

コスタリカの

構造調整

北野浩一

はじめに

コスタリカは第2次大戦後、経済成長と公正な所得分配という発展途上国一般に共通する課題を解決し、「中米の奇跡」とも称されている。また、紛争の相次いだ1980年代の中米にあって政治的な安定を維持してきた数少ない国でもある。しかし、社会部門の充実と所得再分配政策、そして政府の経済活動への介入は公共部門の肥大化を招き、財政的には70年代後半に破綻を来した。80年代初めには、ほかのラテンアメリカ諸国同様、インフレの高騰、債務の累積、経済成長の低下といった経済危機に直面したが、これは外的な要因に加え、肥大した財政部門の立て直しの対処を誤った結果であるといえる。

累積債務問題の深刻さと、政治的に安定していたということから、ほかの中米諸国に先がけて、1985年から世界銀行（以下、世銀）の融資を受け、2期にわたる構造調整政策（Programa del Ajuste Estructural : PAE）を実施してきた。90年代に入っ

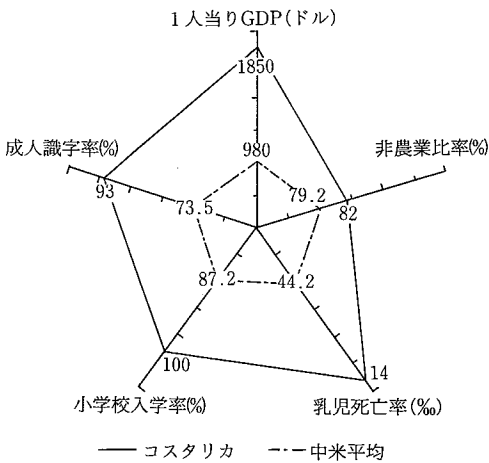
てからは、経済成長は回復しているものの、10%台から20%台のインフレは慢性化し、国際収支の改善もいまだ不十分である。その原因としてはクローリング・ペッグ制となった為替レート管理の不十分さ、中央銀行を含む公共部門赤字の存在がある。今後これらの問題に対処するためには、公共部門の改革を中心とした、より一層の改革に努める必要がある。

本稿では、ほかの中米諸国に先がけて実施されてきたコスタリカの構造調整の経験を概観し、その効果を明らかにすることを目的とする。第1節では、1980年代初頭の経済危機の要因をさまざまな面から分析する。それに続く節では85年より実施されてきた構造調整政策の具体的な内容を見た後、その効果を世銀の効果指標を用いて分析する。そして、最後に現在進行中である、第3次構造調整融資の現状について述べる。

1 コスタリカの経済危機の諸相

1980年代初頭の経済危機は外的なショックが発

第1図 コスタリカ・中米の社会・経済指標
(1991年)



(出所) World Bank [1993a].

端であったが、それ以前に国内的な要因によって経済調整の必要はすでに生じていたといえる。コーヒー価格の上昇による輸出所得増加を背景として、70年代より政府の経済活動への介入が積極的に行なわれてきた。また、福祉国家としての諸政策が政府部門の肥大化と利権を発生させていた。経済危機は、交易条件の悪化という外的要因に加え、肥大化した公共部門収入の減少への誤った対処の結果であるといえる。

1. 経済の初期条件

1980年代紛争の絶えなかった中米にあって、コスタリカは武力放棄をうたった1949年制定の平和憲法と、民主主義的政治体制を維持してきた。第2次世界大戦後、教育を中心とした社会福祉に力を入れてきたが、それは政治的安定をもたらすとともに、社会経済面に大きな成果をもたらした。このことは、ほかの中米諸国と比べたときの社会経済指標の差に見て取ることができる。

第1図は、コスタリカと中米五カ国平均の主要

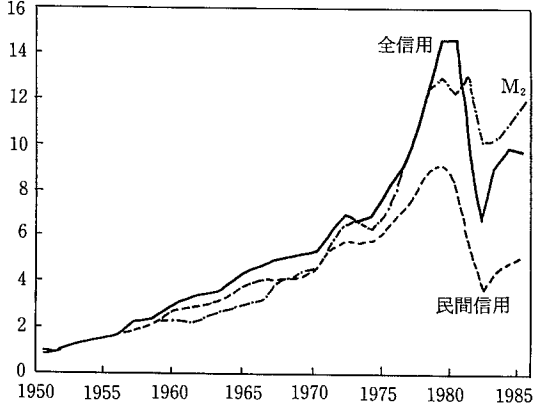
社会経済指標*1を示している。これは、それぞれの指標の値を、平均からの乖離を標準化して、示したものである。この図は外側にゆくほど社会・経済の発展の度合いが高くなるように基準をとっているが、一見してコスタリカを示す線が外側に広がっており、発展の度合いが卓越していることが分かる。

個々の指標について見ていくと、健康水準を表す指標である乳児死亡率は14パーミルと、平均の44.2パーミルを大きく下回っている。また小学校入学率は100%、成人識字率は93%と、それぞれ平均値を上回り、人的資本の水準が非常に高いことを裏づけている。また、コスタリカは、コーヒー、バナナなどの一次産品の輸出国として知られるが、GDPの構成比で見ると農業以外の産業の割合も高い。GDPに占める非農業比率は82%と、エルサルバドルの90%を下回ってはいるものの、中米平均の78%よりは大きい値を示している。

