、協定違反ということで融資の分割払いが止められてしまう。止められてしまいますと、融資協定で合意されやらなければならないことは全く不可能になってしまう。またゼロから出発というようなことになっているのが、どうやら構造調整融資の手続きではないか、と私は考えております。

お手元にお配りしました資料を開いていただきたいのですけれども、6.の1.の所で、1983年の2月に特別援助プログラムというものを世銀／ＩＭＦが考えるようになりますが、そのときに世銀は、特別援助プログラムを決定するに当たって次のように言っております。「世銀は開発活動を可能な限り、最大限の水準で維持し、将来の経済成長の期待に対する侵食を、最小限にくいとめるために、援助助言や特別な資金援助によって、加盟国を支援する責任を有している」。世銀は、責任感にあふれてアフリカの国々を助けにいくわけであります。「責任を有している」という所に私は非常に大きな意味合いを感じるわけであります。あるいはアフリカを救わなければならないという使命感を世銀は持っている。この使命感は、実は、プランナーズ・ワールド・オブ・エコノミーで出来た使命感であって、アフリカの現実そのものとはかなりかけ離れた使命感ではないのか、と考えるわけであります。

手続きのところで処方箋実施による分割払いの関係からスリッページといいます

か、政策条件のコンディショナリティというものの実施が遅れますと、第2トランシェが支払われなくなるということで、さらに政策条件を実施することが難しくなるというようなことが大きな問題の1つであります。もう1つの大きな問題は、構造調整融資の2カ国間援助に対する触媒的機能、ということを私はここで書きましたけれども、最近のバイラテラルのドナーは、アフリカの国々が世銀／ＩＭＦとの合意に達するまでは新しいプレッジをしない。つまり、様子をうかがいながら、世銀とＩＭＦと、それからアフリカの国々の間で構造調整の部門別であれ、全体であれ、融資に関する合意書が出来上がると、それでは何とかやりましょうか、というような形で新しい援助のプレッジが行われるということで、触媒的な機能ということは、バイラテラルが世銀／ＩＭＦの構造調整融資とは別に独自に資金援助なり技術協力なりを行うということが難しい。あるいは、何となくしたがらない傾向があるのではないかと考えています。

したがって、協調融資ということが大きくなってまいりますけれども、協調融資というのは、あくまで支援を受ける国々にとっての協調であるよりは、世銀／ＩＭＦとドナーとの協調が重視されてしまうという結果になっているのではないか。したがって、構造調整融資を得るか得ないかということ、つまり政策条件に賛成して、それを実施する体制にするかしないか、ということが援助を引き出すための決め手になるというのが現状ではないか、と思います。

そこで、処方箋というのは、どういったような処方箋が書かれているのか、ということでありますけれども、これはある意味では、私は、短期決戦型、と呼んでおります。それは、過大、かつ性急な処方箋ということであります。過大、かつ性急な処方箋というものが一体どのような内容であるか、ということをお見せしたのが第1表であります。これは、特別援助計画において世銀支援構造調整計画による諸政策を世銀がまとめたものでありまして、註（5）の所をご覧いただきたいのでありますが、「総裁報告書および世銀の構造調整計画と部門別調整計画の貸付協定による。この表はアフリカ諸政府により立案され、実施された政策や、これらの諸政策以外の政策枠組み書、ポリシー・フレームワーク・ペーパー（ＰＦＰ）、あるい

はＩＭＦプログラム、プロジェクト協定などで追加的に提示された政策などをすべて網羅しているものではない」。したがって、アフリカの国々は、私が差し上げました政策条件の数以上にかなり多くの政策条件というものが課せられている、ということをお考えおきいただきたいと思います。さらに、この政策改革諸項目は、必ずしも効果的に採択されたり、持続されているということを意味しないというわけですから、政策条件に同意はしたが、それは実際に実行されたというものではない、ということもお含みおきいただきたいと思います。

そこで、印でありますけれども、＋＋とありますのは、1987年以前と、それから1987～1989年の両期間で世銀支援の調整計画で提示された政策条件で、これは融資を受ける国は同意したものであります。それから、＊＋印は、1987～1989年の期間に提示された政策条件であります。さらに＋＊は、1987年以前に政策条件として提示されたが、1987～1989年では引っ込められたものであります。それから、＊＊は、特別援助計画が行われた80年から89年にかけてすべて要求されなかった政策条件となっております。

これを見てまいりますと、例えばガーナ１カ国では、この表で見る限り36項目にわたる政策条件が示されています。それから、ケニアでも36項目にわたる政策条件が示されております。「マクロ経済・財政政策」の所で為替レートというのがありますけれども、ブルンディ、ガーナ、ケニアというふうに見てまいりますと、ブルンディの場合には、＋＋ですから、平価切下げは80年から89年を通じて常に要求されていた。ガーナも同じように平価切下げを常に要求されている。ケニアは、87年以前に政策条件として提示されたけれども、88、89年では、それは引っ込められた、というふうにお読みいただければいいかと思います。

それから、マクロ経済政策の中でも、例えば租税政策ですけれども、これは政府の歳入を確実にするために税の徴収制度をもっと効率的にする。あるいは、税率の改革を行う。累進課税にするとか、あるいは税の控除を行うというようなことで、租税の中だけでも、こういうことをしなければいけませんよ、といって提示されたものが、ガーナの場合ですと、租税の面だけでも７つあります。それから、ケニア

の場合でも12あります。ここで一応租税としてまとめてありますけれども、この中身は、もっと細かくなります。そして、ケニアの場合に限っていえば、1987年以前の、特別援助計画をもらうために構造調整融資に同意したときの細かな政策条件の全部を含めますと100以上になります。このようないろいろな政策条件を提示して、こういう点でこういうふうに改革したらいい、というようなことを要求するわけですが、それぞれの政策条件は、アフリカの国々は必ずやらなければいけない。やらなければうまくいかない。そういった意味で、必要なものである、と私は考えております。

ただし、それを行うには、日本の行政改革ですら土光さん以来ずっとやってきて、実績がほとんど上がってない。まして、アフリカの国々のように、行政部門の力が非常に弱い、また能力が非常に低い所で100以上のコンディショナリティを押しつけても、相手の国々は実施する力がないわけです。しかし、実施する力がないといって呑まないと融資は得られません。ですから、初めから、できませんよ、ということを暗黙の内に同意しながら融資を受けているというのが実態ではないか、と考えております。

特別援助計画の80年から89年の中で示された政策条件を見ていきますと、非常に面白いことに、「社会部門」という所がありますけれども、これはある意味では、構造調整を行っていくことによって生ずる弱者への負担を軽減するという、いわゆるソーシャル・ダイメンジョン・オブ・アジャストメントというようなものを世銀もＩＭＦも、またドナーも最近非常に大きく言っております。しかし、現実に世銀の資料で見る限りにおいては、全社会部門政策というものは、あまり重視されてこなかった。少なくとも80年代ではほとんど行われていない。＊印は、そういう政策は条件として求められていない印でありますから、非常にはっきりとしております。

その他の「工業部門」と、それから「農業部門」でありますけれども、工業部門と農業部門の中でもう１つの特徴は、技術に関するところであります。工業の適性技術の導入というような形、あるいはそれぞれの国で自前の技術を開発するという

ような技術に関する政策条件というのは、すべての国にわたってほとんど要求されておりません。ほとんどが＊印になっております。

いろいろと見てまいりますと、どうやら構造調整というのは、一種のバイヤスがあったのではないか、と思われます。それでは、一体どういうような問題が起こっていたか、ということで処方箋の問題に移っていきたいと思います。処方箋の問題の第１点でありますけれども、いまお示ししましたような、これだけのたくさんの政策条件をアフリカの国々が大体３年間で実施するということは、まず不可能である、ということはおわかりいただけるかと思います。こういう政策条件は、先ほどもございましたけれども、ポリシー・フレームワーク・ペーパー（ＰＦＰ）というものがございます。これは、それぞれの国が世銀／ＩＭＦの指導によって、今後３年間に何を行うか、ということを明示した政策大綱であります。このポリシー・フレームワーク・ペーパーは、まず第１に、問題が何であるか、ということを確認し、その問題を解決するための政策改革は何であるか、ということを確認し、その政策改革を行うにはいくらの追加融資が必要であるか、ということを確認し、その追加融資をどの援助機関が引き受けるか、ということを確認した３カ年の期間を限ったいわゆる政策大綱であります。

こういった意味で、このＰＦＰというのは、ある意味では、３カ年短期経済計画と考えてもいいのではないかと思いますけれども、そのような３カ年という期間で、これから触れていきますような問題が果たして有効に実施できるものかどうか、また、実施すれば、どういう問題が起こるのか、という点を考えてみる必要があるかと思います。

まず、ミニ国民経済でありますから、地域経済統合というようなものでもやらないかぎり、経済発展を促進するというのは非常に難しい。国内市場が狭隘なために常に投資、あるいは貯蓄というようなものを十分に行うことができない。したがって、地域経済統合は、アフリカにとってザ・マストであります。やらなければなりません。しかしながら、その見込みはありません。先日も、アフリカ開発会議で、チラッとある国の大統領の方が言っておられたのですけれども、自分の国の人口は

500万人しかいない、と。だけども、国境を越えて隣の国と地域経済統合をして大統領をステップダウンするのはいやだ。かなりはっきりした言い方だと思うのですけれども、それぞれの国で植民地の枠組みで出来上がった国の中では、既成の利害集団が出来ていまして、そういったものを取り壊してまで、いわゆる地域経済統合をやっていくというのはできない、というのが１つであります。

もう１つは、これは別途アフリカ開銀の方からお話があるかと思いますけれども、ＥＣＯＷＡＳというのがあります。西アフリカの地域経済統合を行おうとしているのでありますけれども、西アフリカの経済共同体というのを考えた場合に、ナイジェリア１国のＧＮＰは、ＥＣＯＷＡＳ加盟国のナイジェリアを除いた国のＧＮＰと同じくらいの大きさがありまして非常に大きな格差がありますから、ＥＣＯＷＡＳが出来上がれば、ナイジェリアが西アフリカ経済の中心になって、それ以外の所は従属的な関係になってしまう、という危惧をＥＣＯＷＡＳの加盟国は確実に持っています。

もう１つ、南アに限ってみますと、いま南アが政治的に正常化に向かっているのですが、今年の６月にジンバブエに行きましたときに、ジンバブエの方々のお話では、南アの正常化があまり早く行われては困るのだ、ということでした。南アフリカが南部アフリカ全体の他の地域と経済統合のような格好で自由な市場圏を形成すれば、ジンバブエの製造業はたちまちつぶれてしまうだろう、といいます。ジンバブエは、ＳＡＤＣのメンバーの国でも製造業がいちばん発達している国であります。ましてや、それ以外の加盟国では、製造業が南アの製造業と太刀打ちすることができない。したがって、南部アフリカの経済圏の形成というのは、南アを中心としたものになってしまって、ほかの国々にはあまりメリットはない、というような心配をしていました。

これは、すでに東アフリカ共同体で実際に起こってしまったことであります。つまり、60年代の東アフリカには、ケニア、タンザニア、ウガンダの３カ国による東アフリカ共同体というものが出来ておりました。しかし、その場合に、ケニア１国が急成長を遂げるのに対して、ウガンダとタンザニアの成長は遅々として進まな

かった。したがって、ケニアがセンターになり、タンザニアとウガンダがペリフェリーになる。これを貿易関係で見ますと、ケニアとタンザニア、それからケニアとウガンダの貿易収支は、常にケニアが黒字であります。ところが、ケニアと非アフリカ、あるいは非東アフリカとの貿易収支は、ケニアが常に赤字であります。ということは、ケニアは、ウガンダとタンザニアとの、いわゆる域内貿易でもうけた黒字を域外貿易の赤字を埋めるために使う。これではやりきれない、というのが東アフリカ共同体が崩壊に陥っていった理由の１つであります。

それ以外にも理由はたくさんあります。例えば、ジョモケニヤッタのやった、いわゆる資本主義路線とニエレレのやった社会主義路線と、それからアミンのやったアナーキーな路線は、全く相通じるものでなかったというイデオロギーの違いもございまして、東アフリカ共同体というのは崩壊してしまったわけですけれども、東アフリカ共同体で示された、ある地域共同体が出来ると、その中の１国がヘゲモニーを握るような格好になって、ほかの国々は従属的な立場になってしまう、という危惧をアフリカの国々は非常に強く持っている。そういった意味で、２年、３年、あるいは10年というような期間で地域経済統合が進むということはあり得ないのではないか、と考えております。

次に、輸出指向型であります。世銀は、バーグ・リポートというものを1980年代の初めに出しまして、70年代のアフリカ経済の衰退を救うにはどうしなければならないか、という１つの処方箋を出しました。その処方箋の１つは、輸出の拡大による貿易収支赤字の削減であります。その場合に、輸出の拡大といったときに２つの方法があります。１つは、在来的な輸出産品の輸出増加による輸出振興であります。もう１つは、在来産品以外の非伝統的な輸出産品を作り出して、そして多角化した輸出構造を形成しながら貿易収支の赤字を削減していくということであります。こういう２つの方法があるかと思います。

しかしながら、多角化による貿易収支の改善、あるいは貿易産品の構造の多角化それ自体が１年や２年でできる問題ではありません。１つの具体的な例を申し上げますと、世銀は、タンザニアに対して輸出製品の多角化ということを進めるために、

タンザニアは牧畜が盛んな国でありましてウシがたくさんいる。そのウシの皮を使って靴を製造する。そして、その靴を輸出することによって非伝統的な製造品輸出を拡大しよう、というプロジェクトに世銀がタンザニアに対して融資しました。これは、モロゴロ・シューズ・カンパニーといいますけれども、このモロゴロ・シューズ・カンパニーはアフリカ最大の規模の靴工場でありまして、その製品の90%は海外に輸出するということで大工場を造ったわけですが、それが出来てから8年ぐらいになりますが、そのモロゴロ・シューズ・カンパニーから輸出された靴は1足もありません。そして、モロゴロ・シューズ・カンパニーの稼動率は5%以下であります。つまり、世銀がファーストクラスのプロジェクト・アナリストを連れていって、そこでもって世銀の頭で考えたアフリカ最大の靴製造工場を興して、そして輸出多角化を行うという形でのプロジェクトが見事に失敗してしまった。失敗したタンザニアはどうなったかといいますと、靴は売れない、靴は作れない、そして、世銀に対する借金だけ残った、というようなことになってしまったわけであります。

ほかにも、吉田昌夫さんという、アジア経済研究所におられた方がお書きになったタンザニアのカシューナッツというのがあります。これは、ある意味では伝統的な輸出産品でありますけれども、あるいは伝統的ではないという人もありますけれども、いわゆる農産物の輸出産品であります。これを増産して輸出する、というプロジェクトに世銀はタンザニアに融資しました。しかしながら、カシューナッツそれ自体の生産が下降段階に落ちていて、新しい苗を植えて、次のカシューナッツが育っていって実を結ぶまでには、少なくとも数年かかる。そういう時期と、それから農民がカシューナッツを作っても売れないというような形でカシューナッツに対する信頼感を失ったようなときに、カシューナッツの増産計画に融資をした。しかし、カシューナッツの増産はほとんど行われずに、輸出の拡大も起こらずに、むしろカシューナッツの輸出は少なくなっている。

そういうような形で在来品、もしくは新しい製品の輸出による多角化ということはなかなか難しい。これを短期間でやるのはほとんど無理である。例えば、ケニア

の場合ですけれども、世銀は、ケニアに輸出加工区というものを設けて、そして非伝統的な製造業製品の輸出を中心に育てるのだ、という話をしておりました。そのときに私は、その担当官の方と親しく話す機会を持ったのですが、その方は、韓国での輸出加工区の形成に成功した実績を持っている、と非常に自負されておられましたけれども、その方が、ケニアの輸出加工区は、世銀の融資でもって3年以内に輸出産品を製造して輸出を行うようになるだろう、という意見を述べておられました。私は、「3年ですか」と。「30年ではないのですか」と言ったら、「3年で0はくっつかない」と言うのです。30年はどうか知りませんけれども、ケニアの輸出加工区は、あのころから見ますと7、8年たっていますが、ほとんど動いていないというのが実情であります。

したがって、もう1つの在来産品の輸出、つまりコーヒー、紅茶、ココアといったようなものの増産によって輸出を伸ばす、ということを世銀はアフリカの国々のすべてに勧告いたしました。そこで、どういうことが起こったかといいますと、同じ産品を多くの国々がいっぺんに増産するわけですから、世界市場でもってココアの過剰供給、コーヒーの過剰供給、紅茶の過剰供給というようなことになって、交易条件がドンと落ちてしまう。例えば、ココアの値段では、1980年のココアの値段に対して90年のココアの値段は4分の1です。これは、増産に増産を重ねてしまいましたから、我々は、ココアが安くなったからといって2倍、3倍と飲むわけではありませんので、チョコレートもそう食べるわけではありませんので、やたらに増産といって在来的な農産物の輸出を奨励しても、輸出量は増えても、輸出による外貨の獲得には結びつかないという問題があるのではないか、と思います。

それから、4番目の為替レートの引下であります。これは、為替レートを下げれば、輸出価格が下がって輸出を助けるといいます。事実、製造業製品であれば、為替レートの引下による短期的な増産ということは可能でしょう。しかしながら、アフリカの伝統的な農産物である、例えばコーヒー、ココア、それから紅茶といったものは、増産するためには、苗木を植えて何年か待たなければなりません。したがって、短期的に為替レートを引き下げたからといってコーヒーが魔法の玉手箱か

らどんどんと出てくるわけにはまいりません。ですから、短期的な輸出効果というのは、供給面ではなかなか期待できないといった問題があります。それに対しまして、輸入価格は高くなります。ですから、輸入は縮小されるか、あるいは伸び率が落ちていく。そうしますと、国内での需給関係からインフレ傾向が高まっていくという問題が起きるわけであります。

