

経済と経営 25-2 (1994. 9)

〈論文〉

世界銀行の新債務戦略と構造調整融資
—— 世界銀行と国際債務問題 (2) ——

本 間 雅 美

は じ め に

1980年代は、世界銀行 (World Bank 通称世銀) による構造調整プログラムが定着し、国際通貨基金 (International Monetary Fund 略してIMF) の政策変更条件 (コンディショナリティ) が制度化されたという点において、開発金融に大きな変化がみられた10年であった。そして、この変化はまた、第三世界の債務危機によってもたらされた点に、共通の特徴を見出すことができる。とりわけ、1980年に世銀の構造調整融資 (SAL) が実施されたことによって、いわゆる「構造調整の時代」が本格的に始まったのである。とはいえ、SALの定着は同時に、開発途上国における「プライバタイゼーション (民営化) の時代」の本格的な幕開けをも意味していた。なぜなら、構造調整プログラムは、開発途上国において、①安定化、②自由化、③デレギュレーション、④プライバタイゼーションを目指して策定されたものにほかならなかったからである。とくに、開発途上国のプライバタイゼーションについて言えば、途上国の民営化に取り組む姿勢が政府の市場指向型の経済システムを作り出す意思があるかどうか、を示す厳密な試金石になったのである。これはまた、プライバタイゼーションの動機が、①市場経済の

導入, ②経済効率の増大, ③私的所有権と個人の自由にもとづく政治システムの確立, ④国家収入の増進などにあつたことから明白であろう。したがつて, 開発途上国の民営化戦略は, 何よりもまず, 途上国の開発政策の一環として論じられるべき問題である, といえよう¹⁾。

ところで, 以上の議論とのかかわりで看過しえないのは, 途上国が開発戦略を変化せざるをえなくなったという事実をいかに評価すべきかという問題であろう。この問題は, 既にみたように, 戦後の開発援助政策の進展との関係のなかで検討されなければならない問題でもあるだろう。そして, この歴史的文脈のなかで「開発金融の民営化」について言及すれば, 1970年代後半に民間銀行の開発金融に占める役割は著しく拡大し, 1980年代前半を通じて「開発金融の民営化」が援助の支配的形態になったことが, まず指摘されな

1) Cheryl Payer, "The World Bank : a new role in the debt crisis ?" *Third World Quarterly*, Vol. 8, No. 2, 1986, pp. 658-676 ; Henry Bienen and John Waterbury, "The Political Economy of Privatization in Developing Countries," *World Development*, Vol. 17, No. 5, 1989, pp. 617-632. 第三世界の開発金融の民営化は, 1970年代後半に途上国自らが借入れ先を多角的融資から民間の短期融資にシフトした結果にほかならない。このため, 途上国が負った債務ストックの大部分はますます短期化せざるをえなくなり, 多角的な国際貿易・決済制度は弱体化し, 解体の危機に瀕したからである。詳しくは, Seamus O'Ceireacain, *Third World Debt and International Public Policy* (New York : Praeger, 1990), pp. 14-16 をみよ。

なお, 世銀の構造調整の学説史的検討については, Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, *op. cit.*, pp. 3-61 ; I.M.D. Little, *Economic Development* (New York : Basic Books, 1982), pp. 19-26 ; Christopher Colclough, "Structuralism versus Neo-Liberalism," in Christopher Colclough and James Manor, *States or Markets ?* (Oxford : Clarendon Press, 1991), pp. 1-25 を参照。また, 邦語文献については, さし当たり, 絵所秀紀『開発経済学—形成と展開—』法政大学出版局, 1991年, 第3章を参照されたい。

ければならないであろう²⁾。従来、この問題については、民間銀行が自己の過剰資本の存在により利子生み資本としての運動を制限されたために、この限界をシンジケート・ローンなどの市場指向型の金融革新により突破したという点から説明されるのが、いわば通例であった。また、この点を世銀の開発金融との関係でみれば、世銀は、慎重な資金政策とプロジェクト貸付政策を採用していたために、1980年代初期における世界的な景気後退と民間資本市場の縮小にともなう民間資本フローの激減に直面して、援助政策の根本的変化を余儀なくされ、その結果が世銀によるSALの採用につながった、というように解釈されているのが一般的である³⁾。

ところで、世銀がSALのもとでは、市場指向型のプログラムを重視し、かつ政策支援型融資においては、途上国政府の国内経済に対する干渉を軽減すべきであるという政策改革を条件づけていたこと、そしてこれが途上国の構造改革により経済効率を増大すると同時に、「持続可能な成長」(sustainable growth)を回復させるための条件を作り出すために必要不可欠な政策改

2) 本間雅美「戦後アメリカの対外援助政策と開発途上国の累積債務問題」『経済と経営』(札幌大学)第25巻第2号, 1994年9月。

3) Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, *Aid and Power : The World Bank and Policy-Based Lending, Volume 1* (London : Routledge, 1991), pp. 27-61 ; Edmar L. Bacha and Richard E. Feinberg, "The World Bank and Adjustment in Latin America," *World Development*, Vol. 14, No. 3, 1986, pp. 333-346 ; Paul Streeten, "Structural Adjustment : A Survey of the Issues and Options," *World Development*, Vol. 15, No. 12, December 1987, pp. 1469-1482.

なお、政策支援型融資の起源については、Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, *op. cit.*, pp. 3-61 ; Moeen Ahmd Qureshi, "Policy-Based Lending by the World Bank," in Paul Mosley, ed., *Development Finance and Policy Reform* (New York : The Macmillan Press Ltd, 1992), pp. 9-24 ; Vittorio Corbo and Stanley Fischer, "Adjustment Programmes and World Bank Support : Rationale and Main Results," in Paul Mosley, ed., *op. cit.*, pp. 157-175 を参照。

革であるとみなされたことと密接に関係していたことは、周知の通りである。しかしながら、世銀のSALについては、これまで厳しい批判にさらされてきたこともまた明白である。とりわけ、構造調整プログラムが批判の対象となったのは、次の点であった。すなわち、第1は、調整融資が貧困層に大きな痛みをともしなわせるものであり、また所得分配の悪化をもたらすので、「人間の顔」(a human face)を欠いているという批判である。第2は、東アジアの成功がレッセフェールの優越さに依存しているという考え方は誤解であり、政府が選択的保護貿易政策、輸出信用および産業政策などを通じて輸出代替工業化戦略を追求した結果にほかならないという批判である。第3は、調整プログラムが短期のマクロ経済政策に重点を置いているために、あまりにも厳しい緊縮生活を国民に課しているという批判である。第4は、調整融資により政府が根本的な改革を行うことなしに、誤った政策を永続することになるという批判である⁴⁾。

では、このような批判があるのにもかかわらず、なぜコンディショナリテイ

4) 最近のSALについての議論は、Vittorio Corbo, Stanley Fischer, and Steven Webb, eds., *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth* (Washington, D.C.: The World Bank, 1992); Lawrence H. Summers and Lant H. Pritchett, "The Structural-Adjustment Debate," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2, May 1993, pp. 383-389 をみよ。また、邦語文献では、絵所秀紀『開発と援助』同文館、1994年、第1章を参照。なお、世銀の調整融資には、具体的に次のような批判があったことを、あらかじめ指摘しておきたい。①世銀は借入国が決して自由には選択しないような改革を実行するように強制する。②世銀が支援した構造調整プログラムは貧しい国にマイナスの効果をもっている。③世銀が支援した調整プログラムは景気を悪くする傾向をもっている。④世銀が勧告するような輸入代替政策を中立化すると、貿易条件が低下という結果を招く。⑤世銀により支援された調整機能は政府と対立する傾向をもっている。⑥SALはあまりにも野心的でかつ複雑になってきている。⑦SALは価格の変化に対する予想される反応についての非現実的な仮定にもとづいている。⑧世銀の調整ローンは単に商業銀行を救済するにすぎず、借入国に利益をもたらさない。⑨当該国の利益となる改革は世銀の金融支援を必要とすべきではない。以

は世銀の構造調整政策の核心になったのであろうか。換言すれば、なぜ世銀は途上国が経済効率を増大し、かつ「持続可能な成長」の回復をはかることを構造改革のコンディショナリティとして重視することになったのであろうか。少なくとも、この問題は、世銀が新古典派アプローチにもとづいて「持続可能な成長」のための調整融資政策を主張している点と、また世銀が1990年と1991年度版の『世界開発報告』においては、それぞれ「貧困」、「開発の課題」をメインテーマにとり上げた点とも理論的に関係していることは、確かであろう。そして、その際に、「持続可能な開発」と両立する調整プログラムをいかに作り上げるべきかという問題が世銀の中心課題にほかならないとして、経済開発に関する市場機能補完アプローチが訴えられた点が注目される。また、構造調整が開発途上国をIMF・世銀体制に統合することを狙いとしていたことも留意されるべきである。世銀の新開発戦略の詳細な検討については別の機会に譲るとして、ここでは『世界開発報告』が開発途上国を世界経済に統合することを最優先としている点で、そして「持続可能な開発」を永続的な開発であると仮定している点で、限界のあることをあらかじめ指摘するに留めておこう⁵⁾。

