

IMF・世銀の構造調整政策と途上国財政：スリランカ財政を事例として

KANEKO, Masaru / 金子, 勝

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei University Economic Review / 経済志林

(巻 / Volume)

60

(号 / Number)

1・2

(開始ページ / Start Page)

145

(終了ページ / End Page)

240

(発行年 / Year)

1992-09-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008561>

【研究ノート】

IMF・世銀の構造調整政策と途上国財政

— スリランカ財政を事例として —

金子 勝

I はじめに

1973年に戦後ブレトンウッズ体制は崩壊した。だが「IMF体制の崩壊」という表現は、あたかもIMFなどの諸機関がその歴史的使命に終わりを告げ、極めてマイナーな役割に陥ったかのような誤った印象を与えかねない。事実、変動相場制への移行とともに、戦後ブレトンウッズ体制を支えてきたIMFや世界銀行の役割や機能の変化に十分な注意が払われなくなってきた。しかし今日の国際経済的枠組みを考える上で、IMFや世銀が果している役割の重要性を無視することはできない。確かにIMFや世銀が担う役割は大きく変化した。まず第1に、IMFは、国際収支の急激な悪化に伴う外貨危機を契機にして、緊急融資と引き換えに当該国の経済政策に内部的に介入するようになった。そして第2に、レーガン政権やサッチャー政権に先行して、マネタリスト的政策を世界的に強制してゆく役割を担っていった。1976年のイギリスへの緊急融資は、労働党政権の経済政策を「やむをえざるマネタリズム」へ転換させていった典型的事例である。

だがIMFや世銀の現在の役割を考える時、途上国の経済政策に与えているインパクトの方がはるかに大きい。オイル・ショック後に途上国が直面した経済成長率の低下とインフレーション、国際収支危機と累積債務問題、そして財政赤字という経済的困難に対して、構造調整プログラムを実

施し、途上国の経済政策を大幅に転換して経済構造そのものを変えてゆこうとしているからである。その政策の基本的フレームワークは、新古典派開発経済学に基づいている。その特徴の第1は、1970年代後半以降に先進諸国でとられた政策的フレームワーク——すなわちマネタリスト的政策とサプライサイド政策——を、短期間にそのまま途上国に持ち込もうとしている点である。すなわち公共部門を縮小し、市場機構による資源配分の効率性を高めることによって、経済成長を図るとともに、財政赤字の削減によって通貨供給量の抑制を図り、インフレを抑えてゆこうとする政策である。具体的には、公企業民営化、規制緩和、行政改革、福祉プログラムと補助金の削減、金融の自由化などの諸政策である。第2は、NIES 諸国の発展モデルに基づいて、外資導入による輸出主導型経済発展、貿易・資本の自由化と為替レート切下げ政策をとることによって、経済成長を図りつつ国際収支危機を乗り切ろうとしている点である。

本稿は、まず第1に、スリランカを素材にして、世銀・IMFの構造調整プログラムの具体的内容を明らかにし、第2に、この構造調整プログラムが、スリランカの経済社会構造とどのような緊張関係をはらんでいるかを検討することを課題としている。そして、これらの作業は、新古典派開発経済学に基づく開発戦略と途上国財政の問題点を明らかにするために、必要不可欠な準備過程を提供することになると考えられる。

Ⅱ 第2次構造調整プログラムの展開

1. 構造調整プログラムの導入と経済安定化政策

スリランカ財政の具体的分析に入る前に、その財政政策を方向づけている経済政策の基本的枠組みについて、簡潔にふれておかねばならない。まずスリランカに対して、最初にIMFの構造調整プログラムが適用されたのは、ジャナワルダナ政権が誕生した1977年である。これによって一連の経済自由化政策が推進された。為替レートの切下げと弾力化、関税改革

と貿易の自由化、外資導入奨励策と自由貿易地区の設置、価格統制の廃止などが、それである。この第1次構造調整政策は一旦スリランカ経済を改善に向かわせたものの、83年のシンハリ、タミールの民族対立の深刻化を契機に、再び経済パフォーマンスは悪化していった。こうした背景のもとに、88年にIMFの構造調整融資（SAF: the Structural Adjustment Facility）が受け入れられ、第2次構造調整プログラムが始まった。そして90年には世界銀行の経済再建貸付（the Economic Restructuring Credit）によって、この第2次構造調整プログラムの一層の推進が図られているのである。

では、この第2次構造調整プログラムの政策内容とは、どのようなものであろうか。まず1987～88年の初期に、3つの高次委員会（high level committees）の勧告、すなわち工業政策委員会（the Industrial Policy Committee）、関税委員会（the Presidential Tariff Committee）、行政改革委員会（ARC: the Administrative Reform Committee）の3員会の勧告が承認されたことに始まる。前政権は、これに基づいて、88年に次の3分野の構造改革（structural reform）を政策的柱に据えた。すなわち、

- ① 公共部門の行政改革（行政機構の効率化・省庁の半分以上の削減・公務員数の20%削減）
- ② 工業成長の加速と製造業輸出を促進する産業改革パッケージ（輸出競争力を保証する為替レート政策・関税改革・公企業民営化）
- ③ 公共支出のリストラクチャリング（支出の効率化・収益性の低いプログラムの除外）

の3分野である。

89年2月に誕生したプレマサダ政権は、民族対立を背景に、当初、第2次構造調整プログラムに対して漸進主義的アプローチをとろうとしたが、経済パフォーマンスの悪化とりわけ国際収支の悪化と外貨準備の枯渇によって、プログラムの本格的推進を余儀なくされていった。

その基本的政策は、まず「財政赤字の削減によって通貨と信用の膨張を抑制する」というマネタリスト・アプローチに基づく経済安定化プログラムによって特徴づけられる。具体的には、第1に、財政赤字の対GDP比を削減しつつ、その財政赤字をファイナンスする公債を短期債券＝大蔵省証券に改める（それによって経費膨張圧力を抑制する効果を期待する）。

第2に、この大蔵省証券を対象とする公開市場操作を強化することによって、通貨供給量と流動性全体のコントロールを図る。実際には、売オペによって、中央銀行の大蔵省証券保有量を減少させ、通貨膨張圧力を緩和することに重点が置かれた。それまで政府は財政赤字を中長期債で賄い、中央銀行がそれを引き受けて通貨供給量の膨張をもたらす一方、利子率や信用量の直接的統制によってインフレ抑制を図ろうとしていた。こうした従来の直接的金融政策手段を排して、市場ベースの間接的金融政策手段に移行することによって、通貨供給量の抑制を図ろうとしたのである。

第3に、この通貨供給量を中間目標として、経済成長率・インフレ率・国際収支といったマクロ経済指標の目標達成が図られる。しかし通貨供給量のコントロールが、円滑な市場機構の働きによってマクロ経済指標に影響を与えてゆくためには、金融・価格および為替政策の自由化が必要となる。すなわち金融自由化によって、利子率が流動性全体の増加に合せて変動するようにし、市場機構の働きを妨げる価格統制を廃止し、また為替レートは、輸出競争力と対外準備の維持のために弾力的に運用されねばならないとされる。

2. 行政改革と公企業民営化

こうした経済安定プログラムの達成にとって、財政赤字の削減が政策の出発点となる。そのため1989～90年の構造調整プログラムにおいて、公共部門の行政改革と公共支出のリストラクチャリングが要石の位置を与えられ、最優先目標とされた。具体的には、つぎの分野が改革の対象となった。すなわち第1に公共部門の行政改革、第2に公共支出のリストラクチャ

リング、第3に公企業の民営化である。

なかでも89年から90年にかけて最も重視されたのは公共部門の行政改革であった。改革は、88年および89年に出された行政改革委員会(ARC)の勧告に基づいている。そのARC勧告は、①省庁の統廃合と人員整理、②人事管理の効率化と競争システムの導入、③将来的な公共部門の年金改革、④公企業改革を主な内容としている。

まず第1に、公務員は当時24の省に約50万人雇用されていたが、勧告は、省の数を半分にし、閣僚数を28人から22人に、大臣数を45人から24人に減らし、そして公務員数を約20%削減することを目標に掲げた。88年勧告は、約8~9万人の人員過剰の中、4万6,000人を冗員として確認済みであるとした。89年には、SuppliesとHousingの2部局の廃止(1,300人中300人が冗員)、さらに計4,000人を抱えるMarketing, Land Development, Commodity Purchaseの3部局の廃止が打ち出された。90年には、給与および組織委員会(Salaries and Cadre Committee)の調査検討が終了し、①90年度中における1万8,000人から2万人規模の人員整理、②90年度中の技術職を除く新規採用の凍結と退職者の不補充、③90年3月までの約2,800人の希望退職者の確認がなされた。具体的には、The River Valley Development Boardの廃止(1,600人)、The Paddy Marketing Boardのリストラクチャリング(1,600人→700人)、Food Commissionの商業的機能を協同卸売機構(CWE: the Co-operative Wholesale Establishment)に移した上でのCWEのリストラクチャリングなどが、90年中に削減対象としてあげられた。

さらに、この中央政府の行政改革は、88年に実施された地方分権化(Decentralization)改革と密接に関連している。87年までは、地方団体はMunicipal Council, Urban Council, Pradshiya Sabaの3つから構成されていたが、この改革によって、中央政府とこれら地方団体の間に、新たにProvincial Councilが設けられた。このProvincial Councilには、中央政府の非収益的・非軍事的経常支出の約1/3にあたる事務が移管

され、中央省庁の約半分のスタッフが漸次的に移動することになっている。もちろん、この地方分権化によって、中央・地方の公共サービス規模全体が拡大しないことが条件とされ、また中央政府の人員削減計画と進行が同時的ではなく、調整と合意形成が必要であると述べられている。

第2に、この行政改革には、省庁の統廃合と人員削減だけでなく、同時に人事管理の効率化が含まれている。まず行政省（Ministry of Public Administration）内に政策課（Policy Division）が設置され、人事管理、組織的決算と幹部配置、行政システムの効率化、訓練と教育（余剰人員の確認と再教育の推進）等について政策立案を行わせた。特に人事管理の非政治化と競争に基づく採用システムの復活が重視され、採用・昇進・任命・解雇・訓練などについて、公共サービス委員会（PSC: the Public Service Commission）の権限強化を打ち出した。また非専門職に比べて幹部や専門職の給与水準が低い給与体系の歪みを是正してゆくことが勧告されたが、行政改革が成功するまで現行の賃金構造には手をつけないものとされた。

第3に、89年2月のILO勧告受入れに伴って、93年度予算実施を目指して年金改革が政策的検討課題とされた。現行における公務員の年金給付は、10年以上勤続の受給資格条件で55歳の最終給与の85%が保証されるが、受給資格を持つ最低年限を30年に引き上げ、年金支出を削減してゆくことが1つ。いま1つは、私的部門のEmployee's Provident Schemeを年金制度に改め、民間部門と公共部門の年金制度の平等化を図ることが検討課題とされている。

第4に、ARCは、公企業の民営化に関して、単一の持株会社としてPIMB（the Public Investment Management Board）を設立し、その下に公企業を統合して推進することを勧告した。スリランカ政府は、まず第一歩として、直ちに民営化可能なUnited Motors, Ceylon Oxygen, State Distilleries, Hotel de Buhari, などの公企業の民営化を先行させた。そして第二歩として、世銀の協力の下、他の20の公的製造企業

(PEMs: Public Manufacturing Enterprises) について、①直ちに閉鎖すべきもの、②短期的に民営化可能なもの、③民営化以前にリストラクチャリングが必要なものという3つのカテゴリーに分類する評価作業を行った。そのうえで89年には、16の公企業(Public Enterprises)を商業ベースで運営可能な公開会社(Public Company)に転換させた。この公開会社は、雇用水準・賃金体系を自主的に決定し、政府の監督と投資認可手続きが不要となる。この措置は、直接的に民営化するか民営化の前段階として合併企業にする(存続可能なら残りの株式を売却する)ためのものである。89年7月にはPIMBが設立され、工業省(Ministries of the Textile and Industries)と協力して、同省配下の全公企業を商業化し民営化するために、リストラクチャリングと公開会社・有限責任会社(Limited Liability Company)への転換作業を開始した。90年度には、セメントと砂糖会社のリストラクチャリングを継続しつつ、あらたに約30の流通・サービス業が民営化の検討対象に加えられた。

他方、公企業だけでなく収益的公共サービス事業の改革も進められた。最も大きな改革は、中央交通局(CTB: the Central Transport Board)のバス事業の分割民営化である。この分割民営化でCTBの人員削減は全体で1万3千人に及ぶことになるが、91年までに60の会社が設立され、22社が民営化(peoplization)された。そして同時にバス料金の規制緩和が実施された。また協同卸売機構(CWE)の5つの事業のうち4事業が分離され、残りの1事業も分離作業に入っている。さらに電信局(TD: the Telecommunication Department)の公社化とリストラクチャリング、石油公社(CPC: the Ceylon Petroleum Corporation)の小売・製造部門の民営化・石油価格補助金の撤廃が進められている。

3. 公共支出のリストラクチャリング

さて財政赤字削減政策にとって、行政改革と公企業民営化とならんで重要な柱は、公共支出のリストラクチャリングである。その中で重点となっ

ている分野は、

- ① 世帯への各種移転支出・補助金の削減・廃止
- ② 公社・公共サービス事業のリストラクチャリングと移転支出の削減
- ③ 福祉サービス（食料スタンプ・ジャナサヴィア・無料学校給食）の効率化・ターゲット化
- ④ 公共投資プログラム（PIP: Public Investment Program）における非収益的事業の縮減

である。1990年の税制委員会報告（Report of The Taxation Commission）および90年の関税委員会中間報告と91年の関税委員会報告（Report of The Presidential Tariff Commission）に集約される税制改革が、基本的に税収中立的であるために、これらの公共支出削減が財政赤字削減政策の成功の鍵を握ることになる。

まず第1に、①と②の移転支出・補助金の廃止・縮減に関して言えば、基礎的消費項目に対する価格統制の撤廃と歩調を合せて進められている。まず89年半ば以降、小麦粉・米・肥料に対する補助金削減が始まり、90年度予算で撤廃された。さらに公共交通部門のリストラクチャリングと移転支出の削減・廃止が試みられ、89年にはAir Lankaとthe Ceylon Shipping Corporationへの移転支出が廃止された。後者は89年度中にも航路見直しと保有4隻中2隻の売却が進められた。中央交通局（CTB）のバス事業の分割民営化と鉄道のリストラクチャリング計画が推進され、交通補助金の削減がなされた（ただし後述するように、CTBのリストラのために移転支出は急増している）。また電気料金の引上げもなされている。

第2に、福祉サービス給付を最貧困層に集中するようにターゲット化し、貧困撲滅プログラムにおける雇用創出的＝生産指向的要素を強めた。まず食料スタンプ（灯油スタンプを含む）は、90年中のターゲット化の作業によって受給資格家族数を210万から100万以下に抑えた。初等中等学校の全児童を対象としていた無料学校給食（Mid-day Meal Programme）

も、食料スタンプを通じたターゲット化がなされた。またブレマサダ大統領が新機軸として打ち出したジャナサヴィアについても、①その計画実施を 11 ラウンドに分割し、②また食料スタンプとの重複支給を解消するために、受給資格条件を食料スタンプと同一にし、③同時に貧民雇用と生産的事業へのアクセスを可能とするように、ジャナサヴィア計画の生産指向的要素の強化を図った。そのために、90 年には、世銀の援助の下に、政府と NGO 代表が構成メンバーとなるジャナサヴィア信託基金（Jana-saviya Trust Fund）が設けられた。この基金は 5 つの構成要素からなる。すなわち

- ① Credit Fund（貧困世帯および零細事業に対して生産目的のローンを供給する）
- ② Human Resource Development Fund（人的資源開発とそのため
の建物に補助金を出す）
- ③ Rural Work Fund（雇用創出的農村インフラストラクチャに融
資する）
- ④ Nutrition Component（3 歳以下の栄養失調児童・妊婦・乳母を
援助する）
- ⑤ Institutional Development Component（マクロ経済政策・セク
タープログラム・特別プロジェクトについて雇用効果を分析するた
めに、計画省内部に雇用・貧困政策ユニットを設置する）

第 3 に、政府資本支出の分野においては、大規模な公共投資計画が、特定分野（特に電力・灌漑・土地開発）に偏りすぎてバランスを失っており、また私的部門の活動を刺激することに十分注意が払われておらず、さらには私的部門の投資をクラウド・アウトしてきたという認識に基づいて、資本支出の削減が行われてきた。とくにマハヴェリ B 地区のプロジェクトの実施を遅らせて、その支出を GDP の 1 % 以内に抑え、公共交通・衛生・教育・メンテナンスなどを増やすことによって PIP の分野別バランスを回復することが重視された。

以上見てきたように、行政改革・公企業民営化・公共支出削減によって公共部門の縮小と財政赤字の削減が図られてきた。しかし、それは単に経済安定化に資するだけでなく、サプライサイド政策という観点から、民間投資のクラウド・アウトを回避し、市場機構による効率的資源配分を通じて民間部門主導の経済成長を図る政策の一環としても位置付けられている。だが、民間部門主導の経済成長という観点から見ると、工業政策と貿易政策の方がより直接的である。

4. 輸出主導型産業政策と貿易・資本自由化

構造調整プログラムにおいて、経済成長と国際収支の改善にとって最も重要な位置を占めているのは貿易と資本の自由化政策である。貿易自由化は、①関税改革、②非関税障壁の除去、そして③為替レートの弾力化からなる。また資本自由化は、①為替統制の緩和、②外国資本投資規制と国内投資規制の撤廃、③自由貿易ゾーンと外資導入政策から構成されている。

まず貿易自由化政策から見ると、第1に、1987年の工業政策委員会（IPC）と関税委員会（PTC）の勧告に基づいて関税改革が実行に移された。88年に、最高名目関税率は100%から60%に引き下げられ、最低名目関税率は0%から5%に引き上げられた。また90年11月には、幾つかの品目を除いて最高名目関税率は50%に引き下げられ、翌91年11月には、4つの関税帯に整理簡素化された。そして中期的には、最高関税率の35%への引下げが目標とされている。これらの関税改革によって、平均関税率は、89年の18.6%から90年に15.6%、91年には14.7%に低下してきている。また茶・ゴム・ココナッツなどの伝統的輸出品に対する輸出税の引下げも行われてきた。

第2に非関税障壁について見ると、まず89年12月に、ほとんどの航路において船舶規制が緩和されたため運賃は40%下落し、90年7月にはAir Lankaの貨物独占が撤廃された。また輸入免許（1990年段階で約250項目残る）と輸出免許（同年に11項目残る）の段階的解消が継続さ

れている。さらに 1990-91 年から、未使用の割当て (quota) をなくすために、衣料輸出業者の輸出割当制度 (the quota allocation system) を改革し、輸入国との交渉枠の増加分をオークションにかえた。また輸入独占は、石油と小麦を除いて除去する方向が追求されている。例えば米や肥料については、補助金廃止とともに、輸入や流通を扱う the Paddy Marketing Board, CCC (Fertiliser) Ltd., the Ceylon Fertiliser Corporation などのリストラクチャリングや民営化が進められている。

第 3 に、こうした貿易自由化を基礎にして、為替レートが切り下げられ、また 90 年 8 月以降、市場指向的な為替レートの決定システムが導入されていった。すなわち中央銀行は、前日のインター・バンク利子率の加重平均をベースにして、毎朝、為替レートを決定する (このレートで US ドルのスポット売買に参加する) 方式に改められた。そして中長期的には、そのレートは純公的準備と輸出競争力を維持するために切り下げる方向がとられている。とくに 89 年後半から 90 年にかけて、ルピーは、対ドル・レートで約 16% 切り下げられ、また 90 年末から 91 年末にかけて約 5.5% 切り下げられた。

その間、為替・資本の自由化も推進された。まず第 1 に、90 年には商業銀行の外国為替の保有制限が緩和された。また 91 年には、① 1,000 US ドル以下の輸入は、信用状 (Letter of Credit) の必要性が免除され、② 輸出業者に対して、原料輸入のために FCBU (Foreign Currency Banking Unit) からの借入便宜が拡大され、③ 後払い条件での輸入信用状を確保するために、為替統制認可の必要性は撤廃された。さらに外国投資家の外国為替へのアクセスと本国送金規制を緩め、国内居住者の外貨預金および外貨貸付が可能になるように、為替統制法の改正が準備されている。

第 2 に、外国人投資家の投資規制の緩和がなされた。88 年には、すべての国内投資を認可する地方投資諮問委員会 (the Local Investment Advisory Committee) が廃止された。また 89 年 11 月には、外国人間

で株式譲渡するのに 100%課税されていたのが廃止され、90 年 6 月にはスリランカ人と外国人の間の株式譲渡にかかる同様の税を廃止し、最大限 40%までの株式所有が外国人にも認められた。

第 3 に、こうした一連の自由化措置は、輸出指向型開放経済への移行を目指した工業化戦略へと集約されていった。89 年 12 月に、工業省が、輸出主導型経済発展戦略を主要目標とする新産業戦略（‘A Strategy for Industrialization in Sri Lanka’）を発表した。そして翌 90 年 1 月には、78 年に設立された大コロンボ経済委員会（GCEC: the Greater Colombo Economic Commission）に加えて外国投資諮問委員会（FIAC: the Foreign Investment Advisory Committee）が設立された。これら委員会によって、外国投資の承認手続きが簡素化し、事前の承認なしに既存企業の株式の 40%までを外国人が取得しうようになった。また GCEC が承認したプロジェクトに対しては、減免税などの優遇措置が与えられた。さらに 90 年 12 月の工業促進法 No.46 に基づいて、諸機関を調整する工業化委員会（the Industrializaion Commission）が 91 年 1 月に設立され、同年 6 月には、新たに南部の Koggala に第 3 の投資促進ゾーンが設けられた。後述するように、これらの措置によって投資促進ゾーンを中心として、外資導入による繊維・衣料産業の輸出は急速な伸びを見せている。

5. インフレの昂進と政策的重点の移行

これまで構造調整プログラムの基本的枠組みについて見てきたが、プログラムは必ずしも順調に進捗したわけではない。特に 1990 年半ばから、構造調整プログラムは、その政策的重点を移し始めてゆく。経済成長率や国際収支などのマクロ経済指標は順調に推移していたにもかかわらず、89 年後半から 90 年前半にかけて年率 20%を上回る急激なインフレーションに襲われたためである。このインフレーションは、湾岸戦争による石油価格上昇の影響もあるが、構造調整プログラムの政策的結果としての側面が

強い。1つは、何よりも為替レート切下げ政策が輸入物価の上昇をもたらした点である。しかし後述するように、世銀には、この為替レート切下げが一因であるとの指摘はあるものの、外資導入に基づく輸出主導型開放経済化がスリランカ経済の輸入インフレ体質を強めているという認識はない。いま1つは、小麦・米・公共交通などの基礎的消費に対する補助金撤廃がこれに重なった点である。

20%を越えるインフレは、構造調整プログラムの基本的枠組みを危うくする。まず第1に、為替レート切下げ政策は、輸入インフレをもたらすために、かえって実質為替レートの引上げに帰結してしまう点である。事実、構造調整プログラムが開始され、為替レート切下げが行われた88年以降、名目為替レートは下落傾向にあるものの実質為替レートはかえって上昇している。ちなみに90年は、名目実効為替レート（主要貿易相手国の貿易加重名目為替レート）は13.4%切り下げられたが、実質実効為替レート（主要貿易相手国とのインフレ率の違いで調整）は5.2%の切上げとなっている。