例えば、農産物輸出の場合ですけれども、輸出奨励のために輸出産品の農家取引価格を上げる。40%か50%引き上げて、そして生産農民に対してのインセンティブとして価格引上げを行う。これは、作っている農民にとっては、作れば前よりも50%売上が上がります。ですから、当然刺激になって、農民は作ろうとします。しかしながら、生産者価格が50%引き上げられるために増産する。増産するのに使った肥料の価格は200%上がっている。そうしますと、輸入品に頼る生産コストの増加のほうが、生産者価格の増加よりも高くなってしまう。したがって、作れば作るほど損をする。そういう仕組みが出来てしまいます。そうなりますと、為替レートというものは、輸出を増加に導き、輸入を低くするという方向にはなかなか効果が現れない、という問題があるかと思います。

ほかにもいくつかありますけれども、次の問題で緊縮財政。財政赤字を縮小するためには、どうしても歳出を削減して、そして歳入を増やすという方向に動かざるをえません。歳出を削減するためには、直接的な生産部門に対する歳出の削減というのは極力抑えなければならない。むしろ増産といいますか、そのためには、直接生産部門に対する歳出は増やさなければならない。こういう要請を一面に持っています。そうすると、どういうところで歳出のカットがいちばん可能かといいますと、直ちに生産に影響を与えないというと、やはり社会サービスの問題になってくるわけであります。

例えば、教育支出、あるいは医療支出、その他の、いわゆるソーシャル・ウェルフェア全体に関する部門での政府支出の削減というのを行っても、直ちに生産に影響を与えることはありません。ですから、緊縮財政をする場合には、どうしてもそういう社会サービス部門の支出の削減ということで、いわゆる貧困者層が負担を受

ける。貧困者層の暮らしが、より厳しくなる。その１つの実例が受益者負担であります。つまり、歳入を増やすためには、ある社会サービスを受けている者は、そのサービスに見合うだけの負担を担うべきであるといって、例えば従来は病院に通院する外来患者も、それから入院している患者も無料であった。ところが、一応受益者負担という原則から、外来患者に関しては初診料を取る。そうしますと、医療部門での歳入は増えるわけです。しかしながら、アフリカのいくつかの国々で医療部門の受益者負担を行ったらば、途端に通院する患者が半分に減ってしまった。これは、病気になる人が半分に減ったのではありません。初診料が払えないから病院へ行けない。つまり、病気の人が医者にかかれないという事態が起こってしまう。

あるいは、教育費であります。教育費も、アフリカの場合には、一応無料ということになっていますが、決して無料ではありませんので、親は、小学校の場合ですと、制服を買うためにお金を払う。あるいは、教科書にお金を払う。その他、学校のＰＴＡ会費だの何だかんだいろいろと細かなことにお金を取られます。しかしながら、受益者負担ということで授業料も取るようにするということになりますと、やはり貧しい家庭の子供は学校に行けなくなってしまう。

もう１つ非常に大きな問題は、アフリカでは、アフリカ人の経済学者なり、社会学者なり、あるいは医者なり、アフリカ人の人たちがアフリカの自分の国にとって何が問題なのか、ということを考え、それを調査・研究する支出といった部分が削られてしまう。従来は、いくつかの研究所、例えばナイロビ大学ですと、開発問題研究所という所がありますけれども、その予算が削減されてしまう。そうすると、そこで働いていた研究員の人たちは、研究費が全く手元に入りませんから、研究することができない。研究することができませんから、嫌気が差してしまってよその大学へ行ってしまう。あるいは、よその国へ行ってしまう。緊縮財政の結果の１つの大きな問題は、どうすればアフリカが再生できるのか、という問題をアフリカ人自身が研究するための研究費が非常な勢いで削減されてしまう、ということが大きな問題の１つであります。この点に関しては、後でもちょっと触れます。

さらに規制緩和であります。自由市場経済の枠組みを取り入れるということで、

例えば輸入自由化によって国内の過保護されていた産業を国際競争にさらして、そして倒産するものも出るでしょうが、その中には生き延びるものも出てきて、そういう国内企業が国際競争力を付けるということに役立つ、ということで輸入自由化という要求をコンディショナリティの中で求められるわけであります。輸入自由化の場合も、輸入自由化に当たって製品部門別、あるいは産業部門別にどれから順々に自由化していくか、という順序立てた輸入自由化というものよりも、一斉にパッとすべて輸入自由化にしてしまうというような傾向があります。そうしますと、アフリカの中で興っていた消費財製造業といったものは、入ってくる製品との競争力がありませんので、倒産、破産、そして消えていってしまうといった問題があるわけです。

例えば、１つの具体的な例ですけれども、繊維製品の輸入自由化ということを行った場合に何がいちばん問題かといいますと、古着なのです。古着がものすごい勢いで入ってきます。この古着は値段が非常に安い。したがって、貧しい人々にとっては非常にありがたいことなのですけれども、古着との競争で国内の縫製業が全く太刀打ちできない。古着の場合もそうですけれども、輸入自由化という場合に、考えておかなければならないのは、国境があって国境がないのがアフリカの国です。つまり、アフリカの経済の中では、我々は気づいていないのかもしれませんけれども、輸入制限があればあるほど国境を越えた製品の移動というものが非常に活発になります。そういった意味で、輸入自由化というものとスマグリング（密輸）の関係、その他を考えてみますと、どうやら先進国経済における輸入自由化というものがもたらす国内産業の国際的競争力の育成、という段階に行く前に国内産業自体が衰退に向かってしまうのではないか、と考えるわけであります。例えば、日本の場合を取ってみましても、輸入自由化には非常に慎重に段階的にやってきました。こういう段階的な輸入自由化ということをもう少し考えなければならないのではないか。

さらに資本自由化であります。日本も資本自由化には随分抵抗してきました。しかし、1960年代から資本自由化も順々にやってきたわけです。ただ、アフリカに

とって資本自由化ということが、我々では考えられない次元の問題を抱えています。つまり、資本自由化によって外国の資本が入ってくる。そして、国内の産業を形成していく。その場合に、東アフリカですと、俗に言うエイジアンという問題がある。つまり、アジア系の移民コミュニティが東アフリカの流通、あるいは軽工業部門の企業の主体になっている。西アフリカですと、レバンティーン、つまり中近東からの移民のコミュニティが流通部門を握っている。アジアでいうと、華僑の問題です。こういった、アフリカ人以外の人が投資をして、そして経済の主流になっていくということは、耐え難いという1つの感情的な問題があるかと思います。

例えば、政府系企業の民営化でありますけれども、どの政府系企業も赤字の垂流しでありますから、それは経営改善をする。そして、経営改善をしてもどうにもならないものは解体してしまう。あるいは、民間に払下げをする、というようなことでプライバタイゼーションということが最近非常に強く叫ばれております。ところが、プライバタイゼーションをするときに、一体誰が買い手なのか。アフリカ人の中には、政府系企業を買い取るだけの資力を持っている人はおりません。したがって、政府系の企業を買い取り民間部門に移す資本は外国から来る資本でありますし、その投資は外国人、あるいは国内にいるけれども、移民のコミュニティの人たちのわけです。アフリカの人たちは、こういう言い方をします。ファミリー・シルバーをそう簡単には売れない、と。つまり、代々受け継いできた家宝をよそ者には手渡せない。こういう一種の感情があるわけです。これは感情論ですから、そんなこと言っていたら民営化なんかとてもできないから、そういうインド系の人を嫌うとか、レバンティーン系を嫌うとか、あるいは最近入ってきていますが、韓国系の資本を嫌うとかというようなことではなくて、とりあえず外資に来てもらって、あるいは買ってくれる人がいたら買ってもらって、そしてその分だけでも補助金を少なくすればいいではないか、というのは、私は言えます。しかし、アフリカの人にとってみると、とんでもないことだ、と。赤字であっても、何であっても、あれは私たちの財産だ。私たちの財産をアフリカ人以外の者に渡すことはできない。そういう非常に強い感情論があります。これは、簡単には消すことができない問題かと思いま

す。

それから、政府系企業でも、企業合理化ということを行わなければならないことはよくわかっているようであります。したがって、企業合理化をやる場合に、まずやらなければならないことは、過剰雇用の解雇であります。しかしながら、アフリカの国々は、日本よりもはるかに進んだ労働者保護立法というものを持っています。これは、アフリカのかつての宗主国のイギリスなりフランスなりが、日本よりもはるかに進んだ資本主義社会を形成した中で、それなりに非常に高度に発達した労働者保護立法のシステムを持っていますから、それがそのままアフリカに移転されて残っているわけです。ですから、解雇に関する非常に大きな制度的な障害があります。例えば、解雇する場合には、かなり高額な解雇手当を払わなければならないとか、あるいは解雇する場合には、解雇された者が次の職にありつけるように就職の斡旋をしなければならないとか、いろいろな形での解雇を難しくする条件がありまして、合理化によって雇用労働力を減らして、そして労務費を減らして、それで競争力を高めるということが難しい。

例えば、ガーナの日系企業の場合ですけれども、この家電企業は、10年近くガーナから撤退したいと考えています。この製品は、ラインが2つありました。1つは冷蔵庫です。1つはラジオです。ところが、冷蔵庫のほうは、部品輸入が日本から入らないとできない。あるいは、日本からともいわず、とにかく外貨の不足で冷蔵庫に対する部品の輸入が止められてしまった。冷蔵庫は、アフリカの農民にとっては贅沢品である、と。これは、そう言われればそうかもしれません。したがって、冷蔵庫の部品は、贅沢品を造るための部品であるから、それに対しての外貨の手当はできない、ということでこの企業は冷蔵庫のラインを止めました。ラインを止めましたから、そのラインにいた労働者を解雇しなければならなくなったのです。しかし、解雇はまかりならぬ、と労働省から通達が来ます。解雇する場合には、1年分の解雇手当を支給しなさい。それならばいいだろう、ということでした。ところが、この企業には、冷蔵庫部門の 100人近くの雇用者に対して1年分の解雇手当を払って辞めてもらうだけの資金がない。どうしたのかといいますと、そのまま抱え

ているわけです。この人たちは何をしているかというと、何もしてない。だけども、給料はもらっている。

そこで、今度はラジオ部門です。ラジオ部門は細々と生きています。細々と生きているのですが、ラジオ部門の場合でも、ガーナの中で造っている部品というのはボックスの部分です。それ以外のものは、やはり輸入品なのです。これは、ガーナの政府の要請もありまして、ラジオの普及というのは、インフォメーションの普及にとって重要である、と。ですから、この企業のラジオは、「人民ラジオ」と言われていますし、かなり安くて、音は悪いですけれども、ちゃんと聞こえるラジオなのです。そこで、ラジオの生産は続いている。そこで、製品を造るために部品の輸入を行った。その部品が保税倉庫に入ります。それに対して関税を払わないことには、それを持ち出せません。その関税が高過ぎて、保税倉庫から持ち出せない。持ち出せませんから、保税倉庫の保管費はどんどん増えていく。そして、ラインに携わっている労働者の半分だけでも働かせるために少しずつ関税を払って、保税倉庫から部品を持ってくる。結局、国民のラジオの部分でも全くの赤字になっている。だから、この日系企業は、撤退したい、とガーナ政府に申し出たわけです。

ところが、ガーナに入っていって事業を興す自由もいろいろな規制があると同時に、撤退するためには、それなりのやらなければならない規制がいくつもあります。その規制を全部クリアするためには、現在この企業が持っている資本の全部を売り渡してもそれだけのお金が出ない。したがって、仕様がないから、とにかく生きています、というので、半分以上働いてない人が工場の敷地の中にいて、半分しか働いてない人が1日に4時間か5時間ぐらい働いて、あとはパーツがなくなったから今日はおしまい、というような格好での事業が続いている。こういうような実態がありまして、民間部門の事業というのは非常に難しい。これは、この企業に限っての問題ではございません。そういうことから政府系企業の民間払下げというのは、そう簡単にはいかないと思います。順々にやってはいます。

例えば、タンザニアのように、胸を張って、我が国は、政府系企業の民間移行を10数社いたしました、といっています。それは素晴らしいことだ、と思って行って

みますと、それはかつてインド系の人が持っていたお土産品の小さな店といったものまで全部国有化してしまった。それをまたインド系の人に払い下げている。ですから、民有化した企業というのは、いわゆる基幹産業となるような近代的な企業ではなくて、我々からいえば、駄菓子を売っているような商店を国有化した。それをまた民間に戻した。その程度の民間部門への移行しか行われていないというのが、やや言過ぎかもしれませんけれども、アフリカの政府系企業の民営化の問題であるかと思います。民活主体への反発ということは、すでにお話しました。誰に国営企業を売るのか、ということに関してのアフリカ人の大きな心情というものも理解しなければならない。

そういうようなことをずっと行うためには、やはり行政能力というものがしっかりしてなければなりません。しかしながら、行政能力の拡充ということは、政府の機関で働いている人が生きがいを感じて働けるような環境というものを持たなければならない。しかしながら、構造調整の要請の1つに、政府部門における賃金、俸給の凍結というのがあります。したがって、片方では、賃金、俸給は凍結されて全然上がらない。他方、輸入制限による需要供給の関係からインフレはどんどん上がっていく。したがって、実質賃金はどんどん下がっていく。そして、現在のアフリカの国々の政府の人たちの給料というものは、おそらく1カ月のうち2週間それで暮らせればいいほうでしょう。ほかの2週間は何をしているかというと、その穴埋めのために何かアルバイトをしなければならない。ですから、勤労意欲といいますか、ワーキング・モラルというのでしょうか、そういったものをアフリカの官僚の人たちに要求するのはとても無理ではないか。

では、給与水準を上げることはできないのかといいますと、それにはそれなりの方法があります。例えば、これは国によってかなり違いますが、アフリカのいくつかの国では、政府部門の雇用の少なくとも4分の1は、いわゆる幽霊雇用です。名前だけは雇用者リストに載っていますが、本人はいません。ですから、この部分だけ首にしてしまっても誰も失業しないわけです。この部分だけ賃金の支払いが浮くわけです。ですから、いわゆるゴースト・エンプロイメントを完全になくすという

形で政府部門の賃金・俸給コストを下げることはできます。これは、ほとんどの国でやっています。そういった意味で、政府部門の雇用の削減ということは、いわゆる幽霊雇用をなくすところまではできますが、それ以上の削減によって過剰雇用者を解雇するとなると、失業人口の増加という問題を直ちに引き起こしますので、いまでも失業率が場合によっては40%、年齢層によっては50%のような国が圧倒的に多い所で、一体政府部門の合理化ということによる行政能力の拡充ということができるのかどうか、ということが1つの問題であるかと思います。

さらに、私たちは、雇用問題というのを、雇用主と、それから雇われた者との間の契約という関係で見る。これは現代社会のルールでありますから、そう見ることはかまわないわけです。しかし、アフリカの場合には、雇用関係というのは、雇い主と雇われた者の関係と同時に、雇い主と雇われた者の両方を含む親戚、一族郎党が絡まり合った形での雇用関係であります。

例えば、ある若い人が大学を卒業して、そして政府の役人になる。やがて偉くなって課長になる。あるいは、局長になる。それまでには、彼は、少なくとも出身の農村、あるいは自分と血縁関係のある者を何十人となく企業なり、会社なりに口を利いて採用してもらう。彼は、これがあって初めて自分の村に帰って錦を飾ることができます。いくら課長になっても、局長になっても、自分の村の人間を全然助けたことのない課長、局長は、村へ帰っても冠婚葬祭の仲間入りもさせてもらえません。完全に村八分です。そういった社会の中で解雇というものが、ただ単に経済的な合理性による解雇以外の文化面による制約というものも非常に大きい。ですから、ある省庁の上に立っている人は、とにかく解雇しなければならないことはわかっているのだけれども、解雇できない、という苦悩を訴えていることにも私はしばしば直面しております。

さらに、政党の関与ということを申しましたが、アフリカの場合には、従来一党独裁の問題がありまして、大統領が一党独裁でいられるのは、いま申しましたような形でのパトロン・クライアント、あるいはネポティズムといいますか、そういったものの土台の上に立って1つの政権というのが成り立っていますから、その土台

を崩すということはなかなか難しい。

さらに、ドナーの関与ということを申しましたけれども、これも次の援助強化のところともかかわり合ってくるのですが、援助をしなければならない。したがって、技術協力なり、あるいは資金協力なりを行っていく。しかし、いわゆる無償協力でも全くただではありません。技術協力をやる場合に、我々が派遣する専門家の家は相手が持ってくれるとか、あるいは自動車はこっちから持っていくけれども、ガソリン代は相手が持ってくれるとか、あるいはカウンターパートを付けてくれるとかいう問題があります。ドナーは、いいカウンターパートを付けてくれ、と言います。しかしながら、立派なカウンターパートを付けるためには、専門家と同じとまではいいませんが、少なくとも専門家と肩を並べて生活ができる程度の給料は欲しい、と現地の人は考えます。新しいカウンターパートを雇え、ということで、例えばＵＳＡＩＤなどは、アメリカにいるアフリカ出身者を呼び戻して、その人にカウンターパートになってくれ、というようなことを申し入れます。そうしますと、何が起こるかというと、そのために１つのポストを作らなければならないわけです。その人のためのカウンターパートのポストはいままでないわけですから、新しくポストを作って、そして大蔵省に予算を申請して、その分を用意しなければならない。そういうことがアフリカの政府にとっては大きな負担になってしまう。そういう形でローカル・コストの負担ということが増えていくというような問題も起こっているのではないか、と思います。

さらに、いろいろな技術協力なり、資金協力を構造調整融資を行いながらやっていく過程でスリッページの問題も起こって、期待どおりの結果がうまく出てこない。100の収益を期待したところが50の収益しかないとすると、結局残りの50という分は借金として残っていってしまう。それが大きくなっていってしまう。そういうような仕組みになっているのではないか、と考えております。あまりにも悲観的な話をしていますけれども、いずれにしても、そういうような問題が現在の処方箋の中にはあるのではないか。

