

スリランカ型開発戦略と構造調整プログラム

ESH0, Hideki / 絵所, 秀紀

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

経済志林 / The Hosei University Economic Review

(巻 / Volume)

58

(号 / Number)

1・2

(開始ページ / Start Page)

395

(終了ページ / End Page)

432

(発行年 / Year)

1990-10-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008512>

【研究ノート】

スリランカ型開発戦略と構造調整 プログラム

絵 所 秀 紀

はじめに

スリランカは、一人当りの所得（1987年）が US\$ 400 程度の低所得国であるが⁽¹⁾、社会福祉面での卓越したパフォーマンスは古くからよく知られている。保健、教育およびその他社会サービスが充実しており、識字率の高さと保健・衛生指標パフォーマンスの良さは同程度の所得水準の国々と比較すると一頭地を抜いている（表 1 参照）。かつて A. K. センが韓国型開発モデルと対比する中でスリランカ型開発モデルとして高く評価した点である。

センによると韓国・台湾は労働集約的生産工程を利用することによって経済が急速に拡大し、そのことによって雇用と賃金上昇が保証されるとい

表 1 スリランカの生活水準：低所得発展途上国および
中所得発展途上国との比較

	平均 余命 (年)	粗死 亡率 (‰)	幼 児 死亡率 (‰)	人 口 増加率 (%)	中学校 登録者 (%)	一人当り カロリー 消費量	一人当り 所 得 (1987年 USドル)
ス リ ラ ン カ	69	6	32	1.6	63	2,400	400
低所得発展途上国	51	15	112	2.7	34	2,100	290
中所得発展途上国	60	10	68	2.1	49	2,700	1,810

出所：World Bank, *World Development Report 1989*.

う方法で貧困が除去されたモデルであるのに対し、スリランカでは人々の基本的な権利は韓国・台湾のように「市場を通じて」もたらされたのではなく、国家に対する直接的権利という形で「市場の外から」もたらされた。すなわち、スリランカは「社会福祉プログラム、公共配給制度、所得と所得以外の諸利益の分配の達成」によって貧困の除去に成功したモデルである、とされた⁽²⁾。

しかし社会福祉分野での卓越したパフォーマンスは、それに見あった経済成長を伴うことはなかった。とりわけ1970年からのシリマボ・パンダラナーヤカを党首とする自由党（Sri Lanka Freedom Party：SLFP）政権下で推進された社会主義的福祉政策は満足のゆく経済成長を達成することができず、1970年代中葉からは公企業を中心とする国内市場指向型工業戦略の限界が明らかになってきた。こうした経済停滞状況を背景として、1977年の総選挙で統一国民党（United Nations Party：UNP）が政権を奪取すると、ジャヤワルダナ大統領はIMFの拡大融資制度（Extended Fund Facility：EFF）を導入し⁽³⁾、いわゆる「経済自由化」政策を採用し、経済政策を劇的に転換させた。スリランカ経済政策史上の第一次構造調整である。政策転換への反応は当初顕著なものがあつた。自由化以前の1970年～77年の年平均成長率が2.9%であつたのに対し、1978年8.2%、1979年6.3%、1980年5.8%と高成長を達成し、1978年～80年の年平均成長率は6%を記録した。また失業率も著しく低下した。1970年代には24%にも達した失業率は1983年には12%にまで改善した。

しかし、1983年に始まつたシンハラ人とタミル人との民族対立の顕在化以降、成長の低下、マクロ経済の不均衡、失業の増大が再度深刻な問題群として現われてきた。1987年の失業率は18%にまで増大したものと推測されている。ここ数年継続しているシンハラ人とタミル人との民族対立およびシンハラ過激派JVP（Janata Vimukthi Party）によるテロリズム運動の背景には失業の増大問題があると言えるが、同時に民族対立とテロリズム運動の激化が一層の失業をもたらしたとも言える⁽⁴⁾。民族対立とテロ

リズム運動の激化による治安の乱れは、農業生産、観光、外国民間投資にマイナスの影響を与えているばかりでなく、国防費が1980年のGDP比1%から近年では5%にまで膨張し、すでに深刻化していた財政不均衡の一層の悪化をもたらした大きな要因となっている。

こうした政治・経済危機を迎えてスリランカ政府はIMFから「構造調整融資(Structural Adjustment Facility: SAF)」を導入し⁽⁶⁾、1988年からIMF・世界銀行主導の下で「経済安定化＝構造調整」プログラムの実行に踏み切ることになった。第二次構造調整プログラムの着手である。

本稿の目的は、①1988年度から始まった現在進行中の「経済安定化＝構造調整」プログラムの特徴を1977年に着手された「経済改革」との比較において明らかにすること、②スリランカの事例を検討することによってIMF・世界銀行の「経済安定化＝構造調整」プログラムの問題点を考察することであるが、こうした中から、③センの言う「スリランカ型開発戦略」とIMF・世界銀行の「構造調整モデル」とのかかわり方を明らかにしてゆく。

- (1) World Bank, *World Development Report 1989*, New York: OUP, 1989.
- (2) Sen, A. K., "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 43, No. 4, 1981, また Isenman, P., "Basic Needs: The Case of Sri Lanka", *World Development*, Vol. 8, No. 3, 1980 をも参照。
- (3) 1979年1月1日から1981年12月31日の3年間にわたるもの。IMFの拡大融資制度(EFF)は1974年に新設されたもので、「a. 価格と費用の歪みが広範囲に及び、生産および貿易の構造的不適応のために深刻な国際収支不均衡を被っている経済、 b. 低成長と内在化した国際収支の弱さのために積極的な開発政策の遂行が阻まれている経済」に適用されるものである。融資を受けるにあたって借入れ国には経済安定化に向けての一定の「政策変更条件(Conditionality)」が課せられる(Haggard, Stephan, "The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility", *International Organization*, Vol. 39, No. 3, Summer 1985)。
- (4) シンハラ人とタミル人との民族対立については、斉藤吉史「問いなおされる

歴史の意義—シンハラ・タミル抗争の軌跡—（佐藤宏編『南アジア現代史と国民統合』アジア経済研究所，1988年，所収）参照。

- (5) IMF の「構造調整融資 (SAF)」制度は1986年に新設された。SAF の下では借入れ国は IMF・世界銀行との協議に従って「政策フレームワーク文書 (Policy Framework Paper: PFP)」を作成し，実行することが義務づけられている。

1. 第一次「構造調整」プログラムの特徴と影響

(1) 1977年経済改革の特徴

1977年経済改革は，しばしば「経済自由化」政策への転換として注目を浴びているが，その内実は自由化政策だけであったのではないという点は強調する必要がある。確かに US ドルに対する46.2%に及ぶ為替レートの大幅な切り下げ，変動相場制の採用，関税改革を伴う貿易政策の自由化，価格統制の撤廃，外国民間投資奨励措置の採用，銀行利子率の引き上げという一連のパッケージはコロombo郊外での輸出加工区 (Greater Colombo Economic Commission: GCEC が担当) の設置とともに，スリランカ経済政策史上における第一次「構造調整」と呼べるものであった。しかし，同時に1977年にはマハヴェリ河開発計画が「マハヴェリ開発促進計画 (Accelerated Mahaweli Development Program: AMDP)」として再編され⁽¹⁾，大規模公共投資計画が政策の中心に据えられたのである。また AMDP と並んで，経済開発を主導する大規模投資計画として住宅・都市開発プログラムと輸出加工区の設置が重点に据えられた⁽²⁾。すなわち，1977年改革のポイントは「自由化」プラス「インフラ開発」なのであり，1977年以降の経済パフォーマンスを検討するにあたって，この点を確認しておく必要がある。一方，大規模公共投資プロジェクトへの投資配分が高まったのとは対照的に，経常支出に占める健康，教育および食糧補助金といった，いわゆる社会福祉プログラムへの支出は1977年の38%から1980年～82年には22%にまで削減された (表2)⁽³⁾。

表 2 経常支出に占める社会福祉プログラム支出の比率 (%)

年	健康および教育 (1)	食糧補助金 (2)	合計 (3)=(1)+(2)
1971	25	16	41
1972	25	17	42
1973	24	11	35
1974	22	16	38
1975	21	17	38
1976	22	11	33
1977	22	16	38
1978	13	12	25
1979	15	14	29
1980	14	7	21
1981	15	7	22
1982	17	5	22
1983	16	4	20
1984	n. a.	3	n. a.

出所：Sahn, David E., "Changes in the Living Standard of the Poor in Sri Lanka During a Period of Macroeconomic Restructuring", *World Development*, Vol. 15, No. 6 (1987).

