



途上国における財政管理と援助

新たな援助の潮流と途上国の改革

2003年2月

国際協力事業団



総研
JR
02-68

途上国における財政管理と援助

— 新たな援助の潮流と途上国の改革 —

2003年2月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、研究会（主査：国際協力事業団国際協力専門員 大塚二郎）の見解をとりまとめたもので、必ずしも国際協力事業団の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力事業団の調査研究報告書は、当事業団ホームページにて公開しております。

URL：<http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力事業団の許可無く転載できません。

発行：国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX：03 3269 2185

E-mail：jicaic2@jica.go.jp

序 文

90年代半ば以降の多国間および二国間の国際開発援助機関の課題の中心は、途上国の「貧困削減」に直接メスを入れる援助政策に移行しつつあります。このような動きの背景としては、経済成長を重視し、その成果が自動的に国内に浸透することを想定した過去の援助政策が、低開発途上国の貧困削減を実現する上で効果的とは言えなかったことから、90年代後半にアフリカ諸国を中心とした深刻な債務問題が表面化したことや、東西冷戦終結に伴い90年代に国際的な援助資金が顕著な減少傾向を示した結果、開発援助の効率性向上と途上国のオーナーシップ（主体性）強化が緊急の課題となりつつあること、等が挙げられます。

こうした流れの中で、貧困削減のための途上国・各援助機関の包括的な取り組みを示した「貧困削減戦略書（PRSP）」の策定をはじめとした援助協調の重要性に関する議論が、各援助機関の間で活発に行われています。PRSPは、重債務貧困国（HIPC）を中心とした貧困削減政策を進めていく上で、途上国側のオーナーシップのもとで限られた援助資金の費用対効果を高めていくための計画と位置付けられます。

現在、PRSP策定過程を通じて援助資金の透明性と予測可能性を高めるために、途上国の予算管理と直接リンクさせる形で援助資金を計上することが重要課題として取り上げられつつあります。この流れの中で世界銀行や欧州の援助機関は、中期支出枠組（Medium Term Expenditure Framework=MTEF）の整備や公共支出レビューなど途上国の財政管理能力の向上に協力するとともに、セクター別のバスケット・ファンド、さらには直接財政支援型の援助など、途上国の財政システムと密接に関連した新たな援助手法の有効性を提唱しています。これらは、我が国がこれまで行ってきた援助形態や制度的枠組みと大きく異なるものであり、こうした動きへの対応について我が国として早急に対応策を検討する必要があるといえます。

これらの状況を背景として、本調査研究では、平成12年度に実施された「貧困削減協力に関する基礎研究」の結果を踏まえ、貧困削減に関する国際的議論の中で提起されている途上国における財政管理と援助に関して、各援助機関より提案されている様々な開発資金管理手法を評価し、我が国の援助形態・制度的枠組みと比較検討したうえで、より効果的な援助実施のための方策について検討することを目的として研究会を立ち上げました。

本調査研究の実施および報告書の取りまとめにあたっては、大塚二郎JICA国際協力専門員を主査とするJICA関係各部・専門員からなるタスクフォース及びコンサルタントにより検討を重ねてまいりました。本報告書は、これらの検討の成果として取りまとめたものであり、今後の我が国援助の効率性・持続性を向上や、その結果としての途上国の貧困削減に供したいと考えています。本報告書の取りまとめの任にあたられた主査・タスクフォース始め関係各位のご尽力に厚く感謝申し上げます。

平成15年2月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

はじめに

1990年代後半以降、世紀の変わり目をはさむ数年間は、国際開発援助の潮流に大きな変化が表れた時期でした。DAC新開発戦略（1996）、重債務貧困国（HIPC）イニシアティブ（1996-99）、包括的開発フレームワーク（CDF）（1999）、貧困削減戦略書（PRSP）（1999）、ミレニアム開発目標（MDGs）（2000）などの里程標に示される動きは、「貧困削減」を共有テーマとして、国際開発援助にかつてないほどのスケールと具体性をもって協調を求めるものとなっており、そのことは計画策定次元にとどまらず、個別の事務手続きや援助モダリティにまで及んでいます。

なぜ援助協調の動きがこのような強力なモメンタムを伴って拡大してきたのでしょうか。その最大の要因は、いわゆるAid Fatigue（援助疲れ）にあります。冷戦下の時代には、東西の援助競争が開発途上国に対する政府開発援助（ODA）供給の大きな原動力となっていたわけですが、90年代初めの冷戦終焉によりこれが消滅し、さらにわが国を含む先進国の多くが構造的財政赤字を抱えるに至ったことから、90年代には後発開発途上国（LDC）に対するODAに、主として供給側の要因から大きな変化が生じました。DAC加盟国全体の、全開発途上国に対する二国間ベースのODA供与額は1990年の386億9000万ドルから1999年には378億6000万ドルへとあまり大きな変動は見られませんが、ことLDCに対しては、93億ドルから68億3000万ドルへと約3割の大幅な減少が生じており、多国間ベースを加えた合計でも、160億1000万ドルから117億9000万ドルへと全く同じような比率で減少しています。さらに、冷戦時代にはDACベースのODAとほぼ同程度あったと推測される東側諸国からの開発援助が冷戦終結とともに途絶したことを加味すれば、減少幅は3割ではなく、実は5割から7割に達すると推測されます。これらODA供与額の急激な減少が途上国に与えた影響は大きく、現在拡大HIPCイニシアティブ対象国とされているLDCの中にかつては経済開発の優等生といわれた国がいくつか含まれていることは驚くにはあたらないと言えるでしょう。

しかし、これら諸国の開発問題を解決する上でまず考えるべきことは、実態としてLDCに対するODAリソースの供給に限界がある以上、現在のリソース供給を前提にその効率を可能な限り向上させること以外にはありません。このような状況のもと、国際的アジェンダとして、途上国のオーナーシップを重視しつつ、貧困削減を主軸テーマにPRSPをベースに国ごとのリソースを適切に配分する方策が具体化されてきています。ここでなぜ、貧困削減がその主軸として強調されているかといえば、それは誰もが否定できない、国際開発援助の自明の目標であり、ドナー間の協調を推進する上では説得力が高いからです。

PRSPは政府と援助関係者共通の中期開発計画書として確固たる位置付けになるに従い、その本質として限られた資金を全体で管理して有効に活用していくための計画書としての位置付けが明確になりつつあります。特に近年、援助モダリティ改革の中軸として提起されてきているセクター・プログラムや一般財政支援型援助は、このような援助効率の向上を巡る一連の国際的な流れの中で重要性が強調されてきているものです。

さらにモダリティの改革に伴い、近年ドナー間の援助協調の場では、「公共支出管理」あるいは「財政管理」という言葉が重要視されてきています。これは、途上国の財政システムを通じた、あるいは配慮した新たな援助モダリティの実施を通じ、途上国のオーナーシップを尊重する一方で、途上国自身の財政管理能力の向上なしには、援助そのものが適切には実施できず、さらに自国の納税

者への説明責任（アカウンタビリティ）が果たせないというドナー側の問題意識に立脚しています。また本論で詳述しますが、近年、先進国を含め世界的に「ニュー・パブリック・マネジメント」といわれる新しい行財政改革の動きが活発であり、これらの動きが途上国の財政システムの改革や財政管理能力向上への関心の高まりを後押しする要因となっているとも言えます。

これまで国際協力事業団（JICA）は、主にプロジェクト援助により人・モノといういわゆる「イン・カインド（現物供与）」の援助を実施してきたため、途上国の予算システム全体に必ずしも配慮せず協力を実施してきました。その一方で、JICAはカウンターパートの給料や施設の維持管理費用などの経常費はローカルコストとして途上国政府に予算計上を要求しています。これらの協力は、単独の成果としては評価できるものが多いものの、当該国の国家開発計画の中で明確に位置付けられていない限りは、協力の成果が国全体に広がらず「点の協力」として終わるばかりでなく、ローカルコストの負担が途上国自身の優先度に沿った他の目的への資金配分を制約する可能性があります。また、個々のプロジェクトの実施においても、JICA側の意思決定のタイミングが途上国の予算サイクルと合わず十分な予算確保が困難となったり、さらにはプロジェクト終了後に政府からの予算計上が継続されず持続的な活動に繋がらないなどの問題が発生しています。昨今の援助協調の議論におけるプロジェクト援助への批判とプログラム援助推進の動きの中でも、わが国に対し、セクター・プログラムへの貢献や財政支援型援助など、途上国の財政とリンクした形の援助が求められてきています。わが国の厳しい財政状況を考慮するなら、このような国際的な援助効率向上の動きにも可能な限り積極的に関与、貢献していくことが求められていると言えるでしょう。また、PRSPの策定対象国はアフリカ諸国が中心ですが、比較的開発の進んだアジア、中南米諸国においても、援助の効率を向上させるという基本的命題のもとでは、財政管理と援助の適切なリンケージが重要であることは疑う余地がありません。

こうした背景に基づき、平成13年4月に作成した報告書「貧困削減に関する基礎研究」の次の課題として、平成13年6月に本研究会を立ち上げました。研究会では、大塚二郎JICA国際協力専門員を主査としてJICA職員による7人のタスクフォースの他、外務省の関係課からもオブザーバーとしてご参加いただき、合計6回にわたり議論を重ねてきました。これらの議論を通じ本報告書では、「財政管理」にかかる最新の考え方や、途上国における実態・問題点を整理した上で、1)効果的な援助のためには我が国の援助サイクル自体も途上国の財政管理のサイクルに合わせた形で実施される必要があるのではないかという問題意識、2)我が国におけるバスケット・ファンドや財政支援型の援助実施に向けた可能性と課題・問題点はいかなるものであるか、そして、3)途上国自身が適正な財政管理を行うために必要な能力開発に関する技術協力の可能性の3点について特に考察・提言を行っています。

本報告書が昨今の援助潮流を理解する上で、また、これまで日本があまり関与してこなかった途上国の財政管理についての理解を得、その対応のあり方及び実施に向けた取り組みに繋がるように切に望む次第です。

目次

序文

はじめに

目次

援助手法調査研究「途上国における財政管理と援助」実施体制

第1章 序論：財政管理と財政支援導入の理論的・歴史的背景	1
1 1 はじめに	1
1 2 先進国の公共部門改革の方向性	1
1 3 構造調整プログラム以降の支援 貧困削減とオーナーシップの重視	4
1 4 構造調整プログラムの教訓を踏まえた最近の援助枠組の展開と財政管理の強調	6
1 4 1 セクター投資プログラム(Sector Investment Program: SIP)からセクター・プログラム(Sector Program: SP)へ	6
1 4 2 拡大HIPCイニシアティブ、PRSP、財政管理の関係	10
1 5 援助手法	11
1 5 1 プロジェクト型援助からプログラム型援助	11
1 5 2 援助ツールの選択	14
1 6 財政管理の能力・制度向上の方策	16
1 6 1 財政管理に関する診断ツール(Public Expenditure and Financial Accountability: PEFA)	16
1 6 2 財政管理の能力・制度向上に利用可能な基金の設立	20
第2章 財政管理の重要性	21
2 1 予算管理概略	21
2 1 1 予算サイクル	21
2 1 2 予算策定	24
2 1 3 予算執行	25
2 2 財政管理とは？	26
2 2 1 財政管理の目的	26
2 2 2 財政管理上の個別の課題	38

目次

第3章 途上国における財政管理	45
3 1 途上国における財政管理の一般的状況	45
3 1 1 財政規律	46
3 1 2 効果的な資源配分	47
3 1 3 能率的な公共サービスと運営	48
3 2 事例：タンザニア財政管理概論	49
3 2 1 法的枠組と予算の構造	50
3 2 2 予算策定過程	56
3 2 3 予算執行管理	69
3 2 4 報告とモニタリング	71
3 2 5 議会による監視	75
3 3 各ドナーのタンザニアへの財政管理部門への支援	77
第4章 今後に向けて	79
4 1 JICA援助と途上国の財政管理とのリンケージ	79
4 1 1 要望調査・コミットメントのタイミングと予算サイクル	81
4 1 2 途上国の中期支出プログラムと国別事業実施計画との関連：中期支出計画 (Medium Term Expenditure Framework：MTEF)	82
4 1 3 プロジェクト計画・実施段階での途上国の予算過程と財政状況への配慮の必要性 ...	83
4 1 4 終了後の持続可能性	83
4 2 わが国の協力における財政支援の可能性とJICAの役割	85
4 2 1 現行のJICAの援助形態から見た財政支援型援助の可能性	85
4 2 2 プログラム型無償資金協力スキームを通じた対応の可能性	87
4 2 3 財政管理が進む途上国へのプログラム型無償資金協力の方向性とJICAの役割 ...	88
4 3 援助対象としての財政管理（財政管理のキャパシティ・ビルディング）.....	90
4 4 新たな援助の潮流に対応した実施体制の整備	90
4 4 1 在外事務所の権限拡大	90
4 4 2 財政管理にかかる支援に向けた援助担当者の育成	92

援助手法調査研究「途上国における財政管理と援助」実施体制

主査

おおつかじろう 大塚 二郎 国際協力事業団 国際協力総合研修所 国際協力専門員

タスクフォース

わたなべ さとる 渡邊 聡 国際協力事業団 企画・評価部 援助協調室 室長代理
ほんだ えり 本田 恵 理 国際協力事業団 アジア第一部 計画課 課長代理
あべ きみお 阿部 記実夫 国際協力事業団 アフリカ・中近東・欧州部 計画課（2002年6月まで）
国際協力事業団 青年海外協力隊事務局
シニア海外ボランティア第二課（2002年7月から）
えだがわ みつし 枝川 充 志 国際協力事業団 アフリカ・中近東・欧州部 アフリカ課（2002年10月まで）
しまだ はるゆき 嶋田 晴 行 国際協力事業団 社会開発調査部 計画課（2002年6月まで）
国際協力事業団 アジア第一部 インドシナ課（2002年7月から）
あおき みのる 青木 稔 国際協力事業団 無償資金協力部 計画課（2002年4月まで）
国際協力事業団 経理部 財務第二課（2002年4月から）
たなか あきひさ 田中 章 久 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課（事務局兼）

オブザーバー

外務省 経済協力局 政策課 援助協調ユニット
外務省 経済協力局 国際機構課

事務局

みやもと ひでお 宮本 秀夫 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課
課長（2001年6月まで）
お ばた としひろ 小幡 俊 弘 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課
課長（2001年7月から2002年9月まで）
はんや りょうぞう 半谷 良 二 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課
課長（2002年10月から）
さとう かずあき 佐藤 和 明 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課
課長代理
さいとう あいこ 斎藤 愛 子 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課
（財）日本国際協力センター研究員（2002年3月まで）
しのじま じゅんこ 篠島 淳 子 国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課
（財）日本国際協力センター研究員（2002年4月から）

コンサルタント

さかのの たいち 坂野 太 一 株式会社UFJ総合研究所 国際本部 政策研究部 研究員

第1章 序論：財政管理と財政支援導入の理論的・歴史的背景

1 1 はじめに

財政管理とは、行財政改革及び公務員改革などを含む、広く言えば公共部門全体の改革を取り扱うものである。財政管理の基本的な考え方は、公共部門へ明確な管理手法を導入し、制度の構築を行うことにより、公共資源の分配の効率性と事務事業の能率性の向上を図るとともに、手続きを遵守することを通じ結果が保証されるとする「適正手続き（Due Process）」の考え方を越えて、結果（アウトプット）さらには成果（アウトカム）の重視を目指すものである¹。

先進国でのニュー・パブリック・マネジメント理論（次節参照）を踏まえた行財政改革の深化の後、財政管理への改革が途上国で本格的に開始されたのは1990年代半ば以降である。途上国のイニシアティブによる導入を踏まえて援助国がそれを支援した場合と援助国が導入と支援を一貫して行った場合があるが、援助国が財政管理を支援した背景は共通している。それは、

ファンジビリティ（Box 1 1 参照）という概念が認識され、公共部門の資金全体を見渡す必要性が出てきたこと。

途上国における政府の役割が再認識され、民営化が困難あるいは不適切とされる公的部門の「コア」の部分の効率化の必要性が出てきたこと。

プロジェクトの内貨予算不足、経常経費不足など、事業実施上の問題点から途上国の公的部門の資金管理を見る必要性が高まったこと。

等である。

また、これらと並行して新しい援助モダリティの導入に関しても議論が進みつつあり、近年従来のプロジェクト型援助からプログラム型援助の重要性が強調されるようになった。現在の途上国支援の方向性は大きく変わりつつある。以下、本調査研究の分析の視点としてポイントとなるべき点を指摘し、基本方針とする。

1 2 先進国の公共部門改革の方向性

1980年代にニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）と呼ばれる行政管理手法が先進国を中心に開始された。NPMとは、公共選択論やエージェンシー理論の影響を受けて、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという行政運営の考え方であり、財政管理の考え方と極めて近い。その理論は、徹底した

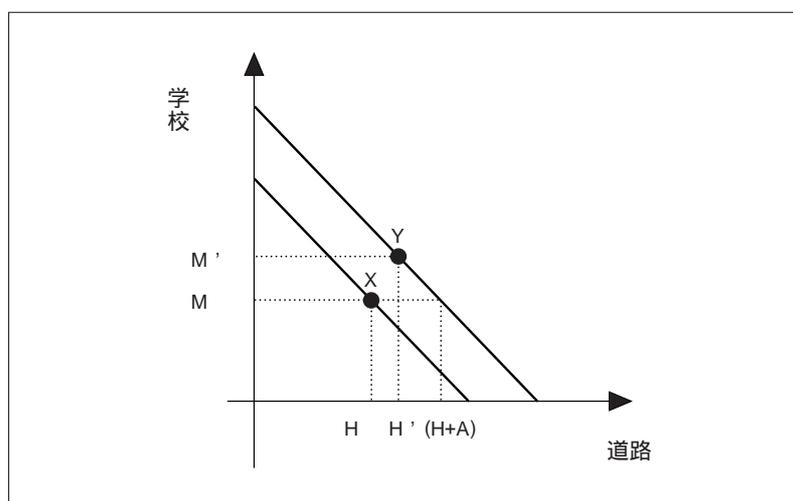
¹ 成果（Outcome）はある政策（援助プロジェクトやプログラム等）を提供した結果として、その政策の受益者である国民にもたらしたもの（例えば教育分野でいえば、識字率の上昇、教育水準の上昇等）を指し、結果（Output）は援助プロジェクトやプログラム等の施策を実施した結果、直接的に得られたもの（教育分野では、例えば学校施設の整備数の増加、教育プログラム受講者数の増加等）を指す。

結果と成果の関係は具体的には以下ようになる。警察が行う飲酒運転検査の結果は法定アルコール限度を超過したドライバーの検挙数であり、飲酒運転検査の成果は飲酒運転者の減少に伴う道路交通安全と一般ドライバー・歩行者の保護の向上である。ただし、成果は最終的な政策目標としての成果と結果の間に中間的な成果がある。上記の事例では「飲酒運転者の減少」が中間的な成果となる。また、結果は活動によって直接の因果関係を持って生み出された結果であるが、成果の場合、その達成に影響を及ぼす要因は常に複数である。上記の事例では飲酒運転による事故の悲惨さを訴えるテレビコマーシャルが同時に行われていれば、それも「飲酒運転者の減少」の要因であるかもしれない。したがって、成果達成の責任は常に複数の活動に帰することになる。これを政策レベルで述べれば、ある成果に関して複数の省庁が関係することも考えられ、その場合、政府全体の資金配分の結果が成果に影響していることになる。その場合の成果の責任は政府に帰することになる。

Box 1 1 ファンジビリティとは？

ファンジビリティとは、援助資金の投入により予算制約が変化し、援助の目的以外の公共支出が増加する現象を意味する。

例えば、政府は2つの財、道路と学校にだけ支出し、予算の中でHを道路に、Mを学校に支出すると決めたと仮定する（予算線上のX点）。さて、ドナーが道路に供与するためにAの無償資金協力を決定したとする。もしも援助資金がまったく「ファンジブルでない」としたら、このお金は全額道路に支出されるだろう。したがって政府はH+Aを道路に支出し、学校へは前と同じMを支出することになる。しかし、もし援助資金が完全に「ファンジブル」なら、政府の新しい予算は事実上その無償資金をもらう前の予算プラスAであり、一部を学校支出にもまわすことが可能になる。この図の例では、政府はもともと道路建設のためにドナーから得た資金をまったく道路に支出しないわけにはいかないので、H（無償資金協力を受ける前のHより多く、H+Aより少ない）を道路に、M'を学校に支出している。



根本的には、ファンジビリティはドナーにとって援助受入国の予算制約を完全に把握することが困難であることに起因する。従来の外国援助は、一つの大きな投資(例えば高速道路)に向けられることが多く、援助資金のファンジビリティは、そのような大規模援助が始まった当初から重要な点として認識されていた。

出所：世界銀行（2000）

競争原理の導入、業績／成果による評価、政策の企画立案とその実施・執行の分離という概念に基づいている。先進国ではこの考え方は、民営化・行政法人化を推進する、業績や成果に関する目標、それに対応する予算、責任の所在などを契約などの形で明確化する、発生主義²を活用した公会計を導入する、等の形で具現化されてきている。

この潮流については、先進国の事例を分析し類型化がなされている³。OECD諸国の公的部門の改革イニシアティブを上記の理論により、公的部門に民間企業的な行動様式を求めるか（経営者的方向）、業務単位の細分化とともに可能な限り「契約型システム」を導入するか（市場メカニズムの適用）、公的部門の改革における組織文化の役割を重視するか（官僚制）、公的部門の規範を重視し民間部門の経営方法も公的部門の規範に適合した形で採用しようとするか（管理者的方向）、という4点に基づき分類すると、OECD諸国は伝統的な官僚制を前提とする「行政管理モデル」から「パブリック・マネジメント・モデル」への転換方向を示している⁴（図1-1）。

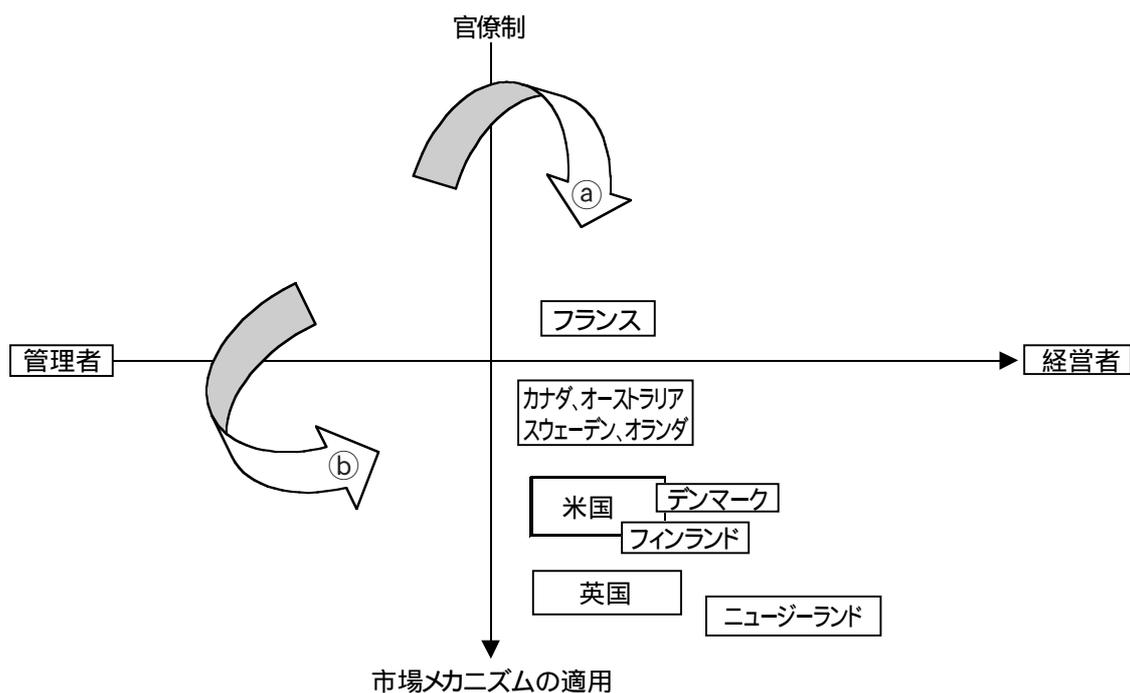
ここでは「管理者から経営者」(矢印①)へ、「官僚制から市場メカニズムの適用」(矢印②)へと

² 期間損益計算上、収益及び費用をそれらが関わる経済価値の創出及び消費の事実に基づいて認識する基準をいう。

³ 大住荘四郎（1999）

転換ないしは移行している姿が把握できる。これら諸国は、市場メカニズムの適用範囲を可能な限り広げようとする「英国・ニュージーランド」と市場メカニズムの適用範囲を限定的とし、経営者としての役割を重視する「スウェーデン・オランダ・デンマーク・フィンランド」のようなグループに分けられよう。

図1 1 行政管理モデルからパブリック・マネジメント・モデルへ



出所：OECD(1997) Figure 1(p.11)より作成。

「英国・ニュージーランド」は民間部門の経営手法を最大限採用しようとし、トップダウン的な経営改革により、執行部門を中心にダウンサイジングと分権化／権限委譲を進め、トップによる目標の設定、業績評価、業績に基づく給与の査定という形での厳格な「業績／成果によるマネジメント」を行う。一方、「スウェーデン・オランダ・デンマーク・フィンランド」では、民営化手法の活用は限定的にとどまり、むしろ内部組織の改革が主となる。つまり、組織内での業績／成果によるマネジメント、エージェンシー、内部市場メカニズムなどの活用による「契約型取引」への改革を重視する。2つのモデルの優劣をただちに結論付けることは困難であるが、今後の進展が公的部門、民間企業、非営利組織(NPO)の連携を軸に一定の形へ収斂され、より望ましい形が模索されていくものと思われる。

これらの2つの政策モデルの導入過程から2つの課題が明らかになっている。第1は、業績／成果の評価と旧来型の行政組織の問題であり、第2は、それらの評価結果のフィードバックの方法の問題である。

⁴ ヨーロッパ諸国では、EUの通貨統合に関連して、マーストリヒト条約によって財政赤字をGDP比3%以内に収めるという財政規律の遵守が定められている。ポルトガルは2001年の財政赤字が4.1%となり、EUからの改善勧告がなされた。仮にEUの提言を受け入れずに財政赤字GDP比3%超過が続いた場合、最終的にGDPの0.5%の罰金が課されることになる(Financial Times, July 26 2002)。このような協定がEU諸国の財政規律維持と行財政改革の重要な理由となっている。

第1の課題は、業績／成果の評価導入の改革を旧来型の行政組織を温存したままで進めようとした場合、様々な困難に直面することになる、というものである。NPMの文脈から見た業績／成果の評価には、政策評価と執行評価のみならず、それらを実行するための結果重視の予算形式と給与システム等の導入、さらには発生主義的な方向に向けた公会計改革が重要であり、旧来型の行政組織で求められていた制度とは大きく異なっている。

また第2の課題である、それらの評価情報がどのような形でフィードバックされるかという点も難しい問題である。従来 of 公共部門では、手続きを遵守することを通じ結果が保証されるとする「適正手続き (Due Process)」の考え方が根付いており、フィードバックの役割が重視されていなかった。それに加え、ある政策の結果が、議会で検討されるべきかあるいは各省庁レベルで取り扱われるべきか、さらに給与システムを通して公共部門でも個々人の給与に反映されるべきか、またフィードバックは完全な評価結果に基づいてなされるものかそれともモニタリング結果を通じて直近の予算策定に反映されるものか、得られた結果を次の過程にいかに関与させるか、等様々な課題を検討し、実際に導入するためには第1の課題と相まって時間のかかる課題である。

ただし、NPM理論を途上国にそのまま適用する可能性については、十分な配慮が必要になる。もともとNPM理論を先進国に適用する際にも、公共部門の中でも私企業的なマネジメントの適用で改革できる分野とそれがふさわしくない分野があるはずであり、NPM理論の適応範囲には自ら限界があるという議論もある。さらに途上国の場合、先進国の進めるNPM理論そのままの改革実施が能力的に困難な国も多い。したがって途上国における財政管理は、NPM理論と密接に関わりながらも、国家マネジメントの根幹の考え方に影響を与えるというよりも、より実務的な側面の改革へのアプローチであるということができる。

1 3 構造調整プログラム以降の支援 貧困削減とオーナーシップの重視

途上国の財政管理改革に目を向けると、先進国でのNPM等の公共部門改革が背景にある一方、1980年代に数多くの国で実施されてきた構造調整プログラムの教訓、冷戦の終結、先進国財政の逼迫など、いわゆる「援助疲れ」等から援助効率を問い直す動きが強まり、援助に関する新しい考え方が導入されたことが大きな背景の一つである。

構造調整プログラムの評価は既に様々な実施され、数多くの批判もなされているが、中でも現在の援助モダリティの変遷に影響力を持つのは、同プログラムを構成するコンディショナリティが途上国経済開発促進に必ずしも効果的でなかったという批判である。構造調整プログラムの功罪についての検討内容そのものは多岐にわたるが、近年の「貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)」導入の流れに直接関連するのは、構造調整プログラムが、基本的に不平等是正を途上国の内政問題と位置付け介入を避けたために、結果的に貧困層に与えた影響とそこから得られた教訓である。その議論は以下のようにまとめられるだろう。

構造調整プログラムを導入し、成長の加速を通して貧困を削減するという方法は、途上国にとってあまり効果が上がらなかった。しかし、それはプログラムの内容によるというより、プログラムが十分に実施されなかった、あるいは途上国の制度的能力を超える要求であったために実施が困難であったことによる場合が多い。

構造調整プログラムが不平等の拡大を招いたことは事実である。構造調整プログラムに基づく多くの方策は、都市の労働貧困層の失業、あるいは農産物価格や投入物の価格を通して農村に

も悪影響を与えた。当時の構造調整プログラム自体には不平等の拡大を止める仕組みは組み込まれていなかった。ただし通貨切り下げ、輸入自由化、輸出振興は貧困層に便益をもたらした面もある。

構造調整プログラムは貧困の原因に対して直接的に取り組む場合は少なく、貧困層が直接裨益することは少なかった。低所得という課題は当初から対象となっており、雇用刺激策等は採用されているが、その結果は満足のいくものではなかった。

構造調整プログラムの結果を検討してみると、貧困層に配慮した社会サービスへの公共支出が拡大したとは言えない。つまり構造調整プログラムは財政を引き締めたため、貧困層に向けた政府支出は拡大していない。構造調整の悪影響を受けた貧困層はそれを補完するような政府支出を受けることはできなかった。

多くの政府は貧困削減に対する政策に高い優先度を付与することを好まなかった。これは、実際の権力の分布が、構造調整プログラム下で利益を得ていた高所得者に偏っていたためである。貧困層が裨益するような政策変更は多くの場合、高所得者が裨益しない政策への変更であり難しかった。試みがなかったわけではないが、そのような場合、権力層が改革を阻止する行動を取ることが多かった。

構造調整プログラムが貧困を生み出したという批判は、同プログラムに対する最も大きな批判の一つである。構造調整プログラムは、考慮すれば避けることのできた悪影響を放置してきたことは事実であるが、しかし、貧困に対する効果を無視しているがゆえに不要であるという議論は一面的過ぎる。1980年代後半から構造調整プログラムに対する再検討が進んだが、それに伴って同プログラムによる悪影響を被る貧困層に対する補完的なプログラムの導入が進みつつあった。

そして、構造調整プログラムが最盛期であった1980年代からしばしば指摘されてきたように、同プログラムに付帯するコンディショナリティである政策枠組書（Policy Framework Paper）には実行すべき非常に多くの政策が実施期限とともに明記されていた。このため、途上国政府は自国の開発に主体的に取り組む姿勢を失い、むしろ多くのコンディショナリティを達成すること自体が重要課題となってしまった。この積み重ねが途上国政府のオーナーシップを阻害したと指摘されている。その反省として、途上国がオーナーシップを持って自国開発を進める重要性が1990年代後半になって強調されるようになった。

これらを背景として、包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework：CDF）が世界銀行によって1999年1月に提唱され、途上国を「運転席に座らせる」という表現を用いてオーナーシップの重要性が提示された。さらにこの潮流は、1999年9月に世界銀行と国際通貨基金（IMF）の双方が貧困削減を開発目標の前面に掲げ、貧困削減戦略書（PRSP）の策定を途上国に要請するに至っている。

1 4 構造調整プログラムの教訓を踏まえた最近の援助枠組の展開と財政管理の強調

1 4 1 セクター投資プログラム(Sector Investment Program : SIP)からセクター・プログラム (Sector Program : SP) へ

SIPとは、1995年前後に「アフリカのための特別支援プログラム (Special Program of Assistance for Africa : SPA)」(現在はアフリカとの戦略的パートナーシップ (Strategic Partnership with Africa : SPA)と改称)で世界銀行によって発表された援助手法である。SPAが第4次から第5次への移行時に、SPAの役割に、設立当初の目的である国際収支改善のための資金動員の場合としての役割に加え、途上国のセクターを対象にした支援を、役割の一つとして加えることが議論された。それは第5次SPAの重要なアジェンダとして採用されたが、この時にしばしば用いられた論法は以下のようなものである。

各国での構造調整の要件の一つとして、為替レートが自由化され、国際収支支援の必要性は従来よりも下がってきた。

一国に資金供給を行ううえでは国際収支支援も財政支援も実態としては変わらない。手続きも同じであり、資金供給の意図として国際収支の赤字を是正のターゲットとするか、財政収支の赤字をターゲットとするかの違いに過ぎない。

この論法は援助モダリティを議論する場では一定の支持を得ているように見える。しかし、実際には国際収支赤字と財政赤字をひとまとめにして論ずることには、疑問も提起されている。この論法では、第一に、プログラム援助により外貨資金が供給され、一般にはそれが為替レートを通じて内貨に転換されることが想定されている。つまり、当初は国際収支などの外貨赤字の補填が、後には内貨の財政収支の赤字補填にも効果を持つこととなっている。第二に、会計的に言えば、一定の期間後、国際収支赤字と財政収支赤字は等しくなければならないはずである。しかし、第一、第二ともに実際にはそうはなっていない。

このような中で、あえて国際収支支援と財政支援を効果の点も同義とみなして財政支援へと移行しようとする真の理由は、国際収支支援として供給してきた外貨について、援助国がその用途を十分にたどることができなくなったこと、そして輸入支援という様式を通じて、途上国の全体的な変化を促すことに対して有効なフォローアップを必ずしも行えないことにある。特に後者の理由は、プログラム援助の新たな方向付けとして、援助国の興味を財政支援に向けさせるには十分納得のいくものである。

以上のような議論を背景に、SIPは以下の5点を特徴として挙げている⁵。

明確なセクター戦略、政策のフレームワークを前提とする。

現地の開発関係者がオーナーシップを持って取り組んでいる。

主要な援助国すべてがこの政府によるプロセスにパートナーとして参加する。

実施のプロセスは援助国間でできるだけ共通化する。

できる限り現地の人材を活用し、長期の技術協力を減らしていく。

この共通化のプロセスの一つとして、途上国の当該セクター担当省庁が、援助国の同意を受けたセクター開発計画に沿って、援助国からの資金を使うシステムが提示された。当初、理想的にはすべての援助国が援助資金を1つの口座(コモン・バスケットあるいはバスケット・ファンド)に振り込み、その資金を途上国が計画に沿って配分、支出するという方法が想定されていた。しか

⁵ Harrold, P. and Associates(1995)

し、アカウントビリティの側面及び援助国側の法的制約等から、各援助国の本方式に対する態度は様々であった。後に、バスケット・ファンド方式に対して一部の援助国から反論が出ると、世界銀行はバスケット・ファンドへの支出そのものが重要なのではなく、援助資金を途上国が把握することが重要であると述べ、途上国の財政システムを通じた、いわゆるオン・バジェットによる援助資金の供与を強調した。その時に世界銀行が利用した用語が「セクター・プログラム (Sector Program : SP)」である。この時、オン・バジェットによる援助資金供与は、途上国の資金取り扱い能力に関するある種の技術協力になるとの側面も指摘された。

SIP及びSPでは上記のバスケット・ファンドの導入を含め、現在議論が行われている援助方式改革の原点となっている面が多い。以下、現在浸透しつつあるSPの基本的な考え方をまとめる。

SPの概念はSIPよりも先進的である。その理由の第1は「プログラム援助」という形態を採用することにある。SPによる資金援助はプログラムへの支援であり、個々のセクターに沿った政策対話を通じたセクター支援の性格を持っている⁶。またその変形の一つとしては、「追加性」(Box 1 3を参照)の意図のあるなしにかかわらず、報告義務を通じて資金がセクターにイヤーマーク⁷される援

Box 1 2 タンザニアのバスケット・ファンド

タンザニアではSPが保健部門、教育部門、地方政府改革部門、農業部門などで進んでいる。2001年9月の時点で保健部門と地方政府改革部門でバスケット・ファンドが実施されている。保健部門におけるバスケット・ファンドは最も早く1999年に開始されている。

それらの進み方は以下のとおりである。

- ・保健省及び地方自治省とバスケット・ファンドに支出する援助国(以下、バスケット・ドナー)は優先行動計画(1年間の実施計画)を財政情報管理システムに登録するための準備をコンサルタントを雇用して実施。
- ・財務省が財政情報管理システムにバスケット・ファンドの勘定を登録。
- ・保健省、地方自治省、財務省、バスケット・ドナーの代表によってバスケット・ファンド委員会を設立。基金を共同で支出するシステムを記述した会計マニュアルを承認。
- ・バスケット・ドナーは中央銀行に外貨口座を開設。
- ・運用を開始してみると、バスケット・ファンド管理の会計マニュアルに基づく資金管理の研修等がなされていたにもかかわらず、財務省と保健省の職員は同手続きを進めることができなかった。

バスケット・ファンド委員会の役割はバスケット・ファンド運営の要であり、その監督内容は以下のとおりである。

- ・年間計画及び年間予算の見直しと承認。
 - ・基金の規模を合意し、援助国による予定供与額を確認。
 - ・四半期ごとの予算配分及び再配分の見直しと承認。
 - ・四半期報告書を財政面及び技術面から見直すとともに、外貨口座から支出される資金額の見直しと承認。
- タンザニア政府職員のバスケット・ファンドに対する責任は以下のとおりである
- ・会計局長 (Accountant General) が外貨口座の運用に責任を持つ。
 - ・各省次官が予算策定指示書作成、資金配分、会計局長への外貨口座内資金の国内資金の振替通知に責任を持つ。
 - ・各省の会計課長は日々の会計システムの運用について責任を持つ。
 - ・各省の局長は局予算の準備・提出、支払い承認、行動計画実施にかかる技術文書の準備、実支出と予算との間の乖離に関する説明に責任を持つ。

出所：Hobbs, G. (2001) “Health Sector-Wide Approach and Health Sector Basket Fund”, Economic and Social Research Foundation

⁶ これは、世界銀行の部門別構造調整融資 (Sector Adjustment Loan : SECAL) が採用したモデルである。

⁷ 資金を特定の用途に限定すること。プログラム援助によってバスケット・ファンドに資金を拠出した場合、通常は他の資金と混ざり、資金の用途が特定できずファンジブルな資金となる。しかしイヤーマークされた場合は、拠出した金額がイヤーマークされた対象に資金配分され、資金の用途が決まるため、援助国の意図が明確に用途に反映する。

