

# PRSP／公共財政管理にかかる基礎調査 報告書

平成17年10月  
(2005年)

独立行政法人 国際協力機構  
アイ・シー・ネット株式会社

## はじめに

今般、アフリカ12カ国を対象とした「PRSP/公共財政管理に係る基礎調査」が完了いたしましたので、ここに最終報告書を提出いたします。この報告書は、国際協力機構より私どもが委託を受け、2004年9月から2005年10月までに実施しました調査業務の結果を取りまとめたものです。

本調査の実施に際しては、数多くの関係者から支援・協力を賜りました。JICAアフリカ部、調査対象国のJICA現地事務所、大使館、JICA地域支援事務所、派遣専門家、企画調査員、そして聞き取り調査に多大な協力をいただいた対象国の政府機関、他ドナーの方々には、この場をお借りしまして、深くお礼を申し上げます。

2005年10月

アイ・シー・ネット株式会社

加藤 敏恭（総括）

徳良 淳（PRSモニタリング）

芹沢 利文（公共財政管理1）

畔田 弘文（公共財政管理2）

## 要 約

本基礎調査業務は、アフリカ 12 カ国（ウガンダ、エチオピア、ガーナ、ケニア、セネガル、ザンビア、タンザニア、ブルキナファソ、ニジェール、マダガスカル、マラウイ、モザンビーク）を対象に、Poverty Reduction Strategy(PRS)モニタリングと公共財政管理に関する現状と課題について、調査分析を行った。特に PRS モニタリングサイクルと予算策定・執行システムのリンケージに注目し、各国の Poverty Reduction Strategy Paper(PRSP)実施プロセスに関する諸課題を抽出した。また、エチオピア、タンザニア、モザンビークの農業セクターについて、地方分権化の状況をふまえながら、セクターレベルでの予算構造を中心とする公共財政管理に関する調査分析を行った。これらの分析結果を踏まえて、JICA の PRS モニタリングと公共財政管理分野での支援内容(案)と支援にむけた課題を提案するとともに、JICA 職員および JICA 関係者向けの執務参考資料としての公共財政管理「手引書」を作成した。

### PRSP の背景

現在の PRSP 体制が成立した背景には、過去の援助政策の流れとともに、HIPC イニシアティブの下での債務削減がある。前者に関しては、構造調整プログラムの教訓を踏まえ、セクターアプローチ、包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）を経て、PRSP に至った。後者に関しては、HIPC イニシアティブの下で、重債務貧困国（Highly Indebted Poor Countries: HIPC）政府は、債務救済によって浮いた返済額（影の見返り資金）を貧困削減の目的に沿って支出することが求められ、その貧困削減を達成するための計画書として PRSP が作られた。被援助国は、それぞれの PRSP に基づき貧困削減に向けた包括的な政策を実施し、ドナーは被援助国政府のオーナーシップを尊重し、被援助国の PRS モニタリング、公共財政管理システムにアラインメントする形で支援することが求められている。ドナーは被援助国政府のオーナーシップを尊重する一方で、先進国で取り入れられているニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management : NPM) を、被援助国のガバナンスを支援する際に適用することを試み、中期支出枠組み（Mid-term Expenditure Framework: MTEF）、活動基準予算管理（Activity Based Budgeting: ABB）、パフォーマンス予算（Performance Budgeting）などの導入を行なっている。

### PRS モニタリングの現状と課題

調査対象国の共通した課題としては、PRSP に基づいて政策を策定し、予算の裏づけをあたえる、透明性や説明責任を確保しつつ予算の執行・報告・監査を行うといったサイクルが確立されていないことだ。具体的には PRS プロセスと予算サイクルがリンケージしていない、

PRS モニタリング実施体制・システムが十分でない、公共財政管理が機能していない、といった課題に調査対象国は直面している。

PRS プロセスと予算サイクルのリンケージに関しては、PRSP の内容が MTEF に反映されているべきであるが、MTEF の質自体に対象国でばらつきがあった。また、セクターの戦略や年度実施計画が PRSP に基づいて策定されているか、年度予算が MTEF の枠内で策定されているかといった点に関しては、年度予算が MTEF の枠内で策定されていないケースが見られた。PRS モニタリングの結果は次年度以降の政策や予算策定に反映されることによって、政策－予算策定－執行－モニタリング－監査といったサイクルが確立されるわけだが、年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールが整合していない国もあった。またガーナのようにスケジュール間に整合性があっても、モニタリング結果が予算策定に活用されているということにはならない。SPA の財政支援ワーキンググループの調査によると(2004年)、PRS レビューと予算サイクルとの間に整合性があるのは、今回の調査対象国ではないルワンダだけで、一部連携しているのはガーナ、マダガスカル、モザンビーク、タンザニア、ウガンダという結果であった。

モニタリング実施体制・プロセスに関しては、モニタリングを担当している部署と予算を担当する部署との間の連携が十分でない事例、セクター省庁や議会が PRSP に関する認識が不足している事例があった。また一般的に地方政府は PRS モニタリングに参画するだけのキャパシティを有しておらず、そのキャパシティ向上が対象国共通の課題である。加えて PRS モニタリングで重要な役割を果たす統計局のキャパシティが不足している対象国も少なくなかった。PRSP の指標に関しては、指標の数が多すぎるとモニタリング活動が膨大になってしまうということで、絞込みに取り組んでいる国が多かった。ただし、PRSP の指標がミレニアム開発目標にいかにつながっているのか明確でない例もあった。

### 公共財政管理の現状と課題

公共財政管理分野においても、予算策定、執行、監査の各段階で様々な課題が見受けられた。予算策定の段階では、中期支出枠組み (Mid-term Expenditure Review: MTEF) が予算サイクル内に定着していない国もあり、対象国の間で様々な状況が見られた。年度予算に関しては、その包括性、正確さ、構成、作業手順など全ての対象国が何らかの課題を抱えている。特に地方政府の予算策定能力の低さは、今後地方分権が進展する際に大きな課題となろう。

予算執行の段階では全ての対象国で信託リスクが高いことが確認された。予算執行の遅延、

資金の不正流用、不適切な手続き、非効率性などは世銀の国別財政アカウンタビリティ評価（Country Finance Accountability Assessment: CFAA）でも指摘されており、汚職の蔓延も一般的な課題である。また対象国の全てで、公共部門改革の一環として何らかの情報システムの導入を実施しているが、成功の程度は国によって異なる。ウガンダ、ブルキナファソ、エチオピアのように小規模パイロットの導入から始めて比較的成功している国もあれば、大規模システムを当初から導入、多くのコンポーネントで問題が発生しているガーナのような例もあった。

外部監査に関しては、調査国全般で会計監査院の予算、人員、能力不足が課題で、外部監査報告書の遅延が顕著である国が多い。外部監査機能の独立性の問題もあり、エチオピアのように、会計監査院は議会に直接報告することで独立性を確保している例もあれば、タンザニアのように会計監査院が財務大臣に報告するため、外部監査の独立性に疑問があるケースもある。

### **PRS モニタリングと公共財政管理へのドナー支援**

調査対象国の政策策定、予算システムのキャパシティを向上させるため、ドナーは様々な支援を行っている。その際には、援助の予測性を向上させ、被援助国の政策・予算サイクルにアラインメントさせることがドナー側の課題で、合同ミッションやパフォーマンス評価枠組みを共有することによって、被援助国政府の取引コストの軽減を目指している。援助協調の枠組みは、ドナーの努力目標にとどまることなく、ウガンダやタンザニアのようにルール化を目指す動きがある。このような援助協調先進国の様子を見て、その他の国でも援助協調の枠組みのルール化への動きが始まることが予想される。

### **セクターレベルでの地方分権化と公共財政管理**

本調査では、エチオピア、モザンビーク、タンザニアの農業セクターを事例に、地方分権の進展とセクターレベルでの公共財政管理の状況を調査した。3カ国では行財政の権限委譲を含む地方分権化（decentralization）が進められており、中央政府機関の出先機関への権限委譲のほか、州、郡、県、市といった地方政府への行政権限の委譲が展開されている。

これら3カ国では、農業生産がGDPに占める割合が大きいととも、地方に多く存在する貧困家庭の多くが農業生産に従事していることから、農業セクターの発展が地方での貧困削減に大きく貢献すると考えられる。農業市場の創設や研究・開発といった全国レベルの政策と、農家が直面する生産活動に対する制約条件を緩和したり、農家に対する技術支援を行うとい

ったマイクロレベルの政策をうまく組み合わせて相乗効果を産みだすことが効果的といえる。

しかし地方政府の財政状況は、一般的に開発予算が非常に限られ、ほとんどが経常予算である。地方分権化の進展によって、地方政府レベルで開発予算が確保されるようになれば、中央政府による政策・制度的介入、規制・監督と、地方政府による農業生産者へのサービスの提供がうまく統合されるようになる。その前提として、地方行政府のキャパシティ向上、特に政策の実施を保証する予算策定・執行といった公共財政管理分野でのキャパシティ向上が不可欠である。

### 日本の支援と課題

以上のような調査を実施することによって、日本の体制整備、PRS プロセス支援、公共財政管理分野での支援、援助スキーム整備・案件形成の分野で、様々なインプリケーションが得られた。

日本の体制整備——ドナー会合などへの参加は非常に重要であるが、一方で非常に時間がかかる作業である。この点に関しては、マクロ経済分野のローカルアドバイザーやローカルスタッフと一緒にドナー会合に参加し、役割を分担するといった事例が見られた。JICA 職員、専門家、企画調査員などへの PRSP/公共財政管理に関する研修の強化も課題で、PRSP/公共財政管理に関する知識とともに、PRS 先進国であるウガンダ、タンザニア、ブルキナファソの事例やタンザニアにおける日本の協力の経緯と実績などは、他国を担当する職員にとっても非常に参考になると思われる。地域支援事務所に PRS、公共財政管理分野の専門家を配属し、各国事務所間の情報共有のフォーカルポイントになる、各国の事務所で対応が難しい問題の相談、コメントへの対応、政府・他のドナーとの会合への参加などができるようになれば、現地事務所への技術的なバックアップになる。また、地域支援事務所での各国事務所のスタッフ（ローカルスタッフも含む）を対象にした研修の実施も一案である。

PRS プロセスへの支援——この分野への支援に関しては、被援助国との政策対話、援助協調枠組みに参加し、日本の援助を被援助国の開発コンテキストの中に位置づけることが重要で、援助の予測性向上に向けた情報開示は、被援助国政府の予算策定・執行に不可欠である。日本が援助情報を開示することによって、他ドナーからのリアクションも予想されるが（例えば、人件費が高い、プロジェクトコスト分をコモンバスケットに投入してほしい、など）、これらのリアクションは日本の援助の質の向上のために避けて通れない課題である。援助協調が世界的な規模で進む今日にあっては、援助情報の開示は、援助活動の「余分なサービス」

ではなく、「適正手続き（due process）のひとつ」と考えるべきだろう。援助協調が進んでいる国では、被援助国への支援ではなくドナー会合への支援も考えられる。例えば、援助協調の中で被援助国政府との対話を進める際には、情報収集・分析に基づく文書の作成などの作業が発生するが、それらの作業に対して日本が知的貢献を行うことは、援助協調の枠組み、PRS プロセスへの支援となる。

公共財政管理への支援——この分野の支援は、確かに日本にとって決して馴染みのある分野ではないが、信託リスク低減とそれに関連した公共財政管理改革は、途上国において非常に重要な課題であり、日本にとって新たな分野に協力を広げるまたとない機会（Opportunity）と捉えるべきである。実際、JBIC はガーナとマラウイで公共財政管理分野での支援を実施しており、経験と知見が援助関係者の間で蓄積されている。また、JICA はアジア地域で税関業務などへの支援を実施した経験がある。公共財政管理分野での支援に限らず、他セクターの技術協力プロジェクトを通じて被援助国の公共財政管理を支援することもできる。例えば農業プロジェクトで、農業関連技術の移転のみならずカウンターパート機関が公共財政管理能力を高められるよう支援することが考えられる。このような支援は、プロジェクト成果を持続させる意味からも重要である。

課題となるのは、日本に相応しい人材がいるのかということだが、主な人材源として、

- ・ 国際機関勤務経験のあるエコノミストや財務管理スペシャリスト
- ・ 監査法人に勤務する公認会計士、経営コンサルタント
- ・ 中央政府、地方自治体で予算策定を経験した人材

などが考えられる。やはり、需要が供給を生むのであり、公示で人材を募集しないことには、同分野での人材育成は実現されない。また、既存の JICA 制度などを活用して公共財政管理スペシャリストを育成することも考えられる。海外長期研修制度を活用して、1 年目で修士号を取得し、2 年目は公共財政管理分野で経験が豊富な英国国際援助省（DFID）やシンクタンクの Overseas Development Institute(ODI)で実務訓練を受けることも検討に値する。国際総合研修所で実施している専門家養成研修に、公共財政管理のコースを新設し、会計や予算作成に携わった経験を有し、国際協力分野でのキャリアを希望する者への研修、既に国際協力分野で仕事をしているものの、公共財政管理分野で経験を積みたい者への研修を実施することが考えられる。

援助スキームと案件形成——アフリカ地域の PRSP/公共財政管理の現状、援助協調の進展を踏まえて、日本として援助スキームや案件形成方法の見直しも必要となる。セクターワイド

アプローチ（SWAps）が採用されているセクターでは、プロジェクト形成調査、事前評価といった従来型のプロジェクト形成過程の見直しを検討する必要がある。また PRS プロセス・援助協調の進展している国では、現地のスタッフがプロジェクト形成により大きな役割を果たすことになる。ドナー会合や政府との協議に定期的に参加して、セクター省庁や他ドナーの動向を把握した上で、案件を形成することになるからだ。また事前評価調査の際に自立発展性を考察する際には、相手国政府やカウンターパート機関の予算書をチェックし、プロジェクト関連予算が確保されているかを確認すべきである。事前評価調査に公共財政管理の観点を取り入れることによって、プロジェクトの自立発展性を高めることができる。中間評価や終了時評価の際にも、相手国政府やカウンターパート機関の予算策定・執行状況をチェックして、プロジェクトの効果を判断することが必要だ。

現在の PCM 手法の見直しも検討課題のひとつで、プログラムアプローチが進んでいる国向けに、プログラム評価手法を確立する必要がある。また、PRS モニタリングや援助協調の枠組みに、JICA のプロジェクトサイクルをアラインメントさせることが重要だ。例えば、セクターアプローチの枠組みの中で、JICA プロジェクトを実施する際には、モニタリングの時期を PRS モニタリングとあわせることを検討すべきである。



## 略 語 表

略語	正式名 (日本語標記)
ABB	Activity Based Budgeting (活動基準予算管理)
APR	Annual Progress Report (年次進捗報告書)
CAS	Country Assistance Strategy (国別支援戦略)
CDF	Comprehensive Development Framework (包括的開発のフレームワーク)
CFAA	Country Financial Accountability Assessment (国家財政アカウンタビリティ評価)
CPAR	Country Procurement Assessment Review (国家調達評価レビュー)
CPI	Corruption Perceptions Index (汚職インデックス)
CSO	Civil Society Organization (市民社会組織)
DFID	Department for International Development, U.K. (英国国際開発省)
EC	European Community (ヨーロッパ共同体)
E-HIPC	Enhanced Highly Indebted Poor Countries Initiative (拡大 HIPC イニシアチブ)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (国連食糧農業機関)
F-PRSP	Full Poverty Reduction Strategy Paper (最終貧困削減戦略ペーパー)
GDP	Gross Domestic Product (国内総生産)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (ドイツ技術協力会社)
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (重債務貧困国)
IDA	International Development Association (国際開発協会)
IFMIS	Integrated Finance Management Information System (総合財務管理情報システム)
IMF	International Monetary Fund (国際通貨基金)
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper (暫定貧困削減戦略ペーパー)
JBIC	Japan Bank of International Cooperation (国際協力銀行)
JICA	Japan International Cooperation Agency (国際協力機構)
JSA	Joint Staff Assessment (世銀・IMFによる) スタッフ合同審査)

MDBS	Multi-Donor Budget Support (一般財政支援)
MDGs	Millennium Development Goals (ミレニアム開発目標)
MoU	Memorandum of Understanding (覚書)
MTEF	Mid-term Expenditure Framework (中期支出枠組)
NEXI	Nippon Export and Investment Insurance (日本貿易保険)
NPM	New Public Management (ニュー・パブリック・マネジメント)
ODI	Overseas Development Institute (海外開発機関)
O-HIPC	Original Highly Indebted Poor Countries Initiative (オリジナル重債務貧困国イニシアチブ)
PAF	Performance Assessment Framework (パフォーマンス評価枠組み)
PCM	Project Cycle Management (プロジェクト・サイクル・マネジメント)
PER	Public Expenditure Review (公共支出レビュー)
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility (貧困削減成長ファシリティ)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (貧困削減支援融資)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper (貧困削減戦略ペーパー)
SAPS	Special Assistance for Project Sustainability (援助効果促進調査)
SDR	Special Drawing Rights (特別引出権)
SPA	Strategic Partnership with Africa (アフリカとの戦略的パートナーシップ)
SWAPs	Sector Wide Approaches (セクターワイドアプローチ)
TOR	Terms of Reference (業務内容指示書・委任事項)
UNDP	United Nations Development Programme (国連開発計画)
USAID	US Agency for International Development (米国国際開発庁)
WB	World Bank (世界銀行)
WFP	World Food Programme (国連世界食糧計画)

<ウガンダ>

BFP	Budget Framework Paper (予算枠組書)
DCI	Development Cooperation Ireland (開発協力アイルランド)

EFMP	Economic and Financial Management Project (経済・財務情報管理プロジェクト)
GNP	Gross National Product (国民総生産)
IFMS	Integrated Financial Management System (総合財務管理システム)
LGDP	Local Government Development Program (地方政府開発プログラム)
MGLSD	Ministry of Gender, Labour and Social Development (ジェンダー・労働・社会開発省)
MIS	Management Information System (管理情報システム)
MoFPED	Ministry of Finance, Planning and Economic Development
MoLG	Ministry of Local Government (地方自治省)
MoPS	Ministry of Public Service (公共サービス省)
NIMES	National Integrated Monitoring & Evaluation Strategy (国家統合モニタリング・評価戦略)
OED	Operations Evaluation Department (World Bank)
OPM	Office of Prime Minister (首相府)
PAF	Poverty Action Fund (貧困行動基金)
PEAP	Poverty Eradication Action Plan (貧困撲滅行動計画)
PFAA	Public Finance and Accountability Act
PFAR	Public Finance and Accountability Regulations
PMA	Plan for Modernisation of Agriculture (農業近代化計画)
PMAU	Poverty Monitoring and Analysis Unit (貧困モニタリング・分析ユニット)
PMES	Poverty Monitoring and Evaluation Strategy (貧困モニタリング・評価戦略)
UBOS	Uganda Bureau of Statistics (ウガンダ統計局)

<エチオピア>

AFA	Annual Fiduciary Assessment
AfDB	African Development Bank (アフリカ開発銀行)
BIS	Budget Information System
CSA	Central Statistical Agency (中央統計局)
DAG	Development Assistance Group (開発支援グループ)
DPPC	Disaster Prevention and Preparedness Commission
DSA	Decentralization Support Activity
EPRDF	The Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front
ERSC	Economic Rehabilitation Support Credit
FSCB	Food Security Coordination Bureau
JBAR	Joint Budget and Aid Review

MEFF	Macroeconomic and Fiscal Framework (マクロ経済・予算枠組み)
MOFED	Ministry of Finance and Economic Development (財務経済開発省)
NPV	Net Present Value
PEP	Public Expenditure Program
PIP	Public Investment Program
PSCAP	Public Sector Capacity Building Program
SDPRP	Sustainable Development and Poverty Reduction Program
WMU	Welfare Monitoring Unit (財務経済開発省マクロ計画・政策分析局の福祉モニタリングユニット)

<ガーナ>

ADMU	Aid and Debt Management Unit (財務経済計画省)
BPEMS	Budget Preparation and Expenditure Management System (予算策定管理システム)
CAGD	Controller and Accountant General's Department
CCS	Comprehensive Communication Strategy
CFMRP	Comprehensive Financial Management Reform Programs (包括的財政管理改革プログラム)
CHRAJ	Commissioner for Human Rights and Administrative Justice
CWIQ	Core Welfare Indicator Questionnaire
DPMU	District Planning Monitoring Unit
ERP	Economic Recovery Program (経済復興プログラム)
GDHS	Ghana Demographic Health Survey
GRPS	Ghana Poverty Reduction Strategy (ガーナ貧困削減戦略)
ICR	Implementation Completion Report (世銀の公共財政管理改革技術協力プロジェクトの実施完了報告書)
IPPD	Integrated Personnel and Payroll Database (統合人事給与データベース)
MDTA	Multi-Donor Technical Assistance
MTDP	The First Medium Term Development Plan (中期開発計画)
NCWD	National Commission on Women and Development
NDPC	National Development Planning Commission (国家開発計画委員会)
NIPMG	National Inter-agency Poverty Monitoring Group (国家省庁間貧困モニタリンググループ)
PFMTAP	Public Financial Management Technical Assistance Project (公共財政管理技術協力プロジェクト)
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis (貧困社会インパクト分析)
PUFMARP	Public Financial Management Reform Program (公共財政管理改革プログラム)
PURC	Public Utilities and Regulatory Commission
RPCU	Regional Planning Coordinating Unit
RPMG	Regional Planning Monitoring Groups

SAPS	Special Assistance for Project Sustainability ( (JBIC の) 援助効果促進調査)
WAJU	Women Juvenile Units

<ケニア>

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (連邦開発協力省) (ドイツ)
CSPR	Civil Society for Poverty Reduction
EPSRC	Economic and Public Sector Reform Credit
ERS	Economic Recovery Strategy
GNI	Gross National Income (国民総所得)
IP-ERS	Investment Program for Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation
KANU	Kenya African National Union
NAPRAP	National Poverty Reduction Action Plan
NARC	National Rainbow Coalition
NDP	National Development Plan (国家開発計画)
NPEP	National Poverty Eradication Plan
PSAC	Programmatic Structural Adjustment Credit
PSMTAP	Public Sector Management Technical Assistance Program
PSRTAP	Public Sector Reform Technical Assistance Project
TNDP	Transitional National Development Plan (暫定国家開発計画)

<ザンビア>

CSPR	The Civil Society for Poverty Reduction
DDCC	District Development Coordinating Committee (郡開発調整委員会)
GRZ	Government of the Republic of Zambia
HIP	Harmonization in Practice
IFIs	International Financial Institutions (国際金融機関)
IFMIS	Integrated Financial Management Information System (統合財政管理情報システム)
NAPRAP	National Poverty Reduction Action Plan (国家貧困削減アクションプラン)
NDP	National Development Plan (国家開発計画)
PEMFA	Public Expenditure Management Financial Accountability Reform Programme (公共支出管理・財政アカウンタビリティ改善プログラム)
PEMFAR	Public Expenditure Management Financial Accountability Review (公共支出管理・財政アカウンタビリティレビュー)
PDCC	Provincial Development Coordinating Committee (県開発調整委員会)
SAGs	Sector Advisory Groups (セクター諮問グループ)
TNDP	Transitional National Development Plan (暫定国家開発計画)

<セネガル>

CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire
PDFE	Programme Decennal de l'Education et de la Formation (教育訓練 10 か年計画)
PDIS	Programme de Developpement Integre du Secteur de la Sante (保健セクター総合開発プログラム)
PRP	Poverty Reduction Program Programme de Lutte contre la Pauvrete (PLP) (貧困削減プログラム)

<タンザニア>

ASDP	Agricultural Sector Development Programme (農業セクター開発プログラム)
ASDS	Agricultural Sector Development Strategy (農業開発戦略)
DADP	District Agricultural Development Programme (県農業開発計画)
FASWOG	Food and Agriculture Sector Working Group (食糧・農業セクター・ワーキング・グループ)
NPES	National Poverty Eradication Strategy (国家貧困削減戦略)
RDS	Rural Development Strategy (地方開発戦略)
TAS	Tanzanian Assistance Strategy (タンザニア援助戦略)

<ブルキナファソ>

CAS-PR	Country Assistance Strategy Progress Report
CSLP	Cadre Strategique de Lutte Contre la Pauvrete (ブルキナファソ版 PRSP)
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (国際最高会計監査機関)
PACR	Projets d'Appui aux Communes Rurales (能力開発プログラム)
PRGB	Programme de Renforcement de la Gestion Budgetaire (公共財政管理向上計画)
WAEMU	West African Economic and Monetary Union (西部アフリカ経済通貨管理共同体)
WAMO	World Association of Management Organizations (世界経営協議会)

<マダガスカル>

AU	African Union (アフリカ連合)
STA	Secretariat Technique de l'Ajustement (技術調整事務局)

<マラウイ>

AGO	Accountant-General Office
CABS	Common Approach to Budgetary Support
DGEM	Donor Group on Economic Management
DIP	District Implementation Plans (郡実施計画)

DLG	Department of Local Government (地方政府局)
EPD	Economic Planning and Development
FIMTAP	Financial Management Transparency and Accountability Project
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (ドイツ復興金融公庫)
MEJN	Malawi Economic Justice Network
MFAAP	Malawi Financial Accountability Action Plan (マラウイ財務アカウンタビリティ行動計画)
MK	Malawi Kwacha (マラウイ・クワチャ：マラウイの通貨)
MOF	Ministry of Finance (財務省)
MPRSP	Malawi Poverty Reduction Strategy Paper (マラウイ貧困削減戦略書)
NSO	National Statistics Office (国立統計局)
PAP	Poverty Alleviation Programme (貧困軽減プログラム)
PPEs	Pro-Poor Expenditures (貧困削減効果の高い支出)
PSIP	Public Sector Investment Programme
TWC	Technical Working Committee (技術作業委員会)

<モザンビーク>

DDP	District Development Plan (郡開発計画)
DPPF	Decentralized Planning and Financing Project
DPG	Development Partners Group
FIL	Fundo de Iniciativa Local (Local Initiative Fund)
MCF	Municipal Compensation Fund Fundo de Compensacao Autarquica (FCA)
NSDPF	National Strategy for Decentralized Planning and Financing
PAF	Performance Assessment Framework (成果アセスメント枠組み)
PAPs	Program Aid Partners
PARPA	Plano de Accao para a Reducao da Pobeza Absoluta (The Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty) (絶対的貧困削減行動計画)
PROAGRI	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrario (National Programme for Agricultural Development)
PSP	Provincial Strategic Plan (州戦略計画)

# 目 次

はじめに	i
要約	iii
略語表	vii
目次	xv
<b>第 1 部 調査結果の概観</b>	<b>1-1</b>
第 1 章 調査の目的・方法	1-1
1-1. 調査の目的	1-1
1-2. 調査の方法	1-1
第 2 章 調査結果の概観	1-3
2-1. Poverty Reduction Strategy Paper(PRSP)に至るまでの援助潮流	1-3
2-2. HIPC イニシアティブ	1-6
2-3. PRSP と公共財政管理の関係	1-13
2-4. PRS プロセスと公共財政管理の課題に関する比較分析	1-20
2-5. PRSP と公共財政管理プロセスへのドナー支援の現状、モダリティ、タイミング	1-27
2-6. セクターレベルでの地方分権化と公共財政管理 —エチオピア、モザンビーク、タンザニアの農業セクターを事例にして—	1-28
2-7. JICA 支援の具体例と支援体制強化のための検討課題	1-35
<b>第 2 部 各国の状況</b>	<b>2-1</b>
第 1 章 ウガンダ	2-1
1-1. 貧困撲滅行動計画(Poverty Eradication Action Plan : PEAP)プロセス—現状と課題	2-1
1-2. PEAP プロセスと公共財政管理	2-13
1-3. 貧困撲滅行動計画(PEAP)プロセスとセクタープログラム	2-22
第 2 章 エチオピア	2-29
2-1. PRS プロセス—現状と課題	2-29
2-2. SDPRP プロセスと公共財政管理	2-43
2-3. 公共財政管理改革の現状	2-48
第 3 章 ガーナ	2-57
3-1. PRS プロセス—現状と課題	2-57
3-2. GPRS プロセスと公共財政管理	2-69
第 4 章 ケニア	2-79
4-1. PRSP プロセス—現状と課題	2-79
4-2. PRS プロセスと公共財政管理	2-86
4-3. PRS モニタリングに関する考察	2-90
4-4. 公共財政管理分野での改革状況	2-92
4-5. ドナーによる公共財政管理実施支援	2-98
4-6. 公共財政管理に関する考察	2-99
第 5 章 ザンビア	2-101
5-1. PRS プロセス—現状と課題	2-101
5-2. PRS プロセスと公共財政管理	2-116
5-3. PRS プロセスとセクタープログラム	2-120
5-4. PRS プロセスと地方分権化	2-123
第 6 章 セネガル	2-127
6-1. PRS プロセス—現状と課題	2-127
6-2. PRS プロセスと公共財政管理	2-134
6-3. 公共財政管理改革の現状	2-137
6-4. 文献調査でわからなかったこと	2-140
第 7 章 タンザニア	2-143



7-1. PRS プロセス—現状と課題	2-143
7-2. PRS プロセスと公共財政管理	2-152
第8章 ニジェール	2-157
8-1. PRS プロセス—現状と課題	2-157
8-2. PRS プロセスと公共財政管理	2-162
8-3. 文献調査でわからなかったこと	2-166
第9章 ブルキナファソ	2-167
9-1. PRS プロセス—現状と課題	2-167
9-2. CSLP プロセスと公共財政管理	2-179
9-3. 公共財政管理改革の現状	2-185
9-4. CSLP プロセスと地方分権	2-190
第10章 マダガスカル	2-193
10-1. PRS プロセス—現状と課題	2-193
10-2. PRS プロセスと公共財政管理	2-205
10-3. マダガスカルの公共財政管理の課題	2-209
第11章 マラウイ	2-213
11-1. PRS プロセス—現状と課題	2-213
11-2. MPRSP プロセスと公共財政管理	2-223
第12章 モザンビーク	2-231
12-1. PRS プロセス—現状と課題	2-231
12-2. 公共財政管理	2-246
第13章 地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—	2-251
13-1. 調査・分析の方針	2-251
13-2. 農業分野の公共サービスを取り巻く環境	2-251
13-3. エチオピア、モザンビーク、タンザニアにおける地方分権化政策の特徴	2-253
13-4. エチオピアの地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—	2-254
13-5. モザンビークの地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—	2-261
13-6. タンザニアの地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—	2-272

## 図 表 目 次

図 1-1 援助政策の変遷	1-3
図 1-2 PRSP と公共財政管理の背景	1-6
図 1-3 PRS プロセスと予算サイクル	1-14
図 1-4 PRS プロセスと予算サイクル、ドナーの支援	1-18
図 1-5 ザンビアモニタリング実施体制	1-22
図 2-1 貧困モニタリング・評価戦略の制度的枠組	2-5
図 2-2 国家統合モニタリング・評価戦略 体系図	2-7
図 2-3 PEAP プロセスと予算サイクル	2-13
図 2-4 地方行政区分	2-24
図 2-5 財政分権化戦略による予算配分の変更例	2-28
図 2-6 財政経済開発省組織図	2-32
図 2-7 モニタリングデータの流れ、教育の場合	2-33
図 2-8 セマティック・テクニカル・ワーキンググループとジョイントグループ	2-35
図 2-9 レビューの新設・統合（2004年）	2-37
図 2-10 SDPRP プロセスと予算サイクル	2-43
図 2-11 GPRS 実施モニタリングの制度的枠組	2-62
図 2-12 政府・ドナー間の協議枠組み	2-86
図 2-13 PRS プロセスと予算サイクル	2-87
図 2-14 PRSP と他の開発計画	2-103

図 2-15	財務国家計画省組織図	2-104
図 2-16	モニタリングフレームワーク	2-105
図 2-17	指標例	2-107
図 2-18	一般的な PRS モニタリングシステム	2-108
図 2-19	予算策定の流れ	2-117
図 2-20	PSRP と PEMFA	2-118
図 2-21	中央から地方への資金ルート	2-124
図 2-22	セネガル PRSP 実施体制	2-130
図 2-23	PRS プロセスと予算サイクル	2-134
図 2-24	PRSP/貧困モニタリング実施体制	2-146
図 2-25	PRS 実施体制	2-159
図 2-26	PRS プロセスと予算サイクル	2-162
図 2-27	2003 年 SPA 年次進捗報告書の内容に関する調査結果	2-164
図 2-28	PRS レビューと翌年度予算の関連	165
図 2-29	財務予算省組織図	2-170
図 2-30	経済開発省経済社会開発プログラム調整技術事務局組織図	2-171
図 2-31	CSLP モニタリング構成 (将来)	2-173
図 2-32	EU 提案一般財政支援スケジュール (2005 年から)	2-178
図 2-33	PRSP プロセスと予算サイクル	2-180
図 2-34	地方分権化政策の進捗状況概念図	2-192
図 2-35	PRSP プロセスの活動年表 (2000-2004 年)	2-193
図 2-36	“マダガスカル Naturellement” と “2005 年国家総合計画”	2-197
図 2-37	STA 組織図	2-199
図 2-38	PRS プロセスと予算サイクル	2-206
図 2-39	MPRS モニタリング評価の制度的枠組み	2-217
図 2-40	企画財務省組織図	2-234
図 2-41	PRS プロセスと予算サイクル	2-238
図 2-42	プログラム援助パートナー 組織図	2-243
図 2-43	予算の流れ	2-246
表 1-1	調査対象国 (文献調査と現地調査)	1-2
表 1-2	PRSP5 原則と援助の潮流の相関	1-4
表 1-3	PRSP と拡大 HIPC イニシアティブの進捗状況	1-7
表 1-4	2002 年の対外債務の債権者別構成	1-10
表 1-5	対外債務の相対的大きさと拡大 HIPC による債務削減推定額	1-10
表 1-6	対外債務の元利返済実	1-12
表 1-7	PRS 結果の活用状況	1-15
表 1-8	年次レビューの内容	1-16
表 1-9	PRS モニタリングと年間予算策定スケジュール	1-16
表 1-10	PRS レビューと予算サイクルの関係	1-17
表 1-11	PRS モニタリング、年間予算策定、一般財政支援スケジュール	1-19
表 1-12	予算サイクルと援助の連携に関する満足度	1-20
表 1-13	2003 年汚職インデックス (CPI)	1-26
表 1-14	公共財政管理改革プロジェクト・プログラムへの支援例	1-27
表 1-15	地方分権・農業セクターを特徴付ける指標	1-29
表 1-16	地方分権化による自治権・行政権の変化	1-30
表 1-17	公共財政管理分野での人材育成方法	1-39
表 2-1	ウガンダの PEAP の策定実施年表	2-2
表 2-2	貧困モニタリング・評価戦略での各機関の役割	2-5
表 2-3	国家統合モニタリング・評価戦略での各フォーラムの機能と参加機関	2-7
表 2-4	PRSC 政策マトリックス項目サマリー	2-11

表 2-5	PEAP モニタリングと公共財政管理（予算策定過程）	2-17
表 2-6	条件付交付金分配のためのパラメーター	2-26
表 2-7	エチオピア PRS プロセスの活動年表（1995－2004 年）	2-29
表 2-8	一般財政支援ドナーのモダリティ	2-40
表 2-9	SDPRP 重点分野への予算配分（million Birr）	2-44
表 2-10	教育・保健セクターでの予算執行率（2002/03）	2-45
表 2-11	PRS モニタリング、年間予算策定、一般財政支援スケジュール	2-47
表 2-12	オロミア州政府歳入・歳出予算構成	2-52
表 2-13	ドナーからの情報による一般財政支援予定額	2-55
表 2-14	GPRS プロセスの活動年表（2000－2004 年）	2-57
表 2-15	各 NIMPG の構成	2-63
表 2-16	IMF－世銀による進捗状況の評価のまとめ	2-66
表 2-17	日本の対ガーナ援助の実績（単位：億円）	2-68
表 2-18	一般財政支援ドナーの支出状況（2003 年 9 月時点）	2-69
表 2-19	GPRS モニタリングプロセスと政府予算サイクル	2-70
表 2-20	GPRS プロセスと一般財政支援関連の活動年表	2-71
表 2-21	一般財政支援ドナーと公共財政管理改革支援ドナー	2-74
表 2-22	ケニア PRS プロセスの活動年表（1997－2004 年）	2-80
表 2-23	IP-ESR 実施に必要なコスト予測（百万シリング）	2-87
表 2-24	PRS モニタリング、年間予算策定スケジュール	2-90
表 2-25	年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール	2-110
表 2-26	PRS と日本の対応	2-114
表 2-27	セネガル PRS プロセスの活動年表（1994－2004 年）	127
表 2-28	主なドナー会合と議長	2-131
表 2-29	ODA 供与額上位機関・国名（国際機関援助、2 国間援助あわせて）	2-133
表 2-30	教育、保健分野の予算の進捗状況（対 GDP 比）	2-135
表 2-31	予算策定・執行年間スケジュール	2-137
表 2-32	世界銀行によるリスクアセスメント	2-139
表 2-33	世銀によるリスク対処方法に関する提言	2-140
表 2-34	タンザニアの PRS プロセス略年表	2-144
表 2-35	PRS プロセスのモニタリング作業日程	2-145
表 2-36	タンザニアにおける財政支援金額（2002/03 年度）	2-147
表 2-37	PRBS/PRSC パフォーマンス評価枠組み（PAF）	2-148
表 2-38	タンザニア政府の歳入構造	2-150
表 2-39	貧困モニタリングプールドファンド出資見込み	2-151
表 2-40	日本の対応	2-151
表 2-41	ニジェール PRSP 策定プロセス	2-158
表 2-42	CSLP プロセスの活動年表（1997－2005 年）	2-167
表 2-43	セクター別委員会と担当ドナー	2-173
表 2-44	CSLP 改定に向けた主な活動	2-174
表 2-45	年次レビューの内容	2-182
表 2-46	PRS モニタリング、年間予算策定、一般財政支援スケジュール	2-183
表 2-47	ワークショップへの参加状況（2005 年 6 月 2 日）	2-201
表 2-48	MDGs の指標と PRSP の指標の比較	2-204
表 2-49	PRS モニタリング、年間予算策定スケジュール	2-208
表 2-50	MPRS プロセスの主要活動年表	2-214
表 2-51	日本の対マラウイ援助の実績（単位：億円）	2-222
表 2-52	MPRS モニタリング、政府予算策定、一般財政支援のサイクル	2-224
表 2-53	公共財政管理に対する技術支援と一般財政支援の状況	2-226
表 2-54	主な貧困対策、経済・社会政策（1986～）	2-232
表 2-55	Thematic Group と Technical Team	2-236

表 2-56 年次レビューの内容 .....	2-240
表 2-57 モニタリング、予算策定、ドナー支援スケジュール一覧.....	2-240
表 2-58 公共財政管理分野でのドナー支援状況 .....	2-248
表 2-59 3カ国の地方分権化の状況 .....	2-254

# 第1部 調査結果の概観

## 第1章 調査の目的・方法

### 1-1. 調査の目的

本基礎調査業務の目的は、以下 ①から③の通りであった。

- ① PRS モニタリングと公共財政管理に関する現状と課題について、被援助国の行う年次進捗報告書（Annual Progress Report:APR）<sup>1</sup>、公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）<sup>2</sup>、中期支出枠組み（Medium-Term Expenditure Framework: MTEF）<sup>3</sup>、および世銀などのドナー機関が中心になって行う国別財政アカウンタビリティ（Country Financial Accountability Assessment: CFAA）<sup>4</sup>、国別調達評価レビュー（Country Procurement Assessment Report: CPAR）<sup>5</sup>を中心に調査分析する。
- ② 2-3 カ国程度を対象として、特定セクターについて、地方分権化の状況をふまえながら、セクターレベルでの予算構造を中心とする公共財政管理に関する調査分析を行う。
- ③ 上記①および②の分析結果をふまえて、調査対象国の PRSP 実施サイクルと予算策定・執行システムおよび PRSP 実施プロセスに関する諸課題について、特に財政支援枠組みに関する JICA の具体的な支援内容(案)と取りうる方法を提案する。また、JICA 職員および JICA 関係者向けの執務参考資料としての公共財政管理「手引き書」を作成する。

本基礎調査の結果、JICA 関係者間で PRS プロセスおよび公共財政管理に関する理解が深まり、各対象国で援助協調、公共財政管理枠組み支援に向けた方針が確立することが期待された。

### 1-2. 調査の方法

このレポートは、2004 年 9 月に開始され 2005 年 10 月までに実施された本基礎調査の結果をまとめたものである。

#### <第1年次調査>

最初に PRSP や公共財政管理の考え方や知識を文献レビューで調査し、整理することから始めた。次に対象国に関する情報を文献などから収集した。文献調査に加え第1次現地調査（ガ

---

<sup>1</sup> 各国政府が作成する、貧困削減戦略の実施・進捗状況を取りまとめた年次報告書。

<sup>2</sup> 公共部門管理のひとつの分析手法であり、当該国の公共支出管理能力の評価と弱点の把握を目的として世銀が作成する公共セクター・公共支出の分析・評価である。主に、予算構造や編成に注目しているが、国別の公共部門一般の問題（行政改革、分権化、組織改革）を広範に対象とする。

<sup>3</sup> 被援助国の財政担当省庁が策定する3年程度の国家財政の基本予算であり、この中にはマクロ経済分析も含まれている。MTEF はセクターの開発計画に見合った財政配分を検討するものであり、限られた予算を有効に配分するためのアプローチである。MTEF で達成すべき目標は、□マクロ経済バランス、□予算の戦略的配分、□予算執行の効率性などで、MTEF は PRSP で計画されている活動の財政的裏づけを与える手段として用いられる。

<sup>4</sup> 財務リスク管理と借り手の財務管理能力向上のため、公共・民間部門双方の財務管理システムと財務会計環境を分析する。

<sup>5</sup> 公共部門の調達構造の健全性を調査・評価することを目的とする。立法枠組み、組織能力、そして現実と公式手続きの齟齬などの観点から公共調達システムを分析する。

ーナとマラウイ；10月2日－16日）、第2次現地調査（ザンビアとモザンビーク；10月29日－11月13日）、第3次現地調査（ブルキナファソとエチオピア；11月29日－12月18日）、第4次現地調査（ウガンダ；2005年2月12日－23日）を実施するとともに、ケニアでのワークショップに参加し、調査結果を報告した（2005年2月8日－11日）。文献・現地調査の対象国は、以下の表1-1の通り。モザンビークについては、JICAモザンビーク事務所で雇用したローカルコンサルタントの調査結果を活用した。

<第2年次調査>

第一年次に実施した調査結果を再度分析・整理するとともに、文献調査、JICA職員や元企画調査員などへのヒアリングを行ない、必要な情報を入手した。また、ワシントンD.C.の世界銀行、PEFA事務局にインタビューを行い、PEFAで策定中の公共財政管理パフォーマンス評価報告書・指標に関する調査を行い、手引書の内容に反映させた（第5次現地調査）。第6次現地調査としてマダガスカルとケニアで調査を行うとともに、ロンドンで Overseas Development Institute 開催のPFMセミナーへの参加、Oxford Policy Management の元マネージャーへのインタビューを行なった。またケニアの第2回ワークショップに参加し、調査結果を報告するとともに、参加者からのコメントを報告書作成の際に活用した（2005年9月26日－28日）。

表 1-1 調査対象国(文献調査と現地調査)

調査分野	ウガンダ	エチオピア	ガーナ	ケニア	ザンビア	セネガル
PRS モニタリング	文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献
公共財政管理	文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献
農業セクター		文献 +現地				
調査分野	タンザニア	ニジェール	ブルキナファソ	マダガスカル	マラウイ	モザンビーク
PRS モニタリング	文献	文献	文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献 +ローカルコンサルタント調査
公共財政管理	文献		文献 +現地	文献 +現地	文献 +現地	文献 +ローカルコンサルタント調査
農業セクター	文献					文献 +ローカルコンサルタント調査

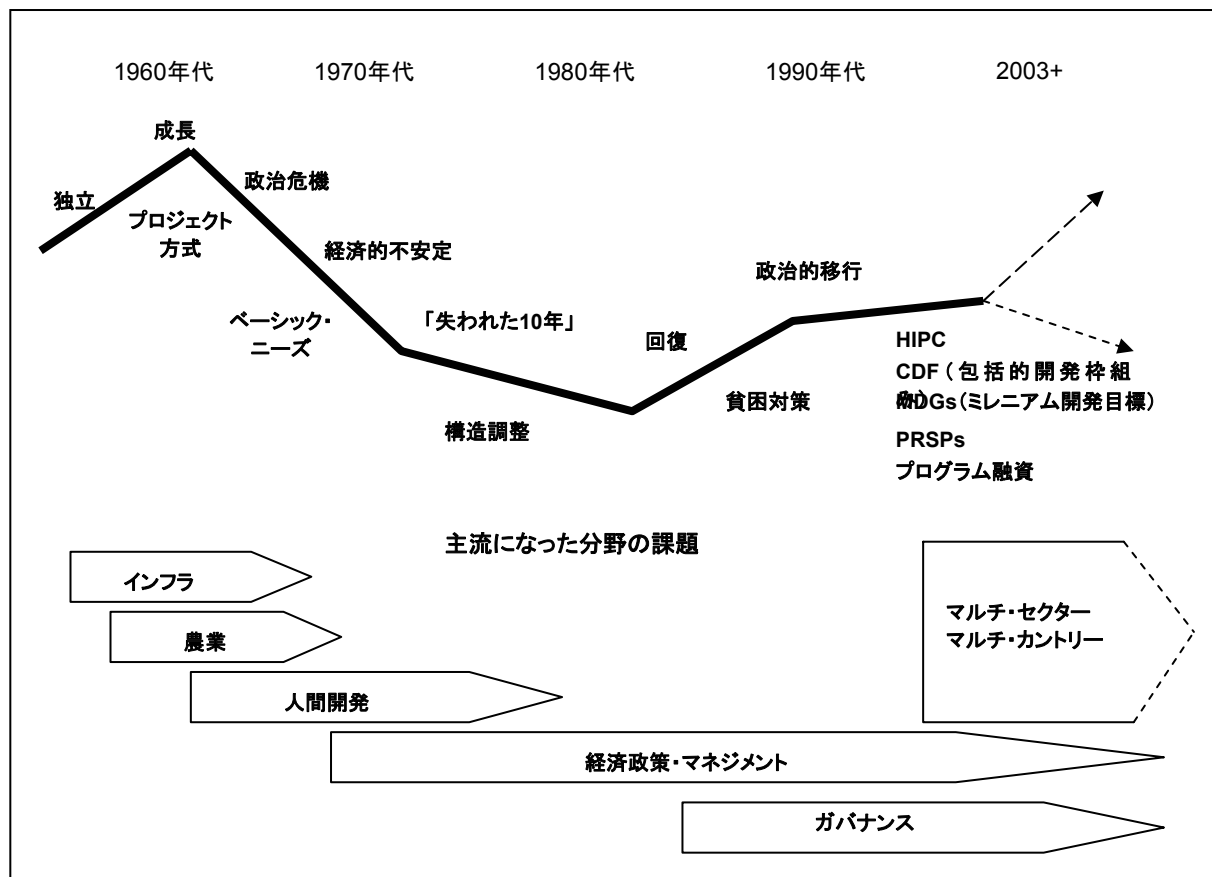
## 第2章 調査結果の概観

### 2-1. Poverty Reduction Strategy Paper(PRSP)に至るまでの援助潮流

1960年代のアフリカは、将来への楽観的な雰囲気支配し、世銀を中心に大規模な農業、そしてインフラ関連プロジェクトが実施された（図1-1参照）。過去の植民地経済からの飛躍が期待されたのだが、それは実現しなかった。70年代になると、ベーシックヒューマンニーズの充足に重点をおいたプロジェクトが実施された。しかし、オイルショック、通貨ショックといった外的要因、政府のガバナンスの脆弱さ、経済運営の失敗もあって、アフリカの多くの国で経済状況が悪化した。

1980年代になると、マクロ経済の安定、貿易・価格の自由化、民営化といった政策の導入に重点が置かれるようになり、世銀・IMFの構造調整プログラムが始まった。マクロ経済・構造改革を遂行することによって、ある程度の経済成長を遂げた国も出現したが、そうでない国では依然状況は好転しなかった。90年代には、途上国政府のキャパシティ、オーナーシップに注目が集まるようになり、包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）、PRSPへと援助政策が変遷していった。

図 1-1 援助政策の変遷



出所：世銀 “Strategic Framework for Assistance to Africa 2004”

## (1) 構造調整プログラム以降の援助の潮流と PRSP

世界銀行によると、PRSP の原則は、当事国のオーナーシップ、結果重視、包括的アプローチ、パートナーシップ重視、中長期的な視野の 5 項目である。表 1-2 が示すように、PRSP のこれらの原則は、構造調整プログラムで得た教訓、そしてその後のセクターアプローチ、包括的開発枠組み(CDF)、ミレニアム開発目標といった援助の潮流を反映したものといえる。

表 1-2 PRSP5 原則と援助の潮流の相関

PRSP 5 原則	構造調整 プログラム	セクター アプローチ	包括的開発 枠組み(CDF)	ミレニアム 開発目標
①オーナーシップ	オーナーシップの欠如という構造調整の反省	戦略策定は途上国が主導	途上国によるリーダーシップを重視	
②結果重視		指標設定による達成度評価を実施	指標を導入し、到達度をチェック	数値目標を導入
③包括的アプローチ		セクターでの包括性重視	包括的な開発に注目	
④パートナーシップ重視		ドナー、市民社会、NGO などの参加が前提	途上国主導によるドナーとのパートナーシップ	
⑤中長期的な視野		複数年にわたった戦略を策定		2015 年まで達成すべき中長期的な目標を設定
その他	経済構造改革の考え方は引き継がれている。			

出所：調査団作成

### ① 構造調整プログラムからの教訓

1980 年代に、世銀・IMF が導入した構造調整プログラムは、重度の債務を抱える途上国に対して、コンディショナリティの実施を条件に借款を供与したプログラムである。当時のコンディショナリティは、政府の市場介入の排除、民営化、規制緩和、外資導入といった経済構造改革を目指すもので、当時の英国のサッチャー政権、米国のレーガン政権による保守革命の内容を反映するものだ。コンディショナリティは経済的なものにとどまらず、民主化といった政治的なコンディショナリティも含まれるようになった。

構造調整プログラムの課題としては、各途上国の特性を顧みない画一的なプログラムで、途上国側のオーナーシップが欠如していたこと、適切な資源配分に関して過度に市場メカニズムを信頼していたこと、経済の自由化によって貧困層がダメージを受けたことなどが指摘されている。PRSP で、途上国側のオーナーシップの確保が重要視されているのは、途上国の政府の組織 (Organization) や制度 (Institution) の役割を再認識したからだ。ただし、経済構造改革の導入といった構造調整プログラムでの政策は、個々の対象国の現状に合わせる形で PRSP に引き継がれている。

### ② セクターアプローチからの流れ

構造調整プログラムでの途上国側のオーナーシップの欠如に加えて、各ドナーがプロジェクト



トをバラバラに実施することによる弊害（途上国政府が把握できなくなる、政府の取引費用が増大する等）が指摘されたことを背景に、セクターごとに戦略を策定し、途上国政府とドナーが協力して実施していくセクターアプローチが 1990 年代に注目されるようになった。セクターアプローチを実施する際には、途上国政府のオーナーシップが重要視された。

1995 年に発表された世銀のディスカッションペーパーによると、このアプローチの特徴として、1)セクターでの包括性、2)セクターでの戦略とフレームワーク、3)関係者の参加、4)主要ドナーのコミットメント、5)現地のキャパシティ強化、が挙げられる<sup>6</sup>。1)の包括性は、PRSP の包括的なアプローチにつながっている。3)と 4)は、途上国の市民社会、NGO、ドナーの参画といった PRSP のパートナーシップ重視につながっている。

### ③ 包括的開発枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）からの流れ

1998 年に世銀によって提唱された枠組みで、途上国の開発を経済的な側面のみならず、制度的、構造的、社会的な側面からも考察するアプローチ。このアプローチでは、途上国のオーナーシップ、開発関係者の協調が重視され、これらはセクターアプローチの流れを引き継いでいる。一方、セクターのみならず社会的な側面などを考慮し、包括的に対処しようというのが新たな視点である。CDF では指標を設定し、期間内に達成するといった結果重視の視点が導入され、これは PRSP の結果重視の原則に引き継がれている。PRSP は CDF 発表の翌年（1999 年）に提唱されたが、PRSP は CDF の概念・方針に基づく 3 カ年の実行計画と捉えられている<sup>7</sup>。

### ④ ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）からの流れ

2000 年 9 月の国連ミレニアムサミットで「国連ミレニアム宣言」が採択されたが、宣言には 2015 年までに達成すべき 8 つのゴールと 18 のターゲットが定められた。またゴール・ターゲット達成の進捗状況を測るために 48 の指標が導入された。15 年間で世界の貧困を半減するといった長期的な計画は MDGs が初めてで、PRSP は MDGs を達成するための国別の中期的な開発戦略として位置づけられている<sup>8</sup>。

## (2) HIPC イニシアティブからの流れ

重債務貧困国（Highly Indebted Poor Countries: HIPC）政府は、HIPC イニシアティブの下で、債務救済によって浮いた返済額（影の見返り資金）を貧困削減の目的に沿って支出することが求められている。その貧困削減を達成するための計画書が PRSP である。このように PRSP の出現には、過去の援助政策の流れとともに、HIPC イニシアティブの下での債務削減と貧困削減といった背景がある（HIPC イニシアティブと PRSP の関係に関しては次節を参照のこと）。

HIPC イニシアティブ以前は、途上国の債務の繰り延べや削減の際に、個々の政策項目の実現がコンディショナリティとして課される傾向があったが、これに対し PRSP 導入の基本的な目的は、PRSP の 5 原則にもとづき、債務国のリーダーシップの下で、貧困削減に向けて包括的に政策を実施するという点が、従来のコンディショナリティとは性格が異なる。

<sup>6</sup> ”The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs”, World Bank Discussion Paper, 1995

<sup>7</sup> 「PRSP プロセス事例研究－タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から－」、国際協力機構国際協力総合研修所、2004 年

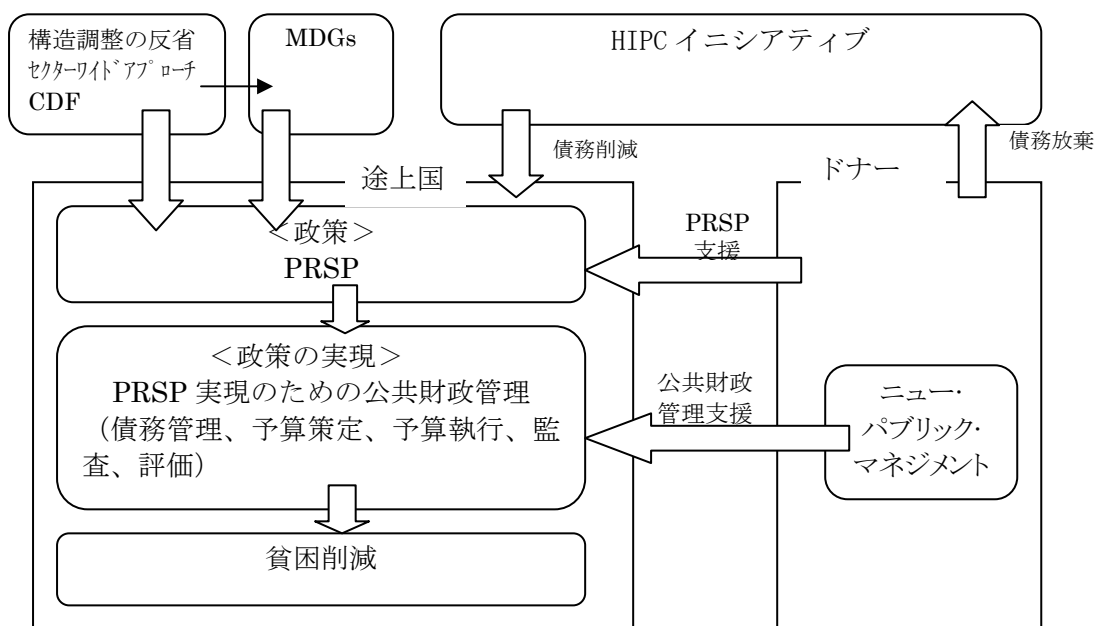
<sup>8</sup> 「PRSP プロセス事例研究－タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から－」、国際協力機構国際協力総合研修所、2004 年

### (3) 先進国のニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management : NPM）とその途上国援助潮流への影響

英国、ニュージーランドなどの先進国で、“NPM＝行政においても民間企業の手法を活用して経営（マネジメント）する”という行政運営理論が導入されてきた。このNPMはアングロ・サクソン系の理論だとする指摘もあるが<sup>9</sup>、日本でも行政改革を実施する際の理論として注目されており、地方自治体の中には積極的にNPMを取り入れている自治体もある。このような先進国でのNPMの広がりを背景として、開発途上国のガバナンス改善に対する支援を実施する際の理論的枠組みとして、NPMを活用しようというドナーも出てきた。英国の影響が強いアフリカ地域では、途上国にNPMを導入してガバナンス改善を実現するという試みが実施された。中でも政策の策定、予算化、予算実施、監査といった公共財政管理のサイクルはガバナンスの重要要素で、中期支出枠組み（Midium-term Expenditure Framework: MTEF）、活動基準予算管理（Activity Based Budgeting: ABB）、パフォーマンス予算（Performance Budgeting）などの導入が行なわれれば、公共財政管理の質が向上すると考えられている。

以上のようなPRSPと公共財政管理をとりまく背景を図1-2に整理した。

図 1-2 PRSP と公共財政管理の背景



出所：調査団作成

## 2-2. HIPC イニシアティブ

本レポートで報告する調査対象国のうち、ウガンダ、エチオピア、ザンビア、タンザニア、ブルキナファソ、ニジェール、マラウイ、モザンビークはすでに複数回の年次進捗報告書（Annual Progress Report: APR）を作成しており「PRSP 実施の先進国」と呼べる（表 1-2 を参照）。特にウガンダは、1997年に世界に先駆けて貧困削減行動計画（Poverty Eradication Action Plan: PEAP）をドナーとの幅広い協議によって策定した。1990年代の堅実な経済運営や政策実施も評価され、1998年にHIPC完了点を達成、世界初のPRSPが世銀・IMF理事会で承認

<sup>9</sup> 大住荘四郎、“パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践”、2002年

される（2000年5月）など、PRSPのモデル国といってよい。タンザニアもウガンダと同様にすでに3回のAPRを実施している国である。フランス語圏では、ブルキナファソのみがAPRを3回実施している。ガーナもAPRを2回実施しているが（2003、2004年）、2004年APRのみが世界銀行・IMF理事会に提出され承認を受けたことから、正式なAPRの実施回数は1回とされている。

今回の調査対象国で、ケニア以外は全て拡大HIPCイニシアティブの対象国でもある。2005年9月時点では、12カ国すべてがHIPC完了点に達しており、債務削減プログラムが実施に移されている（表1-3参照）。

表 1-3 PRSPと拡大HIPCイニシアティブの進捗状況

調査対象国	PRSP 策定年	APR 実施回数 (2005.8 現在)	HIPC 決定点 (○到達；×未到達)	HIPC 完了点 (○到達；×未到達)
タンザニア	2000	3	○	○
ウガンダ	2000	3	○	○
ガーナ	2003	1	○	○
ザンビア	2002	2	○	○
モザンビーク	2001	3	○	○
ブルキナファソ	2000	4	○	○
エチオピア	2002	1	○	○
マラウイ	2002	3	○	○
セネガル	2002	1	○	○
ニジェール	2002	2	○	○
マダガスカル	2003	1	○	○
ケニア	2004	1		

出所：World Bank and IMF 資料

### (1) 拡大HIPCイニシアティブに至る経緯

HIPCイニシアティブ下での2国間債務の削減合意はパリクラブの枠組みのもとに行われている。パリクラブは主権国家の公的債務の問題を協議する場として1956年のアルゼンチンの延滞対外債務の繰り延べ問題を契機に、各債権国の代表者によるゆるやかな集まりとして発足した<sup>10</sup>。PRSプロセス実施が1999年に採択されるまでの、対外債務問題に関する主な視点は、a) 債権の回収、b) 債務の繰り延べ、c) 援助と構造調整、d) 債務持続性("debt sustainability")の判定、e) 債務の免除と貧困の削減、であった<sup>11</sup>。

1970年代から顕著になった開発途上国の債務問題に対し、パリクラブでは債権の回収を前提としつつ債務を繰り延べ(Re-schedule、返済計画の見直し変更)をおこなってきたが、多くの債務国の債務状況は好転しなかった。1980年代の国際金融機関による構造調整融資も、債務国の債務返済能力の向上、またその前提となる経済成長の実現を効果的にもたらしできなかった。このような経緯の下で、途上国の債務帳消しを主張するNGO<sup>12</sup>の運動も影響して、1996年にHIPCイニシアティブ<sup>13</sup>がIMF/世銀の理事会で採択された。

<sup>10</sup> NEXI ウェブサイト ([http://www.nexi.go.jp/insurance/ins\\_parisclub/ins\\_parisclub.htm](http://www.nexi.go.jp/insurance/ins_parisclub/ins_parisclub.htm))；民間から政府に対する貸付資金に関連する債務問題についてはロンドンクラブが協議・交渉の場を提供している。

<sup>11</sup> WB.2003. The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative: An OED Review.

<sup>12</sup> ジュビリー2000運動など

<sup>13</sup> HIPCイニシアティブは参加する政府や機関に対し強制力を持たない。

HIPC イニシアティブが採択されたひとつの重要な背景として、途上国の債務問題を一時的な資金不足 (illiquidity) と見るかまたは政府の破産 (insolvency) と見るのかの議論に関して、政府の破産とみなすことで一応の区切りがついたことがある。この債務問題認識の変化は HIPC イニシアティブの性格を検討するうえで重要であり、この認識を前提に 2 国間債権の債権国に加えて IMF や世銀などの国際金融機関が初めて、債務の繰り延べと一部放棄を実施することとなった<sup>14</sup>。HIPC イニシアティブの債務繰り延べがそれまでのものと異なる点は、一律のルールをすべての債務国に適用し、債務問題の解決を公正・オープンに行おうということだ。

1996 年に合意されたオリジナル HIPC イニシアティブ (0-HIPC) の主要な目的は、債務が返済可能でかつ経済成長が可能な程度まで債務を削減すること、今後 20~30 年間毎年発生する浮いた返済資金を貧困分野に優先的に配分することだった。1999 年に採択された拡大 HIPC イニシアティブ (E-HIPC) では、HIPC として認定される条件と決定点 (Decision Point) にいたる条件が緩和された。到達が容易になったことにより決定時点に達することができた途上国 (特に "millennium rush グループ" と呼ばれる国々) の中には、その後、開発政策が堅実に施行されていないと判定されたケースもある<sup>15</sup>。

## (2) HIPC イニシアティブと PRSP

1997 年、ウガンダは 0-HIPC の下で、総合的な開発政策としての貧困削減行動計画 (Poverty Eradication Action Plan) をステークホルダーの参加を通じて策定した。その後の堅実な経済運営と政策実施も評価され、翌年には完了点 (Completion Point) に達し債務の削減がなされた。このウガンダのアプローチを参考にして、1999 年に拡大 HIPC (E-HIPC) が採択された際に、債務免除の条件として貧困削減を目指した PRSP を策定することが提案された<sup>16</sup>。

HIPC イニシアティブ以前は、債務の繰り延べや削減の際に、個々の政策項目の導入がコンディショナリティとして課されることがあった。これに対し PRSP は貧困削減を目標とする包括的な開発計画で、貧困削減を成果として (導入だけではなく) 実現することを前提とした債務削減である。それから HIPC イニシアティブの基本的な目的は、債務国政策策定・実施機能や政府機構そのものの強化である。PRSP は上記の 5 原則に基づき、債務国がリーダーシップをとって貧困削減に向けた政策を実施していくといったプロセスであり、このプロセスを通じて債務国政府のキャパシティを向上させることが期待される。この意味でも従来のコンディショナリティとは性格が異なる。また、ドナーからの視点から見ると、PRSP<sup>17</sup>を導入することによって、今まで借款を取り巻くプロセスと見られがちだった HIPC イニシアティブでの無償資金支援の役割が見直され、貧困削減に有償・無償援助の緊密な連携の必要性が認識されたという意味で転機になったといえる。

## (3) 一般財政支援と公共財政管理

重債務貧困国 (HIPC) では、債務削減完了後、再び債務危機に陥らないように厳格な債務

<sup>14</sup> WB. 2003; 国際的信用を保持するため実際には債権の放棄ではなく、基金を設定しその基金が放棄した債権を引き受けるかたちになっている。

<sup>15</sup> WB. 2003. 0-HIPC 下で決定時点に達した 6 カ国 (本調査の対象国では、ブルキナファソ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダ) と E-HIPC 下で 2000 年に到達点に達した 9 カ国 (本調査の対象国では上記のほかにはセネガル) は堅実な財政運営が評価されている。それに比して 2000 年 8 月から 12 月までに決定点に達した通称「millennium rush」グループ (本調査ではマダガスカル、マラウイ、ニジェール、ザンビア) については、マリとガイアナのみが 3 年以内に完了点に達した。なお本調査の対象国であるエチオピアとガーナは 2001 年の 5 月と 2002 年の 2 月にそれぞれ決定点に達した。

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> PRSP は後に対象概念を拡大し PRS プロセスと呼ばれるようになる。

管理が行われ、借款による資金調達が難しくなる。しかし、PRSP を順調に実行している国に対しては、バイラテラルドナーから、プロジェクト型支援に加え無償資金による財政支援が増加してきている。財政支援の効果の度合いは、受け入れ国政府の公共財政管理能力に大きく依存する。

ここで、HIPC の公共財政管理システムの信託リスク (Fiduciary Risks) の問題がクローズアップされている。借款では、信託リスクが、利率や見込まれる経済成長などを担保とすることで吸収される。これに対し、無償資金による財政支援でどのように信託リスクを取り扱うかは新しい課題である。世銀の国別財政アカウンタビリティ評価 (Country Financial Accountability Assessment: CFAA) や国別調達評価報告 (Country Procurement Assessment Report: CPAR) の診断によれば、HIPC の予算執行、調達、会計、監査メカニズムの信託リスクは非常に高い。このようなことから、財政支援といった無償資金協力を実施する際に、債務国の公共財政管理能力の向上に関する関心が高まっている。

#### (4) 調査対象 12 カ国の債務と債務削減の状況

この節では、HIPC イニシアティブが適応されている調査対象国 11 カ国と、現在債務持続性があると判定され、HIPC イニシアティブが適用されていないケニアの①対外債務の構成、②対外債務の相対的大きさと拡大 HIPC による債務削減推定金額、および③対外債務の元利返済実績と拡大 HIPC 適用による元利返済推定額について紹介する。これらを通じ、PRSP 導入の背景にある調査対象国に関する債務の状況を明らかにする。

##### ① 対外債務の構成

表 1-4 に、調査対象 12 カ国の 2002 年の対外債務の現状を債権者別に示した。モザンビークを例外にして、他の 11 カ国は公的債務の割合がすべて 70%以上であり 2 国間と多国間融資機関に借款の多くを頼っていることがわかる。また融資のほとんどが低利融資で、それら低利融資は世銀などの多国籍金融機関が主要な供給元である。例外はモザンビークで、公的債務の率が 55%と相対的に低く、33%の債務が民間からのものである。これは表 1-5 に示されるように、輸出額に占める債務総計が 73%と 12 カ国中で最も低く、急速に伸びている輸出が民間からの貸付を呼び込んでいると考えられる。

表 1-4 2002 年の対外債務の債権者別構成

国名	累積債務総額		公的債務				民間・短期借り入れ			
	金額 (百万ドル)	%	2国間公的債務		多国間公的債務		公的債務合計	民間債務	短期借入	IMF
			低利融資	非低利融資	低利融資	非低利融資				
ブルキナファソ	1,580	100%	8%	1%	77%	2%	89%	0%	3%	8%
エチオピア	6,522	100%	33%	3%	56%	3%	95%	2%	1%	2%
ガーナ	7,338	100%	16%	4%	54%	2%	76%	11%	8%	5%
ケニア	6,031	100%	27%	2%	47%	3%	79%	7%	13%	1%
マダガスカル	4,518	100%	22%	20%	46%	1%	90%	2%	5%	3%
マラウイ	2,912	100%	14%	0%	75%	2%	92%	0%	4%	3%
モザンビーク	4,609	100%	20%	2%	32%	1%	55%	33%	8%	4%
ニジェール	1,797	100%	13%	8%	67%	1%	89%	3%	2%	6%
セネガル	3,918	100%	24%	6%	53%	3%	85%	1%	7%	6%
タンザニア	7,244	100%	30%	5%	49%	0%	84%	1%	9%	6%
ウガンダ	4,100	100%	8%	4%	76%	1%	89%	1%	4%	6%
ザンビア	5,969	100%	22%	11%	44%	2%	79%	2%	2%	17%

出典: 世銀 (2004), "Africa development indicators - from the World Bank Africa database."

註 累積債務総額はcurrent pricesである。

表 1-5 対外債務の相対的大きさと拡大 HIPC による債務削減推定額

国名	2002年 名目 GDP (百万ドル)	2002年の対外債務の相対的大きさ					2003年拡大HIPCによる債務削減推定額 <sup>1</sup>		
		債務総計 <sup>2</sup>		債務現 在価値 /輸出 額%	元利返 済額/ 輸出 額%	国民1 人当り 債務 (ト ル)	現在価 値削減 推定額 (百万 ドル)	名目価 値削減 推定額 (百万 ドル)	決定点/完了点
		金額 (百万 ドル)	対 GDP%						
ブルキナファソ	3,127	1,580	51%	140%	16%	134	553	930	Jul-00/Apr-02 <sup>3</sup>
エチオピア	6,059	6,522	108%	408%	11%	97	1,275	1,930	Nov-01/floating
ガーナ	6,160	7,338	119%	147%	8%	362	2,186	3,700	Feb-02/floating
ケニア	12,330	6,031	49%	135%	14%	192			
マダガスカル	4,400	4,518	103%	185%	10%	275	814	1,500	Dec-00/floating
マラウイ	1,901	2,912	153%	175%	7%	271	643	1,000	Dec-00/floating
モザンビーク	3,599	4,609	128%	73%	6%	250	2,022	4,300	Apr-00/Sep-01 <sup>3</sup>
ニジェール	2,171	1,797	83%	135%	7%	157	521	900	Dec-00/floating
セネガル	5,037	3,918	78%	135%	12%	399	488	850	Jun-00/floating
タンザニア	9,382	7,244	77%	107%	9%	206	2,026	3,000	Apr-00/Nov-01 <sup>3</sup>
ウガンダ	5,803	4,100	71%	174%	11%	167	1,003	1,950	Feb-00/May-00 <sup>3</sup>
ザンビア	3,697	5,969	161%	387%	28%	583	2,499	3,850	Dec-00/floating

出典: 世銀 (2004), "Africa development indicators - from the World Bank Africa database."