上である。詳しくは、The World Bank, *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, Policy and Research Series, 14 (Washington, D.C. : The World Bank, Country Economics Department, 1990), pp. 9-10 ; Vinod Thomas and Ajay Chhibber, ed., *Adjustment Lending* (Washington, D.C. : The World Bank, 1989) を参照されたい。この点は、小浜裕久『ODAの経済学』日本評論社、1992年、第7章において、既に紹介されているところである。

- 5) The World Bank, *Poyerty : World Development Report 1990* (New York : Oxford University Press) [世界銀行『貧困：世界開発報告1990』イースタン・ブック・サービス] ; *The World Bank, The Challenge of Development : World Development Report 1991* [世界銀行『開発の課題：世界開発報告1991』]。絵所秀紀『開発と援助』同文館、1994年、第3章。なお、世銀の1990年代における開発戦略の意義と限界については、別稿で果たしたい。

ところで、このように問題を設定することは、世銀の開発金融問題、したがってまた、世界開発援助問題の核心部分がどこにあるのかを浮き彫りにすることができるであろう。結論から先にいえば、開発援助政策をめぐる南北間の原理上の対立により、世銀の貸付政策は再編、強化せざるをえなくなったという点が、何よりもまず留意されるべきであろう。なぜならば、第1に、開発金融に関する南北対立の中心点が、国際貿易と民間資本フローの開放を求める北の「市場原理」と政府間取極めによる富の公的再配分を主張する南の「政府統制原理」との間の原則をめぐる対立にあったからである。第2は、1980年代のラテン・アメリカ諸国における累積債務危機、アジアN I E S諸国の目ざましい経済成長、アメリカの覇権の衰退、国際金融市場のグローバル化などにより先進諸国間ばかりでなく、南北間においても相互依存関係の進展が深化したことによって、世銀は加盟国すべてにとって利益となり、誰も損をすることがないという、いわゆるプラスサム・ゲームをもたらすように、世銀の融資政策の重点と基準の見直しを迫られたからにほかならない。したがって、世銀のS A Lは、途上国経済の効率の増大と「持続可能な成長」の回復とは相互補完関係にあるという立場に立って、南北関係に「市場の原理」を深く、かつ広く浸透させる飛躍台の役割を果たすことが強く期待されたことにより登場した、と考えられるのである⁶⁾。

6) Dani Rodrik, "How Should Structural Adjustment Programs be Designed?" *World Development*, Vol. 18, No. 7, 1990, pp. 933-947; Vinod Thomas and Ajay Chhibber, ed., *op. cit.*, p. 13. 大芝亮「世界銀行の政策決定と国際政治の構造変化」『法学研究』(一橋大学研究年報) 22号, 1991年。なお、「持続可能な開発」の問題点については、差しあたりは, Johan Holmberg and Richard Sandbrook, "Sustainable Development: What Is to Be Done?," in Johan Holmberg, ed., *Making Development Sustainable* (Washington, D.C.: Island Press, 1992), pp. 19-38; Olav Stokke, ed., *Sustainable Development* (London: Frank Cass & Co Ltd, 1991); Michael Redclift, *Sustainable Development* (Routledge: Chapman & Hall Ltd, 1987) [中村

このため、SALは、世銀の融資政策が「市場の原理」にもとづいて民間金融の触媒機能を重視していた点とは、矛盾した関係にないこともまた、明白である。また、開発援助資金は贈与の場合を除き、たとえ公的資金であっても返済の義務が最優先させられ、返済のリスケジュールは認められていなかった点と、さらに世銀の貸付政策がローンの返済を最優先するために信用度（クレジットワースネス）を重視せざるをえなかった点とも、両立することは明らかである。しかしながら、このような世銀の立場が、第三世界の債務危機の発生によって開発金融への政府、国家機関、国際機関の関与・介入を逆に強化するという正反対の結果をとともなわざるをえなかった点は、否定しえない。開発金融に対する政府や国際機関の干渉は資金の移転に関する民営化と基本的に対立するのではないかという疑問が高まったゆえんである。そして、まさにこの点にこそ、政府が市場メカニズムを補完し、自由市場と政府介入との協調関係を可能にする相互補完的方法として世銀のコンディショナリティが登場することになったきっかけがあったのである。というのは、世銀のSALが開発金融における「市場の原理」の意義と失敗を再確認すると同時に、「市場の原理」の普遍的な展開を保証・強化することを目指していたからにほかならない⁷⁾。

尚司・古沢広祐監訳『永続的発展』学陽書房、1992年〕、The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987), ch.2〔大来佐武郎『地球の未来を守るために』福武書店、1987年、第2章〕を参照。また、構造調整と世界経済のグローバルな統合の関係については、Dharam Ghai, “Structural Adjustment, Global Integration and Social Democracy,” in Renee Prendergast and Frances Stewart, ed., *Market Forces and World Development* (London: The Macmillan Press Ltd, 1994), pp. 15–44 をみよ。

7) The World Bank, *World Development Report 1989*, p. 19〔世界銀行『世界開発報告1989』17頁〕；The World Bank, *The World Bank*, Washington, D.C., 1981, p. 13. したがって、構造調整過程は国際資本が開発途上国の国家主義的なプロジェク

しかしながら、世銀のコンディショナリティには、債務返済能力とコンディショナリティの強度とが相互依存関係にあるという点において、トレードオフの関係にあることもまた、事実である。すなわち、世銀は債務返済の確実性を高めるためには、コンディショナリティをより強化しなければならないが、そうすれば開発途上国の反発を招くことになることも、必至である。そこで、今度は逆に、コンディショナリティを緩めれば、債務返済能力が低下するという問題にほかならない。かくして、このジレンマをどのようにして克服していくのかという戦略が、世銀の債務問題に課せられた最大の問題として提起されることになったのである⁸⁾。

ところで、この問題はまた、「南北問題」における開発援助のジレンマと同

トを挫折させ、対外資本が途上国の国民経済を管理する試みにほかならないといえよう。なお、この意味で、調整政策が、植民地経済を周辺資本主義経済に「脱線」させる資本主義的転化過程にほかならないとみなされた点については、Dharam Ghai, ed., *The IMF and the South* (London: Zed Books Ltd, 1991), p. 7 を参照されたい。

ところで、債務危機は市場と政府介入との間の避け難い緊張関係を示す一例である。このため、世銀は1991年度版の『世界開発報告』によって、政府介入と自由放任とは対立せず、市場と政府の協調を可能とする補完的方法として、「市場に友好な」(market-friendly)アプローチを訴えたのである。詳しくは、The World Bank, *World Development Report 1991*, pp. 1-11〔世界銀行『世界開発報告1991』1-11頁〕参照。白鳥正喜『世界銀行グループ』国際開発ジャーナル社、1993年、243-244頁をみよ。また、このアプローチの核心とされているのが「民間部門開発」(PSD)と国営企業の民営化の促進である点については、鷺見一夫『世界銀行』有斐閣、1994年、229-235頁を参照。

8) Gerald K. Helleiner, "Policy-Based Program Lending," in Richard E. Feinberg, et al., *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade* (Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1986), pp. 47-66. なお、大隈宏「コンディショナリティの論理と動態」山影進編『相互依存時代の国際摩擦』東京大学出版会、1988年、189-233頁。世界銀行『年次報告1985』世界銀行東京事務所、55頁。大芝亮、前掲論文も参照されたい。

じ性格のものであるといえる。それは、開発援助に関する効率と公正との目標追求がトレードオフの関係にあるからにはほかならない。すなわち、効率性とは一定の援助を行って、援助受入国の経済開発面で最大限の効果をあげることであるが、効率性が悪ければ先進国の犠牲とコストの負担から得られる開発効果は低下し、その限りにおいて、世界全体の福祉水準も低下する。しかし、効率よく行われた開発効果が特定の国や特定の所得階層のみに集中して成果分配が不平等化すると、今度は公正の面での福祉水準が低下することになるという関係である。また、援助供与国の国益と「国際協力」とがトレードオフの関係にあるという問題もある。さらに、南北間の「国際協力」が南北間の相互依存関係の非対称的な関係のゆえに、国によって依存の度合いや相互依存から受ける利益やコストには大小および強弱の差があるという問題も重要である。

このため、世銀の債務問題に対する新たな挑戦は、プログラム融資を開発途上国の経済改革のための梃子として使用すると同時に、協調融資によって民間資金フローを提供する触媒機能を強化することに、重点が置かれることになったのである。少なくとも、協調融資プログラムには、二つの側面があることが確認できる。第1は、民間企業が資金の供与、直接投資、技術移転などを通じて開発途上国の経済発展に貢献するコースである。第2は、国際開発機関が援助を受ける開発途上国側での民間企業活動を支援し、民間部門の拡大を促進する側面である。世銀のコンディショナリティが、国民国家を構成部分とするセカンド・ベストの不完全な世界市場においては、貿易の自由化、デレギュレーション、プライバタイゼーションといった政策改革を柱とする構造調整と持続的な開発のためのダイナミックなフレームワークを要求せざるをえなくなったゆえんである⁹⁾。

