

世界銀行と構造調整融資の起源

本 間 雅 美

我々はこの偉大な機関の創設者たちがしたように、ビジョンをもって始めなくてはなりません。明瞭な、強く大胆なビジョンを持って。ジョージ・バーナード・ショウ (George Bernard Shaw) が見事に表現したように、諸君は現在あるものを見て、なぜこうなのかと尋ねる。しかし、私はいまだかつて存在しなかったものを夢見、そして尋ねる。なぜそうならないのか、と。

ロバート・マクナマラ

1980年9月30日

The McNamara Years At The World Bank, Personal Note, Prepared After The Text Was Printed In September 1980. "To the Board of Governors," September 30, 1980, p.658.

はじめに

世界銀行（以下、世銀と略記）の「構造調整」(structural adjustment) は、最初、経済政策改革を遂行する用意のある途上国に国際収支支援を提供するために計画された。他方、受領国は、調整融資を得るために、自国経済における不均衡を是正し、資源の効率的な使用を達成するための一連の政策変化と制度改革から構成される改革プログラムを提案することが要請された。

このように、構造調整融資 (SAL) は2つの目的が混合された現実的な政策改革措置に他ならなかった。しかし、調整融資に関する世銀の政策指針は、1992年12月に業務指令の採用を通じて制定されることになった。その役割は、調整融資のための前提条件を確認し、コンディショナリティについての様々な規定を含めることにあった。また、時間の経過とともに、受領国の要件変更に反応して、世銀は次第に政策選択の多様なメニューとして構造調整を発展させてきた。伝統的な構造調整融資が、受領国の多様な要件に対処するために、セクター調整融資 (SECAL)、サブ調整融資 (SNAL)、プログラム調整業務 (PSAL)、そして貧困削減支援融資 (PRSC) により補足される必要が高まったからである。

そして、2004年8月に、世銀は従来の構造調整融資における後者の目的をより純化する形で、「政策支援型融資」(policy-based lending) のための新しい枠組みを導入するに至った。その意義は、調整融資の既存の形式である「開発政策融資」と呼ばれる単一の「政策手段」に置き換えることによって、持続的成長を促進し、福祉を向上し、そして貧困層の所得を高める政策改革と制度改善の

ための行動プログラムを通じて、途上国が「持続可能な貧困軽減」の達成を手助けすることを目的としている点に見出すことができる¹⁾。

しかし、構造調整融資の開発政策融資への進化は、果たして従来の構造調整の失敗論と成功論をめぐる混沌たる議論から抜け出していると言えるのだろうか。構造調整の健全な概念的枠組みに関する正しい理解から判断すれば、構造調整の失敗論と成功論はともに神話でしかない。失敗論は構造調整の「急速な応急措置」(a quick fix)としての位置づけを強調する余り、構造調整が現在もなお有効であるという現実を見逃している。また、構造調整が1970年代に世界経済の再編計画における議論の進展のなかで構想された本来の目的を再確認して、開発政策の役割を「構造変化」(structural change)の方向で蘇らせる選択が未だ可能であるという事実も無視している。もともとは、構造調整とは、南北横断的で幅広い構想力を基礎にした総合的観点から世界経済の「構造変化」を求める再編計画だった。従って、構造調整の本来の目的を再確認して、政策論議の未来に対して責任を果たすことによるのみ、我々は賢者になることができる。「北」の諸国への構造調整の責任を忠実に求めながらも、「南」の諸国への寛容さも忘れない「構造変化」は、互惠主義(reciprocity)の原則の上立った国際開発協力関係を確立し強化することを強く訴える点で、未来に対して責任を負う信頼の主張であったといえる。

しかし、この目標を直ちに実現する条件整備は現在のところ未だ不十分であるだろう。また、即効的な構造調整の意義を強調することは開発幻想に囚われ、挫折と不満、失望と怒りに導くだけである。従って、我々は構造調整が熱意の不足あるいは構想力の狭さによって制約された1970年代末に、「短命なプログラム」として生まれ、誕生直後に「政策支援型融資」に転換することで、絶対的貧困の撲滅という高い目標に背くものとしてその生涯を終えた。しかし、今日、構造調整に対して、当時は空想的と思えた目標と使命を再び盛り込むことができる新しい時代を迎えていることは確かである。そのために、我々は構造調整が進化するために乗り越える必要のある困難や障害を除去するように努め、開発の主役を「構造変革」(structural transformation)に譲ることを強く希望する²⁾。

このような意味で、「構造調整」という言葉は、しばしば問題を明らかにするよりも混乱させる仕方で使用されてきたと思われる。この点で、構造調整は、異なる人々により異なった仕方でも定義されてきただけでなく、より一般的に言えば、ほとんど国際通貨基金(IMF)と世銀に無差別に批判的な人々によってさえ誤用されてきていることに注意を払う必要がある。また、IMFが1980年代末に調整融資制度を拡大することに伴って、これまで世銀が担当してきた構造調整領域にさらに踏み込むことになったために、世銀は構造調整融資の業務を乗っ取られる形になった。こうして、「構造調整」の意味内容はさらに複雑になってきている³⁾。

ところで、「構造調整」の概念化を曖昧かつ複雑にしてきている最大の問題は、世銀において「構造調整」を生み出した内部圧力が、「多数の全くひとつにまとまらない考慮」から生じたことにあった。ロバート・マクナマラ(Robert S. McNamara)総裁が1978年当時構想した「構造調整」は、実は経済協力開発機構(OECD)が多国間繊維協定(MFA)やヨーロッパの鉄鋼価格上昇のような保護措置を取り除いた後に、一時的救済策として産業の再構築に着手する必要性を表すために、世銀により使用された用語法であった。いわば、過去の世銀のプログラム融資(program lending)の特徴であった危機対応型の調整業務を支える「調整援助(adjustment assistance)に限定されて使用されたのである⁴⁾。

このように、「構造調整」の使用方法は世界経済の再編コストの負担を先進国に求める「南」の立場と共通していた。「構造調整」の言葉が国際連合貿易開発会議（UNCTAD）で使用されたのは、世界経済の再編に対して自国経済を「適応」するための責任を先進国に求めたことに端を発していた。また、世界の景気後退に伴う保護主義の台頭を避ける方法として、先進工業国経済の「構造変化」が要求されたために、先進国にとっては経済構造の改造は避けられない要求を意味することになった。即ち、新興工業諸国との競争に対応することができない繊維のような旧式の産業を放棄するだけでなく、より生産的で、高賃金の分野や地域への資本と労働力の転換を促す本来の「構造変化」を求めて使用されたポジティブな調整政策であったのである⁹⁾。

しかしながら、1980年代初期に、世界開発協力の成功を確保するための「構造調整」の「責任の場所」は経済的強国から経済的弱い国の肩に転換されることになった。これは、ロバート・カッセン（Robert Cassen）を主査としてチームにより作成された『世界開発報告 1981』において、国際経済調整と国内経済調整に関する主要な局面と両者の間の相互作用を取り上げ、構造調整の責任の主体は途上国にあると明確に規定されたことから明白である。

こうして、「構造調整」の言葉は、南北対立を反映して2重の意味を持つことになった。第1は、「南」からする「比較優位を一度失うと、決して避けられない要求」としての例、即ち、先進国の比較劣位部門の放棄としての産業調整、輸入自由化である。第2は、「北」からの新しい国際開発戦略の成功を保証するための「責任の場所」が経済的に「強い者」の肩から「弱い者」の肩への転化である。このために、世界経済再編の責任が先進国から途上国へ突然かつ劇的に「反転」されることによって、輸出の多様化と増大を目指す途上国の構造調整が極めて困難になった。構造調整融資が理事会において承認された1980年代初頭に、中立性に包まれてきた構造調整のペールが剥ぎ取られることによって、世銀が世界の貧困層を構造的に救済するとの開発神話は粉々に打ち砕かれることになったのである¹⁰⁾。

このために、「構造調整」という古い言葉に「新しい意味」が与えられることになった。このような事情が、「構造調整」の言葉を曖昧で混乱させる原因となっている。南北が相互に相互依存関係が深化した現実を直視することなしに、「北」は「南」に調整負担を一方的に押し付ける傾向が強まった。他方、「南」から見れば、構造調整の責任は、まさに先進国にあった。この点で、「南北対話」は進まず、「国際協力」は行き詰まったのである。これ以外にも、世銀の内外で「構造調整」の正しい理解を妨げてきている様々な要因があった。

第1は、「構造調整」という言葉が、開発理論においては多様な見方を示していたことである。この言葉は、もともとは1950年代と1960年代にラテン・アメリカの構造主義者（structuralists）により使用されてきた。「構造主義」（structuralism）の見方は、開発に対する重要な構造的障害を是正するために国家介入を擁護する立場であった。1970年代に、石油価格や食料価格の劇的な上昇に対応して、「構造調整」は途上国が商品の国内価格を国際レベルに上昇させる意味で使用された。これは、初期の構造主義者により価格の変更がテクノロジー、産業構造、または資産所有に深く埋め込まれた問題を是正するには不十分であるとみなされてきたからである。しかし、世銀は市場メカニズムと価格に対する制約を、成長に対する基軸の構造的障害とみなした。このために、1980年代には、構造調整の意味は再び変化し、構造主義者は構造調整融資の見返りに、輸出市場向けの生産に再志向するよう努めることを指導された。最近では、構造調整はその傘が広げられ、「構造改革」

(structural reforms)と呼ばれるようになってきた。そして、国際貿易と民間資本フローに自国経済を「開放」することと同等視されている⁷⁾。

第2は、構造調整融資がIMFの融資制度である拡大信用供与措置(EFF)を越えることを恐れた世銀の各理事によって反対されたことである。世銀とIMFの関係は、ブレトンウッズ協定の成立時から常に論争的であった。政策調整と開発政策の区別も曖昧なままである。IMFの安定化(短期の調整)政策は総需要と関係していたが、世銀が扱う開発問題は、受領国の生産構造における調整を必要とするような永続的な「構造問題」と関係していた。世銀とIMFは1973年以降、伝統的な責任の間の「野心的な中道」に挑み、お互いにその使命を果たそうと接近してきた。こうして、構造調整の言葉は「中間の道」で使用されることになり、IMFの本来の役割である短期の安定化と世銀の長期的な開発政策を調和させて、「中期の構造調整」を実施する道が開かれたのである⁸⁾。

第3は、構造調整の採用により世銀の調整業務への介入主義が強められる結果、世銀の中立性のベールが剥ぎ取られることを恐れた理事会の政治姿勢である。「西側の資本主義機関」としての評価を避けるために、世銀は長い間、途上国の開発に貢献するように戦ってきた。しかし、世銀は次第に融資政策や開発目的について途上国と対立するようになってきた。世銀の採用する政策や措置に多くの投票権を持つ富裕国である「パートI国」の理事だけでなく、世銀の上級経営陣の抵抗によっても制限されてきたからである。世銀が受領国の経済政策の変化を推奨するために、そのレバレッジを強めることに世銀の理事の多くが消極的な姿勢を見せたのは、世銀が政治的に高姿勢な態度をとることになれば、それは世銀経営陣に対する投票権数の多くを占める各国理事の世銀経営陣に対する政治的な関与も強まることになると攻撃されるからであった。世銀が「資本主義制度を守る機関」にすぎないと攻撃され、新国際経済秩序(NIEO)の再編要求が声高に叫ばれることは、イデオロギーを越えた共通の利害を辛抱強く追求し続けてきたマクナマラ総裁には到底容認できるものではなかった。また、途上国側で迅速に資金支出する融資に対する需要が僅かしかなかったことも、彼や経営陣の不安感を駆り立てていた。マクナマラ自身はNIEOの再編要求には限られた共感しか覚えなかったが、「南北対話」の切れそうな細い糸を、太い糸に織り上げる想像力豊かな努力を捨てることができなかった⁹⁾。

第4は、構造調整融資の計画自体が、IMF専務理事であるジャック・ドラロジエール(Jacques De Larosiere)にも秘密のベールに包まれていたことである。この問題に関して、マクナマラ総裁が採用した計画実現のための秘密主義と柔軟さについては、「いまこのことが進行中である」とか、「トップは何を考えているか」とか、「これが我々の取り組みの方向である」とか、話す必要が全く求められない経営手法が一貫して保持されたことである。典型的なマクナマラのやり方で必要なのは、すべて極限まで分析・研究し、すべて秘密裏に計画をたて、ポスの許可をもらい実行すること以外にはあり得なかった。人々は命令が下がってきて初めて、何が進行中であるかを知ることが常だった¹⁰⁾。

第5は、1978年に世銀の業務担当副総裁(1978-1980年)に就任したアーネスト・スターン(Ernest Stern)が、マクナマラの取り上げた構造調整の概念を鋭利に仕上げた問題である。マクナマラの大きい美德のひとつは、1972年から1982年にかけて開発政策担当の副総裁であったチェネリー(Hollis B. Chenery)と一緒に、構造調整の概念を取り上げ、それを総合的観点から「グローバル・コンパクト」(a global compact)とまとめ上げた点にあった。また、スターンの最大の貢献は、副総裁

に就任して以降、構造調整融資という概念を拾い上げ、それを実行可能な SAL に進化させたことにあった。事実、スターンの功績は、構造調整の概念と向き合い、足の速い融資と政策改革融資を結婚させることで、構造調整に新しい形式と内実を与えたことにあった。それだけでなく、構造調整の概念をデザインする際に、1970年代末の世界経済の固有な課題である迅速な資金提供と政策改革を結び付けることによって、プロジェクト融資 (project lending) の限界を乗り越える開発の軌跡を示したことに最大の特徴があった。しかし、「アングロ・サクソンの機関」と世銀を非難している第三世界を無視するわけにはいかなかった。

「南北対話」について、「南」は、世銀が北と連携していると非難したために、この問題を扱う最善の方法は、世銀は受領国との「密接な絆」を形成する必要があると訴えられた。そして、世銀の途上国の管理問題や政治社会領域への関与の増大は、途上国の政策策定者との広範な対話を要求すると強調した。こうした文脈のなかで、世銀は途上国における「知的指導者」としての役割をより強固に構築しようとした。このために、スターンによれば、世銀は適切なプログラムを構成するのは何かに関して押し付けることはできないし、そうすることも望まないと述べて、世銀が「紳士的な対話」に基づいて政府が政策改革を行うことを保証した。また、構造調整融資は、「構造変化」を促進するために中期にわたる財政援助や技術援助を要求する受領国との協同関係 (association) と見なされるに違いなかった。さらに、多年度のプログラムを支援するために必要とされるその後の「一連の融資活動」が、同意された政策措置の満足できる達成度、中期的目的の確認とその目的に向かってさらに前進するための特定の行動プログラムと追加資金の調達に基づくと、事後の改革実績評価を示唆していた点が留意されるべきである¹¹⁾。

第6は、構造調整融資と貧困軽減プログラムはすべて「全体の一部」であったことである。マクナマラ総裁にとって、世銀活動は終始「全体的アプローチ」が採用されていた。しかし、1979年には、途上国が拒絶している人間の基本的ニーズ (BHN) だけでなく、「公正を伴う成長」に取り組むためには時期が悪いと理解した。事実、この当時、米国議会から「左翼」のイメージが強いと批判されていたマクナマラの世銀が、貧困軽減問題を大規模に扱うことは到底期待できなかった。この結果、世銀内部では「成長を伴う再分配」(Redistribution with Growth) 哲学をその柱とする貧困対策を準備するための「重労働」は行われなかった。また、この問題のための政治的に巧みな駆け引きも行われなかった。しかし、マクナマラは構造調整融資に関しては、非常にパワフルで、ダイナミックな姿勢を示し、構造調整計画の実現に向けた信念を上級経営陣に伝えた。そして、同計画を迅速に成し遂げるために、個性の力を十二分に発揮した。突然の構造調整計画実現の決断に向けて、彼は世銀スタッフから支持を得るために、自分の本心を撤回するなどの術策を使用することも厭わなかった¹²⁾。

第7は、構造調整融資がある意味、「後知恵」であったことである。マクナマラ総裁が世銀総裁に就任して以来希望した「プログラム融資」の拡大は、度々再検討が行われたが、その都度、理事会の反対で実現しなかった。この点で、構造調整融資の採用は、様々な理由で細々と行われてきたプログラム融資の「事後的な合理化」に他ならなかった。しかし、理事会がその実施を承認した構造調整融資はマクナマラを満足させるものではなかった。それは1979年に既に実施された「プログラム融資」の中身と規模が途上国の外国為替コストを賄うもので、彼が望む構造調整の「知的な基盤」にはほど遠いものだった。また、構造調整はプログラム融資と定義される場合には、世界経済の相

互依存関係が深化した新しい現実に追いつき、追い越すことが期待できなかった。最終的に、世銀が「ノンプロジェクト融資」(non-project lending)と定義したように、マクナマラは決して構造調整について幸福であると感じることはなかった¹³⁾。

第8は、上記とも密接に関係していることであるが、構造調整のためのプログラム融資と説明された、構造調整融資が「プログラム融資」としてよりも「ノンプロジェクト融資」と定義された問題である。スターン副総裁は1980年2月5日の覚書では、構造調整融資を「ノンプロジェクト融資」と明確に定義はしなかった。しかし、この覚書では、変化した国際経済環境に自国の開発パターンと経済構造を適応することを支援する「構造調整」融資と名付けた「新しい形式の融資」は、既存の国際収支危機に対応するための調整プログラムに着手する用意のある国を支援する融資であるとして、以前の「プログラム融資」形式の採用を示唆していた。

また、「構造調整」融資には、①開発政策と政策改革の性質および範囲に関する対話のための基本の道具になる。②特定の政策改革を直接支援するために数年の期間にわたり金融を提供する。③特別の投資プログラムに連携されない輸入品のために手段を提供する調整プログラムのための足の速い融資になるなどという卓越した特徴があると強調した。しかし、1980年5月9日の覚書では、全ての速く支出する融資は世銀協定の「特別の状況」の規定で正当化されたけれども、構造調整融資の政策枠組みが初めて設定された。構造調整融資は、変化した経済環境に照らして生産構造および投資配分を新しい方向に向けようと努力するプログラムを支援する「ノンプロジェクト融資」であり、長期的には、現在の経常収支赤字を持続可能な水準にするよう支援することを助力することが目的であると規定されたのである¹⁴⁾。

このように、構造調整融資の起源をその構想段階から検討する場合には、「調整」という言葉や「構造調整」の意味は、世銀の融資活動全てに深く関わってきているために、全体から切り離して孤立的に扱うことは、極めて近視眼的な視点に陥る危険が高いと言わざるを得ない。総合的かつ複眼的視点で「構造調整」を考察することで、これまで非常に曖昧で、時々歪められた仕方で使用されてきた「構造調整」の意味や内容を正すことが強く求められるであろう。

また、チェネリー副総裁と相談して起草されたと思われるマクナマラ演説のなかで訴えられた市場に対する信頼に基づく調整政策は、先進国市場の途上国の輸出品による市場浸透や浸食に対して抵抗することではなく、むしろ「互惠主義」を求めることなく、それを受け入れることを可能にする一連の開発政策として定義された。しかし、これは手段に関する限り、非常に広い規定であるが、目標に関しては狭い定義であった。それは、「正しい調整政策」とは、途上国製品の輸入による打撃を受けた部門の補償とともに、解雇された個別の労働者を再訓練し、低生産部門から高生産部門への労働力の移転を図るものでなければならなかったからである。

とはいえ、構造調整を「市場開放」や「市場浸透」と規定する世銀の定義に最も近いものは、UNCTADの定義である。先進国は「調整援助」措置の導入により、途上国に対して国際的な比較優位のない先進国の産業の再配置を推奨する。先進国での構造調整は、国内の生産要素を、国際競争力のない生産部門、特に比較優位が途上国に有利な部門から転換させて、途上国の輸出機会を提供することに寄与すべきである。「調整援助」政策は広い意味での構造的適応化に関係し、輸入品競争から起きる配置転換問題と特に関連していない。

従って、先進市場経済は調整援助政策を、合理的で、より自由な国際貿易パターンの確立を容易

にし、かつ途上国からの製品輸入の円滑で、継続的な拡張を保証するための効果的な手段にするように適応させることは、明確に必要であるだろう。そして、この目的のためには、調整援助措置は、途上国の輸入増大による配置転換から国内の産業活動の保護を目指した新しい貿易障壁の設定に対する好ましい代替案になるべきである。調整援助措置は、輸入品と直接に競合しない新しい効率的で、実行可能な産業活動への打撃を受けた生産部門の再配置を促進するための手段として明確に定義されている。このように、UNCTAD は調整援助措置を途上国製品の輸入自由化に導く道を開くだけでなく、新しい保護主義を回避することに向けられるべきであると規定していたのである¹⁵⁾。