しかし、福祉国家を維持しようとしたために、1980年初頭の経済危機と、それへの対応としての調整政策が不可避なものとなった。政府の肥大化は60年代から70年代にかけての所得上昇の過程で教育・医療などの政府サービスへの期待が著しく上昇した時期に顕著である。とくに、フィゲレス(70~74年)、オドゥベル(74~78年)政権は物的・人的インフラの供給ではなく直接的な所得分配政策*2を採った。コーヒー輸出による財政収入が大きかった時期にはこの政策を実施することは可能であったが、70年代後半になり分配する財源が不足するようになって、肥大化した官僚機構の規模は縮小されなかった。さらに、社会保障の観点から各種の価格政策も採られ、政治家の汚職もめだつた(Rottenberg [1992])。

また、コスタリカ経済はコーヒー、バナナへの依存が大きく、1960年代にはこれら一次産品は輸

第2図 国内信用の推移 (1950~86年)



(出所) Rottenberg [1993 : p.122].

出の97%、GDPの25%を占めていた。このことはコスタリカの政治、経済、社会に重大な影響を与えてきたが、経済危機との関連で言えば、一次産品の交易条件の変化による経済変動が大きいことがあげられる。70年代にコーヒーからの輸出税収入が増加した時、政府は公共部門の規模を拡大させた。とくに、コスタリカ開発公社(CODESA)を介した経済活動への介入が目立った。しかし、コーヒーブームは1978年に終わり、続いて起きた第2次オイルショックのために輸出価格に比べ輸入価格は大幅に上昇し、交易条件は大幅に悪化した。この70年代後半のコーヒー価格の低迷は政府の収入を減少させたが、政府の支出は硬直的で減少しなかったために財政赤字が拡大する結果となった。

2. マクロ経済的側面

政府は経済成長の落ち込みに対処するために拡張的財政・金融政策を採った。第2図は、1950年からの貨幣供給量の変化を示しているが、70年代後半の急激な増加の様子がわかる。経済危機の当初は、実質国民所得の減少を対外借入れでファイ

ナンスした公共支出の増加で補った。しかし、対外借入れもすぐに限界に達し、国内借入れを行なわざるを得なくなった。この結果貨幣供給量は増加し、82年にはインフレが90%に達した。60~70年代、経済成長と価格の安定の結果、国内の貨幣流通量は増加し、金融制度面では発展した*3。しかし、経済危機によって不良債権は著しく増加し、金融セクターはほかのセクターに比べて大きく打撃を受けた。

インフレ圧力は自国通貨の相対的な価値を減少させる。それを抑制するための中央銀行によるドル売りの市場介入は外貨準備を一層減少させた。そして外貨準備が枯渇し、外国借入れが不可能になると、インフレはいっそう加速することとなった。インフレ率は1981年には65%、82年には108%に達した。その結果、為替の固定相場制を維持することが不可能になり、為替レートの切り下げと平行レート制、そしてその後フロート制が導入された。

3. 国営企業

コスタリカにおける国営企業設立の議論は1960年代から国民解放党(PLN)を中心に行なわれてきた*4。10年あまりの議論の後、72年に公的投資を扱う金融会社CODESAが創設され、75年以降急速にその規模を拡大させた。CODESAの活動は全ての生産分野にわたり、鉄道、肥料、セメント、アルミ精錬、砂糖、綿、アグリビジネス、林業、海上・陸上運輸といった産業、さらには、倒産企業の立て直し、財務的に問題のあるプロジェクトへの出資も行なった。

CODESAの生産活動は収益率が低く、経常損失は売上高の25%、1976~83年の累積損失は83年価格の総資産額の35%にのぼるという調査結果もある(Rottenberg [1993 : p.118])。また、その期間中

に12の主要子会社のうち全てが損失を計上していたが、CODESAは中央銀行から無制限に融資を受けることができ、83年には中央銀行による公共部門のファイナンスの半分、全銀行システムからのファイナンスの18%をしめた。これが民間部門の投資を閉め出す結果となった。

- * 1 ここで用いる主要社会経済指標の定義は以下のとおりである。非農業比率はGDPから「農業部門」の付加価値を除いた値であるが、ここで言う「農業部門」には農業、林業、狩猟、漁業が含まれる。次に「成人識字率」とは15歳以上の人口に占める、日常生活に関する簡単な文章の読解力があり、文字が書ける人の割合である。また、「乳児死亡率」はある年の生存出生数1000人のうち1歳未満で死亡する乳児の数である。
- * 2 1974年の「家族手当計画」では、78年までに国民所得の2%を最貧20%の層に、医療、食糧、住宅、土地等の贈与という形で再配分するというものであった。
- * 3 一般に金融深化(financial deepening)と呼ばれ、GDPに対する M_2 の増加である。
- * 4 国連ラテンアメリカ経済委員会(ECLA)の、国家主導による計画経済を重視する開発政策に強く影響を受けたといわれる(Rottenberg [1993: p. 100])。

