

(論文) 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)¹

The Actual State of the PRSP(Poverty Reduction Strategy Paper)—The Case of the First PRSP in Sri Lanka(Ⅱ)

船津 潤 (Funatsu, Jun)

第3節 JSAの内容と評価

第4節 検証

- (1) “Sourcebook” を踏まえて
- (2) 経済・財政の実績を踏まえて

おわりに

キーワード：途上国援助, PRSP, 貧困削減戦略文書, 途上国財政, JSA, スリランカ

第3節 JSAの内容と評価

それでは、このPRSPは、JSA(Joint Staff Assessment, 共同スタッフ評価)²でどのように評価されているのだろうか。

まず、このスリランカ最初のPRSPに対するJSAは、スリランカでは、民族紛争以外に、貧弱なインフラ、大規模で非効率な公的部門、そして過度に制限的な規制環境によって民間投資のインセンティブが抑えつけられているとの認識を示している。

そして、民間部門主導の開発を通して成長を加速し、貧困を削減することによって「スリランカを取り戻す」という考え方のこのPRSPを、貧困を削減するための「再分配と移転」(P.3)というかつての持続不可能な政策からの明確な離脱を示すものとして高く評価している。

財政に関しては、このPRSPが成長とマクロ経済安定達成のために財政再建を必須であると認識していること、「課税ベースの拡大と税務行政の改善による収入の増加、防衛支出の削減を含む支出の合理化と新たな方向付け、そして高くつく国内債務から譲与的な外国資金への資金供給における転換の組み合わせを通して」(P.4)、赤字の著しい削減を企図していることを指摘し、肯定的に評価しつつも、特に、市場の状態や他の構成要素の変化に対する利払い費の敏感さを所与として強調し、財政赤字削減目標達成ための戦略を定期的に更新する必要があるとしている。また、PRSPで中小企業を重要な戦略的部門としていることを評価した上で、財政再建・債務削減は、中小企業への貸付に利用可能な財源を増加させるはずとしている。加えて、法人税改革に対して特に歓迎の意向を示している。

“structural reforms” (P.4, 5)(構造改革)に関しては、それが決定的に重要であるとして、リストラクチャリング・民営化を通じた経済における国の支配の削減、銀行部門の強化、

1 本稿は、『鹿児島県立短期大学紀要 人文・社会科学篇』第65号掲載の「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)」の続編である。(上)の構成は、はじめに、第1節 スリランカ情勢、第2節 PRSPの内容 (1)全体的枠組み (2)財政 (3)経済開発 (4)公企業改革 (5)貧困削減 (6)水道 (7)社会的保護 (8)その他となっている。

2 PRSPとJSAについては船津[2012a]を参照。

労働市場の柔軟性を高めるための労働法改革がPRSPで強調されていることを歓迎している。

社会的保護に関しては、全ての社会福祉プログラムの合理化、特にサムルディ(主に現金移転プログラム)のターゲット化から政治色を取り除いて改善することに対する政府のコミットメントを強く支持するとし、サムルディの受給者選びのための客観的基準の設定を含む一連の改革がより良いターゲット化につながることに期待を示している。

このようなPRSPに対する肯定的な評価、支持、期待の一方で、課題や疑問も提起されている。

まず、PRSPが提示している「成長を加速し、マクロ経済の安定を維持する野心的な枠組み」(P.3)の展望が和平に決定的に依存していること、繊維クォータの来たるべき廃止の経済成長や貧困層への影響の査定が欠如していること等を指摘した上で、政府が代替的で、より低い成長率のシナリオを開発し、予想されるリスクを十分に反映した不測の事態に対応する計画を作ることを奨励している。

財政に関しては、1つには、このPRSPは、主にドナーによって資金供給されると期待される優先順位の高い投資プロジェクトの資本費用の見積もりのみを提示して、ドナーによる資金供給が予想されていないプロジェクトの費用や経常支出の詳細が示されておらず、費用の見積もりが不完全であることを指摘し、スリランカ政府は作成していない中期支出枠組(MTEF: Medium Term Expenditure Framework)がより綿密な費用見積もりにおいて有効であることを強調している。