それでは、こういうような処方箋を世銀は、一体どういうふうに自分自身で見て

きたのかという点で、まず第２表を見ていただきたいと思います。これは、世銀が1981年から89年にかけて、特別援助計画を実施した構造調整の融資を受けている国について、構造調整融資の結果、経済がどうなったのかということを示して、そして構造調整融資をまともにやれば経済の衰退は押し止められるし、むしろ成長路線に乗せることができるのだ、ということを世銀は言わなければならない。つまり、構造調整融資というものが有効なもので、役に立つものでなければ、世銀の名分がなくなるわけです。ですから、いろいろと計算して、うまくいっている国もあり、うまくいってない国もあることを、ドナーなり、あるいはアフリカの国々なり、あるいは世界の世論に訴えているわけです。そこで、ブルンディ、ガンビア、ガーナ、ケニア、マダガスカル、マラウイ、トーゴの７カ国が構造調整のスリッページが比較的少なくて、非常に努力している国だ、と規定しております。そして、平均的にやった国、それから弱い実施国というふうに分けまして、それでよくやった国、あまりやらなかった国、それからほとんどやらなかった国についてＧＤＰとか、輸出量とか、実質国内投資率とか、それから一人当たり実質消費額というようなものを計算しました。そして、第３表を作ったわけです。

それで、81～84年は、国によってはまだ構造調整は行われておりません。しかし、85～87年になりますと、構造調整はほとんどの国で行われてきています。そして、88、89年は完全に行われております。これで見る限り、一生懸命やった国は、ＧＤＰの年平均成長率が0.３％から4.６％、そして4.８％と非常に好転している。それに対して、真面目にやらなかった国、弱い実施国では、出発点は0.３％と同じでも、その後の変化が、85～87年では2.７％、それから88、89年ではそれよりも悪くなって1.７％の成長率になっている。だから、一生懸命やれば4.８％の成長率を実現することができるし、やらなければ1.７％の成長率になりますよ、というわけです。1.７％であれば、人口成長率を３％とすれば、パーキャピタ・インカムの成長率はネガティブになります。4.８％であれば、パーキャピタ・インカムの成長率はポジティブになります。その他の輸出、それから投資、消費といったものを示しながら、マクロな経済指標で見る限り、構造調整はしっかりやったほうがいいのだ、

やれば経済は良くなりますよ、と私たちにメッセージを伝えたわけです。

そこで、よく見ますと、強い国の中でガーナ、ケニア、マダガスカル、マラウイ、トーゴは、世銀が言っているガバナンスの悪い国、つまり一党独裁や軍事政権であります。それが強い実施国なのです。そして、89年以降、これらの国々はすべて、いわゆる民主化という方向に動きます。一党独裁をやめて、軍事政権をやめて、複数政党をつくるようになって総選挙を行うというような格好になります。そこで、何が起こったかというと、まずガーナは、ガリバー型の複数政党国家になりました。つまり、かつての軍事政権の党が突出的にものすごく強くて、ほかにいくつか存在する政党というのは、全く実力のない飾り物にすぎない形のものに変わりました。ケニアは、かつてのモイ政権がまた復活しました。その間にケニアは、ガバナンスの問題が良くない、腐敗があまりにも甚だしいということで、新しい援助を停止された時期がありました。マダガスカルは、ご承知のようにめちゃくちゃになっていますし、マラウイも一党独裁から移るといっても政治的に非常に混乱していますし、トーゴも政治的な混乱が続いています。

そうしますと、1つの考え方としては、民主化イコール経済成長がうまくいくというような格好には必ずしも結びつかないのではないか。つまり、民主化という問題と、それから経済発展という問題は違うのではないか。むしろ民主化というような言葉を使わずに、政府の透明性とか、政府の責任性とか、いちばん簡単にいってしまいますと、基本的な人権が保障され保護されている国であれば、軍部独裁であろうと、それから一党独裁であろうといいのではないか、というような形でものが言われるようになります。世銀の副総裁のジェイコックさんは、世銀は、複数政党にしろ、と言ったことはない、世銀が言っているのは、法による秩序立った政治、そして透明性のある政治、そして国民に対して責任を持つ政治が行われる国であれば、一党独裁であろうと何であろうとかまわないのだ、といっています。世銀は、民主化を要求した覚えはない、というような開き直った発言もなされております。いずれにしても、強い実施国というものと、それから政権のあり方というものについては、一種の考えさせられる問題があるのではないか、と考えております。

6.の1.に移りますけれども、こういうような形で世銀は、1983年2月に特別援助プログラムを決定したときに、「加盟国を支援する責任を有している」という形で、構造調整融資に関する指導・助言をずっとやってきました。やってきた中で、どうもうまくいかない、何がおかしいのだろうか、ということで1985年になりますと次のように言っています。つまり、「一般的解決策というものはなく、構造調整計画の策定に当たっては、個々の借入国に特有なニーズ及び政策目的に合致するよう注意を払わねばならない」。こういう1つの反省を、1985年以前の構造調整融資の実施の中から学んだ。そこで、「5年間の経験から、あまりに広範囲な改革を目指すよりも本質的で実行可能な改革を目的とした計画を策定することが、より重要であるという結論を得た。重要な改革を実施する政府の能力について現実的な見方をとった方が、あまりに過大かつ早急なプログラムよりも、より好結果の得られるプログラムを策定することができる」ということで、過大かつ性急な構造調整コンディショナリティを求めるのはやめましょう、と。むしろ相手国が実施できるようなコンディショナリティに絞っていきましょう、ということを85年の年次報告書で謳っております。

さらに87年の年次報告書では、それまでの経験の中から4つの教訓を得た、と言っておりまして、まず第1に、「世銀は可能な限り、各国自身によって策定され、より長期の開発計画に取り入れられるような政策改善を策定する過程を各国が『内部化』できるように支援すべきである」。これは、なかなか持って回った言い方をしているのですが、要するに世銀が第1次ミッションが行く前に草案を作って持っていくのではなくて、世銀は手ぶらで行って、相手の国が草案を作って待っているというプロセスにしなければいけないのだ、と私は理解したわけですけれども、「政策改善を策定する過程を『内部化』する」というのは、そういう政策の模索をアフリカの政府自体が自分たちで行う、それを助けるべきだ、とまず第1の教訓として学んだ。

それから、第2番目に、「構造調整貸付は万能薬ではないし、途上国が政策改革プログラムを実施するのを世銀が支援する際の唯一の手段でもない」。これには1

つのフットノートが付いておりまして、構造調整に使っている金は、世銀全体の予算の4分の1から3分の1程度です。それ以外は、従来の伝統的なプロジェクト融資です。つまり、教育部門に関する融資とか、あるいはインフラ対策融資とか、あるいは先ほど申しましたようなモロゴロ・シューズ・カンパニーというようなものに対する融資とか、というような形で伝統的な融資であります。これが世銀の本流をなしているわけでして、構造調整と、それから従来のプロジェクト・ファイナンスというものをもうちょっとよく組み合わせてみることが必要なのではないか、というのが2番目の意味ではないかと思います。

それから、3番目に、「構造調整融資の対象範囲は、より絞り込まれるべきである。・・現実的に遂行し得ないと思えるような複雑な条件を、構造調整融資に付加するという誘因を避けることができる」と言っております。ということは、先ほど申しました、あまりにも多くの構造調整融資の政策条件の中には、相手国にとってとても実行できないものを要求し過ぎたのではないか、という反省がここにあるのではないかと思います。

4番目ですけれども、「途上国の政府関係者が関与して策定、実施された国別経済・部門研究の改善によって、なぜ構造調整融資受入国の経済パーフォーマンスが一般的に予想を下回るのか、世銀がよりよく理解すること、より現実的なプログラムを世銀が策定すること、また、調整貸付の進捗をより効果的に監視する世銀の能力をたかめることが可能である」と言っておりまして、この4番目の、「より現実的なプログラムを世銀が策定する」ということと、1番目の、「策定する過程を各国が『内部化』する」という2つの考え方が、いまだによくクリアされておりません。その辺のところで世銀は、従来の、第1次ミッションのときに草案を持っていく、というような形のミッションが出るのではないか、と思います。

そういったことから資料の4として「アフリカにおける能力の構築」と。つまり、アフリカの国々が内部的に経済の状況を分析し、その分析結果に基づいて政策を作っていくという能力をアフリカは付けなければならないということで、世銀が発表した、いわゆる「持続的な危機から持続的な成長へ」という1989年の報告書で、

経済開発のためには健全な政策が必要条件であるが、多くの場合にはそれだけでは十分ではないと強調している。政策が効果的であるためには、持続可能でなければならない。政策を持続させるためには、その政策が自らのものであるとの強い意識をアフリカ人自身が抱く必要がある。この意識を育む最良の方法は、第１級の国内研究を行い、効果的な政策を設計する能力を構築することによって、アフリカ人が自ら政策を作り出すことである。こういう結論を得て、1991年に、アフリカにおける能力構築イニシアチブ、African Capacity Building Initiative（ＡＣＢＩ）ということを始めたわけであります。

実は、ここには載せてないのですが、世銀の1991年の世界開発報告書の中に、あれは79年から81年だったでしょうか、マクナマラ総裁時代に世銀が行った総合農村開発プログラムに関する全体レビューの要約が出ております。そのレビューによりますと、次のようなことが言われています。総合農村開発計画というのは、世銀にとって農業開発と同意義の言葉であった。世銀は、それに対して非常に大きな力を注いだ。しかしながら、かなりのプログラムが失敗した。その理由は、次のようなものによる、といって３点挙げております。

まず第１点は、総合農村開発プログラムを作るに当たって、世銀は世銀独自の実施機関をつくって、独自の実施機関がそれを行った。つまり、総合農村開発プログラムは、相手国のインボルブメントがミニマムであった。したがって、開発計画が終わって相手国にトランスファーしたときに、相手国は、それを実施していく能力を持つ人が全然いなかった。したがって、それはサステーナブルではなかった。つまり、世銀は、あるプロジェクトをやる場合に、自分の独自のプロジェクト・チームをつくって、それに実施を任せてきた。それがアフリカの能力を構築するのを妨げたのではないか、という反省があるわけです。さらに、総合農村開発プログラムは、あまりにも多くのことをあまりにも短期間にやろうとした、と。同じ反省が込められております。そして、３番目に、世銀として総合農村開発プログラムから手を引いてしまった後で、それを実施する現地人が育っていなかったということはいちばんの失敗であった、という意味のことが言われております。

したがって、世銀がいままでやってきたいろいろな援助は善意に満ちたものであると思いますし、それから世銀にとってアフリカ関係の援助プログラムが仮になくなってしまえば、世銀の中で非常に多くの人が失業するのは間違いありませんし、そういった失業を避けるためにも世銀はこれから先どんどんとアフリカの問題を助けていくと思うのですが、その場合にいちばん心配するのは、これから行われていくＡＣＢＩなのです。

実は、国連大学で10月１日に「アフリカにおける構造調整－その実施と展望－」という題のシンポジウムがありました。世銀からも、アフリカ地域局のプリンシパル・エコノミストのフサインさんと、それから私と、それから前に国連アフリカ経済委員会の事務局長をやっていたアデデジさんの３人が、構造調整の問題を計画する段階についての報告をしたのですけれども、私の言ったことは全く簡単でありまして、ＡＣＢＩといっても、従来のような、コンピューターでもって数字を入れれば答えが出てくるというようなキャパシティーではなくて、アフリカとはどういう所なのか。アフリカの独特な社会、独特な文化といったものの中から人々はどういう暮らし方をしていて、その人々にとってどういうインセンティブが最も働くのか、というような形でものを考えていかなければならない。

つまり、ピープルズ・ワールド・エコノミーというものを本当に理解する政府の人々が生まれることがＡＣＢＩであって、奨学金を出して国際大学へ２年間留学させる、あるいはどこかの大学へ留学させて新しいエリートをつくることがＡＣＢＩではない、と私は強調しました。特にその過程でもって、従来の世銀が行ってきた構造調整融資の計画策定過程において、アフリカン・インプットというものがあまりにも少な過ぎた。これから先アフリカン・インプットというものをもっと増やさなければならないということに関しては、世銀副総裁のジェイコックさんも、世銀のアフリカに対する援助は、他の地域に対する援助よりもはるかに温情主義的であった、ということを申しております。それから、世銀を含めてほかのドナーも、アフリカン・インプットというものを本当に寛容に受け入れる意識の変革ができるだろうか、それが大きなクエスチョンマークである、ということを述べております。

やはり、ＵＮＤＰのアフリカ地域局長の女性の方が、従来の構造調整計画は、アフリカはやらなければならないことであることはよくわかっている、しかしながら、マクロ経済、公共企業、金融、公共施設などの部門から始めて、そこから起こってくる新しいひずみをどう直していくか、というシークエンスをよく考えることと、それから１つの変革を行うのに必要な時間的余裕というものを与えるべきである、さもなければアフリカは、同じような失敗を繰り返していくだろう、と言っておられました。

とにかくアフリカの場合は、援助は、ほかの地域よりもはるかに多く受けているわけです。例えば、1990年ですと、１人当たりの援助受取額は、アフリカは34ドルです。東アフリカ太平洋地域は５ドルです。それから、南アジア地域も５ドルです。ですから、アフリカの場合には、資金的な援助というのは、ほかの地域に比べて非常に多く受けてきたのですけれども、そういう資金的な援助を受ける中でもってアフリカの為政者の中にも、それからアフリカ人自身の中にも、いわゆるフリー・ライダーとしての意識が育ったのではないか。つまり、援助でもらえる専門家の協力というのは、ある意味ではただですから、自由財ならいくらでも使ってしまえ、ということで頼り過ぎてきたところが多かったのではないか。もっとひどいときには、とにかく専門家はいらないけれども、機械が欲しいのだ、と。だから、援助を要請したのだ、と。あけすけにそう言われるといささかげんなりしますけれども、いわゆるフリー・ライダーの意識といったものがあったのではないかと思います。

そういうことで、私はアフリカの友人と話すときに、「雇い」という形で明治のときに日本政府が雇った2,000人近くの外国人は全部自前でやった、と話します。自前だから金がかかり過ぎて大変だから、雇いの外国人は、生きている教育機械として絞りに絞って絞り込むまで彼らから技術なり知識なりを私たちは吸収した。もう１つは、越後の米100俵の話ですけれども、越後の大飢饉のときに、越後長岡藩は、近隣の藩からお米を100俵緊急食糧援助としてもらったことがあります。そのときに長岡藩は、これを食べてしまえば今日は生きられる。しかし、明日はどうなるのだろうか。明日を考える人をつくるためにこの100俵は食べないで、こ

れを売ってしまって、それを基金にして奨学金を作って人づくりをしよう、といった話があります。

ですから、私は、米100俵と雇い外国人の話をしながら、やはり構造調整の中で最終的に言えることは、世銀、ＩＭＦを含めてドナーの側は、アフリカの人たちをあまりにも能力がない者と見下だす傾向があったのではないか。彼らに機会を与えなさ過ぎたのではないか、ということが１点です。同じ程度の教育水準であれば、現地の人のほうがほかから来た人よりもはるかにものがわかっているはずですから、もっとアフリカの人を活用することが必要である、と思いながら、この構造調整の今後の行き方というのは、人づくりがどのような具合にうまくいくのか、政府も民間も含めて、アフリカの将来というのは、人づくりの問題にかかっているのではないのかな、ということで、私は、構造調整によるアフリカの長期的な改革というのは、次の５点に尽きるのではないか、と思っております。

それは、持久戦的、段階的解決。構造調整はやらなければならない。そのためには、アフリカ諸国は、それに対して本当にコミットしなければならない。これがまず前提条件です。それから、第２番目に、政府の役割というものをもう１度再確認する必要があるのではないか。市場化移行、民主化達成は、すべて政府がかなりのイニシアチブを取って行わなければならない。そういった意味で、我々は、アダム・スミス流の小さい政府というものを考えがちですけれども、ある意味では、いまは構造調整を実施するに当たっても、もっと大きな政府というものの役割を考える１つの反省期に立っているのではないか。そういった意味で、政府の役割の再確認。それから、第３にアフリカ諸国自体による処方箋作成、それからドナーの意識革命、つまりアフリカ人に聞きいってみる。彼らの言うことをもっとよく聞いてみる。そういうドナーの間の意識革命ということが必要なのではないだろうか。そして、アフリカの人たちも意識革命が必要である。第４に、欧米型だけが経済発展の筋道ではない。文化も歴史も違いますから、アジアがそのまま妥当するとは限りませんけれども、しかしなぜ同じ非西欧世界でアジアがうまくいって、アフリカがうまくいかなかったのか。もう少しアジアのことを勉強してみましょう、ということ

で、アフリカの意識革命ということも求められているのではないだろうか。そして、ドナーの意識革命とアフリカの意識革命が両方とも相通じながら、最終的には、第5として私たちみんなの人づくりということがその原点に戻ってしまうのではないだろうか、と考えております。

まとまりのない話で時間ばかりたってしまって申しわけありませんが、この辺で一旦やめまして、皆さんから質問をお受けしたいと思いますので、どうかよろしくお願いいたします。

質 疑 応 答

【司会】　ご質問のある方はどうぞ。

【質問】　協力隊派遣一課の加藤といいます。先ほど世銀のお話を聞いていまして、アフリカを考える場合に、アフリカ人のものがなくていろいろ問題が生じているということを言われておりましたけれども、私もアフリカに何回か行きまして、住みつきまして、そういうことを非常に感じるわけです。日本のＪＩＣＡの援助をやっていく場合にも、日本側の中にもアフリカ人のことを本当に知っている方が非常に少ない。いても非常に数が少ないという現実がございまして、ＪＩＣＡの場合にはいろいろ行くわけですが、１回行っても３年ということで、本当にアフリカを好きになるかどうか疑問であって、本当にアフリカのことを知っている方がどんどん出てこないと、日本のアフリカに対する援助は良くならないのではないか、ということをいつも思っていまして、人材育成というと、例えば国際大学とかいろいろあるわけですけれども、この辺のアフリカに対する援助をもっとやっていくためには、日本人の中でもアフリカを知っていくための路線といいますか、システムといいますか、受入れの機関とか、そういったものの日本のいまの現状というのはどうなのでしょうか。

