

経済と経営 25-4 (1995. 3)

## 〈論 文〉

世界銀行と貧困克服戦略の政治経済学  
—— 世界銀行と国際債務問題 (4・完) ——

本 間 雅 美

## は じ め に

ブレトン・ウッズ機関は、開発途上国の累積債務問題によりその活動を途上国の開発問題に移し、新たな再編を要請されてきている。これは、国際通貨基金 (IMF) と世界銀行 (World Bank 通称世銀) がその機能を変化させることによって、接近・一体化してきていることから明白といえよう。そして、これはまた、世銀の貸付能力に限界があることと、IMFが「回転基金」としての性格を維持するあまり融資を減少させてきたことに起因していると思われる。しかしながら、とりわけIMFが債務問題の中心に位置するよう要請されてきているのは、IMFが開発途上国を世界市場に統合する権限と機能を有しているからにほかならないであろう。

この点で、IMFが無差別主義 (non-discrimination) にもとづく世界市場における多角主義 (multilateralism) の枠組みを維持・拡大するために果たしてきた役割は、看過されるべきではない。また、世銀は世界市場におけるマルチラテラリズムを実際に機能させ、かつ多角主義システムを保証するための成長のエンジンにほかならなかった。とはいえ、ブレトン・ウッズ会議において、世銀が国際協力の範囲と大きさについて明確な解答を示すことなく先送りされたために、「復興 (reconstruction)」と「開発 (development)」

に対して無力であったことは、周知のとおりである<sup>1)</sup>。

また、この残された問題のひとつである開発途上国の開発問題が、まさに第三世界における累積債務危機をきっかけとして、世界貧困問題の克服という形でIMFと世銀に再編を迫ってきているのである。IMFとマルチラテラリズム、世銀と開発問題、そしてブレトン・ウッズ機関と政策変更条件(コンディショナリティの)関連いかんという問題が、いままさに問われているといえよう。少なくとも、IMFは民間資本が開発途上国において自由に行動する「市場原理」のための「調停者」、「施行者」、「監査者」として活躍してきている。事実、IMFは累積債務問題の解決においては、たんに債務が返済されるだけでは満足せず、債務の返済の確実性を求めて、国際収支が経済成長の持続および自由貿易と調和されるようなコンディショナリティを要求してきているのである。

また、世銀は債務問題によって明らかになった相互主義(reciprocity)の動きにみられる、第三世界における双務主義(bilateralism)の動きを阻止し、国際貿易・支払いの多角主義システムを維持するために、構造調整融資(SAL)を登場させた。さらに、1990年度以降、世銀はSALを見直し、世界市場における多角主義システムの破壊をくい止めるために、「貧困」、「開発の課題」、「開発と環境」、「人々の健康に対する投資」を順次中心テーマにとりあげてきている。このように、世銀は1990年代に入って、世界経済の構造調整努力を継続することができるように、第三世界の貧困を克服するための新戦略を再検討する必要に迫られることになったのであった<sup>2)</sup>。

---

1) 本間雅美、『世界銀行の成立とブレトン・ウッズ体制』同文館、1991年。

2) Paul Burkett, "Poverty Crisis in the Third World: The Contradictions of World Bank Policy," *Monthly Review*, Vol. 42, No. 7, December 1990, pp. 20-32; The World Bank, *Poverty: World Development Report 1990* (New York; Oxford University Press, 1990), pp. 1-5 [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, 1990年, 1-6頁]。また、細居俊明「世界銀行の貧困克服戦略」

そこで、本稿では、世銀の貧困克服戦略の意義と限界を、1990年代における世界経済の構造的危機のなかで探るために、まず第1に、世銀の開発戦略がなぜ見直されることになったのかという歴史的経緯を検討し、ついで、世銀の新開発戦略が戦後の開発金融システムという国際的枠組みに関する要因を与件として組み立てられている点で、依然として問題がないとするわけにはいかないということを検討することにしたい。そして、これによって、世銀の新しい貧困緩和戦略も世界市場におけるマルチラテラリズムを維持・強化し、開発途上国を多角主義システムへ統合するIMFコンディショナリティ体系の一環となっている点が、明らかになるであろう。

---

『経済と経済学』東京都立大学経済学部、第71号、1992年3月、107-118頁、絵所秀紀『開発と援助—南アジア・構造調整・貧困』同文館、1994年、第3章も参照。なお、世銀の長期プロジェクト融資とIMFの短期調整融資とのギャップを埋めるものとしてSALが必要とされた点については、本間雅美「世界銀行の新債務戦略と構造調整融資」『経済と経営』（札幌大学）第25巻第2号、1994年9月を参照されたい。

また、構造調整貸付の見直しについては、世界銀行『年次報告1987』世界銀行東京事務所、57-59頁を参照。さらに、開発途上国の歴史的特性を無視したSALの画一的な適用という問題については、絵所秀紀、前掲書、第3章。The World Bank, *World Development Report 1990*, pp. 51-52, 90-102〔世界銀行『世界開発報告1990』49-50頁、88-100頁〕をみよ。

ところで、1980年代のSALの重要な前進点が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点については、Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending, Volume 1* (London: Routledge, 1991), pp. 27-28; Richard E. Feinberg, et al., *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade* (Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1986), p. 6を参照。

