

毛利良一著

『グローバリゼーションとIMF・世界銀行』

(大月書店, 2001年2月)

神 沢 正 典

本来キリスト教用語である「原理主義」という言葉が、2001年9月11日以降、頻繁に使われるようになった。もちろんそれは「イスラム原理主義」という使い方である。それは西欧型民主主義を否定するイデオロギーであるが、同時に近年のグローバリゼーションの下で拡大する世界的規模での貧富の格差に不満を持つイスラム教徒大衆の不満の“はけ口”にもなっている。グローバリゼーションこそ、アングロ・アメリカ型市場原理主義の産物である。なかでも、金融グローバル化こそ現代を象徴している。この動きは、アメリカの「財務省-ウォールストリート複合体」によって推進されたが、それに大きく貢献したのはIMF・世界銀行である。

このような視点からグローバリゼーションを捉えたと、1990年代、民営化・市場化、金融グローバル化、パクス・アメリカナ再編、IMF・世界銀行がキーワードとなる。グローバル化のなかで文明化作用を受けつつも、国際投機資本によってカジノ化される新興市場諸国、債務と感染疾病に打ちひしがれた貧困国、生産基盤の構築でまだら模様を描く移行経済の諸問題をIMF・世界銀行の政策を軸にして鳥瞰しようというのが本書のねらいである。その狙いを、第1部「債務危機と構造調整の政治経済学」、第

2部「民営化と市場化の政治経済学」、第3部「アジア経済危機と国際金融システム改革の政治経済学」からなる構成で分析する。カバーする領域は、地域で言えばアフリカ、中南米、ロシア・中東欧、東アジア、課題領域では、開発経済論、貧困と債務、国際NGO、民営化、市場移行、通貨・金融危機、国際金融システムなど、理論・制度・実証・政策と多分野にわたる。

以下で、論点の紹介と若干のコメントを述べてみたい。

I. 論点の紹介

プロローグ グローバリゼーションとパクス・アメリカナ再編

まず、グローバリゼーションとは、モノ、カネ、ヒト、サービスにかかわる活動が、各国の規制緩和・撤廃により自由化され、地球規模で、市場原理にのっとって利潤の最大化を追求する資本の運動である、と定義する。グローバリゼーションの中でも、カネが地球を駆けめぐるスピードはモノよりもはるかに速く、また経済社会全体に及ぼす影響力は時には破壊的なまでにすさまじいがゆえに、金融グローバリゼーションに重点が置かれる。モノのグローバリゼーシ

ョンを推進してきたのは貿易自由化であるが、カネのグローバリゼーションは、資本取引の自由化によって促進されてきた。

グローバリゼーションを押し進めてきたものは、イデオロギーの面では、1980年代以降のケインズ主義および福祉国家思想から市場原理主義への思潮の変化である。グローバル市場経済化の実体は、アングロ・アメリカ型市場原理主義経済による世界の席卷であり、利が利を生むマネーの運動と、格差が格差を生む構造の世界的拡大、一握りの勝者と圧倒的多数の敗者への世界の分裂なのである。したがって、グローバリゼーションを冷戦崩壊後のアメリカの覇権、アメリカの力による世界秩序維持体制の再編成として捉えることの重要性が強調される。

第1部 債務危機と構造調整の 政治経済学

第1部は、1980年代の債務累積危機の中で登場した世銀の構造調整政策とそれによっても解決できないどころか益々悪化する重債務貧困国の問題が取り上げられる。

第1章では、世銀の「市場と政府」問題に対する態度の変化を論じる。世銀の開発哲学の背後にあるのは新古典派開発経済学であるが、それは①途上国で幼稚市場を育成し成熟化させていく視点が欠如し、②貧困層に対する影響にはほとんど注意が払われなかったという問題点を持っていた。「市場の失敗」が存在するがゆえに政府の役割が求められる。世銀の市場原理主義からの脱却の第一歩は、「市場機能補完アプローチ」であった。そこでは、政府介入の原則として、①消極的な介入、②相互抑制の適用、③介入の透明性があげられ、その構成要素として、①人びとへの投資、②変革のための競争環境の