2 構造調整政策の概要

1980年代の初めに経済危機に直面したコスタリカは、85年から2期にわたって世界銀行から構造調整融資(PAE I, II)を受け、経済の構造改革を進めている。ここで採られている一連の構造調整政策は新古典派の経済理論に立脚した政策パッケージである。

ここでは、PAE I, IIの構造調整融資のコンディショナリティーの内容を概観する。コンディショナリティーは経済全体の包括的な内容を有するものであるが、ここではとくに財政政策、金融政

策、為替レート、貿易、民営化について述べる。

1. 財政政策

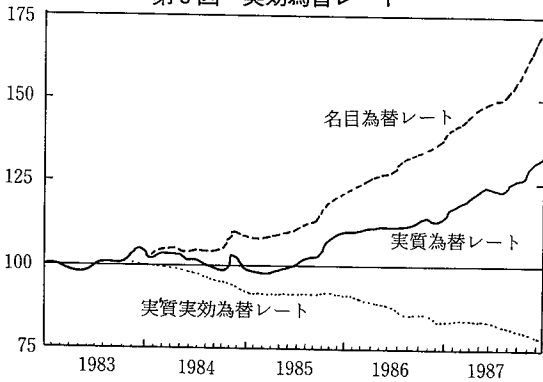
財政政策の重要な課題は、財政赤字の削減である。世界銀行が依拠するオーソドックスな経済理論では、インフレおよび経常収支の赤字は財政赤字が原因とされるからである。すなわち、政府の赤字は、そのファイナンスの手段の一つとして多くの場合中央銀行借入れを増加させ、通貨供給の増加によるインフレの原因となってきた。また、マクロ経済の財市場の均衡式からわかるように、国内民間部門の貯蓄・投資バランスを一定とした場合、政府部門の赤字の増加は経常収支の悪化を招く⁵。

財政改革は主に政府支出の効率化と削減、税制の効率化と政府収入の増加からなるが、コスタリカの場合、財政支出の効率化は公務員の削減と、政府予算および政府投資などの政府支出管理の強化によって行なわれた。具体的には、公務員の削減についてはPAE Iにおいて、(1)1984~86年度予算の役職数の凍結、(2)退職に伴い空席となったポストの廃止、(3)65歳以上の公務員の定年と転職の促進、が行なわれた。その結果、公務員の増加率は83年には8.2%であったのが、85年には1.6%にまで低下している。また、公共投資の効率性の重視から、公共投資はGDPの6.8%に上限が課せられた。その結果85年にはGDPの7.1%あった公共投資は、91年には4.6%にまで縮小している。

2. 金融政策

構造調整政策の中の金融政策の目的は、マクロ経済の安定化と、効率的な金融仲介システムの構築である。マクロ経済安定化に関してIMFの依拠するマネタリープログラミングでは、国内信用の増加が中央銀行の外貨準備の減少を招くとされ

第3図 実効為替レート



(注) 1983年を100とした値。

(出所) 世銀資料。

る*6。そのため、国際収支危機に直面している場合の処方箋として、国内信用の制限強化は典型的なものである。また、金融面での問題として、金融抑圧 (financial repression) といわれる状況がある。これは高インフレと政府規制により、実質の預金金利がマイナスになり、国内資本の動員が阻害されている状態を指す*7。金融の効率化のためには、この金融的抑圧を排除することが必要とされる。

コスタリカでは、国内信用の管理は中央銀行によって子細に行なわれてきた。しかし、信用供与管理のコストの増大と不効率から、最近では中央銀行による公開市場操作と準備率の操作による通貨管理の方を多用するようになってきている。そのほかの金融面での改革としては、実質金利をプラスに保つような金利操作、公的企業発行の不良債券の償却などがある。

3. 為替レート政策

為替レート政策は、貿易収支およびインフレといったマクロ経済安定化の手段として用いられる。為替レートの切り下げは外国財の相対価格を引き

上げて輸入を減少させる。同時に自国財の相対価格を引き下げて自国財の国際競争力を高めて輸出を有利にし、それによって貿易収支を改善する効果を持つ*8。

コスタリカでは、1974年まで固定為替相場制を採ってきた。その後変動為替相場制に移行したが、国内市場の規模が小さく、国内市場の開放の程度も大きいため為替レートが国内インフレに与える影響も大きく、現在では中央銀行の為替市場への介入により為替レートを外国財の価格水準の変化に併せて変化させるよう操作している。しかし、輸入財価格の上昇による国内インフレ加速化の懸念から、為替レートの切り下げは自国財の価格上昇ほどには大きくなかった。

コスタリカは1985年からクローリング・ペッグ制に移行した。これは国内インフレと貿易財の価格上昇率の差だけ為替レートを変化させるものであるが、実際に行なわれた調整は不十分なものであった。その結果第3図が示すように、名目でみれば為替レートは減価しているものの、貿易パートナーとのインフレ率の違いも勘案した、実質実効為替レートでみた場合には、逆に増価している。

