

世界銀行の構造調整と社会開発

毛利良一

はじめに

I. 世界銀行の構造調整政策

- (1) IMFの経済安定化政策と世界銀行の構造調整政策
- (2) 構造調整政策と市場メカニズム・政府介入
- (3) 構造調整政策と社会開発の関係
- (4) マクロ経済の安定化
- (5) 市場機能の強化
- (6) 所有権改革と政府機能の縮小
- (7) 改革のスピードと順序（シーケンシング）

II. 世界銀行の社会開発政策

- (1) 貧困撲滅
- (2) 環境保全
- (3) 保健・医療

むすび

はじめに

1995年3月、デンマークのコペンハーゲンで国連社会開発サミットが開催された。中心課題は、「貧困の撲滅」「雇用の拡大」「社会的統合の推進（社会的弱者の社会参加促進）」であり、社会開発のための国内的・国際的取り組みについて「宣言および行動計画」を採択した。「宣言」の「公約8」には、この種の文書としては初めて、「構造調整計画には貧困撲滅などの社会開発目標を含むべきである」として、IMFと世界銀行の進める構造調整のあり方の問題点が指摘されている。また「行動計画」の第5章「実施とフォローアップ」には、①関心ある先進国および途上国は、先進国がODAの20%、途上国が国家予算の20%をそれぞれ社会開発分野に充てること（「20:20構想」）、②後発発展途上国、とくにアフリカの債務の大幅削減措置を早急にとり、他の途上国債務の新たな軽減策を早急に模索すること、も盛り込まれた（『日本経済新聞』1995/03/13）。

このような国際会議が開催された背景には、さまざまな形での社会的・経済的矛盾が世界的規模で深刻化している現実があり、国際社会が国連を軸に何らかの手を打たざるを得ない状況があ

るからである。世界の5人に1人は1日当たりの収入が1ドルに満たず、住居や栄養、衛生、教育などで悲惨な状態にある。20%の富裕層が20%の貧困層の20倍の収入を得ているといわれるように、貧富の格差も拡大している。また途上国の対外債務残高は1兆4000億ドルと10年前の倍近くに膨らむ一方で、軍事支出も年率18%で増加し、社会支出がつねに犠牲になってきたと指摘されている。困難は途上国だけでなく、先進工業国でも失業率のかつてない上昇、麻薬やエイズ、テロなど社会病理現象の増大も懸念されている。

振り返ってみると、1980年代に多くの発展途上国は債務危機に見舞われ、IMF（国際通貨基金）と世界銀行（国際復興開発銀行）の金融ならびに政策的支援を受けながら、「失われた10年」を経験した。IMFが総需要抑制政策を基調としたのに対し、世界銀行は従来の途上国にたいするプロジェクト融資に加えて1980年に構造調整融資を開始し、マクロ経済の安定化とミクロ経済の活性化を追求する構造調整を標榜した。それは新自由主義の台頭とも相まって、1980年代以降、途上国開発における支配的潮流となった。世界銀行の構造調整が民衆の生活を犠牲にしている、との批判はNGOなどかねてからあったが、国際機関からの異議申し立ては、「人間の顔をした調整」を訴えた1987年のユニセフ（国連児童基金）文書（Cornia et al eds. 1987）が最初であった。翌年のユニセフ『世界子供白書1988』は、「経済の後退と調整政策の重みが貧しい人びと、特に子どもの上に重苦しくのしかかって、その未来を脅かしている。〈人間の顔をした調整〉が行われるかどうかは、最も貧しい人びとに対する新たな約束や、工業世界からの新たな支援の如何にかかっている」（邦訳、p.18）と書いた。それ以後、世界銀行は構造調整政策が民衆の生活にどのような影響を与えたか、に関心を持つようになった。世銀は1978年以来、毎年『世界開発報告』（*World Development Report*, 以下WDR）を発行しているが、その1991年版「開発の課題」特集（WDR 1991）で途上国開発における市場機能補完（マーケット・フレンドリー）アプローチを打ち出したのと同様にして、1990年版では「貧困」（WDR 1990）を、92年版で「開発と環境」（WDR 1992）、93年版で「人々の健康にたいする投資」（WDR 1993）を特集し、近年は社会開発への取り組みを強めている。

小論では、世界銀行の構造調整について、その枠組み、あり方に関わる議論を検討するとともに、また貧困撲滅、環境保全、保健・医療・教育の充実など社会開発を進めるうえで、どのような認識、目標、方法をもち、途上国に勧告を行い実行を促してきたか、を主として世界銀行の発行した文書をもとに検討する。

I. 世界銀行の構造調整政策

(1) IMFの経済安定化政策と世界銀行の構造調整政策

まず、表記2者の関係を整理し、後者の特徴を明確にしておきたい。

1980年代に債務危機に直面した発展途上国の多くは、財政赤字、インフレ、国際収支赤字の3つの症状を呈していた。これを克服しマクロ経済を安定させるために、IMFは融資条件（コン

ディショナリティ)として厳しい緊縮政策を課した。これが、財政支出・補助金カットと増税、公務員賃金抑制、金利引き上げと通貨供給量抑制、為替レートの切り下げと輸入抑制と輸出奨励を内容とするものであり、結果としてインフレ、不況、失業の深刻化をもたらした民衆の生活を圧迫するものであったので、発展途上国の反発と抵抗を引き起こさずにはおかなかった。

これに対し世界銀行は、それまでプロジェクト融資を中心に発展途上国の産業インフラなど生産力基盤の育成に貢献してきたという評価を背景に、1980年に迅速な資金供与と政策支援を可能にする構造調整融資制度を新設し、拡大をはかった。80年代の世銀融資の25%、重債務国向け融資の50%以上が構造調整融資となった。世界銀行はミクロのサプライサイドから構造調整を加え、市場メカニズムを活用して生産力を強化し経済効率を高める、という戦略・味付けを鮮明にした。世界銀行による改革の方向は、第1は市場メカニズムの活用で、価格や賃金の自由化、会社法や破産法、企業会計など市場経済ルールの整備である。第2は国・政府の役割の合理化で、補助金や福祉、教育、地方財政支出の削減や徴税システムの改善である。第3は民間企業部門の育成と経営効率化で、国営企業の民営化や外資導入、民間企業の設立促進などである。第4として金融制度の改革と効率化、第5に貿易・外国投資の自由化、為替相場の現実水準への切り下げなど、対外開放の奨励である。こうした市場メカニズムの重視と規制緩和の路線は、先進工業国におけるレーガノミックス、サッチャーイズムなどの隆盛ともあいまって、世界銀行から構造調整融資を受け取るかどうかにかかわらず、社会主義経済の市場経済への移行を進める諸国も含め、世界的な潮流となった。

ここで留意しておきたいのは、途上国の債務危機対策において、IMF主導の緊縮的な経済安定化政策と世界銀行主導のサプライサイド型構造調整政策とは発想・政策体系が異なり、80年代半ばに後者が前者に取って代わった、とする説もあるが、むしろ両者は姉妹的な補完・協調関係にあると言うべきであろう。構造調整融資の供与はIMFコンディショナリティによる経済安定化を前提としている。まず財政赤字の削減とインフレの抑制、為替レート切り下げによる内外マクロ経済の均衡回復への志向があり、その後に構造調整が続くというシーケンシング(政策の順序)の考え方がある。両機関がそろって金融・政策支援をする場合が多いが、そのばあい安定化をIMFが担当し、構造調整政策を世界銀行が押し進める。IMF融資が行われず、世界銀行の構造調整融資が単独に供与されるばあい(80年代に180件のうち39件)には、世界銀行がまずはじめに安定化プログラムを組む(Corbo et al eds. 1992, p. 70)、という具合である。

つぎに構造調整の看板でもある市場メカニズムの重視は、IMFの伝統的哲学であり、IMF融資のコンディショナリティに関する途上国からの批判として常にあげられていた(毛利1988, pp. 155-162)。またサプライサイド型構造調整についても、緊縮型安定化政策にたいするかねてからの批判に対応して、80年代初頭にはIMFはそうした政策の採用を強調するようになっていたのである。それはIMFエコノミストであるグティアン(Gutian 1982)や国際経済研究所のウィリアムソン(Williamson 1983)の著作で、IMFコンディショナリティの政策内容として語られている(図表1)。彼らによれば、総需要抑制政策もサプライサイド政策も、同じ政策ツールで説明

図表1 IMFコンディショナリティの経済安定化政策

Payer [1974]	Gutián [1982]	Williamson [1983]
1. 為替・輸入の自由化 2. 為替の切下げ 3. インフレ抑制 a 銀行借用の統制, 金利と預金準備の引上げ b 政府赤字の統制, 支出削減, 増税, 公企業品価格引上げ, 補助金の廃止 c 賃金抑制 d 価格統制の廃止 4. 外貨優遇	1. 金融・財政政策による総需要抑制と国際収支の均衡回復 2. 対外債務管理 3. 為替切下げ 4. 構造的調整 a 総需要管理 b 資源の効率的利用と生産ベースの強化 5. サプライサイド政策 a 調整期間の長期化 b 公企業品価格引上げ, 増税, 補助金の削減(公的セクターの効率化) c 金利引上げ(貯蓄の動員) d 経済開発の道具としての為替政策 e 所得政策 6. 世界銀行との協調融資	1. 為替切下げ 2. 総需要管理 a 増税 b 政府支出の削減 c 金融引締め 3. サプライサイド政策 a 通貨供給量の管理(民間部門への必要資金の確保) b 成長戦略としての自由貿易(合理的資源配分と供給能力の促進, 輸入代替をこえる輸出促進工業化) c 市場原理の導入(公共料金の市場水準への引上げ, 金利の自由化, 賃金抑制) d 成長計画(世界銀行との協調融資, 公企業の効率化, 投資優先度の再編)

出所) 毛利 1988, p. 143.

がつけられるものがある。例えば、(i)公共料金の市場価格への引き上げは、財政赤字削減であるとともに歪みの除去による価格メカニズムの回復、(ii)食料品価格引き上げは、財政赤字削減と農産物生産の刺激、(iii)補助金削減は財政赤字削減と公的セクターの効率化、(iv)金利引き上げはインフレーション抑制、国際収支の資本収支改善であるとともに国内貯蓄動員による民間部門の資金確保、などがそうである(毛利 1988, pp. 142-145)。

以上のように政策のシーケンス面および政策ツール面で、IMFの経済安定化政策と世界銀行の構造調整政策は共通し協調・補完しあう。しかし発展途上国の債務危機からの脱出、工業化にむけた戦略の中軸として強調され体系化されていくのは、サプライサイド型構造調整政策である。その背景には、途上国のIMFコンディショナリティへの反発と抵抗、先進工業国における経済思潮の変化、途上国の経済運営における「東アジア型」の成功とアフリカおよびラテンアメリカの停滞、ソ連型社会主義の破綻の進行、などの事情があったと考えられる。

構造調整政策では市場メカニズムと効率化が重視されるが、その流れを勢いづかせたのはソ連型社会主義経済の瓦解と中国などを含め中央計画経済諸国の市場経済への移行であった。他方、政府介入もまた大きな役割を担っている東アジア諸国が世界経済の成長センターとして注目を集めるなかで、市場メカニズムと政府の役割の関係についての議論にも変化が現れてきた。つぎにこの点を取り上げてみよう。

(2) 構造調整政策と市場メカニズム・政府介入

IMF や世界銀行がこれまで立脚してきた新古典派アプローチによれば、政府介入が許されるのは、マクロ経済の安定化、市場が機能するための法制度の整備、貿易促進と統制価格の撤廃、人的資源への投資に限られていた。1991年に世界銀行が打ち出した市場機能補完（マーケット・フレンドリー）アプローチでは、市場の失敗がある場合には、競争促進のための選択的介入が認められることとされた。そのさい政府介入の原則は次の3点である。つまり、

- ① 消極的な介入：介入することが明らかによりよい場合でなければ、市場の作用にまかせるべきである。
- ② 相互抑制の適用：介入は常に国際・国内市場の規律によりチェックされるべきである。
- ③ 介入の透明性：介入を官僚の裁量にまかせるよりも、単純で、透明性があり、規則に従うものにすべきである（WDR 1991, pp. 4-5）。