## 1. 世銀の開発戦略の見直し—貧困克服戦略

世銀は、世界各国が一体となって経済開発を促進するというブレトン・ウッズ会議の理想を実現しえたのであろうか。すでに明らかなように、世銀の調整融資の発展は世界経済の動きに結びつけられてきたのであった。

では、世銀は「持続可能な成長 (sustainable growth)」を達成し、貧困を緩和するために、いかなるアプローチを重視してきたのであろうか。

近年、世銀は重点を限定した特別プログラムよりも、むしろ関連するプログラムすべてにわたる戦略を追求することを強調してきている。実際、世銀は、①経済成長の加速、貧困の緩和、および環境戦略をいかにして個々の国別プログラムにもっとも効果的に適用することができるか、また、②これらの目標と戦略をいかにして特定部門における政策および投資にもっとも効果的に統合することができるか、さらに、③個々の国の異なる状況下で、民間部門の自由な活動と公共部門の介入とのあいだの実用的な補完性をどのように達成すべきかというアプローチを重視してきているのである<sup>3)</sup>。

このように、世銀の開発戦略が見直されることになった直接のきっかけとしては、1970年代に成長の便益が多くの開発途上国の貧困層に「浸透 (trickledown)」しなかったという問題が指摘されうるであろう。事実、世銀は、ロバート・マクナマラ (Robert S. McNamara) 総裁の時代 (1968–1981 年) に、貧困救済 (debt relief) のためのプロジェクトをはじめて選択し、新しい

---

3) 世界銀行『年次報告 1992』15 頁。債務危機は市場と政府介入とのあいだ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、開発のための市場機能補完アプローチを訴えた。詳しくは、The World Bank, *The Challenge of Development : World Development Report 1991*, pp. 1–11 [世界銀行『開発の課題：世界開発報告 1991』1–11 頁] 参照。

融資政策を採用することに決定したのであった。

すなわち、成長をともなう再分配と開発に対するベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) というアプローチが1973年に採用され、世銀の新しい開発戦略になったのであった。そして、少なくともマクナマラのもとにおける世銀の新しいアプローチの最大の目的は、所得の不平等を増大することなしに開発途上国の所得水準をいかに高めるかという点にあったといえよう。

また、すでにみたように、1980年代以降の世銀の融資活動は、世界経済の構造的危機に対応した調整融資と政策対話 (policy dialogue) と特徴づけることができる。アルデン・クローセン (Alden W. Clausen) 世銀総裁は、「均衡のとれた戦略」にもとづいて、貧困救済から経済成長に重点を移した。そして、クルーセンは開発における民間セクターによって演じられる役割を強調した。彼はまた、協調融資における世銀の役割に代わって I F C の役割を拡大することに力をつくした。

さらに、クルーセンのあとをついで世銀総裁に就任したバーバー・コナブル (Barber B. Conable) は、経済開発の金融における民間セクターの重要性を強調したクルーセンの考え方を基本的に受け入れることになった。そして、1989年の世銀の『年次報告』のなかで「絶対的貧困」の解消を再度とりあげるにいたったのであった。実際、コナブルは、貧困の緩和が世銀の中心的目標であるけれども、効率的な経済成長と貧困の解消が相互依存関係にあるとの認識に立って、二つの目標を同時に追い求める戦略こそが必要不可欠である、とする考えを強く訴えたのであった。

そして、コナブルの後任のルイス・プレストン (Lewis T. Preston) 世銀総裁も、この流れの延長線上で、1990年代における世銀の中心課題を貧困の軽減におくことにしたのは、ごく当然のことであった。こうして、世銀の融資が第三世界の貧困を軽減する新しい開発戦略の一部として展開されることになったのである<sup>4)</sup>。

---

4) Robert L. Ayres, *Banking on the Poor : The World Bank and World Poverty*

そこで、以下、経済成長と貧困の克服とを同時に追求するという開発戦略を、いま少し詳しくみることによって、その意義と問題点を明らかにすることにしてしよう。

なによりもまず、1970年代の開発援助政策は、経済成長が安定なしに追求された点に特徴がみとめられる。その結果、経済成長は開発途上国の不平等、不安定を逆にいっそう拡大するというジレンマをもたらすことになった。そこで、開発援助の見直しが迫られ、成長と安定を同時に追い求める戦略が採用されることになったといえる。要するに、成長は安定なしに追求されてはならない、また貧困の緩和には「持続可能な成長」が不可欠である、と結論づけられたのであった。マクナマラのもとで、世銀が公正さをともなう成長、具体的にいえば、成長をともなう再分配とBHNの充足という開発戦略を採用したのは、まさにこのためであったといえよう。

しかしながら、長期的な経済成長だけでは、貧困の解消には不十分であることもまた、明白であった。なぜなら、すでに指摘したように、開発が貧困層にまで「トリックル・ダウン」しえないからにほかならなかった。そして、少なくとも、多くの場合、貧困層は成長の果実を得るのに必要な物的・人的資産をもっていないことが、その主たる原因とみなされた。こうして、経済成長は貧困解消努力によって補完されなければならない、と結論づけられることになったのである。換言すれば、効率的な経済成長と貧困の解消という二つの目標が補完しあう領域は、深刻なトレードオフの介在する余地が大き