第2に、20%を越えるインフレ率は、銀行貸出利率や預金利率等の諸金利を上回り、実質利率をマイナスに転化させてしまった。このことは、市場利率の持つ資金配分機能の効率性が損なわれてしまったことを意味する。スリランカ政府は、マネタリストの政策を基本としつつもインフレ抑制政策の一手段として利率引上げも重視してきたが、もはや有効な手段たりえないことを意味する。また高いインフレ率と名目利率は産業的投資に悪影響を与え、高インフレ下での実質利率のマイナス化は、産業的投資よりも不動産や住宅投資を増加させ、中長期的な経済成長に損失をもたらしている。

こうした事態は、構造調整プログラムの重点を変化させ、インフレ抑制に最も高い政策的プライオリティを与えることになってゆく。91年になると、構造改革（structural reform）の重点は、

- ① 公企業部門のリストラクチャリングと民営化の加速

- ② 政府予算の改革
- ③ 民間部門の投資と生産に対する直接的間接的拘束の除去
- ④ 金融セクターの改革
- ⑤ 対外貿易と支払システムの自由化

が掲げられるようになる。変化した点は、公企業民営化の加速が独立した項目となり、第一番目に挙げられるようになった点であり、それまで「その他の改革」に含まれていた金融セクターの改革が、同じく独立した点である。

こうした政策重点の移行は、インフレと高利子率の原因に関する世銀の認識と密接に関連している。すなわち第1に、政府赤字だけでなく公企業の過大な信用必要額が、クラウディング・アウトをもたらしてインフレ率と利子率を上昇させており、第2に、独占的な2大国有商業銀行と非効率な公企業がもたれあって独占的金融制度の非効率を作り出しており、とりわけ2大国有商業銀行が公企業の不良債務を抱えているために、利子率を高めているという認識である。そのため90年以降、公企業民営化は急速に進展することになる。そして国有商業銀行と茶プランテーション公社という最も大きな公企業の民営化が、政策の焦点として浮び上がってきたのである。

91年に入って、インフレ率昂進に対する対策としては、さしあたり緊縮的通貨政策がとられた。まず第1に、1月4日にBank Rateが15%から17%に引き上げられた。第2に、1月11日に商業銀行の準備率を強化する措置がとられた。準備率は10%から13%に引き上げられ、大蔵省証券が準備資産から除外された。第3に、中央銀行のリファイナンスの削減と三度にわたる貸出利率の引上げ（1月、8月、12月）が実施された。第4に、大蔵省証券の公開市場操作の強化が図られた。8月に大蔵省証券の第1次市場における毎週のオークションから、政府に従属する基金（National Saving Bank, Employee's Provident Fund, Employee's Trust Fund など）が除外された。これら基金は、より市場的な利率（公開オー

クションでの加重平均利率)で大蔵省証券を引き受けることとなった。こうした政策措置に加えて、通貨政策の運営プロセスを改善するために、1月に中央銀行と大蔵省のメンバーからなる Fiscal and Budgetary Policy Review Committee と Monetary Policy Review Committee が設立され、続く5月には中央銀行銀行局内部に MOU (Monetary Operation Unit) が設置された。

これらの引締め措置もあって、91年6月までにインフレ率は年率14%まで下落した。しかし為替レートの切下げが比較的小幅であったにもかかわらず、91年第4四半期以降、再び信用が膨張し賃金と物価は上昇傾向に入った。92年に入って世銀は、こうした事態に対して、やはりクラウディング・アウト論に立って公共部門の縮小を重点課題として掲げた。すなわち第1に、財政赤字削減政策として、①公共部門の賃金抑制と年金計画のリストラクチャリング、②福祉プログラムの一層の効率化とターゲット化をあげ、第2に、公企業民営化の促進、とりわけ国有銀行と茶プランテーション公社の民営化を重視したのである。さらに世銀は、構造改革におけるプライオリティの高い分野として、①金融機関、②外国直接投資の環境、③労働立法、④道路・通信網などの工業的インフラストラクチャの整備をあげている。賃金上昇によるコスト・プッシュ論が新しく入ってきているが、ここでもクラウディング・アウト論から公企業民営化——とりわけ国有商業銀行と茶プランテーション公社の民営化——が重視されている。そして特に注目すべき点は、金融制度改革が最優先課題として浮上してきたことである。

6. 金融制度改革

金融制度の非効率の原因は次のように把握されている。まず第1の原因は、セイロン銀行 (BOC: Bank of Ceylon) と人民銀行 (PB: People's Bank) の2大商業銀行が、粗金融資産の8割弱を占有しており、市場独占が存在する点である。この独占は、国有銀行であることと密接に結び付

いている。すなわち、

- ① 公企業の預金を国有銀行に置かせようとする政府の圧力
- ② 国有銀行預金に対する暗黙の政府保証（預金者の心理的リスクを軽減する効果を持つ）
- ③ 私的銀行・外国銀行が集中している商業的・工業的大規模貸付に対する選択的信用統制
- ④ 他の銀行には利用できない法的優位性（被用者の給与・給付の免税措置，18歳以上の預金者の成人扱い，裁判手続き抜きに債務不履行者の資産差押えが可能なこと等）

などが、国有商業銀行に有利に作用しているからである。

第2は、政府の圧力による開発貸付や公企業への貸付によって、国有商業銀行が巨額の不良債権を抱えている点である。貸付側も借入側も公共部門であるために、コスト意識が弱く商業ベースを無視しているためである。中央銀行は、BOCの53%、PBの24%を損失貸付と分類し、ポートフォリオ投資の約20%が見通しのない（non-performing）ものとしている。またIDA（International Development Association）の金融コンサルタントの試算では、BOCの60%、PBの50%を見通しのない貸付とし、リスク調整済資産の8%という国際的ガイドラインに到達するためには、新資本79億ルピーが必要となるとしている。ちなみに90年時点における累積債務は、CWEが12億2,400万ルピー、JEDB（the Janatha Estate Development Board）が6億1,000万ルピー、SLSPC（the Sri Lanka State Plantation Corporation）が2億3,700万ルピーになる。また茶輸出が落ち込んだ91年には、政府の共同参加の下にMTIP（the Medium Term Investment Programme）とTRAD（the Tea Rehabilitation and Diversification Programme）が生まれ、2大プランテーション公社に与えられていた商業銀行貸付が移転された。1991年末に移転された額は、JEDBが14億8,200万ルピー、SLSPCが17億5,600万ルピー、計32億3,800万ルピーにのぼっている。

第3に、国有商業銀行の行政コストは84年の3.7%から89年の4.1%に上昇しており、国際的にみても高い水準にある点である。これが貸付金利に上乗せされ、しかも、その間に利子マージン自体も上昇させている（同期間に3.1%→4.1%）ために、金利の割高が生じている。

国有商業銀行の経営効率の悪さは、

- ① 政治的要素が入り込む経営文化（および年功序列の雇用慣行による保守性）
- ② 政府からの自律性の欠如
- ③ 銀行会計と監査の弱点から来る金融シグナルの歪み（金融ポジションとパフォーマンスの過大評価）
- ④ 信用行政（特に貸付審査機能および回収機能）の欠陥
- ⑤ 高い労働費用
- ⑥ 非効率で過大な農村支店網
- ⑦ 開発貸付（低利子率による農村信用の非収益性）

などから生じている。また政府・中央銀行による銀行監査体制の弱さも指摘されている。

第4は、株式・債券市場の未発達と政府系開発金融機関への依存から来る長期資金市場の狭隘さである。88年時点で、商業銀行の非金融私部門貸付総額に占める長期貸付（5年以上）の割合は、わずか20%を占めるにすぎない。全国的な長期貸付総額の約50%は、NDB（National Development Bank）、DFCC（Development Finance Corporation of Ceylon）、SMIB（State Mortgage and Investment Bank）の政府金融機関が占めており、また市場利子率に基づく政府長期債の発行がなく、公開市場操作も行われていない。そのため長期利子率は低く、長期貸付は非収益的となっており、産業への長期資金供給にとってネックとなっている。

以上のように、マーケット・リーダーの地位を占める2大商業銀行が、公企業などの不良債権を大量に抱え、また経営効率が悪く運営コストが高

いたために、私的部門の資金需要をクラウド・アウトしてしまい、高い利率をもたらしていると認識されているのである。確かに外国銀行と私的銀行の参入は、競争を強めサービスの改善に寄与しているが、全体としては、国有銀行の高いマージンを利用して、市場占有率を高めるよりは高いマージン率を維持するように動いている。そのため2大国有商業銀行（さらには不良債権をもたらしている公企業）のリストラクチャリングと民営化が、構造改革の中心的課題となるのである。

では、具体的にどのような改革の方向が打ち出されているのか。第1に、BOCとPBの不良債権の整理と資本再構成（Recapitalization）である。まず政府から債券の形で新しい資本を入れ、政府はそれと交換する形で、選択された不良貸付を買い取り、新たな臨時的清算機関（RACA: Restructuring and Collection Agency）に移行する。しかし所有形態を国有にしたままでは、商業ベースを無視した新しい開発貸付プログラムを支援させようとする政治的圧力が働き、再び資本再構成の必要に迫られることになる。そこで第2に、経営効率を強化し信用機能を改善するために、BOCは民営化し、PBは商業化した政府管轄銀行に改組する。

第3に、非効率な政府金融機関を整理し、農村の信用ニーズを満たせるように改革する。まずNSBの農村支店を閉鎖し段階的解消を図り、またRRDB（Regional Rural Development Bank）も採算的に存立可能ではないので拡大すべきではないとする。そして今後は、PBの拡張型経営を利用して「開発支店」を設立し、PBを中心に商業ベースに基づいた開発貸付活動を拡大させてゆく。

第4に、長期資金市場を育成するために、財政赤字の一層の削減を図ることによって、それまで政府短期債に縛られていた年金基金と保険会社の資金を長期資金として解放し、同時に政府は、競争的利率で5年10年満期の長期債を発行し、第2次市場を育成することによって、長期利率が市場的に決定されるようにして利率構造の歪みを矯正する。

こうした金融改革プログラムの中でも、不良債権整理と民営化・商業化

が最も重要なポイントをなしていることは言うまでもない。そしてこの金融改革は、不良債権をもたらしている借入側——とりわけ2つの茶プランテーション公社——のリスストラクチャリングおよび民営化問題と密接に関連する構造となっている。JEDBとSLSPCの民営化については、なお不透明な部分が多いが、概ね次のような改革の方向が考えられている。すなわち、①2大公社の負債の整理、②22の公開会社（public company）に分割し、その下で私的経営会社（management company）と経営契約（5年ごとに更新）を結ぶ、③50あまりの価値のない農園は、JEDBとSLSPCの管轄下に残す、④公社の販売・倉庫・肥料部門は、分離民営化する、⑤その上で、中期的には22の経営会社の民営化を進めてゆく、というものである。

さて、これまで第2次構造調整プログラムの基本的骨格とその政策的重点の移行について見てきたが、次に財政政策を中心にして、構造調整の実態について検討しておかねばならない。構造調整プログラムを評価するためには、それが、スリランカの経済社会構造と緊張関係をはらみつつ、いかなる問題点を抱えているかを明らかにせねばならないからである。

Ⅲ 財政政策とそのパフォーマンス

1. 公共支出削減政策の効果

構造調整プログラムは、1989年度・90年度と財政収支の改善をもたらしてきたが、91年度に入って再びパフォーマンスに陰りが見え始めてきた。このことは、構造調整プログラムに基づく公共支出削減政策に一定の限界があり、少なくとも短期的には成果をあげていないことを示唆している。まず表1から、この間の財政の全体的動向を見てみよう。第1に、対GDP比で見ると、歳入・歳出ともに89年度をピークに減少しているが、91年度になっても歳入は減少傾向が続いている一方、歳出の方は再び増加に転じた。この結果、減少傾向にあった財政赤字の対GDP比は、91

表1 政府財政状況 1987-1992年

(100 万ルピー)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 予 算
歳入総額(援助含む)	46,822	48,337	60,386	74,661	84,049	93,720
税 収	35,119	35,946	47,513	61,206	68,157	76,575
税 外 収 入	7,026	5,803	6,466	6,758	8,022	8,425
援 助	4,677	6,588	6,407	6,697	7,870	8,720
歳 出 総 額	63,894	76,532	82,164	99,814	119,527	124,010
経 常 支 出	39,560	46,132	56,884	71,771	83,756	84,327
資 本 支 出	22,816	22,878	20,750	19,161	25,968	34,475
政府純貸付	1,518	7,522	4,530	8,882	9,803	5,208
予算赤字(援助後)	17,072	28,195	21,778	25,153	35,478	30,290
外 国 借 入	5,716	7,128	5,926	11,644	19,883	19,329
国 内 借 入	11,356	21,065	12,373	16,986	16,149	9,497
非市場借入	1,415	1,685	1,822	3,538	1,667	0
銀 行 借 入	3,541	10,153	-3,286	374	-876	0
非銀行借入	6,400	9,227	13,837	13,074	15,358	9,497
対 GDP 比 (%)						
歳 入 総 額	23.8	21.8	24.0	23.3	22.4	21.2
税 収	17.9	16.2	18.9	19.1	18.2	17.3
援 助	2.4	3.0	2.5	2.1	2.1	2.0
歳 出 総 額	32.5	34.5	32.6	31.1	31.9	28.0
経 常 支 出	20.1	20.8	22.6	22.4	22.3	19.0
資 本 支 出	11.6	10.3	8.2	6.0	6.9	7.8
政府純貸付	0.8	3.4	1.8	2.8	2.6	1.2
予算赤字(援助後)	8.7	12.7	8.6	7.8	9.5	6.8
外 国 借 入	2.9	3.2	2.4	3.6	5.2	4.7
国 内 借 入	5.8	9.5	4.9	5.3	4.3	2.1

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1991*, p.117 より作成

年度に入って再び1.7%増加して、第2次構造調整プログラムが本格的に実施された89年度の水準を越えてしまった。

第2に、この間の歳出の動向を見ると、資本支出は急速に減少しているのに対して、経常支出と政府貸付の削減が思うように進んでいないことを

示している。他方、外国借入が急増しており、その大半が低金利のプロジェクト・ローンであることを勘案すると、ますます外国援助に依存しながら、それによって資本支出を削減できた分だけしか歳出を削れなかった勘定になる。このことは、構造調整プログラムに基づく公共支出削減政策の脆弱性を示していると言ってよい。しかもその資本支出の削減も、91年度には対GDP比で約1ポイント上昇し、政府純貸付とあわせても8.8%から9.5%に上昇している。中央交通局（CTB）などを中心とした公企業のリストラクチャリングのために、「一時的」費用だけでも55億ルピー（対GDP比で約1.5%）にも上ったからである。このことは、今後、構造調整プログラムにしたがって、公企業民営化が収益性の低い部門にまで及ぶようになれば、少なくとも中期的には即効的な支出削減効果が期待できないことを暗示している。

次に公共支出削減政策の効果をより詳しく見るために、表2と表3を見てみよう。まず第1に、この間の行政改革が一定の成果をあげ、民政費は89年度の67億8,600万ルピーから91年度の56億1,200万ルピーにまで低下した。そのため表2から解るように、民政費は急速に比重を落としている。また、その点は、表3でも90年度以降の賃金・給与の比重低下となって表れている。しかし90年度に4万人の公務員退職者があったにもかかわらず給与支払総額が14%増加したのは、1人当たり毎月200～300ルピーの生活手当の増加と陸軍の拡大があったからである。しかも行政改革にもかかわらず物件費が上昇したのも、軍装備の拡大が貢献している。表2が示すように、この間、防衛費が急速に比重を高めており、行政改革による支出削減効果が減殺されていることに注意しておかねばならない。国防費は費消的でかつ財政赤字を拡大させるだけでなく、武器輸入に伴って貿易収支も悪化させてしまうからである。しかし現在のところ、この国防費の増加は聖域化されているといってよい。

第2に、社会サービス支出について見ると、87年度には129億2,700万ルピーであったのが91年度には315億9,400万ルピーへと倍以上に膨

表 2 歳出構成比（機能的分類）の推移

（％）

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (予算)
経常支出合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
① 一般公共サービス支出小計	28.1	29.1	24.8	25.0	23.7	25.2
民 政 費	7.4	13.3	11.9	9.2	6.7	8.8
防 衛 費	15.2	10.3	7.2	9.4	12.3	12.0
公共秩序・安全	5.5	5.5	5.7	6.4	4.6	4.4
② 社会サービス支出小計	32.7	33.8	35.1	34.1	37.7	36.8
教 育 費	10.8	11.6	11.6	11.9	9.5	10.5
衛 生 費	6.1	5.3	5.9	5.1	4.9	5.0
福 祉 費	15.4	16.5	17.1	16.7	23.0	19.9
住 宅 費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
コミュニティ・サービス	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3	1.4
③ 経済サービス支出小計	8.0	9.1	8.0	7.2	8.7	4.6
農業・灌漑	2.8	3.1	1.7	1.4	1.1	1.1
漁 業	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
製造業・鉱業	0.4	0.4	0.7	0.3	0.3	0.5
エネルギー・水道	0.2	0.2	0.7	0.5	0.8	0.2
交通・通信	3.0	3.5	2.0	3.6	5.5	1.5
貿易・商業	0.7	0.7	1.7	0.2	0.2	0.4
そ の 他	0.8	1.2	1.1	1.1	0.7	0.8
④ 利 子 費	25.7	27.3	25.2	28.8	26.4	31.0
資本支出合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
① 一般公共サービス支出小計	6.5	9.9	9.4	13.5	7.4	7.8
民 政 費	3.3	7.6	7.5	6.0	5.1	5.9
公共秩序・安全	3.1	2.3	1.9	7.5	2.3	1.8
② 社会サービス支出小計	11.3	11.4	13.8	11.3	9.0	14.5
教 育 費	3.5	3.6	5.7	3.9	3.6	8.0
衛 生 費	3.8	5.4	4.7	4.8	3.4	3.6
福 祉 費	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
住 宅 費	1.9	2.1	3.0	1.9	1.6	2.5
コミュニティ・サービス	1.9	0.3	0.3	0.6	0.4	0.4
③ 経済サービス支出小計	81.2	77.2	73.7	71.6	79.9	76.4
農業・灌漑	31.3	23.3	19.6	19.5	18.4	23.1
(内マハヴェリ計画)	19.6	12.3	9.3	6.8	7.3	6.8
漁 業	1.1	0.5	1.1	0.5	0.4	0.4
製造業・鉱業	4.5	1.2	1.8	0.4	0.5	0.4
エネルギー・水道	12.6	19.5	17.7	24.3	19.0	18.2
交通・通信	21.7	22.4	25.0	16.1	32.8	26.7
貿易・商業	1.2	0.4	0.2	0.8	0.7	1.0
そ の 他	8.9	9.8	8.4	10.0	8.0	6.5
④ その他支出小計	1.1	1.5	3.1	3.6	3.8	1.3

出所：Central Bank of Sri Lanka, *op. cit.*, p.127 より作成

表3 歳出構成比（経済的分類）の推移

（％）

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (予算)
経常支出合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
① 財・サービスへの支出	46.7	44.8	44.8	42.0	42.5	43.1
給与・賃金	20.2	21.7	25.4	21.9	21.5	23.0
その他の財・サービス	26.4	23.1	19.4	20.1	21.0	20.0
② 利子支払	25.7	27.3	25.2	28.8	26.4	31.0
③ 経常移転および補助金	27.6	27.9	29.9	29.2	31.2	27.4
1. 公 社	3.0	3.1	4.0	3.7	2.4	1.6
2. 公共機関	2.3	3.0	3.0	2.5	1.7	2.0
3. その他政府	1.5	2.0	1.6	1.7	1.3	1.3
4. 世帯およびその他部門	20.8	19.8	21.3	21.2	25.8	22.5
食料スタンプなど	4.2	4.1	6.9	7.1	4.8	5.0
ジャナサヴィア	0.0	0.0	1.2	4.1	4.1	5.3
年 金	8.2	8.9	8.3	6.3	10.5	8.2
肥料補助金	1.3	1.3	1.4	0.0	0.0	0.0
そ の 他	7.2	5.5	3.5	3.8	6.4	4.1
資本支出合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
① 実物資産の取得	48.1	52.5	63.0	60.9	57.3	52.9
② 資 本 移 転	51.9	47.5	37.0	39.1	42.7	50.9
1. 公 社	15.6	15.3	7.2	6.5	11.1	20.0
2. 公共機関	35.1	30.4	25.8	27.6	26.8	25.6
3. その他政府	0.9	1.5	3.9	4.4	3.7	1.9
4. 海 外	0.3	0.3	0.1	0.6	1.2	3.4
③ 政府純貸付	6.7	32.9	21.8	46.4	37.8	15.1
内) 前貸勘定	-5.2	11.9	-4.8	8.9	7.0	0.7

出所：Central Bank of Sri Lanka, *op. cit.*, p.124 より作成

らみ、経常支出総額に占める比率も 32.7%から 37.8%に上昇している。表2が示すように、衛生費の着実な比重低下と 91 年度に入ってから教育費の低下があるにもかかわらず、福祉費の比重の上昇傾向によって打ち消される形となっているからである。事実、福祉費は、同期間に約 61 億ルピーから 192 億 6,600 万ルピーへと 3 倍以上になっている。この点を、表3を使って詳しく見てみよう。経常移転支出と補助金の項目から福祉費の内訳を見ると、まずプレマサダ政権の誕生とともにジャナサヴィア計画

と無料学校給食制度が導入されたことが、中期的には福祉費を押し上げていることがわかる。また食料スタンプも 90 年度までは急速に増加している。

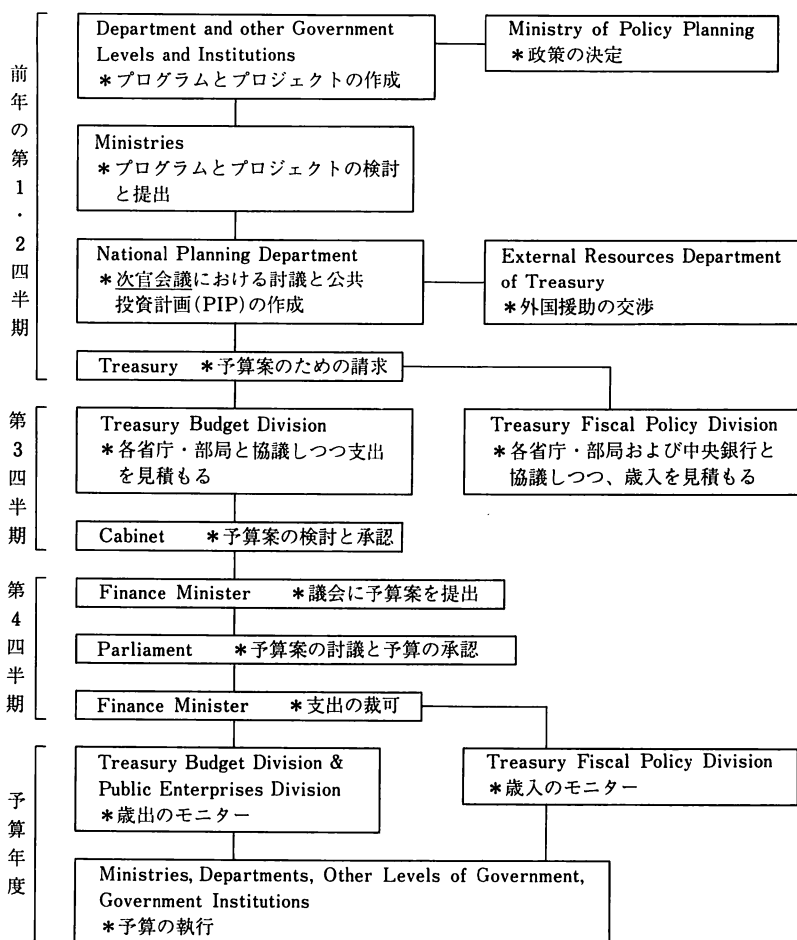
しかし後述するように、構造調整政策に基づいて、91 年度に、①食料スタンプ受給資格者調査を実施し、受給世帯数は約 127 万から約 89 万に削減され（約 30%減）、②また食料スタンプとジャナサヴィアの受給資格条件を、前者の条件（月収 700 ルピー以下）に揃えることによって、重複支給を排除するとともにターゲット化を図った。これらの措置によって、91 年度には両者の支出合計額は減少し、比重も低下した。この点では、構造調整プログラムが一定の支出削減効果をあげていることがわかる。しかし行政改革による公務員削減に伴って、91 年度には年金支出額が予算見積額の倍近くに膨張してしまい、また教科書の無償化あるいは公的扶助といったその他プログラム支出も増加している。しかも民族紛争（91 年 8 月末までに 40 万世帯に影響）に伴う避難者への支出 26 億ルピーが加わった。これらのために、社会サービス支出を全体的に見ると 91 年度の福祉費は支出絶対額、比重ともに急速に増加する結果となったのである。

