

国際機関と開発思想の変遷(上)

絵所秀紀

法政大学教授

目次

- 1 構造主義開発理論と国際機関
 - (1) ブレトン・ウッズ機関と国連
 - (2) UNCTADと構造主義
 - (3) 構造主義アプローチに対する三つの批判
- 2 改良主義の時代
 - (1) 改良主義の意義と弱点
 - (2) 一戦とマクナマラ時代の世銀
 - (3) ベーシック・ニーズの充足
- 3 新古典派アプローチの復活とIMF・世銀
 - (1) 新古典派アプローチの構造主義批判
 - (2) IMF・世銀の構造調整プログラム
[以下、次号]
- 4 構造調整プログラムに対する批判
 - (1) G-四の批判
 - (2) UNICEFの「人間の顔をした調整」
 - (3) IMFと世界銀行の対応
- 5 開発と貧困の政治経済学を求めて
 - (1) 開発経済学の第一のパラダイム転換
 - (2) ケイバビリティ・アプローチとUNDP
[人間開発報告]
 - (3) アジア通貨危機と新しい開発思想

本稿は、二〇〇〇年一月一日に開催された国際労働研究センター第四回定期例研究会(テーマ:「国際金融機関の検討—開発経済学の展開との関連で—」)の報告(絵所秀紀)での報告をもとに書き下ろしていただきしたものである。

今日のグローバリゼーションの進行過程における国際金融機関の役割には大きなものがあるが、他方、それ主導の開発政策に対し、途上国政府や労働関係の諸組織から批判の声が高まっているのも事実である。当センターでは、これらの諸事情およびその背景を正確に理解するうえで、国際金融機関の動向や内部の動きを知ることは必要不可欠ではないか、という意図をもって、前記研究会を企画し、報告者に報告のまとめを依頼した。以上が、本稿掲載までの経緯である。(荒谷幸江)

1 構造主義開発理論と国際機関

(1) ブレトン・ウッズ機関と国連

経済学の一分野として「開発経済学」が誕生したのは第二次世界大戦後のことであり、その誕生は戦後の国際諸機関の成立と密接な関係をもつていて、また、開発理論の展開にとって、

ブレトン・ウッズ機関(IMFと世界銀行)と国連との関係が大きな旋回軸となってきた。シンガーカーの回想は、ブレトン・ウッズ機関と国連との成立期の関係を生きいきと伝えている。

第二次大戦後の世界システム再建にあたっての合言葉は、「戦前の状態を繰り返すな」であった。シンガーカーによると、戦後国際秩序形成にあたって多大な影響を与えたケインズの構想は四本の柱から成り立っていた。第一は、国際清算同盟案である。この構想はIMFとなつて結実した。第二は、世界銀行の設立である。その歴史的起源は、欧州復興基金に求められる。欧洲復興の課題はマーシャル・プランの実行および国連救済復興機関によって実現された。他方、ブレトン・ウッズ会議では、ラテン・アメリカ諸国から貧困国向けの開発機能に注目すべきであるという見解が表明されたが、議論の主流にはならなかつた。当時は、まだ多くの途上国は独立を達成しておらず、また、ラテンアメリカ諸国の経済は順調に推移しており、インドも巨額のスターリング・バランス(ポンド残高)をもつていたためである。第三は、第一次産品価格安定を目的とした国際貿易機構(ITO)の設立である。しかし、この構想は実現しなかつた。GATTが一時的な機関として設立されたが、GATTには第一次産品価格の安定(緩衝

在庫、商品協定、直接統制)のための機能が欠けていた。つまり、ブレトン・ウッズ制度は当初から不完全なものとして出発した。第一次産

品の価格安定問題は、一九六四年のUNCTAD (国連貿易開発会議) ではじめて議論されることになった。第四は、より直接的に国連とかかわる譲許的援助プログラムの提案である。世銀の借款とは異なって、贈与あるいは高い譲許性をもつた、またプロジェクト・ベースに限定されない援助制度が必要であるというアイデアである。この考えに添った形で国連特別経済開発基金 (Special United Nations Fund for Economic Development) 案が提出された。しかし譲許的援助構想は、結局は国連ではなく、世銀の管轄下に置かれた国際開発協会 (IDA) として実現された。その代わりに国連には、「残念賞」として、国連開発計画 (UNDP) と世界食糧計画 (World Food Programme) が設立された。

この一九五九～六一年の「大きな妥協」によつて、その後国連はファイナンスおよびマクロ経済政策の策定といった開発の「ハードな」手段をもつことができなくなつた。こうした役割は、先進諸国の声が反映するブレトン・ウッズ機関の役割になつた。国連諸機関は食料援助、技術援助、子ども・女性・社会政策、近年では環境といった「ソフトな」手段を取り扱う機関になつたのである。シンガーハーは、この時期に、一方での「資金援助」、他方での「食料援助・技

術援助」という、戦後国際システムの「不幸な分割の基礎」ができあがつたと回顧している。

(2) UNCTADと構造主義

一九四〇年代後半から一九六〇年代前半にかけての開発経済学を支配した考えは「構造主義」アプローチである。構造主義アプローチによる

と、途上国では価格制度による均衡メカニズムは働かず、経済成長と望ましい所得分配は市場機構によっては達成できない。こうした共通認識に従つて、市場メカニズムがまだできあがつていい途上国での「経済発展」の性格は「断続的」であるとされ、経済発展のために「飛躍の一時期」が必要であるとされた。そして「飛躍」のためには、政府が果たすべき役割は大きく、国民経済レヴェルでのプランニングの策定が不可欠であると論じられた。また第二次世界大戦後の「自由貿易」システム (GATT—IMF体制) のもとでは、豊かな「北」の先進工業国と貧しい「南」の途上国との経済格差はますます増大し、途上国は望めないと主張された。

