

エジプト

国別援助研究会報告書

1992年4月

国際協力事業団

総研
JR
92-34



国際協力事業団

23786

JICA LIBRARY



1097974(8)

23726

序 文

我が国の政府開発援助は年々拡大するとともに、援助受け入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的・効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきております。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別援助のあり方について検討することを目的として、エジプトについての国別援助研究会を設置いたしました。

本研究会は、石川滋青山学院大学国際政治経済学部教授を座長として、6名の委員から構成され、その運営にあたっては、各委員の方々を補佐するため、国際協力専門員および当事業団職員等からなるタスク・フォースを設けました。本研究会は平成3年3月に第1回研究会を開催し、以来、公開討論会を含む11回の研究会により討論を重ねるとともに、エジプトへの現地調査も行い、その研究成果を本報告書として取りまとめました。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の対エジプト援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に供したいと考えております。

本報告書の取りまとめにあられた石川座長および各委員の方々のご尽力に深く感謝申し上げますとともに、本研究会での討議にご参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げます次第です。

平成 4 年 4 月

国際協力事業団

総裁 柳谷謙介

ま え が き

ここに提出する報告書は、国際協力事業団総裁の委嘱をうけて1991年3月以後ほぼ1年間にわたって行ったエジプト国別援助研究会の研究結果をまとめたものである。

エジプトはいうまでもなく、湾岸戦争以後における中東平和維持のための国際的協力の中で域内の中心的役割を担う国であり、またその役割の遂行を通じて脱冷戦後の世界平和維持の枠組づくりのために決定的な鍵を担っているともいえる。しかしそのような国際的役割を担っているにもかかわらずエジプトの独立国家としての経済地位は決して強固だとはいえない。すなわち多年の念願であった経済多角化・工業化によるモノカルチャ輸出経済からの脱却と自立化の課題は未だに達成されていず、将来の見通しさえさだかでない。

その上にエジプトは1980年以来深刻な財政および国際収支危機に見舞われ、その救済を仰いだIMF・世銀との交渉の過程において、厳しい安定化政策と並んで、“構造調整”の名の下に、ナセル大統領以来の統制主義的な経済制度・政策の清算とそれにかわる民間主導型の市場的制度・政策の導入を求められている。

エジプトが近年の我が国ODA援助の中で占める位置は、中東地域でこそ第1位を占めるが、全ODA供与国の中では10位以下にすぎず、アジアのODA供与国に比べると援助の総額もその前提としての調査の蓄積も相対的に乏しいといえる。しかし上記のような新しい国際政治的役割を担うにいたったエジプトへの経済的支援に関して、我が国に向けられている国際的期待は大きく、今後はより一層増大するものと考えられる。しかしその期待に対して我が国がかつてのような要請主義でなく主体的積極的な国別援助戦略の立案を前提にして応えなければならぬとするなら、それは対エジプト援助は調査の蓄積が相対的に乏しい条件の下で、安定化、構造調整および長期開発＝自立という3重の課題を担う経済に対する援助政策の立案実施という難しい事業となることを覚悟した上でそれに備えねばならない。

この報告書は我が国が時代の要請に応じて直ちに望ましい援助に乗り出すための方針や政策を提案しようというよりはむしろ、それがやがて可能となるために、国別援助戦略を立案するための理想的なステップは何か、調査や援助の蓄積が乏しいためにそれがすぐに実行できない際にどのような便法があるか、マクロ・ミクロおよび制度改善についての援助をどのように調和させることができるか、どのようなステップを踏みながら本格的な援助の展開に近よることができるか、などについて研究することに重点をおいているといっ

てもよい。

この報告書はまた、このような重点からして、我が国にとって調査の蓄積が薄く、また開発や援助の困難な国々に対する国別援助戦略の一つのケース・スタディとなることが期待される。しかしながら、それでもなお上述の如き制約の中で、今後取り組むべき分野について「我が国の援助の実施について」と題して言及した。

最後にこの研究会における調査研究・討議および報告書の作成につき、委員各位の努力はもちろん、外務省担当部課のスタッフの懇切なるコメントと国際協力事業団職員を中心とするタスクフォースの専門的協力と参加を得たことを特記し感謝したい。また、この研究会の研究過程においてエジプト現地調査が行われ、援助関連の現地視察や関係諸機関の訪問と意見聴取が行われた。また日本においても専門家からの意見聴取が行われた。調査研究はそれらにより著しく促進されたが、これらにつき皆様に心から御礼申し上げたい。

平成4年4月

国際協力事業団

総裁 柳谷謙介 殿

エジプト国別援助研究会

座長 石川 滋

目 次

はじめに	1
i) エジプト援助問題の重要性について	1
ii) 「国別援助戦略」の方法論の開発	1
iii) この研究報告の目的と特色	3
I. 総 論	
1. 開発情勢と開発課題	7
1-1. 現在の開発情勢	7
1-2. 開発の短期的課題：債務返済と国際収支・インフレ	8
1-3. 開発の中期的課題：統制主義的体制と構造調整	11
1-3-1. 公共企業管理	14
1-3-2. 民間企業の潜在力	15
1-3-3. 農業の制度・組織	16
1-3-4. 社会福祉政策	18
1-4. 開発の長期的課題：自立と貧困緩和	19
1-4-1. 一次産品輸出国の持続的開発のパターン	20
1-4-2. エジプトの試行錯誤	21
1-4-3. 農業からの蓄積型が崩れる	21
1-4-4. 工業化・工業品輸出への期待	22
1-4-5. 産業政策の是非	24
1-4-6. 労働就業の危機的構造	26
2. 開発シナリオと開発戦略	29
2-1. IMF、世界銀行との取極め	29
2-1-1. 安定化・構造調整・社会的安全ネットの有機的関連	30
2-2. 選択された短中期の開発戦略	31
2-2-1. 「経済改革および構造調整計画（BRSAP）」の目的とビジョン	31
2-2-2. 安定化プログラム	32
2-2-3. 構造調整プログラム	33
2-2-4. 社会政策－「開発のための社会基金（SFD）」	34
2-3. 中期の成長シナリオ	35
2-4. 短中期の戦略の問題点	36
2-4-1. インド・中国の改革との比較	36
2-4-2. 公共企業改革のディレンマ	37
2-4-3. 農産物自由化と土地無し農民	38
2-5. 長期開発シナリオの問題	42

2-5-1. 国際機関の長期間問題へのアプローチ	42
2-5-2. 第2次5ヵ年計画の成長目標とコメント	43
2-5-3. 産業構造策定の四つの方向	46
3. 我が国の援助戦略	49
3-1. 既往の我が国及び主要ドナーの対エジプト援助	49
3-2. 我が国の援助の基本的スタンス	57
3-3. 安定化・構造調整政策と日本の援助戦略	59
3-4. 長期開発援助プログラム	60
3-4-1. 産業構造政策ミッション	60
3-4-2. 農業に関する調査	61
3-4-3. 雇用・貧困・社会福祉に関する調査	61
3-5. JICA、OECDの経験から得られる課題	61
3-6. 我が国の援助の実施について	64
3-6-1. 工業	64
3-6-2. 農業	67
3-6-3. 雇用・人作り	69
3-6-4. 保健医療	70
3-6-5. その他	71

II. 各 論

1. 工業	75
1-1. 開発情勢と開発課題	75
1-1-1. 歴史的経緯と問題	75
1-1-2. 開発課題を考える二つの視点	75
1-1-3. エジプトにおける工業化の課題	76
1-1-4. エジプトにおける産業組織の現状と課題	83
1-2. 開発シナリオと開発戦略	91
1-2-1. 長期の生産力向上に向けてのシナリオ	91
1-2-2. 生産システム改善に向けてのシナリオ	95
2. 農業	98
2-1. 開発情勢と開発課題	98
2-1-1. エジプト農業の基本的制約条件	98
2-1-2. 農業生産の停滞と農産物需給ギャップの拡大	98
2-1-3. 過剰雇用と貧困	99
2-1-4. 農地改革の影響	100
2-1-5. 試験・普及体制	107
2-2. 開発シナリオと開発戦略	109

2-2-1. 構造調整政策の概要	109
2-2-2. 構造調整政策の農業生産への影響	110
2-2-3. 生産支援体制充実の必要性	110
3. 雇用・人造り	113
3-1. 開発情勢と開発課題	113
3-1-1. 現段階の失業問題	113
3-1-2. 60年代以降の雇用市場構造の変化	113
3-1-3. 業種別雇用構造	114
3-1-4. 賃金体系	116
3-1-5. 政府の労働市場への介入と労働力の流動性	116
3-1-6. 失業問題の性格	117
3-1-7. 人材と教育	117
3-2. 開発シナリオと開発戦略	118
4. 保健医療	121
4-1. 現在の開発情勢と開発課題	121
4-2. 開発シナリオと援助戦略	123
5. その他	126
5-1. 環境	126
5-2. 開発と女性	128
5-3. 貧困	129
5-4. 教育	131
エジプト国別援助研究会委員名簿	135
エジプト国別援助研究会タスクフォース名簿	136

はじめに

i) エジプト援助問題の重要性について

エジプトは中東アラブ諸国の指導的国家であり、そのような国としてアメリカの世界戦略の中東局面におけるもっとも重要な外交的・軍事的拠点の一つである。この関係は1970年のサダト大統領就任以後次第に培われたものだが、この度の湾岸危機・戦争（1990年8月～1991年2月）におけるエジプト政府の行動の中でその重要性が確認されることになった。

このような国際的役割を担っている反面において、エジプトの独立国家としての経済・政治の実力は未だに確固たるものとはいえない。経済的には、1923年の政治的独立以後の念願であった多角化・工業化によるモノカルチュア経済からの脱却、社会福祉制度の確立と自立化の目標は、戦後のナセル、サダト、ムバラク大統領らの軍人政権の下で新たに積み重ねられた努力にもかかわらず達成されていない。それどころか、1980年代半ば以降エジプトは深刻な債務危機に見舞われ、またその救済のためのIMF、世銀との交渉の過程において“構造調整”の名称の下でその統制主義的な経済制度・政策の清算、それにかかわる市場メカニズム・市場的政策の導入を求められている。すなわちエジプト経済は、安定化、構造調整および長期開発＝自立というきわめて困難な3重の課題を担っている。

エジプトに対する我が国のODA援助（支出純額）は最近年において年間1.7億ドルの水準にあり、我が国の中東地域諸国むけODAの中では第1位を占めているが、全ODA受取国の中では第11位にすぎない。エジプトへのODAドナー国の最大のものはアメリカで、その総額は年間約8億ドル（支出純額）に上る。その主要な形態はアメリカがその軍事・外交政策上の重要国に対して与える「経済支持」援助（かつての「安全保障支持」ないし「防衛支持」援助に同じ）により、またそのすべてが脚の速い(quick disburse)贈与によっている。伝えられるところによれば、アメリカは中東復興に対する国際支援におけると同じく、このエジプトに対する我が国の援助の増大を求めているといわれる。これが実現することになれば、好むと好まざるとにかかわらずエジプト経済が現在担っている3重の課題にかかわりをもつことになる。最近まで我が国のODAを特色づけてきた「要請主義」は、今日再検討の気運の下におかれているが、このエジプト援助の動きはこの気運を一層かき立てることになるかも知れない。

ii) 「国別援助戦略」の方法論の開発

我が国のODA行政が従来の「要請主義」を乗り越え、より能動的に取り組もうとするとき、それにかかわる特定受取国への援助策定の方法は、「国別援助戦略」の策定に求めね

ばならず、その策定は、理想的には、国別に次のような六つの行政的ステップを踏むことにより完了すると思われる⁽¹⁾。

- ステップ1 開発情勢と開発課題の掌握（この情勢および課題は、短期の安定化問題、中長期の構造調整および長期開発問題の三つの次元にわたってとらえられねばならない。以下各項の課題についても同じ）
- ステップ2 開発課題を解決するための複数の代替的開発シナリオを開発する。
- ステップ3 受取国との対話を通じて、その中の実行可能な開発シナリオの実現に必要な開発戦略を共同策定する。
- ステップ4 この開発戦略の構成要素の一つとして想定される国外からの経済協力の期待に関して主要なドナー国、機関の間の“援助調整”の協議が行われ、我が国が分担する経済協力の課題と規模の概略がきまる。
- ステップ5 当該国に対する我が国の援助戦略を策定する。
- ステップ6 形態別、および各形態の下での個別のプロジェクト・プログラムを決定、実施する。

すぐに明かなように、このようなステップにそって国別援助戦略の策定を進めるには現在のところさまざまな制約がある。その中でも、援助相手国の経済に関する国別のデータおよび調査の蓄積と、調査のための高級専門人材の不足が特記されねばならない。この制約を脱する途は、基本的には年月をかけて調査と人員の整備を進めることである。それはこれまでのODA実施の経験の中ではある程度進展をみせ、また最近のODA規模拡大に伴って関係機関による国別援助戦略策定に向けての努力が開始される中で一層促進されつつある。さらに民間研究機関や大学における同じ方向での努力もある。しかし、さしあたって現在の制約条件の下でこの六つのステップを踏むための工夫としては、次のいくつかがあげられる。

第1は経済発展における我が国の経験を活用することである。経済発展の歴史における我が国の位置は、ゲルシェンクロン⁽²⁾流にいて最後の「後発国」(late comer)であり、「先発国」(early comer)であるイギリスおよびそれにつづく欧米の後発国と「戦後後発国」(late late-comer)である現代途上国との中間にあり、その発展の経験は発展段階的にもしばしば今日の途上国に対してすぐれた示唆を与えている。第2に我が国が緊密な経済関係をもち、またこれまで重点援助対象国でもあった近隣のアジア諸国の開発および援助の経験を適切に要約しそこから得られる洞察に依拠することも重要である。これは第1点と並んで我が国の援助行政における過渡的な調査研究の弱点を補強するのに役立つ。第3には開発経済学、国際開発政策などから得られる分析枠組をできるだけ多く活用することである。さらに第4として、我が国において調査と実際経験が相当に不足している従来

の非重点援助対象国については、とくに開発情勢と開発課題の理解のために国際援助機関の調査と経験に依存することが望まれる。

iii)この研究報告の目的と特色

この研究報告は、これまでの国別援助研究会の報告書とは些か趣きを異にし、研究会の研究成果を以上の方法論の順序に従って記述するものである。但しそのうち第6のステップに踏み込むことは我々の研究会の委嘱の範囲を越えるから、記述ははじめの五つのステップにそうことになる。

次にこの研究の対象となったエジプトは、我が国の援助相手国としてさまざまな特色もっているが、その一つにそれが我が国にとって調査の蓄積の薄い国だということがある。そのために我々の研究は五つのステップの一つ一つにおいて著しいデータ不足に悩まされたが、上記の補助的方法によってできるだけそれを補った。この意味では、この報告書は同種の情報不足国を相手とする際の調査方法の一つとして参考価値をもつことが期待される。

第2に援助の前提となる開発課題でみて、この国は重債務国の一つであり、深刻な短期の債務返済問題に悩まされてきたが、その背後要因として、同じく深刻な統制主義の経済システムの改革と長期的な経済自立及び貧困・失業問題解決の課題がある。援助戦略としては、短期のマクロ経済政策、中期の構造調整政策、長期の投資プロジェクトの援助および助言をふくむ技術協力などが、それぞれ大きな重みをもって、重層的にこの課題の解決にかかわっている。この意味では、この報告は開発と援助の困難国を扱うための一つのケースを提供しよう。最後にエジプトのもつ国際政治・軍事上の特殊性からして、援助供与が国際政治的に決定される可能性が強いということがある。この可能性からしてしばしば純経済的視点からする前項の考察結果に修正を求められることになろう。これについてはこの報告は立ち入らないが、留意を必要とする点である。

また、我が国政府は1991年4月に、今後の我が国の政府開発援助の実施に当たって次のような指針を表明した。

今後の日本の政府開発援助の実施に当たっては、開発途上国の貧困、飢餓等の諸問題を看過し得ないという人道的考慮及び開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存性の認識という従来からの考え方を踏まえつつ、併せて被援助国における(1)軍事支出の動向、(2)大量破壊兵器の開発・製造等の動向、(3)武器輸出入の動向、(4)民主化・市場経済化・基本的人権等の状況、の4点についても十分注意を払い、二国間関係、被援助国のおかれた安全保障環境も含めた国際情勢、被援助国のニーズ、被援助国の経済・社会状況等を総合的に判

断する。

対エジプト援助にあたっては、上記我が国の指針をエジプト側に繰り返し説明し、その理解を求めていくことが重要である。

(注)

- (1) 石川滋「より効果的な経済協力のために」『基金調査季報』1991年 2月号 No. 69。
- (2) Alexander Gerschenkron、ハーバード大学の著名な経済史家。この概念は、主著の Economic Backwardness in Historical Perspective, Harvard University Press, 1962より。

I. 総論

1. 開発情勢と開発課題

1-1. 現在の開発情勢

1991年半ば現在のエジプト経済は、すでに1980年代半ばから持続している膨大な累積債務の元利返済困難の問題によってもっとも明白に特色づけられるが、エジプト経済はさらに、それとは独立に、中長期の視点からも、大きな困難とその解決の課題をかかえている。

長期の視点からの困難をみるためには、少なくとも1919年のオスマン帝国からの独立時、より適切には1805年のムハンマド・アリ王朝の創立にまで遡る必要がある。ムハンマド・アリはエジプトに綿作を導入するとともに、綿業を起し、特産資源加工型の輸出工業立国を目指した。しかしアリの死（1849年）後、エジプト政府は近代化を急ぐあまり英国をはじめとするヨーロッパ列強からの巨額の借款を行い（ナイル河灌漑、スエズ運河開削、交通通信、鉄道の建設などのため）、その管理に失敗して1876年にはほとんど元利返済不能に陥った。そのため1880～90年の間政府歳入の過半が列強により差し押さえられ、1881年の英国軍占領に続いて英国高等弁務官が事実上統治の全権を握るという事態になった。

債務償還のデフォルトが弱体な独立国の財政主権、経済政策の決定権からひいては政治的主権の喪失をも招くこのパターンは、19世紀型の国際資本移転の一つの特徴である。われわれはその例を、となりの中国の19世紀末から1930年代にかけての半植民地化の経験の中でよく知っている。中華人民共和国革命は中国におけるこの半植民地型支配へのアンチテーゼであったといえる。エジプトではナセル革命が同じ役割を演じている側面のあることを見落してはならない。しかしナセル革命は、ムハンマド・アリの他界とともに失われた一次産品輸出国から工業化立国への移行の目的を社会主義型の統制主義によって実現しようとして失敗した。一次産品輸出経済の多角化、工業化の課題は、サダト大統領の開放政策を経て今日にいたるまでほとんどそのまま残されている。それ故、現在の短期的な危機は、もっとも基本的な意味において、流動性(liquidity)の危機であるだけでなく返済能力(solvency)の危機でもあるといえよう。