行政改革と福祉支出サービスの効率化・ターゲット化が構造調整プログラムの中で一貫して追求されてきたことは前述の通りであるが、福祉費の動向を見るかぎり、その支出削減には限界があり、またある支出削減が別の支出増加をもたらすというように玉突き現象を引き起こす可能性があることを示唆している。例えば行政改革が退職金や年金支払を増加させるため、今度は年金計画のリストラクチャリングが政策的課題として浮び上がってくるが、年金受給条件の厳格化は、行政改革の進捗に障害をもたらすか、別の福祉支出の増加を招いてゆく可能性をもたらす。そこで福祉支出サービスの効率化・ターゲット化を一層進めれば、民族紛争の原因を作り出すために、国防費や治安維持費の増大を招くかもしれない。このことは、肥料補助金の廃止にも当てはまる。施肥の減少は、2～3 年後に生産性低下となって現れ、農産物の自由化とあいまって農家所得の減少をもたら

すかもしれない。その場合は、福祉支出サービスの増加をもたらすであろう。

第3に、資本支出は全体的に比重を低下させているが、中でも農業・灌漑（とりわけマハヴェリ計画）が比重を低下させ、また公企業への資本移転（capital transfer）の減少を反映して製造業への移転支出も比重を落としている。他方、産業インフラ整備という観点から交通・通信が絶対額・比重ともに増加し、またエネルギー・水道はコンスタントな動きを示している（表2）。これらの動向は、構造調整プログラムの政策方針にほぼ沿ったものであると言えよう。だが、農業プロジェクトの削減の可否は別にしても、前述のように公共支出削減政策の下で、公共投資を中心に、ますます外国援助や借入れに依存せねばなくなっている点に注意しておかねばならない。このことは、予算編成過程（Budget Cycle）と財政民主主義の問題と深くかかわってくるからである。

図1は、スリランカにおける予算編成過程の概略図である。まず計画省段階での政策枠組み（policy framework）が予算案作成の出発点となる。そして大蔵省の積算の前段階である国家計画局の事務次官会議（Sectoral Committee）において、外国借款に基づく公共投資計画（PIP）がカウントされ、予算案の全体的枠組みができて上がる。この段階において、各省のプライオリティに基づきつつも、どのプログラムが優先され延期されるかが決定されてしまう。プログラムがますます外国借款に依存し、かつ変更可能性をもつ世銀の構造調整プログラムの政策的決定に従わねばならないために、実施が見送られたプログラムが次年度に必ずしも優先順位1位となって実施されるとは限らない。そのために予算編成過程において、事務次官会議が決定的権限を握っており、閣議は追認あるいは微調整のための機関となってしまっている。しかも現在、計画省次官、大蔵省次官、次官会議議長は同一人物が兼任しており、さらに構造調整プログラムの重要施策を立案する Tax Reform Commission, Tariff Commission, Finance Commission などの議会委員会も、この次官の下にいる大蔵省事



出所: Treasury, Budget Division資料より作成

図1 スリランカの予算編成過程 (Budget Cycle) 概略図

務次官補が中心となって組織されている。特定官僚への一層の権限集中が起きていると言ってよい。

通常、多くの国々では官僚が自己利益最大化行動をとるために、予算編成は増分主義になりやすく経費膨張を招きやすいが、構造調整政策に基づく公共支出削減政策の下では、各省庁の利害調整に手間取ったり各省庁間

で妥協せねばならないといった事態は回避されねばならないからである。こうしたシステムは、世銀の構造調整プログラムを実施させてゆくという点では非常に都合がよいが、長い歴史と建前とは裏腹に議会制民主主義の「空洞化」を進行させる側面を持っている。世銀の自由化・市場経済化の政策が、かえって官僚機構（わけても事務次官レベル）の権限集中と強大化をもたらしている点は皮肉である。

2. 財政赤字のファイナンス

次に財政赤字とそのファイナンスの特徴を見てみよう。表1は、構造調整プログラム実施以降、外国援助（grant）は対GDP比ではほぼ安定的に推移しているが、外国借入れの急増によって国内借入れが抑制されていることを示している。このことは公債残高において外国債残高の比重が伸びていることにも表れている（表4）。スリランカにおける高金利を勘案すると、外国借入れの増加は、それが相対的に低金利なために経常支出の利子費を抑制する効果を持っている。事実、内国債の利子支払額は、後述するように高金利の大蔵省証券が大量に発行されるようになったために、1988年度の約97億ルピーから91年度には約180億ルピーへと倍増して

表4 公債残高の構成 1987-91年

(100万ルピー)

	1987	1988	1989	1990	1991
公債残高総額	191,440	224,253	273,860	310,779	366,697
外国債残高	112,441	125,657	156,298	176,883	214,579
(%)	(58.7)	(56.0)	(57.1)	(56.9)	(58.5)
内国債残高	78,999	98,596	117,562	133,896	152,118
(%)	(41.3)	(44.0)	(42.9)	(43.1)	(41.5)
内国債残高期間別構成					
短期債残高	33,850	48,626	63,146	74,376	84,503
(%)	(42.8)	(49.3)	(53.7)	(55.5)	(55.6)
中長期債残高	45,149	49,970	54,417	59,413	67,615
(%)	(57.2)	(50.7)	(46.3)	(44.4)	(44.4)

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1991*, p.129 より作成

いるが、外国債の利子支払額は、借入額自体が急増しているにもかかわらず同期間に約 29 億ルピーから約 41 億ルピーに伸びているにすぎない。ここでも公共支出削減政策の外国借款依存が表れている。

次に内国債残高を期間別構成で見ると、構造調整政策が実施されて以降、1 年未満の短期債の発行が急速に増えて、1 年以上の中長期債の割合を大きく上回るようになった（表 4）。先述したようにスリランカ政府が、①大蔵省証券＝短期債の頻繁な発行に基づく現金管理（Cash Management）の改善によって歳出膨張圧力を抑え、さらに、②オークション形式による大蔵省証券の発行＝市中消化と公開市場操作を強めようとしたためである。その目的は、第 1 に、利子率統制・信用シーリング・預金マージン・選択的信用統制といった直接的信用統制に代えて、より市場指向的で間接的な通貨コントロール手段を強化することであり、第 2 に、より直接的には、中央銀行の政府貸付や公債の中央銀行引受けによる通貨供給量の増加圧力（インフレ圧力）を抑えるためである。

こうした目的に照しあわせて見ると、大蔵省証券の市中消化が、〈中央銀行における政府信用の拡大→通貨供給量の増加〉という連鎖を縮小するのに貢献していると言ってよい。表 5 を見てもわかるように、この間、中央銀行の大蔵省証券保有割合は減少傾向にあり、NSB, EPF, ETF などの非銀行部門の保有割合が急速に増大している。その比率は、87 年末に

表 5 大蔵省証券残高の機関別保有

(100 万ルピー)

	1987	1988	1989	1990	1991
中央銀行	22,288	33,270	34,096	30,654	35,032
(%)	(74.7)	(76.1)	(59.6)	(45.1)	(48.0)
商業銀行	3,365	3,525	6,282	10,604	9,239
(%)	(11.3)	(8.1)	(11.0)	(15.6)	(12.7)
非銀行部門	4,197	6,906	16,866	26,710	28,697
(%)	(14.1)	(15.8)	(29.5)	(39.3)	(39.3)
大蔵省証券残高	29,850	43,700	57,246	67,968	72,968

出所：Ibid. より作成

表 6 ルピー債残高の機関別保有 (100 万ルピー)

	1987	1988	1989	1990	1991
中央銀行	36	32	27	18	11
(%)	(0.1)	(0.1)	(0.04)	(0.03)	(0.02)
商業銀行	845	594	566	565	414
(%)	(1.9)	(1.2)	(1.0)	(1.0)	(0.6)
非銀行部門	39,602	46,339	51,335	52,433	65,559
(%)	(88.1)	(93.1)	(94.7)	(95.9)	(98.1)
減債基金	4,475	2,832	2,289	1,662	840
(%)	(10.0)	(5.7)	(4.2)	(3.0)	(1.3)
ルピー債残高	44,958	49,797	54,217	54,677	66,824

出所: *Ibid.*, p.129 より作成

は 14.1%であったが、91 年末には約 39.3%に増加している。しかも、表 6 が示すように、これらの基金はルピー債の大部分も保有している (表 6)。これらを反映して、89 年度以降、政府の国内借入れのうち、銀行借入れ (特に中央銀行の準備貨幣に占める政府信用) の割合は急激に減少し、非銀行部門からの借入れが圧倒的部分を占めるようになってきている (表 1)。この限りでは、構造調整プログラムは、当初の目的を一定果たしていると言ってよい。

では大蔵省証券の発行形式は、どのようなものであろうか。まず大蔵省証券の毎週入札制度が導入されたのは、1986 年 12 月のことである。それ以前は、発行は不定期であった。この毎週入札制度では、大蔵省証券入札委員会 (the Treasury Bill Tender Committee) が、各入札で受けた付け値を評価し、準備貨幣 (reserve money) と利率の目標値を考慮に入れつつ、望ましいと考えられる水準の範囲内で付け値を認める。残余は中央銀行が引き受け、オークションに適用可能な利率が公表される。その利率は、売却された大蔵省証券のストック全体の平均利率である。さらに遠方の投資家のために Tap System が適用される。このシステムの下では、その週のオークションの加重平均利率で、翌週のオークションから大蔵省証券が売却されることになる。

大蔵省証券の需要見通しを行うために、87年に中央銀行内部に大蔵省証券予測委員会（the Treasury Bill Forecasting Committee）が設置された。また、その後、大蔵省証券市場の拡大とともに、従来、大蔵省証券は3ヵ月満期一種であったのが、満期構成の多様化のために3ヵ月、6ヵ月、12ヵ月の3種類が発行されるようになった。しかし前述したように、NSB、EPF、ETFなどの政府に従属する資金源（captive source）の購入比率がますます高まっていったために、大蔵省証券の利率をより市場的な利子率とするための改革が行われた。すなわち91年8月に、NSB、EPF、ETFなどの非銀行部門を大蔵省証券の第1次市場における毎週のオークションから除外し、これら基金は、より市場的な利率（公開オークションでの加重平均利率）で大蔵省証券を引き受けることにしたのである。

さらに公開市場操作の有効性を高めるために、中央銀行は大蔵省証券の割引率と再割引率の開きを5%から2%に縮小し、第2次市場の拡大を促した。その結果、第2次市場における中央銀行の年売却額は、90年の677億ルピーから91年の804億ルピーに増加し、年購入額も211億ルピーから367億ルピーに増えた。こうした措置によって、大蔵省証券の利率が市場利子率に敏感に反応するようにし、市場の短期流動性の効率的運用を促進するとともに、市場を通じた通貨コントロールの有効性を高めようとしたのである。

しかし大蔵省証券の公開市場操作に問題がないわけではない。まず第1に、もともと政府信用による通貨増発とクラウディング・アウトの回避が目的であったが、大量に残高が累積してゆく下で、一層多額の大蔵省証券を売却してゆくことは、短期金融市場を圧迫し利子率の上昇圧力を作り出してゆく。純粋に市場ベースで売却を重ねてゆけば、入札価格は下落し利回りは高まってゆくの自然である。もし純粋に市場ベースにまかせて高金利の発行を続けるならば、金利上昇圧力を作り出すだけでなく、利子費を膨張させ一層の財政赤字要因を作り出すという悪循環に陥ってしまう。結局、政府のコントロールの効く非銀行部門に吸収させるしかないという

のが実態であろう。

第2に、スリランカのインター・バンク市場は薄く、コール・マネー市場に限られているが、コール・マネー市場は2大国立商業銀行が独占的貸手で私的銀行と外国銀行支店が主な借手となっている。そのため貸付利子率は下方硬直的で変動幅が大きく、満期が3ヵ月以上で取引が毎週に限られている大蔵省証券市場との間では、仲介コストが高くつくことになってしまう。さらに貿易と為替の自由化で為替取引が自由になると、商業銀行はそうした変動的な短期資金需要を増加させてゆく。しかも後述するように、インフレ率が高く為替レートが割高になっている状況のもとでは、一層そうした傾向は強まる。こうした背景の下では、商業銀行の大蔵省証券保有が減少し、大蔵省証券利率と他の諸金利の動きが連動しなくなるのは当然である。当初、商業銀行による大蔵省証券の購入が進んだものの、その後再び減少に転じ、結局は、政府の管轄下にある非銀行部門と中央銀行が大半の大蔵省証券を保有しているのが現状である。こうした状況の下では、公開市場操作による短期流動性のコントロール機能は極めて限定的にならざるをえないであろう。むしろ中長期的な産業戦略を立ててゆく上では、年金基金や保険会社の資金を短期債に縛りつけ、これらの資金源からの長期資金供給を妨げているという側面が問題となろう。もともと政府の中長期債を引き受けてきたEPFなどを除けば、これら非銀行部門が絶えず大蔵省証券の引受けに縛られるようになると、産業戦略にそった長期資金供給を担うべき制度金融の可能性は奪われてゆく（日本の財政投融资を想起せよ）。そして中央銀行自身が、リファイナンスや中小企業向け低利融資を担うといった不健全な状態を生み出していると考えられる。

第3に、前述したように、財政赤字と利子費の抑制という観点から見ると、大蔵省証券の高金利が利子費を押し上げ、外国債がそれを抑制している形になっているが、通貨供給量のコントロールという観点から見直すと、非銀行部門による大蔵省証券の吸収が政府信用による通貨膨張圧力を抑えているが、外国借款の増加は準備通貨を増加させ通貨膨張の潜在的圧

力を作り出す形となっている。一種のジレンマである。

さて、これまで財政の動きを全体的に見てきたが、次に歳入と歳出について、いまして詳しく検討してゆこう。

IV 税制改革と税収動向

1. 租税構造と税制改革

歳入面では税制改革が構造調整プログラムの1つの重要なポイントである。税制改革の検討に入る前に、表7からスリランカの租税構造の特徴を見てみよう。まず税収構成比から見ると、スリランカの税制は圧倒的に間接税中心であることがわかる。1991年度時点で見ても、売上税が32.5%、

表7 税収構成比の推移 (%)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 予算
① 所 得 税	14.0	12.9	10.8	12.0	14.3	12.4
内) 個人所得税	4.5	4.1	4.6	4.8	5.2	4.8
法人所得税	9.5	8.9	6.2	7.2	9.1	7.6
② 財 産 税	4.5	4.9	5.7	5.1	5.2	3.9
③ 中央銀行保有大蔵省証券に対する課税	0.0	0.0	4.9	4.3	4.5	3.2
④ 一般売上税・取引高税	30.2	34.3	30.9	33.2	32.5	34.2
内) 製造業	10.5	10.0	9.5	11.1	11.7	13.6
非製造業	6.9	9.4	6.3	6.1	4.4	4.3
輸 入	12.8	14.8	15.1	16.0	15.4	16.3
⑤ 消 費 税	13.4	12.3	12.2	13.3	15.5	15.7
内) 酒	4.7	4.9	4.1	4.3	4.6	4.5
タ バ コ	8.7	7.4	8.1	8.9	10.1	10.3
⑥ 免 許 税	1.0	0.8	0.8	0.5	0.1	0.0
⑦ 関 税	36.9	34.8	34.7	31.6	29.0	30.7
内) 輸入関税	31.5	29.7	31.4	27.4	27.3	28.5
輸 出 税	5.5	5.1	3.3	4.2	1.7	2.2
税 収 総 額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1991* より作成

関税が29%、酒・タバコなどの消費税が15.5%を占め、これら3税で全体の77%を占めている。

しかし3税の比重には変動が見られる。まず関税改革によって関税の比重が低下し、それをカバーする形で、消費税と輸入品（輸入業者）に対する売上税の比重が高まっている。先述したように貿易自由化政策に基づいて、輸入関税は、88年に最高名目関税率が100%から60%に引き下げられ、90年11月には、幾つかの品目を除いて最高名目関税率は50%に引き下げられ、翌91年11月には、4つの関税帯に整理簡素化された。これに対して逆進性を緩和しつつ関税収入の減少を補うために、タバコと酒にかかる消費税の税率が引き上げられ、新しい消費税も導入された。タバコに関しては、90年に1kg当たり250ルピーの引上げ、91年半ばには紙巻きタバコについて0.15ルピー、同年11月には0.1ルピー増税された。酒については、90年に蒸留酒1ボトル当たり5ルピー、ビール1ボトル当たり2.25ルピーの引上げがなされ、90年末と91年半ばにはボトル当たり5ルピーの特別賦課がなされた。さらに新消費税導入によって90年度に5,200万ルピー、91年度に5億8,700万ルピーの増収があった。

しかし低下傾向にあった所得税が、90年度以降、景気の拡大とインフレーションに伴う名目所得の上昇によって、再び比重が高まっていることにも注目しておかねばならない。関税改革とともに、この所得税改革が税制改革の中心となっているからである。

構造調整プログラムでは、税制改革は次のように位置付けられている。まず税制改革の原則として、89年段階では、課税ベースの拡大、弾力性の改善、逆進性の緩和の3つがあげられ、翌90年には、複雑化した租税特別措置（減免税）の整理を目指す簡素化が付け加えられた。具体的には、

- ① 売上税（Business Turnover Tax）を付加価値税に転換する
- ② 現在課税を免れている個人や機関に所得税を課税し、所得税のカヴァレッジを拡大する
- ③ 関税引下げを選択的商品への消費税課税でカヴァーする

④ 罰則と訴訟制度の改善

などの施策があげられた。その後、90年11月に税制委員会報告が出たことを受けて、91年段階では、税制の効率性、弾力性、簡素化と税収中立的改革が原則としてあげられ、

- ① 直接税・間接税両方の課税ベースの拡大
- ② 所得税の限界税率の削減
- ③ 税控除制度の見直し
- ④ 税務行政の効率化（コンピュータリゼーション、関税局（Customs Administration）と内国歳入局（Inland Revenue Department）の情報交換と納税者番号制、売上税の整合的システムの確立）

が具体的課題としてあげられた。

では90年税制委員会報告では、改革の基本的方向性はどのように考えられているのであろうか。90年報告書は、税制改革の世界的潮流とりわけアジア NICS 諸国（韓国・台湾・シンガポール・香港など）の税制改革の流れを意識しつつ、途上国には2つのタイプの税制があるとする。1つは、韓国・台湾・シンガポールの発展段階の初期にとられた広範な期限付き免税（tax holiday）、選択的減免税と高税率という組合わせであり、いま1つは、香港がとった税制、すなわち租税特別措置による市場的資源配分の歪みを抑え、広い課税ベースと低税率の組合わせからなる簡素で中立的な税制である。しかし韓国・台湾・シンガポールさらにはインドネシアを含めて、最近の改革は後者に移行しつつあり、スリランカもこうした改革を継続し、低税率・中立・簡素の税制をめざすべきであるとしている。

しかし報告書は、スリランカでは急激な改革は回避すべきであるとし、漸進的改革を主張している。1つは、過去の支出税（Expenditure Tax）の失敗を含めて税体系の頻繁な改変は、税制への信頼性を損なうからであり、いま1つは、現行のスリランカの税体系は基本的に健全であるという認識があるからである。世界的には課税ベースの所得から消費への移行の

動きがあるが、スリランカの租税構造は、すでに税収の4分の3が間接税であり、租税構造の手直しの余地は限定されている。結局、中長期的には、所得税の税収中立的な改革を行いつつ、関税を引き下げて、現行売上税を付加価値税に転換し比重を高めてゆくことが目標になると考えられているのである。報告書は、こうした全体的枠組みの下で、次の5つを改革勧告の柱として提示している。すなわち、

- ① 現在、課税を免れている資金源を組み入れ、直接税・間接税の課税ベースを拡大し、個人・集団に対する課税上の扱いの不平等を除去する
- ② 現在の商慣行に合わせて、経費控除制度をより現実的にし、純所得概念を広げる
- ③ 成長、簡素化、経済効率化という観点から、課税最低限の修正、限界税率の削減、税率帯（bracket）のリストラクチャリングによって所得税構造を合理化する
- ④ 歪みを最小化するために、簡素化、効率化、調和といった観点から間接税を修正する
- ⑤ より大きな効率性、より多くの税収、より良い承諾と脱税の回避のために、行政構造を再検討する

の5つである。

では報告書は、個別の税目について、どのような改革を勧告し、実際に、どこまで実現しているのだろうか。紙幅の関係上、最も重要な個人所得税、法人所得税、売上税に限定して検討してみよう。

2. 所得税改革

まず個人所得税から見てみよう。第1に、課税最低限の引上げ、限界税率が適用される所得区分（bracket）の拡大、最高税率の引下げが勧告された。表8が示すように、まず課税最低限を27,000ルピーから42,000ルピーに引き上げることが勧告された。通常、課税最低限は最低生活費と解

表 8 個人所得税の税率表

1991 年度			1992 年度（勧告）		
課税所得(ルピー)	ブラケット	税率(%)	課税所得(ルピー)	ブラケット	税率(%)
0 - 27,000		0	0 - 42,000		0
27,001 - 48,000	21,000	10	42,001 - 78,000	36,000	10
48,001 - 72,000	24,000	20	78,001 - 114,000	36,000	20
72,001 - 96,000	24,000	30	114,001 - 150,000	36,000	30
96,001 -		40	150,001 -		35

出所：Report of The Taxation Commission 1990, June 1991, pp.114-15 より作成

積されるが、スリランカの経済発展段階では市民の担税力に限界があるため、所得税納税者を限定することが必要であり、1人当たり GNP の3倍の水準に設定された。またブラケットの幅は36,000ルピーに広げられた。そして1977年度時点で80%あった最高税率は、自由化政策とともに78～79年度70%、80～85年度55%、86～87年度50%と徐々に引き下げられ、そして第2次構造調整プログラムが実施された88年度以降は40%に引き下げられていたが、さらに35%に引き下げられることが勧告された。言うまでもなく税率のフラット化は、貯蓄・勤労インセンティブを刺激するサプライサイド政策としての側面を持つ。しかし名目税率の切下げが、ただちに実効税率の累進性の引下げに直結する訳ではない。実効税率で見ると、累進性は課税最低限・ブラケット幅・税率の3要素に依存するからである。実際に表9-aが示すように、この改革では相対的に所得の低い階層ほど減税幅が大きくなるようにデザインされ、公平性への配慮がなされている。

この税率表の改訂は92年度から実施された。しかし、この税率表を額面通り受け取って、所得再分配効果が高まったと誤解してはならない。月収5,000ルピー以上の階層は人口の5%を下回っているからである。したがって公平性という観点から見ると、税率引下げよりも課税最低限の42,000ルピーへの引上げの方が、はるかにインパクトが大きい（給与所