---

(Cambridge : The MIT Press, 1983), pp. 1-16, 76-91 ; Marc Williams, *International Economic Organizations and the Third World* (London : Harvester Wheatsheaf, 1994), pp. 101-104 ; Tony Killick, "Issues arising from the spread of obligatory adjustment," in Graham Bird, ed., *Third World Debt : The Search for a Solution* (Worcester : Billing & Sons Ltd, 1989), pp. 84-106. また、絵所秀紀, 前掲書, 序章, Margaret P. Karns and Karen A. Mingst, eds., *The United States and Multilateral Institutions* (London : Routledge, 1990) も参照されたい。

い。そのため、同時に二つの目標を追求すること以外には、長期的に持続可能で安定的かつ人道的な開発が達成不可能であるとみなされることになったのである。

こうして、1980年代前半に、成長指向型の調整政策の必要性が理解されることになったのである。すなわち、調整政策とは、なによりもまず「持続可能な成長」のための構造変化を指向しなければならない。換言すれば、問題は、調整かまたは成長ではなく、成長のための構造調整でなければならないとされるようになったのである。世銀が1989年に公正な成長をともなう調整戦略というテーマのもとに、貧困を軽減する努力を主要目標におき、構造調整を通じて成長を回復する必要を強調することになったのは、まさにこのためであったといえよう<sup>5)</sup>。

世銀が1990年に貧困に関する総合的研究として、『世界開発報告1990』を発表したのは、まさにこのような状況下においてであった。このなかで、世銀は開発途上国の貧困緩和のための努力として、二つの方向からこの問題にとりくむ戦略を採用する、と明言したのであった。すなわち、第1は、労働需要を創出する幅広い経済成長が要求されるという問題である。第2は、生活条件を改善し、貧困層が経済成長から生じる所得機会に対応する能力を高めるために、社会部門のサービスの供与が要求されるという問題である。そして、この二つの要素は、相互に補強し合うこと、またどちらか一方が欠けても十分ではないと定義された。そのうえ、この戦略には、さらに追加的な要素として、対象を絞り込んだ所得移転と社会的セーフティネット(安全装置)のシステムを確立することが含まれた。以上、世銀の貧困克服のための戦略

---

5) Robert L. Ayres, *op. cit.*, pp. 1-16 ; Richard E. Feinberg, et al., *op. cit.*, p. 6 ; Lionel Demery and Tony Addison, *The Alleviation of Poverty under Structural Adjustment* (Washington, D.C. : The World Bank, 1987), pp. 1-5 ; Bettina S. Hurni, *The Lending Policy of the World Bank in the 1970s : Analysis and Evaluation* (Boulder : Westview Press, 1980), pp. 29-98.

は、二つの基礎戦略とそれを補完する所得移転と社会的セーフティネットの政策によって構成されなければならない、と定式化されたのである。周知のように、1990 年の『世界開発報告』は、この戦略を「ツーパート戦略 (two-part strategy)」と呼んでいる<sup>6)</sup>。

また、この視点は、国連開発計画 (UNDP) における 1990 年度版の『人間開発報告』においても、採用されることになった。いまここで、その要点を示せば、つぎのとおりである。すなわち、①所得分配は第三世界の大部分においてはかなり不平等である。②経済成長はめったに大衆にまで「トリックル・ダウン」することはない。③自由市場メカニズムは配分の効率にとって決定的であるかもしれないが、分配の公平を確保するものではない。④これがなぜ追加的な政策行動が非常に貧困な者に所得およびその他の経済機会を移転することがしばしば必要であるかという理由である。⑤また、世銀の業務は、プログラムおよびプロジェクトの想定受益者層が策定・実施の段階で参加すれば、その成功率が高まることになるので、ますます受益者のニーズと選考に即して行われるようになっていく。以上である<sup>7)</sup>。

では、世銀は、この「ツーパート戦略」をどのように具体化しようとしたのであろうか。以下、詳しく検討することにしよう。

世銀の貧困緩和活動には、鍵となる二つの要素があった。第 1 の要素は、

---

6) 世界銀行『年次報告 1989』87-88 頁。白鳥正喜『世界銀行グループ』国際開発ジャーナル社、1993 年、24-27 頁。なお、「人間の顔をともなう」調整アプローチが 1980 年代に登場してきた経緯については、Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, and Frances Stewart, eds., *Adjustment with a Human Face, Volume 1* (Oxford : Oxford University Press, 1987) を参照されたい。

7) 絵所秀紀、前掲書、第 3 章、細居俊明、前掲論文、111 頁。The World Bank, *World Development Report 1990*, pp. iii, 1-3 [世界銀行『世界開発報告 1990』iii, 1-3 頁] ; United Nations Development Programme, *Human Development Report 1990* (New York : Oxford University Press), 1990, p. 3.



