

## 構造調整プログラムの社会的側面 ～フィリピンとセネガルの比較～

### Social Dimension of Structural Adjustment Programme - A Comparative Study of the Philippines and Senegal -

三 浦 敦\*

#### 1. はじめに

##### 【問題の所在】

アジアでもアフリカでも、多くの国が第二次世界大戦後に欧米の植民地から独立し、様々な試行錯誤の中で経済成長を模索して来た。これらの新興独立国は 1960 年ごろにはさほど経済的には変わらなかったが、しかし 21 世紀初頭には、多くのアジアの国々が一定の経済成長路線に乗って経済活動を活発化させているのに対し、アフリカ諸国はおしなべて深刻な状況に喘ぐなど、大きな差がみられるようになった。なぜアジア諸国では経済成長が軌道に乗ったのに、アフリカ諸国では経済停滞が常態化してしまったのだろうか。これは現在の開発研究の大きな難問の一つである。

本論でもこの難問に答えることはできない。本論で試みるのは、アジアとアフリカの例としてフィリピンとセネガルを取り上げ、構造調整プログラム（Structural Adjustment Programme, SAP）の実施過程でそれぞれの国で何が起きたのかを、それぞれの社会的背景を考慮して検討し、この難問への糸口を探ることである。

ここでフィリピンとセネガルを取り上げるのは、両者がともに類似した条件から出発したにもかかわらず、その結果が大きく異なっているからである。すなわち、世界銀行（以下、世銀）が SAP を導入した 1980 年以来、フィリピンも

セネガルもその SAP を 20 年以上実施し、しかも両国とも必ずしも IMF・世銀が期待した効果はあげなかったのであるが、それでもセネガルに比べれば、フィリピンは一定の経済成長を実現したからである。1950 年代には、フィリピンは大きく経済発展を遂げ先進国になると思われたが、その後経済発展は大幅に遅れ、いまや東南アジア各国の中でも経済水準の低い国の一つとなってしまっている。しかし、それでもフィリピンの経済状態は、アフリカの最貧国に比べればはるかに良好な、中進国という状態にある。セネガルもアフリカ諸国の中ではかなり経済的地位は良いが、フィリピンに比べれば、インフラ整備も不十分でその経済状況はかなり悪い。

本論では、なぜこの 2 つの国で、本来は短期融資である構造調整融資が 20 年以上続かなければならなかったのか、なぜ異なった結末に至ったのかを、社会的背景に即して検討する。

#### 2. アジアとアフリカの経済発展

##### （1）アジアとアフリカの経済発展と貧困

##### 【アジアとアフリカ】

第二次世界大戦後の世界各国の経済成長を見ると、アフリカの低成長は際立っている。特に「失われた 10 年」と呼ばれる 1980 年代はマイナス成長となっており、アジア諸国の経済成長と好対照をなしている。この相違は SAP と不可分の関係にある。IMF・世銀により 1980 年に始

\* みうら・あつし

埼玉大学教養学部教授、文化人類学

まった SAP は、同じ 1980 年代のサッチャー主義やレーガノミックスと軌を一にし、後に「ワシントン・コンセンサス」と呼ばれる思想の下、アメリカ政府の強力な後押しで途上国に課せられて行った。その結果、SAP は途上国の経済のみならず政治や社会にも大きな影響を与えることになった。その基本仮説によれば、政府の規制をなくし市場を開放していけば、経済成長が実現し貧困も削減されるはずであった。

しかしながら、SAP の結末は必ずしも仮説どおりにはならなかった。中には、この間の IMF の融資は、各途上国の経済成長と貧困削減にはほとんど貢献しなかったという評価すらある (Easterly, 2001)<sup>(1)</sup>。市場の自由化や資本・貿易・人の移動の自由化によるグローバリゼーションについても、期待されたほど貧困削減には貢献してはおらず、むしろ貧富の差を拡大させているという指摘 (Edward, 2006) や、さらには、自由化は不平等の拡大をもたらし、不平等の大きな国は自由化を求めるという悪循環が、貧しい人々の犠牲の上に成立しているという指摘もなされている (Wagle, 2007)。アフリカでは特に、SAP の導入以降、経済はマイナス成長に陥っている。しかし市場自由化は、全体的に同じような悪い結果を招いたというわけではなく、その効果には地域的な差が見られる。たとえば、東アジアおよび東南アジアは「東アジアの奇跡」とも呼ばれる経済成長を実現している (ただし、「東アジアの奇跡」が市場自由化によるのかどうかは、疑問の余地がある)。それゆえ、市場自由化の効果を一般的に論じて意味はなく、むしろそれぞれの地域での市場自由化が社会に与えた影響について論じる必要があり、実際、この点は既にいくつか論じられて来ている。

なぜアフリカでは経済成長が阻害されるのだろうか。ここでは日本での議論を見てみよう。福西・山形 (2003) は、アフリカ固有の初期条件

よりも政策条件の方が大きな要因となっているとし、特に閉鎖経済志向の貿易政策、財政赤字、教育、および社会の分断が低成長と関連していることを、クロスカントリーデータの統計分析から示した。しかしながら、それらの間の相関は示すことは出来ても、因果関係は示されておらず、なぜアフリカではこれらの要因が顕著なのかも示されていない。

これに対し平野 (2003) は、同じくクロスカントリーデータの分析から、産業の発展にはその前提として穀物生産の増大が不可欠であるとし、アフリカで穀物生産が低水準のまま開発を阻害していることが、アジアとアフリカを分けた要因であるとしている。この点から平野は、アジアとラテンアメリカでは、耕地面積の拡大の鈍化とともに土地生産性の向上が見られたが、アフリカでは逆に、土地生産性が鈍化するとともに耕地面積の拡大が急速にのびていることを示し、アジアとアフリカの農業発展の差は政策上の新技術導入の違いであり、アフリカでは政策の不備により農民たちには新技術導入の機会が与えられていないと指摘する。さらに平野は、SAP は技術への配慮を軽視したと指摘し、その上で輸出の促進という目標はアフリカでは実現困難であり、むしろ国内の穀物需要を満たすことが先ではないかと述べる。しかし、政策と制度さえ整えばアフリカでの技術普及が可能なのかどうかは、必ずしも自明ではない。たしかにアフリカ農民は機会があれば新技術の導入に積極的である。しかしそのためにはまず、識字教育をはじめとする教育機会や保健サービスの提供が必要であり (しかし SAP では政府の教育・保健予算は削減される)、また同時にアフリカの脆弱な環境への配慮が必要となる (例えばトラクターによる耕起は、乾燥地帯ではかえって土壌の乾燥化による肥沃度の低下を招くし、長い植民地時代の収奪的作物の導入による、環境条

件の悪化も考慮されるべきである)<sup>(2)</sup>。

全く異なった視点からこの問題を論じているのが嶋田(2009)である。彼は経済指標だけではなく、それぞれの地域の歴史的背景と環境条件も考慮する必要があると主張し、「歴史自然環境分析」を提唱する。その分析によれば、アフリカの低開発の原因は、アフリカはかつて内陸交易を発達させていたため、16世紀以降の海洋交易の発達に伴う世界的な経済ネットワークの形成に参加することが出来なかったからであり、これに対し早い時期から海洋交易ネットワークに統合されていた東南アジアは、経済発展を実現できたとされる。たしかに、経済発展の問題は歴史や自然環境を考慮する必要があるという嶋田の議論は妥当なものであるが、しかし彼の議論は、経済発展を全て、海洋交易ネットワークを通じた国際交易への参入度によって測ろうとする点で、事態を単純化しすぎている。実際この議論は、かつて大帝国が興亡した西アフリカの内陸部が今や最貧国となっている事態は説明できるが、アフリカの海岸国もアジアに大きく経済的に遅れを取っていたり、フィリピンが経済発展や貧困削減という点で周辺国に大きく遅れを取っていたりする理由を説明できない。

このようにそれぞれの議論は、アフリカの低開発・低成長の問題をいくつかの特定の一元的要因によって説明しようとするという問題を持っている。しかし、実際の社会では様々な要因が互いに深く関連し合っている以上、こうした議論は過度の単純化を招くのみである。この点で、こうした難点を避けうる興味深い議論を展開しているのが、Platteau と Hayami である。そこで次に彼らの議論を詳細に検討してみよう。

## (2) Platteau と Hayami による説明

### [Platteau と Hayami の議論]

Platteau (2000)、Platteau & Hayami (1998)、および Hayami (2007)の議論は、アフリカの低開発を新制度学派経済学の視点から、その社会の特性も踏まえて説明している点で興味深いものであり、また、Platteau の所有論が世銀の政策に反映されたという意味でも重要性を持つ。彼らは、アジアでは人口が多く土地が稀少であるのに対し、アフリカでは人口が少なく土地が豊富であるという相違から出発する。以下では、Platteau (2000)の議論を発展させた Hayami (2007)の記述に従って整理してみよう。

人々の生活するコミュニティは、部族コミュニティと村落コミュニティに大分される。人口の少ない環境では移動を基本とする部族コミュニティが作られ、人口の多い環境では定着農耕を行う村落コミュニティが作られる。部族コミュニティでは血縁関係が社会関係の基礎となり、家族は大家族となり、土地はコミュニティ全体により集团的に所有される。これに対し村落コミュニティでは、リニージが重要とはいえ、同じ場所に住む人々の日常的な協力の必要が社会関係の基礎となり、家族は核家族となり、土地は個人により所有される。アフリカでも人口が多く定着農耕がなされている地域では村落コミュニティが見られ、アジアでも人口が少ない山岳地帯などでは部族コミュニティが見られるが、基本的にはアフリカでは部族コミュニティ、アジアでは村落コミュニティが、それぞれ大半を占めている。コミュニティ内の規範は、コミュニティの成員が生存を維持するために生み出したものであるが、それらの規範に基づく相互扶助は、低収入の社会では不安定でリスクの高い生産に対するセイフティーネットとして機能している。また、生存維持のためには周辺環境の再生産機能を一定以上に保つ必要があり、コミュニティがその成員に課す共有資源利用に関する規範も、その必要に対応するものである。

とはいえ歴史的展開の中でこのような規範は、資源を守る方向に機能することも、資源を破壊する方向に機能することもある。

生産が不安定でリスクの高いアフリカの部族コミュニティでは、生産性と労働投下の相関は低いいため資源再分配の規範が重視される。すなわち、リスクを低下させコミュニティ全体の生存を保障するために、多くの資源を手に入れた者はそれを同じコミュニティの成員に平等に分配することが要求される。この分配システムは、移動生活という文脈では効果的であるが、土地の稀少化に伴って定着農耕に移行するとむしろ、労働投下により生産性を上げるコミュニティ成員に対するねたみや対立感情を生み出し、妖術事件などを引き起こす。そのため、生産性向上の才覚のある者は都会に流出したり、キリスト教やイスラームなどの外来宗教に改宗したりしてしまい、部族コミュニティからは生産性向上の芽が摘まれてしまう<sup>4)</sup>。