表 9-a 個人所得税の減税

年所得 Rs.	改 革 前		改 革 後		減税額 Rs.	減税率 %
	課税額 Rs.	実効税率 %	課税額 Rs.	実効税率 %		
50,000	2,500	5.0	800	1.4	1,700	68
75,000	7,800	10.4	3,300	4.4	4,500	58
100,000	15,700	15.7	8,000	8.0	7,700	49
150,000	35,700	23.8	21,600	14.4	14,100	39
200,000	55,700	27.8	39,100	19.5	16,600	30
300,000	95,700	31.9	74,100	24.7	21,600	23
400,000	135,700	33.9	109,100	27.2	26,600	20
500,000	175,700	35.1	144,100	28.8	31,600	18
1,000,000	375,700	37.6	319,100	31.9	56,600	15

出所：Ibid., p.116

得者の場合には、さらに 1,800 ルピーの税額控除がある)。これらの点を勘案すると、特にスリランカにおいて、財政の所得再配分効果を検討するには支出面を含めて考えなければならないことに注意せねばならない。

第 2 に、この税率表通りに改革すれば約 6 億 5,000 万ルピーの税収減となるが、財政赤字の下で歳入増加の必要から税体系それ自体を手直しすることは、税制への信頼を失うことになるので避けるべきであるとする。1 つは、現在 15%の付加税率が課されているが、この所得税に対する付加税(surcharge)によって緊急の収入需要を満たし、いま 1 つは、課税ベースの拡大によって税率のフラット化による減収を相殺することが勧告されている。これらによって、成長とともに中期的には税収は改善すると考えられている。

第 3 は、その課税ベース拡大のための具体的勧告である。それらをまとめて列挙すると、

- ① 課税インセンティブ(免税制度)の全体的枠組みの除去ないし段階的縮小
- ② 政府・慈善団体その他機関への贈与・寄付、生命保険料・拠出金、留学費用、入院費、住宅などへの投資といった資格付き支払 (qual-

ifying payment) の控除制度の廃止

- ③ 公企業・公社などの被用者の報酬に対する非課税制度の廃止
- ④ 無料住宅、旅費、無利子ないし低利子の貸付、雇用主が支給するクレディット・カードによる非事業的支出、被用者に対する現金・資産・株式の贈与など一連の付加給付 (fringe benefit) に対する課税
- ⑤ 50 億ルピー (20 億ルピーの基礎控除後) を越える退職金に対する通常の税率表に基づいた課税
- ⑥ NSB 預金利子に対する 2,000 ルピーないし 1/3 の免税制度の廃止である。

これらによって被用者および退職者・年金生活者の税負担は増加することになるが、先に見た課税最低限の引上げとブラケット幅の拡大によってカバーされるように配慮されている。表 9-b は、そのことを示している。

しかし後述するように、これらの租税優遇措置の廃止は容易ではない。

表 9-b 雇用所得に対する所得税負担

月 収 Rs.	改 革 前		改 革 後		減 税 額 Rs.
	課税所得 Rs.	実効税率 %	課税所得 Rs.	実効税率 %	
2,426	—	—	—	—	—
3,271	—	—	—	—	—
3,272	1	0.03	—	—	1
3,500	22	0.60	—	—	22
4,000	68	1.70	18	0.45	50
5,000	220	4.40	110	2.20	110
6,000	404	6.73	202	3.36	202
7,500	770	10.26	380	5.06	390
10,000	1,622	16.22	840	8.40	782
12,500	2,522	20.17	1,500	12.00	1,022
15,000	3,622	24.14	2,255	15.00	1,367
20,000	5,622	28.11	3,865	19.32	1,757
25,000	7,622	30.48	5,475	21.90	2,147

出所: *Ibid.*, p.123

例えば 92 年度に、勧告通りの税率改訂が実施されたが、行政改革や公企業民営化が進められているにもかかわらず、公務員・公社従業員の給与に対する所得税課税は実現されていない。利益をもたらす改革は実現しやすいが、既得権益を侵す改革は困難が伴うからである。

第 4 に、課税最低限の引上げとブラケット幅の拡大を、インフレーションによるブラケット・クリープ（インフレによる名目所得上昇が累進的に税負担を増やし、実質可処分所得を減少させてゆく現象）を回避する手段として位置付け、3 年ごとの見直しを勧告する。インデクセーションが採用されなかったのは、税制を複雑化させるというのが根拠である。

次に法人所得税の改革について見てみよう。まず第 1 に、現在の基本税率表は表 10 の通りであるが、貯蓄・投資・勤労・技術革新のインセンティブを高めるというサプライサイド的な成長促進の観点から、会社の規模・種類にかかわらず 35% の均一税率に低減すべきであると勧告する（したがって株式公開会社や小規模企業に対する軽減税率も廃止する）。また緊急の歳入需要に応えるには、個人所得税同様、付加税方式がとられるべきであるとする。現在のところ、92 年度から非公開会社と外国企業に対する税率を 5% 引き下げて 45% にし、93 年度から勧告通り 35% の均一

表 10 法人所得税の基本税率表

種 別	税 率
株式公開会社 (quoted public company)	40%
従業員持株会社 (People's Company)	40%
小規模企業 (課税所得 33,333 ルピー以下)	
25 万ルピーまでの課税所得	33 1/3%
83,333 ルピーまでの差引課税所得	100%
その他スリランカ現地会社	50%
外国会社 (Non-Resident Company)	
利 益	50%
送 金 ① 課税所得の 1/3 未満	送金の 33 1/3%
② 課税所得の 1/3 以上	課税所得の 11 1/9%

出所: *Ibid.*, p.131 より作成

税率にすることが予定されている。

第2に、低い均一税率への移行に対応して、課税インセンティブと租税優遇措置の全体を段階的に解消すべきことを勧告する。この点については、改めて検討する。

第3に、個人所得税と法人税の二重課税を調整するためには、インピュテーション方式による完全統合が望ましいが、行政的に複雑なため1995年までに導入の是非を検討する形となった。したがって、その間、イギリスをモデルにして導入された現在の部分統合方式（株主について法人税の半分を調整）が継続する。しかし現在の部分統合方式も、①法人税および法人税前払（ACT: Advance Company Tax）の税率が多様であり、②法人税前払（ACT）には、会社の受取配当からの分配分が計算されていないために、制度が複雑になっている。したがって報告書は、①均一の低税率（個人所得税の最高税率と同一にする）の採用と②非課税利益から支払われた配当に対する免税の除去が、制度を簡素化し問題を改善させてゆくであろうと勧告している。ちなみに配当の源泉課税（15%）は、徴税上の効率性と低コスト性から存続が勧告されている。

第4は、税制の国際的側面についての勧告である。1つは、送金課税を8%の支店利潤税（Branch Profit Tax）に代替することを提案している。現行の送金課税制度の下では、外国企業（non-resident company）が1年以内に蓄積した利益を送金してしまった方が、課税所得を縮小させ送金課税も低くて済むからである（実際は、頻繁な送金は困難であるが、本社経費その他の支払として偽装される可能性がある）。税率水準が8%となる根拠は、地元企業の法人税負担40.25%（35%＋付加税）および配当源泉課税15%との均衡を図るためである（8%の税率は、外国企業の課税後利益額つまり粗利益額の59.75%に対する配当源泉課税率15%分に相当するという考え方をとっている）。2つめは、オフショア会社に対する租税特別措置は必要ないので、新設の必要性がないとしている。オフショア・センターとしての発展は、スリランカに特別の利益をもたらさな

いと考えているからである。しかし、オフショアの船舶会社および銀行には、これまで同様の租税特別措置が与えられた。また外国契約者の場合は、推定利益として売上高の一定比率を課税所得とみなすことが勧告されている。

3. 売上税改革

売上税においても、課税ベースの包括化、中立性、税率構造の簡素化という点では、改革の方向性は同じである。まず第1に、課税ベースの包括化と中立性の問題から見てみよう。現行売上税は、逆進性とインフレ圧力を回避するために、様々な例外措置や免税扱いが存在する。多くは輸出関連と生活必需品であるが、例えば實際上、農産物の定義が広いために、輸出用だけでなく非製造食料、スリランカで生産され消費される農産物にも免税措置をとらざるをえなくなっているのが実状である。

しかし報告書は、問題は次の点にあると考えている。1つは、資本財を含む投入（input）段階での課税について、産出（output）段階で税額控除（credit）されないために、税の累積や資本集約的企業に不利になるといった歪みをもたらしている点である。またサービス部門にも税額控除制度が適用されていないことも問題となる。いま1つは、消費のための輸入品についても、輸入段階での課税について販売段階で税額控除がなされない点である。他方、製造業でも、製造品の最終販売段階でのみ輸入時の税額控除がなされるだけである。このような‘manufacturing’‘non-manufacturing’といった区別や‘manual’‘non-manual’といった区別による取扱上の差別は、恣意的で価格体系に歪みをもたらす。

こうした点を踏まえて、報告書は、①資本財を含む全ての投入とサービス部門に税額控除制度を拡大し、②輸入段階での課税の例外的措置を完全に再検討し合理化することを、勧告した。そして92年度から、資本財の投入について税額控除が利用されることになったが、インヴォイス制度は製造業に限られており、サービス部門にはまだ適用されていない。

第2に、税率に関しては、製造品および輸入品に対して単一の標準税率（12.5～20%の範囲内で設定する）を導入し、生活必需品に対しては1ないし2の軽減税率を設けることにとどめ、大幅に簡素化することが勧告された。また現在、輸入品については、(c.i.f.+関税)×1.10を課税評価額とするが、報告書は付加価値税導入時に、この10%嵩上げを廃止することを勧告した。報告書時点では、税率は以下のごとくである。

- ① 製造品と輸入品…10 税率（1, 3, 5, 6, 10, 12.5, 15, 20, 40, 50%）
- ② サービス……………4 税率（1, 3, 5, 10%）
- ③ 卸売および小売…3 税率（1, 5, 10%）

この他に分配部門には売上高に1%（地方税）が課される。

結局、92年度は標準単一税率の導入は見送られたが、①の製造品に関しては、税率は10種から7種（1, 3, 5, 6, 12.5, 15, 20%）に削られ、関税率とはほぼ等しい15%に大部分がくるように設定された。

第3に、納税者の登録免許制度と免許料の導入が勧告された。この制度の下では、まず全企業は、課税最低限（4半期ごとの売上高 25,000 ルピー）を越えるか否か、あるいは業種が何であるかにかかわらず、地方当局レベルで登録免許を受けねばならない。そして登録免許料として、年 1,000 ルピーを支払う。これは課税最低限売上高に対する年 1%の最低税率課税と同額に設定されている。したがって、この免許料の徴収は、課税最低限売上高以下の多数の小売業者にも売上税負担を負わせることを意味し、かつ課税最低限売上高以上の業者に対しては税の前払いを意味することになる。

この制度の導入勧告の背景には、①小売・卸売あるいは卸売・製造の区分が曖昧なのに税率が違いため、事業を分割して免税となる小売業を分離し、また税率の安くなる小売業にシフトするインセンティブが存在すること、②多数の小売業の免税が、新設された地方団体(Provincial Councils)の歳入を低下させていることがあげられる。なお付加価値税が導入される

場合には、免許制度は維持されるが、課税最低限の引上げは検討されるとしている。なおこの他にも、銀行間、金融仲介者間の取引を含む金融手段への売上税の除去、売上税評価ないし再評価について6年間の法的期限（悪質な不正は除く）の規定を設けることなどが勧告された。

4. 租税優遇制度と税制改革の問題点

これまで見てきたように、90年報告書の勧告は、公平・中立・簡素といった税制改革の世界的潮流に沿ったもので、理論的に妥当な線を追求めたものであると言えよう。もちろん漸進的アプローチを取っている以上、残された問題点も多い。改革の理念にしたがって見ると、特に問題なのは租税優遇措置の改革である。

スリランカでは、1983年以降、徐々にではあるが租税優遇措置は整理される方向を辿ってきた。産業的には、輸出部門、住宅そして一定の農産物加工業に限定されてきており、また租税優遇措置に条件や制限（例えば新設会社に限定したり、住宅価格や築後年数、面積などの制限を設ける等）が導入されてきた。91年度における租税優遇措置（関税等は除いてある）は表11の通りである。しかし報告書は、現在でも、なお多くの租税優遇措置が存在し課税ベースを蚕食しているという現状認識にたって、個々の租税優遇措置について検討し改善を勧告している。まず第1に、実効をあげていない租税優遇措置の整理が勧告された。列举すると、

- (1) 伝統的輸出部門（茶・ココナッツ・ゴム）を除く輸出部門に対する時限的租税優遇措置（表11、③の2、④の2および11）が、89年3月末までの5年間を期限として導入され、さらに91年3月末まで延長されていたが、その再延長は行わない。
- (2) 農産物加工業の新設企業に対する5年間の免税措置（①）は、83年以降わずか5件しか適用されておらず、この分野での投資促進に役立っていないので廃止する。
- (3) 住宅を建設・販売する企業・ディベロッパーに対する所得税免税

表 11 租税優遇措置の概要 (1991 年度)

対 象 項 目	優 遇 措 置
① 農業および酪農 1. 酪農・砂糖きびおよび大臣が特定した農産物の耕作加工のための新規事業の利潤 2. 上記企業の株式配当 3. Sri Lanka Tea Board, Coconut Cultivation Board, Export Development Fund からの助成金, Coconut Development Authority のミルク機械近代化助成金 4. 上記企業の株式投資額 (個人の場合) 5. 農業調査および土地の新規開拓事業 (食費も含む)	所得税の 5 年間免税 免 税 免 税 5 万ルピーか課税評価額の 1/3 の控除 経費控除扱い
② 漁 業 1. 内陸・外洋漁業および大臣が認可した新会社の利潤 2. 上記企業の株式配当 3. 漁業省助成金 (漁船・エンジン・漁具など設備) 4. 上記企業の株式投資額 (個人の場合) 5. 深海・遠洋用設備, 養魚場建設	所得税の 5 年間免税 免 税 免 税 5 万ルピーか課税評価額の 1/3 の控除 経費控除扱い
③ 輸出促進 1. 大臣の認可した新規の製造会社の輸出利益 2. 個人, 共同事業, 会社の輸出利益 3. Export Production Village Company の輸出利益 4. スリランカ産でない貴金属・石油・ガス・石油製品その他大臣の認可した生産物の輸出利益 5. 大臣認可企業の輸出用倉庫から個人に生ずる利益	5 年間免税 91 年 3 月末までの 7 年間の免税 設立後 5 年間免税 免 税 免 税
④ 外貨獲得サービスの促進 1. 外貨獲得のために, 船舶修理・廃船・船荷コンテナの修理再生・コンピューターソフト・プログラム・システム・データ記録を業務とし, 大臣の認可した新会社の利潤 2. 外貨獲得のために, 上記会社に関するサービス供給から得た個人・共同事業・会社の利潤 3. スリランカ在住個人の受取る外貨報酬・外貨払年金 4. 会社法第Ⅷ編の下に登録された会社の所有ないしチャーターする船舶, 商船法の第 30 項に照してスリランカ船と想定される船舶に雇用された個人の報酬 5. 在外活動から得る個人の外貨報酬 6. スリランカ企業・共同事業が在外事業活動から受取る外貨利益 7. National Association of Sport による外貨収入 8. 上述の諸ケースから生ずる株主の株式配当 9. Export Development Fund からの補助金 10. 免税期間 5 年を経た上記 1, 2 の輸出利益で, 外国為替純収入が F.O.B. 価格の 50% を越える場合 11. 上記 1, 2, 3 の会社の株式投資額 12. 外貨獲得のための輸出やサービスに係る旅費	免 税 91 年 3 月末までの 7 年間免税 免 税 免 税 免 税 免 税 免 税 免 税 免 税 免 税 50% の税額控除 5 万ルピーか課税評価額の 1/3 の控除 全額控除

表 11 (つづき)

対 象 項 目	優 遇 措 置
⑤ 宝石貿易 1. 宝石輸出, State Gem Corporation への宝石販売, 外貨での宝石売却から生ずる利益 2. 上記利益から生ずる配当収入	免 税 免 税
⑥ 外国所有ヨット・観光船 1. その事業収入	免 税
⑦ GCEC 企業 1. GCEC が承認する企業の利益 2. 免税期間失効後, 所得税軽減税率の適用 3. GCEC 企業からの配当 4. キャピタル・ゲイン, 外国人被用者の報酬 5. 外国人へのロイヤリティ 6. GCEC承認企業の株式投資	15 年間までの所得 税と売上税の免税 15 年間まで, 売上高 の 2～5%を所得 税負担とみなして 課税・売上税免税 外国人免税, 現地人 は上記期間免税 免 税 免税期間中は免税, その後は15%以下 5 万ルピーか課税評 価額の 1/3 の控除
⑧ 利 子 1. NSB の貯蓄証書, 国民貯蓄証書, 貯蓄 2. 外貨から転換する個人預金のために, 中央銀行が承認 した特別勘定 (special account) 3. 商業銀行に開設された在外者の外貨勘定 4. 外貨銀行勘定 (FCBUs) での外貨預金 5. 租税留保証書 (Tax Reserve Certificates) 6. 在外者 (企業も含む) の政府・公社・政府機関・商業 銀行などへの貸付利子収入	2 千ルピーか利子の 1/3 の免税 免税 (元本は富裕税 も免税) 免税 (元本は富裕税 も免税) 免税 (元本は富裕税 も免税) 解約時, 利子相当分 の免税 免 税
⑨ 資格付き支払 (Qualifying Payment) 1. 特定機関への寄付, 承認された事業への出資, 78 年 4 月以降の住宅建設・土地購入・賃貸住宅に関する政府・ 地方当局・銀行等への返済金, 生命保険・年金・医療保 険のプレミアム, 年金拠出金, 学会費・本代・学会出張 費, 子供の留学費用, 入院費用, 雇用主による一定条件 の住宅・フラットの建設・購入 2. 個人による一定条件の住宅購入・建設費用 3. 政府の開発プロジェクトのために生じた個人的費用 REPIA ないし政府部局が認定する支払 4. 一定機関への寄付	所得控除 所得控除 所得控除 所得控除

表 11 (つづき)

対 象 項 目	優 遇 措 置
⑩ 住 宅 1. 所有ないし占有する住宅 1 戸の純年価値、一定面積以下の賃貸住宅家賃収入、住宅の一定面積以下のユニットへの分割と家賃収入、一定条件の住宅建設・販売からの収益 2. 住宅売却によるキャピタル・ゲイン 3. 居住する持家 1 戸、一定条件以下の住宅	所得税免税 所得税免税ないし軽減税率 富裕税の免税
⑪ 雇 用 1. 政府サービス：公務員の報酬・年金・退職給付 2. ④の 3, 4, 5 に該当する外貨報酬 3. スリランカで雇用される外国人（科学者・技術者・専門家など）の報酬 4. スリランカで雇用される外国人	所得税免税 所得税免税 所得税免税 3 年間、25%の軽減税率を適用

出所：Report of The Taxation Commission 1990, 1991, pp.348-57 より作成

(⑩の 1 に含まれている部分) を廃止し、低コスト住宅の供給増加を目指した他の租税優遇措置も効果をあげていないために見直すなどである。

これらの措置は、実効をあげていないだけでなく、資源配分上の効率性・中立性を侵し、租税優遇措置が付与されていない部門との間で公平性に欠けていると判断されたためである。とくに輸出主導型経済発展戦略にとって重要な位置を占めると考えられる(1)は、思ったほど効果をあげていない。GCEC 企業による輸出増加の方が大きく、非伝統的輸出部門に占める GCEC 以外のシェアは、80 年の 93% から 89 年の 65.6% へと低下してしまっているからである。こうした状況の下では、伝統的輸出部門を占める小規模土地耕作者との間に課税上の不公平な扱いの問題が生じ、また所得税免税の恩恵を受けるために、輸出部門に原料その他を低価格で過大に販売するようなインセンティブを与え、国内経済に歪みを与えていることが指摘されている。

第 2 に、GCEC 認可企業に与えられた租税優遇措置については、次のように勧告された。

- (1) 免税期間後、全ての GCEC 企業は通常の税制に組み込まれるべきであり、売上高の一定比率に基づいた税支払は、特別な活動分野の一般規則として導入されないかぎり撤廃すべきである。
- (2) GCEC 企業への租税優遇措置は、輸出利益に限定されるべきである。
- (3) GCEC 企業が雇用する国外在住者の報酬に関して、免税措置は廃止されるべきである。
- (4) GCEC 企業の国内販売については、源泉課税制度が導入されるべきである。

しかし第 3 に、スリランカ経済の外貨獲得の必要性から、いくつかの租税優遇措置の存続も勧告された。とくに在外者の外貨預金利子、海外での雇用や専門的サービスから得た所得や収入などに対する免税措置は継続されるべきであり、また宝石の輸出や外貨販売に対する免税も 4 年間に限り免税措置の存続が許されるべきであるとしている。ただしホテルへの租税優遇措置は見直すことを勧告している。

だが報告書自身が、「勧告は、将来に適用しうるだけであることは明らかだ」(p.160)と述べているように、その実施は非常に困難であろう。まず第 1 に、投資促進ゾーンを中心とする GCEC 認可企業に与えられる租税優遇措置は、5～15 年間の長期にわたり、免税期間後もさらに 15 年間まで売上高の 2～5%課税という変則的課税方式がとられるため、中途の廃止による混乱を避けようとするれば、中長期的にも解消は困難である。しかも隣国も外資を引きつけるために同様の措置をとり、かつ進出企業が圧力団体となる以上、恒久化してゆく可能性が高い。そうであるとすれば、GCEC 認可企業の租税優遇措置だけが存続する一方で、地元企業への租税優遇措置だけを整理してゆくことは、ますます地元企業を不利にし、その発展を削いでゆく。しかも投資促進ゾーンには、関税の免税、為替統制の免除、産業インフラの整備といった便宜も与えられている。こうした政策を継続すると、外資企業と地元企業の間で実質的な不平等がますます拡

大し、地元の製造業を中長期的に不利にしてゆく可能性がある。

第2に、そのために、既存の租税優遇措置が整理される一方で、新たな租税優遇措置を設けざるをえなくなり、低税率と課税ベースの組合わせという税制改革の理念上の一貫性を貫くことは困難となっている。確かに、勧告にしたがって、伝統的輸出部門を除いた輸出部門に対する時限的租税優遇措置(表11、③の2、④の2および11)は再延長されず、92年度から租税優遇措置は、新規会社だけに限定されることになった。しかし89年末に発表された新産業戦略に伴って、パイオニア産業、ベンチャー企業、ユニット・トラストに対する新たな租税優遇措置が導入されることになった。しかも与えられた租税優遇措置の内容は、92年に再延長が打ち切られた非伝統的輸出部門の場合とほぼ同様の内容である。すなわち、

① 5年間の所得税免税(但しベンチャー企業の場合は10年間、またキャピタル・ゲインはユニット・トラストのみ免税扱い)

② 免税所得からなされた配当の所得税免税

③ 上記会社の株式に対する投資額の所得控除(課税評価額の1/3以下)などが優遇措置として採用されているのである。もちろん報告書は、これらは短期的政策であるべきで、ベンチャー企業、ユニット・トラストに対する租税優遇措置は5年間で打切るべきであると勧告しているが、既得権化した利益保護のための代替策であるならば、廃止も困難になるであろう。

事実、上記の対象産業の定義が極めて曖昧なものであり、廃止された既得権益の代替的保護策になる可能性は高い。パイオニア産業とは、従来スリランカでは生産されていなかった製品、あるいは通常スリランカでは採用されていないデザイン・型式・プロセスを使用する製造加工業のことで、具体的産業として名があげられているのはコンピューター関連産業くらいである。またベンチャー企業については、リスク・テイキングな産業という程度の曖昧な内容で、実際には、①先進的・革新的技術の使用を伴う製造業、②f.o.b. 価格の25%以上の付加価値を持つ非伝統的生産物の製造および輸出、③製造過程にオリジナル・パテントを持つ企業、④輸出