【犬飼】　日本の国内でアフリカ問題を勉強したり、あるいはアフリカの人に来てもらって一緒になって考えていくというような研究機関としては、京都大学とか、あるいは東京外国語大学にありますけれども、実際問題として、アジア経済研究所が出来たのは30年前です。アフリカに関する研究所が日本で出来たのは10年前ですから、非常なギャップがあるわけです。また、各大学で調べてみたのですが、日本の国内でアフリカに関する科目を持っている大学は、東京外大のようにアフリカに関する言語を教えているような所は別として、本当に十指に入るぐらいしかないということで、日本の中でアフリカのことを勉強する機会というのは限られています。しかし、1970年のころの日本におけるアフリカに関する研究者の数と、あるいはアフリカに関して関心を持っていた人の数と、あるいはアフリカに

行ったことがあって好きになったか嫌いになったかは別して、行ったことがある人の数と、20年たった今日と比べますと、ものすごい違いがあります。ですから、私は、アジア経済研究所がやった30年の成果を、アフリカ関係に関心を持つ人たちは、今後10年ぐらいで追いつくのではないのかな、と思うくらいにある程度楽観はしています。

しかしながら、ＯＤＡ総額の10％から15％がアフリカ地域に行くというような現実もありまして、アフリカとの付合いはなかなか難しいですけれども、過去から見たときに、ここまで随分大きくなったものだな、と思うのです。10月２日、３日に日比谷でＮＧＯの大会がありましたけれども、あのときもあれだけの人が集まって、またあれだけのアフリカのＮＧＯが日本に来て、というのは、10年前、あるいは20年前では全く考えられないことですので、私なんかも一生懸命努力してやってまいりますけれども、ＪＩＣＡでも、アフリカから帰ってきた青年協力隊の人たちに書き物をどんどん投稿するように勧めていただきたいのです。いろいろな場所があるのです。例えば、私は、協力隊から帰ってきた人によく言うのですけれども、『朝日』の学芸欄に、自分の経験はこうだった、というのを書いてごらんなさい、と。それはボツになるかもしれないけれども、もし入れてくれたら、あなた自身にとってすごい自信になるし、それを読んだ人がすごく喜ぶよ、と話するのですけれども、協力隊として、機関として、そういうふうにエンカレッジするような方向でやっていただけたら大変ありがたいと思います。

【質問】　ただいまＯＥＣＦの開発援助研究所におります大野と申します。先生のいろいろなお話は非常にわかりやすくて、包括的で、私もつい最近まで世銀にいたこともありまして、手に取るようにといいますか、非常に参考になりました。それで、質問というよりも、これはコメントなのですけれども、先生が言われるように、これから世銀なり援助国なりが考えていかなければいけないことというのは、アフリカの人たちが自主性を持った開発計画を作ることができて、それに対して側面的に援助するようなシステムを作ることだ、ということなのですけれども、アジアの経験とか、そういったことを考えてみますと、もちろんマクロの政

策が良かったとか、あるいはある国によっては輸出促進を目指したような産業的な政策がうまくいったとか、いろいろな要因があると思いますけれども、本当に根本的なことというのは、そういうことができる政府があった。

例えば、いろいろな難しい政策をするときに、それを実施するためには、自分たちの利益を得ようとするようなビジネス界とか、あるいは政治家たちの家族的な権力とか、そういったことを排してやらなければいけないわけなのです。そういった優秀な行政制度があったということと、その人たちが作った計画に対して国民的なコンセンサスがあって、長期的なビジョンを持って、短期的には非常に苦しい生活をするグループもあるかもしれませんけれども、国民たちが一体になって頑張ったということがあると思うのです。あるいは、精神的な側面とか、政治的な側面が非常に重要で、それがもしなければ、いくらアフリカ人に対してアフリカ人の手で開発を、と言っても、結局は一部の既存のグループたちだけが自分たちの政策に合うようなことをやってしまうと思うのです。その辺が非常に難しい課題である。

ですから、いまのアフリカを見てみると、社会的、文化的な意味で、例えば民族の対立があったりとか、あるいは国境があったとしても、それは外国から植民地時代につくられたもので、そういったことに対して国家的なコンセンサスをつくるのは難しい。そういったときに、アフリカの開発を言うこと自体が、そういったマクロの政策とか個別の政策を言う前の段階でもっとしなければいけないことがあるのではないか。あるいは、前提条件というものがあって、それがなければ、折角いい政策をやっても、ドナーがたとえわかったとしてもなかなか実行できないのではないか。私自身もこれからどういうふうにしていけばいいか難しいな、といろいろ考えていることろなのですが、もし先生のご意見があれば伺いたいと思います。

【犬飼】 1960年ころに書かれたインドネシアに関する新聞記事を拾っていくのです。そうしますと、非常に面白いのです。「甘い腐敗の香りに満ちて、やる気のない役人が給料をむさぼり、国民はばらばら」と。あのころは、日本もそうだったし、

世銀もそうだったと思うのですけれども、救いようのない地域、というような記事が非常に多いのです。あれを、「東南アジア」というのを、「サブ・サハラ・アフリカ」と変えてそのままいま記事に出すと、多分取ってくれるのではないかと思うのです。それがいまこう変わっているわけです。そういった意味で、アフリカは変わり得る可能性を持っているのだ、と。それをお互いに足を引っ張るような格好で、お前は駄目だ、駄目だ、ということばかり言っていると、自信をなくさせてしまうということが1つあるのではないかと思うのです。

もう1つは、アフリカは、アジアよりももっと難しい立場に立っていると思うのです。1つは、1945年から73年という期間は、世界経済史の中でそれまで経験したことのない高成長を遂げた時期なのです。生産の増大と貿易の拡大ということで、45年から73年をゴールデン・エイジといいます。アジアの国々は、40年代から50年代の初めに全部独立していますから、ゴールデン・エイジの世界の拡張期に乗っかっていたのです。アフリカは、60年代から70年代にかけて独立したわけですけれども、73年から80年が拡張期の後に続く石油ショック以来のビッグ・スランプに陥ってしまった。拡張で膨れ上がってきた世界経済がスランプに落っこちてしまって、バブル経済にもどうしようもなかった。それを何とか構造調整しましょう、というのが80年代のわけです。考えてみますと、アフリカの場合には、ゴールデン・エイジの中での恩恵を受けた時間がほとんど数年しかないのです。その数年も、経済発展ところか、国というものを考ええることだけていっぱいだった。そういう不利な歴史的な条件の中に立っている、ということを考えておく必要があると思います。

いずれにしても、私は日ごろアフリカ人の学生と話していて感じるのは、すべての人間ではないのですけれども、アジアから来た学生とか、あるいは中近東から来た学生と比べて、何となく自信がない。自信がないときにどういうふうになってくるかというと、逆に強く出るのです。だから、「あまりほら吹かなくていいから、とにかくできることを書いてごらんなさい」と言うわけです。例えば、農業部門で、いろいろペーパーを書かせると、いろいろな難しいことを書いてく

るのです。だけど「国に帰ったらこれはできないだろう」と言うと、「できない」と言うのです。「何ができるか書いてこなければあなたの意見にならないではないか」と言うのですけれども、そういう形でアフリカの人々と接していますと、何となくアフリカの将来というのは明かるく感じてくるのです。やはり、できないことは考えない。できることから手を着けていくのだ、というような考え方をするアフリカの人たちがだんだん増えているのではないか、と思います。

限られた人間関係の中でしか言えませんけれども、実は、アフリカ開発会議でジンバブエの大蔵大臣のマサヤ氏に会ったのです。彼は、私とナイロビ大学時代の同僚なのです。そこで、マサヤ氏が言ったのですけれども、「ジンバブエの経団連で、ジンバブエの民間の企業の人が、もうジンバブエではカマラードと呼ぶのをよそう、と。ミスターと呼ぼう、と。同志マサヤなんていうと、いかにも社会主義みたいで人が来なくなるから、外資を引き入れるためにも、カマラード・マサヤではなくて、ミスター・マサヤにしようではないか」という話が出たというのです。そしたらば、彼はそれに対して、「全く同感で、私はミスター・マサヤでいいのだけれども、あなた方がカマラードと呼ぶからいけないのだ」という対話があったということです。その対話の中で思ったのですけれども、ジンバブエの人たちというのは、社会主義でずっとやってきて、それも思ったほど過激ではなくて、かなり緩やかな社会主義でやってきて、それでもうまくいかなかったというので、マサヤ氏なんかに言わせると、「とにかくあの白人の資本家たちとこれから握手するときにもっと強く握るのだ。いままでは、ただ握って横を向いていたけれども、今度は目を見て強く握るのだ。そうすれば、ジンバブエは良くなるよ」と言っていましたけれども、そういう意識を持った人が増えてきているのです。それを私たちはもっと認めなければならない、と思います。

【司会】 申しわけありませんが、時間もだいぶ超過いたしましたので、これで終わりにさせていただきたいと思います。

犬飼　一郎

現　　職：国際大学大学院　国際関係学研究科教授

学歴・学位：早稲田大学大学院　経済学研究科博士課程修了
（経済学修士）（1958）

専門分野：国際経済・国際開発論

論　文　等：『アフリカ諸国開発計画の特徴』アフリカレポート（1986）
『社会的能力の視点による適正技術問題の考察』
（吉田　昌夫　編「適正技術と経済開発　現代アフリカにおける課題」アジア経済研究所　1986）
『アフリカ経済論』大名堂　（1976）

国際協力関係：世界雇用計画専門家（ＩＬＯ）
アフリカ地域援助研究会委員（ＪＩＣＡ）
ケニア国別経済協力評価調査（外務省経済協力局）
ケニア国別援助研究会座長（ＪＩＣＡ）

資　　料

サブサハラ・アフリカにおける構造調整の経験
（ＪＩＣＡ国総研、構造調整計画の現状と展望セミナー、１９９３年１０月１９日）

アフリカ諸国の構造調整計画

１。開発キャッチフレーズの変化

１９５０年代＝飢餓からの解放；１９６０年代から７０年代初期＝農業・農村開発
１９７０年代初期から１９８０年代初期＝ＢＨＮ充足；１９８０年代＝構造調整計画
１９９０年代＝市場経済化と民主化

２。アフリカ経済の問題点

（１）ミニ国民経済：狭隘な国内市場。
（２）歪んだ開放経済：モノカルチュア型輸出、高い貿易依存度、慢性的貿易収支と国際収支の赤字、過大評価の為替レート。
（３）政府部門の肥大と財政赤字。
（４）強い規制・統制と脆弱な行政能力。
（５）援助依存。

３。構造調整融資（ＳＡＬ）の手続き

（１）世銀・ＩＭＦの“指導”による処方箋作成（政策枠組み書、ＰＦＰ）。
（２）処方箋実施によるＳＡＬの分割払い（トランシェ）。
（３）ＳＡＬの２国間援助に対する触媒的機能（協調融資）。

４。処方箋の問題点：短期決戦型

（１）コンディショナリティー：過大かつ性急な処方箋。
（２）地域経済統合：見込みなく狭隘な経済基盤の存続。
（３）輸出指向：多角化の短期実現は無理。モノカルチュア強化への悪循環。
（４）為替レート引下：輸出効果は供給面で小さい。輸入圧縮によるインフレ。
（５）緊縮財政：社会サービス部門への支出削減、受益者負担による貧困者圧迫。
（６）規制緩和：輸入自由化による国内産業衰退、資本自由化による外資支配への危惧、価格自由化によるインフレ。
（７）政府系企業の民営化：受皿の不足、合理化による失業増大、民活主体への反発
（８）行政能力拡充：給与体系改革、政党の関与、ドナーの関与。
（９）援助強化：吸収力不足、ローカルコストの増加、債務の増大。

5。新たな処方箋：持久戦的・段階的解決

（1）構造調整は不可欠：アフリカ諸国のコミットメント。
（2）政府の役割再確認：市場化・民主化への環境整備。
（3）アフリカ諸国自体による処方箋作成とドナーの意識革命：アフリカに聞き入る姿勢。
（4）アジアの経験を学ぶ：アフリカの意識革命。
（5）基本は「人造り」。

6。世銀の構造調整実施「姿勢」の変化

1。１９８３年２月に特別援助プログラムを決定。

「特別援助プログラムは、外部環境の悪化にもかかわらず、開発努力の回復を目指す開発途上国を支援するため、１９８３年２月の理事会で承認された。このプログラムには、適切な政策を実施している開発途上国に対する金融措置、及び政策助言が含まれている。・・・世銀は開発活動を可能な限り、最大限の水準で維持し、将来の経済成長の期待に対する侵食を、最小限に留めるために、援助助言や特別な資金援助によって、加盟国を支援する責任を有している」（年次報告１９８３、４１頁）

2。国別政策条件への配慮。

「一般的解決策というものはなく、構造調整計画の策定に当たっては、個々の借入国に特有なニーズ及び政策目的に合致するよう注意を払わねばならない」
（年次報告１９８５、５５頁）。

「５年間の経験から、あまりに広範囲な改革を目指すよりも本質的で実行可能な改革を目的とした計画を策定することが、より重要であるという結論を得た。重要な改革を実施する政府の能力について現実的な味方をとった方が、あまりに過大かつ早急なプログラムよりも、より好結果の得られるプログラムを策定することができる」
（年次報告１９８５、５６頁）。

3。調整貸付（ＳＡＬ）の４つの教訓

ｉ．「世銀は可能な限り、各国自身によって策定され、より長期の開発計画に取り入れられるような政策改善を策定する過程を各国が「内部化」できるよう支援すべきである。

ｉｉ．「ＳＡＬは万脳薬ではないし、途上国が政策改革プログラムを実施するのを世銀が支援する際の唯一の手段でもない。

ｉｉｉ．「ＳＡＬの対象範囲は、より絞り込まれるべきである。・・現実的に遂行し得ないと思えるような複雑な条件を、ＳＡＬに付加するという誘因を避けることができる。

ｉｖ．「途上国の政府関係者が関与して策定、実施された国別経済・部門研究の改善によって、なぜＳＡＬ受入國の経済パーフォーマンスが一般的に予想を下回るのか、世銀がよりよく理解すること、より現実的なプログラムを世銀が策定すること、また、調整貸付の進捗をより効果的に監視する世銀の能力をたかめることが可能である。

（年次報告１９８７、５９頁）

４。アフリカにおける能力の構築（ＡＣＢＩ）

「（世銀のアフリカ研究は）経済開発のためには健全な政策が必要条件であるが、多くの場合にはそれだけでは十分ではないと強調している。政策が効果的であるためには、持続可能でなければならない。政策を持続させるためには、その政策が自らのものであるとの強い意識をアフリカ人自身が抱く必要がある。この意識を育む最良の方法は、第１級の国内研究を行ない、効果的な政策を設計する能力を構築することによって、アフリカ人が自ら政策を作り出すことである」

（年次報告１９９０年、４５頁）

５。総合農村開発プロジェクトと構造調整計画とに共通する問題点

ロバート・Ｓ・マクナマラ総裁期間（１９６８－８１年）における「総合農村開発プロジェクト」は世銀の全体的な農村開発努力と同義語であった。１９８７年に業務評価局がこれを詳細に検討し、いくつかの教訓を学んだ。

１。多くの総合プロジェクトはあまりにも野心的で複雑であり、現地の指導者及び組織にとって不可能な要請を課すことがおおかった。

２。プロジェクトは持続性が無かった。その理由は、第１に、独立したプロジェクト運営期間を世銀が創設しようとしたこと、第２に、プロジェクトの受益者がその決定に関与しなかった。

３。プロジェクトを取り巻く政策環境を考慮しなかった。価格、金利及び投入財供給に関する政策がプロジェクトの目的と軋轢を起こした。プロジェクトが、農村開発に関する国内政策全般に影響する梃子として効果をもたないことが多かった。国内農業制度が全体として非効率で貧しい農民の必要に無頓着であるなかでプロジェクトは「飛び地」となることが多かった。

（世界開発報告１９９０、１３０頁）

第１表　特別援助計画（ＳＰＡ）実施国に対する世銀支援構造調整計画による諸政策、１９８０－８９年

	ブルンディ	ガーナ	ケニア	マダガスカル	マラウイ	セネガル	タンザニア	トーゴ	ウガンダ
マクロ経済・財政政策									
為替レート	++	++	+*	++	+*	**	++	**	*+
租税	++	++	++	**	++	++	*+	+*	*+
賃金・雇用	*+	++	*+	**	**	++	**	**	*+
債務管理	+*	*+	+*	**	++	**	+*	**	**
予算赤字	++	++	++	++	++	+*	++	*+	*+
公共経常支出	++	*+	+*	+*	+*	*+	++	++	*+
公共投資	++	++	*+	++	++	++	++	*+	*+
補助金	**	++	**	+*	+*	++	**	+*	**
その他	++	++	**	+*	*+	++	*+	+*	*+
公共企業部門									
組織、計画、経営	++	*+	*+	**	+*	++	**	++	*+
財務管理	*+	*+	++	+*	+*	++	+*	++	*+
雇用	**	*+	**	**	**	**	**	**	**
運営	*+	*+	**	**	**	*+	+*	+*	**
民活/解体	++	*+	++	++	**	++	**	++	++
その他	++	*+	++	*+	**	**	*+	++	**
金融部門									
利率	**	++	++	**	++	++	++	**	*+
貨幣供給	**	++	*+	**	*+	**	**	**	*+
金融仲介	**	*+	++	+*	**	**	**	**	+*
金融機関	*+	*+	++	++	**	*+	*+	+*	+*
その他	**	*+	*+	*+	**	*+	**	**	**
公共施設と諸規制									
教育制度	*+	++	**	**	**	**	**	**	*+
調査機関・計画	**	*+	*+	**	**	**	**	*+	+*