また、特に、行政改革、透明性・説明責任、分権化の分野における統治の協議事項(agenda)の中の重大な諸問題に取り組むことを強く勧めている。

貿易政策との関連では、世銀とIMFのスタッフは関税改革のスケジュールの公表を強く迫るだろうとし、特に強い関心が示されている³。

セクター別政策や農業政策に関しては、優先順位付けの必要性や、中小企業工業団地等の一部の政策に対して、効率性と持続可能性の観点から疑問が提示されている。

労働市場に関しては、前述したように労働法の改革を評価し、その実行と過度に制限的な労働法の体系的な精査が長期の高成長と雇用を保障する鍵になるという見解を示した上で、このPRSPには、この分野で時間的拘束のある政策のセットが提示されていないとしている。

社会的保護に関しては、未解決の挑戦として、年金改革の開発と実行が挙げられている。

政策の実施後と関連しては、広範な支出追跡システム、様々なグループ間で多様であろう貧困層に対する政策のインパクトを監視・査定することの必要性が指摘されている。

こうした課題や疑問の提起がありつつも、全体に関しては、「IMFと世界銀行のスタッフは、スリランカのPRSPで提示された貧困削減戦略が世界銀行とIMFの譲与的援助のための十分な基礎を提供しているとみなす。スタッフは、世界銀行とIMFのそれぞれの理事会が同じ結論に達するよう勧告する」(P.10)としている。

最後に、民族紛争の和平に関して取り上げたい。

まず、このJSAでは、ノルウェーの仲介による和平交渉の効果を、「国内経済活動に途方もなく大きな弾みを与えている」(P.1)と非常に高く評価している。そして、ポスト紛争に

³ 貿易政策に関しては、農業の貿易自由化が土地改革と関連付けられるべきであるにもかかわらず、PRSPにはこの点が抜け落ちているとの指摘もなされている。

おける復興ニーズには重大な挑戦があり、十分な財源を復興ニーズのために利用可能にすることを保証すると同時に、民間部門主導の成長のために、財政再建と構造改革に政府がコミットメントを示しているという状況(context)で、このPRSPは公表されたとしている。次に、PRSPを失敗させ得るリスクのうち、「第一の、そして最も重要なリスクは和平プロセスと関連する」(P.9)としている。さらに、停戦の前例のない長さに非常に勇気づけられるとしながらも、なおリスクがあるかもしれないとして、そのうちの1つに政府を解散し、選挙を求める権限を持つ大統領と政府のねじれから生じる政治的不確実性を挙げている。これが、予測可能性と継続性を含む改革実行の政治的実現可能性の脅威になるとまで述べ、大統領への警戒感と政府への期待を示唆している。

そして、「和平プロセスでは、両陣営のコミットメントの兆候が十分すぎるほどあり、これを支える最善の展望は、平和の利益の実演である」(P.9)とし、それ故、世銀等は、この貧困削減戦略の一部としての復興の取り組みに早期の支援を提供するだろうと記している。

加えて、復興関連の輸入で、経常収支赤字が中期的に拡大すると予想され得るが、対外ポジションは、かなり強力な資本の流入と譲与的な資金供給の結果、強化されるだろうとしている。

これらの和平と関連するJSAの記述は、世銀・IMFの支援には、第1節で見たドナーが求める和平の推進の事実上の見返りの面があることを示唆するものと言える。そして、スリランカ政府は、和平に関してドナーの意向に沿うことで、さらには後述するように、PRSPの政策内容においてもドナーの意向に沿うことで、世銀・IMFを含む国際的な支援を引き出して高成長を実現し、世論の支持を得ようとしていたと考えられる。

なお、2003年7月のJSA発表直前とも言える03年4月にはIMFから貧困削減・成長ファシリティ (PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility)⁴及び拡大信用供与措置(EFF: Extended Fund Facility)⁵として567百万ドルの融資が⁶、同年6月には世銀(IDA, 国際開発協会)から125百万ドルの貧困削減支援融資⁷が承認されている。また、世銀は、03年度に対スリランカ・ポートフォリオの再構築を行い、北東部の復興を支援する4600万ドルの緊急パッケージを承認している⁸。

