

# 援助とコンディショナリティ<sup>1)</sup>

H. W. シンガー著／西口清勝訳

## 要 約

本論文は、国際通貨基金（IMF）と世界銀行の安定化計画と構造調整計画には元々想定されていなかった、ポリシー・コンディショナリティ（policy conditionality）の展開について述べたものである。現に実施されているタイプのコンディショナリティに対して、多くの批判的検討を加え、その改良と改革のために多数の提案と示唆を列挙している。本論文は、ポリシー・コンディショナリティが「良い統治」（good governance<sup>2)</sup>）や人権の遵守といった分野に近年拡大されてきていることに、特に注目している。ポリシー・コンディショナリティ計画が成功したのか失敗したのかを評価し検証する、種々の規準についてもまた検討を加えている。

## 目 次

1. 歴史的な視野で見たコンディショナリティ
2. IMFと世界銀行の関係：クロス・コンディショナリティ
3. IMF・世界銀行によるコンディショナリティに対する批判
4. コンディショナリティは成功したのか失敗したのか
5. コンディショナリティと人権
6. コンディショナリティのディレンマ
7. コンディショナリティの改革と将来

## 1. 歴史的な視野で見たコンディショナリティ

「コンディショナリティ」は今日、国際収支の困難に陥った諸国に対して IMF と世界銀行によって与えられる支援と主に結び付けて考えられている。一方、IMF のコンディショナリティはいわゆる安定化計画と、世界銀行のコンディショナリティはいわゆる構造調整計画と、各々結び付けて考えられている。両タイプの計画とも、コンディショナリティに、より正確に言えばポリシー・コンディショナリティに、従属している。ところが、そのようなポリシー・コンディショナリティは IMF と世界銀行が1944年にブレトンウッズで設立された時の協定には想定されていなかったものなのである。したがって、ポリシー・コンディショナリティが何時からそしてなぜ導入されたかを考察することが第一歩となろう。

世界銀行の場合を最初に取り上げよう。世界銀行〔の活動〕は最初は、特定のプロジェクトに融資することに限定されていた。なるほど、世界銀行は1944年にはプロジェクト融資（project-lending）のみならず計画融資（programme-lending）も行い戦争で荒廃した諸国の戦後の復興に加わることもまた想定されていた（世界銀行の正式な名称は、国際復興開発銀行すなわちIBRDである）けれども、結局復興機能はマーシャルプランおよびアメリカの特定の二国間援助が引き受けることになり、世界銀行〔の活動〕はその最初の25年間特定のプロジェクトに融資することに事実上制限されていた。このことは、その当時は強い制限であるとは考えられていなかった。〔というのは〕戦後まもなくの時期の開発思想においては、貧しい国々で労働と天然資源に比較して資本が稀少であることは資本の収益率が高いに違ひなくそうした高収益をもたらすプロジェクトの多くが承認され計画されそして融資をされるのを待つばかりになっていることを意味する、と楽観的に考えられていたからである。

プロジェクト援助にもまたコンディショナリティは含まれていたけれども、そのようなコンディショナリティは受け入れ国の全般的な政策よりもむしろ特定のプロジェクトに限定されていた。この種の典型的な条件は、プロジェクト協定の中に具体的に述べられており、受け入れ国政府がそのプロジェクトに融資ないしは共同融資する約束が含まれていた。すなわち、補助的な投資を行うこと（例えば、余剰になった農産物を市場に出すために、灌漑プロジェクトと関連して道路を建設するために投資すること）やそのプロジェクトが完成した後の操業と保全のために予算を組むこと、等々であった。そのようなプロジェクト・コンディショナリティは——それは二国間のプロジェクト援助にも適用された——当然のことと考えられ疑問視されることはなかった。

それならば世界銀行は何故〔その活動を〕計画融資に限定していたことを止め、ポリシー・コンディショナリティを随伴する計画融資へとシフトして行ったのか。それには多くの理由がある。

まず第一に、プロジェクト融資に限定することは当初予想され意図されていたよりもずっと制限的であることが判ってきたからである。発展途上国において高収益のプロジェクトを見つけ出し開発することは、決して容易なことではなかった。その上、プロジェクト援助は大変労働集約的で多くの時間を必要とする活動である。専門的な予備調査（フィージビリティ・スタディ）を実施し、経済的および社会的な費用と便益（コストとベネフィット）を検討しなければならないため、建設作業は大幅に遅れ、しばしばコストがオーバーし、大切な期日が守られないということが起こりうる。その結果、プロジェクト融資に限定しては世界銀行は相対的に小さいそして重要でない機関のままに留まる、少なくとも実際に支出できるマネーの量で測ってみてそうになっていた。このことは世界銀行のスタッフを大変イライラさせ、とりわけロバート・マクナマラ（Robert McNamara）が1968年に世界銀行の総裁になった時彼をそうさせた。それ以前にアメリカの国防長官の地位にあった時、マクナマラはプロジェクト融資に限定されていた制度下の世界銀行のそれよりもはるかに多くの予算を扱っていた。その結果、彼は世界銀行の活動を拡大するための方法を捜し求め、「代替可能性」（fungibility）という名称で知られている学説をしきりに利用した。この学説はプロジェクト融資に含まれている誤謬を指摘した。すなわち、もしある政府に対して優先順位の高いプロジェクトに融資するなら、そのことはさまなければ当該プロジェクトに投入されたであろう政府自身の資源を解放する。このようにして自由になった資源は、その中には軍事支出や上級公務員への追加報酬等も含まれるであろう、より優先順位の低いプロジェ

クトに融資されるだろう。こうして実際に、世界銀行のマネーはそれ以前には検討もされず気付かれてさえいなかったプロジェクトに融資されるようになったのである。

第二に、経験上からまもなく次のことが明らかになってきたからである。プロジェクトが成功するか否かはプロジェクトそれ自身の価値のみによって決まるものではなく、あるいはそれによって主に決まるものでさえなく、むしろ受け入れ国の政府の総合的な能力およびその諸政策の全般的な効率性によって決まるのである。上げ潮に乗れば全てのボートが持ち上げられるように、ダイナミックな成長する経済は成功するかどうか疑わしいと思われているプロジェクトでさえも引き受け利益をもたらすものに変えてしまう。そしてその反対に、経済が停滞しており開発政策が逆効果であるところでは、最も良く計画されたプロジェクトでさえも期待された利益を産み出すことができず全面的失敗の中のみ込まれてしまうであろう。プロジェクトは政策が空白である場合には遂行できない。まさにこの理由の故に、プロジェクト融資はますますポリシー・コンディショナリティ的となり、計画融資へとシフトしてきたのである。

しかし、厳しいポリシー・コンディショナリティと一対となった計画融資へとシフトし現在見られるような重要性を持つに至った、ことを説明する第三番目の理由が存在する。それは途上国の主権概念に対する広範な侵害である。途上国の主権概念は国連憲章の基礎となっているものであり（一国一票という投票制度にそれは反映されている）、それはまた元来二国間援助ととりわけIMFと世界銀行の活動を制御していたのだけでも。主権概念が侵害されるようになった理由の一部分は、1970年代の高揚期の後 OPEC が衰退したことと多くの途上国にとって債務負担が増大したことに求められる。西側の工業諸国の商業銀行を通じて OPEC 諸国の巨大な余剰資金がリサイクルされたことから途上国の債務負担が増大した。IMF と世界銀行が1970年代に傍観者を決めこみ、このリサイクルのやり方を「国際金融制度の強さ」を証明するものとして歓迎させたことは、批判されなければならない問題である。もし厳しいコンディショナリティを課すにふさわしい時というものがあるとするならば、それは債務が増大する以前の1970年代であって、バブルがはじけ持続不可能な国際収支の赤字が出現した1980年代ではない。

債務〔負担〕の状況（ならびに交易条件）によって造り出された途上諸国の従属的で脆弱な国際的な地位は、途上諸国の政府の性格と役割に関する懐疑心の増大と結び付けられるようになった。それは1980年代に支配的になった新古典派のパラダイムまたは「ワシントン・コンセンサス」<sup>3)</sup>の不可欠な要素となった。初期には、政府は国益の純粋な保護者兼最良の判定者と想定されており、世界銀行は国連の一機関としてそれに奉仕するものと考えられていた。1971年のデビット・オーエン（David Owen）記念講義において「対外援助の進展」（The Evolution of Foreign Aid）について語った時、アーサー・ルイス（Arthur Lewis）は対外援助にポリシー・コンディショナリティが付けられないことを当然のことと考えた。何故なら途上諸国はそれを彼等の主権に対する侵害とみなし決して受け入れることはないだろうと考えたからである。しかし近年になって、この〔政府と世界銀行の〕関係に顕著な逆転が生じてきた。すなわち、今や政府は汚職、政策の失敗、寄生的行為（rent-seeking）、無知、等々の根源である描かれ、一方世界銀行は「良い統治」（good governance）の秘密を習得し、「良い子」と「悪い子」とを区別する能力を持っている、として確固たる地位を手に入れた。コンディショナリティは「悪い子」を懲らしめ厳しく訓練して「良い子」に変えるための手段であった。「ワシントン・コンセンサス」の下で、政府に対する信頼が