つまり1977年改革の眼目は「自由な経済環境と公共投資を通じて社会・経済インフラを提供することによって民間部門の経済活動を刺激すること」⁽⁴⁾であった。こういうコンテキストの中で、インフラ投資計画は援助供与国の大きな支持を得ることができたのである。問題はミック・ムアが指摘しているように、1977年改革では通常想定されている「『安定化』あるいは『構造調整』に不可欠の一連の政策が採用されなかった」ことであり、まさに採用されなかったことによって、この経済改革が「国際援助諸機関によって支持された」という点である。したがって、ミック・ムアは1977年の経済改革を評して、「『安定化』とするのはまったくの誤りであり、『構造調整』とするのはミスリーディングである」としている⁽⁵⁾。つまり需要管理政策は採用されなかった。それどころか経済改革によって財政赤字はむしろ拡大し、それをまかなうために拡張的な金融政策が採用された。

のみならずより重要な点は、財政赤字の大半は外国援助によってまかなわれ、中東諸国への出稼ぎ労働者からの送金とあいまって、それをテコにして資本集約的なインフラ・プロジェクトが支えられたという点である。その結果財政赤字はますます膨張し、貿易収支赤字は1980年には160億ルーピーにまで拡大した⁽⁶⁾。

要するに、1977年改革では「人的資本から物的資本への投資重点のシフト」⁽⁷⁾が生じたのであり、それを支えたのは「失業の縮小とGNP成長率の加速化」、すなわち拡張均衡を是とするケインジアン的な発想であった。

(2) 1977年経済改革以降の経済パフォーマンス

1977年政策転換以降の経済パフォーマンスの特徴を整理しておく、次のようになろう（表3参照）。

- ① GNPは当初高成長を達成したが(1970年～77年の平均2.9%に対し、1978年～82年は平均6%)、1980年代に入ってから成長率は鈍化し、とりわけ1983年の民族対立が顕在化してからは著しく落ち込んだ⁽⁸⁾。
- ② GDPに対する投資率は1977年の14%から1980年には30%近くにまで増大した。しかし貯蓄率は逆に減少し(1980年のそれは11.2%)、その結果ISギャップは顕著に拡大した。
- ③ 財政赤字も1977年の3億ルーピー強から1980年には16億ルーピー強へと顕著に拡大した。また、公共部門赤字は1977年のGDP比7%から1982年には20%にまで拡大した。
- ④ 外資、とくに政府開発援助(ODA)への依存が飛躍的に増大した。1977年から1980年にかけてスリランカへの援助約束総額は、2億5,000万ドルから6億2,800万ドルへと2.5倍になった⁽⁹⁾。また、ODAに中東諸国などへの出稼ぎ労働者からの送金や商業借款を含めた非貿易関連外貨流入量(純)は、1977年以前にはGDPの3～5%であったが、1981年にはGDPの17%にまで増大した。こうした膨大な外資流入の影響で、購買力平価で計測した実質為替レートは1977年以降1982

表 3 スリランカのマクロ経済指標：1970年～84年（10万ルピー）

年	G D P 増 加 率	一人当り G D P 増 加 率	財政赤字	貿易収支	援助約束額 (\$)	交易条件 (1978=100)	貯 蓄 率 (G D P比)	I S ギャップ (G D P比)
1970	n. a.	n. a.	936	-316	92.2	106	15.8	n. a.
1971	1.7	-1.0	1,083	-287	125.6	98	n. a.	n. a.
1972	3.6	1.4	1,036	-255	132.9	94	n. a.	n. a.
1973	3.2	3.0	992	-299	87.5	82	n. a.	n. a.
1974	2.8	2.0	1,599	-1,267	161.8	72	n. a.	n. a.
1975	6.5	1.1	2,699	-1,318	376.8	58	8.1	n. a.
1976	3.2	1.2	3,576	170	198.2	78	13.9	n. a.
1977	4.8	2.8	3,074	631	249.5	102	18.1	n. a.
1978	8.2	6.8	7,165	-1,481	400.1	100	15.3	8.5
1979	6.5	4.3	8,791	-7,287	568.7	72	13.8	11.2
1980	5.8	3.6	16,274	-16,347	627.5	58	11.2	16.2
1981	5.8	2.5	14,866	-15,539	815.3	46	11.7	13.1
1982	5.9	3.4	20,091	-20,492	554.4	38	11.8	18.1
1983	4.9	n. a.	21,606	-20,461	368.3	44	13.8	11.9
1984	4.9	n. a.	16,543	-10,194	n. a.	50	20.0	6.8

出所：Sahn, David E., "Changes in the Living Standard of the Poor in Sri Lanka During a Period of Macroeconomic Restructuring", *World Development*, Vol. 15, No. 6 (1987); Moore, Mick, "On The Political Economy of Stabilization", *World Development*, Vol. 13, No. 9 (1985); World Bank, *Sri Lanka-A Break with the Past: The 1987-90 Program of Economic Reform and Adjustment*, 1988, Vol. 1, p. 12.

年までに20%以上も過大評価された⁽¹⁰⁾。ラジャパティラナは、こうした現象をコーデン (M. W. Corden) らの言う「オランダ病 (Dutch Disease)」仮説を援用して、「ブーミング・セクター症候群 (Booming Sector Syndrome)」と呼んでいる⁽¹¹⁾。コーデンらによれば「オランダ病」とは、石油ブームのために貿易財産業に対する非貿易財産業の相対価格が上昇し、その結果、実質為替レートの過大評価と脱工業化が生じる現象を表わす言葉であるが、一般的に言えば「意外の利得」によって生じる外貨獲得 (レント) に過度に依存してしまうために、一方で実質為替レートの過大評価が生じながらも、他方で勤労意欲がそがれレントに安住してしまう傾向が定着し、その結果、長期的には発展がおしとどめられてしまう病と定義できよう⁽¹²⁾。つまり、スリランカは石油のかわりに ODA がレントの源泉になったケースである。

⑤ 貿易構造は大きく転換し、工業製品の輸出シェアが拡大した。1978年に粗輸出額の79%を占めていた農産物のシェアは1988年には43%にまで低下し、対照的に製造業品のシェアは15%から48%にまで上昇し

表 4 部門別輸出額の推移：1978年～88年 (単位 100万 SDR)

	1978 (%)	1984	1985	1986	1987	1988 (%)
1. 農 産 物	525(78.8)	866	689	480	458	471(42.9)
1.1 茶	327	605	435	281	280	288
1.2 ゴ ム	103	127	93	80	77	87
1.3 コ コ ナ ツ	50	59	86	49	37	21
1.4 その他農産物	45	75	75	70	64	75
2. 工 業 製 品	97(14.6)	495	517	481	525	530(48.3)
2.1 織 維・衣 料	97	290	288	291	339	333
2.2 石 油 製 品		126	140	72	68	53
2.3 そ の 他		79	89	118	118	144
3. そ の 他	44(6.6)	71	104	74	97	97(8.8)
3.1 宝 石	27	24	20	23	38	48
3.2 そ の 他	17	47	84	51	59	49
4. 合 計	666(100.0)	1,432	1,310	1,035	1,080	1,098(100.0)

出所：Government of Sri Lanka, *Public Investment 1989-1993*, p. 17.

た(表4)。しかし、それにもかかわらず貿易収支・経常収支の赤字は急増し、経常勘定赤字は1977年のGDP比5%から1982年には20%にまで達した。その原因は、(a)輸出製造業品の輸入依存度が高く、したがってネットの外貨獲得力に欠けること、(b)一方、依然として主要外貨獲得源である茶・ゴム・ココナツといったプランテーション作物の交易条件が悪化し、また生産性が悪化したことによって国際競争力が落ち込んだことによる。

- ⑥ 1977年以降インフレ率は高まり、1980年には40%にまで達した。1982年でも11%と依然として高いものであった。
 - ⑦ 失業率は当初は顕著に低下したが、1983年以降の内乱を契機に再び増加に転じ、その後の政治不安の一要因となった⁽¹⁸⁾。
- (1) マハヴェリ河開発プロジェクトの歴史は古く、その流域への植民は1930年代にまでさかのぼることができるが、いわゆるマハヴェリ河開発プロジェクトは、1969年にUNDPとFAOによって策定されたマスタープランによる開発を指す。このマスタープランに基づいてすでに1970年から30年計画で一部計画が着手されていた。マハヴェリ河開発促進計画は計画の規模を縮小し、また期間を5カ年に短縮して最優先の国家事業として再編したものである(国際開発センター『経済基盤施設調査報告書：ネパール・パングラデシュ・パキスタン・スリランカ』1986; The Mahaweli Authority of Sri Lanka, *Mahaweli Saga: Challenge and Response*, Colombo, 1985 参照)。
 - (2) World Bank, *Sri Lanka—A Break with the Past: The 1987-90 Program of Economic Reform and Adjustment*, 2 vols., 1988.
 - (3) Sahn, David E., "Changes in the Living Standards of the Poor in Sri Lanka during a Period of Macroeconomic Restructuring", *World Development*, Vol. 15, No. 6 (1987).
 - (4) Fernando, Lloyd, "Planning and Structural Adjustment", in The Sri Lanka Association of Economists, *Structural Adjustment and Growth*, Colombo: University of Colombo, no date.
 - (5) Moore, Mick, "On the Political Economy of Stabilization", *World Development*, Vol. 13, No. 9, 1985.
 - (6) Sahn, D. E., *op. cit.*
 - (7) *ibid.*

- (8) Rajapatirana, Sarath, "Foreign Trade and Economic Development : Sri Lanka's Experience" *World Development*, Vol. 16, No. 10 (1988).
- (9) Sahn, D. E., *op. cit.*
- (10) Lal, D., "The Real Exchange Rate, Capital Inflows and Inflation : Sri Lanka 1970-1982", in The Sri Lanka Association of Economists, *op. cit.*
- (11) Rajapatirana, Sarath, *op. cit.*
- (12) Corden, M. W., "Booming Sector and Dutch Disease Economics : Survey and Consolidation", *Oxford Economic Papers*, Vol. 36, No. 3 (1984); Corden, M. W. & J. P. Neary, "Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy", *Economic Journal*, Vol. 92 (1982)。また、横山久「輸出主導工業化論と『オランダ病』』『アジア経済』XXVIII-10 (1987)をも参照。
- (13) Government of Sri Lanka; Ministry of Policy Planning & Implementation, *Public Investment 1989-1993*, Colombo 1989, p. 6.

