

# 世界銀行の構造調整アプローチについての一考察

—— OECF 論文を中心に ——

尾 崎 正 延\*

L'approche des ajustements structurels de la Banque Mondiale  
—— Vue du Fonds de la Coopération Economique du Japon ——

Masanobu OZAKI

## Résumé

Depuis le début des années 1980, s'appuyant d'une part sur la théorie économique néo-classique, d'autre part sur la théorie économique du monétarisme, le programme des ajustements structurels de la Banque Mondiale a longtemps prévalu dans le domaine de l'aide officielle économique au pays en voie de développement, sans qu'on n'obtienne de résultats fructueux. De ce fait, le Fonds de Coopération Economique du Japon propose de reviser la politique de la Banque Mondiale, en soulevant quatre problèmes concernant ce programme. Dans cette analyse, après avoir vérifié la pertinence des remarques du Fonds de Coopération Economique du Japon, nous montrerons la corruption qui existe entre les gouvernements occidentaux et les meneurs des pays en voie de développement et proposerons l'établissement d'une nouvelle conception de l'aide économique, qui comprend l'idée de don.

## は じ め に

日本の ODA のあり方については、近年各方面からさまざまな問題点が指摘されているが、日本の ODA の支出の半分以上を占めている海外経済協力基金 (Overseas Economic Cooperation Fund: OECF) 自身が、これまでの自らの途上国向けの援助の反省の上に問題点を洗い直し、そのための解決に向けて第一歩を踏み出そうとしていることは、実に意義深いことと言えよう。海外経済協力基金 (以下 OECF と記す) による世界銀行への多大な貢献にも拘わらず、その活動が「眠れるパートナー」としての評価しか受けられず、OECF 自身もそれを甘受してきたことを考えると、正に今回の OECF による問題提起は、従来からの世銀の構造調整アプローチによる途上国向け開発援助の指針を方向転換させようとい図っている点において、これまでの日本の ODA のあり方を多少なりとも健全な方

向へ導く一里塚の役割を果たすのではないかと期待される。

折しも、日本における自民政権から細川連立政権への政権交代を機に、これまでの「きらわれる援助」の問題点を解明し、それを洗い直して、途上国の経済発展に真に寄与しようとする新たな ODA のあり方を目指し、「実りある援助」を行なうべきであるとの気運も高まっている折、OECF 論文<sup>(1)</sup>の主張を前向きに検討することは、時宜を得ているものと思われる。

つまり、これまでの日本政府による対外援助は、被援助国内の具体的成果の有無に何ら疑問を呈することもないまま、世銀の「構造調整融資」(Structural Adjustment Lending: SAL)に積極的に参加し、協力してきた。しかも、理論面では新古典派に裏打ちされ、実践面ではレーガノミックスに依拠している問題がらみの構造調整アプローチに対して、日本の ODA は、開発経済学の哲学や理念の上でも「正統派経済学」と称される開発理論に挑戦できる十分な理論的裏付けを欠き、座視するのみで、傍観的姿勢に終始してきた。「いわば『口は出さずに金を出す』(SAL+MANEY=サル・マ

1993 年 9 月 27 日受理

\* 一般科

ネー猿真似(という受け身としての『眠れるパートナー』に概して甘んじてきた側面も少なくないように思われる。<sup>(2)</sup>) (MANEYの綴りは原典のまま)

本稿では、OECF論文による世銀の構造調整アプローチをめぐる四つの問題の指摘が、的を得たものであるとの認識の下に、OECF論文に対する各方面からの反応を横目に見ながら<sup>(3)</sup>、日本のODAのあり方について若干の考察を行ってみた。

## 序 文

まず、OECF論文による世銀の構造調整アプローチの四つの問題点を整理しておこう。

### ① 第一の視点(持続的成長のための政策)

市場原理の導入による資源配分の効率化を持続的成長に結びつけるには、構造調整だけでは不十分で、投資促進のための追加的政策が必要である。

### ② 第二の視点(貿易自由化と産業育成のバランス)

途上国の輸出産業の育成には、世銀が主張する急激な輸入自由化を控え、一定期間の幼稚産業の保護が必要である。

### ③ 第三の視点(政策金融と優遇金利の意義)

構造調整アプローチは、市場原理に偏り過ぎており、社会的厚生のための優遇金利を伴う政策金融が必要である。

### ④ 第四の視点(民営化の留意点)

効率性の原則に偏り過ぎた画一的民営化は問題である。

以上のOECF論文の内容について、私は盲目的に賛同して鵜呑みにする気はない。だが、いくつかの正しい指摘については率直に評価すべきであり、OECF論文がモノ・エコノミックス・アプローチ(「新古典派経済理論を最大限に尊重するIMF・世銀流の構造調整アプローチにおいて採られている考え方が、実は、先進国にしか妥当性を有していないにも拘わらず、途上国を含めたすべての国に適用可能だという命題<sup>(4)</sup>」)に対する大いなる挑戦を意図するものなら、後押ししたい気持ちもある。ところが、日本の識者の反応が余りにも逃げ腰の様相を呈しているように思えてならない。また、問題の所在を明確にしたいあまり、世銀の構造調整アプローチとOECF論文の内容との接点を求めて妥協を目指しているように思える。両者の折衷的な解決策を意図して二つの視点を相互補完的に組み合わせた複眼的思考の必要性を説き、両者のバランス

をとることで一件落着を図る考え方が「開発経済学」の主流を形成しているように思える<sup>(5)</sup>。

しかしながら、一方でこれまでのIMF・世銀によって推進されてきた途上国向け構造調整アプローチに対して極めて厳しい評価が存在することも無視できない。IMF・世銀の構造調整策の政策担当者を「安全操縦付爆撃機のパイロット」(encapsulated bomber pilot<sup>(6)</sup>)と呼ぶ人もいる。我々が現実には多くの途上国における窮状を眼の当たりにし、経済的豊かさを享受できる国が地球上の極少数の先進国に限られている厳然たる事実を前にすると、援助の表面的実績のわりには実際の成果が十分であるとは決して思われないのである。

## 1. 世銀の持続的成長政策

OECF論文の第一の視点は次のようなものである。世銀の構造調整アプローチによれば、規制緩和を推進し、市場原理をいかにせば投資が活性化され、持続的成長が可能になるという前提がある。しかしこの前提は、投資マインドが極めて強い経済に限定される。他の途上国においては規制緩和策だけでは不十分で、政府介入による投資振興策向け優遇税制や政策金融と言った追加的政策が必要である<sup>(7)</sup>。その点、日本や東アジアの戦後の財政・金融政策はひとつのモデルとなる<sup>(8)</sup>。

そもそもIMF・世銀アプローチの背景には、「新古典派開発経済学」が存在している。途上国において「市場の失敗」の是正を目指して導入された1950~1960年代の「国家経済開発計画アプローチ」は諸事情で失敗に帰し、ケインズ主義に基づく政府介入策は後退し、オイルショックを契機にマネタリズムに依拠する合理的期待形成学派がIMF・世銀を牛耳るようになる。「理論面では、価格理論を軸とする正統派経済理論の有効性(先進国・途上国の如何を問わず、価格変化への反応は共通するという『モノ・エコノミックス』の復権)を主張するとともに、政策面では、国家計画に基づく公的介入を排し、民間経済主体に活動の自由を保障する市場メカニズム(見えざる手)の積極的活用を強調する『新古典派開発経済学』(Neo Classical Development Economics)に基づく考え方が、80年代以降今日に至るまで開発援助の分野で主流を形成する構造調整アプローチの理論的・政策的支柱となっていることを指摘できるよう<sup>(9)</sup>。」要するに、このアプローチは、「経済成長は奇跡によって起こるものではなく、正しい

政策（特に、価格体系を正しく調整させる政策）さえあれば、どの国でも長期的な成長軌道に乗ることができるという命題（換言すれば、市場に対する政策の介入による歪みを除去して市場の自由な働きに任せれば、最も効率的な資源配分・産業選択が実現し得るとの想定）に立脚している点が特徴的である<sup>(10)</sup>。」

しかし、このような考え方に対しては、先進国の市場と途上国の市場とはおのずから性格を異にし、途上国の市場経済の不完全性を指摘しておかなければならない<sup>(11)</sup>。また、途上国においては、市場メカニズムは経済成長に沿って段階的に整備され、未整備段階では同一財での二つの市場が形成される場合も考えなければならない<sup>(12)</sup>。

