

構造調整に対するアフリカ経済委員会の代替案

児玉谷史朗

解説 —

1970年代後半から始まったアフリカの経済危機をめぐって、構造調整を武器に臨んだ世界銀行、国際通貨基金 (IMF) と、必ずしもそれを積極的に受け入れてきたとはいえないアフリカ諸国の間には、80年代において危機の打開策に関する対立があったといえよう。

経済危機に対する1980年代の対応に関して両者の立場を特徴づける重要な文書が、世銀の *Berg Report* と OAU の *Lagos Plan of Action* であったとすれば、90年代を特徴づける重要文書が、アフリカ側ではここに紹介する、『構造調整計画に対するアフリカの代替案』 (*African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes*: AAF-SAP) であり、世銀側では、『サハラ以南アフリカ——危機から持続可能な成長へ』(これについては本号の「資料紹介」を参照されたい) である。

AAF-SAPは昨年7月に国連アフリカ経済委員会(ECA)から発表された。昨年11月の国連総会は、「多国間金融、開発機関を含む国際社会がAAF-SAPを建設的対話と実りある協議のための共通の基盤として考慮するよう要請する」決議を賛成137、反対1(米国)で可決した。

この文書のキーワードは「変革を伴う調整」(Adjustment with Transformation) である。すなわち、アフリカ諸国にとって調整が必要であるこ

とは認めつつ、現在行なわれているような、長期の開発目標から切り離された短期的なマクロ経済の均衡回復ではなく、アフリカ経済の構造変革という長期的課題に統合された調整が必要であることを訴えている。そこでは、長期の開発、人間中心の開発 (Human-centred Development)、民主化を通じての開発が強調されている。アフリカを襲っている危機は何よりも人間に関する危機であり、単にマクロ経済の不均衡という観点からのみとらえるべきではないという。

民主化と軍事費の削減を提唱しているのは注目には値する。これはアフリカの経済危機が経済だけの問題ではないことを示している。経済再建には政治の改善が必要というわけである。それだけに、この代替案の実行には世銀・IMFや先進国の同意が得られるかという問題だけでなく(少なくとも上述の世銀の『サハラ以南アフリカ』はAAF-SAPの見解をかなりとり入れている)、アフリカ諸国政府との関係で、政治的困難が予想される。独立後のアフリカの政治は一党制や個人支配などの集権的政治体制への傾向を示しているからである。また民主化の提唱はこれまでの構造調整計画が強権的支配のもとでの方がむしろ成功するといわれていることを考えると興味深い。以下に、AAF-SAPの大意を紹介する。

社会経済の回復と変革のための、構造調整計画に対するアフリカの代替案

第1章 アフリカの政治経済の構造

1. 序

過去、現在の調整政策に欠けているのはアフリカ経済の構造に対する考慮である。

2. アフリカ経済の構造

- a. 生存経済と輸出入に関わる商業活動の優越
(国内の生産活動は副次的)
- b. 狭い生産基盤(生産規模の面でも生産される財の種類の間でも)
- c. インフォーマル・セクターの軽視
- d. 環境の悪化(土壌の過剰利用、過剰放牧、森林破壊、旱魃、塩害等)
- e. 偏った発展(都市と農村の格差、貧富の格差、工業、農業の二重構造)
- f. 経済の分散化(生産物市場、要素市場ともに分散化。困難な自然環境、小規模な国民国家が原因)
- g. 開放性と対外的従属(生産基盤の弱さ、経済の交易的性格、経済の開放性が対外従属をもたらす。外的ショックに弱い)
- h. 制度の適応性の欠如

3. 社会・政治の構造

- a. 社会の状況(無秩序な都市化、社会的規律や価値観の崩壊、現代的生活・思考様式の模倣によりアフリカの社会構造は過度の緊張を強いられている。文化的環境では、開発の助けにならない価値観、態度、慣習の存続が現在の危機の内的要因の一つである)
- b. 政治の状況(民主政治が欠如しているために動

員したり、責任をとることが難しい。現在の政治組織は、意思決定の基盤が狭い、国の基本的開発政策に関する民衆的討論が行なわれないといった傾向を助長している)

