

コスタリカ財政改革元年

青木 元

はじめに

コスタリカは軍隊廃止による平和主義や、自然保護政策を推進する環境立国といったポジティブなイメージが先行しがちな国であるためか、同国が近年深刻な財政問題に喘いできたことへの注目はあまりされてこなかった。2018年から今年にかけては、まさにコスタリカが財政改革の端緒を切った時期に当たり、同国は今後数年間にわたり正念場を迎えることになる。そこで本稿では、同国の抱えている財政問題の主な要因や、2018年12月にカルロス・アルバラード政権が困難の末に成立させた財政改革法¹を巡って国内で見られた動き、そして、本改革において市民生活への影響が大きいとされているIVA(付加価値税)導入の概要について触れたい。

コスタリカの財政問題

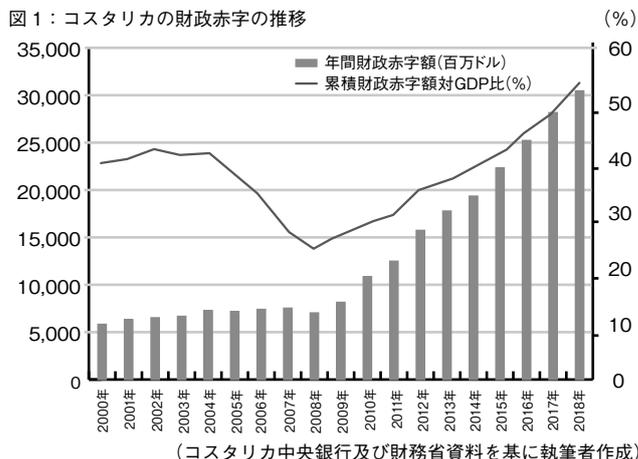
近年のコスタリカの財政悪化の原因は、一般的には1990年代以降に中長期的な税収予測を欠きながら推進されたフリーゾーン政策や、2000年代以降のDR-CAFTA(米国・中米間自由貿易協定)に代表される多くの自由貿易協定の締結、大型コンセッション事業の連発による公共事業費の増大、甘い脱税対策など多岐にわたるとされている。そして、その傾向にさらに拍車をかけたのが、ノーベル平和賞の受賞で有名なオスカル・アリアス元大統領の第二次政権(2006～10年)時代の2009年に実施された、公務員数の増加とその給与水準の引き上げ政策²である。これは、当時の世界同時不況の影響から国民生活を守るための緊急措置の一つだったとはいえ、同政策にともなう公的セクターの肥大化により、その後の財政状況は急速に悪化の一途を辿る(図1)。現在、国内の公務員数は277,000人³(国内人口は約500万人)、公的機関の数は330に達し、中には二重行政や存在意義を問われているものもあるため、現アル

バラード政権は既に6機関の廃止を発表している。

特にコスタリカの場合、公務員の数そのものよりも、給与面での特惠待遇が財政を圧迫してきた。例えば、多くの公的機関では最近まで5%以上の年次昇給率が適用され続け、その他にも勤続手当、専従手当、高額の休業手当などを含む多くのインセンティブが存在してきた。そのため、2019年上半期のINEC(国家統計局)の調べによると、公務員の平均月収が約1,800米ドルであるのに対し、民間は約650ドルと3倍近くの格差が生じている。

特惠待遇を背景に既得権益化した公務員は、時に国会にも大きな影響を与えうる。その一例として2012年4月、当時のラウラ・チンチージャ政権(2010～14年)が提出した財政健全化法案⁴は、憲法廷により国会での法案審議に至るまでの手続き上の違憲性を指摘されたことで頓挫したが、実際には司法府を含む公的セクターからの強い抵抗が同改革を阻止したとされている。

現職のアルバラード大統領も、自身の大統領選挙期間中から、当時既に対GDP比50%に迫っていた累積財政赤字(当時のレートで約286億米ドル)への早急な対応を公約の一つに掲げていたものの、若干38歳の大統領候補の財政手腕は未知数だった。果



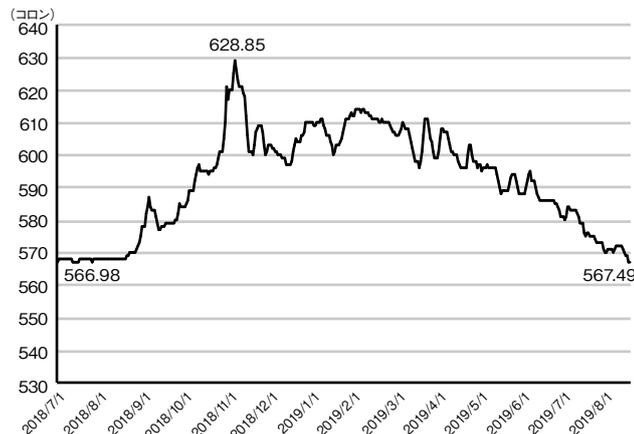
たしてアルバラード政権は、2018年5月の船出から間もなく、主要野党の意向も汲んだ財政改革法案を発表することになる。同法案は主に税制改革と公務員給与制度の一部改定⁵を含む公的機関の支出抑制に重点を置き、特に税制改革の目玉として後述の