9) Gerald K. Helleiner, *op. cit.*, pp. 47–66 ; Jeffrey D. Sachs, “Conditionality, Debt Relief, and the Developing Country Debt Crisis,” in Jeffrey D. Sachs, ed.,

そこで、本稿では、まず第1に、世銀がなぜSALを登場させることになったのかという歴史的意義とその限界を検討し、次いで、第2に、世銀の新債務戦略の特徴を考察し、最後に、債務削減策とSALとの関連を考察することによって、SALの政治経済学を解明することにしたい。そして、これによって、世銀が累積債務の解決におけるリーダーシップを強化するために、なぜ債務削減のための市場指向型イニシアティブを提供するための役割を拡大してきたのか、また世銀はなぜ借入国との政策対話を強化し、国別開発戦略と融資プログラムを拡大すると同時に、他のレンダーから新しい資金を動員する「触媒」として協調融資プログラムを発展させてきたのかという問題も明らかになるであろう。さらに、世銀の金融仲介機能と債務削減機能の強化が同時に期待されているという事実はまた、開発途上国の構造調整と政策改革による経済開発によって第三世界の債務累積問題を解決する以外には、途上国を「自由・無差別・多角主義」体制のなかに包摂しておくことができないというポスト・ブロン・ウッズ体制の再編問題についても触れざるをえないであろう¹⁰⁾。

Developing Country Debt and Economic Performance, Vol. 1, The International Financial System (Chicago : The University Chicago Press, 1989), pp. 255–295 ; Patricio Meller, “Criticisms and suggestions on the cross-conditionality of the IMF and The World Bank,” *CEPAL REVIEW*, No. 37, April 1989, pp. 65–78. 松井謙『国際協力論演習』晃洋味書房, 1988年, 79頁。なお、協調融資については、Vinod Thomas and Ajay Chhibber, ed., *Adjustment Lending : How It Has Worked, How It Can Be Improved* (Washington, D.C. : The World Bank, 1989) を参照。

- 10) Stijn Claessens, Ishac Diwan, Kenneth A. Froot, and Paul R. Krugman, *Market-Based Debt Reduction For Developing Countries* (Washington, D.C. : The World Bank, 1990), pp. 1–62 ; David R. Bock, “The Bank’s Role in Resolving the Debt Crisis,” *Finance & Development*, June 1988, pp. 6–8.

1. IMFのコンディショナリティと世銀の構造調整融資

もともと、IMFには干渉的な「父親」と、世話好きの「祖母」のような性格とが混在していた。しかしながら、IMFは第三世界の債務危機を管理する編成軸としては「最初に駆けこんでいく貸し手」に転化した。そのため、IMFは、開発途上国に緊縮プログラムを採用させることによって、開発途上国の経済成長を停滞させ、国内の政治不安を高めるという代償を払うことになった。こうして、IMFのコンディショナリティは、事実上、第三世界の累積債務問題をゼロサム・ゲーム的状况に引き入れることになったのである。

では、IMFのコンディショナリティは、債権国と債務国との「国際協力」をどのように変えたのであろうか。結論を先取りして言えば、IMFのコンディショナリティは、債務国に債務コストの大半を強いるものにすぎなかったということを事実として示すことによって、第三世界の債務危機をグローバルな世界開発問題に転化した推進力にほかならなかったといえる。なぜなら、債務危機はIMFの通貨安定プログラムによっては解決することができないことを証明した結果、今度は逆に、IMF自身がコンディショナリティを緩和しなければならないという問題を突きつけられたからである。これは、第三世界の債務問題をゼロサム・ゲームからプラスサム・ゲームへ転化させるという問題にほかならない。したがって、IMFの存在意義は、依然として「最後の貸し手」にあるといっても間違いがないであろう。というのは、第三世界の累積債務問題は債権者と債務者間の金融問題であり、債務が永続的に取り立て可能であるという「虚構」を維持し続けることに、IMFの存在理由を見いだすことができるからであった¹¹⁾。

11) Joyce Kolko, *Restructuring the World Economy* (New York : Pantheon Books,

このことは、IMFのコンディショナリティが帝国主義者により構造改革を途上国に強制するための道具にほかならない、と批判にさらされてきていることと無関係ではありえない。第1は、債務危機によって、IMFの緊縮プログラムが多国籍企業と多国籍銀行の短期的利益を保護していたという点が明白になったからである。第2は、IMFの活動が究極的には世界市場の縮小を招く以外にはなかったという事実が、結果として判明したからにほかならない。一言で言えば、IMFコンディショナリティについての批判の要点は、当該国自身が調整するかどうかを決定すべきである。したがってまた、いつ、いかにして調整を実行すべきかどうかを決めるのも当該国であるという問題に尽きるのである。この意味において、第三世界の債務危機の深刻化はIMFのコンディショナリティのジレンマを鮮明に描き出すという役割を

1988), pp. 205–208, 264 [陸井三郎『世紀末恐慌と世界経済』社会思想社, 1989年, 260–265, 353–354頁]; James Petras and Howard Brill, “Latin America’s Transnational Capitalists and the Debt,” *Development and Change*, Vol. 19, 1988, p. 194; Kendall W. Stiles, “IMF Conditionality: Coerion or Compromise?” *World Development*, Vo. 18, No. 7, July 1990, pp. 959–974; Sidney Dell, *On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality*, Essays in International Finance, No. 144 (Princeton, N.J.: Princeton University, International Finance Section, October 1981), pp. 1–34. ところで、貸手と借手との債務交渉のゼロサム・ゲームを世銀の政策対話によりノンゼロサム・ゲームにすることがコンディショナリティの目的であることから、コンディショナリティの評価については正反対の立場に分かれることになる。世銀に批判的な者はコンディショナリティは常に実行され、常に受け入れ国に損害を与えるという意味において、強制的であるという。これに反して、世銀の弁護者はコンディショナリティの実施は贈与者と受贈者の双方のためになると描写することになるという。なお、コンディショナリティについての両極の立場については、Teresa Hayter, *Aid as Imperialism* (Harmondsworth: Penguin, 1971), p. 154–158; Ernest Stern, “World Bank Financing of Structural Adjustment,” in John Williamson, ed., *IMF Conditionality* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983), pp. 106–107 を参照されたい。

果たしてきたのであった。すなわち、開発途上国に債務返済を保証させる必要性にもとづいて議論されてきたIMFのコンディショナリティは、逆に、それが強化されればされる程、世界経済の縮小均衡をもたらさざるをえない、という新しい構造的なジレンマを内包していたことが明らかになったからである。事実、債務国政府は債務返済を実行するために自国通貨を切り下げることによって、自国の輸出を増大すると同時に、輸入を抑制するという貿易戦略を採用するのが通例であった。そして、これが世界貿易を停滞させ、1980年代に新しい保護主義を蔓延させるきっかけとなったのである¹²⁾。

では、次に、IMFのコンディショナリティのジレンマを具体的にみることにしよう。すなわち、第1は、IMFにより勧告された債務国の政策改革が、もし本当に当該国にとって「望ましい」ものであるならば、なぜ借入国は政策の実行を強制されなければならないのかという問題である。第2は、債務国が政策改革をIMFから強制される場合には、IMFは借入国が政策勧告を受諾するためにどのような圧力または制裁を使用するのが最善であるのかという問題である。第3は、IMFが民間資本市場よりもコンディショナリティを課す方がベターなのはなぜかという問題である。

ところで、上記の3点はすべて、債務国がIMFのコンディショナリティを認めざるをえなかったのはなぜか、という問題に集約することができる。そこで、以下では、なぜ債務国はIMFのコンディショナリティを受け入れざるをえなかったのかという問題を検討することにしよう。しかし、この問題に立ち入る前に、開発途上国の側での政策改革における時間の整合性という問題の重要性を、あらかじめ指摘しておきたい。第1は、債務国政府はローンの代償として政策調整の必要性を事前に認めるが、政府はひとたび資金手当が行われると、今度は逆に、政策を自分の都合に合わせて変更する強力な誘因をもつことになるという問題である。このため、IMFのコンディショ