構造主義アプローチを中心的に推進してきた機関はUNCTADであり、その核となつた仮説は輸出ペシミズム論である。輸出ペシミズム論とは、途上国的主要輸出品である第一次産品は途上国への成長牽引するものにはならないとする考え方である。その結果、途上国は逆に一次産品の交易条件は悪化せざるをえない。つまり、先進工業国は一次産品の消費者として、また工業製品の生産者として二重の利益を得るのに対して、途上国のはうは逆に一次産品の生産者として、また工業製品の消費者として二重の損失を被ることになる。交易条件の悪化というチャンネルを通して、途上国への技術革新の利益は先進国へと移転されてしまうというのが、

かれらは、第一次産品の輸出国である途上国の交易条件は、工業製品の輸出国である先進国に対する長期的に悪化する構造的な傾向があると主張した。

ブレビッシュは、「歴史的にみて、技術進歩の波及は不均等であり、これが世界経済を工業中心国と第一次産品の生産に従事する周辺国とに分割することに貢献し、その結果（両地域間の）所得の成長に差が生まれることになった」と論じた。世界を「中心」と「周辺」に二分する彼の世界観は、その後、従属論者によつて継承されることになった。シンガーハーによると、先進国での工業セクターにおける技術革新の利益はもっぱら所得の増加（すなわち生産者の利益）としてあらわれるのに対し、途上国での食糧および原材料生産セクターにおける技術革新はもっぱら価格の低下（すなわち消費者の利益）としてあらわれる。したがつて先進国と途上国との間で貿易が行なわれると、工業製品に対する一次産品の交易条件は悪化せざるをえない。つまり、先進工業国は一次産品の消費者として、また工業製品の生産者として二重の利益を得るのに対して、途上国のはうは逆に一次産品の生産者として、また工業製品の消費者として二重の損失を被ることになる。交易条件の悪化とい

プレビッシュ・シンガーメンバーである。⁽³⁾

プレビッシュ・シンガーメンバーが一躍世界の脚光を浴びた理由の一つは、一九六四年ジュネーブで開催された第一回UNCTADが引き起こした大きな政治的影響である。この会議ではプレビッシュが事務局長をつとめ、「新しい貿易政策を求めて」と題する報告書を提出した。「プレビッシュ報告」として知られているこの報告書は、途上国の交易条件長期悪化説を主張した。そして、この会議に出席した発展途上国はプレビッシュの指導力のもとに「援助よりも貿易を」をスローガンに結集し、「南北問題」の幕が開いた。会議では、「自由貿易」の本質的に不公平等な性格が指摘された。

(3) 構造主義アプローチに対する三つの批判

一九六〇年代後半になると、構造主義アプローチに対する様々な批判が展開された。開発経済学における第一のパラダイム転換である。一つは新古典派アプローチであり、一つは改良主義であり、もう一つは従属論あるいは新マルクス主義である。このうち開発経済学の主流となつたのは、新古典派アプローチである。これに対し、改良主義は新古典派アプローチを補完する傍流となり、従属論は開発経済学に敵対するものとして「異端」の座を占めることになった。構造主義アプローチとの位置関係をみると、新古典派アプローチは構造主義アプローチの全体像を徹底的に批判することによって自らの立場

を際立たせた。改良主義は、構造主義アプローチが前提していたトリックル・ダウン仮説（国民所得が大きくなるならば、やがてその恩恵は貧しい人々にも及ぶ）という考え方）に疑義を

はさむことによって、「下からの開発」あるいは「内からの開発」の採用を提唱し、開発の目的にベーシック・ニーズの充足を据えた。しかし、それは構造主義アプローチの全体像を批判するものではなく、むしろ構造主義アプローチの弱点を補完するものであった。従属論は、構造主義アプローチを構成する重要な仮説の一つであつた輸出ペシミズム論を一層徹底させ、南北問題発生の根源を世界システムとして成立した資本主義の歴史に求めた。改良主義と従属論・新マルクス主義はともに構造主義アプローチを批判しながらも、構造主義アプローチの発想の多くを共有し継承した。

「したがつてある国の開発に関する質問は次のようなものである。貧困に関して何が起こっているか？ 失業に関して何が起こっているか？ 不平等に関して何が起こっているか？」もしこれらの三つが緩和されてきたならば、疑いもなく当該国にとってこれが開発の時期である。もしこれらの中心的な諸問題のうち一つあるいは二つが悪化しているならば、とりわけ三つのすべてが悪化しているならば、たとえ一人当たり所得が向上したとしても、その結果を「開発」と呼ぶことは奇妙であろう」。

シアーズの問題提起を受ける形で、改良主義アプローチの先鞭をつけた国際機関はILO（国際労働機関）である。一九六九年にILOは世界雇用プログラムを設立し、貧困問題を雇用問題として説明するという一連の作業により出し、雇用促進そのものを政策目的とする雇用志向開発戦略を提唱した。大衆の所得と生活水準の向上にとって、働く機会と生産的労働を増やすことが最も効率的であるという判断である。