労働関連規制	**	**	**	**	**	**	**	**	**
技術開発・研究	**	**	**	**	**	**	**	**	**
投資促進・規制	**	++	**	**	**	**	**	++	**
価格統制制度	**	**	**	**	++	**	**	**	**
公務員改革（非賃金・雇用）	**	**	**	**	**	**	**	++	**
プロジェクト評価・モニター	**	**	**	++	**	**	**	**	++
その他の機関	**	**	**	**	**	**	**	**	**
通商政策									
輸出入数量規制	**	++	++	++	**	**	++	**	**
輸入関税・補助金	**	**	++	**	**	**	++	**	**
輸出関税・補助金	**	++	**	**	**	**	**	**	**
輸出入金融・信用	**	**	**	**	**	**	++	**	**
その他輸出インセンティブ・レジーム	**	++	++	++	**	**	**	**	**
その他輸出機関と輸出促進	**	++	++	++	**	++	**	**	**
その他通商政策	**	++	++	**	**	++	++	**	**
社会部門									
全社会部門政策	**	**	**	**	**	**	**	**	**
工業部門									
価格設定と補助金	**	++	**	++	**	**	**	**	**
参入/退出/拡張	**	**	**	**	**	**	**	**	**
その他規制政策	**	**	**	**	**	**	**	**	**
サブセクター/企業（民間）再構築	**	**	**	**	**	**	**	**	**
投資促進・インセンティブ	**	**	**	**	**	**	**	**	**
技術	**	**	**	**	**	**	**	**	**
サブセクター計画（供給/需要）	**	**	**	**	**	**	**	**	**
流通政策	**	**	**	**	**	**	**	**	**
その他当部門関連政策・機関	**	**	**	**	**	**	**	**	**
農業部門									
価格設定と補助金	**	++	**	**	++	++	++	++	++
参入/退出/拡張	**	**	**	**	**	**	**	**	**

その他規制政策	＊＊	＋＊	＊＊	＋＊	＋＊	＋＋	＊＋	＊＊	＊＊
サブセクター/企業（民間）再構築	＊＊	＋＋	＊＊	＋＊	＋＊	＊＊	＊＊	＊＊	＋＊
投資促進/インセンティブ	＊＊	＊＊	＊＊	＋＊	＊＊	＊＊	＋＊	＋＊	＋＋
技術	＊＊	＊＊	＊＊	＊＊	＋＊	＋＊	＊＊	＊＊	＊＊
サブセクター計画（供給/需要）	＊＋	＊＊	＋＊	＊＊	＋＊	＋＋	＋＊	＊＊	＋＊
流通政策	＊＊	＊＊	＋＊	＊＊	＊＊	＋＊	＊＋	＋＊	＋＋
その他当部門関連政策・機関	＊＋	＊＋	＋＊	＊＊	＋＊	＊＋	＋＊	＊＊	＊＊

註：（１）＋＊は１９８７年以前の世銀支援の調整計画で提示された政策条件。

（２）＊＋は１９８７～８９年の世銀支援の調整計画で提示された政策条件。

（３）＋＋は１９８７年以前と１９８７～８９年の両期間の世銀支援の調整計画で提示された政策条件。

（４）＊＊は両期間で世銀により提示されなかったもの。

（５）総裁報告書および世銀の構造調整計画と部門別調整計画の貸付協定による。この表はアフリカ諸政府により立案され、実施された政策や、これらの諸政策以外の政策枠組み書（ＰＦＰ），ＩＭＦプログラム、プロジェクト協定などで追加的に提示された政策などをすべて網羅しているものではない。政策改革諸項目はかならずしも効果的採択されたり持続されたことを意味しない。

出所：World Bank, *Special Program of Assistance;Proposal for the Second Phase*, 1990, pp. 46~49.

第２表　ＳＰＡ諸国の構造調整による政策改革実施の程度による分類、１９８１～８９年

強い実施國（７ヵ国）：ブルンディ、ガンビア、ガーナ、ケニア、マダガスカル、マラウイ、トーゴ

平均的実施國（１０ヵ国）：中央アフリカ共和国、チャド、ギニア、ギニアービサウ、マリ、モザンビーク、サオトメプリンシペ、セネガル、タンザニア、ウガンダ

弱い実施國（５ヵ国）：ベニン、モーリタニア、ニジェール、ソマリア、ザイール

註：分類は最近の長・短期的経済運営に関する世銀の国別総合評価による。

出所：World Bank, Special Program of Assistance;Proposal for the Second Phase, 1990, p. 13.

第３表　ＳＰＡ諸国の構造調整実施程度による経済実績比較、１９８１～８９年
（年平均成長率、％）

		１９８１－８４	１９８５－８７	１９８８－８９
ＧＤＰ	「強」	０．３	４．６	４．８
	「平」	０．７	３．６	４．３
	「弱」	０．３	２．７	１．７
輸出量	「強」	－７．７	１０．１	７．６
	「平」	２．４	２．８	２．７
	「弱」	－７．３	２．２	－１．８
実質国内投資	「強」	－９．４	５．６	８．６
	「平」	－１．５	２．１	１０．１
	「弱」	－９．８	－２．９	４．８
一人当たり実質消費	「強」	－３．９	０．７	０．３
	「平」	－１．４	０．５	－１．０
	「弱」	－３．４	０．２	－０．２

出所：第２表と同じ。

構造調整計画の現状と展望　第３回

「構造調整と東・東南アジアの経験」

（下村　恭民　埼玉大学大学院　政策科学研究科教授）

平成５年１０月２５日　14：00～16：00

国際協力総合研修所　４００号室

【司会】　それでは、時間になりましたので、始めさせていただきたいと思います。今回は構造調整の３回目のセミナーで、埼玉大学の下村先生においでいただいております。これまで、第１回目は日本輸出入銀行の黒柳氏から、構造調整の概括的なフレームワークと、どのような項目を構造調整として含むのか、あるいはどのような状態にある経済を対象として構造調整をやっているのか。あるいは構造調整に対する評価を世銀自体がどのようにやっているのか。そして、いまのところ構造調整については確かに批判もある、といったことなどを話されました。

ただし、構造調整を対象としている経済は、もともと悪い状態にある経済だから、構造調整がなかったときに、もっとひどくなったであろうということを考えていくべきではないか、という点を述べられ、最後に、いま携わっておられるハンガリーの例を挙げられ、ハンガリーのような移行経済過程にある国は、まさに全般的な市場化が必要だという意味で、包括的な処方箋が出ている、という話をされて終わりました。

第２回においては、国際大学の犬飼先生に講演いただき、アフリカの経験という観点から、構造調整についてお話いただきました。特に、いままで政府主導型の開発理論があって、それに基づいて開発をやった。ところが、それに基づいて赤字が出ると、今度は、構造調整という形で経済の自由化をしろと言われる、という点から始まり、特にアフリカのエリートのインナー・サークルと世銀との話合いによって、構造調整政策は決められてしまうので、実際のアフリカに合った構造調整政策になっていない、という点を話されて、さらに政府の役割の再確認、アフリカ人の意識の改革といった点を述べられておりました。

今回の３回目は下村先生なのですが、まず簡単に下村先生のご経歴を紹介させていただきます。

下村先生は、慶応義塾大学経済学部を卒業され、1970年にはコロンビア大学に留学、1972年にＯＥＣＦに入られました。1988年にＯＥＣＦの初代の経済部長を経験され、そのあと埼玉大学大学院政策科学研究科の教授をされております。

海外においても、ジャカルタ、ニューデリー、バンコク等の駐在員をされてお

りまして、構造調整の問題についても、非常にご経験がおありであるという観点から、今回のテーマは、「アジアにおける経験と構造調整について」ということでお願いしてあります。非常にいまホットな話題かと思います。

世界銀行の構造調整アプローチと東アジアの経験

埼玉大学大学院政策科学研究科
教　授　下　村　恭　民

ただいまご紹介いただきました下村でございます。今日は、「世界銀行の構造調整アプローチと東アジアの経験」ということで話をさせていただきます。

最初に、東アジアという地域の特定化について確認しておいたほうがいいと思います。いただいたタイトルでは、「東アジア・東南アジア」ということでした。世界銀行の地域分類ですと、東アジアというのは、我々の常識でいう東アジアと東南アジアを含んで、それに、大したウェイトはありませんが、太平洋諸国を含めています。要するに、ミャンマー（旧ビルマ）から先が南アジアで、韓国からタイまでのアジア諸国が東アジアということで、中国を含んで東アジアと言っております。

今日の論題との関係でいいますと、その中でも特にアジアＮＩＥＳの韓国、台湾、香港、シンガポールという４つの国または経済、それからＡＳＥＡＮの中でもブルネイ、ＮＩＥＳのシンガポール、経済パフォーマンスの劣るフィリピンを除き、残ったタイ、マレイシア、インドネシアの３つの国に焦点を当て、それに中国を加えて、「東アジアの経験」ということでお話させていただきたいと思います。

構造調整について、いろいろな角度からの検討があり得ますが、今日の狙いは、資料の1.に書きました。構造調整アプローチは、先ほど司会者からお話がありましたように、いろいろな点で評価できる点はありますが、しかし改善すべき点も多いと思います。その改善を考える際に、東アジア経済の目覚ましい発展の経験が、どのように足掛かり、手掛かりになるか、どういう教訓を与えることができるかという点に絞ってお話したいと思います。

最初に、私なりに「構造調整アプローチの意義と限界、問題点」を整理しておきたいと思います。まず「意義」ですが、これについては、すでに輸銀の黒柳さんが話をされたようですので、重ならないようにしたいと思います。世界銀行の構造調

整アプローチは、いろいろな面で意義があったというか、それなりの必然性があって登場したものだと思います。

ご承知のように、1980年代の初めに、途上国の経済はマクロ・バランスが崩れて、非常に悪化し、累積債務問題が深刻化したわけですが、その時点でマクロ経済の不均衡からきた経済危機を克服するための方策として、少なくともこれ以外の代替するような有力なアプローチは提示されなかったということが、まず言えると思います。

大体、途上国の経済が80年代前半に非常に悪化した原因を外的要因、つまり国際経済環境の悪化に求めることが多かったわけですが、構造調整アプローチの特徴は、外的要因だけではなく、内的要因といいますか、途上国のマクロ経済の運営に長年問題があって、その咎が2度にわたる石油危機を引金にして、経済環境の悪化によって一度に表面化したのだ、という認識だったわけです。

それではマクロ経済運営にどんな問題があったかというと、過剰な介入（intervention)、規制（regulation）が累積していて、経済を非効率化して財政赤字を拡大させ、その赤字を埋めるために中央銀行から政府が借入れをして、その結果、マネーサプライが非常に増え、インフレをもたらすとか、外から借入れをしなければいけなくなり、累積債務問題を引き起こした。そういう意味でマクロ経済運営の問題を具体的に過剰な政府介入、政府規制だったのだ、として、この問題点を叩かなければいけないということで処方箋を書いたという点は、問題の核心を突いていたと思います。

構造調整アプローチの最大の長所は、非常に体系的でコンシステントな理論的枠組みを持っていて、これによって診断をし、処方箋を提示したという点にあったと思います。これは反面弱点、問題点にも繋がって、これはコインの裏表です。しかし、非常にコンシステントな理論的枠組みということは、大いに評価できると思います。

最後に④に書きましたように、評価についてはいろいろ難しい点がありますが、中南米を中心に1980年代の終わりに近付くにしたがって、途上国のマクロ経済状況

はかなり悪化が食い止められて安定化し、多少改善の徴候が出てきたということは言えると思います。もちろんまだサブ・サハラのアフリカでは状況が非常に深刻ですが、全体的に見ると、1980年代の初頭、あるいは中ごろに比べると、安心はできませんが、全般的にかなり改善したと思えます。構造調整の努力がその改善、安定化に一定の貢献をしたという、いろいろな傍証があります。世界銀行でも構造調整の効果について、3回にわたってレポートをまとめています。援助がマクロ経済にどういう影響を与えるかという点については、後で述べるように直接の因果関係を求めることが非常に難しくて、その間にいろいろな要因が介在していますが、なかなか簡単に言えないのです。ただ一定の貢献をしたということは言えるのではないかと思います。

援助とマクロ経済の関係については若干付け加えたいと思います。いろいろな形の援助がありますが、プロジェクトとか技術協力の場合は、個別事業の効果という点では何らかの形で把握できます。しかし、これが累積していって、マクロ経済にどういう影響を与えるのかというと、必ずしも直接の因果関係は見出しにくい。ノンプロジェクトの場合は、プロジェクトとか技術協力に比べると、少しはやさしくなります。ノンプロジェクトの場合は、何といっても、もともと経済の不均衡を緩和するためのマクロ的な性格の援助ですから。それでも例えば構造調整融資（ＳＡＬ）をやったらマクロ経済がこういうふうに良くなりましたとか、悪くなりましたという、直接の因果関係を見出すのは非常に難しいのです。

なぜかというと、この間にいろいろな外生変数が入っているわけです。国際環境とか、政治・社会的な安定性といった非経済的な要因とか、コントロールできない要因が入ってしまい、援助の効果はマクロ経済の変化に直接影響しているにしても、ほかの要因のほうが影響力が大きいと援助の効果は消えてしまうわけです。

フィリピンのマクロ経済が非常に悪いからといって、フィリピンに対するＳＡＬとかフィリピンに対するプロジェクト援助の効果がなかったというのはおかしいのと同様に、タイでマクロ経済が非常にうまくいっているから、これは日本の資金援助、技術協力の効果が出たのだと単純化して言ったりするのはおかしいのです。タ

イだけを見て援助がうまくいったとか、フィリピンだけを見てうまくいかなかったというのはおかしいので、同じようなことをやっても、タイのように良い結果になったりフィリピンのように悪い結果になったりする。それはタイに対する個別の援助、フィリピンに対する個別の援助の中身にもよりますが、それよりもむしろ政治がどうだったか、行政の体制がどうだったか、社会的な安定があったかどうか、あるいは国際環境がどのように変化したかといったことに影響されるところが大きいと思います。このように構造調整アプローチだけの効果を切り離して述べることは、なかなか難しいのですが、何らかの一定の貢献をしたと考えることは無理がないことではないかと思います。

他方、いろいろな形で構造調整アプローチも限界・問題点が出ています。いろいろな批判が出ていますが、私はこれは3つのカテゴリーに整理することができるのではないかと思っています。まず第一は、世銀の構造調整融資（あるいはＩＭＦの構造調整ファシリティーというのがありますが、似たような考え方で、似たような内容のことをやっています。）の実施の仕方に関するいろいろな問題点があります。いちばんよく言われる問題点は、とにかく国際機関の論理、あるいは北の論理の押しつけになっている。市場メカニズム至上主義あるいは効率性至上主義という面がこの論理にはあるわけですが、構造調整アプローチにはその論理を押しつけるところが間違いなくあります。これは南側からいろいろな不満が出ていることでご承知だと思います。

進め方についてのもう一つの問題は、経済改革を短期間に性急に進めようとする点です。これについては、構造調整についてもいろいろ問題があったわけですが、むしろ構造調整については、その問題点は、決定的には表面化しませんでした。これに対して、旧中央計画経済諸国の市場経済移行に構造調整アプローチの理論的な枠組みとか仕組みは、ほとんどそのまま適用されているわけですがここでかなりの問題点が露呈しました。

世銀、ＩＭＦの構造調整、あるいは市場経済移行の進め方には、１つの特徴があって、改革あるいは調整あるいは市場経済移行を進めるための必要な期間（Time

Horizon)を非常に短く取るわけです。３年からせいぜい５年で、大体３年をメドにやることになっています。同時に非常に広いテーマの改革を一斉に短期間に集中してやるのが特徴で、このやり方にはいろいろな言葉があるのですが、ショック療法(Shock Therapy) と言われたり急進主義 (Radicalism) と呼ばれたり、ビッグバン・アプローチ(Big Bang Approach) と言われたりします。短期間に集中的にいろいろなテーマを一斉にやるということです。

これの対極にある考え方が漸進主義 (Gradualism) 、あるいは保守主義 (Conservatism) で、これは一言でいうと、中国がやったやり方です。ゆっくり時間をかけて段階的に、部分的に援助を進めていく。漸進的あるいは段階的アプローチです。当然これは東欧と旧ソ連で行われているやり方と正反対です。

旧ソ連の経済改革、市場経済移行に着手するときに、ＩＭＦ、世界銀行、ＯＥＣＤ、欧州復興開発銀行の４つの国際機関が作った、“Economy of ＵＳＳＲ”というレポートがあります。彼らは保守主義と急進主義を比較して、明らかに理論的に急進主義がいいということを主張し、保守主義は間違いなく２、３年で破綻するという結論を明快に出していますが、結果的には急進主義でやったソ連の改革は必ずしもうまくいかず、マクロ経済のパフォーマンスに関する限り、中国の段階的、部分的な改革を積み重ねていく漸進主義のほうが良かったと言えると思います。

いずれにしても短期間に性急に改革をするということは、いろいろな無理とか歪みを起こしているということは言えるわけで、これが南側の経済社会にかなりのショックを与えますから、必要なショックでもあるし、必要なコストでもあるのですが、批判が多いことも事実だと思います。

２番目の問題点は社会的な副作用です。何といっても構造調整アプローチの最大の特徴は、非常に非効率だった途上国の経済に効率性の原則を導入することにあるわけです。市場メカニズム、価格メカニズム、あるいは競争、民間部門の活動といった、効率性の原則を大幅に導入する際に社会に一定のショック、コストを与えるのですが、これはしかたがありません。改革ですから、コスト・ゼロでベネフィットを得ることはできず、ベネフィットがあれば、何らかのコストがある。こ