4. 国民経済の運営

適切な制度の欠如、劣悪な制度構築、責任の欠如、政策の不連続がアフリカの経済運営を悩ませてきた。最近では長期的な経済運営を無視して短期的な危機管理に没頭したり、外国人専門家の力が強まっている。

5. 構造調整に対するアフリカの政治・

経済が有する主な問題点

構造調整計画が経済の変革と持続的成長を達成することに失敗したのはアフリカの政治経済の構造のためである。構造的障害と不均衡を是正し、ショックに対する調整能力をつけるような行動が必要である。

第2章 アフリカの開発目的

1. 序

1980年代に入って経済危機が深刻化すると、外的ショックに対する短期的対応に力点が移ってきた。均衡回復という短期的目的と社会経済の変革という長期的目的が切り離される傾向にある。

2. 人間中心の開発—民衆の貧困の解消と福祉の増進

アフリカの開発の究極的目標は民衆の全般的な生活向上である。しかし現在までのところ民衆の多数は貧困化している。貧困の解消が重要なのは単に人道主義的見地からだけでなく、開発は民衆自身の積極的な参加なしには維持できないからで

ある。それには民衆の教育、訓練、保健等の確保が必要である。

食糧自給の達成と消費パターンの再編成が重要である。基本的な財およびサービスの生産と入手が充足できるように行動を開始しなければならない。この財とサービスへの接近を確保するためには、所得機会を貧困層に供与する必要がある。

3. 経済成長と発展の自律的過程を 確立すること

自律的發展の確立には、(1)持続的経済成長の維持、(2)経済、社会構造の変革、(3)資源基盤の維持が含まれる。根本的変革抜きに持続的経済成長は不可能である。

目標とすべき社会・経済変革のひとつの側面はアフリカの消費パターンの変更である。現在のパターンは先進国の価値体系から派生した外向的なものであり、当然先進国の製品に依存することになる。

生産面では、生産物の変更と生産方法の変更が必要である。少数の輸出向け一次製品の生産に依存するのをやめるべきである。世界で必要とされる原材料の性質と重要性が大きく変わってきていることははっきりしているからである。

社会・経済の自律と変革の根幹をなすのは発展の内生化であろう。技術の内在化と資金面での自立の達成を目指されなければならない。

4. アフリカ諸国の経済の統合——国民的、 地域的な集团的自立

アフリカ諸経済の統合と集团的自立の達成は三つの側面を有する。(1)物的、制度的、社会的インフラの統合、(2)生産構造の統合、(3)市場統合。(1)で特に重要なのは運輸、エネルギー、研究である。(2)が重要なのは、規模の経済、新しい前方、後方

連関、資金の制約の緩和が期待できるからである。

人間中心の開発という目的に沿って、集团的自立で最優先すべきは、地域的な食糧安全保障である。第2に優先すべきは、資本財、中間財の生産である。第3はアフリカ内貿易の促進である。

5. 結論

目的を達成するためには社会の民主化が必要である。民主化によってのみ人々は変革に必要な犠牲を払い、努力することを受け入れる。

第3章 アフリカにおける安定化政策と 構造調整計画の評価

1. 序

多くの国が安定化計画、構造調整計画を行ってきたにもかかわらず、危機は続いている。

2. 現在行なわれている安定化政策と調整計画 の政策の内容

IMFの目的は、(1)国際収支の均衡、(2)財政均衡である。世界銀行支援の構造調整の目的は、(1)公共部門の縮小と経営改善、(2)価格の歪みの除去、(3)貿易自由化、(4)国内貯蓄の促進、である。政策としては、(1)為替相場の調整、(2)金利引上げ、(3)貨幣供給量、信用の管理、(4)財政支出削減、(5)貿易、支払いの自由化、(6)価格の規制緩和、である。

3. 古典的な調整計画の原則と政策の評価

構造調整の基本にあるのは、生産、雇用、価格は市場の力で最善に決定され、また市場価格が効率的資源配分の最も効果的な手段であるという考えである。

安定化政策、構造調整計画は、財政、貿易、価格の均衡それ自体が目的であるかのように実施さ

れるという点で不完全である。また各国の経済的、人的、文化的現実を十分に踏まえておらず、あまりに画一的である。そして時間的視野が短すぎる。

4. アフリカの経済実績に対する構造調整計画の影響の経済的事実

世界銀行は、構造調整を実施した国の方が実施しない国よりも経済実績が良かったと評価しているが、実際は各国ごとにまた時期によって成長率には変動がある。マイナス成長は、部分的には天候、商品市況、外的資金の流入、債務の状況などの外的要因に起因している。したがって成長のトレンドを構造調整を実施したか否かと一義的に関係づけようとしても、現実的でないし、信用できない。