中期の視点というのは、ここでは世界銀行の用法にしたがっての謂である。世界銀行はその「構造調整」貸付が実効をもち国際収支が持続可能な水準を回復するために5～7年の期間を要する（貸付実行の期間でいえば3～5年）と考える。これが「中期」の具体的な長さである。世界銀行は1980年以来持続的な国際収支危機に陥った途上国への政策処方箋として短期の安定化措置（総需要削減と為替レート切り下げ）の実行とならんで、その経済制度・政策の市場経済志向の改革を求めており、「構造調整」とは狭義ではこの後段の改革を指すものにほかならない。そしてこの市場経済志向での改革が途上国に広く行きわたった「統制主義」の制度・政策を対象としていることは前述のとおりである。我々はこのような意味のきわめて基礎的な改革、なにかんづく制度面のそれが、世界銀行の定義に

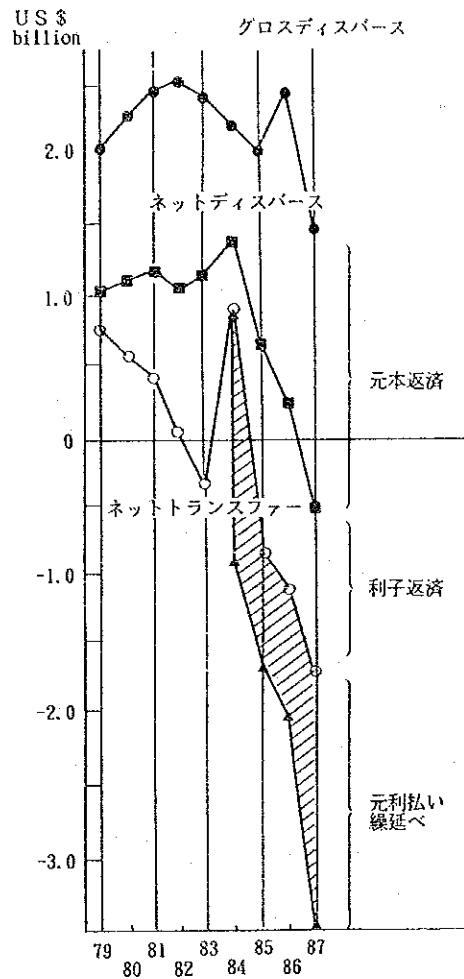
おける中期において完了するとみることに、多かれ少なかれ留保をおきたいと思うが、構造調整の必要性そのものについては基本的に同意するものであり、ここで中期の視点としてとりあげるものも、その視界の長短でなく構造調整の内容そのものであるといわねばならない。

このような意味でエジプトの構造調整問題を取りあげるなら、その遠因はとくにナセル時代の社会主義計画経済型に近い統制主義の採用と実行にあり、その改革の必要は他の統制主義的な途上国の場合に比べて遥かに大きかったといえよう。サダト時代には「開放政策」の旗印はあったが、これにあまり手をつけなかったように見える。それどころか、アメリカの巨額でかつきわめて寛大な条件の下での軍事、経済援助の下で、改革の意欲が生ぜず（いわゆる援助に伴う“moral hazard”の問題）、統制主義体制が温存される結果となった。さらにサダト時代にエジプトは石油の産出・輸出国となった。オイルショックによる石油価格高騰の下で、石油輸出収入が急増し、他の貿易可能財の生産が抑制されるという、いわゆる“オランダ病”が発生した。これも同様の効果をもたらした。

1-2. 開発の短期的課題：債務返済と国際収支・インフレ

短期的課題は、もっとも端的な形として、持続的国際収支困難の帰結としての債務返済危機にあらわれている。エジプトの対外債務の増大はサダト時代以来のことである。（長期負債残高に絞ってみると1970年に17.8億ドルにすぎなかったものが、1980年 160億ドル、1989年 440億ドルにふえた。）しかしそれがさし迫った返済危機の形をとったのは、グロスの対外借入（グロスデイスバース・ベース）の金額が経常勘定（債務の利払を除く）の赤字はおろか、債務の元利払いすら行いえなくなった1983年以降のことであり、1984年以降元利払いの繰延べが持続することになった（図1-1）。1987年には長い交渉の末IMFのスタンドバイ融資を得、それをもとにパリクラブによる50億ドルのリスケジュールが行われた。更に1991年のIMFとのスタンドバイ協定成立後新たなリスケジュール・新規信用供与ないし債務免除が行われることになっている。これが既往の債務からする元利払いの重圧緩和に貢献することは疑を容れないが、見通しうる近い将来の債務危機は依然として大きくかつ急迫している。すなわちこのような緩和措置を経てなお、世界銀行の予想では1990～92年の間の年々の元利返済額は54～62億ドルに上り、それに対して贈与、公的借款、民間支援などの正規ルートによる借入れ可能見込額は36～38億ドルに止まる。不足額は主要ドナーの新たな債務ないし元利返済免除、リスケジュールなどにより賄われざるをえない。すでに正規ルートの金融についての上の見通しはエジプトがIMF・世銀の勧告を容れ、安定化・構造調整に全力をつくすことを前提としているが、その上での不足額の“例外的”金融を得るためにはより一層の努力が求められるにちがいない。

図1-1 エジプトの対外借入（除軍事債務）と元利返済：
債務危機の発生 1979-1987

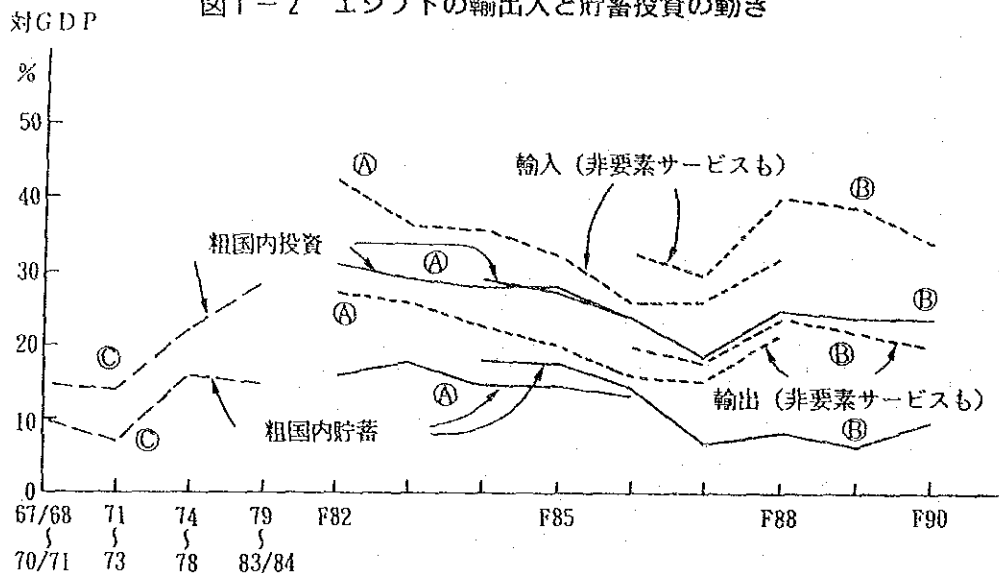


(注) 民間借入れ（サプライヤーズ・クレジットを除く）の場合には純額で計算し、それが正值であるさいグロスディスバースに算入し、負値であるさいには元本返済に算入する。

(出所) 世銀資料

債務危機の背景をなす経常国際収支および国内インフレの困難も、同じように短期的な課題である。経常収支については、1982年以後の石油価格急落および為替レートの割高のために、輸出収入が持続的に低下しており（“オランダ病”のため重要な輸出品であった米・綿花などのウエイトは小さくなった）、そのバランスの回復は主として輸入の引き締めによらねばならない（対GDP比で1982年42%から1987年26%）。輸入の引き締めは工業化、近代化のために必要な中間財の輸入削減につながり、工業セクターの操業短縮を余儀なくさせている。しかし経常収支、とくに輸出入・非要素サービス収支ギャップはなお大きく、輸出の拡大が緊急性をもっている。

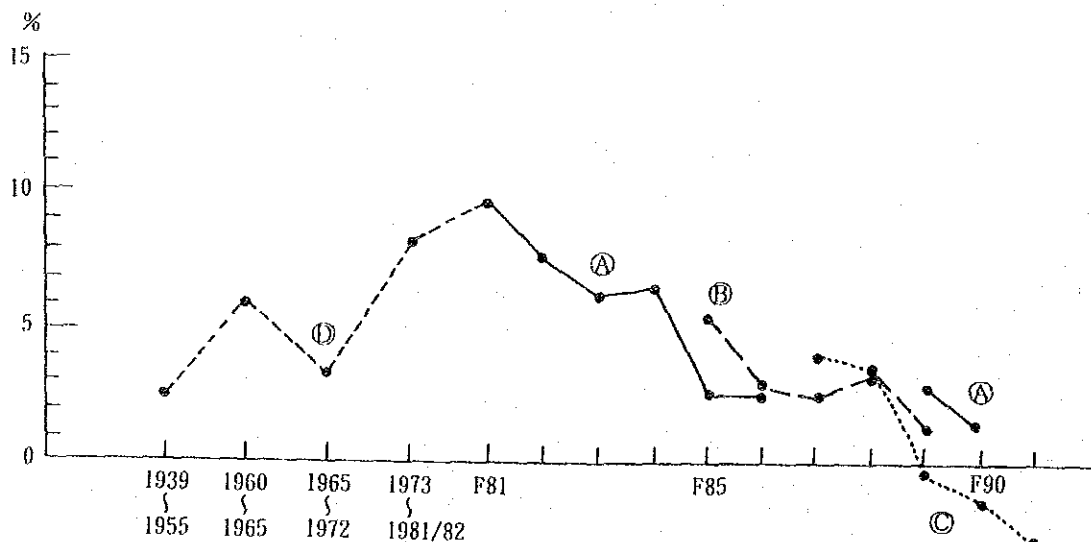
図1-2 エジプトの輸出入と貯蓄投資の動き



(出所) (A) (B) はそれぞれ世銀資料、(C) はBent Hansen 推計。

最後に投資率の切り下げおよび輸入（とくに中間財の輸入）のカットはGDP成長率の低下をもたらす。それは1981年以後顕著な傾向となったが1980年代末にはついにマイナス成長を示すにいたる（図1-3）。マイナス成長の直接的なインパクトはとくに雇用問題の深刻化にあらわれる。

図1-3 エジプトのGDPの対前年比成長率



(出所) (A) (B) はそれぞれ世銀資料、(C) はIMF資料、(D) はBent Hansen 推計。

1-3. 開発の中期的課題：統制主義的体制と構造調整

ここではその解決が「中期」に完了するかどうかは問わず（おそらく解決に要する期間の長短は政策領域のいかんによって異なるだろう）、IMF、世銀が対象としている「構造調整」について何が課題であるかを検討する。これを考えるには、エジプトにおいて「構造調整」の主要な対象であるナセル時代の「統制主義」体制の内容について知らねばならない。そのための情報は核心部分についてきわめて不足しているが、まずナセル時代にできあがった経済統制の複雑な体系について平易な整理を加えた研究文献を参照することから始めよう⁽¹⁾。それはエジプトのこのコントロール体系が共産主義国を除くいかなる途上国のそれと比べても最も広範囲のコントロール体系であったと述べたのち、その要点を次の10項にまとめている。

a. 外国為替

そのユーザーの用いるほとんどすべての外国為替は中央の統制の下で割当てられている。もっともユーザーはほとんどの場合、政府機関ないし公共セクターの会社である。

b. 国内価格

その多数が当該生産物を監督する組織ないし省庁により正式に統制されている。公共セクターの会社は非公式な価格政策に従っている。

c. 公共セクター会社

製造工業、鉱業、交通その他公共事業、建設、金融および商業の各セクターのすべての大規模企業（従業員50人以上の規模のもの）は公共セクター会社として活動している。

d. 民間セクター会社

それは多数の雇用法規に縛られている。とくに職業紹介機関を通ずる雇入れや就業の安定性確保などは顕著である。会社はまた投資プロジェクトをもつとき政府の承認を得なければならず、法人として組織された会社は利益の一部を労働者に分配せねばならない。

e. 農業

零細農家が営む小規模生産単位の灌漑農業は全農地の半分以上を占めるが、それはきわめて包括的な統制に従っている。各種の作物の作付面積は政府が決定し、最終的には村レベルで個々の生産単位に割当てられる。灌漑水の供給、その用途の計画も政府機関により行われる。大部分の主要作物は政府系協同組合により市販され、その値段も公定である。

f. 労働市場

正式の労働市場では政府機関および公共セクターの機関、会社が支配的地位を占める。それらは目立った顕在失業をさけるため積極的に人を備うことを求められた。したがって正式市場での賃金構造および賃金変化のパターンを真に決定しているのは政府である。

g. 消費者補助金

相当な数の基礎的消費財の価格は、明示的ないし暗黙的な補助金により引き下げられている。政府の小売協同組合は、大部分都市で活動しているが、それは補助金をうけた商品の大部分の分配チャネルとなっている。

h. 住宅

家賃は1950年代に支配的であった水準から2段階に分けて相当引き下げられ、その水準で統制されている。

i. 貨幣および銀行

毎年の信用および貨幣増発量とその借手（ほとんど全部公共セクター借手）間への配分は政府によって決定されている。貸付および定期ないし貯蓄預金の利率は固定されかつきわめて低い。

j. 税制

政府の収入構造は輸入税および国内物品税に大きく依存している。政府はまた大部分の公共セクター会社が支払う利潤にたいする税および公共セクターの組織および会社の分配利潤から相当な収入を得ている。

要約すれば、ナセル時代の統制主義体制の特徴は次のようにいえるだろう。今日途上国に広く行きわたっている統制主義の体制は、第1に国の重要生産活動を（市場の失敗のケースを超えて）国が自ら直接に営む公共セクターの創設と、第2にそれを民間セクターに委ねる際にも、国がそれに対し裁量的な（許認可制をはじめとする）統制（コントロール）を加える、という二つの手段を用いて経済を管理する体制であるが、エジプトの場合にはとくに、(a) 公共セクターの比重が著しく大きい（表1-1では民間零細工場を除く全工業の総生産額での比重が1987/88年約70%であり、業種別には主要業種ほどその比重が高いことが示される。1985年の資料ではその比重は総付加価値の60%、資本ストックの82%、雇用の54%、輸出の90%を含めた）、(b) 民間セクターの最大の業種は農業であり、そこでは基本的には家族経営農家の形態が保たれているが、主要作物について作付割当が行われ、買付価格が低水準で固定されている、(c) 耕作者に農地を与えた農地改革のほか、都市の完全雇用政策、無料の教育、保健、社会サービスや価格補助金で支援された食料配給制などによる包括的な社会福祉政策が実施されている、などの特徴をもっている。

このような統制主義体制が明確化してきたのは、ナセル革命が反西欧・親ソの色彩を強

めてきた1950年代後半以降のことであり、1963年までに外国資産のみならず国内全金融機関、公共事業、輸送、従業員50人以上の全工業企業、百貨店、ホテルが国有化された。さらにソ連の計画経済方式に類似する包括的プランニングを目指して政府の機構づくりが行われ、またソ連式計画の基礎的テクニクである物財バランス表（1954、1959年）の作成その他さまざまな準備を経て第1次経済5ヵ年計画（1960/61～64/65年）が立案された。

実際には、この5ヵ年計画は意図された包括性をもちえずに、政府の公共投資プログラム以上のものになり得なかったといわれ、また5ヵ年計画の中心機関となる筈の「計画省」も計画実行に必要な行政手段を持ち得なかった。第2次計画も立案されなかった。しかし、そのような徹底さを欠くとはいえ、ナセル期の統制主義は、共産圏の外においてはもっとも広範な政府参入に特色づけられる体制をつくり出したといえよう。

表1-1 エジプトの工業（工業省管轄に限る）生産における
業種別・公民セクター別構造（1987/88年）

業種	粗生産額 (百万LB)	その構成比 (%)	公共セクター の生産比率 (%)	公共セクターの 輸出/生産比率 (%)
織品	3,804	23.3	67.1	32.5
食品	4,838	29.7	82.6	1.9
化学	1,961	12.0	78.9	
機械・金属	3,494	21.4	87.2	25.3
鋳業・精錬	442	2.7	42.1	
木工	913	5.6	0	
皮革	845	5.2	0	
総計	16,297	100.0	69.5	

- (注) 1. 工業省所管以外の事業所による生産額をふくむ全工業生産額のうち工業省所管事業所のその比重は、1986年について71.7%であった。前者はUN Industrial Statistical Yearbook, 1988, voll.による。後者はIMF資料。
2. この統計の事業所規模別カバレッジは、公共セクターでは全規模、民間セクターでは従業員10人以上のそれ以上。
(出所) IMF資料。

サダト大統領の「開放政策」（1973年）は、経済成長と近代化の促進、民間部門の奨励、公共部門の能率改善、外国資金の流入増加、アラブおよびその他外国人の民間投資奨励などの新しい政策を強調しており、その背景としては、中東戦争（1948～73年）の終結に引き続いてナセルの統制主義体制を自由化し、それによってエジプト経済の復興、発展を実現する意図があったと思われる。そして事実、サダト時代の1973～81/82年の間における成長実績（要素費用によるGDPの年平均成長率）はナセル時代に比べて著しく好転し、1960～65年の6.5%、1965～73年の3.1%に対して8.1%の高率を示した。これには、開放政策の下での外国為替統制の自由化の開始（特に出稼ぎ労働者の本国送金を促進した非公式為替市場の容認）や、韓国・台湾にも見られなかった程の輸入自由化⁽²⁾、外資との合弁を含む民間企業の活動再開（特に1974年法律第43号、1977年法律第32号、1981年法律

第 159号) などが直接間接に寄与したことは認めねばならない。しかし、この高成長の主たる要因は、1973年以後の国際経済情勢がエジプトに有利に展開したため、石油輸出、湾岸諸国からの出稼ぎ収入、さらにはアメリカ援助の再開による外貨収入の著しい増加があり、それが中間財、投資財の輸入増加を通じて投資、經常生産の増大（特に紡織業、食料、化学、機械金属加工という近代工業の4大部門のそれ）に寄与したことにあると思われる。