註 1. この削減推定額は、すべてのコミットされた債権放棄が実施されることを仮定し算出されている。

註 2. 債務総計額はcurrent prices 換算

註 3. ブルキナファソ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダはO-HIPC下でも決定点と完了点に達している。

## ② 対外債務の相対的規模と拡大 HIPC による債務削減推定額

2002 年の対外債務の GDP、輸出金額などとの比較を表 1-5 に示した。HIPC 対象国でないケニアをのぞき、すべての国が拡大 HIPC の決定点または完了点に達しており<sup>18</sup>、すでに一部の債務削減が行われている。そのためもあり、ブルキナファソ、ガーナ、モザンビーク、ニジェール、セネガル、タンザニアでは 2002 年時点で債務持続性の一つの判断基準（現在価値債務額が輸出額の 150%を上回ると HIPC 対象国となる）以下となっている。エチオピアとザンビアの債務残高割合は非常に高く、マダガスカル、マラウイも比較的高い割合を示している。ウガンダの債務残高割合率が比較的高いのは、債務削減後も引き続き借り入れによる資金調達が行なわれているためと推測される。

表 1-5 には、2003 年時点の拡大 HIPC による削減推定額も示されている。これは、2003 年時点で、すべてのコミットされた債権放棄が実施されることを想定した場合の債務削減推定額を現在価値（将来の元利返済分を予想される市場レートを使って割り引いた値）と名目価値（割引を行わない将来の元利返済金額の合計）で示したものである。対象年は 1 年違うが、2002 年債務総計金額と名目価値での削減推定額を比較すると、セネガルの 22%（850/3918）からモザンビークの 93%（4300/4609）と大きな開きがあることがわかる。平均するとおおよそ 50%の削減がなされていることになる。

## ③ 対外債務の元利返済実績と拡大 HIPC 適用による元利返済推定額

表 1-6 には 2002 年までの元利返済実績と、すべてのコミットされた債務削減が 2003 年に実施されたと仮定した場合の元利返済推定額を示した。国によっては、徐々に実施された債務削減を反映し、1998 年から 2002 年にかけて元利返済実績が漸減傾向を示している国もある（ブルキナファソ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダ）。ブルキナファソ、エチオピア、ガーナ、マラウイでは 2003 年を境にしてはっきりと減少し、債務削減により浮いた元利返済分が強く影響していることが考えられるが、他の国では 2003 年以降ほぼ横ばいか上昇傾向にある国もあり、この場合は削減により浮いた元利返済分が他の返済分などで相殺されているのかもしれない。このような債務の構造は各国の過去の借款のポートフォリオを反映しているため、詳細な考察にはさらなる精査が必要である。

<sup>18</sup> ブルキナファソ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダについては、旧 HIPC ですでに決定点と完了点に達成している。またこの 4 国は拡大 HIPC 下、2002 年時点ですでに決定点と完了点に達している。

表 1-6 対外債務の元利返済実績と拡大 HIPC 適用による元利返済推定額

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>ブルキナファソ</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	57	61	48	33	42			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						26	27	27
元利返済額/輸出額(%)	18	24	23	15	18	9	8	8
元利返済額/政府歳入額(%)	16	16	16	11	11	5	5	4
元利返済額/GDP(%)	2	2	2	1	1	1	1	1
<b>エチオピア</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	101	127	112	197	149			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						88	89	88
元利返済額/輸出額(%)	10	14	11	21	15	9	9	8
元利返済額/政府歳入額(%)	9	11	10	16	12	6	6	5
元利返済額/GDP(%)	2	2	2	3	2	1	1	1
<b>ガーナ</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	560	521	533	243	267			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						163	104	112
元利返済額/輸出額(%)	22	21	22	10	10	6	3	3
元利返済額/政府歳入額(%)	41	53	78	26	39	17	10	8
元利返済額/GDP(%)	7	7	11	5	4	2	1	1
<b>マダガスカル</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	166	106	65	45	50			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						54	73	73
元利返済額/輸出額(%)	21	12	5	3	7	5	6	6
元利返済額/政府歳入額(%)	42	25	14	10	15	10	13	11
元利返済額/GDP(%)	4	3	2	1	1	1	1	1
<b>マラウイ</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	90	65	103	74	47			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						67	39	51
元利返済額/輸出額(%)	16	13	23	15	10	14	8	9
元利返済額/政府歳入額(%)	22	21	35	24	14	19	10	12
元利返済額/GDP(%)	5	4	6	4	2	4	2	2
<b>モザンビーク</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	104	60	18	27	42			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						47	51	57
元利返済額/輸出額(%)	41	9	2	3	4	4	3	3
元利返済額/政府歳入額(%)	23	12	4	7	8	8	8	7
元利返済額/GDP(%)	3	1	0	1	1	1	1	1
<b>ニジェール</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	17	19	22	34	53			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						26	29	29
元利返済額/輸出額(%)	5	6	8	12	17	7	8	8
元利返済額/政府歳入額(%)	9	11	14	19	21	9	10	9
元利返済額/GDP(%)	1	1	1	2	2	1	1	1
<b>セネガル</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	207	178	165	138	165			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						146	141	139
元利返済額/輸出額(%)	15	12	13	10	11	9	8	7
元利返済額/政府歳入額(%)	26	22	21	17	16	13	12	11
元利返済額/GDP(%)	4	4	4	3	3	2	2	2
<b>タンザニア</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	224	193	154	92	109			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						100	129	148
元利返済額/輸出額(%)	21	16	12	6	7	6	7	7
元利返済額/政府歳入額(%)	29	20	16	9	10	8	9	10
元利返済額/GDP(%)	3	2	2	1	1	1	1	1
<b>ウガンダ</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	110	98	91	72	60			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						100	129	148
元利返済額/輸出額(%)	15	12	14	11	9	12	15	16
元利返済額/政府歳入額(%)	16	13	14	12	8	13	16	17
元利返済額/GDP(%)	2	2	2	1	1	2	2	2
<b>ザンビア</b>								
2002年までの元利返済実績(百万ドル)	147	126	139	142	123			
拡大HIPC適応後の元利支払い推定額(百万ドル)						187	223	210
元利返済額/輸出額(%)	16	15	16	13	11	14	16	13
元利返済額/政府歳入額(%)	24	23	30	22	20	27	31	28
元利返済額/GDP(%)	5	4	4	4	3	5	5	5

出典: 世銀 (2004), "Africa development indicators - from the World Bank Africa database."



## 2-3. PRSP と公共財政管理の関係

PRSP と公共財政管理の歴史的、理論的な関係は、すでに JICA 「途上国における財政管理と援助」にまとめられている。ここでは、その議論をふまえながら、それらの関係を簡単に説明する。

### (1) 拡大 HIPC イニシアティブにおける PRSP と公共財政管理の関係

PRSP と公共財政管理の歴史的、理論的な関係は、すでに JICA 「途上国における財政管理と援助」にまとめられている<sup>19</sup>。ここでは、その議論をふまえながら、それらの理論的な関係を簡単に説明する。

- 重債務貧困国 (Highly Indebted Poor Countries: HIPC) 政府は債務救済によって浮いた返済額 (影の見返り資金) を債権放棄国の意図に沿った目的 (= 貧困削減) に支出し報告することが要求される。
- その要求を満たすために、HIPC 政府は全予算プロセス (= 公共財政管理) を適切に運営することが不可欠となる。すなわち、1) 目的を達成するための計画書 (= PRSP) を策定し、その政策に政府予算の裏づけをあたえること (= 予算プロセスの上流) と、2) 透明性や説明責任を確保した予算執行・報告・監査を実施すること (= 予算プロセスの下流) の両方が要求される。<sup>20</sup>
- ① 予算プロセスの上流 (= 政策、予算策定) については、HIPC 政府は政策・計画と予算のリンクが弱い場合が多い。たとえば、PRSP 以前の国家計画は、予算の裏づけのない要望書 (wish list) にすぎない、経常予算と開発予算がリンクしていない、中期的な予算見込みが予測できない、といった問題を抱えていた。PRSP では一般的に、政府は計画書の策定のみならず、計画費用の試算 (コストイング) や優先順位付け (prioritization) を実施し、計画を予算によって裏付けることが要求される。
- ② 予算プロセスの下流 (= 予算執行、報告、監査) については、HIPC 政府の能力、特に透明性や説明責任を確保する運営を欠く場合が非常に多い。したがって、財務・調達・監査などの各種診断ツールを用いた公共財政管理システムの評価を行い、各国の必要に応じた公共財政管理改革を実施し、信託リスクを低減することが不可欠となる。
- こうした拡大 HIPC イニシアティブ、PRSP、公共財政管理の関係の中では、ドナー援助は被援助国の①計画と予算策定 (= 予算プロセス上流)、そして②実施 (予算プロセス下流) の能力を高めるような方法で提供されることが期待されている。

### (2) PRSP と公共財政管理の実務レベルでの関係

PRSP と公共財政管理は、援助も含めた実務レベルでどのように連携しながら実施されているだろうか。実務レベルの視点は、今後 JICA がこれらの分野で効果的に支援する方途を探る上で重要である。ここでは、両者の実務レベルでの関係を次の3つ、① PRS プロセスと予算策定の関係、② PRS プロセスと予算執行・監査の関係、③ PRS プロセス、公共財政管理とドナー支援の関係、に整理して解説する。なお、本調査報告書でいう PRS モニタリングとは、年次進捗報告書 (Annual Progress Report: APR) の作成を中心としたモニタリングシステムを指す。

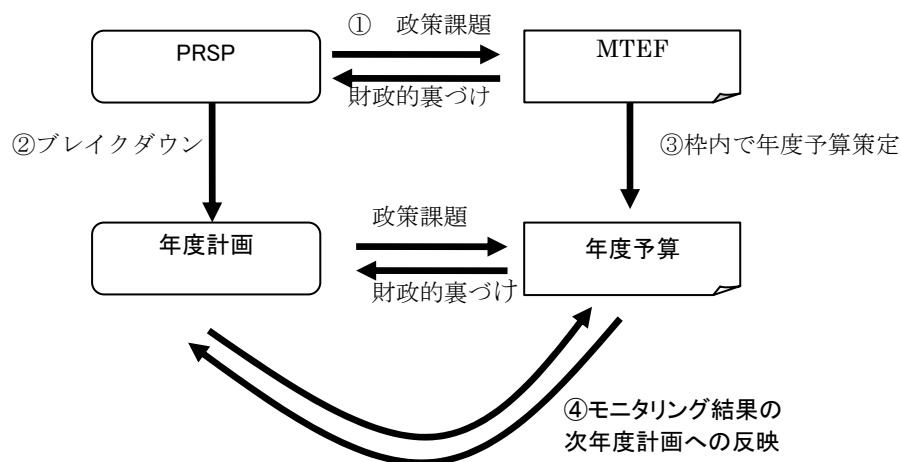
<sup>19</sup> 国際協力事業団『途上国における財政管理と援助—新たな援助の潮流と途上国の改革』2003年2月、pp.10-11.

<sup>20</sup> ここでいう「予算プロセスの上流」、「予算プロセスの下流」という区分は、PEFA の“Assessing and reforming public financial management: a new approach”, 2004 で紹介されている。

<sup>29</sup> ODI (2003), “PRS Monitoring in Africa”, PRSP synthesis note 7

## ① PRS プロセスと予算サイクルの関係

図 1-3 PRS プロセスと予算サイクル



### 関係①<PRSP と中期支出枠組 (MTEF) >

PRSP は通常 3 カ年の中期計画である。計画を実施するにあつては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。3 カ年の中期支出枠組 (MTEF) が PRSP を元に策定されていれば、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP にあれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていなければいけない。

ただし、ザンビアのように MTEF が PRSP の策定に遅れて導入された例もある。PRSP が年度予算で裏づけされていればよいのだが、中期的な支出計画がないと、年度予算がそのときの社会経済状況を踏まえて策定されるあまりに、財政規律が崩れる危険性がある。公共財政管理に多くの問題を抱える重債務貧困国にとって、MTEF はドナーの信頼感を醸成するのに寄与するといえる。

### 関係②と<PRSP と年度実施計画>と関係③<中期支出枠組 (MTEF) と年度予算>

PRSP という中期計画に基づいて、各セクターで戦略・年度実施計画が策定され、中期支出枠組 (MTEF) の枠内で年度予算をあてがうことによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、PRSP に掲げられた目標を 3 年間でどのようなペースで達成するかといったマイルストーンを定める必要がある。ウガンダには PRSP に基づいた年次実施計画があるが、ガーナやザンビアの場合は、3 年間の達成目標はあるものの、各年のマイルストーンにブレイクダウンされていない。

年度予算は MTEF の枠内で策定されなければならないが、この財政規律を守れているか否か確認が必要であるし、予算執行の段階で、予算に従わず出費を重ねる例もあるので、予算書のチェックのみではなく、予算執行状況を確認する必要がある。

### 関係④<モニタリング、年度計画、年度予算>

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画、予算に反映されるべきである。もし、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、

次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。アフリカとの戦略的パートナーシップ（SPA）の財政支援ワーキンググループ（Budget Support Working Group）の調査によると、ガーナ、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、モザンビークでは PRS レビュー結果が次年度の予算に反映されており、セネガルとブルキナファソでは反映されていないとなっている（表 1-7）。しかし、これは各政府関係者を対象としたアンケート結果によるもので、結果の解釈には注意を要する。

表 1-7 PRS 結果の活用状況

国名	PRS レビューで 予算執行情報 が活用される	PRS レビューで セクターの実績 情報が使われる	PRS レビューが 次年度予算策 定に反映される
ガーナ	○	○	○
エチオピア	○	○	○
ガンビア	○	○	○
ルワンダ	○	○	○
セネガル	○	○	
マラウイ	○	○	○
ザンビア	○	○	○
ニジェール	○	○	○
モザンビーク	○	○	○
タンザニア	○	○	○
ブルキナファソ	○	○	
ウガンダ	○	○	○

SPA Budget Support Working Group (2003) “Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes“

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かを間接的に判断するには、ア) 年次進捗報告書(APR)の内容の確認と、イ) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性確認の 2 通りの方法がある。

#### ア) 年次進捗報告書の内容

ウガンダのレビューの内容は次年度の活動と目標の見直しまでも含むものだが、これはガーナ、タンザニア、ザンビア、モザンビークのレビューには含まれていない（表 1-8 参照）。ただし、ガーナについては、2004 年 3 月に発表された 2003APR では新しい行動のアップデートと目標の修正が実施されている。

表 1-8 年次レビューの内容

国名 (PRSP 導入が新しい順)	政策措置	新たな活動の導入	指標の見直し	目標の見直し
ガーナ	●		●	
エチオピア	●	●	●	●
ガンビア	●	●	●	
ルワンダ	●		●	
セネガル				●
マラウイ	●			
ザンビア	●	●	●	
ニジェール	●	●	●	●
モザンビーク			●	
タンザニア	●			
ブルキナファソ	●		●	
ウガンダ	●	●	●	●

SPA Budget Support Working Group (2003) “Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes“

#### イ) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールとの整合性

これらの中にリンクがあれば、モニタリング結果が次年度計画と予算に反映される余地があるといえる。理想的にいえば、a)前年度実績のレビュー、b)次年度政策の検討、c)次年度予算方針（シーリングを含む）の策定、d)予算方針に基づいて各省が予算案策定・予算要求、e)財務省と各省との間で協議、f)政府案策定、g)閣議決定・議会提出、h)議会での議論・予算案承認—という順番にスケジュールが組まれているべきである。表 1-9 に理想的なスケジュールを示す（予算年度が1月に始まる場合）。

表 1-9 PRS モニタリングと年間予算策定スケジュール

	PRS モニタリングスケジュール	予算策定スケジュール
1月		
2月		
3月	市民社会への報告	
4月	前年度レビュー確定	
5月		次年度政策レビュー
6月		予算方針の決定（シーリングを含む）
7月		各省庁予算要求、財務省との折衝開始
8月		
9月		
10月		閣議決定、議会提出
11月		議会審議
12月		議会で予算案承認

ガーナでは、PRSP 年次進捗報告書（APR）が5月の政策レビューの前に発表されており、その分析結果と提言が予算策定のための政策レビューに反映されるようにスケジュールが設定されている。しかし、このタイミングの留意点は、PRSP 進捗レビューの対象年度（たとえば2003年度）が2年後の予算編成に反映されるというラグが生じていることである。一方、ザンビアでは APR が発表される11月に次年度予算の最終案が策定される。これではモニタリング結果と提言が次年度予算に反映することは期待できない。

しかし現実には、PRS レビューと予算策定サイクルが一致していても、レビュー結果が予算策定に活用されることには自動的につながるわけではない。SPA の財政支援ワーキンググループの調査によると（2004 年）、PRS レビューと予算サイクルとの間に整合性があるのは、ルワンダだけである。しかし、この調査もアンケート調査であり、慎重な解釈を要する（表 1-10 参照）。

表 1-10 PRS レビューと予算サイクルの関係

	完全に連携	一部連携	全く連携していない
PRS レビューと予算策定サイクルの連携があるか	ルワンダ	ベニン ガーナ マダガスカル モザンビーク タンザニア ウガンダ	ブルキナファソ マリ ニジェール セネガル

出所: SPA Budget Support Alignment Survey, 2004

## ② PRS プロセスと予算執行・監査の関係

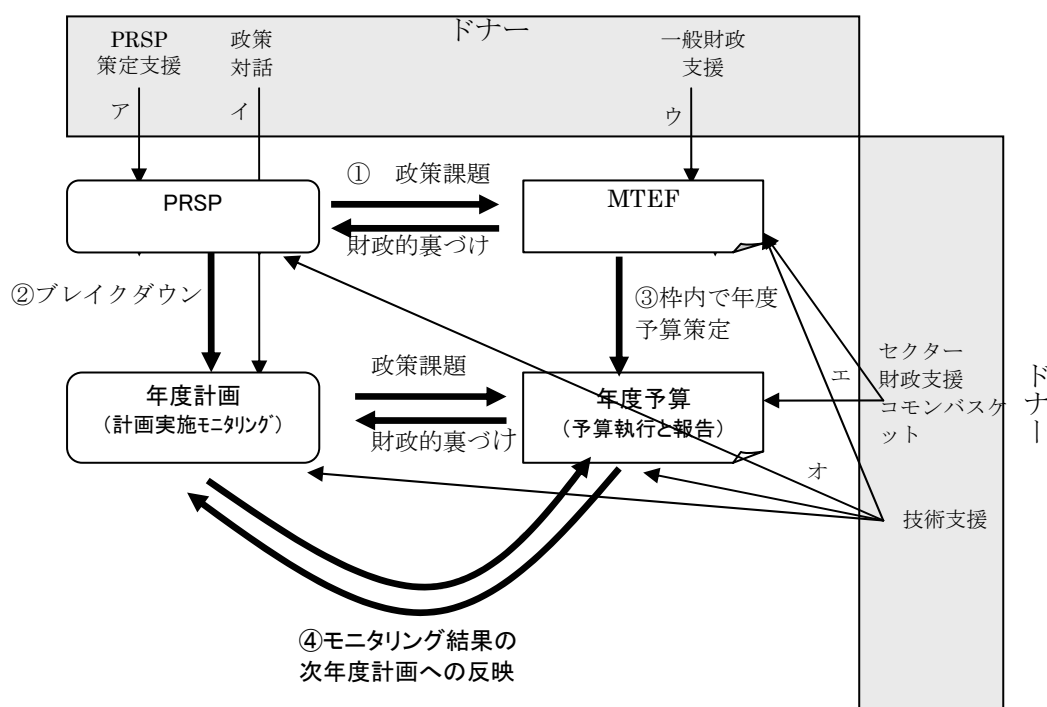
PRSP で策定された貧困削減政策が予算策定に裏づけられたとしても、政府の予算サイクルの下流部分（執行、報告、監査）が適切に運営されなければ、政策目標は効果的に達成し得ない。したがって、公共財務、調達、監査システムとそれを運営する政府の能力が重要になる。実際、PRSP に基づいて予算化されていても、予算の執行率が低ければ効果は減殺されてしまう。PRSP 予算項目の支出が正しく記録されておらず所期の目的に使われたかどうか不明、調達にかかわる汚職がはびこる、監査が厳しく行われなため関係省庁に予算を順守するインセンティブがない、などは、PRS プロセス以前から既に長い間にわたって多くの重債務貧困国（HIPC）が直面する課題である。

一般財政支援によって PRS プロセスを支援する援助国や国際機関は、こうした公共財政管理の下流部分の問題が原因となって「信託リスク（fiduciary risks）」の問題に直面する。つまり、援助資金に関して議会（援助国と被援助国の両方）に対する説明責任（＝援助資金の支出内容の明細な説明・報告や意図した目的に使われているかどうかの説明）を果たせないというリスクである。こうした信託リスクを低めるためには、リスクを詳しく評価して公共財政管理の課題を明らかにし、改革プログラムを実施することが必要になる。こうした背景から、PRS プロセスを一般財政支援という方法で支援するドナーは、公共財政管理改革プログラムを支援する必要がある。

## ③ PRS プロセス、公共財政管理とドナー支援の関係

途上国の PRS プロセスと予算プロセスにどのようにドナーが参画しているのかを図 1-4 に示した。

図 1-4 PRS プロセスと予算サイクル、ドナーの支援



#### 関係ア＜PRSP 策定支援＞

PRSP は途上国政府のオーナーシップのもと、参加型のプロセスを経て作成することが基本であるが、ドナーが PRSP 策定プロセスに専門家を派遣し、専門家のアドバイスを受けて途上国政府が策定する例が見受けられる。

#### 関係イ＜政策対話＞

PRS の進展状況とドナーが実施した支援のモニタリング結果を踏まえて、年度開始の前に途上国とドナーが次年度の政策と支援のあり方を話し合う。その結果を踏まえて、ドナーは年度の支援計画を、そして途上国政府はドナーの支援を含んだ年度計画を策定する。一般財政支援を実施するドナーは通常、政策対話を実施する。

#### 関係ウ＜一般財政支援＞

ドナーが途上国の全体予算を対象に行なう財政的支援で、特定の支出に関して用途を限定するイヤーマークはないのが普通だ。一般財政支援を行なう際には、ドナーが中期的な予算の優先事項（MTEF）に関して同意をしていることが条件となる場合が多い。その代わりにドナーは複数年のコミットメントが期待されている。

#### 関係エ＜セクター財政支援、コモンバスケット＞

セクター財政支援では、ドナーが援助資金をセクター省庁もしくは財務省の予算にオン・プロジェクトさせる。セクター省庁とドナーが基金（コモンバスケット）に資金をプールし、セクタープログラムを実施する場合もあり、コモンバスケットは被援助国予算と別途設けられることもある。ドナーは複数年のコミットメントをすることを期待され、その支援予定額が MTEF に反映される。

#### 関係オ＜技術支援＞

一部の国では一般財政支援やセクター財政支援が増加しているが、関係アの PRSP 策定支援をはじめ、予算を策定する際、そして予算執行の段階で、技術支援が実施されている。

関係アからオまでのドナーによる支援を考察する際に重要なのは、援助の予測性を高めることで、予測性の向上は PRS モニタリングそして公共財政管理の推進に不可欠である。援助の予測性といった場合には、量とタイミングの面での予測性がある。量の予測性に関しては、ドナーは前年度レビュー結果に基づいて、翌年度の援助予定額を念頭に政府が政策・予算案を策定するというのが、一般的な流れである。表 1-9 では 4 月に前年度レビュー結果が出れば間に合うとしたが、ドナーからの一般財政支援のことを考えると、前年度レビュー結果と次年度政策決定の間が一定程度開いていたほうが望ましい（表 1-11）。

表 1-11 PRS モニタリング、年間予算策定、一般財政支援スケジュール

	PRS モニタリング スケジュール	予算策定 スケジュール	一般財政支援 スケジュール
1 月			
2 月	市民社会への報告		
3 月	前年度レビュー確定		評価レビュー
4 月			翌年度援助額の決定
5 月		次年度政策策定	
6 月		予算方針の決定(シーリングを含む)	
7 月		各省庁予算要求、財務省との折衝開始	
8 月			
9 月			
10 月		閣議決定、議会提出	
11 月		議会審議	
12 月		議会予算案承認	

援助の予測性は、一般財政支援に限る話ではない。技術支援に関しても今後の支援スケジュールをドナーが被援助国に公表することで、被援助国は支援を前提として今後の政策と予算を策定できるようになる。

一般財政支援のディスバースがどのタイミングで実施されるかを予測できるか否かも、被援助国政府にとって重要である。会計年度の始まりに援助が支出されるのか、年度末まで待たないといけないのかによって、政策の実施に大きな影響がでてくる。SPA 財政支援ワーキンググループが、財政支援の資金供与タイミングと被援助国政府の予算策定プロセスとの整合性に関する調査で、予算サイクルと援助の連携に関する満足度調査を行なったところ、結果は以下のとおりとなった（表 1-12）。

表 1-12 予算サイクルと援助の連携に関する満足度

国名	満足度 (5段階評価)
ウガンダ	2.5
エチオピア	2.7
ガーナ	3.5
ケニア	3
ザンビア	3.3
セネガル	1
タンザニア	3.3
ニジェール	3.2
マダガスカル	3
マラウイ	2.4
モザンビーク	1.3

出所：SPA、Survey of the Alingment of Budget Support and balance of payments Support with National PRS Processes, 2003

一般財政支援を推進する意見として、それが援助の効率化、特に政府側の援助の取引費用の削減につながるからという主張がある。一般財政支援の実務では、政府、各ドナーがそれぞれ別個にレビューをし、その結果に基づいて財政支援額を決めるのではなく、すべての一般財政支援ドナーの参加による合同ミッションを実施し、共通のフォーマット（タンザニア、モザンビーク、ガーナでのパフォーマンス評価枠組み（Performance Assessment Framework：PAF））で進捗状況をモニタリングし、各ドナーが支援額を決めようという試みがなされている。

ガーナではさらに一歩進んで、2004年には世界銀行の貧困削減支援融資（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）の政策マトリックスと一般財政支援のパフォーマンス評価枠組（Performance Assessment Framework: PAF）の共同作業が進められた。また、一般財政支援ドナーと世界銀行の PRSC 共同ミッションは、IMF の貧困削減成長ファシリティ（Poverty Reduction and Growth Facility：PRGF）のミッションと同時期に共同で実施し、政府の取引費用を削減しようという努力がなされている。こうした合同ミッションや共通のモニタリング方式が各国で導入されれば、PRS モニタリングの仕組みにも影響を及ぼすものと考えられる。

エチオピアでは、上記のように、世界銀行の貧困削減支援融資（Poverty Reduction Support Credit: PRSC）と他のドナーによる一般財政支援の拠出を判断するために、ドナー合同の財政支援合同ミッション（Joint Budget Support Mission）が派遣された。また世界銀行は、2004年の単独の公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）をやめ、エチオピア政府と他のドナーとともに財政・援助合同レビュー（Joint Budget and Aid Review）を実施した。これらの取り組みは、エチオピアでの援助の効率化に大きく寄与している。

## 2-4. PRS プロセスと公共財政管理の課題に関する比較分析

前節では PRSP と公共財政管理の理論的・実務的關係に関して述べた。本節では、対象 12 カ国を調査した結果、各国共通の PRSP と公共財政管理に関する課題について簡潔にまとめる。



## (1) PRS プロセスの比較分析

調査対象国について以下の 5 つの視点から PRS プロセスの比較分析を実施した、①モニタリング実施体制、②PRS モニタリングと政策・予算との整合性、③年次進捗報告書 (APR) の内容、④PRS モニタリングシステム、⑤PRS モニタリングでの援助協調。

### ① モニタリング実施体制

PRS モニタリングの有効性を高めるには、実施体制の整備が不可欠である。実施体制のキャパシティの向上は、各国共通の課題で、ドナーもさまざまな支援を実施している。モニタリング体制を検討する際には、下記の視点で考察できる。

#### ・モニタリング担当省庁、部署が十分なキャパシティを有するか

今回の調査対象国では、PRS モニタリングを実施しているのは経済開発・企画を担当する省庁か、もしくは財政・金融を取り扱う省庁であるが、国によっては経済開発関連の省庁と財務関連の省庁が一緒になっている例（エチオピア、ブルキナファソなど）もあった。モニタリングを実施している省庁（部署）と予算を担当する省庁（部署）が異なる場合は、両者の間に連携が図られている必要がある。なぜならモニタリング結果を次年度の予算策定に反映させることが求められているからだ。

ウガンダでは貧困モニタリング・分析局（Poverty Monitoring and Analysis Unit: PMAU）が、タンザニアでは貧困モニタリング運営委員会（Poverty Monitoring Steering Committee）が、モザンビークでは貧困監視部（Poverty Observatory）が、PRSP 導入後に新たなモニタリング実施機関として新設された。このように新たな機関が設立される場合には、組織の権限が法令によって明確にされ、モニタリングを実施するのに十分なキャパシティを有していなければならない。ちなみにウガンダの PMAU は PRS モニタリングの実施・連絡調整、モニタリング結果を政策・予算に反映するのに十分な権限を持っている<sup>29</sup>。逆にモザンビークの貧困監視部（Poverty Observatory）は既存の組織と権限が重複しているとの指摘があり、調整が進められている。<sup>30</sup>

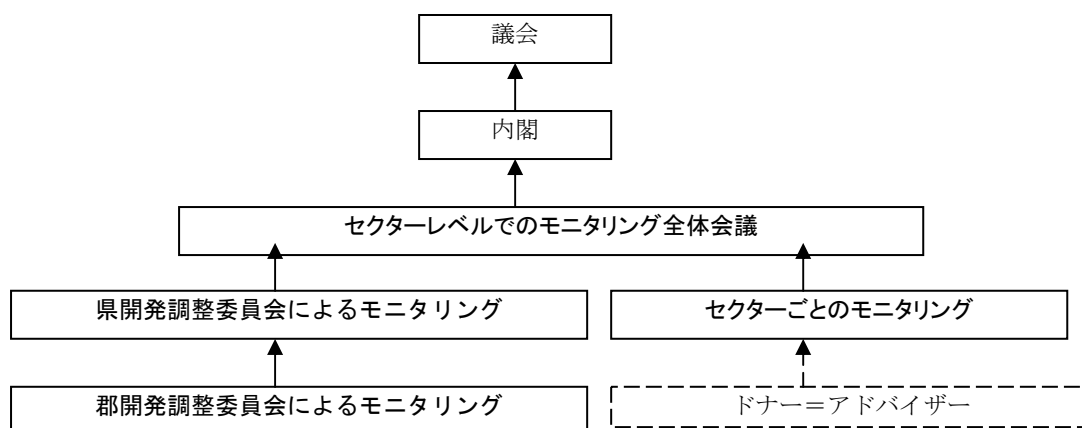
#### ・セクター省庁がモニタリングに参画しているか

各セクター省庁が、モニタリングの枠組みに参画し、施策の進展状況を把握して、政府全体で PRSP に基づいた施策を展開していくことが重要だ。セクター省庁は単にデータをモニタリング担当省庁に提出するだけでなく、各セクターの指標の到達状況、分析、そして今後の対応を決定する必要がある。ウガンダでは、セクターの枠を超えてモニタリングを実施する全国統一モニタリング・評価戦略（National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy）が導入されている。ブルキナファソでは、モニタリング実施体制がはっきりしなかったが、2004 年に実施体制案がつくられ、年次進捗報告書（APR）作成の際に試行された。ザンビアでも、2004 年からセクター省庁と地方政府を組み込んだモニタリング体制が整備された（図 1-6 参照）。一方、マダガスカルでは、セクター省庁もモニタリングに参画しているが、世銀・IMF からモニタリングのための組織体制を明確にするよう要請されている。また、ケニアのようにセクター省庁がモニタリングに参画する体制が整備されていても、一部のドナーからは実際に機能しているか注意を要するとのコメントが現地調査の際に聞かれた。

JICA 現地事務所のセクター担当スタッフは、担当セクターでいかに PRS モニタリングが実施されているかフォローし、PRS モニタリング全体の動向と連携しているかなどについて、PRSP 担当職員や企画調査員と確認しあうことが重要である。

<sup>30</sup> 同上

図 1-5 ザンビアモニタリング実施体制



出所：調査団作成

・ 地方政府がモニタリングに参加しているか

セクター省庁と同様に、地方政府も PRS モニタリングでの重要なステークホルダーだ。地方政府がモニタリングに参加する際に課題となるのが地方政府のキャパシティで、地方政府のモニタリング能力の強化はドナーにとっても重要な課題である。ザンビアでは JICA が 2005 年より、PRS モニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクトを開始した。

・ 議会の承認を得ているか

PRS モニタリングにおける議会の位置づけはあいまいなケースが多い<sup>31</sup>。PRSP を全国的な開発戦略と位置づけるためにも、PRSP が議会で承認され、PRS モニタリング結果が定期的に議会に報告されることが必要である。ODI のレポートによるとウガンダ、ブルキナファソ、ニジェールでは年次進捗報告書（APR）が議会に提出され<sup>32</sup>、モザンビークでは APR にかわる経済・社会報告書が議会に提出されている。ガーナでは毎月、モニタリングレポートが議会の委員会に提出され、タンザニアでは市民社会によるレポートを議会で閲覧している<sup>33</sup>。

② PRS モニタリングと政策・予算との整合性

PRS モニタリングの結果は、政策・予算に反映されるべきで、これは、モニタリングスケジュールと予算策定スケジュールがリンクしているか、といった視点でチェックできる（「2-3. PRSP と公共財政管理の関連」を参照）。

③ 年次進捗報告書（APR）の内容

APR はその年の実績を調査・分析するとともに、政策変更の必要性など翌年度以降への提言をも含むべきである（「1-2-3. PRSP と公共財政管理の関連」を参照）。

なお、世銀と IMF が APR を審査する際には、下記の項目を考慮して審査している<sup>34</sup>。

- ・ 十分な情報を含み、指標の達成状況に関する分析がなされているか。
- ・ 戦略の変更に関する提案があるか、その変更は正しい方向か。
- ・ 政府は APR の結果を国内のステークホルダー、そしてドナーに公表しているか。

<sup>31</sup> ODI (2003), “PRS Monitoring in Africa”, PRSP synthesis note 7

<sup>32</sup> ODI(2004) “PRSP Annual Progress Reports amd Joint Staff Assessments – A Review of Progress”, Briefing note 9

<sup>33</sup> ODI (2003), “PRS Monitoring in Africa”, PRSP synthesis note

<sup>34</sup> ODI(2004) “PRSP Annual Progress Reports amd Joint Staff Assessments – A Review of Progress”, Briefing note 9

#### ④ PRS モニタリングシステム

PRSP の指標の到達度を追跡し、貧困削減に向けて政策が適切に展開されているか否かを把握する活動が貧困モニタリングである。重要なのは、モニタリングを制度化し、継続的に実施すること、そしてモニタリング結果を次年度の政策・予算に反映させることだ。タンザニアでは、2001年に貧困モニタリングマスタープランを策定し、貧困モニタリングの組織的な枠組み、年間スケジュール、資金メカニズムが確立している。ウガンダでは、国家統合モニタリング・評価戦略（National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy: NIMES）といったモニタリング制度を構築する計画があるが、これは新しいモニタリング・評価システムではなく、国家・セクター・地方政府など全てのレベルのモニタリング・評価システムをカバーする調整メカニズムである。モニタリング制度を分析する際の視点は以下の通りである。

##### ・指標の質・量

多すぎる指標は、モニタリングを複雑にするが、多くの国で 50 以上の指標が導入されている。ザンビアでは 250 の指標が策定されたが、そのうち 45 の指標をコア指標と位置づけている。PRS の重点政策を反映した指標が導入されているべきだが、エチオピア、マラウイ、ザンビアでは一部反映されていないという指摘がある<sup>35</sup>。指標を計測するデータの有無によって指標の採用を決めるといった現実的なアプローチもなされている。

##### ・統計局のキャパシティ

モニタリングは客観的なデータに基づいて実施されなければならないが、統計局の役割は大きい。しかし、統計局のキャパシティが不足しているために、調査手法が不適切でデータが収拾できない、分析が不完全であるといった例が少なくない。ニジェールでは、全国統計システム（National Statistics System）のレベルが低いうえ、モニタリング実施者と統計担当組織間の連携がないがため、PRS モニタリングや政策効果分析が十分に行なえていない。統計局のキャパシティ強化に関しては、日本、そして他のドナーの支援対象となっている事例がいくつかある。タンザニアでは、統計局のキャパシティ・ビルディングを目的として、日本がウェブサイト作成支援、PRS 関連データ収集支援、地方でのデータ収集支援などを実施した。

##### ・省庁間でデータが共有されているか

セクター横断的な分析が必要とされるため、各省庁が持つ行政情報を共有しないと効率的でない。その国で情報共有の仕組み（情報共有に関する意識の向上といったソフト面、情報システムの構築といったハード面）が導入されているか検証する必要がある。ウガンダでは、セクター省庁がそれぞれ独自の情報システムを構築しているために情報共有が進まない、複数のセクター省庁がそれぞれデータ収集を行なうため、地方政府の負担になっているといったことが指摘されている。エチオピアでは、郡から州、中央政府へのデータの流れと共に、郡、州レベルでそれぞれの経済開発財政局がセクターからのデータを収集し、地域の状況を分析するのに活用している。

##### ・モニタリング結果の広報

モニタリング結果が一般国民に広報され、国民の間で貧困削減の現状が認識されているかといった観点も重要である。ブルキナファソでは、経済社会評議会（市民社会、民間セクター代表などで構成される国会の諮問機関）を開催し、モニタリング結果を報告している。またモザンビークでは、新設の機関として貧困監視部（Poverty Observatory）を創設し、モニタリング結果に関してドナー、民間企業、NGO など市民社会との対話を実施している。マダガスカルでは年次進捗報告書（APR）が、国会議員、省庁、市民社会、ドナーなどへ幅広く配布されている。このような政府以外のステークホルダーの参加によるモニタリングは他国でも

<sup>35</sup> ODI (2003), “PRS Monitoring in Africa”, PRSP synthesis note 7

実施されつつあるが、重要なのは、貧困状況、そして PRS（PRS に基づくセクター戦略）が国民にどの程度浸透しているかである。モニタリング結果の普及に向けた戦略策定といった事例は今回の調査では聴かれなかったが、非常に重要である。

## ⑤ PRS モニタリングでの援助協調

PRSP の進捗状況をふまえて各ドナーは支援内容を決めるのだが、被援助国政府の負担を減らすために、合同ミッション、合同レビュー、政策マトリックスによるアセスメントなどを導入しているケースがある。エチオピアでは、ドナー間で合同ミッションが実施され、一般財政支援を実施していないドナーも参加している。また 2004 年には合同レビューを導入し、世銀は公共支出レビュー（PER）を中止した。援助協調の度合いを考察する際の視点は以下の通りである。

### ・合同ミッション、合同レビューの実施状況

対象国の援助協調の進展具合を図る目安として、合同ミッションや合同レビューが実施されているか否かという点がある。そのような機会が、被援助国政府とドナー側の政策対話の場となっている。

### ・政策マトリックスの活用状況

世銀は貧困削減支援融資（PRSC）を決定する際に PRSC マトリックスを判断基準にしているが、ウガンダのようにドナー間共通の PEAP 年次マトリックスに統合しようという試みがいくつかの国で見受けられる。一方、セネガルのように、ドナーが PRS モニタリングをあまり参考にすることなく支援額を決定している例もある。政策マトリックスへの統一は、被援助国政府の取引費用の削減につながるということから、援助協調の観点から望ましいとされている。日本が一般財政支援を実施する際には、独自の判断基準で支援額を決定するのか、もしくは政策マトリックスに準じて決定するのか判断することになる。

## (2) 公共財政管理の課題の比較分析

ここでは政府予算サイクル、①予算策定、②予算執行、③監査・報告、の各段階について、それぞれの中心的な課題を比較分析する。

### ① 予算策定

#### <MTEF>

MTEF の策定と予算サイクルの中での定着の度合いは各国で様々である。ウガンダでは、MTEF が年次予算作成プロセスに組み込まれ、MTEF が PRSP の実施を担保するといった実質的な意味を持つ。これに対してセネガルのように MTEF が全く策定されていない国もある。エチオピアでは MTEF に替わる 3 種類の中期見通しがあり、それぞれが補完しつつ連邦政府と州政府の年次予算策定の指針となっている。タンザニアでは、MTEF と年次予算策定は緊密に関係しているが、PRSP の年次レビュー（タンザニアでは Public Expenditure Review: PER が PRSP 年次レビューにあたる）と MTEF/年次予算とのフィードバックの関連が薄いという指摘がある。原因としては PER の質に問題があるためと言われている。

その他の国では、MTEF はあるものの、当事国のオーナーシップの不足などの理由から、PRSP や年次予算との関係があいまいであったり（ガーナ、モザンビーク、マラウイ、ブルキナファソ）、MTEF の導入がごく最近だったりして（ケニア、ザンビア）、MTEF の有用性が十分確認できていない国もある。ドナーの間でも、MTEF の有用性について種々の考え方があり、概して英語圏ではこのような中期的な資源配分枠組みが重要視されるが、仏語圏ではそれほ

ど重要視されていないようだ。

#### <年次予算>

全般的に調査対象国では、予算の包括性、正確さ、構成、公正な作成手順などについては未だ多くの問題を抱えている。その中でウガンダの国家予算策定プロセスは、比較的整備されているといえる。歳入予測の正確さに関しても、執行率が95%と高い。ただし、年次進捗報告書（ARP）レビューの結果を予算に反映させる時間がかかるため、国会での予算の成立が年度の始まりに間に合わないといった問題がある。ザンビア、マラウイ、モザンビークでは、予算策定期の遅れ、歳入推計の不正確さ、多額の公共資金（ドナー資金も含めて）が予算書に反映されていないなど多くの課題を抱えている。

伝統的に仏語圏では、財務省の予算策定・執行に関する権限が強く、英語圏のように、セクター省庁がかなりの裁量権を持って予算を策定・執行しているところと比較すると、予算統制がよいといわれている。また対象国全般にいえることであるが、地方政府の予算策定能力は中央政府に比較して脆弱で、多くの課題を抱えている。

#### ② 予算執行

##### <統合財務管理情報システム（Integrated Finance Management Information System: IFMIS）>

調査対象の12カ国全てで何らかの情報システムを導入している。大規模なシステムについては、ほとんどの場合ドナー（特に世銀、EU など）が支援する公共サービス改革プログラムの一環として導入されている。IFMISの導入が比較的成功していると言われている国は、ウガンダ、ブルキナファソ、エチオピアで、ハードウェアやソフトウェアの規格化を徐々に進め、各部局ですでに導入されていたシステムを整理統合しつつ、小規模なパイロットとしてシステムを導入している。そして導入したシステムがうまく動くようになってから、他の機関に拡大したり、またモジュールを追加するなどして徐々に規模を拡大している。タンザニアではIFMISが1995年から導入され、すべての中央省庁に導入されているが、地方政府への導入はこれからである。給与システム、債務管理システムなどは別々のシステムとして動いている。

これに対し、ガーナの場合は、最初から大規模で複雑なシステムを導入したために、多くのコンポーネントでシステムの不具合が発生し、統合したシステムとして修復することができなくなった。そのため、一部システムは稼働するが、他の部分では活用されず、結果的に非常に運営コストの高いシステムになってしまった。セネガルでは以前から省庁のIT化を進めてきたが、機材やソフトウェアの調達が統一性を欠き、またIT人材が政府にとどまらないため（低い給与や待遇が原因）、IT化による業務の合理化が困難になっている。ザンビアでは2004年からIFMISを導入し始めたところである。

##### <信託リスクと汚職>

世銀の診断ツールである国別調達評価レビュー(CPAR)や国別財政アカウンタビリティ評価(CFAA)<sup>36</sup>では、調査対象国の信託リスクや、公共財政一般に関する透明性や説明責任については、遅延、資金のリーケージ、不適切な手続き、非効率性など多くの課題があると指摘されている。特に、地方分権化の推進によってそのキャパシティが注目をあびている地方政府の公共財政管理能力は、中央政府と比較して劣っていることが例外なく報告されている。

<sup>36</sup> CPAR や CFAA は対象政府との合意により公表されない場合がある、例) ケニア。

途上国の共通の課題として、汚職問題がある。汚職が蔓延しているような国では、予算が予定通り執行されることは期待できない。2003年の汚職指数によると(企業などの民間セクターが、認許可などに関して公共セクターのサービスを受ける場合に遭遇する汚職の主観的な度合い(表 1-13 参照)、ブルキナファソとニジェールは表中に示されていないが、残りの今回の調査対象国は下位に位置しており、公共セクターサービスに多くの課題を抱えていることがうかがわれる。そのため、多くのドナーが公共サービス改革プログラムなどを通じて支援している。

表 1-13 2003年汚職インデックス(CPI)

国の順位	国 <sup>1</sup>	2003年のCPI値 <sup>2</sup>	使用した調査数 <sup>3</sup>
Best: 1	フィンランド	9.7	8
21	日本	7.0	13
70	ガーナ	3.3	6
76	セネガル	3.2	6
83	マラウイ	2.8	4
86	モザンビーク	2.7	5
88	マダガスカル	2.6	3
92	エチオピア	2.5	5
92	タンザニア	2.5	6
92	ザンビア	2.5	5
113	ウガンダ	2.2	6
122	ケニア	1.9	7
Worst: 133	バングラデシュ	1.3	8

注1: 調査国のうちブルキナファソとニジェールは表に含まれていない。

注2: "2003年のCPI値"は汚職の度合いに関する民間ビジネス、研究者、リスクアナリストの認識を0(非常に汚職が蔓延している)から10(汚職はほとんどない)の11段階で示した。

注3: "使用した調査数"は使用した調査の数を表す合計17の調査が13の独立した調査機関で実施され、この表に含まれるためには最低3つの調査結果それぞれに国でなければならない。

出所: Transparency International (2004), "Global Corruption Report 2004," pp. 284-286.

現地調査のインタビューなどからの情報では、エチオピアとブルキナファソの中央政府の公務員の倫理規律が高いといわれている。しかしその場合でも、地方政府レベルでは公共財政管理に関する倫理規律が劣っていることが予測され、世銀の国別財政アカウンタビリティ評価(CFAA)でも指摘されている。

### ③ 監査・報告

#### <外部会計監査>

調査対象12カ国では一般的に会計監査院の予算、人員・能力の不足が著しく、政府機関やその他の公共機関の監査が十分かつタイムリーに行われていない。たとえば、ブルキナファソ、マラウイ、モザンビーク、セネガルでは監査報告の提出が遅れがちで、特にセネガルでは2004年時点ですでに会計監査が5年程度遅れている。IMFによると一般的に仏語圏では、会計監

査や報告に関して、英語圏と比べて関心の程度が低く、監査の遅れがより深刻であるとされている。しかし、このような監査報告提出の遅れは、程度の差こそあれ、ほぼすべての調査国において見られる現象だ。

会計監査院の独立性に関しても国によってばらつきがある。エチオピアの監査院は議会に直接の報告義務を持ち独立性が高いが、タンザニアの監査院は監査報告を国会にではなく、財務大臣に提出するため、監査院の行政からの独立性に問題がある。

## 2-5. PRSP と公共財政管理プロセスへのドナー支援の現状、モダリティ、タイミング

今回の調査で明らかになったドナー支援の重要なポイントは、複数のドナーが一般財政支援と技術協力を必要に応じて組み合わせて実施していることである。とりわけ注目すべき点は、全ての調査対象国で、一般財政支援ドナーを中心とした公共財政管理改革プログラムへの技術支援が実施されているということである（各国の改革プログラムと支援ドナー例は表 1-14 のとおり）。

表 1-14 公共財政管理改革プロジェクト・プログラムへの支援例

調査対象国	プロジェクト・プログラム	支援ドナー
ウガンダ	経済・財務情報管理プロジェクト (Economic and Financial Management Project)	世銀、DFID、デンマーク、ノルウェー
エチオピア	6人の専門家の派遣をドナーに要請	調整中
ガーナ	公共財政管理改革プログラム（包括的財政管理改革プログラム (Comprehensive Financial Management Reform) に最近引き継がれる）	世銀、DFID、EU、カナダ（包括的プログラムになって、IMF、日本（JBIC）、USなども支援に参加）
ケニア	公共セクター改革技術支援プロジェクト（Public Sector Reform Technical Assistance Project）	世銀など
ザンビア	Public Expenditure Management and Financial Accountability Reform Program（公共支出管理・財政管理アカウンタビリティ改革プログラム）	（MoU 締結予定国）デンマーク、フィンランド、アイルランド、ノルウェー、オランダ、スウェーデン、EU、DFID、GTZ、世界銀行、UNDP、IMF
タンザニア	公共財政管理改革プログラム（Public Financial Management Reform Program: PFMRP）	デンマーク、EU、日本、フィンランド、CIDA、DFID、世銀、ノルウェー
ブルキナファソ	公共財政管理向上計画（Plan de Renforcement de la Gestion Budgétaire: PRGB）	世銀、IMF、EU など
マダガスカル	公共セクター改革プログラム	
マラウイ	マラウイ財務アカウンタビリティ行動計画 (Malawi Financial Accountability Action Plan)	EU、DFID など
モザンビーク	国家財政管理システム	一般財政支援に参加しているドナー、プラス IMF

たとえば、ガーナでは、一般財政支援を実施する国際機関（世界銀行、IMF、EU）や援助国（DFID）が同時に公共財政管理改革の技術支援の主要ドナーとなっている。こうした事情はウガンダやタンザニア、モザンビークでも同様である。ザンビアは、公共財政管理分野で課題を抱えているため、2004年にIMFが貧困削減成長ファシリティ（PRGF）の対象から外し、結果として一般財政支援を実施しているドナーはEUだけであった。一方で、DFIDや世銀などは公共財政管理分野で技術支援を行い、2004年12月には同ファシリティの復活（オントラック）が宣言され、2005年4月から英国DFID、オランダ、スウェーデン、ノルウェーも一般財政支援を始めた。

一般財政支援の拡大を推進する世銀、DFID、EUなどが重債務貧困国で公共財政管理改革への技術協力支援を実施しているのは、前節で述べた「信託リスク」の問題を考えると、当然のことと言える。実際、これらの国々で実施された公共財政管理システムの評価結果をみると、程度の差はあるものの共通の課題を抱えていることがわかる。また、90年代半ばから現在までに実施された公共財政管理改革プログラムは、意図する成果を達成したとは言いがたい。こうした理由から、公共財政管理改革に対する技術支援は、多くのアフリカ諸国で今後も継続的かつ拡大的に支援ニーズがある分野といえる。

## 2-6. セクターレベルでの地方分権化と公共財政管理 —エチオピア、モザンビーク、タンザニアの農業セクターを事例にして—

本章では、まずエチオピア、モザンビーク、タンザニアの3カ国の社会経済環境を簡単に紹介したうえで、地方分権政策の背景と現状を概観し、その上で、地方行政における公共財政管理分野支援の最近の傾向の一部を紹介する。また農業セクターを例に取り、地方分権と公共財政管理がセクターにいかに関与しているかを紹介し、ドナーの支援に関しても言及する。

### (1) 3カ国の社会経済状況概観

表 1-15 に 3 カ国のマクロ経済状況、地方分権状況、農業分野の人的資源などの特徴を示した。3カ国とも人口の多くは農業に従事し、貧困レベルは高い。エチオピアとモザンビークでは、農業の自給的性格が強く、天候などによるショックに対して脆弱であり、食料の緊急援助がほぼ毎年必要な状況である。



表 1-15 地方分権・農業セクターを特徴付ける指標

	エチオピア	モザンビーク	タンザニア
<b>1. マクロ経済</b>			
1990-99 年年平均経済成長	4.8%	6.3%	3.1%
1999 年農業分野の GDP 中割合	49%	32%	48%
ODA の国家予算額に占める割合	35% (1999) * <sup>1</sup>	60% (2000)	45% (2003)
<b>2. 地方分権と地方政府の歳入</b>			
国のタイプ	民主連邦共和国	共和国	連合共和国
地方分権政策開始時期	1994 年	1994 年	1998 年
地方分権政策の理由	民族問題解決	中央集権是正	行政サービス向上
2003/1/3 年中央政府の交付金	最高 75%	66% (自治都市)	70-80%
<b>3. 農業分野の人的資源の性格</b>			
1999 年 GDP/人	100 ドル	230 ドル	240 ドル
農業人口%	88.6%(1995)	82.7%(1990)	84.2%(1991)
1995/6/3 年貧困レベル	31%	38%	20%
1998 年識字率 (男:女)	42% : 30%	58% : 27%	83% : 64%
1995/7 年一人当たり農地	0.17Ha	0.18Ha	0.10Ha
1998 年平均寿命 (男:女)	42 歳 : 44 歳	44 歳 : 47 歳	46 歳 : 48 歳
1997 年 HIV/AIDS 感染率	9.3%	14.2%	9.4%

出所：世銀 (2000) World Development Report 他

注 1：調査団推定値

## (2) 地方分権を取り巻く状況

地方分権政策は PRSP 策定以前から 3 カ国で展開されていたが、PRSP 策定により加速された。エチオピアの地方分権政策は、1994 年に連邦憲法が制定され、民族の自決権に基づき州政府設立が保証されたことに始まり<sup>37</sup>、1996 年から州への権限委譲が開始された。そして、PRSP が採択された 2002 年からは、州政府からさらに一部の郡政府への権限委譲が始まった。モザンビークでは、1997 年に自治都市法が成立し、独立した議会と財政を持つ自治都市の設置が可能になった。PRSP 策定後の 2003 年に、地方行政組織法が制定されたことにより自治都市への権限委譲が本格化してきている。タンザニアでは 1998 年に内閣が地方分権化政策を承認し、1999 年から地方行政改革プログラムを実施している。

エチオピア、モザンビーク、タンザニアの PRSP では、いずれも地方での貧困削減を取り上げ、以前より加速して地方分権化政策を推進し、地方政府の自治権・行政権の拡大を図ってきた。しかし、このように地方政府の役割が大きくなる一方で、地方政府の行財政能力の向上が分権化の動きに追いついていないという実情がある。

### 1) 3 カ国の地方分権の特徴

表 1-16 にエチオピア、モザンビーク、タンザニアの地方分権化政策の特徴を権限委譲の観点からまとめた。どの国でも地方分権化 (decentralization) が進められ、中央政府機関の出先機関への権限委譲のほか、州、郡、県、市といった地方政府への行政権限の委譲が行われている。また、モザンビークでは、伝統的統治者 (traditional leader: チーフ) に徴税者としての役割を法的に認めるといった例がある。

<sup>37</sup> 石原(2001),"エチオピアにおける地方分権化と民族政治." 同時に憲法は民族の分離独立権を保証している。

### ① エチオピア

エチオピアの地方分権化の特色は、州政府の独立性が高いことと、最近急速に進んでいる郡政府（Woreda）への分権化である。上記のようにエチオピアでは、1994年に制定された連邦憲法により、独自性の強い州政府が形成されてきた。州では、州憲法のもと、議会と州知事によって代表される行政府が設置され、州税とともに連邦政府からの使途制限のない地方交付金（ブロックグラントと呼ばれている）を財源として行政運営が行なわれている。2002年から始まった第二次地方分権化では、州政府から郡政府への権限委譲と資金・人的資源の移管が急速に進んでいる。この分権化によって郡レベルに議会が設置された。

### ② モザンビーク

モザンビークの地方分権化の特色は、ア) 郡政府が自主財源・交付金を確保するとともに、郡政府の予算策定・執行権限が拡大していること、イ) 自治都市の創設による都市行政・公共財政機能が向上していることである。しかし、いずれにせよ引き続き中央集権的な性格を色濃く残しており、政府が地方の国民に対し説明責任を果たすための制度整備も遅れている<sup>39</sup>。また、特記すべき特徴として、上記のように郡の歳入行政の一端を担う責任者として伝統的統治者（traditional leader: チーフ）の役割が法的に認められたことが挙げられる。

### ③ タンザニア

タンザニアでは、中央政府が直接行う行政サービスを縮小する一方で、地方の住民に対する行政サービスの向上を目指し、県（District）および地方自治体（Local Government Authority: LGA）への権限委譲が進められている。従来は中央政府の出先機関である州政府が地域住民に対する行政サービス提供の核となっていたが、現在進行している地方分権化政策では、県と市町村政府が地方自治の単位となり、民選議員で構成された県評議会（District Council）と村評議会（Village Council）が設置され、評議会の議長が郡と村の首長となる。しかし、県知事は大統領の任命制で、その下に位置する県執行長官は県議会が任命するというように、ある程度の中央政府によるコントロールが引き続き行われていると考えられる。

表 1-16 地方分権化による自治権・行政権の変化

エチオピア	モザンビーク	タンザニア
<b>連邦政府</b> 国会⇔大統領 権限縮小↓ 政策/指導監督	<b>共和国政府</b> 国会⇔大統領 権限縮小↓ 政策/指導監督	<b>連合共和国政府</b> 国会⇔大統領 権限縮小↓ 政策/指導監督
<b>州</b> 州議会⇔州知事 権限拡大↑ 政策/指導監督	<b>州</b> 州知事 権限縮小↓ 指導監督	<b>州</b> 州知事 権限縮小↓ 指導監督

<sup>39</sup>世銀 (2003), "Project Appraisal Document on a Proposed Grant from the International Development Association in the Amount of SDR 29.9 Million to the Republic of Mozambique for Decentralized Planning and Financing Project."

<b>ゾーン</b> 行政府 権限縮小↓ 政策/指導監督	<b>自治都市</b> 市議会⇔市長 権限拡大↑ 予算策定/執行	<b>郡</b> 郡長⇔(諮問委員会) 権限拡大↑ 予算策定/執行	<b>県</b> 評議会⇔知事 権限拡大↑ 予算策定/執行
<b>郡</b> 郡議会⇔郡長 権限拡大↑ 予算策定/執行			<b>郡</b> 開発委員会/郡行政官
<b>村</b> 開発委員会⇔村長		<b>村</b> 伝統的チーフ 権限拡大↑ 徴税	<b>村</b> 評議会/村行政官

出所：各種文献より調査団作成

注：権限が拡大されてきている行政単位を網掛で示した。

## 2) 地方分権下での公共財政管理の特徴

3 カ国の地方政府レベルでの公共財政管理に共通する特徴は、地方政府には、税収などの自己財源の他に、中央政府からの地方交付金やコモンバスケット資金、プロジェクト資金が供与されている。もともと多くの自己歳入が見込めない地方政府へは、中央政府により所得の再配分が行われるとともに、ドナーの資金が一般財政支援、コモンバスケット、オンバジェットのプロジェクト支援を通じて地方政府に流れている。

### ① エチオピア

エチオピアでは、上述のように地方交付金（ブロックグラント）が、連邦政府から州政府へ（1992年から）、また州政府から一部郡政府へ（2001年から）流れている。グラントの配分算式は連邦議会が決定し、算式に従って各州へのブロックグラント額がほぼ自動的に決定される。これは、配分について政治的思惑を極力排除し、地方政府の裁量権を拡大するという分権化の目的に基づくもので、民族間の摩擦を生じさせないよう方策が採られている。また、ドナーの思惑による資源配分の歪曲を極力抑えるために、ドナーが特定の州で支援を行なう場合、その支援金額分をその州政府へのブロックグラントから差し引く制度を導入している。限られた州にドナーの支援が集中し、資源配分のアンバランスを防止することにこの制度の意義がある。

州から郡に配分されるブロックグラントも、州議会が決めた算式に基づいて行われている。しかし郡政府の予算の執行能力は十分でなく、今までのように経常経費が大部分を占めるなら問題は小さいが、今後開発予算が増えた場合、その管理能力を向上させないと、予算の執行率が低下しかねない。

### ② モザンビーク

モザンビークでの地方分権政策の重点は、郡政府の権限強化と行政能力の向上である。それには郡政府の開発資金を国家予算で手当すること、そして同時に郡政府の税収を上げることが必要である。2003年の地方行政組織法により、予算策定・執行権が郡政府に付与され、郡政府の独立性が高まった。同法には、住民参加による統治も盛り込まれ、計画策定や予算策定への住民参加が諮問委員会を通じて行われることになった。

地方行政組織法によると、郡の歳入源は、郡独自の税収、州を通じて支給される使途限定のない交付金、各セクター部局が各セクター省庁予算の一部として確保した予算の3種類で構成されている。しかし現実には、郡財政のほとんどは、中央政府からの資金に頼っているため、郡の開発投資予算は中央政府からの資金配布の遅延・不足に強く影響され、計画通り予算を執行することが難しい。税収の向上に関しては、2000年に伝統的統治者（traditional leaders）に対し徴税権を付与することによって<sup>40</sup>、改善を図っている。

モザンビークの自治都市は独自の歳入を確保することができ、その課税率、手数料率などを市議会が決定できる。しかし、自治都市の発足以来、自主財源の拡大に関しては自治都市間で大きな隔りがある。中央政府からの交付金で賄われていた財源のかなりの部分を、独自財源でカバーできるようになった自治都市もあれば、未だ多くの財源を中央政府の交付金に頼っている自治都市もある。交付金には、中央政府の自治都市基金を財源とし、地方政府の一般財政支出に当てることができる交付金と、地方開発基金を財源とし、開発予算として小規模な公共投資に当てることができる交付金がある。前者の交付金の配分額は、一定の算式と人口などの変数にもとづき一律に計算される。今後も自治都市の独自財源が急激に伸びる可能性は少なく、中央政府の交付金に依存する体質がしばらく続くものと思われる。

### ③ タンザニア

タンザニアの地方政府も、エチオピアやモザンビークの地方政府と同様に、財政は中央政府からの各種交付金に大きく頼っている。そのような交付金は中央のセクター省庁を経ることなく、財務省から直接地方政府に交付される。国全体の公共セクターの約20%の支出は地方政府レベルで行われるが、地方政府レベルの支出のほとんどは経常経費で、開発・投資予算は非常に少ない。そのため、地方政府自身が開発計画・予算を策定し、支出を管理し、結果を評価するといった業務については経験が十分でない。

このように地方政府レベルで開発・投資予算の確保が難しい中、2003年に初めて使途を限定した開発予算の配分が行われた。2002年の農業セクター開発プラン策定を受け、2003年にタンザニア政府は約1100万ドルの予算を計上し、州政府が策定する農業開発計画（DADP）にもとづき計画を実行するための開発予算を配賦した。2004年には農業・食料保障省によるDADPの査定結果を受け、予算が配分・執行された。

### (3) 地方分権、公共財政管理の観点からみた農業セクターでの公共サービス提供

これら3カ国では、農業生産がGDPに占める割合が大きく、その生産の大部分が地方で行なわれている。また地方に多く存在する貧困家庭の多くが農業生産に従事していることから、農業セクターの発展が地方での貧困削減に大きく貢献すると考えられる。このような状況を反映して、いずれのPRSPも貧困削減に向けた農業公共サービス強化の重要性を強調している。それぞれの国が抱える農業セクターの課題は一樣ではなく、課題の優先度の置き方や対処政策もそれぞれ特徴がある。しかしどの国でも、農業市場の創設や研究・開発といった全国レベルの政策と、農家が直面する生産活動に対する制約条件を低減したり、農家に対する技術支援を行うといったミクロレベルの政策をうまく組み合わせる相乗効果がでるようになることが重要となっている。その意味でも、マクロレベルの政策を担う中央政府と、ミクロレベルの政策を実施する地方政府の連携が重要だ。

上記のように、地方政府の財政状況は、一般的に開発予算が非常に限られ、ほとんどが経常予算である。しかし、地方分権化政策によって、開発予算を地方政府に割り当て、地方での行政サービスの強化を目指すようになってきている。地方分権化によって、地方政府による

<sup>40</sup>伝統的統治者（村落コミュニティのチーフなど）が徴税収入からコミッションを取るによりこの徴税が運営される。

サービス水準が改善し、中央政府と地方政府による横断的で連携のとれた公共サービスの提供が可能になれば、政策の効果が高まることが期待できる。地方政府により開発予算が確保されることにより、農業セクターでも中央政府による政策・制度的介入、規制・監督と、地方政府による農業生産者へのサービスの提供がうまく統合されるようになる。しかし、地方行政のキャパシティ向上、特に政策の実施を保障する予算策定・執行といった公共財政管理分野でのキャパシティ向上が不可欠である。

### ① エチオピア

エチオピアには、農業地方開発省が直接行う連邦事業と、州や郡が農村の受益者とともに実施する現場型のサービス事業の2種類がある。現在の急速な地方分権化の流れの中で、農業地方開発省の役割は連邦レベルでの政策策定、研究開発、対外援助や食料安全保障プログラムの調整などに限定され、研修の実施といった農業分野の人材開発機能も州に移管されつつある。

### ② モザンビーク

PROAGRI は、セクターワイドアプローチを採用したプログラムで、計画策定が1992年から95年にかけてモザンビーク政府とドナーによっておこなわれ、99年から5年間のプログラムとして活動が開始された。

PROAGRI の第一フェーズでは農業水産省（現農業地方開発省）の組織改編も視野に入れていた。同省の役割を市場メカニズム強化に集中し、残りの権限・機能を地方政府や民間機関へ委譲し、行政機能の強化・効率化をめざした。PROAGRI 実施のために設置されたコモンバスケットファンドのモニタリングは、政府・ドナー合同の作業グループと内部の財務管理委員会などのグループにより行われているが、このようなファンドの管理運営は、モザンビーク政府によって実施される、つまりオン・バジェットとなるよう設計されている<sup>41</sup>。農業セクター予算が郡レベルに配賦される割合は、1999年のPROAGRI 開始時点では40%だったが、2003年時点では60%になり、予算配分から見ても地方分権化は進んでいる。

農業地方開発省の機構改革については、PROAGRI フェーズ II で本格的に実施されることが予定されている。これは、PROAGRI の目的を達成するためには地方農民に対するサービス提供が重要で、フェーズ I で強化した行政能力が、地方行政まで浸透することが不可欠だからだ。また、フェーズ I では世銀などが支援する政策立案の分権化と財政プロジェクト（Decentralized Planning and Financing Project: DFPF）との整合性が薄いとされているため、PROAGRI フェーズ II では、DFPF との緊密な連携を実現する必要がある。

### ③ タンザニア

タンザニアでも農業セクターでの効果的な公共サービス提供には、地方政府の行政能力や公共財政管理能力が不可欠であると認識されている。例えば、タンザニア政府は2003年から参加型農業開発プロジェクトを実施しているが<sup>42</sup>、プロジェクトの実行を支援管理する村・県レベル組織強化と行政・調整能力向上がプロジェクトの主要なコンポーネントの一つになっている。

<sup>41</sup>世銀 2003年10月, "Memorandum of the President of the International Development Association, International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Mozambique"

<sup>42</sup> プロジェクトでは、県や郡事務所の農業普及員や NGO、民間セクターの支援を受けながら、農民あるいは農民グループ自らがサブプロジェクトと呼ばれる小規模プロジェクトを計画し、実行することになっている。

#### (4) ドナーの支援状況

##### 1) サービス提供の基盤としての地方政府の公共財政管理分野への支援

エチオピア、モザンビーク、タンザニアの3カ国では、ドナーによる財政支援が援助モダリティとして受け入れられてきたこともあり、ドナーの関心が中央政府と地方政府の公共財政管理能力に払われるようになってきている。また、農業セクターの支援が PRS プロセスを巡り形成されつつある援助協調の枠組みによって援助の取引費用の削減努力がなされている。既に述べたように農業セクター支援では、地方政府の役割は非常に重要だ。しかし、地方政府の低い公共財政管理能力は、ドナー支援の効果を大きく損なうことにつながりかねない。このような背景をふまえて、3カ国政府とドナーは、地方政府能力の強化に多くのプログラムを設定し、投資している。3カ国での能力強化プログラムに共通する特徴は、プログラムが実際の開発予算を提供し、その予算の策定と付随する一連の調達業務、資金管理業務、監査業務などといった実際の執行業務を行っていることだ（On the job training）。

##### ① エチオピア

エチオピアでは、モザンビークやタンザニアと異なり、調査時点で（2004年12月）コモンバスケットは存在しない。エチオピアの農業セクターでは、連邦政府とドナーの最大の関心事は食料安全保障で、緊急援助、農業・地方開発などの観点から、分野横断的な対策がとられてきた。実施主体である郡政府の役割は増している。

食料安全施策を分類すると、緊急食料援助と開発を目的とした食料援助があるが、後者に分類される生産的セーフティネットプログラムは、連邦政府が重要視している大規模プログラムである。プログラム開始年度（2004/05）には連邦政府予算の約10%にあたる1億8000万ドルの予算措置がなされ、すでに世銀、EU、CIDA、アイルランド、DFID、USAID、WFPが支援の意思を表明している<sup>43</sup>。資金の手当では連邦政府の食料安全予算で行い、連邦政府から慢性的な食料不足がある州・郡ヘイヤーマーク資金として供給される。プログラムの実施主体は郡で、住民参加型手法を用い、食料不足家庭の特定、農家の所得向上につながる公共事業計画の選定・実施を担っている。

##### ② モザンビーク

PROAGRIの重要な目標の一つは、コモンバスケットファンド設置によって取引費用を削減することである。これまでにEU<sup>44</sup>を中心にして18のドナーがプログラムに参加し、そのうち11のドナーが直接PROAGRIに資金を提供した。PROAGRIが実施される前は、農業・天然資源管理セクターでは約100の単独プロジェクトがあった。しかし、PROAGRIでの援助調整の結果、2003年時点で単独のプロジェクトの数は20程度まで減少している。

##### ③ タンザニア<sup>45</sup>

タンザニアの農業セクターで現在実施中あるいは計画中の支援事業の主要なドナーは日本の他に、IFAD、世銀、アフリカ開発銀行、EU、デンマーク、アイルランドである。JICAは農業セクター開発戦略の事務局下に設置された食料・農業分野作業グループ（Food and Agriculture Sector Working Group: FASWOG）のタスクフォースの事務局と地方開発戦略（Rural Development Strategy: RDS）の非公式ドナー会合の事務局を担当している。それらJICAの活動の技術支援を開発調査の援助スキームを用いて行った。さらにJICAは、農業分野開発戦

<sup>43</sup> Ibid. p.13.