マクナマラがもともと構想した構造調整は、1978 年次総会の演説では、非関税障壁の撤廃と真に比較優位の範囲の拡大を通じて、保護主義を軽減させるための国際貿易の合理的な枠組みが必要であり、先進国にとっては、競争力の減退した部門から、より競争力のある生産的な部門への資本と労働の転換を容易にすることができる調整措置の採用が要求されていた。従って、国際競争力の変化に適応できる貿易と調整の合理的な国際枠組みを形成することが長期的な国際経済戦略の中心になるべきであると強調されていた。また、1979 年の UNCTAD のマニラ演説では、先進国の「構造変化」は、途上国に資源の最適配分を行うことを許すので、経済の効率性を増大するだけでなく、製造業者が国内市場を基盤とするだけでは生産することができないような産業分野への進出を許容するという点で、世界経済の機会均等を求めることによって、ダイナミックな調整過程を推進することが意図されていたのであった。

このような問題意識を持ちつつ、本稿の目的は、構造調整融資の起源に遡って、その構想の雄大さを探ることによって、構造調整の概念を狭い「均衡成長」の概念から救済し、持続可能な経済成長をより高度に実現可能な水準で達成するために「均衡配位自体」を変化させることを目指すことにある。そのために、広範な構造調整が、本来的には、健全な、かつ永続的な成長のための基礎を築くと同時に、重要な「全体を均衡に戻す」ためにも必要とされた論理を解明することにしたい¹⁶⁾。

ところで、世銀の構造調整融資の研究については、実に膨大な業績があるが、構造調整の概念がいつ、いかなる経緯によって世銀内部で検討されることになったのか、そして世銀内外のいかなる障害を乗り越えて実際に構造調整融資として採用されることになったのかという理解は依然として貧弱なままである。また、「構造調整融資」と呼ばれるプログラム融資が、世銀では 30 年間以上にわたり反対され続けてきたにもかかわらず、世銀が従事することになった構造調整融資の起源に関する説明不足を正すことにある。そのために、世銀のアーカイブス (The World Bank Group Archives : WBGA) から新しく利用可能なドキュメントや世銀の報告書などを参考にして、世銀の内部要因が、その政策転換の背後にある大きな原動力であったことを明らかにしたい。

注

- 1) Ernest Stern, "World Bank Financing of Structural Adjustment," in John Williamson (ed.), *IMF Conditionality* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983), p.89; Stanley Fischer, "Structural Adjustment Lessons from the 1980s," in Daniel M. Schydrowsky (ed.), *Structural Adjustment: Retrospect and Prospect* (Westport, CT: Greenwood Publishing, 1995), p.21; World Bank, *Structural Adjustment Lending*, R80-122, IDA/R80-83 (May 9, 1980); World Bank, Vice President and Secretary, *Progress Report on Structural Adjustment Lending*, R84-150 (June 6, 1984); World Bank, Operational Policy and Country Services, *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*

- (June 15, 2001); OPCS, *From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy* (August 2004). 本間雅美『世界銀行と開発政策融資』同文館, 2008 年, 第 3 章, 参照。
- 2) Stanley Plese, “Beyond Structural Adjustment in Africa,” *Development Policy Review*, Vol.10 (1992), pp.289-307.
 - 3) Stanley Plese, “From Structural Adjustment to Structural Transformation,” in Willem van der Geest (ed.), *Negotiating Structural Adjustment in Africa* (London: J. Currey, 1994), pp.14-24; Tony Killick, “Balance of Payments Adjustment and Developing Countries: Some Outstanding Issues,” in Michael Posner (ed.), *Problems of International Money, 1972-85* (International Monetary Fund, Washington, D.C., 1986), pp.64-96; Howard Stein, *Africa and the Making of Adjustment*, How Economists Hijacked the Bank’s agenda. www.Bretton Woods Project.Org Critical Voices on The World Bank and IMF, September 2008. IMF は 1986 年に構造調整ファシリティ (Structural Adjustment Facility : SAF) 及び 1987 年に拡大構造調整ファシリティ (Enhanced Structural Adjustment Facility : ESAF) を創設することによって, 1970 年代に登場した譲許的な融資と構造調整融資という 2 つの役割を包摂し拡大した。James M. Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989* (Washington, D.C., 2001), pp.638-641.
 - 4) World Bank, *World Development Report 1980* (Washington, D.C., The World Bank, 1980), pp.24, 68; id., *World Development Report 1978*, p.17; World Bank, *Structural Adjustment Lending*, R80-122, IDA R80/83 (May 9, 1980).
 - 5) Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending, v.1* (London: Routledge, 1991), pp.22, 33; World Bank, *World Development Report 1978*, p. 17.
- なお, 先進国は 1978 年 6 月の OECD 会議で「積極的調整政策」(Positive Adjustment Policies) へのコミットメントを含めた。「ポジティブ調整」とは, 新しい雇用を創造し, 労働と資本を経済のダイナミックなセクターに移転することを目指す政策措置であった。OECD, *The Case for Positive Adjustment Policies: A Compendium of OECD Documents, 1978/79* (Paris: The Organization for Economic Co-operation and Development, 1979), p.17.
- また, 『世界開発報告 1981』によれば, 「構造調整」の責任の主体が途上国にあると明言された内容は以下の通りである。第 1 に, 途上国は新しい状況に適応しなければならない。途上国が適応を行う際の有効性は, 自国の国内運営, 工業国と石油輸出国の国内政策及び国際政策によって決定的に左右される。第 2 に, 経済政策における永続的な変化の必要性が強調され, 多くの途上国にとって外部環境の変化は, 長年にわたり必要とされていた国内経済運営の改善を一層緊急なもの結論づけられた。第 3 に, 赤字縮小への秩序ある転換のために必要な国家的, 国際的諸手段を, 国内的要因が補完しなければならない。「中期的成長」と「長期的開発」の犠牲を最小限に留めるためには, 「構造変化」が必要となる。*World Development Report 1979*, pp.1-2.
- 6) John Toye, “Structural Adjustment: Context, Assumptions, Origin and Diversity,” in Rolph van der Hoeven and Fred van der Kraaij (eds), *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa: Research and Policy Issues* (Hague: London, 1994), p.19; John Toye, *Structural Adjustment & Employment Policy: Issues & Experience* (ILO, Geneva, March 1995), pp.1-2; Susan George, Fabrizio Sabelli, *Faith And Credit: The World Bank’s Secular Empire* (London: Penguin Books, 1994), pp.59-72〔毛利良一訳『世界銀行は地球を救えるか——開発帝国 50 年の功罪』, 朝日新聞社, 1996, 71-88 頁〕。
 - 7) Richard E. Feinberg, “An Open Letter to the World Bank’s New President,” in Feinberg, Richard E. (et al.), *Between Two Worlds: The World Bank’s Next Decade* (New Brunswick: Transaction Books, 1986), pp.3-30; id., “Bridging the Crisis,” p.143. in John Lewis and Valeriana Kallab (ed.), *U.S. Foreign Policy and the Third World: Agenda 1983* (New York: Praeger, 1983), pp.142-143. ところで, 世銀が構想した構造調整融資のもともとの認識は, 初期の構造主義者が, 正統派の安定化措置が途

- 上国で失敗した理由として確認したボトルネックと硬直性を除去するように正しく志向した政策改革を含んでいた。1980年代に構造主義のモノカルチュア経済学 (monoeconomicism) が復活したことは、初期構造主義者が、いわゆる「市場の失敗」を是正するために国家が率先して主導的役割を果たさねばならないとする見識を、新しい政策コンセンサスとして政策支援型融資に組み込むよう努めた古いマネタリズムの功績と言えなくもない。この方法においてだけ、何故初期構造主義者が「構造調整」と呼んだ政策の祖先であるのかを理解することができる。なぜなら、初期構造主義が強調した市場の失敗の原因である構造的障害を除去するために、途上国政府が経済の「構造変化」に介入する立場が容認されることになったからである。「構造調整」は、装いを新たにした「構造主義」である。要するに、1980年代以降、構造調整融資という政策手段を通じて、市場の自由化という開発の目的を達成するために、世銀の独自の役割は、「構造調整」として知られる市場改革と制度改革を推奨するために計画されたプログラム融資を提供することを条件に、途上国が経済全体の在り方に政府介入を通じて開発の最終的な目的である「構造変化」を強制的に再志向させることに置かれたのである。John Toye, “Structural Adjustment,” p.23.
- 8) Raymond F. Mikesell, “Appraising IMF Conditionality: Too Loose, Too Tight, Or Just Right?” in John Williamson (ed.), *IMF Conditionality*, pp.47-71; United States. Congress. House. Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs. Subcommittee on International Development Institutions and Finance, *The Future of the Multilateral Development Banks: Hearings before the Subcommittee on International Development Institutions and Finance held jointly with the Subcommittee on International Trade, Investment, and Monetary Policy of the Committee on Banking, Finance, and Urban Affairs, House of Representatives, Ninety-seventh Congress, second session, June 15, 17, and 22, 1982* (Washington: U.S. G.P.O., 1982), pp.151-158, 159-170.
- 9) Edward S. Mason and Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1973), p.479; Memorandum, Ernest Stern to Robert S. McNamara, “Macro-Economic Conditioning,” May 16, 1979, pp.1-4. in Devesh Kapur, John P. Lewis, and Richard Webb (eds.), *The World Bank: Its First Half Century, Vol.1, History* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1997), p.507; Robert S. McNamara, WBGA, Oral History Program, Transcript of interview, May 16, 1990, pp.3-4; Anthony Sampson, *The Money Lenders: Bankers and a World in Turmoil* (New York: Viking Press, 1982), p.276; Teresa Hayter, *Aid as Imperialism* (London: Penguin, 1971), p.9.
- 10) Susan George, Fabrizio Sabelli, *Faith And Credit*, p.54 [毛利訳, 66頁]. IMFの各理事がスターンから構造調整融資提案に関する文書を受け取ったのは、1980年3月に開催された理事会の前日であった。Sampson, *The Money Lenders*, p.305.
- 11) Robert S. McNamara, *The McNamara Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Robert S. McNamara, 1968-1981* (Johns Hopkins University Press, 1981), “To the Board of Governors, October 4, 1976,” p.358; World Bank, “Lending for Structural Adjustment,” R80-22, IDA/R80-17, February 5, 1980; Mahub ul Haq, WBGA, Transcript of interview, December 3, 1982, Washington, D.C., pp.4-5; Patrick A. Sharma, “Globalizing Development: Robert McNamara at the World Bank,” (Ph. D., University of California, Los Angeles, 2010), pp.258-285; *World Development Report 1981*, p.55. これは、世銀の融資手続きの選択が、受領国が将来の国内の政策改革に関してかなり正確な約束をするIMF型の契約上、予め条件づけられた事前の様式よりも相互作用型の事後のモデル、即ち、受領国が、借り手と世銀との間の「対話」から成長した改革を遂行する時に、もしすべてを考慮して、世銀が受領国の政策的措置を承認すれば、融資を提供することにより受領国に報いることになる援助の供与方法である。政策支援型融資の提言者であるスターン自身がオリジナルの構造調整融資で事後のコンディショナリティを示唆していた点は注目されるべきである。Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, p.508.
- 12) Robert L. Ayres, *Banking on the Poor: The World Bank and World Poverty* (London: The MIT

Press, 1983), p.238; Minutes of the Meeting of the President's Council (hereafter PC), February 4, 1980, McNamara Papers, President's Council Minutes, Box 2, WBGA, in Patrick A. Sharma, *Bureaucratic Imperatives and Policy Outcomes: The Origins of World Bank Structural Adjustment Lending* (August 15, 2011), pp.19-20; id, "Globalizing Development," p.433.

13) Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, p.525; World Bank, *Annual Report 1980*, pp.67-68.

14) Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, pp.509-510; World Bank, "Lending for Structural Adjustment," R80-22, IDA/80-17, February 5, 1980; World Bank, "Structural Adjustment Lending," R80-122, IDA R80/83 (May 9, 1980). 構造融資のためのスターンの覚書によれば、世銀が新しい挑戦に立ち向かうよう国を支援することができる追加の方法と手段としての新しい融資プログラムは、「適切な政策改革手段」の実施を基盤とした上で、構造調整融資は「政策措置」、「構造的な改革政策」を支援するものとしてみなされた。即ち、長期的な構造調整を目的とした一連の特定政策措置を支援するために提供される調整援助のための融資であった。World Bank, "Lending for Structural Adjustment," R80-22, IDA/80-17, February 5, 1980; World Bank, "Structural Adjustment Lending," R80-122, IDA R80/83, May 9, 1980.

ところで、リチャード・ウェブ (Richard Webb) らが編纂した世銀通史は、総じて構造調整融資を「ノンプロジェクト融資」として扱っている。これは世銀の統計表での融資承諾額、及び実行額、部門別構成が「プロジェクト」の概念に統一されて扱われているためだけでなく、プロジェクトの概念が時の経過とともに広く解釈されてきたことが反映していると考えられる。プロジェクトの概念は進化し、そのなかに包含する活動の範囲もまた拡大し、より多様化されてきた。プロジェクトの概念を持つことで、ひとまとまりの投資活動を分析・管理するだけでなく、情報や技術援助といったノンプロジェクトの多様な要素のすべてを包含することが可能となったのである。Warren C. Baum and Stokes M. Tolbert, *Investing in Development: Lessons of World Bank Experience* (Washington, D.C.: Oxford University Press, 1985), p.7 [OECD 開発援助研究会訳『途上国の経済開発：世界銀行 35 年の経験と教訓』東洋経済新報社, 1988 年, 8-9 頁]

このために、スターンの覚書 (February 5, 1980) では、構造調整融資に関しても、これを「特別の投資プログラムに連結されない輸入品に融資するための手段 (外国為替) を提供する「ノンプロジェクトの多様な性格」を持つと記述している。World Bank, "Lending for Structural Adjustment," R80-22, IDA/R80-17, February 5, 1980; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, p.510.

15) McNamara, *The McNamara Years*, "To the UN Conference on Trade and Development," April 14, 1972, pp.181-185; "To the Board of Governors," October 4, 1976, pp.356-358; UNCTAD, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Fourth Session, Nairobi, May 5-31, 1976, Volume I, Report and Annexes* (United Nations: New York, 1978), p.11; id Volume III, Basic documents, pp.40-41. 1964 年 6 月 15 日、ジュネーブでの第 1 回国連貿易開発会議 (UNCTAD) の終了時に「77 カ国共同宣言」が採択され、「77 カ国グループ」(G 77) が結成された。そして、1979 年のマニラで開催された第 5 回 UNCTAD 総会では、「構造調整」とは、国際社会が途上国経済の開発と多様化、及び効果的な国際分業を含む、最適な総合的成長を保証することを目指す意識的努力により促進すべき不断かつグローバルな現象であることが合意された。UNCTAD, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Fifth Session, Manila, 7 May-3 June 1979, Volume I* (United Nations: New York, 1981), p.7.

また、「南」の代表にとって、世界経済の危機は国際経済関係の構造的不適応の徴候に他ならなかった。先進国経済は、インフレ、失業増大、および成長減速など世界経済の根本的な構造的不均衡を管理することに失敗している。これは、世界経済において必要な多くの「構造変化」を妨害して保護貿易政策の増大を示してきている。従って、慢性的な国際収支不均衡、インフレ、失業、および保護貿易政策を管理する先進国の失敗の結果として、構造調整の負担が途上国に転嫁させられてきている。ますます相互依存した世界では、構造の不適応は完全に承認し難い事態である。従って、不調整のグローバルな負担は途上国に移転されている。これは調整負担の公正な共有を達成することを目指すより効果的かつ対称

的な国際調整過程を要求する。UNCTAD の課題は公正かつ公平なベースで国際経済関係においてポジティブな変化を推奨する措置を採用することにあった。要するに、UNCTAD にとっての「構造変化」とは、国連の加盟国による意識的かつ協調的な行動を通じて、国際経済関係の制度上の枠組を再編する共通の努力の結果として生じるものと位置づけられていたのである。UNCTAD, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development*, pp.57-58, 91, 129, 140.

- 16) McNamara, *The McNamara Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Robert S. McNamara, 1968-1981* (Johns Hopkins University Press, 1981), “To the Board of Governors, September 25, 1978,” pp.490, 511; “The UN Conference on Trade and Development, May 10, 1979,” pp.519-550; “To the Board of Governors, September 30, 1980,” p.620; Lionel Demery, Tony Addison, *The Alleviation of Poverty Under Structural Adjustment* (Washington, DC: World Bank, 1987), pp. 2-3; World Bank, *Making Adjustment Work for The Poor: a Framework for Policy Reform in Africa* (Washington, DC: The World Bank, 1990), pp.7-8; Buiters, W. H. *Macroeconomic Responses by Developing Countries to Changes in External Economic Conditions* (London, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No.93, February 1986), p.1.

第1節 世界経済の再編と構造調整

マクナマラ総裁は、1978年次総会の演説において、国際経済が進化し続け、途上国の製品輸出能力が拡張されるにつれて、「構造変化」に伴う摩擦を減少するために不可欠な適切な将来計画として「構造調整」を位置づけた。また、1960年代に先進国において支配的だった経済のダイナミズムは、先進国の産業が効率と公正の双方を必要とされる「構造変化」を行うことを可能にした。さらに、構造変化は国際貿易の拡大を通じて保護主義の台頭を阻止することに重点があると述べた。これは、前年度の『世銀年次報告1977』のなかで、1978年度に世銀の将来の役割が検討される際に、プログラム融資の基本的条件が再検討されることに合意されたことを受けて、構造調整の検討が深められたことを物語っていた¹⁷⁾。

(1) 世銀でのプログラム融資の再検討

1977年度に、プログラム融資に関する政策が世銀で再検討されることになった。世銀協定においては、世銀の融資は、「特別な場合」を除いては、特定のプロジェクトに限定されている。従って、1975年度にプログラム融資が増加した理由を説明する必要に迫られた。世銀は1974年から1975年に発生した第1次石油危機の結果として、受領国に「特別な事情」が生じたからであると説明した。

こうして、世銀はプログラム融資に関する政策を明確化することを余儀なくされたのであるが、その際に、協定が規定している「特別な事情」が、いつも予見できるものではない以上、世銀はプログラム融資において弾力性を維持する必要があった。既に、1971年には、プログラム融資が提案されるそれぞれの特殊事情を別として「特別な事情」とは、次のような場合を指すことが原則的に合意されていた。それは、①受領国が、所定額の対外援助を正当化すると判断されるような経済・金融政策を伴った妥当な中・長期の開発計画を持っている場合であった。②開発プログラムを援助する対外融資からの所要の資金移転が、妥当な現地通貨支出を含めて、投資プロジェクトへの融資では、有効かつ迅速に達成されない場合であった¹⁸⁾。

次に、プログラム融資政策の明確化が必要となった理由としては、IMFが従来の融資制度を拡大

し、あるいは新融資制度を設けて、加盟国が国際収支金融のために IMF 資金を使いやすくする方向に全般的に動いていることが強調された。事実、近年に世界経済の激動に応じて、IMF は拡大された補償融資制度、拡大信用制度、及び信託基金を設立してきた。これらは国際収支困難に直面する国々にとって追加的な融資源であった。しかし、世銀のプログラム融資が特別に考慮されることになった理由は、次の点にあった。それは IMF の融資制度との重要な相違点が理解されたからである。その根本的な差は、時間的な広がりであった。IMF は基本的に短期の国際収支危機に対応するために追加的な外貨資金を供与するが、世銀は開発に伴う「構造調整」を支援するために長期の開発援助を行う点で相違していた。従って、世銀の基本的役割は IMF の融資制度を補完すると規定された。

最後に、この問題と密接に関係しているが、IMF とは別に、あるいは IMF を補足する形で、世銀が途上国の輸出減少に対してプログラム融資の必要性を考慮するに至った問題については、プログラム融資を「構造調整」のために使用する理由が最大の論点になった。

第 1 に、競争力の弱い商品に依存しているため、経済の根本的な「構造調整」を必要とする場合と、輸出減少が非常に大きいために、調整援助が妥当な条件での補償融資の可能額を大幅に超える場合に限られた。第 2 に、途上国の中には、経済に内在する構造的制約のために、多年にわたってプログラム融資を受けることが必要な産業部門もあった。このような場合に認められるプログラム融資は、国が「特定の開発目標」を達成することを支援するための手段として用いられるべき「特別な場合」とされた¹⁹⁾。

以上、1977 年に世銀内部で再検討された「プログラム融資」の意義は、途上国が「構造変化」による輸出拡大を図ることに見出されたのであった。では、プログラム融資政策を明確化しようと努めた成果は、1978 年の年次総会におけるマクナマラ総裁の演説にいかん反映されたのだろうか。