12) Joyce Kolko, *op. cit.*, pp. 263–277 (邦訳, 352–376頁)。

ナリティは、債務国政府の将来の行動のコースを縛り付けることに狙いがあったといえることができる。別言すれば、IMFのコンディショナルリティの目標は事前の政策調整と事後の政策調整を同じにすることにあったのである。また、第2に、借入国政府はローンを得た場合には、投資よりもむしろ消費を選好する傾向があるという問題もあった。この場合には、IMFのコンディショナルリティとは、借入国が新しいローンを消費よりも投資のために使用することを保証させることに狙いがあったことは、明白であろう。さらに、第3は、開発援助の分野では、貿易の自由化、デレギュレーション、プライベート化などによって持続的な債務返済を保証すると同時に、民間資本市場がニューレンディングを提供する可能性を高めるという問題もあった。そして、この点については、IMFのコンディショナルリティによって、国内の投資環境を整備し、民間開発金融の触媒機能を強化することが意図されていたことは、否定しえない。実際、債務危機の勃発以来、IMFは民間金融の触媒機能を強調していた。しかしながら、このIMFの触媒機能は不当に誇張されてきているという点において、多くの問題があるといえる。というのは、第1に、債務国へのネットでの商業銀行融資が1982年の309億ドルから1986年には24億ドルと大幅に減少し、そして1987年にはついにマイナス11億ドルを記録したことが確認できるからである。第2は、米銀によるニューレンディングも債務国の利払いのために十分でなかったことである。第3は、IMFによる協調融資が少数の債務国のための融資プログラムに集中していたことである。このように、IMFが世界経済の秩序ある安定成長を管理するに当たっては、多くのジレンマに直面してきたことが、指摘されるのである¹³⁾。

13) The World Bank, *World Debt Table, 1990-91, Vol. 1* (Washington, D.C.: The World Bank), p. 16; Jeffrey D. Sachs, *op. cit.*, pp. 255-295; Joyce Kolko, *op. cit.*, pp. 263-272 (邦訳, 352-368頁)。

では、IMFのコンディショナリティには、上で述べたようにジレンマがあるにもかかわらず、IMFの融資が正当性を与えられてきたのはなぜだろうか。そして、この問題を検討するに当たっては、何よりもまず、次の点が注意されるべきであろう。すなわち、それは、IMFのコンディショナリティの実行が次の二つの前提条件に依存しているという問題にほかならない。第1は、IMFのコンディショナリティの実行は、それが世銀の融資プログラムと組み合わせられて使用される場合に、成果が最も大きいという点である。第2に、IMFは民間銀行よりもコンディショナリティをソフトに実行させることができるという点において、利点が大きいという問題である。これは、債務者と債権者の双方にとって利益のある調整プログラムが実行される必要のあることを示している。また、IMF・世銀プログラムの実行可能性という点については、安定化政策と長期構造改革政策をどのように組み合わせるのかも重要な問題である。事実、これは、安定化と自由化の間の連結問題が世銀の直面する最も重要な政策課題になってきていることから明らかである。第3は、債務救済とIMFのコンディショナリティとの結合が債務救済を、事実上、経済改革に転化する可能性を高めたという問題にほかならない。IMFは、コンディショナリティ協定に縛り付けられた政府を均一の行動者であるとみなし、同一の政策改革を迫ってきている。

このように、IMFは債務危機によって新たな存在理由を見いだされたのである。すなわち、世界の債務問題、とくに第三世界の債務問題の後始末である。したがって、IMFは本来的には、途上国において資本主義的發展の道確立するために、そのコンディショナリティを使用しなければならないのに、逆に資本主義的な国民經濟の發展を犠牲にして債務を取り立てる「警察官」、またはデフォルトに対処する「消防署」として行動するようになってきている。IMFが「最後の貸し手」に祭り上げられたゆえんである¹⁴⁾。

14) Jeffrey D. Sachs, *op. cit.*, pp. 255–295 ; Joyce Kolko, *op. cit.*, pp. 263–272 (邦

このために、IMFの経済安定化計画は、債務国の政治的対立を激化させ、社会不安を高めるといふ政治状況をもたらすことになったのである。IMFの構造調整の政治経済学に対して、さまざまな疑問が投げかけられたのは、このためであった。こうして、IMFと債務国の対立を緩和すると同時に、債務国が特別の調整計画を採用し、これを実行する必要性が高まったのである。要するに、ドルをキー・カレンシーとする国際金融秩序の「番人」として勤めてきたIMFの権力が著しく膨張して、開発途上国の「大蔵大臣」にさえなってきたというような状況を緩和するためには、世銀の「政策対話」が必要になり、世銀のメンバーの相互依存関係を緊密化させるための適切な行動様式が要請されることになったのである。先に述べたIMFのコンディショナリティの緩和問題は、この文脈のなかで生じてきたとみなすことができるであろう。さらに、この問題は、世銀とIMFのコンディショナリティをいかに接近させるべきかという議論を発展させることにもなった。そして、この議論が深まるにつれて、世銀のコンディショナリティの目的は、少なくともローン返済の可能性を最大限にすることではなく、むしろ経済成長にとっての基本的な障害を除去することにあることが次第に明らかになってきたのである。したがってまた、世銀のコンディショナリティについて言えば、何よりもまず、これを途上国による債務の持続的な返済を確保するために使われたIMFのコンディショナリティを補完する手段として理解する

訳, 352-368 頁) ; Margaret Garritsen de Vaies, *The IMF in a Changing World, 1945-85* (Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1986), pp. 188-190 ; Jacob A. Frenkel and Mohsin S. Khan, "The International Monetary Fund's Adjustment Policies and Economic Development," in Dilip K. Das, ed., *International Finance* (London : Routledge, 1993), pp. 86-100 ; Michael Moffitt, *The World's Money : International Banking from Bretton Woods to the Brink of Insolvency* (New York : Simon and Schuster, 1983), pp. 121-132 (辛島祥夫・篠原興訳『ワールズ・マネー』日本経済新聞社, 1985年, 139-152頁) .

表1 IBRD・IDAの調整融資承諾額状況

年 度	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
調整融資合計											
件 数	15	14	16	25	33	31	45	42	46	48	34
金額 (百万ドル)	1,926	2,400	1,638	2,893	4,118	4,967	6,441	3,969	5,671	5,847	4,008
総融資中割合 (%)	13.3	15.5	11.4	17.7	23.3	25.8	30.1	19.2	25.0	26.9	16.9

(出所) 世界銀行, 『年次報告』各年度版

ことが重要である, といえよう¹⁵⁾。

このように, 世銀は, 1980年代に第三世界の債務問題が深刻化するという状況下において, IMFのコンディショナリティのジレンマを解決するために, SALという政策指向型の融資を開発金融の舞台に登場させたのであった。では, SALは実際, 世銀の貸付プログラム全体のなかでどの程度の比重を占めているのであろうか。まず, この点を, 確認することから始めることにしよう。表1によれば, 調整融資がIBRD・IDAの貸付全体のなか

15) G.K. Helleiner, *op. cit.*, p. 65; Miles Kahler, "International Financial Institutions and the Politics of Adjustment," in Joan M. Nelson and contributors, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment* (New Brunswick: Transaction Books, 1989), pp. 139-159; Stephan Haggard and Robert Kaufman, "The Politics of Stabilization and Adjustment," in Jeffrey D. Sachs, ed., *op. cit.*, pp. 209-254; Joyce Kolko, *op. cit.*, pp. 263-272 [邦訳, 352-368頁]; Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, *op. cit.*, pp. 66-67; Miles Kahler, "The United States and the International Monetary Fund: Declining Influence or Declining Interest?" in Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, ed., *The United States and Multilateral Institutions* (London: Routledge, 1990), pp. 91-114; Margaret Garritsen de Vaies, *op. cit.*, p. 188-189; Patricio Meller, *op. cit.*, pp. 65-78.

なお, IMFと世銀のコンディショナリティが次第に一体化してきている点については, Patricio Meller, *op. cit.*, pp. 65-78; Richard E. Feinberg, "The changing relationship between the World Bank and the International Monetary Fund," *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer 1988, pp. 545-560; Sidney

で占める比率は、1983-85 年度の平均 13%から、1986 年度には 18%、1987 年度には 23%に増加し、そして 1989 年には 30%に達したことがみてとれる。これは、先にも述べたように、1980 年代初めの世界的な景気後退、民間資本市場の縮小にともなって発生した開発途上国の累積債務問題に対処するために、IMF コンディショナリティのジレンマを緩和すると同時に、貸し手と借り手との間の利害関係を和解、調整させるための手段として SAL が増加したことを示唆しているといえよう。そして、これはまた、SAL が世銀の伝統的なプロジェクト融資と異なり柔軟で適応性に富んだ経済開発のための手段であり、さらにまた、調整融資が開発途上国における深刻な国際収支危機に対処する目的で導入された点からも、推察されるであろう。したがって、SAL の基本的目的は、開発途上国が成長の推進力を損なうことなく国際収支上の困難を解決できるよう融資を行うことにあったといえるであろう¹⁶⁾。

では、次に、世銀の構造調整と開発途上国の国家主権の問題に触れることにしよう。この問題について考えるためには、何よりもまず、構造調整による IMF・世銀と開発途上国との相互依存の深化により、開発途上国は逆に、IMF・世銀の優位を覆すだけの政治的な力を最後の「切り札」として保持

Dell, "The Question of Cross-Conditionality," *World Development*, Vol. 16, No. 5, 1988, pp. 557-568, また IMF のコンディショナリティの性格の変化については, Jacques J. Polak, *The Changing Nature of IMF Conditionality*, Essays in International Finance, No. 184 (Princeton, N.J.: Princeton University, International Finance Section, September 1991) を参照。