<sup>44</sup> EUは金額の面でもPROAGRIへの関与の度合いからもリーディングドナーの役割を果たしている。

<sup>45</sup> この記述はタンザニア国コースト州農業開発支援システム強化計画事前評価調査団報告書による。

略、農業分野開発プログラム、県農業開発計画それぞれの策定に関しタンザニア政府を支援している。このほか最近 JICA は、コースト州を対象にした園芸開発のマスタープログラムとアクションプラン策定、全国灌漑マスタープランの策定などを支援している。日本は、デンマーク、EU、アイルランドとともに、県農業開発計画支援のためのコモンバスケットを支援する方向で立ち上げの準備を中心的に担ってきている。これ以外の主なプログラムには、デンマークの支援を受けて 2003 年から開始されている農業セクタープログラムフェーズ II や、IFAD、アイルランド、世界銀行の支援を受け計画中の農業サービス支援プログラムなどがある。

## 2-7. JICA 支援の具体例と支援体制強化のための検討課題

この節では、JICA が PRS モニタリングと公共財政管理分野で支援を行う際の検討課題を次の 4 項目に沿ってまとめる、①日本の PRS プロセス支援体制整備、②PRS プロセスへの支援、③公共財政管理改革や能力強化への支援、④JICA 案件形成、援助スキームの整備。

### (1) 日本の PRS プロセス支援体制整備に関して

#### 1) 援助協調への参画

援助協調が進んでいる国では、被援助国のニーズとともに他のドナーの動向に配慮する必要がある。そのためには各種ドナー会合に積極的に参加し会合に貢献していく必要がある。逆に援助協調が進んでいる国では、多数ある会合への参加、被援助国政府や他ドナーが発表した文書へのコメント作成などに追われ、現地体制のキャパシティを越えている例も見受けられるが、これは援助協調が初期段階のため、体制整備などに手間がかかっている場合もある。所員や企画調査員で対応できない場合はローカルスタッフに担当させるなどして対応することが考えられる<sup>47</sup>。逆に他のドナーに会合の合理化などを提案するのも一案である。

マクロ経済、PRSP と公共財政管理、セクターの状況などを的確に把握する必要があるので、現地の状況に詳しいアドバイザーを雇用することも一案である。ザンビア事務所では、元政府高官、エコノミストなどとアドバイザー契約を結び、活用している。以上のような現地リソースの活用は PRS プロセス支援体制整備に欠かせない課題である。

#### 2) PRSP/公共財政管理に関する派遣前研修の実施

PRSP 導入国に派遣される JICA 所員、専門家、企画調査員に対して、派遣前研修の一環として援助協調の全般的な傾向に関して研修を実施しているが、その内容は常にアップデートが必要であろう。現在の援助の潮流や派遣国の状況を理解するとともに、地域の近隣国の事例を学ぶことも重要である。例えば、PRSP 先進国であるウガンダ、タンザニア、ブルキナファソの事例やタンザニアにおける日本の協力の経緯と実績などは、その他アフリカ諸国に派遣される JICA 関係者にとっても有益と思われる。これはセクター担当の専門家にとっても同様である。案件を形成・実施する際に、PRSP の枠組みの中でいかに実施していくか常に意識する必要があるからだ。

なお、技術支援の対象として公共財政管理に携わる者にとっては、対象国の公共財政管理に関する課題、現地での援助協調枠組みなどが主要な関心事項である。一方、一般財政支援プロセスの管理に携わる者は、対象国の信託リスクや一般財政支援のモニタリング方法に注目

<sup>47</sup> 2月のケニアセミナーの際に実施されたアンケート調査結果によると、現地スタッフの活用は進んでいない。

する。公共財政管理分野といっても、公共財政管理への関わり方によって、必要な知識が異なってくる。

専門家や企画調査員の Terms of Reference(TOR)を見直すことも検討対象である。たとえば、セクターに派遣される専門家の TOR には、セクターのドナー会合への参加と情報収集とともに、セクタープログラムの立案、実施、モニタリング評価などのセクター作業への積極的な貢献なども、明記してよい。

### 3) 現地事務所での体制づくり

上記のように、PRSP 担当以外の所員、専門家、企画調査員も PRSP やその他の開発計画にアラインするように案件形成・実施を行なう必要がある。そのためには PRSP 担当の所員や企画調査員がその国での PRS モニタリング進展状況、他のドナーの動向などを他のスタッフと共有する仕組みが各事務所にあるべきだ。例えば、事務所内でのミーティングの際に状況を発表する、メーリングリストを活用することなどが考えられる。逆に、PRSP 担当の企画調査員は、日本との援助スキーム、案件形成の仕組みを理解し、他の所員や企画調査員などの案件形成に資する情報提供を心がける必要がある。

### 4) 現地 ODA タスクフォースの強化

一定の現地への権限委譲なくしてドナー会合など援助協調の場に参加し、有効な貢献をすることは難しい。他ドナーは配分された国別予算内においての資金予算の使い方を含めて、現地事務所レベルへの権限委譲は進められている。ドナー会合の参加については、内容や期待される参加者のレベルによって企画調査員が対応するのか、JICA 事務所長か、もしくは大使館員か、現地 ODA タスクフォースで役割分担を決めておくことも検討に値する。

援助協調の進んでいる国では、JICA 内部だけでは解決できない項目(財政支援への参加など)も少なくなく、現地事務所と大使館間の情報共有・協議・行動が不可欠である。現地タスクフォースの活性化はこの意味でも非常に重要といえよう。

### 5) 地域支援事務所の活用

JICA 現地事務所のキャパシティ不足を補完する形で、地域支援事務所の活用は検討に値する。地域支援事務所に PRS、公共財政管理分野の専門家を配属し、各国事務所間の情報共有のフォーカルポイントになる、各国の事務所に対応が難しい問題の相談、コメントへの対応、政府・他のドナーとの会合への参加などができるようになれば、現地事務所への技術的なバックアップになる。特に西アフリカ地域のフランス語圏では地域統合が進められ、公共財政管理分野での仕組みの統一が進められている。このような背景をふまえ、東南部と中西部地域支援事務所に同地域をカバーする専門家を派遣すれば、効果は大きいと考えられる。また、地域支援事務所での各国事務所のスタッフ(ローカルスタッフも含む)を対象にした研修の実施も一案である。

#### (2) PRS プロセスへの支援に関して

PRSP 実施に向けて、被援助国との政策対話、援助協調枠組みに参加し、日本の援助を被援助国の開発コンテキストの中に位置づけることが重要である。

援助の予測性向上に向けて、日本がどこまで援助情報を開示できるかが大きな課題である。ドナーの情報開示は、政府の予算策定に重要なだけでなく、執行の予測性を高めるためにも不可欠である。日本が率先して開示すれば、他のドナーに要求することもできる。日本が



援助情報を開示することによって、他のドナーからのリアクションも予想されるが(例えば、人件費が高い、プロジェクトコスト分をコモンバスケットに投入してほしい、など)、これらのリアクションは日本の援助の質の向上のために避けて通れない課題である。援助協調が世界的な規模で進む今日にあっては、援助情報の開示は、援助活動の「余分なサービス」ではなく、「適正手続き (due process) のひとつ」と考えるべきだろう。

援助情報を開示する際には、被援助国の計画・予算サイクルに合わせて開示すると効果的だ。日本の援助実施計画を PRSP のサイクルに合わせて策定する、中期の支援予定金額を中期支出枠組み (MTEF) に合わせて開示するとより有効な援助情報の開示となる。

ドナー間の合同ミッション、合同レビューが実施されているケースがあるが、一般財政支援への参画といった何らかのコミットメントが条件になっていない場合、日本も積極的に参画すべきと考える。そのような場が、被援助国政府とドナー間の政策対話の場となりうるからだ。

援助協調が進んでいる国では、被援助国への支援ではなくドナー会合への支援も考えられる。援助協調の中で被援助国政府との対話を進める際には、情報収集・分析に基づく文書の作成などの作業が発生する。それらの作業はドナー間で分担し合っているが、そこに日本が知的貢献を行うことは、援助協調の枠組み、PRS プロセスへの支援となる。日本にとっても、人を PRS プロセス、援助協調の最前線に貼り付けることによって、情報入手の面で有利になる。

PRSP サイクルでの日本の知的貢献の方法として、世銀の行っている分析・アドバイザー支援 (Analytical and Advisory Assistance<sup>48</sup>) への参画を考慮してはどうか。この支援は 政策策定に必要な調査分析を数ヶ月の期間で約 1000 万から 3000 万円の予算で行うものだ。地元や第三国の研究者、日本の大学・コンサルタントなどと共同して質の高い調査分析を援助協調の枠組みの中で行なうことになる。

### (3) 公共財政管理改革への支援について

一般財政支援やセクター財政支援、コモンバスケット支援を実施するしないにかかわらず、信託リスク低減とそれに関連した公共財政管理改革は、非常に重要な技術支援課題である。公共財政管理は JICA にとって決して馴染みのある分野ではないが、新たな分野に協力を広げるまたとない機会 (Opportunity) と捉えることができる。従来の JICA の技術協力は主に公共サービスの質の向上に注目していたわけだが、そのサービスデリバリのメカニズム、そして政府組織のそのものの能力が向上しない限り、向上したサービスの持続性、投入した資金の長期的な政策効果 (インパクト) について多くを期待できない。JBIC はガーナとマラウイで公共財政管理分野での支援を実施しており、経験と知見が援助関係者の間で蓄積されている。また、JICA はアジア地域で税関業務への支援といった経験があり、こうした日本の経験と知見を活用し、同分野で支援を実施していくことは検討に値する課題である。

2002 年の第 13 回 IDA 増資を承認する世銀の出資国会議で、世銀の PRSC にグラントのコンポーネントを加えることが承認された。そのグラントコンポーネントのうち 16% は日本政府の出資によるもので、米国 (20%) に次ぎ 2 番目の供与国である。間接的にはあるが、2004 年にタンザニアに供与された 5500 万ドルの PRSC グラントのうち約 880 万ドル (5500×0.16) は日本政府の出資金ということになる。このようなことを考慮すれば、公共財政改革への支援は日本にとっても重要な課題であるはずだ。

<sup>48</sup> CFAA、CPAR、PER、その他セクタースタディなどはこの方式で行われている。世銀の Country Assistance Strategy (CAS) に 3 年間で実施するそのような調査がリストアップされている。

ガーナでの JICA と JBIC の連携による援助・債務管理分野の技術協力支援プログラムは、こうした試みの先駆的事例であった。このプログラムでは、JBIC の援助効果促進調査 (Special Assistance for Project Sustainability: SAPS) で 1 年間実施した技術支援を基礎にして、JICA の技術協力学ームを用いた中期的な支援を構想していた。こうしたアプローチは以下の優位性がある。①技術協力での JBIC と JICA のスキームを組み合わせることで長期的な視点に立った案件形成が可能、②JBIC 支援で得た知見や政府との信頼関係の上にプロジェクトを形成できる、③もし仮に、セクター財政支援や一般財政支援への円借款が再開された場合、連携技術支援による経験と知見の蓄積が新規円借款事業に有用な情報を提供する、④JICA の技術支援と JBIC の円借款による財政支援が相互補完的なプログラムとなる可能性がある—など。こうした連携案件の事例は JICA と JBIC の今後の連携のひとつの方向性であり、重要な検討課題と思われる。

エチオピアでは、財務経済開発省から、5 分野 (計量経済学による経済モデル改良・検証、マクロエコノミストによる経済分析と経済モデル改良、貧困専門家による貧困指標分析とモニタリング、情報管理専門家による家計調査データ集計・分析、公共財政管理専門家による貧困分析と予算過程の統合)<sup>49</sup> 人の専門家派遣がドナーに要請され、パートナー間でその対応に関して協議を続けていた<sup>50</sup>。企画・予算を担当する同省は、PRS モニタリングで中心的な役割を果たしており、今後日本が PRS プロセス、公共財政管理分野で積極的な役割を果たす際の貴重な機会となりうるので、専門家受け入れの準備が整った場合は積極的に対応することが望ましいと考える。ただ、このような専門家は被援助国政府のみならず他のドナーによるモニタリング・評価を受けることになるので、それなりの人材の確保が前提である。

公共財政管理分野での支援を検討する際によく聞かれるのが、日本に相応しい人材がいるのかということだ。農業などの分野にくらべて確かに人材の層は薄い、日本にも確実に人材は存在すると考える。主な人材源としては、

- ・ 国際機関勤務経験のあるエコノミストや財務管理スペシャリスト
- ・ 監査法人に勤務する公認会計士、経営コンサルタント
- ・ 中央政府、地方自治体で予算策定を経験した人材

が考えられる。また、被援助国にある監査法人から人材を集めることも一案である。確実に言えることは、需要が供給を生むということであり、公示で人材を募集しないことには、同分野での人材育成は実現されない。

人材源を外に求めるとともに、既存の JICA 制度などを活用して公共財政管理スペシャリストを育成することも考えられる。またスペシャリスト育成とともに、他の分野の職員、専門家、企画調査員、ローカルスタッフが公共財政管理に関する基礎的な知識を身につけることも重要である。後述する通り、技術協力プロジェクトを形成・運営する際には、被援助国政府やカウンターパート機関の財政管理状況を把握する必要がある。既存の JICA スキームなどを活用した公共財政管理分野での人材育成案を表 1-17 に示した。海外長期研修制度の選考の際に、公共財政管理分野の人材を確保し、1 年目で修士号を取得し、2 年目は同分野で経験が豊富な英国国際援助省 (DFID) やシンクタンクの Overseas Development Institute (ODI) で実務訓練を受けることを検討してみたらどうか (英国に派遣する場合)。また、国際総合研修所で実施している専門家養成研修に、公共財政管理のコースを新設し、会計や予算作成に携わった経験があり、国際協力分野でのキャリアを希望する者への研修、既に国際協力分野で仕事をしているものの、公共財政管理分野で経験を積みたい者への研修などを検討してみてもどうか。

<sup>49</sup> 英語では、Macro-Modeling-Econometrician, Macro-Economist, Poverty Specialist, Information Speciality, Public Finance and Expenditure Specialist。訳はアイ・シー・ネットによるもの。

<sup>50</sup> エチオピア政府が専門家の TOR を作成できないため、進展していない。

表 1-17 公共財政管理分野での人材育成方法

制度など	公共財政管理 スペシャリスト	専門家 企画調査員	JICA 職員	ローカル スタッフ
求められるスキル	高	中	基礎	基礎
海外長期研修制度	修士号取得後に、OJT			
専門家養成研修	・監査法人の会計士や行政経験者が開発に関する知識を習得する。 ・開発を勉強したものが、公共財政管理に関する知識を習得する。			
専門家派遣前研修		PRSP、公共財政管理に関するセッションを強化する。		
地域支援事務所による研修		フォローアップ研修		今回作成した研修プログラムを活用。
その他			今回作成した研修プログラムを活用。	

出所：調査団作成

公共財政管理分野での支援以外にも、技術協力プロジェクトを通じて被援助国の公共財政管理を支援することができる。例えば農業プロジェクトで、農業関連技術の移転のみならずカウンターパート機関が財政を管理できるよう支援することによって、プロジェクトの成果を持続させることが可能になる。逆に言えば、いくら技術移転を行ってもカウンターパート機関が予算を策定・執行する能力がなければ、プロジェクト終了後の自立発展性は望めない。技術協力プロジェクトの実施を計画する際に、カウンターパート機関の公共財政管理能力への支援をプロジェクトの活動に加えることを検討すべきだ。

#### (4) JICA 案件形成、援助スキームの整備に関して

援助協調が進む国ではセクターワイドアプローチ (SWAps) が採用されているセクターが多いので、プロジェクト形成調査、事前評価といった従来型のプロジェクト形成過程の見直しを検討する必要がある。PRS プロセス・援助協調の進展している国では、現地のスタッフがプロジェクト形成に大きな役割を果たす。セクタープログラム関係のドナー会合、政府との協議に定期的に参加して、セクター・他のドナーの動向を把握した上で、案件を形成することになるからだ。また、案件を形成する際には、被援助国政府、そして他のドナーの負担軽減を考慮する必要がある。日本からのミッションよりは現地主導で案件を形成する方が望ましい。その際には、先にも述べたように、各スタッフが PRS プロセスの枠組みの中でいかに案件を形成できるかが重要である。

事前評価調査の際に、評価 5 項目のひとつとして自立発展性を考察するが、通常カウンターパートのコミットメントを口頭で確認することにとどまっている。また「相手国政府が必要な経費を確保する」といった前提条件をよく見受ける。これからは事前評価の際に、相手国政府やカウンターパート機関の予算書をチェックし、プロジェクト関連予算が確保されているかを確認すべきである。もし確保されていないなら、①カウンターパートに予算の確保を求める、②プロジェクトを中止する、③プロジェクト期間中にすべての目標を実現できるようプロジェクトを設計する、といった対策が考えられる。このように事前評価調査に公共財政管理の観点を取り入れることによって、プロジェクトの自立発展性を高めることができる。これからは、「相手国政府が必要な経費を確保する」といった前提条件は認めるべきでない。

また、中間評価や終了時評価の際にも、相手国政府やカウンターパート機関の予算策定・執行状況をチェックして、プロジェクトの効果を判断することが必要だ。

プロジェクト形成過程の見直しに伴って、現在の PCM 手法の見直しも検討課題のひとつである。プログラムアプローチが進んでいる国向けに、プログラム評価手法を確立する必要がある。また、PRSP の枠組み、援助協調の枠組みが、JICA スキームの計画策定・実施・評価のプロジェクトサイクル全般に反映されるよう、JICA の事業評価ガイドライン<sup>51</sup>などの見直しも検討すべきだ。現在の JICA の PCM サイクルでは、プロジェクト実施から終了までの中間地点で中間評価がおこなわれている（3 年のプロジェクトの場合は開始から 1.5 年後）。一方、PRS モニタリングは毎年行なわれ、援助協調も 12 ヶ月を 1 つのサイクルとしている。JICA プロジェクトが 3 年の場合は、開始後 1 年半後にモニタリングが行なわれる、つまりモニタリングサイクルが 1 年半となり、PRS モニタリングと周期がずれてしまう。セクターアプローチの枠組みの中で、JICA プロジェクトを実施する際には、モニタリングの時期を PRS モニタリングとあわせることを検討すべきだ。

上述した援助情報の公開とあわせて、援助の実施段階での試みとしては、技術協力プロジェクトレベルの財務管理に複式簿記（企業会計）方式<sup>53</sup>を導入することも考えられる。現在複式簿記が予算会計に用いられている調査国はないが、それら国々でドナーの支援を得て実施されているプロジェクトで採用されている場合もある。複式簿記では単に現金の出入りをフォローするだけでなく、資産や負債も帳簿上で管理するので、対象のプロジェクトの費用対効果が明確になる。よって、プロジェクトへの投資のステークホルダーに対する説明責任が明らかになる。プロジェクトレベルで複式簿記を導入することで、日本と被援助国との議論がより現実的で実効性のある議論が行なわれることになる。また、被援助国政府にとっては、そのようなプロジェクトの財務情報をもとにマネジメントすることで、オーナーシップの向上につながることも期待される。

---

<sup>51</sup> JICA (2004), "プロジェクト評価の手引き 改訂版 JICA 事業評価ガイドライン"

<sup>53</sup> 2004 年の独立行政法人化により、JICA は企業会計の基準を採用するようになっている。

## 第2部 各国の状況

### 第1章 ウガンダ

#### 1-1. 貧困撲滅行動計画(Poverty Eradication Action Plan : PEAP)プロセス－現状と課題

##### (1) PEAP 導入前の政治経済

ウガンダ政府が貧困撲滅行動計画 (Poverty Eradication Action Plan : PEAP) を 1997 年に策定に至るまでの 10 年間、ウガンダは内政の混乱から脱却し、アフリカ諸国の中でもっとも安定した成長を見せたと評価されている。特に 1992 年以降 3 年間の GDP 成長は平均 8.1%を示し、インフレ率も 30%台から 6%台に急速に下がった。1987 年より 3 回にわたる IMF の構造調整融資により、貿易の自由化、外貨取引の自由化、公社の民営化、徴税の強化、金融セクター改革、公共セクター改革など数々の改革を実行し、成果を挙げてきていた。しかし、1970 年から 1980 年代の初頭にかけての政治・経済の混乱の影響などのため、1993 年時点で 61%の人口が貧困ライン以下であり、その多くが市場にアクセスの難しい農村地帯の人口であるとされている<sup>1</sup>。1996 年の一人当たり GNP は 290 ドル、また人間開発指標も低く、貧困の削減は政府の積極的対応が必要な課題であった。

このような背景のもと、PEAP はウガンダ初の包括的貧困削減政策として、1997 年に地域住民を含む幅広い関係者との諮問を通じて策定された。策定とその後の実施過程を表 2-1 の年表にまとめた。PEAP は、1999 年に IMF/世銀理事会で採択された拡大重債務貧困国 (Enhanced Heavily Indebted Poor Countries : E-HIPC)イニシアティブ推進の核となる PRSP の原型となったといわれている<sup>2</sup>。

第一次 PEAP が策定された 1997 年には、重債務貧困国 (HIPC) イニシアティブの決定点 (Decision Point) に達し、翌 1998 年 4 月には当国の堅実な政策実施が評価され、重債務貧困国の中で完了点 (Completion Point) に達した最初の国となった。その結果、当時の現在価値で 347 百万米ドルの債務削減が実施された<sup>3</sup>。これを受けウガンダ政府は 1999 年に貧困行動基金 (Poverty Action Fund : PAF) を国家予算内に設定し、債務削減によって浮いた資

<sup>1</sup> この貧困ライン以下の人口は、2000 年時点で 35%と急速に減少した。

<sup>2</sup> World Bank (1997) ; World Bank (2000)

<sup>3</sup> World Bank. 2004. Global Development Finance; World Bank. 2003. The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative An OED Review; 名目価値で約 650 百万ドルの債務削減となる。1998 年時のウガンダ政府の公的債務の名目価値総額は約 3,900 百万ドルである。

金を予算上に区別している<sup>4</sup>。

表 2-1 ウガンダの PEAP の策定実施年表

暦年	出来事
1995 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>ウガンダの新憲法公布</li> </ul>
1996 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>オリジナル HIPC イニシアティブ (O-HIPC イニシアティブ) が始まる</li> <li>第一回の大統領選挙行なわれる</li> </ul>
1997 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poverty Eradication Action Plan (PEAP)策定され、O-HIPC の決定点に達する</li> </ul>
1998 年 04 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>O-HIPC で完了点に達し、347 百万ドルの債務削減</li> </ul>
1999 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poverty Action Fund が国家予算内に設置され一般財政支援資金等の管理開始</li> </ul>
1999 年 09 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>拡大 HIPC イニシアティブ (E-HIPC イニシアティブ) が始まる</li> </ul>
2000 年 02 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PEAP が改定され E-HIPC イニシアティブ下で決定点に達する</li> </ul>
2001 年 03 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第 1 回目の年間進捗報告書(Annual Progress Report: APR)が提出される</li> </ul>
2002 年 03 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共支出レビュー (Public Expenditure Review: PER) 2002 が世銀より公表</li> </ul>
2002 年 05 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>E-HIPC イニシアティブ下で完了点に達し、656 百万ドルの債務の削減</li> </ul>
2002 年 04 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第 2 回目の APR が 2002/03 予算の背景報告書として議会に提出される</li> </ul>
2003 年 04 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第 3 回目の APR が 2003/04 予算の背景報告書として議会に提出される</li> </ul>
2003 年 08 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PEAP の第 2 回改定作業が始まる。</li> </ul>
2003 年 09 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PER 2003 が世銀より公表</li> </ul>
2004 年 06 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PER 2004 が世銀より公表</li> </ul>
2004 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PEAP 改定作業終了</li> </ul>
日本の対応	
2002 年 03 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>2001 年度債務救済無償の 50% (約 6 千万円) を財政支援 (PAF へのイヤマーク付き) として供与</li> </ul>
2002 年 05 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>我が国の援助協調基本方針においてウガンダを援助協調重点国 A とする</li> </ul>
2003 年 03 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>2002 年度債務救済無償の 50% (それぞれ約 6 千万円、3 千万円) を財政支援 (PAF へのイヤマーク付き) として供与</li> </ul>
2002 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助協調に関するウガンダ政府とドナーの合意書に署名</li> <li></li> </ul>
2003 年 07 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>実施済みの一般財政支援に関する評価作業を実施</li> <li>他 PER 会合、主要セクターのレビュー会合、ドナー会合等参加 (2004 年 4 月 5 月)、主要セクターのドナー会合等参加</li> </ul>

出所：IMF ウェブサイト、世界銀行ウェブサイト、大使館公電

1999 年 9 月に設定された拡大 HIPC イニシアティブのもと、2000 年 2 月ウガンダは再び決定点を迎え、同年 5 月、PEAP は IMF/世銀の理事会で PRSP として承認され完了点を迎えた。これにより当時の現在価値で 656 百万ドルの債務の削減が行われ、2002 年の債務の輸出額に対する推定割合が 116%と拡大 HIPC の目標の 150%を下回る結果となった<sup>5</sup>。以上の 2 回

<sup>4</sup> World Bank Feb. 20, 2003; WB March 31, 2004

<sup>5</sup> World Bank (2004). Global Development Finance

の債務削減により 2004 年時点で年間の債務支払減額により浮く資金は約 80 万ドルと推定される。拡大 HIPC イニシアティブ下でウガンダは世銀の貧困削減支援融資（Poverty Reduction Support Credit : PRSC）から 2001 年、2002 年、2003 年と資金拠出を受け<sup>6</sup>、また IMF の貧困削減成長ファシリティ（Poverty Reduction Growth Facility : PRGF）からは、2002/2003 年度<sup>7</sup>と 2004/2005 年度中に合計 13.5 百万 SDR の融資を受けている<sup>8</sup>。

PEAP は 1996 年に IMF/世銀理事で決定されたオリジナル HIPC イニシアティブ（O-HIPC イニシアティブ）を背景に策定された。その後 2000 年の改定を経て、2004 年には 2 度目の改定作業が終了した。改訂前の PEAP では、

- (a) 経済成長・変革のための枠組み策定
  - (b) 良好な統治と安全保障の確保
  - (c) 収入向上に向けた貧困層の能力強化
  - (d) 貧困層の生活の質の向上
- の 4 つが柱（Pillar）とされていた。

それに対して改訂後の PEAP では、武力紛争関連課題の重要性を強調し、政府の制度的構造に適した形に柱を再編成するという狙いから、以下の 5 項目が新しい柱とされた。

- (a) マクロ経済運営
- (b) 生産性・競争力・家計収入の向上
- (c) 安全保障・紛争解決・災害管理
- (d) 良好な統治
- (e) 人間開発

## **(2) PEAP 実施・モニタリングの制度的枠組、組織、過程**

改訂された PEAP では、新たに数値指標（PEAP Result and Policy Matrix）が設定され（後述）、同時にモニタリング体制も大きく見直されることとなった。以下では、これまでのモニタリング体制である貧困モニタリング・評価戦略（Poverty Monitoring and Evaluation Strategy : PMES）と、新しいモニタリング体制である国家統合モニタリング・評価戦略（National Integrated Monitoring & Evaluation Strategy : NIMES）を説明する。

### **1) 貧困モニタリング・評価戦略（Poverty Monitoring and Evaluation Strategy : PMES）**

貧困モニタリング・評価戦略は、2002 年に財務・計画・経済開発省と貧困モニタリングネ

<sup>6</sup> 2003/04 年度より世銀は、PRSC を無償に切り替えている。

<sup>7</sup> ウガンダの会計年度は 7 月 1 日に始まり次年の 6 月 30 日に終了する。

<sup>8</sup> World Bank March 31, 2004

ットワーク（The Poverty Monitoring Network）<sup>9</sup>により策定された国家レベルのモニタリング・評価枠組みであり、セクター別マネジメント情報システム<sup>10</sup>、県モニタリング・評価システム<sup>11</sup>や PRSC モニタリングに必要な情報を管理・提供するものである。

貧困モニタリング・評価戦略による PEAP モニタリングは以下の2つを目的としている。

- (a) 受益者、サービス提供者、政策決定者の間で双方向に情報を流れるようにし、政策実施が計画通りに行われているか確認する。
- (b) 目標に対しての成果を明確にし、アカウンタビリティを確保すること。

貧困モニタリング・評価戦略のもとでは、セクターごとに PEAP 優先事項指標<sup>12</sup>が設定されている。しかし、一部の指標についてターゲットが設定されてはいるものの、大部分には設定されていない。

財務・計画・経済開発省は、貧困モニタリングに関する全体的な責任を有し、同省内にある貧困モニタリング・分析ユニット（Poverty Monitoring and Analysis Unit : PMAU）は、貧困モニタリングネットワークを通じて、貧困モニタリングの取組みに関する調整を継続的に行う。貧困モニタリング・評価戦略の枠組みと、この枠組みの中での各省庁・部局の役割は以下の通り。

---

<sup>9</sup> 貧困モニタリングを行うことを目的に 2000 年に設立された枠組みで、財務・計画・経済開発省の貧困モニタリング分析ユニット（Poverty Monitoring and Analysis Unit）を事務局として、セクター省庁、ドナー、NGO などがメンバーとなっている。

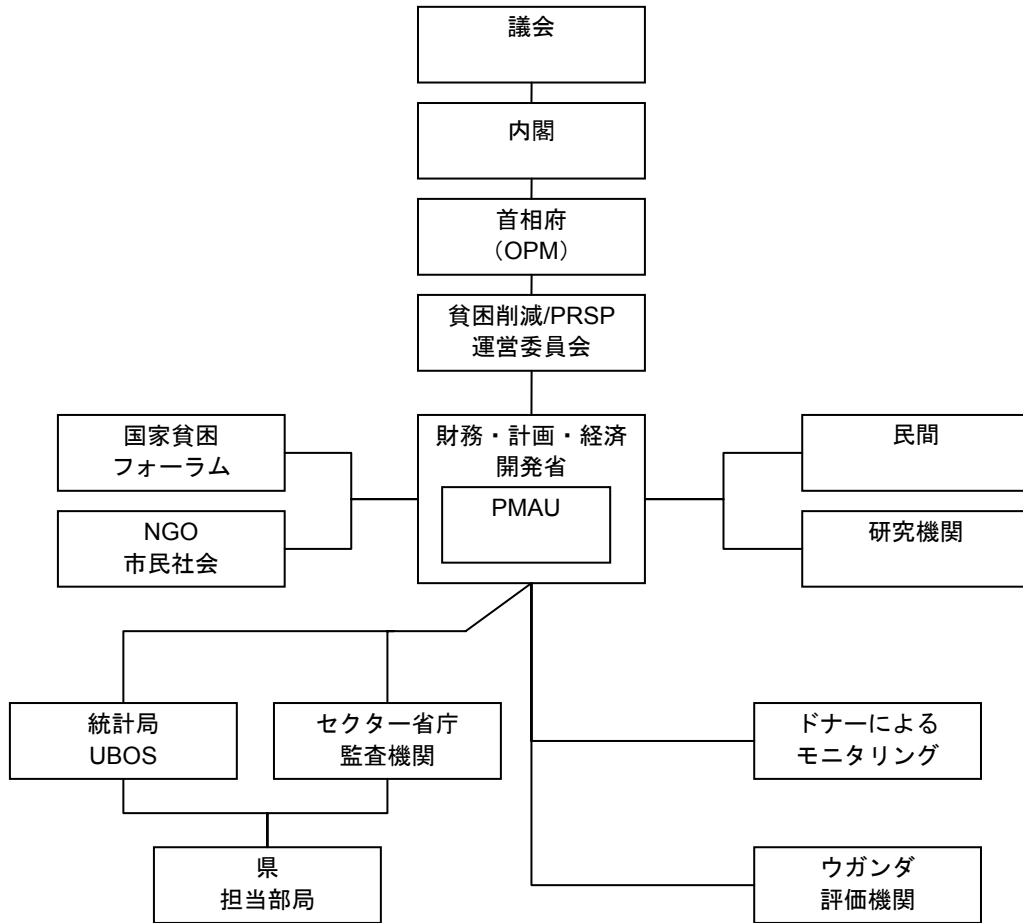
<sup>10</sup> sectoral management information systems

<sup>11</sup> district monitoring and evaluation systems

<sup>12</sup> PEAP Priority Indicators



図 2-1 貧困モニタリング・評価戦略の制度的枠組



出所：Poverty Monitoring and Evaluation Strategy

表 2-2 貧困モニタリング・評価戦略での各機関の役割

機関	責任
首相府 (Office of Prime Minister: OPM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>政策に関する情報を照合し、国家の政治的、社会経済的決定に影響を与える</li> </ul>
貧困モニタリング・分析ユニット (Poverty Monitoring and Analysis Unit: PMAU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>貧困データ、特に参加型貧困アセスメント (Participatory Poverty Assessment: PPA)に関するデータの収集を調整する</li> <li>全ての政策領域のデータを分析する</li> <li>ウガンダにおける貧困に関する総体的な見解、そして PEAP 実施状況に関する貧困レポートを出版する</li> <li>政府、市民社会、そして公共サービス予算ワーキンググループに対して、得た知見を広める</li> <li>貧困に関する研究・評価業務を委託する</li> </ul>

ウガンダ統計局 (Uganda Bureau of Statistics: UBOS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国勢調査及びサーベイ (統合世帯調査、国家サービス提供調査、人口統計・保健調査を含む) を実施し、これらのデータの基本的分析を行う</li> <li>・ 国民所得勘定を構築する</li> </ul>
セクター別省庁、特に計画ユニット内の管理情報システム (Management Information System: MIS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共サービスの提供とその直接的成果に関する指標のデザイン及び行政データの収集</li> <li>・ 他のデータと関連付けて上記データを分析し、政策的対応を特定する</li> </ul>
県当局 (District Authority)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 計画立案のための地区レベルの output、input、reach に関する情報を収集し、中央政府と当該情報を共有する</li> </ul>

出所 Poverty Monitoring and Evaluation Strategy

貧困モニタリング・評価戦略でのモニタリングについては、以下のような問題点が指摘されている<sup>13</sup>。

- (a) セクター省庁がそれぞれ独自の情報システムを有しており、一貫性のある基準が欠如していること。
- (b) 重複した情報が複数のセクター省庁で収集されており、セクターレベル・地方政府で大きな負担となっていること。
- (c) 情報の質が低く、ステークホルダーの情報ニーズに合致していないこと。

## 2) 国家統合モニタリング・評価戦略 (National Integrated Monitoring & Evaluation Strategy : NIMES)

国家統合モニタリング・評価戦略 (NIMES) とは、政府の政策・プログラムのモニタリング・評価のクオリティを向上させ、上で述べられた問題点を解決するために構築された調整枠組みである。NIMES は、現行システムを活用する形で、その調和化、統合化、参加型のモニタリングシステムの構築を目指すものである。NIMES は新しいモニタリング・評価システムではなく、国家・セクター・地方政府等のレベルにおける全ての既存のモニタリング・評価システムをカバーする調整メカニズムである。

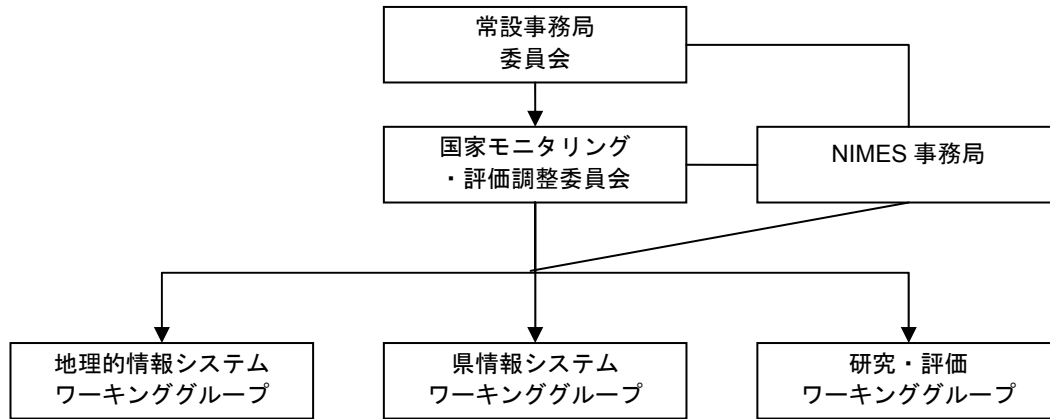
NIMES の書記局は首相府<sup>14</sup>であり、首相府はセクター政策間の調整とモニタリング・評価戦略に基づくモニタリング・評価枠組の作成を行う。NIMES のもとでは、首相府はモニタリングと PEAP に沿った政策調整を行い、財務・計画・経済開発省は、貧困分析を行うとともに、省庁間調整を経ながらモニタリング結果を政策策定に反映させることとなっている<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> Office of the Prime Minister (2004) National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy

<sup>14</sup> Office of Prime Minister(OPM)

<sup>15</sup> 山内企画調査員報告書

図 2-2 国家統合モニタリング・評価戦略 体系図



出所：Office of the Prime Minister (2004) National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy

表 2-3 国家統合モニタリング・評価戦略での各フォーラムの機能と参加機関

フォーラム	機能	参加機関
国家モニタリング・評価調整委員会 (National Monitoring & Evaluation Coordination Committee)	<ul style="list-style-type: none"> <li>国家政策に係るデータのニーズと既存のデータシステムとを合致させる。</li> <li>国家政策に関するモニタリング・評価戦略を策定する</li> <li>既存のモニタリング・評価戦略の問題点を特定し、解決策について提言する</li> <li>各モニタリング・評価戦略間の役割をめぐる紛争の解決を支援する</li> <li>使用されているモニタリング・評価手法に関する調査を行う</li> <li>一貫性のあるモニタリング・評価基準を開発する</li> <li>モニタリング・評価に関するキャパシティのニーズを特定し、それらに対処する</li> <li>作成されたデータがアクセス可能であることを確実にする</li> <li>主要国家指標に関する定期的な状況報告書 (status reports)の作成を支援する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>首相府 (OPM)</li> <li>ウガンダ統計局 (UBOS)</li> <li>公共サービス省 (MoPS)</li> <li>地方自治体省 (MoLG)</li> <li>MoFPED(PMAU, EDP&amp;RD)</li> <li>ジェンダー・労働・社会開発省 (MGLSD)</li> <li>セクター省庁</li> <li>CSOs</li> <li>ドナー</li> </ul>

<p>NIMES 事務局 (NIMES Secretariat)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 様々な委員会及びワーキンググループの会合を組織し、議事録を作成する</li> <li>・ 委員会とワーキンググループの間の情報の円滑な流れを確実にする</li> <li>・ 全てのモニタリング・評価に関する情報の中央照会機関となる</li> <li>・ 全てのステークホルダーに NIMES に関する情報を提供する</li> <li>・ NIMES の活動のための資金調達を調整する</li> <li>・ NIMES に割り当てられた資金の管理を行う</li> <li>・ NIMES に関するステークホルダーのためのキャパシティ・ビルディングを調整する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 首相府 (OPM)</li> </ul>
<p>県情報システム ワーキンググループ (District Information System Working Group)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県の最低限のデータ・セットを特定する</li> <li>・ 県レベルにおける様々な情報システム間の重複部分を特定する</li> <li>・ 県におけるデータのニーズと既存のデータシステムとを合致させる</li> <li>・ 県政策のためのモニタリング・評価戦略を策定する</li> <li>・ 県の各モニタリング・評価戦略の役割をめぐる紛争の解決を支援する</li> <li>・ 県のモニタリング・評価で使用されている手法について調査する</li> <li>・ 県レベルのキャパシティ・ニーズを把握し、それらのニーズに応える</li> <li>・ 作成されたデータがアクセス可能であることを確実にする</li> <li>・ 最低限のデータ・セットに関する定期的な状況報告書 (status reports)の作成を支援する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共サービス省 (MoLG)</li> <li>・ ウガンダ統計局 (UBOS)</li> <li>・ 首相府 (OPM)</li> <li>・ ジェンダー・労働・社会開発省 (MGLSD)</li> <li>・ 公共サービス省 (MoPS)</li> <li>・ セクター別庁</li> <li>・ ウガンダ地方自治体協議会</li> <li>・ CSO</li> <li>・ ドナー</li> </ul>
<p>地理的情報システム ワーキンググループ (Geographical Information Systems Working Group)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共サービス施設に関する一覧表を作成する</li> <li>・ 上記を作成する際の問題点を特定する</li> <li>・ 一貫性のある基準を開発する</li> <li>・ 使用されている様々な手法について議論する</li> <li>・ 重複部分を特定する</li> <li>・ キャパシティ・ニーズを特定する</li> <li>・ 作成されたデータがアクセス可能であることを確実にする</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 首相府 (OPM)</li> <li>・ ウガンダ統計局 (UBOS)</li> <li>・ MWLE</li> <li>・ 公共サービス省 (MoPS)</li> <li>・ 地方自治省 (MoLG)</li> <li>・ MoFPED</li> <li>・ ジェンダー・労働・社会開発省 (MGLSD)</li> <li>・ セクター省庁</li> <li>・ 民間セクター</li> <li>・ ドナー</li> </ul>
<p>研究・評価 ワーキンググループ (Research and Evaluation Working Group)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家研究・評価計画を開発する</li> <li>・ 上記研究計画がどのようにして実施されるかについて調整する</li> <li>・ 上記計画に割り当てられた資金の管理を行う</li> <li>・ 適当な研究課題や分析について議論する</li> <li>・ 研究によって得られた知見が利用可能であることを確実にする</li> <li>・ 研究におけるキャパシティ・ニーズを特定する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MoFPED(PMAU)</li> <li>・ セクター省庁</li> <li>・ 首相府 (OPM)</li> <li>・ ジェンダー・労働・社会開発省 (MGLSD)</li> <li>・ 研究者</li> <li>・ 市民社会</li> <li>・ ドナー</li> <li>・ ウガンダ評価協議会</li> </ul>

出所 : NIMES Task Force, OPM (2004) The National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy, pp.10-15 及び

Office of the Prime Minister (2004) National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy をもとに作成

PEAP モニタリングのために必要とされるデータは、PEAP Result and Policy Matrix で明確にされており、これは該当するセクター省庁と財務・計画・経済開発省との間で合意されている。NIMES は、これらの情報を正確かつ一貫して提供することが期待されている。

国家統合モニタリング・評価戦略は主に PEAP に関連した情報を提供するものの、同時に PRSC 政策マトリックスや農業近代化計画<sup>16</sup>などの枠組みに対しても情報を提供する。

### (3) PEAP 実施・モニタリングの達成状況

#### 1) PEAP 年次報告・貧困モニタリング

ウガンダ政府の PEAP モニタリングは、貧困モニタリング戦略<sup>17</sup>のもとに行なわれ、その結果は年次進捗報告（Annual Progress Report : APR）作成時に基礎情報として活用される<sup>18</sup>。モニタリングの目的は、地域住民、NGO、政府その他関係者間で情報を共有し、実施プロセスにフィードバックすることと、関係者間の説明責任を強化することである。モニタリングには、財務・計画・経済省のモニタリングユニット、ウガンダ統計局、ウガンダ参加型貧困アセスメントプロジェクト、その他広範な関係機関の参加のもと実施されている。モニタリングの結果は貧困ステータスレポートにまとめられ、評価基準の検定がおこなわれるとともに、APR と、中期支出枠組（Midium-term Expenditure Framework : MTEF）の資源配分に反映されるとされている。APR は毎年予算成立時の 6 月に、予算のバックグラウンドドキュメントとして議会に報告される。貧困ステータスレポートは 1999 年に最初に作成されて以来 2 年ごとに改定されてゆくことになっている<sup>19</sup>。また 2004 年末に終了予定の PEAP 改定作業に、2001/02 年度に貧困モニタリング戦略のもとに実施された家計調査の結果が活用されている。

2000 年に第 2 次の PEAP が策定されて以来、APR はすでに 2001 年 3 月、2002 年 4 月、2003 年 4 月（表 2-1 参照）に議会とドナーグループに提示され、IMF/世銀のアセスメントをうけ、結果、世銀の貧困削減支援融資についてはすでに 2003 年時点で 3 ヶ年連続して供与されている。

2003 年の APR によると、教育、保健・衛生と水分野でかなり改善し、また堅実な経済成長をとげてきたとこれまでの PEAP を評価している。しかし特定地方・グループにおける貧困の度合いは引き続き高く、HIV/AIDS の状況もそれほど好転していないとされ、また汚職は

<sup>16</sup> Plan for Modernisation of Agriculture(PMA)

<sup>17</sup> Poverty Monitoring Strategy

<sup>18</sup> Government of Uganda (2003) Uganda Poverty Status Report 2003

<sup>19</sup> Government of Uganda (2000) Uganda's Poverty Eradication Action Plan

改善されつつあるが、ガバナンス全体で見るとまだ改善の余地が多くあるとしている<sup>20</sup>。

マクロ経済の視点からは、財政赤字が依然として大きな問題であり、ドナー資金に頼らなければならない財政体質改善は中長期的な重要課題である。ウガンダ政府の主要な財源である税収はここ数年来 GDP の約 14% で横ばいとなっており、上記財政体質の基本的改善のためには税収の拡大が重要課題である。しかし、現実的にはこれ以上の税収向上はすぐには見込めず、当分はドナーの援助が国家財政に必要である。2002/03 年度時点のウガンダの財政赤字（グラント除く）は、GDP の 11.2% であり<sup>21</sup>、改訂された PEAP で 2013/14 年度までには、国内歳入の増加によりこれを 6.5% まで減少させることが目標となっている<sup>22</sup>。セクターレベルと地方レベルの PEAP の有効な実施に必要な制度の整備、能力の向上も引き続き大きな課題となっている<sup>23</sup>。

2004 年に改定された PEAP の巻末には、PEAP Result and Policy Matrix が追加され、3 年後（2007/08 年度）の達成基準と 10 年後（2013/14 年度）の達成指標および、そのための具体的なアクションが明確にされた。さらに、この指標を達成するための、年次のアクションプランが策定されている。

## 2) PRSC 政策マトリックス

世銀の貧困削減支援融資（PRSC）については、四半期歳入・執行報告と年次予算執行パフォーマンス報告にもとづいたモニタリングを実施し、結果は政策マトリックス<sup>24</sup>としてまとめられる。このマトリックスは、最近財政支援を行なうドナーのコンディショナリティ達成判断のための共通フォーマットとして認知されつつあり、共同のモニタリングを行なうなど、取引費用の削減努力が試みられている。また毎月に行なわれる保健省とドナーの会合、年一回の保健・教育分野のプログレスレビュー、年 2 回実施される水資源・法制度分野のプログレスレビューなどにおいても、本政策マトリックスの項目達成度合いをベースに議論が行なわれている<sup>25</sup>。表 2-4 にその概要の項目のみを示した。これとは別に、IMF の貧困削減成長ファシリティ（PRGF 借款）のモニタリングは、IMF 調査団が年 1 回の割合で実施している。

<sup>20</sup> IMF/世銀（2003） The Republic of Uganda Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report and Joint IDA-IMF Staff Assessment

<sup>21</sup> PEAP2004 より。Budget Speech 2004 によると、2003/04 は 11.5%。

<sup>22</sup> PEAP2004

<sup>23</sup> IMF/世銀（2003） The Republic of Uganda Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report and Joint IDA-IMF Staff Assessment

<sup>24</sup> PRSC 政策マトリックスは経済成長と構造調整、良い統治と安全保障、貧困層の収入増加のためのキャピタル、貧困層の生活条件向上の 4 つの柱より構成されている。

<sup>25</sup> JICA/ODI（2004） Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty-reduction Strategies and Budget Support

表 2-4 PRSC 政策マトリックス項目サマリー

課題項目	問題項目数
<b>1.経済成長と経済構造変革の枠組み</b>	
目的：効果的で公正な公共資源の使用	
1.0.1 予算の配分と実際の執行	5
1.0.2 中央政府と地方政府間の資金の移動	1
1.0.3 成果主義とモニタリング・評価	3
1.0.4 金融セクター	2
<b>2.良い統治と安全保障</b>	
目的：政府のサービス提供向上を改革を通じて実現	
<b>2.1 公共サービスシステムとサービスの向上</b>	
2.1.1 公共サービスの向上	4
2.1.2 公共調達	5
2.1.3 財務管理	4
<b>2.2 透明性の向上、参加の助長、汚職対策</b>	
2.2.1 透明性	1
2.2.2 汚職の摘発と起訴	1
2.2.3 市民社会の参加	2
2.2.4 法制度改革	1
<b>3.貧困層の所得増加能力の直接的支援</b>	
目的：地域発展のための社会経済的環境の整備	
3.0.1 研究と技術	1
3.0.2 農業指導サービス	1
3.0.3 農村金融	2
3.0.4 農産物加工とマーケティング	1
3.0.5 天然資源管理：土地	2
3.0.6 天然資源管理：環境	3
3.0.7 地方道	1
<b>4. 生活条件の直接的向上</b>	
目的：基礎サービスの向上	
<b>4.1 教育の質の向上</b>	1
<b>4.2 保健サービスの質の向上</b>	1
<b>4.3 水と衛生への公正なアクセスの向上</b>	
4.3.1 農村の水道と衛生へのアクセスの向上	3
4.3.2 地方都市の水道と衛生へのアクセスの向上	1
4.3.3 都市の水道と衛生へのアクセスの向上	2
合計問題項目数	48

出所： 世銀 2003. 第三次 PRSC スタッフアプライザルレポート

上記のように世銀の PRSC は 2001 年から 2003 年まで 3 回実施されているが、その過程を通

じて PRSC のモニタリング用に策定された政策マトリックスが財政支援をするドナーの共通の評価フォーマットになってきている（表 2-4 参照）。

今後は、2004 年に改訂された PEAP の巻末に添付されている PEAP Result and Policy Matrix をもとに PEAP のモニタリングが行われることになる。上記の通り、PEAP 年次マトリックスには、年間の活動計画が示されている。2005 年 2 月の世銀による PRSC ミッションにより、今後 PRSC 政策マトリックスが PEAP 年次マトリックスに置き換えられることが決定した<sup>26</sup>。

このほかに日本や DFID を 2 国間ドナーはオランダなどを中心として、ガバナンス面の強化を行うために、ガバナンスマトリックスを作成し、ガバナンスに関する条件の進捗状況をモニタリングしている。このマトリックスについては、今のところ PEAP 年次マトリックスに統合される動きはない。

#### **(4) 貧困撲滅行動計画(PEAP)実施・モニタリングの今後の課題**

PEAP 実施・モニタリングの今後の課題は次のようなまとめることができる。

- (a) PEAP 実施・モニタリングのオーナーシップ：ウガンダ政府の PEAP プロセスの政治および行政のオーナーシップは評価できる。このオーナーシップを引き続き維持する必要がある。
- (b) 政治的問題への対応：2004 年の公共支出レビュー（Public Expenditure Review：PER）プロセスで見られたように軍事費支出など政治性を帯びた支出の大幅な増加、汚職問題など根強い抵抗のある問題に対し粘り強く対応してゆくために、ドナーはどのような協調を展開してゆくか経験をつむ必要がある。特に、2006 年 3 月に予定されている大統領選挙・総選挙に向け、政治性を帯びた支出の増加圧力が強まる可能性もあり、ドナーコミュニティの対応が注目される。
- (c) 援助スキームの補完性を活用した取引コストの削減努力：ウガンダ政府は PEAP の中でドナーに対し財政支援への参加を積極的に打ち出している。しかし、援助のすべてが財政支援となることは考えにくく、プロジェクト援助など他スキームも視野に入れ、全体の投入資源の調整・活用、取引費用の削減に向けたウガンダ政府とドナーとの協議が期待される。
- (d) PEAP マトリックスを活用したモニタリングの効果的实施：今後、国家統合モニタリング・評価戦略のフレームワークの下、PEAP マトリックスを活用して PEAP レベルでのモニタリングが行われていくことになる。この新しい試みを軌道に乗せるために、ウガ

---

<sup>26</sup> Feb 2005 PRSC Mission Aide Memoire



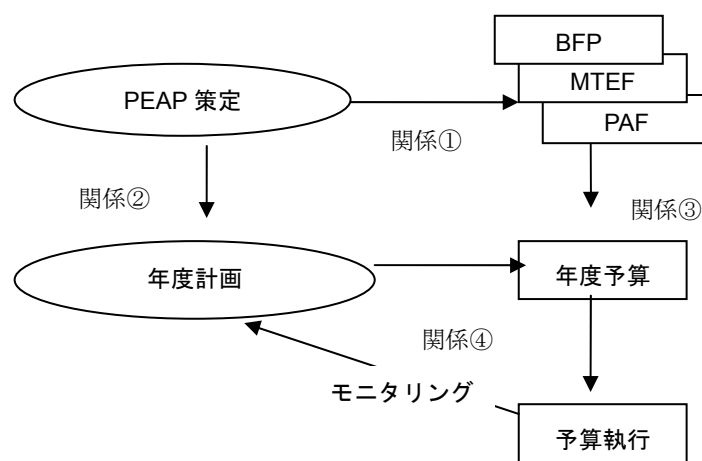
ンダ政府、ドナーの双方による協調が必要である。

## 1-2. PEAP プロセスと公共財政管理

### (1) PEAP プロセスと政府予算サイクルの連携状況

一般的に PRS プロセスと予算サイクルの連携状況を確認する際に、①PRSPとMTEFの関係、②PRSPと年度計画の関係、③MTEFと年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係、の観点から考察することができる(図 2-3 参照)。

図 2-3 PEAP プロセスと予算サイクル



#### 関係①<PEAP と MTEF>と関係②<予算枠組書、MTEF と貧困活動基金>

予算枠組書 (Budget Framework Paper : BFP) は、予算と政策を含むものであり、1 年間の予算書として使われるのみではなく、3 年間の中期の予算書として使われている。MTEF は、この予算枠組書の一部として作られている。貧困活動基金は、MTEF のさらに一部として認識されており、優先セクターの中でも特に貧困削減を目的とした活動に充当される。

貧困活動基金を通じた支出は増加傾向にあり、1997/98 年度には予算全体の 17.3%に過ぎなかったが 2002/03 年度には 36.6%まで増加している。しかしながら、貧困活動基金と MTEF の役割や必要となるプロセスが重複していることも指摘されており、かつ貧困活動基金を将来的に廃止していく必要性が認識されている。しかし、ウガンダ財務・計画・経済開発省側としても優先分野への資金配分を確保する手段となっており、かつ財政支援の受け皿としての機能も果たしている側面もあるため、現在のところ貧困活動基金は存続する見通

しである。

#### 関係②<PEAP と年度実施計画>

2004年に改訂されたPEAPには、3年間および10年間の数値指標であるPEAP Result and Policy Matrixが設定された。さらに、年間の活動計画であるPEAP年次マトリックスが同時に作成され、このマトリックスには指標を達成するための、年間の活動計画が記載されている。

#### 関係④<モニタリング、年度計画、年度予算>

モニタリングと年度計画・予算のつながりは大きく分けて2種類に分かれる。1つはセクターワーキンググループを通じたものであり、もう一つは公共支出レビューミーティングを通じたものである。

セクターワーキンググループは、通常11月から12月にかけて前期1年と当期6ヶ月程度のセクターレビューを行い、セクターごとの活動と予算の執行状況などをレビューする。レビュー結果をもとにして、セクターワーキンググループは次期のセクター予算枠組書を作成する。

公共支出レビューは、ドナーグループの協力の下、ウガンダ政府（財務・計画・経済開発省）の責任で進行し、報告書に取りまとめられている。通常4月にウガンダ政府が国家予算枠組み案を議会に提出すると同時にドナーグループ<sup>27</sup>に提出する。5月に開催される公共支出レビューミーティングでは、ドナーは今までの政策対話、予算支出の実績、PEAPの進捗、MTEFとの整合性、セクター別関連省庁とドナーグループの諮問結果から、国家予算枠組み案を検討し、政府に対してコメントを行うとともに、必要に応じて修正を要請する。公共支出レビューミーティングおよび内閣からのコメントを受けて、予算枠組書は6月に議会によって最終的に承認される。財務・計画・経済開発省は、このミーティングを現状の5月から3月に変更するようドナー側と交渉を行ったが、2005年2月に行われた世銀PRSCミッションとの議論の結果、これまでと同様に5月に実施されることとなった。

国家予算の3分の1以上にあたる財政支援をするドナーグループにとって、公共支出レビューと政策マトリックスを基にしたウガンダ政府との協議は、マクロ経済運営、予算配分

---

<sup>27</sup> 一般財政支援を行なうドナーグループが中心であるが、現在のところ他のドナーにも開かれているようである。しかし、ウガンダ政府はあまりに多くのドナーが特定の会合に参加し会議に集約が難しいとの理由から、今後参加ドナーを絞ってくる可能性があり、この場合一般財政支援を行っていないドナーが不利になる可能性はある。

の構造と執行効果、また執行の適切性や適時性を、政府と検討・交渉する重要な機会となっている。ドナーによる公共支出レビューモニタリング、広く言えば貧困撲滅行動計画（PEAP モニタリング）は場合によって政治性を帯びたものになる可能性もあり、ウガンダ政府もドナー側も慎重な対応が必要な場合もある。本年 2004 年の公共支出レビュープロセスでは 2002/03 年度に引き続く軍事費の大幅な増額と社会分野予算の削減を内容とした予算に対し、2004 年 5 月ドナーグループがそれを承認できないとして対立した。ドナー側は、軍事費に関するセクターワーキンググループの設置をウガンダ側に要求する等、予算プロセスの透明性向上を条件として予算を承認したが、2005 年 5 月の公共支出レビュー直前までの約 1 年間にわたり同条件が履行されず、議論が再燃した経緯がある。今後もこのワーキンググループを通じて軍事費に関する議論が行われる。軍事費の増加に対して、ドナーが財政支援額を削減することはなかったものの、アイルランドは一般財政支援を貧困活動基金に対する財政支援に切り替えた経緯がある。

## (2) 貧困撲滅行動計画(PEAP)プロセスでの公共財政管理の役割

ウガンダにおいて公共財政管理は、政策としての PEAP、1993 年から策定されている MTEF の実施の中で中核的な役割を担っている。また PEAP モニタリングを、ドナーからの歳入の確保に向けたステップ、そして予算執行の結果とその評価を次年度予算策定へのフィードバックのメカニズムとして捉えれば、モニタリングも公共財政管理を軸に回っているといえることができる。また PEAP 下のセクタープランと地方開発計画等の政策、そして 1992 年より策定されている県の MTEF に基づく地方政府の予算作成・執行過程も、この公共財政管理プロセスに乗っている<sup>28</sup>。PEAP の重点分野は地方道路、農業普及、保健、初等教育、水などの分野であるが<sup>29</sup>、MTEF を含む公共財政管理を通じて、それら重点分野への最適な予算配分と執行を確保することができる。

## (3) 公共財政管理メカニズム－制度的枠組み

表 2-5 に 2003/04 年の PEAP プロセスと予算策定の関連をまとめた。PEAP プロセスでは、モニタリングのプロセスからのインプットがなされるよう、以下のような予算策定の手続きが設定されている。2003 年 10 月に予算策定諮問ワークショップを皮切りに、中央レベルでは各省が、地方政府レベルでは県がセクター別と地方別予算枠組書（Local Government Budget Framework Paper）の策定を行った。

<sup>28</sup> 世界銀行 2003 The Republic of Uganda Public Expenditure Review 2003

<sup>29</sup> ウガンダ政府 2000 Poverty Eradication Action Plan Summary and Main Objectives

予算プロセスは大きく 2 つのフェーズに分けられる<sup>30</sup>。1 つは、予算諮問ワークショップが行われてからセクター予算枠組書が作成されるまでのフェーズ（フェーズ 1）であり、もう一つは最終的に予算枠組書/MTEF が作成されるまでのフェーズ（フェーズ 2）である。フェーズ 1 ではセクターワーキンググループが、フェーズ 2 では財務省・計画・経済開発省が中心的な役割を担う。

フェーズ 1 では、11 月にセクターワーキンググループで前期および当期（半年程度分）の実績をレビューし、それをセクターの予算枠組書に反映させる。セクターワーキンググループには、当該セクター省庁の部局長、ドナーの代表、市民社会<sup>31</sup>など広範な関係者が参加する。12 月にはセクターごとの予算枠組書ドラフトが作成され、財務省・計画・経済開発省に提出される。

第 2 フェーズでは、財務省・計画・経済開発省が 3 月に国家予算枠組み案を内閣に提出し、4 月には、内閣が予算案、マクロ経済運営計画を議会に提出するとともに、ドナーと公共支出レビューを行う。5 月には、公共支出レビューミーティングが開催され、ドナー側から、予算案に対して、この公共支出レビューをもとにコメントが行われる。公共支出レビューミーティングからのコメント、内閣からのコメントは、予算枠組書に反映される<sup>32</sup>。

予算案と同時に、PEAP の APR<sup>33</sup>が議会に提出され、6 月に予算とともに承認される。2003/04 年度の例では、承認された APR は前年度 2002/03 と当該年度 2003/04 の前半の実績が分析された。この後 APR は IMF と世銀のスタッフ合同審査（Joint Staff Assessment : JSA）を受け、IMF/世銀理事会によって JSA が承認されたことが（2004 年 8 月頃）、次回の貧困削減成長ファシリティと貧困削減支援融資続行の判断材料となった<sup>34</sup>。なお、JSA の作成過程では、現地エコノミスト・ドナーグループがコメントを提出する機会が与えられており、より開かれた文書となってきた。

---

<sup>30</sup> 世界銀行 2003 The Republic of Uganda Public Expenditure Review 2003

<sup>31</sup> たとえば、代表的な NGO のネットワーク団体である Uganda Debt Network（UDN）が挙げられる。

<sup>32</sup> PER ミーティングを通じて予算案の大幅な変更が必要となっているため、政府側の負担となっているようである。そのため、政府側は PER ミーティングを 3 月に変更することをドナー側に提案したが、2005 年 2 月に実施された世銀 PRSC ミッションとの話し合いでは、従来どおり 5 月に実施されることが決定した。

<sup>33</sup> PEAP の年次実行報告書のほか、貧困ステータスレポートが 2 年に一回策定される。なお、貧困ステータスレポートの作成年においては、同レポートが年次実行報告書を代替することとなっている。本レポートは最近では 2003 年の 4 月に策定され、議会に提出された。

<sup>34</sup> 世界銀行 2003 The Republic of Uganda Public Expenditure Review 2003

表 2-5 PEAP モニタリングと公共財政管理（予算策定過程）

会計年度/暦年		出来事		
		モニタリング	公共財政管理（予算策定過程）	
2003/04 会計年度	2003年	07月		
		08月		
		09月		
		10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>ドナーのセクター別ワーキンググループが関係省と諮問を2004年の4月まで継続実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算策定諮問ワークショップ（地方政府：予算策定ワークショップ）</li> </ul>
		11月		<ul style="list-style-type: none"> <li>各省がセクター別予算枠組み策定</li> </ul>
		12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>ハイレベル政府・ドナー会合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各省がセクター別予算枠組み策定/提出</li> </ul>
	2004年	01月		<ul style="list-style-type: none"> <li>各省がセクター別予算枠組み提出/省庁間協議・調整（地方政府：予算策定ワークショップ）</li> </ul>
		02月		<ul style="list-style-type: none"> <li>各省間でセクター別予算枠組みの協議・調整</li> </ul>
		03月		<ul style="list-style-type: none"> <li>財務計画経済開発省が国家予算枠組みを内閣へ提出</li> </ul>
		04月	<ul style="list-style-type: none"> <li>内閣がドナーにマクロ経済運営計画と国家予算案の提示を受け PER 開始</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>内閣がマクロ経済運営計画と国家予算枠組みを議会に提出。</li> </ul>
		05月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PER ワークショップにおいてマクロ経済運営計画と予算枠組み案につき検討、ドナー政府にコメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>議会マクロ経済運営計画と国家予算枠組みにつき審議する</li> </ul>
		06月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PEAP プロGRESS レポート（毎年）または貧困ステータスレポート（2年に1回）の公表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算成立。予算の背景文書として PEAP プロGRESS レポート（毎年）または貧困ステータスレポート（2年に1回）の公表</li> </ul>
他の年次活動		<ul style="list-style-type: none"> <li>年1回 政府・IMF が PRGF のモニタリング実施</li> <li>4 半期毎 政府/世銀による PRSC マトリックスのモニタリング</li> <li>年2回 保健・教育分野のステークホルダープロGRESS レビュー</li> <li>年1回 水、法制度分野のステークホルダープロGRESS レビュー</li> </ul>		

出所：世銀 2003、The Republic of Uganda Public Expenditure Review 2003

ウガンダの公共財政管理を PEAP との関連で見ると、MTEF が重要な役割を果たしている。MTEF は、3 年間の政策である PEAP の実施に必要と見込まれる資源投入の枠組みを示すものであり、また貧困削減の優先分野に対する予算的配分の中期的な裏づけを与えようとするものである。ウガンダにおいて MTEF は 1993 年から財務・計画・経済開発省で取り入れられ、以来改良が重ねられてきている。MTEF は予算枠組書の一部として、例年 11 月から各省庁で作成が始まる（表 2-5 参照）。この時点で各省は、ドナー、市民社会と諮問を重ね、セクターのプログラムと必要な資金の見通しをつけ、予算枠組書と MTEF を財務・計画・経済開発省に提出する。MTEF は最終的に予算が成立した後、予算演説の付属書として公開される。1999 年から、地方分権化の流れの中で、上記の予算枠組書/MTEF プロセスは県政

府でも実施されている。

#### (4) 公共財政管理改革の現状、改革の枠組み

ウガンダ政府は 1990 年初頭から、1970 年代から 80 年代に国内混乱から立ち直す手始めとして、公共管理財政の建て直しから図り、IMF/世銀などの援助を受けて公共財政管理の制度整備と、財務・計画・経済開発省のキャパシティ強化が行なってきた<sup>35</sup>。現在までに法整備、人材育成、総合財務情報システム（Integrated Financial Management System: IFMS、次節参照）導入などを実施してきている。改革は着実に成果を上げてきているとみなされるが、制定・改定された法規に従った公共財政管理、会計監査院の憲法上の独立性の確保、総合財務情報システムの政府部内における普及、汚職防止に関しては更なる改革努力が必要とされている。

##### 1) 法律と規定

現在の制度的フレームワークは以下に示すとおりで、最近多くの関連法が改正・強化されてきており、法体系としてはほぼ満足できるレベルに達しつつある。ただし、次節でも触れるように、法の施行、会計監査院の憲法上の独立性など未解決な課題が多く残されているのも事実である<sup>36</sup>。

- (a) 予算策定過程と借款・無償援助受け入れ
  - a) 憲法(Constitution)
  - b) 2003 年公共財政アカウンタビリティ法(Public Finance and Accountability Act 2003: PFAA)
  - c) 2001 年財政法(Budget Act, 2001)
  - d) 公共財政アカウンタビリティ規制 (Public Finance and Accountability Regulations:PFAR)
- (b) 会計、財務報告、内部監査、外部監査
  - a) 憲法(Constitution)
  - b) 公共財政アカウンタビリティ法(PFAA)
  - c) 公共財政アカウンタビリティ規制(PFAR)
  - d) 地方政府法(Local Government Act)
  - e) 公営企業改革および売却法(Public Enterprise Reform and Divestiture Act)
- (c) 政府部内人材管理
  - a) 公共サービス法(Public Service Act)

<sup>35</sup> 財務・計画・経済開発省強化の一例として、同省のスタッフの賃金体系は他省庁より高く設定されている。

<sup>36</sup> 世界銀行 2004 Country Financial Accountability Assessment

## 2) 経済・財務情報管理プロジェクト

公共財政管理改革は PEAP で重点課題のひとつとして位置づけられ、1995 年から 3 次にわたる世銀、DFID、デンマーク、ノルウェーにより支援されてきた経済・財務情報管理プロジェクト (Economic and Financial Management Project : EFMP) は、公共財政管理改革に大きく貢献している。表 2-4 の PRSC 政策マトリックス中で、“1.経済成長と経済構造変革の枠組み”、“2.良い統治と安全保障”の細項目が、公共財政管理改革にかかわるものであり、このマトリックスを活用して改革の進捗をモニタリングしている。

経済・財務情報管理プロジェクトの主要なコンポーネントである公共支出管理のツールとして総合財務管理システム (IFMS) が位置づけられ、その導入がはじまったところである。ウガンダでは導入が当初予定より遅れはしたが、おおむね順調であるとされている<sup>37</sup>。

上記プロジェクトの下、2002 年 3 月には IFMS 導入のフィージビリティスタディーが終了した。2002 年 9 月には約 17 百万ドルのシステムの購入が完了し、2003 年 6 月にカンパラ市役所、中央データセンター、そのほか 10 のパイロットサイトで、収入モジュールのパイロット稼働が始まった。2004 年の 6 月にはさらに 22 サイトへの展開、稼働が予定されている<sup>38</sup>。遅れつつもうまくいっているとされる理由は、それぞれのコンポーネント組織ごとに小さく完結するようにしたこと、パイロット稼働を通じシステムを調整しながら徐々に導入したことだといわれている。

パイロット稼働させた地方政府に対しては、IFMS の運営のために、条件付交付金 (後述) が交付されている。また、財務省・計画・経済開発省の職員が地方政府に出向し、技術指導を行うなどしている。パイロットとして IFMS が導入された地方政府では、

- a) IFMS のインターフェースは、ユーザーフレンドリーであり、使い勝手が良い。
- b) IFMS の導入は取引コストの削減に繋がっている。

など IFMS の導入を評価する意見が聞かれた。

しかし、現状では財務省・計画・経済開発省のスタッフが技術指導のみならず、その運営自体を行っている実態もあり、地方政府のスタッフに適切に技術移転が行われているかどうかは不明である。2005 年 2 月には地方政府の財務担当者を集めたミーティングが開催され、IFMS の利点・問題点などが話し合われたが、経常費用が多額であること、地方政府側の作業に一部重複が出ていることなどより、継続性についての問題点が上げられた。

---

<sup>37</sup> 世銀 2003. The Republic of Uganda Supplemental Credit to the Second Economic and Financial Management Project (Staff appraisal report)

<sup>38</sup> *ibid.*

## (5) 公共財政管理改革の課題

公共財政管理改革の課題は、2004年に実施されたウガンダ国総合信託リスクアセスメントに包括的に検討分析されている。ここではその中でも特にPEAPモニタリングに直接関連すると考えられるものを下記に示す。

- (a) ウガンダの財政は引き続き赤字を抱えており、赤字部分はドナーからの無償資金と借入れ、国債の発行でまかなわれている。税金のGDPに対する割合は14%程度で、他のサブサハラ・アフリカ諸国の平均約GDPの平均24%と比して低いが、歳入増収のための努力が必要である。
- (b) 財政支援の継続性は信託リスクの軽減・相手国政府の説明責任の向上が必須である。しかし信託リスクの軽減には時間がかかると考えられ、信託リスク軽減に対し努力が必要。
- (c) 投入資金量の予見性、安定性は信頼できる予算策定のための必要条件であり、ドナー資金投入量の確実性と安定性の向上が必要である。
- (d) 予算執行時のキャッシュフローの観点から見ると、ドナーの資金供与の時期が執行資金量のタイミングに合致しておらず、特に農業普及と研究分野で資金手当ての遅れが活動の効果を損ねたと報告されている。
- (e) 歳入の徴収、予算の策定・執行管理、調達、監査、報告と公共財政管理全般にわたって、汚職が蔓延しており、民間団体のTransparency Internationalが実施した汚職ランキングでも、ここ6年間常に最下位に近い位置を占めている。汚職対策の強化に向けた施策が必要である<sup>39</sup>。
- (f) 地方政府の歳入の徴収、その他地方政府レベルでの公共財政管理全般にわたった能力に問題があり、地方公務員の能力向上が重要である。これは現在の進行中の地方分権化政策の実施の課題でもある。

## (6) ドナーの資金投入形態

ドナーの支援形態は(a) 財政支援と(b) プロジェクト支援とに大きく分かれる。これらの支援経費は、借款もしくは無償資金により提供されている。プロジェクト支援ではドナーが政府口座を経由せず直接プロジェクト口座に資金を供与、もしくはIn-kindで資源がプロジェクトに供与される。財政支援はさらに下記のように3区分されている(2002/03年度の実額も示した)。

---

<sup>39</sup> 特に2国間ドナーはこの点についての懸念を持っている。また世銀も2005年2月に実施されたPRSCミッションのMoUの中で汚職についての懸念を表明している。特に、国家汚職防止戦略(NACS)が実施されているものの、関係機関の財政的・人的資源不足のため、戦略が十分に実施されていないことを指摘している。



(a) 財政支援

合計 424 百万ドル、国家予算の 39%、うち無償 244 百万ドル、借款 180 百万ドル)

- a) 一般財政支援： 借款または無償により供与された資金が国庫に提供される。(約 198 百万ドル)
- b) 貧困活動基金 (Poverty Action Fund)： 予算内に設けられ、予算削額の変動から保護されかつ特定活動のみを対象にする基金への拠出 (約 94 百万ドル)
- c) セクター財政支援： 貧困活動基金の中でも、特定のセクターだけに用途を限定した基金への拠出 (約 132 百万ドル)

(b) プロジェクト支援

合計 315 百万ドル、国家予算の 21%、うち無償 184 百万ドル、借款 131 百万ドル

財政支援メカニズムは、PEAP モニタリングを通じ、ドナーが今までの資金の投入効果を、ウガンダ政府から提出された情報をもとに確認するとともに、ウガンダの次年度予算の妥当性を判断した時点で、次年度の財政支援のコミットがなされるようにおおむねなっている。

ウガンダでの財政支援の最近の動向を見てみると、1990 年代は 26%の援助資金が財政支援として投入され、残りがプロジェクト援助に回った。1998/99 年度では約 120 百万ドルが財政支援に充てられた。さらに 2002/03 年度の執行額から見ると、全体援助額 739 百万ドル(国家予算額の約 61%)のうち、424 百万ドル(国家予算額の 39%、うち無償分が 244 百万ドル、借款分が 180 百万ドル)が財政支援<sup>40</sup>に充てられ、残りの 315 百万ドル(国家予算額の 22%、うち無償分が 184 百万ドル、借款分が 131 百万ドル)がプロジェクト支援に当てられている。ウガンダの PEAP が 1997 年に承認されて以来、財政支援は絶対額、全体援助額に占める割合ともに急速に増加してきており、また財政支援に参加するドナーも増加してきている<sup>41</sup>。2004 年現在財政支援を行うドナーの数は 12 となっている。その中でも、特に DFID は財政支援に積極的に取り組んでおり、2005/06 年度までに DFID の援助資金うち 75%を財政支援に充当する方針を出している<sup>42</sup>。世銀は、2003/04 年度より、PRSC を借款からグラントに切り替えている。2005/06 年度にも 1.5 億ドルを全額グラントにより拠出する予定である。

これに対して、ウガンダ政府は 2005/06 年度より対外借入の上限を年間 2 億ドルにすること

<sup>40</sup> 一般財政支援のうち約 47%は一般財政支援、22%は PAF(貧困削減活動基金)、残りの 31%はセクターワイドアプローチにイヤーマークされた財政支援資金である。

<sup>41</sup> 世銀 (2004) The Republic of Uganda Country Financial Accountability Assessment

<sup>42</sup> JICA/ODI (2004) Progress revisions and performance assessment in poverty-reduction strategies and budget support-A survey of current thinking and practice

を発表した<sup>43</sup>。上記の通り、政府は財政赤字の削減を進めるとともに、不足分については国内債務を増加させることにより対応するとしている。

2003/04 年度からドナーパートナーシップ原則合意に基づき、MTEF に示されるシーリング内にドナーのプロジェクトへの投入資金とセクターへの財政支援も勘定に入れることになった。しかし、ドナーからの投入資金の情報は正確さの点で問題があると指摘されている<sup>44</sup>。プロジェクト支援と財政支援も含めたドナー投入資金の正確な把握が大きな課題となっている。ドナーパートナーシップ原則合意では、

- (a) 一般財政支援が望まれる援助モダリティーであること、
  - (b) PEAP の優先項目への支援を行うこと、
  - (c) ドナーの意見の調和化を目指すこと、
- とされており、現在ガイドラインの策定中である<sup>45</sup>。

### 1-3. 貧困撲滅行動計画(PEAP)プロセスとセクタープログラム

#### (1) PEAP プロセスとセクタープログラムとの関係

ウガンダの行政機構はセクター別になっており、従って、PEAP の実施も基本的にはセクター別に事業が実施されている。教育分野と司法分野では特にセクターアプローチが進んでいると報告されている<sup>46</sup>。ただし、ウガンダではオン・バジェットのコモン・ファンドは存在せず、セクターイヤーマーク付きの財政支援もしくは貧困行動基金 (PAF) へのイヤーマーク付きの財政支援、もしくは PAF 内での特定支出分野にイヤーマークした財政支援という形をとる。予算会計上 PAF 独自の特別会計はなく、PAF への支出は他の政府活動と同様に一般会計から行われる。ただし、PAF 予算は他の通常予算よりも優先的に確保されている<sup>47</sup>。PAF が予算の一部であるため、2002/03 年度からは、他予算項目と同様に予算実績報告書および会計検査により執行のモニタリングが行われている。

#### (2) 地方分権化の現状と課題

ウガンダの地方分権は、1993 年に国家抵抗運動<sup>48</sup>政権により開始された。1993 年の地方自

<sup>43</sup> 2005 年 2 月 22 日現地モニター紙より。

<sup>44</sup> 世銀 2003 The Republic of Uganda Public Expenditure Review 2003. ドナーからの投入の情報が十分でない理由は、プロジェクトへの投入金額が明確になり、その分予算配分が減るのを各省 (やドナーが) 避けようとしているためと考えられる。

<sup>45</sup> 山内企画調査員報告書

<sup>46</sup> 世銀 (2003) The Republic of Uganda Public Expenditure Review

<sup>47</sup> 在ウガンダ大使館尾和専門調査員報告書

<sup>48</sup> National Resistance Movement

治法案<sup>49</sup>に合わせて 13 県での分権化が行われて以来、1995 年憲法の発行を受けた 1997 年の地方自治法<sup>50</sup>で、地方政府の権限・役割などがより明確化された。

PEAP では地方分権化を政府機構改革の中核と規定している。地方分権化政策は、公共セクターのサービスを効率的に貧困削減の目的にそって提供するため、政治、行政、財政の権限を県政府に委譲し、行政サービスの地域住民に対するアカウンタビリティを向上させることを目的としている<sup>51</sup>。ウガンダ政府はこのような地方分権が貧困削減に寄与するとの認識から PEAP の重要な柱としている。

以下では、地方分権化の現状と課題を説明する。

## 1) 地方政府の概観

ウガンダにおける地方の行政区分は、LC1 から LC5 の 5 階層に分かれている。そのうち法人格を持っているのは、LC5 と LC3 である。LC5 が上部地方政府<sup>52</sup>と呼ばれ、LC3 が下部地方政府<sup>53</sup>と呼ばれる。上位地方政府は管轄地域内の下位地方政府に対する監督権を持つ。LC3 は、一定の裁量権を LC5 より移譲され、各種行政サービスを実施している。

---

<sup>49</sup> Local Government Statute 1993

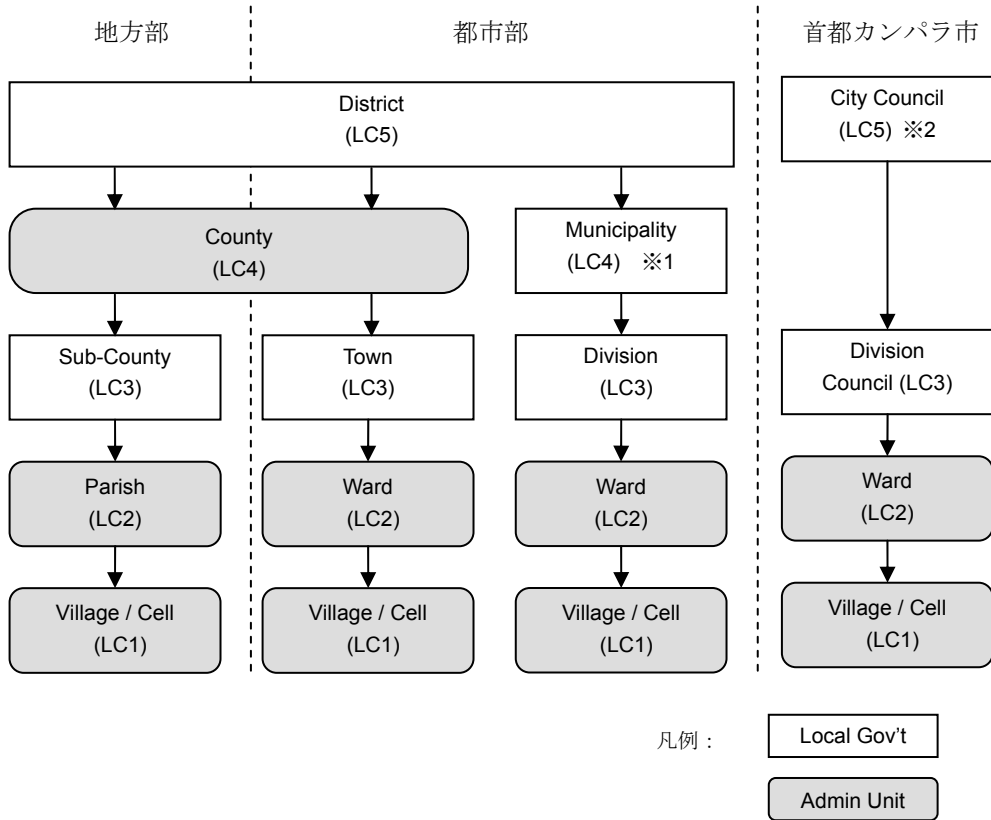
<sup>50</sup> Local Government Act 1997

<sup>51</sup> ウガンダ政府 (2003) Uganda Poverty Status Report

<sup>52</sup> Higher Local Government

<sup>53</sup> Lower Local Government

図 2-4 地方行政区分



※注 1：一定規模の都市の場合、LC4（Municipality Council）が法人格を有し、LC5 から自治権を与えられている。

※注 2：首都カンパラ市では、市議会（City Council）が例外的に LC5 として取り扱われている。市議会の議長は市長（Mayor）と呼ばれる。

出所：島村専門家報告書を地方自治省からの聞き取りに基づき一部修正

## 2) 地方政府と中央政府の関わり

### ① 地方政自治関連省庁

地方政府を管轄するのは、地方自治省<sup>54</sup>である。地方自治省は、地方政府のコーディネーションを担当し、運営面でのサポートを行っている。地方政府の運営面をサポートするため、地方自治省は、26 のトレーニングモジュールを作成した。26 のモジュールの中には、財務管理、人事などが含まれる。

