

第4章 アフリカにおける WTO 体制下での貿易自由化の影響とドナー/国際機関の援助戦略

はじめに

本章においては、サハラ以南アフリカ地域（Sub-Saharan Africa、以下アフリカと呼ぶ）を対象にして、世界貿易機関（WTO）体制下における貿易自由化の影響をみるが、アフリカの多くの国々の貿易自由化は、1980年代初めからの国際通貨基金（IMF）と世界銀行主導の構造調整計画（SAP）でかなり達成されている。

こうした背景から、WTO体制とアフリカ農業について分析するが（本章 4-1）、貿易自由化の影響は IMF・世銀の SAP を通して行うこととする（本章 4-2）。その際、貿易自由化の影響については、政策の実施の程度と効果の両方を扱うことにする。なぜならば、分析対象がアフリカ全体と大きく、また政策の効果はその政策の実施との関係で議論すべきであり、そして政策の効果を厳密に分析することは難しいからである。

本章のもうひとつのテーマはドナー/国際機関の援助戦略である（本章 4-3）。上述のように実質的な開発・経済枠組みは構造調整計画であるので、主要ドナーも支持する SAP とそれを直接的に支援する国際機関の援助戦略を中心に分析する。

4-1 世界貿易機関（WTO）と IMF・世界銀行

4-1-1 GATT から WTO へ

第2次世界大戦終了の1年前、1944年に、先進工業国は世界経済の枠組みとして、ブレトン・ウッズ協定が結ばれ、翌年から国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）と国際復興開発銀行（以下、他の姉妹機関と合わせて世銀と呼ぶ）（アメリカ合衆国ワシントン D.C.所在）が業務を開始した。

一方、貿易面を担当する国際機関として国際貿易機関（International Trade Organization: ITO）の設立が目指された。しかし、ITOの設立はアメリカの反対で実現しなかった。当時の政権が内向きの政策をとっており、性急な貿易自由化によるアメリカの既得権が失われることを恐れたのである。その後、1960年に「関税と貿易に関する一般協定」（GATT）が ITOの代替物としてジュネーブに設立された。GATTは東京ラウンド、ウルグアイ・ラウンドなどの関税一括交渉を行い、1995年の世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）設立となった。

第2次世界大戦後、特に1960年代と1970年代は、開発途上国がUNCTADなど国連の場で、先進工業国に対して新経済秩序を要求したが、後述するように1980年から IMF と世銀主導で経済自由化を骨子とする構造調整計画（Structural Adjustment Program: SAP）が実施されることになり、1995年の WTO の設立をもって「IMF は金融、世銀は開発、そして WTO は貿易」という先進工業国主導の世界経済の秩序が出来上がっている。WTO は1995年1月から業務を開始したので、上述のトロイカ体制はまだ8年程度しかたっていないことになる。それにもかかわらず、中国を

含む多くの移行国や開発途上国が WTO への加盟を要望し、一方、1999 年 12 月にシアトルで開かれた WTO 総会の大規模なデモに代表されるように、NGO が先進国主導の貿易自由化に反対している。2003 年 9 月の WTO 閣僚会議においては、さらなる貿易自由化の試みの失敗に喝采した。

WTO と GATT との違いは、それまでの財の貿易のみならず、サービス貿易、知的所有権などのその他の付随サービスを対象としていることである¹。

WTO の設立はマラケシュ協定 (WTO 協定) によるものである。これは、1947 年のオリジナルに新章などの改定を経た 1994 年の GATT 協定である。マラケシュ協定の付属文書 1A の部分を表 4-1 に示した。

表 4-1 WTO 設立のマラケシュ協定 (付属 1A 部分)

(主要例示)

農業協定 (すべての国境措置の関税化、日本のコメ等は特例措置)

 コメ 関税化猶予を行うが、ミニマム・アクセス (最低輸入量) -4%から最終年 8%

 コメ以外 国内価格と輸入価格の差 = マークアップを 1995 年から 5 年間、
 毎年 15%引き下げ

衛生植物検疫措置協定 (新たにルール化)

繊維・衣料協定 (10 年間繊維・同製品を管理下におき、自由貿易を促進)

TRIM Trade related Investment Measures 貿易関連投資措置協定
(現地調達要求など禁止されるケースの明確化)

補助金・同相殺協定 (新しく補助金を定義、禁止補助金〔輸出補助金、国産品優遇補助金〕、
相殺対象外補助金〔研究活動、環境補助金〕、相殺措置補助金、を明確化)

セーフガード協定
(GATT1994 第 19 条の明確化、輸出自主規制のような灰色措置の段階的廃止)

注: 付属書 1A は、GATT1994 協定で、1947 年のオリジナルに新章などの改定を経たものである。
出所: 池本清編『テキストブック国際経済』(新版)、有斐閣ブックス、1997 年、377 ページ。

4-1-2 WTO の業務

(1) WTO と途上国

2003 年 9 月時点で加盟国は 148 カ国、世界貿易の 9 割以上が WTO 加盟国によるものである。大野 (2000) によれば、「このように WTO の重要性が高まる中で、未加盟の途上国および 1990 年代に市場経済化をいっせいに開始した移行国の間には、経済発展には WTO 加盟が不可欠であるとの認識が強まっている。加盟によって得られる利益としては、貿易相手国に差別的な扱いを受けない、体制改革の誘因となる、貿易紛争処理手続きを利用できる、将来の多角的貿

¹大野 (2000) は、「1995 年に発足した WTO は、その前身である GATT と比べると、国際機関として制度化、サービス貿易、知的所有権、貿易関連投資措置などへの分野拡大、これまで枠外にあった多国間繊維取り決め (MFA) の取り込み、貿易紛争処理手続きの強化、などの点が特徴としてあげられる。」

易交渉に参加できる、などが期待されている²。」

WTOの途上国に関する措置については、まず基本的に、途上国に対して互惠を求めない（先進国が一方的に譲許）という新章が1994年に加えられており、それがWTOに継承されている。輸入制限の一般的廃止はGATT11条にある。例外として、国際収支上の困難に直面している国には輸入制限が認められる。これがGATT12条である。途上国についての追加的な例外措置は、発展途上国の経済開発のための輸入制限（18条）、予期せぬ輸入品急増による国内産業の被害を救済するためのセーフガード（19条）などがある。

政策面では、SAPの枠組みで途上国の貿易自由化を進めるIMFに対して、WTOは世界大での自由化の政策を論議し、より自由な貿易体制を監視する。また、貿易を巡る国際的訴訟の申し立てを受け入れ、審判を下す。

しかしながら、次の節でみるように、途上国の貿易自由化はIMFと世銀主導の構造調整計画で急速に進められてきた。特に、IMFの国別の政策条件がそれを推進してきた。そして、貿易自由化だけでない各国の経済全体及び世界経済の自由化が、急速に進められてきており、それに賛成しようが反対しようが、それはほとんどの国々の目指す方向となっている。

大野（2000）は、「いま後発国は既存の国際システムへの速やかな統合 - アメリカ型の価値・制度・ルールを受容 - を要求されている。通常それは改革、自由化、対外開放、収斂、国際基準の採択といった形をとる。こうした圧力は過去にもあったが、今日ほど性急かつ包括的なものではなかった。」と述べている。

そして、筆者が既に述べたように、WTOという世界規模あるいは国際舞台での交渉でなく、各国別に自由化が急速に進められてきたので、WTO加盟のハードルが高くなっている。大野（2000）によれば、「WTO加盟条件が明文化されていないために、既加盟国からの要求がエスカレートする傾向がある。WTO設立協定第12条には加盟（申請）国は既加盟国と合意された条件で行うとあるだけで、それ以上の具体的規定はない。つまり既加盟国はなんでも要求できるとも解釈できるわけで、実際に交渉国はWTO協定範囲外の項目について約束させられるという事態が日常的に発生している。これを「WTOプラス」の要求と呼び、たとえば価格自由化、国有企業の民営化、輸出税の削減などがそれにあたる³。」農業に関しては、生産者価格の市場価格への引き上げ、公的作物買い付け機関の独占の排除が代表的な政策である。

「WTOで定められている途上国特別措置でさえも、新加盟国に認められるわけではないとの理解が既加盟国側にある。途上国で加盟する国は、産業育成ないし国際収支圧力を理由とする関税・輸入制限（GATT協定18条） 途上国の主要輸出品に対する先進国輸入障壁の除去（GATT協定第4部） 途上国輸出に対する特惠関税率（GSP）の3つの特例が認められるはずである。だが現実には、これらの条項や慣行を楯に加盟交渉国が途上国扱いを要求することはきわめて難

² 大野（2000）。

³ 大野（2000）。

しくなった⁴。」

以上の政策と制度の変化の結果、本章 4-2 でみるように、アフリカ諸国は 1995 年の WTO 設立前に、多くの国がそのハードルを超える貿易自由化を進めていたとみられる。

そして、更なる自由化を目指す WTO の新しいドーハ・ラウンドのスケジュールを表 4-2 に示した。2003 年 9 月のメキシコ、カンクンでの閣僚会議では中間合意に至らず、目標の 2005 年 1 月 1 日までの妥結は難しくなった。

表 4-2 WTO 新ラウンド年表

時 期	事 項	概 要
1999 年 11～12 月	第 3 回閣僚会議（シアトル）	新ラウンド立ち上げ失敗
2000 年 3 月	農業・サービス交渉開始	ビルトイン・アジェンダの交渉開始
2001 年 8～9 月 10 月 11 月	メキシコ非公式閣僚会議 シンガポール非公式閣僚会議 第 4 回閣僚会議（ドーハ）	17 カ国・地域参加 22 カ国・地域参加 新ラウンド立ち上げを決定
2002 年 2 月 5 月 6 月末 11 月 年末	第 1 回貿易交渉委員会 ムーン事務局長主催非公式閣僚会議 サービス・イニシャルリクエスト提出 期限 シドニー非公式閣僚会議 医療品アクセス交渉期限	7 つの交渉グループを設置 27 カ国・地域参加 26 カ国・地域参加 期限遵守できず
2003 年 2 月 3 月末 3 月末 4 月 5 月末 5 月末 6 月 7 月 9 月	東京非公式閣僚会議 農業交渉モダリティ確立期限 サービス・イニシャルオファー提出 期限 パリ非公式閣僚会議 鉱工業品関税交渉モダリティ確立期限 紛争解決了解改正交渉期限 シャルム・エル・シェイク非公式閣僚 会議 モントリオール非公式閣僚会議 第 5 回閣僚会議（カンクン）	23 カ国・地域参加 期限遵守できず 14 カ国・地域参加 期限遵守できず 期限遵守できず 30 カ国・地域参加 26 カ国・地域参加

出所：渡邊頼純編著（2003）『WTO ハンドブック 新ラウンドの課題と展望』、ジェトロ、3 ページ。

（2）農業に関する協定

2003 年 9 月の WTO 閣僚会議の失敗は先進工業国間の対立もあったが、先進工業国と発展途上国との間で農産物貿易を巡って合意に至らなかったことが原因であると言われている。