一九七〇年代に入ると、ILOは雇用志向開

の中心にある考えは、トリックル・ダウン仮説に対する疑義である。

一九六九年に行なわれたダドリー・シアーズの国際開発学会でのランチトーク「開発の意味」は、改良主義の到来を宣言した象徴的な出来事である。⁽⁴⁾

2 改良主義の時代

(1) ILOとマクナマラ時代の世銀

一九六〇年代後半から雇用の増大、公正な所得分配、あるいはベーシック・ニーズ（BN）の充足を開発戦略と援助政策的主要課題にすべきであると主張する改良主義が大きな影響力を定したアプローチである。改良主義を推進したのも、国連エコノミストたちである。改良主義

発戦略の具体化に向けて、七つの途上国（コロンビア、セイロン、ケニヤ、イラン、フィリピン、ドミニカ共和国、スー丹）にミッションを派遣した。とりわけ「ケニヤ・レポート」はその代表的な成果である。⁽⁵⁾ 「ケニヤ・レポート」で明らかにされたように、ILOの重点は、失業問題から雇用・貧困・所得分配間の関連へと移った。ケニヤにおける「主要な問題は、失業問題ではなく雇用問題である」と「レポート」は述べている。つまり、ケニヤでは失業問題だけではなく、「一生懸命働いてはいるのだがミナムな所得を得ることができない」という意味で生産的でない雇用が深刻な問題だという指摘である。「レポート」はこうした人々を、「働く貧民」と呼んだ。

そのうえで、「レポート」は開発戦略の転換を強く求めた。新しい開発戦略の目的として、「生産的雇用の拡大、貧困の根絶、極端な不平等の縮小、および成長の成果のより平等な分配」が提案された。具体的には、①経済の継続的拡張、②経済拡張の利益のより広範な共有、③国民的な経済統合の促進、④地域間、社会階層間および個々人の間ににおける極端な不均衡と格差に対する戦い、の四点である。とりわけ強調されたのは「成長からの再分配」戦略の採用である。「成長からの再分配」を可能にするためには、成長を継続すること、および生産的な雇用を創出する形態の投資を行なうことが必要であると論じられた。またそうするならば、所得最

上位から働く貧民への所得移転が行なわれ、より平等な分配がもたらされるであろうと予測した。

ILOと並んで、貧困問題に大きな注目を注いだのは世界銀行である。一九六八年にロバート・マクナマラが世銀の総裁に就任してから八年に退任するまでの一〇年間余り、世銀は「理想主義」の時代を経験した。とくに一九七三年にナイロビで行なわれた総裁講演は、世銀史上の一時代を画するものとしてよく知られている。⁽⁶⁾

(2) ベーシック・ニーズの充実

ILOおよび世銀の雇用・貧困・所得分配問題への着目は、やがて開発目的としての「ベーシック・ニーズ(BN)の充足」という大きな流れへと注いでいった。BNを初めて公式の国際機関の場に取り入れたのもILOである。

一九七六年に開催されたILOの世界雇用会議において、雇用の促進とBNの充足の双方に高い優先順位をつける開発戦略が採用されるべきであると提言された。BNは、「社会が最貧層の人々に設定すべきミニマムな生活水準」と定義された。具体的には、①家族の私的消費用の一定のミニマムな要求を満たすこと、すなわち十分な食料、家屋、衣料、および一定の家庭に必要な設備とサービスの充足、および②社会によって、また社会のために提供される基礎的なサービス、たとえば安全な飲料水、衛生、公共交通、健康サービス、および教育サービスの

共運送、健康サービス、および教育サービスの
充足、③働く能力と意志をもつ個人に十分報酬
のある仕事を保証すること、④より質の高いニ

一ズの充足、すなわち健康で人間的な、満足しうる環境の充足と、人々の生活と個人の自由に影響を与える決定過程への人々の参加、の四点である。会議参加国は西暦二〇〇〇年までに、こうした諸目標を達成すべきであると提言された。また、「開発計画は明示的な目標として、絶対的なBN水準の充足を含むべき」であり、「絶対的なBN水準の充足」は「人権の履行というより広いフレームワーク」のなかに位置づけられるべきであると論じられた。

一九七八年の初めから世銀もBNという概念を採用し、国際開発の世界でBNへの援助とう考えが中心を占めるようになつた。通常、BN借款の対象分野として、栄養、健康、教育、水と衛生、住居の五分野がカヴァーされた。

(3) 改良主義の意義と弱点

改良主義の特長は、開発を具体的な人間の生活と結びつけてとらえるその視点にある。またその意義は、開発問題がモラルと切り離すことができないということを示した点にある。教育、健康、栄養、衛生、人口、人権、性差、戦争、難民、家屋といった具体的な諸問題の解決にターゲットがしばられた。マクナマラ総裁時代、世銀は「理想主義」の時代を経験し、絶対的貧困の解消、所得の再分配、BNの充足という理念を高らかに掲げた。この時期に、改良主義は開発経済学の主流としての座を占める可能性を秘めていた。しかし一九八〇年代になると、改

良主義は急速に影をひそめ、新古典派アプローチにとつて代わられることになった。なぜであろうか。

改良主義が台頭した時代の雰囲気を形成するにあたつて、「新国際経済秩序（NIEO）」形成運動が大きな影響力を及ぼした。NIEOとは、第一次石油危機を契機に沸き上がつた世界秩序の根本的な再編——とりわけ国際貿易、国際金融、技術移転の分野での再編——を求める動きである。一九七四年の国連資源特別総会では、途上国のイニシアチブのもとで、資源の恒久主権の原則を柱に据えた「新国際経済秩序樹立に関する宣言」が採択された。NIEOは、北の豊かな国による南の貧しい国に対する歴史的に形成された搾取関係、あるいは支配・被支配関係を逆転する運動として理解された。従属論アプローチや、中国の「自力更正」論が大きな影響力をもつた動きである。こうした動きのなかで、BNアプローチはNIEOと補完関係にあるべきだと主張された。