そして次の領域が市場機能補完アプローチの構成要素とされる。

- (a) 国民への人的投資：初等教育、基礎的保健事業、栄養、家族計画、環境保護
- (b) 企業環境の改善：インフラストラクチャおよび競争促進的な制度の創設
- (c) 国民経済の国際市場および外国投資にたいする開放
- (d) 正しいマクロ政策：財政赤字・インフレの抑制、貯蓄・投資インセンティブ（WDR 1991, pp. 5-9）

かくて、世界銀行は政府介入の範囲をわずかながら拡大することを承認したのであるが、こうしたなかで1991年10月に、世界銀行の協調融資の最大パートナーの一つである日本の海外経済協力基金が、「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」（海外経済協力基金1991）を發表し、世界銀行が見落としがちである4つの視点として、つぎの問題提起をおこなった。

- ① 持続的成長をもたらすための政策：市場原理の導入による資源配分の効率化を持続的成長につなげるためには、投資促進のための追加的な政策が必要である。
- ② 貿易自由化と産業育成のバランス：輸入自由化は産業発展の芽を摘むおそれがあり、次代をになう輸出産業育成のための国内保護が必要である。
- ③ 政策金融と優遇金利：世界銀行は市場原理に偏りすぎており、金融セクターの不完全な途上国では社会的厚生を最大化するために政策的介入が必要である。
- ④ 民営化の留意点：地場の民間資本が脆弱で公企業を引き受ける素地のない地域（例えばサブサハラ・アフリカ）での民営化の強行は現実と遊離している。

要するに、市場メカニズムに偏りすぎた世界銀行の融資政策にたいして、カネは出すが口は出さなかった「眠れるパートナー」がようやく目覚め、日本や東アジアの経済成長に果たした政府の役割から教訓を学ぶべきである、と注文をつけたのであった（後藤一美1993、参照）。

世界銀行は、アジア NIES およびアセアン諸国の輸出志向型経済発展の現実を前にして、1993年に「東アジアの奇跡」（World Bank 1993）を發表し、そこで新古典派理論適用の修正を主張するグループの見解を一部いれて、政府介入の余地の拡大を認めた。すなわち、

- ① 東アジア型輸出志向工業化モデルにそった政府の市場介入範囲の拡大を認める：
 - (i) 輸出業者のための自由貿易の環境づくり
 - (ii) 中小輸出業者のための金融や支援サービスの提供
 - (iii) 貿易関連の政府サービスの改善
 - (iv) 輸出志向の外国投資の誘致
 - (v) 輸出振興のためのインフラ整備（邦訳，pp. 123-146）
- ② 市場が不完全な場合，政府介入により市場機能を補完する．競争促進も，特定の経済的成績を基準として与えられる経済的賞をめぐって行われ，コンテストの形を取ることができる（信用・外貨割当をめぐる輸出コンテスト，優遇貸付，特別償却，関税免除，技術ライセンスなどを賞とするコンテスト）（pp. 91-100）．

世界銀行は，ここでも，政府介入の範囲の拡大を承認した．しかしながら東アジアの経済発展における望ましくない教訓として，世界銀行は，次の点を主張する．(a)特定産業の振興や技術発展段階のスキップは一般に失敗している，(b)極度に低い実質金利や大規模な補助金は金融システムを弱体化させる，(c)十分なモニタリングや借り手の選別を欠いた特定産業への政策金融は資源配分の逸脱を招く（pp. 338-342）．こうした指摘にもとづき，世界銀行は産業政策および政策金融には否定的であり，市場メカニズムと効率化重視の新古典派の立場を譲ってはいない．経済の効率化と公正の拡大を図る上で，市場メカニズムと政府の役割をどう組み合わせたらよいかについては，それぞれの経済の構造，歴史・文化・社会条件をふまえて，活発な討論が行われるべきであろう．

(3) 構造調整政策と社会開発の関係

つぎに構造調整政策と社会開発の関係が問題となる．経済安定化政策および構造調整政策の導入にあたっては，経済の歪みを是正しサプライサイド政策を強化するために，市場メカニズムと効率化が強調され，政府機能によって公正の回復を図るという視点が後景に退いた．そうであれば，これまで世銀も政府が機能をはたすべき領域とみなしてきた基礎教育，保健・医療，インフラ整備，貧困層救済，人口抑制，環境保護など社会開発は，財政赤字削減と行政改革の対象とされ，重点課題からはずされてしまうことになりかねない．

世界銀行は次のように告白している．「構造調整問題に取り組んだ際には，貧困層にたいする影響にはほとんど注意が払われなかった．マクロ経済問題がより切迫していると見られ，また多くの国は新しい成長経路に急速に移行することと予想していた．80年代が経過するとともにマクロ経済の回復と構造変化は急速には達成されないことが明らかになってきた．所得減少と社会サービスの削減が様々なところでみられるようになった」（WDR 1990, p. 101）．こうした状況に，早くから筆者を含め多くの研究者が注意を促し，途上国でも多くの批判と抵抗が生まれていた（毛利1988, pp. 228-231, 参照）．

図表2は，1980年代前半にサハラ以南のアフリカとラテンアメリカにおける財政支出の削減

図表 2 財政緊縮と社会支出, サハラ以南のアフリカおよびラテン・アメリカ

地域, 指標	1980	1985	変化 (%)
1人当り実質支出 (1978年=100)			
サハラ以南のアフリカ			
利子支払以外の支出の合計	96	64	- 33
社会支出	85	63	- 26
ラテン・アメリカ			
利子支払以外の支出の合計	110	92	- 16
社会支出	107	87	- 18
利子支払以外の支出の合計に占める社会支出の割合 (%)			
サハラ以南のアフリカ	23	26	13
ラテン・アメリカ	23	20	- 16

注) 数値は, 期間中に実質の利子支払以外の支出の合計が減少した国すべてを含んでいる。

出所) *WDR 1990*, p. 114.

が, 社会サービスの支出にどのような影響をもたらしたかを示している。1978年を100とするアフリカの1人当たり社会サービス支出は85年には3分の2以下に低下している。だが世界銀行がこの表に付したコメントは、「社会支出は両地域において減少した。しかし, サハラ以南のアフリカでは社会部門を優遇するように配分が変更され, 多少の保護を提供したのに対し, ラテンアメリカでは社会支出がむしろ他に比べても減少するような支出構成の変更がなされた」(*WDR 1990*, p. 114) という牧歌的なものである。「はじめに」でも触れたように, 世界銀行にとっては, 1987年のユニセフ(国連児童基金)の問題提起が最初の警鐘だったようである。遅まきながら80年代末からこの問題を重視し始め, 世界銀行がファイナンスするすべての調整プログラムでこの問題の検討を行うようになり(*WDR 1990*, p. 101), 「80年代から90年代にかけての改革計画は, 財政緊縮期に社会サービスを維持する必要を一段と重視するようになっている」(*WDR 1991*, p. 137) と, 取り組み姿勢の改善を強調している。

ところで構造調整政策と社会開発は, 相携えて進められるようになったのだろうか。われわれは問題を冷静にみる必要がある。マクロ経済の回復と構造変化, すなわち構造調整政策が想定したような急速な成果を上げたのは, 東アジアの少数の国に留まり, アフリカやラテンアメリカの多くの諸国で成果をあげなかったのはなぜか, 所得削減と社会サービスの減少に関する多くの研究者の警告が無視されたのはなぜか, 80年代末以降に社会開発はどのように取り組まれどのような成果をあげているか等について, 理論的にも実証的にも検討されなければならない。

(4) マクロ経済の安定化

構造調整の前提としての経済安定化政策では, ふつう, 財政赤字の削減, インフレの抑制, 国際収支経常赤字の削減が課題となる。このうち重要なのは支出削減を柱とする財政赤字の削減で

あり、社会開発にも直接影響する。財政均衡はまた、一連の経済自由化政策の前提でもある。歳出削減（政府支出削減、行政機構縮小、赤字国営企業への補助金廃止）および歳入増加（増税、公共料金値上げ、課税ベースの拡大）があって初めてインフレが抑制され、「価格シグナル」の回復にともなって商品取引価格の自由化や国営企業の民営化が可能になり、国内資源の最適配分が促進される、というのが構造調整の基本的考え方である。

政府介入や補助金支給にともなう非効率と歪みの是正という命題は、マクロ分野だけでなく各セクターをも貫いて行く。産業連関上の具体的問題としてサプライサイドから見れば重要であると考えられるエネルギー・通信・運輸といったインフラストラクチャへの政府支出でさえも、世界銀行はその非効率を批判して、「料金が抑えられ、一方で余剰人員を抱えた公共事業は、慢性の電力不足、電話の不通、質の悪い公共輸送といった不十分なサービスしか提供できなかった。一貫性のない政府介入は、公共部門に不可欠な制度の確立をより困難にした」（*WDR 1991*, p. 130）という。また社会開発部門でも、「社会支出のパターンは逆進的であり、貧困層は公的に提供される財、インフラストラクチャへのアクセスが少ない」（*WDR 1990*, p. 35）、「公共支出プログラムは、低すぎる公共サービス料金を補填する資金を供与してきたが、これら補助金は貧困層の住む農業地帯を犠牲にして、政治的発言力を有する都市住民に利益を与えている」（*WDR 1991*, p. 130）と指摘する。

そしてマクロ経済危機下の補助金政策として、(i)補助対象の絞り込み（診療所での給食）をゆるめないこと、(ii)対象の絞り込み（商品、地域）を追求すること、(iii)絞り込みが政治的・実務的に困難であれば、補助金を一律削減して、他のプログラムに資源を解放すること（*WDR 1990*, p. 117）を提言し、財政支出の削減を企図するのである。

こうした対象の絞り込みを軸とする財政支出削減が、はたして、発展途上国における都市富裕層への過剰な社会サービスの無駄を省き、貧困層のニーズに応えるものとなったかどうか、これについては各国における詳細な実証研究に待たざるを得ないが、発展途上国のマクロ経済の安定化を推進するうえで、看過できない財政構造を2点指摘しておきたい。

ひとつは軍事費である。世界全体で毎年1兆ドル、途上国で1700億ドルが軍事支出（うち380億ドルが武器輸入）にあてられており、それは多くの途上国において社会部門支出より多い。国内および国外の脅威に直面していたり、専制主義的軍事政権の支配する途上国で軍事支出が高い。軍事費の対GDP比で高ランクに位置するのは、アンゴラ、イラク、イラン、イスラエル、ヨルダン、ソ連、リビア、ニカラグアなどであるが、保健・教育支出に比べて高いのが、アンゴラ、イラク、チャド、中国、パキスタン、ペルー、スリランカ、スーダン、アラブ首長国連邦などである（図表3）。サハラ以南のアフリカ諸国では、1960年から1990年の間に、軍事支出がGNPの0.7%から3.0%に増加した。軍事費負担が大きくなる理由は国ごとに異なるかも知れないが、しかし世界銀行がこうした事態を改善するよう勧告した事例はこれまで報告されていない。むしろ、軍事支出が大幅に増加した国、例えばエチオピア、タンザニア、ザンビア、ブルキナ・ファソに対する世界銀行の融資もまた増大しており、援助受け入れ国の軍事支出の規模は、世界銀行

図表3 社会部門支出との比較による軍事支出, 1986年

(対GNP比, %)

軍事支出	保健, 教育支出					
	1-1.9 …	…………… 2-4.9 ……………	…………… 5-9.9 ……………	…………… 10以上 ……………		
1%未満		ブラジル ガーナ	メキシコ ニジェール	バルバドス キプロス	ガンビア	コスタリカ ルクセンブルク
1-1.9	ナイジェリア パラグアイ	アルゼンチン バングラデシュ カメルーン コロンビア ドミニカ共和国 エクアドル グアテマラ	ハイチ ネパール フィリピン ルーマニア ルワンダ シエラレオネ	アルジェリア 中央アフリカ共和国 コートジボアール フィジー ジャマイカ マルタ	バプアニュー ギニア スワジランド トリニダード トバゴ ベネズエラ	オーストリア フィンランド アイルランド 日本 スイス
2-4.9	ウガンダ ザイール	ブルンジ ベナン ボリビア ブルキナファソ エルサルバドル	インド インドネシア マリ ミャンマー トルコ ウルグアイ	ブルガリア チリ コンゴ チェコ・スロバキア ガボン ドイツ民主共和国 ハンガリー イタリア ケニア レソト リベリア マダガスカル	マラウイ モーリタニア ポーランド セネガル ソマリア 南アフリカ スペイン タンザニア タイ トーゴ ユーゴスラビア ザンビア	オーストラリア ベルギー ボツワナ カナダ デンマーク フランス ドイツ連邦共和国 オランダ ニュージーランド ノルウェー パナマ ポルトガル スウェーデン
5-9.9		チャド 中国 パキスタン ペルー	スリランカ スーダン アラブ首長 国連邦	バーレーン キューバ エジプト エチオピア ギリシア ホンジュラス 大韓民国 クウェート	マレーシア モロッコ シンガポール チェンジア 米国 イエメン・ アラブ共和国	英国 ジンバブエ
10以上		アンゴラ イラク		イラン イスラエル ヨルダン オマーン	シリア ソ連 イエメン	ガイアナ リビア ニカラグア サウジアラビア

注) この表に示された範囲は、異なる分類の支出の差の描写的なものである。これは分類の定義に差異があるので、必ずしも正確な国別の差を示すわけではない。社会的支出の推定値は地方公共団体の支出を対象にしていない。
出所) WDR 1991, p. 142.

