

SRID 設立 50 周年記念エッセイ

構造調整プログラムは有効だった？

William Easterly 氏¹の反省

Was Structural Adjustment a Good Thing After All? April 2024, William Easterly, Professor of Economics, New York University

佐藤桂子
元世界銀行職員、SRID 会員

2024 年 4 月初旬に William Easterly 氏による「構造調整は結局奏功したのか? (Was Structural Adjustment a Good Thing After All?)」というセミナーが世界銀行定年退職者の会で開かれた。80 年代、90 年代にかけて供与された、ワシントン・コンセンサスに基づく IMF・世銀の構造調整プログラム (SAP)²。最近のデータをもとに SAP を再評価した Easterly 氏は、当時批判の急先鋒に立っていた学者である。Easterly 氏以外にも、他の著名な経済学者から徹底的に批判されたものである。セミナーには批判された側の世銀退職者、多くは在職中に SAP を担当し批判を受けていたスタッフが参加し、短時間ではあったものの大変興味深い議論が行われた。

本エッセイは Easterly 氏の最近の分析と議論を紹介すると共に、開発の問題点を長期にわたって検討し続けていく事の重要性を指摘したい。今ジャーナルは SRID50 周年記念号であり、「これまでの開発協力・これからの開発協力を実務者・研究者の視点から考える」ものである。過去の議論を最新のデータで検証し直す事は、今号の趣旨に合致している。また、自ら批判したプログラムを検証し直した Easterly 氏の真摯な態度にはとても考えさせるものがあり、開発に携わっている我々の参考になると思う。

構造調整プログラム (SAP) とは：

まず SAP とは何だったのか。またなぜ Easterly 氏のみならず、Paul Krugman³、Dani Rodrick⁴、Joseph Stiglitz⁵氏など世界の名だたるエコノミスト達に批判されたのか。説明したい。

¹ 現在ニューヨーク大学・経済学教授。1985 年から 2001 年まで世銀職員。

² Easterly 氏はこのセミナー及び論文でワシントン・コンセンサスとネオリベラリズムをほぼ同義で使っている。

³ ニューヨーク市立大学大学院センター教授、2008 年ノーベル経済学賞受賞

⁴ ハーバード・ケネディスクール教授

⁵ コロンビア大学教授、2001 年ノーベル経済学賞受賞

SAP はワシントン・コンセンサスに基づき主にマクロ経済の不均衡を是正するための財政、国際収支、ミクロ経済の歪を正す政策の施行を貸し付け条件 (Conditionality) として融資をする仕組みで、80 年代に導入された。世銀はそれまで道路や病院などの投資案件を対象として貸し付けを行っていたが、累積債務問題の深刻化から、融資を速やかに行うため⁶借入国がそうした施策を実施することを条件としてまとまった資金を供与するというものである。世銀の論文⁷によると SAP 融資は 80 年代初頭から始まり、80 年代には 190 件の SAP 融資を 64 か国に供与 (総額\$27billion)、90 年代には 346 件を 98 か国に供与 (US \$72billion) している。IMF も総融資額の累計は 80 年代から 90 年代に SDR200 billion 弱となっている⁸。借入国はアルゼンチン、メキシコ、インド、インドネシア、韓国、トルコなどの中進国 (当時) からバングラデシュ、ボリビア、中央アフリカ、ザンビアといった第二世銀の借入国などが含まれる。このように SAP 融資が行われたため、借入国は累積債務に対処できる金額を短期間に受け取ることが可能になった。

一方で借入国は、融資をうけるために IMF・世銀の SAP の諸条件を受け入れなければならなかった。経常赤字および財政赤字の削減、公共部門の規模縮小と経営効率化、価格や貿易の自由化、為替レートの切り下げ、貨幣や信用の統制などが条件であった。こうした政策を採用することで該当国の比較優位は促され、輸出は増加すると考えられ、さらに公的規制が削減されることで民間の力が活用され、市場主導型の経済成長を達成することができると考えられていた。しかしこうした施策は、短期的には経済を引き締めただけで景気は悪化し、財政支出削減・公共部門の改革に伴い失業率は高騰、貧困層の急増などが起き SAP に対する批判が起きた。