国別の貧困アセスメントの策定であった。第2は、世銀のプログラムが各国の独自の貧困緩和努力を支援し、補完するような国別戦略の策定であった。そのさい、世銀は、なによりもまず、第1に、人的資源への投資を1990年代の世銀の開発援助戦略の核心とみなした。そして、世銀の貧困緩和の分野における今後の課題は、開発途上国と世銀の双方による貧困緩和努力の幅を広げ、奥行きを深くすることである。すなわち、貧困緩和の進展の乏しい諸国では、「持続可能な成長」と人的資源開発を促す環境の回復をはかる政策が採用されるべきである。また、貧困の緩和にかなり成功した諸国においては、効率的かつ公平なパターンの成長を促進する政策を持続すると同時に、貧困層を救済する具体的な介入を実施することが必要である、と訴えられたのである<sup>8)</sup>。

第2に、世銀は1989年に民間部門開発行動プログラムを採用し、これをさらに強化してきていた。この行動プログラムの任務は、肯定的なビジネス環境を創出し、競争の促進による効率の向上と技術革新に対する刺激の提供、政府統制の撤廃をめざしている点に、特徴が認められるのであった。また、公共部門の再構築により国家機能の効率を高め、かつ民間イニシアティブの活躍の場を創出することもうたわれていた。少なくとも、公共部門の再構築には、二つの要素が関係していることは、明白であった。すなわち、社会的・物的インフラストラクチュアの供与という国家の重要な機能において効率を向上させることと、官民両部門のあいだの境界線のシフトを通じて民間イニシアティブの活躍の場を創出することが強調されたのであった。このように、民営化 (privatization) は公的・民間部門の境界のシフトを通じて政府と企業の双方の費用あたり効果を高め、資源利用を改善する過程であるとみなされたのであった。

---

8) 世界銀行『年次報告1993』42頁。『年次報告1992』47頁、『年次報告1991』48-49頁。

さらに、世銀はプライバタイゼーションにともなう社会的コストや、民営化後の経済環境にも対処しなければならない。また、競争を刺激し、効率性を高めると同時に、公正さも高め、所有権と経済力の無用な集中を排除することが必要となるとして、民営化を実施する政府に、つぎの点を勧告したのである。

すなわち、①国の政策枠組みが市場機能補完的であればあるほど、国有企業を民営化する困難は少ない。②競争的な市場、あるいは容易に競争しえる市場において機能している国有企業は民営化の対象となる。③プライバタイゼーションの目標は効率性を高めることであって、歳入を最大化することではないし、また経営効率を犠牲にして、所有権を拡散することでもない。④外国投資家の排除、特定の民族集団の優遇などによって市場を制限しない。⑤価格は市場の決定にまかせ、現金払いで売却するなどである。このように、世銀はプライバタイゼーションを政府と企業の効率性を高めることを支援する手段のひとつとみていたのである<sup>9)</sup>。

第3に、世銀は効率的でダイナミックな金融部門は市場指向型の成長経済にとって、また企業家支援にとってもきわめて重要であるという点において、民間部門からの資源動員と同部門への資源配分の効率性と有効性を高めるためには、金融部門の再構築が必要である、と訴えたのである<sup>10)</sup>。

このように、より広い意味からすれば、世銀の「ツーパーパート戦略」は、1970年代に貧困の軽減に向けられていたマクナマラの問題関心と、1980年代前半の特徴となった市場指向型の経済成長に対する関心を統合する方向をとっていることが確認できるであろう。なによりもまず、世銀の新開発戦略は、第1に、市場メカニズムを重視し、政府介入を極力排除する方向をうちだしていたこと、第2に、社会サービスの提供や所得移転などの分野においては、

---

9) 世界銀行『年次報告 1992』65, 71 頁。

10) 世界銀行『年次報告 1993』11-16, 42-47 頁。

政府の役割が決定的に重要であると指摘されていたこと、第3に、政策の評価や選択における政治的実行可能性などが重視されていたことなどの点で、特徴的であったといえよう。

しかしながら、世銀の新開発戦略が依然として経済成長を貧困緩和の中心要素としていたこと、また民営化を市場経済の導入の鍵としていた点で、限界があることもまた明白であった。また、世銀は、民間部門開発プログラムを支援する戦略として、たしかに民間部門開発が人的資源の開発、貧困軽減、環境保護と同一歩調をとらなければならないことや、多くの加盟諸国のあいだには民間部門開発の可能性が存在するにもかかわらず、民間部門開発の発展段階ばかりでなく経済的、政治的、社会的目的においても相違があることを指摘していたのであるが、世銀の構造調整が第三世界のすべての国に公正に供与されるのではなく、市場経済の導入にとりくむ特定の開発途上国の経済改革を支援することをめざしている点でも、問題が指摘できるであろう<sup>11)</sup>。

以上、世銀の貧困緩和戦略が民営化、安定化(stabilization)、自由化(liberalization)、デレギュレーション(deregulation)などの構造改革による開発途上国の世界市場への統合を国際的与件として扱っている点で、限界があることは明白であるといえよう。そこで、つぎに、世銀の新開発戦略の問題点を詳しく検討することにしよう。

## 2. 世界銀行の新開発戦略と貧困問題

1990年代に入って、市場経済はグローバルな展開をみせているが、世界資本主義経済システムは深刻な構造的危機に直面している。1990年度の『世界

---

11) 驚見一夫『世界銀行』有斐閣、1994年、第2章。細居俊明、前掲論文、116-118頁。

World Bank, *Developing The Private Sector : The World Bank's Experience and Approach* (Washington, D.C. : The World Bank, 1991) , pp. v.

