

世界銀行の政策決定と国際政治の構造変化

大
芝
亮

- I 問題提起と基本的枠組み
 - 一 問題提起
 - 二 基本的枠組み
- II 世界銀行における資金配分の仕組み
- III 国別資金配分の分析
 - 一 公式モデル
 - 二 内庄モデル
 - 三 外庄モデル
- IV セクター別資金配分の分析
 - 一 三つのモデル
- 二 事例研究——調整融資政策をめぐる決定過程

V 世界銀行の政策決定と国際政治の構造変化

一 国際政治の構造変化

- (一) アメリカのパワーの変化
 - (二) 南北対立の激化と行き詰まり
 - (三) 東西関係の変化
- 二 国際経済システムの変化
- (一) 政経分離から政経不可分へ
 - (二) 自由な国際的資金移転
 - (三) 政治的コンディショナリティー

I 問題提起と基本的枠組み

一 問題提起

世界銀行は、開発途上国への資金移転という問題領域において、長期資金を供与する最大の国際組織である。⁽¹⁾ また、世界銀行の融資政策は、開発途上国の開発戦略の形成に指導的役割を果たしてきた。もちろん、世界銀行の開発政策・融資政策に対しては、さまざまな批判もなされてきた。たとえば、経済効率を重視しすぎて、公平の問題を十分に考慮していないとか、開発優先主義から、人権抑圧国へも融資を行い、開発独裁的政権を強化する結果を招いているとか、あるいは、環境問題への取り組み方が貧粗であるとかである。⁽²⁾

さらに、世界銀行の政策決定過程が不透明であるという批判もしばしば行われる。一つのプロジェクトの発掘・準備から、承認、実行、そして評価にいたる過程はプロジェクト・サイクルとして紹介されている。⁽³⁾しかし、このプロジェクト・サイクルの大枠である、世界銀行の融資政策や開発戦略の形成過程は不明瞭である。また、国別配分やプロジェクト案の審議では、実際にはどのような要因が最も重要なのか、といったことについても余り分析はなされていない。開発援助や累積債務、さらに対ソ連・東欧金融支援などの問題において、世界銀行の果たすべき役割は強調されるにもかかわらず、世界銀行の政策決定はベールに包まれたままであり、実証的な研究も少ない。⁽⁴⁾

この原因は、基本的には、世界銀行資料の非公開性にある。⁽⁵⁾ 予算報告書や理事会審議録はもちろん、個々のプロジェクトに関するスタッフの事前審査報告書および事後報告書、さらに外部評価であるOECD（業務評価局）報告書にいたるまで、大半の記録は非公開である。国際組織とはいふものの、国連諸機関の場合とは対照的である。

世界銀行事務局は、官僚組織として、外部からの批判を恐れ、文書の非公開を望む。これに対して、先進国政府や開発途上国政府は、それぞれ大口出資国として、あるいは借入国として、世界銀行の資金配分、特に国別配分の方法に対して、高い関心を有している。事実、アメリカ政府は、会計検査院や財務省が世界銀行の活動を分析・評価し、報告書を公表している。⁽⁶⁾ しかし、他国はアメリカほど活発ではない。これは、他の国が、アメリカ政府ほどには、世界銀行に対して高い関心と利害を持っていないことにもよるが、もうひとつの理由は、各国政府がそれぞれの立場から世界銀行の資金配分を分析するならば、世界銀行に政治問題を投げかけることになり、結果として、国際「経済」組織である世界銀行業務の効率を低下させてしまうことを恐れるからであろう。

もちろん、こういう状態においても、世界銀行の政策決定過程に関する優れた研究は行われてきた。たとえば、国別配分において、最も重要な基準はなにか、に関する計量分析、経済的要因のみに基づいて決定されなければならない

い、という世界銀行の非政治性に対する実証的な批判、また、世界銀行の「最後の貸し手」としての役割はフィクションであるとする分析、さらに、世界銀行理事会におけるアメリカの投票行動の分析や、外圧としてのアメリカ議会の世界銀行に対する態度の分析等が行われてきた。さらに、最近では、構造調整融資や部門別調整融資におけるコンディシヨナリティーと国家主権の関係や、IMFのそれとのクロス・コンディシヨナリティーの問題等が、分析されている。⁽⁷⁾

これまでの研究成果をふまえながら、私の研究目的は、第一に、借入国の政治的要因、大口出資国であるアメリカの影響、さらに組織内部での総裁・理事会・スタッフ間の駆け引きなどの政治的要因が、世界銀行の資金配分決定にどのような影響を与えているかを実証分析することである。⁽⁸⁾

第二の目的は、政策決定過程の分析結果を、国際政治の構造変化、および国際経済体制の変化との関連から解釈することである。従来、国際組織や各国の援助機関の資金配分に関しては、統計的処理による、国別配分、セクター別配分の決定要因分析にとどまるものが多かった。しかし、そもそも、世界銀行は長期資金の供与機関として、プレトンウッズ体制を運営するために設立された国際組織である。プレトンウッズ体制を支えていたアメリカの経済力の衰退や、国際経済体制そのものの変容は、当然に、世界銀行の政策決定を変化させるものと思える。また、今日のように、国際政治の構造が、速いスピードで変化する時代においては、どうしても、構造変化にも注目して解釈しなければ、個々のアクターの政策決定を十分には説明できないであろう。それゆえに、世界銀行の政策決定も、政策決定過程の分析だけでは不十分であり、国際政治の構造変化と関連させて解釈する必要がある。

もとより、政策決定論において、国際システムは、R・スナイダーのモデル以来、国際環境として、アクターの政策決定に影響を与えることは、指摘されてきた。また、国際環境は、政策決定者の認識を通して、政策決定に影響を

与えるものでもある。⁽⁹⁾そして、国際環境が政策決定に与える影響について、数多くの実証研究が成されてきた。しかしながら、これまでの研究の多くは、事例研究において、一時期の事件の政策決定の解明をめざすために、国際環境を静態的に捉える傾向があり、国際環境と政策決定の関係について、必ずしもダイナミックな解釈を提示できていないのである。また、従来の研究は、国際システムが個々の政策決定に影響については考慮するものの、反対に、個々のアクターの政策決定が、国際システムに対して、どのようなインパクトを及ぼすかについては、必ずしも理論的に十分な検討を行っていない。

さらに、国際システムの構造変化に関しても、個々の政策決定過程の変化を見ることにより、より現実的な議論が展開できよう。たとえば、覇権安定論に関して、アメリカの力は衰退しているのかとか、国際秩序の攪乱者は誰か、といった問題があるが、これらを、単にマクロレベルで議論するだけでは、あまりに抽象的で、ほとんどトートロジーに陥っているようにすら見えるものもある。⁽¹⁰⁾また、国際レジーム論の場合にも、レジームの定義をみれば、レジームの形成・変容に関する議論が予想できてしまう議論が多い。O・ヤングの指摘するように、交渉過程の分析を重視したレジーム論を展開する必要がある。⁽¹¹⁾

二 基本的枠組み

基本的な枠組みとして、①国際政治の構造、特にパワー・リレーションズ、②国際経済システム、③世界銀行の政策決定の三位相を考える。

国際政治の構造変化は直接的に世界銀行の政策決定に影響する場合もあれば、まず、国際経済システムの変化を促し、これが、世界銀行の政策決定に影響を与えるという間接的な場合もありうる。国際政治の構造変動に関して、以

下の問題点を分析したい。

第一に、覇権国アメリカのパワーの低下に注目し、これが世界銀行の政策決定にどのような影響を与えているか。第二に南北関係の変化。一九六〇年代以降の開発途上国のパワーの増大と南北対立の激化は、世界銀行の政策決定にどのような影響を与えたか。七〇年代後半以降の、南北交渉の行き詰まりと被援助国から資金供与国に立場を変えつつあるアジア N I E S の登場、さらに、八〇年代初めに顕在化する累積債務問題およびサブ・サハラ諸国の経済危機は、世界銀行の融資活動にどのような変化をもたらしたのか。第三に、緊張緩和から冷戦の終焉へという、東西関係の変化に、世界銀行はどのようなインパクトを与えてきたか。また、対ソ連・東欧金融支援において、世界銀行はどのような役割を果たすことができるのか。

次に、国際経済システムとの関連からは、以下の点を検討したい。第一に、覇権国アメリカの創造した戦後国際経済体制、いわゆるブレトンウッズ体制の衰退に伴い、政経分離の原則が通用しなくなってきた。これは、先進国間では通商摩擦となって現れたが、世界銀行の政策決定に対しては、どのような影響を与えてきたのか。第二に、ブレトンウッズ体制は、資金移転と投資に関する自由主義を掲げた。そして、世界銀行協定は、その融資目的を、開発途上国への自由な資金・資本の移転を促進することと定めている。先進国間においては、ボーダーレス・エコノミー現象が見られる反面、投資摩擦が問題となり、この原則は動揺している。それでは、開発途上国への資金移転の場合はどうであろうか。第三に、冷戦後の国際経済システムの原則は、世界銀行の政策決定にどのような問題点を投げかけているのか。⁽¹²⁾

(1) 通常は、世界銀行とは、国際復興開発銀行 (IBRD) と国際開発協会 (IDA) の総称を意味する。国際金融公社 (IFC)、国際投資紛争解決センター (ICSID)、および多国間投資保証機構 (MIGA) の全ての機関を対象とする場合は、

世界銀行をノー・ブ・エム。

- (2) Walden Bello, David Kinley, and Elaine Elinson, *Development Debacle: The World Bank in the Philippines*, San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1982. 鶴見末之介訳『ソリヤンの挫折』(三一書房、一九八五年)。
- 鶴見一夫『ODA援助の現実』(岩波書店、一九八九年)。
- (3) Warren C. Baum and Stokes M. Tolbert, *Investing in Development: Lessons of World Bank Experience*, (New York: Oxford University Press), 1985, pp. 333-388. 細見卓監修『ODAの開發援助研究会訳『途上国の經濟開発—世界銀行三五年の経験と教訓(上・下)』』(東洋經濟新報社、一九八八年)、『四五三—五二二頁』。
- (4) 拙稿『対ソ連・東歐金融支援問題から見た冷戦後の世界秩序』『一橋論壇』一九九一年一月。
- (5) この点については拙稿を参照せよ。たよをたす Aart van de Laar, *The World Bank and the Poor* (Boston: Martinus Nijhof Publishing, 1980), p. X.
- (6) The United States General Accounting Office, *Effectiveness of the World-Bank's Independent Review and Evaluation System* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1978), and *Improving Independent Evaluation Systems in the Multilateral Development Banks* (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1981). The United States Treasury Department, *United States Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980's* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1982), pp. 47-65.
- (7) William R. Cline and Nicholas P. Sargen, "Performance Criteria and Multilateral Aid Allocation" *World Development*, vol. 3, no. 6, 1979, pp. 383-391. 横田洋三『世界銀行の「非政治性」に関する一考察(一)(二)』『國際法外交雜誌』中大巻1号『三号』昭和五十二年。Betinna Hurri, *The Lending Policy of the World Bank in the 1970s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980). Lars Schoultz, "Politics, Economics, and U. S. Participation in Multilateral Development Banks" *International Organization*, vol. 36, no. 3, 1982, pp. 537-574. Robert Ayres, "Breaking the Bank" *Foreign Policy*, no. 43, 1981, pp. 104-120. Richard E. Feinberg and contributors, *Between Two Worlds: The World Bank's Next*

- Decade* (New Brunswick: Transaction Books, 1986), Joan M. Nelson and contributors, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, (New Brunswick: Transaction Books, 1989), Richard E. Feinberg, "The Changing Relationship between the World Bank and the International Monetary Fund" *International Organization*, 42-3, 1988, pp. 545-560.
- (80) Ryo Oshiba, "The World Bank under R. McNamara and A. W. Clausen (1) (2) (3) (4) (5)" *Hitsubashi Journal of Law and Politics*, vol. 17, 1989, *Hitsubashi Journal of Arts and Sciences*, vol. 30, 1989, [and *Hitsubashi Journal of Law and Politics*, vol. 18, 1990.
- (9) ちやうへ、国際システムの変容と対外政策を動的に捉えようとする研究は行われてゐる。たとえば、佐藤英夫「国際政治経済環境の変化と日米経済摩擦」細谷千博編『アメリカ外交—日米関係の文脈のなかで』日本国際問題研究所、一九八六年。
- (91) Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), and Robert Koohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984). Bruce M. Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony: or Is Mark Twain Really Dead?", *International Organization*, vol. 39, no. 2, 1985, pp. 207-231, Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory" *International Organization*, vol. 39, no. 4, 1985, pp. 579-614, and Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990. 日本語文献では猪口邦子『戦争と平和』(東大出版会、一九八九年)、山本吉宣『国際的相互依存』(東大出版会、一九八九年)。
- (11) Oran Young, "The Politics of International Regime Formation" *International Organization*, vol. 43, no. 3, 1989, pp. 349-376.
- (12) 国際経済システムのなかでも、世界銀行の最も関連する開発金融の問題領域を、開発金融のレジームと見て、世界銀行の政策決定の分析結果を、開発金融レジームの変化との関連で分析することも、一つの方法であろう。事実、Robert Wood は、援助レジームという枠組みを用いている。しかし、援助レジーム、あるいは開発金融レジームと見ることに對しては、レジームの境界線、およびレジームの強制力の点で、問題があるように思える。それゆえ、Ruggie は、quasi-regime という概念を

用られているが、レジーム概念を一層曖昧にするものである。Robert E. Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy* (Berkeley: University of California Press, 1986), p. 98.