⁴ 大野（2000）。

マラケシュ協定の付属書1Aに「物品の貿易に関する多角的協定」があり、その協定2が「農業に関する協定」である。その内容は、市場アクセス（非関税措置の関税化原則）、国内支持（一般補助金）の20%削減（6年間）、輸出補助金の36%削減（財政支出ベース、6年間）がある。基本的な方針は、農産物貿易における数量制限を極力なくして、関税化を行い、その一括交渉をするというものである（表4-1参照）。

新ラウンドでの農業交渉は2000年に始まり、2002年12月にハービンソン農業委員会特別会合議長から概観ペーパーが示され、2003年2月にモダリティ提案が出され、3月に改定された（表4-3参照）。日本にとっては急進的な内容となっているが、EUは域内の助成措置の削減に合意をして新ラウンド交渉に臨むことになった。

OECD諸国における農業助成（助成額の未助成生産額に占める比率）は、1990年代後半において、歴史的にみて極めて高い。1998年においてOECD諸国全体で60%を超えているし、西欧では80%以上である⁵。それに対して、Roberts, Let al. (2000)は、途上国間で大きな経済格差があるが、ほとんどは先進工業国より農業に関する保護・助成の程度は少ない、と述べている⁶。

2003年9月の閣僚会議が農業分野で決裂した原因は、事前に米欧が日本を取り残す形で共闘を組んで国内的な補助金や助成措置のある程度の削減を示して交渉を進めようとしたが、ブラジルやインドなど途上国が団結して、先進工業国側の輸出補助金の撤廃や国内助成措置の大幅な削減・撤廃を求めたことである。関税引き下げについては、先進工業国と途上国が同一方式で提案する先進工業国側に対して、途上国側は有利な別方式を主張した。

表4-3 ハービンソン議長モダリティ提案

[市場アクセス]

(1) 関税

- ・ 全国農産物の単純平均により [5] 年間で以下の方式により削減する。
 - [90] %より高い関税は、平均 [60] %、最低 [45] %
 - [90] %以下で [15] %より高い関税は、平均 [50] %、最低 [35] %
 - [15] %以下の関税は、平均 [40] %、最低 [25] %
- ・ 加工品の関税がその非加工品よりも高い場合には、加工品の関税を非加工品よりも少なくとも [30%増しで] 削減する。
- ・ 非従課税については、最低5カ年のうち最高と最低を除く3カ年の外部基準価格により従価税相当量を算出する。

(2) 関税割当

- ・ 最終譲許の関税割当数量が国内消費量の [10] %に満たない場合には、同割当まで拡大する。
- ・ 関税割当対象品目の4分の1を上限として、同数の品目について数量を [12] %に

⁵ Roberts, Let al. (2000), "The Dynamics of Multilateral Agricultural Policy Reform," p.145, in Merlinda D. et al., *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round: Perspectives of Developing Countries and Transition Economies*, World Bank Discussion Paper 418.

⁶ Roberts, Let al. (2000), "The Dynamics of Multilateral Agricultural Policy Reform," p.155.

拡大することを条件に、一部の品目について数量の拡大を [8] %にとどめることができる。

- ・ 最新の国内消費量は 1999～2001 年又は最新の 3 ヶ年平均とする。
- ・ 関税割当数量の拡大は [5] 年間で毎年等量に実施する。

(3) 特別セーフガード

- ・ 先進国に対しては適用を[更なる関税削減の実施機関の終了時に][更なる関税削減の実施機関の終了後の [2] 年後に]停止する。

[輸出競争]

輸出補助金

- ・ 輸出補助金約束の対象となる全農産物の最終譲許金額の最低 [50] %に至るまで積み上げた農産物の各品目については、金額と数量の最終譲許水準 (100) を、1 年目の初めに 70 の水準、2 年目の初めに 49 の水準等として段階的に削減し、6 年目の初めに撤廃する。
- ・ 残りの品目については、金額と数量の最終譲許水準 (100) を、1 年目の初めに 75 の水準、2 年目の初めに 56 の水準等として段階的に削減し、10 年目の初めに撤廃する。

出所：渡邊頼純編著 (2003) 『WTOハンドブック：新ラウンドの課題と展望』、ジェトロ、54 - 55 ページ。

(3) アフリカの位置づけ

アフリカ諸国の大半は農産物輸出国である (表 4-4、後掲の表 4-15 参照)⁷。先述の Roberts, I. et al. (2000) と同様に、アフリカ諸国の農産物貿易に関する自由化の程度は先進工業国を上回るものである。Oyejide (2000) は、1999 年 10 月にジュネーブで開かれた、「農業と WTO の 2000 年交渉における農業と新しい貿易課題」に関する会議に提出した論文の中で、ウルグアイ・ランドの農業分野についてアフリカ諸国にとってやるべきことは少なかった。なぜならば、先進工業国を中心に問題となっている貿易上の歪みはないからである。また、後発途上国対象の特別待遇 (Special and Differential Treatment: SDT) 扱いを受けているからである、と述べている⁸。アフリカ諸国の多くはアメリカ主導の構造調整計画を 1980 年代の初めから開始しており (後述)、弱小国が不当に関税率を低くさせられているのがわかる。

こうした背景から、2003 年 9 月の WTO 会議でアフリカ諸国は先進工業国の提案に賛成することはできなかったのである。このカンクンの会議後、アフリカ連合 (African Union) の高官は、「WTO からの離脱も検討」との見解を示した。

しかし、先述のように世界規模では WTO 体制下であるが、実質的には IMF・世銀主導の構造調整計画でアフリカ諸国は先進工業国を上回る貿易自由化を達成したのであり、以下はこれらブレトン・ウッズ機関 (BWIS) 機関の構造調整計画をみていく。

⁷ エチオピアのコーヒーの生産量は世界 10 位以内で、2000-01 年で約 3% を占める。

⁸ Oyejide (2000) , “ Agriculture in the Millennium Round of Multilateral Trade Negotiations: African Interests and Options, ” in Merlinda D . et al . , *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round : Perspectives of Developing Countries and Transition Economies* , ” World Bank Discussion Papers 418 .

表 4-4 外貨獲得の源泉

地域	燃料輸出国	工業製品輸出国	一次産品輸出国	サービス輸出、所得・民間贈与受取国	多品目輸出国
アフリカ	アンゴラ コンゴ 赤道ギニア ガボン ナイジェリア		ベナン ボツワナ ブルキナファソ ブルンジ 中央アフリカ チャド コンゴ コートジボワール ガンビア ガーナ ギニア ギニアビザウ リベリア マダガスカル マラウイ マリ モーリタニア ナミビア ニジェール ソマリア スーダン スワジランド タンザニア トーゴ ザンビア ジンバブエ	エチオピア モザンビーク ウガンダ	カメルーン ケニア モーリシャス セネガル シエラレオネ 南アフリカ
アジア	ブルネイ	マレーシア フィリピン タイ	カンボジア ヴェトナム	ネパール	インドネシア スリランカ

注：製品グループや外貨獲得項目が50%を超えるかどうかで分類してある。

出所：IMF, World Economic Outlook 2001.

4-1-3 IMF・世界銀行の業務

(1) IMF・世界銀行と途上国

途上国における経済自由化の推進機関は、ワシントン D.C.にある IMF と世銀である。両国際機関は第2次世界大戦後のブレトン・ウッズ協定で発足したが、その後経済危機に陥った途上国に対して、融資の条件として構造調整計画 (Structural Adjustment Program: SAP) の実施を求め、急速な経済自由化を進めてきた。IMF がマクロ経済安定を、世銀がセクター以下の (狭義の) 構造調整を担当する。

その背景としては、1970年代後半から1980年代初めの途上国の経済危機に加えて、新古典派経済学理論の興隆が挙げられる。1930年代の大恐慌から主流となったケインズ主義は、1970年代までに政府の介入政策が経済を非効率にしたとの批判を浴びていたのである。そして、この理論に基づく「新保守主義」の政策は、1979年のイギリス・サッチャー政権と1981年のアメリカのレーガン政権の設立が契機となり、両国のリーダーシップの下に全世界で実施されることになる。

この新自由主義の政策は、IMF・世銀を通して途上国世界では最初に1980年にアフリカで始められた。1970年代の資源ブームの反動で深刻な国際収支危機と債務不履行の可能性に直面したア

フリカ諸国に対して、両機関は融資の条件として構造調整計画（SAP）の実施を求めた。その後の実績としては、20年以上が過ぎても多くの国がSAPを実施している。表4-5はIMFによる構造調整支援融資をまとめたものであるが、現在でもアフリカ23か国が構造調整を実施中である。1980年代初めにSAPを始めた「早期実施国」である、ケニア、セネガル、ガーナ、マラウイも含まれる。

表 4-5 構造調整支援のIMF融資（2003年6月現在）

アフリカ以南	被融資国	発効日	失効日	承認額(百万SDR)	未引出額(百万SDR)	
アフリカ	スタンド・バイ信用					
	アルゼンチン	2003年1月24日	2003年8月31日	2,174.50	9,751.00	
	ボリビア	2003年4月2日	2004年4月1日	85.75	42.87	
	ボスニアヘルツゴビナ	2002年8月2日	2003年11月1日	67.60	12.00	
	ブラジル	2002年9月6日	2003年12月31日	22,821.12	8,664.30	
	ブルガリア	2002年2月27日	2004年2月26日	240.00	104.00	
	コロンビア	2003年1月15日	2005年1月14日	1,548.00	1,548.00	
	クロアチア	2003年2月3日	2004年4月2日	105.88	105.88	
	ドミニカ	2002年8月28日	2003年8月27日	3.28	1.23	
	エクアドル	2003年3月21日	2004年4月20日	151.00	120.80	
	グアテマラ	2003年6月18日	2004年3月15日	84.00	84.00	
	ヨルダン	2002年7月3日	2004年7月2日	85.28	74.62	
	マケドニア	2003年4月30日	2004年6月2日	20.00	16.00	
	ペルー	2002年2月1日	2004年2月29日	255.00	255.00	
	ルーマニア	2001年10月31日	2003年10月15日	300.00	110.22	
	トルコ	2002年2月4日	2004年12月31日	12,821.20	2,381.40	
	ウルグアイ	2002年4月1日	2005年3月31日	2,128.30	798.10	
	合 計			42,890.91	15,293.52	
		拡大信用供与借置				
		インドネシア	2000年2月4日	2003年12月31日	3,638.00	688.12
		スリランカ	2003年4月18日	2006年4月17日	144.40	123.73
		セルビアモンテネグロ	2002年3月14日	2005年3月13日	650.00	450.00
		合 計			4,432.40	1,261.85
	貧困削減・成長ファシリティ					
	アルバニア	2002年6月21日	2005年6月20日	28.00	20.00	
	アルメニア	2001年5月23日	2004年5月22日	69.00	29.00	
	アゼルバイジャン	2001年7月6日	2005年3月31日	80.45	51.48	
	バングラディシュ	2003年6月20日	2006年6月19日	347.00	297.50	
	ベナン	2000年7月17日	2004年3月31日	27.00	4.04	
	ブルキナファソ	2003年6月11日	2006年6月10日	24.08	20.64	
	カメルーン	2000年12月21日	2003年12月20日	111.42	47.74	
	ガーボ・ヴェルデ	2002年4月10日	2005年4月9日	8.64	6.18	
	チャド	2000年1月7日	2003年12月6日	47.60	10.40	
	コンゴ共和国	2002年6月12日	2005年6月11日	580.00	133.33	
	コートジボアール	2002年3月29日	2005年3月28日	292.68	234.14	
	エチオピア	2001年3月22日	2004年3月21日	100.28	31.29	
	ガンビア	2002年7月18日	2005年7月17日	20.22	17.33	
	ジョージア	2001年1月12日	2004年1月11日	108.00	58.50	
	ガーナ	2003年5月9日	2006年5月8日	184.50	158.15	
	ギニア	2001年5月2日	2004年5月1日	64.26	38.56	
	ギニア・ビサウ	2000年12月15日	2003年12月14日	14.20	9.12	
	ガイアナ	2002年9月20日	2005年9月19日	54.55	49.00	
	ケニア	2000年8月4日	2003年8月3日	190.00	156.40	
	キルギス	2001年12月6日	2004年12月5日	73.40	38.24	
	ラオス	2001年4月25日	2004年4月24日	31.70	18.11	
	レソト	2001年3月9日	2004年3月8日	24.50	7.00	
	マダカスカル	2001年3月1日	2004年11月30日	79.43	45.39	
	マラウイ	2000年12月21日	2003年12月20日	45.11	38.67	
	マリ	1999年8月6日	2003年8月5日	51.32	6.15	
	モルドバ	2000年12月21日	2003年12月20日	110.88	83.16	
	モンゴル	2001年9月28日	2004年9月27日	28.49	24.42	
	ニカラグア	2002年12月13日	2005年12月12日	97.50	76.61	
	ニジェール	2000年12月22日	2003年12月21日	59.20	13.52	
	パキスタン	2001年12月6日	2004年12月5日	1,033.70	516.84	
	ルワンダ	2002年8月12日	2005年8月11日	4.00	2.86	
	セネガル	2003年4月28日	2006年4月27日	24.27	20.80	
	シエラレオネ	2001年9月26日	2004年9月25日	130.84	42.00	
	スリランカ	2003年4月18日	2006年4月17日	269.00	230.61	
	タジキスタン	2002年12月11日	2005年12月10日	65.00	57.00	
	タンザニア	2000年4月4日	2003年8月15日	135.00	15.00	
	ウガンダ	2002年9月13日	2005年9月12日	13.50	12.00	
	ベトナム	2001年4月13日	2004年4月12日	290.00	165.80	
(23か国)	合 計			4,918.71	2,786.97	