2. 第二次「構造調整」プログラム

(1) 1988年～90年政策フレームワーク⁽¹⁾

1986年11月スリランカ政府は3年間安定化計画を発表した。公共支出の漸次的削減(1985年～86年のGDP比12%から1989年には9%へ)と、より柔軟な為替レート政策の採用を主たる内容とする措置である。さらに、1987年になると政府は3つの高次委員会勧告を承認した。すなわち、行政改革委員会(Administrative Reform Committee)、大統領関税委員会(Presidential Tariff Commission)、工業政策委員会(Industrial Policy Commission)の諸勧告である。

これら諸委員会勧告と安定化政策パッケージは、IMFの構造調整融資制度(SAF)によって支持された1988年～90年の3年間にわたる中期構造調整計画の基礎となった。

1988年～90年をカバーする政策フレームワーク文書(Policy Framework Paper: 以下 PFP と略記する)は、経済安定の必要と長期の持続的発展の必要の双方を呼びかけている。この計画の中心をなすマクロ経済

目標は、①財政赤字の漸次的削減（GDP 比で1988年11%、1989年10%、1990年9%への削減）、②経常収支赤字の漸次的削減（GDP 比で1985年～1987年9%、1988年8%、1989年7%、1990年6%への削減）。この結果、1990年時点で公的外貨準備は商業借款に依存することなく2カ月の輸入額に等しい水準となる。③インフレ率の引き下げ（1986年～87年の8%から1990年の5%へ）、である。

マクロ経済不均衡の是正、成長に対する構造的阻害要因の除去、そして治安回復によって年4～5%の成長率達成が期待された。

また、中期構造調整計画では3つの主要な構造改革がもくろまれていた。第1は公共部門の行政改革である。この中には政府行政機構の整理統合、大臣数の半分以上の削減、公務員数の25%以上の削減が盛り込まれている。

第2は工業成長を加速し、製造業部門の輸出指向を増大させるための包括的な工業改革パッケージである。そのため政府は輸出品の競争力を確保する為替レート政策を維持し、実効保護を引き下げるための関税改革と関税制度の簡素化を実行することとされた。と同時に政府は世界銀行の援助の下に、公企業改革実行計画を策定し、公企業の民営化を開始した。1988年には3つの公企業が民営化の対象として選択された。

第3は収益性の低い計画を削除し、残った計画の支出効率を高めるための公共支出のリストラクチャリングである。この結果、GDPに対する中央政府支出は1986年～87年の33%から1990年には29%へと低下し、財政赤字の縮小がもたらされるものと期待された。

また、政情不安定地域の再建計画も1988年～90年 PFP の重要な要素であった。1987年6月のスリランカ・インド和平協定に引き続いて世界銀行の援助の下、政府は5.5億USドル（3～4年で実行）の再建計画を策定し、1987年12月に開催された特別援助国グループ会議では5億ドルが提示された。

(2) 構造調整プログラム初年度のパフォーマンス⁽²⁾

しかし PFP に盛られた初年度の調整計画は実行不可能となった。南部での政情不安が予測できなかったほどに拡大し、経済活動と行政を混乱に落とし入れたためである。1988年12月の大統領選挙が近づくにつれ、当初南部に集中していた混乱はコロンボおよび人口の多い中央部、北西部の各州にまで拡大した。テロリスト活動の激化による労働の停止は生産、財政、および国際収支にネガティブなインパクトを与えた（表5参照）。

1988年の成長率は、1987年の1.5%よりは若干改善したものの2.7%と依然として低成長にとどまった。若干改善した理由は、天候状態が相対的に良好であったため農業生産が前年のマイナス5.8%から2.1%にまで回復したこと、および製造業が前年度の6.8%に引き続き4.7%と相対的に安定的な成長を持続したためである。農業成長率の顕著な改善には多くの商品が寄与したが、なかでも米（16.4%増）と茶（6.4%増）が大きく貢献した。ただし、年当初の9カ月間記録の成長をみた茶の生産は、JVPのテロリズ

表 5 基本経済指標：1986年～88年

	1986	1987	1988
GDP成長率	4.3	1.5	2.7
インフレ率	8.0	7.7	14.0
債務返済額（100万SDR）	351.8	382.0	413.3
債務返済額／経常収支受取額	21.7	23.1	24.9
債務返済額／GDP	6.4	7.4	7.9
粗投資／GDP	23.7	23.3	23.1
国民貯蓄／GDP	14.2	15.5	14.4
輸出伸び率（名目SDR）	-20.5	4.6	1.7
輸出／GDP	18.9	20.9	21.0
輸入伸び率（名目SDR）	-16.4	-4.5	4.0
輸入／GDP	30.4	30.7	31.5
経常勘定（100万SDR）	-516.1	-404.2	-454.1
経常勘定／GDP	-9.5	-7.8	-8.7

出所：Government of Sri Lanka, *Policy Framework Paper, 1989-92.*

ムが国营茶プランテーションに及びはじめたため、最終四半期には急激に落ち込んだ。製造業の成長率は4.7%であった。製造業の生産増加に貢献したのは民間部門であって、10.9%の増加を記録した。これに対し公共部門はマイナス成長となった。

政情不安のため税収は著しく落ち込み、1988年度の財政悪化の一原因となった。GDP比で見ると税収は1987年の21.2%から1988年には18.9%へと減少した。一方、治安国防費が予期せざるほどに膨張した。治安国防費は1983年以前にはGDP比1%であったのに対し1988年には5%となった。また公共部門での大幅賃上げによって公企業への財政移転が増大した。のみならず全国食糧スタンプ制度(National Food Stamp Programme: 以下NFSPと略記する)下での食糧スタンプへの権利が2倍になり、またこの制度によってカバーされる家族数が160万から190万に増大したために、家計への財政移転もまた増大した。ちなみにスリランカの全家族数は320万である。その理由は、政情不安のために政府は小麦、肥料、米の国際価格上昇分を消費者に転化できなくなったためである。また政府はNFSPの拡張に付け加えて新たに2つの大規模な支出計画(すなわち、後述するすべての学校をカバーする昼食支給プログラムと、JSP)を導入し、そのため公共支出のリストラクチャリングという課題達成はより困難になった。さらに1988年のかんばつによって緊急救済資金が必要となった。

これらの結果、1988年の財政赤字は PFP で設定された GDP 比11%でなく、1982年以来最大の15%にまで膨らんだ。財政赤字は主に非インフレ的資金源から調達されたが、銀行システムからの借り入れも急増し、総需要が増大した。国内生産(とくに食品)の落ち込みによる物価水準圧力と相まって消費者物価指数は14%上昇し、過去3年間の上昇率よりもさらに高まった。M1は29.1%の急増をみた。

政情不安は国際収支に対しても悪影響をもたらした。観光客、外国民間投資、茶および衣料の輸出が影響を受け、多くの公共投資計画の実行が低迷したので外国援助関連の資金流入も影響を受けた。

貿易収支をみると、ゴム、鉱業、農産物、衣料の輸出額はかなり改善したが、他方で輸入額も急激に増加した。とくに米、小麦、砂糖、肥料の輸入価格が急騰し、交易条件が悪化した。この結果、1988年の経常収支の赤字額はGDP比9%（PFPでは8%を計画していた）、総合収支の赤字額は1億ドル（PFPでは若干の黒字を計画していた）となった。1988年末の公的外貨準備は輸入額のわずか1.5カ月分となり、1977年以来の最低となった。為替レートの調整は実質実効レートで見ると若干の切り下げとなったが、国際収支の悪化を相殺するほど十分ではなかった。また1988年の対外債務返済比率は29.6%にまで高まった。

しかし総投資はそれほど落ち込むことはなく、粗国内資本形成（経常価格表示）はGDPの23.1%であった。これは1987年の23.3%と比較すると若干の落ち込みであるが、その原因は公共投資活動が若干落ち込んだためである。しかし、民間部門の投資活動は全般的経済成長率と歩調をあわせてのものであった。一方、貯蓄率は1987年の15.5%から1988年には14.1%へと下落し、ISギャップが拡大した。

(1) World Bank, *Sri Lanka—A Break with the Past: The 1987-90 Program of Economic Reform and Adjustment*, 2 vols., May 27, 1988 参照。

(2) Government of Sri Lanka, *Policy Framework Paper, 1989-92*, September 18, 1989; *do.*, *Public Investment 1989-93*, Colombo, 1989 参照。

3. プレマダサ新政権の課題

(1) 1989年度予算案

スリランカでは通常予算案は前年の11月に発表されることになっているが、1989年2月に総選挙が行われたため、プレマダサ新大統領による最初の予算案が発表されたのは1989年3月になった。この予算案は貧困撲滅、雇用促進、栄養およびその他福祉プログラムの充実を強調した点に最大の特色がある。これらのプログラムは大統領選挙での公約に従ったものであ