表1：2018 - 2019年度コスタリカ政府予算概要

	2018年 (100万コロン)	2019年 (100万コロン)	前年比 (%)	全体比 (%)
国会	36,715.00	35,870.00	▲2.3	0.33
会計検査院 (CGR)	21,765.00	21,325.00	▲2.0	0.2
住民擁護官組織 (DHR)	6,361.00	6,288.00	▲1.2	0.06
大統領府	16,420.00	61,232.80	273	0.6
大統領直属機関	10,266.00	9,923.00	▲2.3	0.1
内務警察省 (MGP)	49,146.30	51,126.00	4.0	0.47
外務省	28,865.00	26,743.70	▲7.4	0.24
公安省 (MSP)	258,595.00	261,265.30	1.0	2.4
財務省	119,812.00	115,886.00	▲3.3	1.0
農牧省 (MAG)	39,598.53	43,951.00	11.0	0.4
経済産業商業省 (MEIC)	23,228.78	22,588.00	▲2.8	0.2
公共事業運輸省 (MOPET)	474,116.00	418,390.00	▲11.8	3.8
教育省 (MEP)	2,660,646.87	2,648,412.00	▲0.5	24.2
保健省	325,866.06	332,435.00	2.0	3.0
労働省 (MTSS)	474,428.00	474,318.00	▲0.02	4.3
文化青年省 (MCJ)	50,400.74	43,869.00	▲13.0	0.4
法務平和省 (MJP)	138,283.90	135,087.13	▲2.3	1.2
住宅省 (MIVAH)	7,413.44	7,293.00	▲1.6	0.06
貿易省 (COMEX)	7,504.00	7,387.00	▲1.6	0.07
国家計画経済政策省 (MIDEPLAN)	10,292.00	11,895.11	15.6	0.1
科学技術通信省 (MICITT)	8,851.20	8,408.00	▲5.0	0.07
環境エネルギー省 (MINAE)	57,000.00	54,122.00	▲5.0	0.5
国債費 (元本償還・利息支払)	2,983,349.00	4,566,639.50	53.1	41.7
年金	953,756.00	1,060,437.00	11.2	9.7
地方交付金	2,000.00	2,000.00	0.0	0.00
司法部	474,792.00	473,402.20	▲0.3	4.3
選挙最高裁判所 (TSE)	68,223.00	42,787.50	▲37.3	0.4
合計	9,307,694.82	10,943,081.3	17.6	

(コスタリカ財務省資料を基に執筆著作)
※予算成立時のレートは1米ドル=約600コロン

図2：2018年下半年以降の為替変動 (対米ドル)



(コスタリカ中央銀行資料を基に執筆著作)

IVA (付加価値税) の導入と、所得・法人税の累進性の強化などが盛り込まれた。

しかし、同法案の成立が現実味を帯びるにつれ、分配の減少を危惧する公務員からの反発が強まり、2018年9月から年末にかけて各地で公務員労組によるストライキが展開され、多くの公的機関の公的サービスに支障が生じる事態となった。その中でも中心的役割を担ったのが教員組合だった⁶。当国の教育省は主要省庁の中でもその予算額が突出しており (表1)、過去12年間にその額は4倍増を記録している。これは当国憲法第78条が「国は教育に対GDP比8%以上の予算を向ける」と規定している (近年は例外的に7%台で推移) ためであり、経済成長とともに同省が膨張し続けてきた結果、今回再認識されたように強大な政治力を発揮するまでに至っている。ラテンアメリカで頻発する教員ストライキやデモの大半が就労環境の是正を訴えるものであるのに対し、当国のそれは性格が大きく異なることを強調したい。

今回、教員を含む公務員労組がストライキを通じて既得権益の死守に努めた一方、政府も主要野党や民間企業協会などからの支持を背景に譲歩を見せず、このチキンレースが予想以上に長引く結果となった。その代償として、一時的に国内情勢の先行きが不透明になったことにより、現地通貨コロンの価値が対米ドルで10%近く下がるという急激な為替変動 (図2) や金利の上昇、相次ぐ国債格付けの引き下げ (表2)、特別短期国債⁷の発行など、当国経済史に残るような出来事が立て続けに起きた。