商事会社（export trading houses）である。

これらを見れば明らかなように、定義が曖昧だけでなく、ベンチャー企業に含まれる②や④などは、運用次第では、92年に再延長がなされなかった非伝統的輸出部門に対する時限的租税優遇措置とかなりオーバーラップする可能性を持っている。報告書も、その点を意識して、ベンチャー企業について詳細なガイドラインを作成し、その運用をきちんと監視すべきであると指摘せざるをえなかった。

したがって第3に、こうした租税優遇措置の交替（廃止と導入）は、産業政策という観点から見ても、明確な産業戦略と地場工業育成の具体的プランに裏打ちされたものとは言い難い。上記のように、対象産業の定義が極めて曖昧であり、かつターゲットが不鮮明だからである。廃止された非伝統的輸出部門に対する時限的租税優遇措置では、地場製造業単独の輸出増進が困難であり、かつ GCEC 認可企業とのネットワークの形成も困難であるが、代替策も不明確な状態であるために、既得権益が保護されるだけに終わる可能性が高い。前述のように、パイオニア産業とは従来スリランカにはなかった工業といった程度の意味で、ベンチャー企業には廃止の対象となった非伝統的輸出部門と重なる部分があるために、株式市場の振興と当面の雇用増加に焦点が当てられているだけであるという印象を拭いきれない。

V 福祉支出の効率化・ターゲット化

1. スリランカにおける貧困対策と福祉制度

福祉支出の効率化・ターゲット化は、歳出における構造改革の1つの焦点である。前述したように、経常支出中、最も比重が高く増加傾向が抑えられないためである。この福祉支出の効率化・ターゲット化の問題点について検討に入る前に、スリランカにおける福祉制度、とりわけ改革の焦点となっている食料スタンプ制度およびジャナサヴィア計画の仕組みについ

て簡潔にふれておこう。

スリランカの福祉制度の概要から見てみよう。年金制度を除くと、スリランカの福祉制度は、①教育、②衛生 (Health Care)、③食料スタンプ (および灯油スタンプ)、④ジャナサヴィア、⑤無料学校給食 (School Mid-Day Meal)、⑥教科書無償配付と通学交通切符給付、⑦公的扶助、⑧トリポシャ (Triposha)、⑨貧窮救済 (Distress relief)、などから構成されている。このうち、①と②を除けば支出額の高いのは、③④⑤である。

まず食料スタンプ制度は、1942 年まで遡ることも可能であるが、本格的には、73 年の食料価格上昇とともに週 2 kg の米クーポンが配付されたことに始まる。79 年に第 1 回受給者調査が実施され、〈月収 300 ルピー以下〉の家族に食料スタンプが支給されることになり、85 年には第 2 回調査が実施され、受給資格は〈月収 700 ルピー以下〉に引き上げられた。その結果、現行制度では、合計所得 700 ルピー以下の家族が受給資格を持ち、所得額に応じて受給人数が決まる。すなわち、

- ① 月収 300 ルピー以下は世帯全員
- ② 月収 300～399 ルピーは 4 人
- ③ 月収 400～599 ルピーは 3 人
- ④ 月収 600～700 ルピーは 2 人

となる。

また受給資格者の年齢によって受給額が異なる。8 歳未満には月 50 ルピー、8～12 歳には月 40 ルピー、13 歳以上には月 30 ルピーが支給される。

次にプレマサダ政権の登場とともに導入されたジャナサヴィア計画について見てみよう。先述のように、構造調整政策に基づく公共支出削減政策によって、ジャナサヴィア計画は 11 ラウンドに分けて実施されることになった。第 1 ラウンドは、89 年 10 月～91 年 9 月にかけて 25 地区 (28 地区の補助機関 (AGA: Assistant Government Agency) を設置) で実施され、91 年 12 月から 25 地区 (30 地区補助機関を設置) で第 2 ラウンドが実施されている。

食料スタンプとの対比からジャナサヴィア計画の特徴を見ると、まず第1に、受給資格者の選抜プロセスが異なっている。食料スタンプ制度では、政府→救貧委員会（Poor Relief Commissioner）→地区補助機関→村落事務所（Guna Sewa Nadary）→受給者というトップダウン方式の経路を辿って意思決定がなされ、受給者選定の中心となるのは村落事務所である。これに対してジャナサヴィアでは、コミュニティ・レベルで受給世帯の選抜を行い、GSN（サポート・チーム）との間の討議で運営され、地区補助機関（AGA）→ジャナサヴィア委員会へとボトムアップ方式で意思決定がなされてゆく。さらに言えば、第1ラウンドでは、食料スタンプとの間で受給資格条件もずれていた。表12は月収別の受給者数を示しているが、ジャナサヴィア受給者の方が、食料スタンプ受給者よりも所得水準が高くなっていることがわかる。

第2に、給付内容の違いである。ジャナサヴィアの受給者は、2年間、一世帯当たりごとに月2,500ルピーが支給される。そのうち、1,458ルピーは消費ファンドとして使われる。1,000ルピーはスタンプとして支給され、受給者は、協同組合（Cooperatives）および認可された小売店から、消費品バスケットの中に指定された品目を購入する。消費対象としては米・砂糖が多いが肥料・農器具なども含まれる。458ルピーは、世帯の特別預金口座に預金されるが、いつでも上記の消費目的のために引き出すことができる。他方、残りの1,042ルピーは投資支援のためにNSBに

表12 ジャナサヴィア受給家族数と構成（1991年11月15日現在）

	1st round	2nd round
受給家族数合計	154,345	100,658
月収1,500ルピー以上	73,166	
月収1,000～1,500ルピー	37,148	
月収1,000ルピー以下	9,789	
民族対立の影響で未実施	34,242	

出所：Janasaviya Commissioner's Department, *Janasaviya Databook: Round 01-03* (1989 October to 1991 October)

強制貯蓄される。この投資ファンドは、零細自営業を起業したりプロジェクトを始めるために使用される。2年間で25,000ルピーの使用が認められるが、30,000ルピーを上限とする銀行借入れの担保として使われる。

第3に、食料スタンプと最も異なる点は、貧困者の雇用確保を目的とするこの生産指向的要素である。生産指向的要素には、上記のような零細自営業やプロジェクトの開始の他に、新たな商品作物の導入、生産性を引き上げるための村落レベルでの共同作業（小灌漑路の掘削、道路の補修整備など）が含まれる。この共同作業には月24日以上参加しなければならない。これらの事業は、ジャナサヴィア世帯とサポート・チームの協議・指導に基づいて行われ、熟練や技術取得が必要な場合は政府機関の訓練センターで訓練を受ける。こうしたジャナサヴィアの実産指向的要素によって創出された雇用を分野別に見ると、表13の通りである。また、これらの新規事業のための銀行借入れは、第2ラウンドの途中までを含めて総額で6億5,500万ルピー、のべ家族数で見ると、1家族当たり6,000～6,500ルピーになる（表14）。重複もあるが、総じて規模は零細である。

さて最後に無料学校給食についてふれると、この制度も89年度に導入され、91年度で児童数約423万人をカヴァーしている。先述したように、当初、所得にかかわらず全児童に支給されていたが、90年度に、食料スタンプ制度を通じて栄養摂取量（カロリー）を配慮したターゲット化が

表13 ジャナサヴィアによる雇用創出（1991年11月）

	1st round		2nd round	
	家族数	%	家族数	%
農 業・畜 産	51,560	51.3	22,316	61.1
工 業	18,252	18.2	5,730	15.7
漁 業	6,534	6.5	75	0.2
商 業	14,329	14.3	5,695	15.6
そ の 他	9,800	9.8	2,707	7.4
合 計	100,475	100.0	36,523	100.0

出所：Janasaviya Commissioner's Department, *op.cit.* より作成

表 14 ジャナサヴィア受給者に対する銀行信用貸与 (1991 年 11 月)

	1st round			2nd round		
	家族数	貸付額 (1 万ル ピー)	1 家族 平 均	家族数	貸付額 (1 万ル ピー)	1 家族 平 均
Bank of Ceylon	26,028	20,714	0.80	2,462	1,646	0.67
People's Bank	18,581	13,973	0.75	5,824	3,686	0.63
Cooperative Rural Bank	25,147	13,574	0.54	8,624	6,288	0.73
RRDBs	3,347	1,837	0.55	841	413	0.49
小 計	73,103	50,098	0.69	17,751	12,033	0.68
Common Funds	9,741	1,074	0.11	1,698	605	0.36
Janashakti Bank	2,181	321	0.15	129	106	0.82
その他	1,474	1,162	0.79	212	65	0.31
小 計	13,396	2,557	0.19	2,039	776	0.38
総 計	86,499	52,655	0.61	19,790	12,809	0.65

出所：Janasaviya Commissioner's Department, *op.cit.* より作成

実施された。そのために支出総額は、90 年度の 16 億 4,400 万ルピーから 91 年の 14 億 200 万ルピーに削減された。しかし、福祉支出の効率化・ターゲット化政策で最も大きな影響を受けたのは、食料スタンプ制度である。つぎに、この点について検討してみよう。

2. 福祉支出の効率化・ターゲット化

構造調整プログラムでは、福祉サービスの受給世帯を、最貧困層である全世帯の 25～30% に絞り込むことが目標とされている。このためにとられた主な手段は、

- ① 食料スタンプ受給者の世帯所得調査による給付の適正化
- ② ジャナサヴィア計画実施区域における食料スタンプの重複支給の排除

③ ジャナサヴィア計画と食料スタンプの受給資格条件の同一化などである。1 つずつ順次見てゆこう。

表 15 食料スタンプ受給者の再確認作業の結果 (1991 年)

	家 族 数
① 食料スタンプ受給家族	1,268,767
② 月収 700 ルピー以下の受給家族	764,504
③ 月収 700 ルピー以下で受給していない家族	132,620
④ 月収 700-1,500 ルピーの受給家族	343,734
⑤ 実際に受給資格を持つ家族	897,124

出所：Poor Relief Commissioner's Office, *Poor Relief Circular No.65*,
13th March 1992 より作成

まず第 1 に、91 年に食料スタンプ受給者の世帯所得調査が実施された。すでに 79 年と 86 年にも同様の調査が実施されており、実施が早められたものの、この調査自体は目新しいものではない。さて、この 91 年調査の結果は表 15 に示されている。実際に受給資格を持つ世帯は、②+③の約 90 万世帯であり、④の月収 700~1,500 ルピーで受給していた世帯だけでなく、月収 1,500 ルピー以上の受給世帯もかなりいたことになる。モニターの不十分性や政治家の利益誘導によって削減できなかったこれらの無資格者を整理した上で、日雇い・疾病による所得低下、あるいは子供の結婚・独立に伴う老親世帯化などの理由から新たに受給資格を持ちながら給付されていなかった③を加えて、受給資格者の適正化を行ったのである。このため受給世帯数は、調査実施前の約 127 万世帯から約 90 万世帯に減少することになった。つまり受給世帯数の約 30%の削減が実現された勘定になる。世帯調査直前の 90 年で受給者数が約 675 万人つまり人口の 40%強をカバーしていたことを勘案すると、この適正化によって人口の 25~30%にターゲット化するという構造調整プログラムの目標は一応達成されたことになる。

第 2 に、ジャナサヴィアと食料スタンプの重複支給の排除である。前述のように、ジャナサヴィア受給者は、必ずしも食料スタンプの受給を考慮することなく支給されていた。食料スタンプの受給資格基準は所得水準と家族規模に基づいており、救貧のそれは家族規模であるが、ジャナサヴィ

アは所得水準や家族規模にかかわらずコミュニティ・レベルでの選定に任せられるために、極端な場合には3つを同時に受給できることになっていた（その場合、合計して月2,000ルピーもの額になる）。こうした事態を踏まえて、重複支給の排除が実施された。ジャナサヴィアの第1ラウンド実施地区において、89年9月30日（実施直前）には88万9,757人いた食料スタンプ受給者は、90年4月には17万6,474人に削減されたのである。

さらに、こうした重複排除を恒久化するために、第3に、ジャナサヴィア第2ラウンドから、ジャナサヴィアの受給資格条件を、食料スタンプの受給資格条件つまり〈月収700ルピー以下〉に揃えることになった。その上で、コミュニティ・レベルの証明にしたがってスクリーニングを実施し、また相対的に高い所得層を中心にして、生産的事業促進のための貸付を重点化していくこととした。これらの措置によって、ジャナサヴィア計画が全貧民に及ぶ期間を8年から3年に短縮しうるとされた。

このような一連の措置によって、先にみたように91年度以降、食料スタンプ支出はかなりの削減をみたのである。この意味で、構造調整プログラムの目標はかなり達成されたと考えてよいであろう。しかし、スリランカにおける福祉支出削減にかかわる問題の難しさに、改めて注意を喚起しておかねばならない。

3. 構造調整プログラムと「社会的コスト」

福祉支出の効率化・ターゲット化をもたらす「社会的コスト」に対して、構造調整プログラムは一貫して楽観的見地をとり続けている。スリランカにおける構造調整政策のような急速な自由化・市場経済化は、必然的に所得分配を急速に変化させる。しかし構造調整プログラムでは、貧困者への影響は、非生産的部門から生産的部門への資源配分のシフトによって所得稼得機会が増大するために、中期的には解消されるという立場をとっている。また、この間実施された、①肥料補助金のカットは、国有プラン

テーションと大規模農家に影響がかぎられ、②歳入増加措置は奢侈品への消費税と納税者が少数の所得税に依存し、③行政改革は、退職者不補充と自発的退職方式がとられ、かつ寛大な退職金支払が行われてきたために、大きな影響はなかったとする。さらに、これらの緩衝措置に加えて、世銀の援助の下にジャナサヴィア信託基金の創設、栄養失調を防ぐ乳児ミルク支給プログラムが導入されようとしていることが強調されている。

しかし先述のように、構造調整プログラムの実施（とりわけ公共支出削減政策）は、玉突き状にして他の社会的経費や治安維持費を増加させており、とりわけ福祉費と国防費が急増し続けていることに注目しておかねばならない。急速な所得分配や社会構造の変化は、スリランカが抱える民族対立の問題にも深くかかわってくるからである。

1983年そして88年の民族紛争の再燃を踏まえ、その直後にあまり豊かではない階層の出身であるプレマサダが、ジャナサヴィアや無料学校給食制度の導入を旗印にして政権につき、就任当初、漸進的アプローチを打ち出していた社会経済的背景については、十分に吟味してみる必要がある。こうした点からみると、第1に、経常支出に占める国防費の比率が、7.2%（1989年）から12.3%（1991年）へと飛躍的に上昇しているのは一種の危険信号である。第2に、構造調整の進展が再び民族紛争の引き金になるような事態に立ち至れば、スリランカ経済に与える長期的損失は図り知れないが、世銀およびスリランカ政府が、構造調整政策のもたらす社会的影響について本格的に調査検討し、対策を設計しているとは考えられない点が問題となろう。

しかし問題は、簡単ではない。第1に、スリランカでは、不十分とはいえ土地改革の結果、貧困層も小土地所有者である場合が多いため、働かずに自給作物を作り福祉給付を受けた方が有利になる限界的ケースが数多く見られる。いわゆるスリランカ特有の「貧困のわな」問題の存在である。特にスリランカの場合、この自家消費所得の計測が困難であるために、貧困線の設定が難しい。絶対的貧困を定義するために、所得中の食費の割合

(70%以上)と最低栄養摂取量の80%以下を指標にしているが、この計測にも多大なコストと時間がかかるはずであり、正確なデータをとって福祉プログラムを設計しているかどうか疑わしい。また世銀がいくつかの国で実施した Bench-Work Survey も実施しているようには見受けられない。その点、マハヴェリ地域の日本の技術者が毎年実施している農家家計調査は示唆的である。だが残念なことに、マハヴェリ地域は相対的に豊かな地域である。

第2に、ジャナサヴィアは、コミュニティ・レベルで下から対象者を決定してゆく方式であるために、〈700 ルピー以下〉という所得条件と生産指向的要素を入れれば、こうした「貧困のわな」に対して一定の有効性を持つ可能性は大きい。しかし、これは、①対象者選定において有力者のパターンナリストティックな影響力が及ぶという政治的インプリケーションを持つ。また②ジャナサヴィア計画は対象地域が特定され、かつ2年間という期限付きであるために、普遍的に問題を解決する手段とはなりえない。

第3に、「貧困のわな」を解消する最も大胆な方法は、土地所有制を緩和し大土地所有制を認める土地改革である。また茶プランテーションの民営化も含めて、農業に市場メカニズムの導入を促進する近道である。しかし〈茶プランテーションの外貨収入→小土地所有と福祉プログラムという平等化戦略の財源供給→国民全体の生活水準向上〉といった経済循環が崩れてしまった現在、こうした荒療治は、所得・資産格差を一層拡大させるとともに、かえって福祉支出負担の増大をもたらすであろう。

第4に、ジャナサヴィアは生産指向的であるとして推進されているが、実態を見る限り、極めて小さな生活手段的「営業」や村落共同作業であり、グラス・ルーツからの国内市場形成や中小零細企業の育成に結びつくには、相当の長い時間とコストを要する。また輸出主導型経済発展との関係も明確ではない。現時点では、むしろ一種の精神運動としての側面が強いと考えられる。

Ⅵ 民営化計画の実施状況と外資導入政策

1. スリランカにおける公社・公企業

スリランカにおける公社・公企業の数是非常に多い。表 16 を見てもら

表 16 スリランカの公企業・公社・公的機関の数（1992 年 3 月現在）

機関・企業の性格	公 的 機 関	商業的 企 業	政府完 全所有 企 業	従属的 政 府 企 業	協同的 政 府 企 業	政府少 数株主 企 業	その他 機 関	合 計
① 規 制								
1) 促 進	17		1					18
2) コントロール	8							8
② 人的資源開発								
1) 教育・訓練	34							34
2) 調査・諮問	15							15
③ インフラ施設・ サービスおよび開発	13		1					14
④ 商業的経済活動								
1) 農 業		4	4				1	9
2) 製造業		11	10	5	8	1		35
3) 流 通		9	10	3				22
4) 道路交通		1					10	11
5) 土 木		2	2					4
6) エネルギー		2	1				1	4
7) メディア		3		1			1	5
8) その他		7	6	6	2	1		22
⑤ 金 融								
1) 銀 行		5		1				6
2) 保 険		4	2					6
3) 信 託		4						4
⑥ その他機関							31	31
合 計	87	52	37	16	10	2	44	248

出所：Treasury, Public Enterprises Division 資料より作成

かるように、全体で 248 を数える。その他機関の「その他」には、すでに民営化が行われた United Motors, Ceylon Oxygen, Pugoda Textile Mills, Thulhiriya Textile Mills, Lanakaloha Hardware などが含まれている。この〈その他機関の「その他」〉と〈公的機関〉を除いても、商業的な生産・サービスに携わる公社・公企業の数、なお 130 にのぼることになる。

表 16 の縦の分類は、公社・公企業の機能別分類である。①の規制(regulatory)は、政府の政策・指示を促進・奨励する Export Development Board のようなものと、Fair Trading Commission や Central Environment Authority のような社会的経済的諸目的のために統制・コントロールを行うものに分けられる。他方、横の分類は、法的形式に基づく分類である。それは、②公的機関(Statutory Boards)、③商業的企業(Commercial Cooperations)、④政府完全所有企業(Fully Owned Government Companies)、⑤従属的政府企業(Subsidiary Government Companies)、⑥協同的政府企業(Associate Government Companies)、⑦政府少数株主企業(Companies with Minority shareholding by Government)、⑧その他機関(Other Institutions)に分かれる。

公的機関は議会法によって設立され、かなりの程度、政府予算によって賄われる。表 16 が示すように、機能的には大部分、規制、人的資源開発、インフラ施設・サービスおよび開発と重なり合っている。雇用数(1991 年)で見て大きいものは、Mahaweli Authority (8,675 人)、National Water Supply and Drainage Board (6,970 人)、National Housing Development Authority (3,210 人)、University of Peradeniya (2,612 人)、Road Development Authority (1,650 人) などである。

商業的企業は議会法によって設立され、資本は政府が供給し(5 社を除いた 47 社が 100% 政府出資)、生産物・サービスの販売収益から運営必要経費を充当する自己採算制を基本としている。雇用数・粗売上高で見て大きいものは、何ととっても 2 つの茶プランテーション公社と商業銀行で

ある。JEDB, SLSPC は、ともに約 20 万人の雇用を抱え、各々、約 530 万ルピーの粗売上高を有する。また Bank of Ceylon は約 1 万人、600 万ルピー以上、People's Bank は 11,351 人、約 400 万ルピーとなっている。この他に、Ceylon Petroleum Corporation は雇用数は 6,000 人程度であるが、売上高は 1,500 万ルピーを越え、Ceylon Electricity Board は 14,273 人、約 759 万ルピー、Cooperative Wholesale Establishment も雇用数は 4,694 人だが粗売上額は約 1,226 万ルピーに上る。さらに相対的に大きいものをあげると、National Saving Bank, Sri Lanka Port Authority, Ceylon Shipping Corporation, Ceylon Fertilizer Corporation, Sri Lanka Cement Corporation, Ceylon Steel Corporation などがあげられる。

政府完全所有企業は、資本全額を政府・公社ないし公的機関が出資し、会社法ないし会社令に基づいて新設されるか、公社・政府事業体から転換した企業である。この範疇の公企業には、比較的大きな企業は含まれていない。雇用数で見ると、Lanka Ceramic Ltd. が 3,099 人、Lanka Salu Sala Ltd. が 1,816 人、Colombo Commercial Company (Engineers) Ltd. が 1,063 人で目ばしいところである。粗売上額で見ても、Colombo Commercial Company (Tea) が約 167 万ルピー、Lanka Electricity Company (Pvt.) が 73 万ルピー、Lanka Ceramic Ltd. が 55 万 8,000 ルピーで比較的大きい方である。

また従属的政府企業は、政府およびその機関が資本総額の 50% 超を所有している企業であり、協同的政府企業は、20% 以上 50% 以下を所有している企業であり、政府少数株主企業は 20% 未満の企業を指している。従属的企業では、Air Lanka Ltd. が群を抜いて大きい。雇用数は 4,783 人で粗売上額は 1,032 万ルピーである。しかし政府所有株式は 99.6 % を占めており、商業的公社や政府完全所有企業に近い。協力的政府企業では、Pelwatte Sugar Company (6,600 人、約 148 万ルピー)、Distilleries Company of Sri Lanka (1,752 人、約 336 万ルピー)、Kelani

Tyre Co. Ltd. (1,909 人, 約 49 万ルピー) が目立つ程度である。なお協力的政府企業に Asian Hotels Corporation, 政府少数株主企業には Hotel de Buhari といった既に民営化された企業も含まれている。

こうした公企業は、公開会社への移行あるいは民営化がなされれば、政府の規制から離れるが、それ以外は次のような政府のコントロールを受ける。第 1 に、経営者の任命には、関係各省の承認を必要とする。第 2 に、公企業の理事会 (Board) には、大蔵省の代表が任命され、その代表は毎月報告書を大蔵省に提出し、重要事項は大蔵次官 (the Secretary of Treasury) の指示を仰がねばならない。大蔵省の公企業課 (Public Enterprises Division) は、その情報を収集し、人員配置や経営の健全性をチェックする。しかし第 3 に、価格統制は、セイロン石油公社 (EPC) やセイロン電力局 (CEB) のような独占のケースを除いて、自由化政策に伴って公企業体の運営に任されるようになった。

2. 民営化計画と現状

民営化計画は、1987 年 7 月からスタートしていたが、実施対象はわずか 1 企業であった。しかし先述のように、プレマサダ政権になって (とりわけ 90 年以降)、計画は急速に進展をみせている。先述のように、民営化に至るプロセスとして、①まず民営化の対象となる公企業を選定し、②次に対象公企業を、商業ベースで運営可能な公開会社に転換させ、公共部門からの分離を図る。③その後、直接的に民営化するか民営化の前段階として合併企業にし、存続可能な残りの株式を売却するというプロセスをたどる。