低下するに従って、資金の供与者（donors）とりわけ IMF と世界銀行の自信は高まって行った（批判者が IMF と世界銀行は「傲慢である」と言うまでになった）。IMF、世界銀行およびその他の資金の供与者が厳しいコンディショナリティを課すのは、彼等が受け入れ国にとって何が良いことをよく知っており、また神聖な真理すなわち新古典派経済学の（「基礎」を成す）市場支配の原則をよく知っているという強い自信に基づいている。

IMF の場合は〔世界銀行のそれとは事情が〕違っている。そのまさに当初から、IMF は計画〔融資〕を支援する方に向けられて、プロジェクト〔融資〕に限定されるという問題はなかった。しかし、IMF 本来の構想の中にはコンディショナリティに対する規定は全くなかった。その本来の役割は、国際収支が赤字になった国々に対して流動性を供与することと国際収支が黒字である諸国から資金を移転することであった。ケインズの元々の見解では、黒字国に主に圧力をかけることによってこれをなすべきであると考えられており、ケインズは国際収支の黒字に毎月 1% の国際税を課すことを提案した。ブレトンウッズ会議が開かれた時代の主要な関心事であった完全雇用を実現するためには、爾余の世界にデフレ圧力をもたらす黒字国に圧力をかける方が、輸入に対する超過需要によって世界経済に雇用を生み出している赤字国に圧力をかけるよりも論理的であった。ブレトンウッズ会議で誕生した時には、IMF は少なくとも赤字国に対するのと同等の圧力を黒字国にもかけるべきものとされ、流動性が必要なところすなわち主に赤字国に対して、コンディショナリティのような問題を付けることなく流動性を供与することによって世界の中央銀行の役割を果たすことが期待されていた。

結局は、主要には多くの途上国が債務問題のために〔IMF に〕ますます依存するようになったため、また部分的には完全雇用よりもインフレーションを抑えることを主目的とする「ワシントン・コンセンサス」のために、IMF の圧力は今日殆ど全て赤字国に対してかけられており、厳しいコンディショナリティを伴っている。IMF は豊かな国々の問題に対しては事実上全く影響力を持っておらず、それは 7 つの主要な工業国のグループである G7 が引き受けている。IMF のコンディショナリティの内容については論争の余地が大いにあるのだが、多くの途上国はそれを受け入れざるをえないのである。

## 2. IMF と世界銀行の関係：クロス・コンディショナリティ

IMF と世界銀行のコンディショナリティの違いは、IMF のそれが経済の需要側に注目するのに対して世界銀行は供給側に留意するという言い方で、しばしば表現される。IMF のコンディショナリティは、政府支出の削減や税の引き上げ、貯蓄や金融引き締め、貿易自由化の促進、安定的で持続的な為替相場の設定によって、経済のインフレ圧力を減らすことを狙っている。世界銀行のコンディショナリティは、民営化、市場の自由化と競争の促進、投資の奨励、弾力的な労働市場、労働者の訓練等の手段によって、経済の供給効率を高めることを目的にしている。実際には、この区別は不鮮明になることがあり、重複する活動分野がある。例えば、貿易の自由化は IMF と世界銀行のコンディショナリティの両方においてその役割を果たしている。

同様に、IMF は短期的な改革を世界銀行は長期的なそれを目指しているという伝統的な区別

もまた不鮮明になってきている。両機関とも中期的な見方を取ろうとしてきており、したがって両者の機能がはっきりとは識別できないようにますますなっている。しかし論理的には、IMFの「安定化」は世界銀行の「事後的で」「構造的な」調整と比較して事前的で相対的に短期的な調整である。

IMFと世界銀行のコンディショナリティは、いわゆるクロス・コンディショナリティによって結び付けられている。このことは、世界銀行のコンディショナリティが付けられた世界銀行の構造調整計画の支援を受けるためには、各国はまず最初にIMFのコンディショナリティが付けられたIMFの安定化計画もまた受け入れなくてはならない、ことを意味する。その逆もまた言える、もっともIMFのコンディショナリティの下での需要調整の方が世界銀行のコンディショナリティの下での供給調整よりも先行するのが一般的ではあるけれども。したがって、クロス・コンディショナリティの体制下では、主導権は通常コンディショナリティ業務に最も深く関わるようになったIMFが持っている。

その名前では通常呼ばれることはないけれども、クロス・コンディショナリティのもうひとつの重要な種類がある。二国間援助、および民間投資もある程度までそうなのだが、IMFと世界銀行の「お墨付」(seal of approval)というコンディショナリティを各国に要求するという事実がある。この種のコンディショナリティは規定や協定に公式に書き込まれるということはないけれども、やはりそれは相当大きな効力を持っている。主要な援助国からの二国間援助は、IMFと世界銀行のお墨付がある場合しばしば容易になる。事実、IMFあるいは世界銀行の安定化計画ないし構造調整計画の下で供与される比較的小額の直接的な資金援助は、「触媒効果」(catalytic effect)すなわち追加的な二国間あるいは民間の資金援助を動員する効果を持っているものとはっきりと看做されている。

### 3. IMF・世界銀行によるコンディショナリティに対する批判

IMFと世界銀行は、コンディショナリティに具体的に示された計画は受け入れ国政府によって完全に「主体的に取り組まれた」(owned)ものである、と当然のことながら主張している。それは、受け入れ国政府とIMF・世界銀行との間で対等な関係で自由に交渉した結果で上がった計画である、と仮定されている。批判者たちはそれが虚構であると主張する。受け入れ国政府は、債務支払の期限が迫っているとか、外貨準備が払底しているまたは財政の赤字と国際収支の赤字をもうこれ以上続けることができない、というようなきわめて厳しい圧力にさらされている。したがって、彼等は、IMFと世界銀行によって事実上一方的に押し付けられた条件を受け入れるざるをえないのである。真実は各国によって異なり、この両極端の間のどこかにあることが多いであろう。

この「主体性」(ownership)の問題は大変重要である。もしコンディショナリティが受け入れ国の意向や受け入れ国自身が最善のものと考えている判断に反して押し付けられるならば、計画を遂行するために精励したりコンディショナリティを全て遵守したりすることはありえないことになる。これは実際に起こっている問題であって、計画の多くが十分に遂行されなかったりコン

ディショナリティの多くが遵守されていないという事実によって証明されている。このことを IMF と世界銀行も認め遺憾なことと思っている。IMF・世界銀行ならびに援助供与国一般と支援の条件について交渉する時、多くの政府が実際大きな圧力の下にあることは疑いない。交渉上の有利な立場は、明らかに受け入れ側よりも供与する側にある。[それに対して] IMF と世界銀行は、受け入れ国政府は厳しい圧力にさらされる前にその初期の段階で IMF あるいは世界銀行に来るならば、それは避けられうることでありと反論する。[しかし] もし受け入れ国が圧力にさらされていないならば、彼等は IMF ないし世界銀行のもとに行く必要はない、すなわち彼等はよりわずかあるいは全くコンディショナリティなしで二国間計画または民間資本市場から追加的な資金を手に入れることができる、というジレンマがそこにはある。IMF ないし世界銀行が関与する時迄に、状況は一般に大変切迫しており、しばしば絶望的ですからある。