16) しかし、調整融資は、1990 年には 19%、1991 年には 25%、1992 年には 27%、そして 1993 年には 17%に減少してきている。詳しくは、世界銀行『調整貸付：最近の状況』世界銀行東京事務所、1988 年、1-3、6 頁、世界銀行『年次報告 1990 年』57 頁、『年次報告 1992』73 頁、『年次報告 1993』16 頁。日本輸出入銀行『海外投資研究所報』1994 年 2 月、36 頁を参照。

するようになった、という危険性が指摘されなければならないであろう。なぜなら、SALによる相互依存関係の緊密化はIMFと世銀を流動的なノンゼロサム・ゲーム的状况へと引き込み、これらの機関に追加的な調整コスト負担を強制する可能性を高めることになったからにほかならない。

いずれにせよ、構造調整は基本的に市場メカニズムを通じて比較優位のある、したがって国際競争力を有する産業を発展させ、輸出収入をはかろうとするものであるが、他方、今日行われている構造調整だけでは、市場メカニズムの機能がグローバルに展開されることにならないこともまた、明白な事実である。そこで、雇用と持続的な成長の世界的バランスを確保する合理的な調整メカニズムを機能させるために、政府が「市場の原理」を補完することが必要と考えられたのであった。したがって、政府の介入が「持続可能な成長」のための必要な条件であるという点に、世銀のコンディショナリティの独自性を認めることができよう。

このように、世銀はIMFの短期調整融資とのギャップを埋めるものとして、構造調整融資、部門調整融資を通じて、プログラムの開発と支援に積極的に関与したのであった。そこで、次に、世銀のSALと部門調整融資を具体的に考察することによって、SALの問題点を検討することにしたい。

一般に、ラテン・アメリカの構造改革については、①財政の抑制、②公共支出の管理、③租税制度の改善、④金融制度のデレギュレーション、⑤為替相場の管理、⑥貿易の自由化、⑦対外直接投資の受け入れ、⑧公共企業のプライベート化、⑨デレギュレーションと国家改革、⑩私的所有権の確立などという点に重点を置くことで、コンセンサスが得られてきている。世銀のSALも、この点と深くかかわっていると思われるが、果たしてどうであろうか。

まず、SALからみることにしよう。構造調整融資とは、一般に、価格・貿易政策、政府支出の規模および構造、生産活動に対する政府の統制範囲に関する変革を通じて、経済全般の効率向上をはかるプログラムに支援を提供

するものにほかならない、といわれている。次に、部門調整融資とは、重点をより絞り込んだ部門別の改革・再構築プログラムを支援するものであり、その支援対象には、貿易や農業などの経済部門におけるマクロ経済政策の大規模な変革から、エネルギー、教育などの部門投資の適切な枠組の確立までが含まれる、と説明されている。明らかに、ここから読み取れることは、成長指向型の調整が成功するためには、持続的な構造変革をもたらすようなマクロ経済政策の改革が実施されなければならない、という考え方である。それは、第1に、世銀がノンプロジェクト貸付の範囲を拡大し、構造調整融資をプログラム融資の範疇に含め、そして開発途上国が深刻な国際収支困難に直面し、継続的な開発が脅かされた場合に、はじめて当該開発途上国の経済構造および開発形態の調整を支援するためにプログラム融資が使用される、ということになっていたからであった。第2は、世銀が融資政策の重点を伝統的なプロジェクト・ローンからSALへシフトしたことによって、債務国への資金の再配分が合理化されることに役だったからである。第3は、世銀が国際収支貸付を通じて、開発金融においてますます決定的な役割を演じることができるようになってきたからである。

いずれにせよ、1980年代の世界的景気後退と債務危機にともなう民間資本市場の崩壊により、国際収支支援を求める開発途上国のニーズが世銀に集まったという事実と、他方、開発途上国の持続的成長にとっては、既存のインフラストラクチュアを維持し、かつ工場の運営に必要な投入物を輸入するために外国為替を自由にすることが何よりも必要であったという事実のために、世銀は国際収支支援を行うための動機をもつことになったことが注意されるべきであろう。したがって、SALは債務国の国際収支困難の解決と持続的な成長とを同時に達成しようとする計画にほかならなかった。また、この点において、1980年代のSALの重要な前進点は、ノンプロジェクトまたはプログラム・ローンの使用、プログラム・ローンと政策変化条件の結合、政策条件の国家、マクロ経済レベルへの拡大にあった。さらに、SALは、

デレギュレーションやプライバタイゼーションといったサプライサイド政策を重視したいという点において、政府と市場の対立を調停し、政府と市場の相互補完関係を追求することに狙いがあったこともまた、明白といえよう¹⁷⁾。

しかしながら、SALには、以下の理由で、問題があったこともまた事実である。すなわち、第1は、SALが開発途上国自身よりも、むしろ先進諸国が望むような形で構造調整の継続を許すと仮定しているという問題である。また、途上国の構造改革により債務国の国家債務負担が国内の諸階級間へ再配分されるという問題もある。したがって、途上国が採用しうる債務累積の解決策としては、①支払拒絶、②資本課税、③債務を表示する貨幣価値基準の減価以外にはない、といえよう。このなかで、債務負担の諸階級への配分問題で最も容易な方法としては、大衆課税としてのインフレをあげることができ。開発途上国の階級関係の再編成をともなう構造調整が継続可能であるためには、何よりもまず、国内の政治的安定性が必要不可欠となるであろう。しかし、構造調整が持続的であるためには、開発の利益が貧困層にまで「浸透」(トリックル・ダウン)しなければならないこともまた、明白である。しかしながら、「浸透理論」が非現実的であったことは、既に事実として明らかであろう。第2は、構造調整の程度と貸付の規模の問題である。これは、調整の範囲がセクターから国民的規模のものにまで拡大するにつれて、SALが永続的かつ多額の支援につながる危険性が付きまとうという問題である。第3は、SALの安定化と調整のための措置の間には潜在的なトレー

17) Enrique V. Iglesias, *Reflections on Economic Development* (Washington, D.C. : Inter-American Development Bank, 1992), pp. 58-64 ; Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, *op. cit.*, pp. 27-28. これは、構造調整と長期的開発戦略との関係の問題である。構造調整によって実施される制度的変更や諸政策が、長期的開発戦略のなかで適切に位置付けられ、各国が有している長期的目標を達成するための一環としての役割を果たす必要がある。貿易の自由化、民営化が途上国の民間銀行に対する債権債務関係を多国籍企業に対する「従属」に転化させる恐れがあるからである。

ドオフが存在するという問題である。とりわけ重要なのは、安定化と自由貿易のための措置であるが、これは資本と労働が自由化により採算性の向上する部門へ移動するまでには、相当の時間を要するからにほかならない。したがって、安定化と調整との正しい組み合わせを見いだすためには、成長、安定化、貧困の解消の三つの目標を同時に達成する政策を設定することが、肝要となるであろう。第4は、世銀のSALと開発途上国の資金フローとのパラドックスという問題である。これは、SALにもとづく開発途上国の構造調整政策は、世銀の意図に反して途上国が先進国に金融援助を与えるという容認し難い状況を作り出したという問題にほかならない。つまり、対外資金流出は、一方で先進国への利払いを持続可能にしているが、他方で途上国自身の適正な経済成長率を達成することをほとんど不可能にしたからである。このことは、ラテン・アメリカ諸国の投資率が1973年から1980年のほぼ23%から、1984年から1987年のほぼ18%に低下せざるをえなかったことから、明白である¹⁸⁾。

みられるように、世銀の政策支援型融資が成功するためには、クリアしなければならない障害物があまりにも多い、と言わざるをえない。すなわち、第1は、債務国が採るべき経済政策については、その調整スピードと調整コストの負担についての合意を得ることができかどうかという問題である。第2は、構造調整が当該国政府の政治的独立に対する脅威とみなされることにならないのかという問題である。第3は、世銀とIMFの協調関係をいかに調整すべきかという問題である。第4は、開発途上国の調整と貧困の解消とをいかに調和的に行うべきかという問題である。第5は、世銀が南北対立をいかに調停すべきかという問題である¹⁹⁾。現在、SALは南北間の金融的

18) The World Bank, *World Development Report 1989*, p. 149 (世界銀行『世界開発報告1989』149頁)。

19) Richard E. Feinberg, "Overview," in Richard E. Feinberg, et al., *Between Two Worlds*, pp. 4-6.