II 世界銀行における資金配分の仕組み

世界銀行の事業活動の中心は、開発途上国に対する開発援助である。具体的には、相対的に条件の厳しいIBRD(国際復興開発銀行)ローン、および条件がよりソフトで、極めて貧困な国を対象とするIDA(国際開発協会)クレジットによる資金援助と、その基礎になっている開発途上国の綿密な経済分析である。⁽¹⁾

世界銀行の資金援助のプロセスは、以下のとおりである。第一に、開発援助に関する基本的な政策が形成される。第二に、この基本政策のもとに、各国の経済分析を参考に、五ヶ年の視野で、各国への融資の枠組みが検討される(国別計画システム)。また、これと時期的には並行して、基本政策に合致し、かつ世界銀行の融資条件に見合うプロジェクト・プランの準備が進められる(プロジェクト・サイクル)。第三に、各国への融資の枠組みのもとで、毎年の、個々のプロジェクトに対する融資が検討される。⁽²⁾

開発援助に関する基本政策として、セクター別配分に関しては、一九五〇年代から六〇年代にかけてのインフラストラクチャー部門中心の融資政策、一九七〇年代の貧困緩和政策、そして一九八〇年代における調整融資の拡大等を例として挙げる事ができる。また、国別配分に関しては、たとえば、経済発展のレベルが一定以上に達した国は、世界銀行以外の資金にアクセスできるので、世界銀行資金の借入国の地位を「卒業」すべきである、というような「卒業」政策や、八〇年代初頭のアフリカの飢餓救済として、サブ・サハラ地域への重点的な資金配分政策等がある。

表1 プロジェクト・サイクルと所要年数

アイデンティフィケーション（発掘）と準備	2.0
審査	0.6
借入国との交渉；理事会での承認	0.3
実施	6.3
事後評価	1.1
総計	10.3

出典 The World Bank, *IDA in Retrospect*, p. 31, Table 3. 11

こうした基本政策は、世界銀行総裁の個人的経済観と世界銀行スタッフによる膨大、かつ緻密な経済分析に基づいて提案され、二二名の加盟国政府代表から構成される理事会において審議・決定される。基本政策の決定過程で、実際にどのアクターが強力な影響力を持っているかについては、世界銀行総裁であるとする見方や、最大の出資国であるアメリカ政府および理事であるとする意見、さらには、世界銀行が巨大な官僚機構であることに注目して、事務局であるという主張など、さまざまな見解が出されている。⁽³⁾ この研究では、事例として八〇年代の融資政策の決定過程をとりあげ、この問題を実証的に検討する。

次に、基本政策に基づいて、五ケ年の視野で各国への融資が検討される。世界銀行資金の国別配分の枠組みが実質的に作られる段階であり、この任務は、世界銀行スタッフの独占的な管轄下にあるといつてよい。世界銀行の地域局スタッフにより、それぞれの担当国の経済、社会、そして場合によれば行政的状况を分析し、そして世界銀行からの融資の必要性を分析した国別レポート (Country Program Report, CPR) が作成される。このレポートが、各国への融資額決定の最重要枠組みを提供するのであるが、理事会に対しては、公開されない。理事会が法的に審査権限を有しているのは、この国別レポートの枠に沿って、理事会に提出される個々のプロジェクト案に関する⁽⁴⁾である。

国別レポートの作成と並行して、世界銀行のプロジェクト担当スタッフにより、融資対象となるプロジェクト案が準備される。プロジェクト・サイクルの第一段階は、融資対象となりうるプロジェクトの発掘（アイデンティフィケ

ーション)が行われ、その後、二年ほど費やして、プロジェクト案が準備される(表1)。プロジェクト案の発掘・準備は基本的には、融資を受けようとする国が責任を有する。しかし、開発途上国の中には、融資に値するプロジェクトを見つける能力が欠けている国も多く、実際には、世界銀行スタッフがこの段階から援助することが多い。

次に、世界銀行スタッフは、あらためて、貸し手として、プロジェクト案を世界銀行の基準に照らして事前審査する。この審査段階では、プロジェクト案の財政面(コストの回収)、経済的・社会的効果、プロジェクトの成果の維持可能性(サステナビリティ)、さらに、最近では、環境に与える影響等が検討される。⁽⁵⁾世界銀行プロジェクトが効率を重視すぎるといふ批判や、プロジェクト対象地域の価値観を十分に考慮していない等の批判は、この審査の基準に対する批判とも言える。⁽⁶⁾

さて、スタッフによる事前審査を終えたプロジェクト案は、五ヶ年の国別計画の枠組みを照合しながら、理事会に提出される。理事会での審議を経て、承認/拒否の決定が行われる。理事会においては加重投票制が採用されているが、投票が行われることは少なく、ほとんどの場合は、コンセンサスにより決定がなされる。⁽⁷⁾

(1) IBRDローンは、変動金利性で、平均償還期間は一五―二〇年(据置期間三―五年を含む)であり、IDAクレジットは、無利子、平均償還期間は、最貧国の場合、三五年、それ以外の国は四〇年(据置期間一〇年を含む)である。なお、一九九〇年度現在、IDAの援助対象基準は、一人あたりGNPが年六五〇ドル(一九八八年ドル)以下であることである。世界銀行、『年次報告一九九〇』、三頁。

(2) 世界銀行の財政年度は、七月一日から六月三〇日までである。

(3) 拙稿「国際組織の政策決定」(有賀貞他編『講座国際政治』東大出版会、一九八九年)。

(4) かつて、理事会において国別配分を審議対象としてはどうか、との意見が出されたが、却下されている。おそらく、理事会で国別配分を審議すると、理事会審議の政治化、ひいては、世界銀行の政治化を引き起こし兼ねない、との見解が多数をし

めたからであろうと推測される。世界銀行スタッフへのインタビュー、一九八三年。

(5) 世界銀行、『環境と開発—世界銀行の新政策』一九八八年六月、および世界銀行、『年次報告一九九〇』、六七—七二頁。

(6) 世界銀行に対する批判としては、たとえば、鷲見一夫、前掲書。また、世界銀行のプロジェクト案に対する審査基準の問題点については、Ryo Oshiba, "The World Bank under R. McNamara, and A. W. Clausen (2): The Bank's Lending Policy and Lending Process" *op. cit.*, pp. 38-43.

(7) 全体のプロジェクト数から見れば数も少なく、例外的と見て差し支えないが、理事会において、プロジェクト案に対して異議が唱えられ、投票が行われることもある。本稿、第三節参照。

III 国別資金配分の分析

世界銀行の資金配分を、国別、およびセクター別配分という角度から分析する。国別配分に焦点を当てるのは、世界銀行の融資は、個々のプロジェクトに対して行われるが、しかし、国別計画システムに見られるように、資金配分の基本単位は国家だからである。また、セクター別配分は、国別配分の枠組みとなる基本政策を意味する場合が多く、国別配分過程とは異なる政策決定の特徴が見られる可能性があるからである。

さて、国別配分の基準、あるいは国別配分に影響を与える要因に関して、さまざまな見解があり、これらは、①公式モデル、②内圧モデル、③外圧モデル、に分類することができる。三つのモデル相互の関係は、まず、公式モデルに基づいて、国別配分の大枠が決定され、次に、内圧モデル、および外圧モデルにより、調整が行われるという、段階的なものであろう。

一 公式モデル

各国への資金の配分においては、借入国のニーズが基準であり、このニーズは基本的には財政的、経済的、社会的要因のみを考慮して測定される、と考えるモデルである。

世界銀行協定第四条第一〇項は、「決定を行うに当たって関係加盟国の政治的性格に影響されてはならない。その決定は、経済的事項のみを考慮して行うものとし、……」と定め、世界銀行の非政治性を規定している。⁽¹⁾この規定は、経済的要因を政治的要因から区別できると見なしている。すなわち、政経分離を原則としたバックス・アメリカーナ時代の国際経済体制を、前提としているのである。そして、世界銀行は国際「経済」組織であるゆえに、政治的要因は国別配分の時には考慮してはならない、と導くのである。

世界銀行は、国別配分において、この非政治性の規定を遵守している、あるいは遵守しなければならない、という意味で、公式モデル、あるいは規範的モデルと呼ぶことができる。

世界銀行は国別資金配分の基準として、以下のような要因を挙げている。⁽²⁾第一に、信用度（クレジットワースネス）。世界銀行ローンの返済を確保するためである。この基準は、非譲許的なIBRDローンの場合はもちろん、譲許的なIDA資金の融資の場合にも重視される。世界銀行スタッフは、短期的、長期的なクレジットワースネスの分析を行い、また、定量的分析とともに、定性的にも判断をしている。⁽³⁾

第二に、市場からの資金借入れが不可能であること（market ineligibility）。世界銀行協定の規定（III・iii）に基づく基準であり、世界銀行の役割を「最後の貸し手」として規定している。しかし、世界銀行が実際に最後の貸し手として行動しているかどうかについては、これを疑問視するものも多い。その理由として、一九七〇年代に、商業

銀行による開發途上国への融資が急激に拡大したのに対して、マクナマラ総裁下の世界銀行自身も、大幅にその融資資金を拡大させたために、開發途上国融資において、世界銀行と商業銀行との競争状態が生じたことが指摘されている。⁽⁴⁾

第三の基準は、經濟パフォーマンスである。その内容は、効率的な經濟運営能力、およびそのための政府の努力と、貧困緩和に対する政府の関与の二点が、特に重要視される。計量的には、貯蓄率やGNPの成長率を指標としているが、これに加えて、定性的な判断も行っている。⁽⁵⁾

第四に貧困度。經濟發展レベルがある一定水準以上に達すると、IDA資金の借入国からIBRD資金の借入国となり、さらには、世界銀行の借入国の地位から「卒業」する。一九九〇年現在、IDAの融資対象は、一人当たりGNPが一〇七〇ドル以下の国であり、中でも、一人当たりGNPが六五〇ドル以下（八八年ドル）の国に集中している。また、IBRD借入国の基準は、九〇年度で、一人当たりGNPが三、八四五ドル以下であることである。⁽⁶⁾

以上の世界銀行の公式的な配分基準を見ると、世界銀行を中心とする、開發途上国への資金移転の問題領域において、ある原則が存在していることに気付く。それは、第一に、「卒業」政策に見られるように、讓許的資金、非讓許的公的資金、そして民間資金の間に、明確な役割分担が見られることである。それゆえに、公的資金は、「最後の手段」として、民間資金と競合してはならず、また、世界銀行の目的は、開發途上国への民間資金の移転を促進することになるのである。第二に、開發援助資金は、たとえ、公的なものであっても、決して、開發途上国の権利でもなければ、自動的に資金の還流がおこるものでもない。貸し手側は、借り手の經濟パフォーマンスを審査し、また、贈与の場合を除き、返済が必要であるゆえ、借り手の信用度が検討されるのである。

さて、世界銀行の一九八〇年から八四年までの五年間の各国別累積融資額配分額を従属変数として、また、前述の

表2 重回帰分析の結果

				Adjusted				
				R ²	R ²	SER	N	
(1)	TOTAL=	-292.4 (129.9)*	+ 0.016 GDP (0.003) + 2.627 ODA (0.368)	+0.152 RESERVES (0.062)	0.755	0.744	796.9	69
(2)	IBRD=	-150.4 (94.5)	+ 0.015 GDP (0.002) + 1.223 ODA (0.268)	+0.127 RESERVES (0.045)	0.768	0.757	579.6	69
(3)	TOTAL/GDP=	62.912 (12.444)	- 0.165 PGNP (0.066)	+0.640 ODA/GDP (0.170)	0.442	0.423	37.2	61
(4)	IDA=	284.3 (49.9)	- 3.581 PGNP (0.815)	+0.343 ODA (0.086)	0.441	0.414	158.0	47
(5)	TOTAL=	-159.3 (106.5)	+ 1.049 GDP (0.439) +78.683 MILITARY (44.179)	+0.406 ODA (0.114)	0.677	0.620	147.9	21
(6)	TOTAL=	316.5 (172.1)	+ 1.392 GDP (0.474) -48.338 BUSINESS (25.794)	+0.421 ODA (0.111)	0.682	0.626	146.7	21
(7)	TOTAL=	-269.538	+21.022 GDP	+0.136 RESERVES	0.753	0.735	850.5	62

	(149.047)	(4.119)	(0.072)				
		+ 2.557 ODA	-0.098	EXPORTS TO U. S.			
		(0.402)	(0.067)				
(8) TOTAL=	-225.826	+29.532 GDP	+2.633 ODA	0.763	0.751	825.7	62
	(141.100)	(3.512)	(0.384)				
		- 0.201 IMPORTS FROM U. S.					
		(0.070)					
(9) TOTAL/GDP=	63.818	- 0.194 PGNP	+0.391 ODA/GDP	0.569	0.539	33.0	62
	(11.925)	(0.060)	(0.162)				
		-39.622 IMPORTS FROM U. S./TOTAL IMPORTS					
		(29.165)					
		+ 0.053 TOTAL IMPORTS/GDP					
		(0.014)					

* Standard error of coefficient.

SER=standard error of the regression.

D. W.=Durbin-Watson statistic.

TOTAL=total Bank Loans committed during 1980-84 by country.

GDP=a country's GDP in 1981.

ODA=bilateral ODA received by a country from DAC countries in 1981.

RESERVES=a country's gross international reserves.

IBRD=the volume of IBRD loans a country receives.

TOTAL/GDP=the ratio of the amount of total Bank loans a country receives to GDP.

PGNP=per capita GNP of a country.

ODA/GDP=the ratio of the volume of ODA by DAC countries a country receives to GDP.

IDA=the volume of IDA credits a country receives.

MILITARY=the level of military-civilian conflict.

BUSINESS=the level of restrictions on business.

EXPORTS TO U. S.=a country's total exports to the U. S.