注：1SDR=1.44ドル（2003年10月29日現在）

出所：IMF, IMF Survey, August 4, 2003.

SAP を巡る批判としては、第 1 に発展段階が低い途上国が急速な自由化を実施すべきであるかという妥当性に関するものがある。特に、輸入自由化による倒産、失業が懸念され、民営化と外国投資の自由化により旧宗主国を含む先進国の多国籍資本が続々と現地企業を買収し、新植民地主義と批判されている。第 2 に貧困層へ悪影響を及ぼすと批判された。アジア通貨危機時のインドネシアにおける暴動は、1980 年代の多くのアフリカ諸国においても起こっていたのである。同様に政権が交代した国もある。

今日においても、新古典派理論に基づく政策の妥当性への批判は強いし、政策の成果としても多くのアフリカ諸国は経済の低迷から脱却していない。しかし、実際面では、世界中の途上国がスケジュールの違いがある程度あるにせよ、自由化を進めているし、日本を含む主要援助国・機関がその枠組みで援助しており、これまでの実績について公正な評価が行なわれる必要がある。

(2) 構造調整計画とアフリカ

IMF・世銀主導の構造調整計画が世界で最初に実施されたのは、サハラ以南アフリカ地域である。その背景として、1970 年代の資源ブーム後の経済危機がある。

世銀の構造調整計画に関する最初の政策文書は、1981 年発行の報告書（通称、バーグ報告書）である⁹。その中で、世銀はアフリカ諸国の経済停滞の原因として、初期条件としての植民地時代の後遺症（例えば、経済の二重構造¹⁰と低レベルのインフラ）と、国際環境としての主要輸作物の国際価格の低迷などの 2 つを挙げながらも、アフリカ各国が他の途上国と同様に採用してきた産業保護を中心とする輸入代替工業化政策が経済状況をさらに悪化させていると分析した。そして、その処方箋として経済自由化を主な内容とする構造調整計画の導入を主張された。

輸入代替戦略の結果として、輸出供給力の低下¹¹を導き、資源ブームの 1970 年代において海外からの借り入れに依存した大規模投資の非効率的な利用が生じた。1979 年の第 2 次石油危機と高金利、1980 年代前半の対途上国 ODA の停滞と民間資本の流出を契機として、1980 年代の累積債務の増大に至ったのである。

こうした状況に対処すべく、両機関は対外債務返済困難に陥ったアフリカ諸国に対して、救済のための「足の早い」融資の条件（conditionality、政策条件ないしコンディショナリティと呼ばれる）として、経済自由化を主眼とする SAP を実施させてきた。そして、援助協議グループ会議を通して、他の援助国・機関の援助の調整及び動員を行い、これまで日本を含むその他の主要援助国・機関もこの枠組みで援助してきた。対外債務支払困難と深刻な外貨不足に見舞われてきた途上国は、国内政策への介入に反発しながらも、融資の条件となっている構造調整計画を甘受してきた。

⁹ World Bank (1981).

¹⁰ 植民地時代から引きずる経済構造で、伝統的な自給経済部門と、国の一部をなす近代部門。後者のみが海外との経済関係を持つ。

¹¹ 最大の原因は工業化のための生産者価格の低位設定（輸出価格との差額の余剰が開発資金）であり、その他として農業への過少投資と、保護主義とマクロ経済の悪貨によるすべての取引費用（例えば運送費）の上昇。

4-2 構造調整計画の実績

世銀の評価方法を中心として、構造調整計画の設計を、政策目標、政策手段、実施スケジュールの順に見ていく。本節の具体的な順序としては、まず計画一般を分析して、次に農業をみる。構造調整計画は画一的であるとの批判があるが、本節では特にアフリカに関係付けることなく、一般論としての構造調整計画を論じる。

アフリカ全体に加えて構造調整計画の主要実施国における構造調整計画を分析する。

4-2-1 計画の設計

(1) 計画一般

1) 政策目標

経済学者や開発関係者が支持する一般的な政策目標は、短期は国際収支赤字の是正、インフレの抑制、失業削減であり、(中)長期は持続的成長、資源配分の効率化、所得分配の公正化である。たしかに、短期の目標に挙がっているものも構造的な問題により生じていることがあり、長期の目標に入るものもあるが、その場合、短期の目標は長期の目標の下位目標として長期の目標に含まれているとみなすことができる。例えば、景気循環による失業の問題は短期の課題(失業削減)であるが、増大する若年層の雇用ということになると、長期の目標である所得分配と関わる。

筆者の関連文献のサーベイ結果によれば、短期(1~2年)の経済安定化の主な目標は国際収支赤字是正とインフレ抑制であり、中(長)期(3年)の構造調整の目標は資源配分の効率化であると考えられる。前者が経済安定化であり、IMFが担当し、後者を世銀が担当する。

しかし、上述のように、構造調整計画の実施が長期にわたっている国が多く、構造調整が橋渡しすべき目標である持続的成長も重要であると考えられる。ユニセフなどが批判する構造調整の短期的な社会的影響(失業増加や社会不安)と、長期にわたる構造調整計画の社会サービス部門(教育や保健)への影響は、本源的な目標ではない。つまり、経済効率を重視する構造調整計画では2次的なものに過ぎないのである。

最後に強調したいことは、構造調整計画は対外債務返済能力を回復ないし構築する計画であるということである。この点がよく見過ごされている。

2) 政策手段と実施スケジュール

IMF・世銀報告書を含む構造調整計画に関する文献や資料をサーベイすると、多くの構造調整政策が実施されているのがわかる。一般に、一つの政策目標に複数の政策手段が関わり、また政

策間で補完・対立の関係があり、目標と手段を関係づけるのは難しいが、構造調整計画の実績を分析する場合、前節で特定化された政策目標に特に影響を与える政策手段を選ぶ必要がある。

そこで、一般の経済政策論も参照して、筆者がまとめた政策の分類と分析項目を表4-6に示した¹²。経済安定化は財政政策、金融政策、為替レート政策からなり、構造調整計画（狭義）は経済開放政策、国内規制緩和政策、公的部門改革政策の3つの政策グループにまとめられる。

表4-6 政策と分類（構造調整計画の設計と分析項目）

政策分野	政策手段	政策の効果
経済安定化政策		
【短期的な目標 / 効果】		
財政政策	政府支出削減 賃金率の抑制	インフレ抑制、国際経常収支の改善 インフレ抑制
金融政策	金利引き上げ 貨幣供給量の抑制	インフレ抑制、国際経常収支の改善 インフレ抑制、国際経常収支の改善
為替レートの政策	為替レート切り下げ	国際経常収支の改善
狭義の構造調整政策		
【中長期的な目標 / 効果】		
投資効率の上昇 貯蓄率の上昇		
経済開放政策		
為替管理制度	変動相場制への移行 為替レート切り下げ	国際経常収支の改善 国際経常収支の改善
輸入管理制度	関税削減 非関税障壁の撤廃	投資効率の上昇 投資効率の上昇
投資収益	海外送金の自由化	海外送金の増加
資本取引の自由化	外国投資への制限の削減 外国投資の優遇措置	外国投資の増加 外国投資の増加
国内規制緩和政策 （生産）財市場	小農作物の買付け価格引き上げ （食糧作物 対 換金作物） 民間買付け業者の参入 製造業品の価格自由化	耕地面積の増加 国内交易条件の改善 出荷量の増加 価格上昇、収益改善
サービス市場	公共料金の引き上げ 農産物運輸サービスの自由化	収益改善 出荷量の増加
生産要素市場	資本財（輸入）市場の自由化 肥料市場の自由化 土地利用の弾力化 （労働市場の自由化）	投資効率の上昇 単位収量（効率）の増加 耕地面積の増加 （投資効率の上昇）
金融市場	公定歩合の引き上げ 市中レートの自由化 政策金融の削減	貯蓄率上昇 貯蓄率上昇 実質補助金の削減
公的部門改革政策 中央政府の改革		
歳入	税率引き上げ 徴税システムの改善	税収の増加 税収の増加
経常支出	雇用数の削減 賃金率の抑制 財 / サービス購入の抑制 補助金の削減	収支の改善 収支の改善 収支の改善 収支の改善
投資支出	直接生産部門の比重の引き上げ （農業部門、特に小農投資） 他部門の比重の抑制	投資効率の上昇 投資効率の上昇
直営事業 公企業改革	支出の抑制、収入の増加	収支の改善、投資効率の上昇
全企業 小農作物買付け機関 電力会社	支出の抑制、収入の増加、民営化 支出の抑制、収入の増加、民営化 支出の抑制、収入の増加、民営化	収支の改善、投資効率の上昇 収支の改善、投資効率の上昇 収支の改善、投資効率の上昇

出所：筆者作成。

注：各政策に直結した直接的目標 / 効果を敢えて単純化して掲載したものである。
厳密には、複数の政策実施の連携により複数の目標が達成される。

¹²構造調整計画全体は経済安定化、構造調整（狭義）、債務返済、社会的影響軽減、国際的支援の5つの政策グループからなると考えられる。最初の4つが被融資国政府実施の政策であり、国際的支援は世銀などドナーが実施する政策である。

