

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）¹

The Public Finances of Sri Lanka under the Rajapaksa Administration (II)

船津 潤

Funatsu Jun

第2節 財政・経済政策の動向

(4) 歳出

3) 公企業

4) 小括

(5) 外国援助

第3節 総括と含意

キーワード：途上国財政，スリランカ，貧困削減戦略文書（PRSP），援助

第2節 財政・経済政策の動向

(4) 歳出

3) 公企業

ラジャパクサ政権は公企業民営化停止という非常に特徴的な政策を行った。過去、クマラトゥンガが率い、主として1990年代後半を担った人民連合政権も、当初は、前政権の民営化を、国家財産を白昼堂々盗んだと非難し、公営企業のみが広い範囲において社会的な安全を保障するとして²、公企業民営化は慎重に進める方針を掲げ、政権獲得直後にはセイロン製鉄公社等の一部国営企業の民営化取り止めに打ち出した。しかし、後にはIMFのプレッシャーもあって、積極的に民営化を推進することになった³。だが、この政権は、ラジャパクサが首相を務め、大統領就任直前の時期となる2005年11月に行われた2006年予算演説⁴の「議長、本政府が政権に就いた時、我々は、一定の戦略的国有企業（SOEs）は民営化されないだろう、ときっぱりと述べました。12の認定された戦略的国有企業を我々は民営化しないだろうと単に述べるだけでなく、我々は、より専門的な経営をそのような企業に注ぎ込み、それらをより効率的に、商業的に健全にするために、『戦略的公企業経営機構（Strategic Enterprises Management Authority）』（SEMA）を設立しました。税は政府の唯一の所得源である必要はありません。SOEsはまた配当所得をもたらす

1 はじめに、第1節『マヒンダ・チンタナ』と関連文書の内容 (1) 『マヒンダ・チンタナ』と『財政運営報告2008』 (2) JSAN, 第2節 財政・経済政策の動向 (1) 政策方針 (2) 税制 (3) 公債 (4) 歳出 1) 経常支出 2) 公共投資から成る (上) 及び表1～9は『商経論叢』第68号に掲載されている。

2 1995年1月に国会で行われたクマラトゥンガ大統領の演説（アジア経済研究所 [1995] P.509, 510）。

3 詳しくは船津潤 [2001] を参照。

4 Amunugama [2005]。

はずです。少なくとも、それらは財務省の負担ではないはず。それらは最大限の生産能力で働き、効率的な方式で国民にサービスを給付しなければなりません」(P.4) との方針を維持した⁵。その結果、04 年には 2437 百万ルピー、05 年には 1020 百万ルピーを計上した民営化収入は 06 年以降、計上されなくなる。ただし、この民営化収入は GDP 比では 04 年が 0.1%、05 年が 0.0% (0.05% 未満) に過ぎず、00 年以降を見ても、最高で 0.6% であった。なお、10 年には、不採算・赤字国有企業の問題に取り組むために国家資産・企業開発省が、公的経営を現代化するために公的経営改革省が設立され、加えて、公民パートナーシップが奨励されたり、小規模企業の合併が進められたりした⁶。また、11 年には、民営化とは逆方向の政策を進める、不採算企業・遊休資産再生法案が可決される。これは過去に民営化された事業・資産のうち、引き受け後数年で事業を閉鎖した、開発面で国民への適切な貢献がない等の理由で不採算企業・遊休資産と見なされた企業や資産を再び国の管理下に置こうとするもので、不採算企業として 1 社、遊休資産として 36 の土地・建物が指定された⁷。

こうした政策の下、公企業への移転支出はどのように推移したのか。ラジャパクサ政権前と比較するために、まず、2000 年から 04 年までの GDP 比の動向を確認すると、経常移転は 00 年 0.6%、01 年 0.6%、02 年 1.1%、03 年 0.8%、04 年 1.0%、資本移転は 00 年 1.0%、01 年 0.5%、02 年 0.7%、03 年 0.8%、04 年 0.9% であった。経常移転は 0.6%～1.1%、資本移転は 0.5%～1.0% で推移し、減少傾向は見られない。05 年以降は経常移転⁸ が 05 年 0.9%、06 年 1.1%、07 年 0.8%、08 年 0.7%、09 年 0.7%、10 年 0.6%、11 年 0.6%、12 年 0.5%、13 年 0.5%、14 年 0.6%、資本移転が 05 年 0.8%、06 年 0.7%、07 年 0.7%、08 年 0.5%、09 年 0.4%、10 年 0.4%、11 年 0.4%、12 年 0.4%、13 年 0.3%、14 年 0.3% であった。経常移転は 06 年に 1.1% を記録したものの、その後は減少傾向に転じ、小数点第 2 位まで見れば 11 年以降は 0.6% を切った。資本移転はさらに減少傾向が明確で、13 年、14 年は 05 年の 3 分の 1 の水準になっている。

資本移転の削減は、存続可能な水準以上の、民営化のためのリストラクチャリング支出が必要なくなったことが要因の 1 つと考えられるが⁹、経常移転の削減はどのように実現されたのか。

5 ただし、ラジャパクサ政権が民間活力導入に消極的だった訳ではない。後述する国家資産・企業開発省は民間部門の起業家や専門家を戦略的国有企業の理事会に任命するよう積極的に求めた。また、2011 年には、政府のコントロールを維持しつつ、コロン証券取引所に株式公開するのに相応しくなるよう特定の複数企業を開発する目的で国家資産管理公社 (State Resources Management Corporation Ltd.) が設立されている (Central Bank of Sri Lanka [2012] P.128, <http://investsrilanka.blogspot.jp/2010/12/sri-lanka-sets-up-management-company.html>)。

6 Central Bank of Sri Lanka [2011] P.132。ただし、2010 年は大統領選挙が行われた年で、それに伴う政治的な動きの中で大臣数が増加しており (アジア経済研究所 [2011] P.511)、国家資産・企業開発省と公的経営改革省の設立にも政治的な配慮が働いた可能性がある。

7 アジア経済研究所 [2012] P.535, 541。この政策の背景には、国有企業・資産の民営化では、国益に資することが前提とされ、引受事業者は価格面や税制面で優遇措置を受けていたことがある。ただし、商工会議所等は、この法案を投資先としてのスリランカの信頼を損ねると批判し、政府もこの措置は 1 回限りとした。また、野党である統一国民党の幹部で同党の財政に大きな貢献をしているとされるダヤ・ガマゲの妻が所有する砂糖工場が指定されたことで、この政策には政治的な意味合いが強いとする見方もある (同 P.535)。

8 経常移転に関してのみ「公企業」(Public Enterprises) であった項目名が Central Bank of Sri Lanka [2010] 以降「公企業・機関」(Public Corporations and Institutions) へと変更された。ただし、2000 年から 07 年まで両項目の数値を確認できるが、同じ値であり、項目名の変更は実質的には影響はないと見られる。

9 リストラクチャリング支出は 2004 年には GDP 比で 0.2% であったが、徐々に減少し、10 年以降は全く計上されなくなった。

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

スリランカ中央銀行の年次報告書から、公企業・機関への分野別の経常移転額、そして分野毎の主要な移転先とその額が確認できる。ラジャパクサ政権下での経常移転のピークとなった06年から金額ベースで削減を実現している分野は「エネルギー・水供給」のみであった。そして、「エネルギー・水供給」での削減の大部分は、06年には5854.2百万ルピーという同年のGDP比0.2%に相当する巨額の経常移転がなされ、翌07年には1106.0百万ルピーへと劇的に削減され、12年以降、経常移転が確認されなくなったセイロン電力委員会（CEB）に対する削減によると見られる。