しかし八〇年代に入ると、NIEOの嵐は急速に収まつた。一九八二年八月のメキシコの債務危機を引き金として、途上国の累積債務問題は、国際金融システムの崩壊をもたらすほどの広がりをもつことが明らかになつた。このグローバルな国際金融危機への対処として、構造調整問題が台頭し、新古典派アプローチが復活した。先進国だけでなく、多くの途上国を巻き込んだマクロ経済不均衡問題の顕在化が、NIE

〇を樹立する運動を駆逐すると同時に、BNプログラムの実行可能性をも奪い去つた。マクナマラ時代の世銀も幕を閉じた。途上国の「民の苦しみ」よりも、「国際金融システムの破綻」と途上国の「国家の破綻」が先立つて解決されるべきグローバルな課題として、設定されるようになった。IMF・世銀連合戦線の形成とともに始まった「構造調整の時代」が始まったのである。

改良主義後退の理由の一つは、改良主義アプローチそのもののあいまいさにもあつた。モラルの問題としては受け入れられても、実施可能な具体的な政策提言となると多くの問題点がみられる。改良主義は政府の介入を大幅に認めるもので、その意味で構造主義的アプローチの主張をより強めた形で継承したものである。そうなると、政府の性格や市場メカニズムとの関係はどうなるかという問題をさらに煮つめる必要があった。またBNを満たすために、国内の大衆的需要主導成長や土地改革の実施、あるいは人々の参加型開発が必要な前提条件であるとした場合、それを実施しうる能力と意志をもつた事例としてあげられたのは、中国、タンザニア、キューバ、スリランカ、ベトナムあるいはインドのケララ州である。いずれも、社会主義国を採用していた国あるいは州である。「歴史の

あと知恵」がついた現時点からみると、いずれの場合も、新しい開発戦略を支える具体的な事例としての説得力に欠けている。

これとは対照的に、新古典派アプローチが支配的になった原因の一つは、台湾、韓国をはじめとするアジアNIESの経験である。こうした諸国では、トリックル・ダウン効果がみられたとされた。すなわち、労働集約的な輸出指向工業化戦略を採用したことによって雇用が増加し、また所得分配の悪化をともなうこともなく、貧困問題が解決されたモデルとして解釈された。すなわち、NIESの輸出志向開発モデルとは、改良主義が重視した失業・所得分配・貧困という三点セットを同時に解決した開発モデルである。一九七〇年代以降のアジアNIESの高度成長がこうした解釈の有効性を支え、対照的にBN開発戦略を重視したとされる諸国の成長が低迷するにつれ、改良主義の有効性は実証的にも理論的にも相対化されることになった。

3 IMF・世銀連合戦線の成立

(1) 新古典派アプローチの構造主義批判

新古典派アプローチとは、先進工業国と同じように途上国においても「市場は機能する」という考え方を指す。彼らは構造主義アプローチを形作っていた仮説のうち、とりわけ「輸出ペシミズム」論と「市場の失敗」論に批判的の矢を向

けた。輸出ペシミズム論をベースに据えた輸入代替工業化戦略が、資源配分の歪みをもたらすことによって成長には寄与しなかったことが、理論的にも実証的にも強調された。輸入代替工業化戦略に取って代わるべく新古典派アプローチが推奨した戦略は、各国の比較優位にそった製品輸出が結局は成長につながるという輸出指向工業化戦略である。

一方、市場の失敗論に対しては、政府の市場への介入によって引き起こされる資源配分の歪みが強調され、経済厚生の観点からみて「市場の失敗」のほうが「政府の失敗」よりはましであると論じられた。その結果、発展のためには規制緩和と民営化を軸とする「市場の自由化」が必要であると提言された。新古典派アプローチの意義は、開発経済学のなかに厚生経済学的視点を組み込んだことにある。「希少資源の最適分配」原理を無視した開発戦略は成功しないという考え方である。しかし、開発経済学における新古典派アプローチの復興は、一般均衡論の世界をそのまま復興させるものではなかった。その特色は、何よりもまず政策指向性の強さにあった。そのため新古典派アプローチは、当初から政治経済学として展開された。

(2) IMF・世銀の構造調整プログラム

一九八〇年代には、「構造調整」というテーマが「開発」というテーマに取って代わった。IMFと世界銀行の接近によって生み出された

構造調整型借款（安定化政策と構造調整政策との一体化）が定着することによって、途上国政府に要求するコンディショナリティー（政策変更条件）の実行という形をとつて、新古典派アプローチは一個の制度と化した。新古典派アプローチは、国際借款機関によって認知された開発経済学となつたのである。かつて構造主義アプローチの担い手たちは国連諸機関に活動の場を求めていたが、対照的に新古典派アプローチの担い手たちはIMFと世界銀行という「先進国クラブ」に活動の場を求めた。

新古典派アプローチを徹底すると、政府援助は国際的な補助金であり、市場メカニズムの機能を歪める有害なものになりうるという結論が得られる。しかし、もし援助の受け手が市場自由化を促進し、民間の活力を引き出すような政府であつたなら、話は別である。一九八〇年代に支配的になつた援助論は、こうした発想の転換のうえに成り立つてゐる。途上国政府の市場自由化を求める経済改革を支援するために、「構造調整援助」あるいは「政策支援借款」が必要であると論じられた。そして、この発想はIMF・世界銀行による開発援助の政治経済学として結実した。