4. 貿易政策

発展途上国においてはしばしば高関税による相対価格の歪みが大きく、また輸出の増加が急務であるため、貿易政策改革は、とくに重要である。非伝統輸出促進は経済発展のための有効な手段であるとされ、為替レートと関税の引き下げ、輸入割当政策の廃止などの一連の貿易自由化政策がとられる。

コスタリカでは、1986年に中米共同市場(CACM)加盟国との合意に基づいて新たな関税体系に移行した。これは、63年の共同市場発足後初の制度改正であり、これまで加盟国に与えてきた投資優遇

措置を廃止し、付加的輸入税の撤廃などを行ない、平均関税率を53%から26%に引き下げている。

また、コスタリカはコーヒー、バナナなどの一次産品が総輸出の7割を占めるが、これらの輸出財は国際価格の変動が大きく、また今後の輸出の増加も期待できない。そのため、非伝統的な輸出産品を促進するための、CACM以外の国への非伝統的輸出財の輸出関税を撤廃している。

5. 民営化政策

国営企業の民営化政策は、資源配分において「政府」より「市場」の優位性を信じる世銀では、国営企業の効率性と収益性を高めるための有効な政策とされる。また、国営企業は多くの場合経常赤字を出し、この赤字を補填するための補助金の支出が財政を圧迫している。そのため、民営化は財政赤字の削減という安定化の面からも、経済の効率化の面からも要請される。しかし、民営化を通じた国営企業の改革は法制度の整備等に時間がかかるため、短期的には既存の国営企業の効率の改善が求められる。

とくに、1970年代の積極的な輸入代替政策により国営企業の規模が拡大したコスタリカでは、民営化による効率性の回復と公的部門赤字の削減が80年代に急速に進められた。CODESA傘下の政府系企業の多くは民営化の対象となっている。

* 5 基本的文献としては、Dornbusch[1982]。財政赤字とインフレーションに関する理論的・実証的分析はDornbusch and Fischer[1981]、また対外収支との関連は、Kelly [1982] に詳しい。

* 6 中央銀行のバランスシートより(国内信用)+(外貨準備)=(ハイパワード・マネー)であるから、実体経済により決まる実質貨幣需要を一定とした場合、右辺は不変となり、国内信用が増加すれば外貨準備は減少する。しかし、国内信用の変化が実体経済に与える影響を考慮すると、この関係は一概には成り立たない。

* 7 金融抑圧については、Fry [1988]。また、Roubini & Sala-i-Martin [1992] はラテンアメリカの低経済成長率と金融抑圧の関連を経済モデルを用いて示している。

* 8 もちろん、これは輸出入の価格弾力性の和が1を超えないという、マーシャル・ラーナー条件が成り立つ場合である。

3 構造調整政策の評価

コスタリカにおいては構造調整政策は上記のような政府部門の縮小、規制緩和といった新古典派的な政策が採られた。経済成長率は1980年代後半から回復し、世界銀行の報告書では、構造調整と貧困の解消を同時に達成し得た国として賞賛されている。しかし、これらは構造調整政策の成果であるのか、あるいはそのほかの要因の結果であるのかは、検証の必要がある。しかし、個々の経済政策が、経済成長の促進、輸出の増加による貿易収支の改善といった、構造調整政策の目的をどの程度達成しているかを評価するには、困難がともなう*9。

世銀は政策スタンスをみるために、構造調整融資の第二次評価報告書(World Bank [1990])から財政赤字、実効為替レート、インフレ、国際収支の四つのマクロ変数を用いている(第1表下段参照)。本稿でもこれに倣って、コスタリカにおける構造調整政策の経済的側面への効果をみてゆきたい。さらに、最後の項で社会的側面への影響にも言及する。

1. 構造調整政策と効果：概観

第1表に示されているように、コスタリカは1980年代はじめ、大幅な国際収支の赤字と高インフレ、そして経済成長の停滞に見舞われた。

1983年以降、IMF・世銀と協調して安定化・構

第1表 コスタリカの構造調整評価指標

	(%)										
	1971~80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
〔パフォーマンス〕											
GDP 成長率	5.7	-2.3	-7.3	2.9	8.0	0.7	5.5	4.8	3.4	5.7	3.8
輸出/GDP	27.7	30.1	30.7	29.5	30.3	28.9	28.4	32.8	34.5	37.5	38.9
国内貯蓄/GDP	15.6	24.1	27.6	23.4	23.1	24.1	26.1	23.0	22.7	22.8	21.5
投資/GDP	22.6	16.9	13.6	17.6	18.1	19.3	24.0	23.6	21.4	21.7	22.1
〔政策〕											
国際収支赤字/GDP	-8.7	-5.3	3.5	-8.3	0.4	-1.9	0.9	-4.4	-2.2	-3.8	-8.2
インフレ率 ¹⁾	11.1	37.1	90.1	32.6	12.0	15.1	11.8	16.8	20.8	16.5	19.0
実効為替レート ²⁾	108.5	56.3	55.8	67.0	68.5	70.1	64.9	61.9	57.5	60.3	59.1
財政赤字/GDP	-4.2	-3.2	-1.1	-2.2	-0.8	-1.3	-4.8	-3.1	0.0	-2.3	-3.3

(出所) World Bank [1992].