表 6 中央政府財政指標：1984年～89年（単位 100万ルピー）

	1984	1985	1986	1987	1988		1989
					予 算	実際値	予 算
総 歳 入	34,061	36,249	37,238	42,697	46,223	41,749	58,119
税 収	29,939	30,442	31,272	35,119	39,738	35,945	49,334
税 外 収 入	4,122	5,807	5,966	7,578	6,485	5,803	8,785
総歳出および純貸付	47,837	55,234	59,190	64,444	72,535	76,531	92,322
経 常 支 出	24,630	32,644	33,968	39,560	40,549	46,132	56,618
資 本 支 出	19,915	21,530	23,235	22,816	27,017	22,878	28,695
純 貸 付	3,292	1,059	1,993	2,068	4,969	7,521	7,009
財 政 赤 字	-13,776	-18,985	-21,958	-21,747	-26,312	-34,784	-34,203
	(% of GDP)						
総 歳 入	22.2	22.3	20.8	21.7	20.7	18.7	23.2
税 収	19.5	18.7	17.4	17.9	17.8	16.1	19.7
税 外 収 入	2.7	3.6	3.3	3.9	2.9	2.6	3.5
総歳出および純貸付	31.1	34.0	33.0	32.8	32.5	34.3	36.9
経 常 支 出	16.0	20.1	18.9	20.1	18.2	20.7	22.6
資 本 支 出	13.0	13.3	12.9	11.6	12.1	10.3	11.5
純 貸 付	2.1	0.7	1.1	1.1	2.2	3.4	2.8
財 政 赤 字	-9.0	-11.7	-12.2	-11.1	-11.8	-15.6	-13.7
(Memo Item)							
国 防・治 安 支 出	1.4	2.8	3.4	4.8	3.2	4.5	3.6

出所：World Bank, *Sri Lanka—Macro-Economic Developments and Aid Requirements, 1989-92*, p. 5.

り、人的資本への投資として位置づけられている。また、選挙公約に従って政府支出における浪費の除去と自助の促進とが強調された。

歳出総額は GDP 比36.9%、一方、歳入総額は GDP 比23.2%であり、財政赤字は GDP 比13.7%である。歳入は前年度実行予算額の 417 億ルピーよりもほぼ40%増の 581 億ルピーを見込んでいるのに対し、歳出は前年度実行予算額の 765 億ルピーよりも22%増の 923 億ルピーを見込んでいる(表 6 参照)。

こうしたかなり野心的な歳入増加の見込みは現存の税構造をいじることなく、一度限りの手段を駆使してもたらされるものとされている。すなわち、2年間にわたる所得税と富裕税に対する付加税(surcharge)の引き上げ、貧民雇用という特定目標のための税制優遇措置の採用、タバコ・酒の消費税の引き上げ、プラント・機械・原料の最低輸入関税付加税の5%から10%への引き上げ(2年間有効)、自動車輸入関税の引き上げ、製造業者および輸入業者から小売業者への販売に対する源泉課税の実施(これは小売レベルでの営業取引税の低水準を克服するために必要となった措置であるとされている)、さらに非重要品目・奢侈品目の製造および輸入に対する取引税の引き上げなどである。

歳出面では、従来の NFSP を維持しながら、貧困撲滅・失業解消のための新規主要プログラムとして「ジャナサヴィヤ・プログラム(Jana Saviya Program: “people’s strength” を意味するシンハラ語。以下 JSP と略記する))および子供への栄養プログラムの強化、とくにすべての小中学校児童に対する「昼食支給プログラム」が注目される。JSP には68億ルピー、また昼食支給プログラムには20億ルピーがそれぞれ配分された。JSP は2年間にわたって月々 2,500 ルピーを資格を有した貧困家族(所得上限は月 700ルピー)に支払うという計画であるが、「消費部分」と「投資部分」とに分けられている。「消費部分」の1,458ルピーは基礎消費財(主に米)購入のために受益者にクーポンで支払われるが、そのためには貧困家族は1ヵ月最低24時間の労働を「訓練・生産プログラム」に提供しなければなら

ない。一方、「投資部分」の1,042ルピーは郵便局の貯蓄口座に強制預金される。積立金は2年後には25,000ルピーになるが、これは、資金的に実行可能な投資プロジェクトを形成した家族に贈与される。投資プロジェクトとしては多様なものが可能であり、例えば、家畜購入とか零細企業などが含まれる。また貧困家族が投資プロジェクトを見つけることができるように、必要な技術を供給したり、プロジェクトを担保にした2年間の融資も行おう、というものである。

これに対し、国防・治安回復のための支出は82億ルピー（GDP比3.6%）でほぼ前年度実行予算額と同額にとどまっており、かなり楽観的な見通しの上に成り立っている配分額であるように思われる。

(2) 1989年～92年構造調整の政策的枠組⁽¹⁾

(a) 「経済安定」と「構造調整」

プレマダサ新政権の誕生とともに、あらためて構造調整プログラムが策定されることになった。これは1989年～92年をカバーするものである。

新 PFP は、新政権がただちに取り組まなければならない課題として治安の回復、経済の安定、1988年に中断された改革の遂行をあげ、とりわけ重要な課題として「経済の安定」を取り上げている。そこではマクロバランスの早急な回復はひとしく早急な経済的利益をもたらすが、「あまりにも急激な調整は政治的不安定をもたらすであろう」と認識されている。従って「経済の安定」は徐々に行われなければならない、構造改革プログラムもまた政治的状況と歩調を合せて実行されるべきである、とされた。いわゆる「漸進的アプローチ (gradual approach)」の採用である。

1989年3月の予算説明の中で、政府は中期の政策の形成と実行に関しては、ジャヤワルダナ前政権下での1988年～90年 PFP の精神を引きついで形で、3つの原則を明らかにしている。

- ① 成長を促進するにあたって民間部門が主要な責任を負う。また、政府はビジネス環境を改善するために積極的な措置と政策を形成し、民

間部門の主導権を阻害している要因を除去する。

- ② ①のコロラリーとして公共部門の役割を縮小し、その効率を高める。
- ③ 最貧困層が成長過程からとり残されないよう、成長の利益を人々の間に平等に分配し、その目的に沿ったプログラムを形成する。

新 PFP は、不安定な政治状況が続いている状況下では「一人当たり消費の若干の成長を維持しながら経済を安定させなければならない」ために、中期的には投資は若干低水準におしとどめられることになるであろうとしている。

中期での主要マクロ経済目標は以下の3点である。

- ① 成長率を現行の2～3%から1991年～92年までに3～4%に引き上げる。
- ② インフレ率を現在の12%から1992年までに7%に引き下げる。
- ③ 経常収支赤字を1992年までに6%に引き下げ、外貨準備をより適切な水準に回復させる。

(b) 1989年7月の「安定化」プログラム

「漸進的アプローチ」の下で、石油価格が年初に改定（値上げ）されたのを別にすると小麦、肥料、バス・鉄道運賃といった基礎品目の価格は据え置かれた。また外貨準備が急減したにもかかわらず、為替レート的大幅切り下げは行われず、1988年12月末から1989年6月末にかけてのルピーの対ドルレートは1ドル30.3ルピーから1ドル34.5ルピーへと推移しただけであった。

しかし、プラマダサ政権による「漸進的アプローチ」は1989年7月に見直しされることになった。安定化措置なくして国際収支危機を乗り切ることができないことが明らかになったためである。2つの措置が講じられた。第1は為替レート的大幅切り下げである。9月末の為替レートは1ドル40ルピーとなり、1988年末と比較すると21%の切り下げとなった。第2は一連の財政措置である。すなわち、①小麦価格の20%引き上げ、③肥料の単当たり補助金の9月末までの35%削減、③非賃金・非利子経常支出の削減

(8月に一律10%削減, 9月に削減率20%に引き上げ), ④JSP 実行速度の延期, などである。

安定化プログラムの中核となる課題は, 財政赤字の削減である(1988年のGDP比15%から1989年12.5%, 1990年10%, 1991年9%, 1992年8%へと漸時的に削減)。この課題達成の鍵は政府支出の調整にあるとされている(1988年のGDP比34%から, 1990年32%, 1991年30%, 1992年29%へと漸時的に削減)。1989年は公共支出はGDP比で34%と高い水準に据え置かれるが, その理由は補助金に加えて昼食支給プログラム, JSP, NFSPの拡大といった新規の支出が行われるためである。一方, 歳入は1988年GDP比で19%であるが, 1989年には21%になるものと期待され, 1992年までこの水準が維持される。1989年の歳入増加見込みは例年以上の徴税および意図的措置によるものであるが, これらは一時的なものである(例えば食糧在庫の放出販売, 中央銀行収益に対する課税など)。これに対し, 1990年度の予算では歳入を維持するために新規の歳入措置が採用される予定である。この課題への準備はすでに始まっており, 現在税制委員会が税制を検討しており, 1990年末までに税制変更勧告が提出されることになっている。目的はタックス・ベースの拡大, その弾力性の改善, 逆進性の縮小で, ①営業取引税を付加価値税によって置き換える, ②所得税のカバレッジを広げ, 現在課税対象になっていない個人および制度に課税する, ③所得税課税単位を個人から家族に変更する, などの案が具体的に検討されている。