改善、③世界経済への統合そして④正しいマクロ政策が取り上げられた。「市場機能補完アプローチ」は、①世銀が正面から市場の失敗と政府の役割を論じ、市場は善、政府は悪という新古典派的二元論の見直しを行ったこと、②90年代前半の開発政策の基本として継続されることになったという意義を持つものであった。

その後、『東アジアの奇跡』（1993年）では、新古典派的世界における立場を維持しながら、基礎的政策、一般的な輸出振興の分野で政府介入の範囲の拡大を承認した。さらに、国家能力とその向上・補完に焦点をあてた『世界開発報告1997—開発における国家の役割』では、「能力に適合した役割アプローチ」が採用され、市場機能が働く制度を構築するための政府介入の問題が俎上に乗せられた。90年代後半に世銀が国家能力論を取り上げた背景には、①世銀のプロジェクト、構造調整政策のパフォーマンスのまずさを、途上国政府の能力の欠如に責任転嫁する動き、②略奪国家や国家の崩壊が援助停止とともに多くの諸国で表面化したこと、③米国の開発援助認識の変化、④経済的コンディショナリティから政治的コンディショナリティへ拡大することによって、世銀自身の裁量権を確保することがあったことが指摘される。

第2章は、世界銀行の構造調整と社会開発を取り上げる。世銀構造調整政策の特徴は、サプライサイドの成長志向政策であり、公民両セクターの資源の効率的使用を改善し、制度的キャパシティを強化し、貯蓄・投資を増進し成長をうながすことを目指すものである。その手段は、①公共セクターの縮小と民間セクター活動領域の拡大とくに国営企業の民営化、②規制緩和、民間・国営を含めた競争促進、価格・流通の自由化と資源配分能率の向上、③民間に移管でき

ない政府および国営企業の制度組織および活動の能率化・合理化に向けた改革・改善である。

IMFの経済安定化政策と世銀の構造調整は長年にわたって実施されてきたが、重債務貧困国の状態は、改善よりは悪化している。それは構造調整が本質的に、「国内向け経済資源を輸出向け生産へと転換し、これまで規制の強かった経済を多国籍企業に対して開放させることを目的としている」（スーザン・ジョージ）のであり、「主たる狙いは、債務の返済の遂行であり、多国籍企業の投資を促す有利な環境づくりにある」（北沢洋子）からである。このような目的の下では、①貧困解消、②環境保全、③保健・医療といった課題は後景に退けられる。その結果、構造調整の負の遺産として、①人口爆発、②貧困、③貧困の女性化、④教育費の減少、⑤感染疾患、⑥麻薬取引の横行、⑦環境破壊、⑧都市スラムの膨張、⑨出稼ぎ・移民の増大といった社会問題が激化せざるを得ない。

1995年にコペンハーゲンで開催された国連社会経済サミットは、世銀の構造調整に再考を迫るものであった。このサミットの中心にUNDPがいたが、その『人間開発報告書1994』は、開発の新しいパラダイムとして「人間の安全保障」を提唱した。それは、人々を開発の中心に据え、経済成長を目的とせず手段と考え、現世代だけでなく将来の世代がこの世に生きる条件を保護し、あらゆる生命体が依存し合う自然体系を尊重しようというものである。これを実現するための財源としてトービン・タックスのような国際新税構想が提案されたが、実現にはいたっていない。

第3章では、構造調整の負の遺産が特に大きい重債務貧困国とアフリカを対象とする公的債務削減が論じられる。公的債務削減は、1988年

のトロント・サミットから始まるが、IMF・世銀は1996年9月に重債務貧困国（HIPC）債務救済イニシアティブを開始した。この斬新さは、①債務が維持困難で、構造改革および社会改革で良好な実績を納めている国に、債務残高を削減する包括的救済措置を与える包括的アプローチであること、②これまでタブーであった多国間債務救済を実施すること、③債務国政府、債権者、資金供与者、NGO、教会、他のグループなど、あらゆるアクターが参加し協力することである。