批判の論点：

主な批判は次の 2 点であった。①SAP の施策はワシントン・コンセンサスに基づく市場主義の政策の押し付けである。よって借入国自身の諸政策に対するオーナーシップは弱く、実施された政策が継続される可能性は低い。②SAP の施策による成長率の低下が著しく、さらに財政支出の削減や公共部門の民営化などで多くの公務員が失業、貧困層が増加、また、調整の結果中期的には成長が見られると思われたのに、回復が見られない。

Paul Krugman 氏は 1995 年の論文で ‘the real economic performance of countries that had recently adopted Washington・consensus policies…was distinctly

⁶ 投資案件のための融資は建設資材の購入や土木工事の進捗に合わせて融資されるので、借入国の早急な資金需要には対応できない。

⁷ Vinaya Swaroop, ‘World Bank’ s Experience with Structural Reforms for Growth and Development’ MFM Discussion Paper No. 11 The World Bank 2016

⁸ IMF 年次報告より算出。Stand-By, Extended Financing Facility, Poverty Reduction and Growth Facility を含む。IMF の年次報告はすべて SDR 建てで報告されているので SDR 表記にしている。

disappointing (ワシントン・コンセンサスの政策を採用した国々の経済実績は大変残念なものである)’と述べている。Dani Rodrick氏は2006年にこう宣告した。‘The Washington Consensus has not produced the desired results…。Nobody really believes in Washington Consensus anymore. The debate now is not whether the Washington Consensus is dead or alive, but over what will replace it.’ (ワシントン・コンセンサスは期待された成果をもたらしていない。ワシントン・コンセンサスを信じる者は今ほぼいない。現在の議論はワシントン・コンセンサスが死んだか・生きていくかではなく、何がこれの代わりとなるか、である。)。以上のように大変手厳しい批判を浴びたのである⁹。

またIMF/世銀自身も80年代後半から90年代に行った評価で、SAPの一定の効果を認めたものの¹⁰、SAPに伴う成長の再開には当初考えられていたよりもはるかに長い期間が必要であったと認めている。また社会基盤の成熟度が低い国(人的資源の欠如、社会制度の未整備、価格の捻れ)では、網羅的な政策改善を短期間に行ったため、脆弱性がさらに問題になったと結論付けている。

Easterly氏の最近の分析結果：SAPの施策は実施され、その効果が見られる。

Easterly氏は2019年に発表した論文‘In Search of Reform for Growth’¹¹で近年新たなデータが入手できるようになったのに、諸政策の効果を検討し直さないのはおかしいとSAP融資の効果を改めて分析している。自身のそれまでの調査結果を見直し、さらに現在入手可能なデータを加味したうえで、特にいくつかの現象に注目し、以下の3点を挙げている。①借入国でSAP策が実施され、かつ最近までそうした施策が遂行され続けている(後戻りや政策の逆行が起きていない)。②そして極めて問題のある経済政策(Extremely bad policies)を実施している国の数が減少し、それと同時に各国で経済成長が起きている。そして、③経済成長が見られたため、極めて問題のある政策が再執行されたりすることが少なくなっている。

次頁の最初のグラフは世界での高インフレが起きていた国の割合を表す¹²。80年代の問題は高インフレ(年間40%超、或いは20-40%台)に悩む国が大変多かった点である。このグラフにみられるように、80年代から90年代前半にかけて問題であったが、90年

⁹ イースタリー氏自身も2001年に、‘Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998’ と ‘The Loans that Were, the Growth that Wasn’t’ という論文でSAPを批判している。

¹⁰ SAPが奏功した国としてインドネシアや韓国が挙げられている。

¹¹ In Search of Reforms for Growth: New Stylized Facts on Policy and Growth Outcomes; National Bureau of Economic Research; September 2019

¹² ここで引用しているすべてのグラフはEasterlyのThe Rise and Non-Fall of Neoliberalism; May 2023から。この論文は2019年の論文を基にTaipei School of Economics Foundationの会議に提出されている。