主体性の問題は、途上国の政府と IMF・世界銀行の關係に影響を及ぼしている。もし計画が失敗ないし放棄されるならば、途上国の政府は IMF と世界銀行を非難し、コンディショナリティは間違っていたあるいは遵守不可能で非現実的であったと言うであろう。彼等はまたその時に、コンディショナリティが付けられた計画を決して望んでおらずそれは IMF・世界銀行によって押し付けられたものであると主張するであろう。IMF・世界銀行の側では、計画の失敗ないし放棄は途上国政府の側の政治的意思あるいは能力の欠如、または受け入れ国の政治的な駆け引きと不安定の結果であると言うであろう。このようにして、途上国政府は失敗の責任を IMF・世界銀行のせいにし、彼等をスケープゴードとして使うことができる。他方、IMF・世界銀行は計画とコンディショナリティよりもむしろ途上国政府に失敗の責任があると彼等をスケープゴードとして使うだろう。これは明らかに不健全な状態であり、IMF・世界銀行の側に多くの不安と反省をもたらした。MF・世界銀行はかくして、計画は受け入れ国によって間違いなく主体的に取り組まれるべきであり、これらの計画に付けられたコンディショナリティは受け入れ国自身のとって一番利益になるものとして彼等によって自由に受け入れられるべきであるということに大変熱心になった。しかし、このことは言うは易く行うのは難しい。それはまた、なぜコンディショナリティが課されなければならないのか、という問題を惹き起こす。もし受け入れ国が本当にコンディショナリティを彼等自身にとって最も利益になるものであると考えるならば、なによりもまず第一番目にコンディショナリティが課されなければならないという必要はないように見える。[それを受け入れ国にとって最も利益になるものにするという] 意思の表明だけで十分であろう。

根本的なジレンマは、もし受け入れ国政府が徹底的に不誠実で無能であり全く信用することができないならばコンディショナリティは遵守されないため役に立たなくなってしまうということにある。他方、もし誠実にものごとを行う大変信頼でき有能な政府がある場合にはコンディショナリティを課す必要はないであろう。ここでもまた、多くのケースはこの両極端の間にあり、そうした中間的なケースにおいてはある種のコンディショナリティは適切なものとなる。

援助をより広い視野で見た場合、条件付き援助と条件の付かない援助との違いは見た目ほど明らかであるわけではない。援助の多くが——プロジェクト援助の形態を取ったものであれ計画援助の形態を取ったものであれ——紐付き援助であるという事実によってそのことは複雑にされている。例えば、援助が食糧援助の形態をとった場合、それはある特定の部門たとえば電力部門や

輸送部門に対する援助としてのみ使用するよう紐を付けることができる。二国間援助の場合は、投入財は援助供与国からのものに限定するという紐を付けることが可能である、したがって受け入れ国の選択の幅は限定される。そのような紐付きを援助のコンディショナリティと呼ぶか否かは意味論の問題である。[しかし] 援助が食糧の形態を取り輸送部門で使用すべしとか援助供与国からの資本財を使用すべしというのは、確かに援助のコンディショナリティではある。しかし、この種の緩やかなコンディショナリティは受け入れ国政府の政策全般に影響を与えることを求めている訳ではない。それは受け入れ国側の主権を制限するものとは見られず、このようなやり方で援助に紐を付ける供与国側の権利は一般的に認められており異論はとさえられていない。現在の議論においては、「コンディショナリティ」という用語はIMFと世界銀行によって典型的に適用されるタイプのポリシー・コンディショナリティに通常限られている。

交渉における主体性と対等[な関係]という論争的な問題以外にも、IMFと世界銀行のタイプのコンディショナリティに対してはいくつかの批判がある。それらを以下のように挙げることができる。

(1) コンディショナリティは[新古典派経済学という]共通のイデオロギーに影響され過ぎており、ために各途上国の環境や政治制度、目的、文化の違いを十分に考慮に入れることができずと批判されている。コンディショナリティのパッケージが、より外向志向、インフレーションの抑制、政府の役割の縮小、補助金の廃止、輸入の自由化等々の全く同じような特徴をかなりの程度まで持っているのは確かに事実である。コンディショナリティのパッケージの恐らく4分の3までが全ての安定化計画と構造調整計画に共通したものであると推定することができる。これでは途上諸国間の大きな差異を十分に考慮にいれたものにならない、と批判者たちは言うだろう。彼等は、そのことはポリシー・コンディショナリティの計画を話し合う（批判者の中には押し付けるという者もあろう）ためにやってくるIMFと世界銀行の代表団がその国に十分長く滞在せずしたがってその実情をよく知らずその国の特徴を正しく認識できていない（代表団によくみられる滞在期間は恐らく3週間であろう）という事実と関係がある、と付け加えるだろう。この批判はある程度まで二国間援助計画、なかでも（アメリカのラテンアメリカ諸国に対するような）代表的な援助計画にも当てはまることだろう。IMF・世界銀行および他の援助供与国の側では、多数の共通な政策と手段を強調するのは多数の共通点（基礎）が健全な経済政策のためにはあらゆるところで不可欠であると経験によって示されて来たからである、というかもしれない。現在では、これらの共通点は新古典派[経済学]の教義に基づいた「ワシントン・コンセンサス」に体现されている。批判者の多くは、新古典派の教義とそれに基づいたワシントン・コンセンサスを受け入れないだろう。彼等はそれを一時的なものないし流行と考え、われわれが別の種類のコンセンサス、すなわち健全な経済政策の「基礎」に関する全く別な見解を体现するケインジアン・コンセンサス、を持っていたのはそんなに以前のことでないという事実を指摘するだろう。事実、ワシントン・コンセンサスから初期のケインジアン・コンセンサスと妥協したようなものへ、しかし[今回は]環境、貧困の減少、人的資源そして人権といった新たな問題もまた包摂したものへと振り子が揺り戻しつつあるという兆候がある。例えば国連開発計画（UNDP）の人間開発報告（Human Development Reports）によって代表されるようなこの新しいアプローチが示唆するタイプのコンディショナリティは、ワシントン・コンセンサスの下で現在行われているようなコン

ディショナリティとは違ったものになるだろう。

(2) 上記の批判は、IMFと世界銀行によって課せられるポリシー・コンディショナリティは国によって十分に特殊なものではないと言うことで要約することができる。逆説的だが、ある意味でポリシー・コンディショナリティは国によって余りにも特殊であるという、別の重要な批判の系列がある。ポリシー・コンディショナリティを含む計画は国別に交渉される、すなわちIMFと世界銀行から派遣された代表団と各国政府の間で交渉されるのであって、[IMFと世界銀行から諸国へ派遣された]各代表団の間で相互に調整するというような試みはされたことがないのである。そのことを例証してみよう。ガーナに派遣された代表団は「外向志向」を、すなわち為替の切り下げ、輸出作物の生産者に対する価格の引き上げ、輸出に必要とされる投入財の輸入化等のいくつかの手段を実際取ることを勧告するだろう。事実、これらの全てはココアの輸出が実際に増加することを意味するだろう。しかし象牙海岸、ブラジル、エクアドル、インドネシアおよびその他のココア輸出国に派遣された代表団が同時に存在し、その全てが外向志向を勧告するとココアの輸出が増加する結果となろう。ココアに対する世界の需要の弾力性を所与とすれば、その結果は予言することができる。すなわち、ココアの価格の暴落とココア輸出諸国の全般的な貧困化がそれであり、経済学者が「窮乏化成長」——この場合は輸出の成長による窮乏化——と呼ぶケースである。その結果生ずるココア輸出国の交易条件の悪化は、今度はIMFと世界銀行によって途上国が「調整」しなければならない「外的ショック」として扱われる。しかし、交易条件の悪化は外的なものではなく、各国ベースで適用されたポリシー・コンディショナリティに生来のものである。

ココアのケースが例として取り上げられた、もっともこの[ココアの]ケースで(コーヒーのケースも同様である)ひとつの小国に関する仮定を同時に多数国に適用した場合に生ずる誤謬は今ではますます(IMFと世界銀行自身を含めて)一般的に認識されるようになってきているけれども。この誤謬は「合成の誤謬」として知られているものである。救済策は、商品価格安定化という補助的手段——例えば有効な国際ココア協定の促進——を取るかまたは各国間の計画をIMFと世界銀行がより関連づけ調整することにあるだろう。しかし、IMFと世界銀行は自由市場に介入するものとして商品価格安定化にはこれまでも懐疑的であり、商品価格が低下しやすい傾向にあることを決して認めようとはしなかった。国別に交渉するというやり方が放棄されつつあるという兆候も見られない。救済策は世界銀行が「外向志向」の強調を修正することであろう。しかし、それはワシントン・コンセンサスの主柱のひとつを撤去するようなものであり、近い将来にそうしたことが起こるとは思えない。そうした修正が行われるのは主に一次産品に限られるが、繊維や他の単純な製造品にも関係するかもしれない。必要なのは、途上国[からの生産物]に対する世界の市場が飽和するには程遠いハイテク製造品へと輸出を多様化することを強調することである。