再分配規範はアジアのコミュニティでも見られる。アジアでは豊かな者が貧しい者に寛容さを示すことが要求され、豊かな者は、様々な機会に財をコミュニティのメンバーに分け与えたり、儀礼のスポンサーとなったりするほか、コミュニティの成員を雇ったり面倒を見たりすることが期待されている。アフリカと異なりアジアの定着農耕社会では、耕地の私的所有権は長い歴史を持ち、土地所有に基づき社会も階層化している。また豊かな自然環境ゆえに生産も比較的安定していて、インフラへの労働投資は明確な結果をもたらすので、労働投下の努力は肯定的に評価される。そのため、全ての人は生存が保障されるべきだとされてはいても、全ての人が平等であるべきとは考えられてはいない。こうしてアジアでは、豊かな村人が貧しい村人を経済的に支え、貧しい村人が豊かな村人に忠誠やサービスを提供する、パトロンクライアント

ト関係が発達する。このパトロンクライアント関係もまた経済発展を押しとどめるが、他方で技術発展と資本の蓄積も可能にする。また土地が希少なため、人口圧が高まると貧農は生存の危機に立たされる。そこで村落コミュニティでは、貧農の生活を支える共有地を守るため協同が重要となり、厳しい共同体規範が発達する。こうした村落コミュニティは日本など北東アジアに典型的に見られる。

東南アジアでは、山岳地帯では部族コミュニティが作られるが、平野部の定着農耕地域ではアジア的なコミュニティが作られる。しかし、東南アジアは北東アジアよりも土地が豊富なので、共有地を維持する必要性は北東アジアよりも低くなる。そのため人々はより流動的となり、協同への参加という規範はあまり見られなくなる。東南アジアでも土地所有に基づく階層化は見られるが、豊かな農民は共有のインフラに投資するよりも、自分で仕事をしないで貧しい人々を雇って、彼らに仕事を与えることが、規範となっている。彼らはこうして貧しい人々を味方にして政治活動を行い、政府にインフラ整備を行わせようとする。

第二次世界大戦後の途上国の開発政策の成否も、以上のようなコミュニティとエリートの特性が大きく反映している。SAP の導入以前は、多くの途上国では農産品の流通は政府により独占され、都市民への食糧供給のために、生産者価格は低く、投入財価格は高く設定され、また高い農産品輸出税や農業投入財の輸入関税、および高い為替レートのために、小農民の生産活動は圧迫を受けていた。SAP が導入されても、未成熟な市場とのミスマッチにより期待された効果を生み出さなかったが、特にアフリカにおいてはこの SAP の失敗は、市場の失敗以上に政府の失敗の影響が大きかった。とはいえ、SAP 以前の政策が常にマイナスの効果を持った訳で

はなく、台湾やタイなどのアジアの国では、インフラ（灌漑、道路、電力など）整備と調査研究への政府投資により、大きな経済発展を実現した。しかしアフリカでは、公共財への投資ではなく特定の政治エリートへの便宜供与により、不特定多数の農民ではなく特定のエリートにのみ利益を与えた。移動を基本とするアフリカの部族コミュニティではインフラは重要性を持たないため、エリートがインフラに投資すべきという規範が育っていなかったからである（エリートから見れば、生産強化のために公共インフラを整備しても、その成果が現れるまで農民がその地にとどまって生産を増加させる保証はないため、投資のリスクが高くなってしまう）。また、植民地宗主国が恣意的に国境線を引いたアフリカでは、地域エリートは国家よりも部族コミュニティにより帰属意識を持っていることも、彼らの消極的な公共財投資意欲の原因である。これに対し稲作を行うアジアでは、公共財に投資して税収を上げ、時には税率を下げた農民たちの生産活動を刺激することがリーダーの自己利益にも貢献し、さらにはその長い植民地の歴史が「国家」という「想像の共同体」を実質化して政府のインフラ投資を促した。

この相違は、ナイジェリアとインドネシアという二つの石油大国に見られる相違に良く現れている。1970年代にナイジェリアは、いわゆるオランダ病によって農産物は売れなくなって農村は荒廃したが、インドネシアではその間に農業投資を進めて食糧自給を達成した。このインドネシアの成功は、インドネシア村落におけるエリートの役割無しにはあり得なかった。

#### [Platteau と Hayami の議論の意義]

以上のような Platteau および Hayami の議論は、民族誌データから検討した場合必ずしも説得的ではない。部族コミュニティでは大家族が多く

村落コミュニティでは核家族が多い（実際には、狩猟採集民社会では核家族が中心であるし、ヨーロッパの定着農耕社会でも大家族を基本とする地域がある）といった主張から始まり、部族コミュニティでは平等主義志向だが村落コミュニティでは富による階層化が容認される（実際には、人口希少な西アフリカ社会でも独特の階層性が発達した）<sup>(4)</sup>、あるいはアフリカでは利益を蓄積しようとする者は部族コミュニティから出なくてはならない（実際には、同様の問題は東南アジアにも見られる）<sup>(5)</sup>、さらには、アジアでは植民地化の歴史が長いために国家意識が根付いている（実際には、東南アジアの多島海においてオランダがジャワ西部以外の地域を実質的に統治下においたのは、ナイジェリアと同じ19世紀に入ってからであり、インドネシアの国家意識はむしろ独立のいきさつと関連している）、など、多くの見解は再検討の余地がある。これらは全て、人口密度がコミュニティのあり方から国家のあり方、さらには経済発展のあり方まで規定するという、かなり単純化された因果関係に基づいているという、すでに見た他の論者が陥ったのと同様の原因に由来している。

しかし彼らの議論は、農村開発の成否がそれぞれの社会システムと結びつき、それぞれの社会システムが一定の歴史的環境や自然環境への適応（リスク分散のシステム）と見なされている点、特に社会的アクターの戦略に着目している点は、すでに見た他の議論に比べてはるかに有用なものである。特に、そこで考慮されているリスク分散とそれと関連したエリートの役割という観点は、東南アジアや東アフリカで多くの議論がなされている「モラル・エコノミー」（Scott, 1976; Hyden 1980）の問題意識をも取り込んだものであり、政治や社会制度も含めたより大きな議論への展開の可能性を持っている。こうした観点を取り入れることで、SAPのよう

な市場自由化への対応も、一定の歴史的・自然的環境の中での農民たちの生存戦略および社会システムの再生産として捉えられるからである。

以下では以上の議論を踏まえ、フィリピンとセネガルの SAP の実施状況の比較を通して、歴史的自然的要因が開発のパフォーマンスに与える影響について、検討していく。

### (3) 構造調整

#### [SAP の概要]

1981 年以降、IMF・世銀は、構造調整プログラムを発展途上国に適用して来た。SAP とは、一つの国家の経済構造を市場原理に基づくものに作りかえることで、発展途上国を経済発展の軌道に乗せようというプログラムである。SAP の採用により、世銀の融資を受けようとする国は、そのための条件（コンディショナリティ）として、市場自由化に向けた一連の政策の実施を受け入れなくてはならなくなったのである。

SAP が柱となる以前は、世銀の融資は主として個々のプロジェクトに対して行われ、世銀は政策中立的な立場を保ってきた。しかし多くの国における輸入代替産業の振興および公共投資の促進は、かえって政府の財政赤字の悪化というマイナスの効果ももたらし、期待された成果を上げなかった。SAP はこうした事態の反省から導入されたものであり、財政赤字を減らし、より効率的な投資により開発および貧困削減効果を実現するためのプログラムなのである。

構造調整は、具体的には、世界銀行の構造調整融資 SAL および部門構造調整融資 SECAL と、その融資のためのコンディショナリティ（融資条件）として要求される SAP よりなる。構造調整融資とは、それまでのプロジェクト型の融資とは異なるノン・プロジェクト型融資であり、融資期間は 3 年前後と短い、世銀は対象国政

府に事前の政策協議を求めることで対象国の政策に深く関与することになった。また、対象国の政策全体への融資である SAL と併せて、経済部門別の SECAL も平行して実施された。

ある政府が世銀の SAL を受けるためにはさらに、事前に IMF とその政府の間で、「経済安定化のためのプログラム」についての合意が条件となる。もともと経済安定化のための通貨供給が目的の IMF は、市場金利による 1〜2 年の短期のスタンバイ融資を柱とし、あわせて 1974 年より貸付期間が 3〜4 年の拡張融資ファシリティ EFF も実施してきたが、1986 年より、低所得国を対象に低金利で貸出条件が緩やかな構造調整ファシリティ SAF が始まり、さらに 1987 年には、融資条件は SAF と同様だが融資枠が拡大した、拡大調整ファシリティ ESAF が始められた。これらの融資ではいずれも、対象国政府は IMF と政策協議による合意が必要であるため、IMF から一定の政策が要求されることになる。

このように構造調整において重要な点は、コンディショナリティが課せられるという点にある。IMF からは財政安定化（すなわち財政の黒字化）と為替の安定化に向けた政策を実施することが要求され（これは、政府の支出を減らすための民営化政策および補助金削減を一つの柱とする）、世銀からは一連の市場自由化政策が要求される。世銀が要求する自由化政策は、貿易の自由化、自由化に向けた財政・金融政策（歳出削減、税制改革、金利の引上げ、対外債務の運用の改革、公企業の財政改革）、資源配分の効率化（公共投資の見直し、農産物の自由化、工業化奨励政策の見直し、エネルギー価格の見直し＝値上げ、国産エネルギー資源の開発など）、および制度改革（公企業の効率化、農産物の自由化、工業製品の市場経済化など）からなっており、これらの政策はひとまとまりの「SAP」

というパッケージとして、対象国の個別の事情に関わらずまとめて適用される。SAPは各国の政策の大幅な変更を要求するものであったが、各国政府が、しばしばその意に反してSAPを導入せざるを得なくなったのは、これらの政府が単にIMF・世銀の融資を必要としただけではなく、IMF・世銀からの融資が民間金融機関の融資の条件にもなったからである。この「触媒作用」と呼ばれるSALの特徴により、途上国政府は市場からの資金調達のために、SAPを受け入れざるを得なくなったのである。

SAPの実際の効果については、論者の立場によって評価が異なっている。一方でその初期から、構造調整がかえって貧しい人々の生産基盤を奪ってきたとする多くの批判がなされ、他方で構造調整がうまくいかなかったのは構造調整自身というよりも外部的要因によるという、IMF・世銀側からの反論がある。とはいえ、構造調整が期待された成果を上げないことが多かったことは事実であり、これについてIMF・世銀自身も様々にその原因の検討を行っている。しかし本論の目的はこうした批判ではない。以下では、一連のSAPの導入が、その理論的前提にも関わらず様々な国において異なる結果を招いたことに着目し、そうした異なる結果の背後にある原因を、アジアとアフリカを比較することを通じて検討していく。

## 2. アジアとアフリカの構造調整の展開

### (1) フィリピンとセネガル

#### [フィリピンとセネガル]

ここでは、アジアからはフィリピン、アフリカからはセネガルを選び、市場自由化政策の異なる結果を比較していく。まず議論にはいる前に、簡単にそれぞれの国の特徴を見ておこう。

東南アジアにあるフィリピンは、1946年にアメリカから平和的に独立した国であり、独立直後は輸入代替政策をとって高い経済成長率を示し、1950年代後半には、アジアで日本の次に先進国入りをするのはフィリピンであると言われていた。しかし、1960年代になって経済自由化政策を始めると、経済成長は鈍化しはじめる。1962年にはIMFの融資が始まり、1980年からはSAPが始まる。しかし、やがてマレーシアやタイなど他の東南アジア諸国にGDPは追い抜かれ、結局、IMFの融資は2001年まで続けていくことになる。その間、1965年にはマルコスが大統領となり、東南アジア各国に見られた開発独裁の典型例となったが、にもかかわらず同様の開発独裁国家であったマレーシアやシンガポールのような経済成長は実現しなかった。1986年のエドサ革命による独裁者マルコスの追放で「民主化」が実現したが、政情は常に不安定であり、民主化政府による市場自由化政策の積極的な導入と、それによる一定の経済成長にも関わらず、貧困率もジニ係数も、相変わらず高い数値にとどまっている。かくして2000年には、(長期間の戦争にさらされた)インドシナ諸国に次いで、東南アジアでは経済的に遅れた国となってしまった。