昨年12月の財政改革法案の可決以降は国の信頼も回復しつつあり、15億米ドルの外債発行情案の可決や国際金融機関からの融資獲得⁸にともない、為替や金利も安定傾向にある。

付加価値税の導入

表2：コスタリカ国債の格付けの変化

格付け機関 (評価の変更実施日)	直前の格付け	現在の格付け
ムーディーズ (2018年12月5日) 2段階格下げ	Ba2 (財務力が不十分で、債務不履行の可能性がある)	B1 (財務力が弱体化しており、債務履行の可能性が低い)
スタンダード・アンド・プアーズ (2018年12月21日) 1段階引き下げ	BB - (〇)	B+ (〇)
フィッチ・レーティングス (2019年1月15日) 2段階格下げ	BB (〇)	B+ (〇)

出所：当地報道を基に執筆著作

今回の財政改革法に含まれる税制改革は多岐にわたるが、本稿では特に市民生活への影響が懸念されている IVA（付加価値税：Impuesto sobre el Valor Agregado）に注目する。コスタリカでは 1982 年 11 月から 2019 年 6 月にかけて、生活基礎食品（Canasta Básica）などを除く資本には 13% の販売税（Impuesto General sobre las Ventas）が課せられていた。他方、これまでは金融・医療・観光など各種サービスは非課税だったが、国内でのサービス業の成長にともない、数年前からサービスも課税対象とした IVA への移行が本格的に検討されていた。一時は同税の 15% までの引き上げも検討されたが、今般の財政改革法では 13% に落ち着いた。これにともない 2019 年 7 月 1 日以降は、医療や教育⁹ など一部軽減税率が課せられる分野を除くサービスには付加価値税 13% が課せられている。また、これまで非課税だった生活基礎食品リストの見直しと 2020 年 7 月からの課税開始にともない、来年 7 月以降に 1% の軽減税率の適用対象となる食品と、同リストから外れ新たに 13% が課税されるものに分かれた。

最終商品が非課税又は軽減税率の対象となっている場合、その生産又は提供過程で必要な資本やサービスには、本来の課税率が 13% であっても特別に最終商品と同率の税率が適用されることになっているが、その線引きが曖昧であるため、業者は新税制への対応に苦慮している。その不満は、2019 年 6 月から 7 月にかけて運送業者や漁業関係者によって実施された幹線道路封鎖などのデモにより顕在化した。これを受け、政府は譲歩案として海産品の一部を生活基礎食品に追加するなど、事態は依然として流動性を含んでいる。

また、電気や水道などの生活インフラに関しても、IVA の適用基準となる消費量を高く設定し小口利用



写真：デモ参加のためにサンホセ中心部に向かう ICE（電力公社）の労働組合員（2019 年 7 月執筆撮影）

者を優遇したことで、当初政府は企業など大口利用者以外への影響は小さいと主張していた。しかし、これらのインフラサービスを提供する公社の運営費そのものが IVA の導入と共に増大したため、首都圏の配電公社などは基本料金の引き上げを検討し始めているなど、市民の負担増は今後も様々な形で表出することが予想される。

その他の税制改革の柱として、所得・法人税改革の累進性の強化や総所得への課税の義務化などがあるが、その詳細については本稿では省略する。

本丸は公務員改革

多くの混乱を招いた財政改革ではあるが、同改革単独での赤字額の削減規模は最大でも対 GDP 比 2% 程度にとどまる見込みで、有識者からは本格的な財政健全化には不十分との見方が示されている。アルバラード政権も、さらなる改革の重要性を認識していることから、より抜本的な給与額の抑制策を盛り込んだ公務員改革法案¹⁰と、ストライキ濫用防止のためのストライキ規制法案¹¹の 2 法案を国会に提出している。しかし、財政改革法の時と同様に、一部の公務員組合が抵抗を続けており（写真）、それを配慮してか、公務員改革法案の大部分は法律施行後の新規採用職員のみが適用対象となっており、ストライキ規制法案に関しても、昨年あれだけ苦しめられた教員による実施を条件付きで容認する内容となっているなど、ここでも政府の及び腰がうかがえる。政権にとってのさらなる頭痛のタネは、財政改革が国内の経済不況という最悪の時期と重なってしまったことである。昨年以降、失業率や消費動向などの経済指標は悪化しており¹²、今年の経済成長率の予測値も年始の 3.2% から 7 月には 2.2% に下方修正されている。今後の国内での閉塞感の高まり次第では、残り約 3 年を残す政権期間中に改革の推進力が失われかねない。

当面は政府による財政管理に緊張感がともなうことになるが、それこそが長年の懸案事項に本格的にメスを入れたことの証左であると前向きに捉え、引き続きその推移に注視していきたい。