ポリシー・コンディショナリティが付けられた構造調整計画が一方では国によって余りにも特殊であり他方で国によって十分に特殊でないという批判は、自己矛盾しているように表面的には見えるかもしれない。しかしそれは事実ではない。計画が一方では国によって余りにも特殊であり他方では十分に特殊でないということは完全にありえることなのである。

(3) 第三番目の批判は、構造調整計画のコンディショナリティが今のところきわめて狭い金融

志向的な（financially-oriented）枠組みの中で交渉されるという方法と関係する。このことは、とりわけ IMF の安定化計画について当てはまる。[交渉の] テーブルの一方の側にはワシントンから派遣されたマクロ経済学者が座ることになろう。彼等は大抵金融と財政の専門家であろう。テーブルの他の側には[途上国の] 大蔵省と中央銀行の代表が座るだろう。彼等もまた金融と財政のエキスパートであろう（そしてまた、彼等が IMF と世界銀行の元幹部職員であるということも十分にありえることなのである）。だがこの金融志向的なグループ内で下される決定は、農業や工業、保健、福祉のみならず当該国の経済の他のあらゆる部門に深刻な影響を及ぼす。例えば、為替の切り下げは金融的手段と見えるかもしれないが、それはまた実物諸部門にそれが輸出向けの生産を行っているか、輸入代替品であるか、非貿易財であるかによって違いはあるものの、大きなインパクトを与えることができる。同様に、政府の歳出の削減はその削減が保健か教育かあるいは農業補助金に向けられるかによって違いはあるものの、保健、教育、農業等に影響を及ぼすだろう。だが国連食糧農業機関（FAO）からの農業のエキスパートも、世界保健機構（WHO）からの保健のエキスパートも、ユネスコ（UNESCO [国連教育科学文化機関]）からの教育のエキスパート等も、この交渉の場に加わっていないし、途上国政府の側でもまた農業、保健、教育等の諸大臣は出席していない。コンディショナリティが話し合われるこの狭い枠組みが、コンディショナリティその自体の性質に深刻な影響を及ぼしている。批判者たちはこの枠組みを拡大するよう求めており、この批判者の側の議論には相当な説得力がある。

(4) コンディショナリティが話し合われるこの狭い金融志向的な枠組みと一部分関連して、コンディショナリティとその規準が余りにも狭くマクロ経済的ならびに経済学者的であるという批判がある。[それらが示す] 典型的な目標には為替相場、インフレーションの抑制、財政赤字の削減、民営化等が含まれている。その成否は一人当りの GNP、インフレ率、GNP に対する輸出の割合、GNP に対する投資の割合で測られる。これは、貧困の減少、より平等な所得分配、より多くの雇用等のような実行可能な諸目標を無視するものである。だが、これらの諸目標を達成することが経済発展の真の目的であると広く一般に認められてきているのである。コンディショナリティと諸目的の中でもインフレーションの抑制と完全雇用の達成とを代替することは、ブレトウッズで設立された時に合意された IMF と世界銀行の協定は元来これらの機関に高く安定的な雇用水準を目標として掲げ目指すことを命じ他方インフレーションの抑制は考慮に入れられていなかったため、それだけますます目立つことになる。IMF と世界銀行はこれらの批判に応じて、協定は1944年のケインジアン・コンセンサスを反映したものであるがそれ以降50年の間に世界は変わってきており今やワシントン・コンセンサスこそが有効である、と言うかもしれない。しかしもし仮にそれが本当ならば、協定を公に変更することがより良いことでありより正直なことであろう。しかしそれが行われる兆しは見えていないのである。上記のリストは決して全ての批判を網羅したものではないけれども、それらが最も重要なものであるように思われる。

#### 4. コンディショナリティは成功したのか失敗したのか

これらのポリシー・コンディショナリティの接近方法（アプローチ）は成功したのか。それは

激しく論争されている問題である。当然のことながら IMF と世界銀行は成功したと主張している、もっとも彼等自身も自分の尺度と規準に依ってさえ結果は多少複雑なものであることは認めているのだが。例えば、大部分の専門家（アナリスト）はこれらのアプローチは投資率に対してプラスよりもマイナスの影響を及ぼしてきたと見ている。これはとりわけ重要な問題である、なぜなら [コンディショナリティが付けられた] 計画は将来にわたって持続可能な成長の基礎を据えると主張しており、投資は今日将来にわたって持続可能な成長を達成するための諸条件のひとつであると思われるからである（同じことは、より良い教育やより良い保健等といった人的資本に対する投資にも同程度あるいはそれ以上あてはまる。しかし人的資本はこれらの計画の目標の中には含まれていない）。IMF と世界銀行は、投資の量とその GNP に対する割合は減少してきたかもしれないが、より良い市場志向的な資源配分が行われてきた結果、投資の効率は高まってきたと反論するかもしれない。このことは立証ないし反証することが難しい、なぜなら投資の効率が上がったか否かは今後の長期の成長によってのみ検証されることであるからである。

一般的に言って、成功か否かを検証することは、それが反事実的な（counter-factual）証拠を含んでいるがために、難しい。たとえコンディショナリティを受け入れその計画の方針を守った国が以前よりも上手く行ったということを示すことができたとしても、それは計画に含まれているコンディショナリティとは全く別の、例えば世界経済の好転や主要な輸出商品の市場条件の改善といった、諸要因に依ることが十分にありえる。実績が改善したのは、処方箋それ自体というよりも処方箋を遵守している国に対して追加的な金融支援が与えられたことに依ることもまたありえよう。各国はもしマネーがコンディショナリティ抜きで与えられたならば、[コンディショナリティが付けられた場合のようには] 上手くやれないのだろうか。そうした質問は、少なくともわれわれの現在の知識の段階では、科学的な分析よりも [価値] 判断に基づいてのみけりをつけることができる。

ある程度まで、しかしそれも部分的にもものにすぎないが、この問題は別の質問をすることによって回避することができるかもしれない。すなわち、各国はポリシー・コンディショナリティを採用した結果上手く行ったかどうかという質問ではなくて、コンディショナリティを採用した各国がそれを採用しなかったり放棄した諸国よりも上手く行っているかという質問がそれである。言い替えれば、「非調整」諸国を「調整」諸国におけるコンディショナリティのインパクトを観察するための対照群（control group [薬効調査で投与群と似た背景を持ち、実薬を投与されない被験者の群、のことを示す]）として用いるのである。IMF と世界銀行がしばしば用いるこのアプローチには、二つの問題がある。(1)非調整諸国という対照群が実際に、他のあらゆる点で調整諸国と全く同一であるのかどうか。(2)調整諸国はコンディショナリティと一体となった資金の流入のおかげで上手く行くようになったのかどうか。調整諸国と非調整諸国の境界（ボーダーライン）もまたある程度まで [価値] 判断の問題であり、明示することは難しい。

## 5. コンディショナリティと人権

援助と貿易に関する交渉において取り決められたコンディショナリティ [が及ぼす影響の範

困]は、決して狭い経済政策の問題に限定されず社会政策の問題すら越えるものである。むしろそれは、「経済的統治」(economic governance)とよばれていたものからさらに「良い統治」(good governance)一般へと拡大されてきた。その論理をさらに拡大することによって、「良い統治」の概念には正直や責任等のみならず、民主主義や人権の遵守も含まれることになった。このように拡大された概念と元の経済的統治または経済的に効率的なコンディショナリティとの間にも、希薄になったとはいえ両者を結び付ける関係は残されている。すなわち、人民の支持のない非民主的な統治と市民の人権を侵害する政府は、経済的援助のコンディショナリティが要求する調整を引き受け実行する道徳的なまたは政治的な権威を欠いている、と議論することができるのである。言い替えば、非民主的なまたは非人間的な(inhumam)政府の場合、[コンディショナリティの付けられた調整]計画を長期にわたって実施することは不可能であろう。このことは、次に述べるような歴史的な経験に照らした場合疑問視されるかもしれないが、両者の間にはそうした関係が成り立ちうるのである。いくつかの点で、権威主義体制は調整計画を厳格に実施し、混乱と犠牲が避けられない初期の段階を通じて持ちこたえるにはむしろ適しているかもしれないし、他方次の選挙の結果に左右される完全に民主的な政府はそのような長期的な展望を持ちえないかもしれない。