第4節 検証

(1) “Sourcebook”⁹を踏まえて

“Sourcebook”の内容を踏まえれば、このPRSPは、どのように評価できるだろうか。そして、このPRSPに対するJSAと“Sourcebook”の関係はどのようなものであろうか。

4 詳しくは船津[2012a]を参照。

5 抜本的な経済改革を必要とするような大きな歪みに起因する、中・長期的な国際収支上の問題の解決に取り組む加盟国への支援を目的とした融資制度(<https://www.imf.org/external/japanese/np/exr/facts/howlendj.htm>)。

6 <https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2003/pr0354.htm>。ここでは、PRGF支援プログラムはPRSPに基づくことを予定しているとしている。また、IMF理事の声明も紹介され、そこには、長期の民族紛争を踏まえて、スリランカが「歴史的に極めて重要な岐路」(pivotal point in its history)にあるとの認識が示されている。

7 世銀[2003]P.155。世銀は2003年度に他にも大学教育の妥当性と質の改善融資(40.3百万ドル)、第2次地域社会給水・衛生生ラント(39.8百万ドル)、経済改革技術支援融資(15百万ドル)、国家HIV/エイズ予防グラント(12.6百万ドル)をスリランカに対して承認している。なお、貧困削減支援融資と経済改革技術支援融資に関しては、それぞれに「本プロジェクトはスリランカ政府の貧困削減戦略『スリランカの回復』を支えるものである」(前者はP.155、後者はP.156)と全く同文で明記されている。また、前者では「安全な投資環境を構築して民間セクターの参入を促し」(P.155)、後者では「技術支援を通して経済を近代化・活性化し、民間セクターの役割を拡大することにより」(P.156)と、民間セクターの役割拡大を強調している点でも両者は共通している。

8 世銀[2003]P.101。

9 PRSP Sourcebookを指す。

まず、このPRSPには、経済成長を最重要視し、マクロ経済の安定をその前提とする、そして、その経済成長のためには特に民間投資と自由貿易政策の推進による輸出の促進を重視する“Sourcebook”の主張が全面的に反映されていると指摘できる。また、このPRSPは民営化や民間参加、民間活力の導入に非常に積極的だが、これも“Sourcebook”の方針と一致している。

加えて、このPRSPは、大規模な財政赤字をマクロ経済における最大の問題点とし、中長期的な削減を目指す姿勢を打ち出しているが、これも、規律ある財政の基準としてマクロ経済の安定を最重要視する“Sourcebook”の主張と合致している。また、“Sourcebook”は、財政赤字の規模について立法上の制限を設けることを選択肢として紹介しているが、PRSPで将来的な導入が掲げられている財政責任法は、その実践を目指す動きと言える。

税制改革の内容も、「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」(第2巻P.13)とし、付加価値税のような広いベースの消費課税の導入、所得税における適度な最高限界税率や控除・租税優遇措置の限定、源泉徴収税の利用等から成る“Sourcebook”の推奨する方向と全面的に一致している。なお、関税に関して、“Sourcebook”は貿易に対する税の役割をできる限り小さくし、輸入関税の平均税率を低くし、税率のばらつきを小さくすること、免税を最小限にすること等を推奨し、このPRSPには関税付加税率の段階的な廃止が掲げられているが、JSAでは関税改革のスケジュールの公表を強く迫る旨が明記され、実行への圧力がかけられていることは前述した通りである。

支出の抑制・削減に関しては、このPRSPは税制改革ほど積極的、具体的ではないが、中長期的な政策としては、優先順位の明確化、公企業改革、和平の効果による防衛支出の削減、補助金の削減、非政治化を含む行政の効率化等を挙げている。スリランカ独自の事情を強く反映した防衛支出の削減を除けば、その方向性は“Sourcebook”と一致している。