表 1 1 提出された当初のセクター・プログラム（SP）の概念

	概 要	留 意 点
1) セクターへの援助資金の性格	・セクターへのプログラム援助または包絡的資金供与。	・政策対話を踏まえることは不可欠。
2) 援助国によるプロジェクトへの支援方法	・途上国政府策定の支出計画から援助国がプロジェクトを選定し、プロジェクトを支援。	・途上国政府策定の支出計画から援助国がプロジェクトを選定。 ・途上国が援助国によるプロジェクトを管理しようとした場合、これまで以上に途上国のプロジェクト管理能力が必要。
3) 支援額と追加性の確保	・途上国が支出計画を踏まえた政策コストを算出。 ・援助国は算出された政策コストに対し支援。	・資本支出に見合った経常支出の算出。

出所：坂野（2003）

助手法⁹がある。このアプローチが「包絡的資金供与（Envelope Finance）」と呼ばれるものである。

第2には、セクター・プログラムとは、同時にプロジェクトを基本とした支援であり、当該政府が作成した支出計画から、援助国が支援するプロジェクトを選択して支出することが想定されている。しかしそのためには、途上国政府にとって、これまでの政策対話や伝統的なプロジェクト支援以上に、プロジェクト発掘と管理運営にかかる労力が理論的にも実際的にもかかることになる。つまり途上国政府のより強いコントロールを要することとなる。援助国が、プロジェクトへの支出のみでなくその管理にも関与しようとする限り、途上国政府が従来型のプロジェクト案件以上に自らのコントロールを及ぼすことはできない。したがって、この方法が完全に導入されることはなかなか難しいと考えられる。

また、第3の考え方は、途上国政府が資本支出と経常支出（資本支出に関連するすべての経常支出を含む）の明確な支出計画を立て、各セクターに必要な資金を算出するというものである。これは第1の考え方により近い。この方法はSPAを通じて提案されており、現在、セクター・プログラムの考え方と財政管理を密接に結び付ける役割を果たしている¹⁰。本方式を採用すれば、包絡的資金

Box 1 3 追加性（Additionality）

追加性（additionality）があるとは、援助国が援助資金を投入した額だけ、被援助国において支出が増加することを意味する。プロジェクト援助資金は、この意味においては完全に追加的であるよう意図されている（用途が決められていないとは言えない）。反対に、リインバース型輸入援助⁹は追加性とは無縁である（必ずしも輸入品ではなく、特定の商品に対するものであるため）。しかし、他の形の輸入支援や財政支援になると話が明確ではなくなってくる。なお、本概念は国家財政全体を考える時のファンジビリティ（Box1 1）という概念と密接な関連を持つ概念である。

⁹ ただし、セクター内の特定の活動にイヤーマークされるのではない。

⁹ リンバース方式：資金供与方式の一つで借款に関して主に用いられてきた用語。リンバース方式は、借款対象となる輸出契約（借入国から見て輸入契約）について、まず借入国政府が自己資金から支払いを行い、事後に同額を、援助実施機関による借款資金により回収する方式である。欧州援助国の無償資金による財政支援でも同様な方法が用いられることがあり、必ずしも借款に限定される用語ではなくなりつつある。

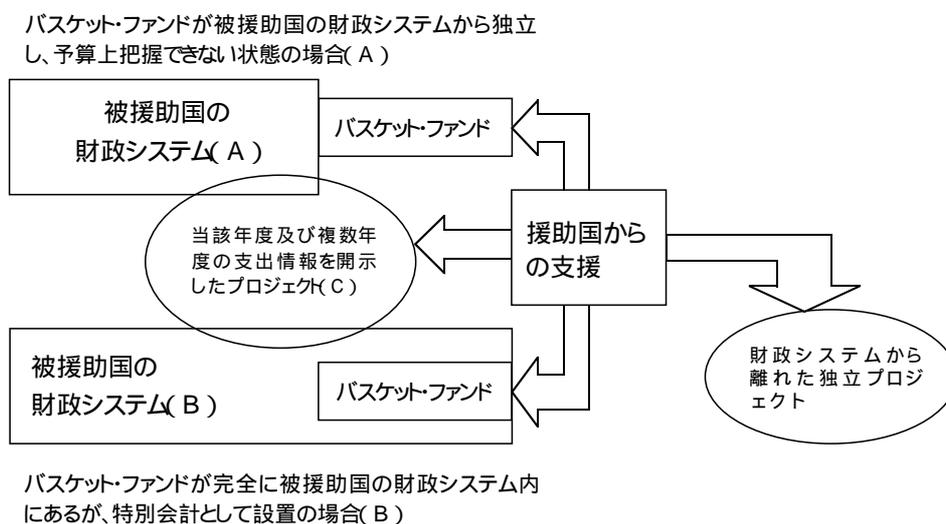
¹⁰ SPAに採用されているアプローチでは、援助国は4通りまでの方法でセクタープログラムに貢献することが可能である。セクター財政支援、プロジェクト援助、技術援助、そしてNGOなどの第三者に対する資金拠出である。（SPA Working Group on Economic Management, 1998）

を活用したプロジェクトに基づく方式による場合と、プロジェクトに対する資本支出と経常支出の双方への資金供与を確実に実施した場合、どちらを用いても大きな違いはない。ただしこの場合、セクター援助はその大部分が「追加的」な支出になることが期待されている。

財政管理の観点から厳密に見れば、セクター単位のバスケット・ファンド形式には問題がある。図1-2はこの関係を図示したものである。バスケット・ファンドの位置付けが途上国予算とは分けられて途上国の一般会計あるいは特別会計からはその内容を窺い知ることができない場合がAである。この形態はバスケット・ファンド形式が導入された1990年代のバスケット・ファンドにしばしば見られた。ただし、バスケット・ファンドそのものの報告はなされており、バスケット・ファンドの用途は援助国との政策協議によって決定されていた。Bが示すのは、バスケット・ファンドが途上国予算の一部として機能はしているが、特定省庁の特別会計として扱われている場合である。このAとBの中間的な位置付けのものとして、バスケット・ファンドが特別会計的に扱われてはいるものの、途上国の財政法上の位置付けが不明瞭である場合がある¹¹。各途上国で進行している現在のバスケット・ファンド形式を見ると、予算システム上及び法制上、一般会計として扱われるのか特別会計として扱われるのかが不明な場合があり、援助国主導でバスケット・ファンドがまず出来上がったことが窺える。後述するが、財政管理改革の視点から言えば、特にセクター単位のバスケット・ファンド形式を特別会計として利用することは、資金の流れが予算全体から見渡し難くなるため望ましくない。

また、被援助国の財政システムを考慮した支援には、上述したように、資金そのものをプログラム型援助によってバスケット・ファンドに投入する場合のみならず、プロジェクト型援助の資金配分情報を当該年度およびその後の数年間に渡って開示する方法がある。図ではCに当たるものである。この場合、資金管理、執行、調達などの作業は援助国によってなされるが、一方で資金配分情報を被援助国に伝えることで、プロジェクト型援助であっても、援助資金の予測性が高まる。そして被援助国が当該プロジェクトを予算上に記載することができれば、それに対する経常予算確保の向上が可能になる。

図1-2 バスケット・ファンド方式に関する財政管理上の検討



出所：坂野（2003）

¹¹ 現在のバスケット・ファンドの多くが財政法の下で明確に位置付けられていないように見える。

1 4 2 拡大HIPCイニシアティブ、PRSP、財政管理の関係

「拡大重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries：HIPC）イニシアティブ」は、条件を満たす重債務貧困国に対して債務削減を実施する援助手法である。世銀・IMFの提案に基づき各援助国の間でHIPCイニシアティブを1996年に合意したが、拡大HIPCイニシアティブはそれを引き継ぎ、1999年にケルンサミットで対象国の拡大、債務救済額の増額、救済措置の前倒し等の点で合意したものである。

債務削減が実施された場合¹²、途上国政府にとっては返済額が浮くことになる。この資金は「影の見返り資金（Shadow Countervalue）」¹³とも呼ばれ、予算内で利用可能な資金となる。拡大HIPCイニシアティブでは、途上国政府がその現地通貨を貧困削減あるいは社会セクターへの支出にイヤーマークして利用することを求めている。具体的には特別会計あるいはバスケット・ファンドに投入することを義務付ける傾向がある。途上国政府は事実上政府自身に見返り資金を支払うことになり、その資金の用途には制限があるということになる。

この影の見返り資金の使途は、債権放棄国の意図に沿ったものであることが求められ、それを担保する計画策定が必要である。現在途上国で広く作成が進むPRSPと拡大HIPCイニシアティブとが密接な関係を持つのはこのためである。PRSPは重債務貧困国及びすべての国際開発協会（International Development Association：IDA）融資対象国に対して、拡大HIPCイニシアティブの適用の前提条件及びIDA融資の前提条件として作成が要請されている。また現在はIMFの貧困削減・成長ファシリティ（Poverty Reduction and Growth Facility：PRGF）融資の前提条件ともなっている¹⁴。そしてさらに見返り資金が途上国の策定したPRSPに沿って予算化され、効果・透明性を確保した形で執行されるという点を担保するために、途上国の行財政改革が求められるようになったのである¹⁵。

しかしながら、財政管理、特に予算改革の側面から見ると、拡大HIPCイニシアティブによる債務削減分の資金のみを管理しようという方法は十分ではない。前述したようにファンジビリティの考え方によれば、予算を部分的に管理することに集中してもあまり意味はなく、政府予算全体を視野に入れて初めて包括的な財政管理が可能になる。しかし、それを可能にする公共支出システムが現状の多くの重債務貧困国では欠けており¹⁶、移行形態も含めた段階的な方策が検討されている¹⁷。

現在、検討されている方法は以下のようなものである。まず重債務貧困国の財政管理システムの

¹² わが国の債務救済無償の場合、援助手続きは通常のノンプロジェクト無償とほぼ同様であり、以下の「影の見返り資金」は生じず、通常の見返り資金が積み立てられる。

¹³ 輸入支援の場合、内貨を輸入業者が政府に支払うが、それが外貨流入に対応した現地通貨の受取分となる。これは見返り資金と呼ばれる。「影の見返り資金」とはこの資金の位置付けが不明朗である等の負の意味を持つからではなく、単に、経済学用語のShadow Priceに用いられるShadowという用語を付した用法である。

¹⁴ Concluding Remarks by the Chairman of the IMF's Executive Board -- Poverty Reduction Strategy Papers -- Operational Issues and Poverty Reduction and Growth Facility -- Operational Issues, Executive Board Meeting 99/136, December 21, 1999 (<http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/1999/991221.htm>)

¹⁵ SPAは、拡大HIPCイニシアティブの完了点（Completion Point）達成のためのコンディショナリティを提示している（SPA（2000））。それによると、構造改革の項目で挙げられているのは、民営化、セクター改革、予算管理、税制改革、グッド・ガバナンスの5点である。予算改革では、モザンビークを除き、予算管理に関する課題が多くなっている。ベナンの場合、毎月の財政収支に関する報告が、遅れても1ヵ月以内に完成することとされている。ブルキナ・ファソの場合、予算執行報告書が3年以内に国家監査の最高機関によって監査されるよう求めている。また、セネガルの場合、財政上での節約額が2000年にはGDPの少なくとも1%、2001年には2.2%へ改善することが数値的な目標として提示されている。

¹⁶ 25カ国の重債務貧困国を調査したところ、現状システムを若干調整することで1年以内に資金トラッキングとその報告が可能と考えられる国は2カ国であった。7カ国はシステム改善を図り1～2年で可能になると見られ、残りの16カ国はシステム改善が相当必要であると見なされた。

¹⁷ IMF and IDA（2001）

パフォーマンスを事前評価し、各国の財政管理システムの強みと弱みをはっきりさせる。ただし、これは各国のシステムの優劣を比較してランク付けをすることが目的ではなく、各国別に状況に合った指標の作成が目的である。その結果、財政管理システムの改善が必要と見なされた国に対しては、移行形態として、政府予算全体の資金使途の追跡ではなく、部分的な資金の追跡を行う。この方法は、予算項目内で貧困削減関連の費目を選択して、それを仮想的な貧困削減基金として設定し、その貧困削減関連費目のモニタリングを実施することで予算執行全体のモニタリングの一部として代替するものである。さらにこれを公共支出の構成の変化のモニタリングと共用する。これによって実際に包括的な資金追跡を行うための移行段階の作業として、PRSPに沿った貧困関連の支出を仮想的に資金追跡することが可能になる。このアプローチが移行期の手法として有用である一方、重債務貧困国は同時に貧困削減関連の支出分類をより詳細にし、中期の段階ではより包括的な財政管理システムを構築する方向が必要となる。

1 5 援助手法

1 5 1 プロジェクト型援助からプログラム型援助

上記のように、既に進んでいるセクター・プログラムの拡大、及び債務削減によって生じる資金の使途を管理することへの関心の高まりなど、途上国の財政管理能力強化が重視されるようになっている。同時に英国、北欧などの一部援助国は、特定の開発事業を伴うプロジェクト型援助から、セクター支援、財政支援など一般的な開発目的に支出されるプログラム型援助¹⁸に重点を移しつつあり、財政管理能力の強化とプログラム型援助の相互に高い関連性を持たせて強化することを重視している。それに加えプログラム型援助への移行の理由は様々な場で議論されており、概ね以下のような論点がある。

目的を達成できなかったプロジェクトが数多くある中に成功したプロジェクトがぽつんと存在するという状態が増加しており、プロジェクト総体のパフォーマンスのばらつきが拡大する場

Box 1 4 取引費用 (Transaction Cost)

取引費用とは、本来経済学用語で、財・サービスの取引行動に伴い、取引参加者が負担しなければならない費用のことを指す。近年、開発援助の分野で取引費用という用語がしばしば持ち出されるようになっているが、多くの場合、実務上の作業を指すことが多い。具体的には、頻繁な会議の開催、途上国が援助国ごとに窓口を持ち、各援助国の手続きに合わせた対応をしていることなどで関連業務が重複する等、必要以上の業務で能率性・効率性を低下させていると考えられている点を指している。現在の開発援助の文脈で言えば、途上国が負担している取引費用を軽減することが必要であり、そのためには様々な事務事業の効率化（援助手続きの調和化を含む）を実施し、必要であれば、そのコストを援助国側に移転することが主張されている。また、改革に伴って新たな事務的負担（特に援助国側に）が生じることも取引費用の概念として扱われている。

ただし、その前提条件や範囲を明確にせずに議論が進む場合もあり、取引費用の対象が必ずしもはっきりしない傾向がある。また、取引費用として認識される個々の事務事業の増減を見ることは容易であるが、改革に伴って取引費用が総体的に増加しているのか、あるいは減少しているのかは現状では捉えられていない。さらに技術協力の観点から言えば、技術移転を行う専門家を大きく減らして中央政府でのアドバイザーに変えることで資金的・費用的なコストは軽減する。しかし国全体へ移転され、学ばれる知識量を考えあわせる等のナレッジ・マネジメントの点を考慮に入れた場合、最終的に途上国にとって有用なのかなどといった問題は議論が十分尽くされていない。

¹⁸ プログラム型援助とは、特定の開発事業ではなく、一般的な開発目的に支出するものとOECD/DAC（Development Assistance Committee）開発援助委員会では定義付けている（DAC（1991）参照）。プログラム型援助の形態には、一般プログラム援助（国際収支支援、一般財政支援）、セクター財政支援、プログラム食糧援助、債務救済がある。

合が増えている。

途上国公務員に援助国のプロジェクトが個々に手当てを支給するため、職員はより給与の高いプロジェクトを求めるようになる。

持続可能性とアカウンタビリティの関係を考えると、プロジェクトは援助国にとっては高度にアカウンタブルであるが、途上国政府の行政能力そのものの改善に十分に資するとは必ずしも言えない。これはこれまでの援助の経験からも理解できる。一方途上国政府を信用できないために、政府システムをバイパスして援助資金を供給してしまうと、当該国の持続的開発に不可欠な政府システムが強化されないばかりでなく、むしろ政府システムそのものが崩壊する危険性がある。この意味で援助国に対するアカウンタビリティと持続性の間の多少のトレードオフは不可避であると言える。

プロジェクト型援助からプログラム型援助への移行の意味するところは、膨大な数の単体プロジェクトのコンポーネントそれぞれの取引（Transaction）（援助国の直接調達、支払、またはリインパース型支払）から、一度あるいは比較的少ない回数でのディスパースメントへと移行することである。その結果、取引費用（Transaction Cost）（Box 1 4 参照）の低減が期待できる。

途上国には能力の高い公務員は未だ非常に少ない。援助手続きが援助国ごとに異なるため有能な公務員がこれらの手続きをこなすために時間を取られており、政策などの国家開発のために必要な課題に取り組む時間が取られてしまう。

プログラム型援助への重点移行の下で従来のプロジェクト型援助も含めて援助モダリティの検討が近年行われている。DAC¹⁹はプログラム援助を、一般プログラム援助（国際収支支援、一般財政支援）、セクター財政支援、プログラム食糧援助、債務救済と分類しているが、ここでは食糧援助と債務救済は割愛し、以下、構造調整支援（国際収支支援）、一般財政支援、セクター財政支援を取り上げ、それにプロジェクト支援を加えた分類を採用する。同時に援助資金の用途を明確にするために資金協力において用いられる手法であるコンディショナリティ²⁰と資金のイヤーマーク及びいくつかの資金供与の方法（ディスパースメント手法）によってそれらを分類、整理した。さらに資金の用途の明確化に沿ったアカウンタビリティの変化も同時に取り上げた。

構造調整支援にはマクロ政策に対するコンディショナリティが付き、資金用途のイヤーマークは基本的にはされない。国際収支のギャップを埋めることが目的であり、資金用途に対するアカウンタビリティ・監査は元来十分でない。

表 1 2 援助モダリティの検討

	コンディショナリティ	イヤーマーク	アカウンタビリティ
構造調整支援	マクロ	なし	なし
一般財政支援	マクロ	なし	政府制度
セクター財政支援	セクター	セクター	政府制度
プロジェクト支援	プロジェクト/なし	プロジェクト	政府制度・援助国

出所：坂野（2002）

¹⁹ DAC（1991）

²⁰ IMFと世界銀行を始めとする国際融資機関は融資にあたり借入国政府が採るべき経済調整プログラムの履行を融資条件とすることがある。これをコンディショナリティと呼ぶが、二国間援助機関が無償資金を供与する場合にも一定の条件を付与することがあり、それも近年コンディショナリティと呼ばれることがある。

一般財政支援にはマクロ政策、特に政府の予算額と予算配分の優先順位、及びその実効を確保するためのコンディショナリティがつく²¹。予算使途のイヤーマークは原則的にない。資金は政府勘定にディスパースされ、アカウントビリティは政府歳入・支出を監査することで確保する²²。ウガンダやタンザニア等最近導入が進められている。

セクター財政支援にはセクター政策に関するコンディショナリティがつく。資金使途は援助国と途上国政府が合意したセクターにおける支出項目にイヤーマークされる。さらに細かくサブセクター（例えば、教育セクターの中の初等教育分野）にイヤーマークされることもある。資金は政府勘定にディスパースされ、アカウントビリティは当該政府の監査制度の枠組を通じて確保されることになる。

プロジェクト支援ではプロジェクト実行に係る周辺課題にコンディショナリティが付帯する場合もある（例えば、電力プロジェクトで電気料金の設定について政策変更がコンディショナリティになるなど）がまれである。資金の使途は当該プロジェクトにイヤーマークされる。資金は直接政府勘定にディスパースされる場合（世銀のプロジェクト）もあるが、援助国が独自のディスパース方式及びアカウントビリティ確保の手段（監査報告書の提出など）をとる場合が多い。

それぞれの援助モダリティ（援助形式）の強みと弱みを表1-3に整理した。

表1-3 援助モダリティの特徴

	強み	弱み
構造調整支援	<ul style="list-style-type: none"> ・国際収支赤字に陥った途上国に足の速い援助（QDA：Quick Disbursing Aid）が可能。 ・マクロ政策改革を促進。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国際収支は改善したがセクターレベルでの改革課題を抱える国には対応できない。 ・途上国側の政策改革のオーナーシップが低ければ改革の持続性・執行は芳しくない。
一般財政支援	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国のオーナーシップ、財政管理能力改善を促進。 ・ポジティブなファンジビリティ（昨今、QDAも強みとして検討。） ・（現在の一般財政支援ではPRSPを通じた援助国・途上国間での合意が前提となる。） 	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国側に、ある程度の財政管理能力が必要。 ・資金のイヤーマークがないため援助国は自国へのアカウントビリティ確保が困難。 ・援助国、途上国で歳出規模、支出の優先順位に合意が必要。内政干渉の恐れ。
セクター財政支援	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国のオーナーシップ・セクター管理能力改善を促進。 ・セクターの一貫性の保持が可能。 	<ul style="list-style-type: none"> ・援助国、途上国間でセクター政策、投資の優先順位に合意が必要。内政干渉の恐れ。
プロジェクト支援	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト実施を通じて途上国の能力構築を促進。 ・事業の監理、アカウントビリティの確保が容易。 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト間、援助国間の調整がしばしば不十分。 ・ファンジビリティがあれば財政支援をしているのと変わらない。 ・政策策定・運営能力が不足し援助依存が高い途上国では、援助国の供与するプロジェクトの集合体が、結果としてその国の開発（セクター計画）となり、政策との一貫性に欠ける。 ・援助国手続きの調和化がなければ途上国の事務負担が大きい。 ・援助国主導の場合、途上国の能力開発、オーナーシップを阻害。 ・プロジェクトの効果がセクター、マクロレベルまで波及しない恐れがある。

出所：坂野（2002）

²¹ 実効を確保するための手法として中期支出枠組（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）を作成し援助国と合意することなどがある。これらのコンディショナリティの枠組として現在のところPRSPが用いられている。

²² 使途を特定し、ラインパース方式で支出する場合もある。

1 5 2 援助ツールの選択

具体的に援助ツールの有効性を各条件の下で検討する。コンディショナリティの設定（どのレベルでコンディショナリティをつけるべきか）、イヤーマークの設定（どのレベルにイヤーマークすべきか）、ディスパース方式、アカウントビリティの確保の程度は、状況によって変わり得る。ここでは、イヤーマークとディスパース、アカウントビリティ確保手段について検討する。

（１）イヤーマークの設定

１）イヤーマークなし

資金供与の際、援助国の意図が全く反映されない資金供与はあり得ない。資金供与に当たり、援助国は、途上国の予算に投入される援助資金と途上国の国内資金の配分に関し、途上国との政策対話を通してその予算配分に影響を行使しようとする。ここでの「イヤーマークなし」とは、援助資金の配分が、政策対話による予算配分への影響行使のみにとどまる場合であり、基本的には一般財政支援を念頭に置いている。この場合、現在議論となっているのは、途上国政府に高いファンジビリティが存在している場合、たとえ援助国がイヤーマークしても国家資金全体としてみれば、資金は使途目的外で利用されていることになるという点である。他方、従来、否定的な意味合いで捉えてきたファンジビリティを、近年、途上国が効果的な予算配分を実施可能な状態と見なし、肯定的に捉える主張もある。ただし、ファンジビリティの増大を途上国の予算管理能力の向上と肯定的に捉えたとしても、援助国の意図が反映されない予算配分がなされる場合には、援助国の納税者に対するアカウントビリティの確保が難しくなる。この場合、資金援助はせずに政策対話や技術援助のみを実施するというオプションが基本的な考え方となる²³。

２）セクターへのイヤーマーク

援助国が当該セクターの政策に影響を与えたい時に有効である（援助国、途上国間の政策対話及びセクター政策合意を通じて）。この場合、当該セクターの予算がファンジブルではなく、援助資金の追加性があることを確認する必要がある。また、援助国がそのセクターを支援することでセクターの予算が確保され、途上国の政策策定能力や予算管理能力が向上することが期待される場合に有効である。

３）プロジェクトへのイヤーマーク

援助国が必要不可欠であると考える支出に対して、途上国政府が高い優先順位を置かず、そのままではプロジェクトが実施されない場合に有効である。ただし、援助終了後も持続可能であるように、引き続き途上国政府とのセクター政策対話を行い、予算を確保する必要がある。途上国政府のセクター運営能力が向上し、自らセクター戦略を計画・実施できるようになるまでの一時的な手段として、資金をプロジェクトにイヤーマークすることもできる。また、途上国政府がプロジェクト

²³ したがって、一般財政支援は途上国の意図と援助国の意図が一致する限りにおいて可能となる。その場合、途上国の政策意図が問われることは言うまでもないが、PRSPの場合、中長期的な視野を持っており、それに基づく限り、途上国の政策意図は中長期的な視野を持つことになる。そのためイヤーマークを含まない援助資金拠出が短期的な外交ツールの行使という意図に基づく場合、途上国の意図する方向にそぐわない場合が出る可能性がある。

援助や技術援助は受け入れるが政策対話を避ける場合にセカンド・ベストとして行うこともある。

(2) ディスバース方式 (On budgetかOff budgetか) とアカウントビリティ確保手段

ディスバースの方式には、途上国の財政システムを使ってディスバースするオン・バジェット (On budget) の方式と、予算システムを通さずに個々の事業に直接ディスバースするオフ・バジェット (Off budget) の方式がある。援助国にとってはオフ・バジェットの方が資金の流れを追いやすく、アカウントビリティ確保が容易であるが、途上国側にとっては事業ごとに監理を行う事務負担が生じることや、国/セクターの予算全体を把握することが困難になる恐れがある。一方、オン・バジェット方式を採用すると、途上国政府が予算全体を把握することが容易になるが、途上国政府の高い財政管理能力が要求される。オン・バジェット方式採用のために必要な制度的要件は以下のようなものと考えられる。

1) 途上国政府の持つ予算執行・監査方式を採用する

途上国政府が調達・財政のマネジメント能力を十分に持っている場合に有効である。能力が十分かどうかの判断には、世銀の国家財政アカウントビリティ評価 (Country Financial Accountability Assessment : CFAA) などを利用する。また、調達・財政能力に不足がある場合でも、途上国政府が能力不足を補うための実施計画やモニタリング方法に合意し、かつアカウントビリティに対する補強措置 (独立機関による監査の実施、情報公開など市民社会に対するアカウントビリティの改善等) を講じることに合意した場合にも可能となる。

2) 予算の執行は途上国のシステムを利用し、支出は援助国が検査する

公共支出のうち関連のある特定項目を事後に (リインバース時に) 援助国が検査する。アカウントビリティ確保に問題がある場合に、ある程度有効であるが、予算が使われたあとの検査であるため、援助国の手間のわりには実際の効果はあまり期待できない。地方政府を支援する場合、資金をつける前に財政のアカウントビリティを向上させることを条件にするなどの手段を用いれば、有効に機能することもある。

Box 1 5 2つのアカウントビリティ

従来、援助におけるアカウントビリティとは、援助国が途上国に資金を供与した場合、その用途について途上国に説明するよりも、援助国の議会あるいは納税者に対して説明することと考えられてきた。そのため、途上国の報告システムあるいは監査システム等は制度的に不十分であること、そして援助国の手続きと合致しないことから、途上国は援助国の求める報告方式をとるなど、援助国主体のアカウントビリティ確保が重要とされてきた。しかし、近年の途上国のオーナーシップ重視の考え方により、援助資金を含めた途上国政府の活動は途上国の国民に対してアカウントビリティが確保されることがまず必要であり、それを歪めずに各援助国は自国に報告するという考えが現れた。これが途上国によるアカウントビリティの確保という考え方である。これは財政管理あるいは財政支援に関して基本的な考え方になりつつある。しかし、財政支援を強調する援助国はこの考え方を強調してはいるものの、自国の納税者への説明は不十分なものであるわけにはいかず、現在は各援助国がいかにかこの新しいアカウントビリティの考え方を自国民へのアカウントビリティと齟齬のない形で説明することができるかが課題となっている。

3) 援助国が直接調達を管理する

途上国側に調達能力が欠けており、汚職が蔓延している場合に有効である。ただし、調達金額や選択基準に透明性があり、途上国政府が請負業者選択過程に参加することが必要となる。

ここまで見てきたように、すべての途上国で一般財政支援が可能であるわけではなく、また、財政支援を行ったからといって、構造調整援助やプロジェクト援助が全く必要なくなるわけではない。しかし、現在、途上国支援に関し、財政支援を一つのキーワードとして、途上国のオーナーシップ確保と、途上国と援助国双方のアカウンタビリティの確保の2点が課題となっている。そしてそれを巡って様々な援助モダリティと援助資金供与形態が議論されている状況は、財政管理への支援と深く結び付いている。

1 6 財政管理の能力・制度向上の方策

1 6 1 財政管理に関する診断ツール (Public Expenditure and Financial Accountability : PEFA)

途上国の財政管理の能力・制度のための診断ツールとして、比較的古くから用いられてきたのは世界銀行による公共支出レビュー (Public Expenditure Review : PER) である。近年、財政管理の重要性と相まって、世銀を中心に様々な手法が提示されるようになった。以下は網羅的なものではなく、例として書き出したものである。

- ・ Public Expenditure Reviews (PERs)^{24*}
 - ・ Fiscal Transparency Assessments
 - ・ Country Financial Accountability Assessments (CFAAs)*
 - ・ Country Procurement Assessment Reviews (CPARs)*
 - ・ Institutional and Governance Reviews (IGRs)
 - ・ Budget Tracking Surveys
 - ・ HIPC Expenditure Tracking Assessments
 - ・ Anti-corruption Surveys
 - ・ Public Officials' Surveys
 - ・ Household and Service-Delivery Surveys
 - ・ EC Audits
 - ・ UNDP CONTACT (Country Assessment in Accountability and Transparency)
 - ・ Public Expenditure Trucking Study (PETS)
 - ・ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*
- (* 図 1 3 において診断の対象範囲を示す)

世銀は政策策定から監査までの予算過程を診断するために、従来はPER、CPAR、CFAAの3つを主に世銀の内部資料として作成し、融資の検討に利用してきた。しかし、途上国の財政管理の重要性が高まるにつれ、上述したように世銀内部の診断ツールのみならず、DAC、UNDP等の様々な援助機関あるいはフォーラムによって診断ツールが作成・検討されるようになってきた。そしてEU、

²⁴ 近年、Public Expenditure ReviewをPublic Expenditure Institutional Review (PEIR) と呼ぶ場合がある。

世銀、国際開発省（英国）（Department for International Development：DFID）が中心となってより包括的な診断ツールの作成が2001年に実働を開始している。それがPEFAである。

PEFAの支援形態はこれまで説明してきたPER、CPAR、CFAA、PETSなどが世銀独自のイニシアティブであるのに対して、特定の機関のみによる単独の支援ではなく、世銀、EU（EC）、IMF、DFIDによって出資され、執行委員会が、出資国・機関の他、SPAにより構成されるイニシアティブである²⁵。既存の様々な財政管理強化のための手法による支援の問題点は以下のように認識されている²⁶。

現在の手続き及びアプローチは機能していないという共通の認識がある。

現在、財政管理状況を診断する手法が多すぎ、かつそれらには重複する点が多々ある。

財政管理への支援に関して、ドナー間の協調が必ずしも進んでいない。

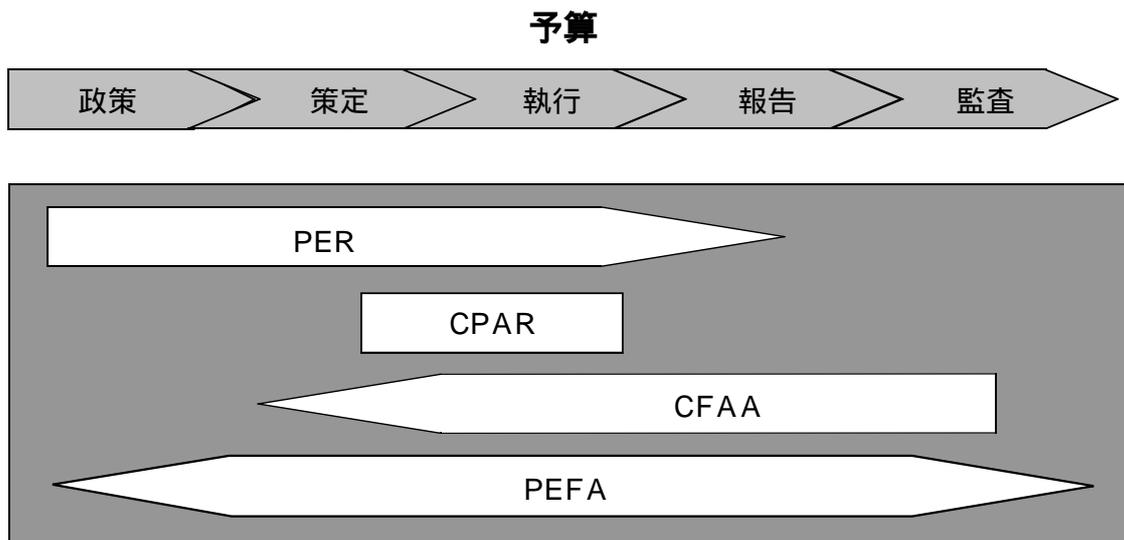
財政管理への支援に関して、ドナーと被援助国の双方に多大な取引費用が生じている。

資金の利用を途上国に任せた場合に実現されることと実際の開発目標が異なる。

多くの国では改革のインパクトが低い。

これらを解決するために、新たにPEFAが提案されているが、その際に、援助全体の動向を、プログラム融資と財政支援プログラムによる支援が増加しており、これらの資金供与は信託リスク（Fiduciary Risk）²⁷がある、結果重視の援助が重視されつつあり、それが特に貧困削減に集中している、とまとめ、それを考慮してPEFAの目標を「途上国における財政管理と財政アカウンタビリティシステムの改革に対して世銀内部及びドナー間の協調を促進し、資源と努力を集中するものである」としている。なお、世銀内部での位置付けとそれを外部との共通のイニシアティブとする時の位置

図1-3 予算過程と財政管理診断ツールの対応



出所：世界銀行資料より作成。

²⁵ その他、フランス、ノルウェー、スイスが関心を持っていることが示唆されている。

²⁶ Allen, R. (2002)

²⁷ 信託リスク（Fiduciary Risk）：資金の適正利用の保証が確保できないリスクのこと。財政支援によって資金が拠出される場合、その資金は一般に用途が個別に限定されず、PRSP等の途上国がオーナーシップを持って作成した計画に沿って利用される。このように、資金の管理が援助国から途上国に移ることにより、途上国は援助国よりその適正利用を保証することが求められる。この適正利用が保証されないリスクのことを信託リスクと呼ぶ。

付けは若干異なるので、その双方を提示する。

まず世銀内部では以下のような目標を掲げている²⁸。

世銀の開発及び財政セーフガードの優先度を、個々の途上国の必要性と要求に繋げる。

世銀内部での密接なパートナーシップを支える組織的メカニズムを強化する。

世銀と他組織（EU、IMF、選定された二国間援助機関、主なNGO）との密接なパートナーシップを強化する。

資金の動員を行う。なお、資金は世銀が基金を設定し、分析作業に資金を供与する。

また、（PEFAは、世銀及び他機関が実施してきた同種の調査に屋上屋を架するものではなく、それらを整理し強固なものとするという調和化のプロセスであることを留意しなければならないとしている。

一方、対外的にもほぼ同様であるが、以下のような目標が掲げられている。

より戦略的、包括的、協調的なアプローチを形成し、途上国における公共支出及び財政アカウンタビリティのシステムを評価し改革する。

援助資金の目的に沿った利用の必要性と開発目標の双方を達成する。

関連するパフォーマンス指標とそのベンチマークを設定する。

世銀とその他のパートナーの持つ経験から学ぶ。

PEFAの分野での協調を進める国際的な努力と共同作業を行う。

10～20カ国でのパイロット評価プログラムを実行する。

PEFAプログラムの対象は以下の諸点であり、すべての分野の予算の包括的な分析と公共支出の経済分析を行っている。

〔包括的な診断ツールの洗練と流布〕

広く同意したツールと技術を洗練し、世銀スタッフと他機関のスタッフが、協同作業を可能とする。診断ツールのモジュール化を図る。具体的な内容項目は以下のとおりである。

- Economic analysis of public spending

（公共支出の経済分析）

- macroeconomic fiscal framework

（マクロ財政枠組）

- economic analysis of alternative budget allocations

（選択的予算配分の経済分析）

- sector-specific allocation issues and policy options

（セクター固有の配分課題と政策選択）

- Expenditure incidence and poverty impact

（支出の範囲と貧困へのインパクト）

- methodologies for analyzing poverty impact (e.g. household data, service delivery surveys)

（貧困へのインパクトの分析手法（例：世帯データ、サービス供給調査））

²⁸ PREM (2001)

- design of alternative service delivery mechanisms
(選択的サービス供給の仕組み設計)
- Governance and institutional environment
(ガバナンスと制度環境)
 - political structure and setting
(政治構造)
 - institutional (“ 3-level ”) framework
(制度的枠組 (財政規律、効率的な資源配分、効率的な公共サービスと運営、の 3 レベル))
 - extent of decentralization/ intergovernmental fiscal relations
(分権化の程度 / 政府内の財政連関)
 - civil service size, incentives, capacity
(公務員規模、インセンティブ、能力)
- Budget formulation
(予算策定)
 - budget comprehensiveness and classification
(予算の包括性と分類)
 - planning and budgeting process, and their linkages
(計画と予算策定過程、及びそれらの関連)
- Budget execution
(予算執行)
 - financial management information systems (FMIS)
(財政管理情報システム (FMIS))
 - internal control and disbursement procedures
(内部統制とディスパースメント手続き)
 - procurement systems
(調達システム)
 - cash and treasury management
(現金及び国庫管理)
- Expenditure monitoring and auditing
(支出モニタリングと監査)
 - budget reporting/financial statements of government
(予算報告 / 政府財政報告)
 - external audit
(外部監査)
 - legislative oversight
(立法府による監視)
 - civil society monitoring
(市民社会によるモニタリング)
 - design and implementation of expenditure tracking surveys

(支出追跡調査の設計と実行)

2002年のPEFAプログラムの予定は以下のように公表されている。

現存する診断ツールの位置付け (mapping) を行い、レビューし、重複、ギャップ、さらなる開発が必要な課題を抽出する。

対象国を選定²⁹し、パイロット評価を実施する。なお、分析には途上国の予算関連機関、会計・監査機関等が参加する。

援助国の統合的アプローチの経験から教訓を集めるとともに、グッド・プラクティスからの教訓を開発し、広める。

すべてのパートナーと合意した統合的枠組あるいはアプローチを開発し、重点化する。

調達の分野では、パフォーマンス指標とベンチマークに関する国際会議を開催する。

関連データベースとウェブサイトの策定を進める。

なお、冒頭に述べたように2002年になって二国間援助機関も参加しており、2002年5月現在、総資金額は3年間で500万ドルが予定されている。

1 6 2 財政管理の能力・制度向上に利用可能な基金の設立

PRSPの準備及び実施に必要な能力強化の支援を目的として、オランダのイニシアティブで世界銀行に貧困削減戦略信託基金 (Poverty Reduction Strategies Trust Fund : PRSTF) が設置されている。支援対象はPRSP過程に参加しているIDA借入適格国において以下の分野等での活動に従事する政府機関及びNGO (研究機関を含む) の能力強化である。具体的には、技術協力、能力強化、トレーニング等への無償資金供与が中心的な事業となる。対象分野は以下のとおりである。