論争になっている論点のひとつは、「民主主義」をどのように理解するかということと関係している。二国間援助の供与国と同様にIMFと世界銀行もまた、異なった政治的社会的文化を持った国々に複数政党による西欧化された民主主義の考え方を押し付けることにしばしば懐疑的である。例えば、多くのアフリカの諸国で見られるように種族的な対立がある国においては、各政党が各種族グループと結び付き、したがって政党間の正当な争いがいとも簡単に種族間の対立や紛争になってしまう、という危険がある。そのような国における真の民主主義のあり方は、多分次のように表現することができるだろう。法と秩序による良い統治、種族や少数民族に対する公平な待遇、それに加えて地方ないし地域レベルでの民主主義と自決権の保障、がそれである。しかし、[ある途上国における現在の政治のあり方が]いま述べたような西欧タイプの複数政党による民主主義に似たようなものであるかどうかを、援助と貿易に関する交渉を行っている際に確認ないし判定することは容易なことではない。

その論理をさらに拡大することによって、「良い統治」の概念は人権の遵守が含まれるにまで広げられた。人権の遵守を明確にし成分化した国際協定が近年締結されるようになったことが、その[「良い統治」の概念の]拡大を助長した。そうした国際的な努力が払われた最近の例としては、国連の世界人権宣言と1993年にウィーンで開かれた人権に関する国連会議がある。受け入れ国ないし途上国はそうした人権のコンディショナリティに反論するよりもむしろ、かなり正当な根拠を持って、基本的人権の中には生き延びる権利や食べることができる権利、所得を稼ぐ機会を得る権利が含まれている、と指摘することだろう。言い替えば、彼等は基本的人権の中に発展の権利(the right to development<sup>4)</sup>)を含めることを求めて議論するだろう。たしかに、食糧の安全確保(food security)や職の安全確保、基本的な保健と教育施設の利用等のような概念は、今や開発の正当な目的として認められてきている。したがって、これらの全てを含む発展の権利もまた人権の正当な一部分を成すものであろう。

途上国は、人権を良い統治の一部分に含めることに、したがって援助と貿易へ接近(アクセス)

するための条件のひとつに含めることに、多少懐疑的な傾向がある。彼等は、そうした人権のコンディショナリティを認めることが、援助供与国や供与機関にとって政治的に気に入らない体制[をとっている諸国]へは援助と貿易へのアクセスを拒否する口実として使われるかもしれない、と再度いくらかの正当な根拠を持って指摘する。人権のコンディショナリティはまた、経済的コンディショナリティよりもむしろ大きく国家主権を侵害するものであると意識されている。そうした危惧は、人権に関する国連会議の会期中に数人の代議員が「人権帝国主義」(human rights imperialism)について語った時に、表面化した。

IMFと世界銀行の側からの民主主義と人権に関するコンディショナリティに向けたこうした動きは、これらの機関が政治的な権限を委譲されていないことと潜在的に矛盾するのではないか、という問題を惹起した。IMFと世界銀行を設立する時に合意された協定は、これらの機関に純経済的で非政治的な立場から決定を下すことと政治家よりも国際的なテクノクラートとして行動することを命じていた。IMFと世界銀行はこの問題を大変意識しており、彼等がポリシー・コンディショナリティへ移行(シフト)したことを、効率的な開発政策を持続できるかどうかは、結局のところ民主主義と人権の遵守のみがもたらすことができる政治的な安定に掛かっていると指摘することによって正当化しようとした。しかし、良い統治と人権の遵守をどの程度まで要求するなら、IMFと世界銀行の合意された協定と両立できるのか、という疑問は残る。この問題は、もちろん、(特別な国内法規がない限り)政治的および人道的な事柄を考慮に入れることが自由な二国間の援助計画には適用されない。

## 6. コンディショナリティのディレンマ

ポリシー・コンディショナリティ的な計画融資へシフトしたことが、世界銀行の今でも主要な業務形態であるプロジェクト融資と衝突したりその質を低下させたりしているのではないか、という疑問もまた生じてきている。世界銀行の内部から書かれた近年の権威ある報告(ワーペハンズ・レポート[Wapenhans Report])は、世界銀行の欠陥のあるプロジェクト融資の数と比率がポリシー・コンディショナリティ的な計画融資が導入されて以降の期間に急増してきたことを証言している。そうした関係は、いかにもありそうなことのように見える。効率的なプロジェクトのためには、灌漑、工学、公衆衛生の専門家等といった技術者が必要である。他方、計画融資とそれに関連したポリシー・コンディショナリティのためには、マクロ経済学者と多分政治学者が必要である。したがって、この二つのタイプの仕事は、ひとつの同じ組織の中で結び付けることは容易なことではない。冷戦の時代に行われた早い時期のコンディショナリティは、そうした問題を惹起しなかった。なぜなら、その国が「われわれの側」[資本主義体制の側]にあるのか、それとも「あちらの側」[社会主義体制の側]にあるのか、を判断さえすればよかったのであり、そうした判断を下すのにマクロ経済学者は必要としなかったのだ!

もうひとつ別の[ポリシー・コンディショナリティに]固有な矛盾がある。ポリシー・コンディショナリティへのシフトは、援助は政策が空白である場合には供与することができない——そう言うこと自体は全く正しいことであるが——と指摘することで正当化されてきた。だが、

IMFと世界銀行の場合、ポリシー・コンディショナリティを課し実施する人達は〔途上国の民衆からの〕直接的で民主政治的な要求によって選ばれたテクノクラートではなく、したがっていかなる種類の有権者に対しても大きな政治的責任を負うことはない。この問題は、IMFと世界銀行のスタッフは各国政府を代表する〔IMFと世界銀行の〕理事会によってコントロールされている、と言ってみても解決されるものではない。理事達はIMFと世界銀行から俸給を受けており、〔彼等の仕事に関する〕諸説を総合して判断して見ると、実際にはこれらの機関の管理の仕事に没頭していることが分かる。彼等はちょうど「茸のような扱い」(mushroom treatment)を受けているのだ、つまり暗闇に閉じ込められゴミを餌と与えられているようなものだ！

ポリシー・コンディショナリティへのシフトに関わって、さらにもうひとつのディレンマがある。それは軍事費の問題をめぐるものである。ポリシー・コンディショナリティには、財政赤字を最小にしインフレーションを抑制するために、政府の歳出を削減するかまたは歳出の効率を高めるための手段が常に含まれている。しかし、多くの途上国においては軍事費は政府の歳出の大きな部分を占めている。だが、IMFと世界銀行は——そしてある程度まで二国間援助供与国もまた——軍事費の削減を持ち出すことが大変難しいことに気が付く。彼等は、この問題を取り上げることに反対する強い抵抗に出くわす。軍事費は国家の安全のために必須のものであると政府によって正当化されており、第三者がそれに異議を唱えることは容易なことではない。したがって、実際には、軍事費はポリシー・コンディショナリティに関する交渉においてタブー視される問題になる傾向がある。しかし、軍事費を削減しない場合、ポリシー・コンディショナリティに通常含まれている政府歳出の削減は不釣り合いな大きさで開発関係の支出と就中保健、教育、公衆衛生等の社会支出にふりかかることになる。人権を遵守するという主張との矛盾は明白である。教育や保健等の支出の削減は、教育や保健施設を利用する人権を侵害する。さらに、軍事費は対外的な安全を守ると言うことで正当化されているけれども、実際には国内の反対勢力や種族グループを抑圧するためにしばしば用いられており、したがって人権を侵害しているのである。もちろん、究極的な解決策は、全世界的な軍縮を実現し全ての国に對外的な侵略からの安全を実際に保証することによって、對外的な安全を守るという議論を排除してしまうことであろう。しかしそれは、IMFや世界銀行あるいは二国間援助機関の仕事というより、明らかに国連の仕事である。したがって、ポリシー・コンディショナリティの論理を突き詰めて行けば究極的には、国連が現在そうであるよりもより一層積極的に開発問題に関わる必要があるだろう。これは、プレトウッズの制度と爾余の国連の制度の関係という問題——再検討が今緊急に必要な問題——を惹起する。

## 7. コンディショナリティの改革と将来

コンディショナリティが避けられないことは、一般的に認められている。純粹に政治的で人道主義的な立場からのものを除けば、われわれは経済援助が——プロジェクト・ベースのものであれ計画・ベースのものであれ——コンディショナリティ抜きで与えられることは期待できない。他方、現在のタイプのコンディショナリティには再検討と改革が必要であることもまた、同じく