開発報告』において、世銀はこの危機に対する自己対策として、世界貧困の緩和をめざす戦略を強調している。世銀はまた、貧困層は基本的な社会サービスのセーフティネットばかりでなく、社会・政治的組織、インフラストラクチュア、テクノロジーの双方にアクセスすることを確保されるべきであると提案している。

そこで、まず、世銀の新開発戦略の概観をみることから始めよう。『世界開発報告 1990』によれば、貧困は資本主義的経済成長の「トリックル・ダウン」効果により自動的に改善されない。それゆえ、貧困層の基本的ニーズを充足することと、「調整」と「改革」とは完全に合致するという。

さきにみたように、世銀が貧困克服のための「ツーパー部分戦略」を採用したのは、このためにほかならなかった。すなわち、第1の要素は、貧困層の労働の生産的利用を確実にする成長パターンを追求することが必要とされた。また、そのために第2の要素として、基本的社会サービス、テクノロジーおよびインフラストラクチュアを貧困層に対して広範に提供することが必要である、と訴えられた。したがって、もし労働者たちが貧しければ、彼らが生産的でないか、または生産と財の販売によりもたらされた所得分配が市場の力を機能させることに政府が失敗したことによって、あまりにも少ないからにほかならない、と結論づけられることになった<sup>12)</sup>。

ところが、世銀の「ツーパー部分戦略」には、重大な問題があることもまた明白であった。すなわち、このアプローチには、なんのための、および誰のための開発かという「南北問題」の核心部分が看過されていたからにほかならない。この意味において、『世界開発報告 1990』が経済成長を貧困層に「浸透」させようとした、いわゆる「トリックル・ダウン戦略」の問題点は、明白であろう。

---

12) The World Bank, *World Development Report 1990*, pp. 1–5 [世界銀行『世界開発報告 1990』 1–6 頁] ; Ibrahim F.I. Shihata, “The World Bank in the 1990s,” in Dilip K. Das, ed., *International Finance* (London : Routledge, 1993), pp. 72–85.

すなわち、第1は、世銀が経済成長の増大にともなう生活水準の向上による第三世界の貧困克服は世銀の基本的ニーズ対策と合致すると定義している問題である。第2は、世銀の「ツーパーパート戦略」においては、「調整」と「改革」の自由市場政策とが長期的には一人あたりの所得の向上に導くだろうと仮定されていることである。第3は、たとえ『世界開発報告 1990』の貧困の定義が認められるとしても、貧困層の基本的ニーズを金融することが「調整」と「改革」の自由市場政策と両立するという信念は、まったく非現実的な考えにほかならないということである。

みられるように、世銀が貧困層の基本的なニーズを充足させることは、明らかに非貧困層の利害と対立するにもかかわらず、この点についての言及を避けていることは、確かである。世銀はまた、資本主義的な経済開発の基本構造がその性質上、周辺労働者階級の基本的ニーズを最小限に抑制することにあつたことを見逃していることも明白である。この点において、基本的ニーズ・プログラムは構造調整と改革政策とは基本的に対立するものなのである。したがって、構造調整と改革政策の目的そのものは、「周辺国」のグローバルな世界資本主義システムへの持続的な統合を保証することにあつた、といえよう。そして、これは、世銀が開発途上国における構造調整に最優先権を与えてきていることから明らかであろう。

『世界開発報告 1990』のいうように、自由市場政策が世界経済の繁栄の鍵であるならば、第三世界が依然として低開発であるのはなぜなのか、また開発途上国の自立的発展が困難なのはなぜなのかが、あらためて問われなければならないであろう。というのは、すでに開発途上国の累積債務問題の検討により明らかにしたように、「市場原理」の目的が経済成長を持続可能にさせることではなく、むしろ対外債務危機を通じて「周辺国」から富を持続的にとり立て、「周辺国」をグローバルな資本主義世界システムに統合させつづけることにあつたことは、疑う余地のない事実であつたからにほかならない。つまり、世界資本主義経済自身のグローバルな展開が第三世界の低開発、貧

困をもたらししてきたという事実こそが、「南北問題」の核心なのである。この点において、世銀の新開発戦略の目標が第三世界の貧困を緩和することではなく、むしろ開発途上国における資本主義的低開発の基本構造を維持することにあったことは、明白といえよう<sup>13)</sup>。

これはまた、世銀の依拠してきている自由貿易論とそれにとまなう比較優位理論が確立した生産者と製造業者に有利であったこと、さらに世銀が西側の競争者を育成することになるという点で、第三世界が新しい重要な工業生産能力をもつことに反対してきたことから、明らかである<sup>14)</sup>。

このように、世銀融資の基盤となっている世界経済の拡大均衡モデルを前提したままで、セーフティネットを設けるなどの貧困緩和措置を講じるだけでは、世界開発問題の根源的な解決策とはなりえないことは、いうまでもない。民間企業を育成すれば、貧困層の雇用機会が増大し、貧困緩和に役立つといういわゆる「生産手段の民営化」戦略の仮定そのものが、非現実的なものである<sup>15)</sup>。

また、1991 年度版の『世界開発報告』も、この世銀の開発戦略の流れのなかでとらえることができる。『世界開発報告 1991』は、開発の中心的課題を政府の介入と市場の自由放任とのあいだの相互作用とし、政府と市場の協調を可能とする開発のための「市場に有効な (market friendly)」アプローチを

---

13) P. Burkett, *op. cit.*, pp. 20–31. したがって、構造調整によって実施される開発途上国の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づけられ、各国が有している長期的目標を達成するための世界市場の拡大均衡達成の一環としての役割を果たすように位置づけられる必要があると思われる。さらに、貿易の自由化、プライバタイゼーションが世界市場の多角主義システムに適合させられるだけでなく、既存の世界市場の多角主義システムをも途上国と両立できるように再編されなければならないこともまた疑いないであろう。

14) Teresa Hayter and Catharine Watson, *Aid : Rhetoric and Reality* (London : Pluto Press Limited, 1985), pp. 126–127.