IMPORTS FROM U. S.=a country's total imports from the U. S.

IMPORTS FROM U. S./TOTAL IMPORTS=the ratio of a country's imports from the U. S. to total imports

TOTAL IMPORTS/GDP=the ratio of a country's total imports to GDP.

公式的基準に関連した諸変数を独立変数として、重回帰分析を行った。もとより、世界銀行スタッフは、統計的分析とともに、定性的判断をおこなっており、計量分析だけで、モデルの妥当性を判断することには限界がある。また、信用度等の基準は、ある一定水準以上あれば十分とみなされるような要因であるとも考えられるので、独立変数と従属変数の関係については、線形だけでなく、非線形の場合も検討した。

分析結果は表(2)のとおりである。⁽⁷⁾方程式(1)および(2)が示すことは、各国への世界銀行の融資額(IRD RDローンとIDAクレジットの合計額)、および各国へのIBRDの融資額の大枠は、短期的な信用度(変数はinternational reserves)、長期的な信用度(変数はGDP)と他の資金の入手可能性(変数はDACによる二国間ODA額)によって、決められているということである。

経済パフォーマンスを示す変数は、有意ではなかった。しかし、この分析から、この要因は国別資金配分に余り影響を与えないと判断するのは短絡的であろう。むしろ、経済パフォーマンスは優れて判断的な基準であり、統計的変数での確に表すのが困難であるためと解すべきかもしれない。さらに、この要因の影響力については、むしろ、個々の事例を検討して、判断すべきなのかもしれない。たとえば、ハイチ、ウガンダ、ギニア、赤道ギニア、中央アフリカは、その他の点では、十分な借入れ資格があるのに、経済パフォーマンスを理由に、融資が認められなかった。⁽⁸⁾また、アフガニスタンおよびチャドは、国内不安や戦争のために、パフォーマンスが低いと判断され、融資が停止されている。⁽⁹⁾

さて、国際準備(international reserves)、およびGDPの係数はともに正であり、信用度が高いほど、世界銀行からの融資額も多い、という傾向があるといえる。しかし、DAC諸国からの二国間ODAについては、係数がプラスになっている。すなわち、DAC諸国から供与されるODAが多い国ほど、世界銀行からもより多くの融資を受けて

いるのである。DAC諸国によるODAの配分との関係では、世界銀行は「最後の貸し手」ではなく、むしろ、そこには相乗り現象 (bandwagon effect) が見られるのである。⁽¹⁰⁾

さて、IDA資金は、インド、バングラデッシュ、パキスタンの三ヶ国に極度に集中している。この三ヶ国で、六〇―六四年には、全体の七三%、六五―六九年は六二%、七〇―七四年は四七%、七五―七九年は五四%、そして八〇―八四年においても、五〇%を占めている。これは、貧困度 (Per capita GNP) と人口がIDAにとり極めて重要な配分基準となっていることを示している。

インド、バングラデッシュ、パキスタンの三ヶ国の特徴に全体の分析結果が左右されることを回避するために、これら三ヶ国を除くIDAの借入国を対象として重回帰分析を行った。結果は、やはり貧困度の指標である一人当たりGNPと、他からの資金入手可能性を示すDACからのODAの二変数が有意となった。すなわち、IDAの資金配分の場合にも、DAC諸国によるODA供与との、「相乗り」現象が見られるのである。

ここで「相乗り」現象について、若干の議論をしておきたい。世界銀行協定は、市場での条件で借入れが可能でない国に対して、世界銀行が融資を行うと定め、民間資金との関係において、世界銀行の役割を「最後の貸し手」として規定しているのである。しかし、この役割は次第に拡大解釈され、他の二国間援助との関係においても、世界銀行は「最後の貸し手」であるという見方が生まれ、それゆえに、二国間援助との「相乗り」現象に対しても、世界銀行は「最後の貸し手」としての役割を超えているとの批判がなされているように思える。⁽¹¹⁾

しかしながら、世界銀行の資金量を民間資金をも含む国際的な資金移転全体のなかで見ると、世界銀行だけで、開発援助問題に関して、量的に十分な効果を与えられるほどのものではないことは明らかである。むしろ二国間援助とも連携していかなければ、そのインパクトは弱いのである。この点に注目すると、「相乗り」現象は、二国間援助と

の競合と見るよりは、むしろマルチラテラルな援助機関とバイラテラルな援助機関の協力関係の表れである、と解釈するほうが良いであろう。

さて、上記の回帰式の説明率は必ずしも高いわけではなく、まだ改善の余地が残されている。これは、公式的な基準以外の要因もまた、世界銀行の資金配分に影響を与えている事を示唆している。

二 内庄モデル

経済開発援助の目的を達成するためには、財政・経済・社会的要因に加えて、行政的・政治的要素をも融資決定の際に考慮せざるを得ず、世界銀行スタッフは実際にそのようにしていると見るモデルである。しかし、世界銀行がある特定の政治的目的達成のために融資をする、とは考えないのであり、その意味で、世界銀行の政治的中立性は疑われない。

世界銀行スタッフ自身が、経済的目的達成のために、自発的に政治的要素をも検討せざるをえないという意味で、内庄モデルと呼べる。あるいは、世界銀行にとっての、ポリティカル・リスク・モデルと見てもよい。また、国際システムとの関係では、ちょうど、政経分離を前提とするバックス・アメリカナ体制の衰退に呼応して、世界銀行の開発戦略が変化し、さらに、国別配分の基準も変化していると解釈するのであり、政経が不可分になってきた時代の政治経済モデルともいえる⁽¹²⁾。

世界銀行スタッフが関心ある政治的要素とは、世界銀行プロジェクトを実施するうえで障害となるような政治的要素であり、また、世界銀行のアドバイザーにそったマクロ経済政策の改革を妨害する要素、さらには、世界銀行の融資目的の一つである民間投資の増大を阻止するような要素である⁽¹³⁾。具体的には、紛争研究やポリティカル・リスク研究

の成果を参考にすると、実にさまざまな要因が考えられる⁽¹⁴⁾。また、政治的要因のデータ化に関しては、さまざまな問題がある⁽¹⁵⁾。しかし、政治的データの収集自体がこの研究の中心課題ではないので、実証分析では、コップリンとオーレアリーの作成したデータ・ブックを用いた⁽¹⁶⁾。このデータ・ブックは、各国政治事情の専門家に対するサーベイ・データから作成されており、ポリティカル・リスクとして、①政治的安定度、②ビジネスに対する制限、③経済ナシヨナリズム、④文民—軍の対立、⑤緊縮プログラム、⑥派閥主義と⑦国内紛争の七つの要因を取り上げている。ポリティカル・リスクを多面的に見ている長所がある反面、サンプル数が途上国に関して少ない、という欠点がある。

公式モデルの分析で有意であった方程式に、ポリティカル・リスクの変数を加えて、分析を行った⁽¹⁷⁾。—軍の対立を示す変数、およびビジネスに対する制約に関する変数を用いた場合に、有意な結果が得られた(式(4)と(5))。すなわち、文民と軍の対立が激しい場合には、その分、世界銀行の融資は減少する傾向にあり、また、外資に対する制約が多いほど、融資は少なくなるということである。

ラテン・アメリカ諸国は、いずれの国も一様に文民—軍対立が激しいが、同時に重債務国でもあるとの考えから、真の要因は債務であり、文民—軍対立の変数が強い影響を与えているというのは、見せかけの相関ではないか、という疑問が生じるかもしれない。しかしながら、そもそも、これらの回帰式には債務状況を表わす変数が含まれており、債務の与える影響はすでにコントロールされていること、加えて、文民—軍対立に関する原データを見ると、ラテン・アメリカ諸国の間にも、かなり数値のバラツキがあり、一様に数値が高いわけではない。これらのことを考えると、見せかけの相関ではないといえる。

さて、回帰式の残差を観察することにより、個別の国家に対する融資額について興味ある解釈が得られる。たとえば、アルゼンチンやチリは、公式モデルでは、推定値よりも融資額が少なかった。すなわち、その信用度等の基準か

ら判断すれば、もう少し多額の融資が予想された。しかし、その理由は、両国における文民と軍の対立から生じる政治的不安定にあったことがわかる。反対に、たとえば韓国の場合、文民と軍との関係を考慮すると、融資額はより少額になるはずであったが、企業活動に対する制約という要因に関して、開放的であり、それゆえ、世界銀行は韓国に対しては、公式モデルでの推定値よりも多くの額を融資しているのである。

このように、世界銀行の非政治性の原則に反して、文民—軍対立による政治的不安定性や、外資政策といった借入国の政治的・政策的要因は、世界銀行の国別配分に影響を与えている。この原因として、以下の二点が指摘できる。

第一に、世界銀行の支援するプロジェクトが成功し、経済的效果を挙げるためには、融資の準備の際に、内庄モデルのいうとおり、行政的・政治的要因を考慮する必要性が認知されたのである。もちろん、過去においても、世界銀行プロジェクトが経済的な効果を挙げるためには、政治的な安定が必要であることは認識されていた。内乱や紛争、クーデター等による政治的混乱のために、世界銀行が融資をストップさせたことも多い。チャドの内乱やエチオピアの内戦は一例である。また、国有化問題が世界銀行の融資決定に影響を与えてきたことも事実である。世界銀行では、外資企業の国有化に対して、適切な保証が行われたかどうか、が融資を検討する際に重要なポイントであった。しかし、政治的混乱や外資規制政策の問題は、従来は、あくまで信用度の問題として処理されてきた。そうして、「融資の決定は経済的要因のみに基づく」という非政治性の原則に抵触しないで済ませてきたのである。しかし、八〇年代に入ると、この問題に正面から取り組まざるを得なくなった。それゆえ、開発戦略として、制度開発、および調整融資を強化するようになったのである。

第二の原因は、民間企業が、世界銀行に対して、ポリティカル・リスクの保証者として機能することを強く求める

ようになったことである。⁽¹⁸⁾七〇年代後半以降、NIEO運動の影響を受けて、途上国の外資政策が厳しくなり、ドラスティックな国有化に代わり、いわゆる忍び寄る収用 (creeping expropriation) が増大し、民間投資家にとり、非商業的リスクが増大したからである。

この期待に應えるべく、バンク・オブ・アメリカ出身のクローセン総裁は、世界銀行の機能を、途上国への民間資金の流入を促進する触媒 (カタリスト) として規定した。⁽¹⁹⁾「カタリストとしての世界銀行」は、新しい概念ではなく、そもそも世界銀行協定において、世界銀行の活動目的は民間資金の開発途上国への移転を促進することであると規定されている。しかし、目的を達成するための手段が変化したのである。すなわち、世界銀行協定締結時においては、この目的達成のために、世界銀行は経済的要因を考慮して資金を供与すればよい、と考えられていたのに対して、今日では、これに加えて、非商業的リスクに対する保障をも供与することが求められているのである。

そこで、世界銀行は、まず、民間銀行との協調融資の拡大に乗り出す。⁽²⁰⁾商業銀行ではポリティカル・リスクを含むカントリー・リスク研究が盛んであり、このような商業銀行との協調融資を拡大するために、世界銀行もまた、ポリティカル・リスクに敏感になっていったと推測できる。次に、非商業的リスクに対する保証を提供する多数国間投資保証機関 (MIGA) を一九八五年一〇月に設立した。⁽²¹⁾このような状況において、世界銀行は、資金配分を行う際に、以前にもまして、非商業的、特に行政・政治的要因に注意を向けるようになったのである。⁽²²⁾

三 外圧モデル

公式モデル、内圧モデルのいずれも、世界銀行の政治的中立性 (世界銀行は経済的目標を達成するために融資を行う) のであり、特定の政治的目的を有するのではないという意味) を前提とするのに対して、このモデルは、アメリカ

政府が、世界銀行事務局に対して、その国別資金配分に関して圧力をかけ、世界銀行はこれに応じていると仮定するものである⁽²³⁾。世界銀行の設立経緯、出资比例と加重投票制、そして、総裁は歴代アメリカ人であることなどから、このような見解が出される。世界銀行スタッフから見た場合には、外圧モデルと呼べる。

世界銀行資金の国別配分に関するアメリカの影響力について、実証的に分析するために、まず、パワーの概念について、整理する必要がある。第一に、パワーソースと結果に対する影響力の区分が必要である。総務会や理事会における加重投票制に基づく投票権は、一つのパワーソースにすぎず、これと実際の影響力（結果に対する影響力）との間にはずれが生じることも頻繁である⁽²⁴⁾。第二に、パワーソースに関しても、ルールを決定あるいは変更するために用いることができるもの（構造的パワー）と、与えられたルールに従って行動するときに行使できるリレーショナル・パワーの二種類に分類できる⁽²⁵⁾。第三に、パワーソースの行使の形態に関しても、理事会において実際に反対投票を行うというような、直接的な行動にでる場合（現実の行動を通じた圧力）もあれば、スタッフの側から米国の意図を推測して自制する、すなわちローンの提案を控える場合（予想される反応から生じる圧力）もある⁽²⁶⁾。

以上のパワー概念を用いながら、第一に、アメリカの有するパワーソース、第二に、アメリカの対世界銀行政策の目標、そして、第三に、アメリカはそのパワーソースを用いて、上記の目標をどの程度達成しているか、といった問題を分析し、世界銀行資金の国別配分に対するアメリカの影響力を検討する。

アメリカのパワーソースとして、まず、総務会および理事会における投票権を挙げることができる。IBRDの場合、一九四八年度には、アメリカは三四％の投票権を有していたが、その後、増資の度に投票権は減少している（表3）⁽²⁷⁾。このことから、世界銀行におけるアメリカの影響力は低下している、との見解が生じる。しかし、先に述べたとおり、パワーソースの低下は、必ずしも結果に対する影響力の縮小につながらない。