この演説では、①相互依存性の増大している世界経済においては、南北間の「共通の利益」をもたらず「実際的な調整措置」の探求が必要になる。②自由貿易が推進された場合にだけ、構造調整は途上国に対する輸出を拡大し、先進国の健全な需要喚起を実現する「実際的な手段」となる。③「現実的な調整問題」は、より自由な貿易の恩恵を享受する国際協力から精神に従って、また「構造変化」に伴う軋轢を軽減させる長期的計画を解決することを通じて、「実際的な妥協点」を見つけることが必要となる。④世界貿易のより合理的な枠組みをつくること、そしてその中で国際競争力の変化に沿って「構造調整」を遂行することが、新国際経済戦略の中心となるべきであるとの認識が示された²⁰⁾。

しかしながら、1979 年に入って、第 2 次石油危機が発生するに伴って、1980 年代の南北対話は並み外れた「構造変化」を必要とすると同時に、国際経済関係の基本的な「構造変化」を扱うために、「構造調整」のための「プログラム融資」の利用可能に特別の注意を払うことが世銀の重大な政策課題になったと訴えられた。そして、新しい保護主義は、主として先進国経済の不規則な低成長の継続と、その結果である高い失業に由来している。保護主義が自滅行為であるのは、構造調整を延期し、根本的な病根を治療するのに必要な、より基本的な措置をとることなく、特定の衰退産業あるいは不振な経済産業を保護するからであると強調された。

従って、保護主義の代償を払うことなく、世界資源の公平で効率的な利用を可能とするためには、先進国と途上国がともに生産と貿易形態の再編に着手し、国際貿易と世界開発の公平な成長を促進

する国際環境を確立することが必要である。そのためには、先進国が途上国に対する輸出超過分を、途上国に対する信用という形で資金提供されるだけでなく、「構造調整」を採用しなければならない。しかし、大半の先進国では、これまでの調整措置は余り満足のいくものではなかった。また、これらの措置はしばしば現在の生産形態を凍結させるだけに終始して、「変化」に抵抗し、より生産的かつ高賃金の分野や地域への労働力転換を促す本来の構造改革とはほど遠いものであった。従って、正しい調整政策とは、①途上国製品の輸入による打撃を受けた部門の補償と共に、解雇された個別の労働者を再訓練し、低生産部門から高生産部門への転換を図ることによって、全国民の雇用を確保するものでなければならない。②変化に対する政治的な抵抗を和らげ、公正を確保するためには、調整補償措置は、信頼性と、即効性のあるものでなければならない。③国際社会は問題のある非効率的な産業を救済する保護措置に頼ることなく、国際貿易の環境を改善し、経済活動全体の活力を確保するために確固たる努力を払うことが、唯一の良識ある選択であるなどと訴えられた。

最後に、国際経済関係を再編する道が示された。保護主義を封じ込める「構造変化」の行動計画として健全な構造調整政策に取り組まない限り、国際貿易環境の真の解決策をもたらすものではないことが強調された。具体的な行動計画のための提案として、特に、途上国は、貿易環境の改善による利益を十分に享受するためには、輸出部門に有利となる「構造調整」を行う必要がある。これは適切な国内政策と十分な量の対外援助の双方を必要とする。長期的な比較優位に沿った輸出促進のために必要な「構造調整」を遂行する途上国には、国際社会は共感して追加的援助の可能性を考慮する必要性が訴えられた。

以上、マクナマラ総裁は、構造調整のためのプログラム援助を考慮しているが、適格な場合は「プログラム融資」を利用可能にするよう理事会に申し入れる用意があると情熱のこもった口調で語りかけた。途上国が対外債務を返済することのできる唯一の方法は、輸出を伸張し、輸出収益の獲得を確保する以外にはなかった。マクナマラにとって、真の「構造調整」の役割は、先進国側の世界経済の再編に対する「防御的反応」としての「調整援助」に理解を示しながらも、健全、かつ永続的な成長のための基礎を築くと同時に、「全体を均衡に戻す」必要性にあったのである。「公正を伴う成長」が強く意識されていたといえよう²¹⁾。

(2) チェネリー副総裁と構造調整

構造調整の本来の構想は実に雄大なものであった。開発政策業務担当の世銀副総裁ホリス・チェネリーは、すべての経済的推論の根底には、機会の変化に対して経済の調整を許す「正しい」政策決定を「正しい」時間で行うための基礎的な政治的基盤の問題がある。1950年代の温室育ちの輸入代替経済から1960年代の競合する輸出志向経済への移行が、国内の既得権の抵抗に遭遇することなしに、いかにして必然的にもたらされたかという問題が最も決定的であるとの考えの持ち主であった。

チェネリーが編集した『成長を伴う再配分』（1974年）が出版されて以来、基本的ニーズの提供や、貧困層のための雇用機会を改善するというような開発目標は、開発社会における広範な戦略的なテーマになってきた。その背景として、貧困層に対する成長の果実が、国のなかの国民大衆の福祉に浸透してこなかったという事実が指摘できる。成長と貧困軽減のトレードオフが明白になってきたために、貧困層の基本的ニーズの充足が世銀の新しいスローガンとして採用されることになった

のである²²⁾。

マクナマラにとって、基本的な問題は、1974年が、歴史の長期的な観点からは、相互依存の言葉が、レトリックであることをやめた年、また、現実であることを開始した年として記憶されることにあった。そして、1つだけ確かなことは、開発の課題が減少しなかったことであり、それがより緊急になったことである。我々すべての責任は、相互依存と折り合うことである。この認識は、新たな相互依存的な世界共同体における途上国と先進国との永続的かつ建設的な関係の樹立を目指すことが運命であるとして、ピアソン委員会 (Pearson Commission) の結論と勧告に共感を示している点で重要であった。

こうしたなかで、マクナマラが1974年に検討した「構造調整」は、世界経済の再編という新しい現実に「新しい衣服」を着せることに狙いがあった。その意義は、1970年代の大変動が、相互依存の現実に基づいた新しい国際開発戦略を通じて対処することができる道を示唆することにあった。世銀は開発に対する障害を最小にするために国内の調整と対外調整を援助することを検討し、保護貿易圧力の高まりは、「相互依存の範囲内の独立」を示す問題であるが、公正と正義を基礎とした「国際協力」を通じて解決することができるかと確信した。また、世界経済の「恒久的な変化」に適応する各国経済の再編においては、相互依存の深化した世界の新しい現実に直面して、「構造調整」は避けることのできない問題であると理解されるようになった。この文脈において、世界経済の再編計画を構想したチェネリーは、1974年に、既に使用されていた「構造調整」の概念を検討し、南北対話の「接着剤」としてこれを使用した論文を発表した²³⁾。

1970年代の世界経済の再編と国際調整に関するチェネリーの立場は、1970年代初頭以降、途上国は後で自動的に撤退されるような一時的かつ周期的な現象ではなく、世界経済環境における「恒久的な変化」によって生じられた構造的な問題に他ならないとするものであった。その要点は、①世界経済は現在、第2次世界大戦後に見なかった大きく持続できない不均衡状態にある。②世界経済を秩序ある開発の条件に回復させるのに利用できる調整メカニズムについての分析はほとんどない。③世界経済に必要な構造変化の次元を定義するために、我々は次の数年間にわたり市場力により是正されることになるような最近の好況の周期的な効果を区別する必要がある。④我々が直面している基本的問題は、各国間の世界所得の比較的少額の再配分のための要求に順応することである。従って、問題に対するひとつの解決策は、以前の価格関係への回帰は事実上除外され、ある程度の構造的な再調整が追求される必要があったとまとめることができる。

また、世界経済の「構造変化」(再編)のための圧倒的な要件は、正常な成長を再開することを可能にするエネルギー調整と輸出拡大と輸入減少を通じての貿易調整からなるより痛みの伴う「恒常的な構造調整」を必要とする。国際経済を均衡させる唯一の方法として、最貧国の成長減速を避けるために必要な譲許的な援助により補足される必要のあることが認められるならば、政策的結論は3つの命題に要約することができる。①世界経済の様々な部分で満足できる経済成長を再開することが可能となる一連の開発政策を考案することは全く実行可能になる。②解決の様々な要素は非常に相互依存的であり、「国際協力」の質と誠実さを要求する。③国際システムにおいて調整を行う失敗の効果は、各国が独立して行動することを通じて達成することができる利得よりも多額のコストが参加者すべてに課されるだけでなく、かかる失敗の負担は最貧国に不公正に降りかかるだろう。

さらに、譲許的援助の何らかの増大がなければ、不平等に開発の便益を配分させる一般的な傾向

を強めるので、世界の残余における成長の回復は、最も深刻な影響を受けた国のために比較的僅かしか行われまいだろう。なぜなら、途上国は自身の比較優位に沿って輸出を着実に転換することができないからである。従って、成長を減少することを除いて、自身に利用可能な短期の調整メカニズムはない。ある特別の援助は調整負担を自身に押し付けることを避けるために必要である。要するに、世界経済の均衡成長を回復するには、開発資金の増大と成長の抑制という「一時的な適応」ではなく、世界中のすべての国が適切な国内経済の改革と特別の援助によって、「恒常的な構造調整」を行うことが必要であるという認識であった²⁴⁾。

(3) 新国際経済秩序 (NIEO) と貧困軽減プログラム

1970年代における世界経済の再編は、いかなる意味で世銀に「構造調整」を準備させたのだろうか。「構造調整」が案出された1970年代初期のブレトンウッズ体制の崩壊と2度に亘る石油危機の発生を忘れるべきではない。途上国の対外支払い状況は第2次石油危機の前に急速に悪化していた。国際収支支援の緊急性、急速に支出される援助の「迅速な応急措置」の必要性は明白であった。大規模なプログラム融資についての世銀内部の議論は、その時に起こっていた。世銀においてプログラム融資の再検討が1977年に開始されていたのである。

皮肉にも、プログラム融資が再検討された議論の文脈は、1973年のナイロビ演説でマクナマラ総裁が絶対的貧困との戦いを宣言して展開されることになった「貧困軽減プログラム」を、いかに効果的に実施するかという問題に置かれていた。マクナマラが提唱したBHN戦略のための新形式の貧困志向融資プロジェクトは、その目的を達成することに失敗してきていた。このために、マクナマラの「貧困との戦い」の失敗を救済するために、「プログラム融資」業務が求められたのである。「構造調整」という概念の枠組みのなかに国内の政策改革を支える追加の「プログラム融資」が結合されることになった。その結果、「公正を伴う成長」という新しい衣に身を包まれた国際開発戦略が要求されたのである²⁵⁾。

1974年4月に開催された国連資源特別総会の決議として、投票によらない合意により採択された国際経済全般にわたる途上国の自立的な経済建設を志向する変革案である「新国際経済秩序」の登場は、豊かな国には、「非協力的な方法」で、豊かな国の富を「横取りし保有する試み」になると思われた。新国際秩序のための要求は、依然として先進国にとっては富裕国の蓄積された富をハイジャックする第三世界による無駄な努力と見なされた。

NIEOは、先進工業国に有利に偏っている国際的構造の変化を要求していた。それは、比較優位に基づく資本主義システムは、周辺を犠牲にして「センター」(先進国)を富ませるので、富裕国と貧困国との持続的かつ増大する不公正を強化することになる。従って、第三世界の国のなかでより急速な経済成長率に貢献する仕方、先進国に対して国際経済レジームの修正を迫る「革命主義」に他ならなかった。NIEOが要求する「構造変革」とは、マクナマラと異なり、国際経済システムの再編の責任が「北」の肩に負わされるものに他ならなかった。NIEOは、結局「北」から「南」への富の移転にすぎないものであり、既存のシステムに樹立された効率性に「過度に干渉するもの」として特徴づけられたのである²⁶⁾。

NIEO交渉に関するアプローチに関しては、南北双方が重大な誤りを犯した。「北」も「南」も国際経済の相互依存関係の増大が避けられないことを理解することができなかったからである。「北」

は、相互依存関係という新しく振りかざされたスローガンの下で、「南」に、「依存性」という古い関係性を売る努力をした。不幸に、「北」は、「南」に対する自身の「依存性」の増大という実際的な含み、又は「大きな機会均等」なしに、純粹の相互依存関係の深化が不可能であるという事実を理解しなかった。他方、「南」は「北」の利害又は突然の調整のコストに十分配慮を払うことなしに、「大きな公正」を求めて駆け引きをした。その結果が「南北対話」の行き詰まりであった。

その結果、1973年末のナイロビ演説以降、先進国の側では、マクナマラ総裁が概観した開発の道、即ち、貧困層の基本的ニーズ戦略に沿って進むことに嫌気を起こした。この点で、貧困軽減プログラムの策定は終結に向かっていった。なぜなら、マクナマラの主導した貧困撲滅計画を支持する政治的意思は失われてきたからである。マクナマラの任期における最後の5年は「時流に逆らう戦い」に他ならなかった。しかし、彼は、最後まで時流に勝利するように努めた²⁷⁾。

従来、プログラム融資は、伝統的に世銀の内部では「不健全な形式の融資」とみなされて、理事会においても強く反対されてきたものである。このために、途上国側からの強い要求にもかかわらず、世銀の信用度を傷つけるという理由で、プログラム融資は極めて控えめにしか使用されて来なかった。また、プログラム融資への反対が強いなかで、プロジェクト融資の失敗が次第に明らかになりつつあった。しかし、プログラム融資の提案は「特別の場合」を除いては認められなかった。

このような世銀内外の現状において、構造調整融資の実施は成功しそうになかった。1978年7月1日に、スターンが業務担当の副総裁、および貸付委員会の議長職として任命されたのは、まさにこのような状況においてであった。スターンが業務担当の副総裁に就任した時点と多少とも時期が一致して、構造調整融資への動きが加速化されることになった。これは、前年度の『世銀年次報告1977』の中で、1978年度に世銀の将来の役割が検討される際に、プログラム融資の基本的条件が再検討されるべきことも合意されていたからであった。

このことにも後押しされて、スターンはプログラム融資の再検討に大きく関わるようになり、多大な影響力を持つ世銀の融資領域のひとつに「構造調整」を押し上げた。彼は、直ちに、プログラム融資の拡大と政策改革コンディショナリティの野心的な計画とを連結することによって、構造調整計画を世銀内部で魅力的なものに転換する際に、重要な役割を果たした。同時、構造調整融資の最も突出した提唱者の一人になった。このため、スターンは世銀が構造調整業務を開始する1980年春の時点で、構造調整融資の「監督者」の地位に就いた。

特に、マクナマラは、1978年当時、途上国へ資本を移転する世銀の無力さによって、挫折感を味わっていた。その時に、彼は次第に世銀の分析能力を利用することに興味を持つようになった。そこで、マクナマラは、プロジェクト業務と政策業務の2つの側面を組み合わせるよう配慮すべきとのスターンの勧告に賛成して、7月5日に、マクナマラは、受領国に「経済政策助言」を与える「新しい方法」を捜し出すように、世銀の経営陣に要請した。こうして、プログラム融資が政策支援型融資としての特徴を強めることになったのである。プログラム融資が構造調整融資の先駆けであると言われるゆえんである²⁸⁾。

注

17) McNamara, *The McNamara Years*, "To the Board of Governors, September 25, 1978," pp.478-518.

18) World Bank, *Annual Report 1977* (Washington, DC: World Bank, 1977), pp.10-11.

- しかし、1977年4月に行われたプログラム融資に関する最近の検討において、理事会はプログラム融資を正当化する4つの「特別な事情」をより詳細に考慮した。そして、(a)正常な開発活動の過程を復活させるために、外部資金の迅速な移転が必要であるような、戦争または激甚な全国的災害後の経済の復興と復旧、(b)現存する工業生産力の利用を高めるために、工業原料や設備を供給する必要性、(c)経済が単一輸出商品に著しく依存している場合における輸出収益の急激な低落、(d)輸入価格の急速な上昇による交易条件の急激な悪化などと細かく規定したのである。World Bank, *Annual Report 1977*, pp.10-11.
- 19) World Bank, *Annual Report 1977*, pp.10-11.
- 20) McNamara, *The McNamara Years*, "To the Board of Governors, September 25, 1978," pp.478-518.
- 21) McNamara, *The McNamara Years*, "The UN Conference on Trade and Development, May 10, 1979," pp.519-550.
- 22) Hollis B. Chenery (et al.), *Redistribution with Growth* (Oxford University Press, Oxford, 1974), p. 160; id, "Poverty and Progress: Choices for the Developing World," *Finance and Development*, 17: 2, June 1980, pp.12-16. in World Bank, *Poverty and Basic Needs from Finance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, September 1980), pp.26-30.
- 23) McNamara, *The McNamara Years*, "To the Board of Governors," September 30, 1974, pp.290-292; Commission on International Development, Lester Bowles Pearson, *Partners in Development: Report of the Commission on International Development* (Praeger, 1969), p.22 [大来佐武郎訳『開発と援助の構想：ピアソン委員会報告』, 日本経済新聞社1981年, 17頁].
- 24) Hollis B. Chenery, "Restructuring the World Economy," *World Development*, 2: 10-12, 1974, pp.1-9; id, "Restructuring the World Economy: Round II," *Foreign Affairs*, 59: 5, Summer 1981, pp.1102-1120. なお、開発援助がいかんして受入国の経済成長を高めることができるのかに関しては、チェネリーのツー・ギャップ・モデルが、世銀の構造調整融資の主要な理論的根拠として用いられている。投資・貯蓄ギャップと外貨準備制約ギャップのどちらか一方が、経済成長の制約となっており、開発援助がその制約を緩和すると説明されている。Hollis B. Chenery, and Alan M. Strout, "Foreign Assistance and Economic Development." *The American Economic Review*, 1966, 56(4), pp.679-733; Raymond F. Mikesell in association with Robert A. Kilmarx and Arvin M. Kramish, *The Economics of Foreign Aid and Self-Sustaining Development* (Westview, Boulder, CO, 1983). pp.77-79.
- 25) John Toye, "Structural Adjustment: Context, Assumptions, Origin and Diversity," in Rolph van der Hoeven and Fred van der Kraaij (eds.), *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa: Research and Policy Issues* (London; Portsmouth, N.H.: Heinemann, 1994), p.19; John Toye, *Structural Adjustment and Employment Policy: Issues and Experience* (ILO, Geneva, March 1995), pp. 1-2; World Bank, *Annual Report 1977*, pp.10-11.
- 26) Sharma, "Globalizing Development," p.452; William Clark, WBGA, Transcript of interview, October 5, 1983, pp.19-20; John A. Mathieson and the staff of the Overseas Development Council, *Basic Needs and the New International Economic Order: an Opening for North-South Collaboration in the 1980s* (Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1981), pp.v-vi.
- なお、貧困救済プロジェクトの失敗を救済する実際的な措置としての構造調整融資については, Attila Karaosmanoglu, WBGA, Transcript of interview, November 17, 1994, and January 10 and 18, 1995, pp.61-62を参照。1975年から1979年に開発政策の局長を勤めていたカラオスマンオウルによれば、世銀が1980年代に貧困対策を縮小させたのは、貧困緩和に対する関心を減少させたからではなかった。貧困対策の改訂は、変化した専門用語、言語、プレゼンテーションの仕方が変化しただけであった。私が貧困特別対策本部を主導した時、我々は貧困に注目した中核のプログラムを確立するだけでなく、貧困を緩和するプロジェクトを持つことを望んだ。また、我々は、系統的方法で貧困緩和を実施し、人的資源開発、教育、栄養のような収入とは別に、貧困対策に他の側面を持ち込むよう努めた。しかし、その時、理事会は、貧困対策の中核プログラムについての考えであるBHNに賛同しなかった。開発戦略

にラベルを付けて区別する内部抗争に巻き込まれなくなかったので、我々は貧困プロジェクトの定義を緩和することに賛成しなかった。貧困対策の強化に対して強い懸念がある雰囲気では、誘惑はすべての業務を区別して管理することが一般的だったからである。

- 27) Mahbub ul Haq, "Negotiating the Future," *Foreign Affairs*, December 1980, pp.398-417. 403; Mahbub ul Haq, Negotiating the Future, in *Foreign Affairs*, Vol.59, No.2 (Winter, 1980), pp.398-417; id., "North-South Dialogue-Is There a Future?" in K. Haq (ed.), *Dialogue for A New Order* (Pergamon Press, 1980), pp.270-287.
- 28) Sharma, "Globalizing Development," pp.421-22; id., "Bureaucratic Imperatives," p.13; PC, May 8, 1978, McNamara Papers, President's Council Minutes, Box 2, WBGA; PC, July 5, 1978, McNamara Papers, President's Council Minutes, Box 2, WBGA.