表 17 は、大蔵省商業化課 (Commercialization Division) が作成した 92 年 4 月時点での民営化対象リストである。88 年に民営化が決定されたのは、わずか 2 社であったが、90 年中には 27 社、91 年には 25 社 (さらに 92 年 3 月までに 1 社) が決定された。現在、公企業の対象リスト数は 56 社にのぼっている (ただし表中の No. 33 の決定日不明)。また公開

表 17 民営化計画リスト (1992 年 3 月現在)

企 業 名	業 種	会社転換日	民営化決定日 people-lise	実施済 (*印)
1. United Motors Ltd.	自動車代理店	'89. 5. 9	'88. 8.10	*
2. Thulhiriya Textile Mills Ltd.		'89. 9.13	'90. 6.28	*
3. Pugoda Textile Mills Ltd.		'90. 4. 3	'90. 3.14	*
4. Hotel de Buhari	レストラン	'89.10.10	'90. 2.14	*
5. Ceylon Oxygen Ltd.	酸素製造	'89.12. 5	'90. 4.25	*
6. Dankotuwa Porcelain	磁器食器	Co.	'90. 4.25	*
7. Hunas Falls Hotel	ホテル	'89.10.17	'90. 7. 4	*
8. Veyangoda Textile Mills Ltd.		'89.12.21	'90. 4.18	*
9. Mattegama Textile Mills		'89.9. 13	'90. 4.18	
10. Distilleries Company of Sri Lanka Ltd.	アラク酒製造	'89.11.17	'88. 8.10	*
11. Oil & Fats Company Ltd.	畜産飼料	'89.10.19	'90. 6.20	*
12. Acland Insurance Service Ltd.	保険代理店	'89.10.18	'90.11.14	
13. Ceylon Manufactures & Merchants Ltd.	流 通	'89.10.18	'90.11.14	
14. Hevyquip Ltd. & CCC (Engineering) Ltd.	流通および茶 機械製造	'89.11.21	'90.11.14	
15. CCC (Teas) Ltd.	茶輸出	'89. 1.17	'90.11.14	
16. CCC (Fertilizer) Ltd.	流 通	'89.10.18	'90.11.14	
17. MILCO Ltd.	乳製品	Co.	'90. 6.26	
18. Sathosa Motors Co.	自動車代理店	Co.	'90. 8.29	
19. Sathosa Computers Co.		Co.	'90. 8.29	
20. Sathosa Printers Co.		Co.	'90. 8.29	
21. Lanka Milk Foods Ltd.	粉ミルク	Q.P.Co.	'90. 8.29	*
22. Asian Hotels Corporation	ホテル	Q.P.Co.	'90. 7. 4	*
23. Trans Asia Hotels Ltd.	ホテル	Q.P.Co.	'90.12.12	
24. Ceylon Fertilizer Corporation	流 通		'90. 1.28	
25. State Trading (Tractor) Corporation		'91. 9.30	'91. 3.13	
26. Nylon 6 Plant of the Ceylon Petroleum Corporation	ナイロン・ ネット	'91. 7.30	'90.11. 7	*
27. Building Materials Corp.	流 通		'91. 4. 3	
28. Building Materials Manufacturing Corp.	煉瓦・タイル 等		'91. 4. 3	
29. Ceylon Steel Corporation			'91. 2.13	
30. Sri Lanka Cement Corp.			'91. 2.13	
a. Ruhunu Cement Works			'91. 2.13	
b. Kankesanturai Cement Works			'91. 2.13	
c. Puttlam Cement Works			'91. 2.13	
31. Mahaweli Marine Cement Co. Ltd.	セメント袋詰		'91.12.17	

表 17 (つづき)

企 業 名	業 種	会社転換日	民営化決定日 people-lise	実施済 (*印)
32. State Trading (Textile) Corp. (Salu Sala)	織物・衣料の 流通	'91. 9.30	'91. 4. 3	
33. Lubricant Plant of Ceylon Petroleum Corp.	石油副産物			
34. Sevanagala Sugar Co.	砂糖きび栽培 と精糖	'91. 1.21	'90. 8.28	
35. Hingurana Sugar Co.	同 上	'91. 1.21	'90. 8.28	
36. Kantalai Sugar Co.		'91. 1.21	'90. 8.28	
37. Sri Lanka State Trading (General) Corp.	流 通		'91. 6.18	
38. Consolidated Exports & Trading Co.Ltd.	茶とスパイス の輸出		'91. 6.18	
39. Lanka Canneries Ltd.	果物缶詰		'91. 6.18	
40. Ceylon Shipping Lines Ltd.	船荷コンテナ		'91. 8.14	
41. Cey-Nor Foundation Ltd.	網・漁船製造	'90. 1.17	'91. 8.21	
42. Janatha Fertilizer Enterprises Ltd.	肥料プラント	'91. 1. 8	'91.10.16	
43. Sri Lanka Cashew Corporation	カシューナツ ツ栽培製造		'91.10.16	
44. B.C.C. Lanka Ltd.	石鹼・ヤシ油	'88.10.21	'91.10.16	
45. Lanka Ceramic Ltd.	セラミック食 器	'91. 1.19	'91.10.16	
46. Sri Lanka (Cey) Rubber Manufacturing Co. Ltd.			'91.10.16	
47. Tea Smallholder Factories Ltd.	茶葉製造		'91.10.16	
48. People's Merchant Bank Ltd.	銀 行		'91.11.20	
49. Lanka Machine Leasers Ltd.			'92. 3. 4	
50. Ceylon Plywood Corporation	合 板	'91. 1. 9	'91. 1.23	
51. Kelani Tyres Ltd.	タイル製造	'90.10. 4	'91. 8.21	*
52. Ceylon Leather Products Ltd.		'90. 9.28	'90. 9.28	*
53. Lanka-Loha Hardware Ltd.	エンジニアリ ング	'90. 5.27	'90.11. 5	*
54. Kahatagaha Graphite Lanka Ltd.	鉱 業	'91. 3.11	'91. 9. 4	
55. Lanka Procelain Ltd.	磁器食器	Co.	'91. 9.11	
56. Bogala Graphite Lanka Ltd.	鉱 業	'91. 3.11	'91. 9. 4	

出所：Ministry of Finance, Commercialization Division の資料より作成

会社に移行した数は、すでに会社形態をとっている 8 社を除き、88 年に 1 社、89 年に 14 社、90 年に 6 社、91 年に 10 社、計 31 社が公開会社に転換している。そのうち 16 社は、すでに民営化が実施されている。

まず、これら民営化対象企業の選定基準については、次の点が配慮されている。

- ① 民営化計画の初期段階では、収益性の高い公企業が選ばれるべきである。収益性の低い企業ないし赤字企業は、リストラクチャリングないし更正後に対象とする。
- ② 様々な経済・産業部門にわたって分散するようにすべきである（特定部門に偏らない）。
- ③ 政治的に問題となりやすい国有企業は対象から除外すべきである。
- ④ 民営化計画の初期段階では、政府部門が運営するのに不適切な事業を含めるべきである。
- ⑤ 民営化の容易さが配慮されるべきである（例えば以前、私的会社であったのが国有化されたもの等）。
- ⑥ 大蔵省にもたらされる純収入額を配慮すべきである。

表 17 は、こうした観点に基づいて選定されており、ここからは、③⑥などの理由によって商業的企業で最大の 2 大商業銀行と 2 大茶プランテーション公社が外されていることがわかる。これらは、構造調整政策の最大の焦点となっていながら、政府部内でも合意形成が難しいことを示唆している。

さて公開会社への移行後、民営化は次のプロセスをたどる。まず第 1 に、各企業の売却価格は、評価局（Valuation Department）によって評価され、その評価額とプロフィールについて、米英系新聞に宣伝を出す形をとる。第 2 に、51～90%の過半数の株式が入札で売られるのが、通常の手続きである。代りに、株式取引所においても売却しうる。そして第 3 に、30%の株式の公開発行・オファーが行われる。それは初期に譲渡された過半数の株式によって左右される。第 3 に、10%は、通常、勤務の長さ

と役務にしたがって従業員に贈与される。つまり通常は、60%が入札で売却される安定株主（外資を含む）の部分であり、30%は地元金融市場で公開発行される部分であり、10%は従業員持株になると想定されている。

3. 民営化計画の中期的問題点

現行方式の下で、いくつかの民営化プログラムは成功をおさめている。いくつかの優良企業に限定され、また政府部門として担当するのが不適切な分野である場合には、計画は合理的なものと言えよう。しかし民営化リストの全て、あるいは、さらに商業的経済的機能を持つ全公企業を民営化するという計画方針を堅持しようとするならば、いくつかの問題の発生が予想されるのも事実である。

まず第1に、地元長期資金市場の吸収力に限界があるために、これほど多くの民営化リストを実施しようとすれば、売却価格を相当低下させないかぎり、大部分を外資に依存せざるをえない。この点は、いくつかの問題を引き起こす。まず民営化企業を買収した外資が GCEC 認可企業との間の格差に不満を持ち、外資として平等な扱いを求め GCEC 特権を要求することが予想される点である。事実、すでに国営織物公社（NTC）の工場を買収した韓国資本から、こうした要求が出されている。これが通れば、税制の歪みが拡大するばかりでなく、地元中小企業との格差は一層広がるであろう。

次いで、こうした外資買収企業が、つぎつぎと GCEC 認可企業入りしてゆけば、一層の輸入依存体質を強め、国内市場における産業連関的投資が削がれて行く可能性を持っている。GCEC 認可企業は、輸入関税および所得税を免税され為替統制を免れるために、それまで使用していた国内製品に代えて、中間財・投資財の輸入需要を拡大する。また直接投資された外資は、対外準備を増加させる。これらは、輸入需要を支えるだけでなく、後述するように、為替レートを割高にし通貨供給圧力を作り出して輸入インフレを促進する。

第2に、こうした多数の民営化計画は、中期的な財政的観点から見て、必ずしも公共支出削減政策にプラスになるかどうか疑わしいという点である。短期的な財政収支という点から見れば、

$$\langle \text{民営化純収入} \rangle = \langle \text{売却収入} \rangle + \langle \text{補助金・移転支出の削減額} \rangle$$

$$- \langle \text{公企業収益} \rangle - \langle \text{リストラクチャリング費用} \rangle$$

となる。これが投入された税金の額（減価償却部分を除く）を上回れば、さしあたり納税者負担がかからないことになる。さらに中期的には、これに〈民営化企業からの税收増加額〉から〈雇用の実質減に伴う福祉関係支出等〉を差し引いたものが加わる。もちろん国民経済的観点から見れば、民営化によって雇用・産出高・純輸出高が増加すれば、目的は達成されたことになろう。

こうした観点から見ると、民営化政策の影響は、公企業部門の産出高の急速な低下となって現れる。とりわけ織物・衣料において民営化政策による落込みが激しく、また木・木製品、飲食料・タバコ、組立金属製品の落

表 18 公共部門の主要工業産出高指数（1977年=100）

	1988	1989	1990	1991
食料・飲料・タバコ	31.0	26.2	22.6	18.3
織物・衣料・皮革製品	189.7	173.7	96.0	67.0
内) 織物	257.6	236.2	128.6	90.5
木材・木製品	70.9	31.2	27.4	12.3
紙・紙製品	153.7	107.9	118.1	137.4
化学製品	119.3	83.6	122.4	111.9
内) 石油製品	120.7	83.6	124.3	113.1
非金属鉱産物	142.4	137.2	137.5	143.5
内) セメント	175.1	164.8	156.6	171.4
基礎金属製品	86.1	76.4	80.3	111.5
組立金属製品	70.3	32.5	33.6	17.4
全 部 門	114.0	88.0	100.0	91.6
石油製品を除く全部門	106.5	93.0	73.0	67.6

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1990*, p.54 および *Ibid.*, 1991, p.58 より作成

込みも大きい。しかし初期の民営化企業は、相対的に優良企業であるために、民営化後に業績を伸ばしている企業が多い。例えば、United Motors の売上高は、民営化直前の 88 年には 2 億 6,070 万ルピーであったが、91 年には 4 億 4,320 万ルピーを記録している。また Ceylon Oxygen は、89 年の 1 億 3,700 万ルピーから 90 年の 2 億 800 万ルピーへ、Pugoda Textile Mills は、89 年の 5 億 7,540 万ルピーから 90 年の 8 億 3,120 万ルピーへと売上高を増加させている。このように民営化の初期段階を見るかぎり、人員削減の影響を勘案しても、国民経済的には決してマイナスであったとは言えないであろう。

しかし問題は、民営化計画が、より収益性の低い公社・公企業に及ぶ時に生ずる。前述の式にしたがって考えてみると、まず収益性の高い公企業

表 19 主要公社・公的機関への経常移転

(100 万ルピー)

主要公社・公的機関名	1987	1988	1989	1990	1991
National Milk Board		28.9			
Sri Lanka Sugar Corporation			260.0		
State Fertilizer Manufacturing Corp.	27.0	1.2			
Ceylon Steel Corporation		48.3			
Ceylon Electricity Board	70.3	74.0	375.2	305.0	610.4
National Water Supply & Drainage Board		3.0	36.9	36.9	45.0
Co-operative Wholesale Establishment			700.0		
Paddy Marketing Board	2.4	2.5	2.5	2.8	18.5
Airports and Aviation Services Company	156.6				
Sri Lanka Central Transport Board	312.0	740.2	152.7	1,840.0	3,334.4
Road Development Authority & Industrial Research	257.9	224.8	260.0	190.0	175.4
Ceylon Tourist Board	13.1	14.7	19.1	28.3	28.3
National Apprenticeship Board	52.2	54.6	55.4	60.0	71.5
National Youth Services Council	59.6	65.0	74.0	95.8	134.8
Urban Development Authority	37.9	75.0	75.0	85.1	104.8
		12.8		90.2	137.1
総 額	1,264.3	1,723.8	2,507.2	3,394.8	5,818.9

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1991* より作成

収入が失われてゆく一方、政府は、収益性の低い企業あるいは赤字企業だけを抱えることになってくるであろう。こうした企業の民営化は、評価額が低く大きな売却収入も望めない。補助金・移転支出の削減効果は期待できるが、リストラクチャリング費用が高くつくために、かえって中期的には民営化のために移転支出が増加するという事態が作り出されてしまう。表 19 は経常移転支出、表 20 は資本移転支出の動向と主要支出先を示している。これらの表は、電気・道路・水道・住宅といったインフラ関係支出

表 20 主要公社・公的機関への資本移転 (100 万ルピー)

主要機関・公社名	1987	1988	1989	1990	1991
Mahaweli Authority of Sri Lanka	5,100.8	3,429.5	2,474.9	1,809.7	2,410.0
Dankotuwa Porcelain				20.2	
National Textiles Corporation	42.0	42.0	42.0	42.0	42.0
Sri Lanka Sugar Corporation	185.0	131.4	10.0	35.4	
Ceylon Fertilizer Corporation	27.0	21.8	27.0		
Milk Industries Ltd.				33.0	
Paddy Marketing Board		29.1			3.5
State Pharmaceuticals Corporation	286.1	30.0			
Export Development Board					200.0
Air Lanka	892.0	809.0			
Airports and Aviation Service Company	909.6	1,616.7	916.7	110.2	150.0
Ceylon Shipping Corporation	53.9	320.0			
Road Development Authority	773.0	650.2	1,203.6	1,869.6	2,373.0
Sri Lanka Central Transport Board		1.0	238.0	196.2	
Sri Lanka Port Authority	229.8				
Sri Lanka Telecom					748.3
Ceylon Electricity Board	46.1	703.8	7.3		20.0
National Water Supply & Drainage Board	1,233.3	922.2	753.6	658.1	1,579.0
Lanka Electric Company				83.3	150.0
Greater Colombo Economic Commission	32.0	20.8	56.5	50.0	200.0
National Housing Development Authority	373.8	380.0	352.0	242.1	323.0
Urban Development Authority	27.0	286.9		375.9	372.0
総 額	11,185.3	9,683.6	6,329.8	5,814.7	9,829.7

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1991* より作成

が着実に伸びている他に、民営化に伴うリストラクチャリング費用が移転支出を大きく押し上げていることを示している。

経常移転支出から見ると、民営化直前の公社・公企業への支出が大幅に伸びており、それに多額の経費が投入されていることがわかる。とりわけ大きいのは、民営化過程にある中央交通局（CTB）である。その経常移転支出の伸びは著しく、91年度には全体の57%を占めるに至っている。また協同卸売機構（CWE）は89年度に7億ルピー、スリランカ砂糖公社（SLSC）も同年に2億6,000万ルピーを受け取っている。セイロン鉄鋼公社（CSC）や国営ミルク公社（NMB）も同様である。次に資本移転支出を見ると、上下水道・道路・住宅・都市開発が大きいものの、やはり中央交通局（CTB）、セイロン船舶公社（CSC）、スリランカ砂糖公社（SLSC）、セイロン肥料公社（CFC）、国営織物公社（NTC）などの民営化直前のリストラクチャリング費用が嵩んでいることがわかる。こうした民営化のためのリストラクチャリング支出の増加に比して、民営化収入はわずか8億4,100万ルピー（91年度）にすぎない。

前述のように、リストラクチャリング費用の中では中央交通局のバス事業民営化が大きい。パーツ不足に伴うバス台数の不足、人員削減に伴う退職金支払や年金の転換費用、赤字路線維持のための補助金支出などの支出が必要とされたからである。民営化が銀行部門や茶プランテーション公社に及べば、不良債務整理や人員削減を含めて、その影響額はより大きなものとなろう。

また、これらに比べると規模こそ小さいが、民営化の対象として低収益企業・赤字企業の数が増えてくれば、リストラクチャリング費用は一層嵩むことになり、民営化収入をはるかに上回る事態が続くことになろう。いくつかの公企業の民営化は避けて通れない道であるとしても、民営化の全体的範囲とプライオリティ、実施の時間的スパンをどのように設定し、そのプロセスにおけるきめ細かい施策が必要とされよう。

第3に、スリランカのように国内市場が狹隘であると、独占的公企業の

民営化は、独占の弊害と公共性の喪失という問題が生じやすい。交通や飲食料といった生活必需品を扱う産業の場合、特にそうである。競争による価格低下を追求して企業分割をすれば、国内市場が狭いため「規模の利益」を失い、中長期的には生産性上昇に支障をきたしやすい。バス路線を50にも地域分割した場合に、新規のバス購入が進まない可能性は十分にありうるし、茶プランテーションを22に分割し5年契約で経営契約を結ぶ形では、短期的利益を追求して長期的視野からの投資が行われるかどうか、その保証はない。

他方、独占的公企業をそのまま民営化すれば、国際的競争という点からは望ましいが、国内市場では独占的供給者のまま価格統制から外れてしまうことになる。こうしたケースでは、輸入自由化による価格競争の圧力はあるものの何らかの規制が必要となるかもしれない。

第4に、10%の従業員持株は、民営化への政治的社会的抵抗を緩和するためのものであるが、従業員は一種のボーナスと考えて換金しようとするであろう。その場合には、スリランカの株式市場の現状から見て、かえて株式市場の育成にマイナスに作用するケースが考えられる。それは民営化の速度に依存する。急速に多数の民営化が進んだ場合、大量の株式売却による換金要求は、スリランカの金融市場が狹隘であるために混乱をもたらす可能性は十分に考える。スリランカの所得分配状況から見て、株式運用のできる階層は極めて限られているからである。

これまで構造調整プログラムにおける財政政策について、改革の焦点になっている公共支出削減政策、税制改革、福祉サービスの効率化、そして公企業民営化問題について、順次検討してきた。最後に、財政赤字の削減と公共部門の縮小によって、成長と安定を図ろうとする構造調整プログラムの基本的認識と施策が成功を収めているかどうかを検証するために、改めて全体的問題に立ち返り、最近のインフレーションの原因と構造調整プログラムが直面している問題について言及しておこう。

Ⅶ 輸入インフレ体質と構造調整政策の直面する困難

1. 為替レート切下げと輸入インフレ

構造調整プログラム実施以後、スリランカ経済におけるマクロ経済指標は比較的順調に推移してきたが、1989年半ば以降、急激なインフレーションに直面し、90年には年率20%を越えるにいたった。こうした事態は、構造調整プログラムの実施にとって大きな困難を意味する。先述のように、第1に、名目為替レートの切下げ政策はインフレによって相殺されてしまい、かえって実質為替レートの上昇傾向をもたらしており、第2に、年率20%を越えるインフレは実質利子率をマイナスにし、市場利子率に基づく資金の効率的配分は妨げられるという事態が現出したからである。

では構造調整プログラムでは、どのようなインフレ発生メカニズムが想定され、どのような政策的枠組みが考えられているのだろうか。まず89年半ば以降のインフレは、為替レートの切下げ、補助金撤廃と価格自由化、湾岸危機などが直接の契機となったと認識されている。しかし構造調整プログラムは、経済安定化政策に関してはあくまでもマネタリスト的な政策パッケージを基本としている。つまり〈公共部門赤字による政府信用の拡大→通貨供給量の増大→インフレーション→高金利〉というクラウディング・アウト論が想定されているのである。したがって先述したように、90年以降、これまでの公共支出削減政策に加えて公企業民営化政策が急速に推進されるようになり、そして公企業の不良債権の整理とともに2大商業銀行の民営化・商業化を目標とする金融制度改革が政策の焦点になってきたのである。

もちろん中長期的に見れば、こうした認識の妥当性と改革の必要性は否定されるべきではない。だが検討すべき問題が残っている。第1に、構造調整プログラムが、スリランカ経済の輸入インフレ体質を強めている点である。そうであれば、輸出競争力と外貨準備をターゲットとした為替レ-

ト切下げ政策は有効性を削がれていくことになる。第2に、先進諸国でしばしば見られるように、金融自由化政策は市場の動向に押される形で進行する（例えば日本では大量の国債発行と公債市場の発達が契機となった）が、金融自由化政策を先行させれば市場がそれを追いかけてくる形になるかどうかは別問題である。むしろ短中期的には、市場の歪みが表面化し逆の効果を生む可能性を否定することはできない。

こうした観点から、この間のインフレーションについて2つの側面から検討してみよう。すなわち1つは、為替レートと物価上昇率の関係、いま

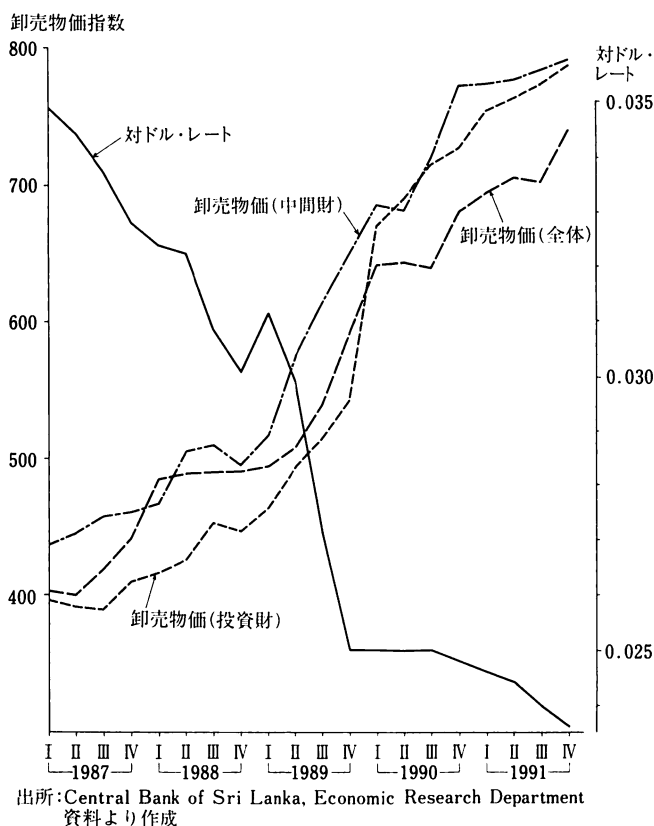


図2 対ドル為替レートと卸売物価指数

1つは通貨供給量と物価上昇率の関係である。まず前者から見てみよう。

図2が示すように、名目為替レートの切下げと卸売物価の上昇は極めて高い相関関係を持っていることがわかる。統計的に見ても、87年後半、89年後半、90年末以降（特に91年末）に、名目為替レートの切下げとともに卸売物価の急上昇が生じていることを確認しうる。しかも構造調整政策が本格化した89年後半から、投資財と中間財も同じ動きをするように