表3 主要国の投票権(%)

		FY 1948		FY 1970		FY 1980		FY 1989	
		IBRD	IBRD	IDA	IBRD	IDA	IBRD	IDA	
米	国	33.91	24.53	25.28	21.11	21.49	16.33	17.40	
日	本	—	3.07	2.83	5.30	5.63	9.43	9.30	
西	独	—	5.02	4.34	5.32	6.62	7.29	6.91	
英	国	14.04	10.10	10.47	7.82	7.37	6.99	5.81	
フ	ラ	5.83	4.14	4.34	5.31	3.88	4.76	3.83	

出典；世界銀行，年報（各号）

さらに、リレーショナル・パワーと構造的パワーの概念を用いると、アメリカは投票権の減少により、リレーショナル・パワーは低下しているものの、いまなお、構造的パワーを保持していることに気付く。すなわち、従来は、世界銀行の協定というルールの変更には、八〇%多数が必要であり、二〇%以上の投票権を有するアメリカは、拒否権を持っていた。しかしながら、一九八八年の増資が議論された時に、アメリカは、現存の二〇%を超える投票権を維持するためには、応分の財政負担が必要になるが、しかし、その資金的余裕はない、という問題に直面したのである。そこで、アメリカは、今後は、世界銀行協定の修正には八五%多数が必要である、と協定を変更することを条件に、増資を認め、かつ投票権の減少を了承したのである。⁽²³⁾ アメリカの投票権は次第に減少していったにもかかわらず、アメリカは、自国の希望通りに世界銀行協定を変更するという構造的パワーを有していたのであり、その結果、今後も、一五%以上の投票権を有する限り、世界銀行協定変更に関して、拒否権という構造的パワーを継続して保持することになったのである。

もうひとつの注目すべきアメリカのパワーストースは、協定に基づき、世界銀行本部がワシントンに設置されていることであり、また、慣例により、世界銀行総裁はアメリカ人から選出されることである。総裁人事に関しては、アメリカ大統領の意向が強く反映される。⁽²³⁾ これらにより、アメリカ政府が世界銀行との情報交

換や影響力行使のうえで、他国にはない有利を得ているのである。

さて、次にレーガン政権時代のアメリカ政府の対世界銀行政策の目標を概観しておこう。行政府が期待することは、まず、世界銀行が、アメリカの二国間援助の補助として有効であること、次に、民間企業の活動と競合せず、むしろこれを促進することである。前者に関しては、一九八二年の財務省報告書、および会計検査院報告書は、アメリカの目的は達成されていると評価している。⁽²⁹⁾しかしながら、後者に関しては、一九七七年以降、世界銀行が開始したエネルギー融資に対して極めて批判的である。⁽³⁰⁾エネルギー分野は、民間企業の関心も強く、世界銀行の参加が不要であるばかりか、多くの途上国が進めようとしているエネルギー関連企業の国有化を助長するものである、⁽³¹⁾というのである。こうした批判が高まりつつあったが、八〇年代に入り、原油価格が下落していったことにより、民間企業の関心が低下したため、この批判はおさまった。

第三番目で、しかも最も重点を置かれた目標は、世界銀行資金の拡大に歯止めをかけることであった。三年毎に増資を行うIDAへの拠出金に加え、IBRDが増資を行うと、保有する投票権を維持するためには、応分の出資をしなければならない。しかし、もはや、その負担に耐えられないからである。

アメリカは、この目標のために、まず世界銀行の融資対象国数を減少させることを狙った。アメリカのイニシアチブのもと、一九八二年度の理事会は、経済発展レベルが一定水準に達した開発途上国は世界銀行から「卒業」する、という原則を確認し、この原則を積極的に適用することを決定した。⁽³²⁾しかし、折しも八二年度以降、本来、「卒業」政策の対象となるべきラテン・アメリカ諸国を中心に、累積債務問題が深刻化してきた。そこで、アメリカ政府はその態度を次第に変化させ、世界銀行が債務問題解消のために構造調整、部門調整融資を拡大することを期待するようになった。そして、八八年増資以後も、アメリカは拒否権を保持できるように世界銀行協定を変更することを条件に

増資を認めることにより、投票権（パワー・シェアリング）と財政負担（バードン・シェアリング）の問題をひとまず解決している⁽³³⁾。

世界銀行に対する圧力という点でアメリカ行政府とともに重要なアクターはアメリカ議会である⁽³⁴⁾。アメリカ議会の世界銀行に対する関心は、七〇年代後半以降、高まった。リベラル派は、アメリカ政府が出資している国際組織が人権抑圧国に資金供与することを批判した⁽³⁵⁾。たとえば、多くのラテン・アメリカの権威主義的政府に対する融資やフィリピンのマルコス政府に対する世界銀行融資を批判している。また、最近では、八九年の天安門事件後の対中国融資の再開に批判的である。他方、保守派は、小さな政府主義から、マクナマラ総裁時代のベージック・ヒューマン・ニーズ政策を社会主義的・福祉的であるとして、批判した。

さて、アメリカは、どの程度、その対世界銀行政策の目的を達成しているであろうか。この問題は、もちろん資金配分のほか、増資問題や資材調達問題、さらに加盟国問題等をも検討して、総合的に判断しなければならないが、ここでは、まず、国別配分の場合を検討する。アメリカ政府が直接に世界銀行の政策決定に関与する理事会における投票行動の分析と、結果に対する影響力をみるために、世界銀行融資のパターンとアメリカの貿易・援助のパターンの比較を行った。

世界銀行設立当初は、米国の反対が予想されるような融資プランは、理事会に提出されることなく、事前に取り下げられることが多かった。世界銀行は、「予想される米国の反応」から圧力を受けていたのである。たとえば、J・マックロイ総裁は、一九四八年に、ポーランドに対する融資案を準備していたが、米国が反対の態度を明らかにしたために、理事会提出を断念している⁽³⁶⁾。こうして、理事会に提出された融資案は、通常はコンセンサス制で承認される、という慣行ができていった。

表 4 融資案件に対するアメリカ理事の反対・棄権投票回数

	Fiscal Year															
	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	
IBRD																
# of loans approved	72	73	105	122	141	161	137	142	144	140	150	136	129	131	131	
# of loans U. S. opposed or abstained	2	3	1	5	2	2	7	2	8	7	8	6	7	4	9	
IDA																
# of loans approved	68	75	69	68	73	67	99	105	103	106	97	107	106	105	97	
# of loans U. S. opposed or abstained	1	1	0	9	10	14	6	6	3	5	3	8	6	10	4	
Total																
# of loans approved	140	148	174	190	214	228	236	247	247	246	247	243	235	236	228	
# of loans U. S. opposed of abstained	3	4	1	14	12	16	13	8	11	12	11	14	13	14	13	

注) IBRD と IDA の合同プロジェクトは IBRDプロジェクトとして処理されている。

出典: United States National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies, *International Finance* (Annual Report to the President and to the Congress).

しかし、七〇年代後半以降になると、理事会で、アメリカによる融資案に対する反対・棄権投票が目立つようになってきた(表4)。一九七二年から七四年の間は、反対・棄権投票はせいぜい四回であったのに対して、七五年には一四回、その後も七九年を除き、毎年一〇回以上の反対・棄権投票を行っている。アメリカ政府はその理由を公表しており、それらは経済的なもの、政治的なもの、および人権に関するものに大別できる。⁽³⁷⁾

まず、経済的理由としては、第一に、プロジェクト案が対費用効果で疑問があることである。アメリカは、一九七五年には、この理由からナイジェリアに対する五つの融資案に反対投票を行った。石油資源に恵まれているナイジェリアは世界銀行の借入国の地位を卒業し、民間から資金を導入すべきである、と主張するのである。第二は、国有化において適切な保証をしていない国への融資や、民間企業と利益が競合するプロジェクト案への反対である。アメリカは、一九七二年から八五年の間に、この理由に基づいて、エチオピアに対する一七の融資案に反対・棄権を行っている。第三は、八二年度以降に増大している理由であるが、借入国のマクロ経済政策が不適切であるというものであり、アメリカは、世界銀行のコンディショナルティに対して注文をつける姿勢を示している。

次に、インドが核拡散防止条約に否定的であることを理由に、アメリカの理事は七四年から七七年の間、全ての対インド融資案に対して、反対投票を行った。直接的には、七五年の修正対外援助配分法に基づく行動であるが、このような政治的理由に基づく反対投票は、明らかに、融資決定の非政治性（第四条一〇項）を規定した世界銀行協定に違反する行為である。

最後に、融資対象国における人権侵害を理由とする反対・棄権投票も多い。フォード政権時代に、ピノチエット政権下のチリに対する融資案がアメリカ議会で問題となり、議会リベラル派は、世界銀行理事会における反対投票を政府に求めたが、結局、フォード政権は、世界銀行融資案を支持した。カーター政権では、人権と融資の問題を検討する委員会を組織し、ケース・バイ・ケースで決定を行う方式を採用した。カーター時代に、一三ヶ国に対する三九の融資案に対して、アメリカは、人権抑圧を理由に反対・棄権投票を行っている。一三ヶ国の中には、ラテン・アメリカ諸国やアジアの権威主義的な国に加え、七八年以降のアフガニスタンやイエメン人民共和国のように、アメリカとイデオロギー的に対立する国もあり、人権抑圧という公式的理由を、そのまま受け取るわけにはいかない。

以上のような理由から、アメリカは、反対・棄権投票を行ってきたが、しかし、結果は、いずれの場合にも融資案件は他の理事の支持を得て成立している。かつては、世界銀行スタッフ側が、アメリカの反対を予想すると、自発的に融資案の理事会提出を控える、という形で、アメリカは、十分に目的を達成できた。しかし、今日ではアメリカの反対が予想されても、融資案は理事会に提出され、それゆえ、アメリカは、理事会で敢えて反対の意思表示をせざるをえなくなった。それにもかかわらず、結果として、ローンの成立を阻止できないほどに、アメリカの影響力は低下したかに見える。

しかしながら、アメリカの影響力の低下を強調しすぎることは禁物である。なぜならば、アメリカの世界銀行理事

表 5 米国の主要援助対象国 (世銀融資国のうち)、貿易相手国 (開発途上国)、および世界銀行の主要融資対象国

	U. S. ODA (1982-83)	U. S. Export (1981)	IBRD (1981-85)	IDA (1981-85)
Egypt	11.3	Mexico	Brazil	India
Turkey	3.6	South Korea	India	Bangladesh
El Salvador	2.3	Brazil	Mexico	Pakistan
Bangladesh	2.3	China	Turkey	China
Sudan	1.7	Argentina	South Korea	Sudan
India	1.6	Egypt	Colombia	Uganda
Pakistan	1.5	Philippines	Yugoslavia	Egypt
Costa Rica	1.4	Colombia	Egypt	Kenya
Indonesia	1.4	India	Nigeria	Tanzania
Jamaica	1.3	Nigeria	China	Zaire

出典: OECD, *Twenty Five Years of Development Cooperation: A Review* (1985), Table 12, p. 314, IMF, *Direction of Trade, and* World Bank, *Annual Reports*.

会での投票行動は、多分に、アメリカ議会のリベラル派や保守派の世界銀行批判に合わせた行動であり、国内向けポーズである側面も強いように見える。⁽³⁸⁾ そうであればこそ、天安門事件以後の対中国融資の停止のように、アメリカ政府が本気で取り組んだ場合には、世界銀行スタッフも、中国への融資案の理事会提出を見合わせ、ようやく、九〇年二月に人道的目的に限定した対中融資を理事会に提出することにしたほどである。

さて、個々の国への融資に関してはともかく、全体として見た場合、世界銀行の国別資金配分は、アメリカの貿易・援助政策を補完する効果を挙げているのであろうか。表5を見ると、世界銀行の大口融資国とアメリカのODAの大口受け取り国、貿易国はかなり重複しており、概ね、世界銀行の資金配分は、アメリカにとっても望ましいパターンになっているように思える。そこで、アメリカとの経済関係を示す変数を、公式モデルに加えてみたが、必ずしも有意な結果は得られなかった。すなわち、アメリカとの経済関係が強いから世界銀行はその国への融資を強化するというような関係は認められない。アメリカの影響力、あるいは世界銀行はアメリカの国益に貢献しているかどうか、という問題については、国別資金配分とセクター別配分の分析結果をあわせて、後に総合的に検討する。

(1) 横田、前掲書。

(2) 主なソースは、『世界銀行『年次報告』、『IDA—歴史と回顧』(一九八二年)、二二—二六頁。

(3) 世界銀行スタッフに対するインタビューに基づく。一九八三年八月。

(4) Le Prestre, "The Ecology of the World Bank: Uncertainty Management and Environmental Policy" (Ph. D. dissertation, Indiana University, 1982), pp. 92-93. Bettina Hurri, *op. cit.*, p. 106.