「構造調整政策（Structural Adjustment Policy）は、財政・金融面を中心とした短期のマクロ経済政策である安定化政策（Stabilization Policy）と補完関係にある中期のミクロ経済政策で、制度面、手続面の改革を通じて資源配分の効率化を図り、それによって経済成長を回復させ持続させようとするものである<sup>(13)</sup>。」資源配分の効率化のために政府介入を極力排し、市場原理を最大限に活かすこうした構造調整アプローチに対し、OECF論文は次のように反論している。「資源配分の効率化だけを過度に強調する場合には……市場原理の導入の意義をかえって損なう結果となってしまうおそれがある。効率の追及一辺倒に陥らないようにバランスの取れた政策判断を行なわなければならない<sup>(14)</sup>。」

このようなOECF論文の見解に対して、国際協力の実践畑で活躍されている飯田経夫氏は、国際協力事業団『国際協力研究』Vol. 8, No. 2において以下のようなコメントを加えている。飯田氏はOECF論文の言わんとすることを、途上国政府による政府介入策の一段の拡大ととらえ、「政府は大いに笛を吹くべきだ」と単純に解釈されている。氏言く、「これまで途上国の政府は、『笛を吹いた』だけでなくそれに合わせて国民が『踊る』ようにさまざまな仕掛けを工夫した。しかし、そういう仕掛けはなかなかうまく行かず、国民はいつか『踊ろう』とはしなかった。その結果、人々はしだいに援助に幻滅し、疲れてきている傾向がある。『IMF・世銀アプローチ』はこの『疲れ』と関係があるのではないだろうか<sup>(15)</sup>」ということである。しかし、このような主張は、OECF論文の考え方の本質を見抜いていないように思える。

問題の所在は、経済成長を意図する途上国政府がと

るべき政府介入策という「仕掛け」の行為そのものであるのではなく、世銀主導による、政府介入策の内容そのものに内在しているのである。途上国政府が市場経済に対して行ってきた「仕掛け」のほとんどは、IMF・世銀自らが推進してきた「誤った仕掛け」であり、IMF・世銀の政策自体に多くの問題を含んでいたのである。援助に「疲れ」を生んだ原因を探れば、それは戦後一貫して1970年代まで行われてきたIMF・世銀主導の政府介入策の欠陥のなかに見てとれる。IMF・世銀もこのことをようやく理解したらしく、1980年代に入ってレーガノミックスの登場と絡んで、アメリカの利益を直接反映させることを意図して、自らの政策の方向転換を計った。「いっそのことすべての仕掛けを止めにしてしまうのではないか。それこそが、まさに『規制緩和』にはかならない。『規制緩和』を高らかに掲げる『IMF・世銀アプローチ』がこれほど一世を風靡するためには、このように、それを必然とする現実が、それなりに存在したものと考えられる。つまり、援助の現実はかなりひどかった<sup>(16)</sup>。」誠にもって、過去においても現在も、世銀主導の政府介入策による途上国援助は、腐敗や汚職を放置する低俗なものが多々見受けられる。

しかし、途上国において「離陸」が成功するには、「投資マインド」を抱く民間セクターの指導者と政府の強力なリーダーシップ、そして、住民の理解が不可欠である。つまり、市場原理にのみ依拠し、政府介入の排除と極端な規制緩和を推し進める政策だけでは、途上国の発展は不可能であろう。飯田氏は、「このアプローチ（『構造調整アプローチ』）を特色づける『規制緩和』とはこれまで行ってきた政策、つまり政策介入を止めることにはならない<sup>(17)</sup>」（括弧内尾崎）とも述べている。だが、止めるべきは、先進国の特定の輸出産業と途上国の一部エリートとの結びつきを温存し、構造調整アプローチを拠り所とした政府介入なのである。OECF論文の言わんとする所も、腐敗や汚職を生み易いこれまでのIMF・世銀アプローチに沿った政府介入に代わる新しい構想に基づく政策、つまり投資促進向け追加的経済政策をはじめ、幼稚産業保護のために性急な輸入自由化を抑える抑制策、並びに社会的厚生を引き上げるための優遇金利政策にあると解釈すべきなのである。したがって「市場原理」だけでは途上国の経済成長は望めず、それには「追加的政策手段」としての、優遇税制や政策金融を柱とする投資促進策からなる財政・金融政策が必要になる、ということである

う。それゆえ、「OECD の提案は下手をすると、今や有効性を失っている 1960 年代型の開発計画的な発想への回帰とも受けとられかねない<sup>(18)</sup>」との懸念は、時節を弁えず、低俗な「援助」に満足し、現状維持を図る人の心情といえよう。われわれは過去数十年、マネタリズムに基づく世銀の構造調整による失敗から幾つかの教訓を学んでいる。またわれわれは、すでにケインズ主義の悪しき面も経験し、十分な反省の上に開発論議を展開しているのであるから、たとえ開発計画的な要素があるとしても、それは 1960 年代の開発理論とは基本的に異質なものであり、レベルアップしたものであろう。「OECD ペーパーの主張の核心は、『市場原理』を活かした『資源配分の効率化がほんとうは先進国にしか当てはまらないにもかかわらず、『IMF・世銀アプローチ』がそれを途上国を含めたすべての国に妥当するかに錯覚するのは間違いだ、ということだろう<sup>(19)</sup>」と飯田氏は OECD 論文の主旨を正しく理解している。ただし、氏は再び OECD 論文の論点を逸らし、論文の主張を真正面から捉えることを恐れているように見受けられる。飯田氏は、「いいかえれば世銀の構造調整アプローチの問題点は、『効率の追求一辺倒』なことにあるのではなく、即ち、『効率と公正のトレード・オフ』を間違えて『効率性の追求に偏った』ところにあるのではない<sup>(20)</sup>」(傍点尾崎)と述べているが、構造調整アプローチの問題点が「効率性の追求に偏っている」ことは、多くの論者が指摘するところである。なお、この構造調整の問題点については、OECD 論文の四つの視点を検討した後に後述する。

飯田氏は OECD 論文の主張を「やや極論すれば、先進国とくらべて手持ちの資源に限りがある途上国では、『資源配分の効率化』は、先進国にもまして切実な問題だとさえ言えるかもしれない。しかしそのためには、先進国とちがって『市場原理』プラス・アルファが必要とされる<sup>(21)</sup>」と解釈している。しかし、OECD ペーパーの主張は、むしろ「市場原理」が十分機能する以前にまず第一に効率化優先政策以外の政策上の処方箋を策定すべきである、ということであり、換言すれば、「市場原理」の導入の意義が生かせるようになるまで、効率化を過度に推し進める政策は控えるべきであろうということである。つまり OECD ペーパーの真意は、「市場原理」とプラス・アルファである政府介入の同時進行ではなく、幼稚産業保護のための政府介入にまずプライオリティーを与え、その具体策としての投資振興策の導入にあると解釈すべきではなかろう

か。『構造改革→持続的成長』という構造調整アプローチの基本的前提が当てはまらない場合には、どのような追加的政策手段が必要なのだろうか。それは投資の促進それ自体を「直接」の目的とした政策である。<sup>(22)</sup>

かくして、優遇税制や政策金融が不可欠となる。以上のような OECD 論文の第一の視点は、貿易自由化と産業育成のバランスを図るために輸出産業の育成を通じた国内産業の保護を重視する第二の視点に直結する。

## 2. 輸入自由化と産業育成のバランス

OECD 論文の第二の視点は、次のようなものである。世銀アプローチが主張する貿易自由化を通じた資源の最適配分は、静態的比較優位の下でのみ妥当し、性急な輸入自由化は途上国の発展にマイナスに作用する。動態的比較優位を目指す途上国の場合、産業の保護育成が不可欠であり、東アジアの経験は手本となるというものである。

周知のごとく、デーヴィッド・リカード (David Ricardo) によって、1817 年に『経済学および課税の原理』(On the Principles of Political Economy and Taxation, London) において明らかにされた比較生産費説<sup>(23)</sup>は、二国二財の単一生産要素モデル、国内要素移動の完全性、国際間の要素移動ゼロ、収穫不変、固定的労働投入係数、生産要素市場及び生産物市場の完全競争状態、生産要素の完全雇用状態、自然的・人為的貿易障害ゼロ、外部経済・不経済の不在、等々の多くの前提条件がついた特殊理論といえる<sup>(24)</sup>。しかもさらに特殊理論と言い得るのは、生産物の単位費用を変えると、両国の相互利益を生まないケースが生じる。なぜなら、比較優位の理論のそのものが、証明に有利な仮説例にだけ妥当し、普遍的妥当性を有する一般理論たりえないからである<sup>(25)</sup>。このユートピア的な素朴型比較生産費説は、現在に至るも国際経済学の分野でいっそう精緻化された理論研究が続いているが、誠に重大なことは基本原理は全くといって変っていないことである。ところが、現実の開発経済学の実践の面では、この非現実的な旧態依然たる学説に基づく援助が、270 年の歳月を経た後も今もって、何の臆面もなく正々堂々と罷り通っているのである。この比較優位の理論は、その後フリードリッヒ・リスト (Friedrich List) によって 1841 年に『経済学の国民的体系』(Das nationale System der Politischen Ökonomie, Stutt-

gart-Tübingen) において批判される<sup>(26)</sup>。またこうした批判は、リストによる古典的保護貿易主義だけでなく、近代的に理論武装され、近年にわかに、台頭してきた新保護貿易主義によっても繰り返されている。言う、「自由放任の理論には基本的矛盾が潜んでいる。公権力の介入を非難しながらも、この理論は、決して自生的に確立されることのない生産構造の仮説を言外に含ませている。この理論は、大きな不平等がさまざまな企業間の富や権力および国家間の富や権力の間に存在するという、抗しがたい現実を無視している。競争が、同等の能力を備えた企業間ならびに個人間で、純粹かつ完全であるような世界に、いつの日か国際的な自由貿易が適用されることを期待するのは、ユートピア的である<sup>(27)</sup>。」