<sup>54</sup> Ministry of Local Government : MoLG

このほか、地方政府財政委員会は地方政府の財政面の全体的なアレンジ・調整などを行っている。後述する条件付交付金、無条件交付金などの地方政府の上限額を設定するのは、地方政府財政委員会の役割である。

## ② セクター省庁と地方政府の関わり

セクター省庁は、全体的な政策の策定・運営を担当し、地方政府に対しては技術面の支援を行う。中央政府から地方政府への出向などはほとんど行われておらず、かつ人事権を District Service commission が持つことから、地方政府は人事面でセクター省庁を含む中央政府からの影響を受けない。

## 3) 地方政府での予算プロセス

### ① 地方政府での開発計画と予算枠組書の作成

地方政府では、3年間の中期計画である県開発計画<sup>55</sup>の作成を行うとともに、地方政府予算枠組書（Local Government Budget Framework Paper）を作成する。

県開発計画は、予算シーリング<sup>56</sup>に基づいて作成される3年の活動計画である。これは1年ごとに見直しが行われるローリングプランであり、その活動内容は、下部地方政府（LC3）が LC1、2 などから吸い上げたニーズに基づいて作成される。地方政府予算枠組書は、各セクターでのパフォーマンスをレビューしたうえで作成される中期予算計画であり、予算と計画を統合したツールとして活用されている。県開発計画と予算枠組書がよりリンクしていることが求められており<sup>57</sup>、予算枠組書は県開発計画を実施するための中期的な予算的裏付けであるといえる。

予算策定・開発計画策定における中央政府と地方政府の主要な関係は、10月に開催される諮問ワークショップの開催である。毎年10月に、財務省・計画・経済開発省とセクター省庁が地方政府を対象にした全体的な会合を開催したのち、地方自治省のスタッフおよびセクター省庁が各県でワークショップを開催している。各県で開催されるワークショップでは、セクターごとの予算シーリングが通達されるほか、県レベルでのセクターの運営方針などについてのコンサルテーションが行われる。

---

<sup>55</sup> District Development Plan : DDP

<sup>56</sup> Indicative Budget Figure

<sup>57</sup> Conditional Grant FY2004/05 General Conditions

## ② 交付金

中央政府から、LC5 への資金の流れには、①条件付交付金 (Conditional Grant)、②無条件交付金 (Unconditional Grant)、③格差是正交付金 (Equalization Grant)、④プロジェクトの4つがある。

条件付交付金は特定の条件のもとに地方政府に供与される交付金である。無条件交付金は特に資金用途を限定せずに交付される交付金であり、格差是正交付金は、特に資金量の不足している地方政府に対して、収入面での格差を是正するために供与される交付金である。交付金は地方政府の収入の大部分を占めることも指摘されている。

上述の通り、地方政府は中央省庁から通達されるシーリングに基づき、県開発計画で活動計画を策定し、地方政府予算枠組書で交付金を予算計上する。条件付交付金のシーリングを設定するために、セクターごとに分配のための数式が定められている。なお、セクターでの各パラメーターへのウェイトは、政策により適宜変更されるとのことで、明確にされていない。上述の通り、このシーリング設定は、地方政府財政委員会が行っている。

表 2-6 条件付交付金分配のためのパラメーター

セクター	パラメーター
教育	就学生徒数 在職中の教師数 教室数と比較した就学生徒数
農業	人口 土地面積
道路	メンテナンス可能な県道距離 <sup>58</sup>
上水道	人口 水源とそれを利用可能な技術
保健	保健ユニットの運営費用 保健ユニットのサービスエリア面積 特殊な保健ニーズ 水力発電の利用可能性 カンパラ市からの距離

出所：地方政府財政委員会 (Local Government Financial Commission)

無条件交付金のシーリング設定は、2通りの方法で行われる。1つは、非賃金コンポーネント (Non-wage Component) といわれ、その85%が人口に応じて分配され、15%が土地面積に応

<sup>58</sup> メンテナンス可能な道路とは、時速 30km 以上で走行できる道路を意味する。

じて分配される<sup>59</sup>。もう1つは賃金コンポーネント(Wage Component)といわれるものであり、法定の給与水準によって定められた給与支払額によって応じて分配される。

### ③ 地方政府開発プログラム (Local Government Development Programme : LGDP)

地方政府開発プログラム (LGDP) は、2000年に世銀により開始された地方政府を資金面・技術面で支援することを目的にしたプログラムであり、現在第二フェーズ (LGDP-II、2003～2007) が実施されている。

LGDP-IIのコンポーネントの1つとして「地方政府への交付金供与を通じた、基礎サービスデリバリーのための投資と能力強化への資金供給」がある。この資金は、条件付交付金として地方政府に交付されており、地方政府はこの交付金の配分を独自の裁量で優先分野<sup>60</sup>ごとの配分を決めることができる。地方政府開発プログラムにより拠出される資金は小額ではあるものの、地方政府が実地研修 (Learning by Doing) を通じて独自にプランニングを行えるようになることを目的としている。地方政府開発プログラムにより供与される資金は、LC5とLC3の間で分割される。分割の割合は、LC5が35%、LC3が65%となっており、これは税収額の配分割合と同じである。

開始当初は、地方政府のキャパシティに格差があるためすべての地方政府に地方政府開発プログラムの資金が分配されていたわけではないが、2004/05年度からはすべての地方政府に分配が開始された。ただし、一定の条件を満たせなかった場合には、交付額が前年比20%減額されることになっており、逆にすべての項目で一定の項目を満たせた場合、20%増額されることになっている。

### ④ 財政分権化戦略 (Fiscal Decentralization Strategy)

財政分権化戦略は、①地方政府の財務的独立性を高めて行くために、交付金の再配分に関する権限を徐々に地方政府に与えてゆく、②数多くあった条件付交付金のタイプを經常資金と開発資金の2つに統合することで、将来の地方交付金の執行の効率化をはかることを目的としている。

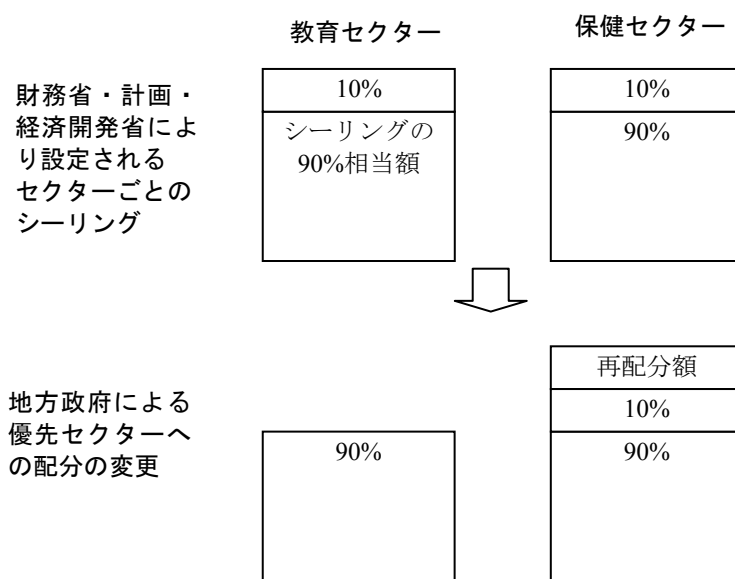
財政分権化戦略のもとでは、地方政府自身により優先セクターへの条件付交付金の配分を変更が一部可能となる。地方政府は、財務省・計画・経済開発省により提示されたセクタ

<sup>59</sup> 上記の農業セクターでの条件付交付金もこれと同様の方法で分配される。

<sup>60</sup> 初等教育、基礎医療、農村道路、水・衛生、農業拡大の5分野。

一ごとの交付金のシーリングの10%にあたる額を独自に分配することが可能となる<sup>61</sup>。現在のところ、変更可能額を試験的に10%にとどめているが、地方政府のキャパシティの向上により将来的にはこの割合が増加する予定である。この財政分権化戦略の推進・マニュアル作成などは、地方政府財政委員会が行っている。

図 2-5 財政分権化戦略による予算配分の変更例



出所 : Local Government Budget Committee, General Guide to the Local Government Budget Process for District & LLG Councilors, NGOs, CBOs & Civil Society

ただし、プランニングのキャパシティ不足のため、財政分権化戦略に基づく予算の再配分を行っていない地方政府もあるようである。

<sup>61</sup> ただし、PAFが資金源である条件付交付金は、PAFによる優先分野にしか振り替えることができない。



## 第2章 エチオピア

### 2-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRSP 導入前の政治経済状況、策定過程、承認

エチオピア政府は、2001年6月に PRSP 作成準備を開始し、約1年後の2002年8月にエチオピア持続的開発・貧困削減プログラム（Ethiopia's Sustainable Development and Poverty Reduction Program : SDPRP）が国際通貨基金（IMF）と世界銀行の理事会に提出された。

表 2-7 エチオピア PRS プロセスの活動年表（1995－2004年）

年月	主要な出来事
1995年 5-6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>エチオピアで最初の国民選挙行われる。エチオピア人民革命民主戦線<sup>62</sup>が圧勝。</li> </ul>
1995年 8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>EPRDF 政権発足。首相はメレス・ゼナウイ。</li> </ul>
1998年 5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>隣国エリトリアとの紛争が勃発する。</li> </ul>
2000年 5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>議会選挙の開催。EPRDF 連合が再選される。</li> </ul>
11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSP が世界銀行と IMF の承認を得る。</li> </ul>
12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>エチオピアとエリトリアとの間で平和協定が結ばれる。</li> </ul>
2001年 6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>世界銀行理事会で、エチオピアに対して1億5000万ドルの経済復興支援融資(Economic Rehabilitation Support Credit: ERSC)が認可される。</li> <li>SDPRP 策定に向けた準備開始。</li> </ul>
11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>拡大 HIPC イニシアティブの対象国認定（決定点に到達）。</li> <li>拡大 HIPC イニシアティブのもと、エチオピアに対して純現在価値(Net Present Value: NPV) で1,300百万ドルの負債救済が約束される。</li> </ul>
2002年 2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>SDPRP の準備として、地域レベルのコンサルテーションが開催される。</li> </ul>
3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>SDPRP の準備として、連邦レベルのコンサルテーションが開催される。</li> </ul>
7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>SDPRP 完成。</li> </ul>
8月	<ul style="list-style-type: none"> <li>エチオピア政府より世界銀行・IMF 理事会に SDPRP が提出される。</li> <li>IDA-IMF の合同スタッフ審査 (Joint Staff Assessment) の発表。</li> </ul>
2003年 12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第1回年次進捗報告書(APR)を発表。</li> </ul>
2004年 4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>拡大 HIPC イニシアティブの完了点に到達（世界で13番目）。負債救済額は、約束された13億USドルと追加分7億ドルを合わせた約20億ドル。</li> </ul>
9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>中間年次進捗報告書(Interim APR)を発表。</li> </ul>
10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>共同財政支援ミッション(Joint Budget Support Mission)</li> <li>年次信託評価(Annual Fiduciary Assessment)</li> <li>ミレニアム開発目標ニーズ評価(MDG Needs Assessment)</li> </ul>
2005年 1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第2回 APR 発表予定。</li> </ul>

<sup>62</sup> Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF

出所：BBC Country Profile: Ethiopia, www.bb.co.uk, IMF, the (2004). The Federal Democratic Republic of Ethiopia-Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries-Completion Point Document. Washington, D.C.: IMF, World Bank, the IMF and World Bank Support Ethiopia's Completion Point and Approve Topping-Up of Debt Relief Under the Enhanced HIPC Initiative. www.worldbank.org, World Bank, the Country Brief. www.worldbank.org

## 1) 策定当時の政治社会・経済状況

資源に比較的恵まれていながら、エチオピアは現在世界で最も貧しい国のひとつで、国民一人当たりの GNI は 90 ドルであった（世界銀行、2003 年）。これは国内政治の不安定さ、国際紛争や自然災害が主な要因と考えられる。1995 年に首相に就任したメレス・ゼナウイは、社会主義経済を放棄し、国営企業の民営化、規制緩和、為替相場の切り下げ、貿易自由化といった経済改革、そして防衛費削減、議会制民主主義の推進といった改革を実施している。

その後隣国エリトリアとの衝突により、一連の経済改革が中断されたが、2000 年中ごろには紛争が沈着し、国内経済改革が再開された。紛争終結後、エチオピア経済は活性化し、2000 年以降順調に経済成長を記録したが、2002 年には干ばつに見舞われ、2003 年の GDP 成長率は 3.9% に落ち込んだ。

## 2) 持続的開発・貧困削減プログラム(SDPRP)の策定過程

エチオピア政府は 2001 年 3 月に I-PRSP を発表し、同年 6 月に世界銀行理事会によって 1 億 5000 万ドルの経済復興支援融資<sup>63</sup>が認可された。その後、同年 11 月にはエチオピアは拡大 HIPC イニシアティブのもとで決定点 (Decision Point) に到達した。拡大 HIPC イニシアティブのもとで提供された負債救済は、I-PRSP の中で提案された貧困対策プログラムの主な資金源となった。

エチオピア政府は 2001 年 6 月に PRSP 策定プロセスを開始した。同年 8 月からコンサルテーションが始まり、2002 年 2 月に郡 (Woreda) レベルと州 (Region) レベル、そして 2002 年 3 月には連邦レベルと展開していった。そして 2002 年 8 月に、持続的開発・貧困削減プログラム (SDPRP) が完成し、世界銀行と IMF 理事会に提出された。

2003 年 12 月には第 1 回目の年次進捗報告書 (Annual Progress Report : APR) が発表され、2005 年 2 月に第 2 回目の APR が発表された。このような SDPRP の動きの一方で、政府は 2002 年に国民の経済成長・貧困削減政策策定プロセスへの参加を目的に、地方分権化の強化を提唱し、以来郡レベルへの権限委譲が進められている (MOFED<sup>64</sup>, 2002)。

<sup>63</sup> Economic Rehabilitation Support Credit: ERSC

<sup>64</sup> Ministry of Finance and Economic Development

### 3) 債務削減

上記のように、2001年11月に世界銀行とIMFの理事会は、エチオピア政府がエリトリアとの紛争終了後にマクロ経済と経済構造改革を再開し、さらにI-PRSPを完成させたことによって、拡大HIPCイニシアティブの決定点に到達するための条件を満たしたと判断した（IMF, 2004）。これにより、エチオピアへの負債救済として純現在価値（Net Present Value: NPV）で13億ドルを供与することになった。

エチオピアが拡大HIPCの完了点（Completion Point）に到達するまでの間、当座の負債救済が実施された。さらに、アフリカ開発銀行（AfDB）、OPEC、EU、パリ会議メンバー国も暫定援助を提供し、暫定援助総額は2001年度に50億ドル、2002年度には62億ドルに達した。これで負債救済額の合計は、約20億ドルに達することになる。

### 4) その他の開発計画

SDPRPの外に、国家開発計画（National Development Plan、5カ年計画）があるが、これは与党が選挙の際に策定したマニフェストともいえるものだ。与党が長期間政権に就いているため、国家開発計画とSDPRPの区別はあいまいであるが、国家開発計画はSDPRPの上位に位置するものではない。

### 5) 第2次SDPRP

現在、第2次SDPRPを策定中で、2005年11月に最終案が発表予定である。

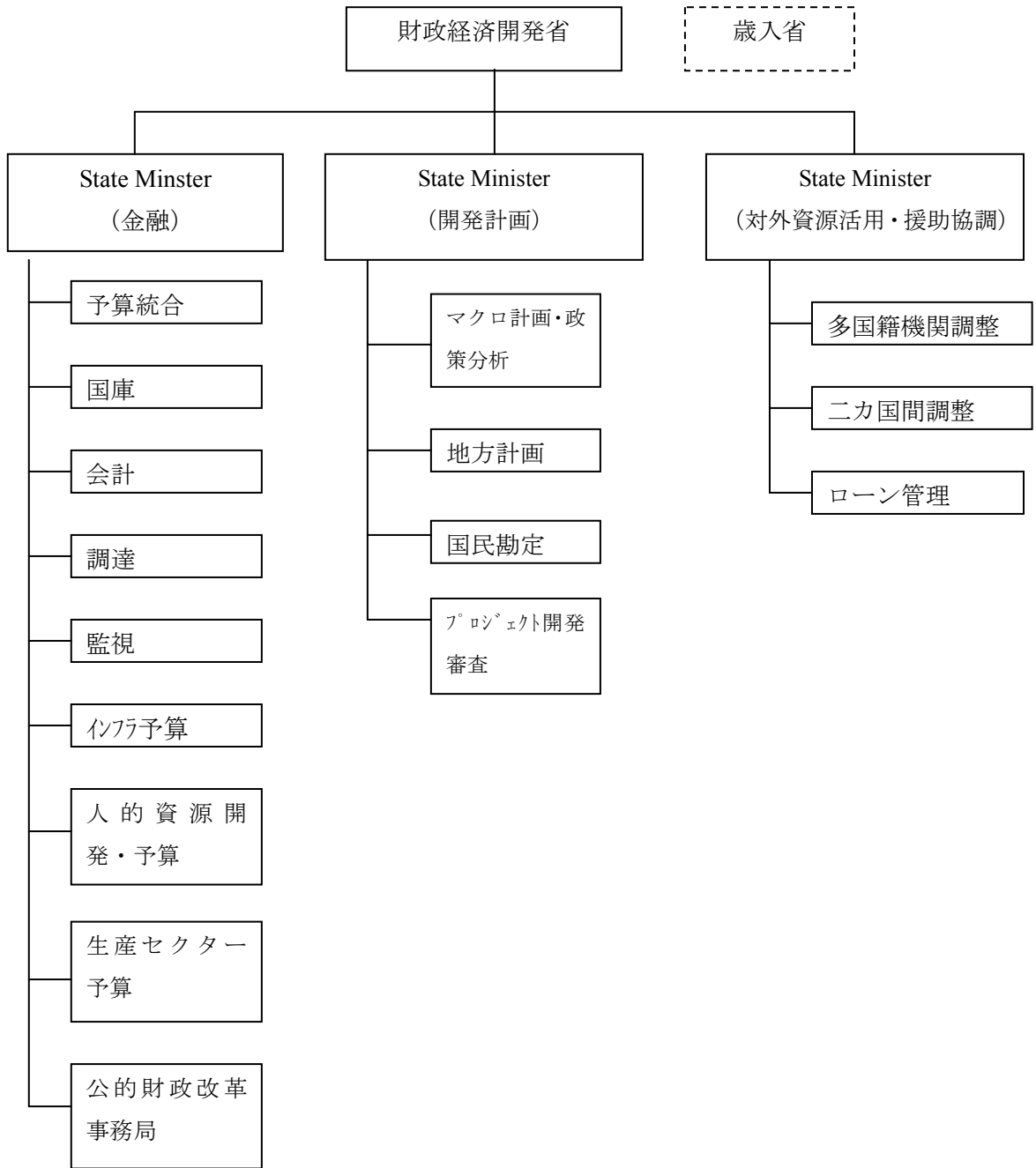
#### (2) 持続的開発・貧困削減プログラム(SDPRP)実施・モニタリングの制度的枠組み、組織、過程

##### 1) モニタリング実施機関

エチオピア政府内で、モニタリングで中心的役割を果たしているのは財務経済開発省（Ministry of Finance and Economic Development : MOFED）の経済政策計画局<sup>65</sup>である。毎年、SDPRPモニタリング結果は、翌年度の予算策定とリンクすべきだが、図2-6が示すように、モニタリングを担当する経済政策計画局と予算局は異なる国務大臣が担当している。また、財務経済開発省が近年財務省と経済開発省が合併してできたことを踏まえると、計画と予算化の間の連携が弱いことも考えられる。しかし、現地でのインタビューでそのような指摘は聞かれなかった。

<sup>65</sup> Economic Policy and Planning Department

図 2-6 財政経済開発省組織図



出所：MOFED 資料（組織変更中のため変更されている可能性もある）

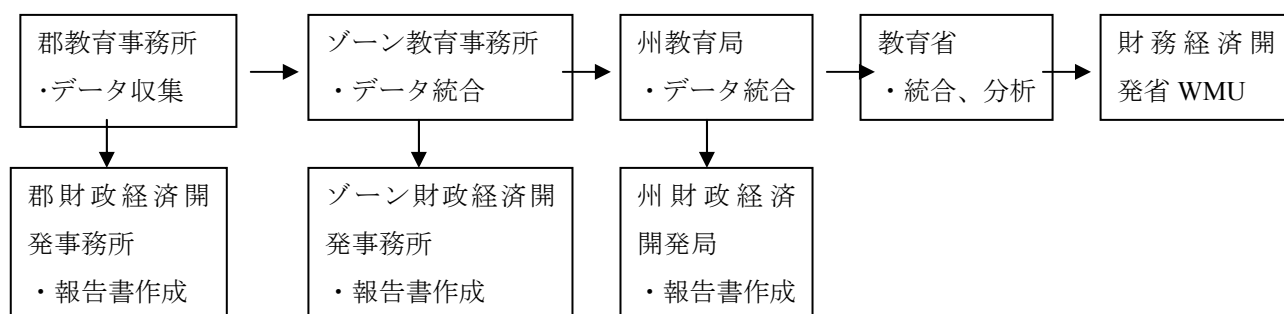
## 2) モニタリングデータの流れ

例えば、郡で収集された教育関連データは、ゾーン（Zone）<sup>66</sup>の教育事務所に報告され

<sup>66</sup> 州と郡の行政区分の中にゾーンがある。ゾーンには行政機能のみがありゾーンの事務所は州政府の出

る。ゾーンの教育事務所は各郡からのデータを統合し、州の教育局に報告する。州の教育局は各ゾーンからのデータを統合し、教育省に報告する。一方、郡で収集されたデータは郡レベルの財政経済開発事務所に報告される。ゾーンではゾーンレベルの財政経済開発事務所に、州では財政経済開発局にそれぞれ報告される。各レベルの財政経済開発局・事務所は各セクターからの統計を集計し、管轄地域に関する報告書を作成する（図 2-7 参照）。

図 2-7 モニタリングデータの流れ、教育の場合



出所：オロミア州ヒアリング結果をもとに調査団作成

SDPRP モニタリング実施の際には、中央統計局<sup>67</sup>がモニタリングに必要なデータを提供している。また、財務経済開発省マクロ計画・政策分析局の福祉モニタリングユニット（Welfare Monitoring Unit: WMU）が各省庁からのデータの統合、データベースの構築・メンテナンス、政策分析を実施している。一方全ての州は、四半期ごとに州のセクターデータを統合した進捗報告書を作成する。

モニタリングの精度を向上させるためには、福祉モニタリングユニットと中央統計局のキャパシティ不足が障害となっている。両組織のキャパシティ・ビルディングのための覚書（MoU）<sup>68</sup>に、2004年6月に政府とドナーがサインをし、プールファンドが設けられた（p2-42 参照）。

### 3) モニタリングにおける政府とドナーのインタラクション

<ハイレベル・フォーラム、ジョイントグループ>

SDPRP の実施・モニタリングに関与している組織の中で上位に位置するのはハイレベル・フォーラムで、大臣とドナーで構成され、四半期ごとに開催される。その下にセマ

先として機能する。ゾーン管轄区内の郡の予算の集計、郡行政の調整、郡情報のとりまとめなどを行う。

<sup>67</sup> Central Statistics Authority : CSA

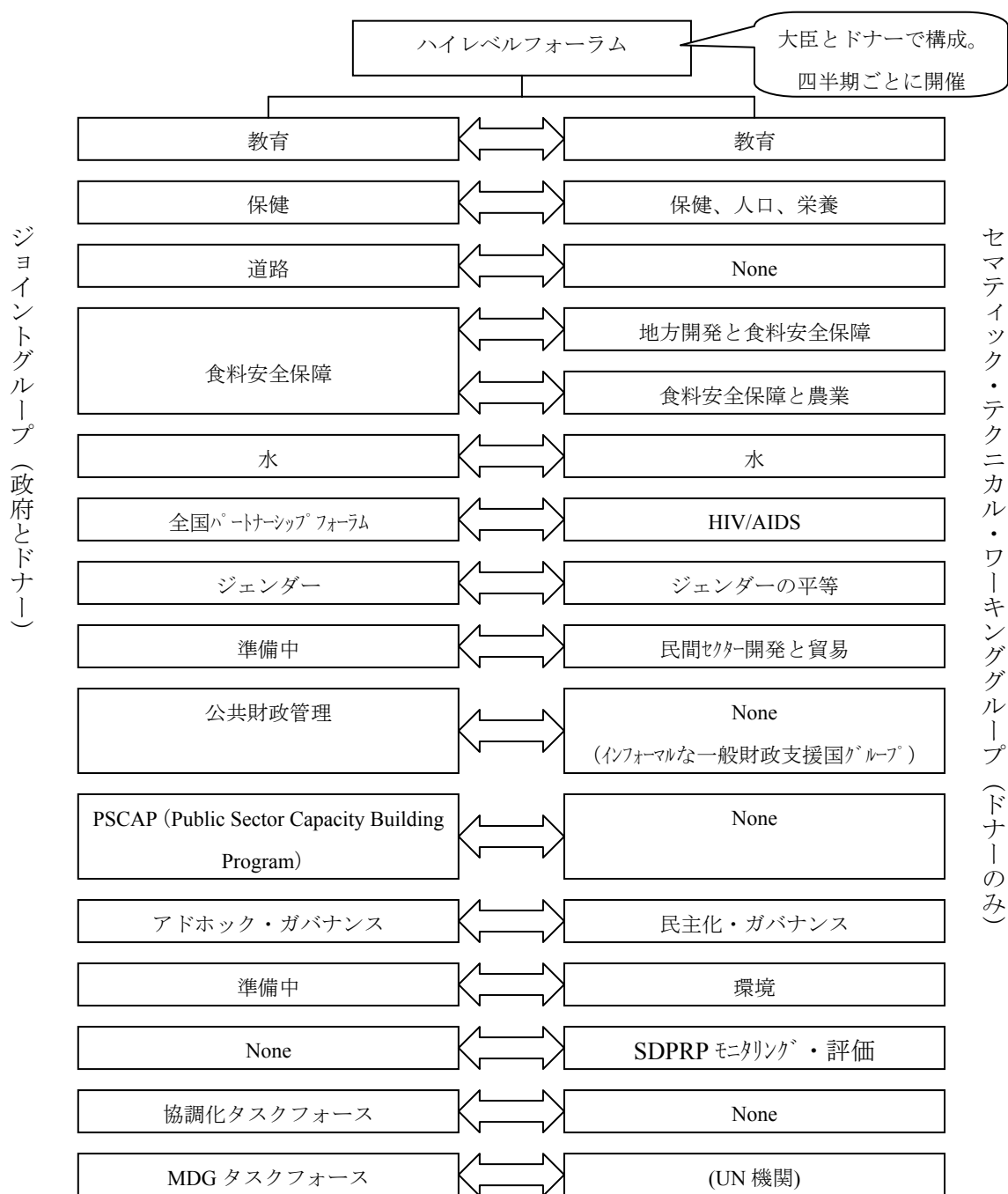
<sup>68</sup> Memorandum of Understanding (MoU)

ティック・テクニカル・ワーキンググループ（ドナーのみ）とジョイントグループ（政府とドナー）が位置づけられている。図 2-8 が示すようにセマティック・テクニカル・ワーキンググループとジョイントグループは各セクターに対応している。ドナーだけで構成されるセマティック・テクニカル・ワーキンググループはジョイントグループの準備のために存在すると考えてよい。

ジョイントグループの中には、SDPRP 策定以前に存在するものもあるし、活動が行われていないグループもある。現在各グループの委任事項（Terms of References: TORs）が策定されつつある。ちなみに公共財政管理分野のジョイントグループの下には、3つのサブグループ、(a) 予算・援助共同レビュー（Joint Budget and Aid Review: JBAR； P2-32 参照）、(b) 信託リスク評価、(c) マクロ経済、がある。JBAR グループでは、予算に関して政府とドナー間で議論が行なわれ、結果として両者間の信頼醸成につながったとのことである（EU インタビュー）。ちなみに、ジョイントグループにはどのドナーでも参加できる。

ハイレベル・フォーラム以外のグループとしては、ローカル DAC として開発支援グループ（Development Assistance Group : DAG）がある。DAG は SDPRP 策定以前より存在し、ドナーのみで構成されている。DAG のとりまとめとして、エグゼクティブコミッティがあり、メンバーは DFID、アイルランド、USAID である。現地の UNDP によると DAG の再活性化が課題で、その活性化方法を検討しているとのことだ。ちなみに DAG には韓国、中国といった“新たなドナー”は参加していない。

図 2-8 セマティック・テクニカル・ワーキンググループとジョイントグループ



出所：Status of Joint GOE-Donor and DAG Thematic Working Groups in Ethiopia as of 24/11/2004 を参考に調査団作成

< 合同財政支援ミッション (Joint Budget Support Mission) >

2004年5月に引き続き、9月21日から10月4日まで、世界銀行の貧困削減支援融資 (Poverty Reduction Support Credit: PRSC) と他ドナーによる一般財政支援の実施の決定

に向けた判断材料を収集するために、合同財政支援ミッションがエチオピアで実施された。参加メンバーは一般財政支援を実施している国と、IMF、オランダ、GTZ、USAID。ミッションの主な目的は、以下の3点であった。

- (a) SDPRP 政策マトリックスの進捗度を確認する。
- (b) 2004/05 年の指標と活動の見直しに関する合意を図る。
- (c) その他の検討事項に関して議論を行なう。

2005 年には 1 回目のミッションが 4 月に実施され、2 回目は SDPRP2 の策定に合わせて 11 月に予定されている。

このような共同ミッションは被援助国政府とドナー間の対話の推進、援助の効率化に貢献するものと思われる。なお、一般財政支援を実施していない国でもミッションを通じて、エチオピア政府との政策対話に一部参加した。

#### 4) 実施されているレビュー

通常、他の PRSP 策定国では PRS モニタリング結果が年次進捗報告書 (APR) として取りまとめられる一方で、世界銀行は公共支出レビュー (Public Expenditure Review: PER)、国別財政アカウンタビリティ評価 (Country Financial Accountability Assessment: CFAA)、国別調達評価レビュー (Country Procurement Accountability Review: CPAR) を随時実施している。エチオピアでは毎年 APR が作成されているが、2004 年に予算援助共同レビュー (Joint Budget and Aid Review: JBAR) と年次信託アセスメント (Annual Fiduciary Assessment: AFA) が導入された。

##### < 予算及び援助共同レビュー >

予算援助共同レビューは世界銀行の PER に相当するもので (図 2-9 参照)、PER が主に国内資源を対象としているのに対し、予算援助共同レビューは援助の支出状況もレビューしている。エチオピア政府ではなく世界銀行主導の色彩が強い (MOFED ヒアリング)。予算援助共同レビューの主な目的は、SDPRP のゴールに従った予算配分が実施されているかを評価することで、その内容は以下のとおりである。

- (a) SDPRP に基づいた中期的な支出状況
- (b) 今年度と翌年度の予算状況
- (c) 援助 (On Budget 分) の状況

2004 年予算及び援助共同レビューの焦点は、以下のとおりであった。

- (a) 財政計画の適正さ・信用性

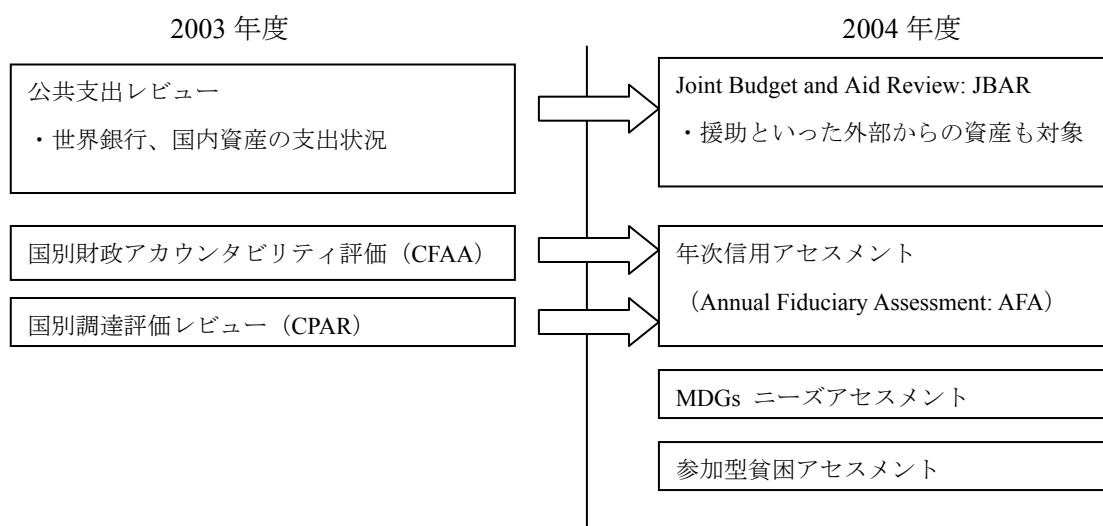


- (b) 援助の予測性
- (c) 援助の質、効果的な援助の活用
- (d) 食料安全保障など新たなイニシアティブへの予算割り当て状況
- (e) SDPRP 実施に必要なコスト予測と財源予測

### <年次信託アセスメント (AFA) >

年次信託アセスメントは、世界銀行の国別財政アカウンタビリティ評価 (CFAA)、国別調達評価レビュー (CPAR) に取って代わるものだ (図 2-9 参照)。2004 年 10、11 月にコンサルタント (EU と DFID が雇用) による調査が実施され、12 月に結果が発表された。2004 年は年次信託アセスメントが導入されることによって、世界銀行は CFAA と CPAR を実施しなかった。

図 2-9 レビューの新設・統合 (2004 年)



出所：調査団作成

### <ミレニアム開発目標(MDGs)ニーズアセスメント>

2004 年 10 月に MDGs に関するニーズアセスメントが UNDP の支援によって実施され、MDGs を達成するためには 1220 億ドルが必要との結論となった。このレビューは 2005 年の G8 サミットでの進捗報告に向けた準備である。2005 年 2 月にはレビュー結果に関するワークショップが開催され、MDGs の進捗状況を検討した結果は、第二次 SDPRP 策定にむけた作業に活用される。

2005 年は、APR が予算及び援助共同レビュー、年次信託アセスメント、MDGs ニーズアセスメントなどの結果を踏まえて作成されることになるが、果たして複数のレビュー

を実施するだけのキャパシティをエチオピア政府が有しているのかという懸念が残る。実際、2004年にはAPRの発表が遅れた。

その他のレビューとしては、第2次SDPRP策定に向けて、参加型貧困アセスメントが実施予定である。財務経済開発省のマクロ計画・政策分析局と中央統計局が共同で実施する。

## 5) 政策マトリックス

従来、一般的に被援助国政府や各ドナーが、PRS指標とは別に、それぞれの評価基準で進捗度を測定し、結果を政策・予算・援助供与に反映させていた。しかし一部のPRS実施国では、援助の効率化を図るため、政府・ドナー間で共通のマトリックスを作成し、そのマトリックスを用いてモニタリングを行い、結果をそれぞれの政策や予算化に結びつけるといった試みがなされている。

エチオピアのSDPPR政策マトリックスは、SDPRP策定時には存在しなかったが、第1回APR(2003年12月)に報告書のアネックスとして添付された。このマトリックスには、ロジカルフレームワークアプローチの考えが採用され、ゴール、アウトカム、アウトプット、活動・投入、そしてそれぞれのレベルで達成すべき指標が1年ごとに設定されている。

マトリックス導入の背景として、SDPRPの指標と世界銀行のPRSCの指標が異なっていたことがある。そこで統一した政策マトリックスの策定に向けて、政府とドナー間の協議が始まり、世銀のPRSCマトリックスが政策マトリックスに統合されることになった。一般財政支援を実施するドナーもこの統合された政策マトリックスを活用し、翌年度(もしくは当年度)の財政支援額を決定している(2-2-1.(4)参照)。

このような統一されたマトリックスは一部の一般財政支援が進展している国でも見られる(モザンビークの貧困評価枠組み)。政策マトリックスが導入されたことは、援助の効率化、エチオピア政府の負担軽減の観点から評価できる。

### (3) PRS実施の達成状況および課題

第2回APR中間報告(2004年9月発表)によると、農業・食料安全保障、教育分野では、掲げた指標に達成している項目が多い。

モニタリング実施は、財政経済開発省のマクロ計画・政策分析局が担当しているが、局のキャパシティが不足しているとの指摘がある。実際、財務経済開発省は、モニタリング・評価を円滑に実施するためのキャパシティ・ビルディング支援をドナーに要請し、支援に向けた覚書（MoU）が結ばれた（p2-41 参照）。

エチオピア政府関係者へのインタビューを通じて指摘された課題は、援助の予測性が低いことだ。予測性が低いために、予算策定の際の収入予測が難しい。予定されていた支援額がディスバースされなかったか遅れてしまったために、予定していた事業が実施できなかったという指摘があった。これは予算執行率の低下の原因とも考えられる（2-2-2.(1)参照）。国家の資金繰りを予定通り行うためには、ドナー資金が約束通りの時期に約束通りの金額で国庫に入金される必要がある。時機を逸すると援助の執行率が落ちることにもなりかねない。対応策として、エチオピア政府（MOFED）とドナー間で覚書を結び、援助の枠組みを設定し、援助の予測性の向上にもつなげようという計画がある。

個別のドナーも、援助の予測性を高めるための工夫を検討している。例えば DFID は 3 年間の援助ローリングプランを策定し、1 年目は確定した額を、2,3 年目に関しては予定額を伝えるようにする意向である。また毎年 3 月には援助額をエチオピア側に知らせ、予算編成に間に合うよう計画している。一方で、エチオピア政府関係者の話によると、EU と AfDB のディスバースが遅れがちとのことであった。量に関しても、世銀の IDA は約束した 87%にとどまった。逆に IMF の予測性は高い。3 月と 9,10 月のミッションの後に理事会があり、支払いが即時に行われる。

2004 年 12 月から 2005 年 2 月にかけて年次信託アセスメント（AFA）が行われ、2005 年 8 月に最終ドラフトが提出された。エチオピアの信託リスクは他のアフリカ諸国に比べて低いものの、アセスメントの結果として、下記のような課題が指摘された。

- a) 連邦レベルで現金管理・調達などでの改善は認められるものの、改善の余地は残っている。
- b) MOFED の組織評価を実施する必要がある。
- c) 州レベルでは地域格差が大きい。また、地方への資金交付の経路が多様化しつつあるため、州レベルでの経理作業が煩雑なることが懸念される。

AFA の本提言を受けて、ジョイントグループのマクロ経済グループでは地方交付金の統廃合を進めようとしている。

#### (4) 日本および主要ドナーの支援状況

##### 1) 一般財政支援

2004年10月現在、一般財政支援を実施しているドナーは、アフリカ開発銀行、カナダ、EU、ドイツ、アイルランド、スウェーデン、英国、世界銀行の8カ国・機関である。各ドナーの主なモダリティ（2004/5年）は以下の通りである。

一般財政支援は連邦政府予算の12%を占め、予算編成に欠かせないことから、エチオピアは複数年のコミットメントが望ましいとしている。また、ディスバースのタイミングに関しては、会計年度の早いうちにディスバースがあるほうがエチオピア政府にとって望ましい。エチオピアの会計年度は7月上旬に始まるので、毎年それにあわせてディスバースがあることが望まれる。しかも重要なのは予測性であって、約束した時期にディスバースされることが重要である。

コンディショナリティに関しては、一般財政支援向けの予算支援マトリックス（Joint Budget Support Matrix）から政策マトリックスの一部を抽出したJBS-Matrixによって資金拠出の可否を検討している。カナダはマトリックスの中でも食料安全保障、地方開発、ガバナンスに重点を置き、ドイツは公共財政管理に重点を置いている。ドナーが同じマトリックス・指標を使うことは被援助国にとって望ましいが、エチオピア政府はさらにコンディショナリティの一元化も視野に置いている。

表 2-8 一般財政支援ドナーのモダリティ

	AfDB	カナダ	EU	ドイツ	アイルランド	スウェーデン	英国	世界銀行
2004-07の支援予定額	80 million USD	35 million USD	76 million USD	9.3 million USD	23-26 million USD	30.6 million USD	246 million USD	240-300 million USD
コミットメント期間	1年	4年	3年	1年、今後は複数年	複数年	1年、今後は複数年	複数年	複数年、PRSCは毎回理事会承認が必要
ディスバースのタイミング	2005年Q1	2005年1月	2004年7月に固定トランシェ、12月に変動トランシェ	2004年Q4	2005年Q2	2005年Q3	2004年Q4	2005年Q3
コンディショナリティ	Budget Support Matrix	Budget Support Matrix	政策マトリックスから15の指標を抽出	Budget Support Matrix	Budget Support Matrix	Budget Support Matrix と IMFのPRGF	政策マトリックスから50の指標を抽出	Budget Support Matrix

レスポンス			固定トランシエは年度予算案の内容、そしてAPRの内容によって変動トランシエの値が変わる	マトリックスにAPRの結果を加味して翌年の支援を決定		マトリックスにAPRの結果を加味して翌年の支援を決定	Pro-poor 支出、信託リスク（世銀の報告書活用、国民の生活の改善状況	PRSC の額は、パフォーマンス（以上 JSA 結果）、マトリックスによって決定
トランシエ	1 トランシエ/年	1 トランシエ/年	1 固定+1 変動トランシエ/年	1 トランシエ/年	1 トランシエ/年	2004/05 年は 2 トランシエ、今後は 1 トランシエ	1 トランシエ/年	1 トランシエ/年
特記事項			3年間で5mユーロをPFMに	世銀のPRSCとCo-finance	Regional budget support と Federal Regional Support がある		2 国間（英国とエチオピア）のSDPRP 支援のMoUあり	ドイツとのCo-finance

出所：Joint Budget Support Mission, Aide Memoire, 2004 とヒアリング結果

## 2) キャパシティ・ビルディング分野での支援

公共セクター・キャパシティ・ビルディング・プログラム (Public Sector Capacity Building Program : PSCAP<sup>69</sup>) は5年のプログラムで、約4億ドルの経費が必要とされている。エチオピア政府がそのうち33%を手当てし、残りのうち100万ドルについては世銀がコミットしている。世銀のIDA資金は2005年1月から拠出される予定で、不足分に関しては、現在ドナーと交渉している段階。SIDAは司法改革に380万ドルをコミットし、アイルランド(DCI)とDFIDは今後3年間で1億5000ドルの支援を行うことを表明している。PSCAPの優先分野は、以下のとおりである。

- (a) 公的サービスの改善、
- (b) ディストリクトレベルへの地方分権、
- (c) 都市部のマネジメントキャパシティ強化、
- (d) 税制改革、
- (e) 司法改革、
- (f) 情報通信技術 (Information and Communication Technology: ICT)

PSCAPを主管する能力開発省によると、ドナーに望むのは財政支援のみではなく、各ドナーが得意とするモダリティに合わせて支援をしてもらいたいとのことだった。日本に期待する技術援助として、連邦、州、郡レベルのモニタリング・評価に関するキャパシ

<sup>69</sup> PSCAPについては世銀(2004) "Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR66.9 Million to the Federal Democratic Republic of Ethiopia for a Public Sector Capacity Building Program Support Project March 25, 2004"参照。

ティ、調達能力、経理報告、計画策定能力、研修デザイン策定能力など PSCAP 実施体制そのものの強化に関する項目があげられた。

PSCAP 以外のキャパシティ・ビルディング分野での支援としては、現在 USAID が経理マネジメントプロジェクトや地方分権支援プロジェクトの実施を支援している例がある。USAID はすでに 7-8 年支援を継続しており、2006 年にはすべての州でトレーニングを実施することになる。トレーニング項目は、調達、インターネットを使った会計システム、連邦政府のコンピューターによる予算システムなど公共財政管理に関するものが中心になっている。

### 3) モニタリング・評価分野での支援

2004 年 6 月に UNDP、開発援助グループと財政経済開発省が覚書を結び、モニタリングの改善を実施することになり、財政経済開発省の福祉モニタリングユニットと中央統計局の事業強化のためのプールファンド（850 万ドル）の設置を規定した。これは、福祉モニタリングユニットと中央統計局が開発援助グループに提出した“Strengthening Data Collection, Analysis, and Dissemination on Poverty Monitoring and the MDGs”を反映しており、同ファンドの管理は UNDP が行う。

中央統計局は、家計収入・消費・支出調査、福祉モニタリング調査、国勢調査（Census）などの調査を実施し、福祉モニタリングユニットが SDPRP モニタリングのために中央統計局よりデータを収集し、分析する。なお、中央統計局は全国 25 カ所に事務所があり、州や郡の行政組織には統計関連部署はない。

プールファンド 850 万ドル（5 ヶ年）のうち、670 万ドルが中央統計局のために使われる予定で、2004 年 12 月現在、その内の 210 万ドルがサーベイや調査を実施するために使われた。また情報技術（IT）活用に向けたコンサルタント雇用のためにも使われた。今後の予定としては、2005 年 3 月には他のコンサルタントが雇用され、2005 年 9 月に予定するすべての郡を対象とした簡易福祉モニタリング調査の実施に向けて準備する。

### 4) 公共財政管理分野での支援 — 財務経済開発省からの技術支援要請

2004 年 12 月財務経済開発省からドナーグループに対し下記の 5 分野で 6 人の専門家の要請が出された。現在エチオピア政府とドナー間でこれら要請に対する対応を調整中である。

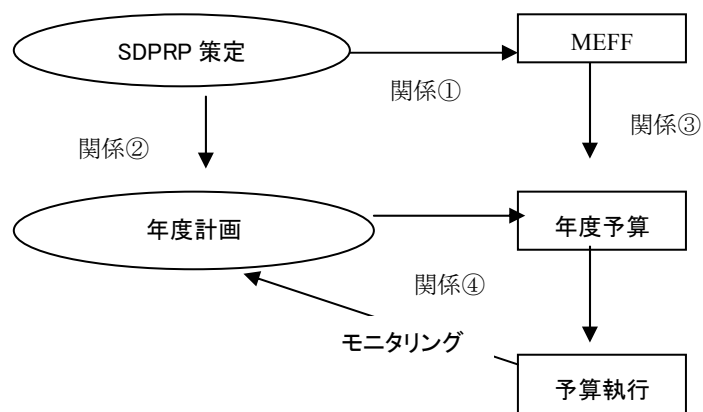
- (a) 計量経済学による経済モデル改良・検証（Macro-modeling-econometrician） 1 人

- (b) マクロエコノミストによる経済分析と経済モデル改良 (Macro-economist) 1人
- (c) 貧困問題専門家による貧困指標分析とモニタリング (Poverty specialist) 2人
- (d) 情報管理専門家による家計調査データ集計・分析。総合財務管理情報システム (Integrated Finance Management Information System: IFMIS) 拡張と定着に対する IT 支援 (Information specialist) 1人
- (e) 公共財政管理専門家による貧困分析と予算過程の統合。IFMIS の拡張と定着に対する支援 (Public finance and expenditure specialist) 1人

## 2-2. SDPRP プロセスと公共財政管理

SDPRP プロセスと予算サイクルの連携状況を確認する際に、①SDPRP と MEFF の関係、②SDPRP と年度計画の関係、③MEFF と年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係、の観点から考察することができる (図 2-10 参照)。

図 2-10 SDPRP プロセスと予算サイクル



### (1) SDPRP とマクロ経済・財政枠組み (Macro-Economic and Fiscal Framework : MEFF) — 関係①

一般的に PRSP は通常 3 ヶ年の中期計画である。計画を実施するにあたっては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。通常 3 ヶ年の中期支出枠組みが PRSP を元に策定され、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。しかし、裏づけになるためには、MTEF の内容が PRSP を反映したものでなければならない。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP にあれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていなければならない。

エチオピアでは中期的な財政枠組みとしてマクロ経済・予算枠組み (Macro-Economic

Fiscal Framework: MEFF) が策定されている。MEFF は財政経済開発省で作成され、連邦レベルの歳入と歳出(経常経費、開発予算、州へのブロックグラント<sup>70</sup>)の3年間の見込みを示す。MEFF はローリングプラン (Rolling plan) として、毎年9月のIMFの貧困削減成長ファシリティ (Poverty Reduction Growth Facility : PRGF) ミッションの評価結果を反映し、11月に改定される。

マクロ経済・予算枠組みによって、各州はブロックグラントの概算額が事前にわかる。そして、そのブロックグラントを根拠に、州レベルでもマクロ経済・予算枠組みが作成されている。

SDPRP での重点分野は、教育、保健、農業・地方開発、道路、水である。2002年のマクロ経済・予算枠組みでこれらのセクターに割り当てられた予算は表 2-9 の通りである。

表 2-9 SDPRP 重点分野への予算配分 (million Birr)

	2000/01	2001/02		2002/03		2003/4		2004/05	
	Pre Act	Estimate	前年比	Budget	前年比	Forecast	前年比	Forecast	前年比
農業	1,051.1	1,627.4	35%	1,830.5	11%	2,191.3	16%	2,531.8	13%
水	556.9	722.5	23%	1,114.4	35%	1,299.5	14%	1,481.7	12%
道路	1,603.7	2,069.7	23%	2,608.2	21%	3,420.4	24%	4,107.6	17%
教育	2,180.7	2,971.6	27%	3,463.3	14%	3,885.3	11%	4,424.4	12%
保健	970.0	1,147.1	15%	1,505.8	24%	1,631.4	8%	1,853.3	12%
合計	6,362.4	8,538.3	25%	10,522.1	19%	12,427.9	15%	14,398.8	14%

出所：SDPRP (2002) をもとに調査団作成

重点分野への予算配分は確保されているが、SDPRP 策定前 (2002 年以前) からこれらの分野の予算配分は増加している。SDPRP 策定後も、重点分野の予算伸び率が予算全体の伸び率をつねに上回っているわけではない。

現地でドナーに対してヒアリングを実施した際には、エチオピアのマクロ経済・財政枠組みは大まかで、いわゆる中期的な支出枠組み (MTEF) に値しない、世界銀行以外のドナーは MTEF の導入にそれほどこだわっていないとの声が聞かれた。

## (2) MEFF と年度予算－関係③

SDPRP という中期計画に基づいて、各年の実施計画が策定され、MEFF の枠内で年度予算を配分することによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、

<sup>70</sup>連邦政府が州政府に、または州政府が郡政府にイヤーマークなしで交付する交付金



SDPRP に掲げられた目標を 3 年間でどのようなペースで達成するかといったマイルストーンを定める必要がある。SDPRP の政策マトリックスには毎年達成すべき目標が設定しており、SDPRP と年度実施計画の間に整合性があると言える。

現地のドナーからは、年度予算が MEFF の枠内で策定されていることへの疑問の声が聞かれた。また、予算外の支出があること、予算の執行率が低いといった問題もある。年度予算の執行率が低ければ、たとえ MEFF で 3 年間の予算が確保されても、中期的な枠組みを設定した意義はなくなる。表 2-10 で教育と保健セクターでの予算執行率を經常予算と開発予算ごとに示した。

表 2-10 教育・保健セクターでの予算執行率 (2002/03)

	經常予算	開発予算
教育	93.4%	73.3%
保健	79.9%	40.5%

出所：世界銀行、Public Expenditure Review, 2004

両セクターとも開発予算の執行率が低いこと、特に保健セクターで執行率が低いことがわかる。予算執行率が低いことに関して、聞き取り調査を実施したところ、エチオピア政府から以下のような説明があった。

- (a) エチオピア側の歳入の執行率に比べて、ドナーからのプロジェクト・プログラムファンドの執行率が低いのが原因。ドナーのファンドは申請からディスバースまでのプロセスが複雑で時間がかかることなどが理由。
- (b) 初期の実行計画自体に無理がある。
- (c) 統計上の不備。
- (d) 保健分野の執行率の低さは、予算区分によるところが大きい。例えば、大学病院への支出が教育分野でカウントされていたりする(保健分野で必要な施策は実施されているという趣旨。執行率の低さとは直接関連していないと思われる)。
- (e) 保健分野では、資金が NGO などにも流れており予算執行の状況を把握するのが難しい。

また、保健分野にはオフ・バジレットのドナーや NGO からの援助が相当あり、保健分野で資金が不足しているということはない、とのことであった。

執行率の問題に関しては、以上のような様々な観点があるものの、一般財政支援ドナーは、公共支出追跡調査 (Public Expenditure Tracking Survey: PETS) を実施するよう要望している。

### **(3) モニタリング、年度計画、年度予算－関係④**

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画と予算に反映されるべきである。もし、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かは、

- (a) APR の内容の確認、そして
- (b) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性の確認、  
といった 2 通りの方法がある。

### **(4) APR の内容**

SPA 財政支援作業部会の調査によると、エチオピアの APR にはレビューを踏まえた新たな活動の提言、指標の見直しといった内容も含まれている。翌年度の計画と予算策定に活用できる APR が作成されていると言える（表 1-8 参照）

### **(5) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールとの整合性**

モニタリング結果と予算策定との連携を図るためには、年間スケジュールとしてレビュー結果が次年度計画、そして予算に反映されるよう計画されていなければならない。理想的に言えば、以下の順番にスケジュールが組まれているべきである。

- (a) 前年度の実績をレビュー
- (b) 次年度政策の策定
- (c) 次年度予算方針（シーリングを含む）の策定
- (d) 予算方針に基づいて各省が予算案策定・予算要求
- (e) 財務予算省と各省との間で協議
- (f) 政府案策定
- (g) 閣議決定・議会提出
- (h) 議会での議論・予算案承認

表 2-11 PRS モニタリング、年間予算策定、一般財政支援スケジュール

	SDPRP モニタリング スケジュール	予算策定 スケジュール	一般財政支援 スケジュール
7月			
8月			
9月			IMF, PRGF ミッション Joint Budget Support Mission
10月			ドナーは翌年度の支援予 定額を通知
11月	AFA 発表	MEFF 策定 ←	
12月	APR 発表		世銀 PRSC
1月			ドナーは翌年度の支援決 定額を通知
2月		予算方針策定 (シーリングなど)	
3月			IMF, PRGF ミッション
4月			
5月		予算案策定	
6月		国会で予算案審議 予算成立	

出所：調査団作成

マクロの政策について毎年9月に IMF の PRGF ミッションが評価を行う。その結果が11月に改定される MEFF に反映される。また、10月あたりにドナーから翌年度の支援予定額に関する通知があるので、MEFF 策定の際の参考とする。

本来、APR の結果を踏まえて、MEFF、翌年度予算策定が始まるべきだが、実際は MEFF の策定が先である。そのため MEFF の有効性を疑問視するドナーもあり、APR が予算策定プロセスの開始前に完成すれば問題なしとの見方もできる。特に2年次の APR は2005年1月に発表がずれ込み、予算編成の観点からいうと望ましくない。

モニタリングと年度計画・予算編成のリンケージを考察する際に忘れてはならないのは、ドナーからの一般財政支援である。国家予算の12%を占める一般財政支援がどのタイミングで入ってくるかは、予算執行に重大な影響を及ぼす。DFID は、予算援助共同レ

ビューの結果を受け2004年の第4四半期に援助額を決定し、同四半期に供与している。このように予算執行年度半ばで資金供与を行うことは当該年度（エチオピアの年度予算は7月～6月）の予算執行にひずみをもたらす。このため、今後の予定としては、予算編成に間に合うように毎年3月には、前年のAPRと予算援助共同レビューの結果を受けて援助額を知らせ、年度当初の7月にディスバースする意向である。

一方、EUは異なったアプローチをとっている。2004/05年度を例にとってみると、EUの一般財政支援は1500万ユーロの固定トランシェと1500万ユーロの変動トランシェで構成されている。前者は現在のエチオピアの年度予算当初（7月）にほぼ自動的に払い込まれたが、後者は次年度予算がほぼ固まり連邦政府とEU間で政策対話が可能となる2005年3月以降になる予定である（この変動トランシェは現在の年度(2004/05)への支援であって2005年7月から始まる次年度の予算の支援ではない）。このため、変動トランシェは、エチオピア政府にとって年度収入の不安定さというリスクになるが、EUにとっては政策対話の実効性および政府への交渉力を確保するための手段となっている。

## 2-3. 公共財政管理改革の現状

### (1) 連邦・地方政府の予算サイクル

本項では、歳入、中期支出枠組み、年度予算、予算執行という予算サイクルに関して、連邦政府、そして地方政府の状況を整理・分析する。また、情報システムの活用状況についても言及する。

#### 1) 歳入

2001年10月に歳入省が新設された。歳入省は国内の所得税、関税などの徴収に責任を持ち、ドナーからの資金は対象外である。各州には税務署<sup>71</sup>が設置されている。現在、予算編成時の歳入予測額に対し、実際の歳入額の達成率は95~105%の間である。

連邦政府は、1999年より歳入に関する改革を実施している。関連法の整備、徴税システムの合理化、電子化・オンライン化などが実現された。具体的な成果としては、世界的な標準を参考に所得税に関する基本法を改定するとともに（2004年6月）、法人税と商業税の引き下げ、売上税の廃止、付加価値税（VAT）の導入などを実現した（2003年1月、一部軽減税率が導入されている）。結果として税徴収率が30%程度から70%程度にあがるなど成果を上げている。税徴収率の向上は、SDPRPの指標の一つで70%を目標としている。GDPに対する所得税歳入の割合も2000/01の13.7%から2003/04の17.1%(予

---

<sup>71</sup> Revenue Office

測)と上昇してきている。その他の進行中のプログラムとしては、納税者 ID 番号の導入などがある(2005年7月までに導入)。これら改革は連邦政府のみならず州政府などの地方政府でも導入が始まっている。

以上の歳入改革は、5年間のアクションプログラムとして実施されているとともに、全政府的な公共部門能力強化プログラム(Public Sector Capacity Building Program: PSCAP、p.2-41 参照)の枠組み中に位置づけられている。その枠組みを通じて DFID、オランダ、EU、SIDA などが改革を支援している。また IMF が 6 カ月ごとに進捗をレビューし、ドナーはそのレビュー結果を参考に資金のディスバースを決めている。

## 2) MTEF と年度予算

HIPC 対象国では、MTEF の概念を取り入れた中期予算計画を策定するのが通常である。エチオピア連邦政府は、下記の 3 つの中期支出計画を導入している。

- (a) マクロ経済・財政枠組み(MEFF) : 3 年間の歳入予測、そしてセクター別の支出見込みと州への交付金(ブロックグラント)<sup>72</sup>見込みを内容とする。
- (b) Public Expenditure Program(PEP) : 公共支出計画
- (c) Public Investment Program (PIP) : 中期的な投資計画

エチオピアでは、この 3 種の中期支出枠組みを使い、連邦・州・郡の予算策定を同時並行的に行っている。今後は、他国の MTEF のように枠組みの一本化が望まれるが、現状の MEFF の質は十分なのかといった議論がある。

州政府は、連邦政府からのブロックグラントの概算額を MEFF と PEP を通じて把握し、連邦政府の予算策定と並行して自らの予算策定を実施できる。また州レベルでも独自に 3 年間の歳入・歳出見込みを示した MEFF が策定されている。地方分権化の先進 4 州<sup>73</sup>では 2002 年から郡にブロックグラントを提供しているが、州政府の MEFF には郡に対するブロックグラントの概算が示されており、郡の予算策定が遅滞なく行える仕組みである。

## 3) 予算執行

財務経済開発省が国庫を通じて管理する国内歳入とドナーからの一般財政支援資金の執行率は 100%に近いが、ドナーが提供したチャンネル 2(次節参照)を通過するプログラム・プロジェクト資金の執行率はよくない。理由は第 2 章で示したとおりである。

<sup>72</sup> 連邦政府が州政府に、または州政府が郡政府にイヤーマークなしで交付する交付金をブロックグラントと呼んでいる。

<sup>73</sup> ティグライ、アムハラ、オロミア、南部諸民族州の 4 州

エチオピアに流れ込む政府開発資金を正確に把握するのは非常に困難である。たとえば保健分野では、ドナー資金が NGO などにも流れておりそれらを含めて保健分野全体の支出を政府が把握することは難しい。2001年の例をとると UNDP が把握している緊急食料援助などの人道援助を含めた援助資金の総額は 11 億 5200 万ドルであるが、財務経済開発省の予算プロセスで把握されているチャンネル1資金とチャンネル2資金の合計額は 7 億 8800 万ドルである。差額 3 億 6400 万ドルは政府の予算プロセスで把握できないチャンネル3資金であり、トータルなチャンネル3資金は政府予算総額の約 15%にのぼると推定されている。

#### 4) 会計監査

連邦政府と地方政府の会計監査は連邦会計監査院により実施されている。監査院は連邦議会にのみ報告義務を有し、行政機関からの独立性が保障されている。同様に州の会計監査局は州、ゾーン、郡の監査に責任を持ち、州議会にのみ報告義務を有し、その独立性は保障されている。

2003 年に実施された国別財政アカウンタビリティ評価（Country Financial Accountability Assessment: CFAA）によると、連邦政府の公共財政管理規律の程度、説明責任遂行度は比較的高いと評価されており<sup>74</sup>、調査団の印象もそれを裏付けるものであった。しかし州レベルの規律、説明責任遂行度の程度については、高いとされる南部諸民族州から、問題の多いソマリ州までかなりのばらつきが同報告書で指摘されており、2 年前から急速に進展している郡への分権化が、新たな信託リスクを引き起こしかねない。ドナーにとっては、以前なら連邦政府の公共財政管理規律のみに配慮すればよかったが、これからは各郡での資金の流れに注目しなければいけない。

#### (2) 州政府と郡政府の予算策定・執行

最初の地方分権化の動きを受けて州がブロックグラントを連邦政府より受けるようになったのは 1992 年からである。州に配分するブロックグラントの配分算式は財務経済開発省地方計画局が原案を作成し連邦議会が決定する。一度配分算式が確定されると、各州へのブロックグラントはほぼ自動的に決定される。また同局の任務は

- (a) すべての州を対象とした政策の策定、
- (b) 州の職員の訓練を通じた能力開発をアジスアベバ大学と共同で実施<sup>75</sup>、

<sup>74</sup> 世界銀行 (2003), "Ethiopia Country Financial Accountability Assessment Volume I: Main Report."

<sup>75</sup> GTZ 支援中。支援終了後 JICA で継続できないか提案あり。

- (c) 中央政府/州政府フォーラムの事務局、
  - (d) 地域格差に関する調査と是正、
- である。

エチオピア政府は、オフセットシステムを採用している。これは、ドナーが特定の州に支援をする場合、援助金分を州政府へのブロックグラントから差し引く制度である。この制度の意義は、ドナーの援助が限られた州に集中することで生ずる資金配分のアンバランスを是正することである。例外は食料安全保障援助で、食料不足が生じている州に支援を実施するわけであって、資金配分のバランスに配慮する必要はない。

1994 年憲法により連邦政府と地方政府の役割分担が定められている。連邦政府の責任は国家政策の策定、国家基準の策定、外交、国防、財政、州をまたいだ事業などで、州政府の責任は、明確に連邦政府の責務と規定された以外の責務すべてである。具体的には州法の制定、州の政策策定・実施、土地管理などである。税体系に関しては、中央政府は輸出・輸入税などからの税収を、州政府は土地使用、農産物税、事業税などからの税収を得る。連邦政府は全税収の 70~80%を占めるものの、そのうちの 60%は州に配分されるため、連邦政府が税収の再配分機能を持っている。州への補助金はブロックグラントとして配分され具体的な用途は州および郡によって決められる。

2001 年までは、郡は予算を策定し、州の許可を得た上で予算を執行していたが、その後上記のようにティグライ、アムハラ、オロミア、南部諸民族州の 4 州で、州から郡へのブロックグラントの供与が始まった。郡はそのブロックグラント額と歳入予測をもとに予算を策定し、郡議会（Council）が承認するという形になっている。しかし郡政府の予算の執行能力は十分でなく、今後開発予算や活動経費が増えた場合、予算の執行率が低下する恐れがある。

#### <オロミア州の場合>

聞き取りを行ったオロミア州の例をとって、ブロックグラントの割合をみると(表 2-12 参照)、2002/03 年度、2004/05 年度についてはそれぞれ 56%と 66%と、増加傾向にあることがわかる。州歳入も増加し州歳入システムの効率向上も伺われる一方で、チャンネル 2 資金による援助資金の流入は減少を見せている。また州政府予算中に占める郡へのブロックグラントの割合は、同年度中それぞれ 46%と 51%で同じく増加傾向にあることがわかる。

表 2-12 オロミア州政府歳入・歳出予算構成

	2002/03 年度		2004/05 年度	
	百万ドル	%	百万ドル	%
<b>I. 州歳入予算合計</b>	<b>262.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>313.9</b>	<b>100.0%</b>
1. 州政府歳入	197.9	75.4%	269.1	85.7%
1.1 連邦ブロックグラント	147.6	56.2%	206.5	65.8%
1.2 州内歳入	43.4	16.5%	58.7	18.7%
1.3 内部留保分	6.9	2.6%	4.0	1.3%
2. 援助資金	43.9	16.7%	24.1	7.7%
2.1 無償援助	18.6	7.1%	14.7	4.7%
2.2 有償援助	25.3	9.7%	9.5	3.0%
3. その他歳入	20.6	7.9%	20.6	6.6%
<b>II. 州歳出予算合計</b>	<b>262.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>313.9</b>	<b>100.0%</b>
1. 州政府予算	141.4	53.9%	149.1	47.5%
1.1 経常経費	69.9	26.6%	76.1	24.3%
1.2 事業経費	71.5	27.2%	73.0	23.2%
2. 郡ブロックグラント	121.1	46.1%	160.4	51.1%
3. 予備費	-	0.0%	4.4	1.4%

出所：オロミア州財務経済開発局

州から郡へのブロックグラントの算出式は、連邦政府から州へのブロックグラント配分額を決定する算出式にほぼ準じており、人口、開発の度合い、自己歳入レベルの変数にそれぞれ 60%、30%、10%のウェイトをつけて、配分している。州予算が州議会で7月に承認された後1週間の内に、郡に承認予算を知らせる。オロミア州には218の郡があり、自己財源が占める割合の平均は約23.2%であるが、郡の間で大きなばらつきがある。郡政府が歳入予算に示された歳入を確保できなかった場合は、州より補填される仕組みになっている。

上述したように郡へのブロックグラントは州のマクロ経済・予算枠組みに従い、早い時期から内示が郡に示される。毎年3月、州は暫定的ブロックグラントのシーリングを郡に通知し、最終的なシーリングは6月に決定される。シーリングに従って、郡は郡執行委員会と予算の最終調整を行い、調整後郡議会で承認を受ける。



承認を得た郡予算は郡の行政セクター部局に通知され、またゾーンの行政事務所に通知される。ゾーンがその郡予算内容を取りまとめ、州政府に提出するが、これは 2004 年度から始まった。このように州により取りまとめられた郡予算と、州議会により承認された州予算は連邦政府の財務経済開発省へ提出される。州によって取りまとめられた郡予算は大項目で集計された形であり予算の細目はわからない形になっている。年度中ゾーンは、郡の予算執行のモニタリングを行う。

連邦省庁と地方政府のセクター別事務所の間には、連邦から郡までの垂直の報告システムがある。たとえば州レベルの支出レビューは四半期ごとに行われ、その結果は連邦政府に報告される。報告された結果は、連邦政府が 5 月と 11 月に実施するレビューに活用される。州のセクターのレビューに関しては、たとえば保健セクターは四半期ごとに事業の進捗状況をレビューし、結果を保健省に報告している。

ADB、IDA などのローン・グラントといったチャンネル 2 資金で資金管理をするプロジェクトは、手続きが複雑で時間がかかる。そのため、会計部門の能力が低いとされる郡政府がチャンネル 2 資金を取り扱うことは今までなかった。郡レベルでプロジェクト活動がある場合でも資金管理はゾーンレベルで行われる。そのような手続きの複雑さ、郡政府の能力の不足はチャンネル 2 資金のゾーンでの執行率低下につながっている。

オロミア州庁では予算情報システム(Budget Information System: BIS)を導入済みである。昨年度からこのシステムをゾーンレベルで導入し、USAID が支援している地方分権化支援活動<sup>76</sup>でこのシステムに関するスタッフ研修を行っている。そのため、ゾーンでの会計データは、電子化されたシステムで処理されるようになってきている。また 2004 年 11 月より単一共同資金および単一口座(Single Pool and Single Account)改革を実施し、州・郡政府の持つ銀行口座数の削減につとめている。

### (3) 統合財務会計管理システム (IFMIS)

財務会計管理の電子化は 5～6 年前から公共サービス改革(Civil Service Reform Program、PSCAP の 1 プログラム)の一環として実施されている。連邦政府レベルでは予算システム、国庫支払システム、会計システムが導入済みであり、送金モジュールは現在導入中である。歳入省では徴税システムと税関システムが導入済みで、最近の税収の増加に大きな役割を果たしている<sup>77</sup>。

<sup>76</sup> Decentralization Support Activity

<sup>77</sup> 対 GDP 比での税収は 2000/01 年度の 13.7% から 2003/04 年度の 17.1%(見込み)に上昇してきている。

州レベルの電子化については、聞き取りを行ったオロミア州の例をとると、予算・経理システムの電子化は州庁とゾーン事務所までカバーしている。現在財務経済開発省では、連邦レベルのシステムの統合と地方政府システムのリンク強化の可能性を探るため、EUの支援を受け、システムのレビューを行っているところである。

#### (4) ドナーからの資金流入

財務経済開発省では、ドナー資金をその流入経路と財務的取り扱いに応じ以下の3つに区分している。

チャンネル1 資金： 連邦政府の予算プロセスを通じて管理され、財務経済開発省の国庫勘定により管理される。有償/無償の一般財政支援資金はこの分類に入る。

チャンネル2 資金： 連邦政府の予算プロセスで把握できる資金であるが、資金勘定は実施省庁または地方政府の勘定により管理される。コモンバスケット資金、多くの2国間援助機関と世銀などから有償/無償で支援されたプログラムとプロジェクト資金はこのタイプの資金になる。勘定に対する支出などの手続きは通常ドナーが指定した手続きに従う必要があり、また第3者による監査の対象ともなる。

チャンネル3 資金： 連邦政府や地方政府の予算プロセスで把握することができず、プロジェクトに内に設定された勘定に資金投入や現物支給 (In kind) で供与される資金。JICAの行うプロジェクトを実施するための資金のほとんどはチャンネル3資金となる。

以上3タイプの資金投入経路があることを踏まえた上で、この節では特にチャンネル1資金の供与である一般財政支援の状況について検討する。

##### <一般財政支援>

一般財政支援は2003年度から始まったばかりであるが、2004/05では合計金額が約3億5000万ドルに達し、政府の予算中約12%のシェアを占めている。<sup>78</sup> 2004年9-10月に実施された財政支援共同ミッション(Joint Budget Support Mission)時にドナーから提供された情報にもとづき、当該年度と今後2年間に予定されている財政支援額を表2-13に示し

<sup>78</sup> DFID 情報、表中の数字と異なるがそれは両者が推定値であるためである。

た。金額は暫定額であり、当時財務経済開発省が公式に把握している金額とも多少異なる。

この表からも読めるように、特に 2 国間援助機関の見込み財政支援額は変動が大きい。そのため現在エチオピア政府と一般財政支援を行うドナーグループの関心事項の一つに、支援金額の平準化がある。連邦政府の資金繰りを円滑に行うためには、一般財政支援資金が予定どおりの時期に、しかも予定された金額が国庫に払い込まれる必要がある。これは一般財政支援を受けるエチオピア政府の重要な関心事であるが、一般財政支援を行うドナーは、予算の執行効果を指標により計測し、その結果が財政支援額の量に反映されるという緊張関係の維持が必要であるとしている。現在連邦政府とドナーグループ間で、統一的なモニタリングのもとでより予見性のある一般財政支援を行うため、覚書ドラフトを財務経済開発省多国籍機関局で作成中である。

表 2-13 ドナーからの情報による一般財政支援予定額

ドナー	会計年度			(百万ドル)
				合計
	2003/04	2004/05	2005/06	
<b>総計</b>	<b>232.34</b>	<b>366.34</b>	<b>254.32</b>	<b>853.00</b>
<b>国際機関無償合計</b>	<b>159.86</b>	<b>186.86</b>	<b>186.86</b>	<b>533.58</b>
世銀/IDA(PRSC1)	123.00	150.00	150.00	423.00
欧州共同体	36.86	36.86	36.86	110.58
<b>2 国間無償供与合計</b>	<b>46.48</b>	<b>99.48</b>	<b>67.46</b>	<b>213.42</b>
スウェーデン	-	12.74	15.29	28.03
英国	35.09	52.63	17.54	105.26
アイルランド	6.74	11.98	12.50	31.22
カナダ	-	17.48	17.48	34.96
フィンランド	-	-	-	-
オランダ	-	-	-	-
ドイツ	4.65	4.65	4.65	13.95
<b>借款合計</b>	<b>26.00</b>	<b>80.00</b>	<b>-</b>	<b>106.00</b>
アフリカ開発基金	26.00	80.00	-	106.00

出典: World Bank (2004), "Ethiopia Joint Budget Support Mission September 21-October 4, 2004 Aide Moire.