の資金など多国間援助の資金配分にはほとんど影響を与えていない、という実態がある (UNDP 1994, p. 75).

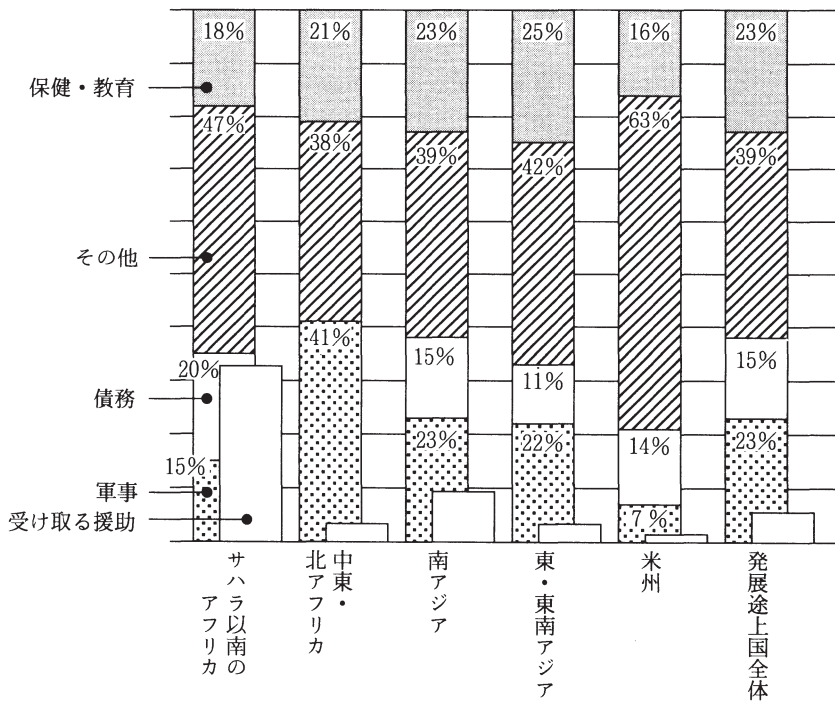
一部の援助国は、食糧補助金の打ち切り、平価切り下げ、公営企業の民営化、人権の尊重など、多くの分野で平気でコンディショナリティを設定して主権に介入するが、軍事支出が多い国を差

別することは援助受け入れ国の主権侵害だと抗議している。だが世界銀行でも、軍事支出が開発資源を蚕食したり、構造調整融資中に増大したりしてクラウディングアウト効果が認められるとき、世銀と当該国との政策対話の対象とすべきだ、との見解を表明している (World Bank 1992, p. 64)。この点は注目に値し、今後の動向を見守りたい。

もうひとつは対外債務の元利償還負担である。26の重債務低所得国のうち24はサハラ以南のアフリカ諸国である。これら諸国の88年の対外債務の利子支払いは総額で約29億ドルに上ったが、これはこれら諸国にたいするODA総額の27%に相当した。金利支払いの贈与にたいする比率はもっと大きく、ケニア47%、ガーナ52%、マダガスカル50%、トーゴ73%、ザイール57%であった (WDR 1990, p. 125)。重債務低所得国にたいして債務削減が取り組まれていないわけではないが、ODAの4分の1が利子として先進国に還流し、途上国で生産的投資や社会開発に振り向けられないようでは、途上国の構造調整が進捗するはずがないと言わざるを得ないであろう。

軍事支出と債務返済の両者をあわせると、1988年には発展途上国全体で政府支出の38%に達している。地域によっては、それは中央政府の保健、教育支出をあわせた額の2倍に上る。図表

図表4 軍事、債務償還、保健・教育に対する中央政府支出 (CGE) の比率と、受け取る援助が CGE に占める比率、地域別 (1988)



出所) ユニセフ『世界子供白書 1992』p.21.

4が明示するとおりである。

(5) 市場機能の強化

世界銀行は、価格、貿易・為替、流通、労働、金融などの分野で、政府介入による歪みの是正と市場メカニズムの活用を図ろうとする。セクター改革の詳細は別稿の課題とし、ここでは統制価格の排除=価格改革と、貿易自由化・為替相場切り下げについて検討する。

価格の自由化問題は2つある。政府規制によって低く抑えられた農産物価格の自由化、そして食料品、ガソリン、公共料金など政府補助金の削減による生活必需品価格引き上げ問題である。貧困問題の焦点は農民だと主張する世界銀行は、農産物価格の自由化にプライオリティをおく。価格の自由化は物価上昇をともないがちであるが、都市の貧しい消費者は調整の開始期には公定価格よりもむしろヤミ価格で支払っており、公定価格引き上げは都市貧困層が実際に支払う価格にたいしてしばしば何の影響も与えないか、あるいは好都合な影響を及ぼすかも知れない、と言う。世界銀行は、都市所得が減少する主要な理由は都市労働需要の減少である、との認識である(WDR 1990, p. 112)。

たしかに農産物買い上げ価格の引き上げは農民所得を増大させよう。しかし価格自由化の波は、種苗、肥料、農薬、農機など農業投入財価格の上昇をもたらすことは確実で、多くのばあい、投入財価格の上昇テンポが農産物価格の上昇を上回る。先進工業国で政府による農業保護が継続する理由のひとつはここにあり、途上国にのみ市場メカニズムの貫徹を求めても無理であろう。生活必需品や公共料金の引き上げは、労働需要の減少による失業や賃金収入の下落と相まって、都市貧困層にとってはダブルパンチ以外のなにものでもない。また途上国の農業の非効率性、灌漑、倉庫、輸送、加工過程の投入財の整備不足に起因することが多く、このボトルネックの解消ぬきに価格調整メカニズムだけを改善しても効果は小さいであろう。また中国やベトナムで農産物買い上げ価格の引き上げが食糧増産を刺激したと言われるが、そのさい土地所有(保有)改革や、生産単位が人民公社や合作社から家族請負制へ変化するなど、価格自由化以外の要因も大きく働いているとみるべきであろう。

世界銀行は貿易自由化と為替相場の切り下げを奨励する。国内幼稚産業の保護は、補助金支出により財政赤字を拡大させ、企業の効率化を妨げる。貿易自由化による外国の良質安価な資本財・中間財・消費財の輸入は、国内物価上昇を鎮静化させ、さらに長期的には国内産業の競争力を強化する。また過大評価となっていた為替相場の切り下げは、輸出を増加させ輸入を抑制する。以上は語り古された一般論である。世界銀行はさらに一步すすめて、「輸出は未熟練労働を使うものや、小農によって生産されるものが多く、また貿易財は大半の貧しい人々の消費財のほんの一部であるため、貧困層は実質為替レート下落から利益を得る」(WDR 1990, p. 109)と、為替相場切り下げの社会開発への好影響を語る。

だが貿易自由化・為替相場切り下げも問題はそれほど単純ではない。輸入の自由化が途上国の幼稚産業に打撃を与えた事例にはこと欠かない。政府・官僚機構、民族資本、外国資本の「3者

同盟」(金泳鎬 1988)により輸出工業化に成功した東アジア諸国でも、資本財・中間財の輸入による貿易赤字からの脱却には時間がかかっている。世界銀行自らも語るように、工業国の貿易自由化や差別的措置の撤廃によって短期的には一次産品輸出国は既存の特恵が消滅するので損失を被る(WDR 1990, p. 122) ことがあり、また途上国の輸出品目の多様化には時間がかかる(WDR 1990, p. 124)。農産物も播種から収穫まで時間がかかり、増産がすぐに可能になるわけではない。つまり発展途上国の多くは、為替相場の切り下げによる輸出増大の潜在的利益を現実化する産業構造を持っているとは限らず、また利益が得られた場合でも非効率な流通経路に吸収されて最終段階の生産者にまで到達するとは限らない。

世界銀行が途上国に貿易自由化を説くわりには、先進工業国の保護的規制には手がつけられていない。繊維と衣料は発展途上国が最初に工業化をおこない、優位をしめる分野である。しかしMFA(多国間繊維取り決め)による関税・非関税障壁は、途上国に年500億ドルの損害を与えており、貿易自由化が完全に実施されれば、途上国の輸出は繊維で82%、衣料で93%増加すると推定されている。先進工業国の関税率も依然として高く、イギリスで18%、カナダ20%、アメリカで一部の品目に対して38%となっている(UNDP 1994, p. 66)。

農業保護も同様の問題をはらんでいる。先進国は長年にわたって農産物の自給をめざしてきたが、補助金によって支えられた砂糖・穀類・牛肉などの余剰農産物の途上国向け投げ売りや、途上国の農産物の締め出しを目的とする関税・非関税障壁によっても、途上国は損害を被っている。貿易の完全自由化が行われれば、先進国に年額250億ドル、途上国と資本主義への移行経済諸国に220億ドルの利益をもたらしたはずだ、と推計されている(UNDP 1994, p. 67)。

為替レートの切り下げは、その時点での輸出商品の価格競争力を強める。だが輸入商品の価格は高騰する。石油などの原燃料や機械・中間部品を輸入に依存しつつ工業化を図ろうとしているところでは、打撃は大きい。さらに対外債務は外債建てであるので、返済負担は重くなるが、この点はしばしば論議から抜け落ちる。

わが国のODA(政府開発援助)の主力部隊のひとつである海外経済協力基金は、最近になって経済協力のあり方について積極的に発言を始めた。その1991年文書(海外経済協力基金1991)も指摘しているように、世界銀行のアプローチは比較静態論であり、重点産業を保護育成するという長期視点が欠落している。現時点での静的な比較優位にもとづく単純な貿易自由化だけに固執することは、高付加価値の、高成長性の、高技术水準の産業群へ生産の中心をシフトしていきたいとする途上国の経済発展の可能性にマイナスの影響を及ぼす可能性が強い。また世界銀行は輸出志向型発展戦略を支持しながら、産業育成政策には否定的である。(i)その国の経済の将来を担うべき業種の選定、(ii)最小限必要な保護の程度、(iii)育成のための具体的な手段と期間、についてGATT(貿易および関税にかんする一般協定)との整合性も含め、途上国側と援助国側との間での“産業育成のための政策対話”が必要である、との海外経済協力基金の主張は首肯できる。

APEC(アジア太平洋経済協力会議)は、1994年インドネシアのボゴールでの首脳会議で、先進国は2010年、途上国は2020年までに貿易・投資の自由化を実現するという宣言を発表した

が、自由化一本槍でなく、同等の重さを「円滑化」と「経済技術協力」に与えている。これは加盟 16 カ国、2 地域の経済規模、発展段階、文化的・社会的背景が多様であり、国際的組織体としての APEC の体制や運営についても、考え方にかかなりの相違があることを踏まえたものであり、現実的なアプローチと言えよう。