貧困分析

公共支出管理 (財政管理)

プログラム評価

参加過程整備

公共事業コスト分析

PRSP関連資料の翻訳と配付

国連と世界銀行との協調、等

日本政府は、世銀に設置されている日本特別基金である開発政策・人材育成基金 (Japan Policy and Human Resources Development Fund : PHRD) よりPRSTFに資金拠出を開始しており、多国間援助の枠組によるPRSP支援を想定したものである。本基金は各途上国でステアリング・コミッティを設置し、申請案の承認 / 不承認を決定するため、日本のPRSTFへの資金貢献はオランダと肩を並べるレベルと見られており、財政管理支援を進める資金供給源及び貢献としても注目できるものである。

²⁹ PEFAパイロット評価を実施する国の選択基準は以下のとおりである。

- ・政府が関心を持ち、十分な支援を受けることができる。
- ・PRSCまたはその他の財政支援業務とリンクする。
- ・PEFAシステムの強化のための提言と政府が承認した強固な期限付き活動計画を含む。
- ・予算執行に関して、外的に理解できるギャップを埋める。
- ・PEFAシステムの改善をモニタリングするための指標を含む。

第2章 財政管理の重要性

近年、政府、援助機関、その他関係者の間で、特に貧困削減の重要なツールとして財政管理への関心が急速に高まっている。多くの途上国が独立した約30年前を基準にして、当時国民1人当たりのGDPと成長率がほぼ同程度であった国を現時点で比較してみると、人口に占める貧困層の割合に大きく差が生じている場合がある¹。この相違は、政府が資源を貧困層に対する支援活動に配分することができたか、あるいは基礎社会サービスなどの公共サービスを貧困層に有効に提供できたか、等を反映していると考えられる。そしてこうしたことを背景に、資源配分のみならず、財政管理、公共サービス提供のための政策、制度的枠組等が同様に重要であることが理解されるようになってきた。

欧米援助機関から見れば、財政管理への関心の高まりは、援助プロジェクトによる伝統的な「飛び地(enclave)」アプローチへの失望と軌を一にしている。「飛び地」アプローチは短期の視点から見て失敗が頻発する一方、長期の制度開発に一貫して悪影響を与えてきたという議論は多い。また短期の視点からは開発結果を成功と見なすことができる場合でも、ファンジビリティと資源移転という視点から見れば海外からのプロジェクトが途上国政府の資源を開発関連部門から非開発部門に移転させる役割を果たしている場合がある²。援助がファンジブルなものである限り、また公共行政とサービス供給のための環境が整わない限り、特定援助の成果にのみ関心を持ってもそれが同時に他の部門に影響を与えていることは間違いない。

以下、本章では、「予算管理の概略」を予算策定過程に沿って解説した後、「財政管理」に関して概説する。財政管理の節では、財政管理を行う目的を三点挙げて、それぞれの目的を達成するための考え方と財政管理手法を説明する。その後、近年の途上国でしばしば重要となる課題として、「MTEF (Medium Term Expenditure Framework: 中期支出枠組)」と「現金予算 (Cash Budget)」について解説する。

2.1 予算管理概略

財政管理を議論する前に、一般的な予算管理を予算サイクルとして理解する必要がある。以下では、予算サイクル一般、及び予算策定と執行に分けて概説する。

2.1.1 予算サイクル

図2-1は予算サイクルを示している。予算サイクルを理解する上で注意すべき点は、以下の4点である。第1に、通常の予算策定過程は予算の頻繁な改訂を行いながら策定が進むものである。つまり、予算策定には、財源総枠とセクターごと等の複数のシーリングが関係して重層的な制約が課さ

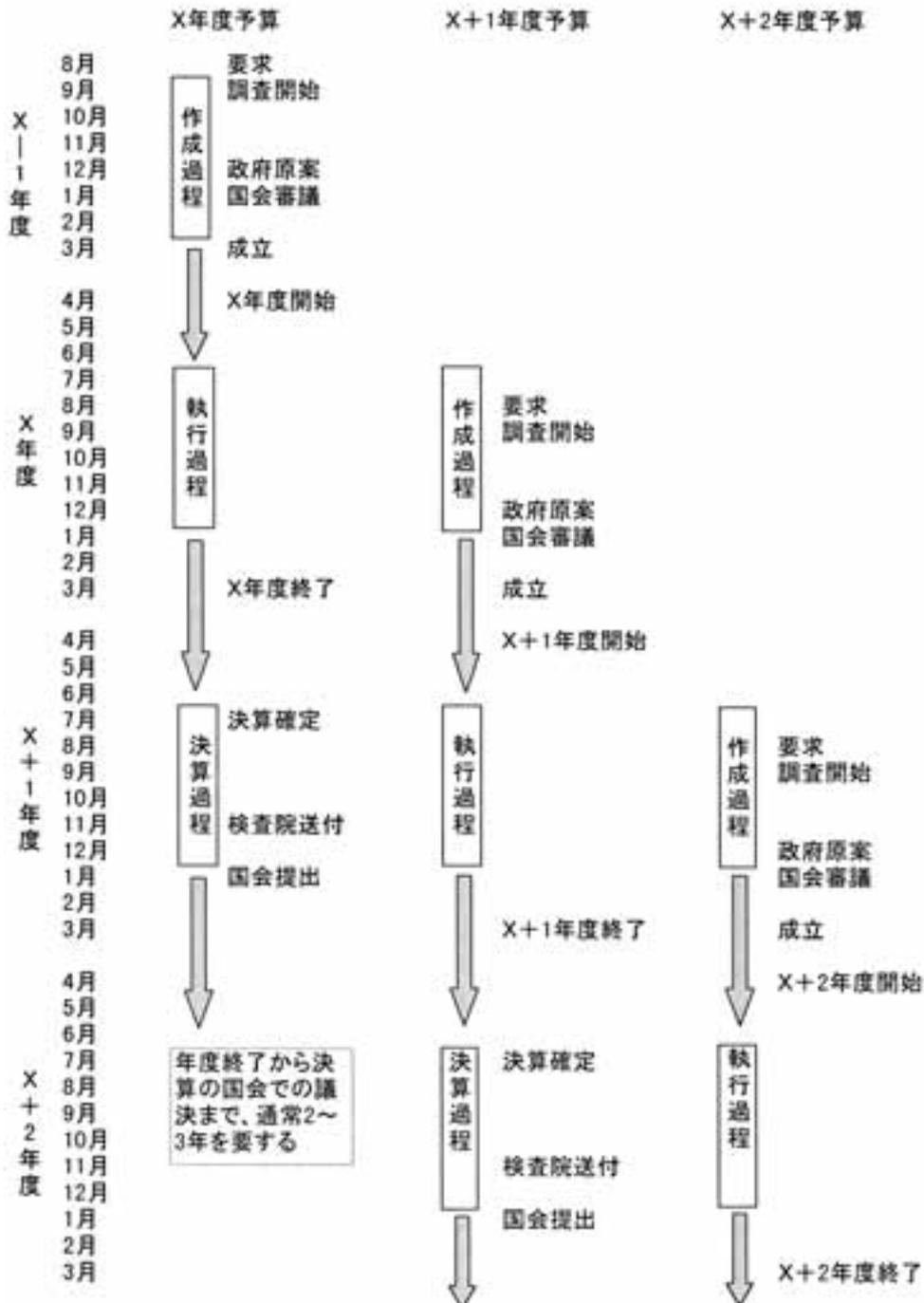
¹ 1960年代初頭に多くのアフリカ諸国が独立したが、その当時、一部のアジア諸国よりもアフリカ諸国の方が国民1人当たりのGDPが高かった。

² 途上国での資金使途に優先度がなされていると想定する。そしてHIV/AIDS対策(開発関連部門)への支出が支出優先度1位、戦車購入(非開発部門)のための支出が支出優先度2位としよう。海外プロジェクトがHIV/AIDS対策を支援することで、それ以前にHIV/AIDSのために配分されていた資金は多かれ少なかれ節約することが可能になる。そして途上国政府はその節約することができた資金を優先度2位の部門である戦車購入に充てることができる。つまり海外援助が途上国の国内資源を開発関連部門から非開発部門に移転させる役割を果たしていることになる。ファンジビリティについてのより詳細な説明は第1章を参照。

れる一方、重要な事業に対しては復活折衝が実施される等、改訂が頻繁に行われる。これは予算執行の段階においても同様である。また、不測の状況への対応のために、補正予算策定等、予算の見直しと改訂が実施されることがある。

第2に、予算策定から執行、報告の終了までの期間は典型的には3年である。予算策定は予算年の1年前あるいはそれ以前から開始され、執行は単年度主義であれば当該予算年度の間続き、監査報告書が最終的に準備されるまでさらに1年かかる。年間のある時点を取り取ってみれば、それぞれ別の過程にある予算が3年以上存在している。つまり、策定中の予算、国会等で承認を受けている予算、執行中の予算、監査中の予算などが併存する状態なのである。これらの過程はどれも必

図2-1 予算過程の重複（日本の例）

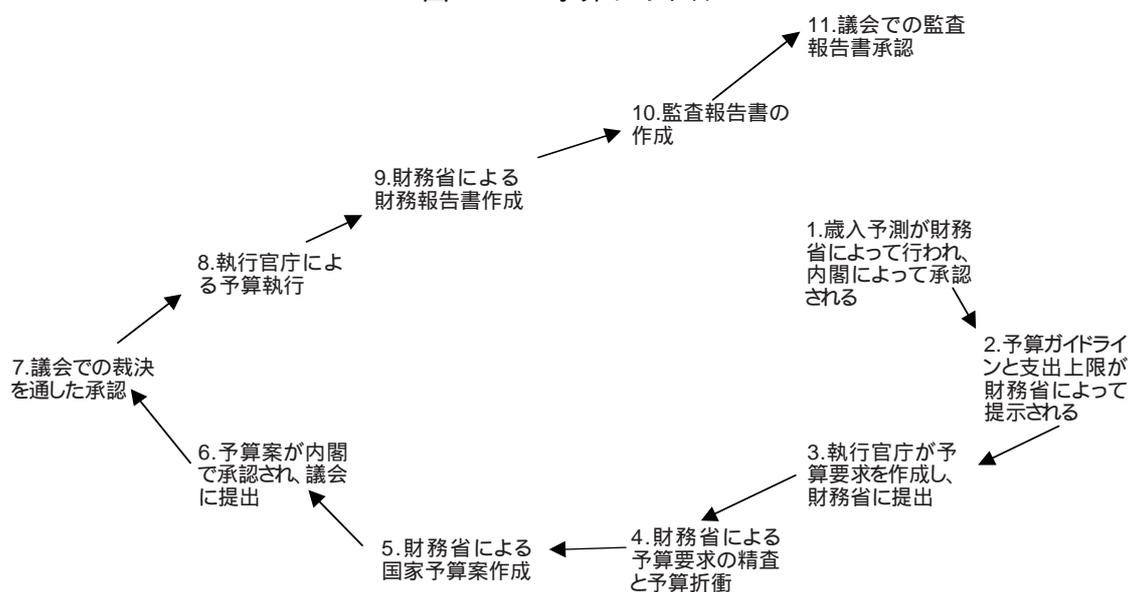


要なものである。人的資源の制約の下で、この過程を急ぎすぎると、予算配分を安易に増分予算に頼ったり、あるいは非現実的な予算の策定を行う可能性が高い。一方、予算策定の開始時期をこれ以上に前倒して長期間の予算策定期間を確保することも想定できようが、それは推計が不正確になる可能性があるため、この問題の解決には必ずしも実効があるとは言えない。また、予算サイクルが不安定な場合、予算過程に携わる人的資源と情報の制約はいつそう大きな足枷となる。

第3に、予算サイクルの段階では、異なる部局それぞれの責任が通常重要となる。それは予算サイクル全体を単一機関が監視することは困難であるからである。具体的には、予算策定は、執行省庁と財務省が計画省からの支援を受けて行う。執行は、執行省庁の会計あるいは総務関連部局が財務省の会計関連部局の監督のもとで行う。さらに、監査は、独立監査機関が実施する。つまり、予算過程では複数の機関がそれぞれ独立した重要な責任を帯びているのである。このように相互に独立しながらも一連の過程を進めていくゆえ、情報あるいは意図が理解されない場合、問題の解決は難しくなる。例えば、複数の機関が予算過程に関与するため、計画及び政策レベルの情報と意図が執行部門に十分に伝達されず、執行の際に彼らが予算配分の政策的な含意を理解していないことがある。この場合、執行段階で生じた問題がなぜ問題になるかという基本的な点が理解されず、予算策定に責任を持つ機関へフィードバックされないことがしばしばある。

第4に、上述したように、予算サイクルはモニタリングと評価の結果をフィードバックする形式であるといわれる。しかしフィードバックの環が完結することはいくつかの点で構造的に困難である。実際、最も直近のデータであっても、その執行がなされたのは1年前であり、そのデータを用いて策定した予算が執行されるのはそれからさらに1年後である。結果的に、予算策定に利用するデータは必ずしもフィードバックの環から直接得られた直近の完全な情報ではあり得ない。さらに、会計監査から得られる情報は準拠性を精査して得られるものであり、準拠性の確認とそのための改善法は提示できても、予算策定のためのより踏み込んだ分析的な視点を得ることは難しい。したがって、従来のモニタリングにとどまらず、より定期的な公共支出分析を行い、そこから得られるより分析的な情報を踏まえた政策策定を行うことが重要である。

図2 2 予算サイクル



出所：Foster, M. and Fozzard, A. (2000)

2 1 2 予算策定

予算策定は、財務省あるいは計画省による当該年のマクロ経済枠組の検討から開始される。まず、歳入面として、GDP成長率、国内歳入の伸び率、予算関連の国外からの資金フローなどが検討される。また、歳出面からは、国内からの資金調達によって財政赤字を埋める見通しを探るとともに、政府として政策変更ができない複数年にわたる支出、例えば債務返済や年金支出等のための資金（決定支出と呼ぶ）が検討される。海外援助案件に対する内貨分もここで充当されることがある。また、偶発債務に対応した予備費の額も検討する必要がある。多くの国では公共部門の給与は中央政府によって決定されており、偶発債務のための予備費は、当該年に決定された賃金上昇分を支出するために用いられることがある。財務省は、このような政策変更不能な支出と予備費を差し引いた残りの資金を予測し、それを執行省庁に分配する。公務員給与等を含む経常予算を財務省が策定し、開発予算を執行省庁が策定するという二元予算（Dual Budgeting）はこの過程から出てきている。ただし二元予算には、開発予算と経常予算の間のリンクが希薄になるという問題点がある。

各執行省庁の資金需要を分析する場合、実際の支出を検討することが重要である。具体的には、現在進行中の予算及びそれ以前の予算の執行状況から支出見通しを検討することになる。これによって、現状の予算制約がサービスの抑制あるいは過剰な支出につながっている部門を財務省が精査することが可能になる。理想的には、支出の効率性を評価するために、サービス供給に対するパフォーマンス目標と予算執行との比較が望ましい。ただし、当該年前の結果との比較は、データと時間の不足のために実施が非常に困難なのが現状である。

マクロ経済予測に基づき、財務省は予算策定方針（Budget Guideline）を提出し、執行省庁に次年度予算作成の基礎を提示する。この予算策定方針は、各執行省庁に対する指示的な（indicative）シーリングを含んでいる。この段階でのシーリングは多くの場合、前年の数値に対して大雑把な調整を施したものであり、資源配分に関する総体的な変更はこのシーリングに示される。ただし、執行省庁は後の一連の予算復活折衝を通して、このシーリングに関して議論することが可能である。また中期支出枠組（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）³が導入されている場合には事前のベースライン予算⁴（Forward Estimates）そうでない場合でも、利用可能な資源の調節や前年の予算執行の状況等に基づきシーリングが設定される。しかし多くの場合、最も基本となるのは前年度予算である。各執行省庁が予算策定時に、余裕のあるシナリオと厳しいシナリオの2つに基づいた予算を策定するように求められる国もある。

その後、執行省庁は財務省に予算要求を行う。予算要求の形式は、共通の項目と予算範疇を使ってまとめることができるよう、財務省によって決められている。予算項目は国ごとに異なるが、その中には優先度の高い支出プログラムが明示されていることが普通である。この段階での財務省の仕事は、総体的な利用可能資金とそれぞれの執行省庁からの予算要求との調整である。この予算折衝は相互間のやり取りや財務省の執行省庁に対するヒヤリングにより実施される。調整のつかない課題の場合、大臣間の折衝という政治的なレベルで検討されることもある。予算折衝の後、財務省は予算策定中に改訂された財源と総体的な予算案との一致を図り、それを予算案として内閣に提出する。これが内閣内での議論の基礎となり、さらなる改訂がその段階で行われる。その後予算案は

³ 2-2-2（1）参照。

⁴ 前年度以前からの継続的事業に関する開発支出と経常支出の双方のコストのための予算。政策変更がないと想定して推計したもの。コスト推計期間は3年程度の中期である。

議会に提出、議論され、詳細な予算（Budget EstimateないしはEstimate of Public Expenditure、当該省庁の支出細目が規定されたもの）として公表される。

2.1.3 予算執行

予算の計上が承認されると財源が執行省庁に移管され、予算執行が開始される。中央銀行は通常、政府財源を単一の国庫資金（下位分類があることもある）に保管する。旧英国領の場合、統合国庫資金（Consolidated fund）として保管するケースが多くみられる。統合国庫資金から各執行省庁の口座への資金の移管手続きは国によって異なるが、各執行省庁の口座は中央銀行の代理として民間商業銀行に開かれる場合が多い。多くの途上国では、資金の振り込みは月単位または四半期単位で定額である。国によっては、公式の支払命令書が資金の振込項目によって執行省庁の支出項目レベルの詳細までを規定している場合がある。

執行省庁は、通常サプライヤーと請負人への支払いを行う責任を負っている。調達手続きの規定準拠性と議会で最終的に決定された計上額の上限の遵守が一連の段階を通して確認された後、支払いが行われる。その段階は以下のとおりである。

（1）資金のコミットメント

支出請求が、財やサービスを購入する部局より提出される。この支出請求は内部監査部局によって事前監査を受け、政府調達手続きに沿っているか、委譲された権限が適当な部署によって行使され、資金へのコミットが決定されたか、支出は予算計上額範囲内であるか、等が確認される。承認された後、支出機関は契約を締結するかあるいは財やサービスの発注を行う。

（2）財やサービスの購入

サプライヤーまたは請負人は支出機関に納品後、インボイス（請求書）を提示する。発注を行った部局は、財またはサービスの受領後、契約期間と条件を確認し、会計部局に支払いを要求する。

（3）支払い

支払いは支出機関の会計部局によって、小切手または銀行送金によって行われる。現金による支払いは非常に稀である。しかし、銀行網が発達していない国では、現金支払いが行われることもある。例えば、学校の校長が給与のための小切手を学校職員のために受け取り、現金化して職員に支払うといった場合である。

（4）会計

支払いの後、取引は会計上終了したのものとして記録される。これらの手続きについては、発生主義会計⁵が導入されている場合と、あるいは支払いの仕組みが集権化されている場合に広く用いられている現金主義会計の場合では、異なる点がいくつかある。また、支払いの仕組みがある種の取引においてのみ集権化されている場合もある。多くの国では、公務員給与は中央省庁で管理されている。また、ガソリンのように通常大量に消費されるものについても中央省庁が管理している場合が

⁵ 発生主義会計とは、現金収支の有無にかかわらず、取引や事象の発生段階を記録時点とする会計の考え方である。

ある。さらに、財やサービスの輸入のための外貨交換も財務省より限定されている。車両のような特定財の購入についても、支出機関による乱用を防ぐため、中央省庁で集権的に購入されている場合がある。

執行省庁が資金の振り込みを求めるためには、支出計算書（Statement of Expenditure）と資金の収支を証明するための証明書（Bank Statement）が必要である。支出は小切手発行をもとに記録されるのが通常であるため、銀行レベルの取引を一致させるためには未現金化小切手のフロートを控除することが必要になる。執行省庁の会計は、監査を受ける際、実施された取引の証明と銀行計算書とを一致させる必要があるため、インボイスや領収書などの書類を執行省庁に保管する必要がある。執行省庁や地方自治体（特に地方分権化が進んでいる場合）によるデータの提出の遅れのために、会計の取りまとめと調整はしばしば困難になる。また、執行省庁による支払請求処理の遅延のために生じた未払金は、監査を通じて未払請求書を確定しなければ見つけることは困難になってしまう。手作業による作業が行われている場合、会計の取りまとめと調整を時宜を得て行うことは特に難しくなる。政府会計報告は、予算年度の終了時に財務省あるいは国庫によって準備され、内部監査及び外部監査機関によって監査される。独立性を保つために、外部監査機関は議会に責任を持つのが通例である。監査報告は議会に提出され、予算委員会で議論される。会計は月単位あるいは四半期単位で閉められるのが一般的であるため、この過程は比較的問題なく進むように見える。しかし、実際に年度末に会計を期限どおり閉めることは多くの国で大変難しいものとなっている。

2 2 財政管理とは？

2 2 1 財政管理の目的

財政管理には政治家⁶と官僚が直接関与しており、双方が公金を配分し管理するという役割を持っている。政治家は公務員の意見を踏まえて、支出額、歳入と歳出のバランス、公共部門への資金配分、資源の管理と用途説明の方法、等を決定している。これらの決断がなされ、実施される過程を、財政管理システムと呼ぶ。

財政管理は、

財政規律

戦略的な優先度に応じた資源配分（効率的な資源配分）

（ の実施のための ） 能率的な公共サービスと運営

の3つの目的を達成しようとするものである。それぞれを簡単に説明すれば、以下のとおりとなる。

歳入を増大させる能力によって得られた歳入限度内に支出を抑える、及び支払い可能範囲内に債務を収める。

政府目標に最も貢献する対象に資源を配分する。

戦略的優先課題の実施のために資源を効果・効率的に利用する。

これらの目的は相互依存の関係にある。したがって、どれかの目的に優先度を付与して改革を進めても、その効果は後々他の目的にも波及することが形式的には想定できる。しかし、実際に自動的に相互補完がなされるわけではないし、改革導入の順序は当該国の初期条件と深い関わりがある。

⁶ 近年、立法府に対する技術協力が実施されるようになってきている。その方向としては、政治家そのものの様々な能力向上を図るとともに、議会の調査能力、立法能力向上を図る支援が重要である。

表2-1 財政管理の目的と制度的アレンジメント

3つの目的	制度的アレンジメント	考え方	途上国への適用
「財政規律」	<ul style="list-style-type: none"> 財政目標の設定と達成 財政総体（歳入総額、歳出総額、双方のバランス、債務） ベースライン推計 発生主義の取り扱い 偶発債務（予備費） 	<p>政府はすべての歳出要求を満たそうとするのではなく、予算とその他の手法を使って、歳出の需要を事前に制限する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 財政目標が小さな外的ショックにも左右される
	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> 中期支出枠組 (MTEF) </div>	<p>→ 財政規律に持続性を導入</p>	
「効果的な資源配分」	<ul style="list-style-type: none"> 戦略的計画策定 成果（アウトカム）計測 プログラム評価 	<p>→ 資源配分と財政規律を調整するツール</p> <ul style="list-style-type: none"> 各組織に存在理由、運営法、方向性を明確にすることを求める インパクト計測ではなく全般的社会状況のシグナル 予算のインパクト計測 <p>増分主義を根本的には改善できない</p>	<ul style="list-style-type: none"> 資金配分の誤りのために開発が妨げられても増分主義の場合、不適切な社会サービスを継続的に生み出すよりどころになってしまう
「能率的な公共サービスと運営」	<ul style="list-style-type: none"> 包括的な予算運営 パフォーマンス目標 パフォーマンス契約 パフォーマンスに基づく予算 	<ul style="list-style-type: none"> ブロックバジェット 利用可能な資源の特定と結果を契約 予算上のパフォーマンス情報の量と妥当性を高める 	<ul style="list-style-type: none"> 厳密な定義付けがなされた場合、政府は個々の活動に詳細なコスト計算に基づいた資金配分をし、結果を細かな単位に分け、結果がそれぞれの増分に必要なコストの推計が必要になるが、そのような能力のある政府はほとんどない。

出所：坂野・青木（2000）より作成。

ただし、しばしば財政規律が最初に確保される必要があるとは指摘される。実際のところ、債務と利払いが積み上がっていく状況では、政府は歳出と歳入を近づけ、財政規律の追求にまず集中せざるを得ないことは間違いないだろう。しかし、財政規律を追求するために実際に採用される方法は、しばしば戦略的優先度の達成やバリュー・フォー・マネー（Value for Money）⁷を弱体化させる方策になることがある。それは財政規律を確保するためと称して予期できない形で恣意的に政策が実施される場合である。例えば、財政赤字を避けようとして年度内に突然予算カットが実施されることがあるが、この場合、非常に大きな悪影響が様々な方面に及ぶことになる。財政規律の確立に取り組む政府を支援する場合には、戦略的優先度やValue for Moneyに悪影響を及ぼすアプローチを生じさせないよう注意を払うべきだろう。

（1）目的その1：財政規律

財政規律は、歳入総額、歳出総額、双方の額のバランス、債務といった財政総体に関わるものである。財政規律の最も基本的な意味は、政府はすべての歳出要求を満たそうとするのではなく、予算とその他の手法を使って歳出額を制限する、というものである。しかし、かつて財政規律という用語は、予算は均衡すべき、つまりどの年度においても歳入は歳出と等しいか大きくあるべきとい

⁷ Value for Money (VfM) とは、「最小のコストで最大の価値のあるサービスを提供する」という考え方で、英国のサッチャー政権で進められた行財政改革の目標を指す言葉として用いられたのが代表的である。VfMを達成するためには、経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）の3つの視点に留意して行政サービスの提供に努める必要があり、この3つの視点の頭文字がEであることから、「3E」と呼ばれる。

う意味に広くとられていた。現在の財政規律の考え方はこの2つの考え方の中道にあると言って良いだろう。

第二次大戦後の数十年間、多くの政府が採用していた政策は積極的な需要管理によって経済が安定した成長過程から外れないようにするケインズ政策であり、均衡予算の役割をあまり重視しなかった。財政の均衡よりも経済の均衡が重要とされ、経済がそのポテンシャル以下の状況の場合、赤字財政は政策として有効と見なされていた。もっとも政府の中には赤字計上の最大幅を決定しようとする国がなかったわけではない。しかし、多くの国でそのような財政赤字への歯止めなしに実際の需要管理を目的として財政制約を緩めた結果、公共支出が大きく増大し、構造的な財政赤字が増加した。その結果、ケインズ政策による経済処方箋に失望が広がり、政府は、公共支出の規律確保として、厳しい均衡を求めるのでも財政総体が公共資金への需要を満たすようにするものでもない、中道路線を求めるようになった。

この財政規律に関する中道路線は、政府は、現在と推計可能な将来の経済状況、政府の徴税能力、公共サービスへの需要、開発ニーズの観点から持続可能な財政目標を設定すべきという考え方に基づいており、過去10年間以上にわたって議論がなされている。この持続可能な財政目標実現のために、予算総額を明示的かつ強制力のある決断の結果として予算策定以前に設定し、それが歳出の需要を制約すべきものとされた。同時に財政目標において、年間予算の均衡ではなく、単年度を超えた持続性が重視されるようになった。つまりこれは財政規律の基準に持続可能性という観点を取り込み、予算に関する判断にプロセスの概念を導入し、予算の時間枠を延長することを意味している。持続性が依拠するのは、将来の経済状況、資本フロー、政府の借入能力、その他の要素である。世界銀行とIMFはこの考え方の深化を進めているが、それを実際に適用するための具体的な方策は依然十分とは言えない。

均衡予算の原則採用と需要管理の導入の双方は、短期の視点に基づいて実施されるものである。一方、持続性には現在から将来へのキャパシティに関連が深く、その達成にはより長期的な視点が必要になる。現在の財政状況の長期的持続可能性を重視すれば、一国の財政状況に関して当該年度あるいはその翌年のみを対象として持続性を語ることはあまり意味がない。近年導入が進む中期支出枠組（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）は予算見通しを3～4年に延長するものである。ただしその場合でも毎年の予算及び歳出割当そのものは毎年策定され、中期支出枠組で示された予算見通しが毎年改訂（ローリング）されることで毎年の予算が策定されている。

このような中長期的な財政規律を確保するためには従来の財政手法のみならず、新たな手法を積極的に改革していく必要がある。具体的には財政目標、ベースライン推計、発生主義会計と発生主義予算、予備費の規制、中期支出枠組等がその対象になる。

1) 財政目標の設定と達成

需要管理が第一となると、財政総体の管理は持続性よりも毎年の経済状況の変化への対応に重点を置かざるを得ない。つまり資源の増減に財政政策が影響を受けることになる。しかし現代の財政手法の基本的な発想はそれとは対照的である。現代の財政手法は、「経済状況の変化によって目標が影響を受ける」という前提に基づくのではなく、「設定した財政目標は経済状況がいかなるものであれ達成すべき目標である」という点を重視している。そしてこの点から、財政目標は予算請求が進められる以前に決定されるべきものであることが理解できよう。例えば、ユーロ諸国が欧州通貨同

盟から提示された目標、あるいはIMFから融資を受けようとする国がIMFから提示されるコンディショナリティ等もそのような目標となる。MTEFあるいはその他の複数年の予算アレンジメントを採用している政府は、対象期間の中の各年での財政目標をそのような強固な目標と見なして達成に努める場合が多い⁸。多くの場合、その目標はGDPの割合で表現されるが、具体的な金額で示すことも可能である。

しかし、目標とは設定の後、自動的に達成されるものではない。財政規律を確保するための強固な手続きなしには、数多くの需要への支出を止められない。その結果、予算が不足して本来の目的への支出が確保できなくなってしまう。したがって、予算案あるいは制定予算額内に支出を限定することが、財政目標を達成するためには重要となる。このように設定された目標を達成するために、予算過程を大きく二分した政府もある。まず初めに、財政総体そして可能なら主なセクター支出を決定し、財政の大枠を確保したところで、次に数ヵ月後に詳細な予算の策定に取り組むという方法である。

このような財政目標の達成のためには、政府のトップによる政治的な支持と執行部門への権限委譲が必要になる。政治的支持なしには財政目標は形式的なものになってしまう恐れがあるし、権限委譲なしには財政目標達成のためのインセンティブを十分に持ち得ず、効率性の向上がなされない場合がある。通常は財務省が財政目標達成のための権限を持ち、予算管理の過程及びその他の財政過程を通して執行官庁に権限委譲を行う⁹。つまり財務省は、詳細は執行官庁に任せ、予算規律への支援を執行官庁から取り付けることになる。オーストラリアは、1980年代にMTEFを作り上げた先駆者であるが、同国の場合、財務省は中央での予算過程を自由化して、ほとんどの支出詳細を執行官庁に任せた。そして、財政政策と主なプログラムの決断だけを財務省の機能としたのである。

また、前述したように、現代の財政手法では、財政目標は事前に決定されるとともに、景気循環あるいは意図した資金使途を揺るがすような突然のショックとは無関係とされる。しかしながら、実際には予算がそうであるように、財政目標も経済状況の変化による不可抗力を無視することはできない。先進国にとって90年代の経済状況は比較的安定したものであり、財政目標の導入等の新しいイニシアティブは、さほど大きな経済変化にさらされなかったとも言える。しかし、経済の深刻な状況が続いた場合、財政目標が経済変化と無関係とは言えなくなる可能性も高い。経済計画へのより小さなショックにすら耐える余裕を持たない途上国の場合、深刻な経済状況の下では、その財政目標が大きく左右される可能性が高い¹⁰。途上国での財政政策に関する議論の深化のためには、先進国で有効であった財政政策の処方箋が途上国では必ずしも期待した成果を得られるとは限らないという点を考慮することが重要だろう。

⁸ ただし、ボツワナのように、複数年予算を導入していても、各年での目標は緩やかにし、対象期間内の最終年に目標達成を厳格に設定する国もないわけではないが、あまり多い事例ではない。

⁹ より進んで、財務省が効果的に権限移譲するためには財務省が支出の詳細に立ち入るのを止めるべきである、と結論付けている国もある。その理由は、財務省が支出の詳細に立ち入ることになれば、業務が多くなり過ぎて、財政規律総体の強化がおろそかになってしまう恐れがある、というものである。

¹⁰ この点は従来あまり検討されなかったが、近年、国際機関が経済危機に関する初期警戒指標の策定に力を注ぐようになって、ようやく適切な考慮がなされるようになった。

2) ベースライン推計

財政目標達成を強化すると、前年または当該年の支出を基にした予算策定から、将来の支出推計に基づく予算策定へと策定方法の変化が必要になる。前者は増分主義予算と呼ばれ、後者はベースライン予算（あるいはForward Estimate）と呼ばれている。増分主義予算の場合、翌年の支出は過去あるいは当該年の支出よりも増加するか減少するかを検討課題として策定する。一方、ベースライン予算の場合、支出可能な余地が将来の予算にあるかという点を検討課題として策定するものである。

ベースライン推計とは、現在の政策が変更なく継続されると仮定して行う、将来の歳入と歳出に関する信頼性の高い推計のことである。つまりベースライン推計は、現在の予算が財政目標と一貫性があるかどうかを示すとともに、歳入あるいは歳出政策の変化が将来の予算に与える影響を計測する基礎となる。MTEFの中でのベースラインの役割は、政府が計画に応じて歳入または歳出を変化させ、予算額を決定していくための手法の基礎となるものとも言える。

ベースライン推計は、将来の価格変化、政府プログラムへの参加の度合い、その他の作業状況の変化等を含む経済パフォーマンスに関する過程に基づいて策定される。ベースラインの構築のための規則は、例えばインフレーションの調整を含むかどうか¹¹など、国によって異なっている。しかし、ベースライン予算を採用しているすべての国に共通することは予算の取りまとめと政策変更の決定を、ベースライン推計を基礎として進めていることである。

3) 発生主義の取り扱い

より強固な財政規律を求めて、財政報告を現金主義から発生主義に移行した国もある。その理由は、発生主義は、資産売却あるいは繰延べ払いのような簿記上の細工を減らすことができ、政府財政のより正確な状況を示すからである。これまで、発生主義は多くの英国連邦加盟国及び北欧諸国で採用されてきた。他にも多くの国が移行を検討している。

発生主義を検討する場合、公会計上のバランスシートと行政コスト計算書を予算文書と区別することが適当である。多くの国では、バランスシートと行政コスト計算書は一般に認められた会計原則（Generally Accepted Accounting Principles : GAAP）に則るべきものである一方、予算は一般に各国に特徴的な手続きに基づいて策定されている。このために、予算上の財政報告がバランスシートと行政コスト計算書に示されたものと大きく異なることが稀ではない。予算を発生主義に転換することは、現金主義予算からは除かれていた債務、支払い残金、その他の取引の予算上の取り扱いを変更することであり、導入は簡単ではない。

4) 偶発債務（予備費）

財政規律の維持のためには、歳入と支出のフローが正確に報告されるばかりでなく、政府の将来の財政状況を悪化させるリスクが予算上で盛り込まれていなければならない。通常の予算の扱う範囲は政府の直接債務についてのみであり、将来の出来事に関する不確定債務については扱っていない

¹¹ ベースライン推計の結果が提示される時に、インフレーションの調整を含む実質値で提示される場合と含まない名目値で提示される場合がある。これは中期支出枠組策定の際に策定されるシーリングの提示等、予算の提示方法にも関連する。

い。通常予算のみでこのようリスクに対応することは困難である。しかし、借入保証、銀行預金保険、価格支持、輸入及び輸出保証、その他ある問題が発生した場合に政府による支払いが求められるスキームは多く、現代の政府は様々な偶発的なリスクにさらされている。これらの偶発債務に対し、予算上は通常その支払いが行われるまで認識されず、実際に認識された時には政府がコントロールするには遅すぎるが多い。

過去10年間に多くの政府が偶発債務の管理を開始しているが、そのアプローチは手法と目的双方の点で国別に異なっている。バランスシートを重視する国もあれば予算を重視する国もある。また国によってはこれらの偶発債務を制限しようとし、またある国はそれをより透明化しようとしている。ニュージーランドはこの点に最も早くから取り組んでいる国の一つであり、年次バランスシートの付属として偶発債務報告書を作成している。この報告書は2つの表から構成されており、最初の表では数量化可能な偶発債務を記述し、その潜在的な費用が確実に計測されており、その次の表では数量化できない偶発債務が記されている。

各国の会計及び予算上の偶発債務の取り扱い範囲の多様性を見ると、偶発債務に関してはその取り扱い範囲について一般に認められた原則を特定することはかなり難しい。実際のところ、先進国政府の偶発債務の範囲の取り扱いはかなり慎重と言って良いだろう。

(2) 目的その2：効果的な資源配分

予算策定過程とは本質的に資源配分過程である。しかし、効果的な資源配分を行うことは最も困難な作業の一つなのである。予算配分が効果的に実施されるためには、政府の優先度に沿うとともに、プログラムの効果が確保されていることが必要になる。つまり予算配分という課題は、政治的な側面と評価の側面を包含している。予算は政治家により取り扱われるものであり、公的資金の支出に際して政治家の選好を無視することはできない。一方で予算は社会のニーズを満たすことが必要であり、プログラムの効果に関する所見を無視することはアカウンタビリティの観点からも問題である。

[再配分]

実際に効果的な配分を試みようとして、予算の増分主義傾向に妨げられることがある。前述したように増分主義とは将来の予算策定を過去の決定内容に基づいて行う方法であり、ある年の予算から翌年への変更はわずかな調整に限られるからである。政府が拡大している期間は、追加的な資源が十分にあり、政治家は新規資源を好みの対象に配分することで新しい優先度に対応することが可能であった。第二次大戦後の先進国の状況はまさにそうであり、力強い経済成長、税収の増加の下では、毎年の大幅な支出増額とそれに伴う負債増加が問題視されることはなかった。しかし現在、各国ではすべての需要を満たすには資金が不足する状況が一般的である。社会保障のように構造的に支出が増大するという課題解決と増税回避を同時に達成することは重要な財政目標の一つであるが、先進国をはじめ、これらに対応した支出割当ができなくなっている。こうした状況では効果の低いプログラムから資源を再配分するか、あるいは新たな優先課題の設定を抑制することが求められる。

現在、再配分に関しては、組織化された受益者グループが既定の予算割当分を守っているために困難な課題となってしまっている。増分主義的な要素を全く採用せずに再配分を試みた結果、議会での時宜を得た予算採択が止まってしまうこともある。このように再配分の改革が失敗した例は非

常に多い。米国で一時導入されたゼロベース予算は有名な失敗例である。ゼロベース予算¹²は新たな将来の配分を行う場合、過去の決断を政策決定者がゼロから見直すものであった。また、政府の目的に沿って予算過程を再構築しようとする「計画 - プログラム - 予算 (Plan-Program-Budget: PPB)¹³」も同様に失敗している。途上国の場合、プログラムに十分な目的付けがなされていない、あるいは必ずしも重要性が高くないプログラムに高い優先度が付けられていることが多い。そのため、そのようなプログラムが、本来ならば開発を促進するプログラムから希少な資金を吸い上げてしまうことがあり、このような場合、資金を実際に優先度の低い目的から高い目的へ移行させるといった再配分の検討をどこかの段階で行うことが重要である。