15) 鷲見一夫、前掲書、240–243 頁。

強調している。けれども、競争的市場が効率的に機能するためには、法と規則の枠組みを必要とし、これらは政府だけが提供することができる。また、政府介入はそれらが市場と有効である場合に、「持続可能な成長」を支援することになる、と述べている。そして、政府介入の原則として、①政府介入が持続的開発に促進的な場合でなければ、市場にまかせるという消極性、②政府介入はつねに国際市場と国内市場の規律にしたがうという相互抑制の適用、③政府介入は開放的、単純で、透明性があり、政府の役人の裁量ではなく規則にしたがうべきであるなどという点が強調された。

しかしながら、第1に、恣意的な介入を避けることがはたして自由化にとって望ましいかどうかは、不明であろう。また、第2に、『世界開発報告 1991』によれば、政府の挑戦は、ときには強固な政治上の反対に抗して改革を実施することであり、構造改革は強い政治力をもつ利益団体に不利な影響を及ぼすことがあるとしているが、この団体がどのようなもので、かつ誰がこの団体を選ぶのかも不明である。さらに、第3に、このアプローチは貧困克服、開発の推進のためには、すべての国がこんにちの世界経済システムへの統合を無条件に拡大することを要件としているという点においても、問題がないとするわけにはいかないといえよう<sup>16)</sup>。

みられるように、世銀はますます世界経済システムにおいて大きな役割を果たすようになってきているけれども、その革新的な役割は資本主義が長期的に生存することができるようにする成長指向戦略にあった。したがって、世銀は結局、世界経済システムを資本主義の枠内において近代化することを

---

16) The World Bank, *World Development Report 1991*, pp. 1–11, 145 [世界銀行『世界開発報告 1991』1–11, 144 頁] ; IMF, *IMF Survey*, July 29, 1991, pp. 230–233 ; Jose Maria Fanelli, Roberto Frenkel and Lance Taylor, “The World Development Report 1991 : A Critical Assessment,” in United Nations Conference on Trade and Development, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s, Vol. 1* (New York : United Nations, 1992), pp. 1–29.

目標としているといえる。ペイヤー (Cheryl Payer) の言葉を借りていえば、世銀は依然として、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、それを国際資本家に委譲するためのもっとも重要な手段にほかならない、ということができよう<sup>17)</sup>。

### むすびに代えて

市場経済は需要、貿易、資本輸出、援助などのさまざまな経路を通じて開発途上国の経済に重要な影響を及ぼしてきている。一方、開発の本質は「構造調整」にある。開発途上国における構造調整とは、自家消費のための生産から市場のための生産、国内取引から外国貿易というように、自由化、民営化、デレギュレーションなどの構造改革にほかならない。つまり、開発途上国の構造調整は世界市場における自由・無差別な多角主義の原理に対する適用過程に関連している、といえよう<sup>18)</sup>。

世銀のアプローチからすれば、構造調整とは、開発途上国の国際収支ポジションを改善し、国民経済の成長を促進することを目的とする内外のショックに対する一連の政策反応である、と定義される。したがって、「構造」という言葉は、一方では大きな外部の環境変化に応じて重要な政策変化を行う必要性を、他方では生産と分配構造を変化させる必要性を示しているのである。これに対して、「安定」とは、資金の利用可能性という供給面と、資金の吸収という有効需要面とのあいだの均衡の回復を示しているのである。

要するに、IMFの安定化政策は需要の縮小と管理に関係しているが、他

---

17) Robert L. Ayres, *op. cit.*, pp. 1-16 ; Cheryl Payer, *The World Bank : A Critical Analysis* (New York : Monthly Review Press, 1982), p. 20.

18) Paul Streeten, "Structural Adjustment : A survey of the issues and options", *World Development*, Vol. 15, No. 12, December 1987, pp. 1469-1482.



方世銀の構造調整は生産構造と有効需要の再組織に関係しているといえよう。いうまでもなく、安定と構造調整との区別は概念的には明白であるが、総じてIMFと世銀とのあいだの共同作用の増大によって実際はますます曖昧になってきているというのが、こんにちの現状にほかならない<sup>19)</sup>。

ところで、IMFと世銀の関係をみるうえで注意すべきは、世銀の調整プログラムのもとで、開発途上国はマクロ経済の不均衡を縮小し、価格と市場メカニズムに依存し、貿易を自由化し、農業のイニシアティブを増大し、国家の役割を最小にし、民間セクターを促進することが奨励されることに加えて、対外均衡の達成、すなわち対外金融にアクセスする可能性と一致するレベルに経常収支赤字を減らすことに最優先権が与えられた点である。そして、IMFの安定化プログラムが不可避免的に世銀の構造調整プログラムに先行することになった点も、まさにこの点から説明されよう。

この点で、IMFにとっては、開発途上国における国際収支の存立可能性がすべての安定化プログラムの最大の目的であったのである。そして、国際収支の存立可能な返済ポジションとは、IMFにとっては、当該国の経済開発についての見通しと両立するかぎりでの資本のネットの流入によりファイナンスされうる経常収支赤字を意味することになったのである<sup>20)</sup>。

---

19) 世銀とIMFとの協調はより制度化されてきている。IMFと世銀の機能がオーバーラップしてくる点については、Graham Bird, "World Debt, Financing, Structural Adjustment and the Official Sector", in Hans W. Singer and Soumitra Sharma, eds., *Economic Development and World Debt* (London: Macmillan, 1989), pp. 255-258.