第2節 スターン副総裁と構造調整融資

スターンは、世銀の融資政策としての「知的」アプローチに我慢できなかった。スターンは世銀が用いている説得の方法としては、プロジェクト・サイクルを通じて促進される受領国との「政策対話」に幻滅を感じるようになった。プロジェクトの資金提供と非効果的な政策対話が長期間にわたり共存することは全く可能であったからである。この意味で、プロジェクト方式は、ドナーと受領国が優先事項と総合的な経済政策について意見が一致しない時にこそ、援助提供の「安全」形式を与えるにすぎなかった。プロジェクト融資が継続する限り、政策対話が成功する必要はなかったといえよう。

1978年から1979年に東アジア及び太平洋地域担当局長を努め、1980年から1983年にかけては業務担当の副総裁に就任し、当時スターンの部下として構造調整融資業務を担当したプリース (Stanley Please) によれば、世銀は過去よりも強固な仕方でも政策問題を処理する方に動いてきている。政策改革を強める際の効果的な機会は、「協同関係」の形成を通じて高められてきたことが理解される必要がある。しかし、これは政策と制度改革という本質問題を扱う強固さを減じる必要はない。この点で、世銀は「身動きが取れない巨人」であるべきではないが、「自由に行動がとれる巨人」である必要もない。世銀は「紳士的な巨人」であり続けるべきであるという。その意味するところは、世銀は、政策改革と制度改革を取り扱う強固さを減じる機関になる必要はない。世銀は過去よりも「健全な仕方」で政策問題を処理する方向に前進してきている。しかし、政策改革の効果を高める機会は、協力関係の形成を通じて達成されてきたことが理解されるべきである。従って、「紳士的な巨人」として、世銀は政策改革と制度改革を協力的に取り扱うことが求められたのである。

しかし、「政策改革」という緊急ニーズを所与のものとするれば、改革プログラムの実施を監視する世銀指令は強化される必要がある。過去の政策対話は、政治的レベルで「紳士的な説得」を越えることはめったになかった。しかし、現在、政策対話は、業務的意味を持つために、より構造的かつ信用できるものになる必要があった。そのために、①途上国が直面した構造的の問題の性格に関する政府の政治的水準での取決、②かかる構造的の問題を扱うために数年間にわたり要求される措置の取決、③構造改革を実施する措置には数ヶ月間の監視プログラムの取決が必要になったのである。以上、合意された措置を実施することが、途上国に利用可能な世銀資金を提供するための基盤になる必要があるとみなされたのである。この点で、政策改革を監視し、規律を課す際に、プロジェクト

融資の欠点は明白であった²⁹⁾。

事実、1979年春に、世銀経営陣のなかで合意されたオリジナルの構造調整融資の提案は、ほぼプログラム融資と等しい措置において、政策改革と貧困軽減融資の救済とを結び付けるという「大胆さ」と「捨て身」の動きを通じて、世銀内部でマクナマラ総裁が主導してきた「貧困軽減陣営」から融資活動の主導権を円滑かつ効果的に転換することができた。

それでも、プログラム融資を衣替えした構造調整融資は、理事会に強い疑念と反感の心情を起させていた。しかし、1979年5月に、マクナマラ総裁は「北」に対して「南」が圧倒的多数を占めるマニラでのUNCTAD総会で、南北対話の挫折を憂慮して、南北対立を打開する未来志向の楽天的努力として「構造調整融資」を準備しているとの合図を第三世界に送る決断に迫られていた。マクナマラ総裁は構造調整問題を合理的に、また誠実に、彼なりの熟達した手際の良さで粘り強く前進し続ける努力を試みていたのである³⁰⁾。

(1) 政策改革とプログラム融資

1970年代における新古典派、マネタリストのイデオロギーの勃興とともに、スターンは、構造調整融資は受領国との政策対話よりも効果的な政策変化を達成する方法であると思った。スターンは、受領国が世銀により勧告された政策変化を留意し、実施する場合には、効率と大きな生産性は、自由市場メカニズムを通じて達成されることとなり、貧困も「浸透」効果を通じて緩和されると信じた。スターンの構造調整概念の中心は、1979年5月に、フィリピンの演説の中で簡潔に述べられた。その要点は、①単に先進国の障壁（保護主義）の批判ではなく、②途上国が国際貿易の長期的な比較優位に従って、輸出促進のために必要とされる構造調整の実施を、プログラム融資によって報いることにあった。マクナマラは、新国際経済秩序の理論は幼稚で非現実的であると考えていたが、世銀が構造調整のためのプログラム融資の増大を提案することで、新秩序計画の理念に共感を示す姿勢を見せるとともに、第三世界に南北対話を継続させる機会を提供することができると見ていた。従って、彼は低開発国の経済開発を促進するためにデザインされた調整政策の方向性を支持し、1979年春のマニラでのUNCTAD会議では、経済開発を達成する方法は、経済の構造調整の長期的な開発側面に、及び経済政策の改革を進んで提携する国に援助を提供する用意を整えることであると断言し、開発を促進することに資する条件をいかに作りだすか否が重要であると強調したのである。

他方、スターンは、マクナマラ総裁の演説を自分の新しい政策改革の枠組みを実施する機会と見た。しかし、スターンの関心の中心は、世銀が慣習的な水準で融資を続ける場合には、受領国政府に良い経済秩序を立て直すよう推奨する仕方を実施される新しい開発計画の緊急性に置かれていた。従って、融資の貧困軽減効果を直接改善する方法には、彼の関心はそれ程向けられなかった。そして、彼は一度貧困対策が行われれば、経済成長が促進されるために、その果実は貧困層に自動的に浸透すると主張した³¹⁾。

いずれにしても、構造調整融資は、世銀内部では確かに貧困軽減プログラムの失敗を救済するものであった。しかし、貧困撲滅という「究極の目標」と構造調整により貧困を軽減する「中間の手段」を混同してはならない。貧困融資は、インフラストラクチャの建築から健康に及ぶ、基本的ニーズを充足し、絶対的貧困を減少することを直接に支援することができる。しかし、構造調整政策の貧困軽減に及ぼす間接的效果もまた、構造調整の途上国経済の再編に対する直接の効果と同様

に重要であった。このように、手段と目標との混同は、構造調整融資に関する論議が迷走した原因のひとつにもなってきたのである。

ここから引き出される結論は、構造調整努力が失敗に帰したという「幻想」に覆い隠された慎ましい実績にとられることではない。世界の所得格差の是正や貧困撲滅が理想として掲げられ、貧困の減少がレトリックとして強調され、貧困層の生産性増大を現実的な目標として設定しなかったという点にこそ問題があった。また、貧困の軽減は現実的目標であり、経済の急成長は自動的に貧困の軽減をもたらすという信念、所謂、浸透説に基づいた理想が強すぎたといえよう。

ところで、業務担当の副総裁に就任したスターンが強調したように、世銀が開発のために必要とみなした「経済政策」を進んで採用する準備のある国に利用可能な長期的な「プログラム融資」を行う新しい動きへの声明は、1979年5月10日のマニラでのUNCTAD総会におけるマクナマラ総裁の演説によりなされた。この最初の適用は、例えば、1980年9月のフィリピンに対する2億ドルの構造調整融資であった。このケースはセクター融資に新しい政策条件を付けたプログラム輸出への転換であった。これは1978年のトルコに対するプログラム融資の例を追跡した融資モデルだったが、構造調整融資への「気乗りしない最初の措置」とみなされた。従って、プログラム融資を政策支援型融資として確実にするためには、最高水準の規律を持つことができる程十分大きな融資約定額で、また範囲も経済全体にわたるよう拡大する必要があったので、政策コンディショナリティの策定が必要であると訴えられた。ここに、世銀の構造調整融資が、狭いプロジェクト・アプローチから離れて、次第に広いセクター・アプローチ、広い経済全体のアプローチに移動する根拠が見出される。

この点で、世銀では、融資の主役は依然としてプロジェクト融資であった。それは、プロジェクト融資を成功させる場合には、国全体の「政策変化」が中心の要件であるとみなされたからに他ならない。この意味において、「構造調整」では、世界経済の大変動に途上国の経済全体をいかに「適応」させて、世界経済に「順応」することができるか否かに焦点が当てられることになったのである。けれども、その政策措置は、限定的かつ現実的なものに他ならなかった。究極の目的である経済の「構造変革」を扱う総合的な開発政策とは一致しなくなったのは当然の結果といえる³²⁾。

(2) プログラム融資とプロジェクト融資

さて、構造調整の検討作業のなかで、1979年10月2日のベオグラードにおける世銀総務会の演説で、マクナマラ総裁が国際的な相互依存性が增大している現実に基づいた新しい開発戦略を真に効果的なものにするためには、単に個別事情を無視した最終的な全体目標を設定するだけでは十分でなかった。種々の政策代替策を具体化するとともに、先進国及び途上国双方の国際理解と合意によって、その広い政策方向への実行を確保する必要もあった。しかし、新しい国際経済秩序を扱う制度的取決と政策行動は著しく遅れていた。マクナマラ総裁にとって、構造調整融資はまさに新しい「南北対話」の中心に位置するものに他ならなかった³³⁾。

これに対して、構造調整融資を世銀内部で承認させるための闘いにおいて、マクナマラは、貧困軽減計画に反対してきた上級経営陣の合意を得るために、構造調整融資は開発の究極の目的である貧困撲滅を直接扱う「福祉計画」にならないことを保証することで、構造調整融資がプロジェクト融資の原則に従うとの現実主義の立場に立つことにした。「社会福祉機関」ではなく、「博愛の事業」

でもない世銀は、実際的で達成可能な現実的な目標を示すことで、世銀の貧困軽減計画に反対してきた経営陣の懐疑論を緩和することで、構造調整融資の実現を目指したのである。要するに、プラグマティックな理想主義者であったマクナマラ総裁は、「貧困撲滅戦略」を採用することからかなり距離をとっていた。マクナマラの下で、世銀は貧困対策を強化しようとしたが、貧困撲滅をもたらすための貧困軽減措置を採用する枠組みに留まっていた。この結果、世銀の経営陣は、構造調整は「何を行うべきである」か、また「何を行うことができる」のかに関して「むなししい期待」に逃げ込むことになった。というのは、世銀は構造調整融資の額だけが途上国政府の官僚に政策改革を「購入させる」ことができるので、構造調整計画は全ての途上国に巨額なものとみなされる必要があったからである。また、融資が巨額ならば、政策改革の条件は「長期」になると考えられたからでもあった。かくして、構造調整融資が理事会で承認されて以降、経営陣は、途上国に要求する政策改革の見返りに期待される構造調整融資の規模が劇的に大きくなることを期待した。しかし、理事会は構造調整融資の規模拡大を認めようとはしなかった。最終的に、構造調整は数年続く「1回限りの業務」と規定されることになった。このように、構造調整融資が矛盾に満ちた形で規定されることになった経緯は以上の通りである。構造調整融資の上限を巡る理事会と経営陣の対立と妥協は、構造調整融資の正当性それ自体を危ういものにし、「開発政策融資」に改名させることにも繋がっていたことは疑いない³⁴⁾。

このような経緯で成立した構造調整融資は、その代償として、貧困軽減の目的を極めて軽視するようになった。構造調整が起り、ひとたび途上国経済が十分に余裕を持つほど回復すれば、世銀は以前のプロジェクト融資に「引き返す」と訴えられた。世銀とIMFの開発委員会作業部会の代表であったロバート・カッセン (Robert H. Cassen) によれば、世銀は、いわば緊急の必要に迫られてプログラム融資に傾いたのであり、その動きはあくまでも「一時的なもの」であって、状況が「正常」に戻次第、プロジェクト融資を重視する「通常の」配分方式に戻るべきものと考えられていた。私見によれば、この点が「プログラム融資の改名問題」の背景にあったことは明白である。また、必要な輸入品の迅速な供給と並んで、政策対話の手段として政策改革を支援するために使用するという「新たな目的」が追加されたことが、プログラム融資の改訂を超える調整過程のための「治療手段」の形式と原則を組み込まれた新しい名前として、「構造調整融資」が急浮上した原動力であったともいえる³⁵⁾。

このような文脈のなかで、人間の基本的ニーズ戦略は世銀の文献から姿を消すことになったのである。その経緯が構造調整融資の計画化と深く係わっていたことは自明の事実であった。しかし、世銀が10年以上にわたり、構造調整事業をプロジェクト融資の上位に位置させようとエネルギーを費やしてきた要求は、完全な「幻影」であり、紛れもない「誇張」であることが判明した。それは、浸透理論の誤りから離れて、貧困層を直接支援するよう方向付けられた基本的人間ニーズ戦略の停滞と失敗が明らかになる状況で、貧困対策を補う努力として「構造調整」が再検討されたこと、また「構造変化」の実現の進路で貧困対策が消滅することを阻止するという期待が高まるなかで、構造調整計画が行使された。それにもかかわらず、1980年代に当初の過度の野心は消え去り、「開発政策の社会的目的」が次第に世銀のアジェンダに「復帰」させられることになったからに他ならない。こうした状況で、構造調整はIMFが調整融資制度を拡充したことによって乗っ取られることになり、構造調整はアジア諸国では「構造改革」と呼ばれるようになった。まさにこの点に、「構造調整」

の不幸と進化の方向が確認できるのである³⁶⁾。

1970年代のブレトンウッズ体制の崩壊後に、より自由な世界貿易の枠組みを再建する手段として新しくかつ広く構想された構造調整は、比較優位に沿った世界貿易の多角的な枠組みの改善と発展に燃料を補給するものと位置づけられ、最終的に世界経済の「構造変化」を実現し支えるために「プログラム融資」を提供する実際的な措置となるはずであった。

ところが、1979年に第二次石油危機が発生した後に、構造調整融資は短期の国際収支危機を救済するための「応急措置」に限定されてしまった。理事会では、マクナマラやスターンは、恥知らずにも構造調整が世銀協定の「特別の事情」に限定されていることを強調し、かつ開発政策をイメージするような言葉と内容を避けた。IMFの調整融資との関係も考慮して、経済成長の前提条件としての「均衡を回復する」ためにデザインされた基金の調整業務を超えることは考えていないと強調して、先進加盟国の理事たちに配慮を示した。最初から最後まで、彼らは構造調整計画を守ることに死力を尽くしたのである。

このために、一般に信じられている神話とは違って、1980年2月5日に世銀理事会で承認された構造調整融資は、1976年当時、マクナマラ総裁を中心とした上級経営陣が構想したプログラム融資とは実質的に大きく異なるものであった。また、理事会で承認された時には、構造調整融資は、既に計画され、予備協議が開始されていた構造調整のための「プログラム融資」を「既成事実」として報告して済ますという態度に終始した。さらに、世銀融資総額に占める構造調整融資の限定性を緩和することを求めるよう各理事に働きかけたにすぎなかった。要するに、構造調整融資が本格的な論争に発展することを意識的に避けたのである。従って、マクナマラ総裁が理事会の承認を求める前に、事実上実施していたプログラム融資を「既成事実」として承認するための基礎として使用するとともに、1979年次総会での演説の本文も利用することによって、構造調整融資に対する「無言の合意」を求めたことは、世銀の内外で「救世主」として振る舞ってきた自身の社会改良の衝動に突き動かされた「意識的な決定」に他ならなかった³⁷⁾。

(3) マクナマラ総裁とプログラム融資

では、1979年10月の年次総会におけるマクナマラ総裁の演説に対する各国の反応はどのようなものだったのだろうか。既に、マクナマラは、1979年8月27日の『ニューズウィーク』のインタビュー記事のなかで、我々は、過去2年間、プロジェクト形式ではなく、プログラム形式の融資によって調整問題に直面している途上国を支援しようとしてきている。それらには「調整以上の問題」があるのは当然であると述べていた。ますます緊迫してきた国際収支危機を回避するために、構造調整プログラムの着手に準備している国を支援する融資の可能性について議論が深められ、プログラム融資の可能性は開発委員会、および年次総会でも議論されることになったのである³⁸⁾。

まず、1978年9月30日の開発委員会での議論をみることにする。開発委員会の議長シーザー・ヴィラタ(Cesar E. A. Virata)は、『世界開発報告1978』の重要な鍵の政策として、貿易と保護貿易主義圧力に抵抗すると同時に、構造調整措置を制度化する重要性を強調した。また、先進国と途上国の緊密で増大する相互依存とそれらの間での利益の相互関係を訴えた。

このために、開発委員会では、国民経済の相互依存関係の増大と特に先進工業国の途上国に対する影響を理解し、途上国の輸出に負の影響を及ぼす先進国の保護貿易措置を避けるための必要性が

繰り返し強調された。また、長期的な構造調整問題については、世銀が進んで総合的な開発業務において「プログラム融資」の相対的重要性を高める意思のあることが歓迎された。さらに、対外不均衡がまだ厳しくならない状況で、足の速いプログラム融資とセクター融資を支配することができる基準を調査して、そのような融資が現在計画されているものに対する追加部分になるべきか否かを考察するよう理事会に要求した³⁹⁾。

次いで、1979年次総会で、世銀は「構造調整」を実施する途上国に対して「プログラム援助」を考慮するだけでなく、適切な場合には追加のプログラム融資を利用できるように増加するよう理事会に勧告する用意があると宣言したマクナマラ的意思と決意が、途上国にどのように受け止められたかを確認することにした。

年次総会では、途上国の代表団は「プログラム援助」を増加するためのマクナマラの情熱のこもった演説を歓迎した。まるで宣教師であるかのようなマクナマラの弁論が第三世界の空論家からも温かく迎えられたのは、①先進国の成長率の怠惰、石油価格の急上昇、途上国の交易条件の悪化は、「プログラム援助」を実質的に増加することに正当性を与える。②プログラム融資は、長期的な構造調整のプロセスと厳しい国際収支難を緩和する。③世銀のプログラム融資のより大きい増加のための「77ヵ国グループ」と開発委員会の推薦が励ましと勇気を与える。④プログラム融資を全体の貸付額の最低25%に改訂し、適切な調整に合致した融資を迅速に支出し、適正な現地支出金融の供給が要求されることなどが主たる理由であった。以上、世銀が適切な場合に「構造調整」のためのプログラム融資を行う準備があるというマクナマラ総裁の説教じみた堂々たる弁論は、第三世界の疑い深い代表団からも歓迎されたのである。

最後に、マクナマラ総裁は、経済の構造変化を行う途上国を援助するための「プログラム融資」を拡張するための世銀の決意に支持が表明されたことを受けて、閉会の辞で、世銀の総務会に対する無償の独自の自信を含めて、次のような楽観論で締めくくった。第1に、厳しい国際収支難の国を支援するために「プログラム融資」を増加する用意がある。第2に、将来の国際収支危機を回避し、秩序だって持続される開発努力を追求するのに必要な「構造調整」を実施する試みるのを支援するために、「プログラム融資」を開始する。第3に、総務会は、財政問題に有効に対処するために必要な行動を進んで試みる国に、世銀が調整援助を供給すべきであるという見解を広く支持してきている⁴⁰⁾。

いずれにしても、構造調整融資は、レーガン政権の誕生に伴って米国の対外援助政策に適応することを迫られることになった時には、「政策支援型融資」に変化させられ、その後の途上国経済の「市場志向改革」に重要な役割を果たすことになった。このため、構想当初に目標として含まれていた「貧困軽減融資」は究極の希望である「構造変革」と1回限りの「構造調整」との狭間で機能を果たすことなく朽ち果てられることになった。1990年代に入り、「構造調整の傘」が広げられ貧困融資を包摂することを求められたのは、このために他ならなかった⁴¹⁾。

こうして、マクナマラ総裁は構造調整の創始者としての名誉に浴した。しかし、反面、構造調整の悲惨な失敗の犠牲者であり、貧困層を増やした犯罪者と断罪されることにもなった。彼が構造調整の評価について、常に「2つの顔」を持つことになったゆえんである。彼は構造調整プログラムへの道を開いたが、同時に、それ以来、貧困層の生活を苦しめることにもなった。