(6) 所有権改革と政府機能の縮小

ここでは土地改革、国営企業の民営化、行政改革の諸問題を検討しよう。

世界銀行は、途上国の貧困にたいする構造調整の影響を評価する際に農業所得を重視する。しかも貧困層については、「小作が一般的であるが、最貧困層は農業に必要な他の資源を持たないので、小作関係から閉め出されることも多い」(WDR 1990, p. 30) と認識しているにもかかわらず、地主・小作関係の抜本的改革については世界銀行の関心は薄い。「土地改革は中国、日本、韓国のように利益をもたらすことがあるけれども、多くの国においてそれが実行可能か疑問である」(WDR 1991, p. 10) と片づけてしまう。既存の私的所有の枠組みを崩すことには世界銀行は消極的である。

それとは対照的に、世界銀行は国営企業の民営化には支援を惜しまない。だが発展途上国の国営企業にはそれを必要とした歴史的条件がある。発展途上国では第 2 次大戦後とくに 1970 年代に国営企業が拡大を見たが、それは自然独占となりやすい公益分野、初期投資が大きいにも関わらず投資の私的収益が小さい分野、当該国経済の“管制高地”としての重点分野であることが多い。また植民地支配から脱して政治的独立を果たしたものの民族資本がひ弱であり、外国資本の支配を排除するためには、国家資本に依存し国営化の形態をとらざるを得なかった構造が存在した。

国営企業は概して効率が悪い、というのが民営化・改革の主張である。しかし効率の高い国営企業が見いだされる国もあり、ブラジル、エチオピア、フランス、イタリア、韓国、マレーシア、シンガポールなどでは、国営企業が消費者の需要に応ずる効率の高い企業体で有り得ることを示している (WDR 1991, p. 144)、と世界銀行みずからも言う。ただ単に所有形態だけでなく、政府の行政能力、経営者の資質、労働者の訓練度など、いくつかの要素が企業の生産性・効率性を規定するのである。

また民営化を実施するうえでの問題として、国内資本市場の規模が小さいこと、不利な経済条件、労働組合と公務員の抵抗があり、法律家、会計士、銀行家、企業家など専門職能が不足していることを、世界銀行は認識している。また社会主義システムから市場経済への移行課題を抱える国では、財産権の規定、私的所有権の合法化、法人格付与の条件の確立、少数株主の利益の保護などのために立法措置が必要であり、さらに企業資産の請求権や価格設定など、多岐にわたる問題が存在する (WDR 1991, p. 143)。民営化にさいして、企業家や銀行・会計・法律などの専門職能が育っておればよいが、そうでなければ、民営化しても企業のパフォーマンスが改善されなかったり、特権的官僚が幹部ポストを占めるだけ、ということも起こりかねない。また将来性

のある企業が外国資本の支配下におかれる可能性もまた大きい。外資も先進工業国のそれだけでなく、東南アジアでは華僑・華人、アフリカでは印僑（インド系資本家）の勢力が深く根を張っている諸国も少なからず存在する。

ここでタンザニアのダルエスサラーム大学モシ教授（Moshi 1994）の「アフリカにおける民営化の制約要因」を紹介しておきたい。彼は、他の諸国でうまく機能してもアフリカでもそうだとに限らない、経済構造、政策、企業文化、人的・技術的能力などの内部改革をとまなわないうで、民営化を社会に押しつけるだけになると失敗する、と述べる。彼は民営化を進めるにあたって、アフリカ諸国にはつぎのような制約条件があり、それが克服されない限り民営化は進捗しないと考えている。

- (i) 資本市場の未発展：サハラ以南では証券市場を持つのは5カ国にみえない。
- (ii) 資本不足：アフリカ諸国における民間の富の分布から考えると、民営化資産の所有者になることができるものはきわめて限られており、タンザニアでは印僑の企業経営者が有力であるが、すでに富裕なグループに公営企業を売却することに根強い反対がある。
- (iii) 経営技術の不足：企業経営の経験者が少なく、経済取引では能力よりも人的コネが支配的である。
- (iv) 制度上のフレームワークの弱さ：組織運営力を強化するにはカネも時間もかかる。
- (v) 腐敗した公務員による抵抗：民営化プロセスの透明度を高める努力をしないと、反対が生じる。
- (vi) 外国人所有への反発：1970年代以来コンディショナリティを受け入れたのは、外国勢力に強要され、外国から資金を獲得するためにやむを得ずおこなったという感情があり、独立以来、積み重ねてきた経済のアフリカ化のための努力が無に帰するという思いが強い。
- (vii) 経営危機の深刻度：買い手はバランスシートの負債の清算および施設・設備の保守・修繕を要求するが、それができるようであれば国営企業の業績はもっと良好であろう。
- (viii) 通信・電力、水道、輸送などインフラの未整備：二重経済（近代的交換経済と伝統的生存経済の共存）があり、インフラの未整備は市場経済の発展を難しくしている。
- (ix) 政治的不安定の回避：最近、複数政党制を採用するアフリカ諸国が増えたが、それは旧ソ連・東欧諸国の社会主義の崩壊の産物である。民営化により失業や貧困のマイナスの影響を拡大することは、得策ではない。
- (x) 産業空洞化のおそれ：貿易の自由化や民営化によって、利益のあがりにくい生産分野から収益回収の速い商業・サービス分野に資本が流れる。タンザニアのGDPに占める製造業の比率は、1970年代の14%から1994年には8%に低下した。

こうしたことから、物理的、文化的、社会的、制度的環境が異なるところでは、民営化プログラムのスピード、規模、影響は異ならざるを得なくなる。そして学ぶべき教訓として、モシ教授は次の3点を指摘している。

- (a) アフリカに適合した実行可能な政策手段の採用が必要である。

- (b) 効率性は必ずしも所有形態の問題ではなく、内部機構の再構築こそが重要である。
- (c) 構造調整プログラムは、目的において狭量で、時間的展望が短期すぎる。先進国とは異なり、アフリカでは政府は機能しなければならず、民間セクターと公的セクターとのよりよい提携・補完関係の構築が必要である。

こうした議論に対して、国有企業の民営化と改革は、企業の効率化、対外債務の削減、財政赤字の解消に役立つのであり、困難で時間はかかったとしても、必要不可欠であり望ましいものである、というのが世界銀行の結論である。世銀がいう対外債務の削減や財政赤字の解消の具体的方法は、民営化株式を有利な投資先を求めている人々に提供することであるが、国内の富裕層や外国の多国籍企業や機関投資家が潜在的買い手である。効率化の代償に、国内所得配分の格差が拡大したり、外国勢力によって有力基幹企業が支配されるおそれがあり、また証券市場の整備は浮動的な国際資本移動の活発化を招き、資本流出や為替・金利の乱高下という代償をとめないやすいことは、1995年初頭のメキシコ危機で実証済みである。しかし世界銀行の議論ではこれらは念頭に置かれていないようである。また世界銀行の政府機能の合理化・民間セクター活用論で強調されるのは、企業セクターであって、住民セクターでないことも指摘されねばならない。

また行政改革の必要性も指摘されている。確かに、政府の介入は、政策変更を困難にする既得権を創り出すことがあり、しばしば汚職を生み出す。買収、縁故・情実、それに賄賂は、行政能力を麻痺させ、政府サービスの提供における公正さを損ない、その結果として社会の一体感を弱めることになる。汚職は、国内外の競争が抑圧されていたり、規則や規制が過度で裁量によって行われていたり、公務員が低賃金であったり、または彼らの働く組織の目標が不明瞭で矛盾している、といった状況において頻発する (*WDR 1991*, p. 131)。

そうした理由から、行政改革の重要な構成要素として、公務員制度改革が課題とされる。ここでは3つの要素、すなわち(i)人員削減の努力、(ii)志気を高め、副業や汚職を減らし、能力向上および昇進の基準を改善するための、賃金・等級体系の再編、(iii)近代的で効率的な官僚機構の管理に必要な管理体制と事務手順を作成するための制度の再構築など (*WDR 1991*, p. 140)、が強調される。

しかし構造調整による緊縮経済政策のもとで民間部門の雇用機会は減少しており、公務員の人員削減は失業を増加させ景気回復の足を引っ張りかねないことから、その実施には強い抵抗があり、困難をとまらう。退職金の支給や再就職先を斡旋するための職業訓練など、社会的セーフティ・ネットが必要となるが、それはまた財政からの追加支出を要請するというジレンマを発生させることになる。機械的・画一的ではなく、それぞれの国の条件に応じた政策が求められよう。

(7) 改革のスピードと順序 (シーケンシング)

構造調整と社会開発をどのような範囲、スピードと順序 (シーケンシング) で組み合わせて進めるか、の問題も重要である。しかしシーケンシングの問題は、議論の割には概念が明確でなく、調整を同時・包括的に一挙に進めるべきだとの主張も根強い。また改革決定の時期と改革

実施の時期の区別も必要である。

世界銀行は、中央計画経済から市場経済への移行にあたって、改革の理論上の裏付け、タイミング、範囲、速度、順序の問題について生じている議論を、つぎの3点に整理している（WDR 1991, p. 145）。

- ① 政策の順序が経済にどのような影響を及ぼすか：ある分野での改革は他の分野に歪みが残っていても効果を持ちうるか、という整合性の問題。
- ② 政治上の問題：後半過程に予定されている改革は反対勢力によって阻止されるのではないかという懸念。
- ③ 技術上の可能性：新たな法律、会計、金融などの制度を確立するためには、価格統制撤廃などの改革よりも、高度の専門知識と長い準備期間を必要とする。

そして世界銀行は、望ましい順序として（図表5）、「初期段階においてマクロ経済の安定と国

図表5 改革の段階（中央計画経済から市場経済へ）

改革の分野	改革の年										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
マクロ経済	安定化					安定維持					
市場 財、サービス											
価格	大半の価格自由化		必要品のいくつかの価格自由化（住宅を含む）								
貿易	数量制限廃止		適度なレベルへ関税率の調整								
流通	民営化・独占廃止			発展							
労働市場	雇用・解雇の規制緩和			賃金交渉の自由化							
金融市場	再構築と発展					自由化と民営化					
所有権構成											
小企業	発展と民営化										
大企業	評価		再構築と民営化								
外国投資	規制の改正										
政府											
法律的枠組	財産法、商法、税制の改革			他の分野へ改革拡大							
制度的枠組	法的、規制の制度と財政管理の改革										
社会的 セーフティ・ネット	緊急対応		制度化								

注) 濃く塗ってあるところは精力的行動を示す。

出所) WDR 1991, p.146.

内および対外取引の価格統制の廃止を実現し、経済活動や企業の評価のために明確かつ正確なシグナルを与える。これらの措置と並行して、あるいはそれらに続いて、企業の合理化、経済上の意志決定の改善、貿易政策の改革、経営能力の要請、金融部門の強化、などの重視が求められる。大規模国営企業の民営化は、その次の段階の中心課題となろう。開放経済への移行は、まず財市場、ついで資本市場という順序が適切である。制度の強化は、第1段階からの全過程を通じて改革の根本となる」(WDR 1991, p. 145)としている。

1992年11月に経済企画庁は対外経済協力の視点から経済自由化政策のシーケンスにかんするシンポジウムを開き、基調講演において高坂章京大教授が最適なシーケンスにかんする理論的仮説を提示している(鈴木俊幸・大高豪太1993による)。それによれば、一連の経済自由化政策のためには財政の均衡回復が前提とされる。すなわち、まず歳出削減(政府支出削減、行政機構縮小、赤字国営企業への補助金廃止)、および歳入増加(増税、公共料金値上げ、課税ベースの拡大)が必要である。そのうえで、大きく分けて、(a)国内財市場、(b)国内金融市場、(c)貿易市場、(d)対外資本市場の順序が望ましいとされる。

(a) 国内財市場

- インフレ緩和による「価格シグナル」の回復→商品取引価格の自由化や国営企業の民営化→国内資源の最適配分の促進

(b) 国内金融市場

- インフレ緩和による実質金利のプラス化→「金利シグナル」が資金仲介機能として働き、国内貯蓄を効率的に投資に回し、最適資金配分を促進する
- 規制緩和(金利上限、貸し出し上限、出店規制、業務分野)
- 国営銀行の民営化