CEBへの経常移転削減の大きな要因として電気料金の引上げが挙げられる。2002年4月から変更がなかった電気料金は、経常移転が急激に膨らんだ06年の2月に固定部分、9月に固定部分以外を引き上げて¹⁰以降、しばしば改定がなされた¹¹。しかし、これでCEBにおいて経常移転を必要としない、健全な経営が実現されたとは言い難い。なぜなら、CEBの国内商業銀行からの債務は、12年には同年のGDP比で0.6%となる436億ルピーにまで達しているのである¹²。また、国内商業銀行からの債務の問題はセイロン石油公社（CPC）¹³においてさらに深刻で、12年には2014億ルピー、GDP比2.7%にまで膨らんでいる¹⁴。CEBやCPCを含む非金融公企業全体の国内商業銀行からの債務残高を見ても、12年では2925億ルピーでGDP比3.9%、14年には4460億ルピー、GDP比4.6%にまで達している。非金融公企業全体の外国からの債務も12年で2160億ルピー相当、GDP比2.9%、14年には3087億ルピー、GDP比3.2%にも達する。しかも、スリランカ政府はCEBの外国からの債務の利子を負担しており¹⁵、その債務残高は14年で1602億ルピー相当、同年のGDP比で1.6%にもなる。政府の財政的負担は小さくないと見られる。

公企業の民営化は、基本的に収益の上がる企業にしか買い手が見つからないこと、収益があがるようにするためには多くの場合、リストラクチャリングのための多額の出費が必要なこと、民営化が進めば劣悪な企業が政府の手に残り、こうした矛盾がさらに拡大すると考えられることから、失業問題に敏感にならざるを得ないことに加え、多数の公企業を抱え、民間企業の発展も不十分な多くの途上国において合理的な政策とは言い難く、過去のスリランカの政権にお

10 アジア経済研究所 [2007] P.544。

11 Central Bank of Sri Lanka [2008] P.123, 131, Central Bank of Sri Lanka [2014] P.164。

12 2014年には国内商業銀行に対する債務残高は474億ルピーにまで増加したが、GDP比は経済成長に伴ってGDPの規模が拡大したことにより0.5%となっている。なお、CEBの国内商業銀行に対する債務残高のデータは12年以降しか入手できなかったが、06年の銀行システムに対するCEBの債務残高は103億ルピーとされ（Central Bank of Sri Lanka [2007] P.105）、国内商業銀行からの債務が急速に膨張していることは明らかである。ちなみに、06年の103億ルピーは同年のGDP比で0.4%に当たる。

13 スリランカでの石油の輸入販売の3分の2を担い、CEBの場合と同様、公定の燃料価格の調整もしばしばなされていた。また、原油の輸入価格の変動リスクをヘッジするためにシティ・バンクやスタンダード・チャータード銀行等と2007年に結んだ契約が原因でかえって多額の支払いを強いられ、燃料価格高止まりの原因となって政治問題化したこともある。Central Bank of Sri Lanka [2008] P.124, Central Bank of Sri Lanka [2014] P.164, Central Bank of Sri Lanka [2015] P.141, アジア経済研究所 [2009] P.526～528等を参照。

14 2014年には国内商業銀行に対する債務残高は2456億ルピーにまで増加したが、GDP比は2.5%となった。なお、CPCの国内商業銀行に対する債務残高のデータは12年以降しか入手できなかったが、06年の銀行システムに対するCPCの債務残高は172億ルピー（Central Bank of Sri Lanka [2007] P.105）と、同年のGDP比で0.6%に当たり、CEBの103億ルピーを大きく上回っていた。加えて、その後もCEBのそれを大きく上回る速度で債務が膨張したことは明らかである。

15 Central Bank of Sri Lanka [2007] P.104等。

いても十分な成果はあがっていなかった。実際に、前述した過去の民営化収入とラジャパクサ政権下の公企業への移転支出の削減の成果を比較すれば、後者の方が大きいと言える。この公企業への移転支出の削減の背景には、将来的な民営化収入の期待によって移転支出を正当化できなくなったことがあると考えられる。言い方を変えれば、過去の公企業民営化政策は、将来的な民営化収入の期待によって公企業への移転支出を膨らませていた側面があり、民営化の停止は、その弊害を是正した可能性が指摘できる。ただし、2014年時点の非金融公企業全体の債務残高のGDP比が国内商業銀行からのもので4.6%、外国からの債務で3.2%に達し、CEB、CPCという代表的な公企業において少なくとも06年以降、急激に債務が膨張したと見られる。公企業の外国からの債務にはプロジェクト関連のローンも含まれていて、CEBの外国からの債務も電力インフラ整備に寄与している面があり、一概に否定されるべきものではないが、公企業に関して、予算・決算で確認できない部分に大きな歪みが生じている恐れがある。

4) 小括

ラジャパクサ政権は、その政策方針として、収入の増加と経常支出の合理化を通して財政を再建し、成長のために高水準の公共投資を実現することを目指していたが、2006年をピークとして税収が減少傾向を示す中、財政赤字を抑制するために一層の歳出削減が推進されたと見られる。

経済的分類に基づく歳出GDP比は、04年の22.8%から09年には24.9%に増加するものの、10年からは一貫して低下して14年には18.4%にまで削減が進んだ。中でも「合理化」が目指された経常支出は04年のGDP比18.6%に対して14年には13.5%まで低下する。削減の主たるターゲットになったと見られる項目、反対に削減を免れた項目は特に見当たらない。機能的分類の各分野の動向を確認しても、削減の極端な偏りは確認できない。世論への影響が大きいと見られる福祉に関しても、そのGDP比は06年には04年の3.5%を上回る3.8%に上昇したものの、以降は減少傾向を示し、10年以降は2%を切る水準で推移した。

しかし、福祉支出の削減自体は政策方針に反するものではない。ラジャパクサ政権は社会的保護に関して、現金支給を通じた弱者救済を続けるとしつつも、「政府は、現金支援の供給が、人々を貧困の罅から抜け出させる助けとならないと信じる」とし、地域間格差の是正も重視したインフラ開発とそれによる経済成長を貧困削減のための取組の柱としていた。福祉関連を含む大規模な経常支出の削減は、インフラ開発のための公共投資の財源確保の側面が強くあり、見方を変えれば、貧困削減と地域間格差の是正を重視したインフラ開発に十分な財源が確保されてこそ世論の支持・容認を得られる政策とも言える。そして、公共投資のGDP比は04年の4.7%から05年には6.1%へと一気に増加し、11年まで6%以上の水準が維持された。しかし、12年以降は連続して低下し、14年には5.0%となる。しかも、この間は進行中の大規模プロジェクトが優先されており、12年以降の低下は農村インフラ開発等の小規模プロジェクトへの資金配分の削減によるところが大きかったと見られる。家計への移転支出のGDP比を確認すると、05年

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

の4.1%から減少傾向が続き、13年には2.3%にまで低下したが、14年には2.6%に上昇している（(上)掲載の表8参照）。この14年の家計への移転支出の唐突な増加は、15年1月の大統領選挙を控えて、小規模プロジェクトに対する支出削減の選挙への悪影響を緩和することが目的であった可能性がある。

また、公企業に関しては、民営化を停止し、民営化収入が期待できなくなった反面、経常、資本ともに移転支出の削減に成功した。この削減の背景には、将来的な民営化収入の期待によって移転支出を正当化できなくなったことがあると考えられる。しかし、経常移転支出削減を支えたCEBで国内商業銀行からの債務が膨張したと見られるように、予算・決算で確認できない部分に大きな歪みが生じている恐れがある。