実施スケジュールは一般に、政策実施の順序 (sequence) とスピードの 2 つからなると考えられる。実施の順序については、すべての改革を同時に速やかに実施することが期待されている。例えば、農民が直面するすべての市場が自由化されないと、十分な生産増加は期待できないと考えられている。

実施のスピードは IMF や世銀などの融資期間に対応して、1~4 年となっている。特に、IMF はすべての政策を短期間に急激に行なう「ショック療法」(shock therapy) を主張する。しかし、実際には表 4-5 でわかるように、融資は更新され 20 年に及ぶ構造調整の実施となっている国がある (例えば、1980 年開始のケニア、セネガル)。ただし、立案された計画の実施は、融資期間内での実現が求められる。

(2) 農業部門と貿易

本節では、以下の実績の分析のために、構造調整計画の設計をモデル化する。主に、IMF・世銀のサーベイを利用した¹³。Townsend, R. F. (2000) によれば、メイズ流通に対する共通の政策パッケージは以下の通りである。すなわち、国内生産者価格の国際価格水準への引き上げ、公示価格のタイムリーな発表、最終的に価格を全面的に自由化、地域間のメイズ流通規制及びその他の交易への制限を緩和、流通公社の機構改革である¹⁴。

また、世銀の報告書¹⁵によれば、農業部門調整融資 (AGSECALS)¹⁶の価格政策は以下の通りである。

- 補助金のない市場で決定された価格 (投入と生産物)
- 国際価格、他の貿易可能な価格も考慮
- 適切な為替レート
- 経済的に中立的な課税
- 価格が効率を反映するように市場を競争的にする
- 政府が民間に対して自由に市場にアクセスできるようにする
- (価格情報・法律・規定など)

これら文献と、計画全体の構造調整政策を示した表 4-6 を参照して作成したのが表 4-7 である。農業部門の構造調整を理解するためには、農業政策のみならず、マクロ経済政策を考慮しなければならない。また、アフリカ農業は輸出作物と食糧作物に分かれており、これら最終生産物市場

¹³ IMF のスタッフ・ワ - キング・ベ - パ - の Schadler (1993) と Goldsbrough (1996) においては、IMF 主導の構造調整計画 (ESAF など) を実施したいいくつかの途上国が分析対象である。マクロ指標による分析が中心である。他に、世銀報告書 (1994)、学者の文献として、Killick (1995)、Mosley (1991)。

¹⁴ Townsend, R. F. (2000), *Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa: Policy Challenges*, World Bank Technical Paper 444, p.77.

¹⁵ Merman, J., *Reforming Agriculture, The World Bank Goes to Market*, A World Bank Operations Evaluation Study, 1997.

¹⁶ 世銀が供与する経済全体を対象とする構造調整融資 (SAL) に対する、部門対象の構造調整のための部門調整融資 (SECAL) のひとつ。次章で後述。

だけでなく、生産要素市場に関わる肥料政策が重要であった（後掲の表 4-10 参照）。さらに、生産要素市場については、土地の流動化も政策条件に入っている国がある。

表 4-7 農業部門の構造調整

	構造調整計画(SAP) 実施前	SAP実施後
マクロ経済政策		
為替相場制度	固定相場制度	変動相場制度
為替レート	割高なレート	市場レート
輸出	輸出管理	輸出管理の撤廃
輸入ライセンス	規制（農業国）	自由化・透明化
外貨割当て	規制（農業国）	自由化・透明化
数量割当て	規制	撤廃
関税	高関税率	低関税率
輸入価格	輸入品へ補助金（ケニア）	補助金撤廃
農業政策		
生産者主体	公社による購入独占	民間企業の参入。公社は緊急時のためにストック
生産者価格	全国統一価格	市場価格の反映
消費者主体	公社による販売独占	民間企業の参入。公社は緊急時のためにストック
消費者価格	全国統一価格 公社/政府の補助金	市場価格の反映 補助金削減
肥料販売の主体	公社による販売独占	民間企業の参入
肥料価格	全国統一価格	市場価格の反映
農産物運輸サービスの主体	公社による独占	民間企業の参入

出所：筆者作成

そして、政策手段の骨子に関しては、構造調整計画全体を単純化すれば（経済・経営）安定化、規制緩和と民営化であるが、農業部門にもそれらが貫徹するようになっている。すなわち、公的機関の民営化ないし経営改革（安定化）と民間業者のサービス提供（市場参入）である。また、対外的には輸出志向となっている。結局、(1) で挙げた資源配分の効率化が農業部門においても適用されているのである。

4-2-2 政策の実施の程度と効果

(1) 構造調整計画全体

まず経済全体で見た構造調整計画の実施の程度と効果をまとめると、以下のようになる（引用文献等は以下で逐一示す）。

- 1) 全体的な進捗についてみると、世界で最初に世銀の構造調整融資が供与されたのがケニアである。その後 1980 年代は（サハラ以南）アフリカとラテンアメリカにおいて SAP が推進されたが、アフリカ諸国の多くは今日においても IMF・世銀主導の構造調整の実施国である（表 4-5 参照）。
- 2) 結論的に全体的な成果を述べると、21 世紀になった今も多くの国が経済困難から抜け出すことができず、重債務国が多い（表 4-8 参照）。1996 年から重債務貧困国（HIPC）債務削減イニシアティブが開始したが、2000 年を中心に遂に対外債務帳消しの措置がとられている。結局、SAP が機能しなかった¹⁷。
- 3) 計画・政策の実施の程度については、20 年間に於いて経済自由化は進展した¹⁸。世界で最も自由化が進んだグループに入る国が多く、OECD 諸国農産物に関する輸入関税率が 20%であるのに対して、アフリカは 13%であると述べている¹⁹。筆者がアフリカと他の地域の国々の輸入関税率をまとめたのが表 4-9 であるが、他の途上国と比較しても関税の水準は低い。
- 4) 政策の効果としては、経済安定化と一定の経済成長率の実現は評価されるが、IMF・世銀も経済回復が芳しくなかったことを 1990 年代前半に認めている²⁰。SAP の貧困層に対する悪影響は 1980 年代半ばには大きな争点となり、UNICEF が「人間の顔をした構造調整」を唱えた²¹。

いずれにしろ、多くのアフリカの国々が 15 年間から 20 年間に於いて長期の構造調整を実施したわけであるが、その間経済の安定化は実現せず、経済不況が持続したのである。こうした状況下で、この間の自由化の試み、そして通常の開発・援助事業が失敗に終わったのである。

¹⁷速水（1996）は「この（構造調整）政策は中所得段階にある国々については経済成長を推進する効果を持ったが、SSA などの低所得国では成功のケ - スは極めて少ない」との分析結果を挙げた。具体的には、中所得国では構造調整計画によるインセンティブに反応したが、低所得国ではそれが起こらなかったのである。欧米の研究者の多くも、主に構造的な問題により価格への供給の反応がなかったと主張している（Killick）。

¹⁸世銀・UNDP(1989)、世銀（1994）においては、実施国と未実施国のグループ間比較が行われている。筆者（1995）は、SSA を対象に基礎的なサーベイを行った。

¹⁹Oyejide (2000), "Agriculture in the Millennium Round of Multilateral Trade Negotiations: African Interests and Options," in Merlinda D. et al., *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round: Perspectives of Developing Countries and Transition Economies*, World Bank Discussion Papers 418.

²⁰Schadler, S. et al., *Economic Adjustment in Low-Income Countries*, IMF Occasional Paper, 1993. World Bank, *Adjustment in Africa*, 1994.

²¹代表的な批判書として、UNICEF, *Adjustment with a Human Face*, 1988. 実例としては、1986 年に、南部アフリカのザンビアでも、主食のメイズ（トウモロコシ）の価格が 2 倍になったのをきっかけに、死者 15 名、逮捕者 450 名の暴動が発生した。筆者は当時、隣国マラウイで一部始終を把握した。

表 4-8 対外債務の国分類

重債務 低所得国 (34か国)	PV/ XGS,%	重債務・ 中所得国 (13か国)	PV/ XGS,%	一般債務・ 低所得国 (15か国)	PV/ XGS,%	一般債務・ 中所得国 (22か国)	PV/ XGS,%	軽債務・ 低所得国 (14か国)	PV/ XGS,%	軽債務・ 中所得国 (36か国)	PV/ XGS,%
コートジボアール	220	アルゼンチン	409	カンボジア	159	ブルガリア	118	バングラデシュ	113	アルバニア	58
エチオピア	306	ブラジル	354	カメルーン	191	ボリビア	139	ベトナム	66	ルーマニア	91
インドネシア	198	ヨルダン	118	ガーナ	161	コロンビア	219			スリランカ	95
キルギス	225	ペルー	290	ケニア	154	フィリピン	120				
ラオス	263	ウルグアイ	231	モンゴル	103	タイ	83				
マラウイ	318			セネガル	175	トルコ	209				
パキスタン	238			タンザニア	101						
タジキスタン	109										

出所：World Bank, Global Development Finance 2003.、を利用して筆者作成。

注）PV/XGSは、債務残高の現在価値の輸出に対する比率である。

表 4-9 輸入関税率

	最高税率 (%)	軽工業品の税率 (%)
ガーナ	20%	
セネガル	20%	
タンザニア	25%	
南アフリカ	69%	
フィリピン	30%	繊維・アパレル20%
ベトナム	50%	衣服・履物50%
パキスタン	35%	
メキシコ	35%	織布・履物35%
エジプト	50%	
ポーランド	30%	繊維25%-30%

出所：IMF, Annual Report on Exchange Arrangements and

Exchange Restrictions 2001, 2002. を利用して筆者作成。

(2) 農業

構造調整計画の主要実施国における農業部門全体及びメイズ市場に関する実績を表 4-10 と表 4-11 にまとめた。総じて言えば、上述の実施の程度と効果がみられている。ただし、効果としての生産の増加が大幅に改善したとは言えない。市場自由化のみではなく、もっと構造的な要因によって生産増加が阻害されていると考えられる²²。

政策分野ごとに実施の程度と効果をまとめると、以下ようになる。

²²石川(1994)は途上国のグループ化を行ない、アフリカにおいては慣習経済が支配的で、構造調整計画は有効ではないと述べている。これに対して、矢内原(1995)は、石川の上述の意見に対して、「財とサービス市場はサハラ以南アフリカ諸国内ではむしろよく発達しており、[省略]金融市場(のみ)確かに一般的には発達していない」と述べている。

1) マクロ経済政策としては、為替レートが大幅に切り下げられて、輸出作物の価格競争力の向上が図られた。また、表4-12にみるように、旧フランス領のCFAフラン圏14か国を除くと、主要な国々が既に伸縮的な為替相場制度を採用している。しかし、交易条件は悪化している²³、量の増加による輸出増加であった。為替レート切り下げは理論的には輸入価格を上昇させるが、補助金で支援された先進工業国の農産物輸出と構造的な食糧援助によって相殺された。こうした人為的な海外からの食糧供給は、国内生産に大きな打撃を与えたと考えられる。