さらにまた、これらの政策領域での自由化の進展にもかかわらず、この間膨大な公共セクター、農業および社会福祉政策の領域の体制とそれを支える財政金融システムの本質はほとんど不変であり、またそれらに起因する困難は1973~82年の間の予期しない利得をもたらした石油病・オランダ病ないしそれらと類似する症候群のために却って悪化したともいえる。

このような困難がつくり出した基本的な課題をみるために、公共企業管理、民間企業の活用、農業生産の諸制度及び社会福祉政策の体系について補説しよう。

1-3-1. 公共企業管理

公共セクターの核心である公共企業のマネジメントには、政府の公共企業に対するコントロール（生産・経営の決定ならびに人事、給与、組織などの事項）と公共企業内部の組織および管理の両面があるが、そのいずれについても情報がきわめて乏しい。しかし断片的な情報によって推察すると、これはソ連・中国など社会主義経済における国営企業管理にかなり類似しており、この項に関する経済的課題もそのことにかかわって発生するように思われる。

政府によるコントロールの面からみよう。1990年の段階で18省の管轄下に370の公的会社（public companies）があるといわれる（これは世界銀行資料によるものだが、このような機構面についての情報も少なく、かつ混乱している）。工業については、工業省管轄に限ってみて6公団（金属工業、化学工業、紡織・縫製、鋁業・窯業、食品工業および機械工業）、117会社あると伝えられる⁽³⁾。この、省-公団（Public Sector Corporation）-公的会社の3層管理は、工業において一般的な方式だと思われるが、その方式にはこれまで幾度かの変遷があった。理由は明らかでない。

断片的情報は、一方で各省の管轄下公的会社を実施単位とする経済行政の調整や共通の政策の立案にあたる機関が存在しないことを伝え、他方ではこれらの公的会社が生産・経営活動の重要な決定権のすべてについて上級機関の制約を受け、自主性を持たないことを明らかにしている。生産計画の決定についてはそのすべてが上級からの指令によるものではないが、その際にも輸出入統制が實際上生産計画を縛ることになる。公的会社の雇用、生産物価格の決定、投資決定および投入財・製品の市場へのアクセスに関する自主権は著しく制限されている。雇用については労働法規により一旦雇い入れた労働者・職員の罷免がよほどのことがない限りできないことをあげるべきだろう。会社は上級機関を通さずに

投入財の購入、製品の販売につき他の会社と接触することができない。生産物価格はコストプラス正常利潤の原則で決められる。それは市場的な需給一致を約束する価格ではない（生産物の需給一致を保証する手続きは、ソ連の計画経済における同じ「物財バランス表」の作成、それに基づく行政指令である。それは現行の「第2次社会経済開発計画」（1987/88～91/92年）にも用いられている方法である。この計画には179の物財バランス表があることが示されている）。そこで政府が投資プロジェクトの決定を（内部経済収益率計算におけるシャドウ・プライスでなく）このような歪められた価格を用いて行くと、資源配分が歪められ、経済は著しい非能率に陥る。

世界銀行の1研究は、データが少し古いが、その適切な実例を示している。それはエジプトの製造業及びその輸出においてもっとも重要な公共セクターの繊維、食品、化学及び金属・機械の4業種の1981/82年の実績について調査し、比較優位からみると食品・繊維・窯業・化学の順となるのに（「国内資源コスト」（Domestic Resource Cost）の比較による）、新投資は大部分金属・化学に集中していることを明らかにした。これは投資プロジェクトの選択が誤った方向で行われていることを意味する。調査はまた「実効保護率」（Effective Rate of Protection）についても行われたが、そこから私的インセンティブが食品・繊維に対し不利に、化学に有利に附せられていることが示された。

次に公的会社内部における関係について見ると、上述の労働法規の制約からする公的会社での冗員の存在と結びついた年功序列賃金制や社会保障制などが、職員労働者に対して労働への動機づけを失わせていることが大きいように思われる。労働への動機づけの問題は公的会社の幹部に対してもある。いわゆる「柔らかい予算制約」（Soft Budget Constraint）という状況（企業が赤字を出しても潰れない。損失は国が補填してくれることをいう。）が公的会社における技術革新、生産性向上、コスト節約への動機づけを失わせる。そのあらわれは金融機関を除く公的会社の持続的な財務上の赤字問題であり、その総額は、1983/84年度に、石油生産やスエズ運河通行権からの黒字で相殺してなおGNPの8%に及ぶ大きさであった。

1-3-2. 民間企業の潜在力

ナセル時代に行われた民間企業の国有化は徹底しており、民間セクターに残されたものは、製造業の例では従業員50人以下の企業に限られることになった。サダトの開放政策の下で、民間セクターに対する政策の一部に重要な修正がはかられた。特に1974年の法律第43号で外資企業と公的会社との共同出資会社の設立が認められ、またそれに対しては公的会社に適用されている労働法規や賃金・俸給の制約が免除されることになった。1977年の法律第32号は同じ措置をエジプト資本企業に対しても認めた。しかし全体としてみれば、民間セクターの活動は依然として膨大な統制の網に蔽われており、民間資本にとっての投資環境は悲観的であった。

これは民間セクターの活動の発展に関連する構造調整の課題が巨大であることを示唆するが、ここではそれにもかかわらずいくつかの明るい材料があることを指摘しておかねばならない。

第1は、1960年代初めの民間大企業国有化の実施手続に関連する。もともとエジプトの近代的工業化が進められたのは、第一次大戦期から1930年及びその後の関税自主権回復に伴う関税改革にかけての時期であるが、それを先導した資本家グループの代表格であるTala'at Herbのミスル・グループは、1920年のミスル銀行設立以後、1920年代から30年代にかけて、エジプト最大の綿紡績会社をはじめ、化学、セメント、鉱業、製紙、製本印刷、航空など多くの業種を横断するコングロマリトを形成するに至っている。最近の研究が1960年の国有化の一つの特色として強調していることは、それが必ずしも従来の所有者を経営陣から排除していないこと、また、旧所有者の中には国営化された企業の中で相変わらず強力な影響力を保持した例もある（代表例としてあげるのはオスマーン・アフマド・オスマーンの「アラブ・コントラクター」）ということだ⁽¹⁾。

ミスル・グループについて言えば、ミスル銀行はじめその所属企業の多くは、国有化の後もその名称を残している⁽²⁾。その経営陣がどの程度に残されているかは詳かにしないが、調査の必要がある。

いずれにせよ、エジプト公共企業の民営化は、かつての民間企業家の地位と活動が公共セクターにおいて事実上維持されている程度において、円滑に進展するだろう（たとえそれがほとんど維持されていないとしても、国有化以後の期間はわずか20年余りであり、企業家が多くのエコノミスト、プランナーのように海外に逃避していない限り、復活は難しくないだろう）。

第2に1974年法律第43号および1977年法律第32号による優待的なジョイント・ベンチャーの設立許可は、外国資本の直接投資を媒介として民間セクターの技術・経営能力の向上に道を開く可能性がある。すでに外国銀行と国有ないし国有化された大銀行との合弁は、爆発的な勢いで進められ、1983年までに商業銀行40行、投資・ビジネス銀行で30行に及んでいる⁽³⁾。

1-3-3. 農業の制度・組織

農業については、1952年に始まり、1961年、1969年と3次にわたって行われた農地改革の結果どのような性質の農業経営主体が生まれたか、農村の農業労働者その他非農業世帯はどうなったか、を知ることが中期の課題を見るためにまず重要である。

情報は不充分だが、農地改革の結果は、19世紀に形成された王族、高官、大不在地主らの200フェダン（1フェダンは約0.42ha）を超えるプランテーション等からなる（全国耕地の約1割を占める）部分と、その他のエジプト人中小の地主層および零細農民からなる部分とに分けてみる必要があるようだ。第1次農地改革は巨大地主を対象として行われ、

接収農地は以前の小作農に再分配されたが、彼らは独立自営農民になったわけではなく、農地改革農業協同組合に強制的に加盟させられ、農地改革前の大規模生産構造と生産性の維持が優先される統制政策の基礎が作られた。その他の部分では農地改革の対象にはならず、所有地の規模構造は依然としてかなりな不平等を残している（表1-2）。また耕地面積でみて半分近くは依然として小作地である。

表1-2 エジプトの農地改革前後の農地所有規模構造

所有地規模 フェダン	1952年以前 %	1985年 %
5 以下 (内 17.7以下)	35.5 (13.0)	53.5
5 ~ 10	8.8	10.6
10 ~ 20	10.7	10.8
20 ~ 50	10.9	11.4
50 ~ 100	7.2	7.5
100 ~ 200	7.3] 6.1
200 ~ 以上	19.7	
合計	100.0 (5,431)	100.0 (5,984)

(注) 合計欄のカッコ内は全所有地面積（単位千フェダン）
(出所) 鈴木弘明編『門戸開放下のエジプト経済』PP. 32, 39.

農地改革後の農業組織で注目すべきものに農業協同組合がある。それは全農家を強制的に組合員として加入させ、通常の協同組合活動のほか中央の農業省から県・郡の農業局を通じておりて来る年々の主要作物の作付割当を個別農家に分配する基礎単位となった。

作付割当とならんで主要作物・その他農産品目に対する価格統制が農業生産に対する政府介入の主要手段であるが、これらの統制手段の行使の品目別の強弱が品目構成の決定に強い影響を与えている。これについて1982年のUSAIDの研究は次のように記している⁽⁷⁾。綿花に対する低い買付価格での買付統制のため綿作農民は作業の長い飼料作物ベルシームに転換する傾向にある。ベルシームの生産は非統制品目で世界価格よりも10~15%高の家畜の増産に刺激された。同じ原因により飼料としての麦わらの値段が小麦の値段より高いということがあった。野菜・果物も統制が緩やかなため綿・小麦・砂糖きびなどの統制品目より有利であるが、統制の緩やかな品目の中では家畜産物がもっとも有利であり、農民はそこに集中するのである。そこで冬と春には低価格の綿花・小麦にかわって家畜生産が、夏には低価格の米・綿花のかわりに夏飼料作物が増えている。家畜生産は労働集約的でもあり、その面からも小農に有利である。

1986年の段階での世界銀行の調査結果も記録に値する⁽⁸⁾。(a) 主要な統制作物である綿花、小麦及び砂糖きびの相対的有利性は悪化した。(b) 他の主要作物、トウモロコシ、ソルガムおよび米の相対的有利性は不変。(c) ベルシーム、玉ねぎ他の野菜・果物の相対的有利性は改善された。(d) 作物別の生産トレンド及び作物構成はこのような相対的有利

性の変化を反映している。

農業生産に対する統制がもたらしている資源配分の歪みと国民経済的非効率の姿は、その輸出入及び外貨バランスに及ぼすインパクトをみることでより明確になるが、その分析は1-4.開発の長期的課題に譲る。また統制が農村の各階層に及ぼす異なる影響については次項でふれる。

1-3-4. 社会福祉政策

(1) 1952年革命以来エジプト指導者は、国民の平等と福祉向上を目的とする社会開発を重視した。世界銀行の文献によってそのために政府がとった措置を分類すると次のようである⁽⁹⁾。

- a. 農地改革及び企業国有化の実施
- b. 公共セクターでの平等主義的賃金体系と寛大な雇用政策の追及
- c. 適当に累進的な税体系
- d. 全国的な公共保健ネットワーク
- e. 包括的な教育訓練システム
- f. 広い範囲の経済・社会セクターでの直接的及び暗黙的な補助金の導入

しかしこれは分配公正の視点からはよいが、野心的にすぎ、エジプトの経済成長を低下させ、却って全体としての福祉を減少させた恐れがある。

(2) 社会福祉費の対財政支出比が過大であり、エジプトの膨大な財政支出の更なる拡大をもたらしている。

財政総支出（経常プラス投資）は1970年代の対GDP比50～55%から1982年のピーク年に63%となった。1990年には40%まで下がっているが、依然として他の諸国に比べて大きい。

社会福祉費－「補助金及び経常振替支出」の項でみて、それは1985年の政府経常支出の21.3%に上る。対GDP比では同年7.8%であり、他方、社会支出にかかわる4省（Health, Social Affairs, Education, Higher Education）の合計経費支出は、対GDPで、1985/86年度のピークで5.9%⁽¹⁰⁾、1989/90年には4.0%へと減少した。

(3) (1)に掲げた諸項目のうちで狭義の社会福祉政策の対象としてとらえられるのはd、e、fの各項であるが、それさえも通常の福祉政策の常識からいって余りにも包括的であり、野心的に過ぎたように思われる。同じ世界銀行の文献のより詳細な検討によると、それは大きく三つの柱に分けられる。

① 政府予算による社会福祉のための所得移転

食料補助金—米・食用油・砂糖・茶・石鹼についての食料配給制度，国营協同組合を通ずる割引価格でのその他食料の配給、及び小麦粉ないしパンの割引価格による無制限販売。

水道、電力、石油製品、交通についての補助金

政府の直接的所得移転—年金、一時的救済支出、婦人・子供・家族に対する各種の家計収入サポート計画

② 政府・企業・被備者の共同拠出による社会保障システム

一般的スキーム (General Scheme) はすべての政府被備者と大部分の民間、公共セクターの被備者を対象とし、次の四つの社会保険システムを運営している。

老齢・不具・死亡保険、疾病・母子保険、労災保険、失業保険。さらに自営業、エジプト人海外活動及び家内労働・臨時労働を対象とした個別の3スキームがある。

③ 人的資本形成のための社会サービス

保健

教育

(4) 社会福祉政策の包括的な評価

社会福祉政策が多数の国民の福祉水準を改善したことは事実だが、そのために高い経済的コストを支払わざるをえず、経済成長による貧困の除去という点で大きい失敗を余儀なくされている。そのあらわれとして、

① 農村における生活の基盤となる作付地その他の生産手段へのアクセスが十分に実現していない。

② 都市において規則的賃金雇用を与える可能性が危うくされている。困難は特に国民の中の経済基盤のもっとも弱いグループを直撃しようとしている。

現行の社会福祉政策はそれ自体として評価しても重要な欠陥を持っている。一面ではプログラムの対象範囲の広さに比べ、予算額が僅少に過ぎ、他面ではプログラムはそれを真に必要とするグループには必ずしも配分されず、効率が悪い。

1-4. 開発の長期的課題：自立と貧困緩和

以上でエジプト経済の短・中期の主要課題を概観した。短期の課題の中心はサダト時代から累積された膨大な海外債務の元利払いの困難と、それに由来する輸入引き締め帰結

としての経済成長の衰退、雇用・貧困問題の悪化である。中期の課題の中心はナセル時代の遺産としてソ連型計画経済に近い統制主義体制が、サダト時代の「開放政策」による部分的改善にかかわらず基本的には残っていて、工業・農業を通ずる資源配分の著しい歪みと成長の阻害をもたらしていることである。しかし開発の課題はこれではつぎののではない。残る課題は、仮にそれらが今解決したとしても、長期にわたり開発が進行する保証が与えられていないことである。そのためには、何よりも先に工・農業の健全な成長をはかるためにエジプト経済の諸条件に適応する道を探り、それによって国際収支及び財政収支の持続的バランスを達成し、あわせて貧困緩和・雇用拡大の課題の解決の糸口を求めなければならない。

国際収支の持続的バランスという視点から、石油輸出収入のほか、海外出稼ぎ労働者の国内送金、スエズ運河収入及び観光収入のような1970年代に国際収支の異常な好転をもたらした外貨収入源が確保されれば、問題は解決されるといえるかも知れない。しかし石油については、可採埋蔵量はすでに1990年代半ばに激減することが世界銀行の予測で示されている。他の項目の発展は、それぞれ外貨収入に貢献するとしても、それに一国の運命を委ねることはできない（たとえばカリブ海諸国のような“観光立国”は、エジプトのとる途ではなかろう）。

1-4-1. 一次産品輸出国の持続的開発のパターン

エジプト経済の諸条件に適合した工業・農業の健全な成長の途とは何か。それは大まかには典型的な一次産品輸出国が辿った持続的開発のパターンを参照することによって示唆される。典型的な一次産品輸出国の開発は、部分的には交錯する二つの段階を通過して完了するとみられる。第1は、労働力に対して相対的に豊かな土地ないし自然資源の賦存というこれらの国々の初期条件の特徴を生かして開発が進められる段階である。その豊富資源から生産される一次産品に対して海外需要が発生し、それが持続することが、開発の原動力であり、それを生産者に伝達する仲介商や交通・通信の施設が備わり、また生産者がその需要に反応するなら、開発は可耕地がなくなるか、あるいは開発の進行とともに生産条件が悪化して海外競争力が失われるまで持続する。（このような過程は途上国の開発モデルの一つとして知られているラ・ミント教授の「余剰のはけ口」理論で定式化されている。）⁽¹¹⁾

この段階の終焉は、輸出向け一次産品がより有利な一次産品品目に切り替えられること（スイッチング）により引き延ばされるが、いずれにせよそれは次の工業化段階に引き継がなければならない。工業化の相対的に容易な品目は、それまで輸出されていた一次産品に加工を加える資源加工品や、一次産品の産業連関効果により誘発される中間財などである。しかし最近では、このような第1段階からの自然発生的進化による工業化とは異なり、それと無関係に、輸入代替型=外国メーカーの直接投資誘致型や国際下請型として進

められる工業化のケースが現れるようになった。これらの場合の原資には外国資本が加わる⁽¹²⁾。この際の投資資金の主要源泉は一次産品輸出から得られる「自然地代」である。それは一次産品の世界市場価格と国内生産コストとの差額に相当し、人口過剰国で普通に得られる工業化原資と違って捕捉し易くかつ豊かだという特徴を持つ。