にも拘わらず、化石化したこの比較優位の理論をバックボーンとする世銀の構造調整アプローチは、あたかもシーラカンスが手を振って大海を泳ぐがごとくに、途上国向け ODA のレールの上を闊歩しているのである。構造調整アプローチが求める規制撤廃、規制緩和による貿易の自由化を通じて資源の最適配分が可能となる、と主張する場合、OECD 論文でも言及するように、「それはあくまでも現時点における各国の産業構造や技術水準を前提とした限りでの最適配分である。この場合の各国の比較優位は静的な比較優位であり、途上国の場合には、比較優位が一次産品や付加価値の低い軽工業に偏る傾向がある<sup>(28)</sup>。」つまり、ここで「現時点での静的な比較優位構造に基づいた単純な貿易自由化に固執することは、途上国の経済発展の可能性にマイナスの影響を及ぼしてしまう<sup>(29)</sup>。」

世銀アプローチは、輸出産業育成のための「外向型」(Outward Oriented) 発展戦略をとりながらも、それが民間セクターの自由な経済行為によって自然に実現可能であるとの前提に立脚し、幼稚産業保護の長期的視点が欠落しているとして、OECD 論文は、産業育成には社会的セット・アップ・コストと一定期間の保護が必要であり、その際の留意点として、① 当該途上国の将来を担う産業の選定、② 保護の程度、③ 育成の手段と期間 (GATT との整合性を含む) を指摘している<sup>(30)</sup>。

経済発展の成功例としては、戦後の日本や近年の東アジアの経験が引き合いに出されるが、「日本の経済的成功についても、東アジアのそれについてもすべての人が納得する形で、その理由がすでに説明されているとは、私は考えない<sup>(31)</sup>」という反論も成り立つ。し

かし、「かりに産業政策が日本や東アジアで成功したとしても、それが他の諸地域でも成功する保証は、必ずしもないだろう<sup>(32)</sup>」という指摘がよしんば正しいとしても、途上国における政府の介入について軽視する考え方は、歴史的成功例を真正面からとらえていないように思える。もちろんのこと、産業政策が「良き統治」(good government) によって行われなければならないのは言うまでもない。J. トイ (John Toye) 教授も「投資振興政策に関して、十分な経済性があるプロジェクトに限定する必要性を指摘するとともに、経済運営能力および特定の利益集団に対抗し得る能力を有する『良き統治』(good government) のための努力を援助の供与側および受け入れ側の双方で強化することが重要である<sup>(33)</sup>」と述べている。マルコス政権のような「悪しき政府」と手を組み、パターン原子力発電所の建設に肩入れしてきた援助政策こそ非難されてしかるべきであろう<sup>(34)</sup>。

フィリピン経済の長期低迷の原因はさまざまであるが、その主因の一つがマルコス疑惑を生んだ悪しき官僚機構と結びつき完全にルーチーン化した IMF・世銀主導の政策に起因していることは明らかである。腐敗、汚職、スキャンダルを抱えたマルコス政権を支えた「ひどい開発」とは、「良き統治」と「悪しき統治」の区別も弁えず、「悪しき統治」に肩入れし続けてきた IMF・世銀主導の開発そのものではなかったのか。自らの開発政策が「悪しき政府」と結びついて来たという動かし難い現実の反省の上に立った自己否定の産物が、「IMF・世銀の構造調整アプローチ」なのである。したがって、これに伴い百八十度の政策転換がなされ、「悪しき統治」によって推し進められてきた政府の介入を見直し、極端な自由貿易を推し進めるマネタリストの勢力が台頭し、「IMF・世銀アプローチ」が一世を風靡するに至ったのは別段恐ろしくに当たらない。だが、嘆かわしいのは、そのアプローチが、輸出指向型開発モデルにして各国一律の画一的モノカルチャー生産様式を押しつける政策を推進しがちであったことである。これによってフィリピンをはじめとする多くの途上国において以前にも増して経済が低滞し、国土が疲弊するに至ったのは否定しがたい事実である。モロッコなどはその典型であろう。

### 3. 政策金融と優遇金利の意義

OECD 論文のこの第三の視点は、(1) 途上国内の



金融センターの不完全性、(2) 市場原理の限界と政府介入の必要性、(3) ODA と市場原理の歪みを指摘して、世銀の「構造調整アプローチ」に再考を求めるものである。

#### (1) 金融センターの不完全性

LLDC など金融センターが未熟な国々においては、「市場金利が資源配分の効率化に果たせる役割は、先進国の場合に比べて小さくならざるを得ない。市場金利の役割には限界があり、……政策的介入によってその限界を補完することが不可欠になる<sup>(35)</sup>。」このことは、特に宗教や文化が日本や西欧のそれと異質なため、金融センターが十分に発達しにくい環境にあるイスラム文化圏については、なおさら当てはまるであろう。こうした国では、補助金に頼るよりも優遇金利政策を採用したほうがむしろ有効であろう。

#### (2) 市場原理の限界

「市場の失敗」は世界中いたる所に散見され、市場金利が適用されるべき地域は限定される。かかる地域においては、「優遇金利による追加的インセンティブを与えることによって、……経済社会全体の厚生水準を高めることが可能となる<sup>(36)</sup>。」

優遇金利が必要とされるのは、① 投資に高リスクが伴うケース、② 正の外部性をもつケース、③ 情報の不完全性ゆえに市場原理の下では不利が生じるケース（中小企業、ベンチャービジネス）、④ 幼稚産業の自立に必要な社会的セット・アップコストをカバーするケースである<sup>(37)</sup>。世銀が理論的裏付けもなく補助金のみを許容し、優遇金利を否定するのは納得がいかない。「補助金と優遇金利に一方的な優劣はありえない。……補助金だけに頼って優遇金利を認めない世銀の姿勢は非常に残念である<sup>(38)</sup>。」考えるに、追加的インセンティブを与える意味からも、補助金に頼るよりも優遇金利政策をとったほうがベターな場合が多いのではなかろうか。特に企業向けの補助金には、このことが強く言えるであろう。

「補助金に頼ることは、対外的競争によってひき起こされる販売価格の低下にもかかわらず、財務均衡の維持が望まれるさまざまな企業の各々に対して支給される額を公権力が決定する、ということの意味する。仮にこの方式が一般的に適用されるとすれば、あらゆる種類の証拠を収集・検討するため、そして援助金の決定・支払いをするために、巨大な行政的装置が必要となろう。不正の機会は多くなるであろう。企業の存続ないし消滅はこうした企業の経営管理の特質よりも国

家の恣意的決定に大きく依存する、という挫折感が至るところに蔓延するだろう<sup>(39)</sup>。」それゆえ巨大行政装置の排除を目指す「構造調整アプローチ」が、この装置を温存させかねない補助金のほうに肩入れするのは理解に苦しむところである。むしろ優遇金利のほうが、マネタリズムが好むところの自由主義的要素をより含んでいないであろうか。その理由は、優遇金利に頼る場合、それは直接的援助というよりも間接的援助の一形態としてとらえられるからである。優遇金利は、企業体の経営・管理に直接干渉する度合も補助金よりも小さく、企業体の収益条件を変化させつつも、企業体の経営責任は、経営者に依然として残るからである。

また、自尊心が強く、誇り高い民族からなる国家の場合、尊厳を維持し、プライドを傷つけない自助努力を促すうえからも、優遇金利のほうが補助金よりも得策ではなかろうか。こうしたことは、契約観念が行政的にも文化的にも定着した国ほど効果が大きいと言える。特にマグレブ諸国についてはこのことが当てはまる。