(5)外国援助

まず、外国援助（Foreign Assistance）のデータから確認してみよう（表10参照）。2005年の贈与のGDP比は1.3%であるが、これは04年の0.4%から一気に増加した結果である。04年12月に発生したインド洋大津波による被害への援助が、この急増の主たる理由と考えられる。その後、贈与のGDP比は、13年の0.1%まで一貫して低下する。構成比を見ても、10年以降、贈与の比率は1割を切り、14年では3.8%に過ぎない。この贈与の低下の重要な背景の1つがスリランカの経済成長であり、スリランカ政府は、このことを十分に認識していた¹⁶。

贈与の減少傾向を受けて、融資の構成比は10年以降、9割を超えるが、融資のGDP比に明確な増加傾向が見られる訳ではない。そして、スリランカ政府が、経済成長の結果、譲許的融資へのアクセスが低下することになるという課題を認識していたことは公債の項で既に述べた。

融資に増加傾向が見られなかった、経済成長以上に重要と考えられる背景が、2009年5月に事実上終結したLTTEとの内戦の終盤における人道・人権問題を巡っての特にアメリカ¹⁷とEUやその諸国¹⁸との軋轢である。中でも象徴的だったのがEUによって供与されていたGSPプラスの適用が停止されたことであろう。

16 例えば Central Bank of Sri Lanka [2010] は、「この国は今や低位中所得国へと移行しているので、外国贈与の増加は将来的に期待できない」（P.133）と記している。

17 具体的な動きには、2011年7月にアメリカ下院外交委員会がスリランカに対する開発援助の条件付き停止を可決したことが含まれる（アジア経済研究所 [2012] P.540）。

18 例えば、イギリスのキャメロン首相（当時）が2013年11月14日にBBCテレビで、スリランカが内戦時に「大きな罪を犯した疑いがある」として英連邦首脳会議の議題にすると表明し、ラジャパクサが強く反発した（産経新聞「英国 VS. スリランカ “戦争犯罪” めぐり譲らず 英連邦会議、波乱の開幕」（2013年11月16日））。

表 10 外国援助（ネット）のGDP比・構成比と主要援助国・機関による援助（融資）のGDP比

単位)%

年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
贈与	1.3 (37.8)	1.0 (38.1)	0.9 (19.1)	0.7 (79.6)	0.5 (19.0)	0.3 (7.4)	0.3 (8.0)	0.3 (6.8)	0.1 (5.2)	0.1 (3.8)
融資	2.2 (62.2)	1.7 (61.9)	3.6 (80.9)	0.2 (20.4)	2.3 (81.0)	3.8 (92.6)	3.3 (92.0)	3.5 (93.2)	1.6 (94.8)	2.7 (96.2)
中国	0.0	0.0	0.5	0.1	0.7	0.2	0.0	1.1	0.7	0.3
ADB	0.6	0.5	0.2	0.4	0.4	0.4	0.2	0.3	0.2	0.1
インド	0.0	0.0	-0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.3	0.4	0.3	0.1
総額	3.5 (100.0)	2.7 (100.0)	4.5 (100.0)	0.9 (100.0)	2.8 (100.0)	4.1 (100.0)	3.6 (100.0)	3.8 (100.0)	1.7 (100.0)	2.8 (100.0)

出所) Central Bank of Sri Lanka [2006～2016] より作成

注 1) 括弧内は構成比。

注 2) 中国に関しては、2012年からの国有ビジネス企業に対する中国からのネットの受取が除かれている。

GSPとは、途上国原産の物品のうち、一定の規則を満たす物品の輸入に対してEUが輸入税の免除または軽減といった特定の貿易特惠を一時的に与えるメカニズムのことである。そして、GSPプラスは、労働、環境、人権の分野でいくつもの国際条約の実施を約束する国が特別の貿易特惠に与れる制度のことで、GSPプラス対象国からの輸入品は全て免税となる。スリランカの最重要の輸出産業である繊維産業に関して、2004年末に多角的繊維協定¹⁹が廃止されるという大きな動きがあったが、05年からはGSPプラスが適用され、陶磁器等の他の産業にも効果を発揮していた。しかし、EUは08年末のGSPプラスの期限切れの前、08年12月にスリランカの人権・人道状況が国際法基準を下回れば適用を停止すると警告した上で、09年に制度適用の必要条件を満たしているか調査を実施しするとした。EUは国内避難民に移動の自由が与えられていない点、民族和解に向けての努力が行われていない点、報道の自由が確保されていない点に懸念を示していた。調査期間中、制度は継続して適用されていたが、EUは10年2月に6ヶ月後の適用停止を通知する。その後も両者の話し合いは継続され、スリランカ側は非常事態宣言の内容の一部緩和やテロ防止法の変更等、歩み寄りの姿勢を見せたが、EUは同年6月にさらに15の条件を提示し、同年7月1日までに十分な回答があれば、6ヶ月の延長もあり得るとした。15の条

19 欧米諸国への繊維製品流入を防ぐため、輸出国に欧米向け輸出数量制限を割り当てた国際協定 (<https://www.jetro.go.jp/world/reports/2004/05000684.html>)。

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

件には、市民的及び政治的権利に関する国際規約の特例の削減、第17次憲法改正²⁰の主要な目的が完全に守られることを保証するための措置を講じること、2005年緊急規則の残存部分、すなわち審理のない拘留や自由な移動の制限、裁判権と免責の排除に関連する規則の廃止と2006年緊急規則の廃止、市民的及び政治的権利に関する国際規約と矛盾するテロ防止法の諸節を廃止するか同規約に明確に適合するよう修正すること、緊急規則の下でのあらゆる人々の拘留を終了させるために彼らを釈放するか公判に付すかどちらかによる決定的な手段を取ることが含まれる。しかし、スリランカ政府は内政干渉であるとして、この要求を受け入れず、10年8月にGSPプラスの供与は停止された²¹。

表 11 スリランカの衣類輸出GDP比と輸出額

単位)%, 百万ドル

年	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
総額	8.1 (3284)	7.4 (3120)	6.4 (3178)	6.7 (3986)	6.4 (3784)	6.4 (4265)	6.2 (4682)
EU	3.9 (1604)	3.9 (1630)	3.3 (1616)	3.4 (2022)	3.1 (1836)	2.9 (1959)	2.9 (2166)
アメリカ	3.6 (1485)	3.1 (1285)	2.6 (1296)	2.7 (1575)	2.5 (1512)	2.7 (1830)	2.7 (1990)
その他	0.5 (194)	0.5 (204)	0.5 (267)	0.7 (389)	0.7 (437)	0.7 (476)	0.7 (526)

出所) Central Bank of Sri Lanka [2009～2016] より作成

注) 括弧内は輸出額で、単位は百万ドル

20 2001年のこの改正は、人権委員会、選挙管理委員会、警察委員会、公共サービス委員会等の専門委員会に対する政治的干渉をなくすことを目的としたもので、それら委員の任命は、新設され、首相、国会議長、野党党首、大統領に任命された1名、首相と野党党首両者の指名に基づいて大統領が任命した5名、首相と野党党首の属する政党や独立したグループ以外の政党が独立したグループに属し、国会議員の過半数による同意に基づいて指名され、大統領によって任命された1名から成る憲法評議会の勧告なしではできなくなった。また、JSANにおいても、「第17条憲法改正の下で、とりわけ公的サービス委員会にエンパワーするよう設立された憲法評議会に関する行き詰まりを解決することも、公的部門の長期的強化のために重要であろう」(P.8)と指摘されていた。しかし、10年の第18次憲法改正によって憲法評議会に代えて、首相、国会議長、野党党首、首相が指名する国会議員1名、野党党首が指名する国会議員1名(後2者は首相、国会議長、野党党首が属しないコミュニティに属すること)から成る議会評議会が設置され、大統領は議会評議会からの拘束力のない意見(observations)は受けるものの、委員の任命権を握ることとなる。EUの条件には、憲法評議会がスリランカ社会の全ての政治的、民族的、宗教的グループと少数派の利害を適切に反映することが含まれていた。ちなみに、第18次憲法改正には大統領の3選禁止の撤廃が含まれる。また、ラジャパクサが15年1月の大統領選挙に敗れた後になされた第19次憲法改正で憲法評議会は復活する。