構造調整プログラムの政治経済学を形成したのが、新古典派経済学である。のちにワシントン・コンセンサスと呼ばれるようになつた、総需要の抑制を求める「安定化」プログラムと供給能力の向上をめざす「構造調整」プログラム

の組み合わせである。IMFが前者を担当し、世銀が後者を担当する仕組みである。これらも市場自由化、規制緩和、経済開放、民営化を軸とするものである。

本来IMFは一時的な外貨不足に陥った諸国に対して、短期的な借款を行なう国際收支調整機関である。一方、世界銀行は、先進国の戦後復興に力を入れた第一次大戦後初期の一時期を例外として、途上国の開発促進を目的とする長期借款機関である。ブレトン・ウッズで生まれた双子の国際機関の仕事領域は、明確に分離してこられたはずであった。

ところが、一九七〇年代に生じた一度の石油危機とそれに続く先進諸国の大不況を契機に、大半の非産油发展途上国は深刻な国際収支不均衡と対外債務危機に陥った。⁽¹⁾これら諸国との国際収支不均衡と債務危機の性格は、一時的なものではなく長期にわたる「構造的」なものであるとの認識が定着するようになった。途上国への借款を供与するにあたって、IMFは当該国における投資の優先順位、マクロ経済の効率、インセンティブの構造といった諸問題にも関心を向けるをえなくなりた。一方、世界銀行のほうも、途上国の開発を阻んでもら主要因は国際収支不均衡であるとの認識が高まるにつれ、借款対象途上国の外貨節約のためには「構造調整プログラム」を実施する、などが必要であると考えるようになつた。「経済成長率の決定要因としての経済政策」の重要性から共通認

識のもとで、IMFと世界銀行との間にあつた伝統的な分業は双方から崩され、両機関の接近が図られる」となつた。

(一) 形式的には、IMFも世銀や国連の一特殊機関である。しかし、国連機関となつたあとでも、世銀と国連の関係はさわめてよそよそのやうだった。「われわれは国連と結婚はしたが、依然として別々の部屋に住み自分自身の生活を送る」△△△△△が、世銀の態度であった。(Edward S. Mason & Robert E. Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1973, p.561)°

(△) Hans Singer, "The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the UN," in G. M. Meier & D. Seers eds., *Pioneers in Development*, Oxford University Press, 1984.

(△△) Raul Prebisch, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries," *American Economic Review*, Vol.69 No.2, May 1959; Hans W. Singer, "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries," *American Economic Review*, Vol.40, 1950.

(△△△) Dudley Seers, "What Are We Trying to Measure," *Journal of Development Studies*, April, 1972.

(△△△△) International Labour Office, *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, ILO: Geneva, 1972.

(△△△△△) Robert S. McNamara, "Address to the Board of

Governors", September 24, 1973, in IBRD, *The McNamara Years at the World Bank: Major Policy Addresses of Robert S. McNamara 1968-1981*, Baltimore & London: The Johns Hopkins University, 1981, pp.242-243.

国際機関と開発思想の変遷(下)

絵所秀紀

法政大学教授

目次

- 1 構造主義開発理論と国際機関
ブレトン・ウッズ機関と国連
UNCTADと構造主義
- 2 改良主義の時代
IMFとマクナマラ時代の世銀
ペー・シック・ニーズの充足
改良主義の意義と弱点
- 3 新古典派アプローチの復活とIMF・世銀
連合戦線の成立
新古典派アプローチの構造主義批判
IMF・世銀の構造調整プログラム
- 4 構造調整プログラムに対する批判
G二四の批判
UNICEFの「人間の顔をした調整」
IMFと世界銀行の対応
- 5 開発と貧困の政治経済学を求めて
開発経済学の第二のパラダイム転換
ケイバリティ・アプローチとUNDP
『人間開発報告』
アジア通貨危機と新しい開発思想

G二四(IMF の構成国の中でも、途上国が声を代表する二四カ国グループ)が『 IMF プログラムのデザイン改革の呼びかけ』で展開し

本稿は、二〇〇〇年一一月一日に開催された国際労働研究センター第四回定例研究会(テーマ:「国際金融機関の検討——開発経済学の展開との関連で」)の報告(絵所秀紀)での報告をもとに書き下ろしていただいたものである。

今日のグローバリゼーションの進行過程における国際金融機関の役割には大きなものがあるが、他方、それ主導の開発政策に対し、途上国政府や労働関係の諸組織から批判の声が高まっているのも事実である。当センターでは、これらの諸事情およびその背景を正確に理解するうえで、国際金融機関の動向や報告のまとめを依頼した。以上が、本稿掲載までの経緯である。(荒谷幸江)

(1) 「成長をともなう調整」という、一九八五年の IMF・世銀総会に提出されたベーカー提案は、長い間途上国が主張してきたものであり、望ましい考え方である。しかし、現実の国際経済の動向をみると、途上国の輸出は停滞し、途上国への長期資本流入額は減少し、先進国の保護主義は高まっている。途上国への資本流入の急速な減少は「成長をともなう調整」と相容れない。十分な对外金融の欠如は低所得途上国の生産と輸出の拡大にとって、最も重要な阻害要因である。

(2) IMFのプログラムは経済成長の促進、所得分配の改善、貧困の撲滅に明白な責任をもつよう改革されるべきである。そのためには第一に、プログラムは適切な成長指向性とともになった中期的な枠のなかで策定されるべきであり、第二に、そのプログラムを支持するために中期の資金手当が必要である。