これに対する批判は、第一に債務の維持可能性についてである。世銀・IMFが輸出額との対比で債務維持可能性を判断するのに対して、批判派は、最貧国の経済・社会危機を緊急課題として捉え、債務返済の重圧こそが貧困の解消と社会不安からの脱却を図るうえでの障害となっていると認識する。そして、政府の歳入に占める債務返済を削減し、社会セクター支出を増大させることこそが重要であると主張する。第二に、コンディショナリティの中心である緊縮財政はきびしすぎる。マクロ経済の厳格なコンディショナリティの強制と各国のオーナーシップと貧困解消の統合アプローチは困難である。第三に、債務削減のコスト負担が明確でない点である。

第2部 民営化と市場化の政治経済学

第2部では、構造調整の中心課題である国営企業の民営化と移行経済諸国の市場化を推進するIMF・世銀の姿が描かれる。まず、第4章で中南米エマージング市場が取り上げられる。ラテンアメリカの民営化はワシントン・コンセンサスに沿って行われた。ラテンアメリカでは従来政府はポピュリスト政策を採用してきた。そ

れが債務救済の過程でIMF・世銀による民営化と規制緩和の押し付けを受け入れ、非ポピュリスト政策を採用した。その理由は、危機が深刻で、ポピュリスト政策に固執するコストが、調整のもたらすコストよりも大きくなったからである。

IMF・世銀の政策を実行しても経済は好転せず、90年代に今度は通貨危機に見舞われることになった。債務累積危機はメキシコから始まったが、途上国通貨危機も94年のメキシコから始まる。メキシコ通貨危機は、債務の株式化とブレイディ債務削減戦略という債務救済策の結果であり、国際収支ファイナンスを短期資金に依存ことから生じた。ブラジル通貨危機は98年のロシア危機の波及であった。

第5章は、ロシア・中東欧の市場経済移行が総括的に論じられる。そもそもIMF・世銀は社会主義国の体制転換を取り扱う機関ではないが、他にしかるべき機関がないことからIMFと世銀が中心的役割をはたすことになった。同時に、専門の機関としてEBRDが設立された。

市場経済移行国の改革内容は、ワシントン・コンセンサスと類似していた。改革を進める方法では、急進主義的民営化を唱えるピックバン方式と漸進主義の対立があった。ロシアの経済顧問を務めたジェフリー・サックスは急進的民営化を唱えた。しかしサックスは、当該国が改革を始める際の初期条件に適合しない多くの政策目標を、短期のショック療法で外部の力が強制的に実行させようとしたことが、マイナス成長と所得配分の不平等化を招いたと、途上国に対するIMF・世銀の経済安定化と構造調整政策を鋭く批判していた人物である。にもかかわらず、市場経済移行化に関する彼の主張はIMF・世銀のイデオログ以外の何者でもない。サッ

クスはなぜ変身したのか。サックスの指針が、旧ソ連経済の力強い再生の夢をうち砕き、無秩序と混乱の奈落に転落させたことは、彼の汚点かそれとも名誉なのかと著者は鋭く問う。

移行10年の総括を元ポーランド第一副首相兼蔵相コウォトコの議論を援用して次のように整理する。①初期ワシントン・コンセンサス政策は移行経済では成功しなかった。その理由は、政策手段と目的の混同があったからである。経験と知識不足に加え、特定利益グループ、理論グループへの従属があった。②制度はゆっくりと変化しながら経済実績に大きな影響力を持つが、新古典派はこれを認識しない。③旧ソ連・東欧で経済が収縮したのは、開発政策の欠陥、移行政策における自由化と民営化の意義の誇張があったからである。安定化政策、貿易自由化、民営化に焦点を置き、生産、消費、投資、失業などに注意を払わなかった。

第3部 アジア通貨危機と国際金融システム改革の政治経済学

アジア通貨危機は、途上国開発論のモデルとなってきたアジア経済を揺さぶり、その将来性に問題を投げかけると同時に、無秩序な国際的投機資本の暴走に見られる市場原理主義を見直す契機になった。

第6章では、アジア通貨危機が多面的に分析される。アジア通貨危機の争点の一つは、危機の原因がアジア経済に固有の問題なのか、それとも国際金融システムの問題なのかということである。どちらに問題があったかについて問うならば、後者により大きな責任があるが、前者もまったく無罪放免とは言い切れず、両者が絡み合って危機が引き起こされ拡大したと著者は論じる。90年代に進展したグローバル市場経済