また, 経済安定化にとって通貨と信用の抑制(主に市場に基づく金融手段による)も不可欠であるとされ, TB売却と利子率の引き上げが検討されている。さらに変動為替レートを維持することが明らかにされた。

(c) 構造調整プログラム

「構造調整」の中心に据えられているのは公共部門改革である。

③ 行政改革

行政改革の課題は過剰人員削減と給与体系の歪みの是正である。市場で

決定される賃金と比較して現在専門職は過少に支払われており、逆に公務員の90%以上を占める非専門職は過剰に支払われている。この課題に応じるためには、中央政府機能の縮小、閣僚の半分への削減、公務員の最低20%削減が必要であり、また、民間部門と競争できるようにスタッフ削減によって得られた貯蓄の一部を専門職にまわすことが必要であるとされている。

1989年3月政府は、行政改革委員会勧告に沿って閣内大臣のポストを28から22に削減し、閣外大臣のポストを45から24に縮小した。また1989年10月までに2つの部局（供給局、住宅局）の廃止が、また1989年末までにさらに3つの部局（マーケティング局、土地開発局、商品購入局）の廃止が予定されている。また、1990年までに残りの行政改革委員会勧告を実行するための特別ガイドラインが作成される。この結果8～9万人の余剰人員が生みだされるものと予測されている。一方、技術職を除いて公共部門の新規雇用は一切凍結される。ただし賃金構造は行政改革が軌道に乗るまでは現行水準に維持されるとされている。

年金受益者数の削減も検討されている。現行制度下では、10年以上働いた公務員は55歳以降最終サラリーの85%を年金として受け取ることができる。これを30年以上の勤続年数に変える。民間部門雇用者に適用されている積立金制度を年金制度に改める計画も検討されている。

州政府への行政権限の委譲（1987年のスリランカ・インド和平協定に基づく）も行われるが、これによる公務員の純増加はないとされている。

低収益率プログラムに対する支出削減と、残ったプログラムの効率向上が課題にのぼっている。支出削減のために4つの優先分野があげられている。すなわち、

- ① 経済的・社会的根拠の薄弱な家計へのトランスファーと補助金。
- ② 国鉄、中央運輸局、エア・ランカ、船舶公社、ベルワッテ（砂糖公社）に対する補助金。
- ③ 現在、最貧困層（30万家族）に限定されることなく190万家族に与

えられている NFSP の見直し。

- ④ きわめて低収益な大規模灌漑計画，とりわけマハヴェリ・プロジェクトと砂糖の国内生産への支出。

さらに JSP をより生産指向的なものにするために，3つの修正が行われた。①目標設定を改善し，受益者数と受益額を限定すること。これは JSP，昼食支給，NFSP 予算に対する要求の強化を削減するためである。

②投資部分に関しては，制度が整備されるようになれば，前もっての投資部分の配分をやめ，正規の銀行経路あるいは非公式の融資機関を通じて援助されるようにする。③長期の貧困撲滅プロジェクトを形成するために世界銀行の援助をあおぐ。

⑤ 公企業改革

行政改革委員会の勧告は公企業を持株会社 (Public Investment Management Board) の下で強化し，可能なものは民営化し，経済的・財政的に正当化できるものは再建し，必要であれば清算することを委託するというものであるが，その準備作業が世界銀行の援助の下で進展している。第一段階として，United Motors, Ceylon Oxygen, State Distilleries の民営化が進められている。またホテル・ド・ブハリの株式売却も1989年10月に行われる予定である。また，これ以外の20の公企業の経済的・財政的な存続可能性に関する評価が終了した。

工業省監督下の公企業改革は他の省にも拡大される。通信局はまず1990年末までに公社に再編され，ついで世界銀行の援助の下で経営請負制度の導入による通信サービスのリストラクチャリングが行われる。ほかにセメント公社，砂糖公社の改革が進められる予定である。

⑥ プランテーション作物部門の公企業

茶輸出の40%は2つの大規模な公企業 (the Janatha Estate Development Board, the State Plantation Corporation) によって行われている。現在，茶生産のコストはその生産者価格よりも高くなっており，危機的な状態にある。世界銀行，ADB との協議を重ねる中から作業委員会

は、組合との賃金の再交渉（賃金切り下げ）を、そして中期的には企業構造の改革（商業化、最終的には民営化）を進めることを勧告した。政府はこの勧告に基本的に合意している。

④ 工業制度と貿易制度の改革

スリランカの製造業は GDP に占めるシェアで見ても、労働力の吸収力について見ても決して大きな位置を占めているわけではないが、成長促進、輸出、雇用にとって最も大きな可能性をもっている分野である。貢献が小さい理由は生産の半分を占める公共部門製造業の貧しい実績である。過去 10 年間その生産はほとんど停滞的であった。対照的に民間部門製造業は 1977 年以来コンスタントに 10% を越える成長を達成してきた。既存の輸入代替製造業に与えられたきわめて高い実効保護と民間投資家を阻害するようなビジネス環境（煩瑣な官僚的手続きとライセンスの必要性）もまた成長の可能性を制限してきた。民間部門の独立的発展を支援するような政府のコミットが欠けている。外国投資も依然として様々な規制と税金によって制約されている。

こうした問題を認識して、1987 年の工業政策委員会と大統領関税委員会は平均実効保護率を当時の 100% から 50% に引き下げること、また実効保護の分散を縮小することを勧告した。これを受けて、第一ステップとして 1988 年度予算では名目関税の上限が 100% から 60% に引き下げられ、下限が 0% から 5% に引き上げられた。また、ほとんど例外なく健康あるいは国防の観点から正当化されないすべての輸入ライセンスが撤廃された。改革の第二局面は、1990 年度予算（1989 年 11 月発表予定）で明らかにされる予定であるが、製造業品の名目関税の上限を 50% に引き下げ、また 4 群システムの採用が日程にのぼっている。1989 年度予算で関税の下限は 10% に引き上げられたが、関税改革による税収不足分は、奢侈品に対する消費税によって埋め合わされた。また特別関税の撤廃も検討されている。

ビジネス環境を改善し民間部門の信頼を回復するために、公企業を縮小するとともに、新規国内投資の認可機関である地方投資承認委員会（Local

Investment Advisory Committee) が解散された。さらに1990年度予算で3つの措置が明らかにされそうである。すなわち、①特定分野を除いて外資の100%出資を認め、外国人への株式委譲に対する100%課税を廃止する。②衣料輸出業者に対する輸出料割当制度を改革し、未利用のクォータをなくす。③官僚的手続きを簡素化する。

㊦ その他の部門改革

① 金融部門の改善

70年代後半の金融自由化の結果スリランカには相対的に発達した金融制度があるが、2つの巨大な国有銀行 (Bank of Ceylon, People's Bank) が支配的な役割を果たしているため、競争が若干制約されている。また、融資サービスが極端に煩瑣であってメリットのあるプロジェクトに資金が振り向けられていない。とくに農業ではそうであって農民の10%未満しか制度的な融資を受けていない。仲介コストを引き下げる必要がある。また、2つの国有銀行の少なくとも1つを民営化することの適合性が検討されている。さらに中央銀行はTBの競売機能を改善する努力を続ける必要がある、とされている。

② 公共投資計画の見直し

過去10年間開発支出の3分の2以上が農業と電力への公共投資プロジェクト (主にマハヴェリ地域の灌漑) に配分されてきた。これは米の自給と近代的発電・配電インフラの確立という目的に沿ったものであったが、他の不可欠な分野の投資をクラウドアウトしてきた。新 PFP では様々な部門間でのよりバランスのとれたアプローチが採用されている。この新しいアプローチを支持するために世界銀行、ADB、若干の二国間援助機関は数多くの運輸、教育、保健、小中規模灌漑プロジェクトを準備している。

③ 農業部門・エネルギー部門・運輸部門の改革

農業部門の課題は高付加価値の輸出可能作物の生産増加を展望して多角化を進めることであるとされている。ADB は農業部門プログラムローン を準備している。これは肥料補助金の削減と、灌漑のコスト・リカヴァリ

一を目的としたものである。

エネルギー部門では、既存システムの効率性改善と発電・配電ロスの削減が課題であるとされ、現実的な料金政策を採用することによってエネルギーを節約することが重要であるとされている。

運輸部門では、民間バス料金の規制撤廃にもかかわらず公共バス・鉄道料金が人為的に低く押えられているので、民間も料金を大幅に引き上げることができない。このため民間バス・鉄道会社の収益が圧迫され、補修機材を調達することができない。従って、公企業の民営化を加速することが必要であるとされている。

㊦ 社会サービスの質の向上と効率の改善

スリランカは伝統的に保健と教育に力を注いでおり、これらのセクターは予算逼迫から保護されつづけるということを政府は言明している。保健と教育に対する予算配分は1980年 GDP 5%から1985年には3.6%へと低下したが、1989年度予算では5%を若干上回った。また保健・教育サービスのデリヴァリーの質と効率の改善が追求されるべきであるとされている。