World Bank (2007)およびUNPD(2006)によれば、フィリピンは面積が30万km<sup>2</sup>、人口8300万人で、経済指標から見てみると(2005年)、国民所得(購買力平価換算)は4420億ドル、一人当たりの所得(購買力平価換算)は5300ドル(世界122位)、ジニ係数は44.5%となっている。GDPに占める各産業の割合は、第一次産業14%、第二次産業31%、第三次産業55%である。また、農村人口は全人口の37.3%となっている。しかし、人間開発指標は0.763(世界84位)と比較的高い数値を示している(東南アジアでは5番目だが、東南アジア諸国はどこも、識字率も就

学率も 90%前後と高い数値を示している)。

西アフリカのセネガルは、1960年にマリ連邦の一員としてフランスから独立し、その直後にマリ連邦を解消してセネガルとなって現在に至っている。独立以来 40 年間、社会党が政権を担い、政治的には比較的安定してきたが、しかし経済的に見れば、社会党政権の社会主義的政策は決してうまくはいかず、経済運営の失敗から 1980 年には構造調整が実施されることとなった。しかし構造調整も必ずしもうまくいかず、SAP による社会混乱はセネガル政治をも不安定なものにした。この不安定さを一層深めたのが、IMF・世銀の要請による 1994 年の通貨切り下げである<sup>6)</sup>。その結果、2000 年には社会党は選挙で大敗し、民主党のワドが大統領となった。しかし、セネガルの対外債務は減らず、2000 年には貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) の作成と引き換えに債務帳消しとなった。それでも、市場自由化政策は必ずしも社会の合意を得ることができず、政治の混乱の原因の一つとなっている。

World Bank (2007)および UNPD(2006)によれば、セネガルは面積が 19.7 万 km<sup>2</sup>、人口 1200 万人で、経済指標からをしてみると (2005 年)、国民所得 (購買力平価換算) は 206 億ドル、一人当たりの所得 (購買力平価換算) は 1770 ドル (世界 176 位)、ジニ係数は 41.3%となっている。GDP に占める各産業の割合は、第一次産業 15%、第二次産業 22%、第三次産業 63%である。また、農村人口は全人口の 58.4%となっている。人間開発指標は 0.460 (世界 156 位) と低く、フィリピンに比べると識字率・就学率が半分以下となっている。

## (2) フィリピンにおける構造調整の影響

### [フィリピンの構造調整の歴史]

フィリピンの IMF からの借り入れは、1962 年の為替相場自由化に始まる。それまでフィリピンは、対ドル固定相場制と輸入制限の下で輸入代替産業政策を推進し、またフィリピン国内のアメリカ資本を優遇していた。しかし、フィリピン経済の実態から見ればペソは高すぎたため、農産品の輸出不振を招いてしまい、フィリピン産業化の資本を提供した農業エリートが不利益を被るようになり、他方で輸入障壁の撤廃がアメリカから要求されるようになった。そこで 1959 年に、為替管理と輸入制限を 5 年かけて段階的に撤廃することになったのだが、1962 年に新たに選ばれたマカパガル大統領は、全ての規制の即時撤廃による急激な市場自由化政策を実施した。その結果、ペソが急落して価値が半減し、フィリピン国内では多くの企業が倒産し国内産業は打撃を受け、利益減少を嫌ったアメリカ企業は資本を引き上げてしまった。1962 年の IMF による融資は、この産業保護規制の即時撤廃に伴うケネディ政権による保障措置であり、Scipes (1999)によれば、その融資額は、フィリピンから引き揚げたアメリカ資本の 30 億ドルに対応するものであったという。

この規制撤廃により、ペソ安にも関わらず輸出は落ち込み、輸入の急増で経常赤字は悪化し、労賃も低下し、対外債務はどんどん膨らんでいった。政府はこうした危機に対処するために、安くなった労働力を用いての輸出産業の振興に乗り出した。これ以降、フィリピンは輸入代替産業育成から輸出志向型産業育成へと舵を切ることになる。しかし、輸出は相変わらずふるわず経常赤字は増大し、社会は不安定になった。こうした時期に、この状況に対して改革を唱えて 1965 年に大統領となったのがマルコスである。マルコスも輸出志向型産業育成を目指す新自由主義的政策を継続した。しかし議会で野党の反発が強くなったため政策実施は停滞する。

さらにこうした停滞に加え、1969年の大統領選挙に向けた支出増によって、さらに財政赤字が悪化した。状況を打開するためにマルコスはいくつかの戒厳令を敷いて野党の反対を封じ込め、新自由主義的政策を推し進めた。

戒厳令下では、輸出産業の振興は国際的な商品価格の上昇によって、フィリピンの経済発展を促した。また、経済特区を設けて、特区内での規制を緩めて輸出志向型産業をさらに育成した。同時に政府は、国際競争力を維持するために政治的な抑圧を強めて労賃を低く抑え、これにより政府・財界・軍をつなぐネットワークが形成された。そのため、輸出は増大したものの賃金は低下し、その上、石油ショックで国際商品価格も低迷を始めたことから、マルコス政権は保護主義的政策に転換し、非関税障壁を設けて為替にも介入した。これに伴ってマルコス側近に利益を与える「クローニー資本主義」が生まれることになる。この時期にも世銀の融資は継続し、世銀と政府は意見が対立したが、国内の反発を恐れた世銀は結局何もしなかった。やがて、第2次石油ショックを経て債務が急速に増大して債務危機・経済危機となった（1985年には、対外債務は対GDP比で100%となった）。この時期に世銀は構造調整をフィリピンに迫り、改めて市場自由化政策が導入されたが、経済情勢の悪化のほか、アキノ上院議員暗殺によって政治情勢が流動化したため、政府はふたたび保護主義的政策に転換した。その結果、マクロ経済指標は急速に悪化し、1984年にはGDP成長率はマイナスを記録する。こうしたなかで1986年にエドサ革命が起き、マルコスは追放されて民主勢力に支えられたアキノ政権が成立した。

アキノ政権とそれに続くラモス政権は、マルコス時代の対外債務の返済を最重要課題とし、それを条件にさらにIMF・世銀から融資を受けることになり、そのコンディショナリティにし

たがって、急速に規制緩和や民営化、輸入自由化、税体系の効率化などの新自由主義的政策を進めていくことになる。しかし他方で、自身もフィリピン有数の大土地所有者でもあるアキノ大統領は、フィリピン経済の構造的問題である大土地所有問題には手をつけなかった。

市場自由化の結果は必ずしも期待されたものではなかった。債務の返済を続けた結果、GDPに占める対外債務の割合は、1985年には100%だったものが1994年には60%まで低下したが、額で見れば一層膨らんでいった。経済自由化も、投資は増やさずに短期資金のみが流入し、貿易赤字は拡大していった。1991年にはピナツボ山噴火などの影響で経済は再び停滞し、債務は増大した。また、SAPの下での高金利政策により、高いインフレ率と実質賃金の低下を招き、失業率は悪化した。こうした中、マルコス側近たちは復活し、資本は国外に流出していった。

とはいえ、SAPは一定の成果を上げて債務削減も順調に進み、1994年からは、IMF融資からの「卒業」を目指した最後の仕上げとなる政策が次々と実施された。1997年にはIMFプログラムからの「卒業」が予定されたが、同年のアジア通貨危機により、「卒業」は繰り延べとなった。その中で自由化政策は継続されたが、ペソ安は一層進行し、失業率も悪化した。アジア通貨危機の影響は、他の東南アジア諸国に比べて軽微であり、その点についてIMFは、フィリピンでは市場開放がより進んでいたからだと説明した。しかし、その低い経済レベル故にフィリピン経済の世界経済への統合の度合いが低かったことや、フィリピンの主要貿易相手国がアメリカだったことがアジア通貨危機の圧力を弱めたなど、市場自由化の効果を疑問視する指摘もある。ともあれ、紆余曲折の末フィリピンは2000年にIMFの融資からの「卒業」を迎えた。その後、市場自由化よりも貧困削減を重視した

エストラーダ大統領は、汚職とスキャンダルの中でマカパガル＝アロヨ大統領に取って代われ（第二エドサ革命）、再び新自由主義政策が採用されることになる（彼女はマカパガル大統領の娘で、ラモス政権内で新自由主義的政策を立案・推進していた）。

SAPの全体的な成果で言えば、確かにマルコス政権時代の債務は削減され、特に1990年以降経済成長率は回復したが、しかし同時期に急速に経済成長を実現した他の東南アジア諸国には遠く及ばないものであった。その一方で、農地改革、インフラ整備、税制改革はほとんど進まず、貧困について言えばジニ係数は若干改善したものの依然として高水準にとどまり、2007年にはむしろ貧困人口は増加している。特に、たびたびフィリピン経済の弱点として指摘されてきた、税制のまずさとそれに伴う税収の低さ、および貯蓄率の低さはほとんど改善されていない。したがって、SAPは、確かに債務の削減と一定の経済成長には貢献したが、しかしフィリピン経済の構造的問題は解決せず、あわせて貧困問題もほとんど解決しなかったのである。

#### [フィリピンの市場自由化と政治・社会]

なぜフィリピンで市場自由化が期待した成果を上げなかったのだろうか。ここで、電力公社（National Power Corporation, NAPOCOR）とマニラ市水道局（Metropolitan Waterworks and Sewerage System, MWSS）の民営化について、Bello et al. (2005)の研究を通して見てみよう。

公共企業の民営化は、IMF・世銀、およびADB（アジア開発銀行）から新自由主義的政策の一貫として要求されたものである。新自由主義的政策において、公営企業の民営化が望ましい、あるいは経済発展には不可欠であるとされるのは、市場の競争にさらされる民間企業のほうが、レントが発生しやすい公企業よりも効率的な経

営を行い、利用者の利便を向上させるのに加えて、公企業の売却が国家予算の改善にも貢献するという理由からでもある。しかし、フィリピンにおける電力と水道の民営化は必ずしも効率化をもたらさなかった。

アキノ政権下ではエネルギー供給は悪化し、日に8時間の停電が日常化していたが、電力の民営化はその時代に徐々に始まり、2001年にマカパガル＝アロヨ大統領は電力の完全民営化に道を拓いた。しかしながら、1998年に新たなローンの条件として電力の民営化を強く要求した国際金融機関（IMF・世銀とADB）は、民営化が電力価格に与える影響については明確な見通しを持っておらず、実際に世銀は、民間企業の電力価格のほうがNAPOCORの電力価格（この価格には、発電、供給、条件不利地域への供給コスト、ピーク時のコストが含まれていた）よりも極めて高いと認めていた。しかも重要なことは、こうした電力民営化を進めるための政策が、単に国際金融機関と新自由主義を志向する政権によって進められただけではなく、そのための法律の制定に当たっては、多額の賄賂が使われたことである（これは国際金融機関の反汚職ガイドラインに抵触するが、国際金融機関は不問に付した）。また、多くの民間電力会社は、入札時には低い電力価格を提示しておきながら、民営化後は電力価格を急速につり上げていった。同時期にNAPOCORの赤字も増大したが、この赤字は非効率な経営よりはむしろ、アジア通貨危機に伴うペソの下落のために、ドル建て払いの債務が倍増したことによるのであり（アジア通貨危機によって、ペソの対ドルレートは約半分となった）、アジア通貨危機以前のNAPOCORの財務状況はむしろ健全なものであった。