2) 農業政策の実施の程度としては、それまでの生産者価格の低位設定が改められて、引き上げられた。また、より付加価値の高い作物への転換を促す価格設定が行われた。さらに、食糧買い付け公社の独占が排除された。肥料市場への政府介入も除去され、政府の供与業務も民営化された国がある(モザンビーク)。こうした政策実施の重要なインプリケーションは、農産物の輸出価格と生産者価格を農業余剰として政府が吸い上げて工業化などを図った政府主導の開発がほとんど不可能になったということである。

3) 貿易自由化を中心とする構造調整計画の効果としては、以下が挙げられる。

(a) 生産と輸出への効果

- プランテーション、食糧の双方の生産は一定の増加を示した(表4-13参照)。ただし、3%程度の人口の成長率と比較すると伸びは小さい。
- しかし、伝統的な農産物の輸出は増加したが、持続的でなかった。理由としては、国内要因がマクロ経済の不安定(特に外貨不足)、国際要因が国際市場への過剰供給による価格低下、先進国農産物の補助金、先進国農産物市場の保護主義が挙げられる。農業生産・輸出構造の多様化は、不十分であった。理由は、従来からの構造的な問題とマクロ経済の不安定が主なものである。
- そして、輸出・換金作物の一定の拡大に対して、食糧生産の増加は不十分であった。国内全体の食糧供給が安定せず、先進工業国からの食糧援助が続く。
- 総合的には、農業生産高は「作付け面積×単位収量」であるが、市場価格導入などにより換金・輸出作物の面積は増加、すなわち量的な拡大にとどまる。単位収量は増加せず、結局、構造調整計画が目指した効率(質の)上昇は起こらなかった。

(b) 農村社会への影響

- 農村社会においては、より多くの土地や労働が換金・輸出作物に向けられた。具体的には、債務返済能力の改善のために、急激な輸出、プランテーションの伸びが貢献したということである。表4-10によれば、主要国においてGDPを上回る輸出の伸びが見てとれる。輸入については、輸出を下回る増加率である。
- また、食糧作物の市場への供給が拡大せず、不安定となった。食糧作物不振の大きな原因

²³ 1985 - 89年の交易条件は年率-2.4%、90年代は-0.6%(World Bank, *African Development Indicators 2003*)

は、マクロ経済不安定によるインフレにより生産者の実質価格（対消費財価格）の低迷、外貨不足、食糧援助である。

- とりわけ、農業部門におけるプランテーションの急激な拡大は、窮乏した自作農の小作農化を促進した。
- また熱帯作物のプランテーションは高度な経営能力と技術を要しており、多国籍企業による外国投資の急増が生じている。これらは国全体の経済成長には役立ったが、農村社会において貧富の格差を拡大したことが予想される²⁴。

表 4-10 農業部門の実績（1990-1996/97年）

	トレンド	マクロ経済政策	輸出作物政策	食糧作物政策	肥料政策
ガーナ	（世銀評価） 農業生産は年率2.7%増加、全要素生産性、収量共に増加	（世銀評価） マクロ経済がかなり悪化	（世銀評価） COCOBOD がココア流通すべてに介入、公示価格は国境価格の半分	（世銀評価） 課税と補助金削減、オープン・マーケットで取引、メイズとコメの最低価格は1990年に廃止	（世銀評価） 補助金削減、しかし参入規制が不効率を生む
ケニア	（世銀評価） 1990年以降農業生産は実質1%、穀物の単位収量0.3%の上昇	（世銀評価） 1990年以降適切な政策が採られる、為替レート政策も適切	（世銀評価） コーヒーと紅茶の生産者が国境価格の80%を受取る	（世銀評価） メイズ市場改革の試みにかかわらず政府の介入は続く、国内市場は自由化されたが国際貿易には制限	（世銀評価） 肥料輸入のライセンス制廃止、価格自由化、しかし年間輸入量の60%を占める肥料の補助物資が、政府系業者によって取扱われている
マウライ	（世銀評価） 農業生産が年率6.5%の増加、しかし、収量、一人当たり生産、全要素生産性共に増加せず	（世銀評価） マクロ経済悪化、為替レート政策は適切	（世銀評価） たばこ生産の数量規制廃止、流通は全て民業者が扱う	（世銀評価） 農業流通・開発公社（ADMARC）が評価設定を行うが、取扱量は15%未満に低下、メイズ移動への制限除去	（世銀評価） 肥料補助金廃止、通貨切り下げにより価格が急上昇
タンザニア	（世銀総評） 農業生産が年率3.7%増加、収量は1980年から0.0%、1990年よりコーヒー綿花の実質生産価格は上昇	（世銀総評） 1990年 - 1996/97年はマクロ不安定、為替レートは十分な切り下げ	（世銀総評） コーヒーの流通、加工、価格が1990/91年に自由化、コーヒー、綿花市場への民間業者の参入により効率上昇	（世銀総評） メイズ市場が1990年までに完全自由化、民間業者がほとんどを扱う、政府は緊急時のストック保有のみを行う	（世銀総評） 政府系企業の輸入シェア減少

出所：Townsend, R. F., Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa: Policy Challenges, World Bank Technical Paper No. 444, 1999.

²⁴ 鉱産物輸出については、英国ブレア首相により Extractive Industries Transparency Initiative がはじめられて多国籍企業への監視が始まっているが、農産物貿易については NGO の監視が少しある程度である。

表 4-11 メイズ市場政策

国	改革前	改革後
タンザニア	1984年以前 - 生産者価格は協同組合、National Agricultural Products Board の費用差し引き後に決定 - 全国・前年の統一価格 1981年 - 州レベルの価格設定	1984年 - メイズ粉の価格規制撤廃。作物の移動への制限を緩和 1985年 - 作物の価格規制撤廃 1986年 - メイズ粉への補助金撤廃 1987年 - 公的生产者価格を協同組合の最低価格と同一水準とみなす。作物の移動への制限を撤廃。 1990年 - 取引業者へのすべての制限の撤廃
マラウイ	1987年以前 - 全国統一価格が北部地域の県の生産を促す。農業開発・マーケティング公社 (ADMARC) が生産者価格と肥料に補助金	1987年 - 主要取引所でのプレミアム設定。ADMARC のメイズ取引における損失ゼロ目標を設定。 1995年 - 価格設定の撤廃。しかし一定の価格帯設定。
ケニア	1988年以前 - NPCB の購入価格引き上げ。輸入メイズが補助金により安く売られるので、NPCB のマージンが圧縮。	1988年 - NCPB のマージン圧縮。少数のライセンスなしの取引業者を認可。 1991年 - 県間取引への制限のさらなる緩和 1992年 - NCPB が上限価格を守れなくなる。作物の移動への制限強化 1993年 - 下限価格を守れなくなる。 1994年 - 国内取引の自由化。国際貿易への制限の持続。
モザンビーク	1981年 - Agricultural Marketing Enterprise (AGRICOM) が発売 - 全国共通の価格設定。 1986-1999年で165%の生産増加	1994年 - AGRICOM 廃止。新会社が緊急用ストック保有、全国統一の最低価格設定。運営上の効率に問題。

出所：Townsend, R. F. (2000), Agricultural Incentives in Sub-Saharan Africa: Policy Challenges, World Bank Technical Paper 444.を利用して筆者作成。

表 4-12 為替相場制度 (2001年12月31日現在)

固定相場					
(59か国・地域、内アフリカ24か国) CFAフラン圏(14か国)					
西部アフリカ経済・金融同盟(8か国)					
ベナン	ブルキナファソ	コートジボワール	ギニアビザウ	マリ	ナイジェリア
セネガル	トーゴ				
中部アフリカ経済・金融同盟(6か国)					
カメルーン	中央アフリカ共和国	チャド	コンゴ共和国	赤道ギニア	ガボン
その他のアフリカ諸国(人口5百万人以上)					
スワジランド	ジンバブエ	スーダン			
他の地域					
EU12か国	アルゼンチン	バングラデシュ	ブルガリア	中国	マレーシア
限定的伸縮相場					
(7か国・地域、内アフリカ0か国)					
ボリビア	エジプト	ハンガリー			
弾力的伸縮相場					
(76か国・地域、内アフリカ22か国) IMFプログラム等実施国					
カンボジア	エチオピア	ケニア	モーリタニア	ナイジェリア	ルワンダ
ザンビア	コンゴ	マダガスカル	モザンビーク	タンザニア	ウガンダ
その他のアフリカ諸国(人口5百万人以上)					
ガーナ	ギニア	マラウイ	シェラレオネ		
他の地域					
ブラジル	カンボジア	インドネシア	キルギス	ラオス	モンゴル
パキスタン	ペルー	フィリピン	ロシア	スリランカ	タイ
トルコ	ベトナム				

出所: IMF, International Financial Statistics March 2003.、を利用して筆者作成。

表 4-13 農業生産高 (1989-91=100)

	(単位:年平均増加率、%)		
	1975-84	1985-89	1990-最新年
穀物全体			
サハラ以南アフリカ (南ア、ナイジェリアを除く)	-0.3	3.3	2.5
ケニア	1.6	6.3	0.8
ウガンダ	-3.2	4.4	1.9
マラウイ	2.0	1.2	4.7
ガーナ	-2.5	4.7	6.5
食糧作物			
サハラ以南アフリカ (南ア、ナイジェリアを除く)	1.0	3.2	2.2
ケニア	2.2	7.3	0.7
ウガンダ	-1.6	3.7	1.5
マラウイ	1.7	1.1	4.9
ガーナ	-1.6	4.1	5.7

出所: World Bank, African Development Indicators 2002.

表 4-14 GDP と輸出入

(単位：対前年比増加率、%)

	GDP			輸出			輸入		
	1975-84	1985-89	1990-最新年	1975-84	1985-89	1990-最新年	1975-84	1985-89	1990-最新年
エチオピア	-	2.9	4.3	-	1.6	7.2	-	3.0	5.1
ガーナ	-1.1	5.2	4.2	-9.4	11.3	10.0	-9.8	9.9	9.9
ケニア	4.7	5.9	2.0	-0.2	5.6	2.2	-3.9	9.4	6.8
マラウイ	3.2	1.9	3.6	2.7	-1.7	4.1	-2.1	2.2	-0.6
タンザニア	-	-	3.2	-	-	9.8	-	-	1.6
ウガンダ	-	3.4	6.8	-	1.2	13.8	-	7.3	11.7

出所：World Bank, African Development Indicators 2003.