一般的に広く認められている。以下の線に沿って必要とされる改革に関して、活発な論争が行われてきている。

(1) まず第一に、コンディショナリティはより柔軟なものであるべきだという広く受け入れられた信念がある。つまり、受け入れ国政府の埒外に在る不測の事態や外的要因に対してはより寛い配慮があるべきだというのである。言い替えるならば、交易条件の悪化、金利の上昇による債務額の増加、凶作等々のような不測の事態が生じた場合に、受け入れ国を助けるための補償の機構（メカニズム）がなければならない。IMFの補償融資ファシリティ（IMF compensatory financing facilities, CFF）のような補償機構が現在も存在するけれども、支援はより寛大な条件で、より自動的に、そしてコンディショナリティを追加して課することなく与えられなければならない。

(2) コンディショナリティは、手段よりもずっと多く目的の観点から行われるべきである。目的の中には、貧困の減少、雇用の創出、そして人的資源の改善が含まれるべきである。受け入れ国政府の実績は、財政赤字の規模、金融の節度、あるいは外向志向のような経済的手段に沿って判定されるよりも上記のような〔目的の〕規準によって判断されるべきである。このことは受け入れ諸国政府が各国のおかれている特殊な状況に従って、これらの諸目的を達成するための手段を選択するより大きな自由が与えられることを意味する。

(3) コンディショナリティは、〔受け入れ側と供与する側の〕双方向の（two-way）仕事であるべきだ。受け入れ国政府が行った約束は、支援する国際社会の側からの約束と組み合わせるべきだ。一方的なコンディショナリティよりも、供与する側と受け入れ側の間でより多くの開発に関する契約が結ばれるべきである。一例として、20対20の提案を挙げることができるだろう。それは、受け入れ国が政府の歳出の20%を保健、教育、公衆衛生等の社会部門に投入すると自ら約束した場合には、供与国側もその全援助の20%を社会部門に向けることを約束する、という相互的な契約である。それは、二国間の援助と同様に多国間のそれにも適用することができるだろう。

(4) 構造調整計画が困難に陥り最初の目標とコンディショナリティが達成できなくなった時でも、それは受け入れ国政府の側の失敗を示すものであって援助を引き上げることで懲らしめるべきである、と自動的に考えるべきではない。そうした困難が、受け入れ国政府の埒外に在る外的要因による、あるいはまた最初に課せられたコンディショナリティの不適切で非現実的な性質による、ものであったかどうか、またどの程度までそう言えるのか、を確定するための独立の調査報告が必要になろう。その目的のためには、援助供与機関と政府ならびに受け入れ国政府から独立した専門家によって構成される独立のモニター機関が必要になる。そうした独立の専門家たちを、コンディショナリティと目標が決められる最初の交渉の場に加えることもできるだろう。

(5) コンディショナリティは、各国と各局面の特殊な状況に対応してより現実的に（プラグマチックに）調整されるべきである。すでに説明したように、コンディショナリティが余りにもイデオロギー的に決められそして先入観を持った（preconceived）一組の分析ツールによって作成されている、という感情が広く行き渡っている。そのためには——他にも理由はあるが——IMFと世界銀行のスタッフはワシントンにより集中しないこと、そして途上国の生の現場の状況についてより多くの知識を持つこと、が望ましいことだろう。IMFと世界銀行のスタッフは現在よりもより広い分野から募集されるべきであり、金融志向的な訓練を受けある一定の経済的イデオロギーに固執するような人たちに限定されるべきではない。

## 訳 注

### 1) コンディショナリティ (conditionality)

途上国がIMFと世界銀行から融資を受ける際に課される、政策運営の改善要求を指す。一般に取って日本語訳することなく原語のまま使用されてきていることから、本稿においてもそれに従うことにした。コンディショナリティのパッケージは本論文にもあるようにほぼ同じ内容であることが多く、より外的志向、インフレーションの抑制、政府の役割の縮小、補助金の廃止、輸入の自由化等が含まれている。

### 2) 良い統治 (good governance)

白鳥正喜によれば、世界銀行が1989年に、*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* という報告書で初めて使用して以来、Governance「統治」という言葉が近年援助の世界で流行語になっているという。その背景としては「援助資金が公正かつ効率的に使用されるためには、被援助国側の法制度、行政組織等が信頼のおけるものでなければならないとの認識が高まってきた」ということがあり、「援助がもたらす特定のプロジェクトを対象としている段階では、Governanceの問題はほとんど認識されていなかった。1980年代に入り構造調整貸出が増え、借入国との政策対話が行われるようになってからこの問題が大きく取り上げられるようになった」という。詳しくは、白鳥正喜『ODA フロンティア』大蔵省印刷局、1995年、第Ⅱ部5章「ガバナンス」、参照。

### 3) ワシントン・コンセンサス (the Washington Consensus)

ポール・クルーグマン (Paul Krugman) が最近発表した注目すべき論文、“Dutch Tulips and Emerging Markets”, *Foreign Affairs*, July / August 1995 においてこの「ワシントン・コンセンサス」に言及している (その全文が、『中央公論』1995年9月号に翻訳され掲載されている)。それによれば、「ワシントン・コンセンサス」の名付け親は、ワシントンにある国際経済研究所 (the Institute for International Economics) のジョン・ウィリアムソン (John Williamson) であり、アメリカ政府だけでなく事実上世界の首都であるワシントンに集中するIMFや世界銀行等の諸機関やオピニオン・リーダーたちのネットワークが共有する政策パラダイムを意味する。その定義は「ビクトリア女王時代の経済政策における徳目——自由な市場と健全な通貨こそが経済を進展させる鍵だという信念である。貿易を自由化し、国営企業を民営化し、財政を均衡させ、為替レートを一定水準に固定するならば、経済的離陸のための基礎的条件が整う。そして、これらの条件を満たしている国を探して投資すれば、それはほぼ間違いなくハイ・リターン投資になる、という考え方」であるという。付言すれば、1994年末から95年初めにかけて生じたメキシコ危機 (ペソの暴落) を契機にして、「ワシントン・コンセンサス」が君臨した1990年代の前半5年間で如何に脆弱な投機バブル時代にすぎなかったかが暴露されたとして、メキシコをはじめとするいわゆる「新興市場」の虚像＝「ワシントン・コンセンサス」の虚構性を衝くことが、このクルーグマン論文の主旨となっている。

### 4) 発展の権利 (the right to development)

18世紀の市民権、19世紀の社会権、に続く第三世代の人権として1980年代以降主に途上国の側から強く提起されてきた基本的人権の概念。基本的人権の中に、途上国の人々が生存しその能力を自ら発展させることができる権利が含まれていることを主張するもの。例えば、1992年の国連環境開発会議 (地球サミット) において「持続可能な開発」(Sustainable Development) の概念と並んで2大支柱となったことにもみられるように、国際的に広く認識され受け入れられるようになって来ている。詳しくは、田畑茂次郎『国際化時代の人権問題』岩波書店、1988年、等参照。

## 訳者あとがき

本稿は、イギリス・サセックス大学開発研究所 (IDS; the Institute of Development Studies at the

University of Sussex)の教授(Professional Fellow)で同大学の名誉教授でもある、ハンス W. シンガー(Hans W. Singer)の論文, "Aid Conditionality", *IDS Discussion Paper*, No. 346, i+18 pp., December 1994, University of Sussex を全訳したものである。邦訳上の凡例的な事項として、以下の3点を記しておきたい。

1. 原文には脚注は一切ない。したがって、本稿においても煩雑に訳注を付けることは避け、必要最小限度と思われるものにとどめた。その代わりに、[ ]で訳文を補った。
2. 必要と思われる場合には、( )内に原語ないしその日本語訳を示した。
3. 原文における( )は、訳文でもそのままとした。また、原文で'…'となっている部分は「 」で表示した。

著者・シンガー教授についてここで詳しい紹介をする必要は恐らくないであろう。あらためて言うまでもなく、同教授は戦後開発経済学の偉大なパイオニアの一人であり、同学の形成に大きく寄与した——この点に関して、いわいる「シンガー論文」(Hans W. Singer, "Distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, May 1950)によって、途上諸国にとって交易条件が長期的に悪化する傾向にあることを明らかにした学問的功績は余りにも有名である。以後、それは「プレビッシュ・シンガーの命題」と呼ばれてきている——のみならず、その後今日に至るまでの約半世紀の長きにわたって世界の開発経済学の発展のために指導的役割を果たし多大の貢献をしてきたことは、周知のことであろう。