注

- 29) Stanley Please, *The Hobbled Giant: Essays on the World Bank* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984), pp.26-27, 99. スターンの立場も基本的にこの立場と同じであった。構造調整融資は金融支援が要求される3年から5年間にわたる構造変化のプログラムにおいて受領国との協同関係 (association) を伴う。(Kapur (ed al.), *The World Bank, Vol.1*, p.510) この点で、世銀では、政策対話においては「身動きが取れない巨人」として生存すべきなのか否か、「自由に行動がとれる巨人」であり続けるべきなのか否かが、世銀融資の純支出額減少と並んで、最大の課題になったのである。この問題に対して、世銀は「自由に行動がとれる巨人」である必要はない。しかし、世銀は「紳士的な巨人」であるべきだと答えたのが、当時スターンの部下として構造調整融資業務を担当したブリースであった。Please, *The Hobbled Giant*, p.99; World Bank, “Lending for Structural Adjustment,” R80-22, IDA/80-17, February 5, 1980.
- 30) John Toye, “Structural Adjustment,” p.28; id, “Structural Adjustment and Employment Policy,” pp.8-9; World Bank, *Bank Annual Report 1977*, p.11.
- 31) Mosley (et al.), *Aid and Power*, pp.33-34; Woodward, D. *Structural Adjustment Policies: What Are They? Are They Working?* (Briefing Paper, Catholic Institute for International Relations, London, 1993), pp.26-27.
- 32) J. Burke Knapp, WBGA, October 22, 1990; September 26, 1991; September 24 and 25, 1992; October 10, 1995, p.75; Mosley (et al.), *Aid and Power*, pp.27-28, 34. 構造調整融資が「開発政策融資」に「改名」されることになった原点は、まさにここにあった。いずれにしても、構造調整融資への動きには、3つの重要な措置が関与していた。①プログラム融資は特定の投資観点から開発金融を分離していたことである。それは経済成長、そして都合良くいけば、開発を増加すべきような輸入を容易にするために、国際収支赤字のための一般的な支援を与える。②プログラム融資を政策変化条件と結合することであった。③セクター又はサブセクターの水準から、国のマクロ経済水準に政策改革条件を拡大することであった。全経済的な政策改革条件を持つプログラム融資は、構造調整融資の定義を提供する。その重要な先例は1960年代の中葉のインドに対する総合的国際収支支援のためのノンプロジェクト融資に見出すことができる。同時に、インド政府は、農業戦略、貿易と産業に対する統制の自由化、ルビーの切り下げを含む経済政策の重要な変化を支持した強い勧告を受け取った。しかし、要求されたルビーの切り下げを含む政策変化の実施、貿易と産業のための結果は不満足なもので、自由化過程は停止された。プログラム融資を政策条件と結合するとの希望は、1970年代にザンビア、ケニア、タンザニアなどのサハラ以南アフリカで行われたが、政策条件は経済全体よりもセクター全体に向けられていた。しかし、この動きは依然として「特別」のままであった。John Toye, “Structural Adjustment,” pp.27-28.
- 33) McNamara, *The McNamara Years*, “To the Board of Governors,” October 2, 1979, pp.571.
- 34) John Toye, “Structural Adjustment,” p.29; id, “Structural Adjustment and Employment Policy,” p.9; Ayres, *Breaking the Bank*, p.235; Mosley (et al.), *Aid and Power*, pp.28-29; Please, S., “Beyond Structural Adjustment in Africa,” *Development Policy Review*, Vol.10 (1992), 299; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, p.509.
- 35) Robert Cassen and Associates, *Does Aid Work?: Report to an Intergovernmental Task Force, 2nd ed.* (Clarendon Press, 1994), pp.124-125. マクナマラによれば、世銀の融資政策は2つの基本的な原則に基づいていた。プロジェクトの健全性と、受領国の信用度である。そして、世銀は両方のこれらの基準が完全に満たされない限り、融資を行わないと述べている。McNamara, *The McNamara Years*, “To the Bond Club of New York,” May 14, 1969, pp.55-56.
- 36) John Toye, “Structural Adjustment,” p.29. なお、アジアでは、「構造調整」の代わりに「構造改革」(structural reform) という言葉が使用された理由については、Attila Karaosmanoglu, *Poverty and Prosperity The Two Realities of Asian Development* (Washington, D.C.: The World Bank, 1989) p. 3を参照されたい。債務危機も構造調整プログラムもアジアでは共通でなかった。これはアジア諸国が対外権力や国内の弱点から免れているからではない。むしろ、アジア諸国は登場するにつれて「構造的問

- 題」を扱った。従って、「延期された調整」という「未処理の仕事」により必要とされるような「ねじれた変化」を避けることができた。このために、「構造調整」の代わりに「構造改革」という言葉は、アジアの貧困国と繁栄国との双方において実施された経済政策の変化に対する「より永続的で、一貫した、任意のアプローチ」に他ならないとの評価を獲得した。
- 37) Chenery, “Restructuring the World Economy,” pp.1-9; Stanley Please, WBGA, Oral History Program, Transcript of Interview, August 26, 1986, p.19; Robert S. McNamara, WBGA, Institution Transcript of interview, April 1, May 10, and October 3, 1991 Washington, D.C., p.87.
- 38) Robert S. McNamara, “We Help The Attack Poverty,” *Newsweek*, August 27, 1979, in WBGA Public Disclosure Authorized, Robert S. McNamara Statements, Speeches, Statements 12, p.14.
- 39) World Bank, *The Development Committee: Its First Ten Years, 1974-1984. Development Committee Pamphlets; No.1* (Washington, DC: The World Bank, 1984), pp.42-45; World Bank, *1978 Annual Meetings of the Boards of Governors: Summary Proceedings* (Washington, DC: World Bank), 1978, p.40. シーザー・ヴィラタは、1978年9月23日、『世界開発報告 1978』の議論は非常に価値があるとして、特に世界開発思考の進行に影響を及ぼすものを以下のように整理した。①計画された成長率の達成には、途上国1年当たり約12%の輸出増加が要求される。②その大部分は先進国市場で吸収される必要がある。③保護貿易主義圧力の高まりに大きな危惧が示された。④先進国と途上国がその圧力に抵抗し、より自由な貿易システムを維持する必要性が強調された。⑤これは、途上国と先進国双方の成長見通し、および途上国の現在と予期される債務返済能力にとって不可欠である。⑥それは現在、存在している貿易制限措置が次第に減少される緊急の問題である。⑦先進国と途上国間の製造品貿易の増大は、先進国側が防衛的方法ではなく、未来志向の方法で必要な調整手段を配慮することを要求をする。⑧この行動計画は、共通の枠組みにおいて、また世界経済の拡大を通じて試みられる必要がある。⑨一時的な制限措置は容認された基準に沿って課され、できるだけ早く除去されるように、国際的監視システムを改善することが重要である。World Bank, *The Development Committee: Its First Ten Years, 1974-1984*, 1984, pp.38-39.
- 40) World Bank, 1979 Annual Meetings of the Boards of Governors, pp.45, 64-65, 70, 139-141, 178, 181, 207-208; McNamara, *The McNamara Year*, “To the Board of Governors,” October 2, 1979, p.603.
- 41) Robert S. McNamara, WBGA, Transcript of interview, May 16, 1990, p.2; John Toye, “Structural Adjustment,” p.29; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, pp.522-523, 531.
- 特に、この点との関係で注目すべきは、世銀の政策支援型融資は「調整融資」と呼ばれる傾向があるが、その重要な点は、世銀が30年間以上にわたりプログラム融資の増大に抵抗した後に、一転して、ノンプロジェクト融資の拡張に従事してきたという逆転した事実関係である。その際、世銀が1960年代の米国国際開発庁 (USAID) のそれと同じく、マクロ経済変数 (variables) に条件づけられた「速い支出の融資」を使用し、次に調整と開発がマクロの要素に付け加えられて、セクターとミクロの要素を持つことになったこと、またその後、特定のセクターに手を広げる道、即ち、「構造調整の傘」を拡大する戦略を追求してきたことは興味深いことである。さらに、10年前に、世銀によるノンプロジェクト融資に反対した米国が、世銀の「政策支援型融資」を支持し、かつある特定の点で、この形式の融資自体に従事するという逆の立場に完全に転換してきたことも重要である。レーガン政権で構造調整融資は政策支援型融資の主役になった。Sidney Weintraub, *Policy-Based Assistance: A Historical Perspective* (AID/Washington, June 9, 1989), p.10 を参照。

第3節 構造調整融資の起源

(1) 構造調整概念の登場と1976年次総会

マクナマラ総裁が「構造調整」という言葉を最初に使用したのは1976年次総会においてであった。

その特徴は、生産と貿易形態で実施される必要のある「構造調整」は国際経済システムの根本的な「構造変化」を必要とするという点で、全く「避けられない」ものであった。この意味で、マクナマラは、構造調整を決して「狭い文脈」で使用していた訳ではなかった。演説の内容を見ると、「構造調整」とは、貧困国が生産形態の再編成による輸出の多様化と増大によって、経済成長を加速化し、絶対的貧困を減少する開発の持続的な過程を意味していた。具体的には、最貧国は、少数の弱い商品からの所得に極度に依存している。最貧国は、比較劣位の商品に対する過剰依存を縮小し、輸出品を多様化させるために、生産形態を再編する必要がある。生産と貿易形態の再編は、構造調整に連携している個人のための新しい雇用先を創造するために追加の支援を必要とするという構想であった⁴²⁾。

当時、マクナマラ総裁を中心に世銀経営陣は、先進国が実施する「構造変化」に対応する形で、途上国が「構造調整」を遂行する移行過程に重きを置いていた。それは、先進国が伝統的な非効率的な産業が近代的な高度技術産業へ再編する道であり、かつ非効果的な生産及び消費形態に凍結されることを避ける道でもあった。また、貿易依存型の諸社会が単に低成長だけでなく、生活水準の低下にも悩まされないためには、構造調整は避けられない。先進国の保護主義圧力の上昇は世界経済における成長と所得の再配分の不公正を示すだけでなく、非効率的で、反生産的で、自滅的な行為でさえあった。

マクナマラ総裁の言葉を使えば、これは1976年にマニラでの年次総会で発表された「グローバル・コンパクト」の構想に他ならない。その内容は次の通りであった。国際社会において機会均等への認識が増大したことは、国際レベルでの所得分配の公正を経済成長と結び付ける新しい開発戦略を必要とする。先進国と途上国間との間の巨大な所得不均衡を軽減し、絶対的貧困者の基本的ニーズを充足するためには、経済成長の再志向と世界貿易の拡大が不可欠である。このために、「経済進歩」とその達成に必要な「構造変化」、成長の増大とその達成に必要な「追加援助」、構造変化の性格と大きさ、それを扱うのに必要な行動とそれを採用するための南北間の責任、それを行う費用と利益に関する南北間の基本的取決が必要であると訴えられたのである。具体的計画としては、①先進国が提供する追加の貿易援助と援助支援、②途上国が試みる政策改革と構造変化の双方を、総合的な観点で明確にした構造調整（再編）が含まれていた⁴³⁾。

しかし、「グローバル・コンパクト」には欠点も含まれていた。それは、先進国と途上国の双方が、相当の期間にわたって、絶対的貧困層の基本的ニーズを満たすための基本的取決に到達する必要があることである。「グローバル・コンパクト」には、途上国が人間の基本的ニーズ戦略を信用できない様々な欠点もあった。第1は、基本的ニーズ戦略が途上国に毛嫌いされた点と関係している。それは、開発援助から卒業したいと願う途上国が何よりも先ず、自助努力を遂行することが強く求められていた問題である。要するに、人間の尊厳を訴えるその敬虔な言葉の裏に、先進国の本心が隠れていると疑われたことである。第2に、基本的ニーズの充足を宣言した先進国の国際公約が、途上国側に国内での所得配分の公正を実現することを強く求めていたことである。第3に、新国際経済秩序を樹立する要求の高まりは、従来の福祉政策ではなく、「公正を伴う成長」を国際レベルで実現することを求めていたことである。現在の世界経済システムの構造変化に配慮することは、すべての国の義務であるとして、開放的な世界貿易関係の枠組みを革命的に再編する要求が声高に叫ばれた。第4に、最大の問題は、人間の基本的ニーズの考え方には、米国が途上国に経済運営の仕

方と規律を教え込む「上からの開発」論が組み込まれていたことである。この点で、もし多額の追加資本の移転が実際に行われなかった場合には、「グローバル・コンパクト」が「偽物」になることは誰の目にも明らかであった。世銀の経営陣だけでなく、「南」のリーダーがマクナマラの信念である基本的ニーズ戦略と各方面で衝突した問題の核心は、まさにこの点にあったといえよう⁴⁴⁾。

このように、構造調整は、何よりもまず、世界経済の再編、特に先進国経済の構造変化との関係で問題にされてきた。経済開発は、持続的成長に必要な経済構造における一連の相互関係のある変化として見る事ができる。それらは、貿易と資本フローの対外構造と同様に、国内における需要、生産および雇用の構成を含んでいる。総合的に言えば、「構造変化」とは、従来の経済システムから近代の経済システムへの変革と定義することができる。開発経済学は、現在、経済成長により様々な形式の構造的な不均衡の回避、及び成長の利点のより広い分配を保証することを強調することに重きを置いてきている。経済関係を再構成する必要性は、現在、世界開発問題の中心にある。開発理論では、経済の構造における「調整」に関して言及するために「構造変化」という用語が使用されている。途上国は、その成長の過渡的な段階にある。それは、着実な状態現象よりも順応化と調整のプロセスとみなされている。従って、開発理論は、10年から20年までの期間にわたる調整過程の一般的な特徴により関係付けられるべきである⁴⁵⁾。

また、本来の「構造変化」とは、先進国経済の効率性を増大し、途上国の生産形態の再編によって、経済における公正を高めることが意図されていた。しかし、先進国の大半ではとても満足できる状況ではなかった。構造調整措置はしばしば既存の生産形態を凍結させ、かつ変化に抵抗するだけに終始して、労働力の再訓練や生産的かつ高賃金の産業や地域への労働力の転換を図ることによって、ダイナミックな調整過程を加速化するという意味での真の「構造改革」の着手を遅延させてきているからである。この意味で、マクナマラにとっての「正しい構造調整」の考え方とは、先進国側が途上国製品の輸入による打撃を補償すると共に、解雇された労働者を再訓練し、低生産部門から高生産部門への転換を図ることによって、全国民の雇用を確保するものに他ならなかった。また、変化に対する政治的な抵抗を和らげ、公正さを確保するためには、調整補償措置は、信頼性と、即効性のあるものでなければならなかった。さらに、工場閉鎖や大規模な強制休業で打撃を受けた地域に対する補完的な救済措置としての「調整援助」も必要であった。しかし、これらの政策を成功させるために最も大切なことは、総需要が高水準にあること、新しいダイナミックな産業が急速に開発されることであった。即ち、問題のある非効率的な産業を救済する保護措置に頼ることなく、貿易及び経済活動全体の活力を確保することが、国際社会の「唯一の良識ある政策選択」とみなされたのである。

こうして、1970年代に、ブレトンウッズ体制が崩壊した後の世界経済の再編という新しい現実に直面して、世銀はIMFの調整と同じ名前を持つ「構造調整」を、世界経済の「構造変化」により引き起こされる開発のプロセスとして使用することになった。また、先進国と途上国が生産形態の再編に着手し、貿易及び開発の両面において、より高度な雇用水準で、急速かつより公正な成長を促す国際環境を確立するために、我々が選択することができる必要な行動計画として「構造調整」が訴えられるに至った。要するに、南北間で相互に有利な「構造変化」を実施するために、比較優位の変化に対してより秩序ある合理的な貿易と調整の枠組みが必要とされただけでなく、世銀は最終目標が実現されるまでの「中間段階」として、「構造調整」を実行することができる賢明な組織と制

度を創造し改善することに努めなければならないと結論づけられたのである⁴⁶⁾。

(2) 世銀内部での構造調整融資への歩み

ここでは、世銀の構造調整の概念化した人物が誰で、いかなる内容のものだったのかを検討する。そして、構造調整の概念がいかに登場してきて、「貧困志向のプログラム融資」に代替するものではなく、貧困軽減プログラムをいかに有効にするかという文脈のなかで、貧困層の生産性増大を通じて経済成長を達成する別の政策選択のひとつとして位置づけられた歴史的経緯と、その背後にある推進力が、実際に世銀の内部要因に基づいていたことを明らかにする。

条件付きのプログラム融資を復活するためのオリジナルな圧力は、世銀自身が融資活動の効率性を再評価するにつれて、世銀自身の内部から生じた。この再評価は、マクナマラ総裁と上級役員「異質な小グループ」を含んでいた。理事会自身は主導権をとらなかった。事実、敵対的さえあった。

構造調整融資を求める世銀の内部圧力は、「多数の全くひとつにまとまらない考慮」から生じた。①マクナマラ自身は総裁の任期が終わりに到達しつつあった。②彼は、そこで世銀業務を拡大し、政策の目的として貧困対策を改訂するために、「人間の基本的ニーズ」充足に多くの労力を払ってきた。③しかし、彼は貧困戦略のかかる変化が絶対的貧困層の生産性の向上に成功しているか否かについては、疑うようになってきた。新しい形式の貧困軽減志向プロジェクト融資がその目的を果たすことに失敗してきたことが判明したのである。基本的ニーズ戦略にもかかわらず、第三世界が国際秩序の樹立を求める動きを加速化してきたことがその証明でもあった⁴⁷⁾。

構造調整は、マクナマラが行うことを望んだプログラム融資の「事後的な合理化」であった。しかし、それはマクナマラを全く満足させなかった。それは、プログラム融資の懸念と疑念を除去し、ピアソン委員会の提案をアカデミックに尊敬されたものにするために、彼が望んだ「知的な基盤」を構造調整に与えた。しかし、彼は決してそれについて非常に幸福であるとは感じなかった。なぜなら、結局、構造調整融資は、理事会に疑念と敵意を抱かれてきたプログラム融資にすぎなかったからである。

プログラム融資を超えるものとしての「高い目標」を含めるために、特別に何かが必要とされたのである。この問題の背景には、第1に、マクナマラが世銀の総裁に就任した当時、プログラム融資のいくつかはセクター融資と呼ばれていたことから示唆されるように、プログラム融資の再検討が行われていたことが指摘できる。第2に、「プログラム融資」という言葉は世銀においては「ノンプロジェクト融資」という正確でない言葉と比べて支持を失ってきたことがより一層重要である⁴⁸⁾。

以下では、ノンプロジェクト融資として分類されているプログラム融資がいかに世銀の融資活動から構造調整融資に進化してきたのかの経緯を明らかにするために、プロジェクト融資とプログラム融資の特徴をみるなかで、構造調整融資がその両融資活動から何を引き継いだのかを検討することにした。

マクナマラ総裁の語るところによれば、構造調整の概念と構造調整のためのプログラム融資を世銀内部で検討した時期は、過去に遡っておよそ1976年、1977年には開始されていた模様である。先ず、この点の確認から始めることにする。

第1に、我々は1977年に構造調整についての作業を非常に粗雑に開始した。その時までには、構造調整の目的のために融資するアプローチが発展させられ、構造調整の理論的基礎が築かれた。1977年にプログラム融資に関する政策が再検討された。『世銀年次報告1977』によれば、世銀は途上国における「構造調整」を支援して長期的な開発援助を提供する。また、将来における世銀の役割の評価が1978年度に続けられるにつれて、プログラム融資の基本的仮定は、再び検討されることで合意された。そして、経済管理の改善と政策調整が結びつければ、将来の持続的な成長のための飛躍台になることが判明すると述べられた。このように、世銀では1977年に「プログラム融資」の再検討が開始され、その概念の多くを採用することが合意された。その際、プロジェクト融資とプログラム融資の論争を避けるために、プログラム融資を世銀融資総額の「7%から10%」に制限することが合意されたのである⁴⁹⁾。

第2に、構造調整を概念化した「主役」は、1977年当時地域担当(南アジア)副総裁だったスターンではなく、世銀の首席エコノミストであるチェネリー副総裁(開発政策担当)だった。彼は1974年に『世界経済の再編』題される論文を執筆し、先進国の保護主義を防ぐための先進国と途上国の調整、即ち、世界経済の再編が必要であるという考えの持ち主で、マクナマラの側近であった。

第3に、1976年あるいは1977年に、私が構造調整の検討を開始した時は、構造調整融資はある意味では、いつでも既に実施しようと努めてきていたもの、即ち、プログラム融資又はノンプロジェクト融資に他ならなかった。しかし、理事会は、プログラム融資の方向に沿って進むことには非常に躊躇した。

ところで、プログラム融資を構成するものは決して正確に定義されてこなかった。また、プログラム融資は、ノンプロジェクト融資と区別された「説明のつかない概念」になってきている。そして、ノンプロジェクト融資の途上国による要求はブレトンウッズ会議に遡ることができる。1970年代に、途上国は世銀の経営陣から支援措置を受け取った。しかし、プログラム融資を増加するマクナマラの努力は、主要株主、特に米国とフランスにより挫折させられた。両国はブレトンウッズで展開された議論と同じ論理を展開した。即ち、特定のプロジェクト以外のいかなるものに対する融資も、世銀の融資資金に対する「統制」の喪失に導くだろう。従って、輸出利益の減少を保障するか、又は過小に利用されている産業能力を促進するためのプロジェクト融資は、特別の場合でのみ使用されると主張した。

「プログラム融資」に関する世銀のアプローチは弾力的であることが求められてきた。しかし、政策変化のためのプログラム融資は、以下のような根拠により理事会に抵抗されてきた。①輸入を金融するために迅速に支出されるプログラム融資はIMF活動の領域における国際収支支援である。②プログラム融資は国家開発政策の領域への望ましくない介入に導く傾向がある。③世銀はプログラム融資の実施を効果的に監督かつ監視することができない⁵⁰⁾。