現地調査によると、DFID は援助政策の一環として一般財政支援を押し進めている。一般財政支援を導入するにあたっては、1990 年代後半に実施したプロジェクト型支援の研究・分析にもとづき、一般財政支援と支援条件管理という援助モダリティの優位性を

確認している。DFID と英国会計監査院との信託リスクの管理方針の合意に基づき、同監査院が定期的に一般財政支援の監査を行っている。DFID 自身の説明責任を果たすためにも、指標を用いた資金投入効果の確認、国別財政アカウンタビリティ評価による信託リスクのアセスメント、そしてリスクの低減努力は欠かせない重要な監査ポイントである。EU も信託リスク評価とその低減には強い関心があり、DFID とともに国別財政アカウンタビリティ評価の実施を支援している。上記のようにエチオピアでは 2004 年からは、世銀主導で行われる国別財政アカウンタビリティ評価に代わり、一般財政支援を行うドナーグループとして信託リスク評価（AFA）が DFID と EU の主導のもと実施されている<sup>79</sup>。

## (5) 公共財政管理改革分野の課題

以上の公共財政管理改革の概要、財務経済開発省からの専門家の要請内容などを考慮すると、今後の課題は以下の通りである。

### <連邦・地方政府予算サイクル>

- (a) SDPRP の重点分野と中期支出枠組み、年度予算形成をより密接に関連させる必要がある。そのためには予算策定プロセスの改善。
- (b) 連邦・地方政府予算執行額と SDPRP 指標の変化の関連性をより明確にすることが重要。そのためにはサーベイ、収集データ分析、経済モデルの設定などを行い、投資（予算）と経済波及効果（経済成長）や貧困人口の削減の関連性を証明する必要がある。得られた知識・経験は第 2 次 SDPRP 策定やその他政策に活用できる。
- (c) SDPRP 指標の研究、参加型貧困評価手法の訓練、モニタリング・評価の際に提出する報告書の質を向上させる情報分析訓練などを通じた政府能力の強化。

### <州政府と郡政府の予算策定・執行>

- (a) 郡の公共財政管理能力、予算策定・執行能力の向上を目的とした訓練、実地研修 (On-the-job training) が必要。
- (b) 州・郡レベルの監査能力の向上が必要である。

### <統合財務会計管理システム (IFMIS) >

一部の州で導入されている IFMIS を他州に拡大する必要がある。また条件が整えばゾーン、郡レベルでの IFMIS の導入を試みる必要がある。

---

<sup>79</sup> イギリスとフランスの監査法人がコンサルタントとして雇用され会計監査院と共同で評価を実施している。

## 第3章 ガーナ

### 3-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRSP 導入前の政治経済状況、策定過程、承認

##### 1) ガーナ PRSP プロセスの概観

ガーナ政府は、2000年初頭に PRSP プロセスを開始し、3年後の2003年3月にガーナ貧困削減戦略（Ghana Poverty Reduction Strategy : GPRS）2003－2005年版を完成した。GPRS 2003－2005 は、2003年4月と6月に国際通貨基金（IMF）と世界銀行の理事会でそれぞれ承認された。この間、ガーナは2001年3月に HIPC 適用を申請し、2004年7月と8月に IMF と世銀の理事会がそれぞれ HIPC 完了点到達を宣言している(表 2-14)。以下では表 2-14 に沿って GPRS プロセスの背景と進展を概観する。

表 2-14 GPRS プロセスの活動年表（2000－2004年）

年月	主要な出来事
2000年3月 6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSP 策定開始（ローリングス政権下）</li> <li>I-PRSP 策定</li> </ul>
2001年1月 3月 7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>クフォー政権樹立</li> <li>GPRS ゼロドラフト完成・協議</li> <li>HIPC 申請を決定</li> <li>GPRS 第1ドラフト完成</li> <li>HIPC 対象国認定</li> </ul>
2002年2月	<ul style="list-style-type: none"> <li>GPRS（2002－2004年版）完成</li> <li>HIPC 決定時点（Decision Point：一定の債務救済策の実施が開始）</li> <li>GPRS に関する国内承認プロセス（予算を含む）</li> <li>GPRS がドナー（DPs）の支援ガイドラインとして認知される</li> </ul>
2003年3月 4月 6月 9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>新 GPRS（2003－2005年版）完成</li> <li>GPRS を世銀・IMF に提出（F-PRSP として認知）</li> <li>IMF 理事会（第2次 PRGF：2003－2005年が支援対象期間）の PRGF 承認</li> <li>世銀理事会（PRSC：2003－05年が支援対象期間）による PRSC/F 承認</li> <li>GPRS モニタリング・評価の実施（2002年の GPRS 実施動向が対象）</li> <li>GPRS 実施支援のための一般財政支援（MDBS）が始動</li> <li>IMF・PRGF レビュー/世銀 PRSC・MDBS 合同レビュー</li> </ul>

2004年3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GPRS 2003 年次進捗報告書(Annual Progress Report: APR)を公表</li> <li>• 世銀 PRSC・MDBS 合同レビュー (IMF・PRGF レビュー合同)</li> <li>• IMF 理事会でガーナの HIPC 完了点到達 (Completion Point) を宣言</li> <li>• 世銀理事会で IMF の HIPC 完了点到達宣言を承認</li> <li>• MDBS トリガー達成状況の合同評価 (MDBS ドナー会合開催)</li> </ul>
4月	
7月	
8月	

出所：橋本（2004）、表（pp.19-20） をもとにして最近の出来事を加筆して作成した。

## 2) PRSP の背景

### (a) PRSP の背景 1—1980—90 年半ばのマクロ経済政策および構造改革の成功

1980—90 年代半ばにおけるガーナの経済構造改革は、サブサハラ・アフリカ地域諸国の中で、ウガンダと並び最も成功した事例として評価されている<sup>80</sup>。ローリングスのクーデターによって 1981 年に樹立された軍事政権は、当初社会主義経済を志向した。しかし、その行き詰まりが明らかになり 1983—1986 年にかけて IMF と世銀の支援で策定した経済復興プログラム<sup>81</sup>によって市場経済に基づいた経済政策改革を実施した。その後、1986—1991 年にかけて IMF と世銀の構造調整融資によって、より深化した経済構造改革を目指す経済復興プログラム II が実施された。1992 年から 1996 年にかけて選挙前の公務員給与の大幅引き上げによる財政赤字の増加などによって、世銀や IMF との融資交渉が難航した。しかし、1983 年から 1990 年半ばまでに実施されたマクロ経済政策および構造改革は、財政赤字を大幅に減少させ、インフレをある程度抑制するなど、域内諸国と比較してはるかに大きな成果を達成した。

### (b) PRSP の背景 2—90 年代後半からの経済状況悪化

1990 年代後半は実質経済成長率こそ年率 4—5% 台を維持したが、ココアや金など主要輸出品目の国際市場価格低下や石油製品価格高騰（特に 1999—2000 年）による外的ショックを受けた。これによって、外貨保有の減少、国内通貨セディの価値下落、インフレ率の悪化、食料物価の高騰などを経験した。また、1999 年末の大統領選挙前に過剰に財政支出が増加し通貨供給が増えたことがインフレ高進の一つの原因になったとも憶測された<sup>82</sup>。

<sup>80</sup> たとえば、Devarajan, S., D.R. Dollar, and T Holmgren eds. (2001) *Aid and Reform in Africa* (Washington DC: World Bank), p.14.

<sup>81</sup> Economic Recovery Program : ERP

<sup>82</sup> 橋本（2004） 『総合報告書』、p.4.

### 3) I-PRSP の策定

こうした困難な経済状況を背景に、ローリングス政権下のガーナ政府は 2000 年初頭から GPRS の策定を開始した。1990 年代後半に制定されたガーナ・ビジョン(Ghana Vision) 2020 や中期開発計画 (The First Medium Term Development Plan : MTDP) 1997-2000 などが、持続的な貧困削減に対して効果が限られていたことへの反省も含めて、PRSP ではより貧困削減に焦点を絞った戦略の策定を目指した<sup>83</sup>。I-PRSP は 2000 年 6 月に IMF・世銀の支援を受けて財務省によって策定された。I-PRSP は、貧困分析をもとにして次の 5 分野が貧困削減と成長のためには最も重要な柱であることを明らかにした。

- (a) マクロ経済
- (b) 生産と雇用
- (c) 人材開発と基礎サービス
- (d) 弱者対策
- (e) ガバナンス

PRSP の策定段階では、他ドナーや国内でのドラフトのコンサルテーションは広範に行われなかったようである<sup>84</sup>。しかし、広範なステークホルダーの戦略策定への参加は、次に述べる F-PRSP の策定段階で実施されることになる。

### 4) GPRS(F-PRSP)の策定開始

ローリングス政権は 2000 年 7 月に国家開発計画員会<sup>85</sup>の貧困削減ユニットを主管として F-PRSP であるガーナ貧困削減戦略 (GPRS) 策定プロセスを開始、8 月に主要 5 分野を担当するコアチームを組織し策定作業に入った。編成された 5 つのコアチームは各分野の担当省庁、市民団体、NGO、民間セクター、ドナーからの代表と民間人で構成された。主要担当省庁の代表がコアチームの議長を努め、ドナーや他ステークホルダーからの支援によるコンサルタントがコアチームの分析作業をサポートした。コアチームは次に述べる政権交代の前後も変わらず作業を続け、2001 年 3 月にゼロドラフトの完成にこぎつけた<sup>86</sup>。

<sup>83</sup> Government of Ghana (2003) *Ghana Poverty Reduction Strategy 2003-2005*, p.3.

<sup>84</sup> JICA (2004) 『アジア・アフリカにおける PRSP プロセス事例比較研究—ドラフト』、p.36.

<sup>85</sup> National Development Planning Committee : NDPC

<sup>86</sup> Government of Ghana (2003), *ibid.*, pp.5-6.

## 5) クフォー新政権の樹立と HIPC 適用申請

2001 年 1 月にクフォー大統領の下で新政権が樹立された。クフォー政権はインフラ整備を重視した民間セクター育成による「経済成長の促進」を選挙公約に掲げたことから、GPRS も貧困削減につながる成長重視の方向性がより強調されるようになった。政権樹立後間もない 2001 年 3 月に、政府は HIPC の適用申請を行い、F-PRSP 策定が HIPC イニシアティブによる債務救済適用のひとつの条件となるため、HIPC 適用によって各省庁の予算が直接影響を受けることになった。これは、各省庁の GPRS 策定の関心を高めた<sup>87</sup>。

## 6) GPRS の完成と承認

2001 年から 2002 年にかけて広範なステークホルダーへ GPRS ドラフトのコンサルテーションが実施された。その後、政府は 2002 年 2 月に GPRS (2002-2004 年版)、2003 年 3 月に新 GPRS (2003-2005 年版) を完成した。2003 年版は 2002 年版を踏襲しており、大幅な変更はなされていないが、これが IMF と世銀の理事会によって承認された公式文書であり、この文書に基づいて IMF の貧困削減成長ファシリティ(Poverty Reduction Growth Facility : PRGF)や世銀の貧困削減支援融資 (Poverty Reduction Support Credit : PRSC) が両理事会で 2003 年 4 月と 6 月にそれぞれ審査・承認された。また、他の国際機関や援助国による PRSP 支援のための一般財政支援も、2003 年半ばに立ち上げられた。

## 7) 年次進捗報告書 (Annual Progress Report : APR) の策定

GPRS が 2002 年と 2003 年に策定されたことによって、APR が 2003 年と 2004 年に作成された。IMF と世銀の承認を受けた公式文書とされる GPRS2003-2005 年版については、GPRS 2003 の APR (2003 年実施分のレビュー) が 2004 年 3 月に公表された。これを受けて、世銀・IMF 両理事会は GPRS 2003 APR をレビュー、2004 年 7 月と 8 月にそれぞれガーナの HIPC 完了点到達を宣言した。

## 8) PRSP プロセスの今後の予定

国家開発計画委員会は最近、貧困削減戦略 (GPRS2006-2008) に向けて改定作業に着手

---

<sup>87</sup> JICA (2004) , *ibid.*, p.37.



した。改定 GPRS の内容は 2006 年度以降の政府予算に盛り込まれる必要がある。これを可能にするため、2005 年半ばまでに改定 GPRS のドラフトを完成し、2005 年 5 月から始まる予算策定作業に間に合わせる予定である。GPRS の改定作業にあたって、5 つの主要分野についてそれぞれ 5 人の計画委員会職員を配置して作業に当たらせている。また、作業を円滑に実施するため、DFID と UNDP の支援で外国人とローカルコンサルタントを雇用している。

## (2) PRS 実施モニタリングの制度的枠組、組織、過程

### 1) 国家開発計画委員会の役割

ガーナ政府の PRS 実施モニタリングは、国家開発計画委員会・モニタリング評価局<sup>88</sup>が主管している（

図 2-11 参照）。具体的には、モニタリング評価局は、PPRS の策定や APR の取りまとめ、関係省庁や地方政府との調整、市民組織、民間セクターなどの参加促進、市民への GPRS とモニタリング結果の普及啓蒙活動などを実施している。APR の取りまとめにあたっては、以下で説明する国家省庁間貧困モニタリンググループや今後設立が予定されている州貧困モニタリンググループなどと密接に連携・調整しながら、モニタリング評価を実施することになっている。

### 2) 国家省庁間貧困モニタリンググループ

GPRS 実施モニタリングのために、GPRS の 5 つの主要分野に沿って、国家省庁間貧困モニタリンググループ<sup>89</sup>が設置された。各モニタリンググループは、セクター横断的であり、政府と各分野で有用な知識をもつ非政府組織の代表から構成される(各グループの構成については表 2-15 参照)。モニタリンググループの主要活動は、

- (a) 関係省庁内で GPRS モニタリング評価の重要性を強調する、
- (b) モニタリング指標や政策実施のアップデートやデータの提供、
- (c) データや政策提案のレビューと批准

など<sup>90</sup>。モニタリンググループが 2003 年半ばに組織されてから、一連の会議が開かれ、こうした会議は、関係省庁の GPRS モニタリングへの参加意識を深め、APR 内のデー

<sup>88</sup> National Development Planning Commission, Monitoring and Evaluation Division: NDPC M&E Division

<sup>89</sup> National Inter-agency Poverty Monitoring Group: NIPMG

<sup>90</sup> National Development and Planning Committee (2004) *Ghana Poverty Reduction Strategy 2003 Annual Progress Report* (Accra: Government of Ghana), p.22.

タや分析を批准するための有用な議論の場となった。

図 2-11 GPRS 実施モニタリングの制度的枠組

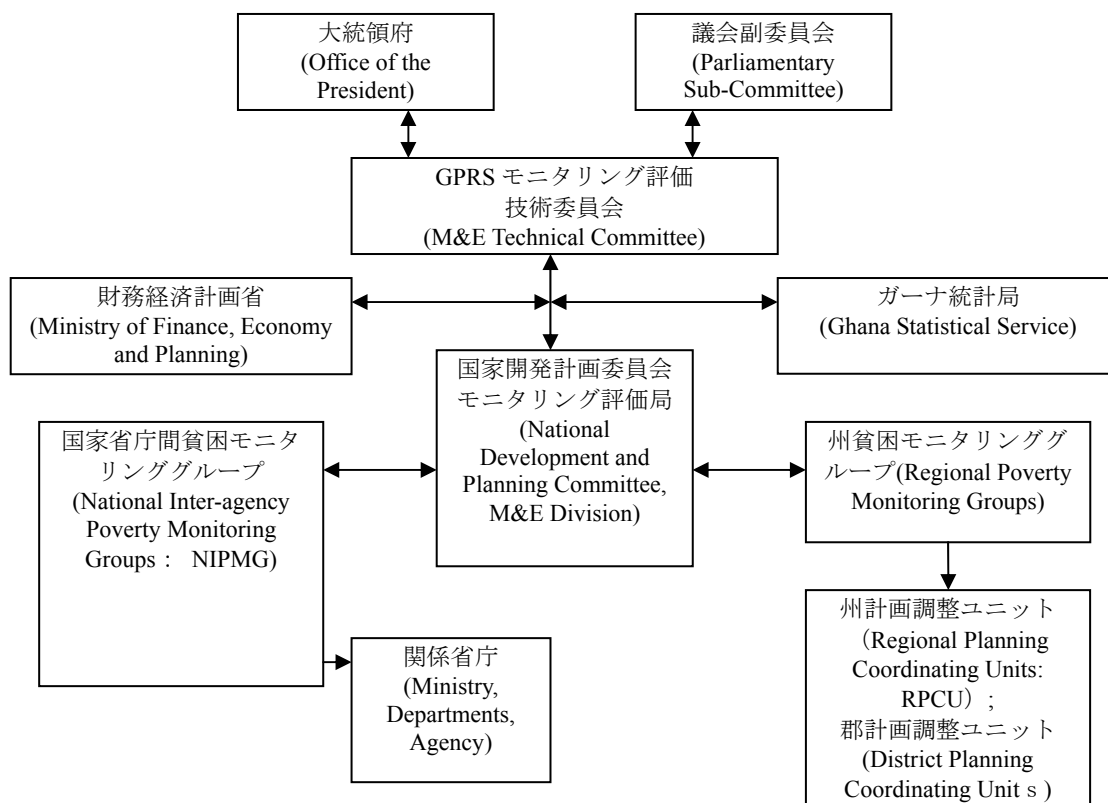


表 2-15 各 NIMPG の構成

グループ	構成
マクロ経済安定	議長：財務経済計画省 事務局：ガーナ統計局 メンバー：財務経済計画省、ガーナ銀行、貿易省、国税庁理事会、ガーナ統計局、CIDA
生産と雇用	議長：食料農業省 事務局：観光省 メンバー：食料農業省、貿易省、エネルギー省、土地森林省、民間セクター開発省、道路交通省、港湾省、環境技術省、通信技術省、観光省、CIDA
人材開発と基礎教育	議長：保健省 事務局：教育省 メンバー：教育省、保健省、公共事業居住省、女性児童省、ガーナエイズ委員会、ガーナ統計局、コミュニティ・水・衛生省、世銀
ガバナンスと弱者	議長：会計監査院 事務局：NCWD メンバー：司法省、会計監査院、立法省 (Parliamentary Affairs)、選挙委員会、CHRAJ、PURC、WAJU、内務省、公共サービス委員会、Office Parliament、地方政府地域開発省、女性児童省、国家児童委員会、ガーナ刑務所サービス、社会厚生省、人材開発雇用省、DFID、DANIDA

出所： NDPC (2004) ibid, Table 1.1, p.22.

### 3) 州貧困モニタリンググループの構成

ガーナ政府は GPRS モニタリング評価プロセスをさらに深化・発展させていく方針で、モニタリング評価の制度的枠組みを今後数年の間に中央から地方レベルに拡大していく予定である。地方へのこうした展開を実施するために、現存する州計画調整ユニット (Regional Planning Coordinating Units : RPCU) を拡大して州貧困モニタリンググループ (Regional Poverty Monitoring Groups : RPMG) としての機能を持たせる方向で検討している。州計画調整ユニットの下には郡計画モニタリングユニット (District Planning Monitoring Units: DPMU) が各郡に設置される。州貧困モニタリンググループのメンバーは、州計画調整ユニットを拡大して、ガーナ統計局の州代表、関係省庁の州出先機関の長、NGO や市民団体の長、NDPG の州代表、Regional House of Chiefs の代表などを含める予定である。

### 4) 州貧困モニタリンググループの役割

州貧困モニタリンググループに期待される役割には、以下のような事項がある。

- (a) 郡レベルのモニタリング評価からのデータを取りまとめ評価し、中央レベルに

送付する。

- (b) 郡議会のモニタリング評価の能力強化について評価、提案、支援する。
- (c) データをレビューし精度と整合性を高める。
- (d) 郡やステークホルダーへの普及やフィードバックを促進する。
- (e) 全ての郡でジェンダー分析が実施されることを確認する。
- (f) 全ての郡議会を対象とした年2回のワークショップを州で開催し GPRS や政策提案のレビューを実施する。
- (g) 州貧困状況報告 (Regional Poverty Status Reports) を年に2回発表し政策レビューのための提案を行う。

## 5) 市民組織のモニタリング評価への参加

ガーナ政府は2003APRの中で市民社会組織をGPRモニタリングの重要なステークホルダーであると認識し、今後一層層強化する必要がある点に触れている。同時に、市民社会組織の数が多くそれぞれ異なる関心があることから、2004年に一連のフォーラムを開催して効果的に市民社会組織がモニタリング評価プロセスに参加できるようなメカニズムを確立する必要がある点をAPRの中で指摘している<sup>91</sup>。

## 6) GPRSを普及・振興するための戦略

2003年後半に、ガーナ政府は包括的コミュニケーション戦略<sup>92</sup>を策定した。この戦略は、中央、州、郡レベルでのコミュニケーションのニーズ評価を実施した上で策定された。この戦略の目的は、以下の通り。

- (a) GPRSの最終目標、目的、利益、モニタリング評価プロセスを市民に普及・振興する。
- (b) ステークホルダーの支援とオーナーシップを高める。
- (c) GPRSの進捗を定期的にステークホルダーに知らせる。
- (d) ステークホルダーのフィードバックを確保する。

包括的コミュニケーション戦略は2004年に実施され始め、これまでにGPRSの普及を

<sup>91</sup> NDPC (2004) , *ibid.*, p.23.

<sup>92</sup> Comprehensive Communication Strategy : CCS

促進するために、GPRS の抄訳版（現地語訳）が作成された。

## 7) APR の過程

ガーナは 2 回の APR<sup>93</sup>を現在までに実施しているが、ここでは 2004 年 3 月に完成した 2003 APR の実施プロセスについて述べる。まず 2003 年 3 月に GPRS2003-2005 が完成、さらに GPRS モニタリング評価計画が実施に移された。つぎに、2003 年 2 月から年末にかけて、2 つのサーベイ<sup>94</sup>が実施された。これらの調査の結果は 2003 APR に必要な情報を提供し、モニタリングの精度を高めることに貢献した。国家開発計画委員会は、ドナーの支援によって 5 つの貧困社会インパクト分析<sup>95</sup>を 2003 年から継続的に実施している<sup>96</sup>。さらに、計画国家省庁間貧困モニタリンググループが 2003 年半ばに設立され、一連の会議の開催を通じて 2003 APR の分析を議論・批准するためのフォーラムとしての役割を果たした。

### (3) PRS 実施の達成状況

#### 1) GPRS モニタリング評価のコア指標

2002 APR では、多くの指標の中からコア指標が選定され、これらをまとめて報告している。2002 APR では 52 のコア指標が使われたが、2003 APR では農業分野で 7 指標、環境分野で 2 指標が加えられ、総計 61 のコア指標が報告されている。これらの各指標について、

- (a) 目標値(Target)、
- (b) 2002 年の実績 (Indicator levels)、
- (c) 2003 年の状況 (Status 2003)、
- (d) 目標へ向けての進捗状況 (Progress towards targets)、

がひとつの表にまとめられている。

---

<sup>93</sup> 2002 APR と 2003 APR

<sup>94</sup> Core Welfare Indicator Questionnaire (CWIQ)と Ghana Demographic Health Survey (GDHS)

<sup>95</sup> Poverty and Social Impact Analysis :PSIA

<sup>96</sup> 国家開発計画委員会で実施されている 5 つの貧困社会インパクト分析 (PSIA) 関連調査は以下のとおり、①ガーナエネルギーセクター改革—電力料金、②Tackling Vulnerability and Exclusion in Ghana、③ガーナの石油価格政策が与える所得分配への影響調査、④農業セクターの経済転換、⑤Pro-poor 地方分権化のための能力強化。

## 2) 貧困削減戦略(GPRS)進捗状況の評価

2004年6月にIMFと世銀はGPRSと2003APRの共同スタッフ審査(Joint Staff Assessment: JSA)を発表した。このJSAでは、「ガーナのGPRS実施の進捗は満足の行くものであり、今までの政策措置と諸改革が信頼できるものであることを示している」と述べ、GPRSの進捗を積極的に評価している<sup>97</sup>。さらに、「ガーナの政策全般は、貧困削減のための信頼できる政策枠組み、そして拡大HIPCイニシアティブの完了点および世銀とIMFの継続的な融資のためのしっかりした基礎を提供する」と結論付けている。しかしながら、GPRSの進捗状況は、「多くの分野で重要な成果を上げているが、進捗が遅いかあるいは見出せない分野がいくつか存在する」と指摘している(表2-16参照)。

表 2-16 IMF—世銀による進捗状況の評価のまとめ

分野	内容
特に進捗が見られる分野	
マクロ経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>2003年のGDP成長率が予想よりも高い見込み(5.2%達成見込み、予測値は4.7%)</li> <li>2003年インフレ率は一桁台を達成</li> <li>外貨準備高が増加したことによる外的ショックに対する脆弱性が改善</li> </ul>
財政規律と公共財政管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>債務・GDP比率の大幅な低下(2003年度予算の純国内資金調達なし)</li> </ul>
構造改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>エネルギーや教育分野での構造改革の進展(教育改革は、初等教育のジェンダーギャップを解消する目的に大きく貢献)</li> </ul>
進捗が芳しくない分野	
石油や公益事業(特に電力)	小売石油価格や公益事業価格の時宜を得た調整の欠如に係るQuasi-fiscal活動
公共サービス提供	保健セクターの指標の悪化(幼児死亡率や5歳以下の死亡率、母親死亡率の改善の鈍化など)

<sup>97</sup> IMF and World Bank (2004) *Ghana: Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report* (Washington, DC), p.9.

#### (4) PRS 実施モニタリングの今後の課題

##### 1) 2003 APR で指摘されている PRS 実施モニタリング評価の課題

2003 APR では、モニタリング評価プロセスに関する重要課題は、「ステークホルダーに対してモニタリング評価結果を効果的にフィードバックするメカニズムを確立すること」とある。この際、対象となるステークホルダーは中央と地方レベルでの「意思決定者 (Decision makers)」であり、中央レベルでは内閣、関係省庁、議会が、また州や郡レベルでは州貧困モニタリンググループがフィードバックメカニズムを確立するための重要な役割を果たす、とされている。

##### 2) IMF-世銀の共同スタッフ審査による APR モニタリング評価の課題

IMF-世銀の共同スタッフ審査では、GPRS 2003 の APR の改善すべき点として「包括的かつ示唆に富んだ分析が含まれているにもかかわらず、多くの分野でそれらに基づいた具体的な政策や提案を示していない」点が最大の課題であるとしている<sup>98</sup>。さらに、今後 GPRS の APR を一層効果的な政策文書としていくためには、「過去に向けて (backwards) とともに未来に向けて (forwards)」精査する必要があると指摘している。エネルギー分野を例にとるならば、たとえば以下の点をさらに分析することによって具体的な政策オプションを提示する必要があることを指摘している。

- (a) いくつかの構造政策（特に石油価格などエネルギー分野での価格調整遅延の理由）の問題点を分析する。
- (b) エネルギー消費者を支援するための代替的な選択肢を提示する。
- (c) 世界的な石油価格高騰や世界経済成長の鈍化などがガーナに及ぼす影響などについて分析する。

##### 3) 政府の PRSP 責任者から見た GPRS の今後の課題

2004 年 10 月に実施した第 1 次現地調査では、GPRS を主管する国家開発計画委員会の委員長である George Gyan-Baffour 教授と面会し、現状と課題を把握するために聞き取り調査を実施した。同委員長は GPRS プロセスの実施に際して政府は以下のような課題を解決しなければならないと指摘した。

<sup>98</sup> IMF and World Bank (2004), *ibid.*, p.2.

- (a) 能力強化－計画委員会の職員数（40 人前後）や能力の不足から、APR 実施を内外のコンサルタントに頼らざるを得ないのが現状である。
- (b) 給与格差－職員の能力向上をはかるため APR 作成マニュアルをつくることを一案として考えている。しかし、職員とコンサルタントの給与格差の問題があり能力が向上すると人材流出してしまう。GPRS は職員にとってのモチベーションを高める問題に直面している。
- (c) 地方での GPRS 普及ワークショップ－GPRS 実施を人々に広く知ってもらいオーナーシップを高めるために、特に地方でワークショップを開催するための予算が必要となる。
- (d) 地方政府 APR－GPRS モニタリングや GPRS 改定作業への地方政府の参加をさらに高める必要がある。将来的には各郡(District)が GPRS をモニタリングする District APR を実施する意向である。

## (5) 日本および主要ドナーの支援状況

### 1) 日本の対ガーナ支援の変遷

日本は1973年にガーナへの経済協力を開始し、1988－2000年の間はガーナにとって最大の二国間援助国であった。また、ガーナはサブサハラ・アフリカ諸国の中で 2 番目の日本の ODA 実績(1995－2000 年平均)があり、ケニア、タンザニアと並ぶ重点国の一つだ(表 2-17 参照)。しかしながら、有償資金協力については、2001 年 3 月にクフォー新政権が拡大 HIPC イニシアティブを申請したことを受けて、新規の円借款事業は中止された。拡大 HIPC の下での債務救済のために放棄する円借款総額は 1040 億円（利子支払いを含む）に達する。

表 2-17 日本の対ガーナ援助の実績（単位：億円）

実施年度	技術協力	無償資金協力	有償資金協力
1973－2000 年度 累積実績額	316.68 (アフリカ域内第 4 位)	606.64 (アフリカ域内第 5 位)	1,259.91 (アフリカ域内第 2 位)
2001 年度	20.57	13.83	0
2002 年度	16.96	13.16	0
2003 年度	7.05	4.65	0

出所： JICA (2004) 『ガーナにおける JICA 事業の概要』； JICA (2004) 『アジア・アフリカにおける PRSP プロセス事例比較研究』、p.38.



## 2) GPRS 実施のための一般財政支援の状況

GPRS 実施のための一般財政支援は、2003 年初めの GPRS（2003－2005）完成を受けて開始された。現在では、IMF の貧困削減成長ファシリティ、世銀の PRSC、および MDBS（アフリカ開発銀行、EU、カナダ、デンマーク、ドイツ、オランダ、スイス、英国）が一般財政支援を実施している。一般財政支援に参加している国際機関と援助国の 2003 年支出予測と 2004 年支出予定額は次のとおり（表 2-18）。

表 2-18 一般財政支援ドナーの支出状況（2003 年 9 月時点）

（単位：百万ドル、百万ユーロ）

ドナー	2003 年支出予測額	9 月現在までの支出額	2004 年の支出予定額
ドイツ	-	-	€6.0
カナダ	\$6.5	\$3.5	\$15.0
オランダ	€7.153	€7.153	-
スイス	\$5.0	\$2.77	\$5.0
英国	\$52.0	\$37	\$50.0
デンマーク	\$1.5	-	\$1.5
EU	€41.0	€33.0	€30.0
アフリカ開発銀行	\$32.0	-	\$14.0
世銀（PRSC）	\$128.0	\$128.0	\$128.0

出所：橋本（2004）、p.72。ドイツは世銀の PRSC に共同融資することで参加している。

## 3-2. GPRS プロセスと公共財政管理

### (1) GPRS プロセスでの公共財政管理との関係

#### 1) GPRS プロセスと政府予算サイクルの連携

ガーナの GPRS プロセスは、APR の進捗分析や政策提言が政府の予算策定に反映されるように設定されている。この点はガーナ政府が実施した 2 回の GPRS モニタリング（2002APR と 2003APR）プロセスを政府予算サイクルと比較すると明らかになる（表 2-19 参照）。ガーナの予算年度は 1 月から 12 月であり、毎年 5 月に各省庁の政策レビュー

ーが開始される。2003年と2004年に実施されたAPRはいずれも5月の政策レビューの前に発表された。こうしたタイミングでAPRを実施することにより、その分析結果と提言が予算策定のための政策レビューに反映されることが期待されている。一つ指摘しておくべき点は、APRの分析対象年度と予算年度が2年離れている点である。たとえば、2003APRは、2003年度のGPRS実施をレビューしたものであるが（レビュー実施は2004年）、この分析は2005年度予算の編成のためのインプットとなる。

表 2-19 GPRS モニタリングプロセスと政府予算サイクル

年	月	GPRS モニタリングプロセス	予算サイクル
2003	1		
	2	The Core Welfare Indicator Questionnaire (CWIQ) を実施 (2月-4月)	
	3	GPRS 2003-2005 完成 GPRS M&E Plan 完成・実施開始	
	4		
	5	• GPRS 2002 の APR 発表	• 2004 年度予算策定のための各省ごとの政策レビュー開始
	6		
	7	• 2003 Ghana Demographic and Health Survey (GDHS) を実施 (7月-10月)	• 財務省による予算策定ガイドライン、予算シーリング発表
	8	• 一連の NIPMG 会合 (2003 年後半にかけて) を開催	• 予算策定ガイドラインに対応して、各省庁が MTEF に基づく中期予算(3年)を策定
	9		• 各省庁が財務省に予算要求 • 財務省が「予算ヒアリング」を実施、各省庁に予算要求の詳細について確認
	10		• 財務省は予算ヒアリングを完了、11月1日までに予算案を政府に提出
	11		• 政府は予算案を確認・修正し財務省に返却 • 財務省は「予算案最終ドラフト」をまとめ議会に提出 (11月30日まで)
	12		• 議会は予算最終ドラフトを議論、12月中旬までに「暫定予算」に承認
2004	1		• 政府は1月から3月まで暫定予算を執行、その間、議会は最終的な2004年度予算案を3月末までに承認 (通常2月)
	2		
	3	• GPRS 2003 の APR 発表	
	4		
	5		• 2005 年度予算策定のための各省ごとの政策レビュー開始

出所： PRSP モニタリングプロセスについては NDPC(2004)、政府予算サイクルについては橋本(2004)に記載されている情報を用いて作成。

## 2) GPRS プロセスと一般財政支援の連携

GPRS 実施を支援する一般財政支援は、IMF の貧困削減成長ファシリティ、世界銀行の貧困削減支援融資、アフリカ開発銀行、EU、カナダ、デンマーク、ドイツ、オランダ、スイス、英国のマルチ・ドナー財政支援(MDBS)<sup>99</sup>によるものである。表 2-20 にまとめた GPRS と一般財政支援 (MDBS) の活動年表をみると、下記のような両者の連携の特徴が浮かび上がる。

- (a) MDBS ミッションやディスバースのタイミングは GPRS サイクルに合わせている。
- (b) 政策マトリックスの統合（特に世銀貧困削減支援融資）を通じて政府の取引費用を削減する方向に向かっている。
- (c) IMF・世銀と合同ミッションを開催することでドナー間の活動の透明性を高め協調・連携を進めている。GPRS 下で協力している MDBS メンバー以外の主要ドナー（日本、米国、ドイツ）も MDBS の情報を共有している。

表 2-20 GPRS プロセスと一般財政支援関連の活動年表

年	月	GRPS	一般財政支援	主要目的と活動内容
2002	2	GPRS2002 - 2004 完成 HIPC 決定点到達		
	6		第 1 回 MDBS ミッション（参加 DP s : アフリカ開発銀行、EU、DFID、デンマーク、オランダ、USAID、世銀）  日本は中間最終報告会に出席	MDBS の基礎デザイン ①ディスバースのための優先アクションの合意②5 優先分野に沿った政策マトリックスの作成 ③政府と DP s の役割分担を決めた MOU の作成点合意 ④政府予算策定にあわせたレビュー、モニタリング、ディスバース実施のアレンジメント ⑤議会の重要性、市民社会参加の理解を得る

<sup>99</sup> Multi-Donor Budget Support

				⑥ プール化された技術協力ファンド (Multi-donor TA : MDTA) の推進
	10		第 2 回 MDBS ミッション  日本はフルに参加	MDBS デザインの調整・交渉・合意 ①2003 年ディスバース計画 ②改革分野の進捗分析 ③MOU はフレームワークメモランダムに変更 ④MDTA の検討
2003	3	GPRS2003 - 2005 完成		
	4			MDBS 合同レビュー： ①政策マトリックスに基づいて実施の進捗を 査定 ②2004 年 MDBS 政策協議 (PRSC との共同政 策協議を含む)
	6		第 3 回 MDBS ミッション	①MDBS 第 2 支出 (2003 : Q3) の政策目標達 成を査定 ②GPRS の進捗状況確認 ③2004 年 MDBS 政策マトリックス協議 (世 銀 PRSC の政策マトリックスとの統合を含 む)
	9		第 4 回 MDBS ミッション  (IMF/MDBS/PRSC の合同レビュー)	
2004	3	GPRS 2003 APR 完 成		
	4		第 5 回 MDBS ミッション  (IMF/MDBS/PRSC の合同レビュー)	①MDBS とセクターの調整
	7	HIPC 完了点到達		
	9		第 6 回 MDBS ミッション	

### 3) GPRS プロセスと公共財政管理の関係

先に GPRS プロセス、予算サイクル、一般財政支援が密接に連携して支援が行われていることを見た。しかし、一般財政支援は政府予算に直接援助資金が投入されることから、信託リスク (fiduciary risks) が発生することはすでによく知られている。信託リスクとは、例えば DFID の定義によると、「公共財政管理と説明責任システム (public financial management and accountability) やそれらの運営に起因するリスク」とされている<sup>100</sup>。つまり、公共財政管理システムとその運営の不備が原因となって、議会<sup>101</sup>に対して説明責任<sup>102</sup>を果たせない危険性があるということである。一般財政支援ドナーが被援助国政府の公共財政管理をとりわけ重視する理由はここにある。

### 4) 一般財政支援を行うための前提条件 (DFID の例)

DFID は現状では被援助国の大半が公共財政管理の国際基準を満たすとは言えないが、次のような条件が整うならば一般財政支援を行うことができるとしている。

- (a) 公共財政管理と説明責任システムと信託リスクについての詳しい調査が実施されている。
- (b) 政府はシステムを改善するための信頼できるプログラムを策定している。
- (c) 信託リスク受け入れを正当化できるだけの潜在的な開発利益が存在する。
- (d) 上記の査定が支援を決定する過程で明示されている<sup>103</sup>。

### 5) 公共財政管理改革への支援

ガーナの場合、一般財政支援を実施する国際機関 (世銀、IMF、EU) と主要援助国 (DFID) が同時に公共財政管理改革に支援を行っている (表 2-21 参照)。DFID は MDDBS に 5000 万ドルを拠出する最大の一般財政支援ドナーであり、公共財政管理分野でも公共財政管理改革プログラムや統合人事給与データベース (Integrated Personnel and Payroll Database : IPPD) を支援している。現在までのところ、日本と米国は一般財政支援を実施していないものの、公的債務管理分野で技術支援を実施した実績がある。

<sup>100</sup> DFID (2002) *Managing Fiduciary Risk When Providing Direct Budget Support* (London: Department for International Development), p.2.

<sup>101</sup> この場合、被援助国と援助国も含む。

<sup>102</sup> この場合、援助資金の支出内容の詳細な説明・報告や、意図された目的に使われていることの説明。

<sup>103</sup> DFID (2002), *ibid.*, p.2.

表 2-21 一般財政支援ドナーと公共財政管理改革支援ドナー

ドナー	一般財政支援	公共財政管理改革	関連分野への支援 (*確認が必要)
IMF	PRGF	財務省にアドバイザー派遣	
世銀	PRSC	PUFMARP 支援	
EU	MDBS	PUFMARP 支援 ガーナ会計監査院支援	
アフリカ開発銀行	MDBS		
DFID	MDBS	PUFMARP 支援 (MTEF)	統合人事給与データベース (IPPD) 地方分権化
デンマーク	MDBS		グッドガバナンス
オランダ	MDBS		
スイス	MDBS		
ドイツ	MDBS		
カナダ	MDBS	公共財政管理改革プログラム支援 財政地方分権化アドバイザー派遣 (予定)	
日本		JBIC 援助効果促進調査支援 (援助 債務管理分野)	
米国		財務省にアドバイザー派遣 (国内債 務管理分野)	

## (2) 公共財政管理改革の現状

### 1) 公共財政管理改革の最近の進展

ガーナ政府は 1997 年から公共財政管理改革プログラム (Public Financial Management Reform Program : PUFMARP) を実施した。PUFMARP は、世銀、DFID、CIDA、EU の協調融資による公共財政管理技術協力プロジェクト<sup>104</sup>の支援を受けて実施された。PUFMARP は同プロジェクトが 2003 年 8 月に完了したことに伴い事実上終了した。その後、多くの問題を残した PUFMARP の次の段階として、ガーナ政府は 2002 年 2 月に

<sup>104</sup> Public Financial Management Technical Assistance Project、PFMTAP

包括的財政管理改革プログラム<sup>105</sup>(以下「包括的プログラム」)の行動計画を策定した。現在この包括的プログラムが公共財政管理分野の援助協調による支援枠組みになっている。後述する国際協力銀行（JBIC）の援助効果促進調査<sup>106</sup>支援もこの枠組みの中で2003年1月から10月にかけて実施された。また、包括的プログラムの一環として実施されている、公共部門改革のもうひとつの柱である統合人事給与データベースがDFIDの支援によって実施されている。

## 2) 包括的財政管理改革プログラムの概要

包括的プログラムはガーナの公共財政管理システムにおける9つの主要課題について、短期、中期、長期に取るべき行動計画をまとめている<sup>107</sup>。9つの主要課題は、以下の通りである。

- (a) 予算編成と実施能力向上
- (b) 財政資源管理のモニタリング評価能力向上
- (c) データ作成と普及の改善
- (d) ガーナ銀行、財務省、Controller and Accountant General's Department (CAGD)の間の情報の流れの改善
- (e) 会計監査実施および基準の改善
- (f) 財務上の不正行為 (malpractice) を正すために不十分な規制構造の改善
- (g) 公共財政管理関連の法案や規制の陳腐化を改善
- (h) 多すぎる政府勘定を整理統合
- (i) 政府職員の財務上の説明責任に対する意識の改善

こうした課題に取り組むために、以下の6つの改革分野が特定され、それぞれに短期、中期、長期の行動が示されている。

- (a) 財務管理報告（予算と会計）
- (b) 資金運営と現金管理
- (c) グッドガバナンス（財務管理の透明性）

<sup>105</sup> Comprehensive Financial Management Reform Program

<sup>106</sup> Special Assistance for Project Sustainability : SAPS

<sup>107</sup> Government of Ghana (2002?) *Comprehensive Financial Management Reform Programs 2002-2007*, Volume 1. (Accra: Government of Ghana., p.3.

- (d) 歳入能力強化
- (e) 財政の分権化
- (f) 財政関連法・規制改革

### 3) 公共財政管理改革のドナー協調枠組み

2004年6月に第1回公共財政管理ドナー円卓会議<sup>108</sup>が開催された（DFIDが幹事役）。同円卓会議の主要メンバーは、MDBSドナーおよび公共財政管理分野を支援している国際機関や援助国<sup>109</sup>の代表からなる。同円卓会議は現在のところ非公式の集まりであり、正式な政府とドナーの対話や交渉の場として機能しているわけではない。しかしながら、同会議中の意見交換で予算策定支出管理システム<sup>110</sup>に関する今後の見通しについて円卓会議を政府との意見交換の場にしたいとの意見が出されていたことから推測できるように、中長期的には政府との対話や交渉の公式の場として発足させる方向に向かっているとと思われる。

### (3) 公共財政管理改革の課題

#### 1) 公共財政管理改革プログラム(PUFMARP)に対する厳しい評価

IMFが財務経済計画省に派遣しているアドバイザーによると、公共財務管理改革は最近2-3年間にいくつかの成果を上げてきた<sup>111</sup>。特に、HIPC完了点に到達するための公共支出管理ベンチマーク(PEM Benchmark)について16指標のうち7指標が改善したことは他国の成果と比べても評価できる<sup>112</sup>。しかし、公共財政管理改革プログラムの成果については支援をリードした世銀も含めて関係者の間で厳しい評価がなされている。世銀の公共財政管理改革技術協力プロジェクトの実施完了報告書<sup>113</sup>によると、同プロジェクトの成果は満足できない(Unsatisfactory)と評価されている。また、EU代表やIMFアドバイザーへの聞き取り調査からも、同様に厳しい評価を下している関係者が多いことが指摘された。

<sup>108</sup> Public Financial Management Donor Roundtable

<sup>109</sup> CIDA、DANIDA、DFID、EU、IMF、KfW、US、World Bank、GTZ、日本

<sup>110</sup> Budget Preparation and Expenditure Management System : BPEMS

<sup>111</sup> 2004年10月の現地調査で行った聞き取り調査に基づく。

<sup>112</sup> ガーナでは2004年2月に世銀とIMFによるHIPC Expenditure Tracking Assessment and Action Plan(AAP)の調査が実施され、PEMベンチマークの達成度をレビューした。結果はIMF and World Bank (2004) *Public Expenditure Management Country Assessment and Action Plan – Ghana* (Washington DC: IMF and World Bank)に報告されている。

<sup>113</sup> Implementation Completion Report: ICR



## 2) 財政情報管理システムの課題

公共財政管理改革プログラムのもとで 1997 年から予算策定支出管理システム (Budget Preparation Expenditure Management System : BPEMS) の導入が開始された。予算策定支出管理システムは公共部門の会計、予算執行、モニタリングなどを包括的に管理する大規模な財政情報管理システムで、オラクル社が設置し人材研修を実施した。しかし、実施は大幅に遅れ実施開始から 7 年を経た現在でも予算策定支出管理システムが本来の目的どおりに機能している省庁はないようである。予算策定支出管理システム実施は公共財政管理改革の中核をなすため、その実施の遅延は他の改革分野の遅延の原因ともなっている。問題点として挙げられた点は以下の通り。

- (a) IC 技術のハードウェア導入に傾きすぎ、システムを運営する制度、組織、人材の強化が軽視された。
- (b) 予算策定支出管理システムによる財政管理システムは複雑かつガーナにとっては高価すぎる投資であった (約 2000 万ドル)<sup>114</sup>。
- (c) 政府の管理システムに対するオーナーシップが低い。

2004 年 10 月に開催された第 2 回公共財政管理ドナー円卓会議では、政府と協議しながら、今後どのようなステップを踏んで管理システムを支援していくかが重要課題であった。

## 3) MTEF の評価と今後の課題

ガーナの MTEF は世銀の公共財政管理技術協力プロジェクトのもとで 1997 年に導入が開始され、1999 年度から実施されている。しかし導入初期から大きな困難に直面してきた。1999-2000 年の経済危機では、歳入が予測値を大きく下回ったことから財政当局は大幅な歳出削減を余儀なくされた。その際、当局が場当たりに歳出を削減したことや未払い金 (arrears) が累積するなどから、MTEF の中期予測の信頼性が損なわれた。また、予算分類の変更にしたがって MTEF の Chart of Accounts を変更することが遅れ、定期的な財務レポートが提出できないといった事態が発生した。最近の IMF の評価によると、ガーナの MTEF の有用性を認めつつも、「MTEF はその潜在的な能力を発揮す

---

<sup>114</sup> この数字は World Bank (2004) *Implementation Completion Report on A Credit to the Republic of Ghana for A Public Financial Management Technical Assistance Project* (Washington DC: World Bank), の Annex 2 Project Costing and Financing, p.24. から引用。

るに至っていない。なぜなら現在までのところ用紙記入作業<sup>115</sup>に終始しており、合理的な資源配分、優先順位のレビュー、意思決定のツールとしてまだ確立されていない」と指摘している<sup>116</sup>。

#### 4) 公共支出レビューで指摘されている課題

世銀は最近ガーナの公共支出レビュー調査を実施し、2004年6月関係者にドラフトを配布した<sup>117</sup>。世銀はこの数年間に支出レビュー以外にも国別財政アカウンタビリティ評価 (Country Financial Accountability Assessment : CFAA) と国別調達評価レビュー (Country Procurement Assessment Review 2003 : CPAR) を実施している。支出レビュー調査結果の中心的メッセージは、「HIPCによる債務救済と経済改革の利益を貧困削減と広く受益する成長(broad-based growth)に転換するためには、政府が開発課題を実施することを可能にするための信頼できる予算システムの構築が不可欠である」としている<sup>118</sup>。

#### 5) 援助債務管理の課題

JBIC が支援した援助・債務管理分野でも今後取り組むべき課題が指摘された。財務経済計画省のパフォーマンスが改善してはいるものの、継続的な支援が必要であるという点で聞き取り対象者の意見は大方一致していた<sup>119</sup>。特に、セクター省庁から財務経済計画省に流れる財務・会計情報の質を改善すること (JBIC の援助効果促進調査ではインプット)、また財務経済計画省が持つデータや分析を関係部局がより効果的に利用すること (援助効果促進調査ではアウトプット) は、いずれも改善の必要があると指摘された。

---

<sup>115</sup> form-filling exercise

<sup>116</sup> IMF(2004) *Ghana: Report on the Observance of Standards and Codes –Fiscal Transparency Module* (Washington DC: International Monetary Fund), Box 1, p.14, July.

<sup>117</sup> World Bank (2004) *Ghana: Public Expenditure Review 2004* (Washington DC: World Bank), DRAFT.

<sup>118</sup> World Bank (2004), *ibid*, p.4.

<sup>119</sup> 2004年10月に実施した現地調査に基づく。

## 第4章 ケニア

### 4-1. PRSP プロセス—現状と課題

#### (1) 導入前の政治経済状況、策定過程、承認

ケニアでは1963年の独立以後続いた経済成長が1970年代後半以降徐々に停滞し、その傾向は1990年代まで続いた。1980年には一人あたりのGross National Income(GNI)が440米ドルであったが、1995年には260米ドルまで落ち込み、2000年代に入っても350ドル程度で横ばいとなっている<sup>120</sup>。GDPに関しては、1983年から1993年の10年間の平均伸び率が4.3%であったのに対し、1993年から2003年の10年間では1.9%と低迷している。2002年に24年間ケニアの政権の座にあったモイ大統領が退き、キバキ新政権が発足し、経済改革など各種の改革の着手が始まっているが、2003年から2007年までの予想GDP成長率は3.1%と、経済的回復には時間を要する見込みである<sup>121</sup>。

モイ前政権と世銀・IMFをはじめとするドナーとの関係は不安定であった。1997年、ケニア政府はIMFに約束していたガバナンス改革の履行を拒否、これを受けてIMFはその後3年間構造調整融資を中断し、世銀も45百万ドルの構造調整融資を凍結した<sup>122</sup>。この措置に対し、モイ前政権は1997年にAnti-Corruption Authorityを設立、1999年にはガバナンスや公共部門管理などの問題に取り組むことを宣言し、改革管理チームの設置、省庁を27から15に削減するなどの改革を実行した<sup>123</sup>。この一連の改革と、I-PRSPの策定(2000年7月)を評価し、世銀・IMFは2000年にケニアへの援助を再開した。しかし、政府の反汚職対策の進展が思わしくないとして、IMFは2001年に貧困削減成長ファシリティ(Poverty Reduction Growth Facility: PRGF)を中断し、2003年まで再開されなかった<sup>124</sup>。

#### 1) I-PRSPおよびPRSP(IP-PRSP)策定に至る経過<sup>125</sup>

PRSP策定をめぐる1990年代後半からの動きを表2-22にまとめた。上記のように揺れ動く政府とドナーとの関係の中で、2000年7月にケニア政府はInterim Poverty Reduction Strategy Paper 2000-2003(I-PRSP)を策定した。I-PRSPは1999年に策定された15年計

<sup>120</sup> World Bank (2004), "World Bank Africa Database 2004."

<sup>121</sup> World Bank (?), "Kenya At A Glance."

<sup>122</sup> World Bank (2003), "Economy of Kenya," p.3.

<sup>123</sup> Ibid.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> 本節の記述は主に World Bank (2004), "The Republic of Kenya Poverty Reduction Strategy Paper 'Investment Program for the Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation' and Joint IDA-IMF Staff Assessment.", World Bank (2004), "Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executives Directors on a Country Assistant Strategy for the Republic of Kenya"による。

画の National Poverty Eradication Plan (NPEP)の実施過程の一部として位置づけられた。I-PRSP は政府部内に設置された 6 つのセクターワーキンググループによって、NGO、民間部門のステークホルダーとの諮問を経て策定された。しかし、I-PRSP 策定過程での諮問は主に中央政府レベルでのものに限られ、州・地域レベルでの諮問活動の不十分さが指摘されている<sup>126</sup>。この I-PRSP 策定を受けて世銀が 2000 年 8 月に 1 億 5 千万ドルの経済援助を提供した。

表 2-22 ケニア PRS プロセスの活動年表 (1997-2004 年)

年月	主要な出来事
1997 年 秋	<ul style="list-style-type: none"> <li>多数議会制を容認する改革が行われる。植民地時代から続いた抑圧的な法律が見直され、発言と集会の自由が認められる。</li> </ul>
1997 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMF が Enhanced Structural Adjustment Facility の第二回支払い(215 百万ドル)を中止。</li> </ul>
1997 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民選挙により 1978 年より大統領であるモイ大統領が再選される</li> </ul>
1998 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>世銀が構造調整融資の 2 回目の貸付 (45 百万ドル) の支払いを中止。世銀のケニアへの援助は、1998 年に洪水に影響されたインフラ再建のための緊急援助を除いては、2000 年 8 月まで中断される。</li> </ul>
1999 年 7 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>モイ大統領が Change Initiative を宣言し、政府の改革を開始する。</li> </ul>
1999 年 9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>ケニア省庁が 27 から 15 に削減される。</li> </ul>
1999 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>AIDS が国家災害として宣言される。</li> </ul>
2000 年 3 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSP のためのコンサルテーションが政府とステークホルダーとの間で行われる。</li> </ul>
2000 年 7 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSP が完成</li> </ul>
2000 年 7 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSP が世銀/IMF 理事会の追認をえる。</li> </ul>
2000 年 8 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSP を受けて、IMF は 150 百万ドルの Poverty Reduction Growth Facility (PRGF)を、世銀は 150 百万ドルの Economic and Public Sector Reform の貸付けを承認する。</li> </ul>
2000 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>初の MTEF が会計年度 2000/01-2003/03 の 3 年間組まれる。</li> </ul>
2001 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>民族緊張が高まり、一連の暴動が発生。</li> </ul>
2001 年	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMF は再び支援を中断</li> </ul>
2002 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>The National Rainbow Coalition (NARC) を代表するキバキが 3 代目の大統領に選ばれる。そのため、1963 年の独立以来 40 年間政権を握っていた Kenya African National Union (KANU)の支配が終わる。</li> </ul>
2003 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRGF が IMF により承認される。</li> </ul>
2003 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultative Group 会合にてドナーは、3 年間で 40 億ドルの支援をすることを表明した。</li> </ul>
2003 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>世銀は Economic and Public Sector Reform Credit (EPSRC)の第 2 回目の借款供与を実施。</li> </ul>
2004 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>パリクラブは 350 百万ドルの返済遅延分と、2004 年 1 月から 2006 年 12 月の間に発生する返済分の支払期限のリスケジュールを実施。</li> </ul>
2004 年 3 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>ケニア版 PRSP "Investment Program for Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation 2003-2007 (IP-ERS)"が完成する。</li> </ul>
2004 年 5 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSP が世界銀行と IMF 理事会に提出される追認される。</li> </ul>
2004 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMF 理事会が、ケニア PRGF 実績を評価し 76.9 百万ドルの追加支援を承認する。</li> </ul>
2005 年 4 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consultative Group (CG) Meeting がナイロビで開催される。</li> </ul>
2005 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>2005/06 予算案が議会に提出される。大統領の予算演説。</li> </ul>

<sup>126</sup> Government of Kenya (2000), "Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000-2003," p.3

---

出典：

IMF (2004), "Welcomes Kenya's Poverty Reduction Strategy Paper ."

IMF, (2004), "IMF Executive Board Completes First Review Under Kenya's PRGF Arrangement and Approves US\$76.9 Million Disbursement."

Jubilee Research (2000), "Profile: Kenya."

Wikipedia (2005), "Economy of Kenya."

Wikipedia (2005), "Politics of Kenya."

World Bank (2000), "Kenya Strives to Promote Growth and Reduce Poverty."

World Bank (2003), "Kenya: A Policy Agenda to Restore Growth."

World Bank (2004), "Kenya Country Brief."

---

Full-PRSP の策定は、前政権（モイ政権）によって開始された。多くの関係者（議会、市民社会、NGOs、民間セクター、ドナーなど）の代表からなる委員会が設置され、その委員会が PRSP 策定プロセスをリードした。2002 年には、70 の郡でも政策の優先順位付けのための諮問が参加型で行われた。そのようなプロセスを経て、同年 PRSP のドラフトが完成したが、2002 年 12 月の大統領選挙とその結果の政権交代により IMF/世銀の承認が遅れた。

キバキ新政権は 2002 年 12 月に発足し、新政権は前政権の策定した PRSP ドラフトに選挙時の公約（マニフェスト）を加えて、2003 年の 2 月には全省庁、ドナー、民間セクター、NGOs、市民社会を含むワークショップを開催した。ワークショップの後も関係者からのフィードバックを参考にして、2003 年 6 月に Economic Recovery Strategy (ERS) を発表した。政府はさらに 2003 年 11 月、同 ERS 実施のための暫定投資プログラム（Interim Investment Program）を策定し、国家投資会議（各セクターから 2000 人以上の参加）での審議にかけた。

その後内容の精査が行われ、2004 年 3 月に暫定投資プログラムは Investment Program for Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation (IP-ERS) となり、ケニア版の PRSP として完成した。IP-ERS はケニアの PRSP として同年 5 月に世銀・IMF 理事会で承認された<sup>127</sup>。IP-ERS はミレニアム開発目標（MDGs）の実現を目指して、以下の 3 つの柱を掲げている。

- (a) 経済成長
- (b) 公正と貧困削減
- (c) ガバナンス

2004 年 4 月に行なわれた IMF/世銀による IP-ERS の評価では、以下のような課題が指摘され、これらの課題は 2005 年の最初の年次進捗報告書（Annual Progress Report : APR）の策定時までに対応策を検討する必要があるとされた。

---

<sup>127</sup> World Bank (2004), "Kenya Strives to Promote Growth and Reduce Poverty."

- (a) 統計情報の整備、分析能力の向上により、貧困分析の質・制度の向上が必要
- (b) 経済成長を促し、貧困削減に最も効果的な政策の優先順位付けをより理論的に行える政策能力の向上が必要
- (c) MDGs の実現を念頭において、保健セクター戦略策定と、策定済みの教育セクター戦略が実施されることが必要
- (d) 政策の優先順位付けが、中期支出枠組み(Medium-term Expenditure Framework: MTEF)の合理的策定により資源配分の優先順位づけに反映されることが必要
- (e) 公務員の能力開発に向けて、ドナーの支援も視野に入れたうえで明確な行動計画が示されることが必要
- (f) 貧困モニタリングのシステムの強化が必要
- (g) IP-ERS のモニタリング結果が、開発目標の設定、政策優先順位の決定、予算配分の決定過程にフィードバックされていく仕組みを構築することが必要

## 2) ケニアと HIPC イニシアティブ

ケニアは HIPC イニシアティブによる債務削減を申請したが、IMF と世銀によるアセスメントでは、パリクラブによる通常のリスケジュールを行えば持続的に債務を遂行することが可能であると判断されたため HIPC 対象国になっていない。今回の調査対象国の中ではケニアのみが HIPC 対象外で、調査開始に当たっては、HIPC 対象外であることのインパクトの有無を確認することを問題意識として持っていた（債務削減がなされていないので、ケニア政府がドナーに対して強い姿勢で臨む、PRS 実施や公共財政管理改革に熱心でないなど）。現地での政府関係者、そしてドナーへのインタビューを通じて、ケニア政府とその他の調査対象国の政府の姿勢の間には差異は感じられなかった。ドナーへのインタビューでは、HIPC 対象国でないにせよ、ケニア政府の開発資金は十分でなく、ドナーからの支援に依存していることには変わらないとのコメントが聞かれた。

### (2) IP-ERS 実施・モニタリングの制度的枠組、組織、過程

#### 1) モニタリング実施機関

IP-ERS の実施にあわせて、ケニア政府は全国的な総合モニタリング・評価システムとして、全国モニタリング・評価委員会を設立し、四半期ごとに会合を開催している。委員会のメンバーは、UNDP、UNCEF、WB、EU、DFID、財務省、大統領府、国家計画開発省、民間セクター(ケニア民間セクター連合)、市民社会代表である。委員会の事務

局は 2005 年に改変された国家計画開発省<sup>128</sup>のモニタリング・評価部<sup>129</sup>で、IP-ERS のモニタリング・評価で中心的役割を果たしている。

IP-ERS のモニタリング結果は APR としてまとめられ、第 1 回目の APR が 2005 年 7 月に策定された。IP-ERS のモニタリングは予算年度サイクル（7 月～6 月）に合わせて実施され、毎年 11 月ころに APR の発表が予定されていた。しかし第 1 回目の APR は、国家計画開発省や他の省庁が不慣れだったこと、モニタリングを主管するモニタリング・評価部が新設された組織だったこともあり、発表が 2005 年 7 月にずれこんだ。

APR 作成の際には情報は、各省庁に出向している国家計画開発省のスタッフが Focal Point となり、とりまとめをおこなった。地方政府については、キャパシティの不足から全国的なモニタリングの枠組みに参画するにはいたっておらず、8 つの Districts（Bondo, Bungoma, Garissa, Kilifi, Meru South, Murang'a, Suba, Turkana）でモニタリングの試行を行った<sup>130</sup>。モニタリング・評価部の予算が 2004 年の 30 百万 KS から 10 百万 KS に減るため、全ての地方をカバーするのは困難と思われる。

このような包括的なモニタリング・評価の枠組みが、実際に機能するか疑問視する指摘もある<sup>131</sup>。世銀/IMF の合同スタッフアセスメント（Joint Staff Assessment、2005 年 9 月発表）では、APR の質を評価しつつも、国家計画開発省のモニタリング・評価部を中心とする包括的なモニタリング・評価枠組みを完成させるには、モニタリング・評価制度の設計、部と中央統計局<sup>132</sup>のキャパシティ強化が喫緊の課題と指摘している。中央統計局は財務省に属し、毎年 5 月に行う経済調査は、IP-ERS に掲げられている指標の達成度を測るのに活用されるが、課題としてデータの需要に組織のキャパシティが追いついていないことが指摘されている。ケニア政府は、統計局と政府関係機関の統計関連部署のキャパシティ・ビルディングを目的とした「Statistical Capacity Building Project」を実施し、ドナーも様々な支援を行っているが、キャパシティそのものの不足に加えて、離職者が多いのも問題であるとインタビュー調査で聞かれた。

モニタリングの年間スケジュールに関しては、予算編成のスケジュールが 2005 年より変更されたのに伴い（表 2-24 参照）、財務省から国家計画開発省に予算編成スケジュールに合わせてモニタリングスケジュールを見直すようリクエストがあった。ちなみに第

<sup>128</sup> Ministry of Planning and National Development

<sup>129</sup> Monitoring & Evaluation Department

<sup>130</sup> 結果は“Implementing the National Monitoring and Evaluation System –The Developed Structure”にまとめられている。ちなみに Districts レベルにも国家計画開発省の出向者がいる

<sup>131</sup> GTZ (2005), "Monitoring of National Strategies to Reduce Poverty - Introduction to a study commissioned by BMZ, Germany."