さらに、補助金は無償のケースがほとんどなのに対し、優遇金利は、市場金利と比較した場合にgrant・エレメントの度合いが高いものの、有償であることには変わりはない。イギリスを始めとする西欧のODAは、有償より無償の比重が高いと言われ、日本のgrant・エレメントを高めることが要求されている昨今、優遇金利策を導入することが批判される筋合はなかろう。イギリスのODAの専門家が、何故に優遇金利に反対し続けるのか理解に苦しむところである。

#### (3) ODA と市場原理の歪み

世銀が「ツー・ステップ・ローン」に対して批判するなら、ODA そのものが市場に歪みを与えている点はどうに説明するのか、という問題である。世銀は、優遇金利が利権と腐敗を生むという批判をしているが、その点は前述のごとくむしろ補助金のほうが批判の対象となり得よう。世銀のみならず、前述の英国の経済学者達がこぞって政策金融による優遇金利に対して批判的であるのに、その論拠が不十分であるばかりか、何故優遇金利がタブー視され、補助金だけが許されるのか、その理由が不明確なのである<sup>(40)</sup>。

「ツー・ステップ・ローンの転貸金利を市場金利で出すのか、それともソフト・ローン（市場より低い金利のローン）で出すのかという問題は、世銀・IMF 流のいわゆるアングロ・アメリカン経済学か、それともそうでない経済学で考えるかという、開発経済学上の大

問題を含んでいる<sup>(41)</sup>」という言葉には、それなりの重みがある。

#### 4. 民営化の留意点

第四の視点として、OECD 論文は、民営化の際の国情の違いに配慮を求めている。世銀の「構造調整アプローチ」は効率至上主義に徹するあまり、民間資本が未成熟な地域でも一律に民営化を推進しようとしているが、サブ・サハラ・アフリカ諸国をはじめ多くの途上国において、民営化は当該国の現実とあまりにも掛け離れている。正しく、OECD 論文のこの視点は当を得ているものと思われる。「離陸」後であるならまだしも、「離陸」以前に民間資本の未成熟段階で民営化を推進することは、極力控えるべきである。このことは、途上国のエネルギー産業のような基幹産業には強く言えることで、むやみやたらに民営化はかえって経済発展を阻害することになる。

理論的根拠を欠いた、「はやり言葉」に過ぎない民営化路線は、国営化路線をとっていた中南米諸国をはじめとする途上国の置かれた立場を理解していない。民営化に際しては、累積債務の返済手段の一環としての「債務の株式化」を通じ、外資導入を目指してやむをえず民営化に移行せざるを得なかった背景があったことを十分考慮に入れなければならない。しかも、この累積債務の主因は、途上国の内部要因よりも、海外からの外部要因に起因することを勘案すれば、なおさらそう言える<sup>(42)</sup>。「……国営企業の民営化などの措置は、途上国経済を先進国支配の世界市場メカニズムの下に組み込むことになり、最も生産的な経済部門を多国籍企業の手に乗せる結果となり、かえって債務累積問題を悪化させ、国民経済を破綻させるに至らしめている<sup>(43)</sup>。」

積極的民営化は、性急な輸入自由化政策と一対をなす政策である。国営化から民営化への転換策は、資金流入を再開するための手段ではあるが、「アメリカ政府や日本政府の最近の対応も、このような転換点にある現局面を自分たちの都合のいいように再編していこうとするものである<sup>(44)</sup>。」したがって、途上国経済の屋台骨を揺がせかねない列強の多国籍企業による国営企業の買収は、経済的效果だけでなく、社会的・政治的コストも考慮に入れなければならない。「不効率な国営企業を『民営化』せよという政策は、開発戦略の一種の『はやり言葉』になっている。しかし…基幹産業のよう

な会社を外国人が買収してもいいのだろうか<sup>(45)</sup>」という疑問は当然であろう。

#### 5. 日本の ODA のあり方

「日本の政府貸付援助の現地窓口の主要機関は、海外経済協力基金（OECD）である。日本の ODA の半分以上を占めるのがこの政府貸付であるから OECD の果たす役割は重要である<sup>(46)</sup>。」

日本の ODA の現状は、アジア諸国への戦後の賠償の歴史的経緯による借款等、タイドローンをはじめとする有償援助の比重が高く、西欧のそれは、アンタイドの無償援助がほとんどである。もちろんのこと、これには考慮しなければならない点はある。「欧米諸国は無償援助の比重が大きいというが、英国やフランスは旧植民地に対する援助で、無償にせざるを得ない面がある。また、米国には東西対立の中で西側の仲間を増やすという戦略的な目的があった。日本とは事情が異なるわけだ<sup>(47)</sup>。」以上のことから、OECD 総裁による以下のような援助哲学が展開される。「援助は慈善事業ではない。自助努力を前提に中長期的な途上国の経済成長・発展を手助けするものだ。無償援助は緊急避難的な貧困対策であり、永久的にやるものではない。途上国の一人当りの国民所得の向上には開発プロジェクトに対する有償援助の方が役立つはずだ<sup>(48)</sup>。」日本の「ODA の経済学」の主流はこのような考え方に立脚している。

「フランスの場合、贈与（無償資金協力と技術協力の和）が全体の 4 分の 3 を占め、その中でも技術協力が飛び抜けて大きく、ODA 総額の半分近くに達している。政府貸付は 10% 前後と低率である。アメリカの経済援助の特徴は、安全保障援助（Security Supporting Assistance）という政治的色彩の濃い要因によって大きく左右される贈与資金が主役を演じていることである<sup>(49)</sup>。」

近年、ODA の量的面から見れば、日本は世界第一位であるが、質的面から見れば見劣りする。「ODA の質を計る方法としては、『贈与比率』と『グラント・エレメント』がある。贈与比率は、ODA 全体の中で無償で供与した贈与部分がどれだけあるかその割合を示す数値である。一方、グラント・エレメントは、金利、償還期間、据え置き期間、割引率などに基づいて市場金利で貸付けられる場合と比較したローンの贈与相当分も計算に入れた ODA の贈与の割合を示す数値であ

表1 贈与比率(約束額ベース, 2カ年の平均値)

出典: 青山利勝『開発途上国を考える』勁草書房 1991年

国名	順位	1987/88年	順位	1986/87年
オーストラリア	1	100.0 (%)	1	100.0 (%)
ニュージーランド	1	100.0	1	100.0
アイルランド	1	100.0	1	100.0
スウェーデン	1	100.0	1	100.0
スイス	5	99.5	8	98.8
ノールウェー	6	99.4	5	99.2
デンマーク	7	98.1	13	87.5
英国	8	97.8	7	98.4
カナダ	9	97.4	6	99.1
フィンランド	10	91.9	9	94.0
米国	11	91.2	10	91.6
ベルギー	12	90.6	11	91.0
オランダ	13	86.4	12	90.1
フランス	14	78.2	15	77.2
イタリア	15	76.9	14	82.8
西独	16	69.0	16	72.2
オーストリア	17	64.6	17	64.8
日本	18	46.6	18	52.4
DAC 諸国平均		(78.4)		80.7

表2 グラント・エレメント(約束額ベース, 2カ年の平均値)

出典: 同上書

国名	順位	1987/88年	順位	1986/87年
オーストラリア	1	100.0 (%)	1	100.0 (%)
ニュージーランド	1	100.0	1	100.0
アイルランド	1	100.0	1	100.0
スウェーデン	1	100.0	4	(99.9)
スイス	5	99.9	6	99.6
カナダ	6	99.6	4	99.9
ノールウェー	6	99.6	7	99.4
デンマーク	8	99.5	9	98.5
英国	9	99.0	7	99.4
フィンランド	10	97.7	10	98.3
米国	11	96.9	12	97.0
オランダ	12	94.1	13	96.1
ベルギー	13	94.0	11	98.2
イタリア	14	92.0	14	93.4
フランス	15	89.3	15	87.8
西独	16	86.1	16	87.2
オーストリア	17	76.2	17	77.8
日本	18	75.4	17	77.8
DAC 諸国平均		(90.4)		91.2



る<sup>(50)</sup>。」表1、表2に示されているように、日本のODAの質は欧米諸国と比較して決して高いものとは言えない。表1からも分かるように、欧米諸国の贈与比率とグラント・エレメントは、90パーセント以上なのに対して、日本の贈与比率は46.6パーセント、グラント・エレメントは、75.4パーセントと先進国中最下位である。

日本のグラント・エレメントが低いことへの批判に対して、OECD論文に基づく市場金利に代わる優遇金利の適用が、ODAの質を高める一手段たりえと認識するのであれば、その路線はあながち誤ったものとは言えないであろう。また、「旧植民地にフランス語教師を技術協力として派遣するフランスのODAのほうが、3%前後の利子率で道路を建設する日本のODAよりも上質の援助だとは一概に言えないだろう<sup>(51)</sup>」という考え方も成り立つ。