[予算配分改革の手法と考え方]

予算関連手続きの過程を通してより効果的な予算配分を達成しようとする場合の手法は、戦略的計画策定、成果測定、プログラム評価、等である。ここでMTEFを強調しない理由は、MTEFは資源配分と財政規律を調整する重要な役割を果たす手法ではあるものの、MTEFを用いたとしても、予算策定の増分主義傾向を覆すのは簡単なことではないからである。

従来の固定的な予算配分を改革するためには、導入された手法が生成する情報のフィードバックがもたらす効果をより積極的に評価・利用することが考えられる。戦略的計画策定は、各組織にその存在目的を熟考させ、事業の達成度を吟味するインセンティブを与える。また、成果の計測は各組織による当初の目的への達成に関する情報を点検することになり、プログラム評価による情報は、複数の活動の結果の評価に役立つ。途上国が自国の開発にオーナーシップを持つことができれば、得られた情報を通じて、何が有用で、何が有用でないかという点を政府自身が理解できるようになり、再配分のインセンティブが生じることが期待できる。この考え方は情報の役割に過大な期待をかけすぎかもしれないが、予算形式とその再配分機能の改革は非常な困難を伴うことを考えると、政府に目的と結果に関する情報を与え、従来の固定的な予算配分を改革し、再配分のインセンティブ向上を図るといった方法は現実味があるとも言えよう¹⁴。

1) 戦略的計画策定

従来の計画が活動に焦点を当てていたのと対照的に、戦略的計画策定は組織に焦点を当てるものである。戦略的計画策定を通して、各組織はその組織の存在理由、運営法、方向性の明確化が求められるとともに、変革法の検討が必要となる。民間セクター型の戦略的計画を採用するとすれば、従来の方法を捨てて新しい方法を採用すること、組織の増大なしに大きな改革に取り組むこと、新しい課題に対する資源配分のために従来の活動の一部を止めること、等に政府機関は柔軟に対応する必要がある。

¹² 現在の活動をそのまま維持する場合、現在より高度な活動を行う場合、現在の活動をやめた場合等における活動水準、資金、人員等の情報をパッケージ化し、上級管理者によるランク付けを通じて予算編成を行う方法。カーター大統領時代に米国連邦政府が採用したが、優先順位の決定等の困難が指摘され、1981年に廃止された。

¹³ PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) とも呼ばれる。1961年に米国防省に採用され、65年には連邦全省に拡大した予算策定手法。その特徴は、政府の基本目的に関連付け評価し得るように政府活動を分類する、予算期間を長期化させる、費用便益分析と呼ばれる経済分析を行う等にあるが、その核心は費用便益分析のみで政策の優先度を測るのは無理があった。73年に廃止。

¹⁴ MTEFはむしろ予算形式の改革によって再配分を促進しようという意図を持っている。つまり一部の援助国及び国際機関の支援は、途上国政府にさらに根本的な改革を進めようとしていると見ることができよう。

企業の場合、戦略を変更して特定の市場から撤退し、全く異なる市場に参入することがある。しかし、政府部門のエージェンシーは通常法律上の使命が規定されており、このように自らの役割を再定義し直すことは極めて困難である。現状では、政府の戦略計画策定が、大幅な改編過程として、目覚ましい成功を収めているわけではない。ただし、政府の戦略計画策定の場合、改編の期が熟した時に最も生産性が高くなるものである。機が熟していない場合には、戦略的計画策定が実際に目的とするものと別のものとなってしまう、結局それに基づいたために支出部局は追加的な支出が必要になってしまうことがある。

2) 成果（アウトカム）計測¹⁵

政府は、効果的な資源配分のために、現在の支出の「目的との整合性」と「結果に関する情報」を得る必要がある。そのため最近では多くの政府が体系立てて公共支出の「成果」を計測するようになってきた。「成果（Outcome）」という用語は2つの意味を持つ。一つは、未熟児の出生率といった全体的な社会状況を指す場合であり、最終成果（Final Outcome）とも呼ばれる。もう一つの意味は、政府活動が改善の目標とする、特定の公共目標へのインパクトを指す場合であり、中間成果（Intermediate Outcome）とも呼ばれる。前者の意味での「成果」は、政府の政策を超えて、社会状況を計測するものであり、後者の意味では社会変化と政府支出とを結び付けようとするものである。また、前者のような広い意味合いで用いる場合の利点は、より戦略的に社会開発を見ることができることであり、後者の狭い意味合いで用いる場合は、成果の計測作業が簡単になることである。

最近ではプログラムと支出の効果を計測するために、インパクトとしての成果が強調されるようになってきている。しかし、成果は複数の活動の結果として現れるものであり、そのすべてが政府活動によって効果的な影響を受けたものとは言えない。未熟児の出生率という事例は政府が支出している胎児期のケアから影響を受けているかもしれないし、また農産物生産と保健サービスへのアクセス状況が関連したり、さらに保健サービスへの支払い可能性にマクロ経済状況が影響を与えている可能性がある。また産児制限の理解の度合いが出生子数に影響を与えとも考え得る。このように原因と影響の決定は困難であるため、政府が予算と成果を結び付ける場合には非常に注意深く行うべきである。実際のところ、政府が資源割当の増加により成果の増大に影響を与えていると自信を持って判断できることはあまり多くない¹⁶。

成果指標の検討では、ある指標が成果か、それとも結果かという議論、またそれが最終目標としての成果か中間目標の成果かといった議論に、多大な時間を費やすことがある。しかしこのような議論は、配分とプログラムに関する有用な成果指標を策定するために重要で不可欠なプロセスである。政策変更は多くの場合、必ずしも政府が理想として想定する成果を生むばかりではない。成果指標は、政策変更を計測する指標として作成されるべきであるため、その策定作業においては、政府の目的に関して理想的な状況を表現するような成果指標を避けた方が有用な指標が設定できる。政策変更を批判的に検討し向上させるための教訓を得るためにも現実的な成果指標が必要である。

¹⁵ 成果（Outcome）と結果（Output）との関係はP1注1を参照。

¹⁶ 政府は成果（Final Outcome）を「社会の流れの方向性を示すシグナル」と見なすべきであると考え。政府は、ある課題の進捗が国家目標に合致するかどうかその課題を取り巻く状況の善しあしを判断し、それに基づいて現状の政策を再吟味するために成果（Final Outcome）を利用し得る。例えば、乳幼児死亡率という成果（Final Outcome）の上昇に政府は責任がないと仮定したとしよう。しかし、その場合でも、政府はその問題をはっきりと把握すべきであり、その流れに対する対応策を探ることが必要になる。

3) プログラム評価

成果計測はある時間・ある点の社会状況を切り取って提示するものである。この場合、その状況が生じた理由あるいは政府政策によるインパクトの度合い等は説明されない。したがって、プログラム評価は政府が既存のプログラムの効果を評価する現代的な方法の一つである。多くの政府が評価を外部機関に委託するか独自に実施している、あるいはドナーに求められて途上国政府が評価を行う場合もある。しかし、体系的に行われたプログラム評価が予算プロセスあるいは他の政策判断の役に立ったという例はほとんどない。一つの例外としてオーストラリアでは、80年代後半から90年代前半にかけて、効果的なプログラム評価が導入された。同国は包括的な評価戦略を持ち、すべての省庁が複数年評価計画の策定を求められ、プログラムの評価状況の報告がなければ政策執行予算の検討を行わないこととしている。毎年、財務省は正式な評価が当該年の予算にいかに関与したかを与えたかを推定する報告書を発行している。

オーストラリアの事例は、評価の範囲及び評価報告の予算配分へのフィードバックという点で特別な例であるが、多くの国では評価実施へのコミットメントに一貫性がなく、日和見主義的である。そしてその評価結果は、予算配分の際にはしばしば無視される。このように政府が体系的なプログラム評価¹⁷を積極的に実施できない理由は、それに要する費用とその結果により従来の政策を否定されてしまう恐れがあるという2点による。まずデータ収集と分析には費用がかかるために、政府は評価対象を選別しなければならないが、その際に継続プログラムよりも新たな政策の評価が好まれる傾向がある。それは評価の結果が、既存プログラムとそれに対する支出が効果的であったかどうか疑問を呈し、従来の政策の否定に繋がってしまう可能性があるからである。

このような評価は、既存のプログラムの精査となるため、多くの場合、評価目的に設置されたエージェンシー、あるいは財務省のような中央官庁が実施することで独立性を確保することが必要と考えられている。しかし、独立性が重要な要素である一方、外部による評価は、対象機関がその結果を利用するインセンティブを低めてしまう恐れがある。オーストラリアの場合、各省が自省の評価を行い、財務省がその評価を監視している。この方法は、各省が自省の評価過程に関与する一方、別の中央政府がデータと方法論に影響を与えること、さらに結果を改善のために利用するように求めることを可能としている。

戦略的計画策定、成果指標、プログラム評価は、資源再配分をわずかに改善するものであったとしても、予算の増分主義を根本的に改善するものではない。このような改善はあっても、予算策定においては、依然として増分主義的な過程、つまり将来の予算が過去の予算を踏まえて配分されているのが現状である。先進国は、既に基礎的な公共サービスを供給しており、それらのプログラムへの資金があるため、増分主義で予算を策定しても、実質的な問題は大きくないのかもしれない。しかし、途上国の場合、社会ニーズの多くが満たされておらず、さらに資金配分の誤りのために開発が妨げられていることがある。このような国での予算の増分主義は不適切な基礎サービス供給や実際の開発ニーズへの資金不足を継続的に生み出す原因になってしまう可能性がある。

(3) 目的その3：能率的な公共サービスと運営

予算は、政府サービスと業務に資金を提供するものである。公共サービスが能率的に供給される

¹⁷ このようなプログラム評価結果に関する基本的な考え方は、「政府は、Value for Moneyを確保できていないプログラムに対して支出を止め、資金を他の目的に配分する」というものである。

かどうかは、あらゆる国で国民生活の質に影響を与える。特に低所得国では、多くの国民が公共サービス以外ではサービスを得ることができない場合が多いため、公共サービスが能率的に提供されることが一層重要になっている。公共サービスとは、国民が政府から得るものであり、政府と国民はそれを通して繋がりを持つものとも定義できる。したがって、公共サービスとその運営を改善することは、現代の財政管理改革の中心的な課題の一つである。政府によっては、公共サービス運営の改善は公共機関に対する信頼を構築するための基本要素と考える場合がある。また、公共サービス運営の改善を、汚職と戦い公共サービスが国民の求めに対してより迅速に反応しアクセスしやすくなる方法として捉えている政府もある。

いかなる目的であれ、サービス供給と運営事務事業はひとまとまりと考えた方が多い。パフォーマンスの改善には、

管理者が自ら最も良いと考えるように運営する自由が与えられる。

政府が管理者に対して求めていることを明確に提示する。

結果に対して管理者はアカウントビリティを持つ。

の3点が必要である。これら3点は、政府運営に、契約概念と競争概念等の民間セクターの考え方を導入した政府運営の実施や、実際のパフォーマンスと当初目標との比較によるパフォーマンス計測、公的实施機関の自立的なエージェンシーへの再構築、等の様々な改革から得られた教訓である。既に非常に多くの改革の事例があるが、ここでは顕著な点をいくつか取り上げる。

1) 包括的な予算運営

伝統的な項目別予算では、人件費、旅費、物件費など様々な項目ごとに支出可能な最高額が示されているために、予算管理上の柔軟性が圧迫されている。国によっては、支出部局は実際の支出負担行為の前に中央省庁からの許可が必要になる場合もある。例えば、職員採用や備品購入にも中央省庁から許可が必要な場合がある。また財務省や他の中央省庁は、支出拒否権を持つばかりでなく、予算執行全体を俯瞰し、支出部局の様々な規則に対する「準拠性」をチェックしている。

この準拠性の考え方の根本には、公的資金の支出の際の法律の遵守と能率的な執行に関して、管理者に対する信頼の欠如がある。そのため、支出部局が事業を進める場合、詳細な規則に沿わせるという慎重な方法が採用される。しかし、この考え方は、裁量権を管理職に与え、管理者は割り当てられた責任を効率的に遂行することで組織のパフォーマンスが改善するという現代の考え方とは齟齬が生じている。この「管理者自身に管理させる」という方針は北欧諸国及び英連邦諸国で浸透しており、これらの国では投入管理をほとんど止め、管理者に対し、運営に関する広い柔軟性を許すようになっている。具体的には、英国やオーストラリアは項目別予算の代わりに「running cost」予算を導入しており、それによって管理者にすべての運営資金を一括で任せるようになっている。また、ニュージーランドはこの改革をさらに進め、投入に関する管理を事実上一切止めている。予算及び歳出配分は目的によって分類され、その配分の中の人件費、物件費、その他の項目といったような支出詳細は、予算及び歳出割当上、また付属文書においても一切記述はない。

多くの国では依然として投入を管理しているが、予算項目を統合し、より広い範疇にまとめ、それによって管理者に以前よりもはるかに高い柔軟性を与えるようになった国は増えている。例えば、従来の国家予算では備品購入費や人件費について定めるばかりでなく、様々な備品を細かい項目に分類し、人件費には職員の職位による分類まで含むのが通例であった。しかし、現在では多くの国

で備品購入費あるいは人件費は一括して計上されることが普通になりつつある。しかし、項目別管理が和らいでも、多くの国の予算形態は依然として「パフォーマンス」ではなく「準拠性」に、また「結果」ではなく「投入」の管理に基づいている。

2) パフォーマンス目標

改革の進む政府では、管理者に運営上の自由を与える代わりに、彼らによる資源の利用とその所属組織の出した結果について明確な責任を求めている。こうしたアカウントビリティの枠組に典型的に含まれるのは監査済バランスシート、パフォーマンス目標、そして実際のパフォーマンスと期待されたパフォーマンスを比較する報告である。

パフォーマンス目標は他のパフォーマンス計測方法と区別すべく、いくつかの特徴がある。第1には、パフォーマンス目標が事前に設定され、政府は各管理者に目標とパフォーマンス結果の判断方法について明示すること、第2には、パフォーマンス目標は選択的なものであり、パフォーマンスのすべての側面を計測するために用いられるものではないこと、である。パフォーマンス目標の選択は重要であり、すべてを目標とするのは何も目標として設定していないことと同じである。一つの対象のパフォーマンスに多くの側面があったとしても、通常、一つの対象について4～8つの目標で十分と考えられる。このようにわずかな数のパフォーマンス目標であっても、多くの場合、能率性、サービスの質、納税者によるアクセスと満足度、結果の規模等の側面を含むことが可能である。パフォーマンス目標が選択的なものであるためには、パフォーマンスの側面のうち、組織の使命(Mission)と活動の結果を最もよく示すものを選択することが重要である。また、さらにパフォーマンス目標は、対象組織にパフォーマンスの改善を求めるものを選択することが必要である。管理者は、一般的に事務事業の再構築あるいはその他の変化を伴わずに目標を達成できることを好みがちである。しかし、財務省のような中央官庁の責任の一つは、目標設定を通して、対象組織の管理職が事務事業を再構築し、対象組織をより生産性の高い組織に方向付けていくことである。つまり、パフォーマンス目標設定を通じた改革への圧力が、対象組織のより良いパフォーマンスにとって重要となるのである。またこの改善を持続的なものにするためには、各組織に対してより高いパフォーマンス目標を毎年示すことである。ただし、一方でパフォーマンス目標は現実的であるべきであり、事業の効率的な実施によって達成可能なものでなければならない。そうでなければ、逆に管理者のより良い成果を収めようという意欲を削いでしまうことになる。

3) パフォーマンス契約

政府によっては、従来の公共セクターに見られた関係を変更し、政策決定者と管理者の間関係に正式なパフォーマンス契約を結ぼうとする場合がある。ここで述べるパフォーマンス契約とは、一般に見られる契約とは異なり、完全に政府内部での契約、つまり政府内部の二者(いわば買い手と売り手)の間で結ばれるものであり、政府と外部との契約ではない。

また、パフォーマンス契約には幾つかの形態が存在する。ある形態は雇用者としての政府と被雇用者との間に結ばれるもので、国によってはすべての上級管理職がこの契約を政府と結んでいる。また他の形態では、結果を契約条項として、政府と政府機関との間で結ばれるものがある。後者では結果と政府機関の業務内容を契約上特定することになる。ただし、いずれの形態であれ、すべてのパフォーマンス契約は、利用可能な資源(給与あるいは事業費)の特定、結果(結果の量、

プログラムの進捗、その他)という2つの要素から構成されている。

ニュージーランドは、このパフォーマンス契約の点で先駆者である。各省の事務次官は国家サービス委員会(State Service Commission)を通して政府に期間契約で雇用され、各省は事前に定めた結果を年間パーチェスアグリーメント(年間購入契約)によって特定し、担当大臣に対して「販売」する。この契約の導入は、ニュージーランド政府がその構造と業務を根本的に改革することによって進められたものである。結果を「購入」する大臣は、結果を供給する担当省から法的に分離されている。資金配分は大臣に対してなされ、大臣は自ら望む供給先から結果を「購入」する権利が与えられている。さらに、各事務次官は省の運営に関して法律によって完全な権限を与えられており、そのパフォーマンスに責任を持つことになる。大臣と事務次官は共に契約に基づく権限を持っており、大臣は配分された資金を自分の所轄官庁以外と契約を結ぶことで支出することが可能であるし、事務次官は契約上の結果達成のために適切と考える資源の投入を行うことができる。

パフォーマンス契約が公共管理に与えた影響を評価するためには、それによって政府内部での契約が、政府が民間と契約した場合と同様な影響を持ち得たか、という点を検討することが適切であろう。政府と民間の契約では、条件不履行があった場合、法に基づく弁済の必要性が出てくる。しかし、政府内部の契約では、契約で規定されたレベル以下の達成率の場合、事務次官あるいは他の管理職を解職することはできるが、通常、当該官庁から弁済を受けることはできない。したがって、この場合には、政治家(大臣)と管理者(事務次官)との間に話し合いが持たれ、将来達成すべきパフォーマンスが再検討される。これによって当該のパフォーマンス目標設定に関する理解の促進が可能となるが、この点もパフォーマンス契約の重要性の一つといえる。パフォーマンス契約は法的には有効ではない場合もあるが、政治家と管理者が結果志向(result-basis)に向けて見方の変革を集中的に進める基盤として重要である。

4) パフォーマンスに基づく予算

本節で議論している改革の目指すところは、配分された資源と結果を結び付けようとするものである。パフォーマンスに基づく予算とは、予算案の策定から議会での配分の承認に至る過程を通じて、支出額と達成すべき結果あるいはその他の結果とを結び付けようとするものである。パフォーマンスに基づく予算には標準的な形式があるわけではないが、結果に関するデータを載せた文書を「パフォーマンス予算(Performance Budget)」と名付けている政府もある。また、要求のより厳しい基準を設定し、資源の増大と結果の向上が明確に関連付けられるようにした予算をパフォーマンス予算と見なす国もある。後者の定義は厳格であり、この場合、パフォーマンス予算は、支出上の各々の増加分が結果の量あるいは質に影響を与える状況を示すよう構成されている。

高度に厳格な定義を用いなければ、パフォーマンス予算の策定は形式的に困難なものではない¹⁸。しかし、仮に厳密な基準を当てはめた場合、極めて要求度の高いものとなる。高度に厳格に定義付けた場合、政府は活動ごとに詳細な原価計算に基づいた資金を配分し、結果を細かな単位に分け、それぞれの結果の増加に必要なコストを推計することが必要になるが、そのようなキャパシティを持つ政府はOECD諸国も含め実際にはほとんどない。

パフォーマンスに基づく予算の目的は、予算におけるパフォーマンス情報の量とその妥当性を高

¹⁸ 第3章のタンザニアのパフォーマンス予算は、まだこのような形式的なものである。

めることである。したがって、たとえ資源がパフォーマンスを基準に割り当てられなくとも、公的資金を用いて何がなされるべきかという点を検討するために活用できれば、パフォーマンス予算は重要な意味を持つといえる。つまりパフォーマンスに基づく予算は導入諸国のキャパシティに基づいた運用を通じて、資源と結果の結びつきを向上させる方策として進めることが重要であろう。

2.2.2 財政管理上の個別の課題

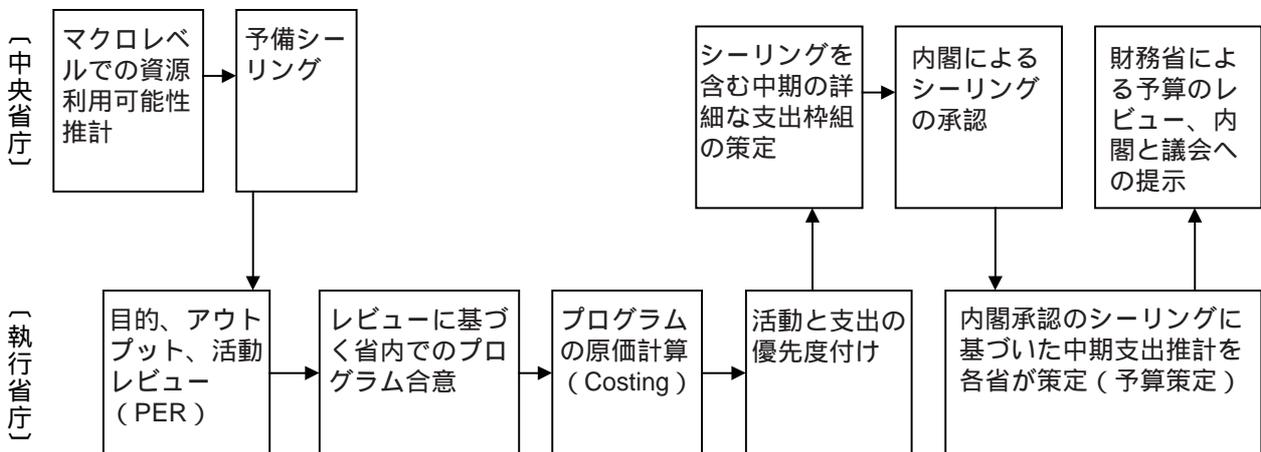
以下、本項では途上国の財政管理上、しばしば重要になる課題として、MTEF (Medium Term Expenditure Framework、中期支出枠組) と現金予算 (Cash Budget) を解説する。

(1) MTEF (中期支出枠組)

MTEFとは、端的に言えば、複数年の制約を踏まえて単年度予算策定を行うプロセスである。政府が数年先の利用可能な資金を推計し、その後単年度予算を策定するものといってもよい。支出そのものはMTEFの対象年の範囲で推計され、その額は資源制約内に収められる。つまり、従来、経済予測と歳入推計、計画、予算の3つが十分な連携をとっていなかった状況を踏まえ、それらの連携を高めるべく導入された方策である。より具体的に述べれば、MTEFは予算年度とその後数年間の政府の行財政プロセスといえ、中期的な(3年から5年)の視野を持つローリングプランであり、内閣と中央省庁、さらには地方政府が総体的な財政規律を確保しながら公共資源を戦略的優先度に基づいて配分し、トップダウンによる配分とボトムアップによる政策コスト算出を統合することを目的としている。その過程を図示すると図2-3となる。

MTEFは予算過程上の困難な問題に対処するために考え出されたものである。政府は均衡財政、あるいは財政赤字を対処可能な範囲にとどめることにより財政規律を確保しようとするが、実際にはそれを確保できないことはしばしばある。一般的に有権者は小さな政府を求める一方で、それに比して大きな計画や高いサービスを求めるため、政府は意図した以上に支出せざるを得なくなることが多い。このような状況に対処するため、MTEFでは計画の優先度の決定や支出額の確定の前に財政総枠の決定がなされる。財政規律の部分でも述べたように、国によっては、予算過程を枠組

図2-3 MTEFの一般的な形式



出所：World Bank (1998) より作成。

段階と支出推計段階に二分し、枠組段階では総予算と主なセクター別配分を決定し、支出推計段階では、数ヵ月後に支出の詳細を決定している。さらに、数は少ないが、その枠組の議会承認を受けている国がある。

MTEFは単年度予算策定を代替するものではない。ただし、MTEFの導入国では従来の予算策定の方向を、支出の詳細を盛り込む方法から、より主要なプログラムと政策判断へと転換していくことを進めている。また、MTEFは国家計画と併存可能であるものの、考慮すべき点はある。国家計画は5年程度の固定期間であり、終了後に次期計画に引き継がれる。一方、MTEFは毎年のローリングプランであり、年度が変われば昨年度の部分は落とされ、新規の1年が付け加えられることになる。この2つの最大の違いはMTEFは財政制約の下で運営されるが、国家計画の場合、通常財政制約からは独立している。国家計画とMTEFが十分に整合的であることは重要であるが、管轄官庁が異なることも多く、その場合には双方の齟齬は大きくなりがちである。

MTEFの導入は、まず先進諸国から開始されている。80年代のオーストラリアの行財政改革の流れの中で、PPBS等のプログラム予算を検討して新たに策定されたものであると言われている。その後、途上国で導入が開始され、最近ではドナーの支援を得つつアフリカ諸国を中心に導入が進められている。途上国の問題としては、総予算への制約をより厳しくすれば、喫緊の開発課題や貧困削減に十分な資金が配分できないことや、さらに事務事業の効率化のために公務員を削減すれば、失業率が上昇し政治的な不安要素に繋がってしまうことが挙げられる。MTEFが成功するためには、予算上の目的を十分に把握することであり、それによって財政規律を強化し、戦略的な目的に予算を集中させ、公務員がサービスと事業を改善するように方向付けることが必要である。

1) MTEFの基本的な要素

MTEFは国によって強調する部分が異なるが、すべてのMTEFが持つ基本要素は以下の諸点である。

支出総額の制約

セクターごとの支出制約

支出のベースラインの推計

ベースラインを改定する規則と手続き

新規予算請求と新規請求がベースラインに与える影響の評価の規則

プログラム間でのトレードオフの仕組み

摩擦が生じた場合の收拾法

年間支出推計

これらについて、以下に説明する。

支出総額の制約

MTEFの枠組とは、数年間の各年における支出総額の制約枠組である（図2-4）。支出総額は包括的なものであり、実施プログラムそのもののコスト、そしてそれを進める実施機関のコストの双方が含まれていなければならない。また、予算外予算を含むすべての勘定が対象とされる必要がある。理想的には、各省庁が予算案を提出する前に、中期にわたるその枠組の持続可能性について、政府による確固たるコミットメントが提示され、実際の支出がその枠組に沿って行われるという点の確保が手続き上保証されることである。このためには、その枠組が当該国の財政状況の分析に基づき策定され、政府による政治的支持が得られ、数年間の各年に許される総支出が厳しく決められていることが必要になる。

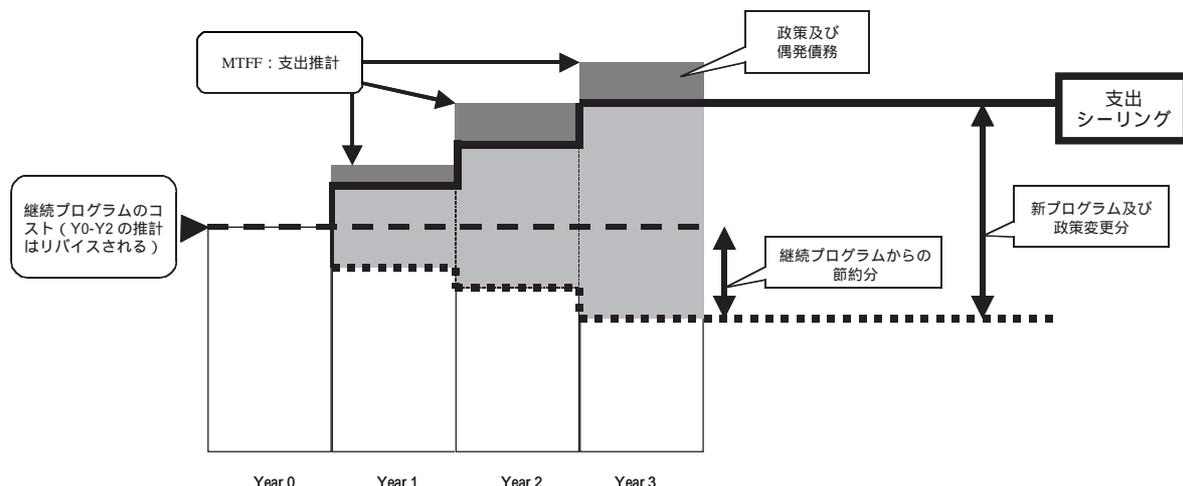
セクターごとの支出制約

MTEFを利用する国は、総資源を主なセクターに配分することが実際的であると一般に考えているようである。各セクターには各々の予算制約が与えられており、この各々の予算制約は過去及び新たな判断に従って支出され得る金額の上限である。すべてのセクターに配分された総額は、承認された財政総体を超えることはできない。予算制約で認められた総額を項目ごとに検討することなしに全額各セクターに実際の配分額として支出することの利点は2つある。一つは各セクターの予算制約に基づいて承認された総額が現実的なものであるかどうかチェックすることができる。2つ目はそれによって政策判断を各セクターに権限移譲することができる。つまり、一定の制約の下で、各省庁の大臣（または議会の省庁別部会）は自らの責任の範囲で資源を配分する権利を得られることになる。

支出のベースラインの推計

ベースライン（あるいは中期支出見込み: Forward Estimate）は既存の政策が続くと仮定した将来の支出の推計であり、また政策変更が行われた場合にはその予算のインパクトを計測するための方

図 2 4 多年度予算策定



2つの制約：支出シーリングと継続プログラムのコスト

出所：Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D. (1999)

法である。ただし、ベースラインは単なる推計ではなく、政策変更がなければ各年にそれだけの支出を行うという正式な決定である。もし、承認されたプログラムの見積額よりもベースラインが大きい場合には、予算には支出をその分だけ増加させる余裕があるということの意味する。そして、ベースラインの方が承認されたプログラムよりも小さい場合には、継続プログラムへの支出は予算制約内に収まるよう切り詰められる。ベースラインを策定するためには、政府は経済状況の支出への影響を計測し、年金支出のように期限のないプログラム、次にその他の支出を推計する。MTEFの場合、ベースラインを維持することは、財務省の極めて重要な責任であり、おそらく最も重要な予算関連作業である。

ベースラインを改定する規則と手続き

ベースラインはローリングプランであり、改訂された経済見通し、継続プログラムへの新たな支出見通し、政策変更を盛り込み、毎年改訂される。MTEFが実施に移れば、ベースラインは毎年の予算策定サイクルの出発点であり、その改訂方針がはっきりしていることが重要となる。この方針はまず、市場価格の変化に応じた調整方法が重要であり、インフレーションに応じてすべてのプログラムを調整する国、また特定のプログラムのみをインフレーションに応じて調整し、後は名目値とする国もある。また推計した価格変化のうち、一部のみを継続プログラムに補填するという方法をとる国もある。

新規予算請求と新規請求がベースラインに与える影響の評価の規則

MTEFでは、支出担当部局がベースラインで決まっている政策を変更する場合、新たな予算要求を行うことになる。政府は支出担当部局が要請する額を制限して財政制約を強化しようとする。典型的な例として、ベースラインと比較して出た予算の余裕部分の配分によって、この制約プロセスが実施される。政府がベースラインの引き上げを承認した場合、支出担当機関には追加資金を要求するだけの余裕が出てくることになる。一方、ベースラインが引き下げられれば、逆に支出担当機関はベースライン以下の金額の要求が求められ、ベースラインが引き下げられた分だけ少ない予算が配分されることになる。

プログラム間でのトレードオフの仕組み

ベースラインは予算過程を形作るものであり、支出担当機関はそのポートフォリオの中で資源をより生産性の高いものへ移すよう求められる。予算項目を巡って攻防するのではなく、中央官庁と支出部局は自らの省庁あるいはセクターの持つ予算総額について議論する。既に記したように、これらの資源は中期のベースラインに基づいて計られる。資源は各省庁の資源総額内でのトレードオフとなるので、あるプログラムの資金の減額が各省庁の予算大枠に影響しないようにしなければならない。また財務省は、MTEFの管理に責任を持ち、資源配分が財政制約を侵害しないよう、また政策変更が政府の優先度と一貫性を持っているかを監視する。

摩擦が生じた場合の收拾法

MTEFが何も問題なく進む、あるいは予算上の駆け引きを解消すると考えるのはMTEFに対する期待が過大といえる。MTEFは自動的にすべての省庁が納得する予算配分を提示する装置ではない。

執行省庁／機関と中央省庁は予算配分過程では対立関係となる。しかし、予算項目に関する判断を執行省庁／機関に移譲することで軋轢は減少することになる。MTEFの導入された国では、細部にわたって執行省庁／機関と中央省庁が攻防するのではなく、政府の優先項目に関して、そしてベースラインの構築と改訂の方法について議論するようになっている。支出が計画レベルから離れると、予算執行中にもこれらの機関間に緊張が生じることになる。そのためにMTEFを続けてきた国ではこのような問題の取り扱い規則を作っているが、MTEFが導入された初期にはこの規則はわずかであり簡単なものであった。しかし、時を経るにつれてその規則は様々な問題に対応すべく設定され、現在は予算過程の大部分にその規則が関わるようになっている。

年間支出推計

初めに述べたように、MTEFは年間予算策定を代替するものではない。MTEFが導入されていても各省庁は依然として年間予算案を提出するが、この年間予算はMTEFの枠組の中で配分された額内に収まっている必要がある。そして、費用は中期にわたって推計されることになる。MTEFが意図したとおりに運用されれば、従来の予算策定の場合よりも、年間予算策定の過程は短くなり、年間予算の中で決断しなければならない課題も減少するはずである。

2) MTEFの評価

MTEFが効果的に利用され、財政政策と戦略的優先度を形成することができるようになった国もあるが、一方、MTEFが単なる技術的な訓練となっしまい、ほとんど予算政策に影響を及ぼさなかった国もある。どちらの国でも、MTEF過程は同様であるが、政治的なコミットメントが異なる。MTEFは政治的コミットメントとともに用いられて初めて効果を表すものである。

政治的コミットメントによって支持されている場合、MTEFは財政管理の3つの目的に関連して、政府パフォーマンスを向上させることが可能になる。また、複数年の財政制約を設定することで予算規律と支出政策の持続性が高まることになる。しかし、MTEFによって政府が、為替レートの変動、資本逃避、その他の外的ショックに強くなるわけではない。年間の予算はそのような混乱に耐えられないし、それはまた中期の計画でも同様である。

MTEFによって、各支出担当機関は資源をより生産性の高いものに移すように求められ、その結果、予算配分の効果が高まる。しかし、MTEFが適用され、成功しているように見える国でも、資源の再配分は、公共支出の余裕分が再配分されているに過ぎない。ここまで何度か検討したが、MTEFもまた予算の増分主義を全面的に変革するものではない。MTEFは政策実現のためにわずかな予算的余裕を作る役割を果たしているのである。

執行省庁／機関が中期にわたって得られる資源配分の確実性を高めることで、MTEFは事業の向上を促進している。しかし、その改善が実現するのは支出の詳細がサービス供給部門に委譲され、政府が中期の予算コミットメントを続ける場合のみである。MTEFが1年のうちに修正されるのは年間予算が年度中に修正される場合よりも問題が多い。支出の安定性がMTEF成功の核であり、良好な財政管理にとって重要だからである。

まとめると、MTEFは経済環境が比較的安定し、政治的コミットメントが得られた場合にのみ有効になり得る。MTEFは依然として新しい方法であり、MTEFの考え方は十分に検証されているとは言えない。もし、計画どおりに実施されれば、MTEFは貧困国の政府資源を利用し開発を促進し、

貧困を軽減することで途上国を助けることになる。しかし、MTEFはこれまで様々に行われてきた予算改革と同様な失敗事例となる恐れがないわけではない。

(2) 現金予算 (Cash Budget)

現金予算とは、国庫から各省庁へ予算を配付する時に、その原資を政府がその時点で保有する現金に限定する資金配付方法である。予算配付時に国庫の現金残高が配付予定額を下回っていても、借入は認められない¹⁹。この方法は、構造調整プログラムのコンディショナリティとして財政規律を維持する目的で多くの途上国で導入され、各省庁あるいは地方自治体への資金配付は月次で設定された。歳入が予想以下であった時の不足分を充填するための借り入れは禁止されており、その時には各省庁への予算配付金額は予定を下回ることになる。

1) 現金予算の問題点

現金予算に基づく資金配付の問題点は以下のようなものである。

毎月の配付金額が予定を下回る場合、正確な原価計算に基づく詳細な計画と予算策定という理由付けは無駄なものとなる。これは予算執行時に計画と異なる形で資源を配分しなければならなくなるからである。

現金予算方式で資源を実際に配分する基準は政府文書に記されていないし、それが議会に提出されることもない。したがって、毎月の配付金額が予定を下回る場合、政府は不足した資源を何らかの基準に沿って配分せざるを得ない。しかしその基準は事前に決定されているものではないので、その事後的な決定には恣意性を含むと見なされやすい。

毎月の配付金額が予定を頻繁に下回る場合、各機関は限られた資源を短期的な必要性を満すために使用してしまう傾向が促進される。

当該機関が配付される資金の配付時期と配付額について見通しが立たない場合、支出が止まったり開始されたりという状況を生み、実施が非効率になる。

資金が計画された時期通り配付されなければ、各機関は、そのパフォーマンスについて説明を十分にできなくなる。

毎月の配付金額が予定を下回る場合、各執行機関が実際の資金配分ではなく、予算推計に基づく支出コミットメントをしてしまい、そのため債務が積み上がってしまうことがある。

2) 問題点への対応

1) に挙げた問題点に対しては以下のような様々なレベルで対処可能である。

より現実的な予算シーリングを設定することである。これは利用可能な現金をより正確に把握することから可能になる。

繋ぎ資金のメカニズムを構築する。それによって現金不足が季節的に生じることを平準化することが可能になる。

現金配付が優先度に応じてなされるが、その基準を公表する。また、この基準は予算策定方針

¹⁹ ただしこれは借入金予算計上されることを禁止するものではない。あくまで計画に基づかない、予算化されていない一時的な借り入れを禁止するものである。

(Budget Guidelines) と議会に提出される文書の双方に含められることが望ましい²⁰。

四半期ごとの配分システムに徐々に移行する。それによって、各機関への資金フローの予測性を改善することが可能になる。

年間現金計画システムを機能させる。12ヵ月割りで計画する代わりに、歳入あるいは援助資金のディスバースの季節性を予測し、同時に支出の季節性を考慮する。そして、この計画は各機関の現金支出要求額の総計に合致しなければならない。そのためには各機関は12ヵ月割りではなく、それぞれの活動計画 (Work Plan) に提案したように1年を通した支出のタイミングを詳細に評価し、それに基づいた現金支出要求額と計画が策定されている必要がある。効果を確実なものにするためには、さらに中央政府の計画と各機関の計画が、利用可能な資金の予測できない不足に対処するために定期的に改訂され、支出が改めて計画し直されることも必要だろう。これを踏まえて財務省は繋ぎ資金への要求を評価することができる。この複雑な作業は通常財務省主計局でなされる。ただし、各機関が季節性を踏まえた資源の必要量について現実的な予測を行うことができるようになるまでは、その効果は限定的なものになってしまう。