<sup>132</sup> Central Bureau of Statistics

1年目のAPR（2005年7月発表）では、2003/04 予算年度に加えて2004年7月から12月までの実績が対象となっている。

## 2) モニタリング・評価制度

2005年8月にモニタリング・評価部は、モニタリング・評価に関するガイドラインを作成した<sup>133</sup>。これは全国モニタリング・評価システムを実行する際の技術的なガイドラインで、省庁や地方政府のモニタリング・評価担当者を対象に作成された。

## 3) モニタリングの達成状況および課題

2005年7月に発表されたAPRでは、インプットのモニタリングとアウトカムのモニタリング結果が記載され、アウトカムのモニタリングに関しては2003-04年の達成状況と2008年までの目標値が明記されている。また、貧困削減に向けたプログラムをベースにした予算と実施額の対比表（省庁ごと）もつけられている。各分野の過去1年間の実績のみではなく、今後の目標値、そして必要な予算額まで記されているのは評価できる。

ただし、IP-ERSの指標とAPRで取り上げている指標が異なっている。APRでは、IP-ERSの全ての指標をチェックしているのではなく、選択した指標のみの進捗状況を示している。またAPRのいくつかの指標は、裏づけするデータが不十分であることも認められている<sup>134</sup>。本来は、PRSP（IP-ERS）で導入した指標を3年間継続的に使うことによって、貧困削減に向けた進捗状況を判断することができるようになる。しかし実際は、当初考えていた指標が適したものでないこと、モニタリング実施の負荷が大きすぎること、データが揃わないことなどが後になってわかることもあり、その際には、PRSPの指標を見直すことも必要になる。ケニアでも指標の有効性を再確認することが必要になるだろう。

2005年の世銀/IMFの合同スタッフ審査は、APRで年間目標の達成度に関する記述が充実していること、モニタリング・評価の枠組みが改善されていること、ガバナンス分野の分析がしっかりなされていることを評価している。一方、課題として、優先項目が計画には反映されていないこと、セクター省庁で自分たちの活動がアウトカム指標の達成にいかにつながるか意識できていないことなどが指摘されている。インタビューで聞かれたその他の課題としては、

- ① モニタリング実施に関するガイドラインはあるが、モニタリング・評価部の権限が

<sup>133</sup> “Implementation of the National Monitoring & Evaluation System, Methodological and Operational Guidelines”

<sup>134</sup> これらのデータは中央統計局の2005年の調査でカバーされるとのこと



法令で定められていない。

- ② モニタリング・評価の3年間の事業実施計画、計画を裏付けるコストिंगが策定されていない。
- ③ 地方に IP-ERS が浸透していない（ナイロビ近郊の Council の Town Clerk はその存在を知らなかった）。
- ④ モニタリング・評価の枠組みはできたが、継続して実行するキャパシティがあるか疑問。
- ⑤ モニタリング・評価を実施する国家計画開発省と予算を策定する財務省との間に協力関係があるか。
- ⑥ モニタリングデータを省庁間、そして地方政府と共有されるかが不明。

2004年5月に UNICEF の支援で中央統計局がデータベース“Keninfo”を立ち上げ、包括的で最新の社会経済指標を提供できる仕組みを構築している最中である（UNDP の支援を受けている）。

### (3) ドナーの支援状況

#### 1) 一般財政支援

ケニアでは一般財政支援を実施しているドナーはない。ドナーとしては反汚職に関する法令の議会通過、また 2005 年 11 月の国民投票の動向を見極めたい意向もあるようだ。

#### 2) モニタリング・評価分野での支援

APR の作成の際には、世銀が IDA グラントでモニタリング経費を負担した。DFID は技術ワークショップの開催、評価の実施のためのガイドラインの策定を支援し、UNDP は全国モニタリング・評価委員会へのアドバイザー派遣、8 つの Councils でモニタリング・評価のパイロットを実施した際に支援を行った。また Keninfo に関しては、地方の 8 つのサテライトステーションに対して UNV が技術支援を行った。このような UNV を組み込んだ支援は、JICA の JOCV を活用した支援の可能性を示唆する。

#### 3) Kenya External Aid Policy (KEAP)

2005 年 8 月に財務省より KEAP の第一稿が発表された。KEAP にはこれからケニア政府としては一般財政支援を主眼に置き、技術支援は最も優先度の低い支援として位置づける旨が述べられているとともに、ドナーの援助情報の開示（量、時期）が求められている。同様の動きは既にタンザニアとザンビアであり、JICA ケニア事務所としてはこ

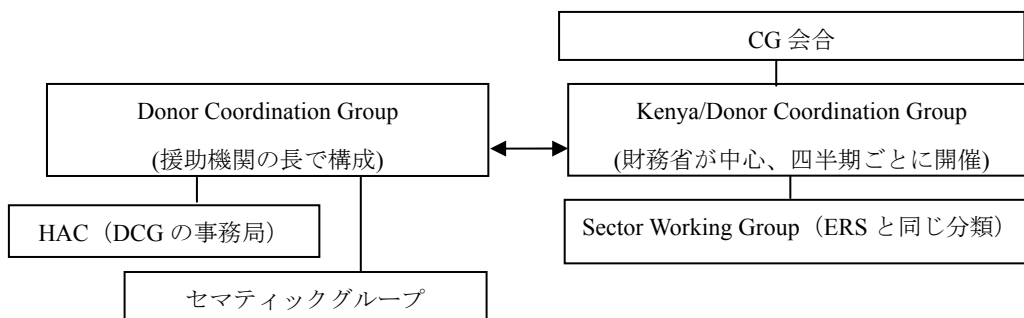
これらの国の動向と日本の対応を参考にしながら、対応を検討すべきと考える。

教育セクターでも 2005 年 9 月に”Partnership Principles for Support to the Education Sector in Kenya”のドラフト案が発表され、セクター戦略（Kenya Education Sector Support Programme: KESSP）の実現に向けて、教育省とドナーの果たすべき役割が示されている。

#### (4) 政府・ドナー間の協議枠組み

図 2-12 に示すような枠組みで政府・ドナー間で様々な協議が行われている。政府・ドナー間の協議が KCG(Kenya/Donor Coordination Group) を中心に行われている。

図 2-12 政府・ドナー間の協議枠組み

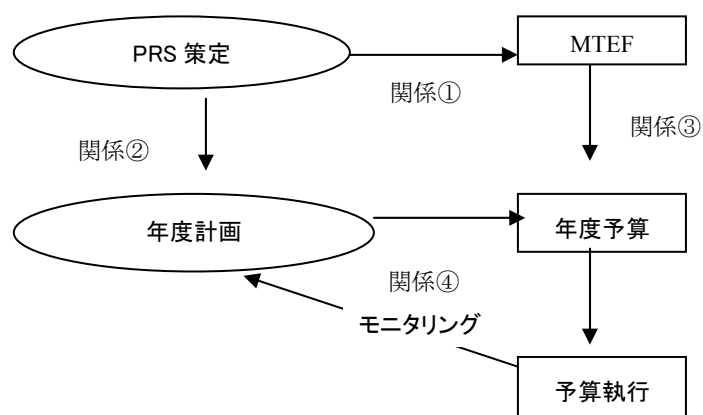


出所：ヒアリング結果にもとづき調査団作成

## 4-2. PRS プロセスと公共財政管理

PRS プロセスと公共財政管理（予算サイクル）の連携状況を確認する際に、①PRS と MTEF の関係、②PRSP と年度計画の関係、③MTEF と年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係、の観点から考察することができる（図 2-13 参照）。

図 2-13 PRS プロセスと予算サイクル



**関係①<PRSP と MTEF>**

一般的に PRSP は通常 3 カ年の中期計画である。計画を実施するにあつては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。通常 3 カ年の MTEF が PRSP を元に策定され、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。しかし、裏づけになるためには、MTEF の内容が PRSP を反映したものでなければいけない。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP にあれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていなければならない。

ケニアでは MTEF が 2000 年に導入され、IP-ERS や APR でも 2007 年までに必要な経費がセクターごとに示されている (表 2-23 参照)。なお、教育や保健関連は人材開発セクターに含まれている。

表 2-23 IP-ESR 実施に必要なコスト予測 (百万シリング)

セクター	必要とされる金額 (2003-07)	シェア%
マクロ経済	8,599.50	2.19
行政	7,914.50	2.02
公安	43,890.00	11.19
農業・地方開発	88,488.50	22.57
観光、貿易、産業	16,254.80	4.15
人材開発	143,400.00	36.58
インフラ	81,018.00	20.66
IT	2,500.00	0.64
合計	392,065.30	100.00

出所：Annual Progress Report 2003/2004

課題は、2007 年までに必要な経費が予測されていても、歳出可能額と大きなギャップ

があることだ。このギャップはドナーからの支援でも埋めることはできず、APR によると政府は、対外債務の増加、支出の見直し、民間セクターからの投資で埋めようと計画している。

#### 関係②<PRSP と年度実施計画>

#### 関係③<MTEF と年度予算>

PRSP という中期計画に基づいて、各年の実施計画が策定され、MTEF の枠内で年度予算を配分することによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、PRSP に掲げられた目標を3年間でどのようなペースで達成するかといったマイルストーンを定める必要がある。

IP-ERS には毎年到達すべき指標が示され、APR にはセクター省庁が実行すべき活動と予算計画、そして執行額が含まれている。IP-ERS に基づきセクター省庁はそれぞれの戦略計画を策定することになるが、課題として IP-ERS とセクター戦略のリンケージが弱いことが APR で指摘されている。予算に関しては MTEF の中で毎年の支出額が APR で予測されている。

教育セクターでは、Kenya Education Sector Support Program(KESSP)が導入されたが、これは IP-ERS の枠組みの中に位置づけられており、政府の MTEF、年度予算、それから省庁の公共支出レビューといったシステムの中で実施されることになる。

#### 関係④<モニタリング、年度計画、年度予算>

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画と予算に反映されるべきである。仮に、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かは、

- (a) APR の内容の確認、
- (b) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性の確認、

といった2通りの方法がある。

#### <APR の内容>

まずは APR の内容だが、過去1年間の実績とともに、教訓と翌年の方針がセクターごとに示されている。backward な内容だけでなく、forward な内容も含まれていることは評価できる。

### ＜年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールとの整合性＞

モニタリング結果と予算策定との連携を図るためには、年間スケジュールとしてレビュー結果が次年度計画、そして予算に反映されるよう計画されていなければならない。理想的に言えば、

- a) 前年度の実績をレビュー
- b) 次年度政策の策定
- c) 次年度予算方針（シーリングを含む）の策定
- d) 予算方針に基づいて各省が予算案策定・予算要求
- e) 財務予算省と各省との間で協議
- f) 政府案策定
- g) 閣議決定・議会提出
- h) 議会での議論・予算案承認

という順番にスケジュールが組まれているべきである。ケニア政府もモニタリングと予算の間にリンクがあるべきと認識しており、APR でもモニタリングは予算作成の一過程であるべきと述べられている。

財務省は、2005年に予算策定の年間スケジュールを改定した（表 2-24 参照）。予算策定の大きな流れとしては、それぞれの省庁で、公共支出レビュー（Public Expenditure Review：PER）が行われ、その結果に基づき、MTEF を作成して財務省が各省庁のシーリングを決定する。各省庁はそのシーリングに基づいて予算を策定する一方で、マクロ経済予測に必要な計算方法を財務省が決定し、各省庁に伝える。その後3月に予算戦略書の完成とともにシーリングが確定し、6月には内閣の承認を経て議会に予算案が提出される。

ケニアの特徴として、最終的な議会の承認が予算年度に入った10月に行われることだ。7月に予算演説がなされる際に予算の50%が承認され（経常と開発予算）、予算案全体の承認を待たず執行が始まる。

予算策定において、セクターワーキンググループが重要な役割を果たす。セクターワーキンググループは、セクターごとに関連する省庁、NGO、民間セクター、ドナーなどをメンバーとして構成され、予算の配分の大枠などを検討する。検討結果はMTEFに反映される。マクロ経済の予想についてはマクロ経済セクターグループが担当し、結果は10月のBudget Outlook Paperに反映される。財務省は以上のような新たな予算スケジュールを国家計画開発省に示し、モニタリングのスケジュールをアラインメントさせるよう求めている。

モニタリングのスケジュールは本来予算年度と合致するものとされ、7月から翌年6月

までの実績をモニタリングし、11月ごろに報告書が発表されることになっている。しかし第1年目のAPRは作業が遅れ、翌年7月に発表されたため、APRは2003/04予算年度に加えて2004年7月から12月までの実績をカバーしている。今後、11月にAPRが固まれば、12月のMTEFガイドラインに内容を反映させることができるのでタイミング的には問題がないと思われる。

表 2-24 PRS モニタリング、年間予算策定スケジュール

	PRS モニタリング スケジュール	予算策定 スケジュール	ドナーの動き
7月	APR 発表 (2005年) モニタリング開始 (計画)		
8月		<ul style="list-style-type: none"> <li>省庁戦略計画の見直し</li> <li>PER 実施の計画</li> </ul>	JICA 要望調査
9月		<ul style="list-style-type: none"> <li>セクター作業グループの発足</li> </ul>	
10月		<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget Outlook Paper の作成、審議</li> </ul>	
11月	APR 発表 (計画)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Budget Outlook Paper の最終版完成</li> </ul>	CG 会合 (計画)
12月		<ul style="list-style-type: none"> <li>省庁の PER の最終版完成</li> <li>MTEF ガイドライン発表</li> </ul>	
1月		<ul style="list-style-type: none"> <li>セクター省庁が優先事項を決定・提出</li> </ul>	
2月		<ul style="list-style-type: none"> <li>セクター省庁ヒアリング</li> </ul>	
3月		<ul style="list-style-type: none"> <li>予算戦略書案作成(セクター作業グループ)、ドナーへの打診</li> </ul>	
4月		<ul style="list-style-type: none"> <li>予算戦略書案を内閣に提出・承認(承認後、省庁に配布)</li> <li>省庁予算案提出</li> </ul>	CG 会合 (2005年)
5月		<ul style="list-style-type: none"> <li>予算案作成、内閣に提出</li> </ul>	
6月		<ul style="list-style-type: none"> <li>議会で予算案審議</li> </ul>	

出所：財務省資料

なお、ケニアでは、公共セクター改革の一環として成果主義が導入され、成果を測る際に APR の結果が活用されている。

### 4-3. PRS モニタリングに関する考察

以上のように、ケニアでは PRS モニタリングの枠組みが完成しつつある。今後重要な

のは、策定した枠組みや計画を継続して実行することだ。そのためには財務省、国家計画経済開発省以外の省庁や地方政府が、IP-ERS を反映した戦略を各セクターで策定すること、そして PRS モニタリングの枠組みに参画することが必要である。ドナーとしても、セクターや地方レベルで案件形成を行う際に、IP-ERS の中でのポジションを意識する必要がある。

上記のように、新たな予算策定の年間スケジュールにあわせて、新たなモニタリングスケジュールが近々発表になることと思われる。日本の技術協力プロジェクトを IP-ERS の実現に貢献するものと位置づけるなら、PCM サイクルをモニタリングスケジュールと整合させるべきと考える。新たなモニタリングサイクルが毎年7月に始まり、翌年6月に終わるとするならば、日本のプロジェクトサイクルも同様にすべきであろう。

地方政府の PRS モニタリング能力向上を目指して、8つの Council1 でパイロットプロジェクトが行われたが、上述のようにパイロットプロジェクトを実施の際には、UNDP が UNV を活用して支援を行った。PRS モニタリング能力向上に必要なのは、モニタリング枠組みの設定に加えて、いかにデータを収集し、分析を行うかといった日常活動の改善である。日本としても JOCV を活用した On the job training をセクター省庁や地方政府に対して実施することが考えられる。

JICA ケニア事務所の強みは、ローカルスタッフを活用できることだ。教育セクターでは日本人スタッフと一緒にドナー会合などに6年間ほど参加しているローカルスタッフがいるし、財務省で日本などの援助をマネジメントしていたスタッフもいる。これらのスタッフはリソースパーソンとして活躍できるし、JICA の日本人職員は2~3年で帰国することから JICA ケニア事務所の Institutional Memory を伝える役割を果たすことが期待される。また、ローカルスタッフに起案権などより多くの権限や責任を付与すれば、ローカルスタッフが意志決定過程へ関わることになり、ローカルスタッフに蓄積されたノウハウを有効的に活用することが可能になる。

ケニアでも急速に IP-ERS 体制のもと、援助協調が進んでいる。援助協調の一連の動きは近隣諸国（タンザニア、ウガンダ）で既に進展していることなので、ケニア事務所はそれらの国から教訓を学ぶことができる。

アフリカ人造り拠点(AICAD<sup>135</sup>)では、貧困削減の実現に向けた研究開発が行われ、研究成果のデータベース化が日本人専門家の指導の下、進められている。これらの研究結果がケニア政府や他ドナーに活用されるようになれば、日本の知的貢献となる。そのため

---

<sup>135</sup> African Institute for Capacity Development

には AICAD の研究成果を広く広報するとともに、ケニア政府や他ドナーのニーズに応える研究を行うことが必要だ。AICAD は日本の支援のもと、ケニア、タンザニア、ウガンダの 3 カ国によって運営されているので、ケニアにとどまらず地域的な知的貢献活動となりうる。

#### 4-4. 公共財政管理分野での改革状況

キバキ新政権が誕生したのち、ドナーのケニア支援は拡大の傾向に転じ、2003 年から 2004 年にかけて、ドナーのサポートは再び活発になった。IP-ERS では高いレベルの不正・汚職、公共財の不適切な管理などのガバナンスの問題がケニアの社会経済発展を阻害してきたと分析している。政府は汚職の撲滅と法治国家の確立を通じ、国民の公平な開発への参加を目指している。

ケニアの開発予算は全体予算の約 21% (2002/03 予算) を占め、そのうち約半分がドナーからの支援による。そのような中で IP-ERS の実施のため MTEF が見直され、上記のように新たな年度予算策定メカニズムが 2005/06 年度予算から本格的に稼働し始めている。今後、このメカニズムが十分機能するかフォローが必要だ。一般財政支援は、ガバナンス問題や高い信託リスクのため行われていないが、教育のセクターでの財政支援が EU などで検討されている。

公共財政管理改革は、公共セクター改革の一環として実施されている。以下に、公共セクター改革の概要とともに、公共財政管理改革の状況について報告する。

##### (1) 公共セクター改革

ケニアの公共セクター改革は、93 年の公務員改革プログラム<sup>136</sup>から始まり、95 年には包括的公共セクター改革プログラム<sup>137</sup>が導入された。このプログラムの対象は中央省庁、地方政府、政府関連組織、大学などで、目的は各組織の役割を明確にし、機能を向上させること、給与・手当の見直し、公務員のパフォーマンス向上に向けた人材マネジメント・キャパシティ・ビルディング、計画・予算システムの改善、などであった。このプログラムのもと、地方政府改革プログラム、保健省改革プログラム、大学や政府関連団体改革プログラムなどが実施された。

現在 IP-ERS のもと、公共サービス提供のパフォーマンス改善戦略が大統領府により推

---

<sup>136</sup> Civil Service Reform Program

<sup>137</sup> Comprehensive Public Service Reform



進されている。具体的には公共サービスの改善、人材開発・コンピタンス、トレーニング導入、IT 導入とスキル向上、調達改善などが主な内容で、結果志向のマネジメント<sup>138</sup>がカナダ、スウェーデンの事例をベンチマークとして導入された。また、人事制度改革の柱としてパフォーマンス契約が中国、韓国、インド、モロッコ、南アフリカ、米国、英国を参考に導入された<sup>139</sup>。現在、パフォーマンス契約下にある事務次官などは毎年評価の対象となっている。アウトプットベースの予算も導入されたが、これらの先進的手法がケニアに定着するまでには時間がかかると言われている。導入については、アウトプットベース予算の導入の際には KIA (Kenya Institute of Administration) がトレーニングを担当した。

これらの改革は財務省が中心となって実施され、財務省の施策をモニタリング・評価する機関として政府とドナーにより構成されているセクターワーキンググループが設置された。この分野では、セクターワイドアプローチが採用され 17 のドナーが支援している (MoU 締結済み)。また世銀、DFID、UNDP、DANIDA など 8 つのドナーが公共セクター改革のためのバスケット基金に資金を提供しており、基金の管理は UNDP が担当している。

## (2) 公共財政管理分野での改革

### <公共財政管理改革の実施>

政府は、2001 年に実施された国別財政アカウンタビリティ審査 (Country Financial Accountability Assessment: CFAA)、2003 年の公共支出管理アセスメント・行動計画 (Public Expenditure Management Assessment and Action Plan : PEMAAP) をもとに、2003 年 6 月に拡大公共支出管理計画を策定した。この計画の主な内容は以下の通りである。

- ① IP-ERS<sup>140</sup>を実施するために、現実的な歳入の見込みのもと、政府は財政資源を経済の成長と貧困削減に関連する分野に優先的に配布する。政府は、MTEFと予算策定プロセスの連携を確保する。
- ② 未払いが発生しないように予算策定の質の向上、支出コミットメントのコントロール、財政規律の強化、支出チェックと報告を適宜行うようにする。
- ③ 財政管理の意志決定に必要な質の高い財務情報を適時に提供するために情報システムを構築する。

このような目的に対して2003/04年度には、以下のような進捗があったとされている。

---

<sup>138</sup> Result-based Management

<sup>139</sup> 2004 年 9 月閣議決定

<sup>140</sup> Investment Program for Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation

- ① 2003年12月に政府は、政府の公共支出に関する公共支出レビューを予算策定、執行、モニタリングの向上を行うためのツールとして制度化した。
- ② 省庁レベルの公共支出レビュー(Ministrial Public Expenditure Reviews : MPERs)をMTEFと連携する形で行うこととした。MTEFはさらに年次予算策定プロセスと連携し、省庁レベルの公共支出レビューによる分析の結果が予算策定プロセスとリンクするような努力がなされている。
- ③ 統合財務管理情報システム (Integrated Financial Management Information System : IFMIS) が導入されるとともにスタッフの訓練が行われた。2004年1月には、(旧)財務国家計画開発省に設置され、その後順次他省庁に設置が進んでいる。
- ④ Anti-Corruption and Economic Crime Act (2003)が制定され、反汚職委員会 (Anti-corruption Commission)が設置された。Public Officer Ethics Act (2003)が制定され、公務員の資産の公開の義務が課された。また、公共財政管理の透明性の確保を目的としたGovernment Financial Management Act (2004)、Public Audit Act (2004)が制定され、Public Procurement and Disposal of Assets Bill (2003)が審議中である。これらの法令により、会計監査院の権限が拡大するとともに、調達局の監視が強まることになった。そのほか、大統領府に行政倫理局を設置し、司法行政、法改革、反汚職戦略、公務員倫理などに責任を持つ憲法・司法省を新たに設置した。さらに、警察官待遇改善、能力向上の研修・訓練を行い、住民サービスの質の向上などが実行に移されている。

以上のような動きを受けて、政府部内にいくつかの分野別の作業部会が設置され、公共財政管理改革の推進に当たっている。ドナーもこれらの作業部会のメンバーであり、この作業部会を通じて政府とドナーの対話が促進されている。現在、ドナーはバスケットファンドの設立を検討していると報告されている。

#### <予算策定： MTEF の確立>

MTEF は 2000 年より改良が進められてきているが、財務省の中にある Budget Management Policy Division (旧 MTEF 事務局) が中心となり、2003 年から MTEF の本格導入が試みられてきた。MTEF は予算本体中に 3 年間の見通しという形で予算書に示されているが、問題点の一つとして、MTEF 中にドナーファンドの量が適切に反映されていないことがあげられる。

2004/05 の MTEF から 2 つのセクターの支出の傾向を以下に示した。

例：ケニアの教育科学技術省と家畜水産開発省の経常予算の比較

2004/05 予算書	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07 Kshs	増加率
教育科学技術省	709 億	787 億 11%	882 億 12%	907 億	3%
家畜水産開発省	23 億	21 億 -9%	22 億 5%	23 億	5%

両省の予算金額には大きな差があるが、教育省予算は小学校教育の原則無料化により大きくのびている。一方で、家畜水産開発省の予算について予算書では、訓練、エンターテイメント、旅費その他の経費削減が積極的に行われたため同省の予算が減少した、と説明されている。

#### <予算執行状況：公共支出トラッキングサーベイ>

公共支出トラッキングサーベイは、公共サービス提供の弱点や非効率性などを診断するツールで、ケニア公共政策研究所 (Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis : KIPPRA) により教育、保健、農業セクターについて実施された。このサーベイにより、資金の漏れが発覚した。サーベイの結果は以下の通りである。

- ① 保健分野：地方の保健所の大半には十分な職員が配置されていない。85%の保健所は十分な医療資材や薬品が不足している。59%の薬品が薬局に、88%の薬品が保健所に到達しているに過ぎない。また、利用者から徴収した料金の一部の用途が不明である。
- ② 教育分野：給与を除いた学校経費に関してほとんど漏れはない。これは資金が学校の口座に直接送金される、または、物品で支払われるためである。ただし、学校での物品調達プロセスに問題を残している。
- ③ 農業分野：技術普及サービスにほとんど活動経費が支給されていない。48%の農民のみが技術普及サービスを受けている。

このような結果を受け、政府は支出トラッキングをモニタリング・評価システムの中に明確に位置づけることにした。また、政府は貧困削減の優先分野として教育分野を特定しているので、教育分野でさらにトラッキングサーベイを行うことを計画している。

#### <会計監査院による監査>

1990年代半ば頃は、ケニアの会計監査院による監査報告は数年遅れで公表されていたが、現在、監査業務を民間の監査法人に委託するなどして、監査結果はほぼタイムリーに公表されるようになった。以下に、2002/03年度の決算報告書の例を示す。

ケニアの 2002/03 年度決算報告書 (Kshs)

税収		経常支出 (グロス)		開発支出 (グロス)	
予算	2094 億 100%	予算	1822 億 100%	予算	497 億 100%
決算	1966 億 94%	決算	1711 億 94%	決算	325 億 65%
差額	128 億 -6%	差額	111 億 -6%	差額	172 億 35%

2002/03 年の経常経費の予算執行率は約 94%とおおむね順調である。しかし、この経常予算の執行率は 2004/05 年度に 90%まで落ち込んでしまった。その主な理由は、国債の金利が小さすぎたため、国内の金融市場で消化されなかったためとされている。一方、開発支出の執行率は 65% (2002/03 年) と低い水準にある。原因として、ドナーのコミットメントした額のディスバースが遅れること、実際にはドナーのディスバースがあったが、その証憑がケニア政府に提出されず、政府の会計システム上に計上されなかったこと、歳入の不足、執行の非効率なことなど複合的な原因があげられている。

<指標から見た公共財政管理改革の進展状況>

2003 年に、公共財政分野の改革の優先分野の達成度を測る指標として、予算策定過程で 7 指標、予算執行で 4 指標、予算の執行報告で 4 指標(このほかにもう 1 指標がある)、合計 16 指標が政府とドナーの間で合意された。これら指標にもとづいて、ケニアの公共財政管理は 2003 年より定期的にそのパフォーマンスが評価されている。2003 年の最初の評価で 3 つの指標がクリアされ、さらに 2003/04 年度までに合計 4 指標がクリアされた。

- ① 予算策定過程の 7 指標のうち 1 つがクリアされた。残された課題は、MTEF と予算策定過程が適切にリンクしていないこと、承認された予算と実際の執行額の間の大きな違いがあること、予算外の資金とドナーの支援するプログラムの資金を正確につかむことが困難であること、である。
- ② 予算執行過程の 4 指標のうち 1 つの指標がクリアされた。残された課題として、財務的な規則に反して過大な未支払い金があること、多くのプロジェクトが資金の流れが悪く途中で停止してしまっていること、公共支出トラッキングサーベイの未実施、銀行口座の照合の遅れ、内部コントロールの基準の遵守がされないこと、である。
- ③ 報告の 4 指標のうち 2 指標がクリアされた。残された課題として、支出報告の遅れ、機能的な予算の支出分類がされていないこと、75 の公社と 35 の予算外資金の会計の監査報告の遅れていること、外部監査済みの監査報告の議会への提出の遅れていること、である。

2005 年に全国総合信託リスク評価 (Country Integrated Fiduciary Assessment : CIFA) が

行われ他結果、さらに 1 指標がクリアされ、合計 5 指標がクリアされたことになった。全国総合信託リスク評価は、国別情報アカウンタビリティ評価や国別調達アセスメント報告書の評価ツールを統合化した評価ツールとして導入されたものである。政府は、2004/2005 年度中の間にその他の指標をクリアすることを努力目標としている。

### (3) 地方政府の財政

地方政府の予算はほとんどが各省庁の予算であり、省庁の出先に予算手当がされている。一方、所得税の 5%が Local Authority Transfer Fund (LATF)として確保され、そこから 175 の地方政府に交付金として配分されている。地方政府に対する配分額は所定の算定式により決定されている。また、210 の選挙区 (constituencies) に対する補助金があり、所得税の 2.5%に相当する額がその財源となっている。燃料税は、道路委員会により管理され、そこから道路公社、地方政府、国立公園に配布され、道路のメンテナンスに使用される。

#### <市 (Municipality) の役割>

市の役割は地域での住民サービスの提供 (水・下水設備、地方開発、商業ライセンスの付与、道路整備、バスターミナルの整備、市場の管理、墓地管理、ごみ収集・清掃、消防署管理、屠殺場運営、スポーツ・レクリエーション施設の管理、公園管理、職業学校、橋・井戸・ダム) の管理、貧困家庭への教育補助金業務、公共運輸の規制) を行うことである。政策にはセクター省庁を通じたものと、地域独自の政策の 2 種類がある。課題は、地方分権 (Devolution) が財源の委譲なしに進められていることだ。

#### <市の財政>

市の人件費は総支出の 60%未満でなくてはならない。10%は債務返済に、少なくとも 20%は貧困関連に使われなければならないとされている。収入源の一つとして上記のような LATF がある。Local Authority Service Delivery Action Plan (LASDAP) によって地域住民のニーズを調査し、LATF によってプロジェクトを実現する。

例えば、マチャコス市では年間 2,000 万シリング (約 3,000 万円) の LATF による歳入があり、租税・料金収入は年間 5,400 万シリング (約 8,100 万円) である。料金収入は市場税、屠殺場使用料、バスターミナル使用料などから得られる。また、道路委員会から道路燃料税年間 1,000 万シリング (約 1,500 万円) の配布があり、道路のメンテナンスに使用される。ティカ市では、25,000 万シリング (約 37,500 万円) の税収など歳入があり、さらに LATF として 5,000 万シリング (約 7,500 万円) を中央政府から受け取っている。

#### <改革プログラム>

1998年よりローカルセクター改革プログラムが地方政府省によって実施されている(世銀の支援)。プログラム活動の例として、IT導入パイロットプロジェクトや職員の能力向上トレーニングなどがある。

#### <予算策定カレンダー>

- 3月 Circular 作成、予算策定過程の始まり、セクタープロポーサル提出
- 5~6月 Council 個別委員会(都市計画、教育、公共衛生、環境、財政)で討議し、後に全体委員会に提出
- 6月 州予算委員会で各 Council 個別委員会の予算を審議し予算案策定、地方政府省に提出

### 4-5. ドナーによる公共財政管理実施支援

ドナーは以下のプログラムに対し支援を実施している。

**Public Sector Management Technical Assistance Program (PSMTAP)** : これは政府の公共サービス向上、行政能力開発、内部監査能力向上、MTEF 策定支援、統合財務情報管理システム(IFMIS)の導入と定着、調達改善、裁判プロセスの合理化などを内容としたプログラムで、2001年から開始され2005年に終了を予定している。本プログラムに引き続き、Public Sector Reform Technical Assistance Project (PSRTAP) が世銀などの支援をうけて実施される予定となっている。PSRTAP では、省庁の再編、公共サービス改革、歳入公社の強化、公共支出管理、MTEF のさらなる導入、IFMIS の政府全体への拡張、政府公社改革のための法整備と能力開発などを目標とする予定である。

**公共支出レビューを行うための分析能力向上** : MTEF 策定のために必要な基礎情報を政府・ドナー合同の公共支出レビューを通じて収集・分析できるよう、世銀が中心になって支援を行っている。また、公共支出レビュー作成作業の一環として特に保健、教育、農業省がセクター別の支出計画を作成できるよう技術支援を行うことが計画されている。

**Programmatic Structural Adjustment Credit (PSAC)** : ケニア政府と世銀は、2005/06 会計年度に PSAC 支援を実施するべく交渉を行っている。支援の際には、政府がアカウントビリティや透明性を高め、貧困削減に重点的に予算配分を行うことがされることがコンディショナリティとなっている。これらの分野で改善が見られれば、2007 会計年度に予定されている世銀の貧困削減支援融資(Poverty Reduction Support Credit : PRSC) や他ドナーの一般財政支援につながる見込みである。

#### <IMFによる貧困削減成長ファシリティ>

貧困削減成長ファシリティ(Poverty Reduction Growth Facility : PRGF)は2003年11月に決定され、12月のCG会合を経て3年間で4.1billionが支出されることになった。しかし執行は遅れ、現在のところレビューは2004年1月に行われたのみである(本来なら6ヶ月ごとに行われる)。現在まで7回/3年のディスバースが実施される予定であったが、2回のみディスバースが行われた。この遅れは、法整備の遅れ(調達、民営化)や憲法改正の国民投票に見られる政治的不安定さといった要因によるものだがIMFはオフトラックになることを予想していない。

#### 4-6. 公共財政管理に関する考察

2002年12月に発足したキバキ政権のもと、公共部門の改革が急速に進んでおり、汚職の蔓延など課題も残されているが、政府の改革を着実に実行しようという姿勢は変わっていない。このような状況のもと、援助協調も進み、教育分野でのバスケットファンドを設立する準備を進められている。また、ケニア政府からの提案(Kenya External Aid Policy など)を受け、一般財政支援を視野に入れた援助協調の枠組みの議論が始まろうとしている。

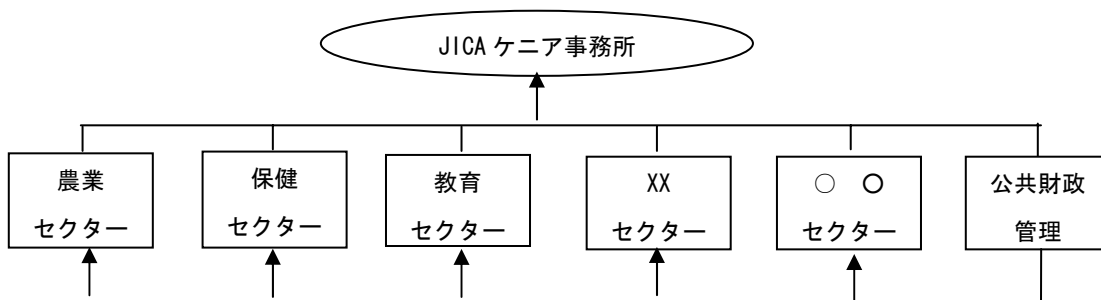
このような援助協調をめぐる状況や、公共財政の分野の大きな課題である高レベルの不正・汚職といった面<sup>141</sup>を勘案すると、我が国は今後以下のような対応を行っていくことが考えられる。

- (a) ケニア政府は、公共財政管理に関する信託リスクの低減を、さらなる公共財政管理改革の実行によって実施していく必要があり、ドナーもガバナンス、公共財政管理分野での支援を強化していくことと思われる。日本としても同分野での支援を、援助協調の枠組みを通じた対話により形成していく必要がある。新たに赴任する企画調査員は公共財政管理分野のドナー会合に参加し、ケニア政府の方針、援助協調の動向を把握することが望まれる。
- (b) 特に注目すべき点は、MTEFの実効性である。2004/05年度から本格的に導入されたMTEFが機能し、MTEFにもとづいた年度予算の策定が行われているか把握する必要がある。IP-ERSモニタリング結果が、MTEF、そして年度予算の策定に合理的につながっているかといったプロセスに企画調査員は注目すべきである。

---

<sup>141</sup> Transparency International (2004), "Global Corruption Report 2004." の汚職指標によるとケニアは調査12カ国中もっとも汚職の程度が高いとされている。また指標は調査された133カ国中122位となっており、世界的にも汚職の程度が高いと見られている。

- (c) 収集された公共財政管理分野の情報は、公共財政管理担当者が抱えるのではなく、事務所のセクター担当者にフィードバックすることが重要と考える。PRSP や公共財政管理やガバナンスも 1 セクターとして扱われているが、PRSP や公共財政管理に関する情報は一種の公共財といえる。担当者が情報を抱えるのではなく、他のスタッフに情報を提示し続けることが重要だ。



(矢印は情報のフローを示す)

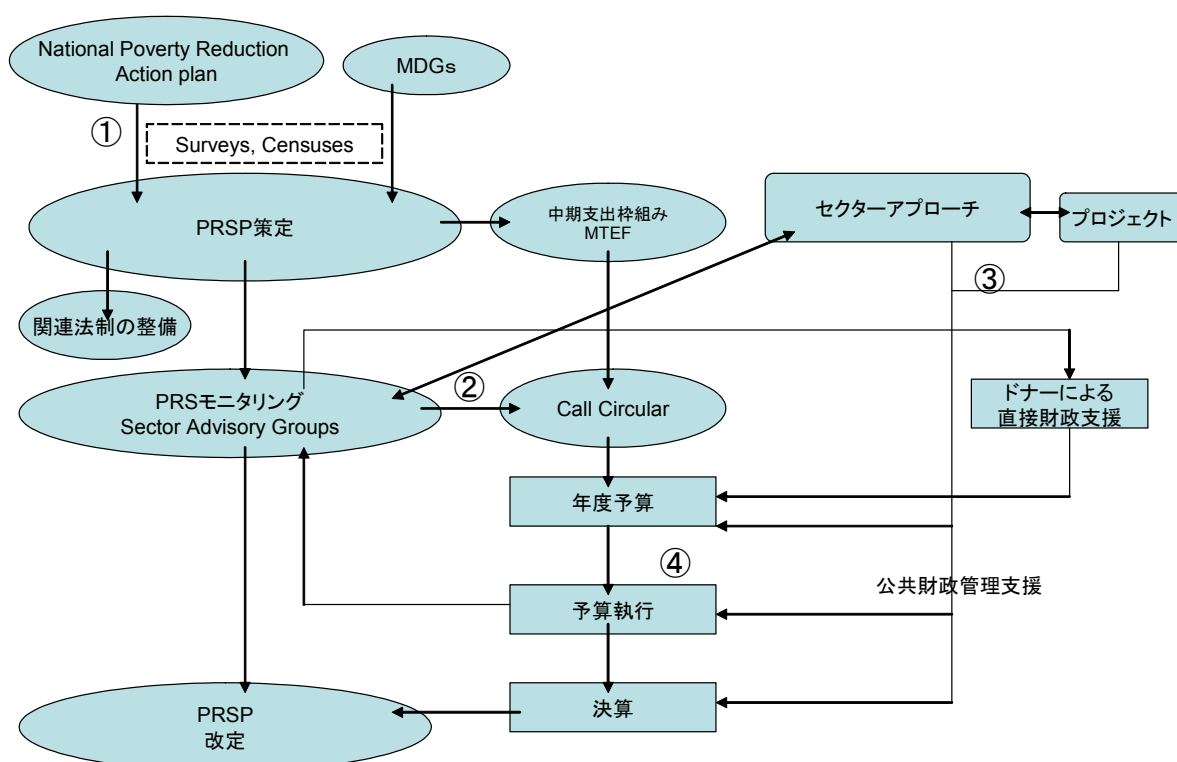
- (d) ケニア事務所には日本の財務省出身の日本人スタッフやケニア財務省での勤務経験があるローカルスタッフもいる。そのような所内のリソースを最大限活用して、公共財政管理担当の職員や企画調査員の生産性を向上させることも考慮すべきだ。



## 第5章 ザンビア

### 5-1. PRS プロセス—現状と課題

ザンビアでの PRS プロセスと公共財政管理を整理するにあたって、下記のような鳥瞰図を作成した。本章では、①PRS 導入過程②PRS モニタリングと予算策定プロセス③ドナーの支援、について解説する。



#### (1) PRSP 導入の政治経済状況と策定過程

1997年11月に国家貧困削減アクションプラン（National Poverty Reduction Action Plan : NAPRAP）の策定が地域開発・社会サービス省<sup>142</sup>によって行われ、1998年に国家貧困削減戦略枠組み<sup>143</sup>が内閣で承認された。

その後、1999年に世界銀行と国際通貨基金によって HIPC イニシアティブが承認され、

<sup>142</sup> Ministry of Community Development and Social Services

<sup>143</sup> National Poverty Reduction Strategic Framework

PRSP 策定という潮流の中で、ザンビア政府は NAPRAP を PRSP に移行することが可能か検討した。しかし NAPRAP が十分な市民社会の参加を得ることなく策定されたという指摘があったため、PRSP を新たに策定することとなった。2000 年 6 月にステークホルダー会議が開催され、同年 7 月には政府が市民社会に PRSP 策定に参加するよう要請した。NGO である The Civil Society for Poverty Reduction(CSPR)が市民社会側の意見調整をおこなった。

2000 年 12 月、暫定 PRSP(I-PRSP)が世界銀行と国際通貨基金に承認され、HIPC の決定点 (Decision Point) に到達した。2001 年 9 月に PRSP ドラフトが完成し、市民社会組織化に向けた全国フォーラム<sup>144</sup>においてドラフトを議論、そして 10 月には全国サミットが開催され、議論が行われた。その後関係者間の調整を経て、2002 年 5 月に世界銀行と国際通貨基金のスタッフ合同審査 (Joint Staff Assessment : JSA) が実施され、正式 PRSP (F-PRSP) が承認された。

PRSP 策定実施に向けた組織体制の整備の一環として、2002 年 1 月に財務国家計画省<sup>145</sup>の企画経済管理局<sup>146</sup>に、PRSP の計画・実施・モニタリングを目的とする戦略運営計画課<sup>147</sup>が設置された。その後、モニタリングを強化する目的で貧困モニタリング・分析課<sup>148</sup>が新設された。しかし、この課の役割は明確でなく、機能していないという指摘がある。

PRSP は HIPC 用に作成されたが、一方で暫定国家開発計画 (Transitional National Development Plan : TNDP) が 2002 年 12 月に策定された。暫定国家開発計画は 4 カ年計画 (2002-05) で、住宅、都市開発、外交、防衛など PRSP にカバーされていない領域も含まれている。2003 年度国家開発計画の支出のうち、PRSP 関連が 1 兆 5915 億クワチャで、非 PRSP が 2694 億クワチャであった。

このように PRSP 以前に貧困削減計画があったこと、そして PRSP と並行して他の経済開発計画が導入されていることから、プロジェクトが PRSP の枠組みに基づいて実施されているのか、それとも他の計画の枠組みなのか留意する必要がある。第 1 次 PRSP は 2004 年 12 月に、暫定国家開発計画は 2005 年 12 月に終了するため、財務省はこれらの計画を引き継ぐ中期計画として、第 5 次国家開発計画 (5<sup>th</sup> National Development Plan : NDP) を策定し、2006 年に発表する予定である。図 2-14 に各開発計画のタイムスパンを記す。

<sup>144</sup> National Forum for Civil Society Organizations

<sup>145</sup> Ministry of Finance and National Plan

<sup>146</sup> Planning and Economic Management Department

<sup>147</sup> Strategic and Operational Planning Unit

<sup>148</sup> Poverty Monitoring and Analysis Unit

図 2-14 PRSP と他の開発計画

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
NAPRAP	→										
PRSP						→					
TNDP						→					
NDP (予定)										→	

## (2) PRS 実施・モニタリングの制度的枠組みと関係機関

### 1) PRS 実施機関

上述のように NAPRAP の策定は地域開発・社会サービス省によって行われたが、PRSP 策定は財務国家計画省が担当した。財務国家計画省は、策定後も実施機関として PRS モニタリング、省庁間のコーディネート、そしてドナーとの調整の窓口として重要な役割を果たしている。

ドナーとの調整は財務国家計画省の経済技術協力局<sup>149</sup>が担当している（図 2-15 参照）。これから一般財政支援の動きが強まるなど援助協調が進展するにしたがって、ドナーからの支援を国の予算システムにいかに組み込むかが課題となる。国のドナーの窓口である経済技術協力局と企画を担当する企画経済管理局との連携がより重要になる。

### 2) モニタリング機関

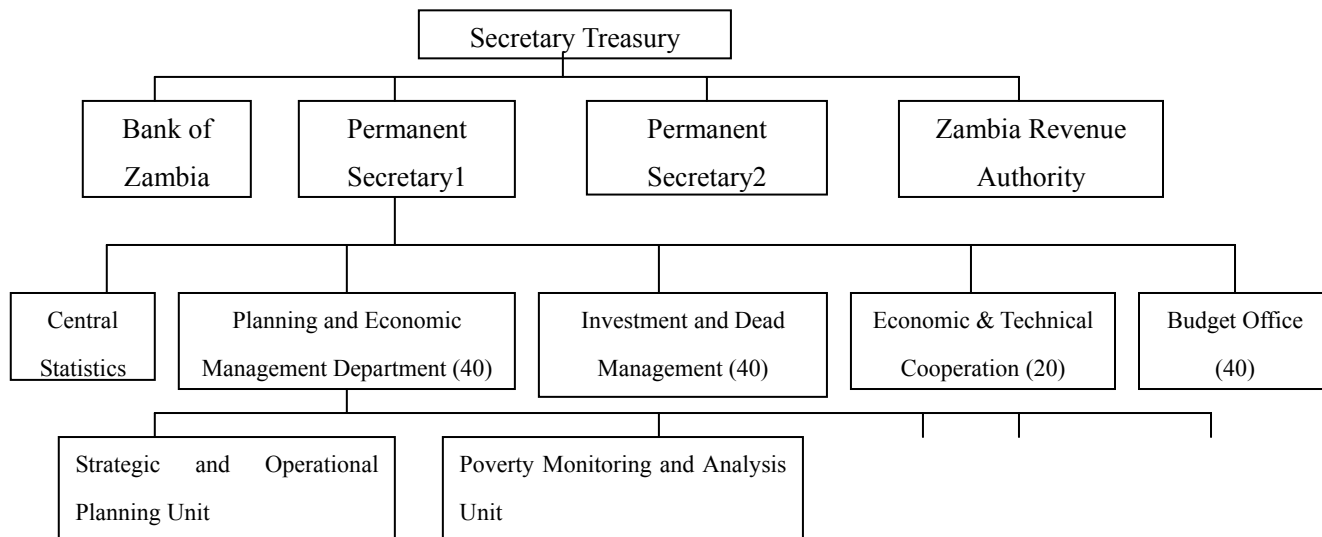
2002 年の PRSP の策定に 1 年遅れて、PRSP と暫定国家開発計画の計画・実施・モニタリングを目的としたセクター諮問グループ（Sector Advisory Groups : SAGs）が設立された。セクター諮問グループは上記計画のモニタリングを実施することを主な任務としている。

各セクターの諮問グループが、そして州開発調整委員会（Provincial Development Coordinating Committee: PDCC）と郡開発調整委員会（District Development Coordinating

<sup>149</sup> Economic & Technical Cooperation

Committee: DDCC) が、セクターや州ごとに貧困関連プロジェクトの進展状況を PRSP 指標に基づきモニタリングし、その結果を四半期ごとの全国会議 (SAG Conference) で報告を行う。毎年 11 月には年度のセクター諮問グループ最終報告会合が開催され、その年の活動結果と次年度の計画を決め、12 月に内閣府に提出することになっている。調整役は財務国家計画省である。各セクターの諮問グループは、セクター関連省庁、財務省、民間企業、市民社会などの代表で構成されている。ドナー側はアドバイザーという立場で参加する (日本はマクロ経済、教育、ガバナンス、水、インフラ・道路のセクター諮問グループに参加)。このようにセクター諮問グループの主体はザンビア側にある。しかし実際には諮問グループ、PDCC、DDCC はそのキャパシティが十分ではなく、各省や州・郡から提出された報告書を検討するといった役割が中心になっている。

図 2-15 財務国家計画省組織図

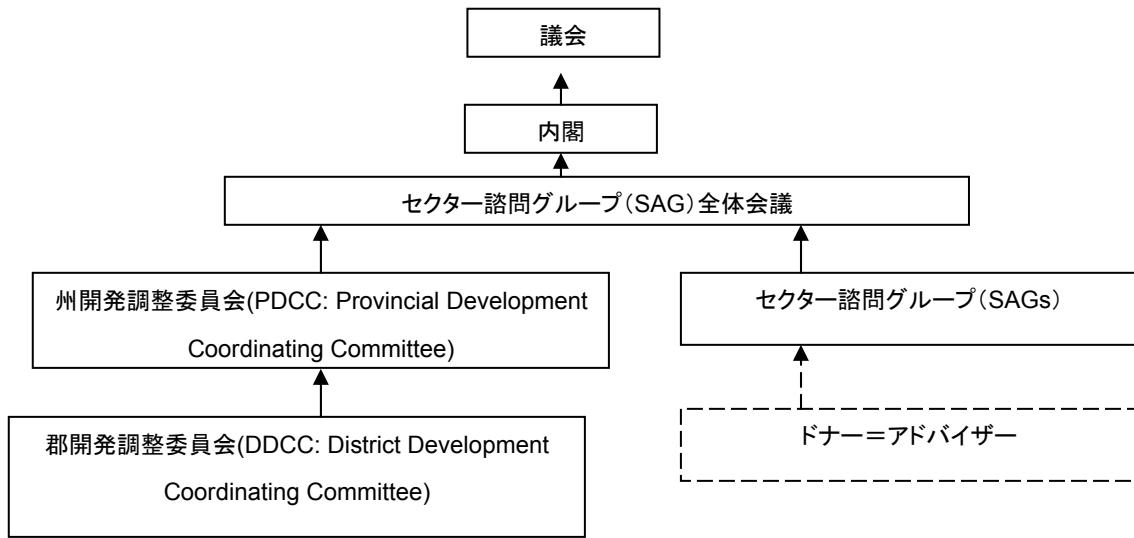


\*括弧内はおよそのスタッフ数

\*公式な組織図ではなく、組織改革が進行中であるため、随時変更されることに留意

計画では、州と郡のモニタリング結果も各セクターの諮問グループを通じて、セクター諮問グループ全体会議に報告されることになっているが、実際は、地方からのモニタリング結果とセクターからのモニタリング結果がそれぞれ全体会議に報告されている (図 2-16 参照)。

図 2-16 モニタリングフレームワーク



出所：現地収集資料を参考に調査団作成

2004 年から実施されているセクター諮問グループによるモニタリングであるが、各四半期に全国会議が開催され、報告書が作成されるなど実績はあがっているが、課題も少なくない。指摘されている主な課題は以下の通りである。

- (a) モニタリング指標と報告用フォーマットが十分に活用されていない。
- (b) インプット、アウトプットの報告に偏っており、アウトカムやインパクトのモニタリングが行われていない。
- (c) セクター諮問グループの運営統括担当（財務省計画経済運営局）のキャパシティが不足している。
- (d) モニタリングに必要な正確なデータが入手できず分析が未熟である。
- (e) セクター諮問グループ構成メンバーの意識が低くモニタリング能力が不足している。
- (f) 地方での情報管理システムが機能していない。

なお、保健セクターと教育セクターでは、以前より関係省庁とドナーが協調して、セクターアプローチが進められ、セクター諮問グループが設立される前から独自にモニタリングを実施してきた。よってすべてのセクターで上記のようなシステムに則って活動が行われているわけではない。

NGO も独自にモニタリング実施している。NGO の中で活発にモニタリングに参画して

いるのは、Civil Society for Poverty Reduction である。The Catholic Commission for Justice, Peace and Development は、地方で予算執行状況をモニタリングを実施しているが、財政が乏しいこともあり、全国的には展開していない。

### 3) ドナー側の動き

援助協調の推進を目的として、政府とドナーとの間で Harmonization in Practice(HIP)イニシアティブが展開されている。2003 年 3 月に、ザンビア政府と 7 カ国からなる Like-minded Donors (オランダ、アイルランド、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、DFID) が MoU<sup>150</sup>に調印した。その際に7つの課題が抽出され、それらの課題に対処するため5つの作業部会を立ち上げることとなった。しかし実際に立ち上がったのは援助協調政策に関する作業部会のみであった。

その後、更なる調和化を目的として、2004 年 4 月 1 日に開催された HIP イニシアティブ上級レベル会合で、新たな MoU が調印された。署名国は、ザンビア、オランダ、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、スウェーデン、アイルランド、DFID、UN、世界銀行とドイツで、日本、EU、IMF、カナダは可能な限り署名する方向で検討している旨を発表した (USAID は署名できないが調和化の枠組みには参加していくことを表明)。その後 2004 年 6 月には日本も署名した。HIP 事務局は財務国家計画省の経済技術協力局に設置された。MoU には、援助協調強化に向けて4つの分野 (Programming、Funding mechanisms、Human Resources、Housekeeping) で25の達成すべき目標が記載されている。

PRS モニタリングに関するドナーの活動は、各セクターにおいてはセクター諮問グループで、全体としてのモニタリングは HIP イニシアティブの枠内で実施されている。モニタリングの改善に向けてドナー側からも様々な活動が展開されている。2002 年 10 月頃より、DFID によって PRSP モニタリングインフォーマルドナー会合が開始され、その活動を HIP イニシアティブの PRSP モニタリング制度構築支援コンポーネントが引き継いだ。コンポーネントのメンバーは GTZ、JICA、世界銀行、UNDP、UNICEF、USAID、DFID、オランダ、デンマークで、ノルウェーと EU も参加表明している。GTZ と JICA が共同議長を務め、ドナーの意見の集約や財務国家計画省との協議・調整を行っている。

---

<sup>150</sup> Memorandum of Understanding(MoU)

#### 4) 統計データを活用した指標策定

PRS モニタリングの指標データ源に関しては、インプット・アウトプットレベルが省庁の有している行政情報で、アウトカムやインパクトレベルは中央統計局の統計調査や参加型アセスメントといった定性的調査で対応することになっている。このように中央統計局は、PRS モニタリングで重要な役割を果たすべき機関であるが、中央統計局の PRS モニタリングでの役割をもっと明確にすべきだといった指摘もある。

指標は 2004 年 5 月に見直された。各セクターの到達目標を示すのではなく、各セクターのインプット、アウトプット、アウトカム、インパクトに関する指標が定められている（図 2-17 参照）。

図 2-17 指標例

Objective/Fields of Intervention	Intermediate Indicators		Final Indicators	
	<u>INPUT</u> Financial and physical resources provided	<u>OUTPUT</u> Goods and services generated	<u>OUTCOME</u> Access, use of services and satisfaction	<u>IMPACT</u> Direct benefits on key dimensions of well-being
Education				
To provide relevant, equitable, efficient, and quality education for all			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Literacy rate – population aged 15 and above</li> <li>- Ratio of literate females to males of 15-24 years olds</li> <li>- Percent population with grade 7 and higher grade of education</li> </ul>	
Basic education				
High school	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budget amount</li> <li>- Released amount</li> <li>- Actual expenditure</li> <li>- Expenditure in percent of budgeted amount</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pupil/trained teacher ratio</li> <li>- Pupil/Class ration</li> <li>- No. of scholarships given to vulnerable groups</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gross enrolment rates(%)</li> <li>- Net enrolment rates</li> <li>- % of girl enrolment in high schools</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- % population with grade 7 and higher grade of education</li> <li>- % of women among population with grade 7 and higher grade of education</li> </ul>
Functional Literacy				
-----				

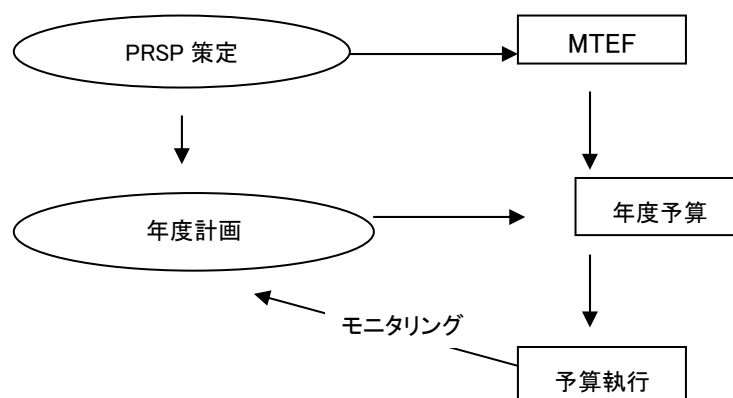
出所：Monitoring and Reporting Progress in the PRSP by Means of the Refined Indicator System, Ministry of Finance and National Planning, May 2004

### (3) PRS 実施・モニタリングの達成状況

#### 1) モニタリングシステムの達成状況

PRS モニタリングシステムが機能するためには、計画、予算化、実施、モニタリングといった活動が有機的にリンクしていなければならない。PRSP は MTEF によって財政的に裏づけされ、3 年計画である PRSP に基づいて年度計画が策定され、年度計画は MTEF の枠内で予算化される。そして毎年のモニタリング結果は翌年度の計画と予算に反映される。PRS モニタリングシステムのあるべき姿は図 2-18 の通りである。

図 2-18 一般的な PRS モニタリングシステム



#### ①PRSP と MTEF

PRSP が 2002 年に策定されたのに対し、遅れて MTEF は 2003 年に作成された（2004 年度予算から導入）。その MTEF もドナーからの資金が把握されていないために精度が低いという指摘がある。一方で、MTEF が財務国家計画省を中心にザンビア側のイニシアティブで作成されたというポジティブな指摘もある。

援助の予測性はドナー協調の主要課題の一つであるが、財務国家計画省の経済技術協力局は、各ドナーに四半期ごとに援助計画（支出計画も含む）を提出するよう求めている。このドナーの援助情報は、日本と UNDP の支援によりデータベース化される予定である。

PRSP と MTEF のリンケージが低いという指摘があり（計画はあるものの予算化されていない）、UNDP は PRSP と MTEF の連携強化に向けた調査を 2003 年に実施した。調査の目的は、貧困関連の政策と予算との間のリンケージ（他国の事例も含めて）、活動基



準予算管理（Activity Based Budget： ABB）の有効性、過去の公共支出の問題点に関して調査することである。

#### ②PRSP と年度計画

中期計画である PRSP の実現に向けて、毎年実現すべき施策を示す計画が策定される必要がある。PRSP では3年間に到達すべき指標が示されているものの、年度ごとのマイルストーンはない。しかし基本的には、PRSP に基づいて年間計画が策定され、2004 年からは年度計画に基づき活動基準予算管理が作成されている。

#### ③年度計画と年度予算

貧困関連予算が他の目的に流用されているという指摘がある。また予算執行率の課題もあったが、2004 年度には執行率は改善した。

#### ④PRS モニタリングと次年度計画・予算

PRS モニタリング結果は次年度の計画・予算に反映されるはずである。モニタリング結果と次年度予算のリンケージを図るには、APR の内容の確認、そして年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性確認といった 2 通りの方法がある。

APR の内容が、指標の達成度といった過去の実績・分析にとどまっているならモニタリング結果が次年度の予算に活用される余地はない。だが、過去の実績・分析とともに、次年度への改善提案が APR に記載されている場合には、モニタリング結果を次年度予算策定に活用できる。

Strategic Partnership with Africa (SPA)の調査<sup>151</sup>によると、ザンビアの APR は、過去の実績とともに新たな活動の提言や指標の見直しが含まれているが、次年度の目標設定や次年度予算の優先順位に関する記述はない。モニタリング結果を予算策定サイクルに活用するためには、内容を改善する必要がある。

ザンビアでの年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールは表 2-25 の通りである。11月にセクター諮問グループが年次報告と次年度計画を発表するときには、次年度予算の最終案がすでに策定されている。セクター諮問グループでのモニタリング結果を次年度予算に反映させるためにはスケジュール的にきついように思われる。なお、ザンビアの会計年度は1月に始まるが、実際は予算案が国会に提出されるのが1

---

<sup>151</sup> “Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes, SPA Budget Support Working Group, December 2003

月であり、予算の執行4月からである（1～3月は補正予算で賄われる）。

表 2-25 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール

	PRS モニタリング	予算策定スケジュール	ドナーの動き
1月	セクター諮問グループ(1)		
2月			
3月			
4月	セクター諮問グループ(2)		
5月			世銀・IMF による Joint Staff Assessment
6月		Call Circular*	
7月	セクター諮問グループ(3)	次年度の税制に関する議論開始 意見徴収	
8月			
9月			
10月	セクター諮問グループ(4)	各省は予算案を財務・国家計画省 に提出、MTEF 発表	
11月	年次報告、次年度計画	各省は最終予算案を財務・国家計 画省に提出	
12月		閣議決定	
1月	セクター諮問グループ	国会審議開始	
2月			
3月		予算案承認	

\* Call Circular-次年度予算の方針を示すもの。シーリングが含まれる。

また、モニタリングの仕組みは整備されつつあるものの、モニタリング結果の分析はまだ確立しておらず、モニタリングの結果が翌年の計画に反映されるシステムになっていないという指摘がドナーからある。

## 2) 指標の達成状況

2003年に発表された年次進捗報告書（APR）及び関連の報告によると、マクロ経済分野で進歩があったものの、経済セクター分野では顕著な進歩はなかった。保健医療分野

では、乳児及び幼児の死亡率に関して改善が見られるものの、妊産婦の死亡率は上昇している。これは訓練された助産士などによるサービスの提供が十分でないからである。乳児へのはしかの予防接種率は向上しているものの、マラリア関連の指標（1,000人当たりの発生数、死亡率）は悪化している。教育分野では就学率に改善が見られるが、初等教育における男女間の就学率格差は改善していない。

PRSP はミレニアム開発目標(MDGs)を達成するよう策定されているが、2003年時点で達成が難しいと思われる分野は3つあり（7分野は達成見込み）、絶対貧困者数の削減、飢餓人口の削減、妊婦死亡率の低下について達成が疑問視されている。

#### **(4) PRS 実施・モニタリングの今後の課題**

ザンビアの PRS の長所として、参加型で策定・モニタリングされていることがあげられているが、指摘されている課題は以下の通りである。

##### **1) 組織上の課題**

###### **(a) 財務国家計画省**

ドナーの窓口である経済技術協力局と計画策定やモニタリングを実施する企画経済管理局との間の連携ができていない。そのためにドナー支援と PRSP 実施計画がコーディネートされていない。両組織とも同じ事務次官の管轄下にあるので（図 2-15 参照）、組織上の問題はないと思われるが、両組織そして予算局もあわせて、いかに情報共有を進めるかが課題である。計画されている公共支出管理・財政アカウンタビリティ改善プログラム（Public Expenditure Management and Financial Accountability : PEMFA）と統合財政管理情報システム（Integrated Financial Management Information System : IFMIS）の実施が課題の解決につながると期待されている。

現在、モニタリング機関であるセクター諮問グループ（SAGs）を担当している経済技術協力局のキャパシティの限界がドナーに指摘されているように財務国家計画省のキャパシティ不足を指摘する声は少なくない。キャパシティ不足の要因としては、自由経済の導入に伴い、国家計画の策定が長年行われていなかったためと言われている。また、離職率が高いこともキャパシティに影響を与えているようだ。

## (b) セクター諮問グループ

上述のように各セクターの諮問グループがモニタリングレポートを四半期ごとに発表しているが、フォーマットもなく、内容のレベルにも差がある。省庁は担当するセクター諮問グループのメンバーに相談することなく予算執行内容を変更したり、メンバーの差し替えを行ったりする。これらはセクター諮問グループが法律で位置づけられていないことによる。

ドナーはセクター諮問グループの課題を財務国家計画省に提出した。主な内容は以下の通りである。

- ・ セクター諮問グループの活動の定義やドナーの役割が明確でない。
- ・ セクターによって事務次官をはじめとするテクニカルスタッフの参加レベルとコミットメントが違っている。
- ・ 各セクター諮問グループの議長は各省の事務次官とすべきである。
- ・ セクター諮問グループでは貧困削減プログラムの支出管理のみではなく PRS 全体に関して議論をすべきである。

## 2) 予算執行やモニタリングでの課題

「(3)PRS 実施・モニタリングの達成状況 1) モニタリングシステムの達成状況」で述べた課題に加えて、以下のような課題が指摘されている。

- ・ 問題の重要性と予算配分が一致していない。例えば、農業分野では、小規模農家の生産性向上の必要性が PRSP で取り上げられているが、向上に向けたプログラムは予算化されなかった。
- ・ 予算化されたとしても PRS 関連の予算が、他の目的に使用されている。特に 1 月から 3 月の間は、補正予算が執行されるが、補正予算では各省が何のしほりもなく予算を消化しているとの指摘がある。
- ・ 予算執行のマネジメントも弱い。2004 年に活動基準予算 (ABB) と MTEF が導入されたことによって、予算執行が計画通り行われるようになることが期待される。

また、公共財政管理分野では以下のような点が課題としてあげられる。

- ・ 予算執行、入札・調達過程の透明性が確保されていない。

- ・ PRSP と MTEF はリンケージしているものの、執行段階で計画と乖離する。
- ・ MTEF 自体に法律的根拠がない。
- ・ 監査システムが脆弱。

上記のように、PRS の実現に向けて財務国家計画省のキャパシティ・ビルディングの必要性が言われているが、同時に各省庁のキャパシティ・ビルディング、特に政策立案能力と予算執行能力の強化が不可欠である。貧困削減に寄与する政策を実行するのは、財務国家計画省ではなく、その他の省庁の責任範囲だからだ。

<参考>

Oxford Policy Management によるザンビア PRSP の SWAT 分析 (2003 年 11 月)

<p>&lt;強み&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 参加型</li> <li>・ 貧困の多面性が認識されている</li> <li>・ 貧困削減に向けた包括的なアプローチの採用</li> </ul>	<p>&lt;弱み&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ セクター間のリンケージ</li> <li>・ 政策導入がいかに貧困削減につながるのか明確でない</li> <li>・ クロスカuttingイシューの主流化が進んでいない</li> <li>・ 国際的に決められた目標に関して触れられていない。MDGs など</li> <li>・ モニタリングの枠組みが完全ではない</li> </ul>
<p>&lt;機会&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ ドナー、市民社会、政府に幅広く認識されている</li> <li>・ 市民社会の参加、特にモニタリング・評価</li> <li>・ IFIs に承認されている</li> </ul>	<p>&lt;脅威&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 実行面でのキャパシティ不足</li> <li>・ 中央集権化された公的サービス供給システムがグラスルーツのインパクトを弱める</li> <li>・ 財務国家計画省の省庁間コーディネーション能力不足</li> <li>・ セクターの計画と予算が PRSP と連携していない</li> <li>・ 何をもってして Pro-poor 支出というのか統一見解がない</li> <li>・ ABB が広く使われていない</li> <li>・ MTEF が採用されていない</li> </ul>

## (5) 日本や主要ドナーの支援状況

ここでは、JICA が PRSP の枠組みの中でいかに対応しているか、そしていかに案件を立ち上げたかを中心に紹介する。

### 1) 日本の支援状況

PRS や援助協調における日本の対応は、表 2-26 の通りである。

表 2-26 PRS と日本の対応

セクター諮問グループ全体会合	JICA 所長、企画調査員 (PRSP 担当)
セクター別諮問グループ	マクロ経済、保健医療、教育、ガバナンス、水、インフラ・道路分野の諮問グループに大使館員、JICA 所員、専門家、企画調査員が参加
HIP イニシアティブ全体会合	公使、大使館員、JICA 所長
HIP イニシアティブ作業部会	モニタリング作業部会に企画調査員 (PRSP 担当) が参加。 共同研修の作業部会に JICA 所員が参加

課題としては、会合参加者の自己決定権の範囲が挙げられる。各種ドナー会合では、参加者が国を代表して発言することが要求される。その際に本部と相談してから発言するとしたのでは、会合での議論についていけない。JICA 在外事務所に権限を委譲することが、現地で援助協調を実施していく際の条件となる。ザンビアで企画調査員にインタビューしたところ、ザンビアでは自由に発言させてもらっており、特に不自由はないという。

2004 年 8 月に、大使館、JICA 事務所は ODA 戦略ペーパーを発表した。このペーパーでは、日本の重点分野に関して 2004 年から 06 年までのアクションプランが提示されている (ローリングプラン)。また、日本の ODA がミレニアム開発目標にいかに寄与するかも示されている。

企画調査員が 2002 年より派遣され、PRSP 全体の動向を把握するとともに、ガバナンス分野の各種ドナー会合 (地方分権、PRS、公共財政管理) に参加している。2004 年から

は PRS モニタリング指標に基づいたモニタリングの実施研修を州政府レベルで実施している（全州を対象）。

#### <PRSP モニタリングのための地方行政能力向上プロジェクト>

2003 年 3 月に、案件発掘に向けた「西部州地方行政運営調査」がローカルコンサルタントによって実施された。その結果は、いくつかのプロジェクト案としてワークショップで提示され、9 月にはフォローアップとして JICA 地方行政運営能力向上支援策の検討を目的としたワークショップを開催した。その後 2004 年度要望調査で、地方自治・住宅省よりプロジェクト要請が提出された。同省は上記ワークショップに参加しており、ワークショップでの発表を参考にして案件要請が作成された。ワークショップを開催する際は、ワークショップのテーマにふさわしい参加者を選ぶとともに、参加の呼びかけ・確認を行う必要があった。参加者の選任などは日頃からドナー会合に参加して、コネクションを増やしておいたからこそできたことである。

提出された要請に基づいて、2004 年 3 月に 9 州でベースラインサーベイ（ニーズ分析）を行い、結果はザンビア政府とドナーに発表した。ザンビア政府への根回しは、地方分権分野の JICA 在外専門調整員である Chaponda 氏が行った。このニーズサーベイに基づき、2004 年 11 月より研修を実施している。1 年目の研修内容は「PRSP モニタリング体制構築のためのキャパシティ・ビルディング」で、PRS モニタリングの経験や能力が無い地方において、PRS モニタリングのコンセプト、指標・報告書フォーマット、データ収集などを指導する。これは HIP イニシアティブで JICA が GTZ とともに担当している分野でもあり、このようにこのプロジェクトは PRSP や援助協調の潮流とリンクしている。

その他の日本の支援例としては、上記のように、財務国家計画省では援助の予測性向上と国家計画への的確な援助情報提供を目標としたドナー援助情報データベースの立ち上げの際に日本人専門家がアドバイスを行った。

## 2) 他国や国際機関の支援状況

PRS モニタリング分野での他国や国際機関の支援状況は以下の通りである。

- ・ GTZ モニタリングの指標の活用促進に関するワークショップを政府関係者向けに開催した。
- ・ UNDP 行政能力向上キャパシティ・ビルディングプロジェクトを実施。PRSP

と MTEF のリンケージを向上させるための調査、政府関係者を対象とした PRS モニタリング研修、援助の予測性を向上させることを目的としたデータベースの構築支援などを実施した。

- ・ DFID PRSP モニタリングフレームワークの策定、PRSP と予算編成のリンケージの強化支援などを行った。

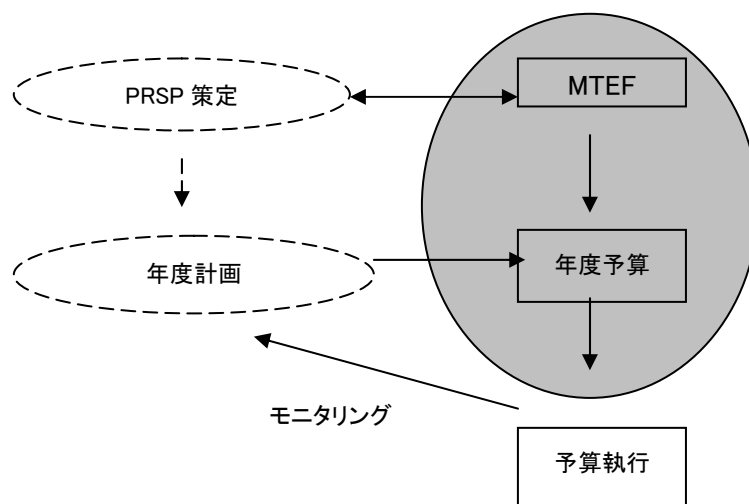
### 3) 一般財政支援

2004 年 11 月時点では、一般財政支援を実施しているのは EU のみであった。EU は 2004 年 2 月より”Poverty Reduction Budget Support/2004-2006”を実施している(3 年間約 1 億 1000 万ユーロ)。このうち最低限コミットするという fixed tranche は全体額の 10%で、パフォーマンスの条件をクリアするごとに支払う variable tranche が 90%を占める。普通は 50 対 50 であるが、ザンビアが IMF の貧困削減成長ファシリティからオフトラックしたなどのリスクを鑑みての措置である。Tranche は 6 次まであり、それぞれ条件となる指標が決められている。また、財務国家計画省には EU のスタッフが常駐し、資金の流れをトラッキングしている。なお、世界銀行は PRSC を実施していなかった。

その後、2004 年 12 月に IMF の貧困削減成長ファシリティがオントラックになったことを背景に、世銀が PRSC を開始したのをはじめ、DFID、オランダ、ノルウェー、スウェーデンが 2005 年より一般財政支援を実施することになった。

## 5-2. PRS プロセスと公共財政管理

本章は、公共財政管理の一連の流れに関する記述である（鳥瞰図の④）。





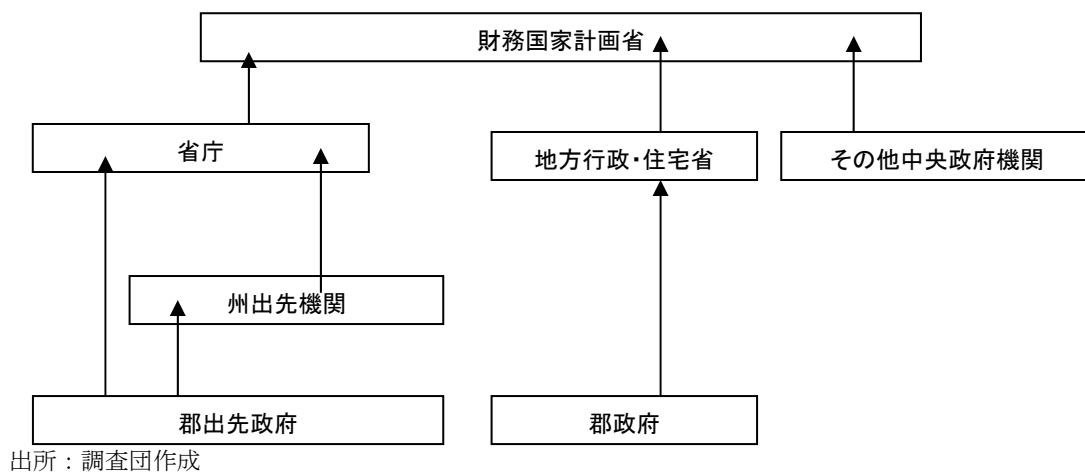
### (1) PRS プロセスでの公共財政管理の役割

公共財政管理が機能していないと、PRSP のプロセスも機能しなくなる。「(3)PRS 実施・モニタリングの達成状況 1) モニタリングシステムの達成状況」を参照のこと。

### (2) 公共財政管理メカニズム—制度的枠組み、過程

毎年 6 月頃に財務国家計画省は、翌年度の予算策定の方針、シーリング、策定手続きを示した Call Circular を省庁、地方政府機関に対して発表する。省庁や地方の政府機関は Call Circular を基に、それぞれの予算案を策定する。地方政府の予算策定の流れには 2 つのラインがある。州政府が管轄の郡政府の予算案をまとめて財務国家計画省に提出する場合と、州政府が省庁を通じて予算案を申請する場合である(図 2-19 参照)。

図 2-19 予算策定の流れ



なお、州では、中央政府の出先機関としての行政機能しか持たない。

### (3) 公共財政管理改革の現状と改革の枠組み

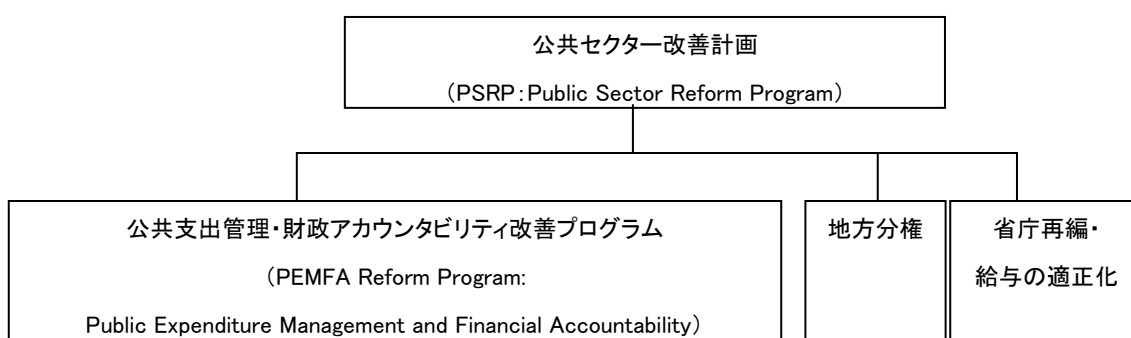
近年、ザンビア政府はドナーの援助も得て、公共支出管理やアカウンタビリティの改善を目的とした財政改革を推進してきたが、予算の策定から執行、調達、監査といった公共財政管理システムにはいまだ改善の余地がある。そこで 2003 年 11 月に、ザンビア政府は世界銀行をはじめとするドナーの支援のもとで、包括的な公共支出管理と財政アカウンタビリティに関するレビュー実施した。このレビューは、公共支出管理・財政アカ

ウンタビリティレビュー、財政アカウンタビリティ<sup>152</sup>、調達アセスメントレビュー<sup>153</sup>で構成されている。このレビュー結果、単独のプロジェクトではなく、包括的で統合的な公共財政管理改革が必要であるという認識に至り、公共支出管理・財政アカウンタビリティ（PEMFA）改善プログラムの実施が検討されている。2004年6月には改善プログラムが内閣で承認され、7月にはドナーの協力を得てアプレイザルレポートが作成された。

PEMFA 改善プログラムは、MTEF、IFMIS も含むものである。なお、PEMFA 改善プログラムは公共セクター改善計画（Public Sector Reform Program: PSRP<sup>154</sup>）のコンポーネントとして位置づけられている（図 2-20）。

PEMFA 改善プログラムをもとに PEMFA 改善アクションプランが策定されることになるが、改善プログラムが5ヵ年計画であるのに対し、改善アクションプランは3ヵ年計画の予定である。財源として PEMFA 改善プログラム用のバスケットファンドを創設する。

図 2-20 PSRP と PEMFA



出所：調査団作成

組織的な対応としては、PEMFA 運営委員会と事務局が設置される。運営委員会と事務局は、財務国家計画省の事務次官の管轄下に置かれる。運営委員会の役割はプログラムの実施、調整を行うこと、そしてドナーとの協議窓口である。政府とドナー間で MoU が締結される予定である。

PEMFA 改善プログラムを構成するコンポーネントは以下の 12 で、コンポーネントごとにタスクマネージャーが任命される。

- ・ 会計と統合財政管理情報システム（IFMIS）

<sup>152</sup> 民間・公的財政管理システムを評価する診断ツール。Fiduciary リスクも評価される

<sup>153</sup> 対象国の調達に関する信頼性を評価する診断ツール。

<sup>154</sup> PSRP は 1993 年 11 月より始まり、2004 年には 2004 年から 08 年までのプログラムが承認された。

- ・ 財政政策と経済計画の改善
- ・ 予算策定の改善
- ・ 予算執行の改善
- ・ 債務管理の改善
- ・ 内部監査の改善
- ・ ドナー支援といった外部からのファイナンスのコーディネーション
- ・ 公共支出管理に関する法的整備
- ・ 外部監査の強化
- ・ 議会の監督強化
- ・ 会計に関するトレーニング実施
- ・ 公共調達の改善

活動基準予算管理に関しては 2000 年より段階的に導入されてきた。

PEMFA 改善プログラムを実施する上で、情報システムの活用は不可欠である。以前より財務国家計画省は IFMIS の導入に向けた準備を進め、ドナーも支援してきた。組織体制として、ステアリングコミティとプロジェクトチームを設置し、プロジェクトマネージャーも選任されている。しかし、その後は計画通り実施されていない。2004 年 6 月の段階では、開発は最終段階でベンダーも選定済み、しかしアドバイザーや品質保証のマネージャーが採用されていないといった状況である。その後 11 月の段階でも、IFMIS は実行されていない。

情報システムを導入する際には、会計手続きを見直し、必要な場合は法・規制の枠組みを変更する必要がある。既存の手続きの上に新たな情報システムを導入しても効果はない。また、人材の確保、トレーニングによる職員の技術向上にも取り組まなくてはならない。

#### (4) 公共財政管理改革の課題

予算策定段階の課題は以下の通りである。

- (a) 歳入推計ができていない。可能な支出限度を把握していないため、予算策定時

に少なめに計上している。

- (b) 足りない分は補正予算で補うということが常態化している。補正予算額が当初予算額を上回ることもある。しかも補正予算の財源が明らかでない。
- (c) 予算項目が世界標準（IMFの政府財務統計など）から離れており、支出の実態を反映していない。

予算執行に関する課題は以下の通りである。

- (a) 予算どおりに資金配布が行われない。
- (b) 予算策定スケジュールがずれる。
- (c) 資金割り当てがないまま活動が実施されている。
- (d) 結果として、期末の支出額は予算額を大幅に上回る。

## (5) 主要ドナーの改善支援

公共支出管理・財政アカウンタビリティレビュー（PEMFAR）は、世銀、DFID、EU、GTZ、デンマークの資金拠出のもとに行われた。世銀は従来の公共支出レビュー（PER）、国別財政アカウンタビリティ評価、国別調達評価レビューの代わりに、他のドナーと共同で PEMFAR を導入することにしたわけだ。

また上述のように、PEMFA 改善プログラムの実施に向けて、ザンビア政府とドナー間で MoU が締結される。署名されることが予想されるドナーは、デンマーク、フィンランド、アイルランド、ノルウェー、オランダ、スウェーデン、EU、DFID、ドイツ、世界銀行、UN、IMF である。

## 5-3. PRS プロセスとセクタープログラム

### (1) PRS プロセスとセクターアプローチの整合性

教育・保健セクターは両方とも貧困に直接関連しているセクターである。ただ、両セクターともセクターアプローチが PRSP 導入の前から始まっており、セクター諮問グループによるセクターアプローチと既存のアプローチが整合していないとの指摘もある。

### (2) セクタープログラムの実施状況や制度的枠組み

## 1) 保健セクター

保健セクターでは、90年代よりセクターワイドアプローチ（SWAPs）が実施されている。主な動向は以下の通りである。

- ・ 1994年には郡レベルの District Health Management Board にイヤーマークされた District Basket Fund の運用を開始した。
- ・ 1999年にはザンビア政府と15の国・機関との間で MoU が締結され、政府と主要ドナーで SWAPs を推進していくことになった。
- ・ 2003年には州及び国レベルの保健施設に資金を投入するため、Hospital Basket Fund が導入された。
- ・ 一般財政支援、セクター財政支援（オランダ、DFID、スウェーデン、EU、アイルランド）のほかに、包括的バスケットファンド（Expandend Basket Fund）、特定バスケット、特定バスケットファンド（地域、病院、薬剤、トレーニング施設）が乱立している状態で、ファンドをセクター財政支援に統合化する試みがなされている。
- ・ ただ保健セクターでは、独自に支援しているドナー、NGO が少なくなく、バスケットのポーションは大きくない。
- ・ 2004年に保健セクター全体をカバーする包括的なバスケットファンド、一般財政支援を実現するために必要なベンチマークが設定された（2004年4月1日「GRZ/Donor Coordination and Harmonization Memorandum of Understanding」）。

ドナー会議は以下のような階層に組織化されている。



2004年3月にはドナー間の効率的な援助協調を図る枠組みが決められ、主要課題ごとに総括ドナーグループ・中核ドナーグループ・関連ドナーグループを決めることになった。JICAは「輸送/維持管理/インフラストラクチャ」「エイズ」と「結核」で総括ドナーの一つとなっている。注目されるのは、USAIDがセクターアプローチに参加してい

ることである。参加の背景はわからないが、ザンビア保健セクターの動向を把握するための参加料と割り切っているのではないかという見方がある。

このように援助協調が展開されていると、ドナー間、そしてザンビア政府も含めた情報発信・共有が重要になる。新規案件を企画する際には、ザンビアの国家保健開発計画に沿ったプロジェクトであることを他ドナーに対して説明しなくてはならない。JICAが保健医療施設に関するデータベース構築を支援するプロジェクト（保健省がカウンターパート）を立ち上げようとした際にも、他ドナーへの説明が不可欠であった。プロジェクト予算を公表したところ、他のプロジェクトとの棲み分けがはっきりしていない、プロジェクトコストが高すぎるという批判を受け、しばらくプロジェクトの動きが止まった。しかし担当者によると、これは必要なステップであって、プロジェクト予算を公表して、オンバジェットへ移行し、中長期的なコミットメントを明確にした方がいいとのことであった。自らが公表することで、他ドナーに情報開示を迫れるし、ザンビア側のコミットメント（ローカルコスト負担）も求めることができるようになる。