1-4-2. エジプトの試行錯誤

このような典型的な一次産品輸出国の持続的開発のパターンに照らしてエジプトの長期経済開発の足取りを見ると、次のような観察ができる。

- a. ムハンマド・アリ政府の下で、エジプトは綿花に特化する一次産品輸出国となった。アリは続いて綿花の加工輸出による綿業立国を志向したが果たさなかった。
- b. アリの死後、エジプト政府は巨額の外国借款を仰いでナイル河からの灌漑、スエズ運河開削、鉄道、輸送、通信事業の建設などの近代化を目指した。しかし債務管理の失敗により、1876年頃政府は返済不能となり、はじめ財政主権、ついで全主権を債権国団、特に英国に譲り渡すことになった。1920年代及び30年代に民間セクターの製造工業が繊維工業を中心としてある程度発達したが、自立の域に達しなかった。
- c. ナセル政府はこのようにして実現しなかった工業化の目標を、経済のソ連型の計画経済に近い体制への転換によって達成しようとしたが、果たさなかった。
- d. サダト政権はナセル時代に変えられた経済システム及び政策を「開放政策」によって半ば元に戻そうとした。それは十分な成功を見なかった。その上1970年代半ばの石油生産の拡大とその純輸出国への転換、さらには極めて譲許的なアメリカの経済援助のために、「オランダ病」やモラル・ハザードの困難に陥入ることになった。
- e. 現在の国際収支危機及び資源配分の重大な歪みは、以上のできごと、特にc及びdがもたらした短・中期的帰結であるといえるが、長期的観点からのより基本的な課題は、政府が一次産品輸出国の持続的発展のための典型的なコースに照らして現行の主要な経済政策の再評価を試みることにより明らかにされよう。

以下ではこのような現行政策の再評価を農業及び工業の特定局面について試みることにする。

1-4-3. 農業からの蓄積型が崩れる

第1に、一次産品輸出国の典型的モデルに見られる農業からの資金蓄積のパターンや、農産物貿易の構造転換のパターンが崩れて、長期的視点からの非能率が明らかになったことがあげられる。典型的モデルでは主要一次産品の生み出す高水準の自然地代が適切に把握され、配分されるとき工業化の大きい可能性が作り出された。このような条件が綿花

については少なくとも1960年代までであった。綿花輸出の総輸出に対する比率は1880年代で60～70%、1955年には85%を記録した。綿花がもたらす自然地代の近似値としてC I F 価格に対するそれと国内買付価格の間の差額を取ると、それは1971年から1984年の間に30%から60%の間を上下し、趨勢として上昇している。前述のように国内買付価格は統制されたものであることを考慮しなければならないが、綿花の高水準輸出が維持された期間、それは同時に高水準の自然地代を産み出していったといえよう。しかしその輸出比率は1970年の45%から1983/84年には7%にまで低落した。

エジプトの自然条件は綿作に適しているとはいえ、きびしい作付面積の制約があった。耕地の拡張は1900年頃停止し、その後の作付拡大は灌漑投資のあるなしに依存している。しかし他方では、エジプト綿が長繊維高品質であることからする自然独占の有利性がある。その生産・輸出が今日の水準にまで低下したことは明らかに政策的失敗であり、綿花が担う資本蓄積への歴史的役割を見落としたものにほかならない。また綿花に替わる輸出一次産品の開発、すなわち上記のスイッチングへの努力を怠ったことも、同じ原因によるものである。

綿花の凋落の問題は、食糧輸入とのかかわりにおいても重大である。エジプトは元来食糧の輸出余剰を持っていたが、綿花輸出の増大とともに1980年代食糧純輸入国に転じた。そのこと自体は不都合ではなく、むしろ比較優位に基づく国際分業の実践として合理的でさえある。しかし問題は食糧輸入が不断增加して、綿花輸出が激減した1980年代に国内消費需要の60%が輸入に依存するようになったことである。かくて農産物全体でみた輸出は、1967～73年の7年間の年平均で1.2億エジプトポンドの出超であったが、1980～86年の年平均では3.5億エジプトポンドの入超となった。このような農産物生産の構造転換は、台湾や韓国のように工業化が進展して食糧の巨額の純輸入が工業品の純輸出によって支弁されてあまりあるようになれば、十分に能率的である。しかしエジプトの状況はそうでなく、全体としての農産物貿易の入超もまた政策的失敗によるといわざるをえない。

1-4-4. 工業化・工業品輸出への期待

第2に工業の領域では、情報の不足が制約となって長期的視点からの課題をはっきりとは確定できないでいることを初めに述べておかねばならない。

大まかに言えることは、エジプトの一次産品生産・輸出国から工業品輸出国に向っての歩みが遅々としており、1987、88年頃から統計的に観察される工業生産及び工業品輸出増加の動きについてもそれがどれだけ着実なトレンドとして定着するか定かでないことであろう。しかしそれにもかかわらず、石油生産の長期停滞や貿易外収入の見通しに照らして、輸出工業の発展は今やエジプト経常収支安定化の鍵的要素となりつつあるといえよう。工業のいまひとつの基本的課題は、既存の過大な潜在失業人口及び都市過剰就業人口の上へのしかかりつつある追加の新現労働力人口の主要吸収源となるかどうかということだ。し

しかしこれについては次項でみる。これまでの工業化及び工業品輸出の進展については、世界銀行の国際比較統計を利用してある程度の概念を得ることができる。数字は1989年のものを取り、比較する国としては、同じような制度的構造を持ち一人当たりの所得水準も比較的似ているインド・中国を取り上げる（エジプト 640ドル、インド 340ドル、中国 350ドル、以下も同じ順序）。GDPに対する第二次産業、ないし製造業付加価値比率（30%、14%）は、中国（48%、34%）には劣るが、インドとはよく似ている（29%、18%）。しかし製造工業品輸出でみると、エジプトは比較的類似した中国・インドに比べて遥かに劣勢である（GDPに対する輸出比率は 8.1%、6.6%、12.6%。輸出額の中の製造工業品比率は35%、73%、70%）。特に輸出額中の繊維品はほぼ同率（27%、23%、25%）だが、機械輸送設備は中国・インドは同率の7%であるのに対して、エジプトでは0%である。

エジプトの工業を更に詳しく分析しようとするれば業種別、雇用・資本金別の企業・事業別統計、しかもそれらの時系列を入手するか、あるいは推計しなければならない。輸出入についても同様である。更には主要業種別の技術・技能水準、設備・装備ひいては生産・品質・作業管理などの組織の面についても情報が必要である。しかしそれらが入手できずこれらについてはあらためて調査を企てるしかない。

表1-1 (p. 13) で見ると1987/88年の段階で、鉄工業生産額の中に占めるいわゆる4大業種のウエイトは他に抜きんでている。言うまでもなく紡績、食品はエジプトの伝統的主導産業であり、それは特に中心的輸出産業でもある。化学・機械金属はナセル以降の国家計画の主導による包括的な投資配分の下で優先的に育成してきた業種である。（後出の表2-1 (p. 44) ではこれら業種の鉄工業生産額の中で占めるウエイトが1991/92年においても同じ高率を占めていることが明らかである。）

現地及び東京で行ったインタビュー調査によって見ると、それらの業種にはかなりの数の巨大企業があるが、周辺の協力企業を欠いているために、すべての部品を生産する「万能工場」として創設されている。しかし鉄鋼業、繊維工業などでは、生産性の高い企業もある。自動車のGMエジプトで、国産化比率60%以上という投資庁の行政指導は受け入れ難く40%が限度だといっているのは、周辺企業の技術水準の低さを物語るものであろう（インドでは1992年2月に視察したMulti-Suzukiの合併工場での国産化比率は、自動車の輸入禁止の状況下であれ、93%であった）。

同じくインタビュー調査により察するに、エジプトの工業には、大小の企業はあっても中間がない形の二重構造であり（その点では日本の大正初期以前と似ている）、雇用吸収視点からはさしあたって小企業セクターでの可能性を問うことが重要である。これについては農村工業の状況をも含めて調査の必要がある。

開放政策の下での内・外合併企業の容認は確かに新しい可能性を開きつつあるように見えるが、それによって外資導入が活発化したのは合併銀行設置が主であり、製造業についてはなお散発的のように見える。開放政策の他の柱であった特定地域を限った「自由貿

易地域」(フリーゾーン)の設置についても、本来合併による外国製造業の直接投資の誘致が狙いであったにもかかわらず、その利用は少なく、倉庫業者の利用に止まった。その一つ、ポートサイドのフリーゾーンはいまやエジプト人消費者向けの消費財輸入基地と化していると言われる⁽¹³⁾。

1-4-5. 産業政策の是非

工業領域の分析で我々が直面した情報不足は、一面においてエジプト政府からの情報入手に関してもっとも有利な立場にある国際機関及びアメリカのような主要ドナー国が、一般に援助相手国の産業構造政策に対し強い関心を持たず、したがって上記のような問題について具体的な情報の入手に強い関心を示さないことによるものと思われる。それは価格メカニズムの機能を信頼する彼らが、市場経済さえ再建するなら望ましい産業構造は自動的に出現すると考えるためである。このことは、我々の開発課題の探究から開発シナリオの作成、開発戦略、援助戦略の策定にいたるすべてのステップにかかわる問題であるから、最近になって現れた世界銀行の産業政策に関する新しい考え方を含めて、ここで多少とも触れておくことが適切だと思われる。

まず、産業政策にはいろいろの側面があるが、総合して途上国におけるそれは経済開発の重要な柱としての工業化を最も早い速度、かつ適切な形で推進することを目的とする政策だといってよかろう。それには、マクロ経済政策、貿易政策、財政政策、金融政策等、多様な手段があり、また政策介入のレベルとしても、全経済的レベル、セクター・レベル(工業金融、技術、インセンティブ改革など機能的な改革をいう)、サブ・セクター・レベル(個別産業業種に関するもの)及び企業レベルの違いがある。

世界銀行やIMFの従来(1960年代以降)の考え方は、産業政策として正当性を主張しうるものは全経済レベルでマクロ経済政策を主たる手段として実施されるものであり、セクター・レベルにおいてそのほかの手段を使う際にも、特定のサブ・セクターないし企業に対しては中立的であることが必要であった。これでいけば勿論、日本、韓国、台湾等の産業政策のように優先産業を指定して選別融資その他の手段によりその差別的発展を目指すことは正当性を欠くことになる。構造調整プログラムが歪められた業種別構造の調整を課題とするときにも、その考え方は同様であって、世銀の第1回構造調整プログラム評価報告(1988年)は、サブ・セクター・レベルでの手段を行使してその目的を達成しようとした国に対して批判的であった⁽¹⁴⁾。

世界銀行、IMFのこのような考え方は明らかに新古典学派的な経済政策理論に基づくものである。それに従えば全経済レベル、セクター・レベルで実行される産業政策は、外部性、公共財あるいは不完全競争市場などのために「市場の失敗」が発生するとき、それらを相殺し、除去するのに役立つ。そのような産業政策は、IMF、世銀流の構造調整プログラムではその有機的な構成要因をなしており、それさえ確実に実行されるなら、いか

に歪められた産業構造であっても、それは市場メカニズムを通して自ら最適の形に収斂し、改めて産業構造の再編のために政府が直接介入する必要はないと考えるわけである。

途上国の市場経済の低発達の現状と、その克服がいかに成功的な構造調整政策をもってしても、多くの場合かなり長期を要する課題であることを考えるなら、これらの考え方には勿論吟味すべき問題が残されている。しかしこの数年間、特に最近において世界銀行自身が産業政策について著しく柔軟な見解を示し始めた⁽¹⁵⁾。そして、この変化と符合するように、世界銀行は政府の市場への介入の問題についても従来の(新古典学派的な)きびしい立場を修正する新しいアプローチを示し始めた⁽¹⁶⁾。

新しい産業政策についての見解というのは、全産業にわたる貿易、財政、金融などの機能面での困難が見出し難く、また対策を講じ得ないとき、あるいは外部性その他から来る「市場の失敗」が全産業でなく特定の業種についてのみ認められるときには、(次善の政策として)特定の業種を選び出してその優先的助成を図るサブ・セクター・レベルの産業政策にも正当性を認めてもよいということだ。これは結局は“幼稚産業論”の復活であるが、かつてのそれと違う点は、この産業政策が経済全体の市場及び競争の強化を目指す動きを阻害してはならず、むしろそれを積極的に促進するためのステップとすべきだという注目が議論の過程で絶えず強調されていることである。

選択的産業政策の実際面での諸問題も、幼稚産業選択の失敗例(特にフィリピン、タイ、インドネシアについて)を含めて検討されている。主要な示唆とされているのは、適切な政策を立案し実行しうる政策の機構・人材能力のあるなしがこの際決定的重要性を持っていることである。その視点からは、適正な産業政策の選択は政府能力のいかんで決まる面があるといわねばならない。世銀の報告は、工業化の低次の段階では政府能力も低水準であり、産業政策としては特定業種でなく産業全体を「幼稚」とみなして保護するほうが適切かもしれないと言う。産業が発達し政府の行政能力も高まって、ASEAN諸国のような水準に至れば、特定業種を選んで保護とインセンティブを与えるより選択的なアプローチが必要となり、更に韓国の段階にまで向上すればサブ・セクター・アプローチはやめて機能的サポート(とくに技術改良)に移行することが望ましい。

政府の市場介入の問題に関する世界銀行の新しい立場とは、“Market Friendly”(世界銀行では「市場機能補完型」という訳語をつけている。)アプローチというキーワードに象徴されるそれである。彼らは従来「市場の失敗」のケースを除いて政府の市場介入の正当性を認めなかったが、このアプローチは市場経済の低発達の状態を改善し、市場メカニズムを強化する内容をもつ政府の介入であるならばそれを正当視してよいということだ。これは「市場の失敗」の中味に、外部性、公共財などと並んで「市場経済の低発達」の一項を加えることに賛成したことに等しいといってもよい。いうまでもなく、“Market Friendly”アプローチの採用は、産業政策に対する新しいアプローチをもその一環とするより基礎的な思想の転換を意味する。

世界銀行がこのような新しいアプローチを採用したことは、我が国の援助政策の発展にとっては特に喜ばしいことである。その線にそうサブ・セクター・レベルの産業政策の正当性は我が国がかねてから、第二次世界大戦後の発展の経験に基づいて主張してきたことであった。我々はマクロ・レベル、セクター・レベルの産業政策の重要性を決して忘れるものではないが、サブ・セクター・レベルの経済政策はそれに劣らぬ重要性をもつと考える。特にこれまで中央計画的に産業構造を策定してきた強い統制主義の国においてはその手段である投資プロジェクトの決定、財政投資資金、銀行融資や外貨の割り当てなどの権限が企業や地方政府に委ねられるとき、（市場の低発達が併行して一挙に改善されるわけではないから）産業構造は漸次に軽工業化、小規模化し、また同じ業種への重複投資があらわれることになる。これは中国の経験が示すところだ。他方でもし、今日の途上国がサブ・セクター・レベルの産業政策を実行しようとするとき政府能力の不足が障害となるならば、それを我が国の技術援助によって補足することは望ましくもあり、また十分な可能性もあるのである。

1-4-6. 労働就業の危機的構造

サダト時代の内外政策環境のインパクトを受けて、現在もっとも深刻な長期開発課題の局面となっているのは、急増する労働力人口に対しどのようにして就業を確保するかの問題である。最も信頼できる最近の労働力・雇用の数字は1986年人口センサスから得られるが、それによると公然たる失業人口は労働力人口 1,370万人に対して 200万人（14.7%）という先例のない規模に達している。しかしより重要なことは、それと併行して膨大な潜在失業人口があり、そのうえかつて新規労働力人口の生産的雇用能力を超える部分を冗員として吸収し、顕在失業として抛り出すことを防いだ社会的経済的メカニズムがもはや効かなくなっていることである。

サダト以前のエジプトにおいては、農業はすでに耕境を失ってはいたが、灌漑地の増加や土地再分配により追加労働力の吸収の余地があった。都市における主要な労働力吸収源は政府及び公共企業セクターであった。それは1964年の政府および公共企業雇用保証法により支えられた。顕在失業は労働力人口の 2.3%に抑えられた。1970年代のオイル・ブーム時代には、「オランダ病」によって、建設部門を除く生産部門での雇用は、農業を含めて停滞したが、近隣の産油国への出稼ぎが、最近行われたより正確な推計で 200万人という大きな規模に増大し、国内の建設ブームによる需要増とあわせて、エジプト経済を総体としてはむしろ“労働力不足”経済に転換させたといわれた。

1982年以降そして特に湾岸戦争以降、出稼ぎ労働者は帰国者数が出国者数をはるかに上回る。国内では政府・公共セクターは冗員の累積によりもはや追加吸収力がなく、事実上雇用保証法は発効をやめている。唯一の労働力吸収源は非農業民間セクターであり、そのほとんどはいわゆるインフォーマル・セクターに等しいと考えられる。1976年の人口セン

サス・データと1986年のそれと比べると、その間の労働力人口増加数 150万人の60%はこの非農業民間セクターに吸収されている。これに対して農業労働人口は労働力人口増加数の22%に及ぶ数の減少を示している。この期間には政府公共セクターの労働力人口雇用数はなお 100万人を越え、総数の69%に及んでいる。なお同じ両センサス間の鉱工業就業労働力人口の増加数はわずか12.5万人、年平均増加率は 0.8%に止まる⁽¹¹⁾。利用可能な統計が示す都市の賃金格差も、平均賃金水準最高のセクターが民間セクターで、以下公共セクター、政府という順序となり他の途上国に見られない異常な状態であることを呈している。これはもちろん、労働力の需給を調整する実質報酬率がセクター別に異なっている状況を反映している。それを是正する道はもはや労働移動を自由化するほかに残されていないが、現状ではそれは膨大な顕在失業を創り出すことになる。

(注)

- (1) Clark, G. Paul. Step-by-Step Liberalization of a Controlled Economy: Experience in Egypt, in Syrquin, M., Taylor, L. & Westphal, L. E. (eds). "Economic Structure and Performance", Orland, Florida, Academic Press, 1984.
- (2) 清水学「ムバラーク体制の政治経済学」(現代の中東)アジア経済研究所 No.3、1987年、p. 3。
- (3) 関根英一「工業化と外国貿易」、鈴木弘明編『門戸開放政策下のエジプト経済』アジア経済研究所、1991年、p. 79。
- (4) 清水学、前掲書。
- (5) 鈴木弘明『エジプト銀行史 その1』、アジア経済研究所所内資料、1969年8月。
- (6) 清水学、前掲書。
- (7) Egypt, Ministry of Agriculture and USAID. Egypt: Strategies for Accelerating Agricultural Development-A Report of the Presidential Mission on Agricultural Development in Egypt, July 1982.
- (8) World Bank. Arab Republic of Egypt: Current Economic Situation and Economic Reform Program, October 22, 1986.
- (9) World Bank. Egypt- Alleviating Poverty during Structural Adjustment, 1991.
- (10) Ibid., p. 222.
- (11) ラ・ミント著、渡辺利夫他訳『低開発国の経済理論』東洋経済新報社、第5章。
- (12) 一次産品輸出国の工業化過程の研究として、石川滋『開発経済学の基本問題』岩波書店、1990年、第8章を参照されたい。第2の型の工業化の成功例としては主として輸入代替=外国直接投資誘致型によったタイ、主として国際下請型によったマレーシアなどがある。

- (13) 清水学、前掲書 pp.12-13。
- (14) World Bank, Country Economics Department. Report on Adjustment Lending, December 1988, pp.77-78.
- (15) Amarendra Bhattacharya and Johannes F. Linn. Trade and Industrial Policies on the Developing Countries of East Asia. (World Bank Discussion Papers), 1988.
- (16) World Bank. World Development Report, 1990.
- (17) World Bank. Egypt- Alleviating Poverty during Structural Adjustment, 1991, p.176.