そして、短期的に大きな歳出削減を見込んでいる唯一の政策とも言えるのが、サムルディ・プログラムの改革である。

サムルディ・プログラムが含まれる社会的保護に対して“Sourcebook”は高い関心を示していない。「経済成長を促進する政策は貧困削減にとって中核的であるが、社会的保護(SP)手段も、貧困層の脆弱性を減少させ、福祉を保護する上で果たすべき役割を持っている」(第2巻P.164)との記述に示唆されるように、社会的保護は成長を通しての貧困削減を補完するものとしてとらえられている。また、社会的保護に関する政策的な提言も、「限られた予算と行政能力という現実」(第2巻P.180)を踏まえて過大にならないよう強く求め、優先順位付けの重要性を強調している程度である。見方を変えれば、この分野に関しては、“Sourcebook”の抽象的で限られた記述からは見えづらい世銀・IMFの実際の姿勢を、このPRSPに対するJSAの評価を通して見て取ることが出来ると考えられる。そして、このPRSPの、サムルディ・プログラムのための資金供給を2001年から02年の間に約25%削減するという内容やこのターゲット化を約束しない支出削減をターゲット化の誘因として肯定する考えは議論の余地が大きいと思われるが、JSAは全く問題視していない。支出が過大にならないことこそが、世銀・IMFの社会的保護に対するほぼ唯一の具体的な要求ということであろう。また、“Sourcebook”では、「土地保有改革、貧困削減に資する公共支出、貧困層の金融市場へのアクセスを高める方策」といった社会の中での所得と資産の分配を改善

する政策」(第2巻P.4)が貧困削減戦略に不可欠としているが、「貧困削減に資する公共支出」の中でサムルディ・プログラムのような貧困層への現金給付は重視されていないと見ることが出来る。

つづいて、サービスの提供における公民の役割分担に関しては、“Sourcebook”は、公と民のサービス提供の仕組みを混合して活用することを紹介し、民間供給者は選択的にサービスを供給し、より富裕な顧客に焦点を当てることが期待され得る一方で、公的供給者は全地域、全国民に基礎的サービスを提供することが求められ得るとしている。また、“Sourcebook”は、参加を非常に重視し、地方レベルでの参加の拡大は、地方の診療所や学校での有効な計画立案やサービスの提供等に貢献し得るとしている。PRSPの水道に関する、大規模な市町では民間部門が主要な役割を果たし、農村地域においては、政府がシステムの建設に寄与し、その後、コミュニティ・ベースでそのシステムを管理するという方針は、この“Sourcebook”の内容に沿ったものと言える。そして、非常に貧しいコミュニティに対する支援において、受益世帯が十分に参加することの重要性を強調していることも、“Sourcebook”の示す方針と合致している。なお、PRSPでは、水道に関しては地方コミュニティに資金供給を求め、コミュニティ支援では、十分な参加の中に「プロジェクトの全ての段階での費用の共同負担」(P.72)を含んでいるが、“Sourcebook”も、貧困問題とのバランスに留意すべきとしつつ、費用の共同負担の重要性を提起している¹⁰。

最後に、前節で見たJSAが提起した課題や疑問について確認すると、例えば、JSAが強く推奨しているMTEFが、“Sourcebook”において普及が進んでいないことを認めつつ強く推奨されていることを含め、ほぼ全て“Sourcebook”に示された基準やそこで推奨された政策に基づいていると言える。

以上、見てきたように、スリランカ最初のPRSPは、全面的に“Sourcebook”に沿った内容になっていると評価することが出来る。そして、このPRSPに対するJSAの内容から、“Sourcebook”を「PRSP作成の手引き」(P.5)、「世銀・IMF 両機関による審査のポイントをあらかじめ示すものとも考えることができる」(P.5)とする柳原[2001]の位置づけは妥当と考えられる。

(2) 経済・財政の実績を踏まえて

ここでは、実績のデータ¹¹が入手出来た経済・財政の重要と考えられる事項に関して、PRSPの見通し・目標と比較することで、PRSPを検証したい。

まず、実質GDP成長率は、PRSPの2002年3.0%、03年5.5%、04年6.5%という見通しに対し¹²、実績はそれぞれ4.0%、6.0%、5.4%である。年平均で見れば、見通しの5.0%に対し、実績は5.1%と若干上回っている。しかし、その予想を上回る経済成長にもかかわらず、失業率は、PRSPの見通しが02年8.0%、03年6.0%、04年5.7%であったのに対し、実績はそれぞれ8.8%、8.4%、8.3%と、見通しを超える高い水準で推移した。