Like-minded group によって議論が進められ、その他のドナーが排除されるという懸念を聞くこともある。ザンビアの保健セクターでは、SWAPs に参加しないからといって排除されることはないが、ドナー会合のテーマはやはりバスケットの話に偏っている。

このようなドナーの動きの一方で、ザンビア保健省は、四半期ごとに郡ごとの会計報告を実施するなど、厳しいバスケットドナーの要求にこたえようとしている。

PRSP より早く SWAPs が始まったため、他のセクターのようにセクター諮問グループによるモニタリングシステムが導入されておらず、Health Sector Meeting がセクター諮問グループの役割を果たしている。

## 2) 教育セクター

教育セクターでの SWAPs は 2003 年 2 月に始まり、8 つのドナー（英国 DFID、アイルランド、オランダ、デンマーク、ノルウェー、フィンランド、UNICEF、世銀）が、セクタープールファンド、イヤーマーク支援、プロジェクト支援の 3 つのモダリティを通じてセクタープランを支援する MoU にサインした。ドイツ、スウェーデンは参加していない。USAID は MoU に署名しないものの、セクタープールファンドへの投入を 2004 年 9 月に開始した。反対に、UNICEF と世銀は MoU に署名したものの、セクタープールファンドには投入していない。

セクター諮問グループの導入より早く SWAPs が始まったため、SWAPs での活動にプラスしてセクター諮問グループの活動が求められ、重複が生じている。SWAPs でモニタリング活動がされている場合、重ねてセクター諮問グループでの活動は必要ではないという議論があり、実際、教育セクターでは 2004 年 8 月まで開催されなかった。

SWAPs を推進する組織として、Joint Steering Committee、Sector Plan Co-ordinating Committee、Financial Technical Committee、Sector Plan Support Group がある。この中で、Financial Technical Committee と Sector Plan Support Group には MoU 非署名国でも参加できるが（現在日本は、Sector Plan Support Group のメンバー）、政策策定機関である Joint Steering Committee には署名国しか参加できない。

### (3) PRS プロセスとの協調

上記のように保健、教育セクターといった PRSP そしてセクター諮問グループの導入とは個別に SWAPs が始まったセクターでは、独自の動きとセクター諮問グループで求められる活動が重複してしまう。従来からの SWAPs の活動を尊重しつつ、セクター諮問グループと協調していくことを検討中である。また、報告書のフォーマットやデータ指標の統一、タスクフォースの TOR の見直しなどを通じて取引コストの削減と合理化を図っている。

## 5-4. PRS プロセスと地方分権化

### (1) 政府機能の地方移転経過

地方分権は PRS によって始まったわけではない。植民地時代から始まり独立後も一貫して進められている。中央政府の出先機関を州レベルに設置するといった政府機能の地方への移転、そして地方政府への権限委譲などが進められてきた。2004 年 8 月には、国家地方分権政策が施行された。地方分権の担当は内閣府で、地方分権化推進事務局が設置されたが、その後、地方行政・住宅省が主管となり、地方分権化事務局も同省に移管された。

### (2) 地方分権化改革の実施状況

現状では、州には中央政府の出先機関が置かれ、行政機能のみを持つのに対し、郡政府は議会を持ち、政策立案を実施する。郡政府独自の収入源はあるが、資本支出をカバーするのに十分でなく、中央政府からの交付金が地方自治・住宅省を通じて配布される。また、州と郡には中央政府の出先機関があり、これらへの中央政府からの財源委譲の状

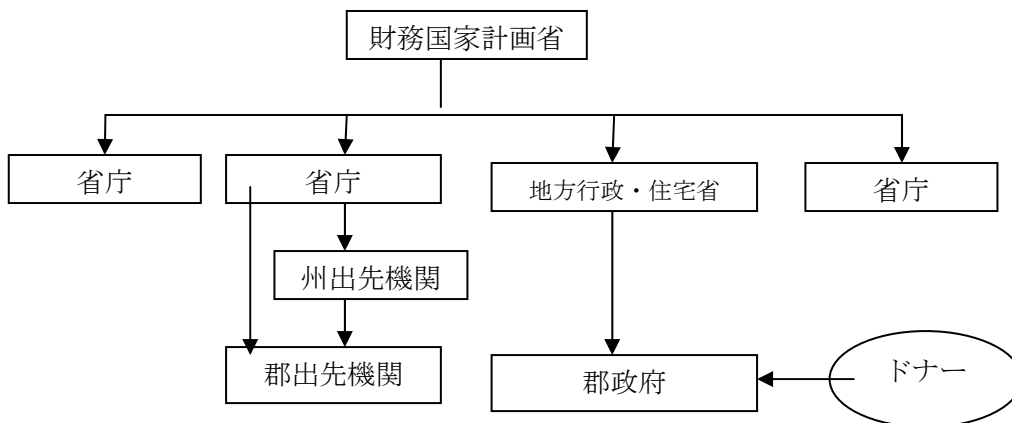
況はセクターによって違う。保健、教育、農業は地方への委譲の割合が大きい。今後地方分権が進めば、郡政府レベルで政策を立案し、MTEF を作成することになる。そして調達、サービス提供を郡政府が実施することになる。国家地方分権政策では、10 年で地方分権が実現される予定となっている。

### (3) PRS プロセスに係る課題

財務国家計画省が抱える課題の一つとして、ドナーからの援助が把握できていないということがある。図 2-21 が示すように、郡には財務国家計画省から交付される資金、省庁・州から流れてくる資金、そしてドナーから直接入ってくる資金といった 3 種類のルートがある。財務国家計画省がすべての援助の流れを把握すること、特にドナーからの直接の資金を把握するのは困難である。この問題は予算編成の精度向上を妨げる一因である。

地方分権が進み、郡政府の権限が強まり、郡政府がカウンターパートになるようになれば、ザンビアで援助を企画する際のエントリーポイントが郡政府になりうる。

図 2-21 中央から地方への資金ルート



出所：調査団作成

### (4) 日本および主要ドナーの支援状況

日本が地方公務員のキャパシティ向上を目指してトレーニングを実施するとともに、その他のドナーも支援を実施している。

GTZ 地方政府運営能力向上プロジェクトを南部州で実施。

UNDP 内閣府地方分権化推進事務局支援としてコンサルタントの雇用。



アイルランド 一部の州で、郡政府の運営能力向上を支援。

世界銀行 地方分権化支援調査。州と郡政府の機能向上と貧困プログラム実施のサポート。

## 第6章 セネガル

### 6-1. PRS プロセス—現状と課題

#### (1) PRSP 導入前の政治経済状況と策定過程

セネガル政府は、1994年からマクロ経済改革への取り組みを始め、1997年には貧困削減をそのフレームワークに位置づけ、同年12月に貧困削減プログラム（Poverty Reduction Program: PRP）を採択した。このプログラムは後のセネガル版 PRSP である DSRP（Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté）に吸収された。その後2000年5月に I-PRSP、そして2002年6月に F-PRSP が完成し、2000年6月に旧 HIPC の決定点、そして2004年4月に拡大 HIPC イニシアティブの完了点に到達した（表 2-27 参照）。

表 2-27 セネガル PRS プロセスの活動年表（1994—2004 年）

年月	主要な出来事
1994年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>セネガルの通貨である CFA franc の価値が切り下げられる。</li> <li>大規模な経済改革の実施。</li> </ul>
1997年12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>セネガル政府は総括的 Poverty Reduction Program (PRP)を策定。</li> </ul>
1998年	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧 HIPC イニシアティブの対象国に認定される。</li> </ul>
2000年4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abdoulaye Wade が3代目大統領に選出される。前大統領 Abdou Diouf の20年近く、4期に渡る任期と、社会党による40年間の支配が終わる。</li> </ul>
5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>I-PRSP が完成される（Ministry of Economy and Finance, 2000, p. 1）。</li> </ul>
6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>拡大 HIPC イニシアティブの決定点に到達。</li> </ul>
2001年3月	<ul style="list-style-type: none"> <li>セネガル政府は南部 Casamance 地域の分離主義グループとの和平協定を締結。</li> </ul>
2002年6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>F-PRSP が完成する。</li> </ul>
12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>F-PRSP が世銀/IMF で承認される。</li> </ul>
2004年4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>HIPC イニシアティブのもと完了点に到達し、US 4億8800万米ドルの負債救援が提供される。</li> <li>Wade 大統領が Casamance 地域の分離主義グループとの和平条約を結ぶことを宣言。</li> </ul>
12月	<ul style="list-style-type: none"> <li>世銀理事会は3000万米ドルの PRSC 融資を認める。</li> </ul>

## 1) 安定した政治・経済状況

セネガルは、アフリカでもっとも政治・経済的に安定している国の一つで、1981年と2000年には平和的に政権交代が行われた。2001年の憲法改正では、大統領の任期は5年間で、再選は一度までと定められた。経済的には1994年のCFA francの切り下げ、そして国際機関の支援を経て実施されたマクロ経済改革によって、比較的高いGDP成長率を実現してきた<sup>156</sup>。

国の主要産業は農業で、干ばつなどの気候に左右されるという条件は他のアフリカ諸国と共通する。セネガルは、2002年のGDP成長率を10%以上にするという野心的な目標を掲げていたが、逆に、雨不足によって農業活動が滞ったことから、同年のGDP成長率は1.1%にとどまった。農業セクターにはセネガルの人口の60%が従事しているが、GDPの20%にしか貢献していない。他の課題としては、経済成長や社会サービス面での改善が公平な分配にはつながっていないことがあげられる。2000年5月に完成したI-PRSPは、成長の公平な分配を重視し、成長と貧困削減の両方を達成するための中期的な戦略枠組みと位置づけられている。

## 2) HIPC イニシアティブの目標

セネガルは、1998年に旧HIPCイニシアティブのもと、負債救援対象国と認定された。その後、世銀とIMFは拡大HIPCイニシアティブにおいて2000年6月にセネガルが決定点に到達したことを宣言し、負債救援を決定した。その際に定められた目標は以下のとおりである。

- (a) 参加型の過程を通じてのF-PRSPの策定と貧困モニタリング能力の強化。
- (b) 安定したマクロ経済環境の維持。
- (c) 特に教育に重点をおいた社会サービスの改善、税金に関する業務の改善とエネルギー部門での新たな政策の策定・実施。
- (d) 債権者とともに負債削減の推進。

しかし、この4つの目標の実現に向けた政策展開は遅く、予定されていた2001年のHIPCの完了点到達は2004年4月まで実現しなかった。

---

<sup>156</sup> 2001年までのGDP成長率平均は5%。

### 3) PRSP の策定と実現への課題

PRSP 策定のプロセスでは、NGO など幅広いステークホルダーの参加があった。2001年6月には国レベルでの立ち上げセミナー（The National Launching Seminar）が開催されるとともに、地方でも地域コンサルテーション（Regional Consultation）が開催され、NGO など市民社会が参加した。

2002年6月に策定した PRSP は、同年12月に世銀/IMF の理事会で承認された。PRSP の4つの主要課題は以下のとおりだった。

- (a) 富の創出
- (b) 社会セクターでのキャパシティ・ビルディングと開発
- (c) 貧困者の生活環境の改善
- (d) 戦略の実践とそのアウトカムのモニタリング

また、PRSP 実現に必要な資金額と見込まれている財源（つまり必要な資金と確保されている資金のギャップ）をセクターごとに示した Priority Action Plan(PAP)が策定された。PAP は PRSP に添付されている。

PRSP 以外の社会・経済開発計画としては、第10次経済社会開発計画（2002-2007年）がある。世銀の国別財政アカウンタビリティ評価（Country Finance Accountability Assessment: CFAA）によると、経済社会開発計画は PRSP の内容を含んだもので、この計画と PRSP との間に食い違いはない。

## (2) PRSP 実施・モニタリングの制度的枠組みとドナー会合

### 1) 政府の実施体制

PRSP の策定は、経済・財務省の貧困対策プログラム部局が中心となって行った。2002年2月には政府内に運営委員会が設置され、その後 PRS の計画・立案を担っている（図2-22参照）。

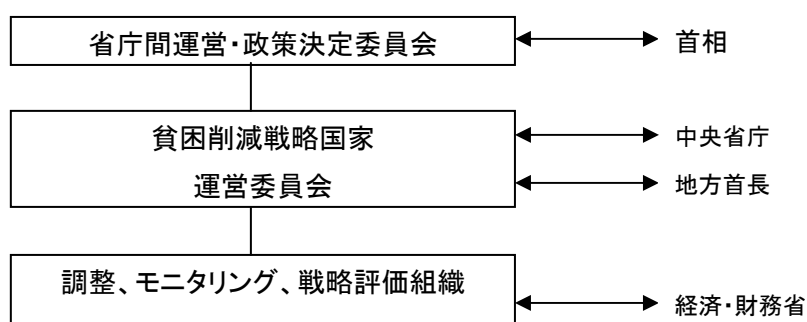
### 2) モニタリングデータの流れ

PRSP を策定するにあたっては、家計・消費調査が2回実施された（1994-95の家計調査を更新するもの）。また、保健、教育、環境分野の貧困状況に焦点をあてた福祉指標

質問調査 (Core Welfare Indicators Questionnaire: CWIQ)、貧困調査 (Perceptions of Poverty Survey) が実施され、定量的データとともに、定性的な情報を提供した。

CWIQ は世銀、UNICEF と UNDP によって開発された調査方法で、PRS の年間の達成状況を比較的簡易な調査によって導き出せるように設計されている。貧困の状況、公共サービスへのアクセス・使用・満足度などが含まれている。

図 2-22 セネガル PRSP 実施体制



出所：文献に基づき調査団作成

### 3) 政府とドナーのインタラクション

OECD の援助協調に関する調査<sup>157</sup>によると、セネガルには援助協調に関するドナーグループが存在するが、セネガル政府自体の援助協調への関与はそれほど大きくない。政府としては、保健、教育、公共財政管理、地方分権、民間セクター開発などの分野で、援助協調に協力をしていると認識しているようだが、ドナー側にしてみると政府側のイニシアティブが弱いとの認識である。

ドナー側では UNDP と世銀がドナー間の調整役を務めている。全体ドナー会合の下に、分野・課題別ドナー会合が設置され、会合ごとに議長国・機関が任命される。各会合とも正規のメンバー以外でも、関心のあるトピックにしたがって参加できる。

<sup>157</sup> OECD-DAC Survey Results on Progress in Harmonization and Alignment

表 2-28 主なドナー会合と議長

分野・会合	議長国・機関
保健	EU
教育	フランス
農業	オランダ
環境	オランダ
地方分権化	ドイツ
マイクロファイナンス	カナダ
WID	UNICEF
民間セクター	USAID
カザマンス地域支援	EU
天然資源	オランダ
工業	UNIDO/UNDP
HIV/AIDS	UNDP

出所： JICA セネガル国別事業評価、2003

セネガルには年間約 150 件のドナーのミッションが訪問している。ドナー間の合同ミッションは、セネガル政府の負担を減らすための課題の一つであるが、世銀、ベルギーのみが実施しており、EU、フランス、ドイツ、イタリア、日本、スペインなどは独自にミッションを派遣している（カナダは合同ミッションへの参加を検討中）<sup>158</sup>。

#### 4) 政府やドナーの課題

##### <PRSP 自体の課題>

PRSP に掲げられた、貧困人口を 2015 年までに半減するという目標自体に無理があるという指摘がある<sup>159</sup>。また、戦略実行に向けた計画が、実行可能なレベルまでブレイクダウンされていない。そして最大の課題は、APR が作成されていないことであろう。

<sup>158</sup> OECD-DAC Survey Results on Progress in Harmonization and Alignment

<sup>159</sup> WB and IMF "Joint Staff Assessment"

逆に評価できる項目は以下の点である<sup>160</sup>。

- (a) 参加型で戦略が策定され、文書に反映されていること。
- (b) 戦略策定の際にセマティックな作業グループが設けられ、意見の調整が実施されたこと。
- (c) セネガルの貧困状況の分析が、詳細になされていること。
- (d) 社会サービスの質の向上とともに、公共支出の改善に関しても言及されていること。

PRSP に公共財政管理に関する記述があり、財政の地方分権化による公的サービスの改善といった目標が示されている。

#### <モニタリングの課題>

セネガル政府とドナーがそれぞれモニタリングを実施していることが課題の一つである。政府とドナーが共通の指標を活用してモニタリングを実施し、その結果に基づきそれぞれの政策・支援策を決定すれば援助の効率化につながるが、ドナーを対象とした調査によると<sup>161</sup>、ドナーがセネガル政府のモニタリング結果を活用する割合は19%に過ぎないという結果が出ている。これは他のアフリカ諸国の平均（30%弱）に比べて低い数値である。

### (3) 日本および主要パートナーの支援状況

援助協調と並行して、各ドナーは PRSP の枠内で独自の支援を実施している。EU は 2002 年 4 月にセネガル支援戦略を策定したが、その柱は一般財政支援である。UNDP はドナー間の調整役を果たすとともに、PRS モニタリング分野での支援を実施している。米国は、支援重点分野である民間セクター支援、保健分野を中心に援助を行ない、計画と予算のリンクを強化するための専門家を派遣している。

なお、ドナー別支援額は表 2-29 の通りである。他の旧フランス領（ブルキナファソ）で見られたのは、トップドナーのフランスはセクターアプローチや一般財政支援にあまり積極的ではなく、オランダや北欧諸国といったドナーが援助協調に積極的という状況であった。セネガルへの 2 国間援助のトップ 3 はフランス、米国、日本と一般財政支援に積極的なドナーではない。この影響が一般財政支援、そして援助協調にどのような影響を及ぼしているか文献調査からは判断できないが、注目すべき点である。

<sup>160</sup> WB and IMF "Joint Staff Assessment"

<sup>161</sup> OECD-DAC Survey Results on Progress in Harmonization and Alignment

表 2-29 ODA 供与額上位機関・国名（国際機関援助、2 国間援助あわせて）

	機関・国名	単位:百万米ドル
1	フランス	146
2	IDA	125
3	EU	51
4	米国	43
5	日本	38

出所：OECD DAC Recipient Aid Charts 2002-03

#### (4) セクターの動向

##### <保健セクター>

保健セクターでは、PRSP 策定前から 10 年計画である保健セクター総合開発プログラム (Programme de Développement Intégré du Secteur de la Santé : PDIS) が導入されている。このプログラムの主な目的は、貧困者の医療サービスへのアクセス改善、コミュニティを基礎にしたサービスの開発、地方での公衆衛生の改善である。課題として指摘されているのは、成果（サービスの質の向上など）が、都市に偏在していることだ。

保健セクターでは公式な援助協調システムが存在し、毎月会合が開催されているが、援助実施の際のコンディショナリティなどはドナー間で統一されていない。

##### <教育セクター>

教育分野でも、PRSP 策定以前に教育訓練 10 年計画 (Programme Décennal de l'Education et de la Formation : PDEF) が導入されている。この計画の目標は、2010 年までに初等教育の完全普及を達成することで、教育予算の 49% が初等教育、女子のアクセス改善・教育期間の延長、中高等教育へのアクセス改善、大学教育・研究の質の改善に充てられている。

教育セクターでは、カナダがパイロット的なセクター財政支援を計画中である（2004 年 12 月当時）。教育省が MTEF を策定し、カナダはこの枠組みに対してセクター財政支援を行なう予定である。またこのパイロット支援では、年次監査の実施も予定されている。同セクターではドナー間の支援を決定する際のコンディショナリティの統一がある程度導入されている。



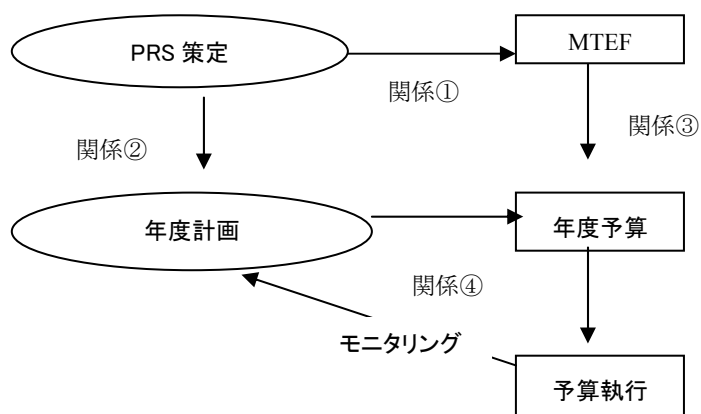
<水セクター>

水セクターでは、実践的な戦略やアクションプランが導入されておらず、ドナー会合も一度開催されただけである。

## 6-2. PRS プロセスと公共財政管理

PRS プロセスと予算サイクルの連携状況を確認する際に、①PRS と MTEF の関係、② PRSP と年度計画の関係、③MTEF と年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係、の観点から考察することができる（図 2-23 参照）。

図 2-23 PRS プロセスと予算サイクル



### (1) PRSP と MTEF—関係①

一般的に PRSP は通常 3 カ年の中期計画である。計画を実施するにあっては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。通常 3 カ年の MTEF が PRSP を元に策定され、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。しかし、裏づけになるためには、MTEF の内容が PRSP を反映したものでなければいけない。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP にあれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていなければならない。

セネガルでは MTEF は策定されておらず、導入は今後の課題である。しかし教育分野では、上記のようにセクターMTEF が導入され、カナダがパイロット的にセクター財政支援を実施する予定である。

2000年から2004年までの国家予算の傾向をみると、PRSPの中心分野である教育と保健分野の予算の伸びは対照的である（対GDP比、表2-30参照）。順調に伸びている教育分野に対して、保健分野の2002年以降の予算は伸びていない。理由は文献調査からは判断できないが、PRSPの重点分野の予算は確実に確保されているか留意する必要がある。

表 2-30 教育、保健分野の予算の進捗状況（対GDP比）

	2000	2001	2002	2003	2004
Education and Training	3.8%	3.5	4.1	4.6	4.9
Health, Hygiene, Prevention and Nutrition	1.6	2.0	2.2	2.2	2.1

出所、世銀、Public Expenditure Review 2004

## (2)MTEF と年度予算 関係③

PRSPという中期計画に基づいて、各年の実施計画が策定され、MTEFの枠内で年度予算を配分することによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、PRSPに掲げられた目標を3年間でどのようなペースで達成するかといったマイルストーンを定める必要がある。

セネガルのPRSPには、各セクターの戦略・目標が掲げられ、達成手段としての活動が示されている。しかし、他国のPRSPにあるような今後3年間の到達目標を示す中期的な指標がなく、代わりに2005年、2010年、2015年に達成すべき指標が示されている（インパクト指標）。PRSP（2002-05）とこのインパクト指標の因果関係は必ずしも明確ではない。PRSPに従って、政府が毎年の活動をどのように策定しているのかは、文献調査から判断できない。

## (3)モニタリング、年度計画、年度予算－関係④

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画と予算に反映されるべきである。例えば、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かは、(a) APRの内容の確認、そして(b) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性

の確認、といった2通りの方法がある。しかし、セネガルではAPRは作成されていないので、APRの内容による判断はできない。

#### (4)モニタリング結果と予算策定の連携スケジュール

モニタリング結果と予算策定との連携を図るためには、年間スケジュールとしてレビュー結果が次年度計画、そして予算に反映されるよう計画されていなければならない。理想的にいえば、下記のような順番にスケジュールが組まれているべきである。

- (a) 前年度の実績をレビュー
- (b) 次年度政策の策定
- (c) 次年度予算方針（シーリングを含む）の策定
- (d) 予算方針に基づいて各省が予算案策定・予算要求
- (e) 財務予算省と各省との間で協議
- (f) 政府案策定
- (g) 閣議決定・議会提出
- (h) 議会での議論・予算案承認

セネガルの予算策定・執行年間スケジュールは表 2-31 の通りである。しかし、APR が1回策定されたのみということもあって、年間のモニタリングスケジュールがはっきりしない。両スケジュール間に整合性があるか否か更なる調査が必要であるが、APRの策定は2月の予算案策定作業の開始の前に実施されていると、APRの内容を踏まえた予算策定がスケジュール上可能になる。第1回目のAPRは2004年12月に策定されたので、スケジュール上は予算案策定作業に間にあったことになる。

表 2-31 予算策定・執行年間スケジュール

	予算策定スケジュール	予算執行スケジュール
1月		予算年度開始 予算配分サイン
2月	予算案策定作業の開始(歳入)	前年度予算支出停止
3月		省庁で年度予算使用開始
4月	経済状況、政府財政に必要なことを確認 財政・経済省から他省庁に歳出に関して通知	
5月		前年度分の会計提出
6月	歳入予測	
7月	予算会議(歳出)	
8月	予算折衝開始	
9月	予算折衝終結	
10月	予算案閣議決定	
11月	予算案議会提出	
12月	予算案承認	

出所：調査団作成

### 6-3. 公共財政管理改革の現状

PRSPでも、予算策定プロセスと予算執行の改善が大きな課題として取り上げられているが、すでに関税・税システムの改善、会計監査院の創設といったことが実現し、予算執行状況のモニタリングシステム、情報システムの近代化も進行中である。また、政府は教育と保健セクターで公共支出トラッキングを実施し、結果を公共財政管理改革に活用する予定である。

世界銀行の国別財政アカウンタビリティ評価（Country Financial Accountability Assessment:CFAA、2003年11月）では、下記の5つの分野の改善が緊急に必要とされている。

- (a) 外部監査
- (b) 予算策定・執行
- (c) 公的セクターでの監査、報告
- (d) 国庫、現金マネジメント
- (e) 公務員給与マネジメント

#### (1) 外部監査

政府が議会に予算案を提出するタイミングが遅く、予算案を審議する時間が少なくなり

がちである。監査院も予算の執行状況を入念にチェックするにはキャパシティが不足している。本来なら予算の年度終了後 6 カ月以内に、監査院は予算執行結果を報告しなければいけないが、遅れがちである。

## **(2) 予算策定・執行**

中期的な計画である PRSP を反映した MTEF が作成されておらず、毎年の予算も PRSP を反映していない。予算書には、すべての政府支出がカバーされているわけではなく、予算外の支出も存在する。また、ドナーからの支援など予算外の収入も相当ある。セクター省庁は予算策定のガイドラインを経済・財務省より知らされておらず、経済・財務省に権限が集中している。

予算執行に関しても、通常の手続き以外の「例外的な」手続きでおこなわれているケースもあり、会計チェックも十分とは言えない。会計報告には繰越残高を含んでおらず、会計の正確性に影響を及ぼしている。

セネガルの年度予算は毎年 1 月に始まるが、実際に省庁に予算が配分されるのは 4 月以降である。このため、予算執行が年度後半（11 月）から翌年 2 月に集中している。

## **(3) 国庫・現金管理**

全ての政府関連団体の口座の状況がカバーされているわけではない。そのため現金管理が十分でない。これは不正な歳入・歳出を見過ごすことにつながりかねない。

## **(4) 情報システム**

情報システム自体の改善が必要なのと同時に、文書管理といった業務システムの不備も指摘されている。

## **(5) 世銀のリスクアセスメントと提言**

以下は世界銀行の国別財政アカウンタビリティ評価によるリスクアセスメント結果である。

表 2-32 世界銀行によるリスクアセスメント

項目	リスクのレベル	備考
予算策定－支出	中	支出予測が全ての分野をカバーしているわけではないし、見直しも不正確。
予算策定－収入	高	歳入担当部署は、課税対象に関する知識が欠けているため、歳入不足のリスクにつながる恐れがある。
予算執行－確認、支払指図	中	支出効果のモニタリングが行なわれていない。
予算執行－支出	高	内部でコントロールする仕組みがない。
支払執行	高	公務員給与に関する改善は延期された。
歳入事務	相当あり	税関連部署の努力だけでは、リスクは減少しない。歳入不足になるリスクは常にあり。
例外的な支出手続き	高	例外的な手続きに関するルールはあるが、このルールが多用されているのではや例外ではない。
公認会計士会計報告	高	月例報告作成に時間がかかる。
財政報告	高	内部コントロールの仕組みがないこと、決算作成に時間がかかることがリスクにつながっている。ファンドの不正使用も発見できない。
国庫・現金管理	極めて高い	公金に関する独立した内部コントロールの仕組みがない。口座の統一の遅れも公金管理のリスクを高めている。
債務管理	低	
国有企業・団体	極めて高い	管理システム、モニタリングシステムがなく、公金が誤用されるリスクあり。

出所：CFAA、2003

これらのリスクへの対処方法は世銀の国別財政アカウンタビリティ評価で提言されている。ドナーの支援が必要で、かつ緊急性のある項目は、「公務員給与の監査、給与システムの近代化」と「財政管理情報システムに関するマスタープランの策定」である。

表 2-33 世銀によるリスク対処方法に関する提言

提言	責任機関	支援の必要性			緊急性	
		低	中	高	あり	なし
議会の金融委員会のキャパシティ強化	金融委員会			X		X
監査院の近代化・キャパシティ強化	監査院		X		X	
会計報告の遅れへの罰則導入	監査院	X			X	
MTEF といった結果指向型予算の導入	財政・経済省			X		X
予算ガイドラインの策定	予算局			X		X
全ての政府活動を予算書に掲載する	予算局		X			X
地方分権に向けた戦略策定、パイロット実施	財政・経済省		X			X
主税局、関税局、会計・国庫局で内部コントロールシステムの導入	財政・経済省	X				X
支出手続きの簡素化、責任の所在の明確化	財政・経済省		X			X
例外的な手続きの減少	財政・経済省	X			X	
西アフリカ経済財政共同体の規則に準じた決算策定に向けた予定表を作成・実行	会計・国庫局	X			X	
四半期ごとに国庫の状況に関する報告を作成	会計・国庫局	X			X	
公的セクターの銀行口座の把握、出入金のモニタリング	会計・国庫局	X			X	
公務員給与の監査、給与システムの近代化	財政・経済省			X	X	
財政管理情報システムに関するマスタープランの策定	情報システム部			X	X	
財政・経済省、監査院での文書管理に必要なことを調査	財政・経済省、監査院			X		X

出所：世銀 CFAA を参考に作成

#### 6-4. 文献調査でわからなかったこと

今後、地域統合が進展するにつれ、公共財政管理分野での仕組みが地域で同一化することが十分予想される。日本としてもこの地域で公共財政管理分野の支援をいかに実施していくか、地域の中心国であるセネガルを例として考察することになると考えられる。

しかしセネガルは、同じ地域のブルキナファソと比較して、PRS 実施・モニタリングに取り組む姿勢が弱い。ブルキナファソが例外的なのか、それともなんらかの理由があってセネガルでの取り組みが遅れているのかについては、さらに調査が必要である。

その他、今回の調査では以下の項目が明らかにならなかったため、更なる調査を要する。

- (a) PRSP にもとづき各省庁が年次実行計画を策定しているか否か
- (b) 日本、米国、フランスといった援助協調に積極的でない国がトップドナーである影響
- (c) 保健分野の予算が増加していない理由



## 第7章 タンザニア

### 7-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRS 導入前の政治経済状況、策定過程、承認

タンザニアは 90 年代の初頭からマクロ経済改革と構造改革が進展し、経済の安定を達成してきた。また政治的にも安定し、国民の中の経済的格差も比較的少なく、経済成長に必要な環境が整ってきたといえる。政府とドナーとの関係も良好で、援助を通じた資源の投入が増加する一方で、より効率的かつ効果的な援助のアプローチが提案・実験されてきている。タンザニアでは、国民の 36%が貧困ライン以下であり、19%が食料貧困とされている。

表 2-34 に PRS プロセスに関連する年表を示した。拡大 HIPC イニシアティブのもと、タンザニア政府は暫定 PRSP (I-PRSP) を 2000 年 3 月に策定した。それまでの堅実な政策と I-PRSP の策定により、タンザニアは同年 4 月に決定点に達した。その後政府は最終版 PRSP (F-PRSP) を 2000 年 10 月に完成させ、同年 12 月に IMF/世銀理事会は F-PRSP を承認した。2001 年 10 月には年次進捗報告書 (Annual Progress Report: APR) が作成され、同年 11 月には完了点に達した。完了点に達することによって現在価値で 20 億 2600 万ドルの債務が削減された。2002/03 会計年度で見ると約 5000 万ドルの債務償還費分<sup>162</sup>がこの債務削減により浮いている。

タンザニアでは、PRSP 以外に、2025 年までの長期政策としての「ビジョン 2025」、2010 年までの中長期政策としての国家貧困削減戦略 (National Poverty Eradication Strategy : NPES)、社会経済開発を国際社会と協力し推進するためのタンザニア援助戦略 (Tanzanian Assistance Strategy : TAS) がある。なお、NPES は PRSP に吸収された。また 3 年間の予算策定のシーリングを規定するものとして中期支出枠組み (Medium-term Expenditure Framework : MTEF) が 1997 年から導入されている。このように PRSP は既存の政策と補完的な関係を持ちつつ拡大 HIPC イニシアティブ・債務削減の流れの中で策定された。PRSP は政府部内で広く認知されている政策文書であるが幾つかのセクター省庁、地方政府レベルでの認知の度合いはまだ十分とはいえない<sup>163</sup>。

<sup>162</sup> 2002/03 年度の浮いた償還額は IMF と世銀の債務削減に起源をもつ。パリクラブの債務削減による償還節約分はまだ発生していない。

<sup>163</sup> DFID (2003), DFID Tanzania Country Assistance Plan June 2003-December 2004, p.8.

表 2-34 タンザニアの PRS プロセス略年表

暦年	事項
1996年09月	オリジナル HIPC イニシアティブ (O-HIPC イニシアティブ) が始まる
1996年09月	国別調達アセスメント報告 (CPAR) が世銀により作成される
1997年08月	公共支出レビュー (PER-97、世銀)
1999年09月	拡大 HIPC イニシアティブ (E-HIPC イニシアティブ) が始まる
2000年03月	インテリム貧困削減戦略書 (I-PRSP) 策定
2000年04月	拡大重債務貧困国イニシアティブ (E-HIPC) 決定点到達
2000年11月	ファイナル貧困削減戦略書 (F-PRSP) 策定
2001年	一般財政支援のための貧困削減財政支援 (PRBS) 基金が英国、北欧諸国他 11 カ国の協力により設置される PRBS には 2001 年度約 500 万ドル、2002 年度約 500 万ドル支援、評価マトリクス (PAF) による評価
2001年01月	公共支出レビュー報告書 (世銀)
2001年05月	タンザニア政府による国別財政アカウンタビリティ評価の実施 (Country Financial Accountability Assessment)
2001年10月	年次進捗報告書 1 (APR1) が IMF/WB により承認される
2001年11月	公共支出レビュー報告書 (世銀)
2001年11月	E-HIPC 完了点到達 (ウガンダ、ボリビア、モザンビークに続き 4 番目)
2001年12月	貧困と人間開発報告のための貧困モニタリングのマスタープラン策定、ファンド設置
2002年	タ政府タンザニア支援戦略発表 (援助のアンタイ化、コモンバスケット、一般財政支援推奨)
2002年	世銀 PRSC の交渉開始
2002年05月	公共支出レビュー (PER FY2)
2002年05月	公共支出レビュー諮問会合 (PER National Consultative Meeting)
2002年12月	年次進捗報告書 2 (APR2) がドナーに配布された (タ政府プロセス)
2003年03月	タ政府財政管理改革計画決定 (PFMRP)公表、ドナーの支援を仰ぐ
2003年03月	APR2 が公表される
2003年04月	APR2 が IMF/WB 承認される
2003年04月	国別調達アセスメント報告が世銀・タンザニア政府により策定される
2003年05月	世銀の貧困削減戦略クレジット 1 (PRSC-1) が承認される。1 億ドルクレジット、3200 万ドル無償
2003年05月	公共支出レビュー諮問会合
2003年06月	第三年次公共支出レビュー (PER FY3) が公表される
2004年04月	国別調達アセスメント報告 (世銀)
2004年05月	APR3 IMF/WB 承認
2004年07月	PRSC-2 のアプライザル文書 6000 万ドルクレジット、9000 万ドル無償

出所：企画調査員報告書、PRSP、PER、世銀ウェブサイトほか

なお 2003 年より PRSP の改定作業が副大統領府を中心に行われている。改定にあたって幅広い諮問を行うために、42 県 168 村、33 の市民組織、3 つの援助機関から意見が集められ、また大規模なアンケート調査も実施された。2004 年 8 月に PRS-II (National Strategy for Growth and Reduction of Poverty: NSGRP) のドラフトが公表され、幅広い諮問を経て 2005 年 6 月に完成した。

## (2) PRS 実施・モニタリングの制度的枠組み、組織、過程

表 2-35 に示すように、タンザニアにおける PRS プロセスには、下記のような 4 種類のプロセスがある。

- (a) APR 作成とリンクした PRS 貧困モニタリング
- (b) 公共支出レビュー (Public Expenditure Review: PER)
- (c) 財政支援向けモニタリング
- (d) 政府予算、MTEF の策定

タンザニアにおいて PRSP は先行する MTEF のプロセスに対し新たな政策的枠組みとして作成された。この点で、ウガンダに見られるように MTEF が PEAP (ウガンダ版 PRSP) の実施過程に導入されたのと異なる。

表 2-35 PRS プロセスのモニタリング作業日程

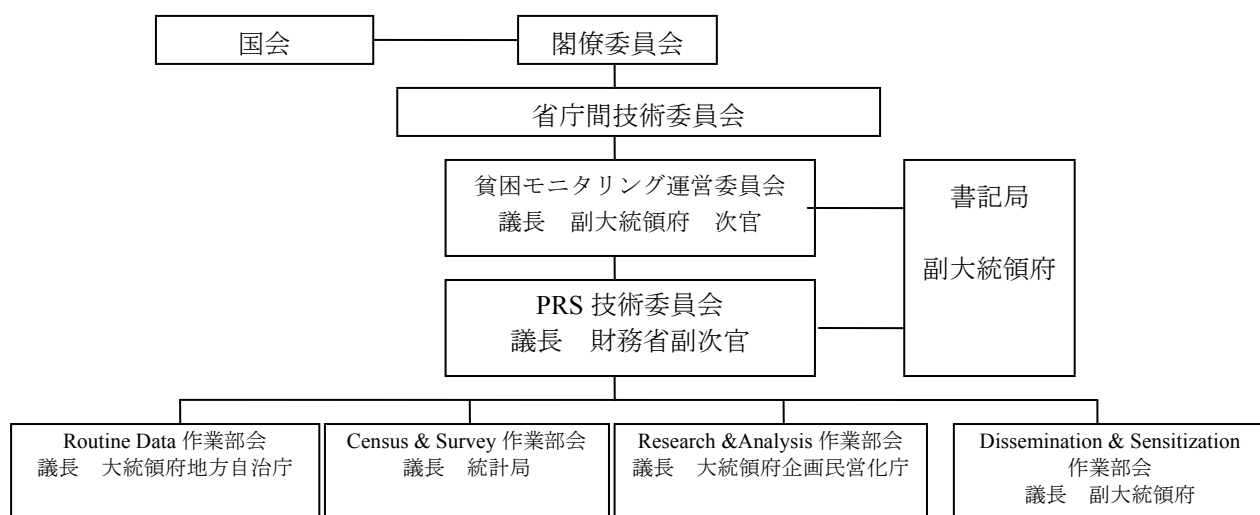
プロセス	PRS 貧困モニタリング	公共支出レビュー (PER)	PRBS/PRSC 財政支援	MTEF/政府予算策定プロセス
07 月	貧困と人間開発報告書作成	年次計画策定		
08 月				
09 月		セクター調査 ToR 決定	予算レビュー	
10 月	PRS 進捗報告書 (APR) 発表、貧困政策週間	各セクター調査、マクロ調査開始		予算ガイドライン作成
11 月				
12 月			年次レビュー	
01 月		外部評価ミッション (世銀)		
02 月				
03 月		各セクター調査、マクロ調査終了		セクター予算とセクター MTEF 作成
04 月			年次中間レビュー	全体予算とセクター MTEF 作成
05 月		年次諮問会合		
06 月				予算演説

出所：奥山企画調査員報告(調査団修正)

## 1) PRS 年次進捗報告書(APR)と貧困モニタリング

年次進捗報告書（APR）が 2001 年の 10 月に公表された直後の同年 12 月、貧困モニタリングのためのマスタープランが策定され、貧困モニタリングプールファンドの設置が提案された。同ファンド設立合意書は 2003 年 3 月に政府とドナー（日本を含む 7 カ国）間で署名され、日本政府は、同年 7 月に 50 万ドル（うち農業分野調査に 30 万ドルイヤーマーク）を同ファンドに拠出した<sup>164</sup>。図 2-24 に貧困モニタリングの実施体制を示した。貧困モニタリングは閣僚委員会のもと、副大統領府を議長とする運営委員会をおき、4 つの作業部会（Routine Data 作業部会、Census and Survey 作業部会、Research and Analysis 作業部会、Dissemination and Sensitization 作業部会）が設置された。

図 2-24 PRSP/貧困モニタリング実施体制



出所: 山内企画調査員(調査団訂正)

## 2) 公共支出レビュー

他国で公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）という世銀が独自に実施しているレビューのことを指すが、タンザニアの PER は 1990 年代の後半から政府主導で行われてきた。現在では広くドナー、国際機関、大学、市民社会をメンバーとした分野別の作業部会が、マクロ経済、予算の策定・執行、監査など公共財政全般に関するテーマについて分析・検討している。セクターレベルの PER としては、保健と教育分野

<sup>164</sup> JICA 企画調査員報告（2003 年 3 月）

の作業部会が設定されている。またタンザニアで特徴的なことは、PER の枠組みの外で、独立したモニタリンググループがドナーの資金拠出、支援行為自体の効率性を評価していることだ<sup>165</sup>。

セクター別作業部会の ToR が決まるのが 9 月下旬、各セクター調査の終了は例年 3 月以降となっている。そのため総括会合である年次諮問会合は毎年 5 月となる。世銀の外部評価は 1 月に実施され、後に報告書が公表される。

### 3) PRBS/PRSC による財政支援とパフォーマンス評価枠組み

2001 年、財政支援の受け皿として、貧困削減財政支援 (Poverty Reduction Budget Support: PRBS)に関する枠組みが日本を含めた 11 カ国の協力により設置され、世銀の貧困削減支援融資 (Poverty Reduction Support Credit : PRSC) を含む約 300 百万ドル (2002/03 年実績) の資金が提供されている (表 2-36 参照)。ドナーの財政支援と世銀の PRSC による支援に共通するモニタリングのツールとして、パフォーマンス評価枠組み (Performance Assessment Framework : PAF) が使用されている。PAF の概要は表 2-37 に示す通りで、PAF を使ったレビューは年 2 回行われている。12 月頃実施される年次レビューでは PAF に基づき 1 年間の評価を行い、また PAF の改定を検討する。4 月の年次中間レビューは PAF の進捗状況を確認するほか、世銀はこの評価を用いて PRSC の供与を決定する。

表 2-36 タンザニアにおける財政支援金額 (2002/03 年度)

国	金額 (百万ドル)
カナダ	1.8
デンマーク	11.0
EU	37.5
フィンランド	1.7
アイルランド	14.8
ノルウェー	13.7
日本	4.0
オランダ	15.3
スウェーデン	12.8
スイス	5.0
イギリス	72.3
世銀 (PRSC) ・ アフリカ開発銀行	106.2
合計	296.1

出所：遠藤専門調査員報告書

<sup>165</sup> JICA/ODI (2004), Progress Reviews and Performance Assessment in Poverty-reduction Strategies and Budget Support - A Survey of Current Thinking and Practices, p. 56.

表 2-37 PRBS/PRSC パフォーマンス評価枠組み (PAF)

課題項目	2004年3月までに 達成する活動数
1.経済的貧困の削減	13
2.貧困モニタリングと評価能力の向上	4
3.マクロ経済の安定	8
4.1、4.2 公共サービスの向上とインセンティブの向上のための環境整備	7
4.3 公共セクターのパフォーマンスの向上	3
5.1 資金の漏洩の減少と説明責任の強化	22
6.環境と持続的開発	6
<b>合計活動項目数</b>	<b>63</b>

出所： 世銀 2004. Second PRSC スタッフアプライザルレポート

#### 4) MTEF と政府算策定プロセス

例年政府予算策定のプロセスは、10月の予算ガイドライン策定に始まり、12月の予算ガイドライン発表、それに基づくセクター省庁での予算案、セクター別MTEFの策定(2-3月)、セクター予算案に基づく政府案予算と全体MTEFの準備作業が5月に向けて行われる。予算案は6月に承認され発表される(例年承認が8月まで遅れる)<sup>166</sup>。

#### (3) PRS 実施・モニタリングの実施状況

##### 1) 年次進捗報告書によるモニタリング

2001年の年次進捗報告書 (APR) の策定を受けて、HIPCの完了点に到達したのは上述の通りである。2002年11月に作成された第2年目のAPRでは、同年10月に公表された貧困と人間開発報告書の貧困分析と公共支出レビュー作業部会の調査結果が反映され、新たな貧困ベースラインが設定された。また各項目の進捗状況によりターゲット値が変更された<sup>167</sup>。この2年目のAPRを承認する形で、2003年5月にIMF/世銀理事会は貧困削減支援クレジット (PRSC-1) により、100万ドルの借款と3200万ドルの無償資金供与を行った。3回目のAPRは当初2003年11月に完成予定であったが、完成は2004年にずれ込んだ。報告書の完成が遅れたのは2004年に予定されていたPRSP改定作業と並行して行なわなければならないこともあり、責任部局である副大統領府のキャパシティが十分でなかったことが指摘されている。第3APRの作成を受けて、世銀は

<sup>166</sup> 2003年奥山企画調査員報告

<sup>167</sup> JICA 企画調査員報告 (2003年)

PRSC-2により6000万ドルの借款と9000万ドルの無償資金供与を決定した。

## 2) 公共支出レビュー、PRBS/PRSC レビューと予算策定

公共支出レビュー、PRBS/PSC レビューはそれぞれのスケジュールにしたがって実施されてきたが、PRS 進捗報告によるレビュープロセスも含めて、それらのレビューが年次予算と MTEF の策定過程に十分なインプットを与えていないということが課題として指摘されている。PRBS/PRSC の9月の予算レビューは、次年度予算策定ガイドラインと時期が重なり、レビュー結果がガイドラインに反映されることが期待されているが、幅広いステークホルダーの参加という意味では、公共支出レビューがガイドラインに反映されることが望まれる。しかし、セクター省庁などステークホルダーが幅広く参画している公共支出レビューの結果が5月にまとめられ、政府部内での次年度予算策定ガイドラインの検討が前年の10-12月にされるため、レビューの結果が予算過程に生かされていない。2003年5月のPER年次諮問会合時には政府がこの問題を正式議題として取り上げ、PRSP-2の策定の際にPRSプロセスと財政支援スキームの改善に向けて、この問題に対処したい意向を示している。

### (4) PRS 実施・モニタリングの今後の課題

PRS 実施・モニタリングの今後の課題は、公共財政管理の課題と重なる部分がある。以下に重要と考えられる点をまとめる。

- (a) PRS プロセス中で行われる、貧困モニタリング、PRS モニタリング、公共支出レビューなどの結果が、予算と MTEF 策定に十分に反映されていない。
- (b) セクター省庁、地方政府をも包括し、タンザニア政府全体として PRS プロセス、予算配分・執行、モニタリングに携わる必要がある。
- (c) 一般財政支援のメカニズムを設定し運営していく、またセクタープログラムを政府・ドナー間で協調して運営していただくだけのキャパシティをタンザニア政府とドナー側双方が備えていなければいけない<sup>168</sup>。

<sup>168</sup> DFID (2003), DIFD Tanzania Country Assistance Plan June 2003-December 2004, p. 15.

(5) 日本および主要ドナーの支援状況

表 2-38 にタンザニア政府の歳入構造を示した。2002/03 年度を例にとって見ると、総額歳入のうち、35%はドナーの支援で支えられている。また HIPC イニシアティブによる元本利払い削減分が 3%ある。このようにタンザニアではドナーが歳入の 1/3 以上を提供していることになる。全体の 16%は財政支援で賄われており、18%はプロジェクト支援を通じて提供されている。財政支援の国別の内訳は表 2-36 に示したとおり。財政支援に関しては、世銀、アフリカ開発銀行、DFID、EU が主要な資金供給源で、2004 年の MTEF によると、一般財政支援による資金量は今後 3 年間で倍増する見込みが示されている。

表 2-38 タンザニア政府の歳入構造

	2001/02 (百万ドル)		2002/03 (百万ドル)	
<b>政府歳入合計</b>	<b>1,556</b>	<b>100%</b>	<b>1,821</b>	<b>100%</b>
国内税収等	998	64%	1,133	62%
<b>経済援助額合計</b>	<b>488</b>	<b>31%</b>	<b>631</b>	<b>35%</b>
<b>プロジェクト支援額</b>	<b>207</b>	<b>13%</b>	<b>335</b>	<b>18%</b>
無償（補足できたものに限る）	175	11%	182	10%
借款	32	2%	153	8%
<b>財政支援額</b>	<b>281</b>	<b>18%</b>	<b>296</b>	<b>16%</b>
無償	134	9%	71	4%
借款	147	9%	146	8%
バスケットファンド無償	0	0%	78	4%
HIPC イニシアティブ元本利払い削減分（国際機関分）	57	4%	49	3%
HIPC イニシアティブ元本利払い削減分（パリクラブ分）	0	0%	0	0%
Other sources	12	1%	9	0%

出所：世銀（2003）United Republic of Tanzania Public Expenditure Review FY03, Table A4a.

PRS モニタリングプロセスへの支援として、貧困モニタリングプールファンドが 2003 年に設けられた。同年 12 月には手続き会計マニュアルも完成し、MTEF の運用に合わせて各ドナーの 3 年間の支援額が提示された（表 2-39 に 2004/05 年度の投入予算）。2004 年 3 月に、貧困モニタリングで収集・分析した情報が、各セクター省庁の年度予算策定作業過程でどのくらい活用されているか調査が行なわれ、十分活用されていないとの結果が出ている<sup>169</sup>。

<sup>169</sup> ibid.



表 2-39 貧困モニタリングプールファンド出資見込み

出資機関	2004/05 年度投入予算 (千ドル)
政府	991
DFID	1,770
スイス	680
ノルウェー	1,128
日本	500
EU	435
合計	5,505

出所：山内企画調査員報告

PRS プロセスと平行して進展してきた各ドナーによる財政支援の支持に対し、日本政府は、2001 年度に約 5.8 億円、2002 年度には、約 5.3 億円の一般財政支援を PRBS の枠組みを通じて実施した。2002 年には援助協調最重点国に指定され、2004 年にはノンプロ無償のスキームを使い、5 億円の一般財政支援が実施された。表 2-40 に示すように、大使館への専門調査員の派遣、また JICA による貧困モニタリング、農業セクター、財政モニタリングの企画調査員派遣をはじめ、2001 年からは農業分野で開発調査に実施し、PRS プロセスと歩調をあわせつつ、全国と地方レベルの農業セクター開発計画の策定・実施に向けてタンザニアを支援している。また、2005 年 8 月からは公共財政管理分野で財務省会計局を対象として開発調査が開始された。

表 2-40 日本の対応

暦年	事項
2000 年 04 月	貧困モニタリング企画調査員派遣 (2000 年 4 月-2002 年 10 月)
2001 年	債務救済無償資金から 5.8 億円を一般財政支援
2001 年 03 月	タンザニア地方開発セクタープログラム策定支援調査 (2001 年 3 月-2004 年 3 月)
2002 年	債務救済無償資金から 5.3 億円を一般財政支援
2002 年 02 月	農業セクター企画調査員派遣 (2002 年 2 月-2004 年 1 月)
2002 年 03 月	財政モニタリングの企画調査員派遣 (2002 年 3 月-2004 年 3 月)
2002 年 04 月	タンザニアを援助協調最重点国として指定 (新型の援助協調の枠組み設定共同作業開始)
2002 年 11 月	貧困モニタリングの企画調査員派遣 (2002 年 11 月-2005 年 9 月)
2002 年 12 月	債務救済無償資金の廃止
2003 年 07 月	貧困モニタリングファンドに 50 万ドル (うち 30 万ドル農業サーベイにイヤーマーク) 拠出
2004 年 03 月	ノンプロ無償の本体資金 5 億円を一般直接財政支援として拠出することを閣議決定 在外専門調査員を財務省に派遣

出所：企画調査員報告書

## 7-2. PRS プロセスと公共財政管理

### (1) PRS プロセスでの公共財政管理の役割

PRSP という政策の実施手段として、公共財政管理は重要な役割を果たしている。さらに財政支援を実施する際には、信託リスクの軽減が重要であることから、政府のみならずドナーも公共財政管理能力の向上に高い関心を示すようになってきている。

公共財政管理の強化の必要性は、PRS プロセスに投入する資源の全体量と分配の構造を把握し、財政資源の効率的で効果的な活用をはかるという意味でも重要である。タンザニア政府は PRS の効果的な実施には予算の包括性が必須であり、ドナーからの資金の流れを把握し、政府予算に計上したいということで、ドナーに支援額の公開と長期的なコミットメントを求めている<sup>170</sup>。

前章で述べたように PRS モニタリングの結果が予算策定過程に十分反映されておらず、予算が効果的に執行される機会を減じているという課題もある。

### (2) 公共財政管理メカニズム－制度的枠組み、過程

タンザニアの公共財政は、主として 2001 年に発布された公共財政法、同年に発布された公共調達法とそれらに付属する規定により運営されている。これらの新法の制定は、1996 年に行われた世銀のレビューとその後の政府の提言のフォローによるところが大きい<sup>171</sup>。

PRS モニタリングの節で概括したように、年度予算の策定は 10 月から 12 月にかけての予算ガイドライン策定に始まる。それから 2 月から 3 月にかけてセクター省庁で行われる予算案とセクター別 MTEF の作成、4 月から 5 月にかけての政府全体の予算と MTEF の策定と続き、6 月に議会で予算案が承認される。予算策定ガイドラインは、歳入の見込みにもとづき各セクターと事業ごとにシーリングを設定する重要な過程である。セクター省庁での予算策定では、省内に設定された予算委員会が責任を有している。またタ

---

<sup>170</sup> タンザニア政府 (2000)、PRSP

<sup>171</sup> タンザニア政府 (2003)、Tanzania Country Procurement Assessment Report.

ンザニアでは、パフォーマンス予算<sup>172</sup>を 1998/99 年度に導入したが、パフォーマンス予算の導入には現状の業務プロセスを変えなければならないなどの理由により、各省庁への普及は滞っている<sup>173</sup>。パフォーマンス予算策定マニュアル (Performance Budget Manual) は予算成立後、各省庁に月次資金フローの計画を立てることを義務付けているが、十分にフォローされているとはいえない。

支出された予算の監査は、財務省の会計局長 (Accountant General) が会計年度終了後 6 カ月以内に会計報告をまとめ、会計監査院長 (Controller and Auditor General) に提出する。会計監査院は中央政府と地方政府の監査を実施し、会計年度終了後 9 カ月以内に、監査報告を財務大臣に提出し、財務大臣は国会に提出する。監査報告は直接監査院が国会に提出していないことから、監査院の独立性が問題として指摘されている<sup>174</sup>。

1995 年から始まった政府会計開発プロジェクトで、統合財務管理システム (Integrated Finance Management System : IFMS) の導入が行なわれた。1998 年にはパイロット稼動が行われ、翌年にはすべての中央省庁で稼動されるようになった。しかし予算とその執行を総合的に管理するという観点からは現在の IFMS は不十分であり、2001 年時では、IFMS と平行して、給与システム、公共債務管理システム、開発プロジェクト資金管理システムが別々に稼動していた。IFMS は 2005 年 5 月の時点で、32 の県政府 (District) に導入済みである<sup>175</sup>。

貧困削減財政支援 (PRBS) ドナーによる政府歳入と執行状況に関するモニタリングは、PRBS/PRSC の年 2 回のレビューの際に行われる。資金は月ごとにリリースされるようになっていたが、2000 年より重要セクターに優先的に資金供給するように制度が変わっている<sup>176</sup>。

### (3) 公共財政管理改革の枠組み、ドナーの資金投入メカニズム

タンザニアにおける公共財政管理改革は 90 年代から進められてきた。IFMS 導入、公共財政管理関係法規の改正、職員の能力向上などが、政府会計プロジェクト、公共セクタ

---

<sup>172</sup> タンザニア政府 (2001)、Country Financial Accountability Assessment; 目標に対して必要な活動を想定し、その活動が最も生産的になるように資金配分と配分プライオリティを決め、粗餐を策定する方法。

<sup>173</sup> Ibid.

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Ibid.

一改革などを通じて実施されてきた。2003年の世銀のPRSC-1の下で実施された国別調達アセスメント報告（Country Procurement Assessment Report：CPAR）などの結果を踏まえ、公共支出面を包括する公共財政管理改革プログラムが実施されることが決定した。同プログラムでは、信託リスクの削減をめざし、統合財務管理システム（IFMS）の拡充・強化、組織改革、現行法に従った会計、調達、監査法の普及などの活動が計画されている<sup>177</sup>。

同プログラムの運営委員会は、2004年6月にドナー支援の枠組みを規定する合意書案を策定した。EU、デンマーク、DFIDはモンバセットに資金を投入し、日本も食料増産援助の見返り資金を投入している。また、同枠組みの中で、世銀、アフリカ開発銀行、IMF、UNDP、スウェーデン、スイス、JICAなどがプロジェクト方式にて支援を実施している。

#### (4) 公共財政管理改革の課題

公共財政管理の課題は多岐にわたる。特に信託リスクに関係する課題は山積しているが、援助の予測性を改善しドナーの資金を予算に反映することなど、ドナー側が解決しなければならない課題も多い。ちなみに2001年当時では、80%程度のドナーからの援助資金フローが予算書に記載されていないと推定されていた<sup>178</sup>。その他の課題は以下の通り。

- (a) 中央政府と地方政府の支出報告の内容が低い。これは質の高い会計・内部監査スタッフが不足していることによる。民間に比べて低い賃金、不適切な会計取り扱いに対する処分の甘さなどに起因する。
- (b) 公共会計監査部門の人材も不足している。
- (c) 中央調達委員会が利害の対立する規制機能と入札実施の機能の両方を持っている。入札機能を委員会から切り離し、規制機能を強化する必要がある。
- (d) 調達機能を各省庁に分権化する必要がある。また、郡の調達委員会から郡議会議員をはずすなど委員会の組織改革が必要である<sup>179</sup>。
- (e) その他会計、調達の透明性、公正性を確保する各種方策が欠けている。
- (f) 不正を告発する土壌がない。

<sup>177</sup> 世銀（2004）、PRSC-2 スタッフアプライザルレポート、p.42.

<sup>178</sup> 世銀（2001）、United Republic of Tanzania Country Financial Accountability Statement.

<sup>179</sup> 2005年に、中央調達委員会が公共調達監理長に組織替えされ、その機能は、象徴や地方政府への技術支援や監督業務へと変更された。

## (5) 日本および主要ドナーの支援状況

公共財政管理改革分野への日本の貢献としては、上記のように企画調査員の派遣と開発調査の実施がある。開発調査は、タンザニアの公共財政管理改革プログラムの1分野である「国庫管理及び会計」での人材育成、業務改善を目指すものだ。

他のドナーも公共財政管理改革プログラムの枠組みの中で支援を実施している。一般財政支援を実施しているパートナーは、PRBS/PRSCのパフォーマンス評価枠組みからも、公共財政管理に強い関心を有しているのがわかる。PAF項目のうち、「5.1 資金の漏洩の減少と説明責任の強化」の項目に属する詳細な項目は、全体の3分の1にあたる22項目に達している。

## 第8章 ニジェール

### 8-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRSP 導入前の政治経済状況、PRS 策定過程、承認

ニジェールの 2003 年の平均一人あたりの国民所得は 200 ドル（2003 年、世銀資料）で、世界で最も貧しい国のひとつである。UNDP の人間開発指標（Human Development Index; 2003 年）では 175 国中 174 位にランクされた。ニジェールはサハラ砂漠の端に位置する内陸国で、乾燥した気候であるため、耕作に適した土地は南の国境線沿いのみに限られている。また、代表的な産業である畜産とウラニウム採掘は、それぞれ旱魃や市場の価格変動の影響を受けやすい。

1992 年に憲法上、民主主義国家となった後でも、政情は 90 年代後半まで不安定で、クーデター、軍事政権、一党支配、大統領の暗殺などがこの期間に相次いで起こった。1999 年にママドゥタンジャ（Mamadou Tanja）氏が大統領に選出された後は、民主主義への移行が進み、2004 年には国際社会がおおむね“公正かつ透明”であると認めたニジェール史上初の地方選挙が開かれた。

ニジェールは拡大 HIPC イニシアティブの対象国で、国家歳入出の管理、主な構造改革を実施したことが評価され、2000 年 12 月に決定点に到達した。その 3 年半後の 2004 年 4 月 8 日には完了点に達し、海外負債の 54%にあたる US 5 億 2000 万米ドルの負債救援が実施された。さらに、ウラニウム輸出の低迷など、ニジェール経済に悪影響を与えた外的要因が考慮され、1 億 4250 万米ドルの追加救済が認められた。

拡大 HIPC イニシアティブの適用条件である F-PRSP の完成に向けて、ニジェール政府は 2001 年 2 月に正式に F-PRSP の作成準備を開始し、計画通り約 10 カ月間で完成させた（2002 年 1 月）。策定の際には参加型のプロセスが採られ、各分野の専門家で構成される 11 のセマティックグループが設立されるとともに、首相府の PRSP 常任事務局はステークホルダーとの情報公開セッションを開催した。PRSP のドラフトは、国民集会を経て、2001 年 11 月に開催された全国ワークショップにて批准された後、内閣にて審議された。

PRSP では、以下の 4 つの主要な目標が掲げられている。

- (a) 持続的・健全な成長、そして経済・財政の安定を確保するマクロ経済枠組み。
- (b) 特に地方での生産セクターの発展。
- (c) 貧困者の社会サービスへのアクセス改善。
- (d) グッドガバナンスの促進、人的・組織的なキャパシティの強化。

表 2-41 ニジェール PRSP 策定プロセス

年月	主要な出来事
1999 年 9 月 10 月-11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 新憲法制定。</li> <li>● 大統領選挙開催。Mamadou Tandja が勝利し、the National Movement for the Society in Development が議会の多数を占める。</li> <li>● 4 月に起こったクーデターのため、二国間／多国間援助が中断(2000 年に再開)。</li> </ul>
2000 年 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 拡大 HIPC イニシアティブの 決定点に到達、5 億 2100 万 米ドルの 救援が約束される。</li> <li>● I-PRSP が完成。</li> </ul>
2001 年 2 月 11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● F-PRSP 策定に向けた準備開始。</li> <li>● PRSP に関する全国的なワークショップが開催。</li> </ul>
2002 年 1 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● PRSP が完成。</li> </ul>
2003 年 7 月 10 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第一回年次進捗報告書 (APR) が作成される。</li> <li>● 第一回 APR に対する世銀・IMF の共同スタッフ審査 (JSA) が発表される。</li> </ul>
2004 年 4 月 7 月 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 拡大 HIPC イニシアティブのもと、完了点 に到達、5 億 2100 万米ドル の債務救済と追加救済 1 億 4250 万米ドルが決定。</li> <li>● ニジェール史上初の地方選挙実施。</li> <li>● 大統領選挙実施 (World bank, “Country Brief”)。Tandja が再選。</li> </ul>

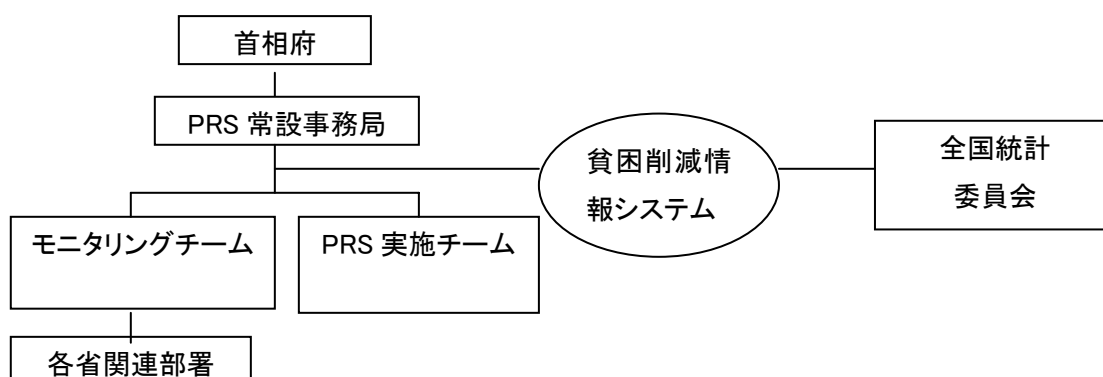
ニジェール政府は、PRSP を実施するための中期改革プログラム (2003-04) を策定した。同プログラムは、公共資源のより良い活用、基礎的な社会サービスの付与範囲の拡大と質の改善、民間セクターを取り巻く環境の改善、に焦点をあてている。

## (2) PRSP 実施・モニタリングの制度的枠組み、組織、過程

### 1) モニタリング実施機関

首相府に常設の PRSP 事務局が設けられ、この事務局が PRS プロセスで中心的役割を果たしている (図 2-25 参照)。

図 2-25 PRS 実施体制



出所：CIDA, Diagnostic study of the Poverty Reduction Strategy Monitoring and Evaluation Systems in Burkina Faso, Benin, Cote d'Ivoire, Mali and Niger (2002)

セクター省庁、そして地方の組織を含めた枠組みは存在しない。同じ西アフリカフランス語圏のブルキナファソが、地方（Regions）でモニタリングに必要なデータが収集され、セクター省庁で構成される委員会がデータを分析し、その後経済・開発省が取りまとめるといった地方や省庁をも含むモニタリングの枠組みを構築しようとしていることと対照的である。その結果、PRS に関する業務が PRS 事務局に集中してしまっている。原因として、ニジェールでは伝統的に組織間の連携が弱いからという指摘がある（CIDA, 2002）。

今後の課題として、モニタリング実施の際の各組織の役割と責任を明確にすることがあげられる。しかし、世銀・IMF の合同スタッフ審査（Joint Staff Assessment : JSA）によるとモニタリング組織の能力強化は進んでいないとのこと。

PRSP の特徴の一つとして、多数のステークホルダーによる参加型でモニタリングが行なわれるという点があるが、ニジェール政府も PRS モニタリングにおいて、多数の組織の参画を促進しようと施策を展開している。PRSP 策定の際には、市民社会、そしてドナーとのインタラクションを通じてペーパーを作成した。また、2003 年 7 月には全国ワークショップを開催し、結果をモニタリングに活用した。

## 2) モニタリングデータの流れ

全国統計委員会<sup>180</sup>が行政情報や統計情報を収集・加工し、貧困削減情報システムに登録する仕組みがある（図 2-25 参照）。課題としては、全国的な統計システム<sup>181</sup>のレベルが

<sup>180</sup> Comité National de la Statistique

<sup>181</sup> National Statistics System



低いことで、そのため PRS モニタリング、政策効果分析を十分に行なえていない。統計ユーザと統計担当組織間のインタラクションがないことも課題の一つである。例えば、PRS モニタリングに必要なデータを統計委員会が理解していない。

### 3) 政府とドナーのインタラクション

PRS プロセスの効果的な実施を目的に、2003 年 6 月に政府とドナーの共同委員会 (PRSP フォーラム) が設立され、ドナーが以下の 3 分野で政府を支援することに合意した。

- (a) 援助を PRS・予算サイクルにアラインメント (alignment) する。
- (b) セクター支援で援助協調を進める。
- (c) 公共財政管理の強化に向けて共同で取り組む。

また、援助の予測性の向上、援助協調によるニジェール政府の取引費用軽減に関しても合意した。このようにドナーは PRS の実現に向けたコミットメントを表明したが、その後委員会が効果的に運営されていないという指摘もある (CIDA,2002)。実際、2003 年 6 月以降は委員会が開催されていない。

### 4) 課題

マクロ経済成長は PRSP のシナリオ通りに達成し、国の財政状況も改善している。また、政府予算の支出は PRSP に従い、社会セクター関連の支出が計画通り増加している。このような成果の実現の一方で、以下のような課題が指摘されている。

#### <PRSP 自体の課題>

- (a) PRS 策定の基礎となるべき家計調査の実施が遅れている (資金不足が原因)。
- (b) 貧困の状況を示すのに一部指標が不適切 (特に質的な指標)。都市と地方間の格差、ジェンダー間の格差を指標で説明できていない。
- (c) 公共支出レビューの実施が遅れている。

#### <モニタリングの課題>

- (a) 貧困データがアップデートされていない。上記の家計調査の実施が遅れていることが原因。
- (b) 貧困関連政策のインパクト分析が実施されていない。世銀・IMF の合同スタッフ審査 (2003) では過去の貧困関連プロジェクト・プログラムのインパクト評価

を実施するよう進言。

- (c) モニタリング実施のスケジュールがない。レポート作成の頻度も決められていない。
- (d) モニタリングに必要なデータを統計委員会が理解していない。

#### <組織的な課題>

- (a) PRSP では PRS 実施責任組織を定めるよう記述があるが、具体化されていない (CIDA、2002)。
- (b) 人的、財政的、物的資源が不足している。

### (3) 日本および主要ドナーの支援状況

#### <モニタリング・評価分野>

世界銀行が支援。また UNDP も支援への関心を表明 (2002 年当時)。EU はモニタリング実施に必要な統計システムの改善に向けた支援を表明 (2002 年当時)。

#### <援助協調>

援助協調に関するアクションプラン策定に向けて、ニジェール政府はドナーの支援を受けながら取り組んでいるが、まだプランの最終採用には至っていない。担当は経済・財務省と首相府の PRSP 事務局。

セクターによっては、ドナー協調のためのフォーラムが立ち上がっている (保健、教育、地方開発、水)。保健セクターでは、ベルギーが中心となって援助協調が進められ、セクタープログラムとアクションプランが EU の技術支援によって策定された。また、PRSP にリンクした中期支出枠組み (Medium-term Expenditure Framework : MTEF) が世銀の支援で策定された。

教育セクターでは、ドナーの支援の約 86% がプログラム化している。セクターでの MTEF も、PRSP とリンクするよう世銀の支援で開発中。ドナー協調は、カナダ、そして最近ではフランスが主導している。教育セクターでの援助協調に関するプロトコールが署名された。

水セクターでは、セクター戦略が 2001 年に策定されたが、不十分な内容であり、ドナーからの支援がアラインメントしていない。ドナー協調はスイスのリーダーシップのも

とに進められている。しかし政府はドナーのフォーラムに参加しておらず、情報交換にとどまっている。交通セクターでは、EU が主なステークホルダーで、ドナーはインフォーマルに集まっているが正式な会合は存在しない。地方開発セクターでは、セクター戦略が策定され、MTEF とドナー支援プログラムの策定を含むアクションプランを FAO と世銀の支援で策定中。

2003 年にドナーがニジェールへ派遣したミッション数は約 90 回にのぼる（世銀が 36、ベルギーと国連機関が 16、日本、EU、フランスが 7 回）。

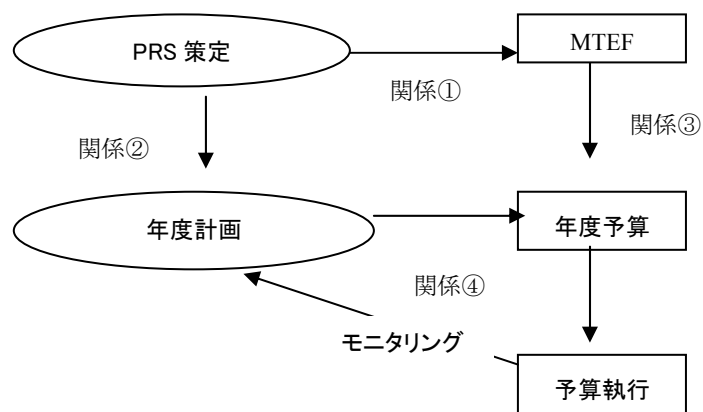
#### <一般財政支援>

世銀、IMF 以外では、AfDB、EU、ベルギー、フランス、UK が実施。複数年のコミットメントを示しているのは、世銀、IMF、EU、ベルギー。コミットメントの表明時期を政府の予算サイクルに整合させているのは、ベルギー、IMF、EU、世銀。

## 8-2. PRS プロセスと公共財政管理

PRS プロセスと予算サイクルの連携状況を確認する際に、①PRS と MTEF の関係、② PRSP と年度計画の関係、③MTEF と年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係、の観点から考察することができる（図 2-26 参照）。

図 2-26 PRS プロセスと予算サイクル



### (1)PRSP と MTEF－関係①

一般的に PRSP は通常 3 ヶ年の中期計画である。計画を実施するにあたっては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。通常 3 ヶ年の MTEF が PRSP を元に策定され、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。しかし、裏づけになるためには、MTEF の内容が PRSP を反映したものでなければならない。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP にあれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていなければならない。

ニジェールでは、MTEF は未だ導入されていない。しかし 2001 年以降、世銀の公共支出調整融資(Public Expenditure Adjustment Credit: PEAC)によって、MTEF 導入に必要な組織強化など準備が進められてきた。MTEF の導入は PEAC の目的の一つである。

### (2)MTEF と年度予算－関係③

PRSP という中期計画に基づいて、各年の実施計画が策定され、MTEF の枠内で年度予算を配分することによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、PRSP に掲げられた目標を 3 年間でどのようなペースで達成するかといったマイルストーンを定める必要がある。

予算策定に関しては、世銀の公共支出調整融資によって改善が進められ、2002 年には西アフリカ経済通貨共同体のガイドラインに沿った予算規則が導入された。世銀のレポートによると、2002 年度予算は PRSP の優先項目（特に社会開発セクター）を反映している<sup>182</sup>。2003、2004 年度予算に関する記述はないが、この改善傾向は維持されているものと思われる。

また予算が PRSP に沿って策定されていても、予算の執行率が低ければ意味がない。世銀のレポートによると 2002 年以降執行率が著しく改善した<sup>183</sup>（2000 年は 61%、2002 年は 71%）。

### (3)モニタリング、年度計画、年度予算－関係④

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画と予算に

---

<sup>182</sup> “Implementation Completion Report on a Credit in the amount of SDR 54.5 million to the Republic of Niger for Public Expenditure Adjustment Credit”

<sup>183</sup> “Implementation Completion Report on a Credit in the amount of SDR 54.5 million to the Republic of Niger for Public Expenditure Adjustment Credit”

反映されるべきである。もし、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かは、

(a) APR の内容の確認、そして

(b) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性の確認、

といった 2 通りの方法がある。

### 1) APR の内容

まずは APR の内容だが、2003 年のアフリカ戦略的パートナーシップ (Strategic Partnership with Africa: SPA) の調査<sup>184</sup>では、ニジェールの APR は過去 1 年間のレビューだけでなく、レビューを踏まえて新たに導入すべき活動、指標の見直しなどが含まれている。つまりニジェールの APR は次年度の計画策定に反映できる分析を含むものだ。

図 2-27 2003 年 SPA 年次進捗報告書の内容に関する調査結果 (✓ = Yes)

<i>Countries</i>	<i>Review of policy measures</i>	<i>Update of new actions</i>	<i>Review of indicators</i>	<i>Revision of targets</i>
Burkina Faso	✓	✗	✓	✗
Ghana	✓	✗	✓	✗
Malawi	✓	✗	✗	✗
Mozambique	✗	✗	✓	✗
Niger	✓	✓	✓	✓
Rwanda	✓	✗	✓	✗
Senegal	✗	✗	✗	✓
Tanzania	✓	✗	✓	✗
Uganda	✓	✓	✓	✓

しかし、2004 年調査結果では、ニジェールの APR には、政策レビューが含まれているのみとなっている。実際、ニジェールでは APR が 2003 年 11 月に策定されたのみで、SPA の調査結果がどのように導かれたのか疑問である。

<sup>184</sup> Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes

## 2)年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールとの整合性

モニタリング結果と予算策定との連携を図るためには、年間スケジュールとしてレビュー結果が次年度計画、そして予算に反映されるよう計画されていなければならない。理想的に言えば、下記の順番にスケジュールが組まれているべきである。

- (a) 前年度の実績をレビュー
- (b) 次年度政策の策定
- (c) 次年度予算方針（シーリングを含む）の策定
- (d) 予算方針に基づいて各省が予算案策定・予算要求
- (e) 財務予算省と各省との間で協議
- (f) 政府案策定
- (g) 閣議決定・議会提出
- (h) 議会での議論・予算案承認

2004年のSPA調査によると<sup>185</sup>、ニジェールではPRSレビューの結果が翌年度予算に反映されていないとの結果になっている（図 2-28 参照）。またセクターごとのレビューもPRSレビューに反映されていない。上記のように、セクター省庁を含んだモニタリング体制が構築されていないことが原因だ。

図 2-28 PRS レビューと翌年度予算の関連

	Completely	Partially	Not at all
<b>Alignment between the PRS Review and the Budget Cycle</b>	Rwanda	Benin Ghana Madagascar Mozambique Tanzania Uganda	Burkina Faso Mali Niger Senegal
<b>Alignment between sector reviews and the PRS Review</b>	Uganda	Benin Madagascar Mali Rwanda Tanzania	Burkina Faso Ghana Mozambique Niger Senegal

<sup>185</sup> Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes

### 8-3. 文献調査でわからなかったこと

西アフリカのフランス語圏では、ブルキナファソが最も PRS に積極的に取り組んでいる（既に3回の APR を策定、第2次 PRSP を作成する予定）。しかし、その他の国では、ニジェールとマリが APR を1回策定したくらいである。ニジェールでも APR が2003年11月以降策定されていない。これはニジェール国内のキャパシティ不足からきているのか、それともドナー側の要因なのか、さらなる調査が必要だ。

今回の文献調査では、以下の点について十分な情報が得られなかった。

- (a) PRS モニタリングでの各組織の活動、特に PRSP 常設委員会の下のモニタリングチームの活動状況。
- (b) 公共支出レビューが実施されていない理由。
- (c) 年間の PRS モニタリングスケジュール。
- (d) 年度予算の策定スケジュール。
- (e) 援助協調の動向。

これらの項目を明らかにし、ニジェールの PRS モニタリングシステムを理解することは、今後の日本の対ニジェール支援を考察する際に有効である。また、フランス語圏ではブルキナファソが例外的に PRSP に積極的に取り組んでいるのか、それとも他の国のキャパシティが不足しているだけなのかといったフランス語圏の横断的な調査も必要だ。

## 第9章 ブルキナファソ

### 9-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRSP 導入前の政治経済状況、策定過程、承認

ブルキナファソ政府は、2000年7月にブルキナファソ版 PRSP (Cadre Strategique de Lutte Contre la Pauvreté : CSLP) を採択した。一方で、2000年7月に旧 HIPC イニシアティブの完了点に達した。また 2002年4月には拡大 HIPC イニシアティブの完了点に到達した(表 2-42)。

表 2-42 CSLP プロセスの活動年表 (1997-2005 年)

年月	主要な出来事
1997年9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧 HIPC イニシアティブの決定点到達。</li> </ul>
2000年7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>旧 HIPC イニシアティブの完了点到達。</li> <li>拡大 HIPC イニシアティブの決定点到達。</li> </ul>
11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>ブルキナファソ政府によって CSLP が採択される。</li> <li>世界銀行理事会はブルキナファソの国別援助戦略 (Country Assistance Strategy : CAS) 策定。</li> </ul>
2001年4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSP モニタリングの組織的枠組みが大臣会議の法令によって作成される。</li> </ul>
7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>世銀第1回 貧困削減支援融資 (Poverty Reduction Support Credit、PRSC)が承認される。総額 4500 万米ドル。</li> </ul>
9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>年次進捗報告書 (Annual Progress Report : APR) が発表される。</li> </ul>
2002年4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>拡大 HIPC イニシアティブの完了点に到達。</li> <li>立法選挙が実施される。</li> </ul>
5月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第二回 PRSC が承認される。総額 3500 万米ドル。</li> </ul>
6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第二回年次進捗報告が発表される。</li> </ul>
7月	<ul style="list-style-type: none"> <li>PRSP に関する国民集会在開催される。</li> <li>隣国コートジボアールで政治危機・民族緊張が発生し、ブルキナファソの経済状態に影響。</li> </ul>
11月	<ul style="list-style-type: none"> <li>ワークショップ (Bobo-Dioulasso) が開催される。</li> </ul>
2003年4月18日	<ul style="list-style-type: none"> <li>CSLP 改訂が公式に開始。</li> </ul>
4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>CAS Progress Report (CAS-PR) の発表。</li> </ul>
6月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第三回 PRSC が承認される。総額 5000 万米ドル。</li> </ul>
6-10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第三回年次進捗報告が作成される。</li> </ul>
2004年1月	<ul style="list-style-type: none"> <li>世銀/IMF によるスタッフ合同審査 (Joint Staff Assessment) が発表される。</li> </ul>
4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第4回 PRSC が世界銀行理事会により承認される。総額 6000 万米ドル。</li> </ul>
2005年	<ul style="list-style-type: none"> <li>大統領選挙実施予定 (1987年以來 18年ぶり)。</li> </ul>

出所 : The World Bank (2004). "Burkina Faso Joint IDA-IMF Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report."