21 <http://www.priu.gov.lk/Cons/1978Constitution/SeventeenthAmendment.html>, https://www.constituteproject.org/constitution/Sri_Lanka_2010.pdf, <http://www.moj.go.jp/content/000056135.pdf>, <https://www.parliament.lk/files/pdf/constitution/constitution-upto-17th.pdf>, アジア経済研究所 [2002] P.537, アジア経済研究所 [2009] P.533, Sri Lanka dismiss EU GSP+ conditions. 2010, June 30. Tamil Guardian, P.5, アジア経済研究所 [2010] P.524, アジア経済研究所 [2011] P.510, 511, 513, JETRO [2013] P.2, 3, 木村 [2014] P.67, アジア経済研究所 [2016] P.554, 555.

JSANでも「スリランカのGSPプラス特惠をまさに再検討しようとしているEUとともに、輸出指向活動の収益性と競争力を守るためにあらゆる努力がなされる必要がある」(P4, 5)と指摘されていたGSPプラスの供与停止による影響はどれほどだったのか。陶器産業は打撃を受けたとの指摘はあるが²²、データは確認できなかった。衣類輸出について見てみると(表11参照)、EUへの輸出のGDP比が10年に前年より0.6ポイント低下して以降、低下傾向が続き、総額のGDP比でも、2008年の8.1%に対して14年には6.2%と低下傾向が見られる。しかし、表には記されていないが、EUへの輸出のGDP比は04年には4.8%を記録していたが、05年には4.1%に低下し、07年まで4%台前半で推移する。総額のGDP比も04年には12.8%を記録したが、05年には11.3%となり、以降、低下傾向が続いた。これらのことから、こうした低下傾向はスリランカの経済成長によるGDPの規模拡大によるところが大きいと考えられる。ドルでの金額ベースで見ると、このことはさらに明らかで、EUへの輸出額は1600百万ドル台であった10年までの水準より11年以降の水準の方が一段高くなっている。そして、アメリカやその他への輸出も伸び、総額は09年の3120百万ドルから14年の4682百万ドルまで一貫して上昇している。衣類輸出に対するGSPプラス供与の停止の「経済制裁」としての効果は確認できないレベルのものに過ぎなかったと言える。

こうした欧米との人道・人権問題での軋轢に関するスリランカ側の反論と思われる記事がCentral Bank of Sri Lanka [2010]にある。Box11「平和の達成のために国防に断固として投資すること」がそれで、内戦の終結について、「4年間未満の内に世界で最も残酷なテロ組織の1つに打ち勝つことでスリランカは歴史的な記念碑的出来事を記録できた」とし、「政府側の強力で動揺しないコミットメントでよく計画され、集中した試みがなされた最近の4年間で、恐らくこの成果へと導いた単独では最も重要な要素であった」とする。そして、その4年間のスリランカの国防支出総額、「この人道主義的オペレーションの総費用」は55億ドル相当で、アメリカ政府が2009年までに負担したイラク攻撃での6830億ドル、アフガニスタンでの2270億ドルといった金額に対してごく僅かに過ぎず、「テロとの戦いのスリランカの全体的な金銭的費用が良く管理され、非常に費用対効果が高かったことを示すと思われる」とする²³。また、人命の損失等の傷みについて記しつつ、「スリランカは、長く待たれていた平和が今やあることで、急速に成長し、数十年間テロリズムに苦しんだ人々全てを経済的繁栄へと導くためにその巨大な潜在能力を解き放つ機会をついに創出できるだろう」とする。なお、この記事には、スリランカを含む22カ国の国防支出のGDP比のグラフが提示されているが、これはアメリカの友好国であるサウジアラビアやイラク、イスラエルといった諸国の数値がスリランカより格段に高いこと、

22 アジア経済研究所 [2011] P.513。

23 LTTEとの内戦の最終盤において、国連事務総長やオバマ米大統領が戦闘による民間人犠牲を「人道危機」と非難した上で戦闘停止を要求したことに対して、スリランカ政府は「圧力には屈しない」と強調し、アベワルダナ・メディア情報相は「同様の紛争が続くアフガニスタンやパキスタンでは、誰も停戦や和平を求めている」と述べ、アメリカなどを暗に批判していた(毎日新聞「政府軍が最終攻撃着手…制圧見通し報道」(2009年5月14日))。

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

そしてアメリカ自身の数値もスリランカより若干高いことを示唆しようとするものと見られる²⁴。

スリランカは欧米諸国との軋轢への対策としてイギリスの広告会社と契約を結んでイメージアップ戦略を行う²⁵などしたものの、軋轢が解消されることはなかった。そして、スリランカに対する欧米諸国の影響力も低下する。2010年7月、コロンボで開催された国際会議での財政・計画副大臣による「もはや西欧や国際機関からの微々たる援助に頼る必要はない」との発言²⁶はそうした影響力の減退を象徴するものと言える。こうしたスリランカの強気な態度を支え、欧米諸国や国際機関といった伝統的ドナーの影響力減退と反比例するように影響力を増大させたのが中国である。先に紹介した11年7月のアメリカ下院外交委員会によるスリランカに対する開発援助の条件付き停止の可決の後、同年8月のラジャパクサ訪中の際には、中国は人権に対して国際社会の介入を排除した和解に向けて協力すると約束し²⁷、ラジャパクサが反発した13年11月14日のイギリスのキャメロン首相のBBCテレビとのインタビューの直後、同年同月26日にはスリランカと中国は軍事的な関係強化で合意する²⁸。何より、中国はラジャパクサ政権の成長政策の要であり、『マヒンダ・チンタナ』改定版で強調されたハブ構想を支えるインフラ整備に積極的に資金提供を行うことで、ラジャパクサ政権にとってなくてはならない存在になっていく。先に挙げた大型事業で見ても、マツラ・ラジャパクサ国際空港では190.8百万ドル²⁹、コロンボ市とカトナヤケ国際空港を結ぶ有料高速道路では、建設費2億9200万ドルのうち85%³⁰、ノロッチョライ発電所では4億5500万ドル³¹が中国から融資されている。

ここでもう1度、表10を確認してみよう。融資の下にある国・機関は、2005年から14年の融資の合計額の上位3位までを上から順に並べたものである。援助での資金調達手段の主力となった融資において、中国が07年にその規模を急増させて以降、特別に大きな存在感を持つに至ったことが確認できる。中国からの援助はほぼ融資であり、07年から14年までの融資総額に占める中国の比率は17.5%と第2位のアジア開発銀行（ADB）の9.6%を大きく引き離して首位を占めている。

中国がスリランカへの援助を急増させた背景には、いわゆる「真珠の首飾り」³²と呼ばれる中国の国際戦略があったと考えられる。そして、中国の影響力の増大は、インドの強い警戒心を呼ぶこととなる。民主的選挙制度があり、タミル系の人々が大半を占めるタミル・ナードゥ州