化、とりわけ金融の自由化と肥大化・深化のスピードに、政府介入と外資依存型輸出志向、共同体的価値観をもつアジア諸国の経済構造と政策運営は十分に対応できず、制度の接合部分に歪みが生じ、瞬時に動く国際資本、為替投機の仕掛けに翻弄されて危機を招いたのである。グローバル市場化の潮流に加わる時には周到な準備と警戒が必要であった。途上国たるゆえんであるが、アジア経済には成長過程では問題にされてこなかった構造的弱点があった。それに目をつぶり、ヘッジファンドにのみ責任転嫁すれば危機の再発につながる。

アジア通貨危機のもう一つの論点は、IMF・世銀が危機を阻止したのか悪化させたのか、すなわちIMF・世銀型経済改革の功罪の問題である。資本の自由化に関しては、自由化にともなう必要とされる監督・規制の強化に政策当局や金融機関の注意を向けさせ、市場が健全に機能するための必要な条件整備について助言・勧告を行うべきであった。危機発生後、IMF・世銀は緊縮政策とセットで構造改革を求めたが、それは政府・金融機関・企業のガバナンス、民営化と市場開放、労働市場の柔軟化と結合した社会セーフティー・ネットなど、経済運営の枠組みを、競争、効率性、自由な参入機会、透明性、説明責任、普遍性という言葉で飾られたアメリカ標準にもとづく市場原理主義に転換しようとするものであった。構造調整は、各国で連綿と続いてきた制度や伝統、文化に介入して、それを変えようとするものであるため、長期の時間を要するとともに、社会に摩擦と軋轢を生み出す。これに対する対策として社会セーフティー・ネットの強化が世銀から打ち出されて、改革を補完している。

第7章では、国際金融システム改革が取り上

げられる。改革の方向として、①透明性の向上と国際基準、②銀行システムの強化、③ヘッジファンド規制、④資本移動の規制、⑤貸し手の責任としての民間の関与、⑥為替相場の安定、⑦資本供給機能の強化と地域協力、⑧IMFサーベイランスおよび組織運営改革が議論されている。

エピローグ IMF・世銀改革と 開発パラダイムの転換

プロローグの最後で、グローバリゼーションへの対抗軸として、①政府の変革、②地域の共生、③オルタナティブな・協同組合的なグローバリゼーションを指摘していたが、エピローグでは、これに加えて④IMF・世界銀行の改革が取り上げられる。アメリカ政府や議会、IMF・世銀自身による改革論議があるが、これはパクス・アメリカナの再編論議に他ならない。オルタナティブなIMF・世銀改革が必要である。その内容は、①透明性と説明責任をもち、②風通しのよい、開かれたIMF・世界銀行であることであり、それを実現するために③市民社会によるIMF・世銀の監視が必要である。

II. 若干のコメント

1. グローバリゼーションの評価

著者のグローバリゼーションに対する基本視角は、それがIMF・世銀によって推進され、アメリカの世界支配戦略の再編の道具に使われているという点である。すなわち、アメリカ型市場原理主義を世界に普及することで、アメリカ資本の世界的大資本蓄積活動を保証するのである。したがって、この認識から引き出されるグローバリゼーションの対抗軸は、反グローバリ

ゼーション戦略になる。

グローバリゼーション批判の多くが、その画一性を問題にし、多様性でもって対抗しようとする。たとえば、大野健一氏は「外から要求される経済改革が、各国の初期条件や発展段階の相違を十分に考慮しないために画一的・欧米的になりがちで、その結果として外来システムを受入れる準備が整わない最後発国に混乱を招いているのではないか」と問い、「問題なのはグローバリゼーションそのものではなく、国際経済が安定の核を欠いているにもかかわらず、個別事情を配慮することなくすべての国に画一的な統合を強要するようなグローバリゼーションである」(大野健一「途上国のグローバリゼーション—自立的発展は可能か—」東洋経済新報社、2000年)と結論づけている。