水道も国際金融機関によって民営化を迫られた分野であり、マニラ市の水道の民営化は水道分野では世界最大規模となった。この民営化は、

マニラ市の水道を東部と西部に二分し、それぞれを入札により別々の会社に払い下げ、2つの水道会社間の競争を促して一層のサービス向上を図るといふ、パリ・モデルに従って行われた。その結果、1997年にフランスおよびアメリカの多国籍企業とそれぞれ提携した、2つのフィリピンの財閥企業が応札することになった。このとき、それぞれの企業は入札においてはMWSSの価格よりもはるかに低い水道価格を提示したため、ダンピングではないかと疑う者も多かった。実際、それぞれの企業が提示した需要予測・コスト予測はかなり甘いものであり、かつ多くの赤字を前提としたものであった。ところが、応札して払い下げられると、わずか4年後の2001年には価格を4倍以上もつり上げた。しかも、公平な入札・払い下げには、種々の法整備を予め行っておくことが必要なのに、MWSSの民営化に当たっての法整備は、むしろ（もしかしたら意図的に）後付けで行われた。この値上げは結局、2004年には違法とされたが、民営化企業の増大する赤字は税金で補填され、結局、債務を帳消しとすることで決着した。

以上の2つのケースから明らかになることは、民営化が必ずしも効率化を招くとは限らないということであるが<sup>7)</sup>、もう一つ重要な点は、それぞれの民営化において、フィリピンの政財界で大きな影響力を持つ財閥企業とその利益を得ようとし、政府（国会議員や政府要人の多くは財閥と家族関係などのつながりがある）は、民営化による財閥の利益を増やそうとし（その際、これらの財閥は「法」という道具を都合良く利用する）、国際金融機関もそうした財閥の動き（およびこれらの財閥と結びついた日欧米の多国籍企業）を支援したということである。いわゆるクローニー資本主義である。こうした民営化は結局、一般の人々には利益をもたらさず、逆に一般の人々の利益を吸い上げる役割を果た

すことになり、貧困問題をかえって悪化させるものであった。

### （3）セネガルにおける構造調整の影響

#### 〔セネガルの構造調整の歴史〕

セネガルは19世紀末にフランスの植民地となり、フランス領西アフリカの一部を構成してきた。特に北部のサン＝ルイ、ついで現首都のダカールは、フランス領西アフリカの首都として、政治的にも経済的にも植民地の中心として機能し、ダカール沖のゴレ島にあったリセ・ウィリアム＝ポンティはフランス領西アフリカのアフリカ人官僚養成校としての役割を果たした。植民地政府はこの地に落花生生産を導入して植民地の経済基盤にし、また食料としてコメを導入した。第二次世界大戦後、フランス政府は各地の植民地を「フランス共同体」に再編し、その過程で植民地行政への民主主義的制度の導入を試み、サン＝ルイやダカールなど、いくつかの都市においては自治が実現した。アフリカ人政治家も育ち始め、アフリカ人による政治運動も活発になり、後にコートジボアール大統領となるウフェ＝ボワニーのように、フランスの本国政府の閣僚となる者も現れた。また、フランス本国において活発化していた社会主義や共産主義運動も植民地に影響をし、社会主義思想がアフリカ人の独立への意識を高めていった。

1960年に独立したセネガルでは、詩人・思想家でもあり社会党を率いていたサンゴールが、大統領に就任した。サンゴールは当時の思想リーダーの一人であり、ガーナのンクルマらとともに、アフリカの文化は元来、西洋の様々な政治思想とは異なるが、独自の民主主義思想を持っているとし、その思想を「ネグリチュード」という概念によって提唱し、それに基づいて資本主義ともソ連型社会主義とも異なる、アフリ

カの農村共同体に基礎を置く独自の「アフリカの社会主義」を唱えた。そして、政府が様々な経済事業を主導しつつ貿易規制によって国内産業を保護育成していく、輸入代替型経済政策を推し進めていった。独立後の多くのアフリカ諸国が、独裁化や内戦などの政治問題を抱えたのに対し、セネガルではサンゴールの努力のもと制限つきながら複数政党制を維持するなど、比較的民主的な政治運営が行われてきた。

サンゴールの社会主義政策は、1960年代は一定の経済的安定を実現した。しかしその後は、政治的自由は維持したが経済政策ではむしろ失敗していった。経済政策の失敗は、一方では1970年代のオイルショックや旱魃などの影響による急速な財政悪化を一因とするが、他方でそもそも制度設計がまずく汚職を引き起こしたからでもある。その代表例が、農村の社会主義的政策を担った農村開発支援公社（Office National de Coopération et d'Assistance au Développement, ONCAD）の失敗で、農民から農産物を一定価格で買い上げ、また農民に必要な投入財を供給する目的で設立された ONCAD は、その目標の曖昧さから汚職と混乱を引き起こし（この点が、同じアフリカの社会主義を唱えたタンザニアの場合と異なっているが、そのタンザニアのウジャマー社会主義も失敗に終わった）、結局1980年には多くの赤字を残して解散させられた。

社会主義的政策が生産性の向上をもたらさなかったため、1975年からセネガルは IMF の融資を受けることになる。そしてさらに第2次石油ショックにより経済は苦境に立ち、財政赤字が急速に膨らんだ結果、セネガルは1979年から IMF の監督下に入り、1981年には SAP が導入された。あわせて、それまでの経済政策の失敗の責任を取る形でサンゴールは1980年末に辞任し、大統領の座を同じセネガル社会党のジュ

フに譲った。国内経済の混乱を恐れるジュフ大統領は、市場自由化政策にはもともと消極的であった。しかし、IMF および先進国からの圧力で、市場自由化政策導入は避けられなくなり、1984年には保護主義的政策から、規制緩和や公企業の民営化、関税の撤廃などの輸出志向型の市場自由化政策への転換が急速に図られ、1984年に新農業政策（NPA）と新産業政策（NPI）が導入された。

しかし新政策の急速な導入は、食料品価格の高騰を招き、社会的政治的大混乱を引き起こした。それでも1984～1988年には、財政バランスの改善と輸出の伸びにより経常赤字の縮小とインフレ率の半減が実現し、IMF はこれを構造調整の成果として考えている。1988年には流動性の枯渇により銀行危機となるが、銀行改革により1990年には危機は解消した。しかし、落花生とエネルギーセクターの非効率性は解消せず、マクロ経済のリスク要因として残った。

1992年には一時的に IMF の融資を中断するが、2年のブランクの後に再び IMF の融資を受け入れ、関税の引き下げ、補助金の廃止、穀物公社や電力公社の解体を進めていく。その際、輸入品の物価が高騰し、財政的にも世銀の融資が不可欠となり、一層の市場自由化政策は不可避となった。また1994年には、従来からの世銀の要求に従って CFA フランの50%切り下げがあり、石油や米をはじめとする多くの日用必需品を外国から輸入しているセネガルは大打撃を受けた。他方、セネガル穀物公社（SONACOR）やセネガル電気公社（SEMELEC）など、セネガル経済の根幹を担っていた国営企業の民営化も次々と実施された。こうした構造改革で経常収支と財政バランスは改善したが、他方で民営化は経済の混乱を引き起こし、政府は一部の民営化の撤回を迫られることになった。構造改革の後退にも関わらず、2000～2001年も経済成長

は持続していくことになるが、同時に多くの民営化企業はフランスの大企業に買収されていった。また民営化の過程でジュフ政権は徐々に政治的に抑圧的となり、反対派を排除し始めた。しかしこの経済の混乱により、ジュフ大統領は IMF・世銀やフランスの言いなりになっているとして国民の信頼を失い、2000年の選挙ではこれら IMF・世銀および先進国からの影響の排除を唱えた、民主党のワドが大統領となった。

一方、IMF・世銀も、市場自由化政策の一方的要求だけでは、マクロ経済の安定と経済成長には寄与しないことを認識し、特に貧困問題が改善しないことを問題視するようになり、また途上国の債務免除への国際世論も高まりつつあった。そこで IMF・世銀は 2000 年に、重債務国に対しては、途上国政府自身による PRSP の作成を条件に、債務の軽減・免除と新たな貧困削減成長融資 PRGF を実施し、セネガルもその対象となった。しかし IMF・世銀が PRSP に求めている政策は、それまでの市場自由化政策と異なるものではなかったため<sup>8)</sup>、債務は減ったものの政策には大きな変化はなく、経済の混乱は依然として続いていた。

とはいえワド政権も、市場自由化政策を迫る IMF・世銀やフランス・アメリカの圧力を避けることはできず、市場自由化政策は継続していくことになる。こうして水道事業なども含めた公益事業はみな、民間に開放されることになった。その結果、これらの旧国営事業はみな、先進国の大企業に譲渡されることになった。そして同時に、ジュフ政権時代に政治犯として捕えられたこともあるワド大統領は、同様に反対派への圧力を強める一方、縁故主義も無くならなかった。こうした姿勢はダカールなどの都市で人々の離反を招き、2007年にはワドは大統領に再選されたが、2009年の地方選挙では都市ではワド派は議席を減らすことになった。

## [セネガルの市場自由化と政治・社会]

セネガルの構造調整政策は、社会主義政権下で汚職と混乱を極めた種々の公企業を解体して民営化し、さまざまな政府の経費削減を行い、生活必需品への補助金支出が撤廃するというものであった。また労働力の流動化のために社会主義的な労働法が改正され、解雇が容易になった。ここで農業の自由化と電力の自由化を例に、Seck (1994)、小川 (1998)、および Dembele (2003) をもとにその実際の経過を見てみよう。

まず、農業の自由化から見てみよう。1981年にセネガルが SAL を受けて以来、農業市場の自由化はコンディショナリティとして要求されてきた。政府は、しばらくは渋っていたが、1984年に「新農業政策 (NPA)」を実施することになった。それは、輸入農産品 (特にタイ産コメ) に対して関税をかけ、都市民の米需要を減らし、あわせてその関税収入を原資とした農民への価格保証、および農産品の輸送への補助金によって、セネガル国内で生産されている伝統的な穀物 (ミレットやソルガムなど) の生産を促して農民の所得向上を図る、というものであった。また、肥料への補助金を撤廃したことも、肥料無しに天水で栽培可能な伝統的穀物の増産を目指したものであった。しかし、この NPA は、結局期待された成果は上げなかった。

その理由を小川(1998)は、消費者は米食やパン食を志向するようになり、伝統的穀物には目を向けなくなったが、米も小麦もほとんどを輸入に頼っているため、結局、農民たちは現金収入を求めて落花生の生産や離農を余儀なくされ、食糧増産には結びつかなかったと指摘している。Seck(1994)はさらに、農民の食料増産への投資を支援するような金融制度や土地制度が不十分であったことを指摘している。すなわち、農民に資金を供給するためのセネガル農業信用公社 (Caisse Nationale du Crédit Agricole du Sénégal)