(5) 世界銀行スタッフに対するインタビュー、一九八三年。

(6) ハンガリーのIBRDへの加盟は、この基準との関係で問題になった。当時のIBRD借入国からの「卒業」基準は、二六五〇ドル(八〇年度表示)であり、ハンガリーは、八一年の統計で、既に二二〇〇ドルに達しており、加盟よりも、むしろ、

もう卒業が議論される経済レベルであったからである。結局、ハンガリーの債務状況を考慮して、一九八二年七月に、IBRDへの加盟が承認された。

(7) 以下の六九カ国を対象とした。Bangladesh, Ethiopia, Nepal, Burma, Mali, Malawi, Zair, Uganda, Burundi, Upper Volta, Rwanda, India, Somalia, Tanzania, Haiti, Sri Lanka, Benin, Central African Republic, Sierra Leone, Niger, Pakistan, Sudan, Togo, Ghana, Kenya, Senegal, Mauritania, Yemen Arab Republic, People's Democratic Republic of Yemen, Liberia, Indonesia, Lesotho, Bolivia, Honduras, Zambia, Egypt, El Salvador, Thailand, The Philippines, Papua New Guinea, Morocco, Nigeria, Zimbabwe, Cameroon, People's Republic of Congo, Guatemala, Peru, Ecuador, Jamaica, The Cote d'Ivoire, Dominica Republic, Colombia, Tunisia, Costa Rica, Turkey, Syria, Jordan, Paraguay, Malaysia, Panama, Algeria, Brazil, Mexico, Portugal, Argentina, Chile, Yugoslavia, Uruguay, Greece. 但し、(1)に属して「オートボルト」、「ンマリ」、「ニシール」、「キリタニ」、「イホーム」、「ラン共和国」、「レント」、「カチマラ」、「オロロン」を除く六九カ国をサンプルとした。また、「IDA」からの資金供与額を分析対象とする場合は、「一人当たりGNPが1,100元以下」の国を対象とした。具体的には以下の国である。Ethiopia, Nepal, Burma, Mali, Malawi, Zair, Uganda, Burundi, Upper Volta, Rwanda, Somalia, Tanzania, China, Haiti, Sri Lanka, Benin, Central Africa, Sierra Leone, Niger, Pakistan, Sudan, Togo, Ghana, Kenya, Senegal, Mauritania, Yemen Arab Republic, PDR of Yemen, Liberia, Indonesia, Bolivia, Honduras, Zambia, Egypt, El Salvador, Thailand, The Philippines, Papua New Guinea, Morocco, Zimbabwe, Cameroon, Congo, Guatemala, Peru, and Ecuador. 「*World Bank, World Development Report (1983) and OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Less Developed Countries.*

(8) 世界銀行『「IDA」歴史と現状』二五頁。

(9) 同上、二五頁。

(10) William Cline and Nicholas Sargen, *op. cit.*

(11) Hurni, *op. cit.*, p. 106, and Le Prestre, *op. cit.*, pp. 92-93.

(12) R・マクナマラ総裁時代に強調されたベシック・ヒューマン・ニーズ政策がベシック・ヒューマン・ニーズ関連の公共事業の拡大に貢献したのに対して、クローセン総裁が強化した構造調整融資政策は、民間活力の利用を重視し、政府支出の削減を目指す点で、対立的に解釈されがちである。しかし、この内庄モデルは、むしろ、両者の連続性を見る。すなわち、マクナマラ総裁の時代は、政経分離の原則は根強く受け入れられており、たとえ、経済援助の効果を高めるために、借入国の政治的要因をも考慮せざるを得ないことを認識しても、それは国際的に許容・認知されることではなかった。それゆえ、非経済的要素として、社会的要因までを強調するに留まった。これがベシック・ヒューマン・ニーズ政策であった。しかし、クローセンが総裁を務めた八〇年代になると、経済の政治化現象は一層深化し、政経不可分性が広く認識されるようになった。そこで、借入国の社会的要因から、さらにもう一步踏み込んで、行政的な制度開発や、政治的コストを伴うマクロ経済政策の改革にまで、世界銀行が関与することが容認されるようになった、と解するのである。

- (13) John A. Holten, "World Bank Techniques for Country Evaluation" in Stephen H. Goodman, *Financing and Risk in Developing Countries* (New York: Praeger, 1978), pp. 88-93.
- (14) 国際政治学において紛争のネータ・ヘーヌスは進んできり、代表的なものが、COPDAB (The Conflict and Peace Date Bank), WEIS (The World Events Interaction Survey), CREON (The Comparative Research on the Events of Nations Project) 等がある。また、民間企業によるホリナーカ・リスタの測定方法に関して、Stephen Kobrin et al., "The Assessment and Evaluation of Non-economic Environments by American Firms: A Preliminary Report" *Journal of International Business Studies*, Spring/Summer 1980, pp. 32-47.
- (15) デューキ、Gary King, "Event Count Models for International Relations: Generalizations and Applications" *International Studies Quarterly*, vol. 33, no. 2, 1989, pp. 123-147.
- (16) William Coplin and Michael O'Leary, *Political Risks in Thirty-Five Countries 1983* (London: Euromoney Publications, 1983).
- (17) エドゥアルド・サントス・ロドリゲス、Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, India, Indonesia,

- South Korea, Nigeria, Pakistan, the Philippines, Portugal, Peru, Thailand, Turkey, Yugoslavia, Zaire, and Zambia.
- (18) 桜井雅夫『カントリー・リスク』有斐閣、一九八二年、五三一―五七頁。
- (19) 世界銀行『年次報告(一九八五)』、五〇頁。
- (20) The World Bank, *Co-financing* (1980).
- (21) 一九八八年四月に発効。
- (22) 今日においても、世界銀行が関与するのは、経済関連の問題であり、非政治性の原則にふれないという立場を崩していない。しかし、九〇年代に入り、東欧に対する金融支援問題で、借り入れ国の民主的政治制度確立へのコミットを融資の際の政治的条件とするかどうかをめぐり、じよじよ公式的にも非政治性の原則が議論される状況になっている。本稿第五節参照。
- (23) Teresa Hayter, *Aid as Imperialism* (Harmondsworth: Penguin Books, 1971), p. 32, and Edward R. Fried and Henry D. Owen, *The Future Role of the World Bank* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1982), pp. 3-4.
- (24) Bruce M. Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony", pp. 208-214.
- (25) Susan Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy* (London: Pinter Publishers, 1988), pp. 24-25.
- (26) K・J・ホルステイ、宮里政玄訳『国際政治の理論』(勁草書房、一九七二年、二五九―二六一頁)。
- (27) 世界銀行、『年次報告(一九八七)』。
- (28) 最近の例として、クローセン総裁が、IBRD増資にともなうアメリカの財政負担の増大は回避したいというアメリカ政府の期待に応えなかった、という点で、一九八六年に、レーガン大統領はクローセン総裁の再選を拒否した。Michael G. Schechter, "The Political Roles of Recent World Bank Presidents" in Lawrence S. Finkelstein ed., *Politics in the United Nations System* (Durham: Duke University Press, 1988), pp. 372-373.
- (29) The United States Treasury Department, *United States Participation in the Multilateral Development Banks in the 1980s*, pp. 47-65.

- (30) U. S. Department of the Treasury, *An Examination of the World Bank Energy Lending Program*, 1981.
- (31) Theodore Moran, "Does the World Bank Have a Role in the Oil and Gas Business?" *The Columbia Journal of World Business*, 17-1, Spring 1982, p. 51.
- (32) 世界銀行、『年次報告(一九八二)』三六頁。
- (33) ノメリカは、第一回目の増資(六五—六八年)以来、毎回、拠出が支払う期限に間に合わず、I D A の円滑な運営に障害を及ぼした。Kyo Oshida, *The World Bank under R. McNamara and A. W. Clausen (I)*, pp. 21-24.
- (34) Robert Ayres, "Breaking the Bank" *Foreign Policy*, No. 43, 1981, pp. 104-120.
- (35) 石井修「米国の人権外交の理念と現実」『国際問題』一九九〇年六月、特に三五—三六頁。
- (36) Edward S. Mason and Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, (Washington, D. C.: The Brookings Institution), 1973, p. 86.
- (37) U. S. National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies, *International Finance* (Annual report to the President and to the Congress for Fiscal Year) (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office).
- Lars Schoultz, "Politics, Economics, and U. S. Participation in Multilateral Development Banks" *International Organization*, 36-3, 1982, pp. 537-574.
- (38) Schoultz, *op. cit.*, p. 565.

IV セクター別資金配分の分析

世界銀行の融資は、その形態から、プロジェクト融資とプログラム融資に分類でき、前者には、インフラストラクチャー関連のセクター、生産関連のセクター、貧困緩和と政策関連のセクターがあり、後者は、構造調整融資、部門調整融資、および災害等に対する緊急融資に分類できる。世界銀行の開発戦略が、六〇年代までのインフラストラクチャー関連プロジェクト中心主義から七〇年代の貧困緩和と政策の強化、そして、八〇年代の調整融資の拡大、というように変化してきたと考えると、セクター別配分の変化とは、応に世界銀行の開発戦略の変化を意味していることがわかる。

セクター別配分に関する政策、あるいは開発戦略は、まず、世界銀行スタッフの調査・分析に基づき、総裁を中心とする執行部が理事会に提案する。これを、理事会が審議・決定する、という手続きで形成される。実際に、どのアクターが主導権を握っているかについては、主に以下の三つの見解がある。

① 理事会主導型モデル。世界銀行を自立的な国際組織というよりも、政府間組織と捉え、大口出資国、とくにアメリカ政府が、開発戦略の形成に関して強い影響力を発揮するという見方。国別配分に関する外圧モデルの考え方である。

② 総裁主導型モデル。理事会は、確かに世界銀行の増資問題などでは重要な議論の場となるが、融資活動といった事業活動に関しては、総裁を中心とする執行部の管轄事項であり、理事会は受身であるとする。

このモデルは、第一に、世界銀行理事は、執行部に対抗できるだけの業務に関する知識・経験を有していないと考える。理事の多くは、本国の大蔵省、中央銀行から派遣され、せいぜい四―五年間ほど理事として世界銀行に関与する一時潜在者であり、世界銀行の業務に精通した頃には帰国するからである。第二に、理事自身にも、世界銀行業務に余り深く関与する意思がない、と見ている。すなわち、理事の大半が、融資活動といった事業活動は、世界銀行総

裁を中心とする執行部の管轄事項であり、これを尊重することが世界銀行の政治化を防止し、世界銀行業務の「効率」を高めていると認識している、というのである。

③事務局長主導型モデル。世界銀行事務局は巨大な官僚組織であり、政策決定論という組織過程モデルが妥当するという考え方。但し、世界銀行に特徴的なことは、世界銀行官僚には、ジェネラリストとしての特性と、財政専門家、エコノミスト、およびテクノクラートという専門家としての特性の二面性が見られる点である。まず、ジェネラリストとして、実験的なプロジェクトよりも成功率の高いプロジェクトを好む傾向があると考えられる。それゆえ、総裁の交代によりしばしば新政策が掲げられるが、政策の変化に対するスタッフの抵抗は強く、結果として、実際の融資のパターンは、漸進的にしか変化しない、と予想される。また、専門家としては、正確で、技術的に見て手堅く、目的が明確でその測定方法もハッキリしているプロジェクトを好む傾向が強いであろう。それゆえ、ベージック・ヒューマン・ニーズ関連のプロジェクトよりはインフラストラクチャー関連のプロジェクトのほうを好み、また、目的等が明確なプロジェクト融資のほうを調整融資のようなプログラム融資よりも志向するのではないかと推測される。

二 事例研究——調整融資政策をめぐる決定過程

世界銀行の開発戦略形成過程では、上記のモデルのいずれが妥当するのか、事例として、構造調整融資、およびセクター調整融資の場合をとりあげ、検討する。調整融資とは、マクロ経済政策の改善や制度開発 (Institutional Development) をめぐる中期のプログラム・ローンである。⁽²⁾前者は包括的であるのに対して、後者は特定セクターに焦点をあてるものである。

世界銀行が初めて構造調整融資を行った一九八〇年以來、今日までの一〇余年間は、構造調整融資の初期（一九八〇—八二）、構造調整融資とともに部門別調整融資に本格的に取り組むようになった第二期（一九八三—八六）、調整融資の一層の拡大のために組織改革を行った第三期（一九八七—）に区分できる。

（一）第一期（一九八〇—八二年度）

世界銀行は、R・マクナマラ総裁時代の一九八〇年度に、ボリビア、ケニア、およびトルコに対して構造調整融資を開始した。八一年度には、構造調整融資は六件、全体の融資額の六%弱となり、クローセンが総裁となった八二年度には、六件、八%を占めるにまで増大していった。

マクナマラの構造調整融資に対する関心は、基本的には開発戦略に関する経済的視点から生じている。すなわち、ペーシック・ヒューマン・ニーズ政策の行きづまりから、結局のところ、適切なマクロ経済政策による支援と、開発関連機関の運営能力の向上が必要であると認識したのである。クローセンも、マクナマラと同様の認識を有していたが、マクナマラと違い、公営企業の民間化に代表される、民活路線を鮮明に打ち出し、公共支出の抑制に重点をおいた政策を進めていった。

しかしながら、理事会は、当初、この構造調整融資に対して、慎重であった。その理由は、第一に、従来の主流であるプロジェクト・ローンに対して、構造調整融資はプログラム・ローンであり、目的が漠然として⁽³⁾いることである。それゆえ、その効果測定に関しても明確な方法がないために、無駄使いになりかねない⁽³⁾のである。第二に、開発途上国は、世界銀行が、構造調整融資のコンディショナリティーを通じて、借入国のマクロ経済政策に⁽³⁾関与することが、内政干渉につながりかねないと主張した。第三に、先進国側は、アメリカを筆頭に、新規のローンの開始が先

進国の財政負担の増大につながることを恐れた。これらの理由から、結局、理事会は、プログラム・ローンは、融資額全体の一〇％以内に抑える、という枠をはめることを決定した。⁽⁴⁾

構造調整融資については、事務局内部でも意見が分かれた。まず、開発戦略としての有効性に関して、一方においては、世界銀行の経験に基づく新しい開発戦略として、調整融資の必要性を説くグループが存在した。しかし、反対に、ベーシック・ヒューマン・ニーズ政策の支持者は、調整融資が、公共支出の削減により、貧困層を切り捨てる側面があるとして、批判した。また、エコノミストあるいは財政専門家としての立場から、プログラム・ローンは、目的が漠然としており、また明瞭な効果測定の方法もないことから、構造調整融資の拡大に懐疑的になるものも少なくなかった。さらに、ジェネラリストとして有する官僚的惰性から、新規の実験的な融資政策に消極的な反面、七〇年代のマクナマラ総裁時代に飛躍的に増大した融資資金をいかに処理するか、といった点では望ましい融資政策であるという側面もあった。

このような見解の相違は、組織としては、主に、地域局におけるプログラム部門とプロジェクト部門との間の意見の相違となって現れた。後者が、伝統的にプロジェクト融資を担当してきたのに対して、前者は、従来、借入国の分析が行うが、融資には直接関与してこなかった。しかし、構造調整融資を開始・拡大するに伴い、カントリー・エコノミストとして、融資決定に中心的な役割を果たすことになるからである。

この他、構造調整融資は、マクロ経済政策の改善や制度開発を条件とするとはいうものの、そもそも、世界銀行スタッフにこのような政策提言を行う能力があるのかという疑問や、IMFと世界銀行の融資条件とが矛盾する、クロス・コンディショナリティーをどう防ぐのか、といった問題が議論された。⁽⁵⁾

表6 世界銀行の調整融資 (1979—87)

	SALs		Sector adjustment loans	
	\$million	Percent	\$million	Percent
1979	0	0	31	0.3
80	305	2.7	65	0.6
81	717	5.8	137	1.1
82	1,071	8.2	0	0
83	1,285	8.9	641	4.4
84	1,082	7.0	1,318	8.5
85	163	1.1	1,475	10.3
86	610	3.7	2,283	14.0
87	665	3.8	3,452	19.5

出典: *World Bank News "Lending for Adjustment An Update,"*
Special Report, May 1988, p. 6.