20) George Chapelier and Hamid Tabatabai, *Development and Adjustment: Stabilization, Structural Adjustment and UNDP Policy* (New York: United Nations Development Programme, 1989), pp. 18-25; Dani Rodrik, "How Should Structural Adjustment Programs be Designed?" *World Development*, Vol. 18, No. 7, July 1990, pp. 933-947. とくに注意すべきは、原理的には安定は構造改革に先行すると考えられるけれども、実際的には安定は進行中の過程であるという点である。

IMFの債務問題に対するアプローチも基本的にこの方向と同一であった。IMFの債務戦略の究極的目的は、債務国のための国際資本市場への自発的なアクセスが実行可能となり、かつ回復するような国際収支をもつ経済成長を確実にし、かつ復活させるために、途上国の適切な成長指向型の構造調整および改革プログラムを実施するよう迫ることに、その存在理由が認められた。これは、1982年の債務危機の表面化による危機回避のためのリスケジュールと新規融資の最大の条件が赤字財政の立直しと輸入の削減を求める緊縮政策の実行であり、債務国はとりわけ輸入の削減によって急速に貿易・経常収支の改善をはかったことから明らかである。

それゆえ、債権国にとっては、IMFコンディショナリティとは債務国による債務返済の確実性を確保しつづけるための最良の保証にほかならなかったのである。つまり、IMFコンディショナリティの存在理由は、赤字国をたんに世界市場に参加させつづけるだけではなく、たとえ国民の最大の利益に反していても、調整プログラムを通じて世界市場に統合させつづけるように強制することにあった、といえよう。

しかしながら、IMFのコンディショナリティはまた、途上国のNICs化の条件を窒息させ、累積債務解決の真の道そのものを閉ざすものにほかならなかった。問題は、IMFのコンディショナリティによって誰が利益を得て、誰が損を被るかである。この点からみれば、IMFの政策は、民間銀行が全体として債務返済を確保しつづけて行くことと、国際金融システムを支配している国々が世界経済の構造変化から利益を得ることを目的としていることは、周知のとおりであろう<sup>21)</sup>。

では、最後に、世銀はなぜIMFの通貨安定政策が経済成長の必要条件で

---

21) IMF, *IMF Survey*, June 12, 1989, p. 188 ; August, 1989, p. 13. なお、IMFの新しい役割については、Catherine Gwin, Richard E. Feinberg, and contributors, eds., *Pulling Together : The IMF in a Multipolar World* (New Brunswick : Transaction Books, 1989) を参照。

あるという主張を受け入れたのかをみることによって、むすびに代えることにしたい。

IMFの目的は、一言でいうと、国際通貨協力を促進し、国際貿易の拡張と均衡成長を容易にすることにあつた。したがって、IMFは加盟国の高水準の雇用および実質所得の促進と維持と、加盟国すべての生産的資源の開発に貢献することを目標とし、①為替安定を促進し、加盟国間の秩序ある為替取決めを維持して、競争的為替切下げを避ける(為替の安定)、②加盟国間の經常取引に関する多角的支払制度の樹立および世界貿易の成長を阻害する外国為替制限の排除に資する(為替の自由化)、③適当な方法で基金の資金を加盟国に利用させて、国内および国際的繁栄を破壊するような措置に訴えることなしに国際収支の失調を直す機会を与え、加盟国の国際収支の不均衡の持続期間を短縮し、その程度を軽減する(資金供給)の三点を定めた国際金融機関であつた。これは、世界貿易の拡大は最終的には外国貿易の自由化に依存しているが、外国貿易の自由化の進展のための必要条件は国際貿易・決済の多角主義化(multilateralization)にほかならないという認識であつた。

この問題の詳細な検討はのちにゆずるとして、ここでは少なくとも、ブレトン・ウッズの論争において、ケインズがIMFの資金は条件なしに利用できるようにされなければならないと主張したけれども、アメリカ政府はこのイギリスの考えに同意せず、結局はコンディショナリティの原則がIMFの核心的原理になった点について、簡単にふれておきたい。

いずれにせよ、コンディショナリティの原理は、IMF協定に具体化され、その後のブレトン・ウッズ体制のための法的基盤を築くことになったのである。IMFが協定条項で、為替の安定を促進し、外国為替の制限の除去に支援し、国際収支の不均衡を是正するために、基金の資金は十分なセーフガードのもとで利用可能にされなければならないと規定されたのは、このためにほかならない。こうして、IMF協定条項第V項では、基金の資金に対するアクセスが条件づけられることになったのである。