表21 GNPと輸出・輸入額（市場価格ベース）

(100万ルピー)

	① GNP	② 輸 出 額	②/① %	③ 輸 入 額	③/① %
1982	100,258	27,148	27.1	45,905	45.8
1986	178,724	42,568	23.8	63,407	35.5
1987	195,883	49,559	25.3	70,223	35.8
1988	221,435	57,885	26.1	81,771	36.9
1989	250,060	68,666	27.5	92,587	37.0
1990	319,318	97,117	30.4	122,461	38.4
1991	373,675	106,386	28.5	144,701	38.7

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1991* より作成

表22 国際収支 1987-1991年

(100万ルピー)

	1987	1988	1989	1990	1991
貿 易 収 支	-20,005	-24,268	-24,050	-28,145	-41,184
サ ー ビ ス 収 支	-4,625	-4,884	-5,609	-3,904	-4,448
移 転 収 支	14,537	16,775	18,591	21,659	24,504
経 常 収 支	-10,093	-12,377	-11,069	-10,390	-21,127
1. 直 接 投 資	1,727	1,382	633	1,684	4,234
2. 私 的 (長期)	213	-1,341	-1,803	-1,835	-1,300
3. 私 的 (短期)	1,217	474	3,557	2,685	2,035
4. 政 府 (長期)	5,901	7,793	8,179	16,398	20,910
5. 政 府 (短期)					1,260
資 本 収 支	9,058	8,308	10,566	18,932	27,138
総 合 収 支	-1,224	-3,339	-1,905	7,196	9,969

出所：Ibid. より作成

なり、かつ上昇傾向が著しい。これらの事実は、構造調整プログラムにおける多額のプロジェクト援助と外資導入による輸出主導型産業政策がスリランカ経済の輸入インフレ体質を強めていることを示唆している。この点を国際収支と貿易の動向から見てみよう。

表 21 は、輸出入を対 GNP 比で見たものである。この表を見ると、輸出・輸入とも対 GNP 比は上昇しており、とりわけ第 2 次構造調整プログラムの実施以降、スリランカ経済の貿易依存度が高まっていることを示している。そして表 22 は、貿易収支の悪化（とりわけ 90 年以降）を政府長期資本収支の黒字増加がカバーしていることを示している。つまりスリランカ経済は、構造調整政策とともに、貿易依存度を高めながら傾向的に貿易収支を悪化させ、その赤字をプロジェクト援助による外国借款＝政府長期資金流入によって埋め合わせているのである。これを表 23 の対外資金ギャップという点から見ると、まず①外資導入による輸出主導型産業戦略と貿易依存度の高まりを反映して、私的部門における直接投資資金と短期資金の増加が著しい。そして②プロジェクト援助による長期資金の流入は、それ以上に急増しており、上述の政府長期資本収支の黒字増加と対応

表 23 対外資金ギャップとファイナンス

(100 万ルピー)

	1987	1988	1989	1990	1991
対外資金ギャップ	31,694	39,674	36,670	41,000	62,433
① 中央 政府	15,473	19,630	20,562	28,639	35,705
内) プロジェクト援助	7,934	8,885	8,715	13,266	24,080
② 私的セクター	12,608	11,577	13,587	19,964	30,706
内) 直 接 投 資	1,766	1,456	707	1,736	4,391
商業的借入	2,846	1,630	418	1,310	3,242
短 期 資 金	7,834	8,375	12,414	16,918	23,073
③ そ の 他	3,802	7,710	3,923	-6,257	-7,936
内) IMF 引出し	1,120	7,317	3,412	3,172	4,163
対 外 資 産	-982	-546	-4,364	-11,082	-14,751
④ バランス項目	-189	730	-1,402	-1,346	3,958

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 1991* より作成

する形となっている。これらは、対外資産の増加にも反映している（表 24）。次に以上の点を踏まえつつ、貿易収支の内容に立ち入って検討してみよう。まず輸出入の構成比から見てみよう。

最初に輸出額構成比から見ると、①伝統的一次産品（茶・ココナッツ・ゴム）の比重低下と②工業製品輸出の急増、とりわけ衣料・織物の輸出の伸びが特徴的である（表 25）。このことは伝統的一次産品輸出からの脱却と輸出主導型産業戦略を反映している。表 26 は投資促進ゾーンの実績を示しているが、雇用・粗輸出額ともに衣料・織物が急速に伸びており、こ

表 24 対外資産（所有機関別）

（100 万ルピー）

	1987	1988	1989	1990	1991
政 府	373.7	589.8	1,696.1	1,104.5	1,631.6
政 府 機 関	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1
中 央 銀 行	8,839.8	8,575.0	9,962.5	16,399.2	28,956.9
商 業 銀 行	9,264.9	9,859.7	11,729.9	16,966.8	18,633.4
合 計	18,479.3	19,025.4	23,389.5	34,471.6	49,233.0

出所：Ibid., p.109 より作成

表 25 輸出額構成比の変化

（％）

	1988	1989	1990	1991
① 農 産 物	42.8	39.2	36.3	31.5
内) 茶	26.2	24.3	24.9	21.2
ゴ ム	7.9	5.5	3.9	3.1
ココナッツ	3.3	5.1	3.5	3.1
② 工 業 製 品	48.3	50.7	52.2	60.1
内) 衣料・織物	30.4	31.4	31.6	39.4
石 油	4.8	4.0	5.0	3.9
その他工業製品	13.1	15.3	15.5	16.8
③ 鉱 産 物	5.6	4.8	4.4	3.0
④ そ の 他	3.3	5.3	7.1	5.4
輸 出 総 額	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：Ibid., 1990 & 1991 より作成

の限りで輸出主導型産業戦略は一応の成功を収めていると言えよう。次に表 27 から輸入額構成比の推移を見ると、①投資財の急速な比重上昇、②中間財の全体的低下と織物輸入の着実な増加、③消費財における食料の比重低下とその他消費財の伸びが特徴となっている。

第 1 に、投資財輸入の急増は、先述のように援助プロジェクトが産業基盤整備（交通・通信・電力・水道など）に重点を移行させてきたことを反映している。第 2 に、輸出主導型産業戦略は、外資導入による衣料アパレル産業の発展をもたらしたが、スリランカ経済内部に産業連関を作り出すことなく、中間財（織物）と投資財（機械設備や建設資材）の輸入を増大させていることを示している。そして第 3 に、貿易と為替の自由化が、その他消費財をはじめとする輸入の増大をもたらしていることを反映している。

このように構造調整プログラムの実施が、輸入の増大をもたらしている状況の下では、為替レートの切下げ政策は、〈輸出価格低下→輸出増大→貿易収支改善〉という連鎖を発生させるよりは、〈輸入価格上昇→輸入イ

表 26 投資促進ゾーンにおける雇用と粗輸出額

	雇 用 (人)			粗 輸 出 額 100 万 Rs.(f.o.b.)		
	1989	1990	1991	1989	1990	1991
食料・飲料・タバコ	1,135	1,633	2,168	379	849	1,235
織物・衣料・皮革製品	42,925	49,554	54,214	8,825	11,669	14,481
木材・木製品（家具を含む）	69	44	6	9	6	10
化学・石油・石炭・ゴム・プラスチック製品	2,049	2,765	5,390	405	503	1,088
非金属鉱産物（石油石炭は除く）	4,431	5,502	6,069	666	1,811	1,871
組立金属製品・機械・交通設備	1,287	1,436	1,465	621	750	686
そ の 他	5,312	6,024	11,182	703	1,213	1,778
サ ー ビ ス	4,221	4,400	4,917	2,44	724	944
合 計	61,429	71,358	85,457	11,852	17,525	22,093

出所：Ibid., 1990, p.57 & 1991, p.63 より作成

表 27 輸入額構成比の変化

(%)

	1987	1988	1989	1990	1991
① 消費財	22.8	24.5	26.1	26.4	25.6
内) 食料・飲料	12.3	14.4	16.4	14.5	13.2
その他消費財	10.5	10.2	9.8	11.9	12.4
② 中間財	57.2	56.8	56.4	56.8	50.7
内) 石油	14.4	11.0	10.4	13.3	10.2
織物	13.4	12.4	12.4	12.5	16.3
③ 投資財	18.7	17.0	15.0	21.7	23.5
内) 建設資材	1.2	1.5	1.2	5.9	5.4
交通設備	2.3	2.0	2.3	4.2	6.0
機械・設備	11.0	9.9	7.8	9.2	9.4
輸入総額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所: *Ibid.* より作成

表 28 主要輸出品・輸入品価格指数 (1985 年=100)

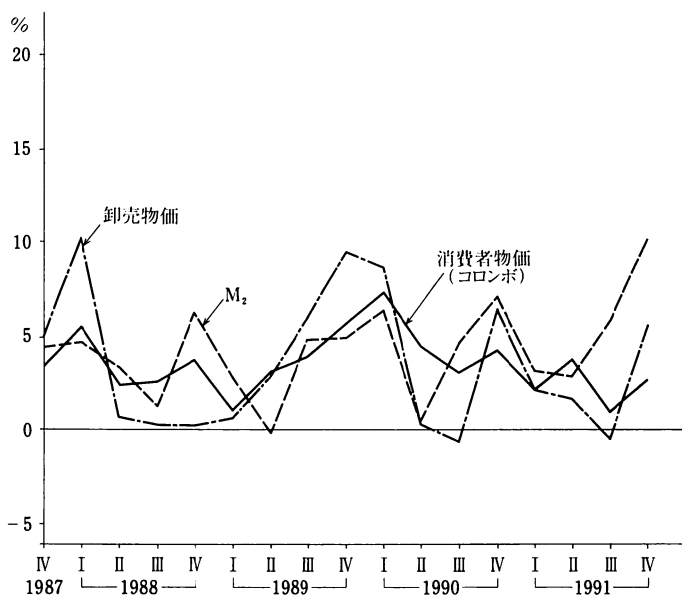
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
茶 輸 出	100	73.2	86.3	91.7	109.7	149.2	136.2
織物衣料輸出	100	108.9	133.5	148.4	183.9	230.8	263.1
消費財輸入	100	113.7	126.8	166.1	209.5	251.8	261.5
石油輸入	100	57.6	68.9	62.6	77.0	118.4	106.3
織物衣料輸入	100	104.3	114.9	148.7	230.5	299.7	332.9
機械設備輸入	100	130.4	148.0	204.2	230.1	286.9	308.8
交通設備輸入	100	117.9	129.2	163.6	182.7	268.4	315.0

出所: *Ibid.* より作成

ンフレ→実質為替レート上昇→輸入増加→貿易収支悪化〉という連関を引き起こしやすい。表 28 は、為替レート切下げ政策の下で、輸入価格の上昇がいかに著しかったかを示している。構造調整政策の下で、中間財（織物）・投資財の輸入価格は約 3 倍に上昇しているのである。

2. 通貨供給量の増加と物価上昇率

次に通貨供給量と物価上昇率の関係について見てみよう。まず図 3 を見てみよう。この図は、通貨供給量 M_2 と消費者物価の上昇率が高い相関を

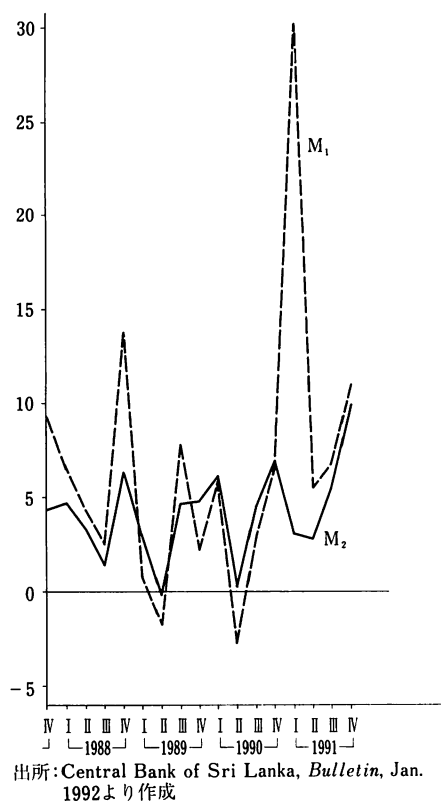


出所: Central Bank of Sri Lanka, *Bulletin*, Jan. 1991, p.46などから作成

図3 M₂と物価の対前期増加率(四半期データ)

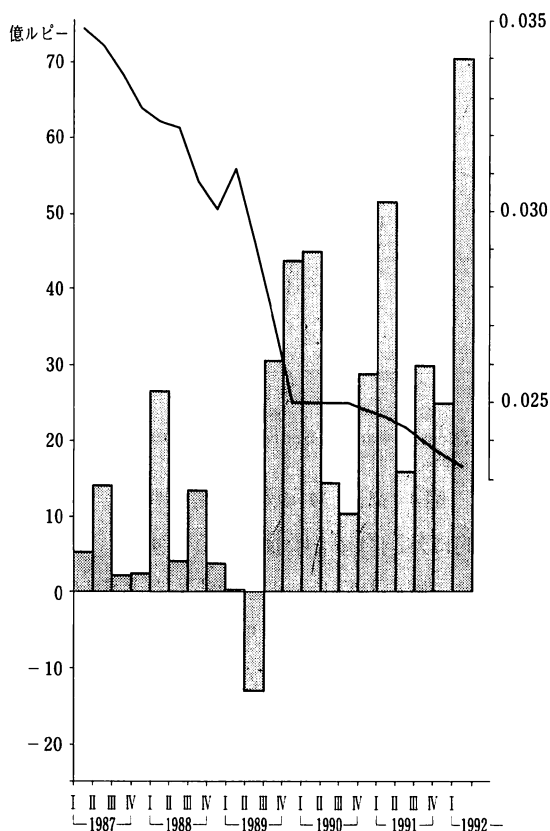
もって動いており、卸売物価はより大きく振幅しながら消費者物価に影響を与えていることを示している。さらに図4から、M₁がM₂より大きく変化しつつも同じ動きをしていることがわかる。以上を整理してみよう。まず第1に、為替レート切下げと卸売物価上昇率は高い相関を持つ。そして卸売物価は、より大きく変化しながら消費者物価に影響を与えている。第2に、M₁はM₂の変化に影響を与え、M₂の増加と消費者物価の上昇が連動している。問題は、この2つの動き、すなわち①為替レートと卸売物価の相関、および②通貨供給量M₂と消費者物価の相関という2つの動きを繋げているものが何かという点である。重要なポイントは、中央銀行の歪んだ為替市場介入のあり方である。

すなわち為替レート切下げ政策が輸入インフレを昂進させると、中央銀行は、対ドル・レート下落を人為的に抑えつつ、大量の外国為替(ドル)

図4 M₁とM₂の対前期増加率

買介入によって直接的に外国為替を吸収しようとする。本来なら、この中央銀行のドル買介入は一層の為替レート下落をもたらすはずである。しかし唯一の短期金融市場である銀行間コール市場は薄くインフレが生じている下では、コール市場は逼迫して高金利となるために、ルピー資金の供給と見合う形で、中央銀行は誘導したい人為的レートで大量の外国為替の買介入ができることになる。もちろん商業銀行が国有でコール市場の独占的な貸手であることが、こうした歪んだ介入を可能にしている。ともあれ外貨制約の下では、中央銀行は為替レートを高めに誘導しつつ、直接的に外国為替を吸収することで、超過輸入需要の実現を抑え込もうとする歪んだ

形をとることになる。公式の政策文書では表明されていないが、図5は、このことを明確に裏付けている。そしてこの外貨（ドル）購入は、当然それに見合うルピーを市場に供給する。つまり〈為替レート下落→輸入価格上昇→卸売物価の上昇→消費者物価の上昇〉という連鎖のもう一方で、〈輸入インフレ→中央銀行の為替介入（外貨購入）→ M_1 の増加〉という関係が形成されたのである。表29は、89年以降になると、中央銀行のドル為替購入額と M_1 の増加額がほぼ同じ動きをしていることを示している。



出所: Central Bank of Sri Lanka, Economic Research Department
資料より作成

図5 対ドル・レートと中央銀行の外国為替（ドル）純購入額

表 29 M_1 増加額と外貨純購入額

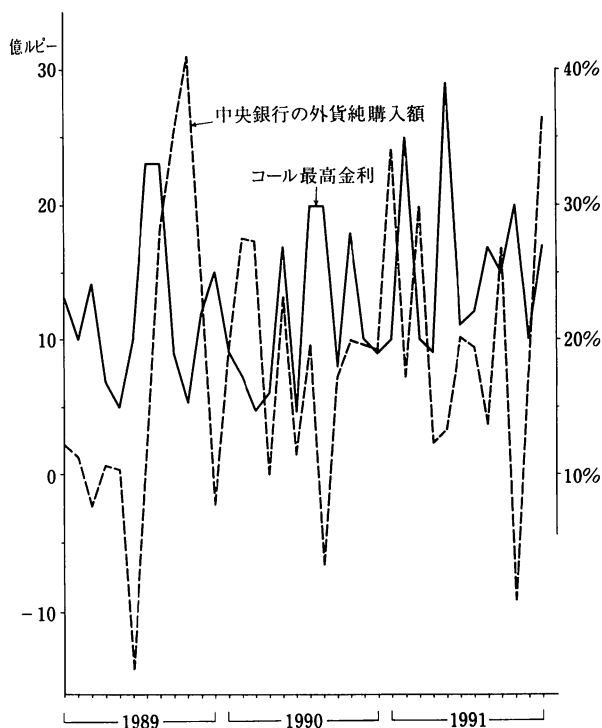
(100 万ルピー)

		M_1	M_1 増加額	外貨購入額
1987	IV	25,083.3	2,110.4	254.8
1988	I	26,640.3	1,557.0	2,682.3
	II	27,791.7	1,151.4	409.4
	III	28,453.1	661.4	1,335.4
	IV	32,379.3	3,926.2	379.9
1989	I	32,615.2	235.9	3.9
	II	32,037.1	-578.1	-1,302.7
	III	34,527.0	2,489.9	3,126.4
	IV	35,337.9	810.9	4,387.4
1990	I	37,401.7	2,063.8	4,447.0
	II	36,386.1	-1,015.6	1,460.0
	III	37,428.7	1,042.6	1,038.4
	IV	39,878.1	2,449.4	2,874.3
1991	I	51,938.7	12,060.6	5,133.5
	II	54,838.4	2,899.7	1,585.9
	III	58,621.9	3,783.5	2,998.3
	IV	65,042.9	6,421.0	2,490.4

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Bulletin*, January 1992, p.46 および
Economic Research Department の資料より作成

つまり輸入インフレを抑制するために、中央銀行が外貨を直接的に吸収するドル買介入は、つぎのような歪んだ政策効果をもたらす。それは、為替レート切下げを緩和させ輸入物価の上昇率を直接的に抑える効果を持つが、他方で、一時的にコール市場の逼迫を緩和させつつ、通貨（ルピー）供給量の増加圧力をもたらす効果を持ち、その M_1 供給の増加が M_2 の増加にインパクトを与え、次のサイクルに向けて国内信用拡大の基礎を作り出すのである。

上述の連関を逆から言えば、スリランカでは銀行間コール市場を除くと金融仲介手段は非常に限定されており、しかも銀行間コール市場が薄いために、この中央銀行の外貨購入による M_1 の増加は、短期利税率に大きなインパクトを与えることになる。図6は、急激な消費者物価上昇の末期に



出所: Central Bank of Sri Lanka, *Bulletin* より作成

図6 コール市場最高金利と中央銀行の外貨純購入額

あたる90年4～7月, 11～12月, 91年11～12月を除いて, 中央銀行の外貨購入額とコール市場金利がほぼ逆相関の関係にあることを示している。スリランカにおいて, 銀行間コール市場を除くと金融仲介手段は非常に限定されているために, 中央銀行の外貨購入による M_1 の増加が銀行間コール市場に与えるインパクトは大きい。しかも銀行間コール市場が薄いうえに国立商業銀行が独占的な貸手となっているために, コール金利は下方硬直的で変動幅が大きく不安定性を示しているのである。

今一度, 全体をまとめてみよう。まず第1に, 構造調整プログラムは, プロジェクト援助(外資流入)・外資導入による輸出主導型産業戦略・貿

易と為替の自由化によって、スリランカ経済の貿易依存度を高めつつ、超過輸入需要を作り出す。第2に、為替レートの切下げを契機に、〈輸入価格上昇→卸売物価上昇→消費者物価の上昇圧力〉という連鎖が生じて、輸入インフレをもたらす。そのために名目為替レートの切下げ政策は、かえって実質為替レートの上昇に帰結し、輸入をますます有利にするという悪循環を発生させることになる。第3に、輸入インフレに対する中央銀行の歪んだ為替市場（ドル買）介入は、 M_1 の供給を増加させる。そして、この M_1 の増加は、 M_2 の増加をもたらして国内信用拡大の基盤を提供し、消費者物価の上昇に影響をもたらすのである。このように、〈為替レート切下げ→輸入インフレ→中央銀行の為替介入→通貨供給量の増加〉という歪んだ悪循環を繰り返しており、構造調整プログラムは重大な困難に直面しているといつてよいであろう。つまり輸出主導型成長政策の重要な構成要素である〈為替レート切下げ政策〉と安定化政策の基本的部分である〈マネタリスト的政策〉との間には、必ずしも容易には両立しない関係が発生しているのである。だが問題はそれだけにとどまらない。この為替レート切下げ政策は、スリランカの利子率の高さにも影響を及ぼしているからである。

3. 為替レート切下げと利子率

内部的に金融市場が薄い状況の下で、対外的対内的な自由化政策を推し進めてゆけば、金融市場は外からのインパクトを強く受けるようになる。まず第1に、為替レート切下げ政策が基本に据えられ、市場に名目為替レート下落の期待が恒常的に存在するケースでは、現地通貨（ルピー）の価値下落が予想されるので、外貨・外貨預金ないし外国為替を所有していた方が有利になる。特にスリランカでは、長期資金市場が狭隘で、商業銀行はもっぱら輸出入を含む短期信用に傾斜しているために、こうした傾向は助長される。事実、為替・外貨取引の自由化、民営化、輸出主導型経済発展等を反映して、商業銀行は、民間セクター、とりわけ輸出入部門を含む商業部門の短期信用にシフトしており、工業部門への貸出を低下させてい

る。こうした状況の下では、この為替レートの予想下落率が、予想インフレ率とともに国内短期利子率に上乗せされてゆくのが自然である。大幅な為替レート切下げが続いた 90 年半ばに、金利が急激なインフレ率をも上回って上昇したのは、そのためである。

第 2 に、前述のように、スリランカにおいて、銀行間コール市場を除くと金融仲介手段は非常に限定されているために、中央銀行の為替介入（外貨購入）による M_1 の増加が銀行間コール市場に与えるインパクトが大きくなっている。輸入インフレに対処するために中央銀行が為替介入（外貨購入）をすれば、通貨供給量が増加して一時的にコール市場の金利を低下させるが、他の金融仲介手段が限定され且つコール市場自体が薄いために、中央銀行の外貨純購入額が減少すれば再び金利は急上昇することになるのである。しかも国立商業銀行が独占的な貸手となっており、また為替レートの下落傾向が恒常的に予想される下で超過輸入需要が発生すれば、借手はなるだけ他よりも早く多くの資金を確保したいために、金利は下方硬直的で上昇幅は急激に大きくなる傾向にある。