日本のODAに関して特に問題視されるべきことは、日本のODAの予算配分をめぐる、特定の被援助国の特定のプロジェクトに対する援助額も、そのプロジェクトの受注企業の選定過程も、長期自民党政権下で秘密裏に決定されてきたことである。古くはマルコス疑惑、近年はインドのナルマダ・ダムをめぐる問題がもち上っている。ちなみに1985年にインドのサルダル・サロバル水力発電計画に対して供与された円借款は、アンタイドであると公表されたにも拘わらず、実際に受注したのは日本企業であったため、円借款の見返りによる日本企業の受注であるとの疑惑が抱かれる所以である<sup>(52)</sup>。またこのプロジェクトについては、以下のような疑惑も生じている。「モノだけを売って、使いこなせないにもかかわらず、あとの維持、管理は、客の責任(自助努力)と突き放す。途上国に対する政府援助の姿勢としていかがなものか。住商の担当者自身も『疑問を感じた』と言う程だった<sup>(53)</sup>。」

このようなプロジェクトをめぐる、自民党政府とOECD関係者の間に秘密主義が存在したことはテレビ朝日の放映からも明白である。「OECDとインド政府との間の借款契約(L/A)、OECD審査ミッションの報告書をはじめ、その他の関連資料は一切提出されなかった。また、日本政府は、世銀の関連文書の提出でさえも拒否している<sup>(54)</sup>。」したがって、このことから細川政権の誕生に伴い、過去の疑惑に対して明快な説明が期待される所以である。旧自民党政権下においては、「こうした公金の使い道の根拠を示す文書でさえ、国民の前に示すことができないというのである。これ

では、公金の私物化ではないのか。国民には自らが収めた税金、年金などが、どのように使われているのか、また使われ方が妥当なのかを知る権利が、当然にあるといえよう<sup>(55)</sup>。」もし日本国民の血税が、被援助諸国の住民が生活する環境を破壊しつつ、人権を蹂躪するような用途に向けられるシステムないしメカニズムが存在するのであれば、日本国民は疎外されているのであり、そうしたシステム、メカニズムは即刻撤廃されなければならない。

## 6. 世銀の構造調整アプローチについて

OECD論文は、世銀の構造調整策の目的を、需要管理政策による短期安定化という必要条件と、貯蓄向上及び輸出拡大のためのサプライサイドからの制度・機構改革を含む中期的構造調整という十分条件によって途上国の持続的経済発展を図ろうとするものである、という解釈をしている。

この構造調整策を推進するための世銀による資金供給が構造調整融資(SAL)であるが、そもそもこの考え方は、1980年代初頭に生じた途上国における国際収支の悪化によってもたらされた。収支悪化は、累積債務問題として表面化した。この問題は当初、流動性不足が原因であるとされたが、その後途上国の構造的要因に起因するという考え方が支配的となった。そこから、国際収支の悪化は、伝統的マクロ経済理論による需要抑制策では解消しえず、収支改善にはサプライサイドの経済学に依拠した構造調整策が必要であるとの認識が出てくる。

アメリカは累積債務問題の深刻化に伴い、ペーカー・プランで対処した。「これは、債務国が標準的マネタリストの経済原則に沿っていっそう努力するように期待している。すなわち債務国は、貿易自由化、民間海外投資を妨げる規制の撤廃、企業家のエネルギーを発揚するための経済への政府介入の縮小、『サプライサイド』の成長の重視、輸出能力の改善を要求されている<sup>(56)</sup>。」かくして被援助国は、好むと好まざるとを問わず、自国に不利な外的条件や、IMF・世銀による強制的構造調整策を引き受けざるをえない状況に置かれることになった。「その限りで、『開発株式会社』の諸機関が、被援助国の大がかりな政策改革を融資条件とするのは、誤っていない。だが不幸にして彼らが要求する改革の本質が誤っているのである<sup>(57)</sup>。」

「調整プログラムにおいて最も常習的に強いられる

のは平価切り下げ(輸入削減と輸出促進)、政府支出の思い切った削減、なかんずく社会福祉支出の削減や食糧その他の消費向け助成金の撤廃、公社の民営化もしくはその請求料金の値上げ(電気・水道、交通手段等)、および物価統制の廃止、賃金頭打ちによる『需要管理』(消費削減を意味する)、それと平行したインフレ抑制向けの信用供与の制限と増税、金利引き上げである<sup>(58)</sup>。」

「構造調整融資」(SAL)の特徴は、被援助国の特定のプロジェクトへの融資から独立し、その国のマクロ経済政策の変更を条件に即刻支払われるというものである。その政策転換は世銀と当該国政府との「政策対話」を通して行われる。「融資に付けられた特別条件は、関税(の引き下げ)、関税外障壁(の削減)、(平価切り下げを含めた)為替管理、政府の財政政策、そして経済における公共部門の規模などという多くの問題にわたっていた。SALはみなそうであるが、その資金は特定の購入にたいして支払われるのではなく、さまざまな目的に自由に使うことかできる。……またそのつもりになれば、腐敗した大巨のポケットを満たすこともできる<sup>(59)</sup>。」「したがって適用される範囲が一部門にせよ経済全体にせよ、調整融資は政策にかかわっている。寛容な観察者はこの融資を、政府により助言を受け入れさせる方便と見るかもしれない。世銀のテクノクラートが、貧しい国々の強力な当局者を説得して、国家主権の重要な側面を引き渡させるために用いる賄賂だという人たちもいる。つまり目前の小利と引き換えに、国の永久的利益を売り渡させているというわけだ。さらに、途上国経済の管理について、世銀の能力を疑い、SALは幼児が幼児の手を引くようなものだと考えている人もいる<sup>(60)</sup>。」

特に、構造調整策の最大の欠陥の一つに、途上国の輸出生産物の選定の問題があげられる。当該援助国にとって如何なる生産物が国際市場で有望で、しかも販路を安定的に確保するには如何なる政策が必要かについての検討は、最も肝要であるはずなのに、こうした点についての検討が、世銀アプローチには欠落しているのである。特定の生産物が国際市場において供給過剰に陥って、価格が下落している点については、世銀自身も気付いているという。グレアム・ハンコック(G. Hancock)は、この点に関して世銀の内部資料を引用している。「世銀は『SAL(構造調整融資)プログラムは、国を越えて相互に一貫性を保ち、供給国が多くなり過ぎて特定産物の市場が飽和状態にならないよう

に、行われるべきだ』と述べている<sup>(61)</sup>。」

ところで、そもそも「構造調整」という概念を編み出したのは世銀よりもむしろIMFである。この二つの国際金融の姉妹機関は、通常は連繋プレイを保っていて、協力して行動に当たる場合が多い。ある被援助途上国が、IMFからの要求を拒否し、両者の関係が悪化すると、その国への世銀の融資だけでなく先進国のODA諸機関からの融資もストップするといわれている。かくして、「ある種の陰謀が進行していると結論せざるを得ない。すなわち富める国々とその国際機関とが結束し、第三世界諸国に構造調整を受け入れさせようとする陰謀だ<sup>(62)</sup>」という見解が成り立つ。

スーザン・ジョージ女史(S. George)による分析に従って、モロッコを例にとり、このことを検証してみよう<sup>(63)</sup>。1956年の独立後、モロッコはIMF・世銀の勧告に基づき、小作栽培を止め、比較優位にあると言われた農場近代化による柑橘類及び野菜といった輸出農産物を志向した。これに伴う灌漑ダムの建設は、公共投資向けの財源を圧迫した。また、輸出農産物に有利な低税率は、政府収入の基盤を脆弱にした。さらに、輸出指向型農業政策の結果、小麦の穀倉地帯に恵まれたモロッコは、フランスへの農産物輸出国から食糧輸入国に転落してしまった。国際収支の悪化によって、1983年以降IMF・世銀アプローチが目指した政策は、債務返済の履行を最優先するいっそうの輸出指向型経済政策の導入であった。そしてこれと平行して賃金抑制策並びに賃上げに代わる価格政策が採用された。

加えて、モロッコにおける人口の爆発的增加に伴う小麦消費の大幅な拡大とこのための小麦の輸入増大とは、深刻な外貨不足をもたらした。政府はIMFの勧告に基づき小麦価格を引き上げたが、これは実質賃金の低下を生じさせ、賃上げ要求となって現われた。それはモロッコの国際競争力の低下と外国企業による海外投資を減退させた。1984年には、IMFの勧告による食糧価格の再度の引き上げによって暴動が発生するに至った。