2. 開発シナリオと開発戦略

開発課題の調査に続くステップとしての開発シナリオの作成は、本来将来のある特定目標年の望ましい経済の状態、および現在の実際の状況から出発してそれに至る経済の変化の主要な行程を明らかにするものである。このシナリオは、主要な内生、外生変数がかかるであろう将来の値の不確実性のために、本来複数の代替的シナリオであることが望ましい。そしてそのいずれを選択するかが次のステップである開発戦略の策定の主な問題である。

しかしはじめに述べた理由により、われわれはエジプトについて自らの代替シナリオを作成し、それをもととして開発戦略の選択を進めるだけの調査と資料をもたない。したがって上のような本来のやり方に沿う開発シナリオと開発戦略の作成の途は断念せざるを得ない。われわれがそれにかわって採用したやり方は、第1にIMF、世銀などの国際機関やエジプト政府自体が実施した開発シナリオおよび（エジプト政府との対話を通じて策定された）開発戦略を、必要な際に取捨選択を加えながら与えられたものとして受取り、第2にこれらに可能な限りにおいてコメントを加えるということである。

ただし、IMF、世界銀行などのシナリオは、代替的シナリオとして作成されてはいても、多くの場合、その中で比較的能率的で実行可能性が大きいものしか発表されない。そしてそのシナリオは選択され合意された開発戦略に対応するものである。そこで我々のこの項の記述は、まず国際機関とエジプト政府との間で合意された開発戦略の内容を述べ、次いでそれが採用された際の政府の見通しにふれるという順序を辿ることになる。このような形でのシナリオと開発戦略の記述は、短期・中期の二つのレベルに分けて行なわれる。長期についてはそれができず、別の検討方法をとる。

2-1. IMF、世界銀行との取極め

このようなやや変則的な順序で進むとき、この項の出発点となるのは、短期・中期のレベルに関する限り、1991年年初から夏にかけて、エジプト政府とIMF、世界銀行との間に結ばれた一連の貸付・融資協定の背後にある双方合意の開発戦略——すなわち包括的な安定化および構造調整プログラム（世界銀行はこれを「経済改革および構造調整計画」（Economic Reform and Structural Adjustment Program, BRSAP）と総称している。）——である。協定は、

- a. IMFスタンバイ取極めによる2.78億SDRの融資権限の附与（1991年4月1日から1992年9月30日の期間）。1991年5月17日理事会承認。
- b. 世界銀行構造調整貸付3億ドル（IBRD貸付）の承認（償還期限20年、猶予期間2年、変動利子率、現在7.75%）。1991年6月21日承認。協調融資としてアフリカ開発銀行

が3億ドル、E E Cが7,900万ドル。

- c. 世界銀行(IDA)による「開発のための社会基金(SFD)」創設のための1億4千万ドルの融資供与。1991年3月。(さらに主要ドナー国の協調融資を含め総額5億ドルとなることが期待されている。)

の3項である。これらの協定の背後にある開発戦略の協議とは、事実上融資・貸与のための政策改訂条件(conditionality)をなす安定化および構造調整プログラムの協議を指し、この度のそれは1989年夏に開始されている。ただしこの協議は、1988年11月中断された1987年5月のIMFの対エジプト、スタนด์バイ取極め(2.5億SDR、これに基づき民間債務の大規模リスケジュールも行なわれた)の再開を意味するものである。この1987年取極めの背景をなす開発戦略協議は1986年から、同じくIMF、世界銀行との間で行なわれ、包括的なマクロ経済計画の合意をみた。その内容はエジプト政府の第2次5ヵ年計画(1986/87~90/91年)に織り込まれているという。

さらにこの3項に関連して次のできごとがある。

- d. 1990年11月アメリカの対エジプト軍事物資売却(FMS)融資66億ドルの返済免除。
- e. 1991年5月パリ・クラブの対エジプト債権国団はエジプト政府に対する約210億ドルの債務(対日は25億ドル)の50%削減につき合意した(1991年7月1日から15%、1993年1月1日から15%、1994年7月1日から20%)。
- f. 1991年7月対エジプト協議グループ(CG)の会合において、政府の改革をサポートするため、次の2年度に年平均40億ドルの援助フローを与えることに合意。

2-1-1. 安定化・構造調整・社会的安全ネットの有機的関連

初めのa、b、cの取極めは、いうまでもなく1-2. 開発の短期的課題でみた債務返済及び国際収支・インフレの難局を打開しようとしてエジプト政府がIMF、世界銀行に支援を求めたことを発端としている。さらにIMF、世界銀行がこれに対して与える支援の具体的な内容が、主として国際収支サポートのための脚の速い(quick disburse)外貨供与と、これに付随して政策改訂条件(conditionality)として提示される政策・制度の改訂助言であることも知られている。多少のコメントを必要とするのは、a、b、cの3項が、相互に依存し合い一体として運営すべきものとして強調されていることである。

かつてはaの安定化はIMFの主管事項、bの構造調整は世界銀行の主管事項であっても、問題が強く関連しているのでIMF、世界銀行はそれぞれ相手の領域に踏み込まざるをえず、その際に両機関の意見や措置が必ずしも十分に一致していたわけではなかった。しかしIMFが低所得の国際収支困難国に対する新しい「構造調整融資制度(SAF)」を始めた1986年ころから、IMF、世界銀行は特定国の国際収支危機打開の支援要請に対して

共同で調査を進め、両機関の理事会提出用ペーパーを共同で作成するという大きな前進がみられた。背景となっている事態は、それまでの安定化政策が、安定には成功してもしばしば成長率の著しい低下という高いコストを払わされたという経験である。1986年以降のエジプト政府のIMF、世界銀行に対する支援要請に対しても、両機関はこの新しい一体化方式で臨んでいる。世界銀行がこの政策ペーパーをERSAPと呼んでいるのもそのためである。

以上はa、bの有機的関係についての説明だが、この二つにさらにcの社会基金の措置が一体のものとして加わったのはきわめて新しい動きである。エジプトの場合には湾岸戦争による出稼ぎ労働者の引き揚げのような特殊要因もあるが、厳しい安定化・構造調整をもたらした失業増大や低所得者の実質収入水準低下というインパクトを既存の社会福祉プログラムが解決しえないという意識があって、短期的な社会的セーフティ・ネットとしてそれは工夫された。

さらにd以下の取極めは、累積債務国に対する国際的な危機克服支援のルールの新しい動きをも背景としたためである。従来のルールは「IMFスタンバイ取極めの成立」ついで「パリ・クラブあるいは商業銀行団との交渉によるリスケジュール」という方式であったが、1989年8月のブレイディ米財務長官の提案による「新債務戦略」やトロント・スキームを契機としてIMF・世界銀行との取極め成立につづいて、累積債務の一部削減、利払いの軽減という新しい方式を加えることになったことを指している。

2-2. 選択された短中期の開発戦略

2-2-1. 「経済改革および構造調整計画（ERSAP）」の目的とビジョン

世界銀行の文献によると、ERSAPの究極の目的は持続可能な経済成長と生活水準の改善にあるが、それは次の三つの政策領域に重点をおいている。

- a. マクロ経済的なバランスと国の信認（creditworthiness）を回復し、インフレを減退させるための安定化。
- b. 能率的な資源動員と配分を促進するための構造調整。
- c. 現行の社会政策を修正して、経済政策が貧困層に与える影響を最低限に押える。

この三つがそれぞれ前項の取り決めのa、b、cによって運営されることは言うまでもない。IMFの文献は、この3領域の目的を総合した新政策のビジョンとして次のように述べている。

政府の最高目的は、中期において、インフレなき成長とエジプトの信認とを回復す

るような、分権化され、市場を基礎とした外向きの経済を創出することである。目指されている経済の特徴は、民間セクターが自由で競争的かつ安定的な環境の下で活動しながら急速に成長し、他方公共セクターはその規模を縮小し、民間セクターと同じ環境、同じルールの下で政府の干渉を受けることなく活動していることにある。そのために、経済活動に対するコントロールは取り除かれ、資源配分のためには市場諸力が、成長、所得及び雇用の創出のためには民間セクターに主として依存することになる。消費者補助金は、これまではすべての国民に与えられたが、その受益範囲を狭め、真に貧困層に与えられるよう絞られる。

この中期のビジョンを達成するための安定化・構造調整のプログラムは、一面野心的であり、他面ではきわめて厳しいものである。

2-2-2. 安定化プログラム

安定化プログラムは、IMFの伝統的な方式では財政・金融政策を用いる総需要管理と為替レート政策を用いる実質為替レート管理との組み合わせにより実施されるが、ERSAPの下ではその目的に対して、公共セクターの縮小、民間セクターの拡大という構造調整プログラムの目的が重なることになる。

(1) 財政政策

エジプトの財政支出は既述のようにGDPの50%前後に及ぶ巨額であり、内外からの借り入れによって賄われる財政赤字は1991年度予算ではGDPの22%に達する大きさであった。そこで、安定化プログラムの核心的位置に強力な財政面の調整がおかれた。支出面では、1990会計年度にGDPの15%を占めた公共投資支出は、1995会計年度までにGDPの8%にまで引き下げられる。収入面では、包括的売上税の導入、国内エネルギー価格の引き上げなどの措置があり、その結果として借り入れを必要とする公共セクターの赤字額は、対GDP比22%から1993年に6.5%以下、1995年には3.5%にまでに削減される。

(2) 為替レート政策

外国為替市場は、サダト時代から、公共セクターの輸入を優遇するために実勢より高く設定された対ドルレートのほか、外貨取得源である輸出、労働者送金、観光収入などの支払いに対応する第2、第3の公共レート及び闇市場レートなどがあって複雑をきわめた。政府は1992年2月までにこの外国為替市場の一本化、自由化を実現することとし、そのために1991年2月以降1年間の過渡的措置として、「主要市場」と「第2次的（自由）市場」から成る二重為替制度を決定した。自由市場で取り引きされる外貨は主

に労働者送金、観光収入などだが、一部の国際取引のための支払、送金の扱いは無制限に許可される。また、「主要市場」で満たされない公共・民間セクターの外貨需要は「自由市場」で充足されることが認められる。これらのうち外国為替市場の一本化については前倒しに1991年10月に決定された。

(3) 金融政策

エジプト貨幣市場には、1991年初めまで、実質金利をマイナス値にするような一切の利子率の上限が決められており、また、信用割当も行われていた。さらに、大量の外貨負債を抱える破産しかかった金融機関が若干あり、それらに対する監督、統制の機構は弱体であった。政府はこれらの点に関連して、すべての利子率上限を撤廃して信用割当を不必要ならしめ、国内信用創造に枠を設定し、中央政府の中央政府に対する直接的信用供与を全面的に廃止するなどの決定を行った。これらはむしろ金融制度改革に属する諸措置であるが、それが時間を経て安定的発展に役立つことは勿論である。

2-2-3. 構造調整プログラム

統制主義の体制を排除し、市場的競争的制度・政策を導入するための構造調整プログラムは多岐にわたるが、要点のみ摘出すれば、以下のようになろう。

a. 輸出入政策

1993年半ばまでに外国貿易はほとんどすべての非関税障壁から解放される。さらに高率の輸入関税を引き下げ、最低・最高の関税率の幅を縮小せねばならない。輸出税は廃止される。

b. 公共企業改革

その手段のひとつは1990年5月、ムバラク大統領により宣言された民営化プログラムである。その中には約240の合併企業における公共セクターの持ち株26億エジプトポンドの売却、地方政府の所有する2,000以上の中小企業の売却などが含まれる。しかし中期的には相当な規模の、そして戦略的重要性を持つ公共企業が残されよう。このようにして存続する公共企業のより有効な管理のために新たに政府の「公共投資局(Public Investment Office)」-「持株会社(Holding Companies)」-「所属会社(Affiliated Companies)」から成る公共企業管理体制が設けられる。公共投資局は公共セクターの政府持株を管理する機能を持つだけで、この体制には以前のような縦割りによる主管各省のコントロールは存在しないことになる。持株会社は所属会社の営業計画を承認し、その実施を監視する。不成績な所属会社の改革、株式売却ないし清算を決定する。そして資本収益を主とする自らの営業成績に対して責任を負う。所属会社は従来の公的会社を改組(1992年6月末までに2/3、1992年12月末までに残

1/3) して発足する。それは公的会社と同じく利潤拡大を目的とするが、1991年初めより事実上価格決定、生産物ミクスの決定、外貨調達、雇用・賃金決定、製品販売などの自主権を与えられている。他方財務上の規律に関して、既に1990/91年に予算を通ずる公的会社の投資金融が廃止された。今後は資本市場からの借入れによることになる。所属会社への補助金は一切禁止される。

c. 民間セクターの投資許可制

1991年5月の改訂でそれは、ネガティブ・リストに上げられた少数の経済活動に限られるようになった。次の数年間にその数はさらに減少し許可を要するのは、国防、環境、保健、宗教上の理由からコントロールしなければならない品目に限られることになる。

d. 工業品の生産・価格統制

1990年半ばまでに全工業製品生産額の40%、1990年代半ばまでには全額が自由市場で販売されるようになる。エネルギー価格及び輸送料金は、その経済的操業水準の約80%の水準での限界価格をカバーするよう引き上げられよう。

e. 農業の作付・価格統制

政府は1980年代半ば以来、作付面積及び農産物の価格及び販売に対する広範囲の統制の緩和を進めており、すでに大部分の作物について自由化が完了した。米の供出制度は1991年完全に廃止された。綿花の買付価格は国際価格に対して1991/92年に60%の水準にあったが、3年ないし5年内に大体等しい水準に引き上げられよう。家畜飼料、肥料および農業の補助金は削減された。1992/93年までに一部の投入財の補助金は完全廃止されよう。

2-2-4. 社会政策 —— 「開発のための社会基金 (SFD)」

以上の厳しい安定化、構造調整プログラムの実施は、湾岸戦争による帰国労働者を含めて、少なくとも短期的に激しい失業をもたらし、また貧困階層の実質収入水準をさらに低下させるものと思われる。ERSAPの考え方は、エジプトの社会福祉プログラムがこれに対処する制度的能力（特に最貧層を救い上げる能力）に欠け、しかも予算支出削減の動きの中で各種の社会サービス、食料補助、社会保障の規模および質的内容は一層低下するから、既存の社会福祉プログラムは新しい情勢に対応しえないということである（その改革は構造調整計画の将来の課題にゆだねられる）。それに対処するには、一連の応急的プログラムを作って、湾岸危機と構造調整とのためにもっともひどい打撃を受けたグループに対して短期のセーフティー・ネットを提供するべきだということである。

プログラムを統括するSFDは1991年1月に発足した。その下で運営される核心的なプログラムは次の六つである。

- a. 地方の市町村単位で多数の労働集約的な公共工事を興し、水道・下水・道路などの建設・復旧、運河・建物の維持などの社会サービスにあてる。
- b. 労働移動の促進に役立つ公共輸送サービス。
- c. コミュニティ・ディベロップメント・プログラム： 地元のコミュニティ・グループの参加による基礎医療およびプライマリー・ヘルスケアの提供改善、免疫プログラム、母子栄養強化プログラム、児童保健センターの改善、短期文盲追放・訓練プログラム及び多数の自助的生産活動などを実施し、貧困・窮迫グループを援ける。
- d. 企業開発プログラム： 帰国労働者による小企業設立、失業者の生産活動の開発、及び現存する（約百万単位を数えるといわれる）零細企業の拡充・改善を支援するための技術援助・訓練および信用供与。
- e. 労働移動促進プログラム： 公共企業の改革で職を失う労働者の転職を支援する。
- f. 制度開発プログラム： 政府がその社会福祉プログラムを合理化する努力を支援する第一歩として、SFDによるターゲッティング、モニタリング及び事後評価のシステム強化のための技術的援助、調査、研究。

以上で明らかのように、このプログラムは、慣例的な社会政策的手段による安定化・構造調整からの打撃の緩和よりもむしろ、自助的な所得・雇用創出活動の支援という手段によりその目的を達成しようとしている。

2-3. 中期の成長シナリオ

前節のはじめに示したERSAPの中期ビジョンは、このような安定化、構造調整および社会政策の実施によって実現されることが期待されるが、ERSAPの実施から中期ビジョンの達成に至る経済の変化の足取りはどのように想定されているだろうか。統制主義体制から市場志向体制へのシステム面での移行の足取りはすでにERSAPそのものの記述で述べている。ここでは成長の足取りについて関連文書が記している実現可能と考えられるシナリオの要点を記す。

- ① GDPの実質成長率は図1-3(p.8)に示したように1989/90年にすでにマイナス値(-0.5)を示していたが、1991/92年にかけて更に落ち込んだ後、1995/96年までに3.3%に回復する。それが人口の予想成長率をかなり上回って、4~4.5%に達するのは、1990年代後半である。成長率の当初の低下は、1989/90年までに働いていた成長阻止要因に加えてERSAPによるきびしい総需要引きしめがあることに起因する。その後の回復は構造調整の各領域の措置が効果をあらわすためである。
- ② インフレは、構造調整第1年度に行われる価格自由化のために悪化する（消費財価格

の上昇は30%を越える)。しかし成長率の回復よりも早く正常化し、1995/96年には5%台に落ち着く。

- ③ 国際収支経常勘定の赤字は、総需要の引き締めと、需要スイッチングのため1990/91年の対GDP12%から1992/93年には9%に減少する。また、非石油輸出及びサービス(特に観光収入)の好調と労働者送金の再開により1995/96年には7%台に下がる。
- ④ 以上のマクロ経済の基礎指標の改善の背景には、貯蓄、投資の成績の著しい改善がある。粗国民貯蓄率は、財政改革、海外からの民間送金や外国直接投資の増加のため、1990/91~1991/92年の対GNP比9%から1995/96年には17%に増加する。投資率は民間投資の増大のため、1990/91年の対GNP比20%から1995/96年に25%に上昇する。
- ⑤ 財政赤字は1990/91年に対GDP比20.9%から1995/96年には3.5%に減少する。
- ⑥ マクロ経済のこのような好転にもかかわらず、エジプトの元利返済必要額は1991~94年には年間平均55億ドル、1995年以降60億ドルに増加する。さまざまな国際的金融支援が約束されているにもかかわらず、債務返済を続けるためには、1992年以後1990年代後半にかけてなお年9億ドルないし30億ドルの追加的金融の支援を取りつけなければならない。この支援が確定するまでに、エジプトはなみなみならぬ努力を払わねばならない。