24 推定値を含み、示された年も国によって異なるが、スリランカの3.9%に対し、サウジアラビアが10.0%、イラクが8.6%、イスラエルが7.3%、アメリカが4.1%となっている。

25 アジア経済研究所 [2011] P.515。

26 アジア経済研究所 [2011] P.514。

27 アジア経済研究所 [2012] P.540。

28 アジア経済研究所 [2014] P.587。

29 http://www.ide.go.jp/Japanese/Download/Seisaku/pdf/1303_arai.pdf。また、2013年9月には中国港湾工程有限責任会社がスリランカ空港航空サービス株式会社と空港大型格納庫及び空港施設改築プロジェクトを1億ドル以上の金額で契約した。整備資金は中国輸出入銀行からの政府優遇ローンである (<https://www.mlit.go.jp/common/001021188.pdf>)。

30 ARC 国別情勢研究会 [2013] P.138。

31 http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/pdf/1303_arai.pdf。

32 例えば、吉川 [2011] では、「中国はインド洋方面において、利益誘導も含むあらゆる手段を用いて友好国等に港湾、パイプライン等を建設している。これは、影響力確保のための戦略拠点の構築と考えられており、一般的に『真珠の首飾り』と称されている」(P.33)と説明されている。

を抱えるインドの政治指導者は、ラジャパクサ政権に対して融和的に接することで大きな政治的コストが生じるリスクがある中、内戦終結後の復興関連の援助を積極的に行った³³。表 10 を見ても、特に 2011 年以降、インドが積極的に援助を行っていることが分かる。07 年から 14 年までの融資総額に占めるインドの比率は 6.6% で、17.5% の中国の 4 割弱の水準ではあるが、第 4 位となる IDA の 5.4% を上回っている。この背景には援助を通して中国の影響力が増大する中、インドも一定の影響力を確保しようという意図があったと見られる。なお、特に 14 年に中国の潜水艦がコロンボ港に寄港したことはインドを強く刺激し、15 年の大統領選挙にも影響があったとの見解もある³⁴。

また、スリランカ国内でも、中国の大規模な援助は歓迎一色だった訳ではない。例えば、ノロッチョライ発電所は不具合による運転の停止がしばしばあり、国民の不満が高まった。また、野党議員等から、中国からの借入利率が他の国際金融機関等と比べて 3～6% 高いとの批判も生じた³⁵。何より、中国からの援助がラジャパクサの一族の利権につながっていると国民の反発は 2015 年 1 月の大統領選挙でのラジャパクサの敗北の主要な原因の 1 つとなった³⁶。

第 3 節 総括と含意

ラジャパクサ政権は、1980 年代からスリランカにとって最重要の課題であり続けた民族紛争に加えて、世銀・IMF や欧米諸国を含む主要ドナーとの軋轢、国内財界との対立、さらには 2004 年 12 月に発生したインド洋大津波、08 年 9 月のリーマン・ブラザーズの経営破綻に端を発した国際的な金融危機といった逆境の中で運営された。

ラジャパクサ政権が提出した、スリランカにとっての第 2 の PRSP 『マヒンダ・チンタナ』では、スリランカ初の PRSP と同様に経済成長が最重要視されてはいたが、公平な開発、遅れている地域のニーズを特に重視するとし、かつ政府の主導的役割を強調していた。

この 『マヒンダ・チンタナ』に対する JSANI は全体を通して否定的であり、財政政策を含むマクロ経済枠組みや開発戦略に対しても批判的であった。また、民族紛争に関して対決的姿勢を強く打ち出していたラジャパクサ政権と異なり、和平交渉推進に積極的であった前のウイクラマシンハ政権を支持していた国際社会の意向を受けてか、主要なリスクの第 1 に民族紛争を挙げていた。しかし、皮肉にもラジャパクサ政権が民族紛争を事実上終結させ、このことが原動力の 1 つとなってラジャパクサ政権は長期政権となった。

ラジャパクサ政権は、具体的には、特に道路整備を重視したインフラ開発を通して経済を成長させ、貧困削減と地域間格差の是正を実現すること、そして、財政的には収入増加と経常支

33 アジア経済研究所 [2011] P.515, アジア経済研究所 [2012] P.535, アジア経済研究所 [2015] P.605 等, 『アジア動向年報』の各年版を参照。

34 <https://www.tkfd.or.jp/research/eurasia/a00743>。

35 アジア経済研究所 [2012] P.536, アジア経済研究所 [2013] P.537。

36 時事通信 2015 年 1 月 9 日 「スリランカ新大統領が就任＝10 年ぶり政権交代－親中路線見直しへ」, <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2016/05/28/the-story-behind-the-worlds-emptiest-international-airport-sri-lankas-mattala-rajapaksa/#34055ed77cea> 等を参照。

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

出の合理化を通して赤字を漸進的に削減することを目指した。

その成果について、スリランカ初のPRSP及びそのPRSPを発表したウィクラマシンハ政権期に当たる2002～04年の実績と比較しながら検討したい。基礎的な経済指標について（表12参照）、最初に実質GDP成長率を見てみよう。スリランカ初のPRSP³⁷では2002年から04年の見通しが年平均で5.0%であったのに対し、実績はそれを若干上回る5.1%であったが、インド洋大津波やリーマン・ショックから大きな影響を受けたラジャパクサ政権の実績は、リーマン・ショックの影響を強く受けた09年を除いて6%以上であり、それを明らかに上回っている。05年から14年の10年間の平均で6.7%、09年を除いた9年間の平均は7.1%に達する。02年から04年全てで8%を超えていた失業率は、ラジャパクサ政権下では順調に低下し、10年以降は4%台で推移した。そして、消費者物価上昇率も、08年までは2桁台、特にリーマン・ショックが起きた08年には22.6%にまで達したが、09年以降は3.3%から7.6%の間の一定の安定的な水準で推移したと言える。経済全体の状況はかなり良好であったと評価でき、ラジャパクサが10年の大統領選挙に勝利し、そして結果は敗れたが、任期を短縮して15年の大統領選挙に打って出た理由も、内戦終結とともに、この良好な経済面での実績にあったと考えられる。

表12 基礎的経済指標の数値の推移

単位)%

年	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
実質GDP成長率	6.2	7.7	6.8	6.0	3.5	8.0	8.2	6.3	7.2	7.4
失業率	7.2	6.5	6.0	5.4	5.8	4.9	4.2	4.0	4.4	4.3
消費者物価上昇率	11.0	10.0	15.8	22.6	3.5	6.2	6.7	7.6	6.9	3.3

出所) Central Bank of Sri Lanka [2006～2016] より作成

財政面に関しては、第1に、政府の目指した収入の増加に失敗したことが挙げられる。収入増加の要となるべき税制では、国内での生産活動・経済活動の活性化と物価・生計費の抑制を目的に、基幹税と言える付加価値税を含む様々な税で頻繁な変更がなされ、税収のGDP比は2007年以降、低下傾向が続くことになる（(上)掲載の表1参照）。頻繁な税制改革は経済活動