相互依存の深化を基底として国際貿易、さらには生産面の相互依存関係を再編してきているという点で、注目されている。SALは、債務問題をノンゼロサム・ゲーム的状况へと引き込み、「南北問題」を債権債務関係に還元し続けることを可能にすることが期待されている。この点において、開発途上国が単に利払いを続けるという約束だけでなく、政策改革により持続的に返済を実行することができるか否かこそが債務削減と金融支援の前提条件であるというIMFと世銀のコンディショナリティは、債務危機管理の編成軸であるとさえ言っているのである。しかしながら、IMFのコンディショナリティには、先にも述べたように、先進国と開発途上国との債権・債務関係を途上国の対外債務返済の確実性を高める構造調整改革により永続的に維持する戦略にほかならないという点において、世界経済の拡大均衡にとってマイナスの作用を及ぼす危険性もあったのである。累積債務問題の最も有望な解決策のひとつとして登場した開発途上国におけるプライバタイゼーション戦略、すなわち従属を通じた発展と自立化要求が、現在の世界的不況という経済環境のなかで挫折した場合に、開発途上国の中産階級が市場メカニズムを重視した開放的な開発政策を追求する戦略に対して、強い疑念を抱くようになるのは、不可避であるからであった²⁰⁾。

このように、世界債務問題によって、世銀はこれまで以上のことを行うことが期待されていたのである。つまり、世銀は開発途上国の構造調整を促すと同時に、民間資金移転のための「触媒」としても存在するためには、いかにコンディショナリティを管理すべきなのか、という問題を突き付けられてきているのである。

20) Paul Mosley, *Conditionality as Bargaining Process : Structural-Adjustment Lending, 1980-86*, Essays in International Finance, No. 168 (Princeton, N.J. : Princeton University, International Finance Section, October 1987), p. 2.

表2 IBRD・IDAの融資状況

(単位：百万ドル)

年度	IBRD			IDA		
	件数	承諾額	貸付実行額	件数	承諾額	貸付実行額
1981	140	8,809	5,063	106	3,482	1,878
82	150	10,330	6,326	97	2,686	2,067
83	136	11,136	6,326	107	3,341	2,596
84	129	11,949	8,580	106	3,575	2,524
85	131	11,358	8,645	105	3,028	2,491
86	131	13,179	8,263	97	3,140	3,155
87	127	14,188	11,383	108	3,486	3,088
88	118	14,762	11,636	99	4,459	3,397
89	119	16,433	11,310	106	4,934	3,597
90	121	15,180	13,859	101	5,522	3,845
91	126	16,392	11,431	103	6,293	4,594
92	112	15,156	11,666	110	6,550	4,765
93	122	16,945	12,942	123	6,751	4,946
93年度末貸付実行残高			104,451	93年度末貸付実行残高		56,158

(出所) 世界銀行, 『年次報告』各年度版

2. 世銀の新債務戦略

では、はたして世銀はグローバルな資本フローの「調整者」、または、南北対立の「調停者」として行動しているのでしょうか。また、世銀は世界経済の「安定者」としてばかりでなく、開発についての「知的指導者」としても活動しているのでしょうか。

そこで、まず表2によって、世銀の新債務戦略の期待の大きさにもかかわらず、世銀の貸付実行額が停滞していることを、確認することから始めることにしよう。世銀の貸付実行額は、1984年の86億ドルが1987-89年には110億ドル台に増え、1990年には139億ドルまで増大したが、その後1991年の114億ドル、1992年の117億ドル、1993年の129億ドルと低迷している。また、世銀の貸付純実行額も、87年の57億ドルをピークに、その後88年の34億ドル、89年の19億ドルと減少した。90年に再び57億ドルと増大傾向をみ

表3 世界銀行から重債務中所得国への純移転

項 目	(億ドル：年度)				
	1986	1987	1988	1989	1990
IBRD及びIDAの貸付承諾額	61	61	60	71	89
貸付実行総額	42	53	51	45	72
返済額	19	22	27	28	32
貸付実行純額	23	30	24	17	40
金利及び手数料	20	22	25	26	27
純移転	3	8	-2	-9	14

(出所) 世界銀行, 『年次報告』1989年度版, 47頁, 1990年度版, 58頁

せたが、91-93年には20億ドル程度と低迷している。さらに、表3によって、世銀の重債務国への貸付実行額をみると、1986年の23億ドル、1987年の30億ドル、1988年の24億ドル、1989年の17億ドル、1990年の40億ドルと、世銀の貸付実行額が抑制されていたことが確認できるであろう。

では、なぜ世銀の融資は停滞したのであろうか。次に、世銀が「開発レンジャー」としての役割を果たしてきていない点を、検討することにしたい。そして、結論を先取りして言えば、われわれは、その理由としては、世銀の貸付政策の「非政治性」、「中立性」に求めることにしたい。なぜならば、世銀は「非政治性」を装ってきているにもかかわらず、政策改革と開発努力が不十分であるとあると判断した開発途上国に対しては、依然として貸付を拒否する戦略を採用しているからにほかならない。事実、世銀が新債務戦略として民間融資の触媒機能を強調していることもまた、債務国政府が政策改革を実行するように貸付を差し控えることに、その狙いがあったとみなすことができよう²¹⁾。

21) David A. Baldwin, *Economic Development and American Foreign Policy, 1943-1962* (Chicago: The University of Chicago Press, 1966), p. 36. なお、世銀が同協定第4条第10項においてうたわれた「非政治性」にもかかわらず、当初から非政治性の原則を堅持してきたとは言い難い点については、横田洋三「世界銀行の『非政治性』に関する一考察(1)(2)」『国際法外交雑誌』76巻2, 3号, 1977年を参照。

そこで、以下では、世銀の融資政策とアメリカの債務戦略との関係について考察することにしよう。というのは、先にみた世銀の融資政策の流れの延長線上に、アメリカの債務戦略が1985年10月にベーカー・プランとして発表されたからにほかならない。それはまた、経済開発を永続的に推進する以外には経済成長にともなう債務問題を解決することができないというパラドックスを自覚した「持続的成長のためのプログラム」にほかならなかったからでもあった。したがってまた、それは構造改革、政策調整、融資の拡大こそが債務危機に対処するために必要な一連の措置にほかならないという多角的戦略でもあった。すなわち、ベーカー・プランの根本原理は、①債務国による適切なマクロ経済構造政策の採用、②政策改革の支援のためのIMFと多角的開発銀行からの持続的な金融援助、③民間銀行による債務国への融資の増大などの措置が依然として有効であるというものであった。そして、政策協調、債務戦略、国際流動性および貿易自由化の分野における「国際協力」が、逆説的にIMFの存在理由を高めることにもなったのである。要するに、IMFは、赤字国を単に世界市場に参加させ続けるだけでなく、たとえ国民の最大の利益に反していても、構造調整プログラムを通じて世界市場に参加するよう強制することに、その存在理由が認められたのである。みられるように、ベーカー・プランは短期調整から成長を促進するための中期問題に債務戦略の重点をシフトした構想にほかならなかったといえる²²⁾。

22) Moeen A. Qureshi, "The World Bank in the 1990's," *Harvard International Review*, Vol. XII, No. 2, Winter 1990, p. 10; Jeffrey D. Sachs, *New Approaches to the Latin American Debt Crisis*, Essays in International Finance, No. 174 (Princeton, N.J.: Princeton University, International Finance Section, July 1989); William R. Cline, *op. cit.*, p. 86. なお、ベーカー・プランが債務の完全返済を前提としたものであり、民間銀行、世銀、IMFが一体となった追加融資と成長指向の調整計画の実施によって債務返済を求めたものにほかならなかった点については、奥田宏司『途上国債務危機とIMF, 世界銀行』同文館, 1989年, 311頁を参照。

しかしながら、このベイカー・プランは債務削減という新しいブレディ・アプローチによって補足されざるをえなかった。1989年3月にブレディ・プランが登場してきた背景には、アメリカ経済の現実の変化が反映していた。いずれにせよ、ベイカー・プランは、ラテン・アメリカの輸入削減によって損害を受けたアメリカの農業、製造企業、労働者を犠牲にして、民間銀行に利益をもたらした。民間銀行は債務リスクを軽減した。また、債務削減も低開発諸国の構造改革を行うために使われた。しかしながら、ベイカー・プランには、それが市場メカニズムによる民間銀行の資金動員計画であったにもかかわらず、債務国のパフォーマンスの悪化や米銀の貸付債権の償却により行き詰まったという点において、限界があったこともまた明白である。そして、この限界を克服する手段として、ブレディ・プランが登場してきたといえるのである。そして、債務削減と国際機関による民間資金フローの仲介機能の強化という「国際協力」が追求されることになった点に、ブレディ・プランの新鮮さが認められる。しかし、市場指向型の債務削減策が成功するかどうかは、何よりもまずその範囲に依存していた。また、債務削減の額とそれを達成する交渉の構造にも左右されることは、当然であった。

しかしながら、ブレディ・プランには、ベイカー・プランとの共通性も認められる。すなわち、債務問題が純粹に債権債務関係にほかならないという「虚構」を維持する点においては、ブレディ・プランも基本的に同じであったからである。しかし、ブレディ・プランの独自性は、ベイカー・イニシアティブの第3の措置からの離脱を取り入れた点にあった。すなわち、彼は商業銀行に金融支援の多様な形態の金融支援を提供し、新しい融資に対する制約を緩和するよう要請した。そして、そのためには、国際金融機関が引き続き中心的な役割を演じ続けることが不可欠であるとした。つまり、IMFと世銀は、政策指向型融資プログラムの一部として債務および債務返済削減のために資金を供与し、また債務または債務返済の削減および利払いの一部を保証するために、新たな追加の資金支援を提供することができなければなら