4-2-3 課題

まずマクロ的にみると、34 のアフリカ諸国が重債務貧困国 (HIPC) 債務削減イニシアティブの対象国であり、ケニアを除くほとんどの国々が債務残高の削減を申請ないし申請の方向にある。しかし、1996 年の HIPC 債務削減イニシアティブ導入にもかかわらず、2000 年に至る債務帳消しにつながった。さらに、それでも今後の見通しが厳しくなり、2003 年の G8 サミット声明においても、HIPC の「決定点」に至っても経済は自立しないと述べられている。

農業については、今後も対外債務帳消しの措置がとられても自立的な成長は困難と言われており、農産物貿易の拡大でしか外貨獲得の手段がないという構造は続く。表 4-4 によれば「一次産品輸出国」は 26 か国であり、鉱産物輸出国が含まれるが、ボツワナとナミビア以外の国の鉱産物の価格は低い。「サービス輸出、所得、民間贈与国」の 3 か国は援助依存国。「多品目輸出国」カメルーン、ケニア、セネガルでも農業の貢献が大きい。

自由化の進捗については、Roberts, Let al. (2000) によれば、途上国間で大きな経済格差があるが、ほとんどは先進工業国より農業に関する保護・助成の程度は少ない。むしろ、貿易と投資の自由化と共に機構改革とインフラ開発が必要である²⁵。

Oyejide (2000) によれば、アフリカは自由化推進を堅持し技術協力を要望するべきである。農業生産の抜本的増加のためには公的資源による小農支援が不可欠である²⁶。これは、国民の多くが小農部門に属しており、広範な経済発展のためにはこの部門の拡大が必要であるという自明の事実に加えて、自由化による商業ベースの取引は貧しい農民を対象としないということによる。

結局、これまでの土地面積の増大という量的な増加でなく、単位収量の増加や加工度の向上を目指して、小農を含む全般的な質の向上が必要となっている。問題は政府の関与をどれだけにするのか、市場にゆだねるだけでいいのか、という点である。

²⁵ Roberts, Let al. (2000), "The Dynamics of Multilateral Agricultural Policy Reform," p.155, in Merlinda D. et al., *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round: Perspectives of Developing Countries and Transition Economies*, World Bank Discussion Papers 418.

²⁶ Oyejide (2000).

4-3 ドナー/国際機関の援助戦略

全体的な枠組みを先に、そして主要援助機関・国別の分析を行う。

4-3-1 全体の戦略

これまでの開発実績をみると、1980 年から IMF・世銀主導の構造調整計画（SAP）が開発の実質的な枠組みであり、一定の成果があったが、結果としては対外債務返済能力の構築に失敗し、2000 年を目途に債務帳消しをせざるをえなくなった。

1990 年代後半からアフリカの援助と開発の枠組みが急展開する。OECD 開発援助委員会（DAC）が 1996 年に発表した新開発戦略においては、2015 年までに世界の絶対貧困層を半減することが大目標とされ、2000 年の国連ミレニアム目標でも同様の目標が掲げられ、サハラ以南アフリカ（以下、アフリカ）が最重要地域となった。

一方、G8 諸国も、その間アフリカ問題に真剣に取り組んできた。1999 年のケルン・サミットでは、アフリカを中心とする重債務貧困国（HIPC）の債務の 100%削減が合意され、2001 年の「アフリカ開発のための新しいパートナーシップ（NEPAD）」に対する G8 アフリカ行動計画が 2002 年のカナダ・カナナスキス・サミットで採択された。2003 年 9 月末には第 3 回アフリカ開発会議（TICADIII）が東京で開かれた。

債務帳消しを機にアフリカの開発と援助の体制の改革が行われてきているが、IMF・世銀に加えて英国などドナー急進派に引っ張られる形で部門投資計画（Sector Investment Program: SIP）やコモン・ファンドの導入、後発発展途上国に対する無償資金協力と技術協力のアンタイト化の要求が行われている。欧米主導のこうした動きに対して日本は対応を迫られている。

なお、1999 年に導入された貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）は SAP の名称変更である。貧困削減が加わっているが、マクロ、セクター、サブ・セクター、プロジェクトの政策からなる。内容は以前と基本的に同じである²⁷。

農業部門については、貧困重視の流れから、欧州諸国を中心に援助は社会開発部門へという考えが強くなり、アメリカを含めて直接生産部門はなるべく民間主導で行うべき立場がとられている。こうしたことから、SIP も社会セクターが多いが、農業については少ないし、債務返済能力の無さからアフリカに対しては大規模な投資プロジェクトは実施できない。加えて、制度的な側面が持続的な開発に不可欠との認識から、グッド・ガバナンスが重要であると言われている。

農業政策の進捗については、構造調整の最後の局面が近づく。すなわち公的作物買い付け機関の解体が今後の課題である。マクロ面での債務の重しなくなった中で、長期の観点からの構造的な問題の改善が重点課題となる。国際面では、短期的に先進国市場の保護は続き、補助金作物

²⁷筆者は毎年 JICA 集団研修コース 3 - 5 本で構造調整について講義をしているが、アフリカ人官僚の多くは、SAP から PRSP へ変わっても、内容に変更はないとの意見をもつ者が多い。

の流通と食糧援助は続く。

コメントとしては、国内的に社会セクター重視は欧州主導のニーズに即したものであり、対象は絶対貧困層であるとの認識を持って、それに我が国としてどう対処するか考えなければならない。

欧米主導の政策が成功するとは限らない。理由としては、あまりにアフリカ側の状況が悪い。次に、欧米のやり方が現地の事情に即していない。そして、現地人に拒否反応がある。

4-3-2 IMF

IMF・世銀主導の構造調整計画の進捗は、これらの機関の融資状況で把握することができる。IMF の融資と世銀の融資はセットで供与される。IMF は 1980 年代前半までは、1~2 年の短期を対象とする、市場金利に近い高利の通常融資（ファシリティ）であるスタンバイ信用を供与していたが、低所得国の構造調整には長期を要するとの認識に達して、構造調整ファシリティ（Structural Adjustment Facility: SAF）が 1986 年に、拡大構造調整ファシリティ（Enhanced Structural Adjustment Facility: ESAF）が 1987 年に創設された。これらの融資は 3~4 年を対象期間としており、世銀の調整融資と同じ期間である。そこで、マクロ水準の安定化に対する融資は主に IMF が担当することとなり、世銀は SECAL など部門（セクター）以下の分野に対する融資をより供与するようになった。ただし、資金不足を埋めるために、IMF の融資と平行して世銀の構造調整融資（Structural Adjustment Loan: SAL）も供与されることはある。

その後、ESAF は 1999 年に貧困削減・成長ファシリティ（Poverty Reduction and Growth Facility: PRGF）に変更する。これは、冷戦後貧困削減が世界共通の開発目標になったことを反映したものである。PRGF 供与の条件が PRSP の作成である。

IMF の政策内容については、マクロ経済と通貨の安定が IMF の役割であったが、1997~98 年のアジア通貨危機では厳しい批判を受けた。一時的な流動性不足に陥ったアジア諸国に対して従来からの厳しい緊縮政策を採用し、タイなど当該国のみならずアジア全体へ極度の不況を伝播させた、と批判された。また、当時のインドネシアの暴動の発端は、IMF が求めた財政改善のための食糧補助金削減による食糧価格の上昇であった。²⁸

アフリカについては、支払能力による危機であるが、先述のように緊縮政策の貧困層への悪影響が指弾された。

こうした批判に対して、IMF は評価を行い、IMF の融資供与が長引く原因として、第 1 に国特有の原因（経済の悪化の程度が大きい）、第 2 に IMF の体制面の原因、そして第 3 に IMF プログラムにおける原因（楽観的なマクロ経済予測、現地政府の体制の過大評価など）が挙げられてい

²⁸ 注 15 でザンビアでの暴動の例を挙げた。

る²⁹。

結局、IMF は農業を取り巻くマクロ経済安定に関連し、農業部門への直接の政策としては、財政面から食糧補助金削減を求めたのである。

4-3-3 世界銀行

構造調整融資 (Structural Adjustment Loan: SAL) は経済全体を対象としているのに対して、部門調整融資 (Sector Adjustment Loan: SECAL) は特定部門に対する融資である。いずれも道路建設や肥料供与といった特定のプロジェクトに対する融資と異なって、基本的に民間部門への輸入信用となるノン・プロジェクト型の融資である。1980年代後半以降は、以前と比べて部門調整融資と通常の開発プロジェクト融資が増えている。今日では、上述のようにインベスト・ローンによる SIP 支援が増えている。これは、マクロ水準の構造調整から、セクター、サブ・セクターへきめ細かな構造調整へと重点の変更である。

現在のウォルフェンソン総裁が、就任後の 1998 年に被融資国の採るべき開発戦略としての「包括的な開発フレームワーク」(Comprehensive Development Framework: CDF) を提案した。CDF は、長期的、包括的、戦略的なアプローチであり、その特徴は、マクロ政策やその他経済政策の対象と同水準で、構造的、社会的、人間的な側面を扱うことである。

その背景としては、1980年代までの経済偏重を再考し、1990年代の制度・社会・環境などの側面にも配慮した開発アプローチへの新しい動きに対応したものである。しかし、筆者として強調したいことは、世銀としては短中期の経済自由化は山を越えて長期の開発の方向付けが必要ということと、NGO などの批判に対応したものである。

構造調整政策については、その導入当初からマクロ、セクター (部門)、サブ・セクター (小部門ないし産業)、そしてミクロ (プロジェクトや個別企業・組織) のすべての水準を整合性があるような体系となっている。1990年代後半からは、サブ・セクターないしセクターを対象として、部門投資計画 (Sector Investment Program: SIP) ないしセクター・ワイド・アプローチ (Sector Wide Approach: SWAP) が英国などの主導で推進されてきたが、元々は世銀の枠組みに含まれていたものであった。

CDF は国全体を対象としているのに対して、SIP や SWAP はサブ・セクターないしセクターの水準の方策である。構造調整に関しては、マクロ・レベルやセクター・レベルの調整がかなり終了した後を受けて、より徹底した調整を行なうということである。

SIP の特徴は以下の通りである³⁰。

²⁹ IMF (Independent Evaluation Office), Evaluation of the Prolonged Use of Fund Resources, September 25, 2002.

³⁰ World Bank, "Best Practice in Sector Investment Programs," Findings, December 1996.

- 1) 対象セクターの全体をカバーしている、公的支出と政策のすべてを含む。
- 2) 明確で整合性のあるセクター戦略。
- 3) 現地関係者が策定の中心となる。政府のみならず非政府組織(Non - Governmental Organization: NGO)や住民も含む。
- 4) すべての主要ドナーがプログラムに署名して、協調融資を行なう。
- 5) 実施上の取極めが、可能な限りすべてのドナーに共通化されている。
- 6) 長期の技術協力は最小限に止める。

具体的には、セクター・レベルの会合を世銀のみが主宰するのではなく、主に他のドナー国の調整に委ねるようになった。ただし、政策の内容では、マクロ・レベルの論理をセクターで貫徹している。

なお、CDF は世銀が推奨する当該国の全体の開発枠組みであり、世銀自身の協力として国別協力戦略(CAS)を持っている。内容は、本質的に上記のCDFのそれと同じである。

全体的に構造調整計画から今日の貧困重視の流れを概観すると、重要なことは貧困問題を前面に出しているが、従来からの経済自由化、農業市場の自由化の貫徹が目指されているということである³¹。個別開発事業で貧困削減を行っても、安い(あるいは無償の)食糧が輸入されるという状況は変わらないのである。

4-3-4 ヨーロッパ連合(EU)

1975年からのロメ協定は2000年2月に失効した。EUは、2000年6月23日にベナンのコトヌでACP諸国と20年間のパートナーシップ協定に署名した。ACPの人口は6億5千万人以上である。