代後半になりインフレは沈静化し、2000年代以降もその状態が続いている。また二つ目のグラフはラテンアメリカ地域のみでの状況である。

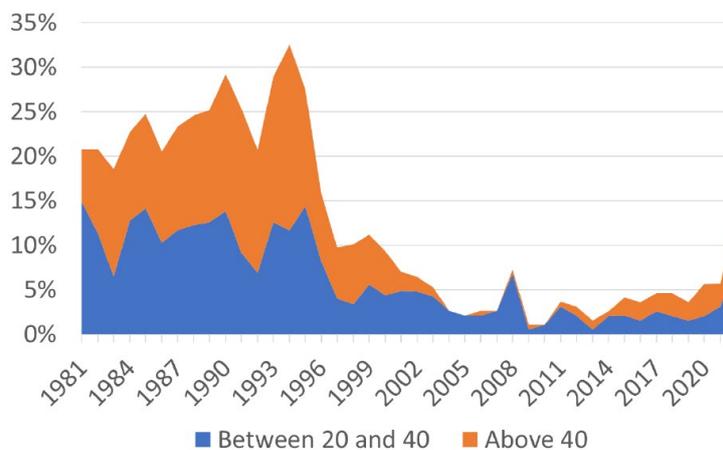


Figure 1. Share of world's countries and territories with high inflation

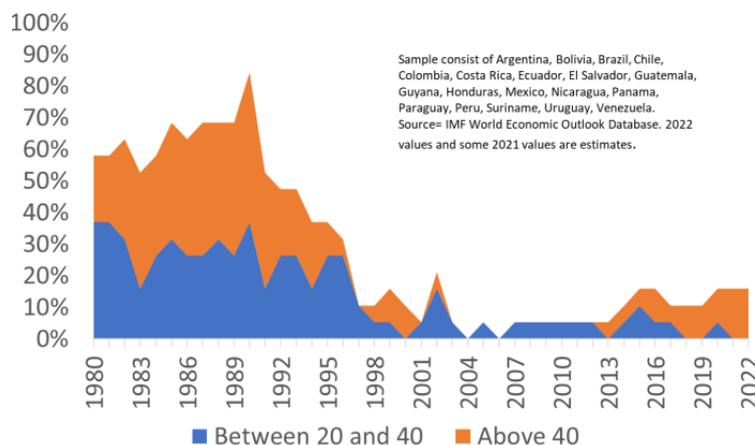


Figure 2. Share of countries in Latin America with high inflation

次に問題であったのは為替管理であった。多くの国で極端な規制がなされた結果、通貨は過大評価されており、過剰な輸入需要が起きる一方、輸出には、はなはだ不利な状況であった。過大評価された通貨の結果起きたブラックマーケットでのプレミアムを表したのが次頁のグラフである。これは主にアフリカの問題であったので、この地域の状況を表している。

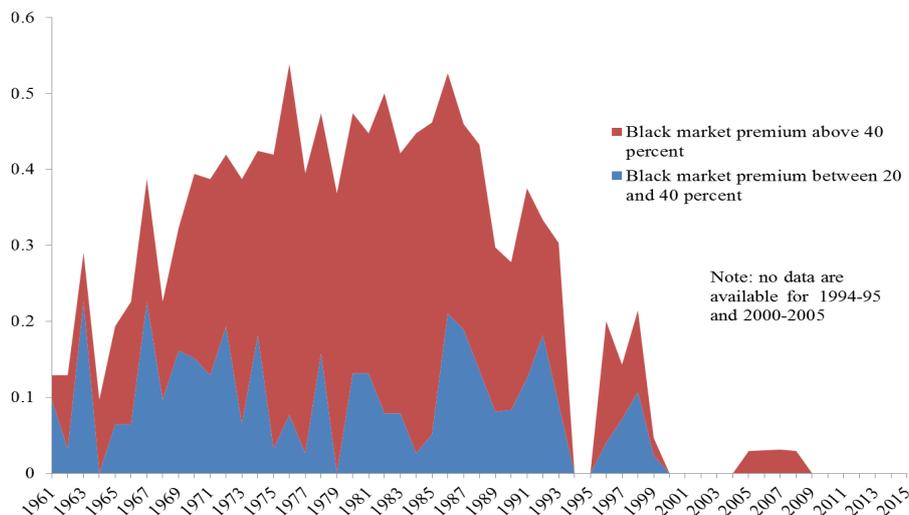


Figure 3. Share of countries in Sub-Saharan Africa with each range of black market