2-4. 短中期の戦略の問題点

短中期の戦略については、第1次データを用いて我々自身の研究を行うことなしには責任あるコメントをなすことはできないが、国際比較的に多少の印象的な評価を試みることはできる。

2-4-1. インド・中国の改革との比較

第1に、特定の国の安定化・構造調整計画はそれが一面においてIMF・世銀の構造調整貸付に付せられる政策改訂条件(conditionality)という性質をもつために、貸付の前提となったその国の国際収支困難が深刻であればある程、計画内容はより厳しくなる傾向があるといえる。

いま国情の似た中国とインドを比較対象として取り出せば、中国は3国の中ではマクロ経済情勢がもっとも緩やかな国であり、そこで企てられている経済改革は、IMF・世銀からのアドバイスを受けつつ進められてはいるものの、構造調整貸付やそれに伴うコンディショナリティを背景としていない。市場志向の制度・組織改革は自主的な改革により漸進的なペースで進められている(そこでは1984年末から1989年にかけてインフレ及び、より一時的に、経常収支不均衡の時期があったが、それは行政的措置により押え込まれた。

安定化問題はそれ自体、構造改革に対して“第2世代問題”として生じたのであり、インド・エジプトのようにそれが構造調整の引き金を引いたのではない。インドでは1970年代末以降、特に1990年代初めの国際収支危機は深刻であり、IMF・世銀のスタンプバイ及び構造調整貸付の支援を受けた。特に1991年中のIMF・世銀のスタンプバイ・構造調整貸付などの支援は、合計して45億ドルを超え（このほかADB、二国間支援12億ドル、CGの承認額67億ドル）、従ってコンディショナリティも厳しかった。1991年7月インド政府はこれまでインド統制経済の基軸の一つであったいわゆる「産業政策」を大幅に改訂し、その下で公共セクターの独占的活動分野とされていた18産業を8産業に縮小し、また民間企業の投資・生産財輸入などに関する許認可制を廃止し、広い産業分野での市場への参入の自由化をはかった。外国企業の直接投資については34分野の産業について外資の51%までの資本参加を認めた。1990年GDPの8.8%に及んだ中央政府予算赤字は、農業・食糧関係を中心とする補助金の削減などで、1991~92年の新予算では6.5%に抑えられた。しかしインド経済の非能率を代表している公共企業そのものの改革は極めて漸進的であり、また総じて求められた安定化の速度はエジプトに比べれば遥かに緩やかである。

エジプトの安定化・構造調整プログラムの厳しさは、すでに見たその国際流動性危機の厳しさ、根深さに由来している。それを代表しているのは、1990/91年度から1995/96年度にいたる間の(a)中央地方政府統合予算の赤字の徹底的削減(対GDP比21%から3.5%へ)、(b)農業・食糧関係補助金の全廃、公共投資の縮小、などを含む措置による統合予算歳出の縮小(対GDP比51%から42%へ)、(c)輸入の非関税障壁の全廃、関税率の引き下げ、(d)大部分の公共企業の民営化、(e)民間セクターの投資許可制の全廃、(f)工業品・農産物の価格・販売統制の全廃、などである。このように徹底的かつ急激な措置なしにはエジプトの国際流動性(liquidity)危機及びその背後にある支払い能力(solvency)の危機からの脱却は難しいかも知れないが、同時に、常識的に考えてそれらの措置の実行可能性に関して大きな不確実性がつきまとっていることも事実であろう。

2-4-2. 公共企業改革のディレンマ

第2のコメントとして公共企業改革の問題を取り上げる。これについても、エジプトの公共企業の情報は不足しているが、それがより豊かな中国・インドのそれからして示唆を受けることができる。まず改革案を考える前提として、エジプト公共企業の非能率の現象及びその原因について我々はもっと知る必要があるが、そのための探索の着眼点がそこから示唆される。この両国では非能率の端的なあらわれは、公共企業の財務成績の不振、特に財務赤字の増大が財政収支のバランスに影響する大きい要素となりつつあることだ。その問題は特に、いわゆる赤字産業(sick industries)を多数かかえるインドで深刻である。次に公共企業が膨大な冗員(overstaffing)をかかえている問題がある。非能率の原因は多数あり、いずれか一つの原因を重点として絞り出して対策をたてるわけにいかない。そ

の一つに従業者が所属企業を生活共同体視していることがある。中国では職工はその身分を自分の子供に相続させる特権を与えられている。インドでも炭鉱などに類似のことがあるようだ。企業の上級官庁は企業に対し日常的な介入を行い、また任意に金銭の貢納を求めることもある。企業の側においてもまた上級官庁への依存心があり、自主権が強化される際に業務上の不成績に対して自己責任を負わねばならなくなることを欲しない。コルナイのいわゆる「柔らかい予算制約」(Soft Budget Constraint)はこのような関係に由来している。

断片的な情報からして、同じような現象や、背後要因がエジプトの公共企業にも多かれ少なかれ存在する強い可能性があり、これについて十分に調査する必要がある。今日の途上国の公共企業政策の議論では、公共企業の民営化と、公共企業のままでのその内部改革・合理化の二つが、あるいは補完的に、あるいは選択的に考えられているが、インドや中国のように雇用問題が深刻でかつ共同体観の根深い（インドではまた組合が強固）ところでの民営化は容易でない。公共企業の内部合理化も、多様な非効率要因が交錯している際には有効な手段を求めるのに時間がかかる。持株会社化は企業に対する政府管理部門による裁量的介入を排除する工夫として、中国でも工夫されているが、それは非効率原因のただ一つにメスを入れるもので、それ以上ではない。このような状況の中で、既存の公共企業セクターとは別のところで民間セクターを育成し、また併行して外国企業の直接投資を誘致してそれに経営上、技術上の刺激を与える道が新しい選択肢として取り上げられている。それがエジプトにとってどれだけ現実的・効果的な道であるか検討に値しよう。

2-4-3. 農産物自由化と土地無し農民

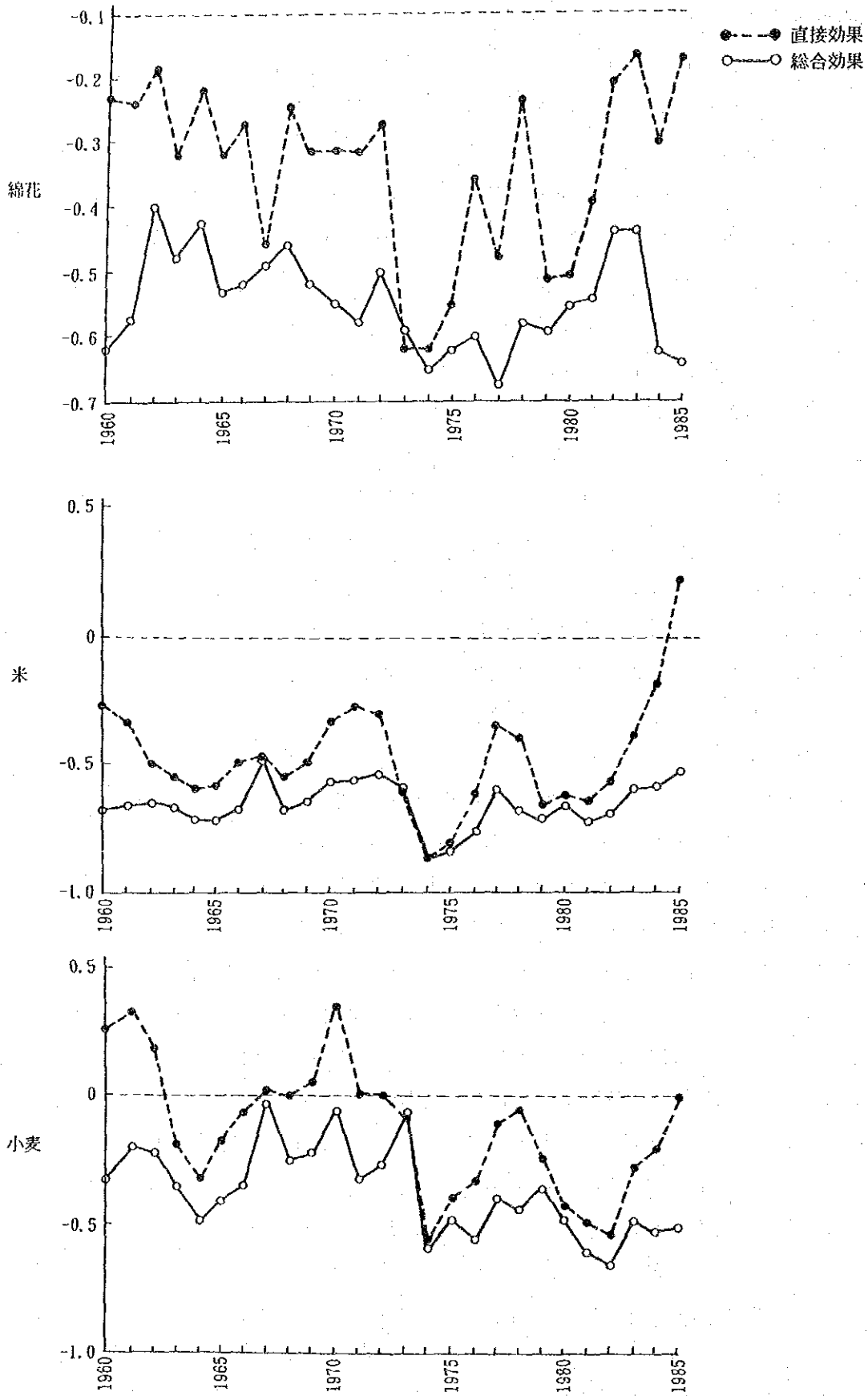
つぎに農産物の価格及び作付・販売の自由化について触れる。問題はそれによってどれだけ生産が伸長し、また農村家計の所得が増加するかである。これについては世界銀行で最近行われた農業インセンティブに影響する政府の改革介入のインパクトについての18ヶ国比較研究（1975～84年の期間をカバー）のエジプトの部が参考になる⁽²⁾。この研究ではエジプトの主要農産物の生産者価格が他の17ヶ国におけると同じく政府の介入により国境価格（輸出の際に FOB価格）よりかなり低く決められ、そのために名目保護率が負値となっていることが示される。図2-1には3品目についての値を時系列で例示した。ここで「直接効果」とは「生産者価格から、輸送費などを調整した上、公定為替レートで換算した国境価格を差引き、その値を国境価格の調整・換算値で割った値」であり、「総合効果」とはその上に「間接効果」として為替レートの過大評価や工業品に対する保護政策などの農業インセンティブに対するインパクトを加算したものである。名目保護率が負値となるケースをこの比較研究は“農業搾取”ないし“農業課税”と呼んでいる。米・小麦及び特に綿花についてはそれはかなり高率である。多少脇道にそれるが、関連して次のことに触れておかねばならない。前述のように、この報告では、綿花に見られるような一次産

品輸出品のマイナスの名目保護率（一次産品輸出品に対する搾取率あるいは課税率に等しく、その額は自然地代に相応するわけである）は、一次産品輸出国にとっての正常な資本蓄積源だという解釈をとっている。いずれの解釈が良いかは農家世帯所得へのインパクトに照らして判断すべき問題である。1974/75年の段階で、エジプト政府の定義での農村貧困ラインは1世帯あたり270エジプトポンドであったが⁽³⁾ 図2-2の階層区分では同じ1974/75年、この貧困ラインは、1フェダン以下の階層（土地無し農民と同じ、75~100エジプトポンド）と1~3フェダン（300~350エジプトポンド）の階層との中間に位置していた。5フェダン以上の平均収入は2,000ポンド以上であった⁽⁴⁾。これはこの報告の解釈が不当でないことを示すと思われる。

さてこのような農産物の価格への介入が農産物生産に与える影響は、価格変化に対する供給の弾力性や、生産物の有利性などによって決まる。供給弾力性は労働を除く投入財が統制されている状況の下では低い値しかとらないようだ。しかしそれよりも決定的な影響は生産物の有利性において与えられたようである。近年の作付け構成が綿花、小麦、砂糖きびの減少とベルシーム、野菜、果物の増加で特徴づけられること（P.17）などは、統制・非統制の違いによる有利性の差で説明される。

しかしそれよりも重要なことは、農産物価格への介入が農村諸階層の家計所得に及ぼした影響が顕著な格差を見せていることだ。図2-2では異なった階層として農村家族の約3割を占める土地無し農民⁽⁵⁾、1フェダン以下の土地保有農家及び5フェダン以上の土地保有農家の三つのグループで代表させ、価格介入がない場合に比べてそれがあるためにそれぞれのグループの実質所得がどれだけ増減したか、の推計結果が示されている。土地無し農民の実質所得に影響する農産物価格は消費者に配給される公定価格であり、土地保有農民に影響するのは生産者から買いつける庭先価格である。結果はこれまでの価格介入が土地無し農民にとって実質所得増大的であり、土地保有農民、特により多くの土地を持つ農民にとってますます実質所得減少的に働いていることが明らかである。これは同時に、農産物作付け・流通の自由化、補助金廃止と市場価格復権の政策がもたらす異なった階層間の異なった厚生効果を端的に示唆するものでもある。言うまでもなくここでの最大の問題は、この新政策がすでに「貧困ライン」以下にある「土地無し農民」層に対して与える打撃に彼らがどれだけ耐えられるか、これに対して政府のSFDがどれだけ有効な安全ネットとして作用するかである。我々はこれらの問題に対して十分慎重に見守らなければならない。

図2-1 綿花・米・小麦の名目保護率
(生産者価格への直接的および総合的介入)



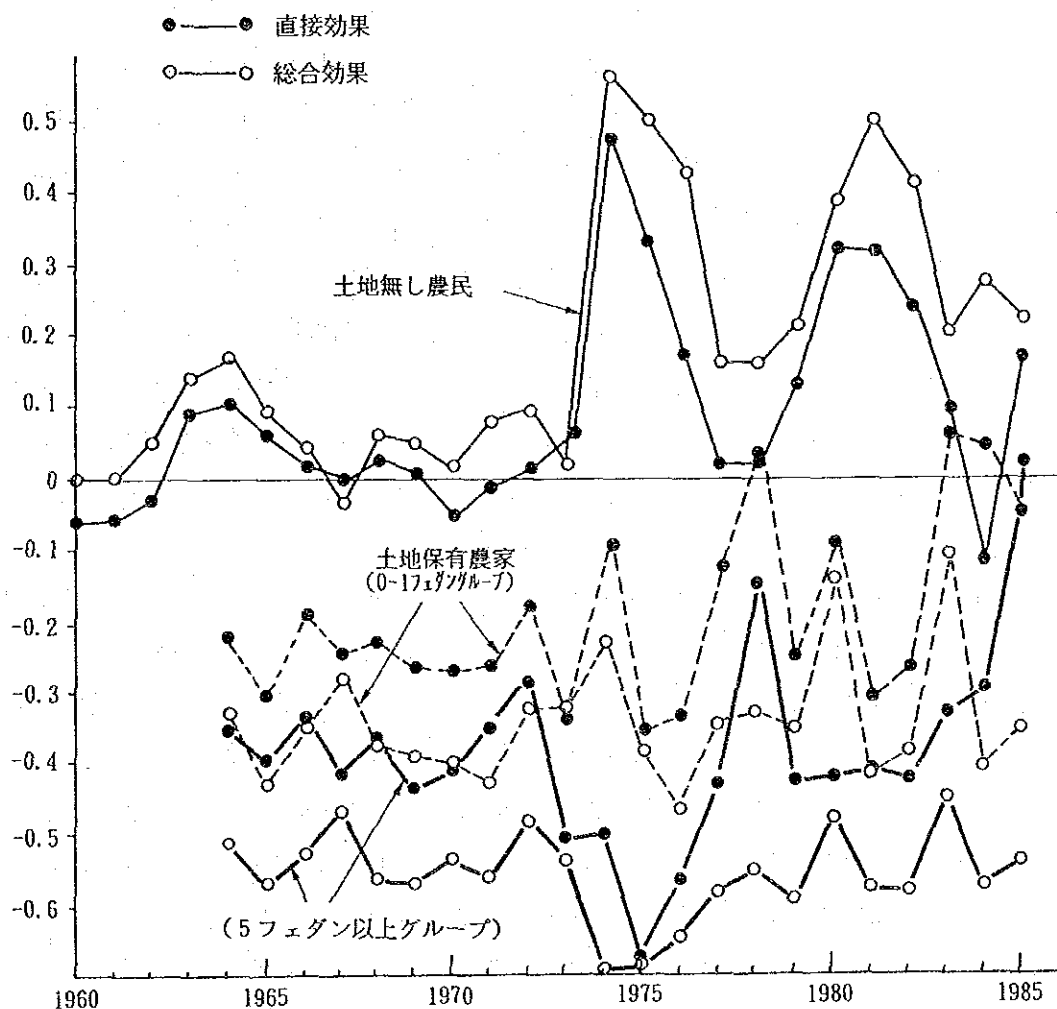
(出所) Jean-Jacques Dethier. The Political Economy of Agricultural

Pricing Policy: Trade, Exchange Rate, and Agricultural

Pricing Policies in Egypt, vol. II: The World Bank,

Washington, D. C., 1989, pp. 106-108.