ない、と訴えたのである。要するに、IMF融資と商業銀行貸付の一体性が分離されたという点において、IMFのコンディショナリティはブレディ・プランのもとで緩和されたのであった。しかしながら、IMFのコンディショナリティの緩和は、先にも述べたように、それ自体が目的ではなく、累積債務危機をいかに管理するかに重点が置かれていたのであった。この点については、IMFの回転信用機関としての特殊性が注意されるべきであろう。IMFは融資資金の一定期間内における還流（貸付－返済）の確保、すなわち資金の回転効率の確保・向上が最大の関心事にほかならなかったからである。債務危機の管理体制は、先進工業国と開発途上国との相互依存の深化により、開発途上国が「弱者の恫喝」として債務負担を先進工業国に強いるならば、逆に開発途上国自身も多大な追加コストを負担させられることになるというゼロサム・ゲーム的状况にあったことは、既に指摘した通りである。しかし、まさにこの状況が、プラスサム・ゲームとしての債務問題の「国際協調」体制の強化を迫ることになったのである²³⁾。

以上、ブレディ構想も基本的には債務国が永続的に債務を支払うという「幻想」を維持するために、債務を保証し、それを実行することこそが債務削減の前提条件にほかならないという構図であったといえよう。ブレディ構想が債務削減に対する「触媒」として構想されたゆえんである。

さて、1989年6月に発表された世銀の新債務戦略もこの分脈のなかでとら

23) IMF *Survey*, March 20, 1989, p. 90 ; Patricia A. Wertman, "The "Brady Plan" and the Third World Debt Problem," *CRS Report for Congress*, July 14, 1989, pp. 8-16. なお、市場指向型の債務削減策については、Stijn Claessens, Ishac Diwan, Kenneth A. Froot, and Paul R. Krugman, *op. cit.*, を参照されたい。また、ブレディ構想は、この国際危機管理体制の機能を一段と強化することにより、債務問題の封じ込めを狙った戦略といえよう。他方、民間銀行にとっては、債務問題とは新たな金融のビジネス・チャンスを利用して債務残高を処理し、かつ損失を最小限に押さえ込むことによって、この問題からいかに抜け出すかが重要な関心事であった。

えることができるであろう。世銀の新債務戦略の究極的目的は債務国のためのクレジット市場への自発的なアクセスが実行可能性となり、かつ「持続可能な成長」を確実にすることにあった。そのために、世銀は、①加盟国は強力な構造改革をともなう経済調整プログラムを追及すること、②自発的な市場指向型の債務および返済の削減は途上国がクレジット市場に再び接近することに支援し、経済成長による対外支払能力を獲得させること、③債務および返済の削減は稀少資金の有効な利用により行われるべきことを示している²⁴⁾。具体的には、世銀が債務および返済の削減のために支援を提供する際に用いられるべき最初のガイドラインとして、次の点が承認された。すなわち、①世銀の支援は、妥当な中期成長目標の達成のために債務または返済の削減が必要であることは明瞭であり、かつ健全な中期的経済政策の枠組みを既に採用している加盟国のすべてに適用されることで合意された。支援の決定は、中期調整プログラムの強さ、債務負担の深刻度、市場での自発的な活動の見通し、中期の資金調達計画、および世銀の支援により得られる潜在的利益（とくに投資および成長に関するもの）を考慮して、ケース・バイ・ケースで行われる。②世銀の支援の水準はケース・バイ・ケースで決定されるが、借入国の3ヵ年調整貸付プログラムの25%前後、もしくは世銀の支援が投資貸付に集中している借入国であり、かつ容認できる中期的な経済政策の枠組みをもつ国の場合には、総貸付プログラムの10%前後が目安となる。③別枠で確保される資金は、相当規模の元本の削減をともなう活動を支援する目的で使われる。また、追加資金は債務または返済の削減との関連において、金利支払いの支援に使われる。④債務および返済の削減を支援する資金は、通常、投資貸付よりもむしろ調整貸付の一部として提供される点に関して一般的な合意が成立した。⑤世銀とIMFからの資金

24) IMF, *Survey*, June 12, 1989, p. 188 ; August 1989, p. 13. 世界銀行『年次報告 1989』

は相互に整合した様式で提供されることが期待される。⑥債務削減プログラムへの資金提供者として、世銀は、銀行独自の実体的基準をもち、これが満たされなければならない。このアプローチは、世銀にとって新たな分野を開拓するものであり、個々の借入国の特殊事情に格別の配慮を払いつつ柔軟に適用されるであろう。しかし、世銀の資金は限られているので、他の源泉からの追加的な支援を動員するために、あらゆる努力がなされるべきであることが合意された²⁵⁾。

この世銀の新債務戦略は、市場指向型の債務削減が債務戦略の中心的要素でなければならない、というブレディ・プランの線に沿った考えであるといえる。しかしながら、世銀独自の債務戦略としては、国際金融公社(IFC)が株式の形態による途上国向け民間部門の新規投資の促進において果たすべき役割、また多数国間投資保証機関(MIGA)により国内外の投資家に保証を提供するという新しい能力が重視された点が、指摘されよう。

世銀の新債務戦略は、高金利により促進させられた世界貿易のバイラテラリズム(双務主義)を防止するために、商業銀行からの新規貸付を補完するものとして、債務および債務返済額の自発的削減、新規投資、調整措置、逃避資本の本国還流を一層重視していた。そして、世銀の新債務戦略に関する基本原則として、①債務国における生活水準の低下傾向を逆転し、国際資本市場への正常なアクセスが回復し得るようはかるために、債務国の経済成長を復活させること、②持続的な経済成長力を、国外の資金に過度に依存せず確保するために、適切な構造調整および改革プログラムを実施する第1の責任は、債務国政府にあること、③効果的な調整プログラムが成功するためには、適切な規模の国外資金の時宜を得た純流入が必要とされること、④調整プログラムと、それに対する国外からの支援は、債務削減の加速の規模、ならびにこれに関連する金融取決を考慮に含めて、ケース・バイ・ケースで交

25) 世界銀行『年次報告 1989』49-51頁。

渉されなければならないこと、⑤好ましい対外環境、貿易の流れの拡大、保護主義の回避などが強調された。そして、債務および債務返済の削減手段は債務戦略の発展において重要な役割を担うべきであるが、それはケース・バイ・ケースで、かつ適切な調整プログラムとの関連において実施されるべきである、と訴えられた。さらに、正当とみなされる場合には、市場での自発的な債務削減取引という新しいアプローチに対して、世銀とIMFは支援を提供すべきである、との合意が成立した²⁶⁾。

また、途上国における開発への民間部門の寄与を強化する行動プログラムも策定された。すなわち、①民間部門のための経済環境の改善、②公共部門の再構築と公共部門の効率性の改善や民営化、③金融部門の開発、ならびに途上国の民間部門への資源の移転の拡充が、プログラムの中心であった。具体的にみれば、経済環境の改善は、民間部門開発のためのいかなる戦略においても不可欠の要素である。政策改革にもとづいた貸付の拡大にともない、世銀は民間部門ならびに経済全般の効率性を高め競争の強化を意図した政策を重視している。改善はマクロ経済および部門の政策改革を通じるだけではな

26) IMF, *Survey*, October 17, 1989, p. 296. 世界銀行『年次報告 1989』49-51頁。なお、キャピタル・フライトについては、“Capital Flight,” Bank of England, *Quarterly*, Vol. 29, No. 3, August 1989, pp. 364-367; Donald R. Lessard and John Williamson, *Capital Flight and Third World Debt* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, Institute for International Economics, 1987); John T. Guddington, *Capital Flight: Estimates, Issues, and Explanations*, Princeton Studies in International Finance, No. 58 (Princeton, N.J.: Princeton University, International Finance Section, December 1986) を参照。ところで、高金利が債務を累積させたばかりでなく、ブレトン・ウッズ体制の「自由・無差別・多角主義」を弱め、政府にレギュレーションや管理貿易を呼び起こしてきたという点において、「市場の原理」に対する脅威になってきているとの指摘については、Tim Congdon, *The Debt Threat* (New York: M.E. Sharpe, Inc., 1990), pp. 204-207 を参照されたい。

く、法律および規制の改革、商法の改革、投資・輸出関係の規則およびインセンティブの改革を通じても行われるべきであるとされた。すなわち、①市場への参入・撤退に対する障壁の除去、②歪みの縮小と雇用創出の過大なコストの削減をはかる労働法規の改正、③税制の透明度を高め、歪みを是正するようはかる税制の簡素化、④所有権の確立をより容易にする登記関係の法規ならびに手続きの変革、⑤独占禁止法令の改善、⑥事業の登記・許認可の手続きの能率化、⑦競争の拡大による公営独占企業の役割の縮小、⑧事業会計・監査制度の改善、⑨規制ならびに競争・イニシアティブの助成面における政府能力の強化、などである²⁷⁾。