現金予算は歳入が推計を下回る場合には構造的に問題を生じさせる半面、債務の極端な増加をコントロールするためには有効であったことは評価しなければならないだろう。現金予算は債務が毎年拡大傾向にある国の財政状況に歯止めをかけた方法の一つであり、80年代に途上国で債務問題が深刻になった時に導入が進んだものである。現在、途上国の中には債務管理が進み、財政規律と歳入予測が向上した国も出始めている。このような国に対しては、予算管理能力の向上を見極めながら資金配分を月単位から次第に四半期ごととすることが可能になりつつある。現金予算は財政規律の遵守と債務管理能力が向上するまでの過渡的な予算管理手法と考えるべきである。

²⁰ ただしこの方法には、各機関が高い優先度の支出に、より多く支出して資金供与を歪めるリスクを生じさせる可能性がある。

第3章 途上国における財政管理

3.1 途上国における財政管理の一般的状況

予算改革は先進国で開始され、その改革が十分に検討される前に途上国にいわば「輸出」されたものである。この点は、後節で詳説するタンザニアの場合にもあてはまる。ただしこの状態の下、途上国の中には、タンザニアのように、政府とドナー諸機関の努力により、広範な改革が徐々にではあるが進みつつある国と、先進国の予算改革過程が十分吸収されず、その国の標準的な予算手続きとなるには至っていない国がある。また、予算過程改革支援は、途上国各国の従来の標準的な予算手続きの評価¹が始めに行われ、その情報に基づいて導入が開始されている。しかし、途上国の導入の意欲を重視する一方、途上国自身の必要性と能力に関する十分な考慮に欠け、能力を超えた大規模な改革過程が移植されている場合も散見される。

近年の新しい予算改革が途上国に広まった理由の一つは、途上国自身が予算改革を進めようとし、その際、改革を主張する人々が最新の考え方を導入しようとしたからである。さらに、新しい予算改革の考え方は、国際機関及びその他の援助国/機関の改革推進派の人々に受け入れられ、彼らが途上国支援に先進国の最新のベスト・プラクティスを採用すれば、途上国が従来の停滞から抜け出す可能性があるかもしれないと考えるようになったことも影響を与えている。そのため途上国の指導者の中には、以前計画した改革を順に進めていくよりも最新の改革を導入することで、長い改革過程を飛び越して改革を実現することが可能であるという期待を持つ場合もあろう。いかなる動機であれ、従来個別で進めてきた改革過程よりも改革のベスト・プラクティスを、そして基本的な予算過程を進めるよりも最新の改革を、という傾向は非常に強い。

しかし、最先端の予算改革を進めようとしているにもかかわらず、途上国の多くは基本的な予算手続きができていないのが現状である。予算データは不正確かつ遅れがちであり、実際の支出は国会承認を受けた上限額を大きく超え、予算化された活動は実施されず、予算には特別会計と簿外取引が多くあり、報告されているよりもはるかに多額の赤字が隠されている。さらに、途上国の多くは、国内資源のみでは公共サービス供給のための予算すら大きく不足し、海外援助に依存してその赤字を埋める状況である。このような状況では政府は公共サービスを十分に管理できない。さらに、その困難な状況から短期の視点で政策を立案せざるを得ず、結局それが長期の視点を持つ開発の妨げになる場合もある²。

おそらく低開発と予算策定の関係を考えるために最も重要なことの一つは、途上国の経済状況・政治状況と新しい予算策定改革との間の齟齬を認識することである。新興国には既に進んだ市場があるが、アジア経済危機に見られるように、依然として突然の資本フローには脆弱であった。この原因の一つには、これらの国々の中には過去の低開発時代から引き継いでいる、遅れた資金管理慣

¹ 第1章で述べた、PER(PEIR)、CPAR、CFAA等の診断ツールによって評価が行われている。

² このような状況への支援を考える場合、仮に途上国が先進国のように基本的規則を遵守していけば、開発はゆっくりではあれ進むであろうという考え方がある。例えば、途上国は、いわゆる一般に認められた予算規則に反していることが成長を疎外する一つの要因となっており、それらの基本的要素の改善を重視するといった考え方がある。途上国にベスト・プラクティスを導入する援助方針と基本原則の遵守を進めることで途上国の制度の改善を図るといった援助方針があるとすれば、本節で述べている方向は後者の立場に立っている。

行が残っていたことが挙げられている。また、新興国以外の途上国の多くは長期にわたり予算資源が不足しており、市場も十分に開発されているとは言えない。そして、様々な財政ショックに対して非常に脆弱である。また財政管理の質と貧困の度合いはある程度相関がありそうだという考え方³もある程度納得できるものである。つまり、貧困の度合いが高い国であるほど、基礎的な予算手続きが不完全である可能性が高い。

政府に問題があれば、それは財政管理の3つの目的すべてに影響する。つまり財政規律の改善がなされなければ、配分可能な資金が安定しない。さらに、これは標準以下の事務事業パフォーマンスと質の低いあるいは不適切な公共サービスに繋がるのである。

途上国に多いのは、現実的な財政目標が欠けているか、あるいはあってもそれを認識しないこと、見栄えの良いプロジェクトあるいは効果の低い活動に公共資金を浪費すること、そして標準以下の公共サービスと無用に膨張した事務作業である。以下、財政管理の3つの目的に沿って途上国一般に見られる問題を簡単にまとめることにする。

3 1 1 財政規律

途上国の特徴として、大きなインフォーマル部門、歳入を拡大する能力の低さ、満たさねばならない基本的ニーズに対する公共サービスの不足、不安定な資本市場などが挙げられる。途上国経済は、交易条件の悪化、乱高下する商品価格、資本流失等からのショックに脆弱である。そのような国々では、必要不可欠な政策の実施すら、独自の歳入では不可能な場合が多く、策定時に非現実的とは分かっているにもかかわらず実際の歳入範囲以上の予算を立ててしまう傾向がある。3 2にて後述するタンザニアも現在の改革が進む以前はこの傾向があった。かつては年度中に予算を再編する例もあったが、これは元の計画に問題があるとともに、歳入範囲以上に予算策定をすること自体が問題と認識される必要がある。また多くの場合、財政報告は当該財政年度終了1、2年後、あるいはそれ以上経ってから公開され、その内容にも問題がある。確かにドナーからの援助によって途上国は数多くの経済安定化プログラムを過去20~30年間に実施してきたが、実際は、財政の安定には十分に寄与しなかったと言えよう。

財政目標を立てることは、財政規律強化のための非常に重要かつ現代的な改革であるが、経済安定化プログラムの最大の問題点は、財政目標の考案という点自体ではなく、それが途上国にとって実行可能なものでなかったことにある⁴。

財政が十分に安定しない場合に次に考えるべきことは、財政「安定化」を定義し直し、途上国の財政状況を単年度という短期のレベルではなく、より長い、中期のレベルで持続可能なものとすることにより、財政の考え方に中期的な視点を導入することである。途上国は外的ショックに対応する余裕が非常に限られているため、一つの方策として多くの国でキャッシュフローに基づく予算を実施している。つまり年度内の資金配付時期（毎月、あるいは四半期）の歳入状況に応じて支出が調整される方法であり、いわゆる現金予算と呼ばれる方法である⁵。現金予算は、短期のレベルでの

³ 近年、英国のシンクタンク（Overseas Development Institute: ODI）を中心に貧困と財政管理の関連に関する報告が多く発表されている。詳しくは <http://www.odi.org.uk/> の文献を参照。

⁴ 確かに、経済パフォーマンスの多少のぶれの下では、財政目標の達成は可能であるが、途上国に対して強い外的ショックが襲った時、その財政目標を達成することは困難である。しかしそれでもなお、財政目標の設定とその達成への努力は財政安定化には重要な方法であり、途上国はそれをまず強化していくことが必要になる。

⁵ 現金予算の詳細については、第2章の2 2 2(2)を参照。また第3章で扱うタンザニアにおいても現金予算は導入されている。

努力に加え、財政「安定化」を「持続性」と読み替えて、時間枠を延長し、中期のレベルで財政に関する政策判断を行おうとするものである⁶。

3 1 2 効果的な資源配分

国家優先度を基礎にし、プログラムの効果に基づいてデータを検討して資源を配分することは、あらゆる国にとって実行が難しい課題である。予算策定においては増分主義が浸透しており、新規プログラム導入よりも既存のプログラムの調整が好まれる。しかし、増分主義に基づく予算策定は、途上国にとっては害悪が大きいといえる。先進国であれば、経済成長による果実を配分することで新規プログラムの需要に対応したり、融資を受けてそれを実行することが可能であろう。しかしながら、途上国の場合、財政が好転せず、資本市場にアクセスすることができない場合が多く、実際には新規の需要に対応する手立ては援助を受け入れる以外にないのである。

途上国の中には、予算上の優先度に沿った教育や医療に対する基礎的サービスではなく、見栄えの良いプロジェクトに資金配分し、その結果、基礎的サービスへの配分が不足することがある。このような目的で資金が配分された場合、その資金はさらにその他の目的に流用されてしまい、実際の支出が予算として承認された資金配分から大きくかけ離れてしまうことがある。また国によっては、資金的に実施不可能な国家計画が作られている例もある。このような国では予算が支出のための配分枠組として機能せず、現実の予算が意味を持たなくなっている。非常に多くの国が予算外予算を持ち、このために柔軟な支出が行いにくくなっている。さらに特別会計⁷を持つ国も多く、資金の利用を変更する機能が制限されてしまっており、危機に際してそれに対処する自由度がほとんどない。

予算配分を改善するための伝統的な処方箋は成果（Outcome）計測とプログラム評価である。しかしこれらの実施は、海外から資金供与されたプロジェクトに対するもの以外は、途上国が自ら実施するには能力的にも資金的にも困難である⁸。また途上国では長期政権などで政治状況はなかなか変化せず、マスコミは独立していないため影響力が弱く、また、受益者団体は活発でないため予算の問題にあまり関心を持たない。結果的に、政府は予算配分に関して、強い圧力を政治の世界の外部から受けることが少ない。

優先度の低いプログラムから高いプログラムへの予算配分の転換を行おうとしても、単年度予算がそれを妨げている場合が非常に多い。古いプログラムを廃止して新規プログラムを開始するためには多大な時間がかかる。また、支出パターンの変更に対する関係者による反対を抑えて変更を実施するためにも時間がかかる。したがって、単年度という時間的な枠組ではそのような変更を行うには期間が短すぎるが多い。予算策定においては、当該予算が対象とする時間的な枠組が長ければ長いほど、政府は支出パターンを変更することが可能になる。中期支出枠組（MTEF）は予算決定を3～5年の枠組に延長するものであり、事前に設定された財政制約の範囲内で再配分を行う

⁶ このような3～5年の政府財政状況の持続可能性に沿って年間支出の判断を行う手段として、現在では中期支出枠組が注目されている。

⁷ しばしばドナーからの要求によって設置される。

⁸ 後述するタンザニアの場合、PRSPIに基づく貧困モニタリング体制が構築されているが、援助機関の支援が不可欠である。

ことが単年度制よりも容易になると考えられる。単年度ですべてを実施しなければならないという制約はなく、プログラムの期間を延長して、各年の財政制約範囲内に実施する幅を収めることが可能になるからである。

3 1 3 能率的な公共サービスと運営

ほとんどの国民は社会サービスを通して政府の活動を実際に見たり、サービスを受けたりして実感することになる。効率的で、アクセス可能で、反応の良い政府サービスを維持することは政府と国民との間に民主的な関係を構築するための一つの基礎である。大部分の途上国では公的支出が中央政府によってなされており、業務の効率性は政府と国民との間に十分なアカウンタビリティを確保するために特に重要である。政府が効率的である場合には、政府は資源をより向上したサービスに振り向けることが可能になる。効率的でない場合には、その高い業務コストが、国民へサービスを提供するための資源を食い潰してしまうことになる。

政府は競争を通じた市場からの圧力にさらされることがないため、非効率になりがちである。一方、予算は一般に政府機関の業務総費用をカバーしている。つまり、ある政府機関が非効率であればあるほど、その機関に対する政府予算は拡大していくことになる。途上国の場合、支出額がサービスの量や質とリンクすることはほとんどなく、さらに国民の選好に沿うこともあまりない。すべての政府サービスと業務が非効率であるというわけではないが、いずれにせよ、政府はさらに公務員の生産性を向上させ、サービスを向上させ続ける責任を負っているのである。

多くの途上国では、公共サービスは膨張しており、職員は規定どおり働いていないか、複数の職に従事している。国によっては、公務員が公務員の仕事の質、また国民が受けるサービスのニーズについて関心を持っていない。公共セクターの給与は低く、多くの職員のモラルと仕事に従事する責任も同様にあまり高いとは言えない。しかし、政府のパフォーマンスが低い第1の理由は、公務員の資質に帰するというわけではない。途上国の場合、公共セクターに従事するという事は、不確定な予算の見込みと直面しなければならないということである。翌年度等の将来の予算についてではなく、当該年度中でも資金が予算通り配付されるかどうかは不確定である。政府が徴税額に合わせて支出を調整するため、当該年度中に予算が頻繁に作り替えられる場合もある。つまり、業務を予定通りに執行できる下地がないことが政府のパフォーマンスを低いものにしていく⁹。

政府機関と公務員の業務は一つ一つが詳細に規定され、その枠内で支出に関する業務も実施される。規定では調達方法、サービス供給の方法、職員の採用方法と給与が定められている。しかし、多くの途上国では、規定された方法と同時にインフォーマルな方法も存在する。規定が「すべき」方法を定める一方、実際の行動基準にはインフォーマルな方法が採用されることがしばしばある。このインフォーマルな方法は途上国の公共部門での管理には非常に多く見られるものであり、これは民間部門でインフォーマルなやり取りが多く見られることと同様である。公共部門のみが民間部門と異なる行動規定を厳密にとり続けることは、公共部門と民間部門の間で人が頻繁に行き来すること、あるいは公共部門と民間部門の間は調達とサービス提供等が接点となっていることを考えても、難しい。それとともに、詳細な規定があるにもかかわらず、公共部門の実際の行動基準には

⁹ そしてこのような予算の不確実性に対応して、各実施機関は資金が配付されると、その資金を確保するために別口座に資金を移し替えてしまうこともある。

インフォーマルな慣行が広く共存する理由は、行政が柔軟性に欠け、透明性が低く、腐敗が蔓延しているからである。

途上国の公共部門のこのような状態に対して、援助機関と国内改革派の人々は民営化、分権化、NGOの強化等、新たな手法を用いて政府の改革を進めようとしている。最近のNGO活動の高まりの理由には、公共機関が様々な社会状況に十分な関心を払わず、時宜も得ていないので、全く新しい制度を政府の枠組の外側に作り上げる必要があるという考え方も含まれている。制度が政府の外側であるかどうかはともかく、少なくとも社会サービスを供給するという点ではNGOの方が政府よりも迅速かつ効率的に実施することができるという点は人々に理解されるようになりつつある。

以下の節では、第2章で行った財政管理の概念説明を基に、具体的に途上国の現状をタンザニアを事例として解説する。サブ・サハラ諸国の中で、援助によって財政管理改革が進められている国としては、タンザニアはウガンダとともに先進的である。

3 2 タンザニア財政管理概論

タンザニアの財政管理の進展状況を、第2章で説明した財政の3つの側面（財政規律、効果的な資源配分、能率的な公共サービスと運営）に基づいて概観すると、規律ある財政、効果的な資源配分、の2つの側面は、実行の程度はともかく比較的広くカバーされているとともに、効率的な事務事業の側面に順次取り組みつつあると言って良いだろう。改革の中心はタンザニア政府による公共支出レビュープロセス¹⁰とMTEF、さらにパフォーマンス予算の導入である。タンザニアでは1998年に現在の財政管理の方向付けがなされ、公共支出レビューを各省庁別に毎年詳細に実施し、その情報を予算策定に繋げる方法が採用されている。その目的は4つにまとめられている¹¹。

公共支出レビュー（以下PER）プロセスは、公共アカウンタビリティの強化と予算管理とその執行上に「参加」の要素を取り込み、また予算の成果の政府外による評価を含むことを目標としている。

優先度付けを通じた公共資源の戦略的配分を支援する。一方、すべての支出プログラムはマクロ経済の安定の維持と一貫したものになるようにする。

支出配分に中期的な考え方を導入することで、予算の見通しと包括性を改善する。このために各セクターのプログラムとともに海外からの資金をMTEFに統合する。

制度的、法制的、人的なキャパシティを強化し、予算管理と公共支出の効果向上に繋げる。

さらに、これら4点に加え、近年の貧困削減戦略書（PRSP）の策定を踏まえた、貧困に対する広範な取り組みが上位目標として設定されている。

¹⁰ 公共支出レビュー（Public Expenditure Review : PER）はもともとは世界銀行による途上国の公共支出に関する診断ツールである。世界銀行によれば、現状では大別して3段階に分類することができるという。世界銀行が主導して進めるもの、世界銀行と途上国政府が共同して進めるもの、途上国が独自に進めるもの。実施のための費用は 順で高くなり、内容的な深さは 順で深くなるという。これらの実施の割合は数年に1度が想定されている。タンザニアで実施されている公共支出レビューは、 に近い という位置付けが可能であろう。ただし、タンザニアの場合、毎年の予算過程に完全に組み込まれており、各省庁が予算策定のために、前年の予算配分と執行をレビューするものであり、省庁ごと及び複数セクターを対象にした公共支出レビューという報告書がある。世界銀行版のタンザニア公共支出レビューはこれらに基づき毎年発行されている。

¹¹ Tanzania PER FY02 : Concept Note

タンザニアの公共財政改革は、現在、公共部門の広範な部分、つまり前節で見た公共財政の3つの側面のすべてにわたって同時に改革を進めようとしている。その改革は、中央政府にとどまらず、地方政府でも広範にかつ同時に進めようとしていること、優先セクターを急速に拡大していること等、非常に意欲的なものである。改革は現在まさに実施途上であり、その改革の成果も評価するには時期尚早であるが、少なくとも全面的な改革を国内すべてにわたって進めようという現状はタンザニア国内のキャパシティに負担が大き過ぎるように見える。ドナーの間では、この状態について、改革に対して、より優先度を付けて選別する必要性が述べられている。

3 2 1 法的枠組と予算の構造

(1) 予算の法的枠組

タンザニアでは憲法で政府財源を「統合国庫資金 (Consolidated Fund)」と規定しており、この財源は歳出予算によって管理される¹²。これは日本の財政システム上の一般会計の財源とほぼ同義である。憲法では「統一共和国が使用するすべての歳入は別項で定めるものを除いて統合国庫資金に投入される」としており、別項では「統合国庫資金に投入されない歳入は、特定の目的に用いられるか、あるいは特別目的の他の資金に投入することが法によって事前に特定されている資金である」としている。ドナーの資金が予算に投入されるべきというオン・バジェットを求める議論はこの部分を論拠としている¹³。また1974年のGovernment Loan, Guarantees and Grants Actでは、国外からの資金供与は統合国庫資金を通し、予算計上されるとしている。しかし現状では各ドナーの間でそれへの対応には濃淡がある¹⁴。

支出が予算計上された額を上回る場合、政府は補正予算を議会に提出する必要がある。政府は予備費 (Contingencies Fund) を設定し一時的な支出に備えることが可能だが、予備費の限度額が定まっているわけではない。予備費として未配分の資金を保持することは、予測できないショック等で予算に影響を与える場合を想定すれば重要ではあるが、予備費として資金を未配分しておくことは、現在のように財政が債務も含めて逼迫している中では、極めて困難である。

また2000年、2001年に新しい財政関連法規 (Public Financial Act (2000)、Public Financial Regulation (2001)) 及び調達関連法規 (Public Procurement Act (2000)、Public Procurement Regulation (2001)) が新たに制定されている。財政管理に係る細則はPublic Financial Regulationに詳細に定められており、財政管理上でしばしば指摘される内部監査の強化については、Part VI Audit Committees and Internal Audit等で財政情報管理システム (Information Financial Management System : IFMS) を採用する情報管理、使用目的の明確化と帳票管理の強化等を取り扱っている。さらに結果ベースの目標を計測するパフォーマンス・クライテリアの設定、パフォーマンス予算の策定とパフォーマンス監査の実施が定められており、結果ベース予算とパフォーマンス及びValue for Money監

¹² United Republic of Tanzania, "The Constitution of the United Republic of Tanzania of 1977." 1998のChapter Seven Provisions Regarding the Finances of the United Republic, Part II The Consolidated Fund and the Finances of the United Republicに記載がある。なお、Consolidated Fundという名称は、旧宗主国である英国の名称を踏襲している。

¹³ これについては憲法の解釈になるので、これ以上は立ち入らない。ただし、バスケット・ファンドはタンザニアで法的な根拠を持つのか、等、未解決の点はある。

¹⁴ 予算計上された開発予算は1997年度にはGDPの0.9%だったが、1999年度には1.8%、2000年度には1.5%に増大した。1997年度には予算計上された開発予算の内、6.1%がドナー資金であったが、2000年度には52%がドナー資金であった。なお、2000年度には80%以上の開発予算がドナー資金と推定されている。またドナー資金はタンザニア予算の30%以上を占めるという。(PER 2002)

表3 1 タンザニアの財政管理の基本要素と制度的アレンジメント

3つの目的	制度的アレンジメント	考え方	途上国への適用
「財政規律」	<ul style="list-style-type: none"> 財政目標の設定と達成 財政総体（歳入総額、歳出総額、双方のバランス、債務） ベースライン推計 発生主義の取り扱い 偶発債務（予備費） 	<p>政府はすべての歳出要求を満たそうとするのではなく、予算とその他の手法を使って、歳出需要を事前に制限する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 歳入予測が実歳入を上回る。 公務員局が給与計画を独自にGDP成長率を策定しており、全体の枠組外である 現金予算により支出が予定額を大きく上回ることではない。 歳入の季節的な変動に応じた繋ぎ資金が必要となるが、中央銀行からの短期資金借入は行っておらず、現金準備預金制度が望まれる。 ベースライン予算に基づくのではなく、毎年予算をPERを通して詳細にレビューする。 予備費の限度額は定まっていないが、債務のため大きな額は準備できない。
「効果的な資源配分」	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> 中期支出枠組 (MTEF) </div> <ul style="list-style-type: none"> 戦略的計画策定 成果（アウトカム）指標 プログラム評価 	<p>財政規律に持続性を導入</p> <p>資源配分と財政規律を調整するツール</p> <ul style="list-style-type: none"> 各組織に存在理由、運営法、方向性を明確にすることを求める。 インパクト計測ではなく全般的社会状況のシグナル 予算のインパクト計測 <p>増分主義を根本的には改善できない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 歳入が不足するため、歳出配分の予定がくずれする。 MTEFの範囲が公務員給与と援助資金による開発予算に適用されておらず、適用範囲は予算全体の3分の1に過ぎない。 開発予算の計画策定は予算配分よりも資金獲得をまず想定。 資金が不足がちのために、優先セクターには予定額が配付されるが、非優先セクターでは再度優先度付けが必要になる。 予算委員会の設置がアドホックで、配分決定の後、その執行と配分を踏まえた翌年の予算策定まで一貫して照合しない。 アウトカム指標とインパクト計測の分離はあまり考慮されていない。 各機関が計画目標と達成とをもととの目標に対してのパフォーマンスを明示的に定めて計測するのではなく、記述的なレビューに負っている。 開発予算そのものについて国内では年度末のパフォーマンスはプロジェクト総費用、完了予定日等、簡単な指標によっても評価はされていない。
「能率的な公共サービスと運営」	<ul style="list-style-type: none"> 包括的な予算運営 パフォーマンス目標 パフォーマンス契約 パフォーマンスに基づく予算 	<ul style="list-style-type: none"> ブロックバジェット 利用可能な資源の特定と結果を契約 予算上のパフォーマンス情報の量と妥当性を高める。 	<ul style="list-style-type: none"> ブロックバジェットを志向しているが、公務員給与、ドナーによる開発資金がブロックで割り当てられるのではないため、その進展は限定的。 各省庁内と郡内での予算配分変更は議会承認を得ずに、各々の機関の会計責任者に許される。 コンピュータ化された予算モジュールの導入が進む。しかし戦略計画の部分に集中しており、原価計算とそれを踏まえた予算化という複雑な技術については簡単にしか扱われていない。 予算策定時に、財務省が予算要求に際して各機関が詳細な活動とその投入の記述を重視したため、各機関はそれに対応した目標を多く設定し過ぎてしまった。 各機関の内部管理に関する運営上の目標に置かれることが多い。2002/3には改訂を予定。 公的部門の民間との競争 / パフォーマンス契約等は導入されていない。 パフォーマンス予算は、四半期ごとにサービス供給。目標に対する報告を行うことになっているが、実際には昨年のレビューと当該年度の間レビューが含まれているに過ぎない。 明解な優先度を予算上で定められず、パフォーマンス予算が形式的な策定となっている省がある。

出所：坂野（2002）

査の導入の法的根拠となっている。

(2) 予算構造とその性格

1) 予算日程

タンザニアの財政年度は7月から翌年6月までであり、おおまかな日程は以下のとおりである。

過程 / 事項	時期	作業部局 / 内容
Public Expenditure Review	10月～11月	マクロ部会、各セクター部会
Budget Letter	12月	各省 / 財務省へのレター
Budget Guideline	12月	財務省とBudget Guideline Committee / 各省及び各地方政府への予算策定指針の提示
予算策定	1月～3月	各省 / Budget Guidelineに基づく予算策定
予算 (Budget Estimate) 提出	4月	各省から財務省予算局へ 財務省予算局から国家予算委員会へ 国家予算委員会から内閣へ
予算審議	5月	議会

2) 予算の構成要素

予算の主な構成要素は、以下の4項目である。

歳入予算として

経常歳入 (税収その他)

開発歳入 (国内借り入れ及び国外からの資金)

歳出予算として

経常支出¹⁵

①法定支出 (State Houseの支出、公的債務支払い、最高監査機関 (Controller and Audit General)
及び会計機関 (Accountant General) の給与)

②中央官庁、関連機関、郡 (region)、及び県 (Urban and District Council) の支出)

開発支出 (中央、郡、県の各レベルのものを含む。原資は国内及び国外双方の資金を含む)

経常支出と開発支出は異なる過程で管理されている。ただし、他国にしばしば見られるように経常支出を財務省が管轄し、開発支出を開発投資省が管轄するといった官庁の分離¹⁶は見られない。各機関の予算部局によって経常予算と開発予算が最終的にまとめられている。開発予算と経常予算ともに各機関で策定されており、開発予算の基本要素はプロジェクトごと、経常予算は機関ごとに構成されている。

3) 地方予算の未把握

予算書には、中央と地方自治体及び公共機関間の資金移転は示されるが、地方自治体及び公共機

¹⁵ ①の法定支出は2000/01財政年度には予算の33.6%を占めている。

¹⁶ 例えば、ヴェトナムの財務省と計画投資省のような場合

関による独自の歳入は別々に議会で報告・精査される。しかし、これらは公共セクター全体の財政状況を示す国家予算には含まれていないため、国家予算からだけでは地方予算の概要を把握できない状況にある。

4) 特別会計

イヤーマークされた法定歳入の主なものは道路基金 (Road Fund) である。本基金はガソリン税と道路使用料によっている。また、従来は、中央政府機関による税外歳入を統合国家資金の歳入としていたが、歳入増加のインセンティブ付与とサービスの迅速な供給の財源として、各機関がその一部を独自財源として確保することを認めている。2000/01年度にはその額は税外歳入の68%となり、これは総歳入額の3%に及ぶ。

(3) 予算費目

会計規則によれば、タンザニアの予算費目コードは4つのセクションに分けられ、それらが総計28桁の数字でコード化されている。4つのセクションは以下のとおりである。

セクション1) 事務・機能的分類

Vote: 省庁、郡 (日本の予算分類では「所管」)

Sub-vote: 下位部局 (日本の予算分類では「組織」)

Program: 下位部局の各活動 (Administrationを含む)

Cost-centre: コスト・センター¹⁷

セクション2) パフォーマンス予算目標と対応する活動 (本コードは各部局で設定)

セクション3) 県のコード化

セクション4) IMFのGFS Economic 分類: Sub-chapter, Item, Sub-item (表3-2参照)

経常予算支出は、Vote: 省庁、郡、Sub-vote: 下位部局、Program: 下位部局の各活動 (Administrationを含む) Item: Programの下位活動項目¹⁸、開発予算支出は、Vote: 省庁、郡、

Sub-vote: 下位部局、Project: プロジェクトに分類されている。予算書では、資金源 (国内資金か国外からの資金か)、資金の形式 (有償資金か無償資金か)、資金供与の形態 (直接の現金か、リインバース資金か、プロジェクトへの資金か) に加え支援ドナーが記されている。

現状では、セクション1とセクション4のコードが経常予算に適用されている。開発予算はプロジェクトのコードまでの記述であり、それ以下の下位項目はコード化されていない。これには2つの理由がある。第1にはタンザニア財務省が各実施官庁及び機関に対し、支出の経済分類を含んだプロジェクト予算フォーム作成を強く求めていることである。もう一つはタンザニア財務省がドナーにそのフォームに記入可能な詳細な支出見込みの提出を強く求めてこなかったため、タンザニア開発予算の80%以上を占めるものと推定されるドナー資金を予算計上することが困難だったことである。後者に関しては2002/03予算策定時に各ドナーに支出見込みの提出を強く求めている。

世界銀行によるCFAA (Country Financial Accountability Assessment) では、タンザニアにおけるド

¹⁷ 原価管理を目的として責任会計システムを採用する場合、製造部門を機能別すなわち機械別や作業別に細分し、その細分された部門ごとに発生した原価を集計し管理する。この場合、各部門をコスト・センターと呼ぶ。

¹⁸ ここでは詳細な支出が記されるわけではない。詳細な支出はVoteごとの予算にGFS Economic 分類のsub-itemを利用して記される。

表3 2 GFS (Government Financial Statistics) 上の予算項目の事例

GENERIC BUDGET				Name
Chapter	Sub-chap.	Item	Sub-item	
6				CURRENT EXPENDITURES
	25			PERSONAL EMOLUMENTS
	25	03	00	EMPLOYMENT ALLOWANCES
	25	03	01	Leave Travel
	25	03	02	Moving Expenses
	25	03	03	Uniforms
	25	03	04	Laundry & Domestic Servants
	25	03	05	Medical & Dental Refunds
	25	03	06	Hotel Accommodation in Lieu of Quarters
	25	03	07	Expatriate Personnel
	25	03	08	Medical Practitioners (Chinese doctors)
	25	03	09	Housing
	25	03	10	Ration Allowance
	25	03	11	Per Diems-Domestic
	25	03	12	Internship
	25	03	13	Extra-Duty
	25	03	14	Invigilators
	25	03	15	Foreign Service
	25	03	16	Outfit (clothes)
	25	03	17	Training-Domestic
	25	03	18	Training-Foreign
	25	03	19	Part-time Teaching
	25	03	20	Utilities
	25	03	21	Constituency
	25	03	22	MP Personal Assistant's Allowance
	25	03	23	Sitting
	25	03	24	Acting
	25	03	25	Compassionate leave-foreign
	25	03	26	Release from institutions
	25	03	27	Night duty
	25	03	28	Instructor
	25	03	29	Professional
	25	03	30	Research (military)
	25	03	31	Enrolment (military)
	25	03	32	Risk Allowance
	25	03	33	Ambassador's Entertainment Allowance
	25	03	34	Per Diems-Foreign
	25	03	35	Passages
Total				(add as necessary)

出所：IMF (2001)

表3-3 開発予算の例(教育省)

Vote 46 Ministry of Education

Subvote 301 BASIC EDUCATION

Item Project Name	1999/2000		2000/2001		Estimates					
	Approved Expenditure		Approved Expenditure		Total					
	Local Shs.	Forex	Local Shs.	Forex	Loan	C/R/D	Donor Shs.			
4300 Education										
4321 Primary Education Programme Support	50,000,000	900,000,000	0	796,925,000	0	428,671,000	G	D	FINLAND	428,671,000
4321 Primary Education Programme Support	50,000,000	2,550,000,000	0	0	0	918,140,000	L	D	DANIDA	918,140,000
4321 Primary Education Programme Support	0	119,000,000	0	1,907,554,000	0	1,281,205,000	G	D	RN	1,281,205,000
Total Education	100,000,000	3,569,000,000	0	2,704,479,000	0	2,628,016,000				2,628,016,000
6300 Administration										
6341 Improvement of Primary Education	50,000,000	526,500,000	0	1,011,700,000	0	1,720,000,000	L	D	W/BANK	1,720,000,000
Total Administration	50,000,000	526,500,000	0	1,011,700,000	0	1,720,000,000				1,720,000,000
6400 Administration										
6401 Supply of Prim.School Text Books	0	2,248,000,000	0	3,136,500,000	0	2,250,000,000	G	D	SWEDEN	2,250,000,000
Total Administration	0	2,248,000,000	0	3,136,500,000	0	2,250,000,000				2,250,000,000
Total of Subvote	150,000,000	6,343,500,000	0	6,852,679,000	0	6,598,016,000				6,598,016,000

ナーの支出見込み報告の分類の詳細さについては、IMFのGFS Economic分類のSub-chapterレベルで十分であり、それによって支出の経済要素間の基本的な違いを把握できることが重要であると述べられている。逆に、インプットを主体とする予算形態からアウトプットを主体とする予算形態に移っていく状況下で、予算主体がSub-vote内の項目間での資金流用を行うことが想定されるため、GFS Economic分類のSub-itemレベルまでの詳細さが現状で必要であるかどうかには疑問を呈している。また、現状のように手作業ベースで予算策定が行われている状態では、その項目が詳細になればなるほど計算ミスや分類ミスの危険は高い。さらに、後述するパフォーマンス予算ではセクション2のパフォーマンス予算コードが各実施官庁及び組織によって設定される。これは各実施官庁と組織の活動内容に密着しているため各々で設定することが適当と考えられるからである。したがって、財務省の予算担当部局スタッフは、各機関からのパフォーマンス予算の構造と目標・活動が、国家レベルでまとめられるように揃っているかを精査する必要が出てくる¹⁹。つまり、それぞれの程度まで詳細な分類の導入が可能であるかは、予算形式、予算策定のコンピュータ化と職員の能力の3つの側面での検討を踏まえる必要がある。

(4) 実施機関予算の扱い

実施機関は、実施機関法(Executive Agencies Act)(1997)と実施機関法細則(Executive Agencies Regulations)(1999)で規定されており、これらの機関は大臣の命令によって設立され、目的と機能が決定されている。実施機関の長は管轄大臣によって任命され、諮問委員会(Advisory Board)への報告義務を負う。また諮問委員会は事務次官が委員長となる。実施機関は、予算年度開始の少なくとも3ヵ月前には業務計画と予算を諮問委員会に提出しなければならない。また、民間会計基準に則った会計報告、目標と対応したパフォーマンス報告、歳入歳出を示す財務報告(予算上の数値と実質値の双方)、実施機関の長と事務次官との間の年間パフォーマンス契約、が諮問委員会と管轄大

¹⁹ 例えば、ある省庁で部局レベルの結果として目標設定したものが、他省庁では個々のプログラムと活動の結果として目標設定されていることも想定できる。これが調整できなければ、支出構造の分析においてVoteレベル以上での比較が困難になる。

臣に提出され、後に議会にも提出される。なお実施機関による借り入れは、短期の繋ぎ資金を除き事務次官の許可なしには行えない。管轄大臣は財務省との連絡のもと、当該実施機関による自己収入を国庫に入れる割合を決定する。

現在、2つの実施機関（タンザニア航空公社、事業認可登録公社）のみが完全な独立採算となっており、その他はすべて部分的に国家予算からの配分を受けている。資金配分額は財務省の同意の下で管轄大臣が決定し、業務計画と予算において明らかとなった赤字分への資金配分、あるいは同意された給与支払い計画に沿った資金配分が実施される。これらの配分はブロック・グラントとして一括でなされ、国家予算上ではこの補給金は資金移転（transfers）に分類される。

予算書ではこの補給金について概要が示されているものの、実施機関への資金は独立して記載されておらず、当該実施機関の上位機関の、予算資金の移転の範疇にまとめて記載されている。このため個々の実施機関への資金移転額を分析することができない。その結果、議会への財務報告の数が増えるにつれ、公共会計委員会（議会内の委員会）が、実施機関の公共セクター財務のValue for Moneyのパフォーマンス全体を把握できなくなる恐れがある。この場合、予算書の添付資料として各実施機関への補給金概要を付けるとともに、各機関の財政年次報告概要を議会に提出することが必要であろう。

3 2 2 予算策定過程

(1) 公共支出レビュー（Public Expenditure Review）プロセス

予算策定過程では、前年度及び進行中の年度の計画と公共支出の状況、及びプロジェクトの進捗等を吟味し、翌年の予算策定情報としてフィードバックする過程がまず必要であるが、タンザニアの場合は、この過程を「公共支出レビュー」と呼ぶ。タンザニアの公共支出レビューは、各省庁及びマクロレベルで予算策定過程の一部として実施されており、非常に広範な枠組を持つものである。その結果として次年度予算の枠組である「予算策定指針（Guidelines for the Preparation of the Medium Term Plan and Budget Framework：通称Budget Guidelines）」が決定されている。こうしたプロセスは第1章で述べた90年代初めまでの世界銀行の文書としてのPER（Public Expenditure Review）という内容にとどまらない。

タンザニアの公共支出レビューは、MTEF²⁰と呼ばれる中期的な予算プログラミング過程の重要な要素である。ただし、MTEFという用語は予算過程を指すばかりでなく、予算書の名称として用いられることがある。タンザニアでは、この公共支出レビュー過程を経て策定された予算策定方針（Budget Guidelines）に基づいて、各省庁及び郡（Vote）が策定したVoteごとの中期予算（ローリング予算）についてもMTEFと呼んでいる²¹。

本公共支出レビューの基本的な機能は、以下の3点である。

上述したような政府予算策定過程の支援

政府支出の構成、政策とプログラムの整合性、プログラムの有効性の分析

財政管理システムの開発支援

²⁰ MTEFの一般的な枠組は第2章を参照。

²¹ 例えば、Ministry of Healthの経常予算（パフォーマンス予算）では“Medium Term Expenditure Framework”と表題が付けられており、Ministry of Community Development, Women Affairs and Childrenの経常予算（パフォーマンス予算）は“MTEF Budgeting, Annual Report and Service Improvement Plan”と表題が付けられている。

本公共支出レビュー過程は作業グループ（Working Group）によって実施されるが、その全体を統轄する作業グループは財務省が長となり政府機関、援助機関、研究者、民間セクター、市民団体によって構成されている。その他、部門別で組織されている作業グループは、マクロ作業グループ及び優先セクターである。優先セクターは教育、保健、道路、農業、司法、水、HIV/AIDS、土地、である。