(3) IMFによって支持された調整プログラムを実行した途上国の経験は、一般的に満足のできるものではなかった。国際収支困難の原因にかかわりなく、IMFは通常需要管理政策に強く依存してきた。この結果、多くの途上国では生産が大幅に落ち込み、輸出産業においては投資率は大きく削減された。IMFによって主張された為替切下げによって、多くの途上国

た議論は、IMFの安定化プログラムに対する代表的かつ網羅的な批判である。その要点は次のようなものである。

(1)

「成長をともなう調整」という、一九八

五年の IMF・世銀総会に提出されたベーカー

提案は、長い間途上国が主張してきたものであ

り、望ましい考え方である。しかし、現実の国際

経済の動向をみると、途上国の輸出は停滞し、

途上国への長期資本流入額は減少し、先進國の

保護主義は高まっている。途上国への資本流入

の急速な減少は「成長をともなう調整」と相容

れない。十分な对外金融の欠如は低所得途上國

の生産と輸出の拡大にとって、最も重要な阻害

要因である。

(2) IMFのプログラムは経済成長の促進、

所得分配の改善、貧困の撲滅に明白な責任をも

つよう改革されるべきである。そのためには

第一に、プログラムは適切な成長指向性をとも

なった中期的な枠のなかで策定されるべきであ

り、第二に、そのプログラムを支持するために

中期の資金手当が必要である。

(3) IMFによって支持された調整プログラ

ムを実行した途上国の経験は、一般的に満足の

できるものではなかった。国際収支困難の原因

にかかわりなく、IMFは通常需要管理政策に

強く依存してきた。この結果、多くの途上国で

は生産が大幅に落ち込み、輸出産業においては

投資率は大きく削減された。IMFによって

主張された為替切下げによって、多くの途上国

ではインフレ圧力が高まつた。また、財政赤字を削減するためにIMFは福祉サービス、特定プログラム、食糧・教育・健康補助金に対する政府支出を削減することを要求した。これと同時に、公共部門における賃金とサラリーの上昇に対しても制限が課せられた。その結果、所得分配が悪化した。

(4) 公共部門は主要な生産活動を担つており、

また生産の成長にとって不可欠の健康、教育、その他社会インフラを提供している。それゆえ公共部門が利用できる信用の削減は、国内生産の成長に悪影響を与える。

(5) 為替切下げの効果があらわれるまでには、かなりのタイムラグがある。さらに低所得国では、しばしばIMFが前提している資源の可動性が欠如しているために望ましい結果が生じない。

(6) 國際收支の調整と経済成長の維持というプログラムは複雑な問題であり、それは借り入れ国の経済構造に決定的に依存している。すべての国に適用できる単一のモデルあるいは政策パッケージというものはない。

(7) 成長をともなう調整のためにはより長い期間が必要であり、より大きな対外金融の支撐が必要であり、また、プログラムの初期には輸出能力の増大あるいは多様化にとってより多くの投資財やその他不可欠の財の輸入が必要である。

G一四の批判は、IMFの調整プログラムに

対する様々な批判の原型である。とりわけ強調

されているのは、八〇年代後半にみられるようになつた資金フローの逆転現象、すなわち途上国から先進国へのネットの資金フローは、ベーカー提案の履行を反古にするものであるとの批判である。この批判は一九八九年三月のブレトンウッズ委員会でのブレイディ提案、すなわち

借金棒引を含む「新債務戦略」を準備する一つの素地となつた。

G二四報告においてもう一つの注目すべき批判点は、IMF・世銀の構造調整プログラムは貧困層を犠牲にするものであり、また所得分配の悪化をともなうものであるという点である。UNICEFの「人間の顔をした調整」の提案等が、G二四の批判につながつていった。

(2) UNICEFの「人間の顔をした調整」

国際諸機関のなかで、はじめてIMF・世銀の構造調整プログラムに批判的な立場を明らかにし、改良主義的な変更が必要であることを前面に押し出したのはUNICEFである。スローガンとして打ち出された合い言葉は、「人間の顔をした調整」である。「人間の顔をした調整」とは、構造調整に対する「ベーシック・ニアーズ」アプローチである。あるいは「経済成長の復興と傷つきやすい人々の保護を結びつける」代替的な調整パッケージである。「傷つきやすい人々」とは、具体的には子どもと妊娠した女性、および幼児をかかえた母を指す。

【人間の顔をした調整】報告書は一〇カ国(ボ

ツワナ、ブラジル、チリ、ガーナ、ジャマイカ、ペルー、フィリピン、韓国、スリランカ、ジンバブエ)の構造調整の経験を検討した結果、以下のような五点にのぼる教訓をまとめている。

(1) 調整は明らかに必要である。問題は調整すべきかどうかではなく、いかに調整するかである。

(2) 成長は必要である。しかし成長志向調整は、傷つきやすい人々の保護にとって、短期的にも中期的にも十分ではない。

(3) 経済成長がなくとも、最も傷つきやすい人々は調整期間中に目標を定めたプログラムの採用によって保護されうる。しかし、中期的には成長が不可欠であり、このプログラムには限界がある。

(4) 経済成長をともなう調整、および最も傷つきやすい人々の厚生の保護という両分野で、代替的なアプローチの成功例がある。

(5) 調整期間中に傷つきやすい人々を保護する戦略は、人間の厚生を高めるだけでなく、経済的にも効率的である。

UNICEFの主張する「人間の顔をした調整」は、考え方としては新しいものではない。従来BNアプローチと呼ばれていたものの応用である。ただ、「傷つきやすい人々」として子ども、妊娠した女性および幼児をかかえた母を特定したこと、IMF・世銀の構造調整プログラムの改良をターゲットに据えたこと、および