一方、モロッコ政府は、IMFの調整プログラムに従って、輸出指向型開発モデルという間違った開発モデルに沿った巨大な浪費型プロジェクトを導入したことで、灌漑用ダムプロジェクトによる特定富裕農への優遇政策の結果、自作農育成の失敗や小規模農家の疲弊による都市への人口流出が続き、都市部での大量失業の発生が食糧暴動を誘発させる直接的原因となった。

スーザン・ジョージ女史は御用学者が唱えるところのIMF及び世銀による途上国の政策面への内政不干涉、政治的中立性ないし非政治的性格、あるいはまた社会的不公平に対する不干涉政策に関して、IMF前専務理事、ジャック・ドゥ・ラロジェール（Jacques de Larosière）による以下の言葉を紹介している。「これとの関連において生じるかもしれない問題は、IMFが政府の優先順位の決定に際し圧力を行使すべきであるかどうか、さらにまたその援助が最も恵まれない住民グループをうまく守るような施策を条件として行われるようになるまですべきかどうかということである。IMFのような国際機関自体は、主権国政府に対し社会的並びに政治的目標を指示する役割を負うことはできない<sup>(64)</sup>。」（傍点筆者）

S. ジョージ女史にとって、こうした言論は狂気の沙汰と映る。世銀は意志さえあれば、債務国の社会的平等性、福祉の向上、公正な所得配分などを達成可能であるはずだ。世銀は多くの軍事政権や非民主的政府に積極的に援助してきているにも拘わらず、国家主権への内政干渉を口実に分配政策には立ち入ろうとしない<sup>(65)</sup>。IMFの秘密資料<sup>(66)</sup>によると、「『分配政策は全く主権問題であるとするIMFの公式見解は、…潜在的に論争の因となる問題を封じ込める上で現実的に有利な面がある』と記せられている<sup>(67)</sup>。」

以上のことから次のような言葉が生まれる。「つまり構造調整融資を通じて利用可能となった資金で、政府の権力が強化されているだけのことなのだ。これらの体制のうち選挙民の信任を受けているのはごくわずかで、……むき出しのおぞましいやり方で人権を蹂躪しているし、……そのほとんどが腐敗のウィルスに冒されている<sup>(68)</sup>。」しかし、「援助機関はこのことを知りながら無視している。構造調整融資を受けるに先だって政府が整えなければならない条件には、例えば人権、言論の自由、軍事支出の削減、汚職の取締まりなどの改革は、決して含まれないのだ<sup>(69)</sup>。」（傍点筆者）

驚見一夫氏は、世銀の構造調整について、その本質を見抜き、次のように指摘している。「世銀の推奨する構造調整の下での開発政策は、多国籍企業とこれに結び付いた現地の一部富裕層のみを潤す結果に終わっており、底辺層に何ら裨益しないばかりか、かえってこれらの人々の生活を圧迫することになってしまっている。あえて極言するならば、世銀の要求する構造調整は、貸付金を確実にすることに最大の関心があるのであって、借り入れ国の国民経済の健全な発展に対する

考慮は二の次であると言うことができよう<sup>(70)</sup>。」

詰る所、世銀の「構造調整のアプローチ」の成果と、被援助国の住民の期待との間の乖離は、ハンコック氏が指摘しているように疎外の問題と理解できるであろう。すなわち、「これは個人の性格を超えた、開発産業全体を苦しめている問題だ。仲介者が取り決めを行い、計画を立案し、数百万人の未来を決定する信任状を与えられている世界での、疎外の問題だ<sup>(71)</sup>。」われわれはこの疎外の問題を真摯に受け止めなければならない。「こうして一方に国際公務員、他方に……常軌を逸した輩、という配置のなかで、援助機関が被援助国政府に語りかけ、被援助国政府が援助機関に語りかけるという状況が生まれた。……これを『開発』というのなら、それは官僚制と独裁制との取引、仲介者やブローカーによって、他人の名前の下に行われる取引にほかならない。真の主役である富める国の納税者と南の貧しい人々は、肝心の事柄についてはあたかも部外者であるかのように扱われる<sup>(72)</sup>。」

## 結びに代えて

「善良で真正直でへぼな人間には金は行かない」という発想は、住民が、ある男を悪い人間であると薄々気づいてはいるが、そのしたたかな悪人にだまされ続けることにさして苦痛を感じず、無抵抗であり、無意識のうちに事無かれ主義に埋没している風土から生じるようである。またそうした発想は、賄賂をもらわないと村八分にされてしまう慣習が蔓延る土地柄、疑惑を灰色の状態で放置し、それをカモフラージュするために何らかのコンセンサスが暗黙のうちに醸し出されるような土壌から生れ出てくるものであろう。もしある被援助国の国状がこのような状況化に置かれている場合、「自助努力」は経済面のみならず社会面、政治面の変革なしには容易なことではない。援助に「自助努力」を前提とし、「自助努力」のない国への援助はすべきではないという哲学に根ざした開発経済学では、いくら日本国民の血税を注ぎ込んだところで、穴のあいたバケツに水を入れる行為を繰り返すようなものであり、多額の援助にも拘わらず、被援助国の将来の経済発展はあまり期待できない。現に援助の効果が発揮されず、くすぶった不満が臨界状態に達し、内乱にまで発展している国も数多く存在する。座してこのままの状態を放置すべき段階ではなかろう。特定の国々の世界戦略に裏打ちされた現在の世銀の欺瞞的構造調整策を一刻

も早く見直し、劇的な政策転換を迫る時期が到来したのではなからうか。

ポール・モズレイ(Paul Mosley)教授によれば、「構造調整プログラムによる物的・人的資本形成への悪影響にも拘わらず、運用面における世銀の政策コンディショナリティー見直しの動きは現実のものとなっていない<sup>(73)</sup>」という。このような事情を察してか、世銀もすでに1991年のWorld Development Reportにおいて、これまでの市場メカニズム偏重の考え方を若干和らげ、政府の介入の役割を認め、市場原理と政府の介入の補完的・協調的機能が生かせる market-friendly approach (市場機能補完アプローチ)と称される新たな考え方を提示し始めた模様である<sup>(74)</sup>。

また「枠組アプローチ」と「中身アプローチ」を適切に組み合わせ、補完的、折衷的とも言うべき「適応型援助アプローチ」を模索する動きもある<sup>(75)</sup>。しかし、開発経済学以外の別の経済学の分野であればいざ知らず、こと開発経済学の分野においては、新古典派経済学の存在理由が以後薄らぐことはあれ、決して強まることはありえないであろう。日本のODAの実績からも、もはや「眠れるパートナー」などと侮蔑される時代は終り、知的節度を保ちつつも、ODAの面で今後日本がリーダーシップを発揮すべき時期に差し掛かっているといえよう。これまでの「効率至上主義」を越え、新しいパラダイムに立脚した理論の充実が実務面の充実とともに火急の速かに図られることが期待されよう。

かかる観点に照らして、OECD論文の意義は大きいと言わざるをえない。その意義は、新古典派経済学及びマネタリズムに依拠した時代遅れの開発経済学の限界を示唆する一方、21世紀に向けての「開発経済学」という「経済学の分野における先駆的業績」として位置づけられるべきであろう。ただし、残念ながらOECD論文では、「開発経済学」の分野における最重要課題は依然として残されたままである。それは「開発経済学」なる学問の原理である基本理念に関してである。つまり、「開発経済学」という学問体系がもし存在するとするのなら、「援助」とは何かということを確認に概念化する根本的・初歩的作業が不可欠であるということである。すなわち、「援助」とは、当該被援助国の、「自助努力」が当分の間不可能に思える国に対してさえ、将来を視野に入れ、「自助努力」が生まれるように援助する「援助」なのか、それとも「援助」とは、一定の条件の下でのみ機能し、「自助努力」を大前提にする「援助」であるべきか、ということなのである。私

は「自助努力を前提とする援助」を「狭義の援助」と定義し、この考え方に立脚する「開発経済学」を「開発経済学の特異理論」とし、「自助努力を助ける援助」を「広義の援助」と定義し、「開発経済学の一般理論」と位置付けたい。「援助」の理念は今もって不明確であり、これについての概念化は今後の再重要課題となろう<sup>(76)</sup>。