れは避けられないわけですが、問題はこのコストを負担できる能力について、社会の成員の間に差があるということです。どうしても社会的弱者は大きなコストを負担し切れないわけです。例えば食料品に対する補助金のことを考えてみますと、いろいろな国で行われているのは、パンの価格をなるべく低く設定して貧しい人たちでもパンを買えるようにする。これが結果的にパンの生産費用よりも価格のほうが低くなってしまうという結果になることがあるわけです。差がありますから、この差を補助金で埋める。補助金ですから、政府が財政負担で埋めるわけです。これは財政規律、財政健全化に非常に反したやり方ですし、効率性を考えると費用よりも低い水準で価格が設定されるのはおかしいわけで、これは費用と同じか、または費用よりも高い所に価格を持っていかなければいけない。そういう価格改革をすれば補助金は要らなくなりますし、財政負担も要らなくなり、効率性が確保できるわけです。

こうなると、収入の多い人は耐えられますが、貧困な家庭ではなかなか耐えられないということが起きます。これがSocial Dimension of Adjustment（調整の社会的側面）という社会的次元の問題です。社会的な打撃が１つの大きな副作用として問題になってくるわけです。

これに対する対抗策として、このごろ非常に強調されているのは、ソーシャル・セィフティー・ネット(Social Satety Net）という概念です。社会的弱者に対するダメージを防ぐために、例えば失業保険とか社会保障とか、あるいは援助などで社会基金を作り、その基金で補助金が失われる分を補塡することにより、貧困家庭に対する打撃を少しでも緩和するといったことが試みられています。このソーシャル・セィフティー・ネットは、もっともなことなのですが、これはこれでかなりの財政負担を引き起こしますので、途上国の財政状況からいうと、それほど簡単ではないと思います。

３番目は、これがいちばん重要で、今日のお話の核心でもありますが、構造調整アプローチの基本的な枠組み、基本的なシナリオ自体に問題があるのではないかということです。これは枠組み自体に内在する問題ですので、最も本質的な問題だと

思います。これについて、東アジアの経済発展との関係からお話したいと思います。

東アジアの経済発展、「東アジアの『奇跡』」についてはいまさら申し上げることはないと思います。1980年代に国際環境が非常に悪くなって、途上国の経済が苦しんだわけですが、その中で東アジアの経済は、むしろ前よりも目覚ましく発展するようになりました。

ご参考までに簡単に数字を挙げておきたいと思います。東アジアの経済の高成長ぶりについては、資料の4頁の上に「Figure 1」という図がありますが、この中のＨＰＡＥというのは、私の資料の2頁の3にあるHigh-performing Aaian Economiesの略で、東アジアの中で非常に経済パフォーマンスのいい国々を指しています。

図1から、8つのＨＰＡＥ経済の成長率が高かったことがわかるわけです。これは65年と90年という非常に長い期間をとっていますが、時代区分を短くして、70年代と80年代という2つの期間をとってみるとどういうことになるでしょうか。途上国の1人当たり実質成長率をとりますと、途上国全体でいうと、70年代は3.0％でしたが、80年代に1.2％に落ちました。非常に成長率が下がったわけです。一方、東アジアです。これは世銀のデータですから、世銀の分類ですが、前に申し上げたようにここでいう東アジアは、東アジアと太平洋諸国で、太平洋諸国はほとんど問題になりませんが、基本的に韓国からタイまでの東アジアを指しています。これは70年代は4.6％だったのですが、80年代になると6.3％になったわけです。これは単に東アジアが途上国の中で高成長を示したというだけではなく、70年代から80年代にかけて、途上国一般の成長が鈍化した中で、むしろ東アジアは成長率を上げたということを示しているわけです。つまり、状況が悪くなったから、成長率が一般的に下がったわけですが、そんな中で東アジアの場合は成長率を上げたわけです。これは大変輝かしいパフォーマンスだと思います。

成長率が高かっただけではないというのは、物価上昇率を65～80年と80～90年の間でとってみますと、途上国全体は、以前は平均16.7％だったのが、80年代に61.8％という、非常に高い物価上昇率になりました。ハイパーインフレーション

（超インフレ）と呼んでいい状態になったわけです。

東アジアはどうだったかというと、それ以前は9.3％で、それほど途上国全体と違わなかったわけですが、80年代には6.0％に下がりました。つまり、環境が悪くなり、途上国全体で物価上昇率が非常に高くなった80年代に、むしろ東アジアの場合は下がったということになりました。ですから、物価安定で高成長という非常に望ましい状態が出たわけです。

最近出た世界銀行の“THE EAST ASIAN MIRACLE”という報告書ですが、これは私の資料の２頁目の３に書きましたように、世界銀行で最近１年ほど調査をしてまとめた「東アジアの奇跡」に関する報告書です。資料にFigure 3というグラフがあると思いますが、このグラフを使いながら世界銀行が、東アジアの発展をRapid Growth with Equity（高成長と平等な分配の両立）として定式化しているわけです。このグラフは、横軸に成長率をとり、縦軸にジニ係数という、所得分配の不平等度を表す係数の推移をとったものです。

そうすると、東アジアの国々は、高成長を進めながら、縦軸でゼロより下にありますから、不平等度が下がった。つまり、高成長と平等化とが並行して生じたことで、所得の平等な分配と高成長が両立したと言っています。高成長で物価も安定で平等化ですから、理想的なのですが、世界銀行のデータはこの点に関する限りちょっとおかしいのではないかと思います。アジアの国々の所得分配については、一橋大学の溝口敏行先生とそのお弟子さんたちが、非常に長い間努力されて、地道な統計分析をやってきました。

溝口先生が長年にわたって計算したジニ係数の数字に基づいて、１人当たりＧＮＰを横軸にとり、縦軸にジニ係数をとります。ジニ係数が何かということは考えなくても結構です。要するに所得不平等度だと思ってください。1970年代から80年代にかけて、韓国、台湾、日本では、ジニ係数が明らかに急激に下っています。それからマレイシアでは、徐々に下りつつあるというデータが出ていますが、タイとかインドネシアでは、まだ上がっているという結論が出ています。経済が発展する過程で、不平等度が一旦高まって、ある程度時間が経過してから平等になるとい

うクズネッツの逆U字仮説というのがあります。これは非常に長い期間にわたって、いろいろな国で観察されたものですが、これが溝口先生の研究でも、ある程度実証されています。だから、世界銀行のレポートは、若干東アジアに肩入れしすぎて、やや贔屓の引き倒しになっているような気がします。マレイシア、韓国、台湾、日本といった所では、間違いなく高成長と平等化が併存していますが、タイとかインドネシアは、まだそこまで行かなくて、いまは不平等になって、それからあるレベルにまでくると平等化に向かう、というところではないかと思います。

なお、「東アジアの奇跡」のペーパーは、東アジアの経済発展の成功に2つのタイプの要件があると言っていて、ここに書きましたように、1番目は、どこの国でも認められる要件。こういう要件さえ整えば、奇跡でも何でもなく、経済は発展するという要件が東アジアでも見出されるということを言っています。どういう要件かというと、まず、マクロ経済運営が非常にしっかりしているということです。国によって差がありますが、財政赤字があまり大きくならないように慎重な運営をし、また物価上昇が高くなってくると、引き締めに移るといった、非常に慎重な経済運営をしていると言われています。それから、貯蓄率が高くて、投資率も高い。投資率が高ければ成長率はその分高くなります。

初等教育と中等教育、特に初等教育が広く行われていて、人的資本(Human Capital)の蓄積が着々と行われている。輸出指向の政策が行われ、とにかく国際市場を相手に工業化をしようということで、国によって時期は違いますが、後発のインドネシアとかタイでも、80年代になると、非常に大々的に輸出指向の工業化をして、その結果、輸出成長率が非常に高くなっています。それから、農業生産性の高さと生産性の伸び、それから工業生産性も含めて、一般的な生産性の伸びの高さといった要因です。これで高成長になったのは奇跡でも何でもなく、当然のことであるということを、まず言っています。

しかし、いままでは世銀の分析はここで終わっていました。マクロ経済マネジメントが良好であれば、経済は成長するということで、マクロ経済の慎重なマネジメントがいちばん重要だというのが、世界銀行とかＩＭＦの視点だったわけですが、

東アジアの経済発展を見ると、これだけでは説明し切れないと言わざるを得ない。それが何かというと、正統的な経済理論では、これまで必ずしも認められてこなかった要因として、政府の政策介入があるということを言っているわけです。

資料の3.の2行目に「最近ようやく国際的関心を生むようになり」と書いてありますが、本当はもっと早く東アジアの経験についての関心は出てよかったと思うのですが、やっと90年代に入ってから世界銀行も関心を持つようになりました。実はこれは必ずしも世界銀行が自発的に関心を持つようになったわけではなく、非常に強い外圧があってこういうことになったわけです。その外圧をかけたのは誰かというと、日本政府です。日本政府が相当業を煮やして、東アジアの発展の経験を無視した処方箋を書いているのはおかしいということを、相当ガミガミ言って、調査のプロジェクトのためのお金を出したのです。鞭と飴と両方でやっと世界銀行が調査を始めたのです。新聞でいろいろ報道され、黒柳さんの資料を拝見したら、そこに「東アジアの奇跡」の新聞記事が載っていましたが、あの新聞報道のトーンは、やや楽観的で単純にすぎると思うので、この東アジアの奇跡の調査は、世銀の中ではまだ本当に孤立した動きだと思います。アメリカとかイギリス、アングロサクソンの人たち、あるいは西欧の正統的な経済学者は、いまでも苦々しい思いで、こういう動きが出てきたのを見ていると言っていいと思います。

今後、これが世銀の公式な見解にどこまでビルトインされるかはわかりませんが、どういう経緯であったにしても、本格的な調査が行われたのはいいことだと思います。世界銀行が本格的に調査をすることになれば、こういう立派な報告書が書けるということだと思います。

「経済発展における政府の役割」を再検討する必要があると言い出したというところに大きな転換点があったと思います。これが東アジアの奇跡のポイントです。東アジアの奇跡と、構造調整アプローチとどのようにかかわりがあるのかについては、いろいろな捉え方があると思います。ここでは時間の関係で2つのいちばん重要な点に絞ってお話したいと思います。

1つは、資料の2頁の下のほうに書いたことです。これまでの世界銀行の途上国

経済の診断と処方箋で、まず病状をどのように診断するかというと、途上国にも曲がりなりにも、ひ弱だといっても市場経済メカニズムがあるわけですが、80年代の初頭ではこれが介入とか規制によって雁字絡めになっていて機能できない状態にある、というのが基本的な診断だったわけです。雁字絡めになっているわけですから、制約を1つ1つ根気よく手術して取り去ることによって、市場経済メカニズムが本来の機能ができるようにするのが処方箋で、その手術が構造調整あるいは構造改革だと思います。

それは非常にすっきりした立派な考え方ですが、問題は介入、規制をどこまで取ってしまえばいいのかについて、特段言及していないということです。この点は、市場経済移行の話になると非常にはっきりすると思います。市場経済移行は、計画経済から市場経済に移るから市場経済移行なのです。計画経済だったものが市場経済に移る移行のプロセスです。それでは、市場経済というのは何か。これは特段説明されていなくて、市場経済（マーケット・エコノミー）と言われているだけですが、問題は市場経済といっても、世の中にいろいろなパターンがある。アメリカとヨーロッパと日本ではかなり状況が違うということは、このごろよく言われています。どこが違うかというのも、いろいろ着眼点がありますが、いちばん大きなポイントは、政府と市場の関係、あるいは政府と民間部門の関係が、一口で市場経済と言っても、いろいろなバリエーションがある。したがって、市場メカニズムをいままで雁字絡めにしているしがらみを取り外すといっても、市場経済のパターンによって政府の役割の度合いが違いますから、どこまで取り去ればよいのか本来ははっきりしないわけです。

政府と市場の関係を1つの座標軸にしますと、東アジアの経済の中で、政府が事実上、ほとんど経済的な影響を持っていないような、非常に古典的な自由放任経済体制をとっているのが香港。これは都市国家ですから、こういうことができると言えるのですが、タイも、普通の途上国の水準からいうと、極めてマーケット・オリエンテッドな市場に任せるという経済運営をしてきている国だと思います。タイのテクノクラートやエコノミストは、基本的に西欧の正統的な経済政策理論の考え方

と似ていて、基本的なことはできるだけ市場メカニズムに任せるのがいちばんうまくいくのだと主張していますし、実際にそうやってきて成功しています。

これと全く対照的なのが韓国です。特に高成長を続けていたころの韓国ですが、事実上、政府がほとんどの重要な経済上の意思決定をコントロールしていました。アドバイスまたは指示を出して、望ましい方向に、民間部門を誘導していたのです。

日本もよく韓国と一緒にされることが多いのですが、これは誤解だと思います。日本と韓国では、だいぶ差があると思います。差があるのですが、日本の政府と市場の関係を研究する西欧人が、不幸なことにもっぱら通産省に行って話を聞いたというのが間違いで、そうすると、通産省は自分が中心的役割をはたしたかのように言って、チャーマーズ・ジョンソンの『日本の経済発展とＭＩＴＩ』などという本ができたわけです。しかも、それは通産省だけが悪いのではなく、西欧の経済学者の中にも、この連中は我々と違う、非常にエキゾチックなことをやっているのではないか、という異質なものを期待するマインドがあって、異質なものを期待してくるわけですから、当然通産省が大きな影響力を持っているというと、喜んで「そうでしょう、そうでしょう」と言って、本を書くということで、日本と韓国は同じような形にされてしまったのだと思います。言ってみれば、センター・オブ・エクセレンスというか、指令塔があって、その指令塔がアメリカン・フットボールのクォーターバックのように、ボールを投げると他のプレーヤーが整然と動くという、一糸乱れぬシステムという絵を描いてしまったために日本と韓国は一緒になってしまったのですが、私は韓国と日本は、相当差があると思います。

このように東アジアの多様性は何を意味しているかというと、例えば政府の役割あるいは政府との市場の関係がこれだけ違っているにもかかわらず、マクロ経済のパフォーマンスについては非常に見事に似た結果になったというところが重要なポイントだと思います。結果は共通して非常にいい結果になったが、その方法は非常に違っていた。つまり、自由主義的な国で成功した所もあるし、政府が非常に懇切丁寧にというか、指示を細かく出して成功した国もあるわけです。つまり、東アジアの経験というのは、同じ山に登るのに、こちらから登ってもあちら側から登って

も、全く違った方面から登って成功したということを示しているので、登る経路のとり方が問題なのではないということだと思います。世界銀行なりＩＭＦなり、国際機関が考えているのは、ある１つの経路をとって、ある１つの理想的な状態に近付けるのが、いちばん望ましい経済改善のやり方だということです。いままで世界銀行が書いてきたいろいろな文章から、そういう前提に立っていると考えざるを得ないわけです。

経済状況を改善するための最善のやり方があるわけではなく、問題はその国の状況、状況に応じて、非常に行政組織の発達した国だったら、政府主導の度合いの濃いやり方でやってもいいし、タイのように政府の行政機構があまり発達していなくて、華僑系あるいはタイ人でもいいのですが、企業家精神があれば、市場メカニズムを使うやり方でやってもいい。つまり国の条件に応じて最善の方法で改革をしていくことが可能だというか、東アジアの経験にはそうしたことが出ていて、これは世界銀行のこれまでの姿勢に１つの反省を迫るのではないかと思います。要するに、いくつかの代替案を考えるというところが、いちばん重要なのだということです。

ところで政府が主導しても、市場が主導してもいいのですが、競争というファクターが確保されていないと経済は機能しません。つまり、韓国とインドを分けるのは、競争のあるなしだということは言えると思います。

「東アジアの奇跡」の動きが始まったころ、『ファイナンシャル・タイムズ』だったと思いますが、ヨーロッパに住んでいるインド人が投書をして、「これはおかしい。もし政府主導の韓国や日本が成功したことを世界が学ばなければいけないのなら、インドから学べばいいわけだけれども、インドには学ぶようなものは何もない。我々インド人は、政府主導で失敗したのだ」ということを主張していましたが、韓国とインドが決定的に違うのは、韓国は政府が民間に競争させながら主導した。インドはそれをしないで、政府がすべてのことを計画し、意思決定して、民間の企業あるいは政府の企業の独占体制、寡占体制を作ったということが違うところだと思います。以上が第１点です。

教訓のその２は、「シナリオ」です。３頁目の真ん中から下にＡ、Ｂ、Ｃと書い

てありますが、構造調整のシナリオというのは、非常にすっきりしたものになっていて、まず構造調整をする。構造調整とは何かというと、その上のパラグラフにあるように、4つの次元に分けることができると思います。政府の規制が多すぎるから、それを緩和するというDeregurationo。政府がすべて決めているから自由化するというLiberalizationです。自由化の代表は価格の自由化です。経済活動あるいは産業活動の自由化もあります。民間はこれはやっては駄目だとか、外資はやっては駄目だとか、あるいはこの企業以外はやっては駄目だということではなく、自由に活動できるようにするというのが、価格自由化と並んでリベラライゼーションの代表的な措置だと思います。

次は権限分散（Decentralizatino）です。これは中央政府から地方政府へ、あるいは中央政府の中でも、計画委員会のような省の中の省みたいな所が権限を持っているのを、一般の省に分散させるといった権限分散。それから民営化（Privatization）です。これをやるとどういうことになるか。2つの大きな点で効果があると言っています。その1つは、市場メカニズム、価格メカニズムが導入されることによって、資源配分が効率化される。もう一つは、民間の経済活動が活動しやすいように環境が改善され、その結果、民間の活動が増える。この2つが達成され、特に民間部門が活動しやすいように環境改善されると、当然民間の投資が増えます。

ややテクニカルになりますが、資源配分の効率化というところに、例えば、金利の自由化といったことがあると、銀行がある程度利潤のある金利で貸せるようになる。そうすると、銀行が一生懸命仕事をするようになって、預金をたくさん集めるようになる。あるいは自由化によって、銀行がある程度競争し、預金金利が上がると、いままでタンス預金とかヤミの金融に回っていたお金が、アンダー・グラウンドから表の世界に上がってきて、銀行の預金が増え、その結果、投資がしやすいようになるといったことがあり、資源配分の効率化と民間経済活動環境の改善で投資が増えることになります。