㊧ 構造調整プログラムの社会的インパクト

構造調整プログラムの社会的インパクトについて新 PFP は、あまり多くのことを述べてはいない。すなわち、「調整プログラムは短期的には若干のグループの生活水準にマイナスの影響を与える。とくに消費補助金（小麦と通勤）の削除は基礎消費財の価格上昇の引き金となろう。しかし最貧層は JSP などによって保護される。緊縮的な財政金融政策によるマイナスの影響は中期的な所得稼得機会の創出によって部分的には相殺されるであろう。歳入増加措置は大半は高額所得層の負担か、奢侈品に対するものである。」と一般論を指摘するにとどまっている。

(1) 本節は主に、Government of Sri Lanka, *Policy Framework Paper, 1989-92*, September 1989; World Bank, *Sri Lanka: Macro-Economic Development and Aid Requirements, 1989-92*, October 1989 によっている。

4. スリランカの構造調整プログラムをめぐる若干の論点

(1) 短期「経済安定化」、中期「構造調整」、長期「経済開発」の関係

以上の概観からまず論点として浮び上がってくるのは、短期の「経済安定化」プログラム、中期の「構造調整」プログラム、長期の「経済開発」戦略という3つの課題間の関係である。今一度議論を整理しておくとうようになる。

短期「経済安定化」プログラムの課題はマクロバランスの回復であるが、これは財政赤字の縮小、経常収支赤字の縮小、インフレの鎮静を意味している。またこれに加えて、治安の回復というスリランカに特有の政治的緊急問題の解決が必要とされている。

マクロバランスの回復の手段として考慮されているのは様々なデフレ的なマクロ政策手段である。すなわち、①財政政策としては「公共投資の削減」であり、②金融政策としては「利子率の引き上げ」であり、③為替政策としては「為替レートの切り下げ」である。こうした諸手段に加えて、④構造調整のマイナス面を相殺するものとして JSP という社会福祉プログラムが重視されている。これは「あまりにも早急な調整は政治的不安定を増大させる」、あるいは「経済の安定と治安の回復なくして構造改革はなしえない」という認識によっているものである。

中期「構造調整」プログラムの課題もまたマクロバランスの回復である。この点において短期「安定化」プログラムとの間には目的上のギャップはない。すなわち財政赤字の縮小と経常収支赤字の縮小とが主要課題である。しかしそれに加えて「雇用の促進」が重視されている点が注目される。また、中期の課題を達成する手段としてマクロ政策手段（需要管理）によるというよりも、①1977年以來の「経済自由化政策の堅持」と、②「行財政改革の遂行」という、制度改革による市場メカニズムの導入、そしてまたそれによる経済発展の担い手としての民間企業の育成あるいは活性化が必

要であるとされる。すなわち短期「安定化」プログラムと中期「構造調整」プログラムとは、政策目標はほぼ一致しているが、政策手段に関しては決定的な相違がある。こうしてみると両プログラムの関係はマクロバランスの回復を需給両面から探ってゆこうというもので、相互に補完的な関係にあることがうかがわれる。また、時期的には「安定化」プログラムが先行し、その後に「構造調整」プログラムが続くという関係になっている。サックスは構造調整に成功した東アジア諸国の教訓の1つとして、「安定化が自由化への劇的な転換に先立つべきこと」を指摘しているが、こうした「教訓」が生かされたものと言えよう⁽¹⁾。

構造調整プログラムの具体的な内容を整理しておく、以下のようなリストになる。

① 行財政改革プログラム

- ① 行政改革：⑦省庁部局の廃止，④公務員数の削減，⑨給与体系の歪みの是正。
- ② 財政改革：⑦低収益プログラムへの支出削減を中心とする公共支出のリストラクチャリング。とくにマハヴェリ・プロジェクトへの支出削減，④税制改革。
- ③ 公企業改革および民営化。

② 自由化あるいは規制緩和プログラム

- ① 工業制度の改革：これによって成長の促進，雇用の増大，輸出指向，多角化を目指す。
- ② 輸出指向を目指す貿易制度の改革：⑦変動相場制の維持，④為替レートの切り下げ，⑨関税体系の歪みの是正。
- ③ 積極的な外資導入制度への転換
- ④ 金融制度改革：高金利政策の採用。
- ⑤ 農業の多角化と輸出指向。

これに対し長期経済発展の課題は「社会的公正（所得分配の公正）を伴う成長メカニズムの定着」，および/あるいは「雇用の増大を伴う産業構造

表 7 プランテーション作物の貢献度 (%)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
輸 出	51.0	40.0	52.0	54.7	47.2	40.1	38.2	37.3
財 政 歳 入	23.0	14.0	14.0	18.0	7.2	3.7	0.04	0.04
G D P	12.7	10.9	10.8	11.7	13.4	8.5	9.5	9.5

* 暫定値

出所：Government of Sri Lanka, *Public Investment 1989-1993*, p. 43.

の転換」としてとらえることができる。こうした観点から見ると慢性的失業問題、すなわち「教育のある近代工業に適合的な労働人口があるにもかかわらず、こうした発展のためのすぐれた初期条件を利用できていないのはなぜか?」というスリランカに固有の問題がここでのキーとなる。換言すれば、プランテーション産業にあまりにも長くまた大きく依存してきたために、代替的雇用機会を生みだすことなしに、低所得国としてははずぬけた社会福祉プログラムを実行可能としてきた産業構造あるいは社会構造からの転換が問題なのである(表7参照)。平島成望は、プランテーション作物(とくに紅茶)が「独立後今日まで、スリランカの開発資金と福祉政策の財源を供給し続けてきた」こと、その結果「米の自給」と「低所得国の中では群を抜いた教育水準と社会福祉水準を達成することができた」が、「プランテーション作物の創り出した余剰が、産業構造の変化をもたらす方向に利用されなかった」スリランカ経済運営の独自性を見事に指摘している⁽²⁾。またアイゼンマンは、教育を受けた青年にとって魅力ある職業選択の幅がきわめて限られており、従って公共部門あるいはフォーマルな民間部門に職を得ることができるまで、あえて「自発的に失業するほうが長期的には収益が高くなる」経済・社会構造に注意を喚起している⁽³⁾。

(2) 3つの開発思想

長期の「経済開発」あるいは「構造転換」という観点から見ると、スリランカの開発戦略の中には大別して3つの戦略あるいは価値体系を見出すことができる。すなわち、④マハヴェリ・プロジェクトに代表されるイン

フラ整備・開発プログラム，⑥社会的公正あるいはベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)を重視する社会福祉プログラム，⑦経済自由化あるいは市場メカニズムの活用による成長プログラム(あるいは輸出指向と産業・貿易の多角化を課題とするプログラム)である。これらはいずれも開発経済学の3つの主要な思想を反映したプログラムである。

言うまでもなく「構造調整」は、このなかの、⑦を重視したものである。スリランカでは歴史的に⑥が重視されてきた特異な途上国であるが、昨今の構造調整プログラムの中でも⑥は構造調整＝経済安定化プログラムによる「歪み」を是正する、あるいはそのマイナス面を相殺するものとして位置づけられることになった。よく知られているように IMF の需要管理政策を中心に据えた「伝統的な」あるいは「正統的な」経済安定プログラムでは社会福祉プログラムは切り捨てられる傾向にあったが、これを批判してユニセフは「人間の顔をした調整」を主張した⁽⁴⁾。この批判を受けて昨今の世界銀行の構造調整プログラムの中では「人間の顔をした調整」は重要な位置を占めるようになってきている⁽⁵⁾。

一方、マハヴェリ・プロジェクトをはじめとする大型経済インフラ開発プロジェクトは構造調整プログラムの中では効率の悪さと低収益性が問題とされ、運営主体としての公企業にその主原因が求められることになった。インフラ開発は、1950年代から60年代中葉にかけての「初期開発モデル」の中心をなす考えであった。その根拠は、インフラはもともと短期間では高収益を望むことのできない、また大規模な投資が必要とされる分野であり、従って、発展の初期段階では民間部門の参入が期待できないために公共部門に責任の遂行が委ねられてきた分野であるという点に求められてきた⁽⁶⁾。開発が進むにつれてインフラの整備・開発・維持は徐々に民間に移管することができるようになるが、逆にインフラが整備されていなければ長期の経済発展を期待することはできない。インフラ開発と経済発展は相互に緊密な関係を保っているのであり、それぞれの発展段階に応じて最適なインフラ開発の状態と開発の担い手の性格が決ってくると言えよう。

1988年から始まった第二次構造調整プログラムは、1977年の経済改革の結果生じたインフラ（マハヴェリ・プロジェクト）建設にあまりにも過度に偏重した投資・援助配分の歪みを是正しようとする試みとして理解することができる。インフラという入れ物の効率を高めるためのバランスをとる努力が必要になった局面に達したものと言えよう。こうした状況下での問題のポイントは、かつてのようにプランテーション作物に過度に依存してきた経済構造が崩壊しつつあるにもかかわらず、それに代替しうる十分な雇用吸収力とネットの外貨獲得力を備えた魅力的な新規産業が育ってしないという点である。今後スリランカ経済が既存インフラの利益を生かすことができ、現在直面している政治経済危機を乗り切ることができるか否かも、従ってまたより高次の発展段階に進むことができるか否かも、ひとえにこの点にかかっているといつて過言ではあるまい。