第 3 に、預金金利についても同様のことが言える。為替レートの下落傾向が恒常的に予想される下では、ルピー預金はその分だけ目減りし外貨建預金の方が有利になるからである。金融自由化とともに商業銀行の外貨扱いが増え、預金も自由化されて在住者（resident）と在外者（non-resident）の扱いの差別が解消されてくるにつれて、こうした傾向は強まらざるをえない。したがって、この場合も、為替レートの予想下落率が、予想インフレ率とともに国内預金利子率に上乗せされてゆくことになるのである。

表 30 は外貨銀行勘定（FCBUs）の内訳を示したものであるが、非銀行・銀行部門とも外国銀行の取引が最も比重が高いが、①商業銀行の外貨預金の急速な伸び、②外貨銀行勘定（FCBUs）間での取引とりわけ預金の急速な増加、③ GCEC 企業の取引とりわけ貸付の着実な伸びを見て取れる。また表 31-a から、商業銀行における在外者の定期預金が急速に伸

表 30 外貨銀行勘定 (Foreign Currency Banking Units)

(100 万ルピー)

年 末	1985	1988	1989	1990	1991
貸 付 (外国)					
非銀行部門	3,919.3	4,726.9	5,268.0	4,980.9	5,164.5
銀 行 部 門	8,622.3	9,199.6	14,444.0	16,110.5	13,229.9
貸 付 (国内)					
中央銀行	—	165.2	—	—	—
商業銀行	328.9	320.4	160.0	—	41.8
FCBU 間	923.6	403.0	508.0	1,592.9	1,790.5
GCEC 企業	2,639.4	2,573.2	3,384.0	3,614.8	5,866.5
そ の 他	2,779.1	2,024.9	3,076.0	6,623.9	9,708.6
その他資産	866.1	2,203.3	2,404.0	2,416.0	3,563.1
預金・借入れ (外国)					
非銀行部門	1,131.9	1,347.7	2,588.0	2,132.0	2,242.3
銀 行 部 門	12,267.6	10,897.5	13,404.0	15,876.8	15,972.1
預金・借入れ (国内)					
中央銀行	386.4	191.6	440.0	491.0	1,469.1
商業銀行	2,318.7	4,284.3	5,988.0	8,739.9	8,628.5
FCBU 間	822.2	393.1	456.0	1,273.4	2,884.2
GCEC 企業	175.4	505.4	1,576.0	1,639.1	1,807.9
そ の 他	1,721.2	650.7	824.0	1,173.1	1,313.3
そ の 他 債 務	1,255.3	3,346.2	3,968.0	4,013.7	5,047.5
総資産・債務	20,078.7	21,616.5	29,244.0	35,339.0	39,364.9

出所：Central Bank of Sri Lanka, *Bulletin*, Jan.1992, pp.52-53 より作成

びていることがわかる。さらに表 31-b では、為替レートの下落予想を反映して、①商業銀行の手持外貨・在外銀行からの支払残高が伸び、②輸入手形購入の減少と輸出手形購入の増加が生じている。また中央銀行の為替介入を反映して、中央銀行からの支払予定額の増加が見られる。このように外貨預金が伸びている下で、在外者からのルピー建預金を確保するには、当然、為替レートの予想下落率を金利に上乘せしなければならない。また、為替レート下落が予想されるもとでは、なるだけ外貨ないし外貨建資産をもった方が有利になるのである。89 年以降の定期預金 (time deposits) 金利の急上昇と 20% を越える水準での推移は、こうした事態を

表 31-a 商業銀行債務と内訳 (100 万ルピー)

年 末	1985	1988	1989	1990	1991
要 求 払 預 金	11,465.5	18,312.7	21,438.6	26,884.7	30,310.6
内) 在住者	8,760.6	13,511.0	15,374.5	17,255.6	21,640.8
在外者	99.5	270.8	323.8	344.8	549.1
定 期 預 金	33,014.1	41,818.2	48,547.6	61,700.0	78,959.5
内) 在住者	29,437.0	35,374.6	40,077.8	50,665.4	63,519.1
在外者	2,887.0	5,932.9	8,210.4	10,305.1	14,543.5
インター・バンク借入れ	2,861.1	4,669.2	5,438.7	8,691.4	7,427.3
外国からの借入れ	809.8	1,166.1	1,279.0	1,254.8	1,323.1
そ の 他 債 務	11,069.2	25,074.3	24,253.4	27,142.6	28,380.3

出所 : Central Bank of Sri Lanka, *Bulletin*, Jan.1991, p.51 より作成

表 31-a 商業銀行債務と内訳 (100 万ルピー)

年 末	1985	1988	1989	1990	1991
総 資 産	62,383.3	95,814.5	106,351.9	132,363.9	155,360.6
内) 手持現金	1,501.3	1,875.9	1,470.5	1,769.5	2,660.8
中央銀行からの支払	5,836.3	4,782.7	6,140.1	7,636.8	12,760.1
手持外貨・在外銀行	3,554.3	7,696.9	7,606.8	12,077.0	13,833.1
からの支払残高					
大蔵省証券	962.7	4,857.0	6,113.4	11,237.3	9,899.1
輸入手形購入・割引	2,306.2	2,980.4	2,457.5	2,262.9	4,493.8
輸出手形購入・割引	2,130.8	2,175.6	4,124.4	4,790.0	4,783.8
当座貸越	11,369.9	17,603.4	20,255.2	22,900.3	28,766.0
貸 付	22,891.2	34,839.0	39,873.2	51,373.8	55,986.3

総資産に占める割合 (%)

年 末	1985	1988	1989	1990	1991
総 資 産	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
内) 手持現金	2.41	1.96	1.38	1.34	1.71
中央銀行からの支払	9.36	4.99	5.77	5.77	8.21
手持外貨・在外銀行	5.70	8.03	7.15	9.12	8.90
からの支払残高					
大蔵省証券	1.54	5.07	5.75	8.49	6.37
輸入手形購入・割引	3.70	3.11	2.31	1.71	2.89
輸出手形購入・割引	3.42	2.27	3.88	3.62	3.08
当座貸越	18.23	18.37	19.05	17.30	18.52
貸 付	36.69	36.36	37.49	38.81	36.04

出所 : *Ibid.*, p.50 より作成

加味しなければ理解できない。

しかし、こうした高金利は、農業や脆弱な国内産業を困難に陥れる。そのため、中央銀行は、89年以降、自由化政策を推進する一方で、直接信用統制とリファイナンスという直接的金融統制手段を導入せざるをえなくなっている。すなわち重要でない輸入に対して、部分的な信用シーリング (credit ceiling) や信用証 (Letters of Credit) に対する 100% マージンの要求を導入して超過輸入需要と輸入信用を抑えながら、他方で金利高と資金不足に悩む農業や危機的な状態にある工業に対して中長期信用基金 (MLCF: Medium and Long Term Credit Fund) を介したリファイナンスを増加させていったのである。表 32 は、為替レート切下げが始まった 89 年半ば以降、信用状に対する中央銀行の拘束預金が増加していることを示している。また表 33 は中央銀行のリファイナンスを示したものであるが、91 年に輸出信用が大幅に合理化されたものの、中長期信用基金 (MLCF) を通じた産業貸付は 89 年以降、着実に増加している。その融資種別は以下の通りである。

① カテゴリー I …関係各省に承認された農漁業の促進・開発計画

表 32 信用状に対する中央銀行預金

	額 (100 万 Rs.)		額 (100 万 Rs.)
1987 I	1,311.6	1989 III	2,253.1
II	1,295.4	IV	2,950.0
III	1,381.6	1990 I	3,639.6
IV	1,804.2	II	3,211.7
1988 I	1,689.1	III	3,524.4
II	1,786.8	IV	2,742.8
III	1,603.3	1991 I	2,691.9
IV	1,795.9	II	2,325.8
1989 I	2,422.0	III	2,309.2
II	1,798.8	IV	2,526.6

出所: Central Bank of Sri Lanka, Economic Research

Department 資料より作成

備考: 100% マージン預金を含む

表 33 中央銀行のリファイナンス

(100 万ルピー)

	1987	1988	1989	1990	1991
① 短期貸付					
a. 輸出信用 カテゴリーⅠ	1,504.7	1,578.9	1,554.8	1,576.0	389.9
カテゴリーⅡ	585.4	736.9	966.9	1,061.9	382.7
b. 新包括農村信用計画	188.4	129.0	210.2	384.5	620.4
c. マーケティング(P.M.B.)	207.8	128.4	7.6	2.6	1.3
d. 大豆・とうもろこし買付資金 融資	4.0				
e. 金融会社救済		82.0			
f. 商業銀行・CWE 救済		50.7		1,760.0	
小 計	2,490.3	2,705.9	2,739.5	4,785.0	1,394.3
② 中長期貸付(MLCF)					
a. カテゴリーⅠ		260.7	213.0	280.4	865.4
b. カテゴリーⅡ		80.0	76.3	140.6	128.6
c. カテゴリーⅢ		508.5	559.6	798.3	769.5
d. カテゴリーⅣ		298.6	723.2	1,326.0	2,186.3
小 計	1,005.9	1,147.8	1,572.1	2,545.3	3,949.8
リファイナンス総額	3,496.2	3,853.7	4,311.6	7,330.3	5,344.1

出所：Central Bank of Sri Lanka, Banking Department 資料より作成

- ② カテゴリーⅡ…伝統的輸出品（茶・ココナッツ・ゴム）を除く輸出の促進・発展
- ③ カテゴリーⅢ…カテゴリーⅠ以外の農漁業の促進・発展
- ④ カテゴリーⅣ…貿易・商業・事業に対して、商業用自動車購入・機械建物の建設および中央銀行が決定するその他の目的

これらには、優遇金利(例えばカテゴリーⅣで10%+仲介信用機関のマージン4%)が与えられる。この中央銀行のリファイナンスは、金融自由化と通貨供給量抑制政策の効果を減殺するために、91年には輸出信用を中心にして合理化され、また金利も引き上げられた。しかし脆弱な国内商工業を救済するカテゴリーⅣの伸びは著しい。ここでも構造調整プログラムは、玉突き状にして問題を潜行させているのである。

すでに述べたように、構造調整プログラムでは、高金利の原因は、①財

政赤字によるクラウディング・アウト効果と、②2大商業銀行が公社・公企業の巨額の不良債務を抱え、かつコスト意識の低い公企業に対して商業銀行側も審査能力が低く行政コストが高いという制度的要因に求められ、公企業民営化と金融制度改革が政策方針となっている。だが先述したように、財政赤字を充足するために発行された大量の大蔵省証券が、商業銀行を含む短期金融市場において競争的金利で本格的に取引されていれば、クラウディング・アウトによって短期利子率はもっと押し上げられたはずである。むしろ、その多くは、政府のコントロールの効く非銀行部門に吸収され、短期金融市場への圧迫は緩和されている。構造調整プログラムが推し進めている大蔵省証券市場の活性化が思うように進捗していないために、かえって直接的なクラウディング・アウトが緩和されているのである。

だが程度の問題があるにせよ、上記の要因がスリランカの金融市場に歪みをもたらしているのは事実であり、中期的な改革の必要性は否定されるべきではない。しかし金融制度改革と自由化を推し進めれば、自ずと市場が後からついて来るというようには容易に事態は進まないことにも注意しておかなければならない。むしろ改革が、スリランカの金融市場の未成熟や歪みを表出させている側面が強い。これまで見てきたように、構造調整プログラムがスリランカ経済の超過輸入需要を作り出し、輸出主導型の経済成長政策の根幹をなす為替レート切下げ政策と対外自由化政策によって、輸入インフレとなって表出する時、こうした歪みが高金利と銀行間信用の変動性となって現れているからである。つまり現時点では、輸入インフレ体質の改善が他方で追求されない限り、こうした金融制度改革の有効性も削がれるという関係にあるのである。しかしスリランカの取り得る選択肢は限定されている。

① まず日本のように、貿易・資本統制の下で、戦略産業育成に対する選択的保護を行ったり、韓国のように、対外自由化と為替レートの調整を行いながら国内的な選択的保護政策を組み合わせるべく方式を、現時点で

取りうる余地は極めて少ない。オイル・ショック後の累増する財政赤字の下では、こうした保護政策は削減せねばならないからである。また隣国も対外自由化政策をとっている以上、選択的輸入代替政策をとれば外資導入は困難になるからである。さらに産業整備のためのプロジェクト援助が超過輸入需要を作り出すからといって、その削減も外資導入を困難にしてゆく。

② 中間財や投資財の輸入コストを引き下げ、相乗的な産業連関の投資を促進するために、ASEAN は自由貿易連合化しているが、地政学上の位置もあってスリランカには、こうしたパートナーは存在しない。むしろ今後は、隣接する ASEAN の自由貿易連合化などによって競争上不利な条件に置かれてゆく可能性がある。

③ 地場産業の第2次的ネットワークや資源利用型産業の形成が代替策として考えるが、スリランカでは製造業部門が公営化されてきたために、地元の「大手」資本の大部分は流通部門で活動しており、ビヘイビアが短期的で生産的事業を営む企業家マインドに欠けている点が問題となる。これらの条件をかいくぐって、人材養成を含めて、中長期的な現地産業の育成戦略を練るのはかなりの困難を伴うであろう。

Ⅷ おわりに

これまで見てきたように、第2次構造調整プログラムは、公共部門の縮小と輸出主導型開放経済化を目指した構造改革によって、スリランカの経済構造を大きく変貌させてきた。いくつかの改革は目標を達成し、一定の成功をおさめている。しかし1990年半ば以降、大きな困難に直面していることも事実である。最後に、構造調整プログラムが直面する問題点について小括し、まとめに代えよう。

まず財政政策に関して、財政赤字削減政策、税制改革、福祉サービスの効率化、公企業民営化という順に検討してきたが、91年度に入って、公

共支出削減政策はいくつかの限界に突き当たっていることが明らかになった。第1に、公共支出のリストラクチャリングのために、行政改革や福祉効率化などの削減努力が行われたにもかかわらず、経常支出と政府貸付の削減は思うようには進んでいない。ある支出項目の削減が、玉突き状にして別の支出項目の増加をもたらしているからである。とくに問題となるのは、福祉支出、国防費、公企業民営化に伴うリストラクチャリング費用である。結局、歳出の削減は、資本支出の削減された分だけ実行された形となったが、それが可能になったのは、外国援助の伴わない資本支出を削り、低利の外国借款に依存した産業インフラ整備に資本支出を絞り込んだためである。公共支出削減政策は、こうした脆弱性を抱えている。

第2に、財政赤字のファイナンス方式として、大蔵省証券のオークション形式の発行と公開市場操作を導入したが、通貨供給量をコントロールする間接的金融政策手段として成功しているとはいいがたい。それは、確かに中央銀行の政府信用を縮小するのにはある程度成功したが、大量の大蔵省証券＝短期債の累積が、短期金融市場を圧迫し利子率の上昇圧力を作り出すために、結局、政府のコントロールの効く非銀行部門に引き受けさせるしかない状況である。この非銀行部門の引受けは、これら基金の長期資金供給を制限するだけでなく、大蔵省証券の第2次市場の発展条件が欠けているために、金融仲介コストを高くし、大蔵省証券の金利と他の金利の動きを乖離させている。

第3に、財政政策にかかわる個別の改革も、それぞれ固有の問題を抱えている。まず税制改革は、理念的には正当なものであるが、租税優遇措置の削減が思うように整理できないために一貫性を貫くことができなくなっている。しかも新たに導入された租税優遇措置も、明確な産業戦略の裏付けに欠けている。次に福祉効率化についても、土地改革の結果、貧困層が小土地所有者であるために自家消費所得の計測が困難であり、貧困線の設定が難しいという問題を抱えている。また、それはスリランカ特有の「貧困のわな」を作り出している。さらに公企業民営化について言うと、より

収益性の低い公企業や赤字企業に民営化が及ぶようになってくるにつれ、リストラクチャリング費用が高み、かえって公共支出削減政策の足かせとなっている。問題は、それが短期的なもので終わるかどうかである。しかし構造調整プログラムが設定する民営化方針は、短期間に、しかも商業的経済的機能をもつ全ての公社・公企業を対象としており、こうした方針が堅持されるかぎり前述の問題は避けられそうにない。

財政政策に伴う諸問題は上記の通りであるが、構造調整プログラムの根幹にかかわる深刻な問題は、1990 年半ば以降に生じた急激なインフレーションである。それは構造調整プログラムが抱える内的矛盾を表出させているからである。まず第 1 に、構造調整プログラムは、織物・衣料を中心とする工業製品の輸出を伸張させるのに成功したが、同時にプロジェクト援助（外資流入）・外資導入による輸出主導型産業戦略・貿易と為替の自由化などによって、スリランカ経済の輸入依存体質も高めている。第 2 に、輸出競争力に見合った為替レートの切下げ政策をとろうとするが、それを契機に、〈輸入価格上昇→卸売物価上昇→消費者物価の上昇圧力〉という連鎖が生じて、輸入インフレをもたらしている。そのために名目為替レートの切下げ政策は、かえって実質為替レートの上昇に帰結し、輸入をますます有利にするという悪循環を発生させることになっている。そして第 3 に、輸入インフレを抑制するために、中央銀行はドル買介入によって外国為替を直接的に吸収してきたが、それは M_1 の供給増加圧力を作り出してきた。そして、この M_1 の増加は、 M_2 の増加をもたらして国内信用拡大の基盤を提供し、消費者物価の上昇に影響を与えてきた。このように、〈為替レート切下げ→輸入インフレ→中央銀行の為替介入→通貨供給量の増加〉という悪循環が繰り返され、構造調整プログラムは根底から困難な問題に直面することになっている。つまり輸出主導型成長政策の重要な構成要素である〈為替レート切下げ政策〉と安定化政策の基本的部分である〈マネタリスト的政策〉との間に、容易には両立しない関係が現出しているのである。さらに言えば、こうした為替レート切下げ政策と輸入イ

ンフレ体質の強まりは、スリランカの利子率の高さにも影響を及ぼし、スリランカの金融市場の未成熟さや歪みを表出させている。そして現下の金融制度改革の実効性を危うくしているのである。

〈引用文献および収集資料一覧〉

- (1) Central Bank of Sri Lanka, *Guide To Banking in Sri Lanka*, December 1982
- (2) Central Bank of Sri Lanka, *Employee's Provident Fund Act, No. 15 of 1958 (Incorporating Amendments up to 31st December, 1985)*, reprint, 1986
- (3) Central Bank of Sri Lanka, *Central Bank of Sri Lanka: Functions and Working*, August 1986
- (4) Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report for the year 1990*, April 1991
- (5) Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report for the year 1991*, April 1992
- (6) Central Bank of Sri Lanka, *Bulletin*, January 1992
- (7) Central Bank of Sri Lanka (Department of Supervision of Non-Bank Financial Institution), *Regulation of Non-Bank Financial Institutions: Directions and Rules issued by the Monetary Board*, December 1991
- (8) Central Bank of Sri Lanka(Statistics Department), *Socio-Economic Trends and Patterns in Sri Lanka*, 1989
- (9) Central Bank of Sri Lanka (Statistics Department), *Economic and Social Statistics of Sri Lanka*, 1991
- (10) Central Bank of Sri Lanka (Statistics Department) *Growth and Social Progress in Sri Lanka*, 1991
- (11) Department of Inland Revenue, *Taxation 1991/92*, August 1991
- (12) Department of Inland Revenue, *Administration Report of the Commissioner General for the year 1987*, October 1988
- (13) Department of Inland Revenue, *Administration Report of the Commissioner General for the year 1988*, June 1989
- (14) Department of Inland Revenue, *Administration Report of the Commissioner General for the year 1989*, June 1990

- (15) Department of Inland Revenue, *Administration Report of the Commissioner General for the year 1990*, June 1991
- (16) Department of Inland Revenue, *Manual of Turnover Tax Law*, 1988
- (17) Employee's Provident Fund, *Investment As 31st December 1990*, May 1991
- (18) Employee's Trust Fund Board, *Annual Report and Accounts 1988*, May 1990
- (19) Employee's Trust Fund Board, *Report of The Board of Directors and Unaudited Accounts*, 1989
- (20) General Treasury, *Budget Estimates Summary*, 1992
- (21) Government of Sri Lanka, *Policy Framework Paper 1989-92*, September 15 1989
- (22) Government of Sri Lanka, *Policy Framework Paper 1990-93*, September 21 1990
- (23) Government of Sri Lanka, *Policy Framework Paper 1991-94*, August 14 1991
- (24) Gunarathe, L., *Human Capital and Distribution of Personal Income*, Central Bank of Sri Lanka, 1988
- (25) Hetiarachchi, W., "Towards a Market-Based System of Monetary Control—The Case of Sri Lanka," in Central Bank of Sri Lanka, *Staff Studies*, Vol.20 No, 1 & 2, 1992
- (26) High Level Committee of Officials On Poverty Alleviation Through People-based Development, *Final Report On An Action Programme, Sessional Paper No. XII-1988*, May 1988
- (27) Janahara, R., *The Monetary Transmission Mechanism in Sri Lanka 1977-1985*, Central Bank of Sri Lanka, 1989
- (28) Janasaviya Commissioner's Department, *Janasaviya Databook: Round 01-03*, December 1991
- (29) Janasaviya Savings & Credit Core Group, *Basic Strategy Guidelines of The Janasaviya Savings & Credit(S & C)Process*, Janasaviya Commissioner's Department, February 1992
- (30) Janasaviya Trust Fund, *Introduction To The Janasaviya Trust Fund*.
- (31) Karunatilake, H. N. S., *The Banking and Financial System of Sri Lanka*, Centre For Demographic and Socio-Economic Studies,

Colombo, 1986

- (32) Karunatilake, H. N. S., *Re-Orienting Banking Policy and Practice To Meet The Needs Of The People*, Central Bank of Sri Lanka Occasional Papers No.17, 1987
- (33) Parliament of The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, *Prdeshiya Sabhs Act, No.15 of 1987*, April 1987
- (34) Parliament of The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, *Thirteenth Amendment To The Constitution*, November 1987
- (35) Parliament of The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, *Provincial Councils Act, No.42 of 1987*, November 1987
- (36) Parliament of The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, *Urban Councils Ordinance (Incorporating Amendments up to 16th April, 1987)*, 1988
- (37) Presidential Tariff Commission, *Report of the Presidential Tariff Commission 1990*, November 1991
- (38) Poor Relief Commissioner's Office, *Poor Relief Circular No.65*, 13th March 1992
- (39) Rasaputra, W., *Relationship of Central Banks with Treasuries, Planning and Development Agencies in the Government*, Central Bank of Sri Lanka Occasional Papers No.10, 1985
- (40) Rasaputra, W., *Questions of Fiscal Policy in Adjustment with Growth*, Central Bank of Sri Lanka Occasional Papers No.17, 1987
- (41) Rasaputra, W., *Assault on Poverty*, Central Bank of Sri Lanka Occasional Papers No.18, 1988
- (42) Taxation Commission, *Report of the Taxation Commission 1990*, June 1991
- (43) Wickramasinghe, W., *A Theory of Multiple Exchange Rates and Exchange Rate Management in Sri Lanka*, Central Bank of Sri Lanka, 1985
- (44) Wijesinghe, D. S., "Exchange Rate Changes and Their Impact on Inflation," in Central Bank of Sri Lanka, *Staff Studies*, Vol.20 No.1 & 2, 1992
- (45) Wijetunga, D. B., *Budget Speech-1992*, 12 November 1991
- (46) World Bank, Sri Lanka: *Strengthened Adjustment for Growth and Poverty Reduction*, January 8, 1992

- (47) World Bank, *Sri Lanka: Financial Institutions Study*, Vol. I
(Overview and Summary), January 1992
- (48) 絵所秀紀「スリランカ型開発戦略と構造調整プログラム」『経済志林』第
58巻第1・2合併号, 1990年10月