37 以下、スリランカ初のPRSP及びウィクラマシンハ政権期のデータ等は船津[2014]、同[2015]に基づく。

を阻害する要因として懸念されてもいる³⁸。

一方で、特に重視された財政赤字の抑制には成功したと言える。2002年から04年のそのGDP比が8.9%、8.0%、8.2%と悪化を回避するのが精一杯であったのに対し、ラジャパクサ政権下では特に10年以降は明確な低下傾向を示し、13年、14年は6.1%であった((上)掲載の表3参照)。公債の発行も抑制されるが、その重要な背景として、財政運営(責任)法に加え、1人当たり所得の向上の影響を強く受けて市場からの資金調達的重要性が増したことによる公債の市場化と、その必然的な結果として利払費が市場の影響を強く受けることによる市場メカニズムに基づく財政規律の強化があったと考えられる。対外的脆弱性を増大させるリスクを伴う、国際ソブリン債の発行をはじめとする、スリランカ政府の影響力が及ばないグローバル金融市場との結び付きを強化する政策の推進もあって、格付け会社への目配りを充実させるとともに、市場に牙を剥かれることがないように、歳出削減に拍車をかけざるを得なくなったと見られる。

歳出削減に関して、政府が目指した経常支出の削減は、実現したと評価できる。ただし、福祉関連を含む大規模な経常支出の削減は、貧困削減と地域間格差の是正に資するインフラ開発に十分な財源が確保され、財政全体での所得再分配が十分に維持されてこそ、世論の支持を得られる政策と言えた。そして、公共投資のGDP比は2005年に前年の4.7%から6.1%へと急増して以降、11年まで6%以上の水準が維持された。しかし、12年以降は連続して低下し、14年には5.0%となり、しかも、この低下は、農村インフラ開発等の小規模プロジェクトへの資金配分の削減によるところが大きかったと見られる。10年に出された『マヒンダ・チンタナ』の改定版では、基本的な政策方針の変化は見られなかったが、収入が減少し、経常支出のさらなる削減も困難になる中、市場化・グローバル化が進んだ公債の発行抑制を、貧困削減と地域間格差の是正を重視したインフラ開発を通して経済を成長させるという『マヒンダ・チンタナ』の根幹をなす開発戦略より優先せざるを得なかった結果と考えられる。そして、公共投資の抑制と大規模プロジェクト優先という『マヒンダ・チンタナ』の変質は、汚職や一族支配、中国偏重に対する批判等とともに³⁹、15年の大統領選挙におけるラジャパクサの敗北に大きく寄与したと考えられる。

また、経常支出を削減するために、補助金に支えられた管理価格の引上げや価格設定の自由

38 世界銀行が推奨する税制改革の内容を示す主要な文献として、World Development Report 1988 (World Bank [2004b] 所収)やShalizi [1991]が挙げられるが、これらでは、市場メカニズムを阻害しない税制への転換を求め、改革の方針としては簡素化と租税ベースの拡大を強調し、生産や貿易に対する課税から消費に対する課税への転換、具体的には、関税の税率区分を削減し、税率を引き下げて収入源としての役割を縮小させ、一方で、付加価値税のような消費に対する一般的な税の役割を拡大することを推奨している。また、PRSP Sourcebookでは、税制の主要な目的は、可能な限り効率的かつ公平に収入を調達すること(第1巻P.210)であり、「租税政策は、広いベースと適度な限界税率の、容易に運営される諸税から成るシステムへ向かうことを目指すべきである」(第2巻P.13)とし、最善の税制が典型的に含む要素として、まず、「出来れば単一税率で、最低限の免税の、そして中小企業を課税から除外する課税最低限を持つ、付加価値税のような幅広いベースの消費課税」(第2巻P.13)を挙げている。詳しくは船津 [2009]、船津 [2012]を参照。ラジャパクサ政権下での、経済活性化や物価抑制等のために頻繁な変更を繰り返し、その結果、経済活動の阻害要因となることを懸念され、税収の確保の面では税収のGDP比を低下させ、税の構成では、税収全体に占める国内の財・サービスに対する税、特に基幹税と言える付加価値税の比率を低下させ、貿易に対する税の比率を結果として上昇させた税制改革は、世銀等にとって悪い見本とも言えるものであろう。

39 アジア経済研究所 [2015] P.594。

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

化がなされたが、これが物価・生計費抑制のために税制を積極的に活用することにつながり、税収低下に寄与したと見られること、そして、財政赤字削減のために公共投資以外の支出を伴う経済活性化策が制限されたことが、やはり経済活性化のために税制を積極的に活用することにつながり、税収低下に寄与したと見られることから、公債の市場化・グローバル化が進展するほどに財政赤字の削減が優先される中で、歳出の削減が物価・生計費抑制と経済活性化のための税制の積極的な活用へと導き、税制活用に伴う税収低下が歳出削減の必要性を高めるという悪循環が生じていたと考えられる。

公企業に関しても、ラジャパクサ政権に特徴的で、世銀・IMF等の推奨する政策とは正反対とも言える民営化の停止を受けて、将来的な民営化収入の期待によって移転支出を正当化できなくなったことが移転支出の削減に寄与したと見られるが、経常移転支出削減を支えたCEBで国内商業銀行からの債務が膨張したと見られるように、予算・決算で確認できない部分に大きな歪みが生じている恐れがある。

JSANの否定的・批判的な評価に示されるように、ラジャパクサ政権の財政・経済政策は、世銀・IMF等の推奨する政策とはかけ離れていた。そして、これまで指摘したように、ラジャパクサ政権の政策は場当たり的な面や問題点が少なくなく、15年1月の大統領選挙敗北も『マヒンダ・チンタナ』が行き詰まりつつあったことが重要な背景になっていたと考えられる。しかし、JSAでは全体的に肯定的な評価を受けたウィクラマシンハ政権期のスリランカ初のPRSPと比較すれば、『マヒンダ・チンタナ』は逆境の中で実施されながら、一般的に格段に良好な実績をあげていることも確かである。これら2つのPRSPとその政権期の比較から、途上国の財政・経済政策、途上国への援助のあり方に関して得られる含意を、羅列的になるが、以下に述べてみたい。

まず、JSANに関しては、かつてJSAに関して船津 [2015] で指摘されたのと同じく、世銀・IMFの推奨する政策⁴⁰を基準に、それと合致した内容かどうかを評価しているにすぎず、政策の有効性・実現可能性を検証する役割は果たせていない。そして、世銀・IMFの推奨する政策は、最重要視している経済成長の実現に関してさえ、適切な処方箋とは限らないことが指摘できる⁴¹。その根本的な原因の1つは、かつての構造調整政策よりは容認の程度を高めているとはいえ、政府が積極的な役割を果たすことに関して未だ消極的なことにある可能性がある。IMFの譲許的融資へのアクセスが困難になるレベルにまで経済が成長したスリランカにおいてさえ、政府が経済成長に積極的な役割を果たし得る、あるいは果たす必要があり、適切な税制改革を伴えば、そうした政策は持続可能性を確保し、選択肢となり得ることを、世銀・IMFを含むドナーや途上

40 船津 [2012b] を参照。

41 例えば、ロドリック [2014] は、世銀・IMFが推奨する政策を指すと考えられる「ワシントン・コンセンサス」の「第二世代の改革」あるいは「統治改革」について、「不可能なまでに広範で野心的な政策課題へと変貌することになった。このような果てしない政策課題は、途上国の政策立案者にとってほとんど助けにならなかった。…結局、アドバイスの受け手が適切に実施していないと批判されるものが常に何か存在することになるのである」(P.204)と批判している。なお、船津 [2005] においても、「コンディショナリティの範囲は構造調整政策以来、一貫して拡大している。…今やその範囲は国政全般に及んでいる。しかし、この過程は、コンディショナリティによって実施された改革が成功せず、その原因をコンディショナリティの内容以外の所に求め続けている過程という側面もある。また、原因が主として途上国側に求められ、途上国に求める改革の範囲を拡大させ続けている過程と言ってもよい」(P.255, 256)と指摘されている。