タンザニアの公共支出レビューは1998年以降、2フェーズ・アプローチを採用している。第1のフェーズでは予算管理の強化と予算のMTEF準備の支援への技術的な作業に焦点を当てている。ここで予算策定方針（Budget Guidelines）の準備がなされ、これを踏まえて各省庁及び郡は予算策定を開始する。本フェーズの作業（予算策定方針準備期間）は、時期的には、7月から12月までである。また第2のフェーズでは戦略的な資源配分、優先度付け、予算管理上の問題点に関する評価作業と開かれたコンサルテーションの双方が実施される。時期的には11月から翌5月までの作業である。ここで昨年度のパフォーマンスが評価され、システム上の問題点とそのための優先課題を明確にすることとなる。どちらの過程でも調査が委託・実施されている。（詳細は表3-4を参照。）

本公共支出レビューは全体及びそれぞれのセクターを毎年根本的にかつ広範に検討するものである。しかし、このような検討はOECD諸国でも毎年なされているわけではなく、数年に一度、定期的実施されるものである²²。CFAAではその時点で重要性の高い政策課題、特に支出に影響を及ぼすような政策変更に限って調査を委託することが示唆されている。タンザニアでの公共支出レビュー対象セクターは拡大しているが、今後、本レビューを毎年同様に根本的かつ広範に進め軌道に乗せていくためには、タンザニア関係者及びドナーの多大な努力が継続的に必要である。

表3-4 2001年度PERプロセスにおける調査と活動

	Study/Activity	Financier	Consultant
01	Budget sustainability	DFID	EME (UK) & Oxford University
02	Tracking Expenditure	UNDP	ESRF/REPOA
03	Local Government Indebtedness	EU	REPOA
04	Background Study - Lands Denmark	Denmark	DOE/UCLAS-UDSM
05	PER Update - Education	Sweden	OPM
06	PER Update - Health	SDC	IHSD-UK
07	PER Update - Trunk & Regional Roads	Norway	COWI Consult/PWC
08	PER Update - District Roads	SDC	DOE/UDSM
09	PER Update - Agriculture	Denmark	ESRF
10	PER Update - Justice	Denmark	ERB/UDSM
11	PER Update - Water	JICA	ESRF
12	PER Study on HIV/AIDS	Norway	PSI/MUCHS
13	Cross-sector MTEF		MOF & Macro Group
14	Preparation of PER FY00 Report	World Bank	MOF/PER Secretariat
15	PER Main Mission		WB, SDC, DFID, Denmark, UNDP & Norway
16	PER Secretariat	World Bank	

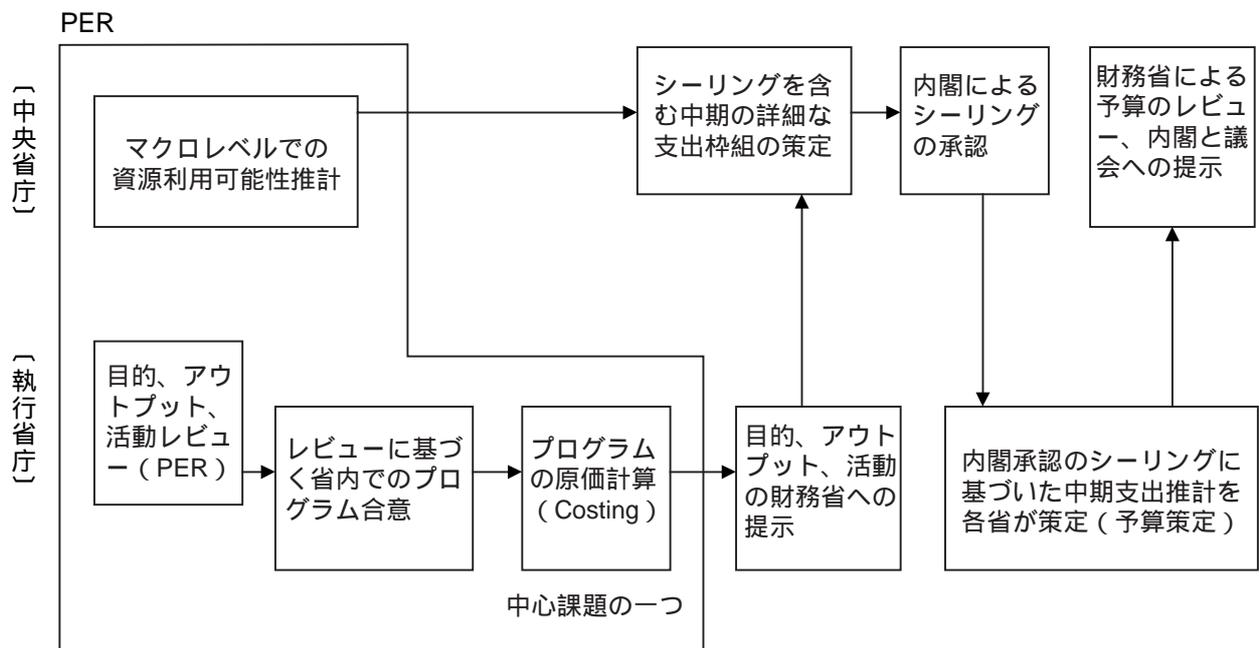
²² 例えば、英国では3年ごと、オーストラリアでは5年ごとである。

1) MTEFプロセス (図3 1)

前述のように、タンザニアでは本公共支出レビュープロセスを経て策定された予算策定方針 (Budget Guidelines) に基づいて、各省庁及び郡 (Vote) が策定したVoteごとの中期予算 (ローリング予算) をMTEFと呼んでいる。ただし、一般には、「MTEFプロセス」という場合は、前述したように、中期支出計画に基づき、予算策定を行う過程を指す。タンザニアでは、公共支出レビューが前年予算のレビューとともに予算策定過程の一部となっており、いわゆるMTEFプロセスはタンザニアの「公共支出レビュープロセス (PER Process)」とかなり重複している。

MTEFプロセスでは、歳入の中期予測が行われ、それを一つの重要な情報として、支出配分と支出内容の構成をトップダウンで決定する過程が重要な一要素である。タンザニアでは、前述したように、7月から12月にかけてマクロ作業部会及び各セクターの作業部会が予算策定方針 (Budget Guidelines) 策定のために準備を進めている。しかしマクロ作業部会はほぼ同時期に歳入情報関連作業にも並行して携わっている。そのためマクロ作業部会は各セクターの作業部会の予算策定方針策定期間 (つまり7月から12月) 一杯をかけて予算策定時の歳入推計を完成させるとともに次年度以降の3年間を含むMTEFを策定することになる。したがって、各セクターの作業部会はその前年に作成された古い歳入予測及びそれを踏まえたMTEFからの情報を基に予算策定方針 (Budget Guidelines) の準備作業を進めることになる。これはMTEF策定が公共支出レビューの一過程となってしまうと言っても良いかもしれない。他国でも予算策定期間は前年の推計値に基づき、終盤で最新の推計に基づき修正する場合がある。しかし一方、歳入の中期予測 (直近の予測を含む) を踏まえた支出配分と支出内容構成の決定を含んだ関連文書が、予算策定方針 (Budget Guidelines) 策定以前に議会に提出される国もある。MTEFプロセスではトップダウンによる支出配分と支出内容の構成の決定がなされるため、タンザニアも直近の歳入予測から導出されたMTEFによりシーリングが決定され、その後に予算策定方針の準備が開始可能になるよう制度の調整が必要である。

図3 1 タンザニアのMTEF



出所：坂野 (2002)

2) 歳入予測

タンザニアも多くの国と同様に、実歳入額を上回った歳入予測がなされることが多かった。歳入予測の誤りが政府活動の様々な側面を停滞させることは明らかである。さらに、予算管理の観点からも、歳入不足の結果、議会で認められた資金配分が恣意的に変更される可能性が出てくるため、重要な問題といえる。債務返済等の対外的に返済しなければならない資金を除くとそれ以外の資金の割合は相対的に少ないため、歳入が不足した場合、優先度の低いセクターへの支出を削り、優先度の高いセクターに配分するなどが起こりがちである。しかし、これは当初議会が決定した配分とは異なり、また歳入が不足した場合の資金配分変更等は議会を通過しているわけでもなく、外部に対し出版されているわけでもない。この場合、「予算は最終的には議会の承認事項」という側面がないがしろにされることになる。

また、歳入予測が実歳入を上回りやすい理由はいくつか想定できる。例えば、仮に歳入予測が実歳入を下回れば、補正予算を立てる必要が出るが、それを避けるために歳入予測を大きめにする傾向があるという指摘がCFAAの中でされている。

3) MTEFの対象範囲とその課題

MTEFは、中期の予算プログラミングである。これを通して、限りある資源を優先度の高いセクターに配分するとともに開発支出と経常支出とを密接に結び付ける役割を担っている。しかしタンザニアではMTEFで取り扱う資源が限られており、有効に使われているとは言い難い。MTEFは可能な限り予算全体を取り扱い、有効な資源配分を目的とするにもかかわらず、タンザニアのMTEF内では、公務員給与と援助資金による開発予算を取り扱っていないからである。これはMTEFプロセスでは全体予算のほぼ3分の1を取り扱っているに過ぎないこととなる。

MTEFで取り扱われていない給与支出はPRGFの枠組でIMFと合意した、対GDP比4.2%という目標値に基づき割り当てられる。この割り当ては各省が活動を優先度に基づいて決定し、それに基づいた人員配置を行った結果ではない。対GDP比4.2%という目標値を踏まえ、各機関へ中期(3年)にわたって定額が計画値として予算化される。各年の予算上の給与支出と計画上の予算支出に差が生じた場合、留保金とされ、給与値上げと採用に用いられる。この留保金は大統領府公務員局によって承認され、財務省予算局によって配分される。大統領府公務員局は公共部門給与と改革計画を独自に策定しており、それに基づいて留保金を承認している。

同様に、開発支出の場合、MTEFプロセスの中で、ドナーのコミットメントに基づき、供与を大枠で推計している。また、その海外資金の配分の多くはMTEFプロセスと予算策定過程を通じて配分されるのではなく、機関ごとに割り当てられるのでもなく、個々のドナー・プロジェクトに対して支出されている。

結果的に、MTEFプロセスで取り扱う資金配分項目は、給与支出を含まない経常予算の項目である「Other Charges」と開発予算の国内資金分となる。これらの項目への資金配分は、公務員給与、法定支出、その他指示された項目による支出を全体の予算から引いた残差である(図3-2)。この残差のほぼ10%が開発予算の国内資金分となるが、この中の約15%が地方政府による小規模なプロジェクトの開発予算に割り当てられ、残りの約85%が中央省庁に割り当てられ、そのうちの多くが開発プロジェクトのカウンターパート資金として用いられる。「Other Charges」の非優先セクターへの配分は実質値で定額である。つまり「Other Charges」の金額が増加した場合には、優先度の高いセ

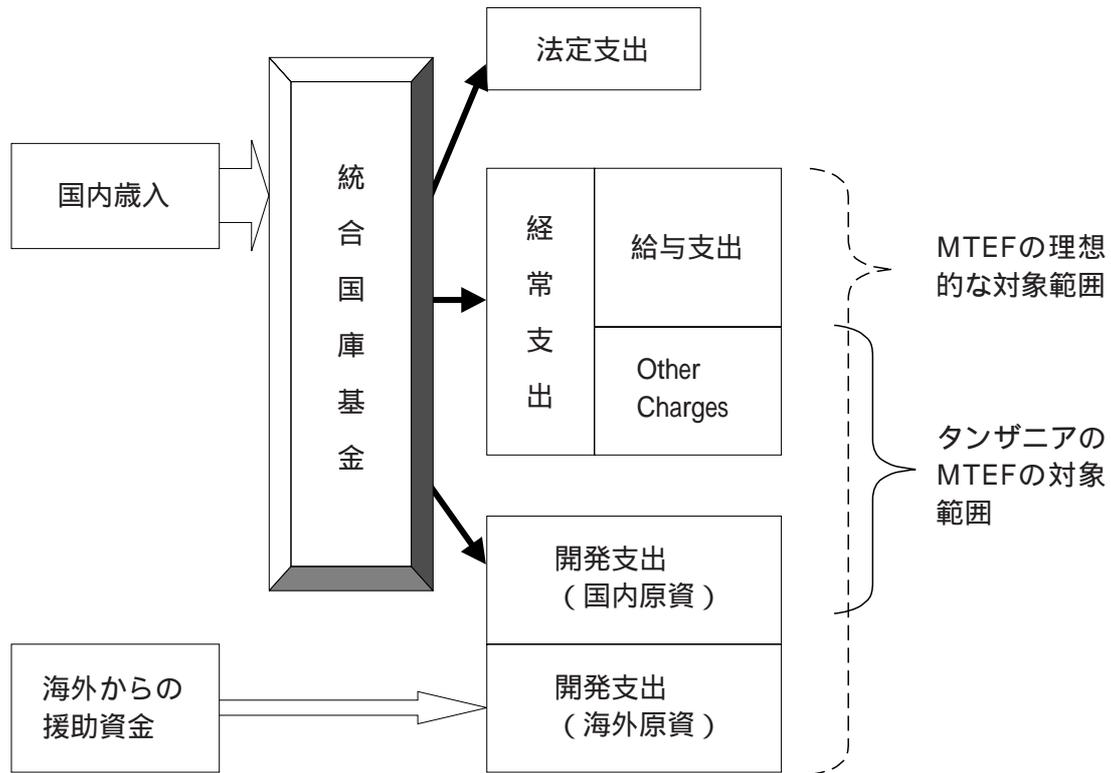
クターに配分される。このため、以下の点が問題点として指摘されている。

各官庁の職員が中期にわたって支出を優先度に沿って配分しようとする意欲を削ぐ。

開発支出を戦略的にトップダウンで決定することが難しくなる、また、優先度の低いセクターへの給与支出を抑えることはできない。

ドナーによって開発予算が配分されてしまうため、限りある財源の配分を考えるというよりも、ドナー資金の獲得を考えて開発支出の計画を策定してしまう。

図3 2 タンザニアにおける予算構造とMTEFの対象範囲



出所：坂野（2003）

4) 公共部門給与改革計画

公務員局政策課では、MTEFプロセスとは別に、公共部門給与改革計画のために、中期の公務員給与支出の推計を行っている。財源の推計は計画省のGDP成長率によって算出されている。これに基づき、公務員数を若干減らす一方、構造調整プログラム以来行ってきた号俸に応じた昇給の凍結を解除した。給与政策はアドホックな委員会によって管理されており、構成メンバーは公務員局、財務省、計画庁、法務省の事務次官である。本委員会は公務員局が給与調整を提案した時にのみ召集され、予算枠及び給与体系を検討している。

本過程に対する財務省予算局の基本的な役割は、給与調整の結果、総額が給与支出項目の限度を超えないことを確認することである。公務員局はそれを予算局に同時に確認することになっているが、必ずしもこのチェック機能は有効に機能していないようである。1999/2000年度には給与支出が大枠で上限を超えてしまい、配付すべき「Other Charges」の分に食い込んでしまっている。

MTEFプロセスで配分された公務員給与支出は、十分な公共部門給与改革計画のためには不足気味である。しかし、CFAAでは、それは総額が不足しているばかりでなく、配分額の多くを採用に

充てるとともに給与を引き上げている点にも問題があるとの指摘がなされている。

「Other Charges」は2000年度及び2001年度でかなり増加しているにもかかわらず、依然として実支出額は予算額を下回っている。公務員給与部門の改革とそれ以外の「Other Charges」への支出の間には経常支出の枠組の中でトレードオフの関係があるが、公共部門給与支出がMTEFプロセスの中に統合されないと、そのトレードオフの結果が中央の政策担当者に明らかにならない。また、MTEFでなされる歳入の推計でなく、GDP成長率のみに基づく推計によって給与改革を進めると政策に齟齬の出る可能性が高い。

(2) 予算策定と予算策定方針 (Budget Guidelines)

予算策定は予算策定方針が配付されたところで開始となる。予算策定方針は、中期レベルでの予算策定に必要なマクロ経済枠組を各機関に示し、優先度の高い支出項目、官庁別の支出配分、中期の主要プログラム（優先セクターの場合）等を示す。さらに予算の実務上の指針も示している（Box3 1参照）。予算策定方針は予算技術委員会（Budget Technical Committee）によって準備されるが、そのメンバーは財務省、計画庁、地方行政省、公務員局の代表によって構成されている。発行時期は12月であり、各省庁が本予算策定方針に基づいて毎年4月までに予算要求を財務省に提出することになっている。

各機関の予算委員会は、事務次官が長となり、主要部局長によって構成される。委員会では昨年度の実績をレビューし、各機関の中期戦略計画上の優先課題に基づいて、各課の支出上限を決定し、財務省作成の予算策定方針を内部に配付する。委員会は各課の請求を精査して承認し、当該機関の予算案として3月末までに財務省に提出する。予算案は財務省予算局によってレビューされ、必要に応じて折衝が行われた後、合意に至ったところで最終決定する。なお、各機関の策定する予算は、パフォーマンス/MTEF予算、人件費予算、開発予算の3種である。

予算局は、各機関の予算案（Budget Estimate）を取りまとめた上で国家予算委員会に提出し、同委員会は予算案を内閣に提出して承認を受ける。内閣より変更を求められた場合は財務省が対応し、担当機関に変更のために差し戻すということはしない。現在のところ、予算配分のクライテリアをより明確に提示すべきと求められており、それが実現すれば、さらに透明性が増すことになる。

また、各機関の予算委員会は、予算策定の一貫性と質に重要な役割を果たしている。しかし、予算委員会は、毎年予算策定時に召集されるもので、その役割は予算策定のみである。常設委員会ではないため、機関内で執行された支出の結果を踏まえるよりも、昨年度の予算から増分主義で予算策定を行うことがあり、昨年度に問題点があってもそのまま踏襲してしまう恐れがある。また、現業部門に対して予算配分に関する十分な聴取が行われなければ、実際の予算配分は増分主義に基づ

Box 3 1 タンザニア予算策定方針の目次

- 第一章 マクロ経済推計
- 第二章 中期計画と予算枠組
- 第三章 戦略的支出分野と資源配分
- 第四章 年間支出推計と中期支出枠組の準備
- 第五章 地方政府に関する課題
- 第六章 組織の責任範囲
- 第七章 予算案の様式

Box 3 2 「予算策定方針」で示された教育セクターの策定指針

教育セクターの主な目的は、ジェンダーの視点を踏まえ、すべての形態の教育と訓練の質を向上させ、アクセスを拡大し、コストに対する効果を改善することである。教育に対する公共支出上の優先度は基礎教育、中等教育、技能教育に集中する。一方、職業専門学校（tertiary college）での教育は需要によって民間から供給されるものとする。

教育セクターのレビューによると、1999年の小学校への入学者は1993-97年の平均値である年間390万人から1999年には420万人に増加し、そのうちの半数は女子である。また入学率は77.1%となったが、ちなみに2003年の目標値は85%である。中等学校への入学者は1993-97年の平均である206,845人から1999年には247,579人にまで増加した。53.5%が男子、46.1%が女子である。しかし、進学しようとする生徒は少なく、特に女子の場合、非常に少ない。また記録によれば、試験の成績は男子よりも女子の方が悪い。小学校の試験でも、男子の25.9%が合格する一方、女子の場合、合格者は13%に過ぎない。2003年に設定されている全体の目標合格率は60%である。

1999/2000年度には、計367億3500万シリングが「Other Charges」として配分され、計348億4300万シリングが実際に支出されている。2000/01年の経常予算（「Other Charges」）の国内資金分は計571億2400万シリングであり、2000年10月までに155億5800万シリング（27%）が支出されている。

教育セクターの2001/02-2003/04年の固有の目的は以下のとおり。

- ・2002/03年までに毎年20%の割合で小学校への入学率を上昇させる。
- ・小学校から中学校への進学率を2002/03年までに15%から21%に上昇させる。
- ・2002/03年までに毎年30%の教師が事前あるいは再訓練を受け、教師の質を向上させる。
- ・より高い教育へと進学する生徒数を増加させ、男女の共同参画を進め、教育訓練の内容を改善する。
- ・2002/03年までに検査能力を向上させ、実際の検査実施を50%から70%に増加させる。

さらに2001/02年から、貧困層の子供が初等教育にアクセスできるよう、政府は小学校教育を無料とする。これは100億～120億シリング（経常予算の1%）のコストと見込まれている。

政府は継続してより多くの資金を教育セクターに配分する一方、教育セクター自身は、内部効率性と利用可能な資金のコスト効率性を、給与支出を増加させずに達成できるように活動内容を検討すべきである。また教育システム内の単価の管理が必要である。このために教育セクターは民間との連携を高め、教育と職業訓練を向上させることが急務である。地域社会と父兄も教育への支出を求められることになる。またその他の方策も考える必要がある。

右表によると、配分額は要求額のほぼ半分である。資金のほとんどを占めるのが経常予算であり、経常予算の配分額が要求額の6～7割である一方、開発予算は国内資金分に配分される額は非常にわずかであり、要求額のほぼ1割である。この残りのギャップが援助によって支援される可能性のある部分と考えられる。

また、このようなセクター別の予算策定方針に加え、予算策定方針には各機関が策定すべきMTEFのフォーマットが付属として掲載されている。

表 教育セクターの要求額（公共支出レビューに基づく要求額）と配分額（本予算策定方針の示す金額）

(In Millions of shs.)

	2000/2001		2001.02		2002.03		2003.04	
	Requirement	Prop. Alloc.						
PRIMARY								
Examination	1,289.80	767.18	1,354.30	584.60	1,489.73	933.47	1,638.03	1,237.11
Instruction materials	2,841.20	1,689.95	2,983.30	1,287.77	3,281.63	2,056.27	3,609.79	2,726.26
Textbooks	3,399.70	2,022.15	3,569.70	1,540.89	3,926.67	2,460.46	4,319.34	3,262.14
Rehabilitation and Maintenance	4,208.80	2,503.41	4,419.20	1,907.59	4,861.12	3,045.98	5,347.23	4,038.44
Furniture and Equipment	2,020.10	1,201.56	2,121.10	915.59	2,333.21	1,461.99	2,566.53	1,938.35
School mapping	0.00	0.00	1,222.20	527.57	0.00	0.00		0.00
Sub Total	13,759.60	8,184.25	15,669.80	6,764.01	15,892.36	9,958.17	17,480.92	13,202.30
SECONDARY								
Instruction materials	2,859.50	1,700.84	3,002.50	1,296.06	3,302.75	2,069.51	3,633.02	2,743.80
Textbooks	2,079.60	1,236.95	2,183.60	942.57	2,401.96	1,505.07	2,642.17	1,995.47
Rehabilitation and Maintenance	2,491.90	1,482.19	2,616.50	1,129.44	2,878.15	1,803.45	3,165.96	2,391.06
Furniture and Equipment	252.50	150.19	265.10	114.43	291.00	182.34	320.77	242.26
Sub Total	7,683.50	4,570.17	8,067.70	3,482.50	8,873.86	5,560.37	9,761.92	7,372.60
TEACHERS								
Instruction materials	489.40	291.10	513.90	221.83	565.29	354.21	621.82	469.62
Textbooks	206.00	122.53	216.30	93.37	237.93	149.09	261.72	197.66
Rehabilitation and Maintenance	247.30	147.09	259.70	112.10	285.67	179.00	314.24	237.33
Block Teaching	247.50	147.21	299.90	129.45	329.89	206.71	362.88	274.06
Sub Total	1,190.20	707.93	1,289.80	556.75	1,418.78	889.01	1,560.66	1,178.67
INSPECTORATE								
Domestic Traveling	599.80	356.76	629.80	271.86	692.78	434.10	762.06	575.54
Running of Vehicles	300.20	178.56	315.20	136.06	346.72	217.26	381.39	288.04
Sub Total	900.00	535.32	945.00	407.92	1,039.50	651.35	1,143.45	863.58
HIGHER AND TECHNICAL EDUCATION								
Rationalization of Institutions	6,734.00	4005.4	6,768.00	2,921.47	7,038.72	4,410.47	8,446.46	6,379.11
Improving distant learning	5,050.00	3003.76	5,075.00	2,190.67	5,278.00	3,307.20	8,333.60	4,783.39
Improving in equality of education	5,050.00	3003.76	5,075.00	2,190.67	5,278.00	3,307.20	6,333.60	4,783.39
Student Loan Schemes	3,430.00	2040.17	3,447.00	1,487.93	3,584.88	2,248.29	4,301.86	3,248.94
Provision of industrial training	1,755.00	1043.88	1,763.00	761.02	1,833.52	1,148.89	2,200.22	1,661.70
Technical education improvement	1,061.00	631.09	1,066.00	460.15	1,108.64	694.67	1,794.80	1,355.50
Foreign Students	1,256.00	747.0	1,262.00	544.75	1,312.48	822.40	2,124.80	1,604.73
Sub Total	24,336.00	14475.13	24,456.00	10,556.66	25,434.24	15,939.12	33,535.34	23,816.76
High Education								
Student direct costs	7,297.63	4340.65	8,585.45	3,705.99	9,873.27	6,186.60	11,354.26	8,575.19
Loans for meals and accommodation	5,094.88	3030.45	10,699.24	4,618.43	16,303.60	10,215.85	21,907.97	16,545.78
Other Charges								
C.K.D.	3,565.75	2120.92	4,195.00	1,810.81	4,824.25	3,022.88	5,547.89	4,189.99
SUA	5,399.20	3211.48	6,352.00	2,741.90	7,304.80	4,577.19	8,400.52	6,344.41
MUCHS	2,455.27	1,460.40	2,888.55	1,246.87	3,321.83	2,081.46	3,820.11	2,885.10
HEAC	193.38	115.02	227.50	98.20	261.63	163.93	300.87	227.23
Foreign Students	1,258.00	747.07	1,262.00	544.75	1,388.20	869.85	1,665.84	1,258.11
Sub Total	25,262.10	15025.97	34,209.74	14,766.95	43,277.58	27,117.77	52,997.45	40,025.81
Other Recurrent			41,090.76	17,737.21	20,991.68	13,153.41	-	
Total Recurrent Priority	73,131.40	43,498.78	125,728.80	54,272.00	116,928.00	73,267.20	114,479.73	86,459.72
Total Development	33,537.00	4870.25	37,503.00	4,870.25	42,619.00	5,126.58	48,480.00	5,767.41
Total Resources Priority areas	106,668.40	48,369.03	163,231.80	59,142.25	159,547.00	78,393.78	162,959.73	92,227.13
Total Recurrent Non-Priority	11,654.30	10874.69	31,432.20	13,568.00	29,232.00	18,316.80	11,234.27	21,614.93
Total Resources Non-Priority ar	11,654.30	10874.69	31,432.20	13,568.00	29,232.00	18,316.80	11,234.27	21,614.93
Total Recurrent	84,785.70	54373.47	157,161.00	67,840.00	146,160.00	91,584.00	125,714.00	108,074.65
Total Development	33,537.00	4870.25	37,503.00	4,870.25	42,619.00	5,126.58	48,480.00	5,767.41
GRAND TOTAL	118,322.70	59,243.72	194,664.00	72,710.25	188,779.00	96,710.58	174,194.00	113,842.06

いた管理部門のみの要求に応じたものになってしまう。したがって、予算委員会は常設委員会として、予算策定のみならず、承認された予算と一致するよう予算配分と執行を監視することが望ましく、同時にそれが予算執行の実際を踏まえた予算策定に繋がるのである。

(3) パフォーマンス予算策定とMTEF

タンザニアでは1998/99年度よりパフォーマンス予算が導入されている。パフォーマンス予算策定の一環として、年次報告・事業改善計画の作成が実施省庁に求められ、年次報告、キャパシティ・ビルディング計画の作成が地方の郡に求められている。これらは各省庁や郡の将来像、優先度付けされたミッション、政策、戦略、さらに3年間の事業目標を含んでいる。パフォーマンス予算導入機関は個々の目標への達成状況を報告し、次年度の目標を毎年設定する。パフォーマンス予算はこれらの計画に含まれるものであるため、設定された個々の目標に到達するための活動が記されている。また、個々の活動を実施するために必要なすべての投入が詳細なGFS分類に沿って分類されている。さらに、1999/2000年度にはこれが拡大され、環境配慮項目が付け加わるとともに、予算が3年間のローリング・プランとなり、8つの優先セクターに導入された。2001/02年度の予算ではすべてのセクターで3年間のローリング・プランの導入が求められているが、郡レベルでは単年度の計画と予算の策定が続いている。

財務省が採用したパフォーマンス予算アプローチは、現状では非常に単純なものであるが、より高度化した場合、現在のキャパシティでは執行がかなり難しいと考えられる。各実施省庁には現状ではキャパシティが不足している。パフォーマンス予算は目標を設定し、資源を活動に結び付けることが必要になる。各セクターでは既に戦略的な優先度付けが進められており、これは役立つことは間違いない。しかし、省庁によっては、この方法をうまく進めることができていない。より高度なパフォーマンス予算を策定するためには、意味のある数値目標の設定、アウトプットに結び付く活動の決定、活動の原価計算、それらの活動の3年間での計画化、等が必要である。明確な優先度を設定できていない省庁にとってはこれは大きな問題点である。セクターによっては2000/01年度にパフォーマンス予算に移行しようとしたが、予算書が非常に大部なものになってしまい、3年間のローリング・プラン作成に到達できなかった。パフォーマンス予算の場合、小さなプログラム一つ一つがインプットと活動とアウトプットの連関を示すよう記載されるため、予算書は大部なものになりがちである(表3.5から表3.8のパフォーマンス予算の予算書の具体例を参照)。このため、プログラムが異なると活動間の連関を解釈することが難しくなってしまう。また、原価計算の詳細さもパフォーマンス予算の取りまとめを困難にする原因である。

これらの問題点はコンピュータ化された予算モジュールの導入で解決されると考えられるが、パフォーマンス予算の概念とその技術を修得するために広範な訓練が必要になる。これまで約20の省庁と政府機関がその講習を受けている。また郡の中でも優先度の高い郡では訓練が開始されている。しかし、この訓練はパフォーマンス予算策定方法のうち、戦略計画の部分に集中しており、原価計算及びそこから予算化という複雑な技術については非常に簡単にしか実施されていない。

本手法が完全に実施されるにはまだ数年が必要と考えられる。すべての政府機関に適用される予定ではあるが、さしあたって財務省は技術支援に関する限られた資源を優先セクターに集中して訓練を行おうとしている。今後の課題として以下のような点が指摘できる。

表3 5 パフォーマンス予算の例 (A: 目標への積算)

TARGET -PB code 010101: To conduct the routine maintenance of 7,000 km of trunk roads by June, 2000.

Activities to achieve the target	Inputs required for each activity	GFS Sub-Item code per input	Estimated cost per input TSh. m	Totals per activity Tsh. m
1. Survey and prepare technical designs on 7,000 km by August, 1999.	1. per diem for survey (x days x no. of people x rate). 2. stationery (qty per item x unit cost) reams. 3. equipment (no. x unit cost). 4. fuel, oil and lubricants (no. of litres x unit cost).	250312 260608 310603 270301		
2. Mobilise necessary labor and materials by October, 1999.	1. casual labour (no. of people x days x rate) 2. materials (no. x unit cost). 3. equipment (no. x unit cost) 4. work camps/equipment & furnishings (x 5 x cost per camp)	250209 310916 310603 311004		
3. Do the actual maintenance work by May, 2000	1. equipment maintenance (no. x unit cost). 2. equipment running (no. x litres x unit cost). 3. vehicle maintenance (no. x unit cost). 4. vehicle running (no. x litres x unit cost). 5. casual labour wages (no. of people x days x rate). 6. per diem for supervision (x days x no. of people x rate).	270202 270301 270302 270301 250209 250312		
4. Carry out monthly work inspection	1. Per diem (x days x no. of people x rate). 2. Travelling (no. of people x fare). 3. Stationery (qty per item x unit cost).	250312 260608 260901		
Total OC for Target 1				

表3 6 パフォーマンス予算 (B: 各目標の優先度付け)

Sub-Vote:

PB code	Ranked annual targets	(Remainder of Table's other columns; either for performance review (Ch3 above) or expenditure planning and monitoring (App II and IV below) as appropriate)			
030401	Establish sub-treasuries in the remaining 10 regions.				
030402	Make operational commitment accounting.				
030403	X more staff transferred in; Y more staff recruited; all new staff 4 weeks training in sub-treasury management. Computer system per sub-treasury. Renting and refurbishing of premises.				
030404	Training of X personnel for four weeks in commitment accounting. Computer systems.				
030405	Have an updated stock of public debts.				
030406	Install area network linking all ministries with the central payment office.				
030407	Install a local area network, connecting pension, budget, computing and Accountant General and other key divisions in Treasury.				
030408	Training of X personnel for 4 weeks in network applications.				
030409	Training of Y personnel for 4 weeks in network applications.				
030410	Construction of new building for all these targets.				

表 3 7 パフォーマンス予算（C：毎年の優先課題を3年間の戦略目標に統合）

Sub-Vote: 301

PB code	Three-years Strategic Targets (Ch.4 of ARS IP)	All annual targets prioritised through ranked coding		
		Annual Service Delivery targets	Annual Capacity building targets	Annual Capital investment targets
0304	Increase the efficiency of financial management and accounting from 70 to 95% by 2001	01 Establish subtreasuries in the remaining 10 regions.	03 X more staff transferred in; Y more staff recruited; all new staff 4 weeks training in sub treasury management. Computer system per sub-treasury. Renting and refurbishing of premises.	10 Construction of new building for all these targets.
		02 Make operational commitment accounting	04 Training of X personnel for four weeks in commitment accounting. Computer systems.	
		05 Have an updated stock of public debts.		
		06 Install area network linking all ministries with the central payment office.	08 Training of X personnel for 4 weeks in network applications.	
		07 Install a local area network, connecting pension, budget, computing and Accountant General and other key divisions in Treasury.	09 Training of Y personnel for 4 weeks in network applications.	

表 3 8 パフォーマンス予算（D：3年間の優先戦略目標を政策に統合）

Objective-PB code '01': To accelerate the rate of private sector involvement in running government services from 15% to 25% by 2001.