第4に、カーター政権下の米国は構造調整に強く反対した。マクナマラ総裁はカーター大統領とは構造調整について全く和解できる状況にはなかった。理事会も大きな反対があった。特に、ドイツと米国の理事は、①世銀のプロジェクト融資に焦点を当てて協定条項に反している、②既に実施されていたプログラム融資のいくつかは資金をネズミの穴に注ぎ込む浪費的なものである、という理由で強く反対していた。

第5に、構造調整融資は、理事会での事前の許可を得ることなしに、2件の構造調整融資(ケニ

アとトルコ)が既に計画され、予備協議が開始されていたので、構造調整プログラムの策定と準備が既成事実として理事会に報告されたにすぎなかった。この結果、理事会では、構造調整融資の承認手続きに関して不満が続出した。しかし、不承不承ながら聞き入れられたという点で、プログラム融資の評価は一枚岩的ではなかった。

以上が、世銀アーカイブスで、マクナマラがインタビューを受けた内容と回答の説明であるが、彼自身の「プログラム融資」業務に関する評価は、まさに理事会の意見と同じだった。また、「プログラム融資」は理事会が納得するように適切に組み立てられた計画ではなかったのである⁵¹⁾。

(3) チェネリー副総裁とプログラム融資

次に、チェネリー副総裁が世銀内部でプログラム融資の反対から賛成に心変わりした理由を探ることにしたい。彼がプログラム融資のメリットに理解が示したのは何故かという問題である。チェネリーは、世銀に就任する以前には、プログラム融資について非常に警戒していた。プログラム融資の著名な熱狂者でなかったチェネリーは、少なくとも、石油危機後に、プログラム融資の拡大に賛成したと言われている。チェネリー自身に転向の理由を語ってもらうことにする。

第1に、石油危機後に、世界経済の「恒久的な変化」は避けられない現実であると認識した時、世銀関係者は足の速い融資の緊急性と債務返済に資する政策改革のためのプログラム融資を既に採用していた。この点で、プログラム融資を改名したものが構造調整融資であるとチェネリーが語っている真意は、内容の変化よりも強調点の実際上の変化と形式の変化にあったといえよう。

第2に、ノンプロジェクト融資はプログラム融資の「最善の定義」であった。ドナーの多くは、「技術援助」を含む多様な「ノンプロジェクト融資」を提供する方がメリットは大きいと考えるようになってきた。プロジェクト業務の際に行われる「助言」や「勧告」は、資金移転と同じくらい重要になってきたからである。プロジェクトによって異なるとはいえ、この「付加価値」の重要性は決して小さくなかった。また、プログラム融資の欠点として、支出資金が追跡できない点が強調されていた。特に、プログラム融資の拡大に関しては個々の投資だけでなく、国全体の計画や政策にも関しても、良い政策や制度の構築が強調された点が重要である⁵²⁾。

とはいえ、世銀がプログラム融資を行うためには「厳しい困難」が伴うこともまた不可避だった。第1に、IMFが扱うような狭い問題に関する取決を締結する際には困難が伴った。狭い問題を超えて、政策対話に基づいて融資を行う必要性が高まった。世銀の受領国にとっては、世界経済の危機に「プログラム融資」が拡大されることは良い考えであった。第2に、プログラム融資は融資総額の6%から10%が可能な範囲とピアソン委員会が言及していた。しかし、世銀が10%の限界に近づいたのは2度しかなかったために、プログラム融資の拡大要求は困難ではないと思われた。第3に、プログラム融資には、重要な問題について受領国との「良い対話」を伴うというメリットがあった⁵³⁾。

既述したように、チェネリー副総裁は世銀内部で世界経済における再編に対する各国の反応を「構造調整」として概念化した中心人物であった。しかし、彼は、世銀のプログラム融資を構造調整融資として育て上げた生みの親の名誉に与ることはなかった。創始者の榮譽に浴したのは、1979年5月のマニラでのUNCTAD総会で構造調整融資計画を始めて公表し、同年10月の世銀年次総会で構造調整負担を軽減するために迅速に支出された「プログラム融資」の拡大計画を公表し、加盟国から支持を得たマクナマラ総裁自身であった。

これに対して、当時地域担当の副総裁であったスターンが、1978年7月に世銀業務担当の副総裁に任命された時期と多少とも一致して、プログラム融資が「構造調整のための融資」として策定される動きを強めた。そして、彼が、プロジェクト業務と政策改革を結婚させることを勧告したことで、構造調整は、世銀内部での上級役員の間では共有された概念になっていた。また、マクナマラにとって、構造調整融資は既に実施されているプログラム融資が進化した「実際的なもの」にすぎなかった。しかし、スターンは、世銀内部で構造調整の検討を始めて、途上国に比較優位に沿って輸出を拡大する「構造調整」のためのプログラム融資を概念化した中心人物であった。実際、足の速い融資と政策改革融資を結び付けて「構造調整融資」に組み立てることのできた知的主導者であった。国際収支支援と政策支援型融資を結婚させたスターンの鋭利さは、米国国際開発庁 (USAID) でのプログラム融資の実務経験と世銀の業務主任としての経営手腕に見出すことができる。

副総裁 (プロジェクト・スタッフ) のウォーレン・C・バウム (Warren C. Baum) によれば、スターンは、実際、世銀において構造調整融資を扱うことができる唯一の人物であった。それは、彼が、他の誰よりも構造調整融資を概念化することができたからだけではなかった。さらに、構造調整融資のための強固な政策改革条件を主張し続けたからでもあった。世銀は、途上国が採用する構造調整に不可欠な多くの「実際的な調整措置」をスターン副総裁の下に置くことになったので、スターンは構造調整融資の実際上の「主人」としての名声と荣誉、及び悪評を一身に浴びることになった⁵⁴⁾。

(4) プログラム融資の進化とノンプロジェクト融資

構造調整融資は、チェネリーが言うように、プログラム融資が「改名」されたものであった。また、ノンプロジェクト融資はプログラム融資の「最善の定義」でもあった。そこで、チェネリーの真意を探るために、世銀のプロジェクト融資とプログラム融資との関わり合いを検討し、プログラム融資が構造調整融資に進化した理由を探ることにしたい。

構造調整融資は、世銀自身の融資構造における重大な変化と手に手を携えて進んできた。けれども、迅速に資金が動く側面の強調は、1979年に生じた第2次石油危機後の世界経済の状況において緊急性は認められるとしても、構造調整融資に特有のものであると言い切ることはできなかった。事実、1980年の理事会では、足の速い融資は世銀の協定条項の「特別の状況」の下で「1回限りの出来事」、「短期の応急処置」、「1回限りの業務」として正当化されたにすぎなかった⁵⁵⁾。

では、なぜ、世銀はプロジェクト融資を装って途上国に国際収支支援を提供することに精通していたにもかかわらず、新しい形式の構造調整を必要としたのだろうか。実質的に、国際収支支援のための構造調整融資は必要ではなかった。その上、世銀は既に国際収支困難のために使用してきた一時的応急措置として、プログラム融資を持っていたからである。

このために、構造調整融資は当初、プログラム融資の「修正版」として記述された。とすれば、構造調整融資の独自性とは何か。それは目的と手段という2つの点で、プログラム融資やノンプロジェクト融資とは著しく異なっていた。『世銀年次報告1980』によれば、構造調整融資は、世銀援助の「新しい形態」ではあるが、このような援助は、常に世銀の融資活動の1部であった。そして今後もそうあり続ける伝統的プログラム融資における「発展の当然の姿」であった。

しかしながら、以前の「プログラム融資」は、一般に危機的状況の直接的な結果に対処するため

に計画された。プログラム融資は、①再建活動を支え、現存する工業能力の利用を高めるために、工業原料と設備を供給する必要性に応えるのに役立ち、②輸出所得の突然の下落によって不利な影響を受けた単一の輸出品目に危険なまでに依存している国の経済を援助し、③輸入価格の急速な上昇の結果、交易条件の急激な悪化によって打撃を受けた経済を支えることに使われてきた。その結果として、以前の援助プログラムは、その国の基礎をなす長期的な構造問題に対する解決策を見つけることよりも、むしろ「目前の困難に取り組む措置」に集中していた。

他方、構造調整融資は、「多年にわたる計画」が策定され、これを「継続的な融資」によって支援する可能性を予想している。このような融資は、「長期的な目的」に留意して展開されるために、過去における世銀のプログラム融資の特徴であった「危機対応型の業務」よりも、「永続的な効果」をもつことが期待される。そして、構造調整プログラムの成功は、他の資金源からの類似した援助の供給を促進する追加的効果がなければならないと強調された⁵⁶⁾。

そこで、以下、その違いを検討し、プログラム融資を進化させた理由を明らかにする。まず、プログラム融資とは、特定の外国為替赤字を金融するためにデザインされたものであると定義されている。このために、総じて物的施設のような個別的投资に結びつかない資金提供に関係していると理解されてきている。事実、世銀が足の速いプログラム融資に関与してきたのは、緊急に必要な食糧、原料その他の部品の輸入のために利用されてきた。しかし、プログラム融資は、当初、資本財の輸出の減少が予想されるために、先進国の理事、特に欧米の理事から反対された。そして、プログラム融資は世銀の融資総額の10%を超えないことで合意された⁵⁷⁾。

ところで、プロジェクト融資とプログラム融資の相違を検討した源流は、ピアソン委員会に遡ることができる。ここで、ピアソン委員会報告と世銀の関係に触れるとすれば、世銀では、マクナマラが行うことを希望したことを実行するために、ピアソン委員会の勧告を取り入れたことが留意される必要がある。スターンによれば、ピアソン委員会の勧告は多くの共感を得た。そして、開発と援助に関係する勧告は、ある程度まで真実であったが、その焦点は狭かった。しかし、世銀が議論した問題は全く適切であった。それらは世銀業務に直接に影響を与えただけでなく、世銀の開発思考に重要な長期的な影響を及ぼしたという。

ピアソン委員会の報告書は、世銀だけでなく一般に非常に広く歓迎された。それは多くの議論に結びつき、「援助問題」に対する関心を高めた。ある意味で、途上国との関係が懸念されたが、世銀の役割、あるいは多国間機関の役割を高めた。しかし、報告書はオランダ以外に興味を示した先進国はなかった。米国では、その種の興味さえも示されなかった。英国では、酷評された。それは、報告書が余りにも広い範囲に渡り、多くの問題に触れていて、戦略が深く政治的であったからである。不幸なことに、委員会勧告は南北交渉が俎上に上った時に生じたので、政治的とみなされた。従って、より実用的でより運用上の勧告でさえ、ある種、この一般的な反応の一部として払い除けられた。しかし、実際、報告書は、それほど政治的ではなかった。

ピアソン委員会の勧告は、プログラム融資のような開発援助に重要な影響を持っていた。例えば、プログラム融資の割合に関しては、10%まで増加されるよう勧告され、実際に世銀の業務報告に組み入れられた。しばらくの間、世銀のノンプロジェクト融資はその水準に達しなかったが、目標は依然としてその数字の近くに設定された。世銀がプログラム融資を行った時には、この限界内に留まっていたので、それほど論争的にはならなかった。しかし、構造調整融資が始められた時、そ

の数字は、それに照らして判断される適切な数字とみなされることになった⁵⁸⁾。

1970年に、ピアソン委員会報告によって、援助供与者は、より多額のプログラム融資が大きな価値をもつことに理解を示すことが勧告された。特に、委員会は、循環経費の大きな需要を満たすために、ノンプロジェクト融資を選択する大幅な余地を持つべきである。援助供与国は、ノンプロジェクト融資を必要としている個々の援助国の要請に、援助の形態を適応させることが必要なことを認識すべきである。とくに、IDAは、適当な場合について、プログラム融資を行うべきであると結論づけた。この勧告を受けて、世銀は、①プロジェクト融資の提供においては既に確立した役割と強い比較優位を持つべきである。②しかし、プログラム融資には弾力的なアプローチが保持されるべきである。③「特別の状況」において使用されるプログラム融資は世銀融資の有効性を高めるために必要であると結論づけた。他方、理事会は、プログラム融資については世銀融資総約定額の7%から10%に制限される点で合意した。この決定は、プログラム融資に業績の監視を許すという条件が付けられるべきという結論と一緒に、世銀において再確認された⁵⁹⁾。

この点を『世銀年次報告1977』において確認することにしたい。理事会は、将来において世銀及びIDAのプログラム融資の総額については、①世銀融資総額の7%から10%になるのは非合理的な予測であるが、「特別な事情」の発生は常に予見できないため、この比率は予測とは見なされない。②将来に、如何なる特別のプログラム融資に対しても、より明確な条件条項が付けられるべきである。③この条項は、条件に反するような行為に対する監視を認めることを決定した⁶⁰⁾。

プログラム融資とプロジェクト融資は、絶対的ではないとしても、「特別な場合」の程度によってその役割が異なることは当然である。プロジェクト融資は、融資の支出金を使用する政府組織と融資が投下される部門の使用を追跡する必要がある。投資資金が支出される場所と時の双方に制限されるからである。プロジェクト融資の支出金の追跡は、融資を測定可能な産出物を伴う目に見える資産を創造する投入物であるように扱うことが意図されている。他方、プログラム融資は、総じて一般的な輸入品を金融する目的で使用されるために、外国為替コストを迅速に提供する形態を取る。このために、プログラム融資は、新施設の創設よりも既存の生産能力の更新を含む多様な活動に支出することを通じて、受領国により大きな弾力性を提供する。一部、同じ理由で、プログラム融資は、プロジェクト融資と同じ仕方での資金の使用を追跡することが義務づけられていない⁶¹⁾。

(5) 世銀理事会とプログラム融資

次に、マクナマラが世銀の総裁になった1968年に遡って、世銀の融資政策が進化してきた意味を明らかにするために、プログラム融資及び現地支出金融の再検討において、何が議論されたのかを整理して示すことにしたい。

ピアソン委員会報告によれば、プログラム融資の特徴は、以下のように整理できる。①受領国の一般経済情勢について、綿密な注意を払うことによって、援助の効率性と成長への貢献度を評価することができる。②輸入自由化や平価切下などで外貨不足を救済することによって、重要な政策変化を支援することが可能になる。③個々の開発計画の資材調達特別な規則で縛られているプロジェクト融資に比べて、窮屈な外貨準備の緩和に役立つ度合いが大きい。④個別商品の購入に当たっては、価格上有利な市場への移動が容易になるため、援助の紐付き条件による悪影響を減少させることができる。

このために、プロジェクト融資を求める場合でも、援助資金の大きな割合がプログラム融資のより弾力的な形態で支出されるならば、受領国で有効に使用可能になる。従って、世銀では、援助供与者が受領国の開発ニーズと水準に援助の形式を「適応」させることで、プログラム融資の意義を最大にすることが勧告された。特に、世銀は受領国の多様なニーズを満たすために、多額のノンプロジェクトを持つことが望ましいこと、またプロジェクト融資の弱点を、プロジェクトの概念をより広く定義することで緩和することが提言された⁶²⁾。

しかし、世銀スタッフの間でも、また理事会の議論でも、大きな意見の不一致が表面化したために、依然として「特別の状況」に限定されるに留まった。その結果、①投資プロジェクト又は現地支出金融を含むセクター融資は、依然として将来の融資の支配的な形式のままである。②プログラム融資は、「特別の状況」がそれを必要とする時は、必ず理事会に提案される必要がある。③プログラム融資はプロジェクト融資とセクター融資に対して補足的であると規定されたにすぎなかった。この方針は、その後の議論でも、賢明なプログラム融資にはかなりの支持が寄せられたものの、プログラム融資に対する根強い反対に考慮して変わらなかった。結局、理事会は、世銀がプログラム融資を提案する際には、理事会の意向を伺うということを公約させた。このエピソードは、プログラム融資に賛成した世銀のスタッフの敗北を意味していた⁶³⁾。

世銀の成立当初から、各理事にとって、プログラム融資という言葉は非常に嫌悪をもって見られてきた。その理由は次の点にあった。第1に、短期の国際収支赤字に責任を負っているのはIMFであり、世銀はこの仕事に責任を少しも負っていない。第2に、プログラム融資は一時的な国際収支難に対応するために迅速な輸入品の支出に資金が提供されるとしても、輸入が限られた期間にだけ必要される保証はない。第3に、途上国に自立的成長能力を持たせることは、長期的な過程であり、プロジェクト融資の本来の役割である。第4に、プログラム融資には、受領国の開発政策の不安定な分野への好ましくない介入を強める傾向がある。特に、ドルでのプログラム融資は、プロジェクト融資よりも一層大きなレバレッジ効果を受領国に与えるなどと途上国から批判されてきた点の影響が大きかった。

従って、プログラム融資の場合には、次のような「例外状況」が必要とされることになった。①ドナーが進んで多額の開発援助を提供すること、②この額が特定プロジェクトに直接関係した輸入品のための受領国の要件を上回ること、③受領国が輸入需要を満たすことができる程十分な現地支出金融を提供し得ないことなどが規定された。プログラム融資が妥当する場合には、支出のタイミングとは全く関係の異なる考慮事項が特に必要とされたのである。即ち、「特別な場合」という「切り札」が依然として必要であったのである。しかし、これは、世銀が1949年以降追求してきた措置からのラジカルな逸脱を示すものでないことを保証するものだったといえよう⁶⁴⁾。

ところで、プログラム融資という言葉は、プログラム融資と呼ばれてきている活動の全てをカバーするものではない。輸入品を金融するために迅速に支出されるプログラム融資は、輸入品の用途が追跡される場合もあったが、輸入品が生産能力の是認できる増加に融資するよう意図されていない場合もあった。さらに、融資された輸入品がいかに正確な仕方でも最終産出高までは追跡され得ない場合もあった。従って、多様性を含むと装うことのできる唯一の「消極的な用語」は、「ノンプロジェクト」という言葉以外に見つからないことが次第に理解されてきた。

また、プログラム融資が対象としている国際収支の赤字は、偶然の性格ではなく構造的な問題で

あると理解されてきた。このために、開発プログラムは、プログラム融資が外国からの資金移転により国内貯蓄の補足を要求する限り、支出金の追跡問題を提起した。支出金は、特定のプロジェクトに指定された資本財の形でも、あるいはそれに指定されない財及びサービスの輸入という形でも、移転する。従って、プログラム融資は、商品移転を達成するための手段のひとつにすぎなかった。この点で、世銀の経営陣が、プログラム融資という曖昧で反対の多い用語を、捨て去りたいと思う気持ちになったのは当然であった。プログラム融資が「商品援助」と呼ばれ、現地支出融資がその主要な手段であると言われるのはこのためである。

さらに、現地支出金融を通じて開発プログラムに外国為替を提供することに優先権が与えられてきた。このために、プログラム融資に頼ることは、途上国の計画努力に必要な投資以前の活動とプロジェクト準備を怠ることになるとみなされることになった。従って、プロジェクトという用語は、世銀が実際に定義したように自由に定義されるとしても、また特にプロジェクト融資が現地支出金融の一部をカバーするとしても、対外援助をプロジェクトの資金調達に限定することが可能となると判断された。以上、「ノンプロジェクト融資」は、産業輸入金融、債務救済、復旧融資なども含まれるので、プログラム融資よりも範囲が広く、規模も大きくなる。従って、一般輸入品融資のようなノンプロジェクト融資には依然として融資のすべての要素が含まれる。また、プロジェクト融資は、対話を通じて経済政策の改善を実施するように努めてきたという意味で、「政策に基づく融資」が全ての要素が含まれるノンプロジェクト融資に包摂されたとしても、首肯できると論じられたのである。要するに、構造調整融資の創設は、世銀の融資活動のビジネス・モデルの欠点に対する反応であったといえよう⁶⁵⁾。

最後に、構造調整融資は、プログラム融資の改名されたものであり、ノンプロジェクト融資が構造調整融資の「最善の定義」であるとチェネリーが言及した主たる理由を整理して示すことにしたい。

プログラム融資、一般的な技術援助などを含む「ノンプロジェクト融資」は、総合的な政策改革、及び経済運営問題を取り扱う重要な手段であった。また、その期待された特徴は、各国が経済危機に陥る以前に、この種の融資を実施することが可能となる点にあった。これは「危機前のプログラム融資」といえる。さらに、「プログラム融資」は、資金の融資実行の速度が迅速で、その目的は外貨上の制約を緩和することであった。一般に、これらの融資には、受領国の総合的な業績を向上させるため、「政策助言」が伴うことになっている。このように、構造調整融資は、足の速い融資という「プログラム融資」の概念の長所を最大限に活用して、改名されたものといえる。しかし、プログラム融資には、規模、範囲、期間、目的が限定される点で、政策への影響力には限界があった。むしろ、この点で、「ノンプロジェクト融資」はプログラム融資の「最善の定義」であったといえよう。