図2-2 農産物価格政策が土地無しに農民家計および
土地保有農家家計の実質所得に及ぼした影響



(注) 土地保有農家への影響はShort-run effectをとる。図の数字の意味について次の説明が付けられている。「プラス0.1」という数字は、現在、綿花、米、小麦、とうもろこし、砂糖きびに対して政府の価格介入が行われているので、もしそれがなく、かつそれらの産出、投入の国内価格がその国境（国際）価格に等しかったとする時に比べて実質所得は10%だけ増大している（マイナス0.1の場合は逆）ことを示す。ただし国境価格の換算が公定為替レートで行われるときの実質所得の増加は「直接効果」であり、それが均衡レートで行われるとき「総合効果」である。

(出所) 図2-1に同じ。同書、pp.137-138。

2-5. 長期開発シナリオの問題

2-5-1. 国際機関の長期問題へのアプローチ

以上の短・中期の開発シナリオについては、我々はIMF・世銀の文献に依存しながら検討を進めることができたが、長期開発シナリオについてはそうは行かない。IMF・世銀の文献は我々の概念における長期開発についてはほとんどふれるところがない。ERSAPは1991～1995年、そしておそらくは1995～2000年の期間をも経済的プロジェクトの期間としているが、このプロジェクトは方法的には短・中期の安定化、構造調整プログラムを実施した際のマクロ経済指標に対する影響を見ようとするもので、サブ・セクター・レベルでの産業構造、輸出入構造の変化を展望し、かつそれを実現するためにサブ・セクター・レベルでの政策手段を探索する長期開発の立場からのそれではない。IMF・世銀の文献にサブ・セクター・レベルへの言及がないのは偶然ではなく、むしろ上述したIMF・世銀の産業政策に対する本来の考え方に基づくものだと考えられる。すなわち経済開発は市場システムが能率的に作動し、マクロ経済的な安定環境が与えられれば、最低限の政府介入の下に順調に進展する（言い換えれば産業構造は市場が自らの力で最適の形へと方向をとる）はずだと考え、これについて触れることをしないわけだろう。

IMF・世銀の文献が産業構造問題に触れる部分の一つある。それは「公共投資」に関連する。しかしこの際にも、構造調整政策への基本的立場は公共セクターの活動をできるだけ縮小して民間セクターの活動に委ねることにあるから、それらの文献は公共投資プログラムが民間投資分野に立ち入らぬよう求めている。従来世銀自体が公共企業に融資していた鉄鋼、セメント、肥料プロジェクトについても、できるだけ早く現在実施中のプロジェクトを完了して、民間の参加のためのインセンティブを強めるべきだという。（「公共投資」についての具体的提案は1993年に行われる筈。）したがってこれも産業構造一般のあり方を問うことなく記述されている。

これに比較していえば、1991年3月ILOが派遣したエジプト調査団の報告書⁽⁶⁾のプロジェクトは、今後のGDP成長率の如何が紀元2000年の失業率にどのように響くかをみるもので興味がある。それは性質としては長期開発シナリオに属するが、予測の基礎となった産業別雇用・生産・投資構造などの検討内容が示されていない。USAIDの国別援助戦略では、エジプトがいま解決に努力せねばならないクリティカルな開発問題は国民経済の低生産性であるとし、工業、農業のセクター・レベルでの方策や科学技術の支援についてふれるが、総じてそれは産業構造政策ではない。基本的立場は世界銀行に近い。⁽⁷⁾ 以上の国際機関等のアプローチに対する我々の立場は、すでに1-4-5.産業政策の是非の項で述べたところで明らかなように、マクロ経済及びセクター・レベルの産業政策についてはIMF・世銀のアプローチの重要性を全面的に認めるものの、サブ・セクター、企業レベルのそれについては留保、修正あるいは援助による補強を加えて進もうと

するものである。しかし国際機関の報告書類の産業構造関連の諸問題の扱いが以上のようなため、そこから得る情報は極めて乏しく、短中期シナリオでとった便宜的手段さえ許されない。

しかし幸いにして包括的な産業構造政策の策定を基礎として立案したとみられるエジプト政府の「社会経済開発第2次5ヵ年計画」（1987/88～91/92年）の報告書の一部資料が利用できるし、また限られたものであれ、工業・農業について我々独自の情報もある。ここでは、それらをもとにして、長期シナリオ及び開発戦略を策定する上でのいくつかの問題点を指摘することにする。

2-5-2. 第2次5ヵ年計画の成長目標とコメント

第2次5ヵ年計画は既完了の第1次5ヵ年計画（1982/83～86/87年）及び将来の第3次（1992/93～96/97年）、第4次（1997/98～2001/02年）を含む「長期20年計画」の一部として策定されている。2-1で述べたように、この計画は1987年にIMF・世銀との間で合意された包括的なマクロ経済計画の内容を取り入れている（例えば国民経済全体にわたる投資計画の公私両セクターでの配分は、第1次計画では74：26であったが、第2次計画では61：39に変化した。これは“ラジカルな戦略の変化”を示すものだと第2次計画書は述べている）。しかし、長期計画によって構造変化の見通しをもととする姿勢はエジプト政府のものである。

長期計画は物的社会的インフラの充実強化や産業立地をナイル河峡谷を越えて拡大すること（150万フェダンの新開墾を含む）などと並んで、エジプト経済が自らの発展を自力で賄う“自立”の達成を3大目標として掲げた。その中では第3の目標が最も重要であり、そのために第2次計画は第1次計画で果たさなかった農産物及び工業製品の輸出を積極的に開発し（観光収入も）、輸入はできるだけ縮小すべきだと説く。

この目標達成のための計画諸指標は次のとおり。

- a. GNP成長率：第2次が5.8%であったものを第3次6.2%、第4次6.7%と設定。
- b. 工業生産：第2次の成長率は7.2%。1986/87～2001/02年の間4.1倍の増加を達成し、GDPに占める工業生産比率は25%となる（石油生産は第1次期間GDPの10%を占めたが、次第にその重要性は減少し、2002年には2%以下になる）。
- c. 工業部門の業種別生産構造を1986/87年と1991/92年（目標）について比較すると、表2-1に示すようにほとんど変化がない。これは業種別には食品、繊維、化学、機械金属の4大業種の相対的ウェイトを不変に維持するという政府の期待があることを示唆している。

- d. 農業生産は1986/87～2001/02年の間に倍増する。
- e. 商品サービスの輸入は第2次の間ほとんど増加せず、年間成長率にして0.3%。しかし輸出は6.1%の年率で増加する。第3次期間に商品サービス収支は漸く均衡する。

表2-1 第2次5ヵ年計画の工業（製造業・鉱業）
業種別生産目標（単位：1986/87年価格 百万LE）

	1986/87		1991/92		年平均成長率
		構成比%		構成比%	
食	6,853.1	32.8	9,593.0	32.3	7.0
紡	5,010.9	24.0	6,942.8	23.4	6.7
化	4,002.1	19.2	6,056.4	20.4	8.6
金	1,846.2	8.8	2,595.9	8.7	7.1
機	2,939.6	14.1	4,111.7	13.8	6.9
鋳	191.4	0.9	345.2	1.2	12.5
その	55.2	0.3	83.0	0.3	8.5
計	20,898.5	100.1	29,728.0	100.0	7.3

(出所) Egypt's Second Five-Year Plan For Socio-Economic Development (1987/88～1991/92) With Plan For Year One (1987/88), Volume Two, The Sectoral View, Translated by R.G. Wolfe, A Professional Business Services, Ltd, Cairo, 1989, p.39.

第2次計画の3大目標は適切なものと思われるが、諸指標についてはいくつかのコメントができる。

(1) 高成長への願望と可能性

第1にGDPの目標成長率（第2次計画時5.8%、第3次6.2%、第4次6.7%）は野心的にすぎないか、ということがある。高成長率は、エジプト政府が直面する深刻な雇用問題や貧困、貧困緩和の必要を背景として、強い願望としてあらわれる。雇用問題に関連しては、前掲のILO使節団の報告書の掲げた数字が参考になる。それは1990年から2000年にいたる期間のGDP成長率を5.2%ないし8%とする2つの代替的なシナリオを考え、1990年の推定実績失業率9.7%を基準として2000年のそれが第1のシナリオでは17%の高さに達し、他方第2のシナリオでは7%というやや改善を示すというプロジェクションの結果を明らかにした。この使節団は8%という成長率が“ありそうにもない”数字だとみているが、実際には第1のシナリオの成長率（それはエジプト政府の数字に近い）さえも、IMF・世銀のERSAPの見通し数字と比べると著しく楽観的な数字であることが明らかである。それには少なくとも、1990年代初めの調整の成長率引き下げ効果が考慮されていない。また、成長率見通しの当否は、輸入可能性との関係において問われねばならない。これは世銀文献に示された批判であるが、第2次計画が見込んでいる輸入の極端な引き締め（その増加年率0.3%）の下でGDP5.8%、工業生産7.2%の成長率が達成される見込みは小さいと言わねばならない。

(2) 産業構造不変の含意

次に第2次5ヵ年計画期間に工鉱業生産構造がほぼ一定を保つという見込みには様々な問題がある。例えばそれは、ナセル時代に当時の産業技術を前提としてつくられた工鉱業の体系が堅持されることを含意している。同じことは工業品輸出構造についても言えるであろう。例えば、具体的なコメントは、繊維、食品、化学、機械金属の4大業種を初めとする工鉱業全般のより詳しい調査をまつが、一般的には1950年代、60年代の産業技術体系の下でつくり上げられた多少とも包括的な工鉱業体系に共通する産業構造上の問題があるといつてよい。この問題を理解するためには、1970年代以降に生じている世界的な技術革新の動向とそれを背景とした工業品貿易の新しい傾向というより一般的な問題について知る必要がある。

(3) 知識集約的技術進歩の影響

世界銀行を中心とする国際的な工業品の生産性格差、競争力格差についての研究で明らかになりつつあることは、これらの格差が慣例的な生産要素比率で証明される部分がますます小さくなり、代わつて知識という新要素の果たす役割がますます大きくなりつつあることだ。要素比率の適切な選択（例えば労働過剰の途上国での労働集約的な産業・技術の選択）は比較投入コストの引き下げに役立つが、総合的な製品コストの引き下げはむしろ生産的資源の効率的な使用によつてもたらされ、投入コスト引き下げのウエイトは小さくなる傾向がある。その一つはハードの設備の適切な選択であり、現在ではオートメーション化設備が決定的な役割を持つ。第2にソフト面では、生産組織の改善が決定的に重要である。組織の改善は、企業内では在庫の節約、失敗品の削減、品質管理、労働者・職員の訓練・研修や労働者・職員に対する責任の与え方などの多様な工夫があるが、現在ではそれらはTQC（全面品質管理）、JIT（Just-in-Time）などのマニュアル化した制度として統合されている（ソフト面の組織改善のコスト引き下げ効果は、ハード面の設備がオートメーション化以前のそれであってもそれなりに顕著であることが明らかにされている）。外部関係では、素材、部品供給者とのネットワークや販売や生産情報のインフラ形成が重要である。以上に加えて技術進歩が速い成熟度の低い業種であればあるほど新しい生産方法の学習スピードの違いがコスト差により大きく影響する。そしてこれらすべての局面において知識という要素が重要な作用を發揮するわけだ⁽⁸⁾。

このような最近の技術進歩の途上国に対する含意は次の3方面において考えられる。

a. 産業構造の選択

かつて社会主義型途上国が選択した大規模かつ資本集約的重化学工業プラントは、このままでは急速に競争力を喪失する。世界銀行は中国に対して、重点をそれらか

ら、リンケージが多く、上のような意味で技術的可能性の多い産業（輸送、エレクトロニクス、サービス産業など）にシフトさせることが望ましいと示唆している。他方では、従来専ら資本節約的、労働集約的な特徴によりそのメリットが評価されていた小企業が、新しい技術的可能性の視点から見直されようとしている。小企業は生産物市場の変化に適応して設備や生産方法を転換し易く、また特にコンピューター化された小企業は、輸出市場のニーズ、流行の変化に関する情報をいち早く捕捉して、デザインを考え、生産を調整することができる。例えば、モーリシャス型の服飾産業が目覚ましい輸出増進の要因をなしているのはその一例である。

b. 企業の組織改善

特にTQC、JITなどの採用による生産性改善・コスト引き下げは、今日では多くの工業国において、日本の経験を取り入れる形での競争力強化の重要な手段とされている。途上国における努力も始められている。

c. 人的資本に対する投資

新しい技術革新の機会をかりとるための究極の方法は、人的投資を増やし、投入すべき知識のストックを蓄積することである。知識を必要とする分野と種類がますます増大しているので、人的投資の必要性は緊急度を増している。

このような含意が、エジプトの長期開発、特に工業による自立達成の目標に対してどのように適合するかについては詳しく調査する必要があるが、それが総方向としてエジプトに対して挑戦的な課題を提案していることは確かである。

2-5-3. 産業構造策定の四つの方向

第2次5ヵ年計画に反映した長期の工業発展の目論見に対するコメントを締め括っていうと、エジプトが安定化・自由化の課題の進展に続いて（あるいはそれと併行して）取り組まなければならない長期自立的な産業構造及び輸出産業構造の策定のためには、次の四つの方向を念頭に置く必要がある。

- a. 一次産品輸出国の工業化の典型的コースとして1-4-1で述べた輸出用一次産品の加工輸出（ミントのいわゆる“輸出代替”）およびそれらの輸出生産の産業連関効果により誘発された中間財生産の発展。
- b. 最近の一次産品輸出国工業化の過程に見られる輸入代替型=外国製造業工業の直接投資誘発型および国際下請型の製造業発展。
- c. ナセル時代に試みられた閉鎖体系下の計画経済型重工業優先の工業化。
- d. コンピューター導入や組織改善を基礎とする最近の知識集約工業の発展。

エジプトのこれまでの工業化は a と c の方向を組み合わせるものであった。その 4 大業種（繊維、食品、化学、金属機械）がその二つを代表する。b はサダト大統領の「開放政策」の下でフリーゾーンの設定などにより進めようとしたところだが、まだ決定的な動きにはなっていない。d の方向は a、b、c のいずれの方向とも補完的に働くことができるが、それがより急速に効果を発揮する可能性があるのは b と結び付き、外資との合弁による輸出工業として伸びていくことであろう（例えばモーリシャス型）。このような上記 4 方向のいくつかの組み合わせの中から何れを選ぶかが長期的な産業構造政策策定の基本的な問題だといってよい。

上述したところは輸出工業への展望を考慮に入れた産業構造の策定の問題であるが、雇用視点からは恐らくは当分の間これらとは組織的・技術的・要素比率的に異なった、従って 2 重構造的な産業・技術の選択を進めねばならないだろう。

(注)

- (1) 清水学「ムバラーク体制の政治経済学」（現代の中東）アジア経済研究所 No. 3、1987年。
- (2) 文献としては図 2 - 1 の「出所」を参照されたい。18ヶ国比較研究帰結の概観は Ann O. Krueger and others. "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economywide Policies", The World Bank Economic Review, September 1988, pp. 2-3.
- (3) Bent Hansen and Samir Radwan. Employment Opportunities and Equity in a Changing Economy: Egypt in the 1980s, A Labor Market Approach, ILO, Geneva, 1982, pp. 118, 137.
- (4) Jean-Jacques Dethier. The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Egypt, vol. II, World Bank, Washington, D. C., 1989, p. 135.
- (5) Bent Hansen and Samir Radwan. Employment Opportunities and Equity in a Changing Economy: Egypt in the 1980s, A Labor Market Approach, ILO, Geneva, 1982, pp. 120-121.
- (6) ILO. The Challenge of Job Creation in Egypt, Report of ILO Multidisciplinary Mission on Return Migrants from the Gulf, Geneva, 1991.
- (7) USAID. United States Economic Assistance to Egypt: Status Report, Cairo, December 1990.
- (8) Ashoka Mody. "Institutions and Dynamic Comparison Advantage: the Electronics Industry in South Korea and Taiwan", Cambridge Journal of

Economics , 1990, p. 14.

Ashoka Mody and others. International Competition in the Printed Circuit

Board Assembly Industry: Keeping Pace with Technical Change, July 2, 1991,

The World Bank and other institutions. (wim.)

3. 我が国の援助戦略

前章の開発シナリオと開発戦略の考察では、短期の安定化問題及び中期の構造調整問題に関しては主にIMF及び世銀の文献により、それらの機関とエジプト政府との間で合意された問題解決のプログラム及びそれに相応するシナリオを取り上げ、さらにそれに対して我々自身のコメントを加えるという便法を取った。長期の開発と自立問題については、エジプト政府の第2次経済5ヵ年計画書を主とする文献により、公式の開発戦略と相応するシナリオをとりあげ、我々のコメントを加えた。

この報告の初めに述べたそれに続く研究ステップは、我が国とエジプト政府との間で合意された開発戦略から出発し、その実行プランの中で外国の支援に期待する項目及び金額が明らかにされれば、それに基づいて主要ドナーとの間での援助調整 (aid coordination) が行われ、その結果として我が国自身の援助戦略が決まることになる。しかしこのステップについても、ひとつの便法を取り、援助調整については主要ドナーのこれまでの対エジプト援助の特徴を明らかにするに止めている。これは我が国の援助戦略決定に際して他のドナーの特徴を十分に考慮に入れるという目的に役立つだろう。また、決定された我が国の援助分野において他のドナーの援助との関係の深いものについては、実施段階において緊密な連携をとることが望まれる。援助戦略自体については、3-2.以下において三つの異なる方法で我々の考え方をまとめた。

第1はこの報告書の基調である国別援助戦略策定のステップに沿って検討した結論として得られる提案である。第2はこれとは別に、従来の「要請主義」に沿って行われた我が国の援助の具体的経験の中から見出される援助提案である。第3は各論の分析結果をも考慮に入れ、プロジェクトその他の案件を中心として援助提案をまとめたものである。

3-1. 既往の我が国及び主要ドナーの対エジプト援助

(1) 我が国の対エジプト援助

我が国の対エジプト援助は、アメリカを中心とする西側諸国の対エジプト援助の本格化と第1次石油危機が重なった1973年頃から本格化するが、以来、エジプトは中東・アラブ地域における最重点援助国として位置付けられてきた。我が国の対エジプト援助額は1990年までの累計額で4,850億円に達し、同地域では群を抜いて大きい⁽¹⁾。1989年における純支出額は7,865万ドル(約76億円)で、これはアメリカ、旧西ドイツに次いで第3番目の額である(対「エ」援助総額の5.6%)⁽²⁾。

我が国の援助は基本的に要請主義にもとづき、エジプト政府の社会経済開発計画を尊重しつつ行われてきた。特に、食糧自給を達成するための農業生産性の向上、保健医療の向上、上下水道等の社会インフラ整備、経済インフラ整備等を重視し、人造り・教育

分野では周辺諸国への裨益も考慮した援助を行ってきた。援助分野を累計金額ベースで見ると、運輸・交通、社会インフラ、工業、農業、保健医療の順となっている。これらの我が国の援助はエジプト政府の長期開発の視点からするニーズに少なからず貢献したと思われる。しかし、2点の補足が必要である。