## 注

- 1) 海外経済協力基金「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」(邦文)『Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment: Proposal from a Major Partner』(欧文)『基金調査季報』No. 73, 1992年2月。
- 2) 後藤一美「眠れるパートナーの知的目覚め—構造調整に関するOECD論文に寄せられた英国からのメッセージを中心として」海外経済協力基金『基金調査季報』No. 76, 1993年1月。
- 3) 代表的な文献として同上稿及び飯田経夫「世界銀行の構造調整アプローチをめぐって」, 国際協力事業団『国際協力研究』, Vol. 8, No. 2, 1992年10月を参照されたい。
- 4) 後藤一美, 前掲稿, 158頁。
- 5) 「中身の無い枠組みはあらく、枠組みのない中身はあやうい」とした、新古典派の「枠組アプローチ」と日本流の「中身アプローチ」による複眼的思考方法についての文献は、柳原透「政策支援借款と日本の政策」, 『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』アジア経済研究所, 1992年9月を参照されたい。
- 6) Susan George, *A Fate Worse Than Debt*, England, Penguin Books Ltd., 1988, P. 6. スーザン・ジョージ, 向壽一訳『債務危機の真実』朝日新聞社, 1989年, 11頁。
- 7) OECD論文に対するJ. トイ(John Toy)教授の評価は比較的好意的である。日本をいみじくも「眠れるパートナー」と喝破しつつ、「市場自由化の推進こそ供給サイドを刺激するための必要十分条件であるとする単純な構造調整理論を信奉する世銀が自らのプロパガンダの虜に陥りかねない危険をはらんでいることに対して、OECD論文が知的警言を発した点に、歓迎すべき多大の貢献が認められると評している」(後藤一美, 前掲稿, 159-160頁)。

- 8) この点については「海外経済協力基金創立 30 周年記念シンポジウム『東アジアの経済発展の経験』について」、『基金調査季報』No. 75, 1992 年 8 月を参照されたい。またアジア NIES 諸国の経済発展についての分析では、綾川正子『ソ連・東欧・中南米の債務と金融』東洋経済新報社、1990 年を参照されたい。
- 9) 後藤一美，前掲稿，153 頁。
- 10) 同上稿，153-154 頁。
- 11) この点については，石川滋『開発経済学の基本問題』岩波書店，1990 年を参照されたい。
- 12) 小浜裕久『ODA の経済学』日本評論社，1992 年，170 頁を参照されたい。「IMF・世銀のように，なんでも自由化して市場の歪みをなくしさえすればうまくいくといったナイーブなアプローチは非現実的であり，途上国の自助努力の発現を妨げる。動学的効率性基準によるドナーと途上国の合意のうえでの政策改革，構造調整が望まれる所以である」（同上書，179 頁）。
- 13) 海外経済協力基金，前掲稿，『基金調査季報』No. 73, 5 頁。
- 14) 同上稿，6 頁。
- 15) 飯田経夫，前掲稿，6 頁。
- 16) 同上稿，7 頁。
- 17) 同上。
- 18) このコメントは，前掲後藤論文 162 頁において J. ハウル（John Howell）教授の言葉として紹介されたものである。
- 19) 飯田，前掲稿，5 頁。
- 20) 同上。
- 21) 同上。
- 22) 前掲稿，『基金調査季報』No. 73, 7 頁。
- 23) 『経済学および課税の原理』の第 7 章において，D. リカードは，自由貿易とそこから生じる国際的特化の恩恵を次のように説明している。「完全な自由貿易制度のもとでは，各国は自国にとってもっとも有益と思われる用途にその資本と勤勉とを振り向ける。個別的利益の追求は，社会全体の普遍的利益と見事に結びついている。勤勉を刺激し，才能に報いることによって，また自然の恩恵をできるかぎり利用することによって，かくして労働のより有効な配分とより大きな経済性を達成する。同時に，さまざまな生産物の総量を増大させることによって，友好関係によって，全文明社会のすべての国民を結びつけ，また，そこから唯一の巨大な社会を作り上げている。フランスとポルトガルでブドウ酒を醸造させ，ポーランドとアメリカで小麦を栽培させ，イギリスで金物類およびその他の財貨を製造させようとするのは，実にこの原理なのである。」（David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, London, 1817. フランス語訳，コスト版，123 頁）。なお，この部分の邦訳については，堀経夫訳『経済学および課税の原理』『リカード全集』第 1 巻，雄松堂書店，1972 年，156 頁，及び竹内謙二訳『経済学及び課税の原理』千倉書房，1981 年，129 頁を参照されたい。
- 24) 天野明弘・渡部福太郎編『国際経済論』（第 2 版）有斐閣，1981 年，15-18 頁参照。
- 25) 比較優位の理論の特殊性についての説明は，M.A.G. Van Meerhaeghe, *Economic Theory: A Critic's Companion*, Boston, 1980. 中村賢一郎訳『経済理論入門—経済学説の批判的研究』学陽書房，1982 年，224-227 頁，並びに拙稿「累積債務問題の発生原因について—スーザン・ジョージの見解を中心に」『神奈川工科大学研究報告』（A 人文社会科学編）第 15 号，1991 年，54-56 頁を参照されたい。
- 26) 『経済学の国民的体系』によれば，「スミス以来の古典学派は抽象的個人から構成され、『交換価値』の増大が『富』として現れる世界であるが，この『交換価値の原理』と自由放任主義自由貿易の政策的要求とが普遍妥当性をもつのは，現実の諸国民経済の水準が同一になったときだとされる。古典学派の前提とする世界は，農業・工業・商業が調和的に均衡し，まとまった領土と大なる人口とを有するとともに物質的資本と精神的資本（科学技術や教育）に十分恵まれた『正常国民』にはかならない。このような段階に到達していない国民にとっては，『万民経済学』としての『交換価値の理論』ではなく，世界と個人の中間にある歴史的存在として『国民』に対して『国民的生産力の理論』を樹立する必要があった」（田村信一「ドイツ前期歴史学派」，永井義雄編著『経済学史概説—危機と矛盾のなかの経済学』ミネルヴァ書房，1992 年，93 頁）。
- 27) J.M. Jeanneney, *Pour un nouveau protectionnisme*, Seuil, 1978. J.M. ジャヌネ，渡部茂・尾崎正延訳『新保護貿易主義』（矢島鈞次監修）学文社，1985 年，38 頁。
- 28) 前掲稿，『基金調査季報』No. 73, 7 頁。



- 29) 同上。
- 30) 同上参照。
- 31) 飯田経夫, 前掲稿, 6 頁。なお, 東アジアの経済発展については, 前掲稿, 『東アジアの経済発展の経験』について『基金調査季報』No. 75, 1992 年 8 月を参照されたい。
- 32) 飯田, 前掲稿 6 頁。
- 33) 後藤, 前掲稿 161 頁。
- 34) マニラでは近年停電が多発している模様だが, その理由を, 「マルコス政権時代のパターン原子力発電所建設計画にストップがかかったのが響いた」(マニラの停電)『朝日新聞』1993 年, 9 月 14 日, 夕刊)ことに帰するのは, あまりにも短絡的過ぎる。なぜなら, 「安全性への心配から原発が凍結されたり, 石炭火力発電所の大気汚染をめぐって論争を重ねたりする国が周辺にあるだろうか」(同上紙)とのコメントは, パターン原子力発電所が太平洋火山帯の真上に建設されたことを承知のうえで述べた言葉であるとは信じがたいからである。
- 35) 後藤, 前掲稿, 『基金調査季報』No. 73, 8 頁。
- 36) 同上稿, 9 頁。
- 37) 同上参照。
- 38) 同上。
- 39) J.M. ジャヌネ, 前掲邦訳『新保護貿易主義』, 101 頁。
- 40) ツー・ステップ・ローンについては, Development Assistance Committee OECD, *Development Cooperation in the 1990s*, Paris. 奥田英信「日本のツー・ステップ・ローンの是非をめぐって: ツー・ステップ・ローンと開発金融戦略」『世界経済評論』1992 年, 5 月号, 6 月号を参照されたい。
- 41) 小浜裕久, 前掲書, 172 頁。
- 42) 前掲拙稿, 57-69 頁を参照されたい。
- 43) 鷲見一夫編著『きらわれる援助—世銀・日本の援助とナルマダ・ダム』築地書館, 1990 年, 67 頁。
- 44) 向 壽一『世界経済の新しい構図』岩波書店, 1992 年, 137 頁。
- 45) 小浜, 前掲書, 170 頁。
- 46) 高木保興『開発途上国の経済分析』東洋経済, 1988 年, 121 頁。
- 47) 西垣 昭「ODA と国際貢献」『日本経済新聞』1993 年 8 月 23 日。
- 48) 同上紙。
- 49) 高木保興, 前掲書, 116-117 頁。
- 50) 青山利勝『開発途上国を考える』勁草書房, 1991 年, 143 頁。
- 51) 高木, 前掲書, 126 頁。
- 52) 円借款は, 「LDC 開発途上国アンタイド」と発表されたものの, 「実際にこれに応札したのは日本企業二社(住友商事と三菱商事)のみであった。こうして一九八七年十二月に, 住友商事が, 揚水発電機の受注を二九〇億円で行ったのである。従って, LDC アンタイドは, 単に多目的なものにすぎず, 日本側が円借款を供与する代わりに, その見返りとして日本企業が受注することが両国政府の間で了解されていたのではないかと疑われるところである」(鷲見, 前掲書, 108-109 頁)。円借款に関する小浜裕久氏のコメントを付言しておこう。「現在では, 日本の円借款に関する限り, 商業主義的であるとの批判は当たらない。かつての固定観念から, いまだに日本の円借款を日本の輸出振興の手段であるようなことをいっている専門家(正しくは似非専門家)がいるようだが, 惑わされてはいけない」(小浜, 前掲書, 161 頁)。鷲見氏, 小浜氏のいづれが惑わされているかは識者の判断に委ねよう。なお, ODA における民間活力利用論については, 安藤実「政府開発援助の財政問題」, 日本財政学会編『政府開発援助の検討』学陽書房, 1992 年, 27-44 頁を参照されたい。
- 53) 毎日新聞社会部『国際援助ビジネス—ODA はどう使われているか』亜紀書房, 1990 年, 81 頁。
- 54) 鷲見, 前掲書, 120 頁。
- 55) 同上書, 120-121 頁。
- 56) S. George, *op. cit.*, p. 190. 邦訳 278 頁参照。
- 57) G. Hancock, *Lords of Poverty*, Macmillan London Ltd., 1990. グレアム・ハンコック, 武藤一羊監訳『援助貴族は貧困に巣食う』朝日新聞社, 1992 年, 114 頁。
- 58) S. George, *op. cit.*, p. 52.
- 59) G. ハンコック, 前掲邦訳, 106 頁。
- 60) 同上訳, 106-107 頁。ただしこの部分は, G. ハンコックによる James Bovard, *The World Bank vs. the World's Poor*, Cato Institute Policy Analysis No. 92, Washington, DC, 28 Sep. 1987 からの引用であることを断っておく。
- 61) G. ハンコック, 前掲邦訳, 120 頁。ちなみにこの内部資料とは, *Structural Adjustment Lending: An Evaluation of Programme Design*,