は、全国組織ということもあり、地域の個々の農民の需要には柔軟には対応できず、また構造調整の下での土地私有制度の導入も、それまでのセネガル農民の土地利用の実態を無視したものであったため、生産性向上には結びつかず、土地をやせさせる落花生生産は環境の悪化を招き、砂漠化・降水量の減少を招いたのである。また、Seck(1994)は教育と保健衛生の向上も不可欠であったと指摘しているが、SAPはむしろ、これらの予算の削減を要請するものであった。

市場自由化についていえば、投入財（肥料と種子）市場の自由化は、投入財の価格の高騰を招き、収穫の少ない年には保管分の取り崩しが不可欠になった。また種子の特性から、労力を集約化してもそれに見合う収穫が得られず、投入財の購入に当たって農民は商人や富農に従属するようになってしまい、さらにはこうした投入財の供給拠点が民営化によって減少したため、生産コストが上昇してしまった。同様に、肥料への補助金が廃止されたため、肥料も商人から高く買わなくてはならなくなり、小農の生産活動を圧迫した（セネガル中央部の落花生生産地帯では肥料価格は4倍となり、農民たちは化学肥料を使えなくなった）。農民の70%は必要な種子を入手できなくなり栽培面積の縮小を余儀なくされ、多くの農民は富農に高利子（50～100%）で借金をするようになった。そして借金を返せない農民は、土地を手放して都市へと出て行ったが、都市においても生活費は高騰した上、民営化に伴って公務員の失業が増えていった。そのため、インフォーマルセクターが発達し、1993年夏には労働可能人口の60%がインフォーマルセクターで働いていたという。

このようなNPAの失敗を受け、1994年には新たに農業部門構造調整が始まった。しかし、CFAフランの切り下げは農産物の輸出を容易にしたが、輸入品の肥料が値上がりし、その結

果農業は粗放化し農業収入は低下し、農家は多くの借金を背負うこととなった（伝統農業を維持していたマリやニジェールでは、CFAフランの切り下げでむしろ輸出が増え利益がでた）。セネガル電力公社 SENELEC とセネガル落花生公社 SONAGRAINES はこうした中で民営化された。

1994年以降、IMF・世銀は SENELEC の民営化を要求していたが、セネガル政府はそれを渋り、労働組合も民営化には強く反対していた。というのも、都市では60%の世帯に電気がきていたが、農村では8%の世帯のみであり、電力の民営化は都市の富裕層は潤すが、貧困層の多い農村への電力普及に貢献するとは思えなかったからである。しかし1998年6月の停電をきっかけにIMF・世銀の圧力により労組の幹部は逮捕され、SENELEC はとうとう民営化されることになった。その結果、フランス系カナダ企業EHQが株の33%を取得して取締役会を支配し、設備の近代化、電力供給の強化、人材養成、経営の透明化、現地専門家の人材の活用といった目標を掲げた。しかし実際には何の設備投資もなされず、停電は頻発してコストも上昇した。EHQは外国人専門家を重用したため、セネガル人労働者と外国人雇用者の給料格差が開き、結局、民営化は効果を上げず労働者の反発を強めることになった。SENELEC の民営化の失敗は、小規模事業者を困難な状況に陥れ、多くの雇用が失われるなど、セネガル経済の停滞を招き、2000年の選挙でのジュフ大統領の敗退の一因となり、結局EHQは撤退することになった。しかし、IMFや世銀の政策に反対して新たに選出されたワド大統領も、IMF・世銀の圧力によりあらためてSENELECの民営化を進めることになり、二つの欧米企業が候補に挙がった。しかしこれは結局実現しなかった。SENELEC が再び国営化すると、売り上げは伸び、停電も劇

的に減り、労働条件も著しく改善し、民営化のメリットは明確ではなくなった。そのため、セネガル政府も民営化には懐疑的になっていった。

落花生の購入・加工を行う SONAGRAINES の民営化は、2000年のPRSPで強く要請されたものだった。植民地時代に導入された落花生生産はセネガルの中心産業の一つであり、1960年代には輸出総額のほぼ80%を占め、1970年代にはSONAGRAINESが生産物を買取り、SONACOS（セネガル流通公社）が流通を担当していた。しかし、様々な改革にも関わらず1970年代以降赤字を積み重ね、IMF・世銀は民営化以外に解決策はないと指摘した。政府はそれには長く抵抗していたが、結局、SONAGRAINESは2001年に民営化されることになった。この民営化により、SONACOSは流通業者に資金を前貸しして、落花生を全国1500の支店で買い集めさせた。しかしその業者の中には資金が不足する者や、単に投機目的で参入する者もあり、また収穫時期がイスラームの祭り重なったこともあり、業者は農家から通常よりも安く買い叩いただけではなく、一部を現金化可能なクーポンで支払った。こうして落花生価格は下落して農家収入は大きく減少した。その結果、120万トンの生産物のうちわずか33万5千トンをSONACOSは買い集めるのみとなり、その他は農村の倉庫で腐って行くままとなった。それらの落花生を農家が売ろうとしても、業者はさらに安く買い叩き、また農家が受け取った大量のクーポンは、業者がいなくなってしまったために現金化することが出来なくなった。こうして政府の支援もなく農家の状況は悪化し、飢饉の危機が現実化した。政府は、当初はこの状況を認めようとはしなかったが、結局、農民や様々な組織の圧力により認めざるを得なくなり、救済のために150億CFAフランの支出を決め、農業大臣はIMF・世銀を非難する声明を発

表した。世銀は、これは政策を受け入れたセネガル政府の責任に過ぎないと反論し、民営化を一層進めることをセネガル政府に要求し、2003年にはSONACOSの民営化が行われた。

以上の3つのケースからは、フィリピンと同様、民営化が必ずしも効率化を招くとは限らないことがわかる。しかしフィリピンとは異なり、民営化において欧米企業が参入して混乱を拡大したり、あるいはセネガルの中小の民間企業が無秩序かつ略奪的に参入したりし、それに対して政府は何のコントロールもできずに農民の貧困を悪化させていることがわかる。こうした状況では、IMF・世銀は欧米の多国籍企業を利するために民営化したと言われても仕方がないだろう。ともあれここには、現地資本が育たず政府も弱いという点で、フィリピンのクローニー資本主義とは異なるプロセスが見て取れる。

### 3. 市場自由化と社会

#### (1) IMF 独立評価グループの議論

##### [融資の長期化の問題]

IMFの融資は基本的には短期のものである。にもかかわらず、フィリピンもセネガルも結局20年以上も融資を継続せざるを得なくなったのは、融資による効果はその期間中には現れず、またその期間中に新たな問題が起きたりしたためである。しかし、その理由がどのようなものであれ、融資計画が崩れたことは明らかであり、IMFはこの問題の原因の検討のため、独立評価局(IEO)を設けて原因究明に乗り出した。その成果がIEO(2002)である。それでは、IMFによる融資が長期化した原因をIEOはどのように判断しているのだろうか。IEOはまず、市場自由化政策(規制撤廃、貿易と為替の自由化、公企業の民営化、輸出志向型産業の育成の必要な

ど) 自体は、目指すべき政策であるという前提で議論を進めているが、フィリピンとセネガルについての評価を見てみよう。

#### [IEOによるフィリピンへの長期融資の評価]

IEOはフィリピンでの融資の長期化には多くの要因が関与したとしている。その主なものは次の5つである。第一は、マルコス政権末期のクローニー資本主義により当初の財政バランスの悪化が深刻であったことである。第二は、IMFの融資の目的が、時間の経過とともに経済成長、社会政策、貧困削減など、拡散していったことである。第三は、IMFの融資の触媒作用により、民間から融資を継続して受けるために、政府はIMFの融資の継続を求めなくてはならなくなったことである。第四は、低い貯蓄率と税制の問題に対してプログラムが楽観的すぎて効果的ではなかったことである。第五に、社会的政治的(あるいは選挙上の)理由から、プログラムが実施されたりされなかったり、あるいは延期されたりしたことである。その他にも、フィリピンがアメリカ外交にとって戦略的に重要であったことなども指摘されているが、以下では上記の5つについて詳細に見てみよう。

第一の財政バランスであるが、その不均衡は、マルコス政権が政権維持のために保護主義的政策をとり、あわせて側近に利益を供与したことに、第2次オイルショックが重なったことによるものである。IEOは、これは実際には深刻な問題であり、これに対処するためには長期のプログラムが必要であったが、SAFが当初から短期融資として設計されていたというミスマッチに加え、状況の深刻さが認識されずにプログラムがあまりにも楽観的すぎたとしている。

第二の、融資の目的の曖昧化については、当初より支払バランスの正常化が重要な目的となっていたが、民間からの資金調達が可能とな

った1993年以降、その目的が必要だったかどうかは明らかではなかったとした上で、融資プログラムの継続が他のドナーや債権者にポジティブなサインを送ったこと、このプログラムが良い政策を促進し国内グループを改革に好意的にさせると思われていたこと、およびすでに達成した改革を維持するためにもプログラムの継続が必要であったことをあげている。こうして、本来の目的から融資の目的が離れていくことになってしまった。

第三のIMFの融資の触媒作用については、政府が民間から融資を受けるにはIMFのプログラムの受入が不可欠になったため、政府は実現性に問題があるプログラムでも受け入れざるを得なくなり、結果としてプログラムの楽観性が再検討されなかったと指摘している。

第四の不完全な税制と貯蓄率の低さは、フィリピンは東南アジア各国の中でも際立っているが、この点が改善されなかったことについては、IMFが過度の楽観的であったことと政策が適切に実行されなかったことに理由が求められている。特に、税制改革の効果が常に一時的でしかなかったことが問題視されている。

第五の、政府がプログラムを不十分にしか実行しなかったことについては、フィリピンの政治システムの問題が関係している。すなわち議会の力が強いフィリピンでは、ラモスなど強いリーダーシップの大統領がいた時期をのぞいて、SAPは議会の強い抵抗を招いたほか、度重なるクーデターの試みの中で、政府はしばしば、政権維持のために構造改革を後回しにせざるを得ない状況に陥ったし、また、反対派を説得する必要もあって、プログラムは極度に楽観的・非現実的なものとなってしまったのである。こうした中で、IMFは市民社会の理解を得る努力もしたが、成果を生まなかったと、IEOは指摘している。このような政治的困難という問題に際

して、IEO は SAP の硬直性も指摘する。すなわち、市場の自由化という大原則は譲れないとしても、コンディショナリティについて優先順位をつけ、フィリピン政府がその政治プロセスの中で柔軟に施策を選択できるようにすれば、こうした政治過程で政府に交渉の余地を与えることができただろうというのである。税制改革の遅れや貯蓄率の低迷といった問題も、IEO は政治的オーナーシップの欠如によって説明している（しかも、不完全な税制で利益を得るのは、有力政治家や財閥でもある）。とはいえ他方では、こうした融資の長期化は IMF のガイドラインにも反し、再検討が不十分だったとの指摘もなされている。

全体としては、IEO は IMF の関与によりフィリピン経済の自由化が進んだことは評価し、1997 年のアジア通貨危機の影響が他の東南アジア諸国に比べてフィリピンでは軽微だったのは、より市場自由化が進んでいたからであると指摘している。その一方で、フィリピン政治や汚職の問題から税制改革が進まず、また貯蓄率も低いままであり、さらに貧困率も目立った改善がなされていないことが指摘されている。IEO によれば、こうした失敗の原因は IMF の予測が楽観的すぎたことと、フィリピン政府の不安定さや政治システムの問題に起因しているとされる。このことは、民営化に伴う一部企業による利権の独占とあわせて、IMF がフィリピン社会の構造的特性を考慮しないでプログラムを設計したことを物語っている（もともと SAP は個別の国の事情を考慮するようには設計されていない）。