(c) 貿易市場

- 複数為替レートの一為替レートへの統一
- 輸入制限品目の関税化→段階的税率引き下げ
- 許認可制度の排除による自由参入の促進

(d) 対外資本市場

- 対外資本取引の自由化は、最後に行う

この仮説で、国内・対外市場とも、財市場の自由化は金融市場より先行すべきであるとしているのは、金融市場の方が自由化政策による調整速度が速く、金利の乱高下による混乱のおそれがあるからであり、また資本自由化を先行させると、資本流入の発生により本国通貨が増価し輸出に不利になったり(インドネシアの例がある)。マネーサプライ増を通じて国内インフレ圧力となる(チリの例)ことがあるからである。この仮説は、戦後日本の経済発展をモデルとしたとされるが、順序に関しては、世界銀行と日本の経済企画庁の間で大きな相違は見られない。

戦後日本の経済復興にかんして言えば、こうした調整政策の前に鉄鋼・石炭を軸とする傾斜生産が行われ、復興金融公庫融資、統制価格体系のもとでの価格差補給金支給にみられる金融・財

政を媒介しての縮小再生産の回避、生産力の増強と資本蓄積が行われた。傾斜生産方式によって生じたインフレの高進、財政赤字の拡大は1949年のドッジ・ラインによる経済安定化政策で収束が図られることになる。しかも緊縮政策による景気落ち込みは、翌1950年に勃発した朝鮮戦争の特需によって短期に克服されてしまった。調整に先行して生産力増強が行われた、というのが実相である。

付言すると、工業化が一定の段階に達した国がインフレ・財政赤字・経常収支赤字からの脱却をめざして採用する安定化政策、さらに進んで歪みを除去し市場メカニズムの利用を図るために進める構造調整と、工業化のレベルが低く、かつ制度構築が未成熟な発展途上国における安定化および構造調整のシーケンシングは同じであってよいのだろうか、という検討課題が残る。

世界銀行との間で論争課題となることが多いのは、調整のスピードである。IMF コンディショナリティの総需要抑制政策においてもショック・セラピー（急進的改革）が基本的な処方箋であった。構造調整政策においても急進路線が推奨されることが多い。この問題の具体例としてよく知られるのは、旧ソ連・東欧諸国の事例である。中央計画経済から市場経済への移行では、新たな法律、会計、金融などの制度構築が必要であり、高度の専門知識と長い準備期間を要するとの主張も根強いものがあったが、構造調整はIMFや世界銀行の後押しもあり、いわゆる包括的ショック・セラピー路線が採用された。セーフティ・ネットや社会開発は後回しにされたため、多くの国で民衆の不満が鬱積した。対外債務を抱えた発展途上国の多くでも同様の事態が見られた（途上国および旧ソ連の経済改革における急進主義と漸進主義の対立については、毛利1993aを参照されたい）。

世界銀行は、この問題の急速な一般化は危険である、と中立的な立場を装う。しかし、基本戦略は、「急速で総合的な改革が、貧困の減少と環境の直接的保護の施策とともに、多くの場合にとるべき最善の道である」（WDR 1991, p. 10）、また、「インフレ率が高く国際収支が持続不可能な場合に、漸進主義は現実的な選択ではない」（Corbo et al eds. 1992, p. 9）として、ショック・セラピーを強力に推進し、その影でしばしば「貧困の減少と環境の直接的保護の施策」が欠落してしまうところに特徴がある。東アジアの中国やベトナムでは、政治的自由化の抑制を含め、経済改革も漸進的に進められ、これまでのところ移行期にもなう混乱を比較的軽微にとどめている。石川滋（1994）は、(i)国家の経済への介入、(ii)未成熟な市場経済の枠組み（および低発達の生産力の構造）、(iii)慣習経済および慣習政治の仕組み、(iv)植民地の経験とそれ由来するイデオロギーの4項目の重層的有機的組み合わせを持つ「統制主義」の体制から市場経済への移行においては、慣性経済および慣性政治の仕組みがもつ社会安定効果に着目し、漸進路線をとらえている。

構造調整政策のスピードと順序についても、アングロ・サクソンの思考のIMF・世界銀行と日本のエコノミストの間にはなお隔たりがあるが、下村恭民（1995）は、ショック・セラピーと漸進主義を対立的に捉えるのではなく、対象となるテーマや領域の性質に応じて使い分け、組み合わせることを提唱しており、興味深い。具体的には、

- ① ショック・セラピーが有力な処方箋となる領域：超インフレの抑制

- ② 漸進主義でないと効果をあげることが難しい領域：国営企業改革，民営化
 - ③ 状況に応じた選択が有望な領域：価格改革，金融改革，貿易改革など。
- 引き続き，研究と議論が必要とされる分野である。

II. 世界銀行の社会開発政策

(1) 貧困撲滅

『世界開発報告 1990』(WDR 1990)はこの課題に必要な取り組みについて特集している。世界銀行が重視するのは、急速で政治的に持続可能な貧困克服政策の2つの要素である。すなわち①貧困層が最も潤沢に有する資産である労働の生産的利用を推進する。このために市場インセンティブ，社会・政治制度，インフラストラクチャおよび技術を方向付ける政策を必要とする。②貧困層に社会的サービスを提供する。基礎保健，家族計画，栄養および初等教育がとくに重要である(WDR 1990, pp. 2-3)。

まず貧困層のための経済機会の増進については，世界銀行は，(i)農村開発の成功のために，農業への過剰な課税を回避し，農業インフラへの強い支援を提供し，小農に技術革新へのアクセスを可能にすること，(ii)都市では，生産物市場および要素市場における大きな歪曲をさけ，都市インフラの提供により都市の雇用創出を促進することを提唱する(WDR 1990, p. 54)。

また経済成長への貧困層の参加の拡大のために，土地へのアクセスの増大(農地改革，小作権の改善，個人財産と共同財産のバランス)，信用へのアクセスの増大，貧困者のための金融機関の設置(取引コストの削減，グループ貸付)などが提起される。女性の所得の拡大は，家族の栄養および基礎的福祉に支出される傾向が大きいので，奨励される(WDR 1990, p. 35)。

これらの課題設定とプログラムの大枠については，異論はないであろう。問題は具体的な政策の適用のさいに生じるが，ここでは詳論することはできない。信用へのアクセス増大に関して，世界銀行は，優遇金利は返済遅滞を誘発するので好ましくないとの態度をとっている。こうした政策金融については論争がある(海外経済協力基金 1991，堀内昭義 1992 を参照)。

補助金支給の削減が貧困層に与える影響については，マクロ経済の安定化(財政収支の均衡化)のところですでに触れたように，世界銀行の認識は，社会開発部門でも「社会支出のパターンは逆進的であり，貧困層は公的に提供される財およびインフラストラクチャへのアクセスが少ない」(WDR 1990, p. 35)，また「多くの国において，一般的価格補助は，都市に集中していることが多く，貧困層の多数に到達していない」(WDR 1990, p. 90)という点にある。したがって，所得移転とセーフティ・ネットに関しても，乏しい財政からのやりくりのなかで，それが貧困層に到達するためのよりよい方法の探求と実行(対象の限定と絞り込み)が主要な関心事となり，次の3領域で具体策が提示されている。

- (a) 食料の価格決定と分配：貧困層の食料支出の大きな部分を占める商品，貧困層の居住区に補助を限定する。対象を限定した食料スタンプは，一般的な補助にくらぶ富裕層を締め出す

ことができる。栄養不良を減少させるためには、高度に対象を絞った配給または現物形態による移転制度である補完的な食料提供プログラムが有効である（*WDR 1990*, pp. 90-94）。

(b) 公的雇用制度には2つの機能がある。(i)農村のインフラストラクチャを維持し建設する（道路、灌漑、土壌保全、植林など）こと、(ii)貧困層に雇用を提供することである。とくに貧困層にとって利益をもたらす資産の建設または維持を可能にするプロジェクトはいつそう望ましい（*WDR 1990*, pp. 95-99）。

(c) 社会保障：大半の貧困国の正規の社会保障では、幼少・老齢の貧困者、病弱者および身体障害者の多くが受給資格をもたないので、最貧困層を減少させることができない。制度導入に際して重要なのは、その財源確保が貧困な層の負担にならないことを確実にすることである。いくつかの国で期待の持てる方法として提起されているのは、地域の診療所または地域社会を基礎とする近隣組織を通じて貧困の指標を調査し、これに基づいて移転支出を行うことである。これにより予防および基礎保健サービス、現金または現物での補填、診療所への来診など、対象目標を自ら限定してサービスすることができる（*WDR 1990*, p. 99）。

社会開発支出の絶対額を増大することが重要であるが、限られた財政からの効率的支出という点で言えば、上記方法が公正に行われれば一定の改善が期待できるのは事実であろう。

貧困問題の最後に、経済成長と貧困克服の関係についての世界銀行の認識をみておきたい。東アジアでは一定の相関関係がみられ、インドネシア、マレーシア、タイでは成長加速政策と、貧困者の成長への参加促進策がバランスをとって進行した。ブラジルやパキスタンではGDPが高い成長率を示しても、社会指標の改善にはつながらなかった。逆に1970年代のコスタリカとコロンビアでは社会指標の改善が経済成長なしに進められた、と記述している（*WDR 1990*, p. 49）。こうしたパフォーマンスの相違はどこから生じるか。世界銀行は「その解答は政治上の実行可能性にある」（*WDR 1990*, p. 50）と述べているが、それ以上の探求はおこなわれていない。

(2) 環境保全

世界銀行の『世界開発報告 1992』（*WDR 1992*）は環境問題の特集し、地球環境の破壊が世界の人々に与えている悪影響を生々しく語り、対策を論じている。

地球環境が人間にとって健康、生産性、アメニティの面できわめて重要な価値をもち、その保全が21世紀の最大課題のひとつであることは論をまたない。世界銀行は、報告書の冒頭で、大多数の人々、とくに貧困層の健康と生産性を損なう環境問題に対して、次の人々に高い優先順位が与えられるべきであるとして4点を指摘している。(i)適切な衛生を享受しない世界人口の3分の1および安全な水を有しない10億の人々、(ii)すすと煙により引き起こされる不健康な状態にさらされている13億の人々、(iii)料理用の燃料による深刻な屋内空気汚染に苦しむ3億から7億の女性と子ども、(iv)土地に依存し、その生計の糧が良好な環境管理に左右される何億という農民、森林住民および原住民（*WDR 1992*, p. 2）。ここでは、これまでの先進工業国の大量生産と大量消費により汚染が進んできた地球環境問題ではなく、途上国の人々が貧困から抜け出すために

日々格闘している生活のなかで生じている環境破壊にプライオリティをおいていることが、まず指摘されねばならない。

ここでは環境問題一般ではなく、構造調整政策と環境保全の関連に絞って検討していくことにしよう。世銀にとって問題になるのは、環境保護のための政策の便益とコスト、およびその政策が市場機能を促進するかどうかである。世界銀行はつぎの2組の政策を提起している。