(注) 1) インフレ率は消費者物価指数。

2) 実効為替レートは、1980年を100とした値。

造調整政策を採ってきたが、その結果、インフレは20%程度に落ちつき、GDP 成長率も4%程度で安定している。また、GDP に占める輸出の割合も増加し、一方82年に13.6%まで減少した投資率も20%台に回復している。

このように、上記の目標指標はコスタリカ経済の回復を示している。しかし構造調整政策の政策指標をみると、インフレは低下し政策の効果が現れているものの、財政赤字および国際収支赤字は1990年にはそれぞれGDPの3.3%、8.2%にも達し、また80年代の後半から増加傾向にあり、調整政策が進展していないといえる。実効為替レートの切り下げは、行なわれていない。以下では調整の進んでいない、公共部門の赤字および国際収支赤字について論じる。

2. 公共部門赤字

財政部門の改革は1982年の経済危機以降進められてきており、財政赤字も減少傾向にある。しかし90年の財政赤字はいまだGDPの3.3%にもなり、

より一層の削減が必要である。

公共部門の赤字削減の手段としては、租税制度の改善がある。現在の税制は所得の捕捉の困難からとくに所得税の課税ベースが狭く、課税される場合には税率が高くなっている。また各種の免税措置や優遇措置のため税制の複雑化を招いている。

さらに、租税構造の問題もある。コスタリカは税収の21.1%を関税に頼っており、ほかの下位中進国の13.7%と比べても非常に大きい(第2表)。逆に、所得税は、10.8%と下位中進国の31.7%と比較すると著しく低い。これは比較的徴税コストの低い一次産品の輸出に対する関税からの収入に税収の多くを頼っている姿をはっきり表わしている。関税は自国輸出財の相対価格を高めるため、輸出を減少させる結果となる。

また、コスタリカの公共部門赤字を増加させているものとして、中央銀行の赤字がある。これは1985年にはGDPの5%に達しているが(第3表)、財政赤字と同様、これを通貨増発によりファイナンスした場合インフレの原因となる*10。

第2表 中央政府の経常収入の構成（経常収入に占める比率）

	所得、利潤、キャピタル・ゲイン課税		財貨およびサービスの国内税		貿易および国際取引課税		税収以外の経常収入		経常収入合計の対GNP比(%)	
	1972	1986	1972	1986	1972	1986	1972	1986	1972	1986
コスタリカ	17.7	10.8	38.1	28.2	18.1	21.1	11.0	15.5	15.7	24.5
低所得国	NA	16.8	NA	32.2	NA	28.1	NA	19.8	NA	15.4
中進国	21.1	25.7	20.8	25.5	13.1	8.3	23.5	26.3	16.1	24.0
下位中進国	22.0	31.7	27.6	24.3	19.4	13.7	14.8	NA	11.9	21.4
上位中進国	20.5	23.8	15.2	25.8	8.1	6.6	30.1	28.3	22.6	25.0
市場経済工業国	4.1	40.0	21.2	17.3	2.0	1.2	6.2	9.0	21.6	24.1

(注) NA はデータなし。

(出所) World Bank [1988].

第3表 統合公共部門の赤字（対GDP比）

	1981	1982	1983	1984	1985	1988	1989	1990	1991
統合公共部門	19.1	14.1	8.0	6.2	7.2	3.7	5.1	5.0	2.0
中央銀行	5.0	5.6	4.9	4.3	5.3	3.4	2.7	2.0	1.9
公共非金融部門	14.1	9.0	3.1	1.9	1.9	0.3	2.4	2.9	0.2
中央政府	5.3	3.3	3.6	3.0	2.0	2.5	4.1	4.4	3.2
その他政府部門	0.7	-0.5	-1.3	-1.4	-1.6		-1.8		
国営企業	7.7	5.8	1.3	-0.1	1.3	-1.2	-0.9	-0.5	-2.1
その他	0.4	0.4	-0.5	0.4	0.2	-0.9	0.0	-1.0	-0.9

(出所) MIDPLAN [1993a : p.73].

中央銀行の赤字の原因は、主に1982年以降、国営企業など公的部門が発行する実質金利がマイナスで償還期間の長い債券を、中央銀行に強制的に引き取らせたことにある^{*11}。第3表で示されるとおり、国営企業の赤字は81年には7.7%であったがその後減少し続け、91年には逆に2.1%の黒字になっており、債務の削減が進んでいることがわかる。いわば、中央銀行が、国営企業の過去の債務を肩代わりしていることになる。現在、中央銀行が保有する債権の3分の2は償還期間を過ぎており、2分の1は回収不可能であるといわれている。

3. 経常収支赤字

1985年の構造調整融資開始後、為替レート政策、輸出インセンティブ政策などにより、経常収支の改善が図られてきた。この結果経常収支赤字は第4表が示すように、80年の6億6000万ドルよりは低下しているものの、90年、92年には5億ドルを超えている。