インフレがラテンアメリカの問題であったならば、過度な為替規制はアフリカの問題であった。アフリカの通貨切り下げは 80 年代後半から行われ、実質為替指数 (CPI/ (US \$ CPI * exchange rate) は以下のグラフに見られるように 90 年代後半から訂正されてきている。

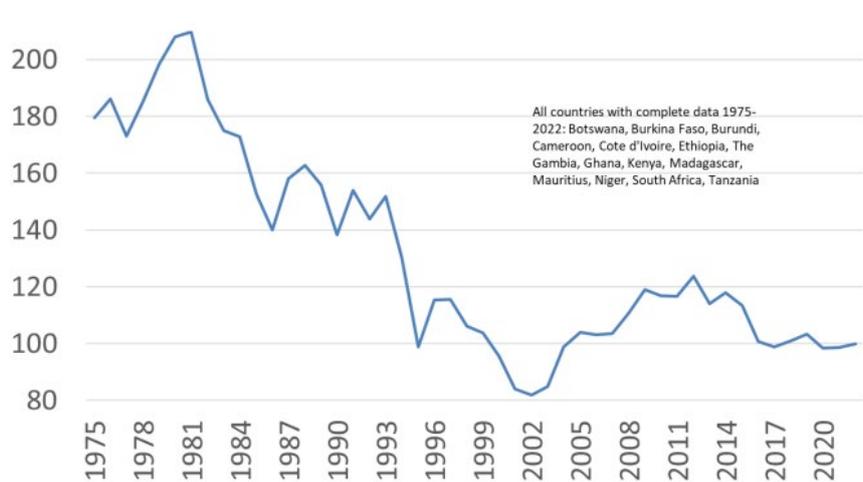


Figure 4. Real devaluation in Africa (2022=100, up is real appreciation)

Easterly 氏はさらに、極端な反市場政策 (extreme anti-market policies) の是正も各国で見られたとしている。彼の 2019 年の論文ではそうした政策の ‘結果’ を ‘高インフレ、ブラックマーケットプレミアム、実質金利、実質過大評価 (通貨)、及び貿易/GDP’ で表し、極端な悪政策をとっていた国の割合の推移を次頁のグラフに示した。Easterly の考える極端な反市場政策はグラフ右にある表にまとめてある。

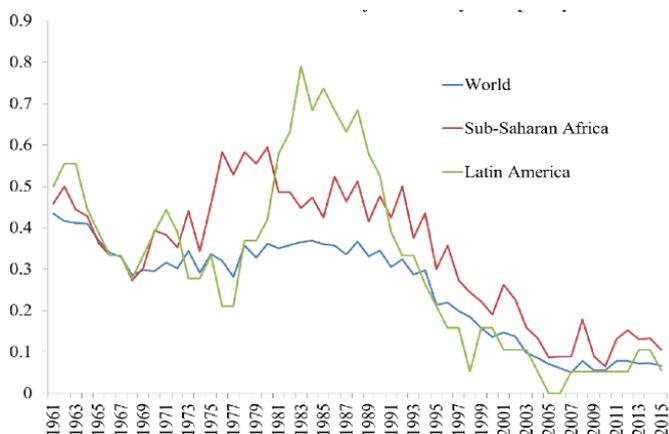


Figure 5. Share of countries with one or more extreme policies

Table 1. Definitions of dummies for extreme policies (from Easterly, 2019)

Policy Outcome	Extremely bad range
Inflation	>40
Black market premium	>40
Real interest rate	<-20
Real overvaluation	>100%
Low trade to GDP ratio	Trade – “Natural Openness” <-40

グラフで示されているように極端な悪経済政策をとっていた国（一つ以上そうした政策をとっていた国）の割合は80年代後半をピークに下がり始め、2000年代に入り10%台まで低下している。彼はこうした現象をさらに Economic Freedom in the World Index も使い、経済政策の自由化が途上国で見られていることを指摘している。