世銀、IMFが行なったものも含め、多くの研究が明らかにするところでは、構造調整はアフリカの人間環境に深刻な影響を与えた。構造調整の社会的悪影響としては、実質賃金の低下、失業の増加、社会サービスの劣悪化、教育・訓練水準の低下、栄養不良の増大等が挙げられる。教育に対する財政支出の削減は人的資源の開発への投資という独立以来の過程を逆転させるものである。

5. 調整計画に対して現在行なわれている再考
構造調整計画が所期の目的を達成していないので、世銀・IMF、アフリカ諸国双方に不満がある。したがって、構造調整計画を見直そうという動きがあるのは驚くにあたらない。しかしそれらは、構造調整の枠組みを認めたうえでの改良にすぎない。第2章で示したアフリカの開発、変革の目的に照らして、構造調整を評価することが不可欠である。

6. 結論

構造調整計画はアフリカ諸国が直面する経済、金融、社会の問題の真の原因に対処するには十分であることが、理論的にも実証的にも明らかである。アフリカの問題は構造的性質のものである。したがって代替策が必要である。

第4章 代替案

1. 序

構造調整の新しい枠組みを作るには、第1章で説明した構造的特質を考慮に入れ、第2章で説明した目的を含むことが重要である。

2. 変革を伴う調整のための枠組みの提唱

三つの構成要素。(1)生産の構造と水準、(2)富の分配、(3)ニーズの性質とその充足の度合い。

3. 変革を伴う調整のための枠組みの重点

(1)人間中心の開発過程。交換経済から生産経済へ。(2)所得分配への配慮。社会経済的集団の関与を強める。(3)必需品および必需サービスの生産と入手を重点とする。

4. 変革を伴う調整のための枠組みの適用

調整の規範は第2章に示した全般的目的と整合的でなければならない。調整、変革すべき構造は生産、消費、技術、制度、金融、貿易の構造、関係を含むべき。変数は上述の2の(1)から(3)の三つの構成要素から引き出す。

第5章 政策の方向と手段

1. 序

この代替案は、既存の構造調整計画で実施され

てきた政策の一部を含む。すなわち、(1)財政運営の改善、公共企業の効率化、会計責任の強化、(2)農業インセンティブの改善、(3)輸出多様化、(4)対外債務管理の改善、である。

途上国、先進国を問わず、経済環境の変化に対して調整を迫られることはある。しかし先進国と途上国の違いは、調整の必要性ではなく、調整能力にある。この能力は調整に必要な時間、構造的特質、長期の開発目標といった点での選択の幅と余地に依存する。アフリカにとって調整は必要である。しかし調整にあたっては、アフリカの社会、経済の悪化の根幹にある構造を変革することが不可欠である。

2. AAF-SAPにおける主要な政策の方向

(1) 生産能力、生産性の強化と多様化

(i)生産の増進と資源利用の効率化(財政均衡を至上命題にして成長と生産を犠牲にすることは避ける)。(ii)国内の資源の活用強化、効率化(国内からの資金の流出を防ぐ)。(iii)人的資源の能力の改善(財政均衡達成のために教育、保健等の社会支出を犠牲にしないこと)。(iv)科学・技術の基盤強化。(v)垂直的、水平的多様化(大衆の必要を満たす必需品、必需サービスを生産できるような多様化およびモノカルチャー的輸出構造を是正するような多様化)。

(2) 分配面

(i)公共部門と民間部門のバランス(選択的な民営化)。(ii)持続可能な発展を可能にするような環境の創出(意思決定への参加の拡大、合意形成、内戦と不安定の除去等)。(iii)資源の移動(軍事費を減らし、教育や保健にまわす)。(iv)所得分配の改善。