本論文はそのシンガー教授が、冒頭の「要約」にもある通り、途上国に対して援助する際にIMFと世界銀行が課するコンディショナリティに関して包括的な批判的検討を加え、その改良と改革のための構想を述べたものである。もちろんわれわれも、IMFと世界銀行およびそれが課すコンディショナリティに対して批判的検討を加えその改革について論じた諸研究があることを知らない訳ではない。一方の極には、IMFと世界銀行の役割をその創立50周年を記念して見直し、よりスムーズにその機能を発揮させるために一層の合理化・効率化を求める見解があり(その代表的なものに、プレトンウッズ委員会日本委員会編『21世紀の国際通貨システム——プレトンウッズ委員会報告』金融財政事情研究会, 1995年, がある), 他方の極には、50年でもう十分だとしてIMFと世界銀行の解体ないし抜本的改組を主張する見解があり(その代表的なものに、Kevin Danaher (ed.), *50 Years is Enough——The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*, South End Press, Boston, USA, 1994 がある), その中間に多様な諸見解がある。シンガー教授の論文は、IMFと世界銀行およびそのコンディショナリティをめぐる上記の諸見解や研究状況を理解する上で大変優れた内容を含んでいる。また、教授自身の積極的な問題提起も行われている。この翻訳の欄を借りて、取り上げる所以である。

本論文の構成と主要な内容は、以下のようである。第1節と第2節とは併せて、本論文の序論としての位置を占めていると言える。第1節では、1944年にIMFと世界銀行が設立された時には想定されていなかったコンディショナリティが導入されるにいたった経緯を歴史的背景をふまえて説明している。1980年代の途上国の債務危機とそれに対処するためIMFと世界銀行によって課されたコンディショナリティが、①開発経済学における新古典派ないし「ワシントン・コン

センス」の台頭と②途上国の主権概念に対する広範な侵害さらに最近の「良い統治」の概念と不可分に結び付いていること、等が指摘され、平易な文章ながらシンガー教授の長年の経験と深い学識が伺われる叙述となっている。第2節では、IMFのコンディショナリティは需要側に注目し短期的であり、他方世界銀行のそれは供給側に留意し長期的であると一般には言われているけれども、実際には両者の区分は不鮮明になってきており、また両者は結び付けられて——クロス・コンディショナリティと呼ばれる——実施されていることが述べられている。

第3節から第6節までが、この論文の本論というべき部分にあたり、主要な内容が盛り込まれている。第3節では、これまでの研究水準をふまえて主要な批判的論点を俎上に乗せ検討を加えている。まず最初に、コンディショナリティに関してIMF・世界銀行と交渉する際の途上国の「主体性」(ownership)という問題を取り上げ、「交渉上の有利な立場は、明らかに受け入れ側(途上国)よりも供与する側(IMF・世界銀行)にある」と述べ、その虚構性を衝いている。次いで、批判的論点として、①新古典派と「ワシントン・コンセンサス」に基づいているため、コンディショナリティが途上諸国間の大きな差異を十分に考慮に入れていないこと、②その逆に、IMFと世界銀行から途上諸国へ派遣された各ミッション間で相互に調整作業をするということがないため、コンディショナリティが国によって余りにも特殊であること、③きわめて狭い金融志向的な枠組みの中でコンディショナリティの交渉が行われるため、途上国の農業、工業、保健、教育、福祉等の諸部門に及ぼす深刻な影響が十分に考慮に入れられていないこと、④一部分は③と関連して、コンディショナリティとその規準が余りにも狭くマクロ経済的ならびに経済学者的であり、その結果コンディショナリティの目標が為替相場、インフレーションの抑制、財政赤字の削減、民営化等に限定され、貧困の減少、より平等な所得分配、より多くの雇用の創出等の実現可能な諸目標が無視されていること、の4点を挙げている。いずれもIMFと世界銀行によるコンディショナリティの本質に迫る重要な論点の指摘であると言えよう。第4節では、コンディショナリティが成功したのか失敗したのかという評価の問題が取り上げられている。これは激しく論争されてきている問題であり、IMFと世界銀行の側は、コンディショナリティを採用した国(調整国)とそうでない国(非調整国)との経済実績を比較考量することによって、当然のことながらコンディショナリティは成功だったと主張している。シンガー教授の立場は、経済実績を比較考量するという評価の仕方には方法論上の問題がある——調整国がもし調整を行わなかった場合どういった結果が生じたかという反事実に証拠の問題がある——ため、その成否を明示することは難しいという慎重なものである。第3節と第4節がこれまでの研究水準や論争をふまえた上での議論であったのに対して、第5節と第6節では、ガバナンス(「良い統治」というより最近の問題にシンガー教授が取り組み積極的に自らの見解を打ち出している。白鳥正喜はガバナンスの「政治的側面が最も鮮明に現われるのが人権問題である」(同、前掲書、211ページ)と言ったが、シンガー教授もまた「良い統治」の概念が人権やより広く民主主義の遵守を含むまでに拡大されるにつれ、人権コンディショナリティは経済的コンディショナリティよりもむしろ大きく国家主権を侵害するものと意識されてきていることを指摘している。シンガー教授がここで主に問題としていることは、その設立の際に合意された協定によって政治的な権限を委譲されていないことが明白なIMFと世界銀行が、人権や民主主義の遵守といった政治的な問題にどこまでコミットできるのかということにある。その矛盾は、①IMFと世界銀行の場合、コンディショナリティを

課す人達は途上国の民衆から直接的で民主的な要求によって選ばれたテクノクラートではなく、したがっていかなる種類の有権者に対しても大きな政治的責任を負うことはない、②途上国の強い抵抗に会い、軍事費はコンディショナリティに関する交渉においてタブー視される傾向にある。しかし軍事費を削減しない場合教育や保健等の支出が削減され、IMFと世界銀行の人権を遵守するという主張とは裏腹にそれらの施設を利用する人権を侵害する、という2点に最も明瞭に示されている。シンガー教授は、こうした認識の下に、IMFと世界銀行が世界の開発問題をリードするよりも国連が一層積極的に開発問題に関わる必要があるとあり、そのためにIMFや世界銀行といったブレトンウッズの制度と爾余の国連の制度の関係を再検討することが今緊急に必要なとなっている、と問題を提起している。

第7節は最後のまとめの節として、これまでの検討結果に基づいてコンディショナリティの改良と改革のために、①コンディショナリティはより柔軟あるべきであり、より寛大な条件で供与されるべきである。②コンディショナリティの目的の中に、貧困の減少、雇用の創出、人的資源の改善が含まれるべきであって、受け入れ国政府の実績は、財政赤字の規模、金融の節度、外的志向といった経済的手段によって判定されるよりも上記のような目的の規準によって判断されるべきである。③コンディショナリティは、受け入れ側と供与する側の双方向の仕事にするべきである。④コンディショナリティが適切なものであったか否かに関して調査する、当事者たちから独立した専門家によって構成されるモニター機関が必要になろう、⑤IMFと世界銀行のスタッフはより広い分野から募集され、金融志向的な訓練を受けある一定の経済的イデオロギーに固執するような人たちに限定されるべきではない、の5つの提案を行って本論文を締め括っている。

すでに少しふれたように、開発経済学の偉大な先達であり泰斗でもあるシンガー教授の50年近い研究活動について誤りなく述べることは、訳者の限られた能力からしてとてもできそうにもないし、またこの「訳者あとがき」はそのための場でもない。ここでは、読者諸氏が今回訳出した本稿を読まれる際の一助となることを願い、シンガー教授の最近の研究の特徴にふれるに止めたいと思う。シンガー教授の最近の研究上の特徴として、少なくとも次の2点は指摘しておかなければならないと考える。

第1点は、途上国の製造品の交易条件の長期的悪化に関するものである。1950年に発表された「シンガー論文」で、先進国と途上国の間の（実は製造品と一次産品の間の）交易条件の長期的趨勢について検討を加えていた（「プレビッシュ・シンガーの命題」）。1991年に発表した、S.サーカールとのジョイント論文で、シンガー教授は戦後40年間に途上国の工業化が進展しそれに伴って途上国の輸出品の構造が一次産品から製造品にシフトしたことをふまえてこの命題を拡大し、先進国と途上国の製造品の交易条件の長期的趨勢について実証的・理論的な検討を加えた（Prabirjit Sarkar and Hans W. Singer, “Manufactured Exports of Developing Countries and Their Terms of Trade Since 1965”, *World Development*, Vol. 19, No. 4, April 1991）。その主要な検討結果は、①途上国の製造品の交易条件は、1970—87年の間に年約1%の割合で悪化しこの期間全体の累積では約20%悪化した（途上国の一次産品の交易条件は、1972—86年の間に年2%以上悪化していた）。②他方、先進国と途上国の製造業部門の生産性の上昇率は、1960—70年と1970—80年の間に、各々4.1%対2.3%、2.8%対0.4%、であった。③したがって、要素交易条件は途上国にとって長期的に不利になって