Policies and strategies	3-year targets	Ranked priority	Sub-votes
Divest from government ownership and control, all commercial parastatals;	Restructure and privatise all commercial parastatal organisations by 2000-1	01	203
Support the trading potential of any executive agency to the point of full divestment.	Have 50% of executive agencies that are susceptible to trading activity to be self financing 2000-1	03	203
Create opportunities for private sector involvement in any government service that could be susceptible to it (e.g. through contracting out).	Have at least 33% of Government services contracted out to private sector by 2000-1	02	201; 203

1) 目標と活動を分析するレベル

パフォーマンス予算が詳細であることは必要であるが、それは内部的な予算管理上の必要性からである。財務省あるいは主管官庁に対して予算内容を提示する際には、統合された目標に沿った形で厳密でかつ分かりやすい分析が必要である。パフォーマンス予算は大部なものになりがちなので、すべてを詳細に提示するレベルと、その内容を分析的にまとめるような提示の手法が必要であることを考慮すべきであろう。

2) 目標設定

戦略目的に対応し、かつ中期にわたってモニタリングを可能にする指標を見出すことに留意する必要がある。これはPRSPの指標にも当てはまる。

3) 継続案件も含めたゼロベースでの見直しを止める

現在のやり方は、毎年、各機関が戦略プランを書き直し、活動のコストを見直すものである。しかし、戦略が毎年変わる可能性は低く、多くの活動は手続きを決めて定常的に進められている継続案件である。したがってその場合、継続案件に対するアプローチは歳入推計に基づく調整を行う程度である。実施機関と主管官庁が戦略と予算の対象を注視していれば、変化がない場合にはゼロベースでの毎年の見直しを取り止め、改訂増分主義で予算を策定しても大きな問題はない。ただし変化があった場合には、その変化に応じて当該部門の見直しをすることが必要になる。

4) 人件費と開発予算の統合

現在のところ、パフォーマンス予算の対象は「Other Charges」のみである。機関の中には人件費の統合を試みているところもあるが、ほとんどの機関は人件費と開発予算を固定費用として取り扱っている。また予算策定指針では開発支出は除外して予算策定するように示している。しかし本アプローチが当該機関の運営に役立つものであるならば、財務省はこれらの予算項目を統合するような方法を開発することが必要である。

(4) 人件費予算

毎年12月と1月、予算案準備に先だって、各機関は公務員局に予定職員リストを提示する。このリストは現在の職員数とその職位、昇進案、新採用案及び組織変更を示すものである。同リストは公務員局によってレビューされ、予算策定方針に示されている人件費枠、給与改革の必要性、優先セクター数の拡大等を考慮して承認される。承認後、同リストは財務省の予算局に連絡され、当該機関の人事・総務関連部局によって、その承認を受けたリストに基づき人件費予算案が策定される。国家予算から支出されるすべての官職について、この過程を経ることになり、教師、保健関連スタッフを含むすべての地方在住職員も同様である。ただし、地方政府が直接支出する地方政府雇いの職員は公務員局の事前の承認を得ずに雇用することが可能である。

現在の人件費の策定過程では、各機関が人件費への支出とそれ以外の支出との間のトレードオフを考える必要はない。これは人件費と「Other Charges」が別々に策定されているからである。この方式は、在籍職員の官職とその給与支払い額は固定費として扱い、人件費を削減して余剰を作り出してそれを「Other Charges」に回すことができないため、職員数を削減するインセンティブを持

ち得ない。経常予算に対するシーリングを人件費と「Other Charges」とに別々に付けるのではなく、これを一つにまとめてブロックで経常予算を配分してシーリングも1つにすることで、人件費を削減するインセンティブを持たせることが可能となるであろう。

(5) 開発予算の準備

従来、開発予算は計画庁によって策定されており、各機関は以下のような予算案の提出が求められていた。

個々のプロジェクトフォーム（ここでは財務データと投資計画の概要が示され、さらに経常予算によるプロジェクト初期費用の情報が記載）

プロジェクト中間進捗報告

個々の項目（Sub-Vote）の推計のドラフト概要（これは各機関の開発予算を項目別に集計したもの）

プロジェクト実施のための実施計画

現在の予算策定方針は依然として同様の情報を求めているが、各機関は開発予算情報の詳細を提供しなくなっている。その代わりに、プロジェクトの概要リストを示すとともに、個々のプロジェクトへの資金供給条件（無償資金か有償資金か）、ドナーによる資金供給メカニズム（現金供与かリインバースかプロジェクトへのオフ・バジェットでの資金供与か）、ドナーの名称、及び国内資金と海外資金の3年分の資金供与を提示している。他方で、財政及び実施上の優先度、またアウトプットに関する情報はほとんどない。さらにプロジェクト全体をカバーもしていない、あるいはプロジェクトは確認できても、当該プロジェクトへの海外援助額は完全には報告されていない。

開発予算の8割以上が援助資金と見られるタンザニアでは、ドナーからの十分な資金情報が提供されなければ、包括的かつ意味のある開発予算の策定は難しい。それにも起因するが、現在の開発予算には形式上の不備も多い。現在はPRSPのモニタリングを通じて改善しつつあるが、以前はプロジェクトのパフォーマンスを評価する制度が国内的には不備であり、あるプロジェクトに資金供給し続けるべきかどうかの判断が同国では困難だった。モニタリング・レポートが、自国で作成回覧されることはあまりなく、簡単な情報があってもそれはプロジェクト・パフォーマンスを評価するには不十分であった。プロジェクトの初期費用や終了時期の情報も予算上には記載されておらず、コストオーバーランが起きているのか、あるいは実施が遅延しているのかを知る情報も国内では不備であった。さらにプロジェクトへの支出構成に関する情報がないため、投入構造がValue for Moneyを示し得るのか、また当該セクターに相当であるのかが分からなかった。プロジェクト文書を通して詳細な予算情報をドナーから得ても、その予算分類がタンザニアのものとは異なるため、それを予算上で集計することができず、各項目の指す支出を解釈することも簡単ではなかった。

開発予算に経済分類を導入するためには、プロジェクトごとの資金・実施計画と財務報告を改める必要がある。これが今後のタンザニアの公共投資管理システムを基本的に再構築する機会になると考えられる。必要な要素は、

プロジェクトにID番号を付与し、プロジェクトの形成から実施、完成までを追跡できるようにすること。

プロジェクト・モニタリングのための簡単な確認点（初期費用、実際のプロジェクト費用、完成予定期日等）を作成すること。

海外から予算外で支援されるプロジェクトの財政情報を確認するために用いられるプロジェクト・リストの作成。

等である。これらは、基本的な公共投資プロジェクトの管理のためには最低限必要であり、それは国内資金、国外資金を問わない。GFS経済分類は2002/03年度の開発予算に導入予定である。

3 2 3 予算執行管理

(1) 現金管理

財務省が発行するパフォーマンス予算マニュアルでは、各機関が活動項目ごとに毎月キャッシュ・フローを示すことを求めている。これは承認された支出見通しに基づき、資金配分を受けるためのワークプランである。実際には機関によっては毎月のキャッシュ・フローを提出しておらず、提出していても年間計画総支出を単に12等分してキャッシュ・フローとしているだけの機関もあり、さらに財務省自身が後者である。結果的に年間現金計画が、支出の季節性を項目別に把握できないうえ、そのような季節性を歳入状況や援助資金のディスパースメント時期と関連づけることもできない。

資金の支出は、予算シーリング委員会で決定される。本委員会は、財務省事務次官を長とし、会計局、タンザニア歳入庁、中央銀行によって構成される。1996年に導入され、2000年12月まで資金配分が毎月行われており、これは第2章で論じた現金予算（キャッシュ・バジェット）方式と呼ばれる支出管理方法である。以降、優先セクターは四半期ごとに資金配分を受けている一方で、非優先セクターは毎月の資金配分が続いているが、四半期ごとのシーリングが設定されるようになった。支出資金額は前四半期の歳入額とドナーによるプログラム援助支出額の提示額に基づいて決定される。毎月5日が支出日であったが、実際は、マネーサプライの予定額に関して中央銀行との相談に基づいて支出されたため、一般に毎月第3週まで支出ができなかった。会計局はこの支出配分に基づいて、現金のシーリング額まで支出を可能にする支出証書を発行している。

すべての計画支出に対応するための現金の総額は不足がちであり、その場合、予算シーリング委員会が定めている資金配分の優先支出先は、法定支出、人件費、光熱水道費、刑務所等の公共施設の食糧費、警察、病院、非常時及び予想外の支出等である。その残りが他の組織と支出項目に配分されるが、配分では、優先セクターの「Other Charges」が優先される。その結果、開発支出の国内資金分と非優先セクターの「Other Charges」への資金配分は不足することになる。予算上の推計値と実際の配分額とのギャップは大きく、例えば計画局は2000年の7月から9月までに「Other Charges」への配分は予定額の36%に過ぎなかった。優先セクターへの配分額は概ね予定額に近い。

配分される資金が不足するため、各機関の会計上責任者（事務次官の場合が多い）は、改めて優先度付けをやり直す必要が出てくる。ある場合には、資金の利用は個々の課長の裁量に任せられ、各課への不足した配分資金を当初の割合に沿って利用することもある。しかし多くの場合、当初予算上で承認された配分とは異なる配分で各局に配分されることになり、支出構造が当初の計画とは異なってしまうことは稀ではない。

(2) 繋ぎ資金

政府は、短期の現金不足への対応を中央銀行からの借り入れあるいは財務省証券の発行によって行うことが通例であるが、タンザニアでは、どちらの方法も利用できない。タンザニア中央銀行法

では、過去3年分の歳入の平均額まで一時貸し越しを行うことが許されているが、インフレ目標を保つために借入れを自制している。同様に、発行済みの財務省証券の借り替え以外は、新たな発行の時期と発行額は中央銀行によって流動性管理の目的で定められている。現在の中央銀行は、プログラム援助で予測されたディスバースメント額と実際のディスバースメント額との間の不足額を踏まえて、少額の融資を行っている。なお、その融資は海外からの資金が入金された時には返済される。

繋ぎ融資が可能で初めて政府は資金配付を遅延なく実施することが可能になる。過去の公共支出レビューの指摘では、このために2つの方策が提案されている。

政府預金として運用可能な現金準備預金制度の構築。これは必要に応じて引き出しが可能であり、現金資金がある時は積み立てることが可能である。

限定された貸出限度額の設定。この場合、政府は実質額が年度末にゼロである限り引き出しが可能である。

制度としては、政府準備預金としてドナー基金を用いることが可能²³であり、中央銀行への未払いのリスクがないという点から、政府準備預金制度の方が優れているとされている。また政府が借入れることで民間セクター用の資金を引き出してしまわないという点も利点である。

現在のところ、財政政策は金融政策の方針に従っており、政府は繋ぎ資金にアクセスすることができない。結果として資金配分上の問題点を解決できないままである。繋ぎ融資を制度化することで、管理された中央銀行の貸越制度を通じた、特定の貸出限度額の設定、あるいは現金準備預金制度等が検討されている。

(3) 予算変更と補正予算

各機関の会計責任者（事務次官等）はVote（予算大項目）内で經常予算を再配分することが許されているが、これらの再配分の結果を財務省に連絡する必要がある。再配分は予算執行後、特に年度末に過剰支出がなされている項目と過小支出の項目間で支出を移動するために用いられる。Vote間の再配分には財務省が責任を持つ。他方で、開発予算をプロジェクト間で再配分しようとする機関は計画庁を通じて要請を提出しなければならない。計画庁は財務省に助言する立場となっている。年度末に計上額を上回って支出している機関は、Excess Voteを示し、レビューと承認のためにそれを議会の公共アカウント委員会に提出しなければならない。

十分な資金が予備費あるいはVote間の再配分によって得られない場合には、財務省は補正予算を策定することがある。補正予算は、支出の増加に要する資金に対応した追加的な歳入源を提示する。補正予算は内閣に承認され、その後、議会に送られる。なお近年は厳しい現金管理のため、補正予算を策定する必要性は生じていない。

この過程は会計責任者と財務省が、議会の再承認を得ずに年度内に予算配分を変更するという広範な権限を与えるものである。このため一度予算が成立してしまえば、優先度の高い活動から低い活動に資金を再配分することが可能である。しかし優先度の高い活動を達成するためにもこの権限のレベルは重要であり、これは政府が提示している目標である「結果志向の予算過程」への移行と

²³ Poverty Reduction Budget Support (PRBS) による基金を政府準備金として繋ぎ資金のために用いることが現在ドナーの間で検討されている。

も一致するものである。ただし、実際の支出に関する詳細な報告が時宜を得て実施されることによって、議会はSub-vote間及びプロジェクト間の予算再配分の様子を監視することが必要である。

3 2 4 報告とモニタリング

(1) 財政報告

会計局は、「経常予算（人件費と「Other Charges」）」と「開発予算の国内資金分」の双方を対象としてVoteごとに資金配付とその支出に関する月次速報を作成しており、これは財務省内に回覧され、同時に中央銀行にも送付されている。月次速報は政府が直接コントロールするすべての財源の情報を含んでおり、予算管理の目的に必要な、予算執行に関する改訂情報を財務省が把握していることを示すものである。また、財務省予算局は2001年より、予算管理者モジュール（Budget Manager Module）を通してIFMS（財政情報管理システム）に接続されており、支出報告へのオンラインアクセスが可能となっている。IFMSを利用している中央の諸機関は、予算執行に関する情報にオンラインでアクセス可能であり、マネジメントを支援する分析レポートを幅広く作成することが可能となっている。今後、職員にさらなる訓練を課すことで、広範な会計情報の有効利用が可能となる。

また、財務省政策分析局が、財政開発に関する四半期報告の準備に責任を持っている。本報告書は中央政府活動に関する総括表を含んでいるが、それに加え、会計局からの月次速報による支出データ、政府支出に関する中央銀行からの情報、タンザニア歳入庁からの歳入情報、海外資金局と担当省庁からのドナーによる開発支出の情報等を踏まえて策定されていく。本報告書は議会に提出されるとともに、若干の改訂を経て、関連ドナーにも提出されている。

(2) 各機関のパフォーマンス報告

財務省より発行されるパフォーマンス予算マニュアルでは、四半期ごとに年間計画と支出に示されているサービス供給目標に関する報告を行うことになっている。しかし実際には、昨年度のレビューと当該年度の間レビューが含まれているにすぎない。本来、パフォーマンス予算方式のレビューとは、目標と活動に焦点を当て当初の推計との比較を通じ、予算執行を評価するものである。しかし、現状は、個々の活動に対して、その達成と失敗に関する簡単なコメントが付されている程度で、各サービス供給目標に対する機関としてのパフォーマンスのレビューを統合的に扱っていない。MTEFが2001/02年度からすべての中央官庁で導入が進められており、各機関は、計画目標とそれがどのくらい達成されたかを比較評価することになっているが、当初の目標に対応したパフォーマンス情報を示すことは、パフォーマンス志向の予算システムの実施にとって本質的な問題といえる。適切なパフォーマンス予算システムを設定するためには、第1に、パフォーマンス評価のために用いられるモニタリングと目標の指標、つまり情報を収集し精査する方法とその提示方法に関して、資金供給機関（財務省）と各機関との間で合意が形成されることが必要なはずである。しかしパフォーマンス予算マニュアルではその方法を十分記述していなかったため、2001年に策定されたMTEFの報告の多くは、財務省あるいは監督官庁が求めるようなもともとの目標に対するパフォーマンスを明確に定めて計測するという方策を採用せず、依然としてパフォーマンスのレビューを記述のみで行っている。

また、財務省側にも問題はあり、同省の予算担当官が各機関の予算請求の中の詳細な活動とその投入の構造に焦点を当てたため、各機関は個々に対応した目標を数多く設定しようとするこ

ってしまった。さらにその多くは、戦略的に重要な目標というよりも運営上の目標が設定された。サービス供給やアウトプットに関するパフォーマンスを質的に計る手立てを用意しているものも現状ではあまり見受けられておらず、本来のアウトプットの達成度を理解するには十分ではなかった。2002/03年度予算策定ガイドライン策定前に、財務省は各機関とともに予算上の目標設定とパフォーマンス・モニタリングの基礎となる、各目標の設定を検討している。これらの目標は数量的なものであるが、今後は各機関に関連性の高いアウトプットを設定するようにしていくとのことである。

(3) 開発プロジェクトのモニタリング

以前、各機関は、開発予算の配付を確保するために、開発プロジェクトの財務及び施工状況に関する四半期の報告書提出を求められていたが、この報告システムは実際には全く機能しなかった。開発予算のディスパースメントの低調な状況と予測できない資金状況（2000/01年度の開発予算のうち、2000年12月末までに実際に支出されたのは3%に過ぎない）のため、財務省は報告書提出を支出の条件とはできなかつたからである。報告書が提出されることもあったが、それらは統一的に、また総括的にレビューされたものではない。開発予算策定の部分で前述したように、年度末のパフォーマンスを当初のプロジェクト総費用あるいは完了予定日などの最も基本的な指標によって評価するシステムがなく、その代わりに、政府はドナーからの報告に頼ることになっていた。しかしドナーからの報告は形式がちまちまちであり、分析が困難であったため、まとめることも難しかった。

2000/01年には財務省は、技術監査ユニットを設立した。これはValue for Moneyの観点から、公共支出の審査、モニタリング、評価に参加する機関である。技術監査ユニットは経常予算及び開発予算の双方を評価する一方、エンジニア、計測者、在庫管理者などを揃えており、投資プロジェクトと大規模な調達の評価を実施できるようになっている（エコノミストと財務分析者は未雇用）。しかし、プロジェクトのモニタリングのためのシステムは現状では未整備である。

(4) 内部監査

各政府機関の会計担当最高責任者（通常、事務次官）は内部監査機関を設置し、会計システムの状態について報告を受けなければならないと定められている。財務省会計局（Accountant General Office）はこれに基づき、各省庁に会計課長及び内部監査職員（Internal Auditor）を派遣しており、これらの職員は財務省会計局に所属し、そこから業務と人事の管理を受けている。異動には一定の方向があり、ある省庁または郡²⁴の「会計課」から、他省庁または郡の「内部監査課」である。内部監査課から会計課への異動は基本的にはない。内部監査職員の業務は、出納手続きの準拠性とその改善の提言である。また内部監査職員は事前監査（Pre Audit）を行うことを禁じられている。2001年の公共財政法では内部監査について明示的に触れていない。しかしその後出された細則では、内部監査の責任分担について触れ、内部監査の独立性確立の必要性が強調されるとともに、内部監査の業務として、出納の内容と管理している情報の質の検査の実施について定められている。

財務省会計局からは、約120人の職員が省庁、実施機関、地方に配置されている。小さな実施機関の場合、内部監査人が派遣されていない場合もあるが、ほとんどの場合には派遣されており、1カ所に1人から多い場合には10人（教育省）が配置されている。彼らは各機関の会計担当最高責任者

²⁴ 予算でいうVoteごとである。

と同意した年間業務計画に基づき、出納の事後監査によるシステムの精査を実施する。年間業務計画は形式上、財務省会計局に送られることになっているが、これが会計局によって拒否されたり、財務省の優先度に則って行われるように指導を受けたりすることはない。

また内部監査報告書は財務省会計局と最高監査機関（外部監査）の双方が閲覧可能であるが、これらの機関に報告書を回覧することが求められているわけではない。実際には現在、内部監査報告書が財務省会計局に送られることはない。以前それが実施されていた頃は内部監査人が財務省会計局に情報を送るスパイのように見られたこともあった。報告書は月、四半期、年といった期間で策定されており、詳細に資金の使途とその帳票とがチェックされている。ただし、年間業務計画では、内部監査者のチェックする範囲が経常費用に集中しており、他方でプロジェクト監査や非財政過程についてチェックすることはあまりない。ただし、内部監査報告書が省内で有効に使われているかどうかは疑問が残る。省内に監査委員会（Audit Committee）が設置され、そこを通して内部監査報告書とそれによる提言が検討され、実行に移される形式はあるが、実際には監査委員会が設置されるのは稀である。つまり内部監査者からの報告書に様々な情報が盛り込まれていても、それを十分に活かすことができているとは言い難い状況にある。

一方、現在の約120人の職員のうち、CPA（公認会計士資格）取得者は4人に過ぎず、他の特別な訓練を受けた人々もさほど多くない。コンピュータを利用した監査のトレーニングはIFMSの一環として開始されているが、まだそのフォローアップはなされていない。財務省会計局はIFMSの責任を持つ部局であり、その下位部局でもある内部監査課は外部監査課と異なり、コンピュータが導入され、IFMSに直接接することが可能になっている。また、多くの内部監査者は財務省の他の部局からの異動により配置されており、専門性の要求される職という扱いにはなっていない。ただし、2001年10月現在の財務省会計局長は職員のレベル向上に非常に意欲的であり、CPA取得者の大幅な増加を図るとともに、現在、各省の内部監査課の課長クラスにトレーニングを課す、等の取り組みをしている。

現在、トレーニングは進んでいるものの、それを補完する内部監査マニュアルがない。内部監査ガイドラインは存在するのだが、その存在は広く知られていない。この作成には財務省会計局も関わり、2000年に東及び南部アフリカ会計局連盟により内部監査ガイドラインが策定されている。本書を見る限り、ガイドラインとしては有益であるが手続きマニュアルとしては不十分のように見える。

（5）外部監査

国家最高監査機関（会計監査院、Controller and Auditor General²⁵）は憲法上（143条と144条）で業務範囲、人事権等が定められており、最高監査機関の長官は大統領による任命である。2001年の公共財政法（Public Financial Act）では、監査権限、各省庁に設置されている監査事務所の機能、公共機関に対するものとそれ以外に関する監査、さらに監査事務所の財務と自らに対する監査等について規定している。また、2001年の公共財政法では、財政年度の終了後9ヵ月以内に最高監査機関が報告書の作成をするよう求めており、その監査報告書は財務大臣と大統領に提出され、財務大臣はこの報告を議会に提出する役目を負う。さらに新法は、最高監査機関が独自に職員待遇を決定する等の管理機能を制限し、公共部門での雇用に関連する法規の遵守を求めている。国際国家最高監査

²⁵ 新法ではPublic National Audit Officeと記している。

機関連盟（International Organization of Supreme Audit : INTOSAI）の原則では、議会在最高監査機関に属する外部監査職員を任命するようになっており、周辺国ではこの点をINTOSAI原則に沿う国が多い²⁶。タンザニアはINTOSAIに加盟しているが、この点はINTOSAI原則に則っておらず、外部監査職員は財務大臣による任命となっている²⁷。

また外部監査職員は各省庁に事務所を持ち、そこで事前監査の一部を含む通常業務に従事している。このため以前は、事後監査に十分な時間を割くことができなかった。また通常業務を各省庁の事務所で進めているため、業務の客観性と独立性の観点から問題があるように見える²⁸。さらに監査人の待遇が会計士よりも低かったため、職員の確保が以前は難しいという状況もあった。この点の改正が新法において強く望まれ、最高監査機関は待遇の改善を図っている。しかし依然として公務員の待遇の枠内であることに変わりはない。タンザニアの外部監査機関の場合は、周辺国がINTOSAIの原則を受け入れて進めているのと比較して、業務内容、業務量、職員待遇等を独自に決定する権限、つまり独立運営の度合いが低くなっている²⁹。

新たな財政法で強化された業務内容として、国家最高監査機関は、Value for Money監査を実施するよう求められている³⁰。また各大臣に対して、資金管理を向上するように求めることができるようになり、各外部監査出先機関はより効果的に業務を遂行できるようになった。また監査原則でも、最高監査機関がパフォーマンス監査を実施し、公共セクター業務のパフォーマンス、経済性、効果効率性を監査する必要性を強調している。しかし新たな財政法には問題点もあり、その一つとして、国家最高監査機関自身がValue for Money監査を受けようになっていない点が挙げられる。この点は国家最高監査機関自身の業務の信頼性に疑問を残すことになった。

2001年10月時点、国家最高監査機関には404人のスタッフがいるが、その中の4人が会計資格を持つに過ぎない。3人の副長官がおり、それぞれ財務省担当、その他省庁担当、地方政府担当となっている。彼らの下で、96人の監査職員と201人の検査職員、50人の事務職員、53人の補助職員が業務に従事している。1998/99年度の監査報告書は2000年12月（年度終了後18ヵ月後）、1999/2000年の監査報告書は2001年10月（年度終了後16ヵ月後）に公表され、その公表は遅いものの、少しずつスピードが上がりつつある。各省庁と機関が1998/99年度の監査報告で受けた評価は、63の予算策定機関のうち、16が良好、25が普通、22が改善命令付きというものである。1997/98年度と比べると若干改善している。また地方では、40の郡のうち、銀行勘定調整表を作成している郡は4郡に過ぎず、それ以外の36郡では資金状況の確度が低い。

現在の最高監査機関では、Value for Money監査とコンピュータを用いた監査を行うには能力が限られている。多くの監査人はIFMSへ直接アクセスができず、さらにIFMSシステムの利用の訓練を

²⁶ 各省庁及び郡に最高監査機関が「外部監査課」として事務所を持ち、最高監査機関から派遣された職員が常時勤務している。

²⁷ 例えばウガンダでは、憲法により外部監査職員は議会からの任命と規定されている。

²⁸ 今後、各省庁及び郡に事務所を持つ外部監査職員を本部に戻し、本部を拠点に外部監査を行う方向で検討されている。

²⁹ ケニアでも新法が公布される予定であるが、ケニアでは最高監査機関と監査委員会（Board of Directors）が各監査出先機関を独立して運営することが可能になっている。ケニアの場合、最高監査機関と監査委員会が、各監査出先機関職員の給与と出先での業務機関を決定することができる。これは通常の公務員とは異なるが、南アフリカと同様、INTOSAIの原則に沿ったものである。

³⁰ Performance Audit Manualが2001年10月末にドラフトで作成されており、完成の後にトレーニングテキストとして使用される予定である。

受ける機会も極めて限られている。また多くの時間をダブルチェックのために財務監査に費やすとともに、中央政府によって執行されている地方での業務の監査を実施するために時間を使っている。また優先セクターの省庁で内部監査課と外部監査課を比較すると、内部監査室ではIFMSに接続されたコンピュータによって資金のやり取りを監視可能であるのと比して、外部監査室には紙とファイルが山積みであり、コンピュータのない事務所も多い。この問題点は既に認識されており、スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）がこの課題に関してValue for Money監査、コンピュータを用いた監査、監査マニュアルの改訂、監査のリスク評価、監査基準、その他監査事務所の様々な改善に対する技術協力を行うことになっている。

3 2 5 議会による監視

(1) 議会に提示される計画と予算文書

予算承認の目的で議会に提出される文書は以下のとおりである。

計画庁の副長官より前年の経済・社会開発の概観及び当該予算年の計画の演説

計画庁によって準備された開発計画。これはセクター別に前年度の開発を示し、目標への進捗に関する議論を含み、当該年度の開発計画と目標を提示する。本計画は、財務省によって報告されたすべての開発プロジェクトのリストを含み、当該年の国内資金と国外資金を示す。財務大臣の演説では、前年度及び当該年の金融政策と財政政策を扱う。また税制及び支出政策と予算枠組みの変更点が述べられる。

予算書は以下の四分冊である。

- ① 財政諸表と歳入推計（Vote、プログラム、Sub-vote、項目別）
- ② 統合国家資金の公共支出推計（省庁別、経常予算を扱う。分類は①と同様）
- ③ 郡別の支出推計（経常予算を扱う。分類は①と同様。UrbanとDistrictへの配分を含む）
- ④ 開発予算支出の推計（中央諸機関と地方政府、分類はVote、Sub-vote、プロジェクトであり、資金源と条件、及び主なドナーが記されている）

各大臣による演説では、各セクターの政策目標、昨年度の達成度、当該年の計画と目標、そして計上請求が扱われる。

各省庁の推計の覚書。これには以下の定式がある。

- ① 前回の議会の委員会で出された指示の実施状況
- ② 過去2年間の予算パフォーマンスのレビュー
- ③ 活動目標を含む、予算の戦略的枠組
- ④ 詳細な推計

ここで当該予算年を超えて政府の財政政策を示す文書が議会に提出されないこと、つまり中期の視野を持つMTEF関連文書は議会に提出されないということは注意すべきである。現状では、タンザニアにおいて議会で審議されるのは単年度の予算のみである。

議会に予算関連書類を提出する目的は、政府の財政政策分析に対して議員が分析を行うことができるように支援することであり、政府による政策と、有権者の優先課題と関心が一致しているかを確認できるようにするためである。自身の分析を基礎に議員は支出配分案に投票し、法的制限を公共支出に付与する。支出配分案ではVoteのレベルが承認されるのみであり、Sub-vote間の調節は

予算執行の際に各機関によって決定される。したがってプログラムの詳細、及びSub-voteと支出の項目は、参考情報として議会に提出されるのみである。法的準拠性は、支出分類の最も高次のレベルでのみ確保されることになる。

議会提出の書類には財政分析の点から以下のような欠点がある。

予算の将来展望がわずか1年だけである。議員に対して暫定的な指示的数値が中期にわたって提示されれば、現行政策の財政的実施をよりよく評価できるとともに、短期の課題に対して投票する場合にもより十分な情報をもって判断することが可能になる。南アフリカ、オーストラリア、英国など類似の憲法・予算システムの国においても、指示的な中期的支出配分を予算文書に含めており、タンザニアの現在の法制上も導入に問題はない。この場合、提供される情報は概要表にまとめられることが必要であり、各セクターの将来的なトレンド、優先活動、支出構成（統合国家資金、人件費、「Other Charges」）などが提示されよう。

公共サービスの向上に関する前年パフォーマンスと今年の支出との関係、あるいは今年の目標と支出計画との関係が明確でない。この機能は部分的には開発計画によって補完される。しかし、計画庁によって策定される開発計画は、開発予算に焦点が絞られており、経常予算から支出されるサービス供給や「Other Charges」に関する重要なものとは関係付けられていない。開発計画に目標設定及びパフォーマンスモニタリングを目的とした少数のシステムティックな指標が付帯されていれば、その開発計画を示す際に有用であろう。その際、それらの指標はPRSPなどの主な政策手法の中で開発目標とされているものと関連付けられていることが必要になる。予算書は詳細ばかり多く、全体的・政策的内容の理解を難しくしている。現在、予算書にある要約表では、Voteごとに経常予算が表化されているのみである。2000/01年度からは経済分類別の予算総額、Voteと原資ごとの開発予算の表が付帯する。予算のより広範な諸側面を含む要約表が各巻ごとあるいは翌年の計画実施状況とその目的を提示する文書の中にあれば分析に有効である。

予算策定過程で重要な文書が策定されているが、それらが議会に提出されていない。ベースライン予算を予算文書へ統合することが望ましい一方、MTEFを予算策定指針の完成前に提示されることが考慮される必要がある。

（２）議会の承認と監査

予算書は、議会の財政・経済委員会審議開始の3週間前に提出され、委員会で承認された後、議会に提出される。予算承認は、議員の半数の賛成が必要である。議会は財務省から四半期ごとに予算執行報告を受ける。報告の内容はマクロ経済の展開、月別・四半期別の歳入・歳出状況の概要である。予算関係の委員会（財政・経済委員会、政府会計委員会）メンバーに対する研修が2002年6月から予定されている。

予算の議会審議は予算策定過程の終わり近くで、詳細内容の議論に終始しがちであり、大局的・政策的議論が不十分である。南アフリカ、オーストラリア、英国など英国連邦諸国では予算の歳入・支出の予備的概要を予算の本体提出以前に提出し、政策的討議を行う方法を導入しており、タンザニアでも早期に提出することで政策的議論を促進できると考えられる。

3.3 各ドナーのタンザニアへの財政管理部門への支援

各ドナーのタンザニアの財政管理部門の支援を見ると、表3.9のようになる。全体的に偏りが見られず、ドナー間での調整があったものと見られる。

また、各ドナーによるタンザニア財政管理部門への支援を、表3.10に内容的に分類した。本分野に複数の支援を実施しているEU/欧州開発基金は執行から監査・評価という、どちらかと言えば下流部分への支援が多いことが見て取れる。スウェーデンとEU/欧州開発基金が財政情報システム強化をコンピュータ化と技術協力を通じて中央政府と地方政府の双方を支援しているが、それ以外のドナーは、現状ではまだ中央政府への支援と地方政府の支援のどちらかを選択的に実施していることが分かる。

表3.9 タンザニアの財政管理部門への各ドナーの支援

ドナー	プロジェクト名	目的	協力範囲	実施機関	開始日	期間
スウェーデン	Integrated Financial Management and Accountability Project (IFMAP)	Develop integrated budget systems for planning and accounting.	Central government, sub-treasuries, and local governments.	Accountant General's Office	Since 1997; September 2001	28 months
IMF	Budget classification and management	Develop GFS-based classification	Central government	MoF	1998	24 months
スウェーデン	Controller and Auditor General's Office	Provide training and computerization	Central government	Controller and Auditor General's Office	2002	Under discussion
英国	Training of officials on the Public Finance Act.	Improve understanding of GoT officials of the newly promulgated Public Finance Act and pursuant regulations.	Training of 1300 officials in all departments, regions and districts.	Accountant General's Office	July 2001	4 months
スイス	Strengthening macro-fiscal analysis at the Ministry of Finance.	Strengthen the capacity of Ministry of Finance to conduct macro-fiscal analysis for fiscal management.	Training as well as establishment of a database for an analysis.	International Monetary Fund (IMF)	May 2000	24 months
ノルウェー	MACMOD (Macroeconomic planning Model). Third phase	Establish and operate a macroeconomic model.	Formulating projections for budget preparation and improving capacity to generate them.	President's Office, Planning Commission	January 2000	24 months
EU / 欧州開発基金	PRBS-related technical assistance	Facilitate channeling of budget support through PRBS	Assist in management and monitoring of PRBS funds.	Ministry of Finance and others	September 2001	24 months
EU / 欧州開発基金	Strengthening of External Resource Management	Establish IFMS system to capture external resource flows to the Government	Central government, sub-treasuries, and local governments.	MOF External Finance Division	July 2001	12 months
EU / 欧州開発基金	Strengthening Government's Financial Management and Internal Audit Capacity	To improve the Treasury's monitoring of financial management in sector ministries, particularly expenditure commitments.	Establishment of a sector-based financial management units	Accountant General's Office	February 2000	29 months
EU / 欧州開発基金	Interim Textbook Program	Provision of educational materials to primary schools in all LGA's through centralized and (pilot) decentralized procurement.	Monitoring of program expenditure and physical distribution of education materials at 56 LGA's and 112 schools.	MOF with Ministry of Education, and PORALG	June 2000	18 months
EU / 欧州開発基金	Local Government Reform Program	Improved delivery of basic public services via LGAs under decentralized management.	Studies on fiscal decentralization, staff and finance management	PORALG, assisted by Price Water House Cooper	February 1998-June 2000 January 2001	Ongoing
アイルランド	District Development Programs: Leadership and Administration	To improve district administration and accountability	Introduction of IFMS. Introduction of performance management systems. Staff training. Support for internal audit.	Four District Councils	2000	Ongoing (first phase 3 years)

出所：タンザニア政府資料

表3 10 各ドナーによる財政管理部門への支援

ドナーの支援	計 画	予 算	執 行	監査・評価
1. スウェーデン				
2. IMF				
3. スウェーデン				
4. 英国				
5. スイス				
6. ノルウェー				
7. EU / 欧州開発基金				
8. EU / 欧州開発基金				
9. EU / 欧州開発基金				
10. EU / 欧州開発基金				
11. EU / 欧州開発基金				
12. アイルランド				

注) ■■■ 中央政府と地方政府の双方が対象

■ 中央政府が主な対象

■ 地方政府が主な対象

第4章 今後に向けて

4.1 JICA援助と途上国の財政管理とのリンケージ

途上国は、種々の開発課題を抱えている上、一般に行政組織や財政状況が脆弱である。特にサブ・サハラ・アフリカ諸国の多くは、制度及び能力の不足のため援助吸収能力が低く、多大な援助を受けつつも、それを十分消化できない状況が続いている。さらに援助受け入れに伴う維持管理費や人件費の増大により政府負担がさらに累積し、その結果、貧困削減等を始めとする種々の開発課題に充当すべき資金が不足して、それらの開発課題がなかなか改善をみないという状況がある。アジア諸国の場合も、行政能力は若干高いものの、多くの国が程度の差はあれ財政状況に関する課題を抱えている。これらの状況を背景として、アフリカ、アジア諸国は、従来進めてきた改革を財政構造の改革のみならず、行財政改革全般に広げ、その中で財政管理を向上させることで、財政状況の改善を図っている。この背景には、OECD諸国から開始された「ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management : NPM)」の考え方がある¹。

このような途上国の財政管理を支援するための準備として用いられる具体的な診断ツールには、第1章で説明したように「公共支出レビュー (Public Expenditure Review : PER)」、¹「国家調達評価レビュー (Country Procurement Assessment Review : CPAR)」、²「国家財政アカウンタビリティ評価 (Country Financial Accountability Assessment : CFAA)」³等がある。これらはサブ・サハラ・アフリカ諸国からラテンアメリカ諸国、アジア諸国に至るまで広範に導入されており、各国の状況に応じて、途上国政府が適切な財政管理を行うための評価、PRSPやセクター・プログラムで示されている優先セクター及びプログラム/プロジェクトの効率的な予算配分、さらには予算構造の改革を含む行財政改革全体を進めるための診断ツールとして用いられている。

また、これらを踏まえた財政管理能力を強化するための支援の一つの方向として、ドナーからの援助資金を、一国の財政の枠内の資金として（つまり、オン・バジェットの資金として）管理しようとする改革が進んでいる。第3章で記述したように、従来の援助資金は各ドナーが途上国政府との協議を踏まえて援助対象を特定してはいるものの、多くの場合、途上国政府が自国内での援助事業を含む公的事業すべてを把握する状況になかった。途上国が主体となった財政管理が重視されることとなったもう一つの側面は、このような状況を改善し、援助全体を途上国が把握、調整し、重複をなくし、援助資金を含めた財政の持続可能な範囲内での開発を進めていくことを目的にすることにある。この点は、わが国がDAC新開発戦略等で強調してきたオーナーシップの強化とも一致し、パートナーシップの観点から、かかるオーナーシップ、具体的には政府としての財政管理能力/制度の向上に、理念のみならず制度的にも積極的に対応及び支援していくことが、わが国からの従来の援助政策の一つの具現化と言えよう。

¹ ただし、サブ・サハラ・アフリカ諸国等、制度及び能力が十分でない途上国において進められている改革がOECD諸国で導入が進む、いわゆる「ニュー・パブリック・マネジメント」と完全に同一とは言えない。先進国で進められている「ニュー・パブリック・マネジメント」は制度及び能力がある程度の段階に達している場合に有効に働くものであり、これらが十分でない途上国においてOECD諸国の「ニュー・パブリック・マネジメント」の要素をそのまま導入しても、それが有効に運営されることは期待できない。途上国で現在進められている改革は、いわば「ニュー・パブリック・マネジメント」を将来的に有効に活用できるようになるための下地である制度能力構築と言ってよいだろう。ただしこの点については明確な線引きがあるわけではなく、また援助機関がある程度形が整った制度をそのまま導入しようとしている例がないとは言えない。この議論は第3章の前半部分も参照。

他方、援助と途上国の財政という観点からは、従来、わが国の援助は要請主義を基本とするとともに、途上国政府の自助努力を重視して、プロジェクト実施期間中における人件費や維持管理費については、先方政府が予算措置を行うものとしてきた。しかし、途上国は、援助を受け入れる際の合意にもかかわらず、予算措置、具体的には人件費、施設の維持管理費など經常予算の手当てができない場合が少なくなかった²。一方、途上国によるプロジェクトへの經常予算の措置を確保すべく、各JICA在外事務所は努力を重ねてきたが、途上国の予算措置が決定される予算サイクルの視点から見ると、わが国の援助のコミットメントの方法が途上国の予算策定サイクルと必ずしもうまく合致せず、構造的に途上国が予算措置を十分には講じにくい状況が発生する場合があることが分かってきた。

財政管理の視点から見て、途上国が援助プロジェクトに予算措置を行うために必要なことは、
途上国が予算策定期間に援助プロジェクトの資金内容を把握し、その効果をValue for Moneyの観点から十分に予測し、その重要性が予算化に際して理解されていること
途上国の財政が当該援助プロジェクトの人件費や維持管理費の支出を許す状況であること
途上国の予算サイクルと援助国による援助の資金的裏付けの提示が途上国の予算策定スケジュールに合致したタイミングで行われること

の3点である。

まず、極めて限られた予算の中で上記の3点を満たすためには、途上国が經常予算のシーリング額を超えた予算措置が必要となる援助プロジェクトの受け入れを止める制度を導入するとともに、予算に中期的な視野を導入して、ある援助プロジェクトの終了後にその經常予算を次の援助プロジェクトに用いるといった資源配分の中期的かつ持続的な見通しを確保することが必要である。つまり、經常予算が開発予算を有効に利用するための費用であるという点が重視されているかどうか、及び予算策定時に經常予算が開発予算に対して適切な形でコスト計算され、計上されているか、という点が問題になる。途上国一般で議論されることとして、開発プロジェクトによる様々な建設事業は、既存物の維持管理よりも途上国の国民の目に留まるため、為政者あるいは官僚が、既存物の維持管理費の確保よりも開発プロジェクトへの資金配分に偏重するという状況もないわけではない。開発予算にはその建設のための人件費などの經常費用が通常含まれており、建設事業の場合、遅延しなければ計上された開発予算のみで建設を完了することが可能である。開発予算による建築物がそのプレゼンスのみを重視され、その維持管理に関わる費用が重視されない状態、つまり開発予算が經常予算よりも重視されることに問題点がある。

また、歳出予算を検討するための基本的な情報であり、たとえ開発プロジェクトの維持管理に見合った經常予算の計上があっても、実際にそれを必要時に支出できなければ開発プロジェクトの維持管理は持続可能とはなり得ない。このような資金配付がなされてしまう場合には、第2章でも説明したように現金管理の能力が不足しているとともに、歳入の推計の能力が不足している場合も非常に多い³。

本節では、既に取り上げた財政管理の諸相を踏まえ、本課題に向けたわが国の援助の改革を、特にJICAスキームに重点を置いて検討する。

² 後述するが、これは途上国が開発予算への予算配分に対して、經常予算への予算配分を軽視していたからである。

³ 援助により直接関わる根本的な問題として、財政が非常に切迫している場合、中長期的の財政状況改善を図るとともに、開発予算分のみならず經常予算分に対しても援助資金によって支援することが必要という議論があるが、それについては今後、わが国においても議論が進められる必要がある。

4 1 2 途上国の中期支出プログラムと国別事業実施計画との関連：中期支出計画 (Medium Term Expenditure Framework : MTEF)

国別事業実施計画には3年先までの事業ローリングプランが含まれている。実際には計画時の前年、計画作成当該年の2年間も含まれており、それらを含めると5年計画とも言えるものである。

現在、国別事業実施計画策定の改革が進んでおり、開発課題マトリックスの作成を通して、当該国における援助重点分野を明確にするとともに、援助重点課題を達成するためのプログラムをスクームごとに検討する方向にある。また、新たな事業単位である「技術協力プロジェクト」の導入など、課題・プログラムのさらなる重点化を図っている。今後は外務省と協議の上、国別・地域別の投入規模の目安を想定し、件数や人数ではなく、予算をベースに案件を検討する方式の導入が検討すべき課題といえる。つまり、

事業ローリングプランを中期のレベルで策定

課題・プログラムの重点分野の明確化

予算策定の段階で、プロジェクトごとの予算配分を第一とするのではなく、明確化した重点分野に対して予算をブロックで配分

という3点が、国別事業実施計画策定の上で進みつつある。さらに現在のところ未実施であるが、各重点分野へ中期的に配分した予算を事業ローリングプラン上に各年明記できるようになれば、各在外事務所は、国別事業実施計画の策定を途上国政府との共同作業を進める上で、その金額の枠内で新規案件に優先度を付け、精査することが可能になる。

わが国の場合は、現状では中期の支出コミットメントを中期の支出「確約」ととらえており、公式に中期支出のコミットメントを見込みとして明記することは、交換公文(Exchange of Notes : E/N)、口上書(Note of Verbal : N/V)、支援国(Consultative Group : CG)会合でのプレッジ、大使館からの通報、合意議事録(Record of Discussions : R/D)、協議議事録(Minutes of Meeting : M/M)、MOUのいずれにおいても、難しい状況にある。ただし、無償のE/N、プロジェクト方式技術協力・第三国研修のR/D、長期専門家派遣等、実態上は複数年度コミットメントを実施している事業はJICA事業を始めとしたわが国の援助の中にもある⁵。