(3) 必要の充足

(i)食糧自給(食糧生産と輸向け農産物生産のバランス)。(ii)輸入依存の削減。(iii)生産のパターンに沿った消費パターンの再編成(国内で生産するものを

もっと消費するように消費嗜好を変える)。(iv)債務、債務返済の管理。

3. 変革を伴う調整のための政策手段と方策

A. 構造調整策で行なわれてきて、修正を要する政策や方策

(1)市場原理への過度の依存や物価、輸入の完全自由化。(2)教条主義的な民営化。(3)インフレに合わせた利子率。(4)全般的な信用抑制。(5)補助金の全面撤廃。(6)為替切下げの一般的適用。(7)伝統的輸出の無差別な促進。(8)デフレ的予算政策。

B. 望ましい政策と方策

(1)生産能力の強化、多様化(土地改革、農業投資の増加、中小企業振興、既存の生産設備と産業基盤の修復、合理化等)。(2)所得水準と所得分配の改善(税収機構の改善、軍事予算削減、準国営企業への助成金の撤廃、食糧作物への最低価格保障等)。(3)ニーズの充足のための支出パターン(社会支出を増加するように財政支出構造を変える、必需品の供給の増大、一定の奢侈品の輸入禁止などの貿易政策、通貨、金融面でのアフリカ諸国の協力、債務返済率の上限設定等)。(4)変革を伴う調整を支援する制度(食糧生産用の農業金融制度、農業研究の強化、農村工業支援制度、協同組合、職人、商人等の集団の所有と参加を明確に規定する法律、現地のNGO、自助運動などの共同開発組織の確立、計画の意思決定、実行への大衆参加)。

4. 変革を伴う調整の論理体系

AAF-SAPの提唱する方策は調整と変革の同時達成に貢献するものである。またそれは既存の構造調整計画に比べて、独断的ではなく、実用的である。AAF-SAPの提唱を実行するためには、すべてのレベルでの制度的枠組みの再編成と強化が必要である。また各国の計画の調整が必要である。

第6章 実施戦略と監視

1. 序

AAF-SAPに基づく各国の計画の実施にあたっては、政府と民衆が責任を負うべきである。これは既存の構造調整がアフリカ外の開発機関の主導で行なわれているのと異なる。変革を伴う調整の実施を成功させるためには合意形成のために協議機構を設立することが必要である。

2. 国レベルでの実施戦略

AAF-SAPに基づく各国の計画の実施は、政府と民衆との真の積極的な協力に基づかなければならない。

変革を伴う調整のための国家計画の企画に必要な手続きと留意点。(1)意思決定過程の民主化。(2)定期的で実効性のある省庁間の協議。(3)中央の計画機関の全面的関与。(4)公共部門と民間部門の協議。(5)草の根レベルでの協議。

変革を伴う調整の含意と困難および経済と民衆に対する影響について民衆に情報を伝える手続きが必要である。

3. 変革を伴う調整計画の実施に

おける各国間の協力

各国は潜在的市場の能力を越えて生産単位を重複させることを避けるべきである。各国の計画の調和が最も重要な分野は、政策手段と方策の選択、適用であろう。たとえば、為替レート、価格政策、金利政策における協調の欠如が既存の構造調整計画を損なってきた。

4. AAF-SAP実施のための資金動員

これまで述べてきた政策や方策の一部は資金の動員を目指したものである。すなわち商品貿易の国際環境の改善、国内資源の効率的活用、債務返済の削減、国外に居住する国民からの送金等である。輸出所得が、変革を伴う調整の重要な資金源となる。それゆえ、輸出所得安定のための一般計画、共通基金、アフリカからの輸出に対する障壁の除去等の商品問題を解決することが重要である。AAF-SAP実施のための資金源としてもうひとつ重要なのは債務救済である。

5. 監視

目標がどの程度達成されたかを評価する監視作業にあたっては、従来からのマクロ経済実績の指標に加えて、人々の生活の質に対する影響や基本的ニーズ面での前進等を評価することが必要である。

6. 調整と変革の代替計画に対する国際的支援

国際社会、特に多国間の開発、金融機関と二国間援助機関はアフリカ諸国の変革を伴う調整の代替計画の実施に決定的な役割を有している。

7. 結論

いかなる調整計画、変革計画も適切に実行されなければ、所期の目的を達成できない。したがって計画の策定のみならず、実施機構と監視制度を組織することが重要である。

(こだまや・しろう／アフリカ総合研究プロジェクト・チーム)