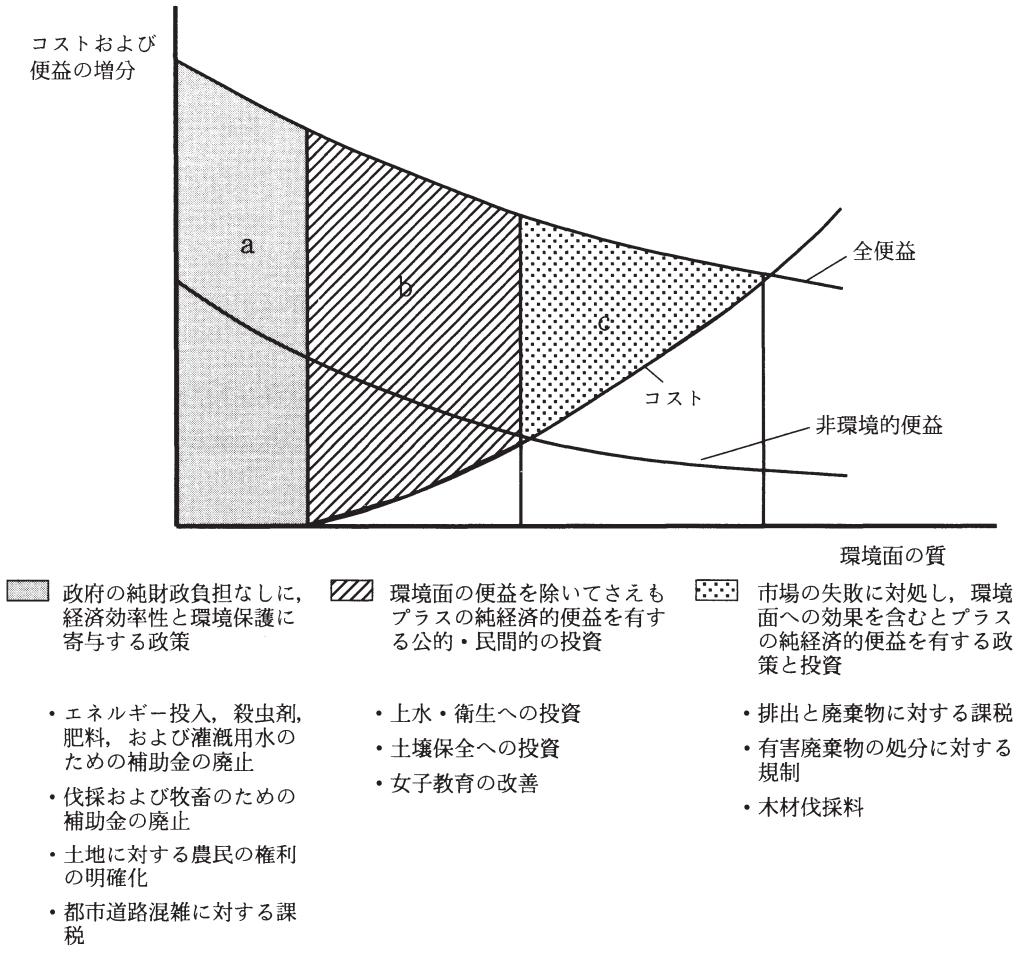
- ① 政府は開発と環境の間のプラスのリンクを強化すべきである。
 - (i) 成長と環境の双方に不適当な政策は廃止すべき
 - (ii) エネルギー、殺虫剤、水および伐採への補助金は廃止すべき
 - (iii) 土地、森林および漁業資源の管理権および所有権は明確化すべき
 - (iv) 公営企業には責任を持たせるべき
 - (v) 他の開発政策、すなわちマクロ経済安定の促進、貧困層の教育および家族計画サービスのアクセスの改善、貿易と投資の自由化、などは環境保護を容易にする（*WDR 1992*, p. 63）
- ② 環境の価値が民間部門、公的部門双方の経済活動に適切に反映されるようにする。最もよく機能する介入は、インセンティブと規制政策を組み合わせ、行政面の制約を認識し、特定の問題に適するように策定されたものである（*WDR 1992*, p. 63）。

図表6は、環境保護のための政策の便益とコストを概念化したもので、世界銀行が提唱している政策の組み合わせは次のようである。

- (a) 政府の財政負担なしに経済効率性と環境保護に寄与する政策：各種補助金の廃止、財産権の明確化、都市道路混雑にたいする課税など
- (b) 環境面の便益を除いてさえもプラスの純経済的便益を有する公的・民間の投資：上水・衛生、土壌保全、女子教育への投資など
- (c) 市場の失敗に対処し、環境面への効果とプラスの純経済的便益を有する政策と投資：排出と廃棄物にたいする課税と規制、木材伐採料など（*WDR 1992*, pp. 64-65）

世銀の提唱はもう少し具体的なレベルではどうなるだろうか。世界銀行が環境破壊の元凶として槍玉にあげるのが、国営企業の無責任な管理運営や補助金、貿易政策が環境破壊につながった例であり、環境の価値を経済活動に反映して環境保全に役立てた例として、受益者負担の導入を紹介している。すなわち(i)旧ソ連・東欧諸国の大気汚染の半分以上が投入財価格への補助金の歪みによる（*WDR 1992*, pp. 10-11）、(ii)ネパールでは土地と水資源の国有化が伝統的な管理取り決めの放棄につながり、過剰利用のため環境破壊が生じたから、財産権を明確化する必要がある（*WDR 1992*, p. 12）、(iii)貿易政策と環境問題について、インドネシアが丸太輸出を制限し付加価値を高めた製材輸出を奨励する政策をとったことに対し、「環境問題の主要な原因は貿易自由化ではなく、市場と政府が環境の適切な価格付けをしないことである。インドネシアの木材輸出制限は、国内製材産業の収益を増加させ、森林破壊をさらに悪化させる非効率で高コストの生産の原因となることがある」（*WDR 1992*, p. 66）と批判している。

図表6 環境保護のための政策の便益とコスト



注) このグラフは大きさを表していない。影をつけた部分の相対的な大きさは、各組の政策と投資の重要性を示すことを意図したものではない。

出所) WDR 1992, p.65.

(i)に関して言えば、たしかに旧ソ連・東欧諸国のように資本集約的で特に公害源となりやすい発電、セメント、鉄鋼、鋳業などの産業に公的所有が集中した国において、公害を悪化させてきたのは事実である。原子力発電所などにおける放射性物質の管理も目を覆うばかりの杜撰さである。世界銀行は、これにたいする対策として、公的企業への自律性の賦与、競争促進を提起し、公益事業の管理者がその業績に責任を負わされれば、彼らはコスト回収を改善するような水準に使用料を設定し、また投資のコストと便益を体系的に比較するようになる (WDR 1992, p. 67), と主張する。

だがここには企業の意志決定権限と情報公開、環境保全コストと企業利潤について、混同があ

る。旧社会主義国で企業の自主権限が弱く環境保全投資が小さかったことは明白であるが、根本原因は公害防止技術の遅れと、官僚主義を生む生産システム、そして公害反対の言論・集会・結社の自由が欠如していたことにあった。したがって企業に自律性を与え競争にさらせば環境保護が保証されるとは限らない。激しい競争のもとでは、環境保全投資はコストを増大させ企業利潤を減少させる。1960年代日本での産業公害の蔓延は、民間企業が利潤追求のために環境保全や安全の費用を節約し、国家や自治体が公害防止のための公共支出を怠ったために生じた。1984年12月にインドのポパールで起きたユニオン・カーバイド社の化学工場の爆発事故は政府発表で死者4500人（住民団体によると8000人）を出す大惨事となったが、その原因は、低価格プラント実現のための安全無視の全体設計、工場保守に手を抜き、従業員訓練を怠る低コスト生産方針、安全基準のトータルな無視、であった（『エコノミスト』1995/05/30, p. 102, 参照）。企業が環境保全コストを負担し始めたのは、国民や地域住民が産業活動と環境破壊に関する情報を持ち、環境保全の世論を形成し、公害反対など市民運動を背景にした革新自治体などが国の法律や行政をこえる厳しい規制を始めるようになってからのことである。資本主義企業が「環境にやさしい」商品や社会貢献活動といったフィランソロピーへの取り組みを開始するのは、そうした条件の熟成があつてからのことである。

(ii)の土地や水資源の過剰利用を抑制する点では、世界銀行は財産権の明確化を提起している。またジャカルタで地下水利用料を導入して、地下水利用者（とくに商業・工業の施設）を登録させ、帯水層からの過剰汲み上げの抑制に適度に成功した（*WDR 1992*, p. 101）という例を示している。さらに過剰消費されやすい財・サービスの消費抑制のために、燃料税、自動車税、渋滞課徴金（シンガポール）、殺虫剤・プラスチック（デンマーク、スウェーデン）、再植林のための伐採手数料（インドネシア）など、汚染者に対して環境破壊の程度に応じて税または料金をかけて投資コストを回収している例を示して、その積極的導入を提唱している（*WDR 1992*, pp. 12-13）。

価格引き上げによる消費量抑制は、それが生活必需品でなければ、効果があるだろう。もちろん環境汚染者によるコスト負担の原則は強化される必要がある。ただし正確な情報に裏打ちされた公正な世論と強制執行力がともなわなければならない。それが欠如すると、先進工業国の過剰消費と、それを許容・促進するような使用量の如何に関わらず基本料金のみというような料金体系には目をつぶることになったり、途上国が新規に行おうとする開発を抑制することが環境問題の焦点であるかのような議論が横行したり、湾岸戦争の石油流出による海洋汚染やロシアの核施設廃棄問題に見られるように、費用負担問題がネックになって暗礁に乗り上げてしまうことになる。

(iii)のインドネシアの木材輸出については、増収となった製材産業への課税により再植林を義務づけるなど工夫の余地はあるはずで、静態的比較優位にもとづく貿易自由化論にたつ世界銀行の主張は、事実上、発展途上国の輸出商品を昔ながらの一次産品に固定する役割を演じている、と言わざるをえない。

世銀融資と環境問題との関係については、1991年からすべての世銀プロジェクトは、環境アセスメントにかんする業務指令（1989年に承認され、1991年に大幅に拡大された）の手續きに従って行われるようになり、環境に影響を与えるすべてのプロジェクトについて環境アセスメントが必要とされるようになった（*WDR 1992*, p. 80）として、世界銀行は環境保全のリーダーを自認している。それにたいして、逆にその開発プロジェクトが環境を破壊し住民の人権を抑圧しているという批判もまた強い。これに関しては、他に詳細な研究（例えば、鷲見一夫1994）があるので参照していただくことにし、ここでは取り上げない。

(3) 保健・医療

世界銀行は発展途上国における保健・医療の歴史を振り返り、到達点を次のように捉えている。

- (a) 平均寿命の伸び：1950年には40歳だったが、90年に63歳にまでのびた。
- (b) 乳幼児死亡率の低下：同期間に5歳未満死亡率は100分の28から10に低下した。
- (c) 伝染病対策の進展：毎年500万人の生命を奪っていた天然痘は根絶、麻疹、ポリオも発症が激減した。
- (d) これらの改善は、世界全域における所得の増加と教育の普及、保健サービスの拡大に向けての各国政府の努力、技術進歩によっている。
- (e) めざましい改善にもかかわらず、残された課題は大きい。死亡率の絶対水準、先進国の10倍の乳幼児死亡率、下痢性疾患や呼吸器疾患など予防可能な原因による死亡、結核による200万人もの死亡、高所得国に比べ30倍も高い妊産婦死亡率、エイズの犠牲者の増加など、早期に対策を打つ必要のある症状は枚挙にいとまがない（*WDR 1993*, p. 1）。

この間、多くの途上国が債務危機に陥った。そこで課された安定化および構造調整政策と保健への公共支出の関連はどうであったか。「政府支出の削減は通常調整プログラムの中心であり、保健支出が削減される場合がある。多くの国では初期の削減は無差別であり、保健制度のうち、健康にとって長期的に最も大きな便益のある要素を維持することができなかった。公務員のレイオフは困難であり、人員よりも薬品が大幅に削減されることが多かった」（*WDR 1993*, p. 43）。経済調整の初期のプログラムにおいて生じたいくつかの失敗を経験したあと、貧困層を保護しつつ安定化・調整プログラムを実施するための、より効果的な方法が探求されることになった。

だがこれまでのところ、多くの途上国で効果的な政策が実施されてきたわけではない。途上国の保健制度の問題点として、世界銀行は次の4点を指摘する。

- ① 不適切な配分：ガンの外科手術など費用当たり効果の低い医療活動に公的資金が投入され、結核や感染症など重大で費用当たり効果の高い活動には十分な資金が回されていない。
- ② 不公平：貧困層は基礎保健サービスへのアクセスを欠き、質の低い医療しか受けていないのにたいし、政府の保健支出は高度医療を無料またはコスト以下価格で提供する病院や保険への補助金に流れ、富裕層の利益が偏重されている。

- ③ 非効率：ブランド薬の購入，保健ワーカーの不適切な配備と監督，遊休率の高い病院ベッドなど，保健支出の浪費が多い。
- ④ 医療のコスト・インフレーション：いくつかの中所得途上国では，医師数の増加，新しい医療技術の導入，健康保険の普及にともない，保健支出が所得の伸びをはるかに上回る速度で増加している（*WDR 1993*, pp. 3-4）。