(3) 経済不均衡の外的要因と内的要因

マハヴェリ・プロジェクトが公共投資と外国援助の大半を吸収してきたこと、そのため他のプロジェクトとの間に投資配分の面において大きな格差を生み、またマハヴェリ地域とその他の地域との間にも様々な格差をもたらしたことは否めない。1982年～84年にかけて公共投資の44%がマハヴェリ・プロジェクトに配分された⁽⁷⁾。しかし1980年以降のスリランカ経済成長の減速は、「投資配分の歪み」という観点からだけでは十分に説明できない。

周知のように、そもそも発展途上国の構造調整が世界経済の一大問題として注目されるに至ったのは、二度にわたる石油危機とそれにつづく先進諸国のスタグフレーションのためである⁽⁸⁾。シドニー・デルは発展途上国の「コントロールが及ばない不均衡の主要な源泉」として、①第一次産品価格の急速な下落、②特定の先進諸国および石油輸出国の構造的な経常勘定黒字に対応した発展途上国の経常勘定赤字、③先進諸国による輸入需要の落ち込み、④先進諸国の保護主義の影響、を指摘した⁽⁹⁾。この議論は発

展途上国の国際収支危機の原因と構造調整をめぐる政策対応の相違によるパフォーマンスの相違をめぐる多くの議論を呼び起こす引金になった⁽¹⁰⁾。一連の研究の中で明らかになりつつあるのは、1970年代に入ってからが発展途上国の国際収支危機、財政危機、およびインフレーションの高まりは「外的ショック」（対外環境の悪化）だけでは説明できず、むしろ「内的要因」（すなわち「経済政策の誤り」）のほうがより大きな要因であるという点である。しかし同時に、これら一連の研究の中で見落としてはならない点は、不均衡の原因に関しては発展途上国間のバラツキが大きいという点も明らかになったことである。

バラッサ＝マッカーシーの研究によると、1979年～83年にかけての発展途上国30カ国の中で外的ショック（交易条件の悪化、輸出量の減少、利子率の上昇）の影響を最も大きく被った国はスリランカであり、その影響による経常収支の悪化はGNPの25.1%にまで上った（1974年～78年の時期においても外的ショックを最も大きく被った国はスリランカであり、経常収支に現われたその影響はGNPの28.5%にまで上った）。またスリランカの場合、外的ショックの原因の大半（93%）は交易条件の悪化によるものであった⁽¹¹⁾。すなわち、1980年代に入ってからスリランカ経済成長の減速はマハヴェリ・プロジェクトへの過度の投資という「経済政策の誤り」仮説だけでは十分に説明ができない。その何よりも大きな原因は対外経済環境（とくに交易条件）の悪化であり、その影響をもろに被らざるを得なかった硬直的な産業構造の脆さであった。

- (1) Sacks, Jeffrey, "Trade and Exchange Rate Policies on Growth-Oriented Adjustment Programs", in: Vittorio Corbo, Morris Goldstein & Mohsin Khan eds., *Growth-Oriented Adjustment Programs*, IMF/The World Bank, 1987.
- (2) 平島成望「開発戦略とプランテーション作物—スリランカにおける紅茶生産の事例—」（同編『一次産品問題の新展開—情報化と需要変化への対応—』アジア経済研究所, 1989年所収）。
- (3) Isenman, P., *op. cit.*

- (4) Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly & Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face*, Oxford: Clarendon Press, 1987.
- (5) The World Bank, *Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience*, Washington D. C., 1988 (参照)。また Kahler, Miles, "Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", in: Joan M. Nelson ed., *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton: Princeton UP, 1990 をも参照。
- (6) 「初期開発モデル」の特徴については、絵所秀紀「開発経済学の転換と『韓国モデル』」、『経済志林』第57巻1号(1989年6月)を参照されたい。
- (7) Rajapatirana, S., *op. cit.*
- (8) Cline, William R. & Sidney Weintraub eds., *Economic Stabilization in Developing Countries*, The Brookings Institution: Washington D. C., 1981.
- (9) Dell, Sydney, "The International Environment for Adjustment in Developing Countries", *World Development*, Vol. 8, 1980.
- (10) Black, Stanley W., "The Impact of Changes in the World Economy of Stabilization Policies in the 1970s", in Cline, William R. & Sidney Weintraub eds., *op. cit.*; Khan, Mohsin S. & Malcolm D. Knight, "Some Theoretical and Empirical Issues relating to Economic Stabilization in Developing Countries", *World Development*, Vol. 10, No. 9, 1982; *do.*, "Determinants of Current Account Balances of Non-Oil Developing Countries in the 1970s", *IMF Staff Papers*, Vol. 30, 1983; Balassa, Bela, "Structural Adjustment Policies in Developing Economies", *World Development*, Vol. 10, No. 1, 1982; *do.*, "The Adjustment Experience of Developing Economies after 1973", in John Williamson ed., *IMF Conditionality*, Institute for International Economics: Washington D. C., 1983; *do.*, "Adjustment Policies in Developing Countries: A Reassessment", *World Development*, Vol. 12, No. 9, 1984; Helleiner, Gerald K., "Balance-of-Payments Experience and Growth Prospects of Developing Countries: A Synthesis", *World Development*, Vol. 14, No. 8, 1986; Sacks, Jeffrey D. ed., *Developing Country Debt and the World Economy*, National Bureau of Economic Research: Chicago, 1989.
- (11) Balassa, Bela & F. Desmond McCarthy, *Adjustment Policies in Developing Countries, 1979-83: An Update*, World Bank Staff Working

Paper No. 675, Washington D. C., 1984。また, Helleiner, G. K., *op. cit.* も同様の結論を得ている。

5. 「スリランカ型開発戦略」と「構造調整モデル」

(1) BHN アプローチをめぐるアイゼンマン論文

IMF・世界銀行の経済安定化＝構造調整プログラムを評価するにあたって、大方の注目を浴びてきた最大の問題の一つは、それが所得分配と貧民（絶対的貧困）に対して及ぼすであろう悪影響である⁽¹⁾。多くの研究者が、「IMFのプログラムが平等指向的な政府によって抵抗されると思われる事例」⁽²⁾をしばしば報告してきた。従来スリランカが「平等指向的な政府」の典型的代表として描かれてきたことを想起するならば、「スリランカ型開発戦略」と「構造調整モデル」との関連を検討することは、発展途上国に対するIMF・世界銀行の経済安定化＝構造調整プログラムの今後の展開を考えるうえで格好の事例研究となろう。

「スリランカ型開発戦略」の特徴を「韓国型開発戦略」との対比の中で大きく取り上げ、その後の一連の論争の原点となった刺激的な論文は、本稿の「はじめに」で紹介したA. K. センの「発展途上国における公共活動と生活の質」である⁽³⁾。また「スリランカ型開発戦略」を積極的に評価するにあたってセン論文とともに注目されるのは、BHN 開発戦略という観点からスリランカを事例として検討したアイゼンマン論文（セン論文に先立って発表された）である⁽⁴⁾。

アイゼンマンは「開発へのベーシック・ニーズ・アプローチ」を、「主要な開発目的の一つに基礎的な健康と教育のニーズを満たすことを含んだものであり、またベーシック・ニーズを満たし成長を増大する手段として貧民の人的資本、生産性、所得の増大を強調するもの」と定義し、スリランカは「民間企業指向的な民主主義社会で、いかにしてベーシック・ニーズに答えることが政治的に可能であったのか」を示す事例であるとみなし

ている。アイゼンマンが着目したのはスリランカ開発戦略の特徴をなす社会プログラムに対する高支出と、①成長の関係、②所得分配、③失業との関係の3点である。詳細な検討を行ったのちにアイゼンマンは次のような結論を導き出している。

- ① 通常想定されていることとは相反して1970年代前半の成長率の低下をもたらしたものは社会プログラムに対する過度の支出ではなく、貧困な成長政策と交易条件の悪化である。
- ② 1960年代における相対的に良好な成長と社会プログラム（また1970年代初期における実質消費の分配と社会プログラム）の関係は、成長と分配との間の補完関係とトレードオフ関係の双方の重要性を示すものである。
- ③ 長年にわたって政府総予算の高い比率が社会プログラムにあてられてきたが、これは明らかに経済開発の社会的目標を著しく改善した。この結果に照らし合せて見るならば、社会的利益よりも経済的コストのほうが大きいという広く受け入れられてきた見解は疑問なしとしない。
- ④ 将来スリランカの成長が加速する可能性は他の低成長国よりも大きくなりそうである。スリランカの一人当り所得増加の可能性は、相対的に高度に開発された人的資源、低い人口成長率、比較的低い賃金率によって高められている。
- ⑤ 多くの国がそうであるようにスリランカは多くの点で特殊事例であり、それはほとんど歴史的状況に依存したものである。まさにそれ故に、また過去の成長努力が深刻な欠陥をもっていたがために、スリランカを他の国にとってのベーシック・ニーズ「モデル」であると見なすことはできない。