（本稿は著者の個人的な見解であり、外務省及び在コスタリカ日本大使館の見解を代表するものではない。）

（おおき げん 在コスタリカ日本国大使館経済班専門調査員）

- 1 正式名称はLa Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas。
- 2 同政策は、通称「盾計画 (Plan Escudo)」と呼ばれ、翌2010年には一部機関で職員数が対前年比で30%近く増加するなど、極端な現象が発生した。
- 3 中央省庁、公社、地方自治体職員含む。
- 4 公的セクターの支出の切り詰め、付加価値税14%の導入、所得・法人税の累進性強化と総所得への課税などは今回の内容と近似している一方、相違点としてはフリーゾーンへの課税などがある。
- 5 2019年7月、財務省は公的機関の95項目にわたる給与インセンティブの抑制策を発表。その一例として、これまで各機関が独自に定めていた毎年5%にも達する昇給率を廃止し、専門職では基本給の1.94%相当、非専門職では同様に2.54%相当の固定額が毎年加算される定額昇給制へ移行することになった。
- 6 中でも長期化したのが教員組合のストライキで、その継続期間は89日に達した。
- 7 財務省が資金不足の際に緊急発行した国債を中銀が引き受ける特別措置。当国史上、同措置が講じられたのは24年ぶり3度目。同短期国債の上限額は政府予算の5%相当と規定されているほか、金利は基本預金金利（2018年10月10日時点では5.75%）が最低値として設定され、償還期限は基本的に最長90日となっている。今回、政府はその期限までに8.4億米ドルの償還を果たした。
- 8 2019年9月時点でCAF（ラテンアメリカ開発銀行）からの5億米ドルと、IDB（米州開発銀行）からの3.5億米ドルの融資獲得に向けた手続きが進められており、右融資案は間もなく国会で審議される予定。国際金融機関からの融資獲得には全国会議員の3分の2以上からの賛成が必要。
- 9 例えば民間の医療機関での診察や診断費用には4%、語学やダンスなどレッスン料などには2%の付加価値税が課税される。
- 10 公務員基本給の水準を上げ、これまでの給与インセンティブ項目の多くを廃止することで中長期的な財政支出の抑制を図る内容。
- 11 公的サービスをストライキ全面禁止となる「不可欠 (Esencial)」、ストライキの実施には最低限のサービス提供の確保と日数制限が課せられる「重要 (Trascendental)」、それよりも条件が「必須 (Estratégico)」の3つに分けるほか、司法により違法と判断されたストライキに参加した職員に対する罰則強化も盛り込まれている。
- 12 2019年の第2四半期の失業率は11.9%と、対前年同期比で3.2ポイント悪化した。

ラテンアメリカ参考図書案内



『中央銀行の罪 —市場を操るペテンの内幕』

ノミ・プリンス 藤井清美訳 早川書房 2019年6月 443頁 3,000円+税
ISBN978-4-15-209866-5

2007～08年の世界金融危機を期に、他人の金で常習的に無謀な賭けをしてきた金融界に世界各国の中央銀行は銀行救済の名により市場に大量のマネーをつぎ込み、やがて市民生活を脅かすことになる金融界の暗部を、日米欧州、メキシコ、ブラジル、中国で取材し、中央銀行と金融界の結託の危険なギャンブルの実態を暴いている。中国、日本、欧州とともに、米国金融危機の影響を防ぐ術がないメキシコ（49～111頁）と米国・中国の間で綱渡りをしているブラジル（112～167頁）が取り上げられている。

常に中銀としての国内の責務と米国のFRBの要求のバランスを取る必要があるバンコ・デ・メヒコ総裁の苦悩を、2007年の米国の景気後退から、インフレへの対処のための政策金利引き上げ、米銀のせいで発生した信用収縮と為替変動性の高まり、国内の流動性増大のための量的緩和、その後の2015年に至る外国資本の流れと通貨戦争、FRBの政策に翻弄され、そして最後にトランプ政権の国境の壁やNAFTA協定の見直し等の対メキシコ外交強行姿勢に言及して米国の金融当局の決定に振り回された姿を明らかにしている。ブラジルについてもまた、2003年にルーラ大統領に中銀（BCB）総裁に任命され後に財務大臣も務めて、2017年秋に翌年の大統領選挙に立つために退任したメイレスの指揮の下で、この間ブラジルが地域大国の地位から経済が弱体化した政治的不安定な国に変動した姿を描いている。

著者は『大統領を操るバンカーたち —秘められた蜜月の100年』（早川書房 2016年）の著書もあるリーマン・ブラザーズやゴールドマン・サックスにも勤務経験がある米国のジャーナリスト。

（桜井 敏浩）