#### 【IEO によるセネガルへの長期融資の評価】

セネガルへの融資が長期化した理由について、IEO は次の 5 つを挙げる。第一は、当初の財政バランスの悪化が構造的で深刻なものであり

（特に気候変動と市場価格の変動に弱かった）、公企業が非効率で、価格統制が広範にわたっていたことである。第二は、IMF の融資の目的が、SAF から ESAF、PRGF と展開するにつれて経済成長、社会政策、貧困削減など、拡散していったことである。第三は、IMF の融資の触媒作用により、民間から融資を継続して受けるために、政府は IMF の融資の継続を求めなくてはならず、また IMF 側も、実施した政策が目標からずれた時も、融資を中止するよりも政策を修正することで対応せざるを得なかった。第四は、特に CFA フラン切り下げ以前では、SAP 自体も楽観的すぎるものであった。たとえば、1984 年からの財政安定期には、経済は低成長にとどまっていたが、プログラムは楽天的であり、財政安定化政策は経済成長を犠牲とするものであった。第五に、社会的政治的（あるいは選挙上の）理由から、プログラムが実施されたりされなかったり、あるいは延期されたりしたことである。以下で詳細に見てみよう。

1986～1994 年の間、輸出も歳入も予想されたレベルには届かず、貯蓄も、投資や実質 GDP の伸びも、予想をかなり下回った。その後は、予測と実際の差は縮まり 1998 年には歳入はふえたが、その後、財政バランスは再び悪化した。こうした初期の計画の楽天性は、IMF のガイドラインにより、プログラムが数年で結果を出すようにデザインされなければならなかったこと、輸出指標が重視されて財政指標が二次に置かれたために債務が過小評価されたこと、気候及び市場価格の不確実性がプログラムのデザインに際して十分には考慮されなかったことによる。また構造改革についても、特に落花生と石油分野での自由化は歳入と生産にしばしば逆効果を生んだし、税制改革にもかかわらず関税引き下げなどにより歳入はあまり増えなかった。

落花生に関しては、目標の曖昧さと社会経済

的状況が、構造改革を阻害した。当初は政府の価格介入（生産者価格を高く維持するための補助金が、財政を悪化させた）をなくすことが目指されたが、生産インセンティブを高めたい政府は消極的だった。しかし、1988年には落花生価格が国際価格を反映するように改革された。次いで1994年には、落花生の流通を独占していた公企業 SONAGRAINES の民営化の実現に向けて入札がなされたが、なかなか政府の希望価格には達せず実現しなかった。2000年には再び政府が価格介入したため、PRSP では価格介入の廃止と SONAGRAINES の流通からの撤退が要求され、そして2001年にはそれが実施された。にもかかわらず、SONAGRAINES の解体は意図されたような市場自由化にはつながらず、政府は集荷と輸送に関わり続けた。落花生生産が経済に占める位置は徐々に低下しつつあるとはいえ、大多数の農村ではまだ重要であり、政府も貧困削減の鍵と見なしている。こうした政府のかたくなな姿勢による政策の揺れにより、コンディショナリティは永続的な効果を上げることができないで来た。落花生価格の自由化に伴って、政府が貧困層を支援するために導入した日常必需品への補助金は、財政バランス改善を阻害する一方で、ターゲットが曖昧だったためにほとんど効果を上げなかった。

IMF スタッフとセネガル政府職員とでは、プログラムが押しつけだったかどうかについて顕著な認識の差が見られたが、プログラムの成功には政府の強いリーダーシップが必要であるという認識は一致していたという。世銀によれば、セネガルでは政治的に微妙な改革は、事前の調整と合意がなければ実現してこなかった。セネガル政府職員によれば、セネガル政府の構造改革へのオーナーシップは低いレベルにとどまり、単にその触媒作用ゆえに、実現の可能性に疑いがあった IMF のプログラムを受け入れたに過

ぎなかった。とはいえ、一部の政府高官には、金融上の問題に対処するための構造改革にむけた IMF プログラムの意義を認識した者もいた。しかし他方で、債務の長期化によるプログラムの適用は、経済政策の決定における議会の役割を損ない、政府に国内政策論争を押し付ける言い訳となったと、セネガルでは認識されている。また、短期の解決を目指す IMF プログラムの硬直性により、政府はそのイニシアティブを低下させただけでなく、中長期の計画を放棄することになった、とセネガルでは見なされている。

### 〔IEOの評価からうかがわれる問題〕

IEO の評価はもともと、本来は短期融資であった融資が長期化してしまった原因を明らかにしようとしたものであり、必ずしも IMF の融資や SAP が当該国の社会的経済的状況に望むような効果をもたらしたかどうかを評価したものではない。この点について、たとえばなぜフィリピンでは貯蓄率が低いままであり貧困率が高いままなのかについての議論はなされていないなど、貧困削減への言及は少ない<sup>9)</sup>。

しかしそれでも、いくつか興味深い問題がここから見て取れる。最も興味深いのは、IEO の評価では、フィリピンもセネガルもともに同じ要因が、融資の長期化の原因として指摘されていることである。それは、当初の財政バランスが極度に悪化していたこと（すなわち、財政赤字がひど過ぎたこと）、融資に伴うコンディショナリティの目的が拡散していったこと、IMF 融資が触媒作用を持ったこと、政府のオーナーシップが低く、国内状況に応じてプログラムが実施されたりされなかったりしたこと、である。ここに見られる楽観性の指摘や触媒作用の問題、政府のオーナーシップや国内状況の問題は、それぞれの国の状況を検討していればある程度は避けられる問題であり、したがってここには、

理論を優先して当該国の認識可能な客観的情勢を十分には考慮しなかった、IMF・世銀の問題がある。国内情勢の複雑さに直面する政府は、このSAPの見通しの甘さ故にはSAP実施へのオーナーシップ意識を低くめる一方、その触媒作用ゆえに形だけでもコンディショナリティの受入を余儀なくされることになる。

他方で、国内の構造改革を目指すSAPは、国内の既存の利権構造を排除するために強力なリーダーシップを必要とする一方、「小さな政府」を目指すものであるため必然的に政府の力を弱めてしまうため、政府がリーダーシップを発揮できる領域を狭めてしまうという、矛盾した状況も生まれる。議会制民主主義が多少とも機能している国では、こうした矛盾は必然的にIMFへの議会の抵抗となって現れ、結果としてSAPは時の政治的リーダーの強権化を促すことになる<sup>(10)</sup>。SAP導入以降にフィリピンとセネガルでも、こうしたプロセスが見られている。

とはいえフィリピンでもセネガルでは、経済的地位は大きく異なっている。すなわち、ASEAN諸国の中ではたしかにフィリピンは他の国に大きく水をあげられているが、それでも、多くのアフリカ諸国よりはまだはるかにましな経済状態にある。それに対してセネガルは、確かに重債務最貧国(HIPC)ではないとは言え、フィリピンよりもはるかに経済的地位は低いままにとどまっている。また、市場自由化政策の導入に伴う様々な出来事も、すでに見たように両国では大きくその特徴を異にしている。

なぜこのようなパフォーマンスやプロセスの違いが生まれてくるのだろうか。この点の検討のためには、それぞれの国の事情をより詳しく見てみる必要がある。そこで、ふたたびPlatteauとHayamiの議論に戻って、両国を見直してみる必要がある。

## (2) 市場自由化とリスク分散

### [社会歴史的背景と経済開発]

先の検討では、PlatteauおよびHayamiの議論の重要な点は、リスク分散という観点から社会システム、特にリーダーシップの問題を考慮に入れて、開発の問題を論じているということであった。この視点から考えれば、たとえばIEOが問題視しているいくつかの国内要因は、むしろ当該社会におけるリスク分散の要請からの必然的な帰結であると考えることができる。たとえば、しばしば問題となる汚職(これはセネガルの場合、市場自由化以降のみならず社会主義政策時代でも大きな問題だった)も、一種のリスク分散の結果ということができる。すなわち、合法的な手段では各経済主体が安定的な利益の確保が不可能であったり大きな危険を伴うものであったりして、その期待利得が非合法活動による期待損失よりも大きいと判断した時、汚職が生じると考えることができる。特に、市場の自由化を進めた場合、市場の変動により利益の確保が安定的に確保できないと判断されれば、汚職(あるいはカルテルなどの取引)へのインセンティブは高まることになる。

リスクの分散にあたって重要なのは、人々の信頼関係であるが、通常、そうした信頼関係は社会構造と関連した形で存在している。このような社会構造と関連した信頼関係は、確かに一方でレントを生み出すが、人間の日常生活の基本でもある。市場を通じた分配はこうした社会関係を避けることでレントの発生を抑えるし、市場が完全であれば、リスクの問題は生じないが、実際には市場は不可避免的に不完全であり、そのため社会的信頼関係はリスク分散に常に重要な役割を演ずる。

この観点からの分析を本論で十分に行うことはできないが、ここでは簡単な分析を試みる

ことでその有効性を確認したい。

### 【フィリピンの社会歴史的背景と経済開発】

フィリピンにおいて、公企業の民営化が非効率なものとなってしまった原因の一つは、応札した民間企業がそのリスクの分散を図ったためであると見なすことができる。不安定な収益を安定した利益に変換するために、電力会社の場合も水道会社の場合も、既にある大企業の資本を基盤とせざるを得なかったわけだが、それでも不十分であるために様々な利益確保のために契約条件を（強引な手段も使って）確保しようとしたのである。しかし、それが可能となったのは、フィリピン特有の社会構造上の特質が関わっている。すなわち、フィリピンでは貧富の差が大きく、富裕層は富と権力を独占しているということである。政治家と企業は緊密な人間関係のネットワークで結ばれているため、企業はリスク分散のためには政治を動かすことが可能であるが、貧困層はそのネットワークからは排除されているため、こうした構造の下で経済活動が展開すると貧困削減は難しくなる。

こうした貧富の差は、もともとは東南アジア島嶼部特有の社会構造に由来している。人口密度の低かった東南アジア島嶼部では、そのリスクの分散に際しては土地や財産の確保よりも人的ネットワークを確保することが重要となり、「debt-bondage」と呼ばれる人間関係上の債務関係を基礎にした身分制度を発達させた (Reid, 1983)。この制度の下では、地位の高い者（首長や王など）は地位の低い者に物質的あるいは呪術的保護を与え、逆に地位の低い者は地位の高い者の命令に服していた（しかし理不尽な要求には、従わずに逃亡することも可能だった）。地位の高い者にとっては、どれだけ追随する者がいるかがその人の地位と名誉を測る基準となっていたため、支持者たちを大事に扱うことが要

求された。こうした首長層はまた、東南アジアで発達した長距離海上交易にも携わり、交易から多くの利益を得ていた。このような身分制度はしかし、19世紀以降の植民地行政の変化とともに変化することになる。スペイン植民地だったフィリピンでは、それまでは主としてメキシコとのガレオン貿易が植民地経済の基盤だったが、19世紀にはガレオン貿易が廃止され、国内での農業生産が重視されるようになり、それに伴って首長層は土地という資本に基礎を置く近代エリートへと変貌し（1898年のフィリピン革命を主導したのも彼らだった）、伝統的な身分制度も近代的な経済支配関係に移行していった。