輸出の面では主要輸出品であるコーヒーが伸び悩んでいる一方、1990年代に入ってバナナの輸出が飛躍的に増加している。また、構造調整政策ではとくに非伝統的輸出財の輸出増加を重視しているが、工業製品の輸出は92年には対前年度比22%

第4表 コスタリカの国際収支

(単位:100万 US ドル)

	1980	1985	1990	1991	1992
輸出	1,225	1,226	1,975	2,203	2,557
コーヒー	248	316	245	264	203
バナナ	208	208	315	400	485
工業製品	345	263	490	506	653
輸入	1,528	1,111	1,993	1,864	2,469
食糧	196	149	329	302	392
燃料	264	178	216	205	239
資本財	284	229	468	390	558
純要素所得	-216	-282	-253	-238	-225
純移転勘定	20	43	56	51	56
経常収支	-660	-306	-586	-201	-506
公的移転所得	15	176	139	83	74
長期資本勘定	383	-57	140	219	-22
その他	224	301	1	203	614
外貨準備	38	-114	306	-304	-160

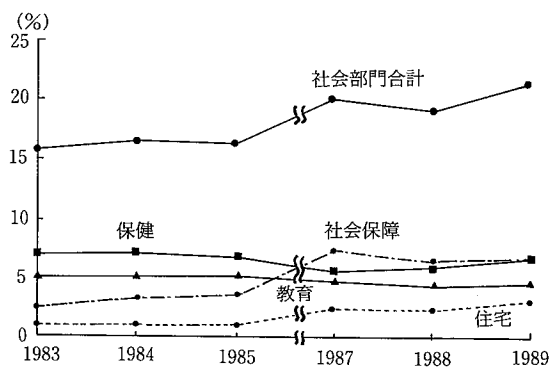
(出所) World Bank [1993a : p.129].

の増加を示している。しかし、資本財を中心とする輸入はそれを上回る勢いで増加し、92年の経常収支の赤字は前年と比較して50%以上拡大した。

コスタリカの国際収支は、経常収支の赤字を資本収支の黒字でカバーするという構造になっている。とくに1991年には高金利と投資環境の好転から、長期資本流入が増加した。しかし、それでも資本収支黒字は経常収支の赤字を埋めるには到らず、外貨準備は、91年には3億40万ドル、92年には1億6000万ドル減少している。

先に述べたように、コスタリカはクローリング・ベッグ制により実質為替レートを一定に保つ政策を採っているが、実効為替レ率は増価している。経常収支の改善のためには、より一層の為替の減価が必要とされる。

第4図 公共支出の社会部門への割合 (対 GDP 比)



(出所) MIDPLAN [1993a : p.110] のデータより作成。

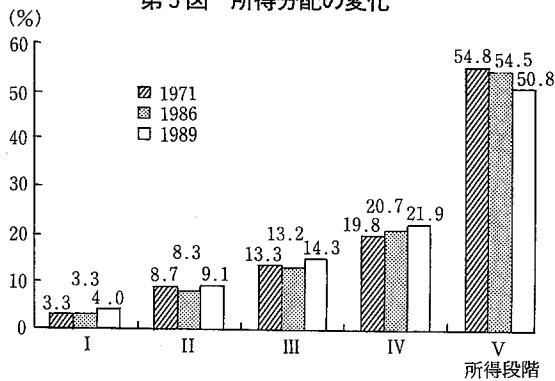
4. 構造調整の社会的側面への影響

構造調整政策に対しては、World Bank [1992] が示すように、所得分配および貧困を悪化させる、という批判がある。その理由としては、安定化政策の柱とされる財政赤字の削減のために、公的支出の中でもとくに社会部門への支出が削減され、これにより貧困層の生活水準が下がるというものである。また、為替レートの切り下げは、輸入食料品、輸入燃料など、基礎的消費財の価格を上昇させ貧困層の購買力の低下を招くとされる。さらに、総需要管理政策によってもたらされる経済成長の鈍化のために多くの労働者が職を失うか、あるいは実質賃金の低下に直面すると批判される。

Taylor [1993] では、チリ、コロンビアといった、経済安定化および構造改革が成功したといわれる国においても社会的側面での悪化がみられる、と述べている。しかしながら、World Bank [1992] ではコスタリカは、構造調整と貧困を同時に解決することに成功した国として紹介されている。以下では統計データに基づき、構造調整の社会的影響を検証する。

まず、社会部門への公共支出の配分が構造調整

第5図 所得分配の変化



(出所) World Bank, *World Development Report*, 各年度版より作成。

でどう変化したかをみる。第4図は1983年以降の社会部門への公共支出の GDP 比を示しているが、これによると社会部門全体への支出は GDP 比で見ると増加していることがわかる。個々の支出項目では、住宅補助がもっとも増加傾向にあり、また社会保障への支出も87年以降3%台から倍増している。教育・保健は減少しているが、他の項目の増加に比べれば、割合としてはわずかである。これらのことから、コスタリカでは構造調整局面での社会部門への公共支出の減少はほとんどなかったといってよいと思われる。