財政では、歳入のGDP比は、PRSPが2002年16.8%、03年17.1%、04年17.9%と年々増加する見通しであったのに対し、実績は02年16.6%、03年15.7%、04年15.4%と、逆に年々

10 PRSP第15章を参照。

11 Central Bank of Sri Lanka[2005]、Central Bank of Sri Lanka[2006]とこれらから算出したデータから成る。

12 PRSPには「実質」と記されていないが、2001年のPRSPの暫定値が-1.4%であるのに対し、実際の実質成長率は-1.5%、名目成長率はプラスであることから実質GDP成長率と考えられる。

低下した。歳出のGDP比は、見通しが02年25.7%、03年24.6%、04年24.2%であったのに対し、実績はそれぞれ25.5%、23.7%、23.5%と、見通しを超える低下となった。その結果、財政赤字のGDP比¹³は、見通しがそれぞれ8.9%、7.5%、6.3%であったのに対し、実績は8.9%、8.0%、8.2%となった。歳入の増加と歳出の削減を通して改善が目指された財政赤字は、実際は歳入・歳出がともに減少し、悪化は回避できたものの、目指された改善からは程遠い結果となった。

ここで、まず、歳入が減少した理由を確認したい。PRSPでは、前述のように税制改革による税収強化が目指された。その中で短期的な成果が最も期待されたのは付加価値税の導入と言える。しかし、見通しを上回る経済成長を実現したにもかかわらず、その税収のGDP比¹⁴は、見通しが2002年6.4%、03年6.8%、04年7.7%であったのに対し、実績はそれぞれ6.1%、5.5%、5.9%にとどまった。

この原因に関連して、World Bank[2004]は、付加価値税は、税率12.5%の財・サービス税と、財・サービス税より幅広いベースを持つ7.5%の国家安全保障賦課金に代えて2002年に導入されたものの、10%と20%の2税率となったことが税務行政の複雑さと収入の漏れにつながり、03年の貧弱な収入実績の理由の1つになったと指摘し、加えて、04年予算における2税率の15%税率への統一は肯定的なステップであり、次の主要なステップは、免税の削減に加え、付加価値税の適用範囲を、医薬品、生命保険契約、保健医療サービスの供給、小売業に拡張することであるべきであると主張している¹⁵。ただし、15%への税率統一について、当面のインパクトとしては収入減少であったともしている¹⁶。

このWorld Bank[2004]の指摘は、幅広い課税ベースを持ち、さらなる課税ベースの拡大も可能な付加価値税が税収拡充の手段として未だに強く期待されている反面、課税ベースが広いからこそ、逆進性が高いこの税の急速であからさまな増税は極めて難しいことを示唆している。そして、船津[2001]が、国家安全保障賦課金のさらなる税率引き上げや財・サービス税の課税ベースの拡大は、逆進性を高めるために困難であり、何らかの対策が取られないならば、社会不安の原因となりかねないと指摘しているように¹⁷、このことはスリランカの税制改革の歴史を見れば明らかなことである。付加価値税に対するPRSPの見通しは、民主的な選挙による政権交代が可能なスリランカにおいては特に現実的ではなく、この結果は本来予想できたことと言える¹⁸。

歳出の見通しを超える低下についても問題点が指摘できる。PRSPの経済的分類に基づく歳出のGDP比の見通しは、経常支出が2002年21.1%、03年19.3%、04年18.0%、資本支出が02年3.8%、03年4.6%、04年5.4%であった。低水準の資本支出がスリランカの中・長期的経済開発に悪影響を与えることに対しては中央銀行も懸念を示していたが¹⁹、そうした

13 2001年の暫定値(10.9%)と財政赤字(贈与前)の実績の数値(10.8%)から贈与前の財政赤字のGDP比と見られる。

14 取引高税、財・サービス税、国家安全保障賦課金を含む。

15 P.39.

16 P.vii.

17 P.61, 62.

18 歳入減少の付加価値税に次ぐ理由としては所得税が挙げられる。税収GDP比の見通しが2002年2.5%、03年2.7%、04年2.9%であったのに対し、実績はそれぞれ2.4%、2.2%、2.0%に過ぎなかった。World Bank[2004]では、長期のタックス・ホリデーの提供等をその原因として挙げている(P. vii, 39)。しかし、租税優遇措置の整理は構造調整政策とその後の人民連合政権の下でも試みられながら、十分な成果を上げられなかった(船津[2001]第2章、第3章を参照)。この政策に短期的な成果を期待する方が現実的でないと言える。なお、2003年に、BOI承認企業に与えられる租税コンセンションを内国歳入法に規定されたものに限定するようBOI法が修正された(World Bank[2004]P.39)。