反グローバリゼーションの立場に対して「半グローバリゼーション」を提唱するのが、中尾茂夫氏である。「グローバリズムを全否定したところで巨大な現実の前ではアナクロニズムのもつ無力さを曝け出すことになってしまう」が故に、「たとえそれが外圧という形態であれ、グローバリズムによる社会の透明性や公開性が進むという側面を前向きに評価したい」という理由からの提案である(中尾茂夫編『金融グローバリズム』東京大学出版会、2001年)。氏の基本的立場は、外圧(グローバリゼーション)に反発することは、内部の問題を免罪する論理に転化する恐れがあるということである。

本書の著者毛利氏は、反グローバリゼーションの立場を堅持しつつも、内部の問題を無視している訳ではない。その立場が顕著に現れているのでアジア通貨危機の原因分析の箇所である。先に紹介したように、アジア通貨危機は資本移動の自由を許す国際金融システムにより大きな

責任があることを確認した上で、国内の構造的弱点も率直に指摘する。ヘッジファンドに責任転嫁しただけで、国内の問題に目を塞げば、再び危機が訪れる恐れを懸念してのことである。

グローバリゼーションの対抗軸として、地域や協同組合を強調するのは論理的に整合的であるが、現実の運動としてどのように実現しているのは大変困難な課題である。市場原理主義の行き着く先が市場の暴走であった。市場の暴走を前にして、アメリカ政府・IMF・世銀も資本移動の規制を口にせざるを得なかった。実現はできていないが、少なくともイデオロギー上の変化はあった。この方向を持続させることが重要であろう。

2. 国際金融アーキテクチャーと IMF・世銀改革の方向

IMF・世銀自身は自らが生み出したグローバリゼーションにどのように対処しようとしているのか。1994年末のメキシコ通貨危機を契機に、95年のハリファックス・サミット以降、危機に対して場当たり的ではなく基本設計に基づいた管理を国際金融界は模索し始めた。98年4月に当時のアメリカ財務長官であったルービンが、国際金融アーキテクチャー構想を提示した。アジア通貨危機以後、市場の暴走に対する批判が高まる中で、新たな国際的合意に基づく国際金融の統治システムが必要だと考えられたのである。99年6月のケルンサミットでは、主権国家を主体とした国際金融協力重視の観点から新たな国際機関創設は否定した。したがって、国際金融アーキテクチャーといっても、新たな国際機関を作ることではなく、グローバル・ファイナンスに対抗するためのグローバルな規制の体系を構築しようとしている。このような流れの

中で、IMF・世銀は改革を迫られている。

2000年5月にIMFの専務理事はカムデシュからケーラーに交替した。ケーラーは同年8月の講演で、IMFは伝統的なマクロ経済の安定と成長の課題を担い、世銀は貧困対策に従事するという分業を提案した。この提案は2000年9月のIMF・世銀の合同声明で公式に確認された。マクロ経済の安定化を求めるコンディショナリティについても見直しが行われたが、加盟国の借り入れに際してはコンディショナリティは不可欠であり、加盟国のオーナーシップ（主体性）が弱い場合には、IMFの支援を限定すべきだとする。

世銀は99年1月に包括的な開発フレームワーク（CDF）を提案した。これまで開発といえばマクロ経済的側面ばかり問題にしてきたが、社会的・構造的・人的側面も考慮する必要がある、当事国のオーナーシップも不可欠であるというものである。

IMFはマクロ経済政策に関するコンディショ

ナリティとサーベイランス、世銀は構造調整政策を通じてグローバリゼーション、中でも金融のグローバリゼーションを推進してきた。資本移動の自由化がアジア通貨危機を引き起こした後に、グローバル・ファイナンスに対するグローバル・ガバナンスが言われたしたが、実効ある手段や政策が打ち出されたわけではない。変化の兆しは見えるが、根本的な座標軸の転換はなさそうである。国際金融システムの安定と開発金融のあり方が依然として世界経済の主要課題であり続ける。

最後に著者への注文を一つ。本書はIMFと世銀という戦後世界経済に君臨してきた巨大組織を対象として、その80年代以降の活動を包括的に分析した意欲的な研究書である。IMF・世銀の情報公開も進み、出される情報を整理・咀嚼するだけでも大変な時間がかかる。その労を多としながらも、今一步の抽象化と理論化を期待するのは評者だけではあるまい。

（阪南大学 教授）