おり、一次産品のみならず製造品においても「プレビッシュ・シンガーの命題」は作用している、というものであった。このジョイント論文に対しては、P. アサコラーヤや M. F. プレアニーから、利用した統計資料の適否、製造品の吟味（なかでも、非鉄金属の扱い方）、選択した時期設定等に関して批判が寄せられている（P. Athukorala, “Manufactured Exports from Developing Countries and Their Terms of Trade: A Reexamination of the Sarkar-Singer Results”, M. F. Bleaney, “Manufactured Exports of Developing Countries and Their Terms of Trade: A Comment”. この2つの論文はいずれも、*World Development*, Vol. 21, No. 10, October 1993に掲載されている。また、サーカールとシンガーの反論もそれに掲載されている）。確かに批判者の言う通り、統計資料等に関して疑問点がない訳ではないが、そのことは途上国の製造品の交易条件の長期的趨勢という新たな研究分野を開拓した大きな功績を打ち消すものではさらさらしない。メガ・コンペティション（大競争の時代）と言われ、途上国のみならず、旧ソ連・東欧の諸国や中国、ベトナムさらにはインドといった諸国までも、陸続として世界の製造品貿易に参入してきている現状と今後を展望する時、シンガー教授がサーカールとともに切り開いたこの研究分野の持つ重要性はますます認識されていくに違いない。

第2点は、開発経済学の新たな動向ないしパラダイムの転換に関するものである。シンガー教授が戦後開発経済学が形成されるにあたって大きな貢献をしたことについてはすでに述べたところである。J. M. ケインズの愛弟子としてシンガー教授が開発経済学の分野に乗り出した1950年代は、「ケインジアン・コンセンサス」が支配的であった。しかし、その後ほぼ1960年代後半を大きな転機として、「ケインジアン・コンセンサス」は新古典派の教義ないし本論文で用いられている「ワシントン・コンセンサス」に取って代わられた。戦後開発経済学のパラダイムの第1の転換である（IDSの所長であるジョン・トーエは、この転換を戦後開発経済学におけるケインズ革命に対する反革命と捉え、H. G. ジョンソンや P. T. バウアーを先行者にして反革命的潮流が台頭し1980年代半ばにそのピークを迎えるという経緯を詳しくあとづけている。John Toye, *Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Economics*, 1987, 2nd edition, 1993, Blackwell, Oxford, UK)。しかし、1990年代に入ると、開発経済学のパラダイムにおける再度の転換を示す兆候がここで見られ始める（この点については、拙稿「開発経済学の新動向」、森野勝好・西口清勝編『発展途上国経済論』ミネルヴァ書房、1994年、第2章、参照）。その意味で、シンガー教授が1980年代末までの途上国の開発と開発経済学の経験を回顧し、1990年代にその転換が不可避であることを論じた論文の持つ先駆的な意義は大きい（Hans W. Singer, “Lessons of Postwar Development Experience: 1945-1988”, *IDS Discussion Paper*, No. 260, April 1989, University of Sussex. なお、この論文は後に、“Overall Postwar Development Experience, 1945-89”と改題され、Hans W. Singer and Sumit Roy, *Economic Progress and Prospects in the Third World—Lessons of Development Experience Since 1945*, Edger Elger, UK, 1993の第1部に再録されている）。その理由としてシンガー教授は、1980年代にIMFと世界銀行によって押し進められた構造調整政策が途上諸国の経済、社会、環境等の諸側面に悲惨な結果＝広範な荒廃をもたらし、そのためIMFと世界銀行が課すコンディショナリティに対する信頼が地に落ちてきていることを挙げていた。また、シンガー教授は1980年代が途上国にとって「失われた10年」であり、1990年代はその打撃からの「回復の10年」にならねばならないしまったそうしなければならぬことを強調していた（Hans W. Singer and Sumit Roy, *op. cit.*, pp. 47-50）。記者が第2点として挙げたシンガー教授の研究の延長線上に、今回訳出した本論文のテーマは位

置付けられるものと思われる。本論文の中で（第3節）シンガー教授が、事実「ワシントン・コンセンサス」から初期の「ケインジアン・コンセンサス」と妥協したようなものへ、しかし今回は環境、貧困の減少、人的資源そして人権といった新たな問題も包摂したものへと振り子が揺り戻しつつあるという兆候がある。例えば、国連開発計画（UNDP）の人間開発報告（Human Development Reports）に見られるような新しいアプローチがそれであると言う時、われわれはその主張を上記のようなコンテキストの中で理解すべきであろう。こう見てくると、A. O. ハーシュマンが1980年代の初めに「開発経済学の興隆と衰退」という論文——それは確かに刺激的なインパクトを持った論文であったが——を書き、新古典派経済学（彼はそれを正統派経済学と呼んでいる）とネオ・マルクス理論に狭撃されて衰退してしまったとして、早々と戦後開発経済学に死亡通知を送ったり（Albert O. Hirschman, “The Rise and Decline of Development Economics”, in do., *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge University Press, UK, 1981）、他方このハーシュマンの論文をもじってP. クルーゲマンが「開発経済学の衰退と興隆」という論文のなかで、1940—50年代の開発経済学の理論（彼はそれを、High Development Theoryと呼んでいる）なかでもP. ローゼンシュタイン-ロダンの理論等が1980年代の末から研究者によって新たに見直されてきていることをもって開発経済学の再興と見る（P. Krugman, “The Fall and Rise of Development Economics”, in do., *Development, Geography, and Economic Theory*, The MIT Press, USA, 1995, chp. 1）、そうした諸見解に対して、シンガー教授が戦後開発経済学とその潮流の変化の持つ意味を如何に深く正確に捉えているかという、両者の対比が鮮やかに浮かびがってくるようにわれわれには思われる。

シンガー教授の研究の特徴について、もう1点だけ述べておきたい。それは他でもない、教授の長年の研究を貫く軸心としてのヒューマニストの側面である。シンガー教授の75歳の誕生日を記念した論文集の序文において、編者のE. クレイとJ. ショーは、その研究上の特徴として何よりも「経済学に人間の顔を与えた」ことを挙げている（Edward Clay and John Shaw (eds.), *Poverty, Development and Food—Essays in honour of H. W. Singer on his 75 birthday*, The Macmillan Press, UK, 1987, pp. 1-5）。この点で、IMFと世界銀行による厳しいコンディショナリティを課した構造調整政策を批判し、それに代わるものとして「人間の顔をした調整」（Adjustment with Human Face）を打ち出したユニセフ（国連児童基金）の見解と一致する。シンガー教授が、本論文の中で、IMFと世界銀行によるコンディショナリティが持つ狭いマクロ経済的ないし経済学者的な見解を批判し、保健、教育、福祉等の重要性を説き、コンディショナリティの中に貧困の減少、雇用の創出、人的資源の改善等を含めるべきことを強調する時、そのことは如実に示されていると言えよう。

最後に、私事にわたって誠に恐縮だが、シンガー教授と訳者の関係について少しふれておきたい。訳者は、立命館大学学外研究員として1994年9月から1995年3月までの約半年間、IDSにてシンガー教授の指導の下に研究生活を送る機会に恵まれた。初めて研究室を訪問した際、四半世紀以上も前に「シンガー論文」を読んで以来今日までご研究に学んできているとの拙い自己紹介をしたところ、微笑んで迎えて下さった。その聲咳に接することができ、80歳を越えた現在もお現役の研究者としてイギリス国内はもちろんのことヨーロッパやアフリカさらには日本を含

む海外での会議や講義・講演に精力的に出掛け、それ以外は月曜日から金曜日まで朝の8時30分から午後の4時過ぎまで規則正しく研究室で仕事に打ち込む、というこの碩学の日常の研究生活を目のあたりに見ることができ、驚嘆するとともに敬愛の念を一層深くした。決して雄弁な方ではないが、度重なる訳者の質問にも嫌な顔ひとつせず諄々と答えて下さったばかりか、重要な参考文献や資料を含む大変有益な示唆までいただいたことは、決して忘れることができない思い出となっている。邦訳を申し出た時、快諾して下さったシンガー教授のご好意にもう一度御礼申し上げ、この「訳者あとがき」の筆を擱くことにしたい。