投資がふえると、技術水準の高い、生産性の高い設備がふえますから、それに

よって生産がふえ、国際競争力がふえ、輸出競争力がふえて、投資、生産、輸出の間の好循環が起きます。いままではとかく悪循環になっていたわけですが、好循環になって、これが次の投資、あるいは次の生産、次の輸出の伸びを引き出すようになる。その結果、成長は持続して、持続的成長の条件ができるというシナリオになっているわけです。

問題は、Aのプロセスが終わると、おのずからBが自動的に好循環を引き起こして、投資が増え、それがCを引き起こすかどうか。Aが終わったというのは、第2段階で民間投資を誘発する条件ができただけなのです。条件ができたところで、どうやって、どれだけ民間部門が投資活動という形で反応するかというところは、民間の企業家の企業家精神、あるいは投資マインドによるわけです。中国南部、ベトナム、タイ、あるいは韓国はもちろんでしょうが、インドネシアなどといった、企業家層が厚くて、投資マインドの高い経済では、条件が良くなったら、それに敏感に投資が反応するでしょう。

しかし、サブ・サハラのアフリカとかバングラデシュとかＬＬＤＣでは、なかなかそうはいきません。企業家が非常に少ないし、いてもちょっと条件が良くなったぐらいでは、いままでの苦い経験がありますし、カントリー・リスクが高いですから投資をしません。Aは構造調整の結果確保できますが、Aが終わればBに繋がっていくということは保証できないわけですが、ここが何となく自然に行くような想定になっているのです。

それはなぜかというと、市場メカニズムに任せることによって、Bが自然に起きるという形にならないと、理論的にコンシステントになりません。世銀などの国際機関はどうしても理論的にコンシステントではないと組織の中をクリアできませんから、どうしても論理的（ロジカル）になります。中国のような部分的に少しずつ、試行錯誤的にゆっくりやるというのは、全然ロジカルではありませんし、コンシステントではありませんから、通常は世銀の組織の中で潰されてしまうわけです。したがって、理論的にコンシステントであるためには、市場メカニズムが導入されることによって、Bがおのずから起きてくると想定する必要がありますが、これが現

実性を持つかどうかは非常に難しいのです。

ここで問題なのは、民間部門が経済発展、成長のエンジンだということは確かで、民間部門を信頼するということが絶対必要だとしても民間部門を信頼するということと、市場メカニズムを信頼するということは、かなりの程度重なっていますが、しかし同じではないということです。つまり、ここを一緒にしてしまうと世界銀行が陥った落とし穴に落ちるわけで、市場メカニズムを導入し、民間部門を刺激すれば、民間部門があとは支えてくれるということになるのですが、昭和20年代、30年代の日本の考え方は、明らかにこうではなく、民間部門は信頼するが、市場メカニズムには限界があるという認識に立っていたわけです。市場メカニズムだけにあまりにも負担をかけることはできない、市場メカニズムだけでは民間部門の投資の高い波を起こすことはできないということになると、民間部門の投資が成長のすべての鍵ですから、民間部門の投資を引き起こすように、市場メカニズムだけでは不十分だから、これを補完することが必要だということになります。この補完が政府の役割になります。金融・税制などを使って、民間の投資がどんどん増えるようにする。あるは民間だけでは、市場メカニズムだけではリスクが大きくて踏み出せないところを、リスクとか資金規模が大きすぎてなかなか耐えられないとか、将来の不確定性、あるいは情報不足などをカバーするために、政府が支援をして、民間部門に下駄を履かせてあげる。それによって民間部門がある程度安心して投資ができるようになる。そうすると、投資が市場メカニズムだけでやっていた時代に比べると、Bが起こりやすくなる。つまり市場メカニズムだけでBは自然的発生をしないところを、後ろから押してやることによってAからB、BからCに繋がっていくというのが現実的な施策なのだろうと思います。

ただそうすると、政府の役割が大きすぎて、つまり過剰な介入とか規制があるために、うまくいかないのだということを一方で診断しながら、処方箋では政府の役割が必要だというのは、非常に難しいロジックになるわけです。国際機関としては仲々とれないということだろうと思います。

実際に生きた経済を動かすのは、経済理論だけでは不十分で、アートの部分があ

ると思います。こう言うと、西欧の感覚からでは、とんでもない話かもしれませんが、一方で診断として、政府が過剰介入、過剰規制なのだと言いながら、一方で処方箋として政府の役割を出すというのは、ロジックとしては、非常に難しいし、理論化するのは難しいのですが、それが現実に必要なのだということで、そのバランスをとることがアートの世界の、しかし現実にはいちばん不可欠な部分だろうと思います。

最後に、そうは言いつつも、是非注意していただきたい点が1つだけあります。市場メカニズムだけでは駄目だというのは、市場の失敗（Market Failure）という概念です。市場メカニズムだけではうまくいかないというのは、典型的な例が環境とか公害です。市場メカニズムだけに任せておくと、公害などはどうしても防除できません。市場メカニズム、価格メカニズム、利潤動機だけではこれは防げません。

しかし、一方で政府があまりいろいろなことをやりすぎると、政府の失敗（Government Failure）が起こります。これは1980年代初頭の途上国の問題でしたし、現在の日本の問題でもあると言われているわけです。いずれにしても、どちらか極端になってしまうと、市場の失敗か政府の失敗の要因が落とし穴になってうまくいかない。バランスをとって、この2つの要因がうまく補い合って、どちらも障害にならないようにするのが経済運営の鍵だと思います。それは理論は何も教えてくれない、要するにアートの世界なのだろうと思います。どうバランスを置いたらいいかを教え、具体的にどうしたらいいかの知恵を出し合っていくのが、本当の意味の政策対話なのではないかと思います。

とりあえずここで話を終わらせていただいて、あとは質問とコメントをいただきたいと思います。

質 疑 応 答

【司会】　それでは、質問の時間に移りたいと思います。

【質問】　マレイシア戦略国際問題研究所の永井と申します。最近のアプローチとして、東アジアの経済というのは、まさに管理資本主義的な経済開発で、非常に順調に経済発展を遂げてきました。またプライバタイゼーションについても、私の場合はマレイシアにいますので、実際にＫＫＭという国営の鉄道を除いては、比較的順調に推移しています。しかしながら一方で、外資の導入を行うために、85年の「プラザ合意」以降、投資のディレギュレーションを行いました。しかしその一方で、外資に非常に頼ってしまうという社会構造ができて、一方で自国のローカルな企業の育成が非常に遅れている。

逆に、いま向こうのＭＩＴＩのほうが、アンブレラーというか、傘下企業を選んで日本軽金属さんとか、外資の大手を中心にして、日本の系列システムを導入して、ローカルな企業を育成していこうということなのです。逆に一方で、当初あったディレギュレーションがまた厳しくなっています。例えば、パイオニア・ステータスなどといったものが、徐々になくなってきたり、タックスのエグザンプションが減ってきたなどといった問題が出てきました。

また一方、インドネシアなどでは、いままでディレギュレーションがかなり遅れていた関係もあって、今日は外資にある程度頼って経済開発をやっていかなければいけないだろうということで、かなりディレギュレーションが激しくなってきて、これがまた外資の導入に繋がるのか。いままで世銀にかなり頼ってきた部分がありますので、それを自国でハイテク産業等を育成していこうということだと思うのです。ただ一方で世銀が行おうとしていたレイバー・インテンシフィクーションの分野にインドネシアは特化しなさいといった方策を、逆にインドネシア政府は拒絶気味であり、逆に世銀の介入をかなり拒むようになってきたわけです。ですから、80年代の世銀やＪＩＣＡさんなどもそうだと思いますが、アプローチがかなり変わってきているのではないかと思います。ですから、今回の話

と関係がないかもしれませんが、最近の世銀のアプローチなどについて、ある程度ご説明願えたらと思います。

【下村】　世銀のアプローチに関する限り、ほとんど変化していないと思います。いま申し上げた「東アジアの奇跡」というのは、あくまでも調査プロジェクトであって、世銀が援助をする際のオペレーション、あるいは政策対話をするうえでのスタンスには、まだ全くと言っていいぐらい反映されていませんから、世銀のほうはほとんど変わっていないと思います。

いま言われたことのうち、いちばん重要なポイントは、ターゲティングということだと思います。つまり、次の世代を担う、あるいは次の10年を担うリーディング・セクター、あるいは主力輸出商品を、どうやって選ぶかということだと思います。次の世代を担う主力産業あるいは主力輸出商品が必要だということについては、誰も意見が違いません。これを育てるのにマーケット・メカニズムに任せておくとうまくいくというのが、基本的な世銀のオーソドックスな考え方だと思います。そうではなくて、これを何らかの形で戦略産業として指定をして、戦略産業あるいは戦略商品に優先的にいろいろなインセンティブを投入していくというのが、もう一方の考え方で、特にこれを政府主導で強力にやったのが韓国だと思います。

市場の失敗を極端に強調する立場と、世銀のようにガバメント・フェイリアを極端に強調する立場とがあって、どこにバランスをとるかというのが問題ですが、先ほど言われたインドネシア、特にハビビ大臣を中心とする人々は前者に片寄りすぎていると思います。航空機産業をはじめとして、いろいろな産業をインドネシアで将来の主力産業にしたいというのが彼らの念願です。いまは明らかに比較優位はない。国際競争力がない。国際競争力がないのなら、それはやめてしまって輸入したほうがいいというのが、ガバメント・フェイリアを極端に強調する立場ですが、比較優位のあるものだけをやっていると、いつまで経っても一次産品の米とか石油、ゴム、紅茶、コーヒーしか輸出できない。それなら政府が次のリーディングセクターを探して、戦略産業として育てるということです。

ただこれが当たればいいのですが、当たらないとえらいことになり、ホワイト・エレファントがたくさんできてしまいます。全く競争力のない次の主力産業の候補者というのがたくさんできて死屍累累で無駄遣いになるわけです。インドネシアがいまやっているのは、無駄遣いの可能性の高い戦略産業の選定だと思います。

ではどうすればいいかということですが、その国の状況から考えて、その国の持っている資源、現在の状況、過去の経験などがそれぞれ違うわけですから、それを総合的に判断して、どういう産業、どういう商品を将来戦略産業にしたらいいかは、国ごとに状況が違うはずなので、それを途上国政府が選ぶと、やや盲目的に「こういうのをやりたい」というWishful Thinkingに片寄るといった欠陥が出ますから、そこは民間の視点をどこまで導入するかだと思います。

日本で行われたのは、審議会とか、いろいろな方法で民間の意見と政府の意見とを擦り合わせて、民間の視点も入れるようにするという仕組みを作ったわけです。日本の場合はそれができますが、インドネシアなどは民間部門の能力はそこまで発達していませんから、インドネシアの民間の視点を入れても、そこは政府のやろうとしている危なっかしさを補正することにならないというと、ここで外国のあるいは国際的な民間部門の目を入れる。例えば、日本のビジネスマンの意見とか、国際的なビジネスマンの意見を何らかの形で入れる。外国人の民間のビジネスマンの視点を入れて、何とか現実性のある無理のない産業とか商品を選ぶという形で戦略産業を選んでいかないといけないのではないかと思います。インドネシアは、いまマーケット・フェイリアへ片寄っていて、それに対して世銀は、そんなのはおかしいのだということで綱引きになっていますが、正解は中間にあり、正解を選ぶ鍵はどうやって民間のビジネスマンの視点を取り入れるかではないかと思います。

【質問】 青山学院の藤田と申します。いまの点に関してですが、世銀の「東アジアの奇跡」プロジェクトのレポートを見ますと、ターゲティング自体がすでに事象面で否定されていることに、私は非常に驚いたのです。その否定の仕方は、韓国

では非常に大きな政府介入を行って、比較優位を移したと考えられているにもかかわらず、実証で見ると、ナチュラル・パスから、もともと持っていた比較優位から外れたものではなかったという結果が示されていたわけです。世銀はすでにそこでターゲティング政策自体を否定して、むしろ貿易一般とかマーケット全体に影響を与えるような、貿易振興自体も非貿易材と比べると、貿易財を振興することになるわけですが、それでもある程度特定の産業ではなく、もっと広い視野で政策を行うべきだと言われています。それに対して、日本的な考え方というのは、ターゲティングが有効だったと考えられていて、いまのお話もそういうことだったのですが、その根本にあるそういう認識のギャップに関しては、下村先生はどのようにお考えになるでしょうか。

【下村】　世界銀行は、「東アジアの奇跡」を通じて、随分東アジアの経済政策の考え方に理解を示したと思いますが、彼らから見て、東アジアの経験の最も毒のある部分というのはターゲティンクなのです。これは最も毒性の強い部分で、ここを受け入れてしまうと、あとはズルズルと、いままでの正統的な考え方からずれてしまうという感じはあると思います。

どのように戦略産業を選ぶかというのは、確立した手法とか理論はないわけです。かなりセンスとか勘とか洞察力、予測力によらざるを得ません。アートの要素が非常に出てくるわけですから、これを認めると、アートを装って怪し気な主力産業、怪し気な輸出商品が選ばれて、とんでもない物をたくさん作ってしまう恐れは非常に強いと思います。したがって、世銀は、韓国でそれがうまくいったのは、1つは競争があったからで、もう1つはターゲットを選んで支援するわけですが、その支援を続けるかどうかについて、非常にはっきりした尺度を付けて、期間を設定し、その間に効果を上げなければ支援を取り消すという形で、非常にはっきりした透明性を確保しながら支援をした、ということで評価をしているわけです。これは輸出にどれだけ貢献したかということを尺度にして、例えば韓国の場合は、3年経っても全然輸出が伸びなければ補助を取り消すという形でやったのが良かったのだ、と言っているわけです。こういう条件があるわけですが、

戦略産業を政府が選ぶためには、官僚能力がかなり高くて、しかも官僚がかなりの程度、自分の一身上の利益を離れて国のために働くといった気構えがなければいけない。しかし、そういう気構えのある官僚が確保される国はほとんどないから、これは一般途上国ではなかなか難しいと言っているわけです。私は戦略産業を特定するというのは、非常に危険な面があると思います。確立された手法とか理論などがない所でやるわけですから。しかし、ある程度こういう意識を持たないと非常に難しいわけです。

1つは、こういった民間の視点を入れるわけですが、この間を取るとすると、どういうやり方があるかというと、民間部門の投資とか輸出などに対しては支援をする。しかし、そのときどういう業種かということに対しては、できるだけ広げて枠を取るということです。そうすると、将来の主力産業、将来の主力商品を目指して、例えば政府金融の制度を作る、あるいは優遇税制の制度を作って、そこで業種についてはあまり特定しないで応募を待つ。そうすると、やる気のある企業家、あるいはやる気のある企業が応募してきて、それを使って生産なり輸出なりをしようとする。それはある程度経って、うまくいかなければ赤字になりますから、それ以上続けられなくて支援を引き続き受けられなくなる、という考え方はあると思います。

純粋市場メカニズムだけに任せるのではなく、しかし、不特定の業種、不特定の民間部門をなるべく支援するという形で優遇税制とか優遇金融金利を適用して、なるべく戦略産業の業種を狭くとらない、特定することをできれば避けるという形でやっていけば、極端にならないのではないかと思います。これを次はコンピューター産業とか、次は自動車とか、しかし自動車にしては企業の数が多すぎるから、三社にしなければいけないというようにしていくと、非常に韓国的になるのではないか。繰り返しますが、できるだけ戦略産業の特定化をぼかしながら、しかし将来の投資、将来の輸出に対する優遇措置は確保して、民間の活動を誘導するのがいちばんいいのではないかと思います。

【質問】　東海大学法学部教授の井口です。私は下村先生のおっしゃったことに全部

賛成です。途上国問題は、フィリピンからカリブから、先生と一緒にバングラデシュをやりましたし、この間までニュージーランドから少し南太平洋を見ていたのです。私が非常に感ずるのは、共通して世銀の構造調整というのが、本来まさに国有公益企業が非能率だというのは、あらゆる地域で3倍、4倍と余剰の労働力を抱えているわけです。民営に移管しないと切れないのです。ですから、独裁国家であれば、中央の政治権力が雇用を無理矢理入れるし、民主国家であれば議員がやるわけです。私もバングラデシュにいましたが、バブルのときは日本から大変たくさん雇用のために議員の名刺を持って来られました。あと5年もすればアジアから 500万人も労働力を入れなければ、日本経済は潰れる。今後はうんと人口を増やさなければいけないが、とても5年や10年で日本の人口は増えない、といったことでやって、いまはこれからは失業の時代だというわけです。雇用の問題は日本のような国でも、なかなか調整が難しいのだろうと思います。

世銀、ＩＭＦのやり方は、まさに公益企業が非常に過剰な労働力を抱えているから、そちらのネガティブな面から自由化、民営化ということでやるのですが、それだからいいのだということに直ちにならないわけです。現に、ＩＭＦ暴動が各地で起こったのを、私自身直接隣国で見ました。カリブで2年続けてＩＭＦが平価切下げをして、補助金をカットし、食糧の価格も上げる。そうすると暴動が起こるわけです。すると、観光客が来ない。観光収入が1、2年激減する。それがなかったほうが、国としてのＧＮＰはマイナスにならなかったわけです。非常に強引な社会政治的な不安を作るようなことを、ワシントンの世銀、ＩＭＦのオフィスは強行するわけです。

だから、構造調整をする必要は非常にわかるのですが、その処方箋を書くのが非常に一方的でドラスティックで、途上国の弱い体質で消化し切れない。他方において、私がバングラデシュにいたときに、世銀、ＩＭＦが、いったいマクロ的な調整政策のエバリュエーションを、経済的な手法で確実に形式化したのかということですが、あのときはゼミナールがあったのですが、まだ開発し得ていないわけです。今日も下村先生が言われるように、マクロ効果の査定は、複合的な累

積的要因があるから、そういうものをどう構策するか、本当に難しいだろうと思うのです。私としては、そういう意味で構造調整がまさに社会的な要因とか、その国の特殊な事情があって、同情していると、一律の政策を決められませんから、まさにロジカルなコンシステンスを持てなくなるので、ショック療法でやってみて、結果がどこまで行くかということかもしれませんが、そういう意味で市場メカニズムに対する信頼が、わりに短絡して考えていないか。