国の政策当局者は特に認識する必要があると考えられる。

また、場当たりの経済政策との批判を避け難いラジャパクサ政権が、世銀・IMFのスタッフからより高い評価を得ていたウィクラマシンハ政権より良好な実績を残せたのは、単純にその時々のスリランカの実態を踏まえていたことによるところが小さくないと思われる。さらに言えば、世銀やIMFに高く評価されるために必要であろう、推奨される政策に沿った理論的整合性や一貫性を重視しすぎると、当該途上国の経済的・社会的実態から政策を乖離させる恐れがあると考えられる。場当たりの政策は、民間の経済政策に対する予測可能性、信頼性を低下させ、中長期的な視点を必要とする投資を含む経済活動を抑制する可能性が高く、避けるべきことは当然であり、実際にスリランカの税制にはそうした懸念が持たれていることは前述したが、ドナーの姿勢やそのコンディショナリティが、中長期的視点に立つという美名の下で、あるいは大衆迎合的政策を抑止するためとして、被援助国の政策的柔軟性を過度に阻害していないかという視点は、注目に値すると思われる。

そして、世銀・IMFの推奨する政策では、貧困層を守るための社会的セーフティ・ネットの重要性を強調し、スリランカにおける内戦終盤における人道・人権問題を欧米諸国が特に問題視したように、伝統的ドナーは主要援助国国内の世論への配慮もあつてか、人道・人権問題には非常に敏感である一方で、被援助国の貧困層に分類されるほど貧しくはないが、富裕層でもない、いわゆる一般庶民あるいは中間層と呼び得る人々の「日々の生活」への関心は低く、むしろ、こうした層への政治的な人気取り、過度の配慮が「中長期的に合理的な政策」を歪めることを警戒している節が見られる。しかし、『マヒンダ・チンタナ』は、この層の期待に応えることを重視した。そして、失業率の低下と高成長を実現させ、それが『マヒンダ・チンタナ』の政治的持続可能性を高めたと見られる。人間は基本的に日々食事をしなければならず、1年分の食事を1日で一気に取る訳にはいかない。中長期的な合理性は、大多数の国民の日々の暮らしが安泰であるという前提の下で、はじめて追求できる。このことを無視しては、特に民主主義的政治体制の下では、「中長期的に」安定した経済政策を実施することはかなわない。そして、民主主義は、伝統的ドナーの大部分が被援助国に強く要求していることである⁴²。政治的持続可能性の高い経済政策、貧困削減に資する、経済成長の恩恵が幅広く行き渡る経済成長の実現のためには、中間層の特に雇用への配慮が不可欠と考えられる。

また、スリランカ政府は、アメリカ、イギリス等、伝統的ドナーとの関係悪化後、代表的な新興ドナーである中国との関係を強化することになるが、その中国からの大規模な援助はラジャパクサの大統領選の敗北の主因の1つとされるほどの反発を呼んだ。その原因として、質の低さ、借入利率の高さ、利権化・腐敗が挙げられることは前述した。加えて、中国による援助や投資

42 船津 [2012a] を参照。

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

に関しては中国人労働者の流入が批判されるケースもある⁴³。ラジャパクサ政権の実績からも途上国の開発におけるインフラ投資の重要性・必要性が示されていると言える一方⁴⁴、これらの原因を裏返すことで見えてくる求められるインフラ整備政策の要素として、質の高さ、十分な規模の低利融資⁴⁵、過程全般における高い透明性、現地の雇用への寄与といったことが挙げられる。そして、2015年5月に日本が公表した「質の高いインフラパートナーシップ～アジアの未来への投資～」⁴⁶には、これらの要素が複数含まれており、中国のインフラ投資に対する批判を踏まえて作成されたものであることが伺える。日中の援助に競争原理が働いた結果と見られ、今後の動向が注目される。

なお、内戦終盤、国連やアメリカ、イギリス等を中心とした各国から再三、政府軍とLTTE双方に停戦の呼びかけがなされ、最終局面ではLTTEもそうした声を口実に政府側に停戦を持ち掛けたが、スリランカ政府は拒否し続けた⁴⁷。それでは、スリランカ国民は政府の強硬方針をどのように見ていたのか。2009年の2月から内戦が事実上終わる同年5月までに2月の中央州、北西部州、4月の西部州と3つの州評議会選挙があったが、全てで与党側が勝利し、ラジャパクサも2月の2つの州評議会選挙の勝利後、「テロリズムを完全に撲滅し、我々の兄弟にとっての民主的な権利を勝ち取るという政府の計画が、国民に承認された」と述べている⁴⁸。シンハラ人が多数を占める国民⁴⁹の大勢は、政府の強硬方針支持であったと見られる⁵⁰。そうした中でスリランカ政府の強硬方針への英米等の批判は、政府の硬直的な反応だけでなく、スリランカ国民の反発をも呼び起こした可能性さえある。このことは、スリランカ政府の強硬方針が「正解」であったことを意味しない。そもそも、民主主義的な意思決定の制度は、「正解」を保証できる個人も組織も存在しないことを前提としていると言える。ただし、国連やアメリカ、イギリスを含むスリランカ政府の強硬方針の批判者が、20年以上内戦に苦しんでいたスリランカ国民という最大の当事者の声に十分に耳を傾けていたか、LTTEとスリランカ政府両者に停戦を求めるよ

43 例えば、ロイター 2017年4月22日配信「焦点：インドネシアで高まる反中感情、選挙と雇用懸念が拍車」では、インドネシアが中国からの投資を積極的に誘致し、成功したものの、中国企業は自社の従業員と機械を持ち込むのが普通なことであっても、中国人労働者の流入に対する不安・不満が強まり、政治的な軋轢にもつながっている状況が紹介されている。

44 『マヒンダ・チンタナ』に対する JSAN も、インフラ投資の重要性自体には同意している。

45 借款、そして経済インフラの比率が高いことは日本の ODA の特徴でもある。その有効性と限界については、船津 [2005] P.257, 258 を参照。

46 http://www.mof.go.jp/international_policy/economic_assistance/ppi/ppi_besshi01.pdf

47 アジア経済研究所 [2010] P.525。

48 アジア経済研究所 [2010] P.519。

49 外務省のウェブサイト (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/data.html>, 2017年8月31日閲覧) によれば、スリランカの民族構成は、シンハラ人が74.9%、タミル人が15.3%、スリランカ・ムーア人が9.3%となっている。

50 毎日新聞が2009年5月20日に配信した記事「市民が歓喜の爆竹 LTTE テロは依然警戒」には、シンハラ人運転手の「テロリストである LTTE との対話なんてありえないと誰もが思っていた」、「政府は欧米諸国から非難を浴びながらも内戦を武力で終結させた。多くの国民がそう望んだからだと思う」との言葉が紹介されている。

り犠牲者を少なくする影響力の行使の方法はなかったか⁵¹は、本来、最優先で検証すべき課題の1つと思われる。援助国・機関が、援助国の国内向けの政治的ポーズに止まらない実効性・持続性のある人道・人権問題への取組を実施するためには、当事国国民の意向に十分に耳を傾けることが不可欠と考えられるが、国際援助・介入の決定においては一般的に援助国国内の有権者に受け入れられるか否かが最優先される要素となる⁵²。だからこそ、解決方針等に関する当事国の世論の動向の調査を制度化する等、改善策を講じる必要があると思われる。