その理由は、最も対象範囲が広く、時間も長期間で、かつ全ての融資方式を含むので、開発政策と政策改革の観点からは「最善のアプローチ」であったからである。この点で、バウム副総裁の言うように、「プロジェクト」から「政策」、あるいは「調整」への強調の変更にみられる世銀の重点の本質的な変化は、「構造調整融資」と「政策に基づいた融資」が言うべきすべてではない。起こった多くのことの本質的な中心点は、まさに「新しいボトル」の中に「古いワイン」が注がれたことにある。即ち、構造調整融資の革新は、プログラム融資を構造調整融資という新しい器に衣替えして、その

中にプロジェクト融資の政策改革業務を含めた点にあったといえよう⁶⁶⁾。

注

- 42) McNamara, *The McNamara Years*, “To the Board of Governors, October 4, 1976,” pp.337-375; Susan George, Fabrizio Sabelli, *Faith And Credit*, p.55 (邦訳, 67頁).
- 43) McNamara, *The McNamara Years*, “To the Board of Governors, October 4, 1976,” pp.349, 532, 359.
- 44) P. P. Streeten, “Basic Needs: Premises and Promilises,” *Journal of Policy Modelinig 1* (1979), pp. 136-146.
- 45) Chenery, Hollis Burnley, *Structural Change and Development Policy* (Oxford University Press: New York, 1979), pp.xvi-xvii, 54-55, 109; Eugene Staley, *World Economic Development, Sccond Edition* (Montreal: International Labour Office, 1944).
- 46) McNamara, *The McNamara Years*, “To the Board of Governors,” October 4, 1976, p.357; “To the Board of Govemors,” September 26, 1977, pp.452-453; “To the Board of Governors,” September 25, 1978, p.488; “To the UN Conference on Trade and Development,” May 10, 1979, pp.536-537; “To the UN Conference on Trade and Development,” May 10, 1979, pp.536-537, “To the Board of Governors,” September 25, 1979,” pp.596, 602, and “To the Board of Governors,” September 25, 1980, p.620.
- 47) Mosley (et al.), *Aid and Power*, p.33.
- 48) Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, p.265.
- 49) World Bank, *Annual Report*, 1977, pp.10-11.
- 50) Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, pp.288292.
- 51) 以上, Robert S. McNamara, WBGA, Transcript of interview, April 1, May 10, and October 3, 1991, pp.85-87; Hollis Chenery, WBGA, Transcript of Interview, January 27, 1983, pp.29-30; Mosley (et al.), *Aid and Power*, pp.32-33. なお, 世銀最初の構造調整融資は1980年3月25日, ケニアに対する2万ドルが理事会で承認された。James M. Huttlinger, Robert S. McNamara at the World Bank Group: A Chronology of Significant Events, World Bank Group Archives, March 2003, <http://go.worldbank.org/44V9497H50>.
- 52) Hollis Chenery, WBGA, Transcript of the Interview, January 27, 1983, pp.29-30.
- 53) Hollis Chenery, WBGA, Transcript of the Interview, January 27, 1983, pp.30-31.
- 54) Warren C. Baume, WBGA, Transcript of interview, November 13, 1990, pp.31-32. しかし, スターンは, 国際収支支援が構造調整融資の「唯一の適切な目標」であるという見解から決して退却しなかった。1989年に, 彼は, 構造調整融資は国際収支問題に固定され続けるべきであるが, それは普遍的には理解されないだろう。政府の行動が国際収支の回復に効果がある時に, 足の速い融資は提供される。従って, 国際収支支援が引き続き構造調整融資の基本的なアンカーであると強調した。彼の真意は, 構造調整融資の固有の役割を世界経済の構造的問題である国際収支支援に限定し, 政策改革の必要性和開発政策の必要性を識別することにあった。彼は, 調整政策の持続性との観点から, 政府から基本的な構造調整を賄賂で誘発することは誰もできないと警告し続けた。Ernest Stern, “Evolution and Lessons of Adjustment Lending,” in Vinod Thomas, Ajay Chhibber, Mansoor Dailami, and Jaime de Melo (eds.), *Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank* (Oxford University Press, 1991), p.4; Warren C. Baum, WBGA, Transcript of Interview, November 13, 1990 Washington, D.C., pp.31-32; J. Burke Knapp, WBGA, Transcript of Oral History Interview, October 22, 1990, June 26, 1991, September 24 and 25, 1992, and October 10, 1995, pp.64-68; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, pp.522-523.
- 55) Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, p.509; John Toye, “Structural Adjustment,” pp.28-29; Willi Wapenhans, “The Political Economy of Structural Adjustment: An External Perspective,” in Rolph

- van der Hoeven (eds.), *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, p.37; World Bank, Archives, Robert McNamara' 5th 1968-1981; Don Babai, "Between Hegemony and Poverty: the World Bank in the World Economy, 1944-1983," Thesis (Ph. D. in Political Science, University of California, Berkeley, May 1984), pp.287-288; World Bank, "Lending for Structural Adjustment," R80-22, IDA/R80-17, February 5, 1980.
- 56) World Bank, *Annual Report*, 1980, pp.10, 68.
- 57) Babai, "Between Hegemony and Poverty," pp.287-288; Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, p.264; World Bank, *Annual Report*, 1980, p.68.
- 58) Ernest Stern, WBGA, Transcript of Interview, March 2, 1983, Washington, D.C., pp.3-5.
- 59) Pearson, *Partners in Development*, pp.19, 177-179 [邦訳, 15, 145-147 頁]; Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, p.281.
- 60) Robert M. Baker, Jr, "Multilateral Development Bank," in John Wilhelm and Gerry Feinstein (ed.), *U.S. Foreign Assistance: Investment or Folly?* (Praeger special studies, Praeger scientific, 1984), pp., 119-135; World Bank, *Annual Report 1977*, pp.10-11.
- 61) Babai, "Between Hegemony and Poverty," pp.282-283, 287-288; Mikesell, *The Economics of Foreign Aid*, pp.167-184; Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, pp.260-294; Hans W. Singer, "External Aid For Plan or Projects?" *Economic Journal*, September: 75, 1965, pp.539-545.
- 62) Lester B. Pearson, *Partners in Development*, pp.177-179 [邦訳, 145-147 頁].
- 63) Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, pp.279-281.
- 64) Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, pp.260-294; U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *The United States and the Multilateral Development Banks, 93rd Congress, Library of Congress, March 1974* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1974), pp.34-35.
- 65) Mason and Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, pp.290-293; J. Burke Knapp, WBGA, Transcript of Oral History Interview, October 22, 1990, September 26, 1991, September 24 and 25, 1992, October 10, 1995, pp.69-70.
- 66) Warren C. Baume, WBGA, Transcript of interview, November 13, 1990, pp.31-32; World Bank, *IDA in Retrospect: The First Two Decades of the International Development Association* (Oxford University Press, 1982), pp.54-56. この意味で、構造調整融資は、一面で「新しい形式の融資」といえるが、他面、従来の形式の枠内で重点が移動したものということもできる。また、この形式の融資の出現は、プロジェクト融資とノンプロジェクト融資の区別をますます曖昧なものにしている。また、世銀の業務におけるこの区別そのものの意味さえも小さくしてきている。しかし、世銀は、自行の役割が急激に変化してしまったとは考えていない。むしろ加盟国のニーズの変化に対応する柔軟性を得る一方で、長期開発投資の貸手としての伝統的長所も保持している漸進的な進化の過程と考えていると記している。Baum (ed.), *Investing in Development*, p.10 [邦訳 10 頁].

結びに代えて

世銀の構造調整の健全な概念的枠組み創設の生みの親としては、複数の「知的指導者」がいた。マクナマラ総裁とその側近たちからなる世銀の内部グループの有力なメンバーたちである。副総裁（開発政策）のホリス・チェネリー、副総裁（業務）アーネスト・スターン、政策企画及びプログラム審査局長（1972-1982年）のマブール・ハク（Mahbub ul Haq）、地域第1局長（1979-1982年）のアティラ・カラオスマノグル（Attila Karaosmonoglu）らがその中心人物であった。

彼らが創り出した構造調整融資は、世銀上級経営陣の共同の知的産物に他ならなかった。その原

始的なデザインにおいては、次のような構成要素から成り立つことになっていた。1979年5月、UNCTADのマニラ演説を利用して、マクナマラは、途上国の構造調整を迅速に動かすよう企てた。そのために、彼は先進国市場の開放を要求する実際的な調整措置を提案するだけでなく、途上国が輸出の多様化と拡大を目指す構造調整に特別の援助を用意するよう理事会に推薦すると発言した。

「手っ取り早い解決策」を望む、実用的な人であったマクナマラは、具体的な何かによって計画の実現性を識別できるだけでなく、途上国の希望は自分たちの手中にあると信じる信念の人でもあった。

マクナマラ総裁は、マニラ会議での演説を、UNCTADの加盟国に求められない勧告を与える「部外者」になることを避けるだけでなく、世銀の行動計画に国際貿易政策の再編、先進国の市場浸透を含めることによって、構造調整の実施を促す合図を送る機会と見た。そのために、演説草稿の中に、①世銀ができることは何か、②世銀がすべきことは何か、③途上国経済の「構造調整」の必要性について言及する必要性を理解した。

マクナマラは、この課題に対して、世界市場で競争するために自国の経済構造を変化させることを望む貧困国に、世銀は融資の提供を約束する必要性を認めた。また、それは途上国経済の構造変化に伴う外国為替コストを緩和するために「プログラム融資」の形式をとるという点で経営陣の意見の一致を図った。この意味で、マニラ演説は、貧困国が構造変化に伴う構造調整のための「プログラム融資」の概念が確立された起源として記録されることになった⁶⁷⁾。

(1) プログラム融資と構造調整の結婚

ここでは、プログラム融資と構造調整が結びつくことによって、構造調整融資の概念が世銀の経営陣のなかで形成された経緯を説明することにしたい。

プログラム融資は、「特別な場合」に提供される「例外」にすぎなかった。構造調整のためのプログラム融資と位置づけられることになれば、足の速い融資とは全く関係の異なる考慮事項が必要になるのは論理的に不可避であった。では、構造調整のためのプログラム融資が特別の場合であることを正当化する「切り札」は何に求められたのだろうか。これが構造調整融資の起源における最大の謎である。そこで、この問題を解明するためには、1979年5月10日にマニラで開催されたUNCTAD会議においてマクナマラ総裁の演説草稿がいかに準備されたのかという作業を詳しく見る必要がある。

まず、世銀は政策支援型のプログラム融資への対応が余りにも遅かったので、途上国の政策改革ニーズに反応することに失敗してきたことが背景にあったことを確認しておきたい。この反応として、マクナマラは、UNCTAD会議での演説のなかで、途上国の増大する債務負担に絶望して、適切な政策措置を採用する国に対する「プログラム融資」を申し出た。しかし、マクナマラが、世銀は「輸出促進のために必要な構造調整」を遂行する途上国に「プログラム融資」を行うことを考慮していると話した時、参加者は構造調整融資の計画とその重要性を理解しなかった。けれども、確かに、マクナマラの構造調整融資への言明は、世銀の歴史における「独創的な瞬間」であった⁶⁸⁾。

次いで、マニラ演説の準備作業は、既に、1978年末から1979年春にかけて行われていたことが留意されるべきである。構造調整は追加のプログラム融資と結合することで、構造調整融資と定義されることになった。構造調整融資のデザインを形成する過程で何が問題の焦点であったのかという

点を見る前に、この国連会議で、保護主義と構造調整に関する国連貿易開発会議の議決が、1979年6月3日の第5回会議で採択されたことによって、世銀の構造調整が歩む方向に大きな影響を与えられたことが指摘される必要がある。

第三世界の指導者たちは既存の国際経済システムを攻撃したが、その矛先は国際調整の非対称性に向けられた。また、国際収支不均衡の原因は、先進国がインフレ、失業の輸出、保護主義を統制することに失敗してきた結果にすぎないと攻撃していた。さらに、先進国における構造調整の負担が途上国に一方的に転嫁させられてきていると言って、「北」の代表者を非難し続けていた。

UNCTAD加盟国の代表が「新国際経済秩序」で要求した「構造変化」は次の通りであった。まず、国際システムの危機は周期的な性質ではなく、構造的な不適応にある。また、相互依存関係が深化した世界では、国際貿易を拡張し、国際収支を調整し、「新国際経済秩序」の文脈内で開発プロセスを促進させるために必要な生産と貿易形態の構造調整に沿った国際経済関係の根本的な再編が必要である。しかし、先進国経済は保護貿易政策を増大させて、世界経済の「構造変化」を阻止してきている。このために、マニラ会議での主要なテーマは「保護主義」と「構造変化」に決定された。次に、この会議では、「南」は、「新国際経済秩序」の要求と平行して、特定の途上国が工業化に成功する機会が主として先進国の市場へのアクセスに依存していることを強調した。しかし、先進国は被害にあった自国産業の「構造変化」を妨害する保護貿易主義の圧力を高めていた。

このために、UNCTADは、保護主義の封じ込め、効果的な国際分業、及び途上国の開発目的を達成するために「構造調整」の重要性を再確認し、保護主義に対処する「構造調整」のための行動計画に合意した。また、この会議で、構造調整問題に真摯に向き合ってきたマクナマラ総裁が「真実は保護貿易政策が非効率で、反生産的で、最終的に自滅的である」と言った時に、第三世界は強い感銘を受けた。そして、「南」との共通認識を見事に表現しているとして、マクナマラが「構造調整」のためのプログラム融資を増大する決意に共感を示した。さらに、世界経済の危機を脱出する方法に関しては、途上国に自立的な独自の発展の道を切り拓く機会均等の主張に配慮した世界経済を精巧に作り上げ、現在の国際システムの構造的に不公正な関係を緊急に取り除くことが急務であり、すべての人々の義務であると声高に呼びかけられた⁶⁹⁾。

このような考え方は、保護貿易主義が途上国だけでなく、先進国にも脅威になるという見方であり、マクナマラの見解と同じであった。彼の認識は、国際社会が近年、成長している新しい保護貿易主義に抵抗しなければ、誰でも最終の敗者になるというものである。まさに途上国が労働集約型製造業の比較優位を実証し始めるにつれて、先進国では保護政策の新しい風潮が高まってきている。これが、結局、対外援助への依存を減少させて、自立的な経済戦略を途上国に与えることを拒絶する点で、自滅的な道に他ならなかった⁷⁰⁾。

しかし、UNCTADを拠点としていた「南」の代表者たちが、世界経済機構の運営に公正に参加する機会を望んだ新国際経済秩序は、欧米の指導者たちを少なからず憤慨させた。それでも、彼らの主張する状況の基本的変化を無視することはできなかった。「南」は決定的な切り札をもっていた。世界の新しい通貨である石油をもっていて、「北」はそれなしには生存することができなかったからである。

マクナマラは新国際経済秩序の理論家たちの態度に失望していた。彼らの計画は幼稚で、「中間の道」に立つことができない程に非現実的であると考えていたので、1974年にも1975年にも、年次総

会の演説のなかで決してNIEOに触れなかった。世銀にとって、国際的な租税に基づく世界大蔵省がない状況においては、国連の委員会によって管理される世界金融などという予想図は、とうてい容認できる計画ではなかった。

しかし、新国際経済秩序の要求を真剣に受け止め、混迷している南北対話を再開させる努力として、1980年代のための開発戦略の策定を決意し、世銀が開発問題を扱う際に国際社会をいかに最善に援助することができるか否かの検討事項を極めて楽観的に語った。また、その際に、彼は、開発過程における「構造変化」のいくつかの解決を支援するために、世銀が既に行っている「構造調整」、また現在実施している調整計画の再検討を自信に満ちた言葉で呼びかけた。さらに、その再検討において、我々のプログラムまたは政策のどれも「絶対的なもの」と見られるべきではない。永久的な開発を促進することは、世銀の使命であり、それを実施するために我々が使用するものは単なる手段ではないと強調された。

要するに、マクナマラ総裁にとって、国際開発の実践的な戦略は、南北間で対立している困難な政策選択の問題を現実主義の立場で詳細に考慮する必要があった。南北対話の本質的問題である大規模な構造変化の必要性に関しては、ブラント委員会の報告を参考にした新しい国際開発戦略の準備は、南北対話の基本的理解に役立つが、その実現には到達目標と手段を区別する必要があった。スターンによれば、ブラント委員会の有用性は、非常に制限されていた。委員会は、思考様式が広範で、高度に政治的で、非常に困難かつ多くの問題を、非常に、また余りにも政治的な観点から簡単に扱っていたので、広範な政治的問題を、1つの「中立の道」に留めておくことを著しく困難にしていた⁷¹⁾。

この点において、マクナマラの構造調整は、NIEOとは「ほど遠いもの」であったが、ブラント委員会報告には「より近いもの」だった。しかし、ブラント委員会報告の制約から開放される必要性もあったのである。その意味で、マクナマラの世界経済の再編要求は、「改良主義」にすぎなかった。即ち、自由な世界貿易システムの再編を革命的方法で目指すのではなく、途上国の輸出促進に対応した互惠主義の立場で、先進国が輸入自由化を漸次的かつ段階的に目指す進化的方法、「グローバル改良主義」に他ならなかった。このため、マクナマラ総裁は「構造調整」を計画する際には途上国の国内政策の重要性に言及したけれども、とくに途上国の政策改革に関するコンディショナリティの策定には言及しなかった。マクナマラは構造調整においては、事後アプローチを重視していたのである。このアプローチでは、被援助国による良い経済実績が金融支援を正当化するので、成功する政策対話の鍵は、別の当事国が持っている目的、可能性、及び制約を相互に尊重することにあると考えられた。そして、そのためには「共感」が求められた。特に、もしドナーが問題となる重要な政策措置を識別するためには、国の状況を十分によく理解しなければ、有益かつ適切な助言を与えることができない。また、ドナーが提供する適切な助言を持っていないければ、受領国は明らかにドナーの見解を聞くことに興味を持たないはずであった。

このために、新しい現実の姿は、ますます相互依存型の世界に近づきつつあり、より秩序ある合理的な世界資源の管理が行われる方向に世銀を前進させるはずである。従って、世銀は、最終目標に到達するまでの間に、実用的かつ賢明に「構造調整」を行うことができる組織と制度の創造と改善に努めなければならない。その際に、世銀自身は1980年代の開発問題に最善に対処することができる計画として、何を実行することになっているのか、あるいはどんな実行計画を立案しているの

かなどを理事会に提示する用意があった。そして、1980年代の世銀の活動計画として、理事会が「構造調整」のためのプログラム融資を総務会に推薦することに合意したと示唆することで、事態の打開を図った⁷²⁾。

このような状況において、『世界開発報告 1979』を監修したアティラ・カラオスマノグルが適切な国内政とそれを支える適切な対外援助を結び付けるように、マブール・ハクの演説草稿に助言し、チェネリーとスターンの支持を得て、構造調整の概念が追加されることになったのである。これは世銀内部で構造調整融資の端緒を運命づけたと言われている。世銀が開発のために必要な「経済政策」を採用する準備のある国に利用可能な長期的な「プログラム融資」を行う声明は、1979年5月10日、UNCTADのマニラ会議におけるマクナマラ総裁の演説のなかで初めて行われた⁷³⁾。

(2) 構造調整融資の誕生

マクナマラと世銀の指導者層が世銀の融資業務と政策勧告業務を改革する方法について議論していたと同じ時(1978年10月から1979年春)に、マクナマラは、1979年5月のマニラで召集された国連貿易開発会議(UNCTAD)の第5回会合での演説を行う準備を開始した。マクナマラは、最初に、保護措置の台頭を抑えるための課題として、何よりも先ず、先進国が「構造調整」措置を採用する機会を利用して、先進国は途上国からの輸出品に対して「市場の開放」、「市場の浸透」を強く訴えることに集中した。このために1978年次総会の直後から、政策課題を発展させるために、総裁の諮問会議に、カラオスマノグル、チェネリー、スターン、ハク、そしてアムステルダム大学の開発経済学者でチェネリーの下で働いていたワウテル・ティムス(Wouter Tims)らを招集した。

マクナマラ総裁にとって、この会合は、翌年の年次総会での演説に含まれる重要な政策課題を決める準備作業の開始を意味していた。会合では、「構造調整」のための実際的な措置の実施と、構造調整過程をいかに推進させるかが中心課題であった。その際に、ヨーロッパ、中東、北アフリカ地域局長であったカラオスマノグルは、特別の役割を果たした。彼は石油危機に伴う世界経済の調整過程を分析し、どんな結果をもたらすのかを予測しよう努めていた。このために、構造調整計画を迅速に実行に移す方法を探していたマクナマラが、先進国に自国市場を開放し保護主義を軽減する計画(構造調整)の実現を訴えた際に、彼の要請に対して非常に鋭く反応することができた。