第1に、1988年に生じたエジプト政府の円借款に係る延滞問題等のため、同年以降新規プロジェクト案件の実績がないことである。第2は、我が国の援助が1980年度始めまで行っていた即効性の「商品借款」および1990年度の緊急商品借款を別として、プログラム援助を持たなかったことである。エジプト経済は1980年代半ば以来重大な国際収支危機に直面し、国際的関心はエジプトの安定化・構造調整への支援に集中しているが、我が国はその分野の援助に対してはまだ十分な経験とデータの蓄積を持たないわけである。

以下、対エジプト援助について多少の補足を行う。

これまでの対エジプト援助は、累計金額で、有償資金協力の割合が85%と高く（中東・アラブ地域平均73%、1990年の全体平均57%）、技術協力の割合が5%と低い（中東・アラブ地域平均14%、1990年の全体平均20%）⁽³⁾。

主要援助分野についてみると、運輸交通の分野ではスエズ運河および港湾整備関連が主でこれらの分野での有償資金協力、専門家派遣、研修員受入れが行われてきた。

社会基盤分野では、低所得者住宅供給と上下水道整備が中心で、主に前者には無償資金協力、後者には無償資金協力と有償資金協力の双方が実施されてきた。

工業分野では、有償資金協力によって製鉄所、セメント工場に援助を行ってきた。研修員の受入れにおいては、標準化・品質管理、企業化調査・運営管理、中小企業開発などが主な分野で、エジプト政府の公共企業の効率化、中小企業育成への要請に応じてきた。また、エジプト工業の基幹産業である繊維産業に対しても近代化の要請に応え、プロジェクト方式技術協力および研修員受入れによって混紡繊維の紡績技術および運営管理技術等の移転に協力してきた。

農業分野では、米作関連、特に米作機械化による生産性向上のための援助に力を入れ、施設・機材の無償供与、プロジェクト方式技術協力および研修員受入れを行ってきた。また、食糧増産援助として、穀物サイロ、農業機械、肥料、農薬等の供与を行ってきた。

保健医療分野では、小児病院プロジェクト、看護教育研究プロジェクトおよび家族計画プロジェクトが行われ、小児病院プロジェクトは無償資金協力とも連携している。研修員受入れでは、家族計画分野の研修員を多年にわたり受入れてきたほか、1980年代半ばまでは結核対策分野での受入れも多かったが、上記プロジェクト発足との関連で1980年初めからは看護教育、小児科分野での受入れも増えている。

我が国の援助の特徴の一つとして、開発調査を援助として積極的に行っていることが挙げられるが、エジプトにおいても、農村・農業開発分野のほか、地域開発、スエズ運

河関連、上下水道整備、製鉄所関連など1990年までに39件のマスタープラン調査およびフィージビリティ調査等を実施してきた。

(2) IMF・世銀の対エジプト援助

IMF・世銀の援助の最大の特徴は、両機関が協力してエジプトのマクロ経済政策の運営に対する支援を行っていることである。かつてはIMFは安定化、世銀は構造調整という分野の別があり、両者の協調は必ずしも円滑に行かなかったが、1987年頃から両者は共通の国別援助戦略を策定した上で一体化して進むことになった。前述した1990年のERSAPは両機関がこの統一的援助戦略に基づいてエジプト政府との間で合意したものである。ただし、この計画の実施は、IMFの側ではスタンバイ・クレジットにより、世銀の側では構造調整貸付(SAL)により行われる。

融資供与条件であるコンディショナリティーは事前の綿密な調査によって裏付けされ、エジプト政府との話し合いのもと、その国家開発計画に反映される。IMF・世銀はその達成度を随時確認する作業を行っており、その評価は厳しい。前回、1987年のスタンバイ・クレジットでは第1回目のトランシュ(合計50%)が供与されただけで1988年には中止された。さらに、このIMF・世銀の援助政策は主要債権国の債務削減への態度にも大きな影響を及ぼしてきており、エジプトに対するマクロ経済支援はIMF・世銀がその先導的役割を果たしてきたといえる。

今回の融資供与に際しては、「市場原理に基づいた開放経済の実現による、インフレなき経済成長の実現と国際信用の回復」をその目標に掲げ、コンディショナリティーは既にみたように、財政(公共投資配分見直し等)・為替・金融・輸出入政策、公共企業改革、民間投資促進、価格政策、と幅広い範囲にわたっている。さらに今回は、同時にSFDの供与を決定しており、安定化・構造調整に起因する、短期的社会コストの発生に対応することの重要性を認識している。

以上のように、IMF・世銀の援助はマクロ経済支援とはいえ、その規模と広範なコンディショナリティーの範囲およびSFDの供与により、マクロ経済のみでなく、すべての生産セクターおよび社会セクターに対し影響を及ぼす。主要ドナーは一様に、IMF・世銀の安定化・構造調整を支援することを表明しているが、このIMF・世銀主導型の傾向は今後ともしばらく続くと考えられる。

世銀は他方でプロジェクト援助も実施してきた。ただし、1972~89年の対エジプト累計支出純額が9億4,200万ドル⁽⁴⁾なのに対し、1991年6月に供与が決定されたSALは3億ドル(AfDB等によって提案されている共同融資も含めると5億ドルを越える)で、マクロ経済支援に比べるとその規模は相対的に小さいといえる。世銀のプロジェクト援助の特徴として、重点分野への継続的援助、プロジェクトを構成する複数のサブ・プロジェクトによる多面的アプローチがあげられる。このミクロに対する援助もその背景と

して膨大な量の調査・研究が存在し、これらの調査・研究は他の援助国・機関にとっても貴重な資料として利用されてきている。プロジェクト援助の中心分野は、IBRDでは工業、エネルギー、運輸・通信分野であり、IDAでは農業、エネルギー、教育分野であった。エジプトは1982年以降IDAの非適格国となるが、工業開発銀行支援、農業灌漑整備援助については、IBRDがIDAから引き継ぐ形で1970年代から継続して行われてきている（その後1990年に再びIDA適格国となる）。そのほか、電力、教育、通信、人口の分野でも継続的援助を行っている。IDAは1991年度に今回のSFDに対して1億4千万ドルの供与を決めている。

(3) アメリカの対エジプト援助

アメリカは1972年以降、OPECからの援助の急激な減少を肩代りする形で援助を急増し、これまで常に援助総額の50%以上を占め⁽⁵⁾、対エジプト援助最大の供与国となってきた（1989年純支出額9億500万ドル⁽⁶⁾、二国間援助の64.2%）。一方エジプトは、近年アメリカの援助においてイスラエルと共に常に上位受取り国となっており、1980年代にはこの2国でアメリカ二国間援助の40~50%を受け取ってきている⁽⁷⁾。

アメリカの対エジプト援助は、アメリカの軍事・政治的方針と密接に連動して行われ、その手段として経済支援基金(ESF: Economic Support Fund、かつてのDefense SupportあるいはSecurity Support)およびPL(Public Law)480が活用されてきたといわれている⁽⁸⁾。

アメリカのこれまでの対エジプト援助を見ると、その中心を占めるのはESFによる商品輸入計画(CIP: Commodity Import Program)とPL480による農作物輸入援助（主に小麦・小麦粉）であった（1974~90年援助累計302億ドルのうちESFは44%、PL480は12%を占める）。ESFは軍事・政治戦略的に重要な国に対して中心に行われてきた経緯があり（1984年、ESF総額のうち62%は中東、中米を中心とした8ヶ国に供与されている）、また、PL480はアメリカ国内の余剰農産物の購入資金を融資するものである。さらに1974~90年累計で軍事物資売却(Foreign Military Sale)を132億ドル（総援助額の44%を占める）供与しており、アメリカの対エジプト援助が軍事・政治的意図を強く反映してきたことを裏付けている。

これらの援助は、アメリカ援助の規模の大きさのため、エジプト経済に対する影響も大きかったといわれている。例えば、PL480がエジプト国内のパンの価格維持に大きく寄与したこと、ESFが1970年代の門戸開放政策遂行のために寄与したこと等が上げられている。これと同時に、1983年から借款と贈与の比率が逆転し、1988年には約80%が贈与となっており⁽⁹⁾、主要な二国間援助国の中では唯一贈与を中心とした援助を行っているが、この寛大な援助が現在のエジプトのモラル・ハザードを引き起こした原因のひとつといわれている。

1991年のCG (Consultative Group) 会合では、今後とも民間セクターの活性化を中心とする援助目的とし、従来通りESFを中心とした援助を行うことを表明している。しかしその後、ソビエトの崩壊等があり、今後アメリカの対エジプト援助がどのような方向に進むのか、日本の役割負担という面からも、注意深く見守る必要がある。

また、このCG会合の場において、SFDへの資金供与を表明するとともに、他の援助国とともに、CGスキームを活用した構造調整計画の継続的支援および援助調整の必要性も示唆した。

一方、セクター別のプロジェクト・プログラム援助では、エネルギー、工業、公共事業、農業を中心分野としてきたが、基本的にIMF・世銀の安定化・構造調整政策と共通路線をとった援助であるといえる。例えば、工業分野では民間振興、公共企業経営改善・合理化、アメリカからの直接投資促進に対する援助など、また、保健医療分野においても公立病院の有料化支援などの援助を行ってきている⁽¹⁰⁾。

(4) UNDPの対エジプト援助

UNDPのこれまでの援助額は、多国間援助の10%以下、平均して4.5%程度と金額としては大きくないが、すべてが技術援助であり、1983年までは日本の技術協力の規模と同程度あるいはそれ以上であった(1989年純支出額830万ドル)⁽¹¹⁾。

UNDPは援助を行うにあたり、まず向こう5年間にわたる援助方針を決定するカントリープログラムを作成し、これに基づいた援助を行うが、エジプトに対しては1972年から5回にわたりこのカントリープログラムを作成してきた。このカントリープログラムの策定に際しては、エジプト政府はもちろん、主要援助国・機関、国連機関等とも協議を行うことをその手順としている。

第5次カントリープログラム(1992~96年)では、第4次のもを継承するとして上で、「持続的発展」「人的資源開発」「経済・マネジメント開発」「トランス・ナショナル経済」を重点項目としてあげているように、セクター横断的かつ長期的問題に対し総合的に取り組むことを援助方針としている。これは一つに、UNDPの援助の実施機関が多くの国際専門機関であり(UNDPが自ら実施機関となることもあるが)、UNDPがカントリープログラムに基づく援助全体の調整機関として機能することが可能なため、このような視点を持つことができるということがあろう。

具体的援助は前述の国際専門機関を実施機関とした技術協力が中心であるが、その中心分野は、エネルギー、資源開発、工業である。構造調整関連では、前述の第5次カントリープログラムにおいて、構造調整政策との連携の重要性、SFDに対する支援を明記しているが、具体的に直接構造調整政策の一環となるような援助を行うものではないようである。人的資源形成(プロフェッショナル・エリートの育成、重要技術訓練等)、開発計画作成・管理能力の向上のために必要とされる情報整備、行政制度の実態調査、

内外資金の活性化の呼び水となるマスタープラン作り・パイロット事業等、構造調整を側面から支援するような援助を重点としている⁽¹²⁾。

(5) ECの対エジプト援助

ECの対エジプト援助は1980年代半ばまでは平均して多国間援助の10%強を占めてきたが、近年急増し1989年には40%(7,000万ドル)に達している⁽¹³⁾。ECの援助の形態的特徴として、European Investment Bank (EIB)によるローン、ソフトローン、無償協力を使い分けていることが挙げられる。

ECはこれまで1977年、1980年、1987年の3度、エジプトと協力協定を結び、これによって決定された援助を行ってきた。このECの協力協定の特徴は、ロメ協定(ECとアフリカ・カリブ・太平洋諸国66ヶ国との間で結ばれる貿易及び資金・技術協力に関する協定)同様開発援助に関する協定と貿易に関する協定が一体となっていることである。したがって、この協定にはエジプトのEC向け貿易に関する優遇措置も盛り込まれている。

1987年の第3次協定では、「環境」「科学」「貿易促進」を重点分野としている。なかでも、「貿易促進」に対する援助として、EC市場向けニット・皮革産業への支援、地域内市場向け繊維・食品加工産業に対する支援、さらには、ECの民間企業とのジョイントベンチャー形成のための仲介を援助の一環とするなどの点に特徴がある⁽¹⁴⁾。

そのほか、ECの食糧援助によるカウンター資金の活用法についてのコンサルタントも援助として行っている。

構造調整に関しては、積極的にこれを支援する姿勢を見せ、SALに対する共同融資、SFDへの資金供与、さらに、世銀が提案している民営化基金(Privatization Fund)への協力も表明している。

(6) 旧西ドイツの対エジプト援助

旧西ドイツ(以下ドイツ)は、これまで対エジプト援助の中で日本と第2位を争う位置を占めてきた(1989年純支出額2億330万ドル、二国間援助中14.4%、第2位)⁽¹⁵⁾。有償資金協力については、これが援助全体の約8割と多いこと、重点分野が運輸・交通(国鉄中心)、工業、エネルギー、農業分野でのプロジェクトであること等、我が国の有償資金協力と似ている面がある。ただし、近年贈与中心型に移行しつつあること、借款条件が年率0.75%、償還50年と極めて譲許性が高いことが異なる。

ドイツの対エジプト援助の特徴のひとつとして、その技術協力において農村開発プロジェクト、農家所得向上プログラム等の農村を重視した援助と職業訓練にかなり力を入れてきたことが上げられる。

他方、1991年のCG会合においてドイツは、民営化基金への支持と、SFDへの資金

供与を表明しており、今後の構造調整に対して協力していく姿勢を見せている。

(7) フランスの対エジプト援助

フランスの対エジプト援助は、金額で見ると波があり、1987年には1億200万ドルに達したが1989年には6,100万ドルとなっている⁽¹⁶⁾。

ODAの約6割は借款で、そのほとんどが輸出信用との混合借款である。しかも、対エジプトOOF (Other Official Flow)はほとんど見られないことから、民間の輸出信用との組み合わせによるものが中心と考えられる。また、フランスの対エジプトODA総額の、民間資金を含む資金の流れ総額に対する比重の変動は、他の主要援助国のそれに比べ非常に大きい。1983年には約5%に低下するが、その後資金の流れ総額の減少とともに大きくなり、1988年には資金の流れ総額のネットは負となった⁽¹⁷⁾。

これまでの援助分野として、農業、人的資源、保健医療に対する大規模プロジェクトが知られている。1989年のDAC援助審査においては、「国際収支支援のための援助、贈与の充実、政府借款と民間融資の分離を通じたグラントエレメントの改善」が進行中であり、今後の方針として「ある程度開発の進んだアフリカ諸国での管理能力向上、生産性向上、技術革新等の重視」「構造調整のためには都市問題の解決が必要であり、教育、保健衛生を重視」「混合借款は増加しない」等をあげていたが、一方、プロジェクト援助のアンタイド化は考えていないこと、今後ともフランスの企業の利益の機会を排除することは考えていないことを表明したことが知られている⁽¹⁸⁾。

(8) ドナー間調整について

これまでエジプトに対して、ほとんどすべてのDAC諸国、国際機関・国際金融機関、さらにアラブ諸国・アラブ金融機関等多くの国・機関が援助を行ってきた。これら多数のドナーすべての間で援助調整を行う機会を設けることは簡単ではないが、これまではCG会合がその最大規模のものとして行われてきた。

1991年6月にCG会合が10年ぶりに開催され、100を越える援助国・機関の代表者が出席した。この会合において、いずれの国・機関もエジプトに対する構造調整プログラムを支持した。一方、今回の会議は10年ぶりということがあってか、将来の方針を示すものよりは実績説明にとどまるものが多かった。ただし、世銀は今後定期的にCG会合を開催したいとしており、今後ドナー間調整におけるその役割は大きくなっていく可能性がある。

またエジプト国内において、主要ドナーの現地事務所の間で定期的に非公式な意見交換、情報交換の場が設けられているが、これまでは援助調整という意味では余り機能してこなかったようである。

一方、エジプト政府は、自国に対する援助に関する主導権を侵害されることを懸念し、

ドナー間で行われる援助調整を好まないという傾向があるようである。

(9) エジプトの援助受入れ体制

① 援助国への援助要請および援助受入れの仕組み

各実施機関（政府機関、公社、県等）からの援助要請は各担当省庁がまとめ、要請先を特定した上でリストを作成し、国際協力省へ提出される。国際協力省は、これら要請案件リストについて、計画省、その他関係機関と協議の上、エジプトの5ヵ年計画との整合性、案件の成熟度等の点から評価・選定し、優先順位を決定して各援助国へ要請を行う。ただし、専門家派遣、研修員受入れ、機材供与等は、担当省庁から外務省を通して援助国に対して要請が行われる。そのほか、有力な省庁や県が直接援助国と交渉を行う場合もある。

援助国との間で交換公文（Exchange of Note: E/N）が締結された場合、E/Nがエジプト国内において発効するためには人民議会の承認が必要となる。

援助の実施に際しては、国際協力省などは援助受入れ窓口として機能するが、実際の実施監理は各担当省庁が行う。また、援助案件のうち、農村開発、地域開発等、実施段階においていくつかの省庁の協力が必要な場合には、担当省庁とその他の関係省庁との調整機関として調整委員会（Steering Committee）が設置され、ここで協議を行いながら進められることがある（例えば、北シナイ農村総合開発計画では、実施機関のシナイ開発庁の担当省である開発庁が議長となり、農地開拓庁（GARPAD）、水資源・公共事業省、水産庁、がメンバーとなり調整委員会を形成、カイロ大学からオブザーバーが出席した）。

② エジプトの援助受入れ体制の問題点

エジプトの援助受入れ体制の最大の問題点として、制度的には決められているが、これが能率的あるいは適切に機能していないという点が挙げられる。例えば、援助の中心的窓口が国際協力省でありながら、有力省庁や県などが直接援助国に対し援助要請を行うことがあり、援助窓口を複雑化させている。また、基本的には国際協力省が計画省およびその他の関係機関と協議の上、要請案件の評価・選定を行っているが、時として未成熟と思われるような案件が要請されることもあり、十分機能しているか疑問視される場合がある。そのほか、調整委員会が設置された場合には、関係省庁との調整に多大な時間と労力を要することもしばしば問題となる。

一方、エジプトの特殊な官僚機構が援助を行う際に障害となることがある。人民議会によるE/Nの承認には時間がかかることが少なくなく、援助実施の遅れの原因となることがある。そのほかの一般的事務手続も時間を要することが多い。また、各省庁の管轄範囲が必ずしも明確でないことがあり、調整委員会が設置されない場合でも