また、第5図は、人口を所得順に5段階に分け、それぞれのグループが国民所得の何%を占めているのかを1971年、86年、89年のデータで示している。71年はコスタリカ経済が高成長を続けていた時期であり、86年は世界銀行から構造調整融資を受け調整政策を実施して間もない時点である。これらと89年のデータを比べると、所得段階の低い四つの層で所得が増加しているのに対し、高所得の20%の層では所得の割合が減少している。所得格差はアジア諸国に比べ依然大きいですが、縮小傾向にあることは否定できない。

また、貧困について World Bank [1992] は、

コスタリカの貧困層が1981年の25%から、構造調整融資開始後4年目の89年には10%まで減少したとあげて、構造調整と貧困が同時に達成されたことを述べている。その原因としては、為替レート引き下げと輸出促進政策のため、輸出財部門に多く従事する貧困層の所得水準が増加したことをあげている。コスタリカにおける貧困の減少傾向は、他のデータでも裏づけられており^{*12}明らかである。

先に述べたように、構造調整政策は社会的側面に悪影響のあることがしばしば指摘される。しかし、コスタリカの例は、構造調整の社会的側面への影響は少なく、逆に社会面への良い影響を与える場合のあることを示している。

- *9 構造調整政策の評価には、(1)事前・事後評価、(2)構造調整実施国・非実施国の比較、が主なものである。しかし、いずれも政策以外の要因を完全には除外できず、純粋な政策の効果の計測はできない。
- *10 中央銀行の赤字の影響は Robinson & Stella [1988] に詳しい。
- *11 その他の中央銀行の赤字の原因としては、とくにラテンアメリカ諸国にみられる、外貨購入の補償制度がある。これは、為替変動による貿易業者の保護のため、一定期間後に定額の外貨を購入する権利を補償するシステムであるが、為替差損は結果として中央銀行の損失勘定に計上されることになる。(Robinson & Stella [1988])
- *12 たとえば CEPAL [1993 : p.72] によると、全人口に占める貧困層の割合は、1980年と90年を比較すると25%から20%へ、最貧層は14%から11%に減少している。また、この減少傾向は都市・農村いずれでも起こっている。

4 第3次構造調整の展開

1980年代の終わりには、経済成長は回復したとはいえず、これは構造調整の結果とはいえない。前節でみたように、公共部門赤字、国際収支赤字

第5表 第3次構造調整融資協定の
コンディショナリティー

(1) 第1トランシュ (3500万ドル) :

- ・セメント公社 (CEMPASA), 肥料公社 (FERTICA) の民営化
- ・IMF とのスタンド・バイ協定締結
- ・消費者保護法, 自由競争促進法, 経済民営化法の承認

(2) 第2トランシュ (3500万ドル) :

- ・石油精製公社 (REOPE) 民営化のための予備調査
- ・公務員25,000人の削減
- ・予算改革計画の導入
- ・税制効率化法の適用と課税ベースの改革
- ・最高20%, 最低10%の関税幅を設定 (皮革繊維産業は例外)
- ・年金補償制度の機能を規定した法律を承認
- ・公共サービスを規定する法律を制定, 国家電気サービス (SNE) の独立性を高める
- ・金融機関総監査局 (AGEF) が全ての金融仲介業者を監督できるように法的枠組の拡大
- ・社会支出の対象を最貧者に向ける
- ・補助金付きの信用は, 1992年6月30日に達成された水準を超過しない
- ・金融機関が中央銀行の再割引を受けられる制度の導入

(3) 第3トランシュ (3000万ドル) :

- ・国営アルコール工場の売却の準備
- ・皮革・繊維製品の関税率が関税幅上下限に制限

の GDP 比は改善していないからである。これらの改善のためには、公共部門を中心とした、より一層の構造改革が必要とされる。

1988年より実施されている PAE II の期限満了を前にして、コスタリカ政府は世銀・米州開発銀行 (IDB) との間で PAE III 締結のための協議を続けていたが、93年4月に合意に達した。貸し付け総額は、世銀が1億ドル、IDBが2億8000万ドルである。PAE III の主眼は公共部門では民営化、規模の縮小、予算策定の改善と課税ベースの合理化と拡

大である。また貿易部門では、保護の削減、規制の緩和、さらに金融部門では民間金融機関の参入規制の緩和、優遇信用貸与の制限、窓口規制の強化、保険部門の競争の強化である (World Bank [1993 b])。

本節では、コンディショナリティーの具体的な内容を概観し、90年代の構造調整の進展を明らかにしたい。

1. PAE III のコンディショナリティー

世銀の融資は3次のトランシュ (Tranche) と呼ばれる融資段階に分かれている。それぞれの段階の融資を受けるためには、各コンディショナリティーを満たす必要があり、現在では、第1トランシュのコンディショナリティーを実施している。

第5表に MIDPLAN [1993b] をもとに、各トランシュにおけるコンディショナリティーを掲げている。国営企業の民営化、公務員の削減、税制の整備といった公共部門の改革が、大半を占める。とくに、太平洋セメント公社 (CEMPASA)、コスタリカ肥料公社 (FERTICA) の民営化は、第1トランシュで盛り込まれているが、これで CODESA 傘下の国営企業はすべて民営化されることになる。また、法制度面での自由化の整備 (消費者保護法、自由競争促進法、経済民営化法の制定)、最貧層を対象にした社会支出などが注目される。