(2) S. バッラとP. グレウエの研究

セン＝アイゼンマンの議論に対して世界銀行のバッラが異議を申し立て

た⁽⁶⁾。批判の要点は以下のようなものであった。すなわち、①社会福祉プログラムに対する支出が長期にわたって高かった（GNPの10%以上、政府財政支出総額の3分の1以上）ために、低所得国としては例外的にすぐれた社会指標（BHN）を達成することができたと証明するには、ただそうだったと主張するだけでなく厳密な理論的・実証的モデルが必要である。とりわけ政策のインパクトを評価するためには単一時点での国別比較モデルでは不十分である。少なくとも異なった時点間での達成度の相違が検討されなければならない。②「水準」の観点から見ると1960年時点のスリランカは驚くべきほどに豊かであった。どのような尺度を採用しても（例えば一人当たり所得、生活水準など）、比較された諸国よりも進んでいた。1960年以降のスリランカのパフォーマンスを評価するにあたって、この単純な歴史的事実は大きな影響を与える。どの程度まで初期の高達成水準が、例えば1975年時点での一時点での回帰でとらえられているのであろうか？③とするならば、1975年時点での絶対的貧困がきわめて低かったと指摘されているが、1960年時点と比較するとむしろ貧困が増大した可能性がある⁽⁶⁾。

バッラと同様世界銀行のスタッフであるグレウエは、異時点間比較をすべしというバッラの問題提起を受けて、1969年～70年と1980年～81年の『社会経済調査（Socio-Economic Survey）』および1973年、1978年～79年、1981年～82年の『消費者金融調査（Consumer Finance Survey）』のデータを利用して所得分配の動向を詳細に検討した⁽⁷⁾。そして次の結果が得られた。

- ① 1969年～70年と1980年～81年の双方について以下のことが言えるとした。
 - Ⓐ 都市、農村およびプランテーション部門間での平均所得の相違は全体の所得不平等の10%以下しか説明できない。
 - Ⓑ 様々な民族グループ（シンハリ、スリランカ・タミル、インディアン・タミル、その他）間での平均所得の相違は全体の所得不平等

の3%未満しか説明できない。

- ㉓ 主要稼得者の教育資格によって分けられた家計間の平均所得の相違は、全体の所得不平等の16~28%を説明する。
 - ㉔ 家計間の稼得額の相違は、労働年齢に達している、あるいは実際に労働している家計メンバーの数の相違によるものではなく、主に主要稼得者の賃金の相違によるものである。
- ② また、1969年~70年と1980年~81年の間の所得分配の動向については以下のことが明らかになったとした。
- ㉕ 『社会経済調査』の支出データによれば、所得の不平等は上記の10年間に低下した。一方、所得データは反対の動向を示しているが、近年の『社会経済調査』では所得の過少申告が増大しており、1970年代の所得不平等の動向を検討するにあたっては統計上の欠陥がある。
 - ㉖ こうした全体的な所得不平等の低下はきわめて広範囲に及ぶものである。都市、農村およびプランテーション3部門間でも、また様々な民族グループ間でも不平等は低下した。
 - ㉗ 家計間稼得額のシェアにみられる不平等の低下は、労働年齢に達している、あるいは実際に労働している家計メンバーの数の相違の低下によるものではなく、主に労働者一人当りの稼得額の不平等の低下によるものである。

バラ=グレウエの研究のインプリケーションは明らかである。世界銀行とIMFによって支持されながら新しく誕生した統一国民党による1977年の自由化政策の採用がその後所得の不平等をもたらさなかったこと、あるいは逆に言えば、1977年に至るまでのスリランカ自由党による社会主義的政策の下で行われた社会福祉重視プログラムが想定されているほどの成果をあげなかったということである。

ラヴァリオン=ジャヤスリヤはグレウエの結論を真っ向から批判した⁽⁶⁾。批判の要点は次のようなものである。

- ① グレウエは、1980年～81年の『社会経済調査』での所得分配データは過少申告されており統計上の欠陥があるとし、その理由として1979年9月に導入された全国食糧スタンプ制度を指摘している(すなわち、食糧スタンプを得るために低・中所得層の所得過少申告が奨励されたという議論)。しかし、これだけの理由で1979年以降に行われた調査結果を排除するには十分な根拠があるとは言えない。
- ② 1977年に行われた金融自由化が消費者支出の不平等低下に貢献したかも知れない。とくにそれによって恒常所得の不平等が増加しなかったとするならば、なおさらそうである。いずれにせよ消費者支出の不平等が低下したからといって恒常所得の不平等が低下したと論じることはできない。
- ③ 政策改革の一環として行われた資本市場の自由化は、高額所得者の貯蓄機会を改善することによって、また低所得家計の信用へのアクセスを増加させることによって、一時的に支出の不平等を低下させた。しかし、これは恒常所得の不平等が改善されたことを意味するものではない。一方、1977年政策改革の財政面をみると、これは所得と支出の双方の不平等を顕著に増加させるものであり、恒常所得分配の不平等を悪化させた。また、この政策改革によってもたらされた相対価格の変化(奢侈品に対する賃金財の相対価格の上昇)によって福祉の分配は一層悪化した。

政策改革(経済自由化)と所得分配あるいは福祉水準との関係については確たる合意は得られていない。論争は依然として継続中である。しかし、いずれにせよ所得水準との関係でみるかぎりスリランカの福祉水準が「例外」的に良好であること、また、福祉プログラムへの「例外」的な高支出が長い間プランテーション産業からの余剰によってまかなわれてきたという事実は残る⁽⁹⁾。

(1) Johnson, Omotunde & Joanne Salop, "Distributional Aspects of Stabilization Programs in Developing Countries", *IMF Staff Papers*,

- Vol. 27, No. 1, 1980; Cline, William R., "Economic Stabilization in Developing Countries: Theory and Stylized Facts", in, John Williamson ed., *IMF Conditionality*, Institute for International Economics: Washington D. C., 1983; Bienen, Henry S. & Mark Gersovitz, "Economic Stabilization, Conditionality, and Political Stability", *International Organization*, Vol. 39, No. 4, 1985; Helleiner, Gerald K., "Stabilization, Adjustment, and the Poor", *World Development*, Vol. 15, No. 12, 1987; Demery, Lionel & Tony Addison, "Stabilization Policy and Income Distribution in Developing Countries", *World Development*, Vol. 15, No. 2, 1987; Michalopoulos, Constantine, "World Bank Programs for Structural Adjustment and Growth", in: V. Corbo, M. Goldstein & M. Khan eds., *Growth-Oriented Adjustment Programs*, IMF/World Bank, 1987.
- (2) Helleiner, G. K., *op. cit.*
 - (3) Sen, A. K., *op. cit.*
 - (4) Isenman, P., *op. cit.*
 - (5) Bhalla, Surjit S., "Is Sri Lanka an Exception? A Comparative Study of Living Standards", in: T. N. Srinivasan & Pranab K. Bardhan eds., *Rural Poverty in South Asia*, Delhi: Oxford University Press, 1988.
 - (6) 分析の方法に関して、バッラの批判に対するセンの反批判がある。また、センの反批判に対してはさらにバッラによって再批判が行われた (Sen, Amartya, "Sri Lanka's Achievements: How and When", in: Srinivasan & Bardhan eds., *op. cit.*; Bhalla, Surjit, "Sri Lanka's Achievements: Fact and Fancy", in: *ibid.*
 - (7) Glewwe, Paul, "The Distribution of Income in Sri Lanka in 1969~70 and 1980~81: A Decomposition Analysis", *Journal of Development Economics*, Vol. 24, No. 2, 1986; *do.*, "Economic Liberalization and Income Inequality: Further Evidence on the Sri Lanka Experience", *Journal of Development Economics*, Vol. 28, No. 2, 1988.
 - (8) Ravallion, Martin & Sisira Jayasuriya, "Liberalization and Inequality in Sri Lanka: A Comment", *Journal of Development Economics*, Vol. 28, No. 2, 1988.
 - (9) Sahn, *op. cit.*, pp. 822-823.

おわりに

スリランカの構造調整の経験から得られた最大の教訓はどのようなものであろうか？ それは援助への依存が開発投資プログラムに組み込まれることによって、かえってプランテーション産業に過度に依存した産業構造からの転換が遅れてしまったことを示したということである。また、援助への依存が開発投資プログラムに組み込まれることによって、本来ならば開発にとっての有利な初期条件と見なされるべき社会福祉と教育水準の高さが開発の阻害要因として作用するという逆説的な関係が見られた事例でもあった。さらに需要管理政策の下での社会福祉プログラムの削減が絶えず政治的安定と政権の安定性の基礎をくつがえしうる要因となることをも示した事例であった。

スタンレー・ブラックは、1971年～78年にかけての途上国40カ国の経済不均衡の原因を調査した。その結果得られた結論は、途上国に固有な特性（初期条件）によるもの47%、国内的要因によるもの35%、対外的要因によるもの17%であった⁽¹⁾。また、すでに紹介したようにバラッサ＝マッカシーおよびヘライナーの国別比較研究によると、1970年代から80年代にかけての途上国の中で最も大きく対外的ショックを被った国はスリランカであった。

何故スリランカが途上国の中で最も大きな対外的ショックを受けざるを得なかったのか？ その原因はスリランカの産業構造と社会構造の特性、すなわち初期条件に求めざるを得ないというのがわれわれの得た2つめの結論である。世界銀行・IMFによって支持された構造調整プログラムが当初の目的を達成できるか否かも、結局は初期条件のあり方によって大きく左右されざるを得ないであろう。

(1) Black, Stanley W., *op. cit.*