こうした経済関係の変化は、スペインに変わってアメリカが支配を始めた20世紀初頭に、私的所有制度が導入されることで、一層促進された。これにより、旧首長層は支持者たちを保護しなくても広い土地を所有することで、その経済的地位を保つことができるようになり、やがて彼らは産業にも投資をするようになり、フィリピン政界を牛耳っていくことになる。ここに至って富裕層は、地位の低い農民たちを労働者として以上には必要としなくなる一方、有力者同士は結びつき、クローニー資本主義が生まれる土壌が形成されることになった。しかし他方で、こうした近代化に伴う変貌にもかかわらず、伝統的な人間関係を基礎にした権力関係は、農村においてはリスク分散のためのパトロンクライアント関係として、政治的な重要性を持ち続け、日常生活での相互扶助の基礎となっている (Scott, 1976)。

こうしてフィリピンでは富裕層が一定の資本を蓄積し、それが第二次世界大戦後のフィリピンの経済発展の原資となった。しかし、その利益は必ずしも農村の貧困層にまでは還元されず（農民にはほとんど貯金もない）、むしろ富裕層（しかし彼らも、国際経済の中ではまだ脆弱な

資本にとどまっている)の利益確保に使われているのである。民営化に伴うドタバタも、こうした背景でのリスク分散の試みであったということができる。

### 〔セネガルの社会歴史的背景と経済開発〕

セネガルでもフィリピンと同様、公企業の民営化が非効率なものとなってしまった原因の一つは、応札したり参入したりした民間企業のリスクの分散戦略にあったと見なすことができる。そしてこの場合も、セネガル特有の歴史的事情が関わっている。すなわち、植民地時代以来地元資本の蓄積が必ずしも見られず、宗主国の企業が重要な役割を果たしてきたこと、そしてその背景に社会構造の混乱があったことである。

東南アジア同様に人口密度の低かった西アフリカでも、そのリスクの分散に際しては土地や財産の確保よりも人的ネットワークを確保することが重要となり、10世紀頃のマリ王国の影響を受けた多くの社会で、奴隷制と専門職人制が組み合わされた独自の身分制度を発達させた(坂井, 2003)。この制度の下で、自由民は奴隷に物質的あるいは呪術的保護を与え、奴隷は主人の命令に服していた(しかし東南アジア同様、理不尽な要求には、従わずに逃亡することも可能だった)。奴隷は、一方で数世代を経ると主人の家族に同化していったが(専門職人が奴隷となることはなかったが、奴隷と自由民は相互転換が可能だった)、他方で古くから商品として域外(地中海や中東、17世紀以降は特にアメリカ)にも輸出されていた。西アフリカでは長距離内陸交易が高度に発達し、その交易を支配することでいくつかの大帝国が成立したが、その交易ネットワークに従った人の動きの中で、農民たちは父系クランと冗談関係を基礎にした相互扶助関係を築いてリスクの分散を図っていた。

しかし17世紀以降、海上からのヨーロッパ人

の接触により、内陸交易と交易国家は衰退し、かわってヨーロッパ人による奴隷交易の活発化で、西アフリカでは奴隷狩りを行う戦士国家が乱立し、さらにイスラームの浸透と相まって、18世紀後半以降は「ジハード」のかけ声の下、他国からの奴隷狩りに対抗しつつ、周辺地域で奴隷狩りを繰り返すジハード国家が次々と生まれていった。またイスラームの下で、奴隷労働の経済的比重も大きく増していった(多くのイスラム教師はまた商人でもあり、奴隷に家内労働を任せることで知的活動と商業活動にエネルギーを集中させた)。こうした国家にとって重要なことは、生産手段を持つことではなく「破壊手段」(馬、鉄、鉄砲など)を独占することであり、特に鉄砲を手に入れるためには奴隷を売る必要があったため、国家存続のためには奴隷狩りが不可欠となっていた(坂井, 2003)。こうして18世紀後半から暴力が一般化していく中で、ヨーロッパ勢力による植民地化が進展していくことになる。ヨーロッパ勢力は、こうしたジハード国家に対抗しつつ、またジハード国家の暴力に耐えかねた住民からの保護の要請を受けながら、西アフリカ地域を征服していった。19世紀には奴隷交易の経済的比重は低下し、それに変わって西アフリカ内部での農業生産が重視されるようになり、植民地勢力は落花生や綿花などを、奴隷を用いて生産するようになった。

このように、「破壊手段」に基礎を置く戦争国家は資本を蓄積することのないままに終わり、19世紀の生産活動による利益は植民地勢力と植民地勢力に協力した地域勢力(一部のイスラム教団など)に独占されていった。セネガルにおける民営化が、セネガル資本ではなく外国資本を潤すことになったのは、以上のようにもともと地元資本が育っていなかったことに加えて、フランスなどの外国資本が植民地時代以来、利益を確保してきたからである。サンゴールによ

る社会主義政策は、もともとは地元資本の育成という意図も持っていたものだが、その政策の失敗も以上のような条件下での、人々のリスク分散戦略の結果であるということができる。そこでは人々は、父系クランの相互扶助（「アフリカ社会主義」の源）の必要を満たすために、国家の資源を食いつぶしてってしまったのである。歴史的に、インフラに投資するのは親族集団であり、国家はインフラに投資しなかった（むしろ時には破壊した）ので、その意味でも人々の信頼は、国家よりも親族集団に向かうことになる。こうして「政府」というものが信用されず（近世以降、戦士国家も植民地政府も、常に農民を搾取してきた）、かえって政府が人々のリスク分散の親族ネットワークの中に取り込まれて私物化されていくというプロセスが見て取れる（これは、アフリカ政治でよく言われる新家産制国家である）。そのかわりに利益を得たのが、アカウントビリティの低い外国企業であった（これらの企業は、途上国の資源を略奪するような活動を行うが、しかし決して自国では同じようなことはしない）。

こうして、フィリピンと異なり富裕層が十分に資本を蓄積していないセネガルでは、民営化の恩恵は必然的に外国資本にかすめ取られていくことになる。市場自由化への政府のオーナーシップ意識の低さも、こうした背景に由来すると考えられる。また、資本が蓄積されていないがゆえに、経済開発はまず貧困削減から始めなくてはならず、このことがSAPの目標を拡散させてしまった原因の一つだったと考えられる。

#### 4. 結論

##### [経済自由化とリスク分散の問題]

開発を通じた貧困削減を実現するには、生活

を脅かすリスクから人々を守る必要がある。市場が完全に機能することができれば、リスクの問題は考慮する必要はないが、現実には市場は常に不完全であるので、リスクの分散には市場の外部の関与が必要となる。こうして Platteau と Hayami が論じているように、社会組織はリスク分散に重要な役割を果たすことになる。

社会組織は様々な機能を持つ。それは環境への適応を保障し、また歴史的条件に応じて変化していくものである。そこで、その社会組織が機能してきた生態学的条件や歴史的背景を理解することが、人々のリスク分散戦略を把握するためには不可欠となる。フィリピンとセネガルにおける市場自由化への反応の相違はある程度、このような背景の中での人々のリスク分散戦略の相違であると考えれば、市場自由化への反応の相違をかなりの程度理解することができる。しかし、Platteau と Hayami の議論は、まだ生態学的歴史的背景と社会組織の関係を単純化して捉えすぎており、この点をより精緻に把握し直す必要がある<sup>(11)</sup>。また、いうまでもないがリスク分散のみが開発のパフォーマンスを左右するわけではなく、他にも技術受容の問題や、教育（特に言語や識字）、ジェンダーといった問題も考慮する必要があるだろう。しかし、社会関係を通じたリスク分散（および適応）という視点は、こうした様々な要素を同時に考慮することも可能にする。

本論では、フィリピンとセネガルにおける市場自由化政策の展開の相違が、リスク分散戦略に使用される社会的背景の相違である程度説明がつくことを簡単に示した。しかし、本論での議論はまだ不十分なものである。今後は、どのような要因がどのように人々の戦略選択に関係しているのかを、データに基づいて詳細に検討して行くことを通じて、Platteau と Hayami が提起した問題を、より精緻に検討していくことが

必要である。

## 注

- (1) Easterly の議論が興味深いのは、著者自身が、IMF・世銀に批判的な市民グループに所属しているのではなく、まさに世銀のスタッフだからである。すなわち、構造調整が理論通りの成果を上げていないことは、世銀内部でも認識されているのである。ところで、こうした新自由主義的政策の導入については、1970年代のチリでの経験が大きいと言われる。ピノチェはアジェンデ社会主義政権をクーデターで葬り、フリードマン流の新自由主義的経済政策を導入した。しかしピノチェの経済政策は、確かにアジェンデ政権下での激しいインフレは押さえ込み中産階級を育てたが、他方で雇用は改善せず貧困率も高止まりとなり、景気も不安定に推移し、決して成功したとは言いがたい。しかも数万人と言われる反体制派の人々の拷問・虐殺という政治的抑圧の上での経済政策であった。後に指摘するように、フィリピンやセネガルでみられる市場開放政策と抑圧的政治体制の結びつきは、その原型がすでにここに現れている。
- (2) 確かに統計的には、穀物生産の増大が産業化に先だってみられる。とはいえ、そこに直接的な関連性を見いだすには慎重さが必要である。たとえば西ヨーロッパでは、産業革命の前段階として注目されているプロト工業化はむしろ人口増加の結果であり、穀物生産の増大に先立っている。穀物生産の増大は17世紀末から始まる急激な人口増加と世界的な平均気温の上昇の結果であり、新たな農業技術の導入は、こうした人口増加に対応するためになされたものである。フランス東部のフランシュ＝コンテ地方の場合、人口増加とプロト工業化は17世紀末に始まるが、新技術による人工草地の導入は18世紀半ばである。この時期のヨーロッパの人口増加の原因は、医療技術の発達、宗教戦争の終結による社会の安定化、行政制度の発達、平均気温の上昇など、様々な要因が複雑に絡み合ったものであった(Goubert, 1970)。なおヨーロッパの産業革命には、実はアフリカの植民地化(特にアフリカでの奴隷交易)が大きく貢献したという議論もあることは、アフリカを論じる時に忘れてはならない。奴隷交易によりアフリカの経済は根底的に破壊され、その影響から未だに抜け出せないからである。また、同じようなプロト工業化を経つてもフランスとイギリスで産業革命の進展が大きく異なったのは、18世紀の植民地戦争を通じて、フランスがイギリスから植民地を奪