しかしながら、IMFコンディショナリティの機能は、第三世界の累積債務問題にみられるように、實際上IMF協定条項に示されたものをさえ越えていることは明白であろう。アメリカの見解によれば、IMFはたんに一時的な国際収支問題に対処するのを助けるために、基金の資金に対して自動的にアクセスを提供することは避けるべきであるとみなしうものであった。こうして、IMFは支配的な「中心国」としてのアメリカの国益を反映して、その重要な目的のひとつを国際貿易・決済の多角主義化の促進、換言すれば、自由貿易、為替システムの自由化、植民地市場を含むヨーロッパと第三世界の市場に対する自由なアクセスの達成とみなし始めるようになったのである。IMFの目的として、国際収支の均衡ばかりでなく、基金の加盟国すべての雇用、成長の促進、国際貿易の拡張もまた含まれることになったのは、まさにこのためにほかならない。といえよう。

そして、この文脈において、IMFのコンディショナリティはたんに基金から援助を受ける個々の加盟国の福祉にのみ向けられるべきではないと理解されることになった。こうして、IMFとの協定が世銀融資の一条件であるとされることになったために、IMFは政策協調として各国の財政の領域における国際協力の枠組みの組織化を強めてきているのが実状である<sup>22)</sup>。

しかし、IMFのいうコンディショナリティとは、国際収支バランスの達成、「市場原理」の導入、貿易・金融制度における規制の撤廃などの側面に関しての政策・制度の変更を意味しているにすぎないのであって、これによって開発途上国における貧富の格差の是正とか、開発独裁体制の変更とかを求めるものではなかったこともまた、周知のとおりである。世銀とIMFの勧

---

22) Teresa Hayter, *Aid as Imperialism* (Harmondsworth : Penguin, 1971), pp. 38–39 ; W.M. Scammell, *International Monetary Policy*, 2nd ed. (London : Macmillan, 1961), p. 163 ; Raymond F. Mikesell, “Appraising IMF Conditionality : Too Loose, Too Tight, Or Just Right ? ” in John Williamson, *IMF Conditionality* (Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1983), p. 48.

める処方箋の実施が開発途上国の経済を快方に向かわせるどころか、かえってこれらの国々の経済・社会構造を歪めてしまう結果となったのは、このためにほかならない。事実、外国貿易の自由化と民営化は、大抵の場合に、開発途上国において育ちつつある幼稚産業を破産に追い込むという結果をもたらした。また、開発途上国における多国籍企業による資本集約的な生産システムの導入は大量の失業者を生みだすことにもなっている<sup>23)</sup>。

そこで、貸し手と借り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最近のコンディショナリティの目的となってきた。したがって、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ているのが現状である。すなわち、世銀に批判的な者はコンディショナリティはつねに実行され、つね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、と描写することが通例である<sup>24)</sup>。

しかしながら、すでに考察したように、コンディショナリティの本質は開発途上国を世界市場にしっかりと統合し、マルチラテラリズムを維持・拡大するための措置にほかならないということができよう。この流れのなかで、世銀がこれから期待される市場補完型の役割はなんだろうか。

世銀は1980年代における世界市場の相互依存の深化という現実にもとづいた新しい開発戦略、すなわち経済成長の促進と貧困の撲滅との相互関連を認識し、合理的な世界資源の「政府統制」と「市場原理」を混合するという方向をますます追い求めることになることが予測できるであろう。地球的規

---

23) 驚見一夫, 前掲書, 206-310頁。毛利良一『国際債務危機の経済学』東洋経済新報社, 1988年, 第5章。Joseph Gold, *Conditionality*, Pamphlet Series No. 31 (Washington, D.C. International Monetary Fund), 1979, pp. 1-51.

24) Teresa Hayter, *op. cit.*, pp. 154-158; Ernest Stern, "World Bank Financing of structural adjustment," in John Williamson, ed., *op. cit.*, pp. 106-107.

模の相互依存関係の緊密化は各国経済政策の協調的かつ調整的解決を不可欠とするだろう。さらに、経済成長の新しい展開なくしては貧困克服の解決がありえないこともまた事実であろう。しかし、経済成長は貧困緩和の必要条件であるとはいえ、十分条件でないこともまた、明らかである。人口増加、雇用創出、食糧生産、絶対的貧困の緩和、エネルギー問題、開発途上国と先進国における構造調整プログラムなど開発途上国に不利な現在の世界経済システムを再編成するという構造調整が要請されているといえよう。

したがって、世界開発・貧困緩和のための国際協調の新しい課題としては、なによりもまず、つぎの点が強調されるべきであろう。すなわち、①市場経済のグローバルな採用は計画経済といかに調和的に行われるべきか、②そのために必要とされる国家の新しい役割はなにか、③構造改革の速度をいかに調整すべきか、④国際社会からいかなる支援がどの程度行われるべきか、⑤先進諸国は構造調整をいかに行うべきかなどとという問題である。かかる問題に対して、はたしてどのような答えが見いだされることになるのであろうか。ブレトン・ウッズ協定成立 50 周年を迎えた折り、いまこそブレトン・ウッズ会議で、ヘンリー・モーゲンソー (Henry Morgenthau, Jr) 財務長官がつぎのように述べた言葉が思い出されるべきであろう。

「われわれは、交差点にいる。われわれはどちらかの方向に進まなければならない。ブレトン・ウッズ会議は信号機を打ち建ててきた。信号機はすべての人々が手を取りあって進んで行くのに十分なだけの広さをもった道を指し示している。彼らがともに出発するならば、彼らを押し止めるものは地上になにもない。」<sup>25)</sup>

---

25) U.S. Department of State, *Proceedings and Documents of the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 1-22, 1944*, 2 Vols (Washington, 1948), p. 1228.