19 1990年代後半に複数回指摘している。詳しくは船津[2001]P.76を参照。

懸念が現実にならないよう、資本支出を拡充させつつ、それ以上に経常支出を削減することを意図していたと考えられる。しかし、実績を見ると、経常支出は02年20.9%、03年19.0%、04年19.2%で、02年、03年は見通しより低い水準に抑えられたものの04年は削減が進まず、資本支出は02年3.7%、03年4.3%、04年4.1%で意図したほどの拡充は実現できなかった²⁰。

なお、経常支出の削減で特に注目されるのはサムルディ・プログラムである。PRSPでは、210万世帯に現金支援を提供している状況を問題視し、その支出削減と将来的なターゲット化を重要課題として挙げていた。具体的には、その支出のGDP比を2001年の0.9% (暫定値)から02年0.6%、03年0.5%、04年には01年の半分を切る0.4%へと一貫して低下させるという見通しを示していた。実際のGDP比と受益世帯数は、02年0.6%、1886737世帯、03年0.5%、1876031世帯、04年0.4%、1864058世帯となっている。つまり、受益世帯数を20万以上削減するターゲット化を伴う形で支出のGDP比は完全に見通し通りになったことになる²¹。背景には、前政権時に既に行われていたターゲット化によらない支出削減の継続が、政治的、社会的に困難であったことがあると思われるが²²、PRSPの「社会的支援の一層限られた財源をより良くターゲット化する誘因に既になっている」(P.82)との記述が、少なくとも一定程度は実現したと言える。ただし、家計への移転支出のGDP比の動向を見てみると、見通しが02年3.4%、03年3.2%、04年2.9%に対し、実績はそれぞれ3.4%、3.0%、4.1%と04年に大きく膨らんでいる。詳細は不明だが、サムルディ・プログラム以外の形での家計への所得移転が拡大されたと見られる²³。

つづいて、公企業の民営化について見てみたい。ただし、公企業への移転支出に関しては、PRSPの見通しに対応するデータをCentral Bank of Sri Lanka[2005]から得ることは出来ない²⁴。しかし、Central Bank of Sri Lanka[2005]からも「公企業」への経常移転、資本移転のGDP比は入手できるため、PRSPとの大小の比較には意味がなくとも、その時系列的な動向に政府の想定と乖離がないか検証することは可能と考えられる。また、民営化収入のGDP比はPRSPの見通しに対応するデータをCentral Bank of Sri Lanka[2005]から入手できる。さらに、「公企業」への経常・資本移転と民営化収入の実績のGDP比を、PRSPの対象期間前である2000年から確認することで検証を補強したい。

まず、PRSPの見通しについて確認すると、民営化収入のGDP比は2002年0.4%、03年1.5%、04年0.2%となっている。そして、経常支出の公企業に対する補助金・移転支出のGDP比は、

20 ちなみにネットの貸付のGDP比は、見通しが2002年0.8%、03年0.7%、04年0.8%に対し、実績は0.9%、0.4%、0.2%であった。

21 ちなみに福祉給付法は2002年に可決されている。

22 船津[2001]第3章を参照。

23 中村[2005]は、サムルディ・プログラムについて、約35000名の関連職員を人民連合支持者から採用し、受給者や融資を受ける対象も人民連合支持者を優先していたとした上で、早期の総選挙を予想していなかったウィクラマンハ政権が、前政権が任命したサムルディ関連職員を自分たちの支持者に切り替えなかったことが2004年4月の総選挙で敗北した主たる原因に挙げられていることを指摘している。そして、「1940年代から今日に至るまで、農村住民の生活向上をもたらす政策手段が乏しかった社会的な背景を考慮すれば、脱政治化のみを強調することは、意図せずに政権交代を促進する役割を果たすことになる。逆説的ではあるが、国際社会が脱政治化を求めれば求めるほど、貧困削減計画の枠組みを超えて全国的な政治変動の引き金を引く行為と重なるのである」(P.164)と主張している。