(二) 第二期(一九八三—八六年度)
この時期に、世界銀行は、SALに対して投げかけられた問題点の改善を図った。たとえば、プログラム・ローンの拡大は、世界銀行ローンの質の低下を招くのではないかとの批判に 대응べく、世界銀行の政策提言に関する借入

国の努力を、次回の融資を決定する際に重要視することとした。実際に、ボリビア、セネガル、ガイアナはこの点で不満と判断され、構造調整融資は継続的には供与されるのが通常であるにもかかわらず、停止されている。また、世界銀行と借入国との政策対話を一方的にならないように配慮し、また、基本的には価格 incentives と市場を重要視しながら、一貫性のある政策提言をすべく努力することが強調された。もちろん、こうした世界銀行側の努力をどう評価するか、についてはいろいろな見解がありうる。

このような構造調整融資の改善とともに、この時期に特徴的なことは、次第に構造調整融資からセクター調整融資に重点が移動していったことである。構造調整融資は、八三年度には融資額全体の九%、八四年度には七%を占めるが、八五年度には一%、八六年度も四%弱に留まっている(表6)。反対に、部門別調整融資は、八三年度から本格的に開始され、融資額全体の四%強、八四年度には八、五%、そして八五年度以降、一〇%を超えるに至っている。

表7 世界銀行年報における
非プロジェクト融資額(%)

FY	1980	
	81	4.6
	82	8.2
	83	9.5
	84	9.9
	85	8.9
	86	4.4
	87	8.1
	88	13.8
	89	8.8
		16.0

出典：世界銀行『年次報告』(各年度)

この政策変化は次の二つの結果を生じさせている。第一に、プログラム・ローンは一〇%以内に抑える、という理事会決定を、事実上、無視することになっている。なぜならば、世界銀行年報の統計においては、構造調整融資はノン・プロジェクト、すなわちプログラム・ローンとして分類されるのに対して、部門別調整融資は、実態はプログラム・ローンであるにもかかわらず、統計上はあたかもプロジェクト・ローンであるかのように取り扱われている。そして、各部門別統計のなかに、プロジェクト・ローンとの合計値が記載されているのである。その結果、一九八三年度以降、常に、構造調整融資と部門別調整融資の合計値は、一〇%を超えているにもかかわらず、世界銀行年報の統計上は、八七年度と八九年度を除き、プログラム・ローンは一〇%枠内に留まっているのである(表7)。

この点に関して、世界銀行スタッフは、構造調整融資は基本的には緊急避難的な目的のものであり、いずれは縮小されていかなければならない。それゆえ、一時的に一〇%枠を超えたかどうかは余り問題ではないとしている⁽⁶⁾。また、理事会側も八二年度に、プログラム・ローンは融資額全体の一〇%以内に抑える、という決定をしたものの、その後、累積債務問題が深刻化し、世界銀行の調整融資に対する期待は高まる一方であり、一〇%枠を議論する事態は見られない。

第二に、構造調整融資から部門別調整融資への重点の移動は、プログラム・ローンの国別配分パターンを大きく変化した。構造調整融資の国別配分パターンを、一九八〇年度から八五年度までの累積額で見ると、世界銀行からの融資額と関係が深く、世界銀行とつながりの強い国が構造調整融資を受ける傾向が見られた。これに対して、部門別

表8 ラテンアメリカ・カリブ地域諸国への調整融資
(current US\$ million)

	SALs (FY 1980-87)	Sector adjustment loans (FY 1979-87)
Argentina	—	85
Bolivia	50	102
Brazil	—	1155
Chile	500	—
Costa Rica	80	25
Dominica	3	—
Ecuador	—	100
Guyana	22	—
Jamaica	191	159
Mexico	—	850
Panama	160	—
Uruguay	80	60
Total	1087 (18.4%) *	3301 (35.1%)
Grand Total	5897	9403

出典: The World Bank, *Lending for Adjustment: An Update* (World Bank News, May 1988).

調整融資の場合、七九年度から八五年度までの累積額で見ると、重債務の中進国に主に供与される傾向が顕著である。八七年度までの累積額で見ると、ラテン・アメリカの重債務国に対して、構造調整融資の場合、その一八%が供与されたにすぎないのに対して、部門別調整融資の場合、その三五%が配分されているのである(表8)。

なぜ、構造調整融資から部門別調整融資に力点を移動させたのか。政策変化がもたらした結果を参考に、その理由について考察してみよう。

まず、構造調整融資は、その開始当初から、対象国数を限定する方針が採られていた。さまざまな疑問点が出されたように、プログラム・ローンの拡大に対しては慎重であった。構造調整融資は、一時的なものであり、借入国の構造調整が一定の効果を挙げたならば、従来のプロジェクト・ローン主体の融資活動に戻るつもりでもあった。しかし、ラテン・アメリカ諸国の債務問題の深刻化や、サブ・サハラ

地域の経済危機により、構造調整を必要とする開発途上国は増える一方であった。そして、世界銀行による、構造調整融資の進捗状況に関する一九八二年度報告においても、構造調整融資を必要とする開発途上国は極めて多いことが明らかにされた。

しかし、構造調整融資の拡大に対しては、全融資額の一〇%以内という拘束があった。そこで、この拘束から逃れるために、部門別調整融資が注目された。さらに、経済開発の観点からも、総合的な構造調整だけでなく、より限定的な部門毎の調整の必要性も指摘された。こうして、八三年度から部門別調整融資が本格的に開始されることになったのである。そして、アメリカ政府および商業銀行が、債務問題解決のために、世界銀行に対する期待を高めるのに応じて、クロローセン総裁は、部門調整融資のラテンアメリカ諸国への配分を強化したのである。

(三) 第三期(一九八七年度—現在)

一九八七年度(一九八六年七月から翌年六月まで)に新総裁となった元米国下院議員のバーバー・コナブル(Barber Conable)は、世界銀行総裁に就任すると、同年一〇月に、早速、世界銀行の組織改革を準備するように指令を出し、八七年一月にタスク・フォースが設置された。そして、同年五月に組織改革が開始され、八七年七月に基本的に完成した。⁽⁸⁾

この組織改革の目的は、世界銀行年報によれば、生産部門向けの個別投資から調整貸し付けの政策への強調のシフトに依るよう(9)に組織構造を改革することであるとしている。具体的には、地域局が、複数の国担当局(country department)と一つの技術局から構成されるようになり、国別の視点が強化されるようになったのである。国担当局は、かつてのプログラム部門(program division)であり、開発政策の形成、政策対話、経済セクター分析、そして

技術援助など、世界銀行融資に関する全責任を負っている。また、技術局 (technical department) は、かつてのプロジェクト部門 (project division) が縮小されたものと見てよいであろう。すなわち、構造調整融資をめぐる、地域局内部のプログラム部門とプロジェクト部門の意見対立は、プログラム部門を強化する形で決着を見たといえよう。コナブル総裁の立場から見ると、調整融資の拡大に対する事務局内部の反発を抑えるべく、事務局組織自体を改革し、調整融資に取り組み易い体制に変革したのである。

コナブル総裁は、政策面において、クローセン時代の調整政策を修正した。すなわち、クローセン総裁時代には、調整政策において公共支出の削減による財政の健全化が強調されたが、これは、社会事業関連費用の削減となり、貧民層に対して最も打撃が大きいとの批判がなされていた。そこで、コナブルは、調整政策とベーシック・ヒューマン・ニーズ政策の調和に関する調査を行い、その両立を目指す方針を掲げ、事務局内部のベーシック・ヒューマン・ニーズ政策の支持者の批判に応えるように努力している。さらに、調整融資を拡大するうえで障害となっていたIBRDの増資問題についても、前述のように、コナブルはIBRD協定の改正を条件にアメリカ政府の合意を取り付けたのである。

こうして、コナブル総裁下の世界銀行は、事務局組織を改革し、政策的にも改善を図り、また資金の問題も解決し、それゆえ、アメリカ政府の支持も得られることになり、世界銀行は、本格的な体制で調整融資に取り組めることになったのである。さらに、一九八九年末から東欧革命により、ソ連・東欧に対する資金援助が新たに世界銀行の大きな課題となってきた。世界銀行は、主に調整融資を通じて対ソ連・東欧金融支援を行う方針であり、世界銀行の調整融資は、単なる一時的なものではなく、いよいよ世界銀行にとって中心的な融資形態になってきたといえよう。

以上、調整融資の政策形成過程を見てきたが、このことから次の結論が得られる。すなわち、セクター別配分の政

策は、基本的には、総裁を中心とする執行部のリーダーシップにより形成される。理事会は、これに対して、たとえば、プログラム・ローンは全融資額の一〇％以内に抑える、というような枠をはめることはできる。しかし、執行部は、必ずしも実際にはこうした枠に拘束されずに行動できる。事務局スタッフは、ジェネラリスト官僚としての特性から、あるいは専門家としての立場から、総裁の交代による政策変化に常に従順であるわけではない。事実、構造調整融資の拡大政策に対して消極的、懐疑的な見解を持つものもいた。それでも、最終的には、総裁は、事務局組織を改革することに、スタッフの抵抗を抑えることができる。

しかしながら、総裁や執行部が万能であるというのではない。プログラム・ローンの一〇％枠を事実上無視できたのは、ひとつには、累積債務問題の深刻化により、理事会や加盟国が、この枠に固執しなかったことによる。また、調整融資政策に消極的なスタッフに対して、組織改革という強硬手段を用いる反面、調整融資政策を修正して、ベリック・ヒューマン・ニーズ政策との両立を図るよう努力しているのである。さらに、総裁は強力なリーダーシップを持っているとはいえないもの、しかし、総裁の任命権を事実上有しているアメリカ政府との関係となると、微妙なものがある。構造調整融資の場合と比べ、部門調整融資では、ラテン・アメリカ諸国に偏重した配分パターンがみられるが、これを債務状況だけが原因であると解するのは不自然であり、世界銀行総裁が、やはりアメリカ政府の期待に対しては極めて敏感であることを示している。繰り返しになるが、世界銀行総裁とアメリカ政府との関係は、アメリカ企業における経営陣と筆頭株主との関係に似ているのである。経営陣は強力な政策決定能力を有するが、株主の利益を十分に保護しないならば、容易に退陣に追い込まれることがある。総裁再選を求めながら、レーガン大統領に拒否されたクローセンの場合が、これに該当しよう。

(一) William Ascher, "New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies: The Case of the

- World Bank” *International Organization*, 37-3, 1983, pp. 415-439.
- (2) 調整融資の「ふたたび」をめぐって Richard E. Feinberg et al, *Between Two Worlds: The World Bank's Next Decade*, John M. Nelson and contributors, *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment* (New Brunswick, Transaction Books, 1989), 44-53 「調整貸付…最新の状況」(World Bank News, 1988)、制度開発の「ふたたび」 Arnold Israel, *Institutional Development: Incentives to Performance*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987.)
- (3) G. K. Helleiner, “Policy-based Program Lending: A Look at the Bank's New Role” in Richard E. Feinberg et al, *Between Two Worlds*, pp. 47-66. Paul Streeten, “Structural Adjustment: A Survey of the Issues and Options” *World Development*, vol. 15, no. 2, pp. 1469-1482. 大隅宏「コンティンニュナリティーの論理と動態—IMF・世界銀行と開発途上国」(山形進編『相互依存時代の国際摩擦』東大出版会、一九八八年)、『一八九—二二三頁』。
- (4) The World Bank, *Annual Report* (1981), p. 70.
- (5) Richard Feinberg, “The Changing Relationship between the World bank and the International Monetary Fund” *International Organization*, vol. 42, no. 3, 1988, pp. 545-560.
- (6) 世界銀行スタッフに対するインタビュー、一九八八年。
- (7) David Bock and Constantine Michalopoulos, “The Emerging Role of the Bank in Heavily Indebted Countries” *Finance and Development*, 23-3, 1986, pp. 22-25. 奥田宏司『途上国債務危機とIMF』世界銀行—八〇年代のブレントゥンズ機関とドル体制』(同文館、一九八九年)。
- (8) 世界銀行『年次報告(一九八八)』四八一—四九頁。海外経済協力基金、『基金調査季報』五六号(特集—新生世銀と今後SOECF)一九八七年。
- (9) 世界銀行『年次報告(一九八七)』二二三頁。