そして、人権問題に関しては、政治的コンディショナリティの適用の公正さの問題がある。ラジャパクサが反発した2013年11月14日の当時のキャメロン英首相のBBCテレビとのインタビューについては既に紹介したが、そのキャメロンは、スリランカより人権を尊重しているとは到底評価し難い中国を同年12月に訪れた際には、イギリスは西側諸国で中国の最大の支持者になると発言し⁵³、15年10月21日の記者会見では、中国の人権問題に批判的な記者からの質問に対して「人権か、ビジネスかという質問の前提にはまったく賛成できない。5年、首相を務めて思うのは、両方が重要だということだ。経済関係が強固になれば、双方の関係も深まり、それ以外の問題でも率直な議論ができるようになる」と述べている⁵⁴。普遍的価値として人権の尊重を途上国に求めながら、こうしたあからさまな二重基準が存在することは、スリランカの反発にも見られるように、人権という価値の権威を深刻に貶めている。

また、内戦終盤から内戦の事実上の終結後も続く英米等によるスリランカ政府に対する批判や政治的コンディショナリティに基づく「経済制裁」と言えるGSPプラス供与の停止等の措置は、スリランカの人権状況を改善させたとは言い難く、EU等の影響力低下と中国の影響力拡大、そして、それに伴うスリランカ国内での対立とインドの懸念の増大といった、EU等の立場からすればマイナス面の目立つ影響しか与えられなかったと見られる。それでは、中国がスリランカに接近することがなかつたら、政治的コンディショナリティに基づく「経済制裁」は効果を発揮できたのか。メイヨール [2009] が経済制裁について、「これは普通、平和的変更の一形態だとされている。しかしより正確には、これは一種の目に見えない暴力であり、そこでは責任は制裁の犠牲者に転嫁され、制裁をけしかけた人びとがこれを認識しないことが、しばしばである」(P.145)と述べているように、一般国民に犠牲があつてこそ効果を発揮できる手段であることに留意する必要がある。

51 ルトワックの「停戦は、むしろ戦争によってもたらされる疲労感や厭戦気分の発生を阻止したり、紛争当事者にとって、再編成や再武装の機会となることが多い。こうなると、停戦終了後の紛争をむしろ激化させたり、長期化させてしまうのだ。停戦は、ほとんどの場合、次の戦闘の開始につながってしまうのである」(ルトワック [2017] P.42)との主張は、現実の一面として傾聴に値する。また、日本の高須幸雄国連大使は2009年5月14日の会見で、戦闘を停止しても民間人解放の保証はないとして、「政府もLTTEも両方悪いのだから撃ち方をやめろというアプローチは現実を見ていない」と発言していた(時事通信2009年5月15日配信「高須大使、一時戦闘停止に否定的＝国連総長はスリランカ訪問検討」)。

52 船津 [2012a] P.3, 4.

53 Watt, Nicholas and Mason, Rowena. David Cameron calls for new EU-China free trade agreement. 2013, December 2. The Guardian (<https://www.theguardian.com/politics/2013/dec/02/david-cameron-china-advocate-western-world>).

54 産経新聞2015年10月23日配信「習近平主席に英BBC記者が会見で皮肉たっぷり質問『英国民は人権に問題を抱えた国とのビジネス拡大をなぜ喜ばなければならないのか』」。

ラジャパクサ政権下のスリランカ財政（下）

加えて、こうした政治的コンディショナリティの恣意的な運用は、被援助国の経済政策策定の前提となる経済環境や財源調達に関する予測可能性を低下させ、世銀・IMFも貧困削減のために最重要としている経済成長を阻害する恐れがある。

政治的コンディショナリティに基づく「経済制裁」に関しては、どの国にも適用し得る控えめで明確な基準とその公正な適用が、一方で、政治面での改善を「支援」する場合には、経済面での改革において被援助国のオーナーシップを尊重した漸進的なアプローチの重要性が少なくとも公式的には認識されているように、漸進的・個別的アプローチを採用することが、改革の1つの方向として考えられる。

なお、本節では、主要ドナーの援助に対する姿勢や世銀・IMFの推奨する政策を踏まえて論じている部分が少なくない。これは、主要ドナーの援助に対する姿勢と主要ドナーが被援助国に推奨する財政のあり方が途上国財政を強く規定し、これらと、本稿ではスリランカであるが、実際の途上国財政を有機的に結び付けながら、総合的に考察しなければ、途上国財政や途上国援助に関する有意義な政策的含意を導き出すことは困難と考えられるからである。そして、先行研究においても、こうした視点に基づく分析・研究は十分とはいえないと思われる。

参考文献

アジア経済研究所 [1995, 2005～15]：『アジア動向年報 各年版』日本貿易振興会アジア経済研究所研究支援部

ARC国別情勢研究会 [2013]：『ARCレポート スリランカ 2013／14年版』ARC国別情勢研究会

外務省 [2008]：『スリランカ国別評価調査』（第三者評価）

木村 光豪 [2014]：「スリランカ人権委員会の調査活動：その成果と課題」『政策創造研究』第7号

JETRO [2013]：「EUの一般特惠関税（GSP）制度改正とその背景」『ユーロトレンド』No.115

永瀬雄一 [2011]：「スリランカにおける交通インフラ開発事業と計画」『運輸と経済』第71巻第6号

船津潤 [2001]：「現代スリランカにおける財政改革の分析」（博士論文 横浜国立大学大学院国際開発研究科）

船津潤 [2005]：「ODAと財政の国際化」金澤史男編『財政学』有斐閣

船津潤 [2009]：「途上国財政とグローバル化－1997年までを対象に－」『エコノミア』第60巻第1号

船津潤 [2012a]：「援助・貧困削減・途上国財政（上）」『商経論叢』第63号

船津潤 [2012b]：「援助・貧困削減・途上国財政（下）」『鹿児島県立短期大学紀要 人文・社会科学篇』第63号

船津潤 [2014]：「PRSP（貧困削減戦略文書）の実相－スリランカ最初のPRSPを事例に（上）」『鹿

鹿児島県立短期大学紀要 人文・社会科学篇』第 65 号

船津潤 [2015]:「PRSP (貧困削減戦略文書) の実相—スリランカ最初のPRSPを事例に (下)」『鹿児島県立短期大学地域研究所 研究年報』第 46 号

吉川尚徳 [2011]:「中国の南太平洋島嶼諸国に対する関与の動向—その戦略的影響と対応」『海幹校戦略研究』第 1 巻第 1 号

メイヨール, ジェームズ [2009]:『世界政治—進歩と限界』勁草書房 (*World Politics : Progress and its Limits*)

ルトワック, エドワード [2017]:『戦争にチャンスを与えよ』文藝春秋

ロドリック, ダニ [2014]:『グローバリゼーション・パラドクス』白水社 (*The Globalization Paradox*)

Amunugama, Sarath [2005]: *Budget Speech 2006*

Central Bank of Sri Lanka [2006 ~ 2016]: *Annual Report for the year 2005~2015*

Department of National Planning and Ministry of Finance and Planning [2006]: *Mahinda Chintana : Vision for a New Sri Lanka—A Ten Year Horizon Development Framework 2006-2016*, State Printing Corporation

Department of National Planning and Ministry of Finance and Planning [2010]: *Sri Lanka The Emerging Wonder of Asia : Mahinda Chintana—Vision for The Future*, Ministry of Finance and Planning

Rajapaksa, Mahinda [2010]: *Mahinda Chintana -Vision for the Future*

Shalizi, Zmarak [1991]: *Lessons of Tax Reform*, World Bank

Staff of the International Monetary Fund and the International Development Association [2008]: *Sri Lanka Joint Staff Advisory Note on the Second Poverty Reduction Strategy Paper*

World Bank [2004a]: *Sri Lanka Development Policy Review*, World Bank

World Bank [2004b]: *World Development Indicators 2004 CD-ROM*, World Bank