Easterly 氏はもちろんこれらが SAP 融資の批判となった経済成長の低下・貧困の増加に対する答えではないし、SAP が成長をもたらしたという「直接の因果関係」を証明するものではないとはっきりと述べているが、これらの分析から①SAPなどで支援された自由化政策が実施されたこと、②借入国自身が政策の必要性を認めた結果、政策が持続されたこと、③極端な悪い経済施策から脱却することによって成長が見られたため自由化政策を持続するインセンティブが生まれたこと、を結論付けている。

賛否両論の世銀退職者のコメント

セミナーでは、聴衆の世銀退職者から様々なコメントが出された。借入国のオーナーシップの重要性、短期的な施策と中・長期の段階的な改革の必要性、借入国の固有な状況・諸条件の徹底的な分析とそれに基づいた個別の対応が不可欠であることなどの反省が聞かれた一方、ワシントン・コンセンサスの自由化施策を教条的に‘押し付けた’世銀の傲慢さというコメントには、実際に SAP に関与したスタッフから実際にはそのような事はなかった、相手国政府からの政策提案も多々みられたという反論があった。一方で、いくつかのアフリカ諸国の経済成長・一人当たり GDP が決して改善していない点が指摘され¹³、Easterly 氏への疑問も提示された。

¹³ Easterly 氏は、経済成長は対外要因も多々あるので、SAP の直接の結果として成長を議論するには慎重であった。ただし、彼はワシントン・コンセンサスを批判した人たちは SAP の結果として成長が見られなかったため、‘Washington Consensus is dead’ と批判しているので、経済成長が見られたという点を認識すると彼らの意見も変わるのではないかとコメントしている。

実際 IMF・世銀は 80 年代後半、90 年代の批判及び自身の見直しから SAP の手法を改革し、発展させた融資形態をとっている。IMF・世銀は 2000 年代に、貧困削減を中心課題とした Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) に基づく融資手法を導入し、その後世銀はさらに Development Policy Lending を策定、実施している。PRSP では SAP と同様政策の施行が融資条件となるが、政策の内容は貧困削減策に資する財政政策、金融政策などが主となっていた。また借入国の政策遂行能力の改善・充実に資するため同時に技術援助を行い、さらに分野ごとの課題の分析を借入国の研究機関や政府機関と共同で行うようになってきている。また、短期・中長期の施策の段階的実施も PRSP 及び DPL で採用されている。IMF も融資プログラムの評価を定期的に行っており、融資の成果を高めリスクを減らすために、マクロ経済見通しを向上させ、各国の状況により適した構造的条件を設定し、借入国のオーナーシップを強化する点を強調している。

検証し対応し‘続ける’

筆者は世銀でベトナムを担当している際に、SAP 融資の後継である PRSP の協議経緯を詳細に見る経験をしたが、他の世銀退職者と同様、借入国のオーナーシップと徹底的な状況分析の重要性は政策ベースの融資に不可欠だと考える。ベトナム政府は当初の協議の際に PRSP に‘Growth’を入れるべきだと主張し、PR+G+S となった経緯がある。Growth なくして貧困削減はあり得ない、という今から振り返ると誠に当を得た政府の主張であった。借入国の徹底した状況分析は、これもまた当然であるが、世銀は現地での状況分析・政策対話を更に推進するため、現地事務所の格上げ・拡充を 90 年代後半から進めた。国担当局長を現地に張り付け、エコノミスト以下主要分野でのリードスペシャリストも配置して、当該国の官僚・民間部門・研究者・NGO などとの日々の議論を徹底している。

Easterly 氏の議論を聞き、また彼の真摯な検証の論文を読みながら、開発問題を長期的に検討する事の重要性、多様な借入国当事者の声から学び、また施策の様々な功罪から学び‘続ける’ことの大切さを痛感させられたセミナーであった。願わくば、‘ワシントン・コンセンサスを信じているものはいない’と宣言した Dani Rodrick 氏や‘ネオリベリズムは死んだ’と言った Stiglitz 氏 (2016 年) らの反論を聞いてみたいと思う。