V 世界銀行の政策決定と国際政治の構造変化

一、国際政治の構造変化

世界銀行の政策決定についての分析結果を、繰り返しになる部分もあるが、国際政治の構造変化と関連させて解釈する。国際政治の構造変容として、アメリカの力の衰退、南北関係の変化、および東西デタントの進展と冷戦の終焉に注目し、これらの変化が、世界銀行の政策決定に対してどのような影響を与えたのか、また、世界銀行の活動は、国際政治の構造変容にどのようなインパクトを及ぼしたのか、といった問題を考察する。

(一) アメリカのパワースタイルの変化

覇権安定論に基づく、世界銀行は覇権国アメリカの創造したブレトンウッズ体制を維持・運営するために設立された国際組織である。それでは、アメリカの力の衰退に伴い、アメリカは対世界銀行政策をどのように変化させていったのであろうか。また、世界銀行はこれにどのように対応していったのであろうか。さらに、覇権安定論をめぐるしばしば議論されることであるが、そもそも、アメリカの力は衰退しているものであろうか。一般にマクロ・レベルでの議論が多いが、世界銀行の政策決定過程といったミクロ・レベルでの分析を通じて、この問題を検討してみたい。

まず、アメリカの対世界銀行政策の変化を見ておこう。アメリカの圧倒的な経済力、金融力に支えられてブレトンウッズ体制が成立したのであり、それゆえ、アメリカは世界銀行においても極めて強力なパワーを有していた。制度

的には加重投票制により巨大なパワーソースを持ち、また、実態的には、世界銀行の本部がワシントンに置かれ、総裁は歴代アメリカ人から選出される慣行により、アメリカは、世界銀行の政策決定に強い影響力を発揮することができたのである。

しかし、六〇年代後半からアメリカの経済力・金融力が低下し始めると、アメリカは次第に世界銀行に対する支持を低下させ始めた。このアメリカの態度は、まず財政負担問題に関して顕著に現れた。一九六五―六八年度の第一次 I D A 増資以来、アメリカ政府は、毎回、その割当額の出資に關する議会の承認を期日までに得ることに失敗しており、I D A が円滑に活動をするうえで障害となってきた。出資額が投票権を決定することを考えると、アメリカはそのパワー（投票権）に見合ったコストの負担（出資）ができなくなってきたのである。⁽¹⁾ また、覇権論に關連させれば、挑戦国ではなく、覇権国が、I D A の活動にとり障害となっており、ブレトンウッズ体制の維持・運営に悪影響を及ぼしているのである。

七〇年代に入ると、アメリカは、機能主義的な国際組織観に基づいて、UNESCO や ILO といった国連専門機関を政治化していると批判した。⁽²⁾ この機能主義的な見方に基づくこと、世界銀行は、経済的効率を重視する国際「経済」組織でなければならず、「非政治性」の原則を遵守しなければならないはずであった。しかしながら、アメリカ自身が、世界銀行に対しては、政治問題を投げかけたのである。すなわち、議会リベラル派は、人権抑圧国への世界銀行の融資に反対し、また、議会保守派は、ベーシック・ヒューマン・ニーズ政策を福祉的であり、なかには社会主義的であるとして、批判したのである。行政府は、世界銀行活動を高く評価しているが、こうした議会の圧力をうけ、世界銀行理事会で反対・棄権投票を行う回数を増大させている。

八〇年代には、累積債務問題が深刻化したことにより、アメリカは、世界銀行の役割を見直し、これを積極的に活

用する方針を打ち出してくる。⁽³⁾しかし、その反面、IBRDの増資によるアメリカのコスト負担増は回避したい、というジレンマに陥った。結局、投票権は低下しても、今後の協定改正に関して、拒否権は失わないように、世界銀行協定を修正することに成功し、アメリカはこの問題を解決したのである。

以上のようなアメリカの対世界銀行政策を見ると、アメリカはその力の衰退に依じて、世界銀行に対する批判を強化しており、これはとりもなおさず、世界銀行の政策決定過程におけるアメリカの影響力の低下に対するフラストレーションである、との印象を受ける。しかし、ここで、世界銀行における政策決定の分析結果を、①個々の融資案件に関する決定、②融資の基本政策の形成、③ルール形成に関する決定の三つのレベルに分類して、アメリカの影響力について、体系的に考察してみたい。

まず、個々の融資案に関して、一九五〇年代においては、米国の反対が予想されるような案件は、事前に取り下げられるのが通常であった。しかし、七〇年代半ば以降になると、アメリカの理事による反対・棄権投票が増大してきた。世界銀行事務局は、米国の反対を予想しながら、これを圧力と感じなくなってきたのである。さらに、アメリカの反対投票にもかかわらず、他の理事の支持を得て、承認されている。こうした現象を見る限り、アメリカの世界銀行における影響力は低下していると見える。

しかし、このようなアメリカの理事会における投票行動は、主にアメリカ議会を念頭においた国内向けポーズであるように思える。それゆえ、天安門事件以降の対中国融資の停止のように、米政府が本気で取り組んだ場合には、世界銀行も、「人道的」要請以外の融資案を理事会に提出できないのである。⁽⁴⁾

次に、融資の基本政策に関しては、総裁が極めて強力なリーダーシップを発揮しており、理事会の役割は一般的に受動的である。しかしながら、アメリカ大統領は世界銀行総裁の人事権を有している。また、アメリカ議会は、アメリ

カの子算承認権を有しており、IBRDやIDAの増資が発効するためには、アメリカ議会の支持を獲得することが決定的に重要になる。このように考えると、融資政策の形成は、世界銀行総裁に任ざれているとはいえ、総裁や執行部はアメリカ政府の期待・要望に対して極めて敏感にならざるをえないのである。

最後に、ルール形成に関する決定の場合を検討してみよう。世界銀行協定の変更には、従来、全投票権数の八〇%以上の支持が必要であり、アメリカの投票権は、二〇%を超えていた。すなわち、アメリカは、協定変更問題に関して、拒否権を有していたのである。しかし、一九八八年の増資の際、当時の投票権を維持するために必要な出資は負担できないが、拒否権は失いたくない、というジレンマに直面した。そこで、アメリカは、今後は、協定の変更には、八五%以上の支持が必要であると協定を修正することを条件に、一九八八年の増資に賛成し、投票権の低下を受諾したのである。この結果、一五%以上の投票権があれば、拒否権を維持できることになった。⁽⁵⁾ スーザン・ストレンジのいうリレーショナル・パワーと構造的パワーの概念を用いると、アメリカの投票権(リレーショナル・パワー)は低下したが、協定変更に関する拒否権という構造的パワーの維持には成功したのである。

(二) 南北対立の激化と行き詰まり

第二次大戦後、アジア・アフリカの旧植民地地域から多くの独立国が登場し、その後、これらの国はグループA七七として団結して行動することにより、国際政治におけるパワーを著しく増大させた。これは、世界銀行においては、まず、世界銀行の貸し付け先の増大として、そして、融資資金の拡大要求となって現れた。IBRDの加盟国数は、一九四六年度では三八カ国であったのが、六〇年度には六八カ国、七〇年度には一一三カ国、そして、八〇年度には一三五カ国にまで増大している。ちなみに、九〇年一〇月現在では、一五五カ国である。これに伴い、IBRDの融

資資金も、一九四七年度には、二億五〇〇〇万ドルであったのが、六〇年度には六億五九〇〇万ドル、七〇年度は一六億八〇〇〇万ドル、そして、八〇年度は七六億ドルにまで増加している。たとえ、インフレの影響を差し引くとしても、注目すべき数字である。

開発途上国のパワリーの増大は、世界銀行の組織にも変革をもたらした。一九五六年には民間企業への貸付業務を行う国際金融公社（IFC）が設立され、六〇年には譲許的な資金供与機関である国際開発協会（IDA）が設立された。さらに、多国籍企業と開発途上国との投資紛争の増大に対応すべく、六五年には国際投資紛争解決センター（ICSID）が創設された。こうして、国際復興開発銀行として出発した世界銀行は、これらの複数の機関から構成される世界銀行グループとなっていく。

世界銀行の政策決定との関係で注目すべきは、こうした資金的・組織的拡大が、世界銀行事務局の肥大化・官僚化をもたらしたことである。一九七〇年代に、マクナマラ総裁は、開発途上国の資金需要に 대응べく、融資に利用できる資金を急激に拡大していった。これは事務局官僚の立場から見ると、消化すべき資金の増大を意味した。そして、このことが、新規のプログラム・ローンである構造調整融資を開始する一因にもなる。反面、官僚として不確実性を回避する傾向から、七〇年代には、マクナマラの主張するベシック・ヒューマン・ニーズ政策に対して、また八〇年代にはクローセンが強調する調整融資に、それぞれ抵抗するスタッフも決して少なくなかった。

さて、開発途上国は、一九七四年に新国際経済秩序の樹立要求を行い、それぞれの国において、外資規制を強化していく。この状況を、多国籍企業からみれば、「しのびよる収用」とよばれる一つのポリティカル・リスクの増大である。そこで、世界銀行に対して、ポリティカル・リスクに対する保証を与える機能を要求し、これが、一九八八年の多国間投資保障機構（MIGA）の設立となる。また、開発途上国への民間資金の導入を促進することをその目的

の一つとする世界銀行にとっても、ポリティカル・リスクは無視できない問題となる。その結果、世界銀行も、軍と文民との対立状況のような政治的不安定性の問題だけでなく、外資政策などの要因をも、融資の際に考慮するようになってきたのである。

南北対立は、クラスナーの解釈に従えば、北の市場原理と南の政府間取決による公的配分との間の、原則をめぐる対立であった。⁽⁶⁾七〇年代後半からの南北交渉の行きづまりは、南の主張する原則に基づく経済秩序の形成が困難であることを意味した。他方、市場経済のメカニズムを重視したアジアNIEsが、目ざましい経済成長を遂げる。そして、八〇年代になると、開発途上国の累積債務問題がいよいよ表面化し、深刻化していき、世界銀行の構造調整融資や部門調整融資が注目されることになった。調整融資においては、当然のように、公営企業の民間企業化や市場による価格決定メカニズムの確立が強調される。⁽⁷⁾市場原理が南北関係に浸透してくるのである。反面、世界銀行は、市場経済を確立することが目的とはいえ、借入国のマクロ経済政策や財政政策に対して政策提言をおこない、行政機構の改革に対してもアドバイスを与える。世界銀行のコンディショナリティーが認知され、市場経済確立のために、世界銀行の途上国への政策関与は強化される、という逆説的なことが行われるのである。

(三) 東西関係の変化

世界銀行の政策が東西関係にどのようなインパクトを与えてきたか、また、反対に、東西デタントの進展や冷戦の終焉は、世界銀行の政策決定にどのような影響を与えているか、といった問題を、以下の三つの時期に分類して検討してみたい。

第一期は、世界銀行設立以降、一九七〇年代までの時期であり、ユーゴスラビアが創設以来、また、ルーマニアが、

一九七三年に世界銀行に加盟している。世界銀行は、設立当初、明らかにアメリカの冷戦戦略の一環として位置づけられていた。ポーランドやチェコスロバキアに対する融資案はアメリカの圧力により取り下げられ、結局、ポーランドは、一九五〇年に、また、チェコスロバキアは五四年に、それぞれ、世界銀行から脱退した。また、ユーゴスラビアに対する世界銀行融資には、ユーゴスラビアのソ連離れを支援するという政治的目的が見られる。一九七三年にルーマニアの加盟を承認する理由も、ひとつには、当時のルーマニアのソ連離れ政策を金融面から支援することであった。しかし、七〇年代には、米ソデタントの影響を受け、対ソ対決的な姿勢よりは、むしろ、相互依存アプローチが強まっていったと思われる。すなわち、世界銀行が窓口となり、これらの国と西側経済システムとの交流を高め、相互依存状況を深化させることにより、東西間の緊張緩和を導こうとするアプローチである。それゆえに、七九年以降、深刻化してきた東欧の債務問題に対して、世界銀行は積極的に関与していくのである。

第二期は、ハンガリー、およびポーランド(8)がそれぞれ、八二年、八六年にIBRDに加盟し、世界銀行がこれらの国の債務問題に取り組む時期である。さらに、八八年にはソ連までが、IMF・世界銀行への加盟希望を表明するに至った。世界銀行はこれらの国に対して、債務返済の危機を回避するために資金を供与するだけでなく、経済政策や行政機構に関しても政策提言を行うのである。そして、融資案を形成するために、これら諸国の経済・財政資料が世界銀行に公開される。こうして、資金、政策、情報の点において、東西間の交流が促進されることになる。

第三期は、八九年末から生じた東欧諸国における変革による冷戦後の時代である。対ソ連・東欧金融支援問題が緊急の政治的課題となり、この問題のために世界銀行の果たすべき役割も強調された。しかし、東西関係重視の政治的配慮から、東欧諸国に世界銀行の資金が優先的に配分されるのではないか、という懸念がラテン・アメリカやアフリカの諸国には強い。また、対ソ連・東欧支援では、主に調整融資が行われる見込みであり、世界銀行は、ますます、

かつてのプロジェクト融資中心の機関からプログラム重視の組織に変容することになるであろう。そして、なによりも重大なことは、冷戦の終焉により、世界秩序の原則が大きく変化することであり、これは当然に世界銀行の政策決定に対しても、様々な問題を投げかけてくる。これについては、次節で詳細に検討したい。