2. 構造調整政策の進展状況

PAE III の議会承認に先立って、第1トランシュのコンディショナリティーとなっている IMF とのスタンド・バイ協定、セメント公社 (CEMPASA)、肥料公社 (FERTICA) の売却はほぼ実施されている。IMF とのスタンド・バイ協定は、1992年の国際収支の赤字が目標値を超過したため長らく懸案とされてきた。4月19日に承認された協定の対象

期間は93年1月から11月で、貸付金額は約3000万ドルである。融資条件は、マクロ経済面では93年の実質GDP成長率4%、インフレ率12%以内、統合公共部門の赤字をGDP比1%、中央銀行の赤字を同1.6%、経常収支赤字を同5%とし、外貨準備を6億5000万ドルとすること、である。また、より一層の価格の自由化、および輸入関税削減も盛り込まれている。

CEMPASA, FERTICAの民営化は2月23日に国会で承認を受けた。議論の焦点は両国営企業の株式を誰が取得しうるか、であったが、結果として従業員が全体の30%、18%が労働組合、32%を生活協同組合、地域開発協会、経営者組合、小農業主、そして、残る20%が一般の投資家に割り当てられた。第1回目の売却はCEMPASAは2970万ドル、FERTICAは790万ドルでなされるが、これで株式の売れ残りが生じた場合にはさらに低い価格が提示される予定である。

おわりに

コスタリカは、1960～70年代に経済成長と所得分配の公正を達成したが、80年代初頭公共部門の肥大化の帰結として、経済成長の低下と累積債務の増加という経済危機に直面した。経済危機の重大さと、比較的的政治的安定が保たれていたため、世界銀行から融資を受け、ほかの中米諸国に先駆けて構造調整を実施してきた。これは、民営化、金融、貿易面での自由化政策で一定の成果をあげている。

しかし、世銀が構造調整の政策指標としている公共部門の赤字、国際収支赤字は改善が進んでおらず、10%台から20%台のインフレも慢性化している。PAE IIIでは、とくに公共部門改革を重視している。公共部門改革は、政治的に実施が困難で

はあるが、より一層の構造調整のために不可欠である。

1994年2月6日に大統領選挙が行なわれたが、大統領に選出されたPLNのJ・M・フィゲレスはPAE IIIに対して、公務員2万5000人の削減、保険庁の独占の廃止、国家石油公社(RECOPE)の民営化の3点について反対のキャンペーンを行ってきた。PLNは今回の選挙で国会の57議席のうち、29議席を得てPUSCに代わって与党となったが、PAE IIIに対する対応が選挙前とどう変化するのか注目される。

(きたの・こういち/経済開発分析プロジェクト・チーム)

参考文献

- CEPAL [1993], *Centroamérica : el camino de los noventa*, CEPAL.
- Economist Intelligence Unit [1993], *Country Profile: Costa Rica/Panama*, 3rd quarter, London, Economist Intelligence Unit.
- Dornbusch, Rudiger [1982], "Stabilization Policies in Developing Countries : What Have We Learned?" *World Development*, Vol.10, No.9, pp.701-708.
- Dornbusch, Rudiger, and Stanley Fischer [1981], "Budget Deficits and Inflation," M. June Flanders and Assaf Razin eds., *Development in an Inflationary World*, New York, Academic Press INC.
- Kelly, Margaret R. [1982], "Fiscal Adjustment and Fund-Supported Programs, 1971-80," Staff Papers, Oct.
- Fry, M. J. [1988], *Money, Interest and Banking in Economic Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- MIDPLAN [1993a], "Costa Rica : balance del Ajuste Estructural 1985-1991," San José.
- MIDPLAN [1993b], "Documentos fundamentales del Tercer Programa de Ajuste Estructural (PAE III)," San José.

- Robinson, David J. ; Peter Stella [1988], "Amalgating Central Bank and Fiscal Deficits," Mario I. Blejer and Ke-Young Chu eds., *Measurement of Fiscal Impact*, Washington, D. C., IMF.
- Roubini, Nouriel ; Xavier Sala-i-Martin [1992], "Financial Repression and Economic Growth," *Journal of Development Economics*, 39, pp.5-30.
- Rottenberg, Simon [1992], *Costa Rica and Uruguay*, New York, World Bank.
- Taylor, Lance [1993], *The Rocky Road to Reform*, Cambridge, MIT Press.
- World Bank [1988], *World Development Report*, Washington, D. C., World Bank.
- World Bank [1990], *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, Washington, D. C., World Bank.
- World Bank [1992], *Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth*, Washington, D. C., World Bank.
- World Bank [1993a], *Social Indicators of Development, 1992-93*, Washington, D. C., World Bank.
- World Bank [1993b], *Bank News Release*, No.93/81LAC.
- Williamson, John [1993], *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D. C., Institute for International Economics.