24 当該データに関してPRSPには“Public Corporations”とあり、Central Bank of Sri Lanka[2005]のTable95では、経常移転に関しては“Public Enterprises”、資本移転に関しては“Public Corporations”のデータが入手可能である。しかし、2001年のGDP比の数値を比較すると、経常移転の数値が大きく異なるため(PRSPの暫定値が0.3%、Central Bank of Sri Lanka[2005]の実績は0.6%)、少なくとも経常移転に関しては、PRSPとCentral Bank of Sri Lanka[2005]で「公企業」の適用範囲が異なっていると見られる。

02年～04年まで各0.3%、公企業に対する資本移転のGDP比は02年0.3%、03年0.4%、04年0.5%である。この見通しから、政府は、03年に公企業の民営化を大きく進展させて一段落させる一方で、そのための移転支出の増額といった特別なコストは想定していなかったと考えられる。ちなみに、PRSPに記された01年のGDP比(暫定値)は、民営化収入が0.6%、公企業に対する経常移転が0.3%、資本移転が0.6%である。

次に、実績を確認しよう。民営化収入のGDP比は、2000年が0.0%、01年0.6%、02年0.4%、03年0.6%、04年0.1%である。公企業への経常移転のGDP比は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。

以上から次のことが言える。1つには、2003年に公企業民営化を大きく進展させ、GDP比で1.5%の収入を得るとの政府の目論見は外れ、実際の収入のGDP比は03年でも01年と同じ0.6%、02年から04年の1年当たりの平均を見ても約0.4%に過ぎなかった。次に、公企業への移転支出も、経常支出に関しては、PRSPでは04年まで01年(暫定値)と同じ水準を想定していたにもかかわらず、実績を見ると02年から04年は、00年、01年の数値から大きく膨らんだ水準で推移した。資本支出に関しても、PRSPでは02年から04年にかけて微増しつつも01年より低い水準を想定していたにもかかわらず、実際には02年から04年全てで01年の水準を上回り、しかも一貫して増加した。

PRSPに、「財政赤字目標の達成、2002年では8.9%に設定、は、好調な成長と、かなりの民営化収入を含む下半期の収入の徴収次第で決まるだろう」(P.36)とあるように、政府は民営化収入を財政赤字削減の重要な手段とみなしていたと考えられる。しかし、その目論みは外れ、歳出面での負担も想定を超えて増加したと見られる。とはいえ、これは本来予想できた結果と言えよう。民営化では一般的に収益のあがる企業にしか買い手が見つからず、赤字企業に買い手がつくようにするためには多額の出費が必要となる。実際に、前の人民連合政権等の過去のスリランカ政府も民営化を積極的に推進しようとしたが、収入獲得においても、歳出削減においても十分な成果を上げるには至らなかった²⁵。

おわりに

途上国援助での被援助国のオーナーシップの尊重は今や国際社会のコンセンサスになっている²⁶。そして、このオーナーシップの尊重は、構造調整政策に対する批判、特に画一的な政策とその押しつけ的な実施に対する批判²⁷を踏まえた、被援助国の実態に合った政策を、被援助国の意思に基づいて実施してこそ成果が期待できるという考えに基づくものと見ることが出来る²⁸。そうであれば、スリランカのPRSPも、現状に至っている理由や過去の取り組みの結果等に対して真摯な分析を行い、それを踏まえた政策を提示したものでなければならない。しかし、スリランカ初のPRSPを検証した結果からは以下のことが指摘できる。

まず、世銀・IMFを含むドナーは、民族紛争の和平に関して、推奨する政策をスリラン

25 船津[2001]第2章、第3章を参照。

26 船津[2012a]を参照。

27 白鳥[1998]P.175~179等を参照。

28 船津[2005]を参照。

カ政府が実行するよう、援助を積極的に活用した。加えて、ドナーが支持する政策の中には、スリランカ初のPRSPがパートⅡとして重要部分をなす“Regaining Sri Lanka”が含まれる。そして、スリランカ初のPRSPは、税制改革や公企業民営化、サムルディ・プログラム等で特に顕著であるが、過去の貴重な経験は活かされず、同じような失敗が繰り返されている。一方で、“Sourcebook”の内容は全面的に反映されている。