世界銀行の分析をもう少し具体的に見ると，(i)世界の保健支出は1990年に1兆7000億ドル，世界総生産の8%に相当する巨額の水準に達したが，途上国の支出は1700億ドル（GNPの4%）であり，1人当たり平均支出は41ドルで富裕国の13分の1にも届かなかった。(ii)低所得国では，近代的な医療の最大の供給者は公営の病院および診療所であるが，効率が悪く，中央集権化された意志決定，予算配分の大幅な変動などの弊害がみられ，施設運営者や保健ワーカーの資質も低い。公共支出の配分では都市の富裕層の利益となる可能性の大きい高コストの病院サービスに極端に偏重し，貧困層は不利な扱いを受けている。NGOや開業医，無免許の治療師など民間の供給者は，多くの場合公共セクターより技術効率が高く，より良質と思われるサービスを提供しているが，政府の支援は得られていない。(iii)中所得国では，比較的富裕な層だけを保護する保険が政府の補助を受けている場合が多い。ラテンアメリカでは大企業労働者は強制加入の官営保険で保護されているが，貧困層は自費負担診療か，アクセスが不便な政府施設のサービスに依存している。(iv)旧社会主義国では，政府が全額政府負担の保健・医療を供給してきた歴史があり，表面的には国民に幅広く公平なサービスが提供されている。しかし富裕層はよい治療を求めて「薬代とお礼」を使って非公式な治療を受けるなど，非効率，官僚主義も蔓延化している。近年の市場経済移行のなかで，政府の実質保健支出が激減し，医療スタッフ，医薬品・器材の不足が深刻化している（*WDR 1993*, p. 4）。

こうした高コスト・不公平・非効率な保健・医療を改め，資源の適切な配分を促進するうえで，世界銀行は改革の優先課題をつぎのように設定する（図表7参照）。

- ① 家計レベルでの保健改善を可能にする環境の整備
 - ・貧困層の利益となる経済成長政策（費用あたり効果の高い保健支出を維持した調整政策含む）を遂行する
 - ・学校教育（特に女子）への投資を拡大する
 - ・女性への権利と地位を拡大する
- ② 政府の保健支出の改善
 - ・3次医療施設や専門家研修など投下資金に比較して健康上の利益の少ない政府支出を減らす
 - ・公衆保健活動（感染症の予防，エイズ防疫，環境保全，飲酒運転抑制など）に資金を配分する
 - ・不可欠な診療サービスのパッケージに資金を配分し，サービス供給を確保する
 - ・行政・予算権限の分権化やサービスの下請け制による供給の措置などを通じて，政府の保

図表7 保健セクターの目標に対する政策変更の寄与

政府目標および政策	目標に対する貢献			3グループに対する政策変更の妥当性		
	保健実績を改善する	不利な状況にある人々に効果を及ぼす	コストを抑制する	低所得国	中所得国	旧社会主義国
家計の健康増進を可能にする環境の促進						
貧困層に利益をもたらす経済成長政策の推進	++	++	-	++	+	+
教育、特に女子教育への投資の拡大	+++	++	-	+++	++	-
政治的・経済的権利の付与、および虐待にたいする法的保護を通じた女性の権利拡大と地位向上	+	+	-	++	+	+
政府の保健投資の改善						
3次医療施設、専門家の養成、任意サービスに対する政府支出の削減	-	+	++	++	+++	++
公衆衛生パッケージ（エイズ予防を含む）のファイナンスおよび給付の保証	++	+	+	+++	++	+
不可欠診療サービス（少なくとも貧困層に対する）のファイナンス及び給付の保証	+++	+++	+	++	++	+
公衆衛生サービスの管理の改善	+	+	++	+	++	+++
民間の関与の促進						
あらゆる任意診療サービスに対する民間金融および保険供給の促進（コストを抑制するインセンティブを通じて）	+	-	+++	+	+++	+++
民間セクターによる診療サービス（公的資金によるものを含む）の給付の促進	+	+	++	++	+	++
実績・コストに関する情報の提供	+	-	+	+	++	++

注) +++ 非常に有効 ++ 有効 + やや有効 - 効果が期待できない

出所) WDR 1993, p.14, 148.

健サービスの管理を改善する

③ 多様化と競争の促進

- 不可欠なパッケージの枠外に漏れた診療サービスを対象とした社会保険および民間保険を奨励する
- 官民の診療サービスと医薬品供給の競争を促進する。
- サービス供給者の実績、機材および医薬品、介入のコストと効果、医療機関および供給者の評価などにかんする情報ベースを整備し、広報活動を進める（WDR 1993, p. 6）

これらのうち、①は保健・医療改革の前提となる貧困撲滅と経済成長に関係するが、家族の健康に大きな影響を与える母親の役割を重視している。直接的な保健・医療改革は②と③であるが、②では政府は費用当たり効果の低い活動への支出を削減し、公衆衛生プログラムと不可欠な

診療サービスへの支出を大幅に増額すべきだとしている。③は別のところでは「民間セクターの関与の促進」として一括されており(図表7), 質の改善を促しコストを抑制する競争の導入, 可能などころでは民営化を奨励している。世界銀行による政策改革の重点は, 政府保健支出の改善・効率化と民間セクターの関与という, 構造調整政策にお馴染みの問題である。

政府の保健支出の改善については, 配分変更の必要性についてはすでに示されている。しかしそれだけでは不十分で, 絶対額の増額の必要がある。低所得国における保健への政府支出は, 1990年に平均で1人当たり6ドル(外国の援助をのぞいてGNPの1.5%, 含めて1.6%)にすぎなかった。貧困層のための公衆衛生措置および不可欠な診療サービスのパッケージの供給に, 低所得国で1人当たり12ドル, すなわちGNPのほぼ3%のコストがかかると算定されている(WDR 1993, p. 149)。ここで政府予算の配分の変更がなければ, 増税か利用者負担の増大またはその両者が必要となる。

公衆衛生サービスの利用者負担については, 当然のことながら, 論争がある。世界銀行は, 富裕層からのコスト回収を強調するが, 同時に貧困層からの料金徴収にも肯定的である。その根拠は, (i)多くの途上国, とくにサハラ以南のアフリカにおいては, 緊縮予算の補足という面で, この料金に依存せざるを得なくなっている。(ii)インド, インドネシア, ベトナムなどでは政府の保健センターでの受診にあたって, 実際には低廉な公定料金の2-3倍を支払っている。(iii)ケアを受けるための交通費やそのために費やす時間の機会費用のような間接コストも相当なものとなっている。(iv)料金が多くかかれば利用が減少するので, 貧困層にたいする料金の請求を低くしたり免除することが正当化される。(v)利用者負担が年間家計所得の1%未満であれば, 貧困層でもほとんど影響がない。(vi)ベナン, カメルーン, ギニア, シェラレオネにおける最近の調査では, サービスの改善によって貧困層が最も利益を受けたという結果が示されている, というのである(WDR 1993, p. 112)。また(vii)1次ケア施設が利用料金を請求し, これを薬品の購入や保健ワーカーにインセンティブを与えるボーナスにあてることによって, 貧困層にたいする不可欠な診療サービスの適切な支出を確保することができる(WDR 1993, p. 121)。

世界銀行の保健・医療セクターの改革案は, それが整合的に進められるのであれば, 首肯できる点も少なくない。しかし保健・医療にかかわる利用料金支払いが増大する一方で, 経済安定化・構造調整政策によって失業の増大や賃金カットが続くと, 貧困層の負担は増大しかねない。また利用料金として徴収された資金が, 提唱されているような支出の改善に向けられる保証が乏しい。行政改革, 制度改革, 人的資源の能力引き上げがあわせて進められないと, 貧困層は「やらず, ぶったくり」の憂き目にあわされることになる。

この項の最後に, 保健・医療をめぐる国際関係について, いくつかの問題点を指摘しておきたい。ひとつは医薬品の供給についてである。エチオピア, スーダン, タンザニア, ザンビアなどの諸国が, 薬品, ワクチンおよび関連する補給品をユニセフなど非営利の国際機関を通じて購入することによって輸入経費を節約した, と世界銀行は紹介している(WDR 1993, p. 139)。だが, 医薬品の国産化による外貨節約の方法や, 基礎的保健に不可欠な医薬品の特許料・ロイヤルティ

の引き下げによる廉価での供給拡大は、世界銀行の示すアジェンダには含まれていない。

2つ目に、医療専門家の国際移住の問題がある。乏しい予算をやりくりして医師や看護婦を養成しても、インドやフィリピン、ジャマイカのように彼らが大量に工業国へ移住すると、海外送金を得られることの代償として、医療ワーカーの不足により医療サービスが低下し、彼らを養成するのに必要とされた教育投資への便益が失われてしまう。このような事態が多くの上途国で生じている (*WDR 1993*, p. 134)。これまで採用された対策は、出入国査証の発給制限ぐらいで、限られた効果しか得られていない。国際移住を受け入れた工業国では、結果として、養成費をかけることなしに医療専門家を手に入れている。アメリカは、1972年から1985年までの間に、最大の移住元だった4カ国(インド、フィリピン、中国、韓国)から科学教育を受けた労働者の14万5000人余りを受け取っている (*UNDP 1994*, p. 65)。受益国側でも移住を制限する対策を講じないと、片手落ちと言うべきであろう。

3つ目は国際援助の改善に関してである。世界銀行は3つの提案を行うとともに、援助の成果について深刻な反省をしている。(i)保健むけ援助を増大させ、そのシェアを総額の7%水準に回復させる。(ii)「債務—社会開発スワップ」*に取り組む: エクアドル、スーダン、ジンバブエは、すでにスワップを実行し、ナイジェリアは不可欠な保健サービスへの公共支出の増加の見返りに、供与国が現在保有している債務の大規模なスワップを探求している。(iii)保健向け援助供与国間の協調の改善: 外部からの支援の不統一は政府職員に重い負担を課しており、西アフリカのある国では、異なる援助国がその保健セクターの活動を異なる州または地方に焦点を当てて行い、3つの異なる費用回収策を適用した結果、国家政策形成が無視あるいは阻害された (*WDR 1993*, pp. 156-158)。

また世界銀行は、保健支援の成果について、「3分の1またはそれ以上は成功の度合いが遙かに少なく、ごく一部のものは完全に失敗したか、有害でさえあった」と告白している。とくにサハラ以南のアフリカで、最も成功を必要としている最貧国で援助の成果が最も低かったのである。その理由は、援助される側、する側、双方に問題があった。貧困国の側では、行政能力とインフラストラクチャが劣悪な上に、援助プロジェクトが技術的にも人的、社会的、制度的および政治的環境についても理解が不十分であり、立案が不適切であった。援助供与国は、自らの目的を追求するだけで、他の供与国の援助を補完する試みを行うことがなかったのである (*WDR 1993*, p. 159)。

これらの点の改善は急務である。

*「債務—社会開発スワップ」は、民間金融機関の保有する発展途上国向けの債権を、国際的な活動を行うNGOが買い取り、当該国政府に対して債務返済の代わりに社会開発分野への自国通貨による財政支出を求める手段である。同様の方法で取り組まれ、一定の成果を得た「債務—環境スワップ」にならったものである。後者は、1987年から93年末までに13カ国で30件、総額1億4900万ドルの債権が4400万ドルで購入され、債務国政府による事業支出額は1億ドル相当額であった。これは、資金提供者が寄付した資金は、セカンダリーマーケットで割引債券を購入することを通じて、レバレッジ効果により、通常、寄

付額の数倍に相当する現地通貨が自然保護事業への支出につながったからである。最近ではセカンダリーマーケットにおける債券価格が上昇しレバレッジ効果が低下しており、民間金融機関は値上がり期待で途上国債権を保持しようというインセンティブが働いている。そのため、個別債務環境スワップの実施規模の拡大にもかかわらず、国際的 NGO が負担する資金の効果は小さくなり、スワップは低調になった、といわれる（海外環境協力センター 1994）。

むすび

世界銀行の構造調整と社会開発についての整理

世界銀行の構造調整と社会開発について整理すると、要点は以下のようになる。

(1) IMF の経済安定化政策と世界銀行の構造調整は、代替的というよりは姉妹的協調関係にある。財政赤字の削減、インフレの抑制、経常収支赤字の縮小による内外均衡の回復の後に採られる世界銀行による構造調整の方向は、第 1 は市場メカニズムの活用で、価格や賃金の自由化、会社法や破産法、企業会計など市場経済ルールの整備である。第 2 は国・政府の役割の合理化で、補助金や福祉・教育・地方財政支出の削減、徴税システムの改善である。第 3 は企業部門の育成と経営効率化で、国営企業の民営化や外資導入、民間企業の設立促進などである。第 4 として金融制度の改革と効率化、第 5 に貿易・外国投資の自由化、為替相場の現実水準への切り下げなど、対外開放路線が推奨される。市場メカニズムの活用と政府機能の合理化については、近年にいたって世界銀行は「市場機能補完（マーケット・フレンドリー）アプローチ」および「東アジア型輸出志向工業化モデル」において、政府介入の範囲をいくらか拡大したものの、世界銀行の構造調整が立脚する新古典派アプローチにおいては、政府介入はマクロ経済の安定化、市場が機能するための法整備、貿易促進に重点がある。