Staff Working Paper No. 735, World Bank, Washington, DC, 1985を指す。なお、日本のODA 政府機関の内部資料を入手するのも難かしいが、世銀の内部資料を入手するのは極めて困難であるとハンコックは言う。それは、世銀が自己の誤りを隠蔽したいためか、極度の秘密主義に落ち入り、「機密性」「部外秘」の保持のためアクセスを極端に制限しているという。「世銀加盟国の一般納税者は、世銀自身が選んで出版するガス抜きの文書以外には世銀についてのいかなる種類のいかなる情報にもアクセスできないのである」(G. ハンコック, 前掲邦訳, 123頁)。

- 62) 同上訳, 111 頁。こうした見方に対する否定的意見として、ハンコックは寛容にして無知といわれるクリストファー・バットン(英国, 海外開発庁長官)の言葉を紹介している。『肥え太った西側資本主義が、嫌がる被援助国に、無理矢理構造調整を押しつけているなどと主張するのは、バカげている』(同上)。「そして実際彼(バットン)は正しい」[(同上) 括弧内尾崎]。「ここでいうところの被援助国とは、発展途上国の政府を指すのであって、……ほとんどの途上国政府は少しも『嫌がって』などいない。それどころかアジア・アフリカ・ラテンアメリカの腐敗した大蔵大臣や独裁的な大統領たちは、自分たちの高価な靴に足を取られながら、みっともなくわれ先に『構造調整』しようとするのだ」(同上)。
- 63) この検証は、S. George, *op. cit.*, pp. 77-85. 前掲邦訳, 113-125 頁を参照したものである。モロッコが歩んだ転落への指定コースとは、IMF プログラムの導入→対外向型経済政策の推進(国内自給自足体制の放棄)→各国一律のモノカルチャー生産様式の定着→国際市場への同一生産物の供給過剰→一次産品価格の暴落→IMF の保証による国際市場の枯渇→インフラ整備用借入金の利払い不能というお決まりの標準コースである。
- 64) *ibid.*, p. 53. 同上訳 79 頁参照。なお、日本のODA は被援助国への内政不干渉の原則を建前としているという。この点についての説明は、小浜裕久, 前掲書, 156-188 頁を見るとよい。
- 65) cf. S. George, *op. cit.*, p. 53. 前掲邦訳 79-80 頁参照。『IMF の運営にあたって、プログラムを企画したり計算するさい、(所得配分に関して)そ

うした影響を考慮に入れることを各国政府の問題であるとして拒むことは愚かしいのではないだろうか。……これが第一義的には各国政府の問題であることは疑いないが、それは、この国全体の政策という様相を持っていることも事実である。IMF の使節団はその国の国際収支や物価安定化とそのプログラムの成長の側面政策に助言を与えるが、分配の結果に関しては一体どんな原則があって助言を行うことをしないのであろうか』(*ibid.*, p. 54. 同上訳 81 頁)。なお、この部分は S. ジョージ女史による Tony Killick, *The Quest for Economic Stabilization*, St Martin's press, New York, 1984, p. 246 からの引用文であることを断っておく。

- 66) IMF, 'Fund supported programs, fiscal policy and the distribution of income', prepared by Fiscal Affaires Department, SM/85/113, 25 April 1985, p. 7 (document marked 'not for public use') を指す。
- 67) S. George, *op. cit.*, p. 54. 前掲邦訳 81 頁。
- 68) G. ハンコック, 前掲邦訳, 119 頁。
- 69) 同上。
- 70) 驚見, 前掲書, 68 頁。
- 71) G. ハンコック, 前掲邦訳, 122 頁。
- 72) 同上訳, 124-125 頁。
- 73) 後藤一美, 前掲稿, 161 頁。
- 74) 小浜裕久, 前掲書, 178 頁参照。
- 75) 後藤一美, 前掲稿, 169 頁を参照されたい。
- 76) 猪口邦子女史は、「BSN について」海外経済協力基金『基金調査季報』No. 75, 1992 年 8 月, 2 頁において、「援助」についての概念規定に関して、以下の注目すべき指針を教示している。「日本の援助には理念がないとよくいわれる。また、日本のインフラストラクチャー重視の援助は、評判の高いベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)型援助の理念と比べると、どこか後ろめたい感じになってしまうことが多い。日本がこれほど熱心に行っていることを、説得力をもって世界にアピールできないとすれば、あまりにも残念である。国際社会においては地道な努力も、適切な概念化を伴わなければ、人の心はつかみにくい。日本の援助はたしかに交通網、電力、治水などインフラ部分を重視してきた。実際に途上国の現状をみれば、個人単位では救済しきれない集団的=社会的解決を必要とする課題があまりにも多い。」BHN 型援助と一

対をなす概念として、「このように集団的＝社会的解決を必要とすることへの援助を、BHN型援助に対して、ベーシック・ソーシャル・ニーズ(BSN)型援助と概念化してはどうだろうか。BSNとは、個人的単位ではなく、社会単位で問題を克服していく必要性のことであり、その結果、個人の自助努力が実りやすくなることを目的としている。治水工事で洪水が防げるようになれば、洪水による病気や食糧不足に対するBHN型援助は必要なくなり、その資金を初等教育や農法といった、より自立を助ける種類のBHN型援助の強化に振り向けることができる」(同上稿、2-3頁)。しかし、「BSN型援助とはいえ、従来の日本のインフラ援助は、まず第一に商業利益があり、副次的に民生向上効果も期待できるといったプロジェクトが多すぎたかもしれない。また環境や人権の面で、援助受入れ国政府の開発中心主義の強硬姿勢に与しすぎたり、任せすぎたりしたかもしれない。21世紀の世界では、環境や人権には国境はなくなるだろう。内政干渉といった19世紀の軍事国家間の

観念は、すでに環境、人権、経済運営といった分野では通用しなくなりつつある。そのような時代の方角性をしっかりと見極めて、日本の援助が先進的諸価値に低触することのない水準のものに成長していかなければならない(同上稿、3頁、傍点尾崎)。また猪口女史は西垣 OECF 総裁による有償援助編重の OECF の援助のあり方を軌道修正して、新しい「援助」のあり方を提言している。「大規模な BSN 型援助は、成功すれば社会の自立を助けるために、有償協力であっても、その社会にとって十分にペイするであろう。しかし、その有償プロジェクトに伴う環境保全や人権保護のための支出は無償協力で賄ってあげたいものだ。そうすることによって受け入れ国の強硬姿勢にも効果的に対抗して、先進的価値を提示することができるであろう。海外経済協力基金のローンにも、無償のエンパイロメンタル・ファシリティや、BHN・ファシリティを組み込めるような柔軟性が期待される」(同上)。