れたからであるという指摘もなされている。

- (3) Platteau (2000)はさらに次のように説明する。人口希少なアフリカではインフラ整備が難しく、市場は細分化され公共財の供給や新技術の伝播は停滞する。その結果、農業は粗放なままにとどまり、自然環境の変動の影響を受けやすい。そのため、自然環境の変動に由来するリスクに対処するためにコミュニティ内の相互扶助規範が強化される。
- (4) 後で見ると、東南アジア的なパトロンクライアント関係も、むしろ人口希少な環境に適合したものであることが、多くの歴史家が指摘している。すなわち、東南アジア的なパトロンクライアント関係は土地所有をめぐって作られたのではなく(特に島嶼部東南アジアでは、地域リーダーは土地所有ではなく、外部との交易で利益を蓄積していた)、人口希少な環境におけるリスク分散として機能したのである(Reid, 1983)。
- (5) 東南アジアでこの問題を研究したEversは、これを「商人のジレンマ *traders' dilemma*」と呼んでいる。彼によれば、東南アジアでは商人たちは、コミュニティ外部での交易という市場原理に基づくポリティカルエコノミーの世界と、社会関係や規範が重要となるコミュニティ内部のモラルエコノミーの世界をつなぐ存在であり、2つの異なる経済原理のジレンマに立たされる。商人はそのジレンマから利益を得ているが、そのジレンマゆえに、商人は社会におけるマージナルな存在でなければコミュニティからは存在を認められず、結果として少数民族や、特殊な宗教を持つものたちしか商人になれないとしている(Evers, 1994)。こうした条件の下では、東南アジアでも市場原理に従って生産性の向上を目指す者は、村落コミュニティから排除されかねない。このように、経済的才覚のあるものに対するねたみや反発の問題は、アフリカ固有の問題ではなく、東南アジアのほか、日本やヨーロッパでもしばしば見られるものである。
- (6) セネガルの通貨 CFA フランは、「西アフリカ経済通貨連合 (Union Économique et Monétaire Ouest Africaine, UEMOA)」8 か国による「西アフリカ諸国中央銀行 (Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest)」が発行する、UEMOA の共通通貨である。為替レートはフランスフラン(したがって現在はユーロ)にペッグされており、1994年までは50CFAフラン=1フランスフラン、それ以降は100CFAフラン=1フランスフランとなっている(1ユーロ=約6.55957フランスフラン)。
- (7) 民営化が水道事業を効率化するかどうかは、必ずしも自明ではない。Kirkpatrick et al. (2006) は、アフリカを例に水道の民営化は低所得国では必ずしもサービ

ス向上には結びつかないとし、その理由として、水という資源の特殊性、水道技術の問題、高い取引費用、および規制の弱さをあげている。しかし先進国でも事情は似ており、2006年に公表されたフランスの水道設備（1985年以降、民間企業に管理運営がゆだねられている）についてのレポートでは、公共サービスによる水道価格よりも民間企業の水道サービスのほうがはるかに高くなっていると指摘され(Chasnais & Carlier, 2006)、その結果、パリ市の水道の民間委託は見直されることになった。さらに重要なことは、「水」は商品として扱うべきなのか、それとも人権の一部（コーヒーなどとは違い、水なしでは人間は生きていくことはできない）として扱うべきなのかという問題である。世銀などの国際金融機関の考え方は、水を商品として扱うことが、結果として貧しい人々の水へのアクセスも保証し、したがって人権としての水という要求にも応えられる、というものである。しかしマニラの例は、民営化は貧しい人々の人権を侵害しうることを示している。この問題ではボリビアのコチャバンバの例がよく知られており、決して例外的な事態なのではない（同様のことは、電力の民営化についても言えるだろう）。

- (8) SAP はしばしば、その民主的手続きの欠如が批判されてきた。IMF・世銀がそれぞれの国の人々の意見を吸い上げずに、頭ごなしに押し付けたからである。こうしたやり方は、各国で反発を買った以上に、各国政府のオーナーシップ意識の欠如となって現れ、そのことはSAPが期待される効果を挙げない理由の一つとされた。その反省にたつて、2000年の途上国の債務帳消しを機に、当該国政府に貧困削減政策を作らせたのがPRSPである。しかし実際は、各国は新たなPRGF獲得のためにIMF・世銀が望むPRSPを、コンサルタントを使って作成したため、結局オーナーシップ意識は向上しなかった。途上国政府からみれば、PRSPはSAPと実質において何ら変わらないものだった(Mallaluan & Guttal, 2002)。
- (9) この点について坂元(2008)は、フィリピンの事例を取り上げて、IMF・世銀にとっては、まず市場自由化が重要で、貧困削減はその後に来る問題と見なされている、と指摘している。しかしこの指摘は必ずしも納得のいくものではない。なぜなら、世銀にとって構造調整とは、貧困削減のための手段であり、1990年代を通して世銀は貧困削減をその最優先の課題に掲げていたはずだからである。ただし、開発機関ではないIMFにとってはそうした前提は必要なく、したがって同じ政策を協同して実施していても、世銀とIMFでは目標が異なっていたのであり、このことがIEOの

指摘する両者のずれとなって、融資の長期化を招いた一つの理由となったのであろう。

- (10) 市場原理主義的政策の導入の一つのきっかけを作った経済学者フリードマンは、経済的自由を守るためには政治的自由の制限もやむを得ず、むしろエリートによる支配を望ましいと考えていたという（しかし彼の弟子たちが関わったチリの例では、彼の言う経済的自由を享受したのはエリート官僚と軍隊と大企業であり、一般労働者や農民は経済的自由も政治的自由もなかった）。
- (11) 本論では論じることはできなかったが、土地所有もまた、リスクの分散において重要な役割を果たす。PlatteauとHayamiの議論では、部族コミュニティでは共同体的所有が、村落コミュニティでは共同体的所有を伴う私的所有が発達するとされ、この私的所有が生産性向上に貢献しているとしている。しかし話はそれほど簡単ではない。実際に土地私有制度が経済発展をもたらすかどうかについては、実証的な根拠はないし、こうした議論は共同体的土地所有のもつ柔軟な適応性を無視しているからである(Migot-Adholla et al. 1991)。たとえば、西ヨーロッパでは中世以来、「共同放牧」と呼ばれる、牧草の収穫後には牧草地の土地所有権は一時的に反古にされ誰でも何処にでも放牧できるようになる、という慣習があったが、近世以降、この慣習は私的所有権に反する慣習として批判され廃止されて行った。しかし、フランス東部のフランシュ＝コンテ地方ではむしろ逆に、共同放牧を維持することで農業生産性を拡大していったし(Mayaud, 1986)、この地方ではまた、農民間の土地の貸し借りや用益権の交換が活発に行われることで、所有権を動かすことなしに土地の効率的利用を実現した(三浦, 2005)。他方で、資本主義的な土地所有制度の導入は、しばしば貧富の格差を拡大する。フィリピンやセネガルでの構造調整政策に伴う土地政策は、土地を私有化した上で商品化可能なものにする政策だったため、多くの農民が借金の担保として土地を差し出したが、その借金の多くは返済されなかったため、結局、一度農民たちに分配された土地は再び富裕層の下に集められるという結果を招き、一部の農民は離農を余儀なくされた(セネガルでもフィリピンでも、離農して都市にやってきた人々の多くは、スラムに住みインフォーマルセクターで働くことになる)。

#### 参考文献

- BELLO, W. (2004) *The Anti-Development State*, Quezon (Philippines): Department of Sociology, College of Social

- Sciences and Philosophy, University of the Philippines, Diliman.
- CHASNAIS, E. & CARLIER, F. (2006) *Eau: scandale sur factures*, <http://www.quechoisir.org/enquetes/Scandale-sur-facture/5A6A3D296EF3A67DC12570FC0056D799.htm>, Union fédérale des consommateurs - Que choisir.
- DEMBELE, Demba M. (2003) *Dette et destruction*, World Development Movement.
- EASTERLY, W. (2001) *The Effect of IMF and World Bank Programmes on Poverty*, United Nations University World Institute for Development Economics Research, (Discussion Paper No. 2001/102).
- EDWARD, P. (2006) Examining Inequality: Who Really Benefits from Global Growth? *World Development*, 34(10): 1667-1695.
- EVERS, H.-D. (1994) The Traders' Dilemma: a Theory of the Social Transformation of Markets and Society, in H.-D. EVERS and H. SCHRADER (eds.), *The Moral Economy of Trade*, London: Routledge.
- 福西隆弘・山形辰史 (2003) アフリカ諸国の経済成長, 平野克己編『アフリカ経済学宣言』東京: アジア経済研究所 (IDE-JETRO 研究双書 no. 529) .
- GOUBERT, P. (1970) Révolution démographique au XVIIIe siècle? in F. Braudel & E. Labrousse (dirs.), *Histoire économique et sociale de la France, tome II / 1660-1789*, Paris: Presses Universitaires de France.
- HAYAMI, Y. (2007) The Role of Social Structures and Norms in Agricultural Development, in A. Balisacan & N. Fuwa (eds.), *Reasserting the Rural Development Agenda*, Singapore: Institute for Southeast Asian Studies, p. 63-79.
- 平野克己 (2003) アフリカ経済と「リカードの罠」, 平野克己編『アフリカ経済学宣言』アジア東京: 経済研究所 (IDE-JETRO 研究双書 no. 529) .
- HYDEN, G. (1980) *Beyond Ujamaa in Tanzania*, Berkeley: University of California Press.
- IEO (INDEPENDENT EVALUATION OFFICE) (2002) *Evaluation of Prolonged Use of IMF Resources*, Washington: IMF.
- KIRKPATRICK, C. et al. (2006) An Empirical Analysis of State and Private-Sector Provision of Water Services in Africa, *World Bank Economic Review*, 20(1): 144-163.
- MALALUAN, J. J. C. & GUTTAL, S. (2002) *Structural Adjustment in the Name of the Poor*, Bangkok: Focus on the Global South.
- Mayaud, J.-L. (1986) *Les secondes républiques du Doubs*, Paris: Belles Lettres.
- MIGOT-ADHOLLA, S. et al. (1991) Indigenous Land Rights System in Sub-Saharan Africa: a Constraint on Productivity?, *World Bank Economic Review*, 5(1): 155-175.
- 三浦敦 (2005) フランス・ジュラの家族制農業における農家の意思決定, 『村落社会研究』11(2): 7-18.
- 小川了 (1994) 『可能性としての国家誌』京都: 世界思想社.
- PLATTEAU, J.-P. (2000) *Institutions, Social Norms, and Economic Development*, Harwood.
- PLATTEAU, J.-P. & HAYAMI, Y. (1998) Resource Endowments and Agricultural Development: Africa versus Asia, in Y. Hayami & M. Aoki (eds.), *The Institutional Foundations of East Asian Economic Development*, London: Macmillan, p. 357-410.
- REID, A. (1983) Introduction: Slavery and Bondage in Southeast Asian History, in A. Reid (ed.) *Slavery, Bondage and Dependency in Southeast Asia*, St. Lucia: University of Queensland Press.
- 坂井信三 (2003) 『イスラームと商業の歴史人類学』京都: 世界思想社.
- 坂元浩一 (2008) 『IMF・世界銀行と途上国の構造改革』東京: 大学教育出版.
- SCIPES, K. (1999) Global Economic Crisis, Neoliberal Solutions, and the Philippines, *Monthly Review*, 51(7): 1-14.
- SCOTT, J. (1976) *Moral Economy of the Peasant*, New Haven: Yale University Press.
- SECK, Tom A. (1997) *La banque mondiale et l'Afrique de l'Ouest, l'exemple du Sénégal*, Paris: Publisud.
- 嶋田義仁 (2007) 経済発展の歴史自然環境分析: アフリカと東南アジアの比較試論, 『アフリカ研究』70: 77-89.
- UNDP (2006) *Human Development Report 2006*.
- WAGLE, U. (2007) Are Economic Liberalization and Equality Compatible? Evidence from South Asia, *World Development*, 35(11): 1863-1857.
- WORLD BANK (2007), *World Development Indicators 2007*.