また、スリランカ初のPRSPに対するJSAは、政策の有効性・実現可能性を検証する役割は果たせておらず、世銀・IMFの基準に合致した内容かどうかを評価しているにすぎないと言える。

それでは、このPRSPが過去の失敗も含めた貴重な経験から得られるはずの教訓を活かせなかった理由はスリランカ政府の不勉強にあり、スリランカ政府は不勉強故に“Sourcebook”に依存したのであろうか。結論から言えば、その可能性は低いと考えられる。PRSPは、「経済改革の過程は1977年以降、多くの分野で進行中であり、なされる必要があることの大部分は結果的に、以前に始められたイニシアティブを仕上げ、整理統合することになる」(P.22)と記し、過去に同様の取り組みがあったことを指摘している。そして、中村[2005]は、かつての構造調整政策について「スリランカ経済に関心を持つものの中には、IMFが期待するような構造調整政策を整合的に行なうことは、ジャナサヴィヤ計画の実施よりもはるかに非現実的であった。もともとできないことを承知の上で、スリランカ政府は外圧をしのぐためやむをえないジェスチャとして受け入れているようにみえたものである」(P.162)と述べている。JSAの、「このPRSPは、強力な国のオーナーシップと広範な協議過程の結果である」(P.9)という記述とは裏腹に、実際にはスリランカのオーナーシップは十分に機能していなかったと考えられる。そして、この構図は構造調整政策の時代から変わっていないと見られる。

スリランカ初のPRSPの検証を通して、民族紛争の和平や経済政策においてドナーがその影響力を積極的に行使した実態が明らかになったが、こうしたドナーの積極的な影響力の行使は対スリランカに限らない、一般的な傾向となっている可能性がある。その場合、被援助国の過去の経験を含めた経済・政治の実態に対する理解の低いドナーが現実的でない経済政策や政治に対する意向を被援助国に押し付け、それが被援助国の経済・社会に打撃を与えるリスクが高まると考えられる。さらに、時には、その悪影響が国際経済・社会に波及することさえあり得るだろう。被援助国のオーナーシップが実態として機能する援助のあり方について考察を深めるためにも、途上国援助とドナーの影響力行使に関して、全体的な動向を把握することが今後の重要な研究課題になると考えられる。

参考文献

- アジア経済研究所[2001~06]『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
- 外務省[2008]：『スリランカ国別評価調査』(第三者評価)
- 白鳥正喜[1998]：『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社
- 世界銀行[2003]：『世界銀行年次報告書2003』世界銀行東京事務所
- 世界銀行[2004]：『世界開発報告2004 貧困層向けにサービスを機能させる』シュプリンガー・フェアラク東京(World Development Report 2004)

- 長田博[2005]:『貧困削減戦略におけるマクロ経済政策と貧困のリンケージに関する予備的考察—ASEAN 諸国におけるPRSP 体制の意味』名古屋大学大学院国際開発研究科
- 中村尚司[2005]:「スリランカにおける貧困削減政策の問題点」『経済学論集』第44巻第5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[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
- 三輪博樹[2007]:「スリランカにおける選挙政治と政党政治」近藤則夫編『アジア開発途上諸国における選挙と民主主義』アジア経済研究所
- 柳原透[2001]:「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究』第17巻第2号

Central Bank of Sri Lanka[2005]: *Annual Report for the year 2004*

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

Government of Sri Lanka[2002]: *Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development*

Jafferjee, Azra and Dinushka Senanayake[2004]: *Poverty Reduction Strategy in Sri Lanka*, A Centre for Poverty Analysis(CEPA) Publication

Staff of the International Development Association and the International Monetary Fund[2003]: *Sri Lanka Joint Staff Assessment of The Poverty Reduction Strategy Paper*

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

World Bank Website[2010.11.3閲覧]: *PRSP Sourcebook* (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html>)