(2) 世界銀行の構造調整において社会開発に視線が向けられたのは、1987 年にユニセフが「人間の顔をした調整」を提起して以降のことである。世界銀行は貧困撲滅について、途上国では社会支出のパターンが逆進的で社会サービスが貧困層に届いていないと認識しており、貧困層のための経済機会の増進にむけて労働の生産的利用の推進、貧困層に対する社会サービスの提供（基礎保健、家族計画、栄養、初等教育など）の 2 つの課題とプログラムを提起している。環境保全について、開発とのあいだのプラスのリンクを強化するとして、エネルギーや水、伐採への補助金の廃止、土地、森林、漁業資源の管理権・所有権の明確化、公営企業の責任原則の強化などを世銀は主張している。保健・医療では、政府支出の削減が行われたことを世銀は認めている。改革の優先課題としては、政府の保健支出の改善、民間セクターの関与の促進、保健サービスの利用者料金の徴収などが掲げられている。

(3) 世界銀行は、構造調整が発展途上国の雇用・賃金、保健・医療・教育などを悪化させたとのユニセフをはじめとする批判にたいし、経験的事実として、製造業労働者の賃金率の低下や就学率の低下などの現象を一部認めつつも、予防接種や乳幼児死亡率の改善などを例に引き、反論

をおこなっている。そのさい、①構造調整プログラムと社会状況の因果関係を特定するのは困難である、②生活状態にかんする信頼すべき統計が欠如しており、また貧困層はインフォーマル・セクターで生計を建てることが多く、いっそう統計的把握が困難である、③構造調整は始められて歴史が浅く、長期的なプラス効果が出るまでに時間がかかる (World Bank, 1990b, p. 27)、と前置きする。また、社会開発分野への財政支出カットについても、対象の絞り込みと利用料金徴収による資金回収により、貧困層向け社会サービスは維持または拡大が可能であり、また地方への権限委譲により社会サービスは地方政府の支出となり中央政府統計には現れないことを強調している (*ibid.*, p. 32, および Corbo et al eds. 1992, p. 52)。

(4) 筆者は次のように考えている。世界銀行はマクロ経済の安定化では財政赤字の削減を重視し、補助金の絞り込みを主張しているが、軍事支出と債務返済が途上国政府支出の40%近くに達するようでは、社会開発の進展は望めないであろう。市場機能の強化として、世銀は農産物買い上げ価格の引き上げ、為替レートの切り下げを重視するが、そのマイナスの側面が軽視されており、また途上国の貿易自由化を主張する割には先進国の保護主義的規制には甘い面がある。また所有権改革と政府機能の縮小では、世銀は土地改革は実効可能性が低いとして積極的に展開しないが、国有企業の民営化には熱心である。民営化には国によっては制約条件が多く存在し、無理に進めると混乱が生じる。また世銀の民間セクター活用論では、住民セクターについては語られることが少なく、企業セクターに偏重している。公務員制度改革も、退職金の支払いや再就職のための職業訓練は財政からの追加支出を要請し、ジレンマを生じさせる。

構造調整プログラムは、それぞれの国の歴史的条件、社会的条件をふまえ、政治・経済的に実行可能な政策手段を採用することが必要であり、先進工業国の経験を途上国に画一的に持ち込むやり方では成功しない。また経済開発も社会開発も必要な途上国では、中長期的な生産力拡大と公平な分配のプログラムが立案されねばならず、そのためには植民地支配の歴史の中で自分の国や同胞へのサービスではなく、宗主国への服従することに甘んじてきたことによる行政力の弱さを克服し、機能的かつ公正な政府をつくる必要がある。そのうえで豊かで効率的な社会をめざして、政府セクターも民間セクターもともに提携して役割を果たさなければならない。

改革の方向＝「人間の安全保障」

1995年3月にコペンハーゲンで開かれた国連社会開発サミットは、世界銀行の構造調整に再考を迫るものであった。サミットの主要な担い手は、世界各国の多くのNGOに加え、UNDP(国連開発計画)の役割も大きかった。そこでUNDPの社会開発サミットへの関わりについて、少し見ておきたい。『人間開発報告書1994』(UNDP 1994)は、開発の新しいパラダイムとして「人間の安全保障」を提唱している。それは、人びとを開発の中心に据え、経済成長を目的とせず手段と考え、現世代だけでなく将来の世代がこの世に生きる条件を保護し、あらゆる生命体が依存しあう自然体系を尊重しよう、というものである。そしてこの新しいパラダイムを軸にして開発協力の枠組みを根本的に改革するため、社会開発サミットにおいて、方向と展望を規定し、新たな社

会に向けての堅固な礎を築くとして、以下の6つの課題を提起している。

- (a) 新たな世界社会憲章：すべての国家とすべての人びとに機会均等の枠組みを確立する。
- (b) 20：20 人間開発協定：すべての人びとに初等教育，公衆衛生，栄養，融資を保証するために，先進国は ODA の 20% を，途上国は国家予算の 20% をそれぞれ社会開発分野に充てる。
- (c) 平和への配当の有効利用：軍事支出を世界的に，例えば年3%削減し，それを社会開発に結びつける。例えば，富める国は平和への配当の 20% を，貧しい国は 10% を振り分ける。
- (d) 「人間の安全保障にかんする国際基金」：基金が取り組むべき課題として，麻薬取引，国際テロ行為，核拡散，伝染病，環境の汚染と破壊，自然災害，民族紛争，難民の流出などがある。このような国際的な基金には，次の3つの方法が考えられる。(i)地球規模での軍事費を例えば3%削減し，先進国削減分の 20%，途上国分 10% を割り当てると，年間 140 億ドルとなる，(ii)投機的な国際資本移動に対する 0.05% の課税（トービン・タックス）で 1500 億ドル，および再生不可能なエネルギーにたいする世界消費税（石油 1 バレル相当量に 1 ドル）で 660 億ドル，(iii)現行 ODA の社会開発への配分は 16% 程度であるがこれを 3 分の 1 に配分を変えると 200 億ドルとなる。合計で年間 2500 億ドルの基金が生まれる。
- (e) 人間開発のための国連開発システムの強化：国連の統合を進め，効果的で効率的な開発システムを確立する。
- (f) 国連経済安全保障理事会：国連の開発権限を強化し，相応の成果に導く手順を踏むために，経済安全保障理事会を設置することが不可欠となる。

こうした問題提起を受けて，百カ国以上の政府首脳，NGO が集まり，「地球規模の取り組みが必要な社会開発」の方法について，議論が展開された。知恵が集まり始めているが，問題は財源である。新聞は次のように報じている。サミット直前の準備段階の行動計画草案は，「適切な課税を通じて，富の遍在から生じる非効率と不平等を緩和する措置を講じる」とあり，国際新税構想の実現に含みを持たせていた。ところが，サミットで固まった文言は，「国内レベルで富の不平等に対処するため」などと後退し，国際新税構想から国内構想に限定されてしまったかのようだ。トービン・タックスに金融街シティを抱えるイギリスが強硬に反対していたが，日本もこの言い換え作業に大きな役割を果たしたという（『朝日新聞』1995/03/12）。またアメリカ議会でも援助削減論が強まっている。

財源構想の展望は明るくはないが，単なる問題提起に終わらせず，軍事優先の世界を，貧困のない人間優先の世界に転換する具体的行動が模索されなければならない。

【参考文献】

- Vittorio Corbo, Stanley Fisher, and Steven B. Webb eds. (1992), *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*, World Bank
- G. A. Corna, Richard Jolly, and Frances Steward, eds. (1987), *Adjustment with a Human Face: Vo. 1, Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, New York: Oxford University Press

- Gutián, Manuel (1981), *Fund Conditionality: Evolution and Practices*, IMF Pamphlet Series No. 38
- Moshi, H. P. B., (1994), "The Limits of Privatization in Africa: Some Preliminary Observations," A Presentation for the ERB Seminar on Nov. 8, 1994, at Univ. of Dar es Salaam
- Payer, Cheryl (1974), *The Debt Trap: IMF and the Third World*, Monthly Review Press
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press, 邦訳 (国連開発計画) 『人間開発報告書 1994』国際協力出版会
- UNICEF (1988), *The State of the World's Children 1988*, 邦訳『世界子供白書 1988』ユニセフ駐日事務所
- Williamson, John (1983), "The Lending Policies of International Monetary Fund," in Williamson ed. *IMF Conditionality*, Institute of International Economics
- World Bank (1990a), *World Development Report 1990*, 邦訳『世界開発報告 1990』イースタン・ブックス
ラーズ, *WDR 1990* と略称, 以下同じ
- (1991a), *World Development Report 1991*, *WDR 1991*
- (1992a), *World Development Report 1992*, *WDR 1992*
- (1993a), *World Development Report 1993*, *WDR 1993*
- (1990b), *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, Policy and Research Series 14
- (1992b), *Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth*, Policy and Research Series 22
- (1993b), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Policy Research Report, New York: Oxford Univ. Press, 白鳥正喜監訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』, 東洋経済新報社
- 後藤一美 (1993), 「眠れるパートナーの知的目覚め——構造調整にかんする OECF 論文に寄せられた英国からのメッセージを中心として——」『基金調査季報』no. 76, 1993/1
- 堀内昭義 (1992), 「経済発展と金融: OECF 論文「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」のコメント」『基金調査季報』no. 74, 1992/4
- 石川滋 (1994), 「構造調整——世銀方式の再検討——」『アジア経済』35 卷 11 号, 1994 年 11 月号
- 海外環境協力センター (1994) 「債務環境スワップの現状と課題——債務環境スワップ等研究会報告書」1994/11, 『ニューポリシー』1995/01 所収
- 海外経済協力基金 (1991), 「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」(『基金調査季報』no. 73, 1992/2, 所収)
- 金泳鎬 (1988), 『東アジア新工業化論と世界資本主義——第 4 世代工業化論』東洋経済新報社
- 小浜裕久・柳原透編著 (1995), 『東アジアの構造調整』日本貿易振興会
- 毛利良一 (1988), 『国際債務危機の経済学』東洋経済新報社
- (1993 a), 「世界的民営化・市場経済化と IMF・世界銀行」杉本昭七編『現代世界経済の転換と融合』同文館
- (1993 b), 「ベトナムの経済改革の現状と課題」『日本福祉大学社会科学研究所年報』第 7 号
- 下村恭民 (1995), 「ショック・セラピーと漸進主義——統・市場経済移行の基本問題——」『国際金融』no. 944, 5 月 1 日号。
- 鈴木俊幸・大高豪太 (1993), 「経済自由化政策の望ましいシーケンシング (順序) とは? ——第 3 回経済協力シンポジウムの討議から——」『基金調査季報』no. 77, 1993/3
- 鷲見一夫 (1994), 『世界銀行——開発金融と環境・人権問題』有斐閣

【付記】

小論は、1994年度国際開発高等教育機構助成研究「社会開発の理論と政策——開発援助との関連で——」（研究代表者：早稲田大学教授西川潤）による研究成果の一部である。1994年10月29日から11月12日にかけて、タンザニアを訪問し聞き取り調査をする機会を得た。主要な訪問先は以下のとおりである。

- 構造調整政策：タンザニア大統領府，世界銀行タンザニア事務所，ダルエスサラーム大学
- 社会開発：保健省，UNICEF，JICA，ダルエスサラーム・ブンゲ小学校，マニャーラ湖自然保護区
- 日本の経済協力：外務省，日本大使館，JETRO，キリマンジャロ州における日本の稲作協力事業
- 企業：松下電器東アフリカ，Yuasa Battery (East Africa)，K. J. Motors

現地では、国際協力事業団タンザニア事務所の三苦英太郎次長，日本貿易振興会タンザニア事務所の永井顕夫所長をはじめとして、多くの方に大変お世話になった。厚くお礼を申し上げたい。なお調査記録は別稿の課題としたい。