二、国際経済システムの変化

バックス・アメリカーナの衰退、南北対立の激化と行き詰まり、そして冷戦の終焉といった国際政治の構造変化は、世界銀行の政策決定に対して直接的なインパクトを及ぼすとともに、国際経済システムの変容を通じて、間接的に影響を与える。ブレトンウッズ体制の成立、変容、衰退、そして、冷戦後の世界経済秩序の模索が、世界銀行の政策決定にどのような影響を与えてきたか、また、世界銀行の政策決定は国際経済体制にいかなるインパクトを及ぼしたのか、といった問題を、政経分離の原則と自由な国際的資金移転の原則に注目しながら、検討したい。

(一) 政経分離から政経不可分へ

一九四四年のブレトンウッズ会議において調印された世界銀行協定は、政経分離を前提として、融資を決定する際に、借入国の政治的要因を考慮してはならない、と定めている。それゆえに、国別の資金配分に関して、公式的な基準としては財政要因、経済要因、および技術的要因があげられ、また、個別のプロジェクト案の審査も、財政的、経済的、そして技術的側面から検討された。

この世界銀行の非政治性の原則は、第一に、加盟国からの政治的介入を防ぐという意味で、世界銀行の政治化の防止に貢献してきた。いいかえると、外圧からの防波堤の機能を果たしたのである。第二に、個々のプロジェクト案の

財政、経済、技術の諸側面に関しては、世界銀行スタッフは理事に対して、情報や経験の面で圧倒的に有利であり、その結果、融資に関して、事務局主導型の政策決定となった。第三に、世界銀行にとっては、経済的効率および効果が資金供与の基準となり、専ら、融資の目的と対象が明確で、効果が測定可能なプロジェクト融資を中心とする機関となっていた。

しかしながら、一九七〇年代にはいると、ブレトンウッズ体制を支えていたアメリカの力の衰退により、また、相互依存の進展による国家の敏感性・脆弱性の増大により、先進国間の通商摩擦に代表されるように、経済問題の政治化現象が現れるようになってきた。⁽⁹⁾ 他方、南の諸国は、市場原理に基づく国際経済体制に対して、異議申し立てを行い、政府間取り決めによる公的配分の原理による世界経済の運営を要求する。これが、国際経済秩序の樹立要求である。こうして、政経分離の原則が次第に色あせてくる。

さらに、七四年の国際経済秩序樹立宣言の影響を受けて、多くの開発途上国において、外資規制が強化され、投資家にとりポリティカル・リスクが重要な問題になってくる。もちろん、六〇年代には、外国企業の国有化問題が頻発しており、ポリティカル・リスクは決して新しい問題というわけではなかった。世界銀行は、当時は、国有化に対して十分な保障が行われているかどうか、に注目し、これを信用度、すなわち非政治的問題として処理していたのである。しかし、七〇年代後半以降は、国有化ほどドラスティックな外資政策よりは、外資企業の株式保有の制限や本国への送金制限などの「しのびよる採用」が外資規制策の中心となり、また、あらゆる領域に及ぶようになったのである。

他方、世界銀行の経験からも、プロジェクトの経済効果を高め、その成果を維持するためには、財政・経済・技術的要因だけを検討していたのでは不十分である、と認識するようになる。しかしながら、政経分離の原則が未だ浸透

していた一九七〇年代には、いきなり、政治的要因をも考慮した開発戦略を打ち出すことができず、結果として、社会的要因が強調される。これが、ペーシック・ヒューマン・ニーズ政策である。しかし、この政策も必ずしも効果を挙げられず、他方、経済の政治化はますます進展する。そして、ようやく、世界銀行のプロジェクトが経済的效果を挙げるためには、借入国のマクロ経済政策および行政機構の整備が不可欠であると、公式的にも認識される。そして、八〇年代には調整融資が本格的に開始されるのである。世界銀行が調整融資において与える政策提言は、経済的效果を挙げるためにと目的が限定され、また、対象もマクロ経済政策、あるいは行政問題に限定されるとはいうものの、開発途上国の内政に関与するようになったのである。世界銀行の非政治性の原則が、公式的にも、一歩後退したのである。

政経分離の原則が衰退し、世界銀行は政策決定における非政治性のルールを徐々に修正していくが、この変化は、世界銀行の組織の変容にも顕著に現れている。一九六五年に、外国企業の国有化問題の発生に対する対応として、ICSID（国際投資紛争解決センター）を設立し、八五年に政治的リスクに対する保障を供与する多国間投資保障機構（MIGA）の設立を決定した。さらに、八七年には、世界銀行事務局そのものを、プロジェクト中心からカントリ・プログラム中心に、機構改革しているのである。

このように、ブレトンウッズ体制が動揺、衰退し、政経分離の原則が次第に妥当性を失うのに伴い、世界銀行は、その融資基準、融資政策の重点、そして組織そのものを変化させ、対応しているのである。

（二） 自由な国際的資金移転

ブレトンウッズ体制においては、資金の移動は基本的には市場原理に従うべきである、という自由主義の原則が存

在した。この原則は次の二つのことを意味する。第一に、資金移転は、民間資金が中心であり、公的資金は、「最後的手段 (lender of last resort)」として、民間資金にアクセスできない国に対して与えられるべきである、という民間資金と公的資金との間に役割分担が前提されていることである。世界銀行協定は、その目的を民間資金の移転を促進することであると述べ、その公的性情格を明確に規定している。それゆえ、七七年以降、民間資金も興味を示した石油・天然ガス分野への融資を開始したときに、民間資金と競合するとして、批判されたのである。さらに、同じ考え方から、公的資金も、譲許的なものと非譲許的なものに分類することができ、前者は、後者が得られない場合に限り供与される、というルールが生み出される。世界銀行における「卒業」政策である。

第二に、資金移転は基本的に市場原理に従うべきであるゆえに、贈与の場合を除き、たとえ公的資金であっても返済が必要である、ということである。それゆえ、世界銀行においても、貸し手として、借手手のクレジットワースネスを厳密に審査するのである。また、譲許的資金であるIDAクレジットは、無利子で、償還期間は、かつては五〇年という極めて緩やかな条件ではあったが、あくまで返済が必要とされたのである。さらに、一九八七年度には、償還期間を短縮し、後発開発途上国に対しては四〇年とし、その他に対して三五年とすることが決定されている。

資金の自由移転に関しては、一九七〇年代に入ると、開発途上国から批判が成されてきた。援助を受け取ることは開発途上国の権利である、という考え方が生まれ、SDRと開発援助資金をリンクさせる提案や国際租税制度が提唱された。また、IDSにおいて先進国のODAをGNPの〇・七％にする、との目標も掲げられた。資金移動に関する自由主義原則に対する挑戦である。

しかし、このような提案や要求は実現されておらず、また、ODAのGNP比率の設定も目標にすぎず、先進国にとり義務ではないのである。むしろ、貿易・開発問題から金融・通貨問題をも南北交渉の議題として取り上げ、また、

内容的にも、原則的な問題提起を行った結果、南北交渉は行き詰まっていた。

他方、先進諸国では、七〇年代の終わりごろになると、経済不況と南北交渉の行き詰まりから、援助疲れが言われるようになり、援助の効率的使用が強調される。そのためには、公的資金も条件を少し厳しくする必要がある、と主張され、一九八七年に、IDAクレジットの償還期限を短縮することが決定されることになる。ローンが返済できるように、効率的に資金を使用することを求めたのである。たとえば、公的資金でも、贈与でないかぎり、返済の義務があり、そもそも、資金移転は基本的には市場原理に基づいて行われる、という資金移転に関する自由主義原則を再確認、あるいはむしろ強化することになった。

(三) 政治的コンディショナリティー

ブレトンウッズ体制は、政経分離を原則とし、経済の分野では、市場原理を基本とする体制である。政経分離原則と資金移転に関する自由主義は両立するものであった。しかしながら、一九七〇年代以降、一方においては、政経分離原則が衰退し、市場への政治の関与は強化されていった。政経不可分となってきたのである。他方、開発途上国への資金移転に関しては、従来の、市場原理を原則とし、民間・公的資金間の役割分担が前提されている自由主義原則が維持されており、両者は矛盾しないのか、という疑問が生じる。

政経不可分原則と資金移転の自由主義原則が交錯してできたのが、世界銀行のコンディショナリティーである。世界銀行は、構造調整融資や部門別調整融資において、産業構造の転換に関するマクロ経済政策や金融政策、あるいは貿易政策等に関して、その改善のための条件をつける。そして、調整融資は、継続して供与することを前提としているが、世界銀行のつけた改善のための条件が実行されていない、と判断した場合には、その後の融資を停止する。

このような調整融資は、借入国の政治への関与であり、それゆえ、一般的にも、政策的融資 (Policy-based lending) と呼ばれている。政経不可分の状況において、世界銀行はその非政治性の原則から離れていったのである。

しかし、その内容は、公営企業の民間化に表されるように、借入国における市場経済の確立を目的とするものである。公営企業の民間化により、借入国政府がその国の市場に余り深く関与しないように、あるいは市場経済が円滑に運営されるようなマクロ経済政策を政府が採るように、世界銀行が内政干渉する、という逆説的状况なのである。⁽⁹⁾

このように、一九八〇年代に調整融資を拡大することにより、世界銀行コンディショナリティーが重要視されていた。しかし、八〇年代の世界銀行コンディショナリティーは、その目的は、世界銀行プロジェクトが経済的効果を挙げ、借入国が経済発展を達成するためであり、また、条件を課す対象も、経済・金融政策を中心に、行政機構に関するものに限定されていた。

これに対して、八九年末からの東欧諸国の変革による冷戦の終焉は、世界銀行が政治的コンディショナリティーを課すかどうか、という問題を提起することになるのである。⁽¹⁰⁾ 冷戦の終焉に伴い、対ソ連・東欧金融支援問題が討議されるなかで、資金援助の目的として、開放的市場経済とともに、民主的政治制度の確立が強調されてきたのである。九〇年五月に設立された欧州復興開発銀行は、その協定に、開放的市場経済と民主制度の確立を目的として明記し、さらに、そのための努力を融資の基準とすることを規定している。こうして、政治的コンディショナリティーが、国際金融組織により公式的に認知され、さらに、九〇年のヒューストン・サミットはこの原則を確認するとともに、全世界的に適用されるべきものであると宣言した。

ブレトンウッズ会議において採択された世界銀行協定には、世界銀行の非政治性の規定が設けられていたが、世界銀行は、国際経済システムの変容に伴い、次第に実際の融資活動は、この非政治性の原則から離れていった。しかし、

世界銀行の融資の目的は、少なくとも公式的には、あくまで借入国の経済発展という非政治的なものに限定されていた。しかし、一九九〇年には、開放的市場経済と民主主義が冷戦後の世界秩序の原則として次第に確立されつつあり、世界銀行は、非政治性の原則と政治的コンディショナリティーをどのように両立させていくのか、という課題を背負うことになったのである。

- (1) Sadako Ogata, "Shifting Power Relations in Multilateral Development Banks" *The Journal of International Studies*, No. 22, 1989, pp. 1-25.
- (2) G. M. Lyons, D. A. Baldwin, and D. W. Menemer, "The 'Politicization' Issue in the UN Specialized Agencies" in David A. Kay ed., *The Changing United Nations: Options for the United States* (New York: Praeger, 1977), pp. 81-92.
- (3) たとえば、河合正弘「重債務国の経済調整と債務削減」『国際問題』一九八九年一月、一七—三五頁。
- (4) シェピリー・ブーキ「最近の中国情勢と世界銀行の融資について」*World Bank News*, 一九九〇年三月。
- (5) IMFの増資問題について古城佳子「IMF増資に対する米国政策の変遷」『国際政治』九三号、一九九〇年、一三一—一四六頁。
- (6) Stephen Krasner, *Structural Conflict: The Third World World Against Global Liberalism*, Berkeley: University of California Press, 1985.
- (7) この視点から、『世界銀行の『世界開発報告(一九八三)』』は、開発における管理問題に焦点を当てている。
- (8) Laura D'Andrea Tyson, "The Debt Crisis and Adjustment Responses in Eastern Europe: A Comparative Perspective" *International Organization*, vol. 40, no. 2, 1986, pp. 239-286.
- (9) Robert Keohane and Joseph Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little Brown Company, 1977.

(10) IMFコンディショナリティーは、政経分離が原則として浸透していたブレトンウッズ体制下においても見られた。しかし、IMFは、短期的な視野から、財政・金融政策に限定された条件を課すのであり、長期的、かつ構造的な、あるいはマクロ経済政策に関する条件を課す世界銀行コンディショナリティーとは、政治的な意味合いが違っている。そして、IMFが累積債務問題に対処するために、従来と異なり、中期的な融資を行うようになると、そのコンディショナリティーも、次第に政治的意味合いが強まっているのである。

(11) 拙稿、「対ソ連・東欧金融支援問題から見た冷戦後の世界秩序」『一橋論叢』一九九一年一月。

付記 本稿は“The World Bank under McNamara, Clausen, and Conable” (Ph. D. dissertation, Yale University, 1989) を要約したものであり、日本国際政治学会における報告原稿を加筆訂正したものである。研究を進める間、一九八三年に世界銀行予算局において、リーサーチ・コンサルタントとして、世界銀行業務の一部を観察する機会を得た。その間、および八四年、八八年に、多くの世界銀行スタッフの方から貴重な意見、資料をいただいた。さらに、学会報告の際には、渡辺昭夫、緒方貞子両先生から貴重なコメントをいただいた。記して、感謝したい。