カラオスマノグルにとっては、世銀は、何を置いても、途上国が輸出拡大に取り組む調整過程への支援を通じて、合理的で、より自由な世界貿易の枠組みを改革する過程において、生産的な役割を果たすことが重要であった。それ故に、彼は、マクナマラが先進国の調整過程を重視したのに対して、逆に、途上国の実施する構造調整が要求する輸出増大に沿って、先進国が「構造変化」を実施する大きな努力が必要であるとマクナマラに強く訴えた点で、依存関係としての「援助関係」から「南」と「北」が相互に相互依存関係にある世界の開発と貿易関係のより合理的な枠組みの改善に焦点を当てて、「構造変化」を推進するよう励ましたのである。この勧告は、良い「開発関係」は効果的な援助政策の核心部分であり、ドナーと受領国双方の側の必要を満たす明確な責任の分担を基盤とする立場に他ならない。このために、マニラ演説では、先進国における政策選択の柱のひとつとして「構造変化」が強調されたが、その基調は途上国が遂行する「構造変化」に転換することになった。そして、この視点は「77ヵ国グループ」の大勢とも一致していた。従って、マクナマラ総裁が訴えた「構造調整」は、第三世界との共通の感覚を見事に表現していると、UNCTADの代表

たちに感銘を与えることになったのである⁷⁴⁾。

ところで、ハクは、UNCTD会議の演説の草稿を準備していた際に、絶えずカラオスマノグルにコメントを求めた。彼は、草稿の執筆段階で、「世銀は何を行うべきか」、又は「何を行うことができるか」に関して、何も言及していなかった点に、非常に不満を覚えた。草稿では、自由貿易、健康、農業など多くの問題が言及されていた。しかし、マニラ演説で、メンバー以外の特別の機関である世銀が頼まれもしないのに、国際経済システムの再編に助言を行っても UNCTAD のメンバーに受け入れてもらえるような状況にはなかった。そのために、演説では通商政策の改革を推奨する「構造調整」を支援するために世銀ができることは何かという問題に関してコメントするようマクナマラに助言した。途上国が実施する「構造変化」の求める調整過程を促進するために必要な十分な資金手当の必要性については、何も言及されていなかったからである。「77ヵ国グループ」の求めていた「構造調整」とそれを財政的に支える追加援助について何も答えていなかったからである。カラオスマノグルが勧告した「構造調整」を支援する融資に関する提案は、チェネリーとスターンにより支持された時に、演説原稿に含まれることになった。

最終的に、カラオスマノグルはハクに次のような助言を与えた。①世銀ができることは何か、また行うべきことは何かを言う必要がある、②途上国の経済には「構造変化」のための明確な必要性がある。新しい時代に、世界市場での比較優位に沿って自国の経済構造を変化させることを望む国に、世銀は調整融資を提供する約束を行うべきである。③融資の形式は「構造変化」に伴う外国為替コストの損失を埋め合わせるための「プログラム融資」が適している⁷⁵⁾。

しかし、ハクは「構造変化」により課せられる外国為替コストを埋め合わせる「プログラム融資」の内容には賛成しなかった。その理由は簡単であった。①世銀の融資はその排他的なプロジェクト偏向から離れるべきである。②世界経済の変化に対して多くのプログラム融資を通じて、為替レート、財政改革、クレジット政策に対する調整の「短期的な関心」に配慮する必要がある。③しかし、プロジェクト融資に伴う「政策対話」によって、貧困救済や人間の基本的ニーズを扱う「長期的な関心」が特に重要であると考えていたからである。

このために、ハクは草稿に「プログラム融資」を含めることを拒否した。しかし、その後、チェネリーとスターンが共に「構造調整」の着想を支持したことを受けて、カラオスマノグルは、再びマクナマラ総裁に「プログラム融資」の提案を行うべきであると助言し、構造改革のための「プログラム融資」に賛成するためには、世銀は、「構造調整」の目標をより高く設定するよう推奨する「何か」を言及する必要があると訴えた。

この時点で、ハクは「プログラム融資」の提案を演説に含めることに同意したために、「構造調整融資」の目標を高く掲げる何かを示す必要に迫られた。こうして、従来のプログラム融資は構造調整融資に進化する時を迎えることになった。「構造調整」のためのプログラム融資が重要かつ新しいイニシアティブに進展する機会を迎えることになった瞬間であった。UNCTAD 演説が世銀内部で「構造調整」のためのプログラム融資の基礎を築くと同時に、「SAL」の幕開けを特徴づけたと言われるのは、このような事情によるのである⁷⁶⁾。

いずれにしても、ハクの最終原稿では、途上国に有利な貿易と開発関係の形成を目指して、次のような新しい要素が追加されることになった。第1は、貿易環境の改善から完全に利益を得るために、途上国はその輸出部門に有利になる「構造調整」を実行する必要がある。第2に、これは適切

な国内政策と十分な対外支援の両方を必要とする。従って、国際社会は、長期的な比較優位に従った輸出促進のために必要とされる「構造調整」を遂行する途上国に対して、好意的に「追加的援助」の可能性を考慮するべきである。第3に、世銀はそのような援助要請を考慮すること、またそれは、適切な場合に「プログラム融資」を利用できるように準備すべきである⁷⁷⁾。

(3) プロジェクト概念の緩和

ところで、政策志向型融資を主張したのはスターンだけではなかった。1979年の春までに、世銀が融資方法を変更する必要があることについての合意が上級経営陣の中に出現した。1979年5月に開催予定のUNCTAD第5次総会の直前である4月9日に開催されたマクナマラ総裁の諮問会議で、地域担当副総裁(東アジア、大洋州、1977-1982年)ショヒド・フサイン(S. Shahid Husain)は、①世銀の融資業務と助言業務には大きな欠陥がある。世銀の国別対話は、途上国が世銀の政策助言を無視するにつれて、「収獲逡減の行為」になってきている。②世銀の途上国への「適切なパイプライン」を構築する能力は、期待されたよりも困難である。③世銀は、プロジェクト融資を増大する限界で疲弊してきた。④世銀の融資プログラムは、以前のプロジェクトの実施に依存するので、パイプラインが簡単に改善することはないと警告した。そして、フサインは、同じ融資額をより少数のプロジェクトによって提供する「実地的な方法」を提案した。また、世銀融資の平均規模を増加させることによって、世銀は多額の資金をより迅速な基礎で貸し付けることができれば、融資総額を増大することができる提案し、合意されることになった。これは、实际的、かつ実用的なアプローチを選好したマクナマラが、世銀活動のうちのいくつかを緩和しようとしてきた姿勢と相通じるところがある。その顕著な特徴は、「現実的解決策」が前進することができる政治的な雰囲気を作り出すことにあった。彼はプロジェクトの定義を緩和し、次第に漠然とした概念にし、最後には、それに様々な多くの要素を含めて、「ノンプロジェクト」と定義することができたからである⁷⁸⁾。

これに加えて、さらに大きな変更が要求された。ヨーロッパ、中東および北アフリカ局長(1972-1975年、1976-1980年)ムニル・ジェンク(Munir Benjenk)によれば、世銀の「貧困撲滅融資」への参加に起因する「プロジェクトの複雑さ」が増大した結果、途上国との交渉および理事会のプレゼンテーションを通じてプロジェクトを処理することが非常に困難になってきた。このために、彼は、世銀は途上国の政策改革努力に、より多くの注意を集中する必要がある。技術援助などの「非融資的貢献」は、近年劇的に拡大してきたが、世銀は「非融資事業」をさらに増加させて、将来には、この仕事を各国政府に認識させて、受理してもらうことを切望すると強調した⁷⁹⁾。

このように、1979年春に、マクナマラ総裁と世銀の指導者たちは、世銀融資と政策助言業務を改革する方法を議論していたのである。マクナマラ総裁は、独特な仕方で、プロジェクト融資が持つ制度上の制約のうちのいくつかを除去しようとした。

第1は、プロジェクトの定義それ自体を緩和することである。その結果、プロジェクトはますます曖昧で漠然とした概念になり、多くの要素がそれに含まれた。第2は、現地支出金融の提供が次第に増大したことである。世銀は、現地支出金融をプログラム援助に取って代わるものとして処理したために、現地支出金融は急に上昇し、プロジェクトはますます緩和された。第3は、世銀の開発資金が受領国の開発全体の小さい部分を占めるにすぎない点が自覚されてきたことである。結局、途上国への世銀全体の融資によって受領国の開発コストの約1%未満だけが資金提供されたに

すぎないことが報告されたために、プロジェクト融資の構造を緩和する圧力は高まった。

プロジェクト融資の構造を緩和する問題の本質は、貧困層への支援を増大するために、新しい形式のプロジェクト融資を誠実かつ直接的に使用することに狙いがあった。国際収支調整支援ではなく、財政支援でもなく、貧困層を支援するために多くのプログラム融資を採用するためには、「特別の場合」を考慮する必要があるという点で、大きな困難が伴っていた。また、理事会での強い反対も予想できた。プログラム融資の支持を獲得するためには、実際に軽い叱責だけでは済ませることができるとは思われなかった。そこで、マクナマラはプロジェクトの言葉を守ると同時に、プロジェクトの定義を緩和しようとした。マクナマラがプログラム融資の増大について、正面切って、または好戦的な態度で要求しなかったのは、このような事情が作用していたのである。理事会の傘の下では、貧困軽減のための「プログラム融資」を提案できる状況にないために、非常に敏感にならざるを得なかったのである。

このすべての論理の基礎には、貧困撲滅と救済のためのプログラム融資に心を奪われていたマクナマラの「社会改良家的衝動」があった。彼は、貧困問題に合理的な厳格さをもって、正直に、かつ直接的に立ち向かおうとした。しかし、貧困軽減融資において、多くの「プログラム融資」を採用したいと望んだが、経営陣と理事会での支持を得ることができるとは考えられなかった。それゆえ、マクナマラはプロジェクトの言葉を保持すると同時に、プロジェクトの定義を実質的に緩和することで、貧困軽減問題に対処し続けたのである。世銀の年次報告では、構造調整融資がプログラム融資ではなく、ノンプロジェクト融資として分類されていることも、マクナマラの態度に影響を与えてきたことは間違いない。いずれにしても、マクナマラは、理事会の支持を得ることはできなかった。また、理事会の支持を得ることなく、プログラム融資を増大する方法はなかった。マクナマラ自身も、実際に罰せられずにやってのけることができるとは思っていなかった。少なくとも、プロジェクトの言葉を守ると同時に、プロジェクトの定義を緩めようとしてきたことが、世銀のプログラム融資を進化させることができた鍵であったといえよう⁸⁰⁾。

このように、構造調整融資は、世銀の学習効果と対外環境に適応してきた産物とみなすことができる。1970年代の経過中に、マクナマラ総裁は、プロジェクト融資の成功は、それが遂行される受領国の「政策環境」又は「政策枠組み」に依存すると確信した。従って、構造調整融資への原動力は、途上国の適切な政策改革と構造調整を支えるプログラム融資とを結婚させる動きと、プロジェクト融資の限界を克服する動きとが混合するというプロセスのなかで、構造調整のための知的基盤を豊富化してきたのである。

しかし、プログラム融資の結果は複雑になってきた。その理由は、1つには、プログラム融資の期待される役割が、緊急に必要とされる所要資金を供与すること、即ち、迅速な資金の移動と、基本的な部門改革の基礎を提供すること、即ち、政策改革の移動の両者にあったからである。これらをとともに実行するのは難しい。従って、世銀はプログラム融資の有効性を向上させるため、マクロ経済的改革により明確に取り組むことを決定したのである⁸¹⁾。

この問題は、構造政策の「真実のクリスマス・ツリー」とは何かという議論と重なることに留意しなければならない。明らかに、構造改革は国際収支に含意を持っている。また、国際収支難によって動機づけられたマクロ経済政策は、構造的意味合いを持っていた。しかし、構造調整融資が「政策支援型融資」に転換すればする程、調整融資は、開発理論と開発援助機関において長く討議され

た種類の旧式の良い政策に基づいたプログラム融資の「婉曲表現」になってきたことが明らかになった。調整融資が受領国にどのようなコンディショナリティを実際に強いてきたかをみれば、この表現が間違っていないことが確認できるからに他ならない。

構造調整融資は、平均して19項目の政策改革の内10項目を条件づけてきた。さらに、実際の構造調整融資は、100項目の個別政策条件も持つことができた。構造調整融資が交渉されるに際して、世銀の異なる部局は政策関心の領域に関係するある特別の条件を追加する誘惑に駆られる傾向が強かった。このために、世銀は、すべてのものを満足させるのに十分な条件で装飾された「クリスマス・ツリー」の存在になったのである⁸²⁾。

最後に、プログラム融資の改名問題に言及して、結びに代えることにしたい。まず、この問題を考察するためには、世銀とIMFの開発委員会における作業部会のメンバーであるジョン・トイ(John Toye)の見解が参考となる。

第1に、プログラム融資は「特別な場合」であるという見解については、第2次石油危機が1979年5月から11月に生じた時には、維持することが困難になった。構造調整融資という名前は、世界経済では後に自動的に反転する一時的現象ではなく、恒久的な変化が起こっているとの世銀内部の政策思考の進化、避けられない構造変化の調和を反映したものである。同時にそれを扱う特別の制度的課題を暗示したものである。

第2に、「プログラム融資」の緊急性として、①世銀の伝統的なプロジェクト融資が1970年代における援助資金の送付のための乗り物として次第に不適切になってきた。②途上国の多くでは、プロジェクト融資のニーズのないことが明白になってきた。③統制が強く、国内価格が歪んでいる途上国では、プロジェクト計画をデザインすることが非常に困難になってきた。

次いで、このような状況下において、一時的で、例外的なプログラム融資という「仮のアプローチ」が適切ではないと判断され、放棄される方向に傾斜することになったことを指摘しなければならない。政策改革は国内では避けられないものであり、そのための「新しい手段」として構造調整が選ばれることになった。この問題については、「2つの顔」を持つことになった構造調整融資から「政策改革」としてのベールが剥がされて、「政策支援型融資」としての優位性を露骨に示すことになってきた事情を考慮することが重要である。

さらに、この問題については、1970年代後期から1980年代初期にかけて発生した世界的な経済危機が、世銀の貸付業務にかつてない大きな柔軟性と多様性をもたらすこととなったことが考慮される必要がある。1984年末までに16カ国に対して構造調整貸付(これは明らかにノンプロジェクト貸付である)が供与された。これらの貸付は、各国の経済を新しい困難な状況に適応させることを目的に、政策および制度面の改革のための包括的かつ具体的なプログラムを各国が実行するのを援助するものであった。

要するに、構造調整融資は、現地支出金融(外国為替)を配達するにつれて、ひとつの顔で笑い、また、政治的に危険で、管理上複雑な課題の実績について主張するにつれて、他の顔で不機嫌になるヤヌスの子孫として現れてきたのである⁸³⁾。

注

67) Mahbub ul Haq, WBGA, Transcript of the Interview, December 3, 1982, pp.12-13; Attila Karaos-

- manoglu, WBGA, Transcript of interview, November 17, 1994, and January 10 and 18, 1995, pp.15-17; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, pp.506-507.
- 68) McNamara, *The McNamara Years*, "To the UN Conference on Trade and Development, May 10, 1979," p.549; Sharma, "Globalizing Development", p.400; Sharma, "Bureaucratic Imperatives," p.12.
- 69) UNCTAD, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development Fifth Session, Manila, 7 May-3 June 1979, Volume I, Final Act and Report* (United Nations: New York, 1983), pp.7, 57-79, 132-133, 197; McNamara, *The McNamara Years*, "To the UN Conference on Trade and Development, May 10, 1979," pp.532-533.
- 70) McNamara, *The McNamara Years*, "To the Board of Governors, September 25, 1978," pp.510-511; John L. Maddux, *The Development Philosophy of Robert S. McNamara* (World Bank: Washington, D.C., June 1981), p.42; McNamara, *The McNamara Years*, "To the Board of Governors, October 2, 1979," p.595.
- 71) McNamara, *The McNamara Years*, "To the Board of Governors, October 2, 1979," pp.565-595; Ernest Stern, WBGA, Transcript of Oral History Interview, March 2, 1983, P.14. この点については, Hollis Chenery, Transcript of the Interview By Robert Ahsr Transcript PDF, January 27, 1983, 29-30を参照。彼のインタビューでの質問に対する回答は次の通りである。
 最初の年に、米国政府はプラント委員会のレポートに強く反対した。同レポートはOPECを支持すると断言した。次の年に、それは他の仕方で評価された。最初の評価に抗議したOPEC諸国は、OPEC以外の国に賛成していると断言した。けれども、我々は最終的に、我々が市民である人々を交代する限り、またそれを公にすると努めない限り、個々の国において困難な問題のかなり素直な分析から離れることができると決めた。また、委員会での困難な問題はそれがいかに前進するか否かであった。世銀は決して自身で決定する立場になかった。かくして、我々は世界経済を分析し、かかる問題に対する調整に焦点を当て続けなければならないと決定した。次の問題は、我々が理事会を通じて「構造調整」の支持を得ることができる方法は何かあるのかということだった。そこで、私は論文「世界経済の再編」(Restructuring the World Economy)を書いた。
 この論文を執筆した事情はまた、世銀が社会主義の組織であると米国議会から攻撃されている点も強く影響していた。Robert S. McNamara, World Bank History Project Brookings Institution Transcript of interview, April 1, May 10, and October 3, 1991 Washington, D.C.; Session 2 April 1, 1991 Washington, D.C.; S. Shahid Husain July 2, 1991 and September 29, 1992; 11. 『ウォール・ストリート・ジャーナル』は、1981年6月30日にマクナマラは世銀を去ったが、社会主義者でいっぱいにしてきた。彼が去っても、社会主義者の力を継続するのではないかと痛烈に批判した。McNamara, *The Wall Street Journal*, pp.84-93.
- 72) McNamara, *The McNamara Years*, To the UN Conference on Trade and Development, May 10, 1979, pp.594-598, 606-607; Sampson, *The Money Lenders*, p.285; Maddux, "The Development Philosophy of Robert S. McNamara," pp.33-34.
- 73) UNCTAD, *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development Fifth Session, Volume I*, pp.6-8; 57; id, *Volume II, Statements by Heads of Delegation*, pp.382-391; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, pp.506-8; McNamara, *The McNamara Years*, "To the UN Conference on Trade and Development, May 10, 1979," pp.57-58, 547; 549.
- 74) Sharma, "Globalizing Development," p.424; id, "Bureaucratic Imperatives," p.15; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, p.506; Attila Karaosmanoglu, WBGA, Transcript of interview, November 17, 1994, and January 10 and 18, 1995, pp.13-17.
- 75) Karaosmanoglu, WBGA, Transcript of interview, pp.16-17; Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol. I*, p.506.
- 76) Karaosmanoglu, WBGA, Transcript of interview, pp.15-17, 20-21; Mahbub ul Haq, WBGA, Transcript of the Interview, December 3, 1982, pp.31-32.

- 77) Sharma, "Globalizing Development," pp.424-5; id, "Bureaucratic Imperatives," pp.15-6; McNamara, *The McNamara Years*, "To the Board of Governors, September 25, 1979," p.549; Memorandum, Ernest Stern to McNamara, "Macro-Economic Conditioning," May 16, 1979, in Kapur (et. al.), *The World Bank, Vol.1*, pp.506-507; Attila Karaosmanoglu, WBGA, Transcript of interview, pp.15-17.
- 78) Sharma, "Globalizing Development," pp.423-24; id, "Bureaucratic Imperatives," pp.14-15; PC, April 9, 1979, McNamara Papers, President's Council Minutes, Box 2, WBGA; Sarah Gates Fitzgerald, "World Bank Pledges to Protect Wildlands," *Bio Science*, Vol.36, No.11, Special Interview Issue: Speaking of Biology (December, 1986), pp.712-715; Mahbub ul Haq, WBGA, Oral History Program, Transcript of Oral History Interview, December 3, 1982, pp.13-14.
- 79) Sharma, "Globalizing Development," pp.423-24; Sharma, "Bureaucratic Imperatives," pp.14-15; PC, April 9, 1979, McNamara Papers, President's Council Minutes, Box 2, WBGA.
- 80) Mahbub ul Haq, WBGA, *Transcript of interview*, December 3, 1982, pp.13-15.
- 81) World Bank, *IDA in Retrospect*, p.54.
- 82) Gerald Helleiner, "Lessons of Experience and the Future of Adjustment Lending," in Vinod Thomas (et al.), *Restructuring Economies in Distress*, p.533; Mosley (et al.), *Aid and Power*, p.43.
- 83) John Toye, "Structural Adjustment," pp.18-35; Mosley (et al.), *Aid and Power*, pp.38-39; *World Bank Annual Report 1979*, p.33; Warren C. Baum and Stokes M. Tolbert, *Investing in Development*, p.10 [邦訳, 10 頁].

本稿は平成 27 年度札幌大学研究助成（個人研究）の研究成果の一部である。