マクロ政策と部門別政策の中間項として「メソ政策」の必要性を主張したことは、本『報告書』で新たに付け加わった論点である。

(3) IMFと世界銀行の対応

従来 IMFは、所得分配に関しては無関心あるいは「中立」を装ってきた。IMFのプログラムが所得分配あるいは最貧層に与えるであろう影響は、「(途上国) 政府によって決定される問題」であり、「分配を考慮することは IMFの仕事ではない」と論じられてきた。

一方、世界銀行のほうははるかに積極的に「構造調整と所得分配・貧困」問題に取り組んできた。世銀は「一九九〇年世界開発報告」のテーマに「貧困」を設定し、過去三〇年間にわたり発展途上国が著しい経済発展と福祉の改善をとげてきたにもかかわらず、なお「一〇億人以上の人々が貧困のなかにあること」に注意を向けていた。かつてマクナマラ総裁時代の世銀が、「絶対的貧困」と呼んだ問題である。一九八〇年代後半の経済自由化一点張りであった、新古典派貧困克服対策として、二マタ戦略が提唱された。第一は、「貧困層がもつとも潤沢に有する資産である労働を生産的に利用すること」であり、第二は、「貧困層に基づ的な社会サービスを提供すること」である。そして、「これらの要素は相互に補強しあう。どちらが欠けても十分で

はない」と論じた。さらに、「たとえこの二つの部分からなる政策が採択されたとしても、世界の貧困層の多くは深刻な状態を経験しつづける。したがって貧困減少の総合的施策には、基礎戦略を補完するものとして、対象をしばつた移転支出とセーフティーネット・プログラムが必要である」とした。

さらにこの報告書では、UNICEFの批判を受ける形で、貧困層に対する構造調整プログラムの影響を検討している。この報告書が認めるように、「構造調整問題が前面に出てきたとき、貧困層に対する影響にはほとんど注意が払われなかつた」。UNICEFの「人間の顔をした調整」が、世銀に對して与えた影響はたしかに大きかった。「一九九〇年世界開発報告」での表現——「多くの観察者が(所得の減少および社会サービスの削減という)状況に気がついてはいたが、(これらの諸問題を)調整(プログラム)の策定と影響にかかる論争の中心に据えたのはUNICEFであった」——を論評して、UNICEF報告に携わつたりチャード・ジョリリーは誇らしげに、次のように書いた。すなわち、「UNICEFがほんの一握りの経済学者しか雇用していない——本部に二~三人、地域およびフィールド・オフィサーとして一二~一五人——ということを考えると、八〇四人にはのぼる正規かつ長期専門経済学者、また全体では数千人にのぼる経済学者をかかる世界銀行からの驚くべき賛辞である」。

しかし、UNICEFの役割は世銀を補完するものではあっても、それに取つて代わるものではなかつた。構造調整の時代において、改良主義は野党化した。

5 開発と貧困の政治経済学を求めて

(1) 開発経済学の第二のパラダイム転換

一九八〇年代後半になると、新古典派アプローチに対する多方面からの批判が相次ぐようになつた。新古典派アプローチの「いきすぎた反動」に対する、振り子の揺れ戻しである。新古典派アプローチは世銀・IMFの構造調整プログラムを支える開発経済学となることによつて、画一化・硬直化した。一九八〇年代にはアジアNIESを例外として、大半の途上国の経済パフォーマンスは悪化した。ラテンアメリカ諸国は、深刻な累積債務の罠に陥つた。サハラ以南のアフリカ諸国や南アジア諸国では貧困問題を解決できず、同時に对外債務も膨らんだ。開発と構造調整をめぐる多様な経験を前にして、新しい論点が明るみに出されるようになつた。

第一は、新古典派モデルにそつた「市場の自由化」(あるいは構造調整プログラム)が実行され、その結果、好ましい効果が得られるためには一定の政治的・制度的な前提条件が必要であることが強調されるようになったことである。経済政策の選択と実行のためには、国家の積極

的な役割が決定的に重要であると議論されるようになった。

第二は、新古典派理論（一般均衡論）は市場の完全性を仮定しているが、この仮定はまずもつて途上国には妥当しないとする批判である。

とりわけ、取引費用ゼロあるいは情報の完全性という仮定に疑義が出された。さらに、低開発状態とはそもそも市場が未発達な状態を指すのであって、「市場が発達するメカニズム」そのものが分析の対象にされるべきであると主張されるようになつた。

第三は、外部経済の存在が再度注目されはじめたことである。その結果、「収穫過増の経済学」の構築という視点から産業政策の意義が高く評価されるようになり、政府の介入が必要であると論じられるようになつた。

第四は、大半の途上国では貧困問題、環境問題、公正な分配をめぐる問題、女性と子どもの問題、人権問題、軍事問題等が解決されていないという認識が広まつたことである。市場メカニズムだけではこうした諸問題は解決できないとされ、改良主義が復活した。

いずれも、あらためて「市場の失敗」に目を注ぐ議論である。そのなかから、発展あるいは開発にとっての政府と政治の性格と役割、および制度・組織の果たす役割が様々な観点から着目してきたことは、かつてない新しい動向である。「政府」と「市場」と「制度・組織」という、三つの領域間の関係を総合的に把握する

政治経済学研究が、開発経済学の新しい主流となってきた。

(2) ケイバビリティ・アプローチと

UNDP「人間開発報告」

改良主義の革新者は、成長優先主義からの転換を訴えるなかから、「開発の目的」を問う返した点にあつた。ベーシック・ニーズを充足すること、それ自体が開発の目的であると論じられた。これに対しアマルティア・センは、一層深い地点から、「開発の意味」を根本的に問い合わせ返す作業を始めた。ケイバビリティ（潜在能力）という概念を軸にして、開発の意味を考えるという作業である。