しかし、総じて民営化プログラムは、期待したほどの進展をみせなかった。その理由としては、①公営企業の払下げ戦略の決定のための枠組みが不在なこと、②企業を取得して経営することのできる国内民間企業家がないこと、③資本市場が育っていないこと、④適切な競争的市場が存在しないために民間所有にともなう効率化を最大化することができないこと、⑤手続きおよび法制上の障害があること、⑥外国所有に対する政治的抵抗が強いこと、⑦改革過程を通じて経済的利益を失うグループからの強い反対があったことなどがあげられた。このため、世銀グループは、民営化の成功のために適切な枠組みと好ましい環境を開発する意思を明瞭にした諸国への支援を拡大すると訴えた。この点で、IFCは民営化の拡大促進に大きく寄与するものと期待されたのであった²⁸⁾。

また、民間部門開発の成功のための最も重要な要素は、開発途上国の金融

27) 世界銀行『年次報告 1989』56-57 頁。

28) 世界銀行『年次報告 1989』58-59。世銀は、1989年に民間部門開発行動プログラムを採用し、1991年にはそれをさらに強化した。プログラムの任務は、肯定的なビジネス環境の創出、公共部門の再構築、金融部門の開発と企業家支援の三つに区別されていた。詳しくは、世界銀行『年次報告 1992』65-68 頁を参照。

部門が近代的で効率的な市場原理にもとづいて適切な量の貯蓄を動員し、それを最も生産的な用途に向ける能力であるとみなされた。したがって、世銀は、①金融部門開発に影響する政策や制度を改善し、②銀行およびノンバンク金融機関を強化し、③資本市場の開発を促進し、④開発途上国の民間部門への資金移転を増大することに重点が置かれた。とくに、エクイティ資本の不足は、開発途上国の民間部門の開発に対する重要な制約要因であるとされた。この点において、I F Cの果たすべき役割の増大が期待されている。I F Cは、①国内資本市場を設立し、②国内資本市場と国際資本市場との間の連繫を支援し、③適切な規制枠組みの創設を補佐することを通じて、資本市場の活動を拡大する。また世銀グループは民間から民間への資金の流れを促進する「触媒」として、ならびにI F Cを通じる直接金融の提供者として活動することによって、民間部門への資金移転を増加させる努力を拡大することが期待された²⁹⁾。

このように、世銀は新債務戦略において効率的な開発を促進するうえでの、市場秩序と民間イニシアティブの利点を強調したのであった。かくして、世銀の狙いが世銀グループの民間部門開発のギャップを埋め、民間部門の開発を世銀業務のなかに統合することにあつたことは、明白であつた。このため、世銀は1983年以降、積極的に開発途上国の民営化を積極的に支援してきたのである。しかしながら、民営化は「ポピュラー・キャピタリズム」それ自身が目的ではないこともまた、否定しえない。民営化は効率性を高め、政府とビジネスの双方の発展に貢献するために、公的セクターと民間セクターとの間の新しい分業を促進する手段のひとつとみなされるべきである。しかし、途上国の民営化は、単に国営企業の所有権を民間に移せば、直ちに生産、雇

29) 世界銀行『年次報告1989』59-60。なお、I F Cとエクイティ投資の問題については、いずれ機会をあらためて論じることにはしたい。

用、所得が増えるというように、簡単なものでないこともまた確かである。途上国における中間所得層の規模の狭さは少額の株主とポピュラー・キャピタリズムにもとづくプライバタイゼーションを困難にするからである。途上国のプライバタイゼーションは、むしろ先進国による途上国企業支配の問題としての様相を呈しているときえいえよう。一方、開発途上国がプライバタイゼーションを実行しているのは、途上国の対外的信認と外資へのアクセスを維持することが「持続可能な開発」にとって死活問題であるからにほかならない³⁰⁾。

むすびに代えて

債務削減は、明らかに債務戦略の中心的要素でなければならない。しかしながら、債務削減が万能薬でないこと、したがってまた、債務問題の解決策に対する一つの追加手段にすぎないことも、確かである。少なくとも、債務削減は開発途上国の経済改革と歩調を合わせて実行されなければならないであろう。その際、途上国のプライバタイゼーションとデレギュレーションは民間投資を増大し、逃避資本を還流させる市場指向型の解決策の核心部分になると主張されている。しかしながら、デレギュレーションとプライバタイゼーションは債務問題の国際的解決の一部にほかならず、それらの措置が債

30) Sunita Kikeri, John Nellis, and Mary Shirley, *Privatization : The Lessons of Experience* (Washington, D.C. : The World Bank, 1992) ; Henry Bienen and John Waterbury, "The Political Economy of Privatization in Developing Countries," *World Development*, Vol. 17, No. 5, 1989, pp. 617-632 を参照。また, John Nellis and Sunita Kikeri, "Public Enterprise Reform : Privatization and the World Bank," *World Development*, Vol. 17, No. 5, 1989, pp. 659-672 ; Mary Shirley, "The Experience with Privatization," *Finance & Development*, September 1988, pp. 34-35 をみよ。

務削減により補完されなければならないこともまた、明らかである。また、プライベート化は債務の株式化によっても促進されうる。それは、債務の株式化がお金を消耗する政府企業を税金を支払う民間企業に転換させることができるようにすることを目的としているからである。要するに、債務の株式化は、債務を減少させ、民営化を促進させるだけでなく、労働者による資本の所有を拡大することにも使えるという点においても、アメリカの債務戦略全般と整合性があるといえるのである。このように、アメリカの新債務戦略は、ブレディ・イニシアティブにみられるように、債務削減と持続的な成長指向型プログラムを組み合わせることによって、債務危機を管理しうる問題として提示した点に、独自性が認められるのである³¹⁾。そして、この文脈のなかで、世銀の開発戦略をみると、途上国の経済成長を持続可能にすることそれ自体ではなく、むしろ債務危機に陥っている周辺国から余剰を搾取し、債務の返済を持続可能にすることに、世銀の新債務戦略究極の目的があったことが理解されるであろう³²⁾。そして、この点で注意すべきは、途上国における債務返済の持続可能性は、何よりもまず、周辺国がグローバルな資本主義世界市場システムに統合されているかどうか大きなポイントとなるということである。しかしながら、開発途上国を世界市場に統合させ続けるためには、逆に、債務の削減と持続的な経済成長により債務返済を継続させ

31) IMF *Survey*, October 17, 1989, p. 296.

32) Paul Burkett, "Poverty Crisis in the Third World," *Monthly Review*, Vol. 42, No. 7, 1990 ; Jeff A. Frieden, "Third World Indebted Industrialization," *International Organization*, Vol. 35, No. 3, Summer 1981, pp. 428-431. この点で世銀を評価すれば、IBRDは、先進資本主義諸国が第三世界の加盟諸国のナショナリストや社会主義者の手から国際資本の侵入を管理する国家統制のパワーを奪い取り、それを国際資本に委譲するための最も重要な手段にほかならない、といえよう。詳しくは、Cheryl Payer, *The World Bank : A Critical Analysis* (New York : Monthly Review Press, 1982), p. 20 を参照。

ることができるということが決定的に重要である。そして、このことは、成長の持続的可能性が、①より良い国際経済政策とより開放的な貿易、②途上国による永続的な構造調整改革、③経済改革と開発努力を支援するためのより強力な持続的な国際金融、④途上国における民間部門の活発な成長のための環境の創出などによって規定されているという事実によっても明らかである。まさにこの点において、構造調整の本質は債務問題の解決にあるのではなく、「持続可能な開発」にあることが留意されなければならないであろう³³⁾。

債務削減は債務国が再び経済成長を持続するための必要条件である。しかし、それは十分条件ではない。適切な経済改革なしには、大部分の債務国経済では多額の債務削減がなされた後でさえ、返済は困難であるだろう。債務国が構造調整を行い、債務返済を確実にするためには、債務削減の機会を利用することが不可欠とみなされることになったゆえんである。したがって、債務削減は経済改革のための圧力を取り除くと言及されてきているが、この議論は疑わしい。というのは、債務危機自身をもたらしたのは世界経済の構造的不安定さにあり、これは経済改革に対する非常に大きな障壁にほかならないからである。このようにみれば、コンディショナリティの失敗により、これを緩和しなければならないというIMFにおける最近の議論の方向が債務管理の再編戦略にすぎないことは、明白であろう。それゆえ、もしIMFと世銀のコンディショナリティが現実的な債務返済額にもとづいて実行されることになるならば、開発途上国の構造改革が永続的に行わざるをえないことは不可避であろう。IMFと世銀は、現在、少額の債務削減を監督すると

33) Paul Streeten, "Structure Adjustment : A Survey of the Issues and Option," *World Development*, Vol. 15, No. 12, December 1987, pp. 1469-1482 ; Georges Chapelier and Hamid Tabatabai, *Development and Adjustment : Stabilization, Structural Adjustment and UNDP Policy*, UNDP Policy Discussion Paper (New York : United Nations Development Programme, 1989), pp. 11-57.

いうバイラテラリズムの容易な道と債務危機を克服するために必要な多額の債務削減を実行しなければならないという非常に困難なマルチラテラリズム（多角主義）の道との間で、岐路に立っていると見えよう。

(1994年7月30日脱稿)