JICA事業の場合、上述したような途上国との共同作業が確立すれば、途上国のMTEFのために中

⁴ 援助における「コミットメント」の意味は以下のようなものになる。中期的な視野を持った予算改革が途上国で導入されていることに対応して、各援助国はディスペースメントの中期にわたるコミットメントを行っている。先進国の財政支援に関する態度について調査の結果によると、財政支援に積極的な英国、オランダ、デンマークに関しては、共通して、中期に渡るディスペースメントのコミットメントの実施に当たって了解事項覚書(Minutes of Understanding: MOU)を結んでいる。ただし、MTEFに基づいてはいても、複数年を単一予算年度とするのではなく、基本はあくまで1年を単位とした単年度予算である。これをローリングすることで複数年度の見通しを持つ予算が策定されている。そしてMTEFに記されている2年目以降の数値は変更不能な数字ではなく指示的(Indicative)なものであり、毎年の予算策定時に調節されることになる。援助国による複数年のコミットメントもこれに対応しており、2年目以降のコミットメントは指示的(Indicative)である。つまり、当該年に関しては途上国に対して制裁を行う状況とならない限り、コミットした金額は支出可能である一方、2年目以降のコミットメント額は見通しである。

また、MOUを結ぶことができない援助国(例えば、カナダ)の場合も、援助国が途上国に中期の支出見込みを記したレターを送り、それを途上国と援助国の双方で構成する会合に提示して、中期の支出額を示すことを各援助国は受け入れている。

⁵ 例えばドイツの場合、これらのプロジェクト援助のコミットメントを中期支出の見込額として途上国に提出している。JICA事業の場合でも、ドイツと同様、あくまで例外的な扱いとして、現行予算制度上で土木事業等に適用されている繰越明許費用等の計上によって複数年度の支出を提示することが可能かもしれない。

期の貢献見通しを継続的に求められても、貢献分野（つまり重点分野）とそれに投入可能な indicative な（指示的な）金額の提示は可能となろう。

4 1 3 プロジェクト計画・実施段階での途上国の予算過程と財政状況への配慮の必要性

上述したように、プロジェクト実施のための予算措置は、先方政府の援助窓口機関や実施機関に口頭ベースや種々の二国間合意文書等で確認してきたものではあっても、先方政府の予算サイクルに合わせて行われてきたとは言い難い側面がある。

例えば、プロジェクト方式技術協力の場合、事前調査派遣時やプロジェクトの枠組双方の負担事項を定めた討議議事録（Record of Discussion：R/D）を締結する際に、予算措置や人員配置の必要性について説明や記載をしているが、これが円滑かつ確実に確保・実施されているとは必ずしも言えない場合も多い。また、無償資金協力の場合、施設建設後や資機材供与後の維持管理については先方負担となっており、そのことは双方により交換公文（Exchange of Notes：E/N）等で合意されているものの、これらが適切に負担され実行されているとは言い難い状況も散見される。

さらに開発予算の5割以上がドナーからの資金に頼っているような途上国において、種々のドナーが“群雄割拠”し、同様に相手国政府に必要経費の負担を求めつつ、政策対話やドナー会合を通じて予算編成プロセスに積極的に関与している中で、わが国のみが文書による合意のみとし、予算編成プロセスへの具体的関与を十分にしないままでは、結果的に様々な負担をわが国が負うこととなってしまふ。前述したように国別事業実施計画策定を途上国政府との共同作業で進めることを通じて援助資金の予測性を高め、同時にそれに基づいて途上国の政策が立案されることで、逆に、予測されるわが国の援助内容に見合った国内予算措置がなされない場合には、援助を実施しない、あるいは規模を縮小するなどある種のコンディショナリティをつけることが可能となるだろう。

また、今後はさらに援助協調が進み、次年度の援助額を当該国の援助関係者に提示する必要も出てこよう。その場合、技術協力⁶では、まず当該国に資金が投入（おちる）経費については、人当たりあるいは月当たり単価を設定し、国別事業実施計画をもとに経費を算出し、先方政府の予算編成プロセスにあわせて、あくまで計画額として公表することが想定できる。実際、2000年度にはタンザニアの予算編成時にわが国の供与額を提示する必要が出てきたが、その時には専門家の現地業務費、プロジェクト方式技術協力の現地業務費、在外研修の経費、開発調査の現地依託調査分等の現地で支出される部分を提示した⁷。

4 1 4 終了後の持続可能性

開発プロジェクト終了後にその維持管理費用が確保されないという状況は、經常予算が開発予算に比して十分に配分されていない、あるいは予算上は配分される予定であっても、実際には資金の配付がなされない状態である。財政管理の視点からの終了後の持続可能性に関する留意点は以下の

⁶ 技術協力については費用対効果の観点から、アンタイド化を図り、究極的には現地の資源（ローカルリソース）の活用を前提とした財政支援への移行にかかる議論が活発になされているが、ここでは現状のわが国技術協力を前提として議論する。

⁷ 予算策定時に提示する援助額を現地支出分のみ限定することの是非は、今後、課題となろう。パフォーマンスを基準とした評価あるいは監査の場合、Value for Moneyの視点が非常に重要なものとなってきており、当該事業が事前に設定した指標に達成するパフォーマンスを得ることができたかが重要である。したがって、当該事業への総投入資金が基礎情報として必要となる可能性が高い。

とおりである。

(1) 開発プロジェクトの予算上の維持管理費用の計上と確保

援助による開発プロジェクトに対して、途上国が維持管理費を予算に計上しているかどうかは、従来の項目別予算のみで記述された予算書を見ても、通常、分かりにくい。それを明確にする一つの方法は、予算策定時に各省庁で作成された予算要求のための文書と途上国の内部資料⁸によって、当該開発プロジェクトにいかなる経費が考慮されているかを知ることである。また昨今、多くの国の予算改革で導入されているパフォーマンス予算では、行政が実施する様々な事業を事業単位で予算化するが、そこには開発支出と経常支出の双方を積み上げるため、必要と見なされる経常予算も事業ごとに予算上明示されている⁹。ただし、現状では開発支出と経常支出を完全に一つの統合された予算として策定している途上国は非常に少ない。パフォーマンス予算を策定している場合でも、そのほとんどの場合は経常予算によるパフォーマンス予算である。これは特に低開発途上国の場合、開発予算の多くが援助によるものであり、しかも援助資金がオフ・バジェットであるため、これらをパフォーマンス予算に含めて明確に提示することが難しいからである¹⁰。

また、パフォーマンス予算が策定されている国の場合、予算策定の基本情報であるコスト計算の具体的な方法を調査し、その信頼性や精度を知っておくことが重要である。タンザニアの事例でも示したように、多くの国ではコスト計算がまだ初歩的な段階にあり、一律の原価を積算するにとどまっている。さしあたっては、この積算が事業の実施及び維持管理に十分かどうかを検査することが必要である。

次に、MTEFの考え方而言えば、途上国の予算を、新規事業と継続・維持管理事業に分けて考えることが可能である。新規事業では新たなコスト計算を行うとともに目標、評価指標などが設定される。一方、継続・維持管理事業では既に計画された複数年度の見通しを踏まえて、政策変更がなければ当初の計画どおり予算計上を行うことになる。後者は第2章で解説したベースライン予算（あるいはForward Estimate）である。ベースライン予算は政策変更なしには大きな見直しはなされない予算であるが、毎年の年度予算策定時の細かな見直しの際に、事業の維持管理費用の積算が経年の結果、非現実的になっていないかが確認され、必要であれば調整がなされる。その調整が非現実的なものになっていないかを調べる必要はあろう。

わが国の場合、従来、援助プロジェクトの開発支出に当たる資金を途上国の予算システムを通さず支出し（オフ・バジェット）、それに対応する経常費用を途上国側が自国予算内から負担するものとして支援を進めてきた。この方法では、援助プロジェクトの規模が大きい場合、途上国がそれに対応する経常費用を準備できなくなる可能性がないとは言えなかった。他方で、プロジェクト方式技術協力の場合、現地業務費の一部によって実質的にプロジェクトの経常支出を肩代わりしていることもある。この場合、開発プロジェクトの期限が終了し、わが国の援助資金が止まったところで、途上国は初めてその予算を追加的に計上する必要が生じることがある。一概には言えないが、そのような追加的な経常予算が予定外の経費として必要となり、同時に金額が大きい場合、中期的な見通しの上では、ベースライン予算の中での経常支出の大きな増加につながる。その結果、既に中期

⁸ 多くの場合、積算過程が明らかになる文書が有用である。

⁹ 具体的な形式は、第3章のタンザニアの予算書を参照。

¹⁰ あるいは国によってはE/N等に記載された金額をそのまま提示している場合もある。

的に割り当てられた経常予算配分で対応が難しくなる場合が想定できる。したがって、わが国の開発プロジェクトの予算の場合、必要とされる経常予算を途上国側に明示するとともに、現地業務費のように仮に肩代わりしている経常予算がある場合、その情報を開示し、途上国に知らせておく必要があるだろう¹¹。

(2) 現金管理への目配り

開発プロジェクトへ経常予算が割り当てられていても、それが実際に利用可能であるためには、実際の歳入とその配付が重要となる。現金予算方式を導入している国は依然として多く、このような国では、財務省より各実施省庁に毎月資金が配付されており、それ以外の国もほとんどは四半期ごとに配付されるが、実際の配分金額などの状況は、期末ごとの報告を受けない限り、援助国には分かりにくい。この点については、他ドナーと共同して資金の配付を確認するとともに、より信頼のおける現金管理システムの構築を支援することが重要となる。現金管理システムの改革は、通常中央省庁で最初に進み、地方政府・機関は多くの場合後回しとなる。地方政府・機関への資金配分状況を知るためには、世銀が地方も含めて実施している公共支出トラッキング調査（Public Expenditure Tracking Study：PETS）等の調査が実施されていれば、その情報が活用できる¹²。

4 2 わが国の協力における財政支援の可能性とJICAの役割

途上国で進む財政管理改革への支援として、援助資金の予測性を高めるため、途上国予算に対して、わが国の援助が、いかにその情報を提供しリンクさせていくか、という課題を中心にここまで議論を進めてきた。これらは、基本的にはJICAの従来援助方法であるイン・カインド（現物供与）方式を念頭に置いたものである。

他方で、現在、限られた援助資金を有効活用するとの観点から、このようなイン・カインド方式の援助にとどまらず、資金を途上国に直接供与する援助手法である「財政支援」という援助形態が、援助協調の場で活発に議論されるようになってきている¹³。また「財政管理」という観点からは、「財政支援」を効果的に実施するために、資金を途上国政府に主体的に管理させる能力、つまり「財政管理能力」の向上が不可欠である、との認識が援助国の間で急速に広がっていることが挙げられる。本節ではわが国の財政支援型援助の実施状況を概説するとともに、それに関するJICAの役割を検討する。

4 2 1 現行のJICAの援助形態¹⁴から見た財政支援型援助の可能性

わが国の援助形態を考察するに当たり、本節では、様々な財政支援型の援助に対して、まずJICAの援助形態が現状として対応可能であるかを検討する。

財政支援の方法は2つに大別できる。第1に、国家予算全体あるいはセクター単位の予算、また、

¹¹ 資金の予測可能性の観点からの、援助資金の支出情報の提示については4 1 3で述べたが、その方法は実際に援助資金を途上国の歳入予算に投入する財政支援と詳細な支出情報を途上国に提示し、それを途上国予算上に反映させる方法の2通りに大別できる。

¹² PETSは公共支出全体を対象とするため、大規模な調査となる傾向がある。省庁ごとなどのより小規模なトラッキング調査の定期的な実施も今後は必要になるだろう。

¹³ 詳細は第1章を参照。

¹⁴ 本節では、国際協力事業団法の枠内に限定して検討している。外務省が行うノンプロジェクト方式無償資金協力、あるいは2002年12月に公布された独立行政法人国際協力機構法を検討したものではない。

より絞った形で特定目的を持った資金（イヤーマーク資金）等に援助国が資金を拠出するために、途上国政府が口座を開設する形式がある。この口座をバスケット・ファンド、またはプール・ファンドなどと呼ぶ。援助国が、途上国の財政システム内に援助資金を投入するための特別会計と考えて良いだろう。第2に、より一般的なものとして、特別会計の形式を取らず、援助国が途上国予算に資金を直接拠出する形式、つまり一般会計に援助資金を直接出資する方法もある¹⁵。

現在、検討の中心になっているのは、バスケット・ファンドへの資金供与である。本形式では、各援助国からバスケット・ファンド口座に資金が投入され、口座内では各援助国からの資金は混ざり合うこととなる。つまり各援助国が供与した資金の個々の詳細な使途は基本的には分からなくなる¹⁶。この場合、援助国は、自国民に援助資金の個々の使途を示すことでそのアカウンタビリティを確保するという方法を採用することはできない。したがって、供与した援助資金の執行によって得られた結果が、当初設定された目標を達成していることを確認することでアカウンタビリティが確保されたと認めることができる国内体制が整っていることが必要である。また、バスケット・ファンド方式を進めるためには、援助国と途上国が、合意した計画（具体的にはPRSPがその役割を果たしている）とその達成目標を設定し、途上国政府が政策上の優先度に沿って、バスケット・ファンドに供与した援助資金を配分するとともに、その達成度を評価するシステムが必要となる。例えば、タンザニアの農業セクター・プログラムでは、タンザニア政府が開設した口座にバスケット・ファンドとして各援助国が資金を拠出しており、全体の執行・調整は、タンザニア政府と資金を拠出した援助国との合意文書を通して実施されている。

JICAの内部手続きを見ると、現行の国際協力事業団法上では「出資」と見なされる資金の利用法は極めて限られている。資金を途上国のバスケット・ファンドに使途を決めずに供与し、その資金を途上国が使うことはそれが途上国と援助国の間で合意された計画に基づいていても、解釈上は「出資」にあたり不可能との見解がある¹⁷。したがって、JICAが現状で採用可能なのは、バスケット・ファンドに資金を投入し、その投入額を特定事業への利用に限定するイヤーマーク方式であり¹⁸、この場合、特定事業の委託と見なすことになる。JICAの制度上、契約主体としては、バスケット・ファンドを管理する途上国政府あるいは特定援助国、コンサルタントいずれの場合も可能であるが、契約行為一般について広く競争入札を求めるJICA会計規程・制度との整合性を図る必要があり、この点に関しては、今後の対応も含め統一的な見解を示すことも検討するべきであろう。また、契約に際しては、通常の契約と同様、契約相手との権利義務関係が十分に担保されるかについても注意が必要である。

なお、第三国研修、現地国内研修は、途上国自身が実施する事業を資金面で援助するという形態から、バスケット・ファンドを経由しない、途上国政府に対するイヤーマーク型の財政支援の例とも解釈できる。その際の日本国政府と途上国の権利義務関係は、R/D上で規定していると考えられるが、R/Dそのものの法的位置付けや瑕疵担保責任等、契約形式としては課題が多い。

¹⁵ 後者は、最近の財政支援の議論の中ではまだあまり見られない形式である。なお植民地時代に旧宗主国が植民地に資金を供与する場合にはこの方法も採用されていた。

¹⁶ イヤーマークを行い、投入額の特定目的への利用を求めることができる場合もある。

¹⁷ 「出資」が可能なのは、投融資、移住投融資の2つの形態のみである。

¹⁸ JICA法務室（2001）

¹⁹ この場合、調達を途上国政府の手続きに任せるか、あるいは調達はわが国の手続きに沿って行われるか、という点も課題となる。

4 2 2 プログラム型無償資金協力スキーム²⁰を通じた対応の可能性

(1) プログラム型無償資金協力スキーム

わが国の無償資金協力は、一般プロジェクト無償、水産無償、文化無償、留学生支援無償、草の根無償などのプロジェクト型と構造調整改善努力支援無償（ノン・プロ無償）、債務救済無償、緊急無償、食糧援助（KR）、食糧増産援助（2KR）などのプログラム型に分類される。

プログラム型無償資金協力の基本的な方式は、途上国政府の輸入を支援するため、日本の提示したポジティブ・リストに掲載された機材等から、途上国が経済・社会構造改善を目指した政策パッケージを実施するために必要な商品を選択し、日本が円貨によってそれを購入して供与するとともに、途上国政府がその輸入された商品と同額の内貨を政府口座に積み立てることを約束するものである。この積み立てた資金を見返り資金と呼び、それは被援助国政府の財源の内貨として、特定のプロジェクトに限定することなく、被援助国側の政策プログラムの推進に必要な資金を提供するという特徴を持つ。見返り資金については、E/Nの署名時に予め二国間で合意することで、用途セクター（投入分野）を決定することができ、見返り資金プロジェクトの選定は、現地の用途協議（日本大使館、先方政府が構成メンバー）を通じて候補案件が選定され、最終的に外務本省で承認される仕組みとなっている。

(2) セクター・プログラム無償資金のバスケット・ファンドへの拠出対応

近年動きが著しいセクター・プログラムに対応するため、1998年度に従来の「構造調整改善努力支援無償（ノン・プロジェクト無償）」の予算枠内に「環境・社会開発セクター・プログラム無償（セクター・ノンプロ無償）」が創設された。この「環境・社会開発セクター・プログラム無償（セクター・ノンプロ無償）」は、従来の「構造調整改善努力支援無償（ノン・プロジェクト無償）」と同様に、輸入商品購入のための支援（本体資金）と見返り資金の積み立てを伴う。当初は見返り資金のバスケット・ファンドへの拠出が検討されていたが、2001年度より本体資金の一部を限定的に当該相手国政府のバスケット・ファンドに拠出することも始められている。また、「環境・社会開発セクター・プログラム無償（セクター・ノンプロ無償）」のみならず、プログラム型無償資金協力では、本体資金と見返り資金の双方をバスケット・ファンドへの投入対象原資として検討し得る。

(3) タンザニアで拡大した財政支援に対するわが国の対応

タンザニアでは、国家レベルでのバスケット・ファンドであるタンザニア国貧困削減財政支援基金（PRBS基金）が設定され、一般財政支援が求められるようになった。わが国はこれに対して債務救済無償の本体部分の一部投入に関し、2001年7月に閣議了承を行った²¹。ただし2003年度より債務救済無償資金協力を代えて国際協力銀行の円借款の債権の放棄を実施することになったため、ノン・プロジェクト無償の本体部分を投入することで財政支援が行われることが検討されている。

²⁰ プログラム型無償資金協力スキームそのものはJICAの援助スキームではなく、外務省によって実施されるものである。ただしプログラム型援助による財政支援への参加はJICA事業の遂行にも様々に影響を与えるため、本項ではその現段階の状況を解説した。

²¹ タンザニアに対する債務救済無償資金は、供与本体資金のうち50%を目途として、国家レベルでのバスケット・ファンドであるタンザニア国貧困削減財政支援基金（PRBS基金）に投入することとなっている。これはわが国債務救済無償資金協力の資金が先方政府のいわゆるバスケット・ファンドに直接投入される初めての試みであった。

4 2 3 財政管理が進む途上国へのプログラム型無償資金協力の方向性とJICAの役割

(1) プログラム型無償資金協力の今後の方向性について

既に述べたように、プログラム型の無償資金協力は、被援助国の財政管理支援という潮流に対して、そのスキーム・メカニズムを利用し対応しやすいものと考えられる。しかし、わが国ODAの原資がわが国国民の税金であることからすれば、先方政府の財政管理能力の確保や資金使途のアカウントビリティの確保が前提となる。先方政府の当該バスケット・ファンドの概要（設立目的、制度、活動状況等）や基金に対する各ドナーの資金拠出状況、投入資金のアカウントビリティの確保（使途報告の有無を含む）等を事前に十分に確認し、確保する必要があることは言うまでもない。

しかし、アカウントビリティを十分に確保できてからバスケット・ファンドに参加するという状況では、既に他の援助国が形作ったバスケット・ファンドに参加するしかなく、その場合、わが国の意見が十分に反映していない既存の枠組みに常に制約されることになる。他の援助国は、バスケット・ファンド、あるいは財政支援型援助を通して、開発に関して財政的なマネジメントも含め、Learning by doingのプロセスを通じて途上国にオーナーシップを持たせて進めることを大きな目標として掲げている。そしてその際、財政支援を是とするドナーはその資金が成果主義的な観点からアカウントビリティを確保できるかどうかに関して、それを「リスク」と見なしており、100%確実にアカウントビリティが確保されることが確約されて初めてバスケット・ファンドに参加するという考え方を持っているのではない。

バスケット・ファンド等の援助の効果・効率性を上げるためのイニシアティブが、サブ・サハラ・アフリカ諸国を中心に広まり、わが国援助の先行きに関する危機感も相まって、わが国援助関係者の中からも早急なバスケット・ファンド、あるいは財政支援への参加を強く求める声が出てきているのは確かである。しかし、わが国では、アカウントビリティの問題と途上国のオーナーシップの考え方のバランスに関して、まだ十分な議論が広く尽されたとは言えない。これらに広く参加するに当たり、わが国における援助資金のアカウントビリティの議論が成果主義の観点から深化し、「資金の使途」でなくその「成果の重要性」について国民の十分な理解を得ることがまず必要である。

(2) プログラム型無償資金協力における見返り資金及びJICAの役割

JICA在外事務所の職員には、バスケット・ファンドへ拠出したわが国無償資金等の援助資金を他のドナーと共同でモニタリングすることへの積極的な参加が求められる可能性がある。これは専従の人員配置も含め、検討されるべき課題である。また、成果主義の予算策定を進める途上国に対して、わが国のアカウントビリティを確保するためにも、既に記した財政管理の計画、予算策定等のいわゆるプロジェクト・サイクルの上流部分への知的貢献が必要と考えられる。これらの分析やモニタリングを実施することで、よりプロジェクト型の有償・無償資金協力や技術協力との有機的連携がなされた有効かつ効率的なプログラム型無償資金協力の展開が可能なものとなるであろう。

4 3 援助対象としての財政管理（財政管理のキャパシティ・ビルディング）

技術協力及び無償資金協力を通じた途上国の財政管理への支援は、地方を含む財政管理改革が対象となるため、その範囲は非常に広いと考えられる。現在の財政管理改革は、日本も含め先進国で広く進められている新公共経営（New Public Management : NPM）と関係が深く、財政管理の個別の側面に関しては、日本国内の改革で経験を積んだ人材は多い。このような人材を積極的に活用する

ことが、現在、途上国において急速に進む財政管理への援助の進展に対して、わが国が後れを取らずに貢献できる方法の一つである。ただし現在、途上国ではその改革が導入期であることもあって、技術協力によって財政管理能力を向上させようとするばかりでなく、援助スキームとして財政支援を用いるか否か、あるいはアカウントビリティをいかに確保するか、という援助モダリティの議論が前面に出てきがちである。したがって、財政管理の個別の側面に関する十分な能力を持つ人材に対して、現在の援助潮流や援助スキーム改革の動向を事前に理解してもらうようなプログラムを準備する必要がある。

専門家を派遣する場合には、短期専門家の集中派遣は実現性が高く、かつ望ましいと考えられる。近年の技術協力に関する議論でも指摘されているように、技術移転目的であれ、役務提供目的であれ、長期の専門家は途上国のある部分を肩代わりしてしまう可能性が高いためである。またわが国の場合、これまで途上国援助を主な業務としてきたコンサルタントに財政管理に関する十分な知識を持った人材がまだ少ないため、前述したように国内の財政管理を対象としてきた人材を活用することが想定される。その場合、これら国内の専門家は少なくとも長期よりは短期のほうが確保しやすいというわが国の現状では、複数の短期派遣による指導が望ましいであろう。

財政管理改革はアジア諸国あるいは南アフリカ等で既に進行している。アジア諸国ではシンガポールの財政管理等、アフリカ諸国では南アフリカ共和国のMTEF等が、先進事例としてしばしば取り上げられる。これらの国々の専門家を活用した、第三国専門家あるいは第三国研修は実現性が高いと考えられる。

援助対象として必要な分野は、以下が考えられる。これらに関する、キャパシティ・ビルディング（人材育成、組織・制度整備）とそのためのインフラ（会計制度も含む）整備が重要である。

歳入予測

予算策定プロセス（中期計画の視点）、報告、決算、内外監査、会計

帳簿管理・調達プロセスの透明性確保（情報公開（アカウントビリティ））

関連制度整備（法整備を含む）

債務管理

徴税

現金管理（キャッシュ・マネジメント）

分権化（地方財政）

コンピュータ・システム = IT（省内、省庁間におけるFMISの導入）

パフォーマンス指標策定を含む行政評価

ただし前述したように、これらの中で、わが国がODAとして実績がある分野は、人材不足もあってあまり多くない。その中でも技術協力の実績のある分野として、の歳入予測、のうちの、会計検査院によるアジア諸国他への監査能力の強化の支援がある。会計検査院は、アジア諸国の国家最高監査機関の集まりである、最高会計検査機関アジア地域機構（Asian Organisation of Supreme Audit Institutions : ASOSAI）、世界の国家最高監査機関の集まりである最高会計検査機関国際組織（International Organization of Supreme Audit Institutions ; INTOSAI）等を通し、アジア開発銀行等ともつながりを持ちながら支援を行っている。

また、の徴税システムに関しても、国税庁税務大学校等が「税務行政セミナー」をJICAの研修員受入事業として実施している。ただし、各途上国の徴税システムの改革に直接人材を派遣する協

力は、現在のところあまり多くない。しかし、「公共支出管理」として従来強調されてきた支出の管理に加え、歳入の強化が重要視され取り入れられることで、最近の「財政管理」という名称がより一般化してきており、歳入強化の重要性は高い。ただし、税収増加のためには課税システムのみならず徴税方法の改革も重要であり、長期的な取り組みが必要であることは間違いない。

及び の地方分権化とコンピュータ・システムの関連にも、近年、焦点が当てられている。その重要性は従来から認識はされてはきたものの、中央政府へのシステム導入が進んでも地方にまで行き渡らない場合も多い。また地方政府の場合、規模と職員の能力、さらに導入のコストを考えると、中央政府のシステムを簡便化したものの導入の実現性は高いであろう。ただし、中央政府よりも住民との接点が大い等、中央政府の業務との性格の違いもあり、十分な調整を行うことも必要であろう。

のパフォーマンス指標策定と評価は、近年の先進国における行政評価の高まりと非常に近似している。ただし、途上国では貧困削減戦略書（PRSP）を国家開発政策の基本としている国が増大しつつあり、様々な貧困関連指標、さらには貧困関連統計等の知識が求められることも多い。

これらに加え、途上国の現状調査、モニタリング、セクター・プログラムや共同調査（SPA等）への共同参加（直営及び第三国経由を含める）は、援助協調が進みつつある開発援助の世界的な潮流として非常に重要なものとなりつつある。例として、SPAによってCFAAがマラウイとブルキナ・ファソで実施されたことが挙げられる。これは財政管理支援の有効性、適切な実施形態を検証するために、世銀と他ドナーが共同で調査を実施しているもので、日本はマラウイ調査に参加した。各途上国への直接の技術協力のみならず、このような場で途上国への財政管理に関する議論に参加し、知的貢献を行うことが、すなわち日本の「顔の見える」貢献とも言えよう。

4 4 新たな援助の潮流に対応した実施体制の整備

4 4 1 在外事務所の権限拡大

途上国での財政管理支援は、PRSPを始めとする援助協調の流れの中で、途上国での様々な会合を通して検討が進められている。この時に、わが国としても会合上での発言による知的貢献が求められるとともに、その場での決定事項に対する迅速な対応が求められることがしばしば起こるようになってきた。在外事務所の権限拡大はこのような状況の中で重要性が高まっている。

(1) 在外事務所で活用可能な援助協調のための予算

1) 導入の背景

援助協調が重要となっている国においても、JICAはドナー全体でセクター計画を策定する際に必要な費用（ローカル・コンサルタント傭人、ワークショップ開催等）について即時に応分の負担ができる状況になっておらず、ドナー間における発言権を確保できないという状況の一因となっている。これは、現状ではこのような費用に対する予算費目が設定されておらず、JICA本部での書類申請を行っても、本部においても他予算項目の流用で対処せざるを得ないことが要因となっている。

2) 資金の使途目的

上記の状況を改善するために、以下の予算確保が必要となっている。

PRSP、またはセクター・プログラムの策定、モニタリングにおいて複数のドナーにより負担さ

れるコンサルタント傭人、ワークショップ開催、報告書作成のための予算。

PRSPやセクター・プログラムが存在しない場合でも、JICA事務所がドナー会議を主催する、もしくは他ドナーと協調しワークショップを開催するための予算。

3) 資金確保とそのための仕組みの整備

以上の必要性から、PRSP、セクター・プログラムの動きが活発な国、及び今後活発化が予想される国を対象として、ローカルコンサルタント傭人やワークショップの開催等、在外事務所においてより機動的な協力活動が行えるように、2001年度より援助効率促進費の「在外プロジェクト形成調査」と「援助機関連携促進費」の予算を組み合わせ、「在外事務所を通じた援助協調」案件として、事業を実施している。

2002年度に実施した具体的事例として、インドネシアにおいて、これまでの協力実績から日本が主導的な役割を果たすことが期待されている森林資源政策分野において、1) 流域管理政策コンサルタントの傭人や、2) 他ドナーとの協調開催によるフォーラムの参加、3) 林業省が進める植林境界調査への支援など、林業省の計画策定作業支援やドナー会合の実施促進を目的として、インドネシア事務所とJICA派遣専門家「森林計画」が連携して、協力ニーズに機動的に対応した協力を行った。

(2) 在外事務所で活用可能な援助協調のための予算の今後のあり方

1) 現場における権限の拡大(現場主導の確立)

現状では事業決定等の意思決定はJICA本部に集中しており、仮にドナー会議へJICA職員が参加できたとしても、かかる意思決定権の欠如等から情報収集に専念せざるを得ない状況にある。しかし在外予算制度の創設により、援助協調が重要な国において、ドナー会議への現場主導による迅速な参加表明が可能になり、ドナー間におけるわが国の発言力が増すことが期待されている。今後は、会議参加の予算措置のみでなく、事業決定等のより実質的な意思決定権を事務所へ移管していくなど、現場における権限を拡大していく努力が必要であろう。

2) ドナー間におけるわが国のリーダーシップの確立に向けて

援助協調に関しては、わが国の従来での取り組みでは、他ドナーからの要望や提案に対していかに対応するかを検討することが多く、日本側から何らかの形で提案を行い、それをリードすることは少なかったといえる。現在、上記の予算の確保により、少なくともドナー会議という土俵には立ちやすくなったといえる。さらに、わが国が持つ手段を有効に活用し、わが国比較優位があるサブ・セクターや地域で、援助協調を積極的に進めていく必要がある。

4.4.2 財政管理にかかる支援に向けた援助担当者の育成

これまでの各途上国での財政管理の現場を見ると、政策協議とそれに付随する作業グループへの貢献が非常に重要なものとなっている。それに貢献するためには専門家の雇用も必要であるが、他援助国を見ると、必ずしも専門家ばかりが援助国会合に参加し、発言しているわけではない。大使館職員あるいは援助機関職員が積極的な発言を繰り返す場面もしばしば見られる。わが国の大使館職員あるいは援助機関職員も、今後こうした会合でより活発にわが国のスタンスを発現していくこ

とが求められる。

財政管理支援に、わが国が取り組む場合、わが国の職員が考慮すべき点は以下のような点であると思われる。

(1) 援助国職員の役割

プロジェクト型アプローチからセクターワイド・アプローチへの移行は援助国側の実施機関とその職員に変革を迫ることになる。つまり援助国の役割は、資金援助するプロジェクトの選択から、セクター政策の支援と資金配分への助言へと変化する。また、セクターのパフォーマンスに関する共同のレビューが個々のプロジェクトの評価の代わりとなり、援助国は限られた人数による共同の審査あるいはレビューチームによる調査で満足しなければならなくなる場合も考えられる。ただし、共同の審査/事前調査団と、詳細な調査を実施する個々の実施機関独自の訪問とを明確に分ける必要があるだろう。後者は、リスクが高いと見られる事業に対し、援助実施機関から支援を得るためには重要なものと考えられるからである²²。

(2) 援助国の柔軟性

援助モダリティがプロジェクト型援助からプログラム型援助に移行していくとともに、援助機関も状況に応じて柔軟な対応を採ることが求められる場合が増えている。

例えば、援助国及び国際機関の中には、国内法やその他制度によって経常費用項目への資金協力の実施を認められていない場合がある。途上国が行財政改革の一環として、経常費用項目である公務員給与の改革を進めるプロセスで、成果に応じた給与の増額分を援助資金で補填するなどの協力が想定されるが、これら援助機関ではこうした協力を実施することができない。

途上国の改革プロセスに応じ、援助機関は一律に予算項目などで協力の可否を決定するのではなく、自国へのアカウンタビリティは確保しながらも途上国の改革を後押しすべく、その支援方法を柔軟に見直していくことが必要だろう。

(3) 援助国職員の充実

援助機関の職員採用とトレーニングは、このような変化を考慮に入れて改編する必要がある。セクター支援に関しては、例えば、援助国が参加する年次レビュー等、援助国による共同作業への貢献の質が、途上国における自国援助の評価に大きく影響を与える²³。セクター・プログラムが大きく進展するためには、途上国政府職員と援助国職員の頻繁なやり取りが必要であり、援助国職員は援助国機関を代表した信頼できる発言が求められる。したがって、各援助国は現地事務所で働く職員を増員・充実させ、現地機能を強化することが重要な課題となる。

(4) 援助国職員の能力向上

大使館員と援助機関の職員は、財政管理あるいはセクター・プログラムという新しい状況とその状況で求められる諸点について、場合によっては追加的な訓練を受ける必要があるだろう。能力向

²² Cassels, A. (1997)

²³ Boesen, J. et al. (1999)

上が求められる分野は、政策の分析能力、財政管理等である²⁴。DFIDはこのような職員向けのトレーニング用ガイドラインを、近年、いくつか発行している²⁵。進行中のプロジェクトに従事する職員は再教育を受講し、当該プロジェクトがプログラム支援の中にうまく当てはまるよう移行させていくことができる能力をつけることが必要であろう。

²⁴ Gould et al. (1998)

²⁵ 例えば、DFID (2001b)

参考文献リスト

- 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント』 日本評論社
- 坂野太一、青木昌史 (2000) 「開発途上国と公共支出管理」 『開発金融研究所報』 第4号、pp.25-49.
- 田中秀明 (2002) 「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革 第1回予算の民主的統制」 『地方財務』 2002年6月号、pp.75-90.
- 世界銀行 (2000) 『有効な援助 ファンジビリティと援助政策』 東洋経済新報社
- Ablo, E. and Reinikka, R. (1997) “Do Budgets Really Matter?: Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda.” World Bank, Washington, D.C.
- Allen, R. and Tommasi, D. (eds.) (2001) *Managing Public Expenditure*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Anipa, S. et al. (1999) “Case Study on MTEF in Malawi and Ghana.” Presented at DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management.
- Boesen, J. et al. (1999) *Sector Assessment for Sector Support: An Issues Paper*. Draft prepared for DANIDA. Centre for Development Research, Copenhagen.
- Campos, J.E. and Pradhan, S. (1996) *The Impact of Budgetary Institutions on Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*. World Bank: Washington D.C.
- Cassels, A. (1997) *A Guide to Sector-Wide Approaches for Health Development: Concepts, Issues and Working Arrangements*. World Health Organization: Geneva.
- DFID (Department for International Development) (2001a) *Country Financial Accountability Assessments: Interim Guidance for Staff*. DFID: London.
- (2001b) *Understanding and Reforming Public Expenditure Management: Guidelines for DFID*. DFID: London.
- (2002) *Meeting DFID's Fiduciary Requirement When Providing Direct Budget Support*. DFID: London.
- DFID Tanzania (2001) *Annual Plan and Performance Review*.
- Foster, M. (2000) *Integrating Aid into Budget Management*. Overseas Development Institute: London.
- , Fozzard, A. (2000) *Aid and Public Expenditure: A Guide*. Working Paper 141. Overseas Development Institute: London.
- , Leavy, J. (2001) *The Choice of Financial Aid Instruments*. Working Paper 158. Overseas Development Institute: London.
- Fozzard, A. (2001) *The Basic Budgeting Problem*. Overseas Development Institute: London.
- , Foster, M. (2001) *Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-Income Aid Dependent Countries*. World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University.
- Gould, J. et al. (1998) *How Sectoral Programs Work: An Analysis of Education and Agriculture Sector Programs in Zambia, Ethiopia, Mozambique and Nepal*. Policy Papers 1/1998. Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Harold, P. and Associates (1995) “The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs.” World Bank Discussion Papers. Africa Technical Department Series No.302. The World Bank, Washington, D.C.

- Hatry, P.H. (1999) *Performance Measurement: Getting Results*. The Urban Institute Press: Washington, D.C.
- Hobbs, G. (2001) “ Health Sector-Wide Approach and Health Sector Basket Fund. ” Economic and Social Research Foundation, Dar es Salaam.
- IMF (International Monetary Fund) (2001) *Government Finance Statistics Manual*. IMF: Washington, D.C.
- , IDA (International Development Association) (2001) “ Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) . ”
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) (2001) “ Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government. ” INTOSAI, Vienna.
- Le Houerou, P. and Taliercio, R. (2002) “ Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice. Preliminary Lessons from Africa. ” World Bank, Washington, D.C.
- Lindelow, M. and Dehn, J. (2001) “ Public Expenditure Tracking Survey: The Health Sector In Mozambique. ” World Bank, Washington, D.C.
- Minogue, M. et al. (eds.) (1998) *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Edward Elgar: Cheltenham.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (1997) *In search of Results*. OECD: Paris.
- OECD/DAC (Development Assistance Committee) (1991) “ Principles for Programme Assistance. ” OECD/DAC, Paris.
- Potter, B.H. and Diamond, J. (1999) *Guidelines for Public Expenditure Management*. IMF: Washington, D.C.
- Pradhan, S. (1996) *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews*. World Bank Discussion Papers 323. World Bank, Washington, D.C.
- Rajaram, A. and Krishnamurthy, M. (2001) “ Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work. ” World Bank, Washington, D.C.
- Schiavo-Campo, S. and Sundaram, P.S.A. (2001) *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*. Asian Development Bank: Manila.
- , Tommasi, D. (1999) *Managing Government Expenditure*. Asian Development Bank: Manila.
- Schick, A. (1997) “ The Changing Role of the Budget Office. ” OECD, Paris.
- (1998a) *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank: Washington, D.C.
- (1998b) “ Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand ’ s Reforms ” *The World Bank Research Observer*, Vol.13, No.1, pp.123-131.
- (2001) “ Does Budgeting Have a Future? ” OECD, Paris.
- SPA (Special Programme for Assistance) Working Group on Economic Management (1998) “ Tracking of Support Provided under Sector Programs. ” Background Paper.
- SPA (2000) “ Review of Conditionalities used for the Floating HIPC Completion Point. ”
- Tanzi, V. and Schuknecht, L. (2000) *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge University Press: Cambridge.
- World Bank (1998) *Public Expenditure Management Handbook*. World Bank: Washington, D.C.
- (2001) *Tanzania: Country Financial Accountability Assessment*. World Bank: Washington, D.C.
- (2002) *Tanzania: Public Expenditure Review*. World Bank: Washington, D.C.