主要目標は貧困削減である。ACP全体の人口の約半分が絶対貧困層にある。EUは各国のODAと別に、ヨーロッパ開発基金の融資(最初の5年間で135億ユーロ)を供与する。しかし、貿易面の特恵措置は漸進的に貿易障壁の除去に代替される³²。EUは自由貿易を推進するWTOと整合性ある協定を結ぶ方針である。無関税でのEU輸出の措置がなくなる。その特恵措置からの脱却のため、8カ年の移行期間が与えられる。

ケニアのInstitute of Economic Affairs(2000)によれば、ロメ協定からコトヌ協定に移行すれば、ケニアは最貧困国対象の特恵措置待遇を失い、ウガンダ、タンザニアを含む39カ国は最貧国のままである。最貧国の条件は、一人当たり年間所得100USドル以下、識字率40%未満、製造業の対GDP比率30%未満である。

ロメ協定の貿易特恵措置は農産品中心で、EU市場におけるACP諸国のシェアは、1976年の6.6%

³¹ 筆者は毎年JICA研修でアフリカから来た官僚に構造調整の演題で講義をしているが、かれらの多くは表面上変わっても従来からの急激な自由化は変更なしと発言している。

³² "EU Institutions Press Releases," EUホームページ, 2003年12月9日。

から 1994 年の 2.8%に下落したが、EU はケニアの輸出の 32.6% (1997 年) を占める。ほとんど特恵措置によるものである³³。

ケニアの事例は他のアフリカの国々にもあてはまる。表 4-15 をみると、アフリカ東南部の主要国が EU に大きく依存しているのがわかる。パブリック・シチズンによれば、EU はロメ協定の開発モデルから NAFTA の互恵的な自由貿易協定モデルに近づけようとして、WTO の遵守を持ち出している³⁴。

このようなコト又協定の導入の結果は、特恵待遇を失うケニアのような比較的先進的な国、しかしそれ程経済が堅固でない国の輸出減を招くということである。特恵措置によって競争力がつかなかったのである。次に、特恵措置が続く国々においても、IMF・世銀主導で経済自由化、農業市場自由化が行われており、必ずしも農業部門の育成が続くわけではない。

表 4-15 アフリカ諸国と EU の貿易

(単位：全輸出入額に占める割合、%)

	EUへの輸出		EUへの輸入		世界全体対象の農産物輸出品
	1995	2000	1995	2000	
ケニア	36	34	38	28	コーヒー、紅茶、サイザル麻、綿花
エチオピア	51	40	39	25	コーヒー、豆類
ウガンダ	79	59	30	22	コーヒー、紅茶
タンザニア	33	50	24	22	カシューナッツ、綿花、紅茶
マラウイ	49	33	32	10	たばこ、茶、綿花
サハラ以南 アフリカ (SSA)	37	34	43	38	
南アとナイジェ リアを除く SSA	46	51	40	36	

出所：IMF, Direction of Trade Statistics Yearbook 2002, を利用して筆者作成

4-3-5 食糧援助

アフリカ農業について食糧援助は重要であるので、表 4-16 にアフリカ全体と主要国における食糧援助に関わるデータを示した。エチオピアは大きく食糧援助に依存していることがわかる。次に、4 か国の食糧援助の穀物生産高はそれ程大きくないように見えるが、商業輸入と比較して大きい。またマラウイの場合穀物生産高の約 10%が商業用食糧であるので、食糧援助の重要性が高いことがわかる。他の 3 か国についても同様である可能性が高い。

このような食糧輸入の継続は、食糧生産の増大を阻んで農村社会、そして当該経済の自立化を遅らせることになる。また、貧しい農民にとっても所得獲得の機会を奪ってしまうことになる。そして、食糧の輸入と援助への依存は、食糧の安定供給の実現を遅らせ、天水農業に依存する農村社会を早魃の危険にいつまでもさらすことを意味する。

³³ Institute of Economic Affairs (Kenya)(2000), "The Point From Lome IV To Cotonou", *Bulletin of the Institute of Economic Affairs*, Issue 38, August 2000, pp. 1-2.

³⁴ パブリック・シチズン『誰のための WTO か?』海外市民活動情報センター監訳、1999年。

表 4-16 食糧輸入

アフリカ

年	穀物生産高	根茎作物生産高 (穀物換算)	商業輸入 (穀物1,000t)	食糧援助 (穀物)	食糧援助/ 穀物生産高(%)
1993	60,862	39,687	10,211	2,564	4.2
1994	65,049	40,111	8,862	3,180	4.9
1995	65,825	40,441	8,052	2,531	3.8
1996	68,978	41,434	9,440	2,073	3.0
1997	64,553	42,877	10,333	1,788	2.8
1998	67,860	45,454	12,598	2,546	3.8
1999	68,838	47,134	11,206	2,169	3.2
2000	68,416	48,238	12,800	2,697	3.9
2001	72,706	48,608	15,628	2,642	3.6
予測				Food gap SQ NR	
2002	68,395	49,820	14,296	6,437	15,726
2007	85,912	54,372	15,617	4,446	11,308
2012	97,897	59,273	17,293	9,711	14,067

エチオピア

年	穀物生産高	根茎作物生産高 (穀物換算)	商業輸入 (穀物1,000t)	食糧援助 (穀物)	食糧援助/ 穀物生産高(%)
1993	73	26	0	246	337.0
1994	298	26	111	153	51.3
1995	153	25	81	65	42.5
1996	124	25	237	9	7.3
1997	184	26	261	63	34.2
1998	450	27	205	103	22.9
1999	315	26	0	91	28.9
2000	169	26	64	221	130.8
2001	197	26	76	787	399.5
予測				Food gap SQ NR	
2002	200	27	43	80	372
2007	294	30	41	98	445
2012	318	32	42	165	556

ケニア

年	穀物生産高	根茎作物生産高 (穀物換算)	商業輸入 (穀物1,000t)	食糧援助 (穀物)	食糧援助/ 穀物生産高(%)
1993	2,220	525	1,244	236	10.6
1994	3,554	520	699	111	3.1
1995	3,227	571	606	42	1.3
1996	2,778	606	1,764	59	2.1
1997	2,936	644	1,052	112	3.8
1998	3,030	651	943	80	2.6
1999	2,668	645	1,154	129	4.8
2000	2,143	640	1,524	333	15.5
2001	3,268	640	1,746	315	9.6
予測				Food gap SQ NR	
2002	2,886	661	1,698	0	0
2007	3,029	723	1,978	0	0
2012	3,347	790	2,266	0	0

マラウイ

年	穀物生産高	根茎作物生産高 (穀物換算)	商業輸入 (穀物1,000t)	食糧援助 (穀物)	食糧援助/ 穀物生産高(%)
1993	2,016	128	519	62	3.1
1994	1,093	131	231	284	26.0
1995	1,628	154	189	117	7.2
1996	1,833	271	126	51	2.8
1997	1,270	370	146	27	2.1
1998	1,820	528	319	86	4.7
1999	2,525	568	82	42	1.7
2000	2,560	617	30	35	1.4
2001	1,778	635	24	15	0.8
予測				Food gap SQ NR	
2002	1,602	636	48	229 357	
2007	2,781	696	47	0 0	
2012	3,130	762	50	0 0	

タンザニア

年	穀物生産高	根茎作物生産高 (穀物換算)	商業輸入 (穀物1,000t)	食糧援助 (穀物)	食糧援助/ 穀物生産高(%)
1993	3,700	1,593	168	47	1.3
1994	3,305	1,671	233	114	3.4
1995	4,355	1,451	200	35	0.8
1996	4,180	1,450	157	20	0.5
1997	3,355	1,436	237	96	2.9
1998	3,905	1,477	347	42	1.1
1999	3,729	1,744	594	43	1.2
2000	3,649	1,483	442	59	1.6
2001	3,992	1,384	418	125	3.1
予測				Food gap SQ NR	
2002	3,862	1,570	498	0 1090	
2007	4,626	1,686	595	0 889	
2012	5,277	1,810	721	0 898	

ウガンダ

年	穀物生産高	根茎作物生産高 (穀物換算)	商業輸入 (穀物1,000t)	食糧援助 (穀物)	食糧援助/ 穀物生産高(%)
1993	1,794	1,886	43	46	2.6
1994	1,900	1,593	55	63	3.3
1995	2,020	1,688	120	44	2.2
1996	1,750	1,431	102	49	2.8
1997	1,550	1,582	213	83	5.4
1998	1,680	2,007	180	53	3.2
1999	1,625	2,673	106	61	3.8
2000	1,695	2,730	159	61	3.6
2001	1,800	2,885	93	53	2.9
予測				Food gap SQ NR	
2002	1,670	2,848	122	441 0	
2007	2,249	3,133	138	483 0	
2012	2,611	3,445	161	1,152 0	

出所：いずれの表も、US Department of Agriculture, Food Security Assessment, 2003

4-4 日本の国際協力の課題

アフリカにとって、日本は欧米諸国と伍する援助大国である。また、2000年においては、タンザニアとガーナでは日本がトップ・ドナーで、それぞれの国の受取額の4分の1以上を占めている。

通商関係でいえば、農産物についてEU諸国ほどの密接な関係はない。WTO交渉が進まない中で、日本政府は自由貿易協定をアジア諸国などと結ぶ方向で行動しているが、アフリカ諸国とはそのような経済・貿易関係にない。

一方、1990年代後半より、21世紀に入ってアフリカの開発と援助の枠組みの変革が速いスピードで進められている。IMF・世銀と欧米主導で導入されてきている部門投資計画(SIP)やコモン・ファンド、無償資金協力、技術協力のアンタイト化である。

本稿の分析の結果、構造調整計画(SAP)の成果として経済の自由化が進んだ一方、対外債務返済能力の構築に失敗している。また、農業余剰を使った政府主導型の開発が放棄され、輸出への過激な資源移転という代償を伴うものであった、ということに留意しなければならない。

今後のアフリカ諸国の予想は、対外債務帳消しの措置がとられても自立的な成長は困難ということである。しかるに、農産物貿易の拡大でしか外貨獲得の手段がない。

一方、政策面では、本稿の分析とRoberts(2000)、Oyejide(2000)によれば、アフリカ諸国は先進工業国より農業に関する保護・助成の程度は少ない。今後保護・助成の程度を高めるという選択肢は非現実的であり、与えられた農業及び貿易の自由化の中で、日本としてはどのような国際協力が可能かということである。

採用されうる国際協力の課題は、以下のようにまとめられる。

(1) WTO交渉など国際会議の場での提案

2003年9月のカンクンのWTO閣僚会議の失敗において、先進工業国の保護・助成措置が先に削減・除去されるべきであるとの立場を他の途上国と同様にアフリカ諸国は持っている。この面では、日本は国内農業と国際的な自由化の関係をどうするか政治判断が必要となっている。

少なくとも、途上国のさらなる保護・助成削減に対しては、これまでの急激な政策実施でなく、十分な移行措置が与えられるような提案³⁵を支持することが必要であろう。

また、新しい自由化の体制下でどのような政府の関与が必要であるのか政策を練る必要がある。

³⁵ Gulati, A. et al. (International Food Research Institute), "Developing Countries and the WTO Negotiations," 2002-2003 IFPRI Annual Report Essay.