そうであれば、もっとマクロ効果を査定し得るような手法をエラボレートすべきだが、そういうものが十分にまだ出ていないのではないか。だから、結局は途上国援助で成果を上げるには、ＪＩＣＡのような所がヒューマンリソースをやる。教育などはもっと日本が援助すべきだろうと思います。それからＯＥＣＦがインフラを造ってやる。日本の商社は有能ですから、民間投資を然るべき部門にやる。日本の商社のほうが世界市場とか途上国市場の現実を、世銀、ＩＭＦよりよく知っているわけです。そういう意味で、まさにＢ方式で、ただあまり途上国に逆に振り回されたり、世銀のようにセオリティカルになりすぎないでやることが大事ではないかと思うのです。今後、マクロ経済の効果を形式化するというのは、世銀なりＯＥＣＦなりＪＩＣＡなりで、どの程度作業なさっているのか、そこを教えていただければ有難いと思います。

【下村】　最後の点は非常に重要だと思います。私は必ずしも十分な情報を持っているとは言えません。まず世界銀行では非常に努力して技法を開発しようとしているということは言えるだろうとは思います。ただ、いままではどちらかというと、特に日本では単純な、一方で援助額の時系列を作って、一方でマクロ経済指標の時系列、例えば、単純化のために成長率としますと、これを形式的に相関させた式を使って相関関係があるとかないといった、非常に乱暴な話で議論されることもあります。

しかし、援助以外のその他の要因があるわけですから、その他の要因の影響を排除する、こういう要因が働かないようにコントロールをして、この２つの相関関係を作るということは、すでにいろいろな形で行われています。ただ、構造調

整について、世界銀行で統計的な手法も使って評価をしていますが、それはそれとして最終的なレポートには古典的な「with」と「without」の手法、構造調整のＳＡＬをやった国とやらなかった国とで、成長率がどうだったかということを分析して、withのほうがwithoutより良かったということを言うのに、いまのところはとどまっているということだと思います。これでは因果関係の論証にはならないと思います。ただ、引き続きできるだけ援助の効果とマクロ経済の効果とを、その他の要因を排除することによって、特に構造調整融資の場合、はっきりさせるようにしたいという努力は行われていると思います。

日本では残念ながら、ＪＩＣＡもＯＥＣＦも、日本政府も含めて、まだこの段階にやっと入ったということではないでしょうか。構造調整というのは、一方では国際収支で外貨がないところを補塡してやるという援助ですから、どんなふうに外貨がないのか、補塡すれば、とりあえずどうなるのかということの検討で、これまでは終わっている。これからだんだん改善されていくだろうと期待しております。

【質問】　そういう議論をもっとしなければいけないのでしょうね。

【下村】　そうですね、ＪＩＣＡはどうかは知りませんが、ＯＥＣＦあるいは輸出入銀行では、間違いなく同じですが、大蔵省とか通産省、などで出てきている１つの傾向は、構造調整敵視論というマインドが出てきていて、ＳＡＬがあるとプロジェクト援助ができない。そもそもＳＡＬについてはいろいろ問題もあって、効果もいまははっきりしない、マクロ的な効果を把握する手法もいつ開発できるかわからないという状態なので、お金が足りないからＳＡＬをやらなければいけないということは誰でもわかりますが、どんな効果があるかは説得力を欠いたまま日本は巨額の資金をＳＡＬにすでに注ぎ込んでいる。これは税金の無駄遣いではないか。こんなことをしているよりも、こつこつプロジェクト援助をやるのがいいのではないかという意見が出てきているのです。

ただ、マクロ経済が破綻して構造的に不均衡になっている国で、国際収支の支援をしないで、ダムを造ったり道路を造ったり病院を造ったり、あるいは技術協

力をすることは効果がないとは言いませんが、それが本当にＳＡＬよりも優先度が高いのかというと、これはまた非常に疑問で、最近の日本政府の中ではＳＡＬのマイナスの面だけを取り上げて叩いている傾向がないともいえないので、これはまずいのではないかと思っております。日本の現状はまだそういう状態です。

それでは大学とか研究機関はどうかというと、そこまで行くと、ＳＡＬのようなものについてはまだ研究テーマにほとんどなっていないということではないかと思いますので、日本の現状は非常にお寒い状態だと思います。

【質問】　さくら総合研究所の青木です。ターゲティングの話に戻ってしまうのですが、ターゲティングもしくは戦略産業を選ぶときに、よく言われる議論で、所得弾力性基準というか、日本の場合、振り返ってみたら、所得弾力性の高いものを選んでいた。タイなどもそのような傾向があったのだというのですが、このような選び方というのはどうなのか。もう一つは、ターゲティングというときに、セクターではなくて、中小企業支援といった規模とか社会的な弱者としてみなされがちな者に絞った政策というのは、下村先生のお立場からすると、どのように評価されるのですか。

【下村】　戦略産業を選ぶ基準というのは、いま言われたことが当たっているのかもしれませんが、それは、どちらかというとあとから考えた話で、例えば昭和30年代の初めか中ごろにかけて、やっと自立して、次に国際競争力を評価しようという時点の日本で、将来の主力産業を選ぶという議論が通産省中心で行われたのですが、その当時の文書を見ると、選定基準をたくさん作ったのです。通産省の官房の課長さんが書いたその当時の文献だと、８つぐらいの基準を選んでいるのです。付価価値が高いとか知識集約とか、所得弾力性が高いとか、みんなもっともなのです。そうすると大体有望そうな産業はどこかに引っかかるか、重復して引っかかっているということです。あとから分析すると、成功したのは、こういう産業というのはあるかもしれませんが、日本の場合はターゲティングをしたからうまくいったかどうかというのはよくわかりません。韓国の場合はかなりターゲティングをして、ある程度成功したものもあり、失敗したものもあるというの

ははっきりしていると思いますが、大体の国では、ターゲティングをやって失敗したケースは無数にありますが、成功したというのはいままであまりなく、どうやったのが成功するというのを韓国と日本の例だけで言うのは難しいかと思います。「東アジアの奇跡」は、どういう条件があれば失敗しなかったかという分析にとどまっています。そこをもっと掘り下げるというほうがいまは意味があるのかと思います。

中小企業は、確かに非常に重要だと思います。これにあまりターゲティングしなくて、いま非常にツケが回っているのは韓国です。産業の据野がなくて国際収支の構造も良くない。中小企業は確かに非常に重要だと思うし、最近重要視されるようになりましたが、中小企業に対する支援というのは、いろいろな政策目的があって、同居しているのです。サンセット・インダストリーというか、斜陽産業に対する支援という社会保障的なものから、零細企業は大変だから助けてあげようという、社会政策的な面から、健全な中小企業こそ、その国の将来を担うのだという非常に理念的哲学的なものから、もっと具体的に部品とか、労働集約的な産業が中小企業の主力ですから、労動集約的なところを強化すれば、大体の途上国ではうまくいくというものから、いろいろなものが一緒に入っているわけです。そこをもう少し整理して、特に労働集約的な産業を生かすということが、労働力過剰な途上国にとっては重要なのだというところを理論武装する。これがターゲティングとして、先ほど青学の方の質問に答えたのと同じことになりますが、比較的範囲の広い取り方なのです。何とか産業というよりは広い取り方なのです。産業一般というと、また大変でしょうが、中小企業という取り方は、ある意味では非常に賢明なバランスのとれた取り方なのではないかという気はしています。

ターゲティングの問題は、これからだんだん出てくるのだと思います。「東アジアの奇跡」を賛えるだけではなかなか終わらないので、そうするとどうしても政府の役割、政府の役割のあとには、おそらく戦略産業という、だんだん難しい、微妙な所にこれから行くのではないかと思いますし、そこへ行かないと奇跡を賛

えて、我々がいい気持になっているだけでは、あまり掘り下げた具体的な議論になっていないのではないかと思います。

【司会】　まだ質問もあろうかと思いますが、今日はこれで終わらせていただきます。先生、貴重なお話をありがとうございました。次回は、11月12日10時からです。現在、ＩＭＦから日本輸出入銀行に出向されている方に、「東ヨーロッパＣＩＳ諸国におけるＩＭＦプログラムの評価」ということでお願いすることにしています。

下村　恭民

現　　職：埼玉大学大学院政策科学研究科教授
（元海外経済協力基金経済部長）

学歴・学位：慶應義塾大学経済学部卒
コロンビア大学経営学部大学院修士課程修了、経営学修士（ＭＢＡ）

専門分野：開発経済学、政府開発援助

国際協力関係：ヴィエトナム国別援助研究会委員

資　　料

世界銀行の構造調整アプローチと東アジアの経験

1993. 10. 25.

下村恭民　（埼玉大学）

（注）世銀の地域分類によれば、「東アジア」は韓国、中国からタイまでのアジア諸国と太平洋諸国を指す。ここでは、基本的にこの地域分類に沿うこととするが、標記のテーマとの関連から、特に、アジアＮＩＥＳ、ＡＳＥＡＮ、および中国に焦点を当てる。

１．本講義のねらい

構造調整アプローチは、十分評価できる面を持つ反面、いろいろな面で改善すべき点を抱えている。ここでは、東アジア経済のめざましい発展ぶりがどのような改善の手がかりを示唆するかさぐる。具体的には：

①東アジアの経験は、持続的経済発展のための戦略は単一ではなく、幅広い代替的方法が見いだされることを示唆している。

②東アジアの経験は、市場メカニズムを補完する政府の役割（構造調整アプローチの下では十分な位置づけを与えられてこなかった）の重要性を示している。

２．構造調整アプローチの意義と限界、問題点

２－１　意義：特に、以下の点を強調したい。

①８０年代前半の途上国の経済危機の克服のための方策としては、これ以外に有力なものが提示されなかった。

②過剰な政府介入、政府規制がマクロ経済不均衡の最重要な要因という認識は問題の核心をついていた。

③コンシステントな理論的枠組みに基づいた診断と処方箋を提示した。

④途上国のマクロ経済状況の改善、安定化に一定の貢献をしたと判断される。

２－２　限界、問題点

いろいろな角度から多くの論点が提示されているが、ここでは、以下の三つの側面にまとめることとしたい。

①世銀の構造調整融資（ＳＡＬ）の実施の進め方に関する問題点

ｉ）国際機関あるいは「北」の論理の押しつけ

ｉｉ）短期間の性急な改革

②経済効率重視の副作用

：社会的弱者、貧困層の生活への打撃（Social Dimension of Adjustment）

③構造調整アプローチの基本シナリオに潜む問題点

：市場メカニズムに依存するだけで持続的成長をうながすに足る投資水準を確保できるのか

3．東アジアの「奇跡」

８０年代に世界の多くの地域でマクロ経済不均衡が深刻化しマイナス成長が生じたが、東アジアでは全般に順調な発展ぶりが見られた。この事実は、最近ようやく国際的関心を生むようになり、世銀が東アジアの経験の教訓を得る目的で大型調査プロジェクト「東アジアの奇跡」（THE EAST ASIAN MIRACLE　Economic Growth and Public Policy）を実施するなどの動きが出ている。

なお、世銀がここで「東アジア」と呼ぶのは、日本、アジアＮＩＥＳ、タイ、マレーシア、インドネシアの８つの経済で、中国は調査対象に含まれていない。われわれは、このいわゆる”High-performing Asian economies HPAES"に中国を含めるべきであると考える。

最近発表された上記プロジェクトの報告書は、奇跡のエッセンスを「高成長と平等な分配の両立」（Rapid Growth with Equity）と要約し、以下のような特徴が見いだされるとしている。

①従来も認識されてきた高成長の要件

良好なマクロ経済マネジメント、、高い貯蓄率と投資率、人的資本投資、高い輸出成長率、農業生産性の高さ、生産性伸び率の高さなど

②正統的な経済理論では必ずしも認められて来なかった要因

「慎重な政策介入」（careful policy interventions）

東アジアの経験が、「経済発展における政府の役割」に関する再検討の必要性を示唆しているというのが結論である。

それでは、われわれは、構造調整アプローチの改善との関連で、東アジアの経験からどのような教訓を引き出すことが出来るだろうか。

4．東アジアの成功の教訓：その１

HPAES の各経済は、優良な経済パフォーマンスでは共通点をもっているが、それを実現するための政策体系については極めて多様である。この点は、「政府と市場の関係」

について特に顕著である。一方の極に古典的な自由放任経済体制の香港があり、また、タイは「小さな政府」による市場メカニズム重視型の政策が取られてきている。他方の極には高度に政府主導型の韓国があり、日本、台湾、シンガポール、マレーシア、インドネシアなどでは、程度の差はあるものの政府が重要な役割をはたしてきた。

この事実は、途上国の発展の成功にとって望ましい政策体系は決して単一ではなく、多くの代替案がありうること、世銀がＳＡＬの下で示してきた処方箋の幅は余りにも狭すぎたことを示している。当該国の諸条件を勘案しながら最適の代替案を決めるというアプローチに改善すべきである。

５．東アジアの成功の教訓：その２

構造調整アプローチのシナリオ（下記）を実現させる上での最大の困難は、規制緩和（Deregulation）、自由化（Liberalization）、権限分散（Decentralization）、民営化（Privatization ）などの政策手段によって資源配分を効率化し、民間部門の活動を刺激しても、国によっては持続的成長を保障するだけの投資水準が実現しないことである。すなわち、プロセスＡは原則的に期待できるが、プロセスＢ、したがってＣは企業家層の厚い国で以外では実現しにくい。

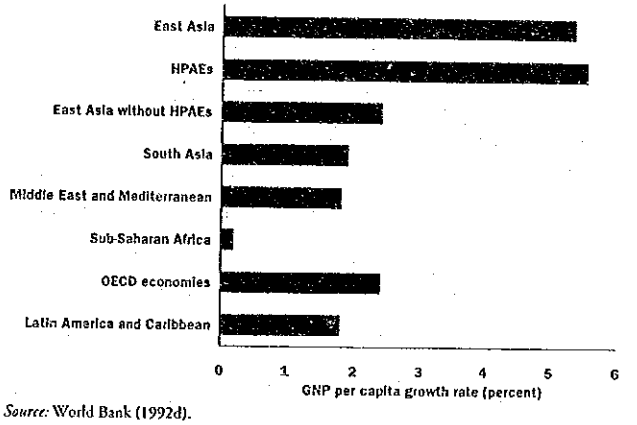
〔構造調整のシナリオ〕

	（A）	（B）	（C）
構造調整	資源配分効率化 民間経済活動の環境改善	投資増加	持続的成長

多くのHPAES の指導者は、この問題点を認識していたと考えられる。すなわち、民間部門が経済発展のエンジンであることを十分認識しつつ、市場メカニズムだけでは民間投資に伴う各種の困難、リスクを克服できないケースが多いことを理解していたと考えられる。このような状況の下で導入された解決策が、「民間投資支援のためのインセンティブ・システム」（各種の税制・金融措置）であった。このような「市場メカニズム補完の政策介入」を構造調整の理論的枠組みにうまく組み入れることが今後の課題である。

その際、「市場の失敗」と「政府の失敗」の双方のバランスへの配慮がキー・ポイントであろう。

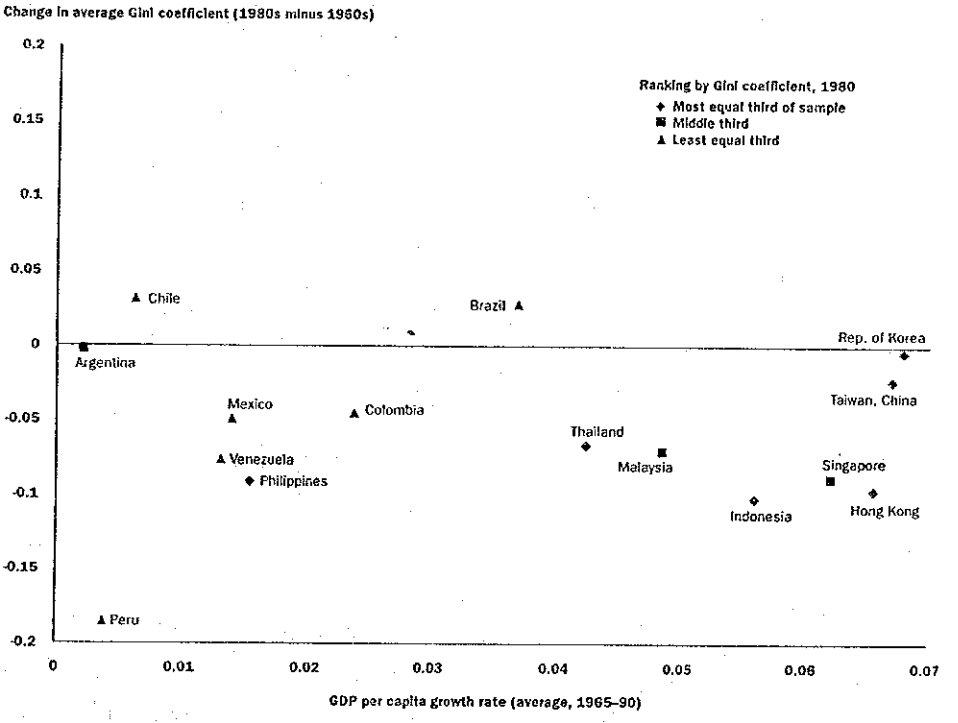
Figure 1 Average Growth of GNP per Capita, 1965–90



Source: World Bank (1992d).

出所：World Bank, The East Asian Miracle, 1993

Figure 3 Change in Inequity and the GDP per Capita Growth Rate



Note: Figure 3 plots the relationship between average per capita income growth and changes in the decade average of the Gini coefficient from the 1960s to the 1980s; a negative number indicates that income became less concentrated. The decade average is used because data are available for different years in different economies; the decade average for the 1960s begins with data from 1965.
Source: World Bank data.

出所：同上