貧困とは個々人の基礎的なケイバビリティが欠如している状態のことであり、開発とは個々人のケイバビリティの拡大を意味するという考えである。新古典派アプローチだけでなく、BNアプローチをも含め、開発の意味を財とサービスの充足に押し止めてきた財志向アプローチから、個々人の「生活の質」あるいは「福祉」を良く生きること」の意味を問う人間志向アプローチへと転換する試みである。ベーシック・ニーズを「基礎的な財の一定の最低量を満たすこと」と見なすことは、財の「物神崇拜」につながる、というのが彼の批判である。センによる

BNアプローチの弱点は「効用」概念との関わりを明確にできなかつたことにある。BNは「分析の中間段階」に属する概念であり、よ

り基礎的な哲学的・倫理学的な概念によつて裏づけられなければならない。この基礎づけは、「効用」によつても「ケイバビリティ」によつてもなしうるが、後者のほうがよりすぐれいるというのが、センの主張である。

センの大きな影響のもとで、一九九〇年からUNDP（国連開発計画）が「人間開発報告」と題する年次報告書を公表するようになつた。「人間開発報告」はセンの「ケイバビリティ」概念によりながら、「人間開発」とは「人々の選択の拡大過程」であると定義した。改良派アプローチの復活である。広範囲にわたる「人々の選択」のなかで最も重要なものは、長寿で健康な生活を送ること、教育を受けること（あるいは知識を得ること）、そして人並みの生活水準を享受することであるとされ、追加的な選択として、政治的な自由、人権の保障、個人的な自尊をあげた。そして人間開発は、ベーシック・ニーズの充足だけでなく、人々の参加を促進する動態的な過程であると論じた。

(3) アジア通貨危機と新しい開発思想

一九九七年末のタイ・バーツの切下げに始まつたアジア通貨危機・経済危機の経験は、IMFのスタンスに大きな影響をもたらした。今ではよく知られているように、アジアの通貨危機・経済危機の原因は、一九八〇年代のラテン・アメリカ諸国でみられたような国家の对外債務危機ではなく、民間企業・銀行の对外短期

債務危機であった。「一一一世紀型危機」と呼ばれる所以である。ところが、IMFは從来どおりの安定化プログラム（財政支出の削減、金利の引上げ）の処方箋をほどこした。この処方箋によって、アジア諸国の通貨危機は経済危機へと拡大した。この苦い経験を通して、短期資金の流出入をもたらす資本勘定の性急な自由化に対してIMFは慎重な態度をとりはじめている。国際金融システムの改革に向けて、今後IMFがどのようなスタンスを打ち出すのか、注目される。

一方、世界銀行は、ウォルフエンソン総裁下で開発戦略の制度的側面を強調する「包括的フレームワーク」を提唱してくる。包括的フレームワークで最も強調されている点は、良好なガバナンスの構築である。

一〇〇〇年度の『世界開発報告：貧困を攻撃する』は、「包括的フレームワーク」を象徴する報告書である。⁽¹⁾アマルティア・センの大変な影響がうかがわれる報告内容である。「貧困」は、基礎的な必需品を獲得するために必要な「所得と資産の欠如」、国家と社会の制度のなかで「声のない」と・力のない」との感覚」そして悪影響を与えるショックに対する「脆弱性」の三つ の局面をもつと論じられてくる。そして貧困にアタックするためには、機会・エンパワーメント・人間の安全保障の三つが必要であると提唱している。UNDPのスタンスに限りなく近づいた報告である。一〇〇〇年度の『世界開発報

告：貧困を攻撃する】執筆のチーム・リーダーを勤めたラヴィ・カンブールは、「市場自由化が成長、公平、安全保障のすべてによつて唯一の前提条件なのではなく、公平と人間の安全保障が市場自由化にとって一つの前提条件」であると強調している。⁽²⁾

今後ともIMF・世銀といったアレトラン・ウ

ッズ機関と国連諸機関との関係が主軸となつて、開発思想の大きなうねりが創り出されてもよいであろう。ソ連社会主義圏崩壊後の世界において、両機関が築いてきたこれまでの関係は大きく変容せねばならない。経済のグローバル化が進展するなかで、人々の生活を踏みにじるような開発思想と制度の構築が可能になることを期待したい。

(7) Group 24, "Report of Intergovernmental Group of 24 Calls for Design in Fund Programs," *IMF Survey*, August 10, 1987.

(8) Giovanni Andre Cornia, Richard Jolly, Frances Stewart eds., *Adjustment with a Human Face : Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, 2 vols., Oxford : Clarendon Press, 1987.

(9) World Bank, *World Development Report 1990*, Oxford : Oxford University Press.

(10) Amartya Sen, "The Concept of Development", in Hollis Chenery & T. N. Srinivasan eds., *Handbook of Development Economics*, Vol.1 ; Ibid., "Development as Capability Expansion", in Keith Griffin & John

Knight eds., *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, United Nations : MacMillan, 1980, p.47.

(11) UNDP, *Human Development Report 1990*, New York : Oxford University Press, 1990.

(12) World Bank, *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty*, Oxford : Oxford University Press.

(13) Ravi Kanbur & David Vines, "The World Bank and Poverty Reduction : Past, Present and Future," in C. L. Gilbert & David Vines eds., *The World Bank : Structure and Policies*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000.