Oyejide (2000) は、農業生産の抜本的増加のためには公的資源による小農支援が不可欠であると述べている。日本の開発経験や開発思想に鑑みて、より漸進的な政策実施と産業育成などが提言されるべきである。(本節(2)で提案)

(2) 各国別援助に関する提案

以下に、我が国援助にとっての基本方針、重点部門・分野、望ましいプロジェクトの類型、そして留意点の順に述べる。

1) 基本方針

- 貧困削減重視から、現実には社会サービス部門が脚光を浴びているのに対して、わが国は「経済成長を通じた貧困削減」と違いを出そうとしている。社会サービス部門のみならず、経済インフラ部門、直接生産部門を含む総合的な取り組みを行う。その際、特定の地域への集中が効果的である。
- 援助対象としては、日本の援助の対象が絶対的貧困層なのかどうかということを再検討する。DACの新開発戦略では絶対的な貧困が中心になっているようである。日本の開発経験と開発思想からすれば、貧困層の上層が対象ではないだろうか。例えば、マイクロ農園ではなく規模の大きい農園、貧農ではなく小規模の篤農家。自助努力をする経済主体ということである。
- 政府側がSIPやコモン・バスケットに同意しているのであれば、これらの枠組みに乗らざるをえない。ただし、コモン・バスケットに対応する政策が成功するとは限らない。理由としては、あまりにアフリカ側の状況が悪い。次に、欧米のやり方が現地の事情に即していない。そして、現地人に拒否反応がある。
- 直接財政支援については、根本的にその有用性に疑義を呈することができるし、英国の現政権が代われれば、あるいは効果が出なければ、その有用性を英国国民ですら支持しなくなる可能性がある³⁶。

2) 重点部門・分野

- 直接生産部門はなるべく民間主導でという流れから、農業内の重点部門はプランテーションでなく、小農である。長期的には小農部門の発展が不可欠である。ただし、プランテーションについても、「構造調整」強化型として外貨を稼ぐプロジェクトは優先順位が高い(後述)。
- 小農部門への政府ベースの支援の有用性は否定されない。なぜならば、小農が多く、商業

³⁶ 英国開発問題研究所(IDS)所長の意見でもある。

ベースのみでは不十分。インフラ投資、リサーチ、訓練などの分野で一定の政府の介入が必要である³⁷。

- 「経済成長を通じた貧困削減」のために、社会サービス部門のみならず、経済インフラ部門、直接生産部門も含めた取り組みが必要。具体的には、道路整備、リサーチ、農民の人的資源開発(トレーニング)。
- 効率重視の中で、食糧自給が軽視されている。食糧援助は減らしていくべきであり、食糧作物についての生産面、インフラ面³⁸の支援は重要である。
- 欧州ができない分野、複数地域・国にまたがる案件、アジアとの協力を提案する。複数地域・国にまたがる案件は資金規模が大きく、我が国に比較優位がある。また、アジアの専門家を南南協力でアフリカに派遣。候補として、Palm Oil Research Institute of Malaysia (PORIM)、National Food Research Institute (タイ食品加工)、タイの米作研究機関。

3) 望ましいプロジェクトの類型

上で部門別・分野別の重点は述べたので、ここでは中心的な政策である構造調整、農業で言えば市場自由化に即して望ましいプロジェクトの類型(タイプ)を以下に示す。

- 「構造調整」強化型：輸出促進の具体的なプロジェクト(例、ケニアの輸出用花卉支援)。
- 「構造調整」補完型：構造調整計画は自由化により民間部門の活動の活発化を期待しているが、インフラが不備なアフリカ諸国では外資も含めて民間が呼応していない。この点で、日本の従来のインフラ支援が補完的に必要である。Roberts(2000)は、貿易と投資の自由化と共に機構改革とインフラ開発が必要である、と述べている³⁹。ただし、これまでの経験からインフラ投資の規模は少額でいいということになる。
- 「構造調整」連携型：短中期対象の構造調整を超えて長期的な持続的な発展軌道に乗せるためのプロジェクト。上記のインフラ開発に加えて人的資本の開発、品種改良を含む技術

³⁷ Oyejide (2000), "Agriculture in the Millennium Round of Multilateral Trade Negotiations: African Interests and Options," in Merlinda D. et al., *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round: Perspectives of Developing Countries and Transition Economies*, World Bank Discussion Papers 418. Oyejideによれば、低いインフラ、低い生産性、不十分なりサーチと訓練、新しい技術と品種や農業と防疫に関する知識の低い共有が、構造的に小農部門を制約しており、これらの面で民間の役割も生かすとはいえ、政府の役割が必要である。

³⁸ 世銀の公共投資選定における望ましいプロジェクトの類型は、経済面で1)輸出貢献、2)輸入代替、インフラ面で3)上記経済面での貢献が明らかに認められる場合以外は、新規投資の中止。4)更新投資に重点、5)投資に加えて、機構面の整備(管理、経営、補修の体制の再構築)。1)2)ではケニアに対する輸出用花卉への支援があるし、3)については、構造調整計画の優等生であるガーナの公共投資計画のプロジェクト選定基準で、戦略的インフラ事業の重要性が挙げられている。

³⁹ Roberts, Let al. (2000), "The Dynamics of Multilateral Agricultural Policy Reform," p.155, in Merlinda D. et al., *Agricultural Trade Liberalization in a New Trade Round: Perspectives of Developing Countries and Transition Economies*, World Bank Discussion Papers 418.

導入が重要である。Oyejide (2000) は、アフリカは自由化推進を堅持しつつ、技術協力を要望するべきである、と述べている⁴⁰。品種改良については、ネリカ米に対するわが国の支援がある⁴¹。

4) 留意点

急激な援助改革に直面して、我が国援助体制の改革が必要であり、以下の通りである。

- 日本としては、今日の欧米主導の援助体制改革を基本的には受け入れざるを得ない。援助の枠組みとしては、援助全体の予算への計上が不可避となり、援助額の縮小、技術協力の削減が起こる。日本だけではないが、過去の援助は援助の水準が現地の自助努力を損なうほどに過大であった可能性が高い。
- 欧州諸国の政策に呼応するように貧農に対する支援にも取り組まなければならないが、ターゲットを明確に絞った支援が不可欠である。Gulati (2002) は、今後は作物ごとでなく生産・消費主体ごとに政策を立案するべきである、と述べている⁴²。
- 特定の地域に集中して継続的に人も送り込むことによって、現地人側から SIP にプロジェクトを提案させるような環境を作る。地域としては、条件の悪い遠隔の農村はあきらめて、都市近郊の地域を選ぶ。

⁴⁰ Oyejide (2000)。

⁴¹ 「構造調整」救済型として、構造調整の貧困層への短期的な悪影響を軽減するプロジェクトがあるが、経済自由化にかならずしも絶対賛成でない日本としては、プライオリティは低い。

⁴² Gulati (2002)。

参考文献

[日本語文献]

- 石川滋 (1994) 「構造調整 世銀方式の再検討」 アジア経済研究所 『アジア経済』 35 巻 11 号。
- 石川滋編 (1996) 『開発協力政策の理論的研究』 アジア経済研究所。
- 絵所秀紀 (1991) 『開発経済学：形成と展開』 法政大学出版局。
- 大野健一 (2000) 『途上国のグローバリゼーション』 東洋経済新報社。
- 坂井秀吉他編 (1990) 『フィリピンの経済開発と開発政策』 アジア経済研究所。
- 坂元浩一 (1994) 「サハラ以南アフリカの構造調整計画の実績」 『国際開発研究』 国際開発学会、第4巻。
- 坂元浩一 (1996) 『国際協力マニュアル 発展途上国への実践的接近法』 勁草書房。
- 坂元浩一 (2003) 「日本の援助をアフリカの真の開発のために」 『世界週報』 時事通信社、2003 年 10 月 7 日号。
- 坂元浩一 (2004 年 2 月予定) 「米英主導の構造調整と途上国の共生」 松尾友矩他編 『環境共生社会学』 朝倉書店。
- スティグリッツ (2002) 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』 徳間書店。
- 原 洋之介 (1996) 『開発経済論』 岩波新書。
- 原 洋之介 (2001) 『現代アジア経済論』 岩波書店。
- 速水祐次郎 (1996) 『開発経済学：諸国民の貧困と富』 創文社。
- 野沢勝美他編 (1990) 『フィリピンの規制緩和政策』 アジア経済研究所。
- 毛利良一 (2001) 『グローバリゼーションとIMF・世界銀行』 大月書店。
- 柳原 透、三本松進編 (1997) 『東アジアの開発経験』 アジア経済研究所。
- 矢内原 勝 (1994) 『世界経済：歴史・理論・現状』 文眞堂。
- 矢内原 勝 (1995) 「サハラ以南アフリカ諸国の経済開発のなかでの政府の役割」 『国際経済論集』 常葉学園浜松大学、第2巻第2号、1995年12月。
- 矢内原 勝編 (1996) 『発展途上国問題を考える』 勁草書房。

[外国語文献]

- FMI (IMF) (1997), *FMI Bulletin*, (11 aout) (IMF Survey の仏語版、1997 年 8 月 11 日号)
- Goldsbrough, D. et al.(IMF) (1996), *Reinvigorating Growth in Developing Countries: Lessons from Adjustment Policies in Eight Countries*, Occasional Paper No.139.
- Harrigan, J. (1996), "Review Article - The Bretton Woods Institutions in Developing Countries: Betes Noires or Toothless Tigers?," *The World Economy*, Vol.19, No.6, (Nov).
- IMF (2002), "Prolonged Use of IMF Loans," *Finance and Development* (Dec., 2002) .
- Institute of Development Studies (IDS) (1996), *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.4. (a special issue of "Evaluating Programme Aid" .
- IMF (2002), "Prolonged Use of IMF Loans," *Finance and Development* (Dec., 2002) .
- Jolly, R. (1991), "Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s," *World Development*, Vol.19, No.12, (Dec.)
- Killick, T. (1995), *IMF Programmes in Developing Countries: Design and Impact*, Overseas Development Institute / Routledge.
- Killick, T. (1996), "Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality," *The World Economy*,

(Mar.)

- Mosley, P., Harrigan, J. and Toye J. (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, Volume 1 Analysis and Policy Proposals, Routledge.
- Overseas Economic Cooperation Fund (1991), "Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment: a proposal from a major partner," OECF Occasional Paper No.1.
- Sakamoto, Koichi (1996a), "Balance of Payments Support Aid in Japan: Evolution and Evaluation," *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.4.
- Schadler, S. et al. (IMF) (1993), *Economic Adjustment in Low-Income Countries: Experience under the Enhanced Structural Adjustment Facility*, Sept. Occasional Paper No.106.
- UNICEF (1988), *Adjustment with a Human Face*, 1988.
- United Nations Economic Commission for Africa (1989), *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*.
- White, H.(1996), "Macro-economic Evaluation of Programme Aid: A Conceptual Framework," in Institute of Development Studies (IDS), *IDS Bulletin*, Vol. 27, No.4 (a special issue of "Evaluating Programme Aid").
- World Bank (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: an Agenda for Action*, (October).
- World Bank (1988), *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience*.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Sector Development*, Policy Research Report, Oxford University Press. (邦訳：世界銀行『東アジアの奇跡』)
- World Bank (1994), *Adjustment in Africa*.
- World Bank (1995), *A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the Mid-1990s*.
- World Bank and UNDP (1989), *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*, (March).