ブルキナファソの一人あたりの平均国内総生産（GDP）は300ドルで、世界で最も貧しい国のひとつである。自然資源に恵まれておらず、国民の80%以上は自給自足農業に従事している。国連開発計画（UNDP）の人間開発指標も177カ国中174位と最も低い国のひとつである。一時期社会主義政策を導入したが、1987年以来政権を握っているコンパオレ政権（人民民主労働運動組織<sup>186</sup>）によって社会主義が放棄され、1990年代初頭より企業の民営化などマクロ経済改革が開始された。1991年より構造調整プログラムに参加する一方、1978年以降実施されていなかった多数党議会選挙を1992年に再開させるなどの政治改革が実施されている。

1994年以来経済成長率は平均5.6%を維持するなど順調に経済成長を遂げている。2000年から2004年間の経済成長目標は平均経済成長率7~8%を達成することで、これを実現すれば一人当たりの所得が15年以内で2倍に増える計算である<sup>187</sup>。しかしながら、2002年に始まった隣国コートジボアールでの政治危機は、ブルキナファソの経済にマイナスの影響を与えつつある。コートジボアールの港への輸送経路が妨害されるとともに、同国内の移民労働者からの送金が減少しつつあり、干ばつの影響とあわせて2002年の経済成長率は4.6%にとどまった<sup>188</sup>。

1995年にブルキナファソは「持続的な人間開発のための趣意書（Letter of Intent for Sustainable Human Development）」を発表し、貧困削減プログラムを策定した。そしてPRSP自体の策定プロセスは1999年11月に様々なグループとの諮問から始まった。2000年4月までの5カ月間に、政府は議会、ドナー、市民社会などとの諮問を行ない、2000年6月にブルキナファソのPRSPであるCadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)が策定された。その後2001、2002、2003年、2004年に年次進捗報告書（Annual Progress Report：APR）が作成され、2003年4月からは、CSLP改訂版の策定に取り掛かっている。

貧困削減に向けた取り組みがPRSP導入以前より始まっていたことはブルキナファソがアフリカの中で最も早くPRSPを導入した国の一つであることにつながっていると考えられる。

1997年、ブルキナファソは旧HIPCイニシアティブのもと、現在価値（NPV）で1.15億USドルの負債救済を受け取った（これは名目価値では2億ドルに値する）。その後、2000

---

<sup>186</sup> the Organization for Popular Democracy-Labor Movement

<sup>187</sup>財務予算省 2000年資料

<sup>188</sup>財務予算省 2003年資料

年7月に旧 HIPC イニシアティブの完了点、拡大 HIPC イニシアティブの決定点に到達し、2002年4月には、ボリビア、モザンビーク、タンザニア、ウガンダに続いて5番目に拡大 HIPC イニシアティブの完了点に達した。拡大 HIPC の完了点に達したことにより、1.95 億 US ドルの負債救援が追加的に提供された。一方で、アラブ開発銀行など一部の国際銀行は、HIPC イニシアティブ下で完了点に達した後も、債務削減を実施していない。

## (2) CSLP 実施・モニタリングの制度的枠組み、組織、過程

CSLP の枠組みの中で中心的役割を果たしているのは、経済開発省と財務予算省である。以前は財務予算・経済開発省として一緒の組織であったが、2002年に2つに分割された。経済開発省が CSLP の策定、モニタリングを担当する一方で、財務予算省は CSLP に基づいた中期支出枠組み (Medium-term Expenditure Framework : MTEF) の策定、国内歳入と援助による外部歳入の確保、全省庁と地方政府の予算策定、予算執行管理、調達、監査に関して責任を持つ。経済開発省では経済社会開発政策調整技術事務局が、財務予算省では財政政策プログラムモニタリング常設事務局長が CSLP と公共財政管理に直接関与している。図 2-29 に財務予算省の組織図、図 2-30 に経済開発省の経済社会開発政策調整技術事務局の組織図を示す。

図 2-29 財務予算省組織図

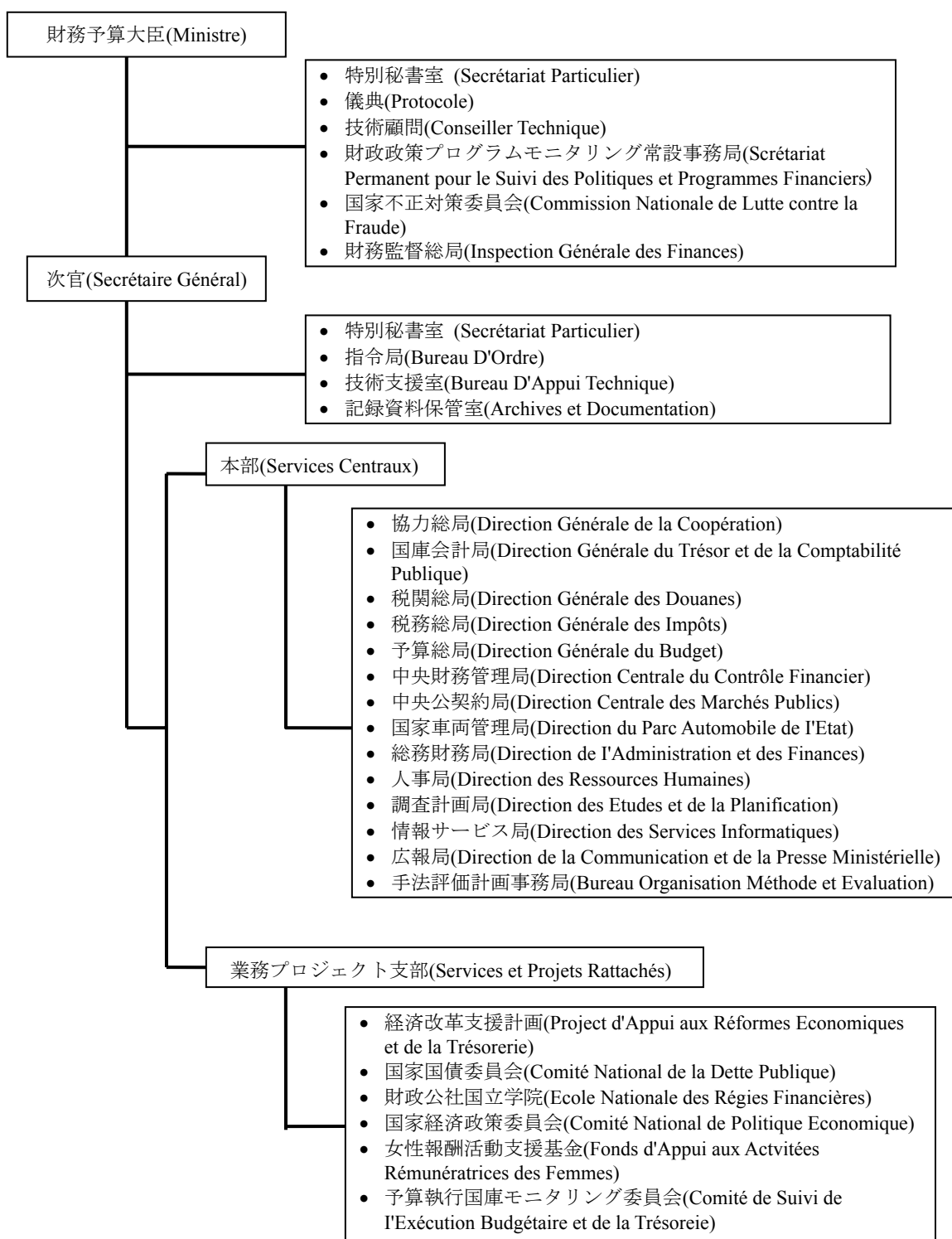
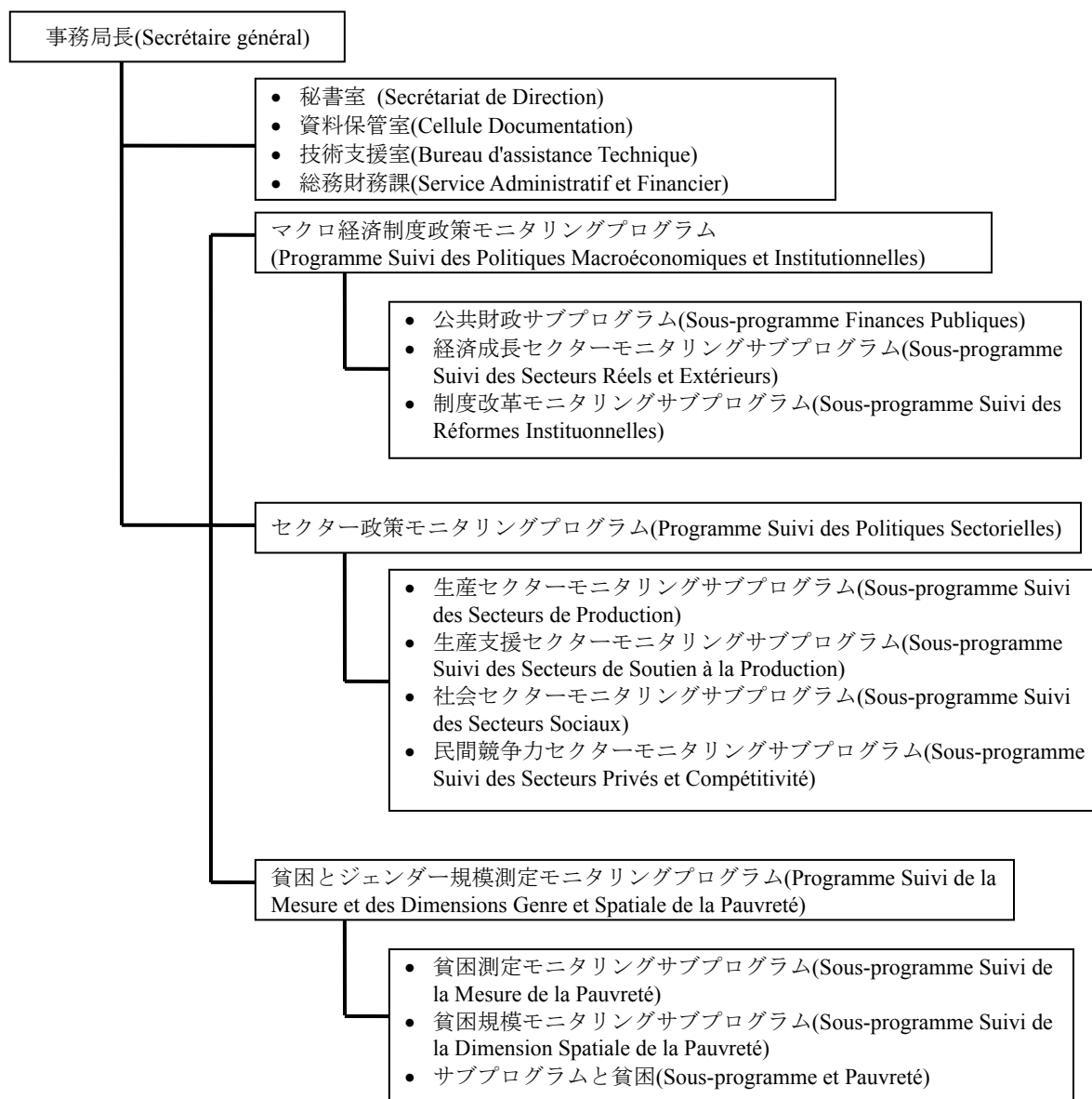


図 2-30 経済開発省経済社会開発プログラム調整技術事務局組織図



他の PRSP を導入した国と異なる点は、セクターごとの取り組みが明確でないことである。通常 PRSP の枠組みの中で、セクターごとに関連省庁が中心となって PRSP 実施・モニタリング体制を形成しているが、ブルキナファソでは、上記の 2 省以外の省庁の役割がはっきりしていなかった。ただしその他の省庁が CSLP を無視しているというわけではなく、各省庁とも CSLP を上位の政策として位置づけ、それぞれの政策を CSLP 実現に向けた手段として整理をしている。例えば、2004 年に改定される CSLP では、新たに森林分野の指標が導入されたので、森林分野の政策を管轄する環境生活省は、その指

標を上位目標として位置づけ、既存の政策である「農村開発戦略 2015」と「地方分権農村開発戦略書簡」を上位目標達成のための手段として整理をした。一方で、セクター省庁が CSLP プロセスに組み込まれていないという指摘もあった<sup>189</sup>。

#### <APR>

第 1 回目の年次進捗報告書（APR）2000 年度分は 2001 年 9 月に、2001 年度分は 2002 年 6 月に、2002 年度分は 2003 年 12 月に発表された。2003 年度の APR の作成は、後述のように第二次 CSLP の策定作業と重なり作業が遅れていたが、2004 年 11 月に完成した。その過程で、2004 年 9 月に政府がドラフトをドナーに提出し、コメントを求めたところ、政府が自己責任で最終案を作成すべきということで、ドナー側はコメントの提出を保留した。

省庁はモニタリングに参加せず、代わりに実行報告書を経済開発省に提出し、経済開発省の経済社会開発政策調整技術事務局が分析をしていた。しかし、2003 年 6 月に政府はモニタリング強化計画を策定し、2003 年度のレビューから従来の方式が変わることとなった。ブルキナファソ政府は、2003 年度 APR の策定に向けて、2004 年 10 月にセクターごとのモニタリング委員会を開催した。委員会は 6 つにまとめられ（農村開発と食料安全保障、社会セクター、経済インフラ、機構改革と地方分権、民間セクターと競争力強化、公共財政と予算の割り当て）、ドナーがオブザーバーとして参加している。1 つの委員会につき国際機関から 2 機関、二国間ドナーから 2 機関が参加している<sup>190</sup>。セクター別委員会のドナー代表は表 2-43 に示す通り。

---

<sup>189</sup> World Bank and IMF, Joint Staff Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report

<sup>190</sup> 武藤企画調査員によると、JICA は経済インフラ委員会のオブザーバーにならないかとの打診があった。しかし当該分野で JICA の実績がないので断ったとのこと。

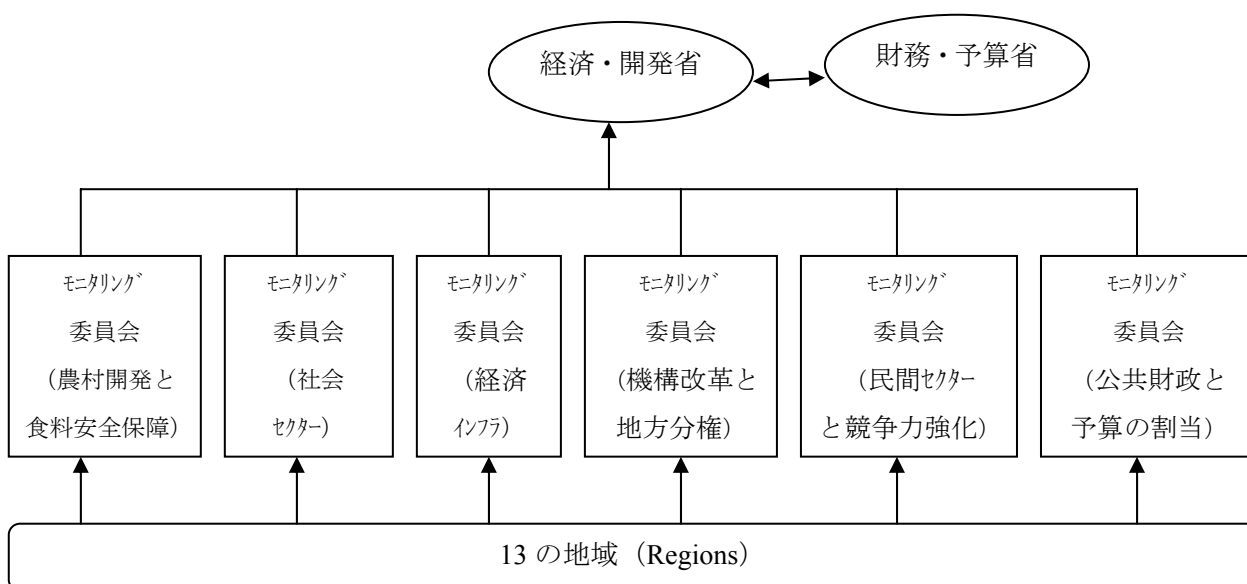
表 2-43 セクター別委員会と担当ドナー

	国際機関代表	二国間ドナー代表
農村開発と食料安全保障	FAO、WFP	ドイツ、デンマーク
社会セクター	WHO、UNICEF	オランダ、カナダ
経済インフラ	EU、世界銀行	ドイツ、スイス
機構改革と地方分権	UNDP、世界銀行	ドイツ、スウェーデン
民間セクターと競争力強化	UNDP、世界銀行	フランス開発公社、オーストリア
公共財政と予算の割当	EU、世界銀行	フランス、スイス、(スウェーデン)

出所：武藤企画調査員資料をもとに調査団作成

このように 2003 年度 APR 作成 (2004 年実施) からセクターごとに CSLP モニタリングを実施し、その取りまとめを経済開発省が行なうという仕組みが構築された。なお現在、地方政府はモニタリングに関わっていない。経済開発省によれば将来的には、13 の地域がそれぞれの PRSP を導入するとのことである (計画では最初は 5 つの地域、その後全部の地域に展開)。将来は、地域ごとのレビュー結果が 6 つのセクター別委員会に提出され、最終的に中央政府によって年次進捗報告書が作成される (図 2-31 参照)。

図 2-31 CSLP モニタリング構成 (将来)



出所：ヒアリング結果に基づき、調査団作成

なお、2003年度APR作成作業の遅れは、重大な影響を及ぼしている。APRの完成をもって財政支援を行なうドナーがディスパースできなくなった（後述参考）。

### <第2次CSLP策定作業>

上述のように、2003年からCSLP改定の作業が始められている。これまでの主な作業は表2-44の通り。

2003年10月にドラフトが発表されたが、注目すべき点は、地方版のCSLP案が作成されたことであった（2003年10月発表）。これは各地域の貧困削減戦略を示したもので（地方ごとにCSLPを策定するようなもの）、地方分権の流れの中で注目されるものであったが、その後進展はなく、第2次CSLPは中央政府が作成するもののみとなった。2004年1月にはアクションプラン案が発表された。このアクションプラン案は第1次CSLPにはなかったもので、CSLPの実現のために必要な行動計画と予算を示したものである。そこには必要な予算と達成すべき指標が1年ごとにブレイクダウンされて示されている。

表 2-44 CSLP 改定に向けた主な活動

年	月	活動内容
2003	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ドラフトが発表・配布される（全国版、地方版）。</li> <li>・ 全国大会が開催される。</li> </ul>
	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EUがドナー側の意見を取りまとめる。</li> </ul>
2004	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 優先順位を示したアクションプラン案が発表・配布される。</li> <li>・ EUがドナー側の意見を取りまとめる。</li> </ul>
	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ドナー側がブルキナファソへ支援額一覧表を作成（UNDPとりまとめ）</li> <li>・ 政府、ドナーによる円卓会議開催。</li> </ul>
	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済社会評議会（市民社会、民間セクター代表などで構成される国会の諮問機関）で審議される。</li> </ul>
	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方のアドバイザーグループ創設。</li> </ul>
	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 第2次CSLP最終案が発表される。</li> </ul>
	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 議会承認。</li> </ul>

出所：武藤前企画調査員レポート、ヒアリング結果をもとに調査団作成

緊密なドナー側との連携（援助情報の交換を通じて、歳入の予測性を向上する）が課題であったので、2004年3月にドナー側は支援額の一覧（過去の援助実績、2004年度の援助予定、2005年度の援助予定）をまとめて政府に提出した（日本は提出せず）。

NGO も CSLP 改定に参画したが、ヒアリングによるとプロセスには参画したものの、意見が取り入れられたとは感じていないとのことであった。例えば、NGO の連絡調整機関である NGO 総局では、会合のわずか3週間前に資料を配布され、時間的・資源的制約があり対応ができなかったという意見が聞かれた。ブルキナファソには CSLP 導入前より住民参加の実績があり、CSLP でも市民社会との対話などが比較的順調に実施されているとの見方もあるが、実際には批判的な声も聞かれた。

### (3) PRS 実施の達成状況

CSLP の 4 つの軸は以下の通りで、第 2 次 CSLP でも引き継がれる。

- (a) 公平な経済成長の促進（目標として年 7-8%の経済成長）。
- (b) 貧困層への基本的社会サービスのアクセスの確保（教育、保健、水の供給といった基礎サービスの向上）。
- (c) 貧困層の雇用機会と所得の創出。
- (d) グッドガバナンスの推進（地方分権化、司法・財政分野などでのグッドガバナンス、貧困削減に資する予算配分）。

世界銀行と IMF による合同スタッフ審査（Joint Staff Assessment : JSA、2004 年 2 月に発表）によると、マクロ経済やセクターレベルの政策、社会セクター指標のいくつかで進捗がみられるものの、トータルでみた進捗状況は目標値を下回っているという。主な内容は以下の通りである。

- (a) マクロ経済では適切な政策がとられ、実績もあがっている。
- (b) 経済競争力強化、地方の収入向上、経済の多様化に向けた政策が導入された。
- (c) 教育分野では、就学率が改善している（予定よりスピードが遅いが）。一方で、教育予算の地方配分の進捗は遅く、教科書配布のカバー率は低下している。女子の就学率もさらなる向上が必要である。
- (d) 保健分野では、黄熱病の予防接種率、保健センター利用率、センタースタッフ充足率で向上が見られる。しかしアウトプットの改善までには至っていない。
- (e) ガバナンス分野では、議会選挙の実施、最高裁の改革などの実績がある。地方分権でも進捗が見られる。
- (f) セクター省庁の参画が弱い。
- (g) CSLP と予算配分との間に整合性が見られない。



(h) 市民社会の参加は進んでいる。

#### (4) 今後の課題

今回の現地調査で聞かれた主な課題として、ブルキナファソ側からは資源（資金的・人的）が限られていること、ドナー側からは CSLP の内容が制度化、そして予算化されていないこと、経済・開発省、財務・予算省とその他の省庁、地方政府間のリンケージが弱いことが指摘された。このドナー側からの指摘（特に前者）は、ブルキナファソに限って聞かれることではなく、PRSP 実施国の共通の課題ともいえる。SPA 財政支援作業部会でも開発政策である PRSP と予算のリンケージをいかに強めるかということが大きなテーマとして取り上げられている。（「2-9-2.(1)CSLP プロセスと政府予算サイクルの連携状況」参照）。

また、早期に CSLP を導入したブルキナファソであるが、この貧困削減戦略はドナーへのアピールではなく、政府そして国民のために存在するという認識を強めるべきとのコメントもあった。関連して、6つのモニタリング委員会でドナー側はオブザーバーとして位置づけられているが、実際には政府側から積極的な参画（単なるオブザーバーではなく）を求められているようだ。ブルキナファソ側のオーナーシップの強化ということも課題である。

NGO をはじめとする市民社会の参画状況であるが、上記のように、世界銀行や IMF が評価する一方で、現地の NGO からは批判的な声も寄せられた。加えて指摘すべきことは、議会の参画である。毎年の APR、そして今回の CSLP 改訂では政府案が議会に提出され承認された。議会も間接的に国民の声を政府に届けるシステムであり、議員の CSLP へのチェック機能を強化する必要は常にある。

#### (5) 日本および主要ドナーの支援状況

##### <一般財政支援>

ブルキナファソでの財政支援の歴史は 1990 年代にさかのぼる。2000 年の CSLP 策定後は、財政支援の効果向上を目指して、援助協調の枠組みが急速に発展してきた。2004 年現在、一般財政支援を実施している国・機関は、EU、フランス、オランダ、スイス、デンマーク、スウェーデンで、2002 年 4 月にブルキナファソ政府と MoU が結ばれた。2004 年 11 月の第 2 次 CSLP 承認に伴い、MoU を改訂し世界銀行、アフリカ開発銀行、

ドイツも MoU にサインする予定である<sup>191</sup>。MoU に署名したドナーは、共通の評価マトリックスを使って支援額を決めている（現在世界銀行は独自の評価を実施）。上述のように、2003 年の APR の発表が遅れた際には、オランダ、スイス、スウェーデンが 2 回目のディスバースを止めた。

EU は、2005 年～2007 年の 3 年間に総額 2 億 7500 万ユーロの支援を行い、そのうち、1 億 5000 万ユーロを財政支援に当てる予定としている。年間支援額を 2 つのトランシェ、一つは IMF の貧困削減成長ファシリティ（Poverty Reduction Growth Facility : PRGF）に準拠するもの<sup>192</sup>、もう一つは CSLP の進展状況に準拠するものに分けている。なお EU の一般財政支援額の一部は達成度に応じて援助額が変わる変動的なもので<sup>193</sup>、公共財政管理分野での改革進捗状況も支援額を決定する際に考慮される。2005 年からは公共財政管理分野の進捗状況に、より重点が置かれるとのことである。一方で、EU は公共財政管理分野での支援を強化しており、公共財政管理向上計画(Programme de Renforcement de la Gestion Budgétaire : PRGB)（後述）を支援する一方で、EU 監査報告書（ブルキナファソも対象国）の結果を踏まえて、ブルキナファソ側に公共財政管理の改善を求めていく予定である。

課題としては、CSLP 関連の指標達成状況データを入手するのが年度の後半になり、それからその年の支援額を決定するために予測性（predictability）が悪くなってしまうことである。解決策として、EU は前年（y-1）の APR を分析し、翌年（y+1）の支援額を決定することを検討している（図 2-32 参照）。

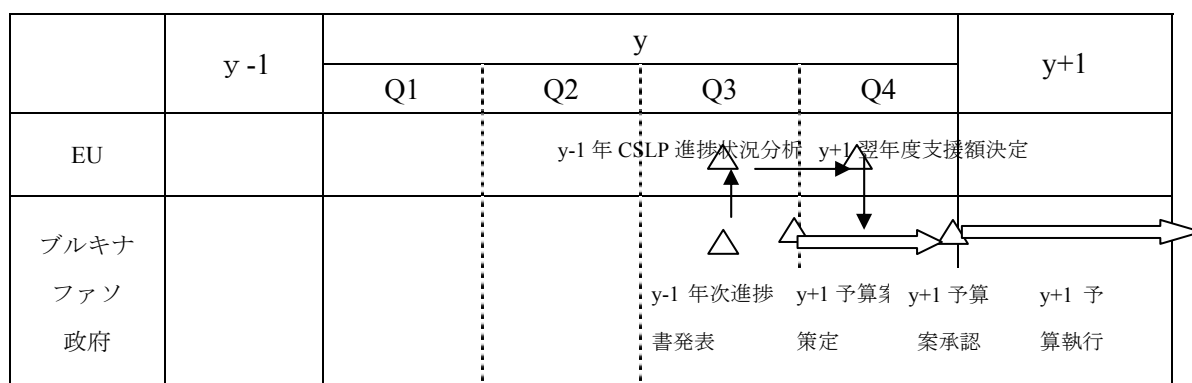
---

<sup>191</sup> 今まで世銀は CSLP の指標マトリクスが PRSC のプロセスの実施条件としては不十分で、公共財政管理を強調した独自の指標マトリクスを使用していた。

<sup>192</sup> IMF の PRGF ミッションの行うマクロ経済政策評価にもとづいて財政支援を決定する。

<sup>193</sup> 他の MoU メンバーは固定 tranche 方式を採用し、評価結果をふまえてコミットした額を供与するか否かを判断する。

図 2-32 EU 提案一般財政支援スケジュール (2005 年から)



フランス（フランス開発公社）は、以前より IMF が査定した歳入と歳出のギャップを補充するといった型で財政支援を行なっていたが、2003 年 4 月より一般財政支援を始めている（500 万ユーロ/年）。インタビューをした担当者の考えでは、フランスもプロジェクトを減らし、プログラム支援、財政支援を増加させていくことのことである。デンマークは、ブルキナファソ政府には 5 年の協力計画を提出している（マクロ経済分野だけは 3 年計画）。一般財政支援が援助全体の 20% を占める。

オランダも一般財政支援が援助全体の 40% を占める。マクロ経済、社会セクター分野での進捗状況、そして政府との対話の質を踏まえてディスバースを決定するが、たとえすべてがクリアされていなくても、政府の努力状況を踏まえて判断するとのことである。

#### <セクターアプローチの例>

教育セクターでのセクターアプローチに参画しているドナーはカナダ、オランダ、世銀、ベルギー、日本、イスラム開発銀行、アフリカ開発銀行だ。そのうちコモンバスケットに投入しているのは、カナダ、オランダ、世銀である。しかし、コモンバスケットといっても共通の口座があるわけではなく、ドナーごとに口座を維持している。2002 年 10 月にコモンファンドに関する MoU が締結された（ベルギーも 2004 年に署名）。

教育セクターのコモンバスケットは決して有効に使われていないという指摘があった。また地方分権でプロジェクトの実施権限が地方政府に委譲されたが、地方政府にはそのキャパシティがないために、プロジェクトの実施が計画通り進んでいないという指摘もあった。以下、JICA 専門家からのインタビュー結果に基づく。

- (a) 金の使途が予算どおりになっていない。コモンバスケットから県当局で学用品を購入するよう予算が作成されたが、実際は使われていない。使われたとしても数が違う。

- (b) 不正の発覚。
- (c) 地方分権によって、入札が県局で行なわれることになったが、実施方法がわかっていないことなどもあって、2004年度の予算の執行率は50%にとどまった。120の新校舎が建設されることになっているが、達成率は30%である。
- (d) コモンバスケットには、キャパシティ・ビルディングの予算があるが、実施されていない。局長の不理解が原因である。

環境分野では、砂漠化防止条約の履行に向けたドナーの集まりが以前より存在し、オランダが取りまとめの役割を果たしていたが、これが環境全般を話し合うドナー会合へと発展した。その活動は情報交換・収集が主で、コモンファンドはない。コモンファンドを創設したい意向がブルキナファソ政府から提示されたが、資金管理体制が不十分などの理由で、ドナー側は拒否した。

#### <第2次 CSLP 策定に関する支援>

2003年より始まった第2次 CSLP 策定分野でのドナー側の支援状況は以下の通りである。

カナダ モニタリング評価指標策定に向けたコンサルタント雇用支援。

UNDP キャパシティ・ビルディングに関するプロジェクト支援、統計局への支援。

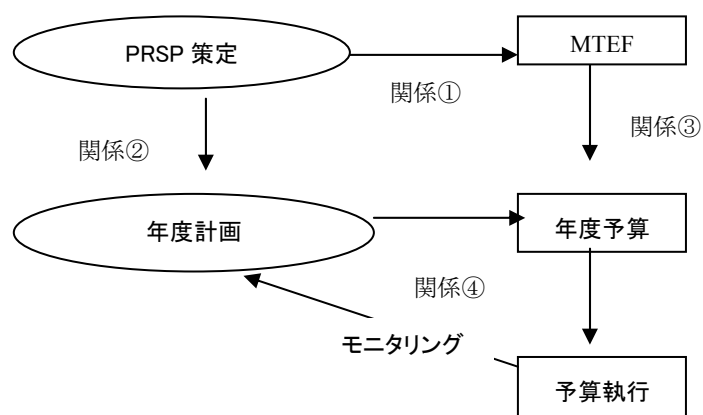
UNICEF 資金支援

## 9-2. CSLP プロセスと公共財政管理

### (1) CSLP プロセスと政府予算サイクルの連携状況

一般的に PRS プロセスと予算サイクルの連携状況を確認する際に、①PRSPとMTEFの関係、②PRSPと年度計画の関係、③MTEFと年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係、の観点から考察することができる(図 2-33 参照)。

図 2-33 PRSP プロセスと予算サイクル



### 1) PRSP と MTEF-関係①

PRSP は通常 3 ヶ年の中期計画である。計画を実施するにあたっては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。3 ヶ年の MTEF が PRSP を元に同時期に策定されていれば、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。しかし、裏づけになるためには、MTEF の内容が PRSP を反映したものでなければならない。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP に掲げられていれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていなければならない。

ブルキナファソでは、CSLP（計画）と MTEF の連携が弱いという指摘が何度も聞かれた。2002 年より経済・財務省が経済開発省と財務予算省に分かれたことも連携を弱めている一因と考えられる。しかし 2000 年に策定された CSLP には MTEF が掲載され（CSLP の付属書 Annex 9 参照）、教育セクターに関しては 2004 年まで、保健・農業・水セクターに関しては 2003 年までの予算額が示されている（同じく Annex 1-7 参照）。これは第 2 次 CSLP でも同じで、各セクターの 2006 年までの予算配分が示されている（第 2 次 CSLP の Table 17 参照）。実際の運用での連携の弱さを指摘する声もある。森林に関する指標が第 2 次 CSLP で新たに採用され、その結果、2005 年度環境省予算が増額した。このように CSLP と予算配分が連携している例もある。

### 2) PRSP と年度実施計画（関係②）と MTEF と年度予算（関係③）

PRSP という中期計画に基づいて、各年の実施計画が策定され、MTEF の枠内で年度予算を配分することによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、PRSP に掲げられた目標を 3 年間でどのようなペースで達成するかといったマイルスト

ーンを定める必要がある。

第1次 CSLP では、保健セクターの指標に関しては2000年から03年までの毎年達成すべきマイルストーンが示されている。しかし、教育セクターでは一部にとどまり、他のセクターに関しては指標が示されていない（CSLP の Table 17）。第2次 CSLP では、セクターごとに2004年から06年まで毎年達成すべき指標が示されている（第2次 CSLP の Annex 3）。

年度予算は MTEF の枠内で策定されなければならないが、この財政規律が毎年見直しを受け、MTEF が中期的な支出指標として尊重されているか確認が必要である。また予算執行の段階で、予算に従わず出費を重ねる例もあるので、予算執行状況を確認する必要がある（「7. 公共財政管理改革の現状、7-1. 最近の進展状況」参照）。

### 3) モニタリング、年度計画、年度予算－関係④

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画と予算に反映されるべきである。もし、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。アフリカ戦略パートナーシップの財政支援作業部会（Strategic Partnership with Africa Budget Support Working Group）の調査<sup>194</sup>によると、ブルキナファソではモニタリング結果（APR）が、次年度の計画そして予算に反映されているとのこと（ガーナ、タンザニア、ウガンダも同様）。しかし、この調査結果は各政府関係者を対象としたアンケート結果によるもので、結果の解釈には注意を要する。

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かは、

- (a) APR の内容の確認、そして
- (b) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性の確認、

といった2通りの方法がある。

### 4) APR の内容

上記のアフリカ戦略パートナーシップの財政支援作業グループの調査によると、2003年の APR の内容は表 2-45 の通りで、ブルキナファソではレビューを踏まえた新たな活動の提言、指標の見直しという内容は含まれていない。ということで、モニタリング結

<sup>194</sup>SPA Budget Support Working Group (2003) “Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes“

果が翌年度の計画と予算に反映しているとは言えなかったが、2004年の同調査によると、新たな活動の提言、指標の見直しも含まれているとのことである。

表 2-45 年次レビューの内容

<i>Countries (ordered by PRSP age)</i>	<i>Policy measures</i>	<i>Update of new actions</i>	<i>Review of indicators</i>	<i>Revision of targets</i>	<i>Age of completed PRSP (yrs)</i>
Ghana	●		●		<1
Ethiopia	●	●	●	●	1<2
Gambia	●	●	●		1<2
Rwanda	●		●		1<2
Senegal				●	1<2
Malawi	●				1<2
Zambia	●	●	●		1<2
Niger	●	●	●	●	1<2
Mozambique			●		2<
Tanzania	●		●		2<
Burkina Faso	●		●		2<
Uganda	●	●	●	●	2<

#### 5) 年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールとの整合性

両者間の連携を図るためには、年間スケジュールとしてレビュー結果が次年度計画、そして予算に反映されるよう計画されていなければならない。理想的にいえば、以下の順番にスケジュールが組まれているべきである。

- (a) 前年度の実績をレビュー
- (b) 次年度政策のレビュー
- (c) 次年度予算方針（シーリングを含む）の策定
- (d) 予算方針に基づいて各省が予算案策定・予算要求
- (e) 財務予算省と各省との間で協議
- (f) 政府案策定
- (g) 閣議決定・議会提出

(h) 議会での審議・予算案承認

ブルキナファソでの予算策定のスケジュールは表 2-46 の通りである。今までは7月から9月のあたりに APR が作成され、年次予算枠組みの策定（2月から4月）時期に間に合っていない。この反省を踏まえて、2005年からは APR を3月から4月に作成するよう計画している。しかし、これでもタイミング的に厳しいことには変わらない。

表 2-46 PRS モニタリング、年間予算策定、一般財政支援スケジュール

	PRS モニタリング スケジュール	予算策定 スケジュール	一般財政支援 スケジュール
1月			IMF 理事会
2月			
3月	APR 作成 (2005年 から)	MTEF の検討を通じて予算配分枠組みを策定。その際 PRSP の優先順位にもとづいた予算配分が考慮される。ドナーに対しては供与額について情報提供を求める。	
4月		翌年度予算配分枠組みを閣議決定。	
5月		予算配分枠組みを各省庁、地方政府に通達。	IMF ミッション
6月		各省庁、地方政府で予算策定。	
7月	APR 作成	財務・予算省と各省庁の予算折衝、予算案の策定。その後 8 月下旬に予算原案が閣議で承認。	世銀 PRSC 資金提供
8月			IMF 理事会承認
9月		下旬に予算案を議会に提出。	世銀 PRSC
10月			
11月			IMF ミッション
12月		予算案が議会で承認。	

6) 公共支出レビュー (Public Expenditure Review : PER)

タンザニアでは、APR ではなく、公共支出レビューをもって PRS モニタリング結果としている。ブルキナファソでは、PER が 1992 年から始まり、世銀のミッションがレビューの支援を行っている。1994 年頃から政府の主体性が高まり、コンサルタントを雇用して実施している。以前は、毎年定期的に公共財政全般のアセスメントを行い 10 のレポートが作成されていたが、過去 3 年間は要望に応じて（定期的にではなく）、必要な分野の分析を行うようになった。これまで教育、保健、公共投資について特に地域開発の視点からの公共支出レビューが実施された<sup>195</sup>。2003/2004 年のレビューでは、政府と世銀のジョイントチームがレビューを実施した。財務・予算省と関係省庁が協力し、ステークホルダーの諮問を経た後、世銀の PRSC のミッションにレビュー結果を提出した。

<sup>195</sup> 世銀の診断ツールである公共支出レビューが、ブ政府により自国のアジェンダを追求するためのツールとして認識されつつあることがうかがえる。



このように公共支出レビューはセマティックなアプローチで実施されており、PRS モニタリングのシステムとは直接関連していないと思われる。

## (2) CSLP プロセスと一般財政支援の連携状況

ドナーからの援助の予測性を高めることは、PRSP そして公共財政管理の推進に不可欠である。援助の予測性といった場合には、量とタイミングの面での予測性がある。量の予測性に関しては、ドナーは前年度レビュー結果に基づいて、翌年度の援助額を決め、その援助額を念頭に政府が政策・予算案を策定するというのが、一連の流れである。前年度レビュー結果と次年度政策決定の間が開いていたほうがいい。

ブルキナファソの場合、APR の作成が遅いため、一般財政支援の決定が遅れるという問題がある。図 2-32 に示したように EU は、y-1 の結果をもとに、y+1 の支援額を決めるようにスキームを変更することを検討中である。

2004 年は IMF の貧困削減成長ファシリティ（Poverty Reduction Growth Facility : PRGF）ミッションと IMF 理事会承認が遅れ、それが政府の APR 策定の遅れとも重なって、ドナーの財政支援金額決定の時期が非常に遅れている。通常 3 月末と 11 月の PRGF ミッション派遣を受けて、8 月と 1 月に理事会が開催されるが、8 月の理事会がキャンセルされ 2005 年 1 月の理事会と統合されることになった。よって IMF の PRGF 承認をもって財政支援を決定するドナーの支援決定が遅れてしまった。ドナーによっては毎年定期に行われる IMF の 4 条コンサルテーションミッション<sup>196</sup>の結果による支出の決定を余儀なくされた。

これに対し世銀の貧困削減支援クレジット（Poverty Reduction Support Credit : PRSC）スケジュールは政府の予算策定過程になるべく合うよう考慮されている。9 月に次年度の PRSC の概要書を策定し、次年度の PRSC 概算額が 12 月に成立する次年度予算に反映されるようにしている。その後、世銀内での審査と理事会決定が次年の 3 月までに終了し、2004 年の例でいうと、年度途中の 7 月に PRSC（第 4 次）資金が提供されている。PRSC は借款と無償の 2 つのコンポーネントから成り、2003 年の第 3 次 PRSC は全額無償であったが、2004 年の第 4 次 PRSC はすべて借款であった。どのコンポーネントを採用するかは諸事情を考慮し最終的に世銀理事会が決定するが、無償の一般財政支援については世銀内でも様々な議論があるという。

---

<sup>196</sup> IMF4 条コンサルテーションとは IMF 設立規定第 4 条に実施が規定された、IMF とメンバー国のマクロ経済運営に関する年次協議である。

### 9-3. 公共財政管理改革の現状

#### (1) 最近の進展状況

##### 1) 予算執行システムの現状

国家予算の執行管理と財務管理報告の作成は総合財務管理情報システム（Integrated Financial Management Information System : IFMIS）により行われている。支出管理モジュールと国家会計モジュールは 1996 年より開発・導入され、同年に稼働し始めた。モジュールの開発は仏語圏スタンダードに依拠して行われている。IFMIS のメンテナンスやオペレーターの技術訓練は財務・予算省国庫局の技術部が実施している。現在給与モジュールと歳入管理モジュールの開発が進んでおり、今後は現金管理モジュール、公的負債管理モジュール、財産管理モジュールの開発・導入が予定されている。

支出管理モジュールは以下の金額情報管理段階で構成されている。

- (a) 予算額
- (b) 入札公示時の予算額
- (c) 入札決定額（契約額）
- (d) 契約・支払い額（契約金額、請求金額、支払い決定金額により構成される）
- (e) 支払い決定金額
- (f) 支払い手続き額（支払いは主に業者の銀行口座への送金で実施される）
- (g) 支払い確認済み額(領収書による)

支出管理モジュールでは、各段階での金額、支出負担行為書、支出依頼書と添付書類の審査がされ、支出金額・内容の適正さが審査される。州での支出は州で管理されるが、支出管理情報は国庫局に専用回線を通じて即時に収集され、全国の予算執行状況が国庫局で遅滞なく把握できるようになっている。

現在の予算支出管理モジュールは、システムのネットワーク化が進み政府職員による情報アクセスが容易である。また中央政府機能の地方分散化にも州（Region）とのオンライン化を通じて貢献している。現在地方分散化の対象として 5 州がカバーされており、2006 年までには国内全ての 13 州をカバーする予定である。

支出管理モジュールのアウトプットである支払い済み確認金額は、国家会計モジュールに取り込まれ、会計情報の分析に使用される。このモジュールは、各省庁と州から国庫局に集約された会計データから、予算執行管理情報、財務諸表などの情報をクライアントの必要に応じて作成する機能を持っている。ドナーに提出される財務状況情報もこのモジュールで作成される。

予算の執行に関しては多くの問題が指摘されている。歳入のフロー、特にドナー資金のフローが不安定であること、歳出についていえば、汚職、調達や支出能力の不足などがあげられる。教育省の例をとってみると、2003年度小学校建設に約120億セーフアフランが予算措置されていたが実際に執行されたのは約35億セーフアフランにとどまった。

## 2) 調達の現状

一般財政支援を行っているドナーは調達が適正に行なわれているか否かに非常な関心を持っている。2003年には新しい調達法が制定され、現在その法により調達業務が行われるようになった。調達法の4つの目的は以下の通りである。

- (a) 財政資源の有効活用
- (b) 入札への自由な参加
- (c) 入札参加者の差別をしない
- (d) 入札・調達プロセスの透明性

すべての公共機関が同様のプロセスを踏む必要があり、入札書類などのひな形も設定され、各省に設置された調達委員会により調達業務が実施されている。財務・予算省の役割は各省の調達委員会の監査・監督を行うことである。透明性を保つことを目的として、入札の公示、入札結果などの情報が、月2回発行される広報誌により公開される。また現在、法制度、入札公示、入札結果、その他情報を公表するためのウェブサイトを開発中である。

## 3) 会計監査の現状

CSLPでは、納税者・公共サービスの受益者に対する政府の説明責任が重要な要素で、財政支援ドナーにとっては信託リスクの管理が関心事項である。会計監査は政府・ドナー双方にとって重要な役割を担っている。

会計検査院は2002年に設置され、11人の監査官と3人の法律専門スタッフにより構成されている。その任務は公共財政管理に対する監査であり、議会および大統領に対する報告義務がある。また、自己財源と中央政府からの補助金を財源とする地方都市コミュニティに対する会計監査も本検査院の責任である。財務・予算省の監査局は、政府内で内部監査を担当し、他省庁の支出前内部監査を予算との整合性、手続きの適正さ等の観点から行っている。

政府の予算執行の仕組みはフランスの制度が導入され、支出認可者と実際の支出を行う会計者が分かれている。年度が終了すると各省庁は会計報告を財務・予算省に提出し、同省がとりまとめた財務報告書を会計検査院が監査する。主に支出許可と実際の支出の間に矛盾がないか審査を行なっている。結果は監査報告書にとりまとめられ、議会に提出される。議会では予算財務委員会が監査報告書を審議し、報告書に対しコメントを加える。その後、最終報告書（コメントに対する会計検査院の意見を付してある）が議会に提出され、承認を得た時点で、当該会計年度にわたる予算策定・執行・監査のすべてのプロセスが終了する。この国家予算の執行監査報告書に、プロジェクトの管理、地方政府の管理、補助金の使用などに関する報告が追加され、大統領に提出された後出版される。

なお、会計検査院は告訴を行う権限はなく、不正の疑いがある場合、検査院は収集した証拠を審査と起訴のために司法長官へ送付する。

会計監査の年間スケジュールは以下の通りである。

- (a) 財務・予算省が前年度支払いを3月までに終了。
- (b) 各省庁、都市コミュニティなどの会計財務報告を6月までに会計検査院に提出。
- (c) 会計検査院は9月までに監査報告を作成し議会に提出。
- (d) 議会は監査報告を審議し、コメントを加え、検査院が最終報告を作成。

しかし通常、前年度会計監査報告の審議は次年度予算審議と重なり、議会での会計監査報告審議は遅れがちである。2004年12月時点で、2003年度の監査報告に関する議会の審議が終了していない。

会計検査院の監査能力は恒常的に不足している。会計監査対象機関として全国で56の公立学校、32の省庁、8のその他政府機関、13の地方、45の地方都市、103のプロジェクト、96のドナー支援のプロジェクト、17の公営企業などがあり、これらを14人のスタッフでカバーしている。毎年それらの機関から重要と思われる機関を選択して会計監

査を行っている。この監査システムが十分機能するためには、現在全国で 14 人いる監査スタッフを 30 人程度にすることが必要といわれている。

## (2) 公共財政管理プロセスへのドナー支援状況

ドナーは、財政支援を重要な援助モダリティとして導入してきたため、信託リスク軽減に対する関心が高まり、公共財政管理改革への支援を展開している。

### 1) 公共財政管理向上計画 (Programme de Renforcement de la Gestion Budgétaire : PRGB)

ブルキナファソ政府は、2002 年に PRGB を導入し、IMF の貧困削減成長ファシリティ (PRGF) と世銀の貧困削減支援融資 (PRSC)、そして EU と 2 国間政府の一般財政支援を受けて実施している。本プログラムは 2004 年 2 月に歳入分野も含めるよう改定され、ドナーの更なる支援を求めているところである。公共財政管理向上計画の主な目的は以下の通りである。

- (a) CSLP、MTEF を念頭にした政府の予算策定能力向上。
- (b) IFMIS の導入と拡充 (歳入と歳出管理過程をカバーする)。
- (c) CSLP と予算策定のリンケージ強化。
- (d) ドナーからの支援金額情報の取得。

公共財政管理向上計画の重要な要素として IFMIS の強化がある。IFMIS は公共財政管理向上計画以前に、1990 年代の後半からドナーからの多額の支援によって実施されてきている。現在の支出管理システムに、税務署・税関の歳入システムを追加拡張するプロジェクトの第 1 フェーズは、デンマークの支援により実施中である。さらに第 2 フェーズでは、調達システム、財産管理システムなどの導入が計画されており、現在ドナーの支援コミットメントを求めているところである。EU は IFMIS のメンテナンスを在 EU の企業とブルキナファソ企業に委託するために必要な資金の支援を行っている。

### 2) 能力開発プログラム

世銀借款 (IDA クレジット) の資金支援で設置された 5 カ年の包括的な能力開発プログラム<sup>197</sup>が導入され、大統領府が実施責任を負っている。財務・予算省、保健省、経済・開発省、地方行政省などの 5 つの省がこのプログラムに関わっている。能力開発プログラ

---

<sup>197</sup> Projets d'Appui aux Communes Rurales (PACR)

ムの主要な活動は以下の通りである。

- (a) 参加している省の能力開発ニーズの把握 (2003-2004 年)。
- (b) プロジェクトの設計(2005 年の第 2 四半期まで)。
- (c) 実施フェーズ (2005-2007)。

財務・予算省では、会計監査、技術的監査、国庫機能、徴税機能、税関機能などの強化をこのプログラムの下で実施することを計画している。

会計監査に関する能力開発の必要性は大きい。既に研修はいろいろな形で実施され、例えば、会計標準に関する地域研修がベニン、ブルキナファソ、セネガルからの参加者を集めて 2004 年 12 月に開催されることが予定されている。公共財政管理改革向上計画枠組みの中で、2005 年にはフランスの監査院のセミナーが計画され、またアフリカ開発銀行、世銀、スウェーデンなどから、スタディツアー、機材供与、セミナー開催、アセスメント実施に対する支援が行われている。

### (3) 信託リスクに対するドナーの対応

上述した公共財政管理改革へのドナーの支援は、信託リスクに対するドナー対応とも考えることができる。今回インタビューをしたドナーの認識も、一般財政支援を継続するには信託リスクの低減努力が必須であり、公共財政管理向上計画により国際標準に近づこうとする努力は評価できるとしている。2004 年に EU が実施した公共財政管理向上計画評価<sup>198</sup>でも、改革は効果的に進められてきたと評価している。今後も政府のオーナーシップのもとで公共財政管理向上計画改革が進捗することが財政支援継続の前提となる。

公共財政管理向上計画を支援する一方で EU の例にみられるように独自の会計監査を実施しているドナーもある。セクターアプローチでのコモンバスケット方式で提供されるイヤマーク資金は監査可能であり、EU の例をとれば、監査の結果、資金の払い戻し請求がなされた国は多くあるとのことだ。これに対し、一般財政支援では、援助受入国の財政管理システム全体の向上により信託リスクを担保する方針がとられ、公共財政管理改革の推進、改革の詳細な進捗管理に力を入れている。

一般財政支援を行なっているドナーの認識は、ブルキナファソでは監査規律を向上させ

---

<sup>198</sup> EU 2004 年 9 月 公共財政強化アクションプログラム (PRGB) 評価・支援プログラム形成調査報告書(案)

る必要があり、例えば、会計検査院の行政機関からの完全な独立、国全体の監査機能の強化が必要であるとなっている。また西部アフリカ経済通貨管理共同体<sup>199</sup>で規定された会計、財務管理、監査のスタンダードに合わせていく努力も必要であると認識している。

#### 9-4. CSLP プロセスと地方分権

地方分権化は、CSLP の中でグッドガバナンスの推進の下に位置づけられているが、CSLP 策定前から地方分権化に向けた施策が展開されている。地方分権化の主要な法的フレームワークは 1991 年の憲法規定と 1993 年の地方分権化法である。1998 年には更なる地方分権化を推進するために法的ガイドラインが策定され、その政策が民主主義の発展のための基本的な政策であることが CSLP でも確認されている<sup>200</sup>。また、ガイドラインとともに地方分権化国家委員会が設置された。分権化政策の実施は、国土行政・地方分権化省により行われている。地方分権化国家委員会は、

- (a) 49 の都市コミュニティが適正に機能しているか監視、
- (b) 都市コミュニティレベルで開発プログラムが進んでいるか監視、
- (c) 地方分権化政策の理解向上をはかる、

ことであり、必要に応じて国土行政・地方分権化省に対し提言を行っている。

地方自治の単位としては、地方 (Region)、県 (Province)、郡 (Department) があるが、地方分権化は既存の州、県、郡の 3 レベルの行政機構を対象に進められている。州と郡レベルでは行政機構に対応する形で政治機構を設置し、今まで行政機構が行使していた課税権、予算策定・承認などの権限をその政治機構(議会と議長)に移管することで分権化が進められている。ここでは郡レベルでの政治機構をコミュニティと呼んでいるが、現在機能しているのは地方都市のコミュニティである。

##### (1) 地方レベルの地方分権 (全国 13 地方)

州レベルの行政機構は国の出先行政機関であり、その長としてガバナーが国土行政・地方分権化省から出向している一方で、議会が設置されることになった。州議会 (Conseille) 選挙による議員・議長の選出はまだ実施されていない。議長<sup>201</sup>の権限下でガバナーが行政を行うことが規定されている。

<sup>199</sup> West African Economic and Monetary Union(UEMOA)

<sup>200</sup> Ministry of Economy and Development, Government of Burkina Faso (2003) Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report 2000-2002, p. 75.

<sup>201</sup> Président de Conseille

州議会では徴税権を設定することができないが、州の病院、中学・高校、州有林などの経営権を持つことができ、その経営により得られた収益を州の財源とすることができる。保健省や教育省の国家予算でこれら施設や人材への投資があったとしても、その運営による収益は州の財源となる。また地方道の使用料、各種申請の手数料などを州財源とすることができる、州内に存在するコミューンから分担金を徴収することも可能である。

## (2) 県レベルの地方分権 (全国 45 県)

県レベルの行政機構は州レベルと同様国の出先行政機関であり、州を通じて中央政府に報告義務を持つ。国土行政・地方分権化省から出向している県長<sup>202</sup>が各省庁の出先部局を管理監督する。将来県は廃止されることになっており、議会といった政治機構の設置は予定されていない。

## (3) 郡レベルの地方分権 (全国 350 郡)

郡は国の出先行政機関であり、州と県を通じて中央政府に報告義務を持つ。国土行政・地方分権化省から出向している郡長(Préfet)が、各省庁の出先部局を管理監督する。政治機構としてのコミューンを設置し、行政機構をその権限下に移す方向で地方分権化が進んでいる。その場合、コミューン下にある行政機構は中央政府に対する直接の報告義務がなくなるが、会計検査院の監査の対象となる。

コミューンには農村コミューンと都市コミューンの2種類があるが、農村コミューンについては、既存の郡の地理的行政範囲との対応関係の調整がついておらず機能していない。現在国会で、農村コミューンと郡の対応関係、その他歳入の確保などの具体的事項について審議されている。都市コミューンはすでに 49 設置され、選挙により選出された市長(Maire)がコミューンを代表している。

コミューンは保健センター、小学校、森林などを経営し、収益をコミューンの歳入とする権限を持っている。それらの経営体の資産、人員などが保健省、教育省などにより配置されたとしても、運営の収益はコミューンの歳入に繰り入れられることとなる。その他の財源は、市場の使用料などがある。人頭税は 1984 年に廃止されている。

現在自動車登録税などの地方税が一時廃止されたが、再度導入の方向で動いている(財務予算省情報)。また中央政府からの補助金としては、ガソリン税の 10%がコミューンへ

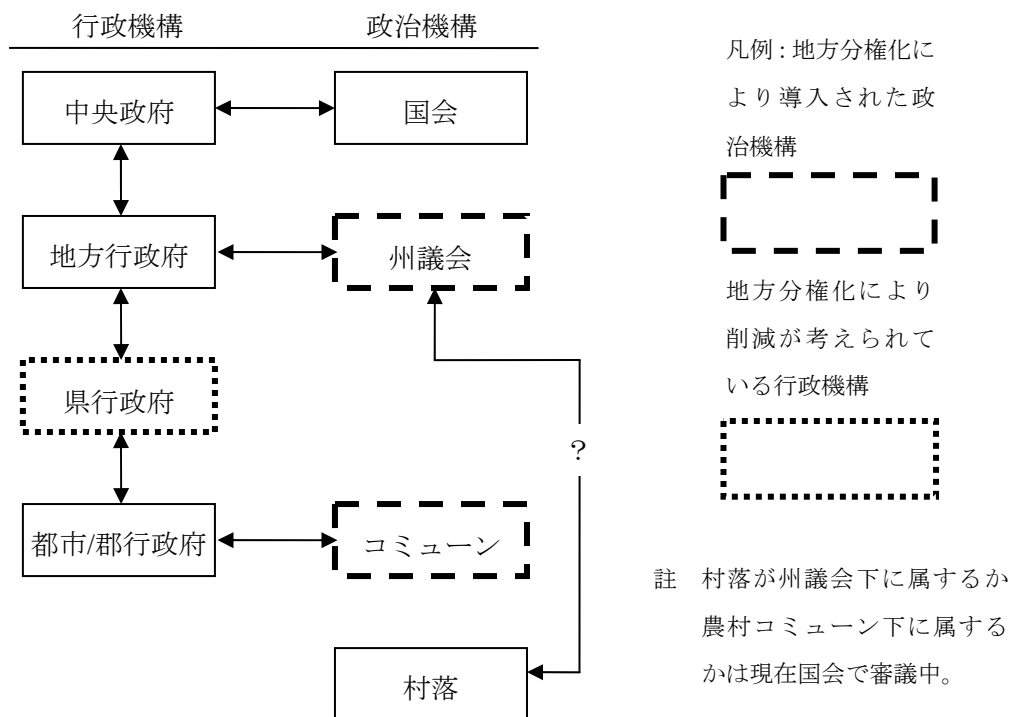
---

<sup>202</sup> Haut Commissaire



の交付金の財源として確保されている。2004年現在で中央政府からコミューンへの交付金の総額は8億セーファフラン（約200万ドル）である。コミューンの財源中、中央政府からの交付金の割合は約50%であるといわれている。

図 2-34 地方分権化政策の進捗状況概念図



貧困削減を目的として、地方分権を通じて行政サービスの企画・実施を受益者の近くで行うことは評価できるが、上記のように統治・行政の仕組みが複雑になり、取引コストが増大することが懸念されている。また、地方公務員の低い能力、縁者びいき、地域エリートによる統治、中央政府の監査の目が届にくくなるなど、本来の地方分権の目的の達成が懸念される向きもあり、今後 PRSP モニタリングプロセスを通じて地方分権化の行方を監視していく必要がある。

## 第10章 マダガスカル

### 10-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRSP 導入の経緯

マダガスカル政府は、2000年初めに PRSP 策定プロセスを開始し、11月に I-PRSP を策定した。結果、HIPC イニシアティブによって 5000 万ドル/年の債務救済を受けることが可能になった。その後、PRSP の策定作業は、2002 年の政治的混乱によって中断されたが、2002 年 9 月より再開され、2003 年 7 月に PRSP が完成した。これを受けて世銀は、2004 年 10 月に拡大 HIPC イニシアティブ完了点到達を宣言した。図 2-35 に PRS プロセスの概観を示す。

図 2-35 PRSP プロセスの活動年表 (2000－2004 年)

年月	主要な出来事
2000 年 11 月 12 月	PRSP 策定プロセス開始 ・ I-PRSP 策定 ・ HIPC 対象国認定 (決定点到達)
2001 年 12 月	・ 大統領選挙、得票結果を巡り政情危機、二人の大統領が並存する異例の事態が続く
2002 年 5 月	・ ラヴァルマナナ大統領就任 (ラチラカ候補はフランスへ出国) ・ PRSP 策定作業再開
2003 年 7 月 11 月	・ PRSP 完成、世銀と IMF に提出 ・ 世銀理事会が PRSP を承認、完了点到達。3000 万ドルの IDA 融資を承認。 ・ AU (アフリカ連合) 首脳サミットで AU 復帰を承認される
2004 年 3 月 7 月 10 月	・ サイクロン被害 ・ 世銀理事会が 1 億 2500 万ドルの貧困削減支援融資 (Poverty Reduction Support Credit : PRSC) と 5000 万ドルのサイクロン被害支援を承認 ・ IDA 理事会で拡大 HIPC イニシアティブ完了点到達 (Completion Point) を宣言 ・ 世銀、IMF が約 19 億ドル (負債総額の 2 分の 1) の債務救済を発表。

出所 : BBC Timeline: Madagascar, Jubilee Research, Real Progress Report on HIPC: Madagascar, The World Bank

## 1) PRSP 導入前の政治経済状況

マダガスカルにおける最初の貧困削減プログラムは 1980 年代後半に導入された。このプログラムは構造調整プログラムの負の影響を減らすことを目的とし、セーフティネットや社会基金 (Social Fund) の導入に重きが置かれた。しかし、このプログラムは包括的な貧困削減戦略ではなく、成果も限られていた。1990 年代に入って国家貧困削減戦略が策定・実行されたが、これは経済の再構築 (restructuring of the economy) を目指したものであった。2000 年には、UNDP の支援により、貧困削減戦略が導入された (“Strategy to Fight Poverty”)。

1994 年には、自由変動相場制と付加価値税 (TVA) を導入したものの、一方で、消費物資の輸入禁止措置、世銀/IMF の融資と平行して外国の民間金融機関などからの多額融資 (平行融資) を受け取るなどしたため、構造調整に逆行するということで世銀/IMF は融資をストップした。その後政府は、経済自由化政策を強化し、96 年 9 月には政府、世銀/IMF との間で経済の自由化を目指した経済政策大綱に正式署名がなされた。また 11 月には、IMF 理事会、そして 97 年 3 月には世銀との間で構造調整に関する合意の成立を受けて融資が決定し、同月にはパリクラブでも債務の繰り延べが承認された。これによりマクロ経済はかなり安定し、97 年の経済成長率は 1990 年以降はじめて人口増加率を上まわった。また、国際収支も 20 年振りに黒字に転じた。

2001 年 12 月の大統領選挙の選挙結果をめぐってラチラカ候補とラヴァルマナナ候補が対立し、二人の大統領が並存する異例の事態が継続した。この政治的混乱は経済にも深刻な悪影響を与え、国内総生産 (GDP) は 2002 年にマイナス 12.7% を記録し、貧困率は 2001 年の 69.6% から 2002 年の 80.6% へと悪化した (World Bank, “IMF and World Bank Support US \$836 Million in Debt Service Relief for Madagascar”)。結局、2002 年 7 月にラチラカ候補が自らフランスに出国し、ラヴァルマナナ大統領が就任したため事態は収束された。

## 2) I-PRSP の策定

上記のように、政府は 2000 年の初めに PRSP 策定作業を開始し、政府高官、有識者、地方議員、民間セクターからなる技術委員会とその事務局である技術調整事務局 (Secrétariat Technique de l’Ajustement: STA) を編成した。2000 年 9 月にはドラフト作成に向けた参加型プロセスを促進するため、閣僚、民間セクターの代表者、援助機関、市民社会が参加するワークショップが開催された。このワークショップにおける提案とそ

れ以前の会合での提案を合わせてドラフトが策定され、11月の第2回ワークショップで提示された。そして、ワークショップでの検討結果を踏まえ、同月、I-PRSPが策定された。

### 3) PRSPの策定

PRSP策定にあたっては、参加型プロセスが意識され、女性を含めた多くの関係者がそのプロセスに参加した。2001年2月と8月には、貧困削減の主要分野の戦略について討議することを目的にテーマ別ワークショップが国内各地で開かれ、「農村開発と貧困」、「男女の不平等」、「貧困とエイズ」、「焼畑農業が貧困に及ぼす影響」、「ガバナンスと貧困」、「都市における貧困」、「医療保健」、「教育」などのテーマに沿って話し合いが行われた。PRSPのドラフトが策定された後も、6つの州庁所在地（Province）での地域ワークショップ（各地で約120名が参加）が開催され、ドラフトに対する貧困層からのコメントを参考に議論が行われた。さらに、2001年11月には全国レベルのワークショップ（約500人が参加）が開かれ、地域ワークショップの提案を踏まえてドラフトが検討された。その後、政情危機による作業中断をはさんで、2002年11月にガバナンスと環境に関する2つのワークショップが開催されたのに続き、2003年3月にPRSPが策定され、7月に世銀とIMFに提出された。

PRSPの目標は、貧困割合を10年で半減させること、具体的には2003年に70%だった貧困割合を2013年には35%とすることだ。この目標を実現するために導入された3つの重点戦略分野は、

- (a) 法の支配と社会統治の再建、
- (b) 幅広い社会基盤に影響をもたらす経済成長の促進、
- (c) 人間の安全保障と物質的な安全保障の確立に向けたシステムの構築、社会的保護の拡大、

である。

(a) はガバナンスに関する分野で、反汚職、民主化、法の統治、地方分権が含まれる。政府はすでに、反汚職委員会の設置、公的機関の整理、公的サービス改善に向けた施策の導入を実施した。中期的には、財政改革を含む公共財政管理、HIPCイニシアティブの内容に沿った予算管理の強化、計画・予算執行・モニタリングの改革を実現する予定である。加えて、司法改革、地方分権も対象テーマに含まれる。(b) はマクロ経済の安定と貧困層に配慮した経済成長（pro-poor growth）の実現を目指したもので、(c) は社会福祉の向上に関する内容である。なお、PRSPは議会でも議論・承認されている。

3つの重点分野の目標を実現するために31のコア指標が導入された。PRSPでは31の各コア指標の出所、トラッキング方法、責任機関名が明記している。また各指標の前提条件、モニタリング・評価に必要な活動と想定されるコストも記載されている。コア指標を補強するものとして、各省ごとに5つの中間指標を導入した。この中間指標は、コア指標の進捗度を計るものだ。

世銀・IMFの合同スタッフ審査（Joint Staff Assessment：JSA）によると、ドナー側は教育や保健分野でアウトカムレベルの指標（例、外来患者の利用率）が導入されたことを評価している、しかし、一部指標の見直しが必要なこと、PRS政策とセクタープログラムによっていかに指標が達成されるのかを明確にすることも同時に提案されている。

PRSP策定後のマダガスカルは比較的順調に経済成長を実現している。2004年に提出された年次進捗報告書によると、2002年の危機以降の経済回復はめざましく、2003年には約10%の成長率を記録した。教育分野では、初等教育就学率が2001年の70%から2004年には80%以上に増加した。インフラ分野では、道路プログラムが成功を収めており、2001年以降1,800キロ以上の道路が整備された。しかしながら2004年の初めに二度のサイクロン被害に見舞われ、多くの人が家や農地を失い、学校や保健所などが破壊された。バニラやエビの輸出、米の生産も多大な被害を受けたため、世銀から500万ドルのサイクロン被害支援を受けることになった。

#### **4) PRSP と“マダガスカル Naturellement”、”2005年国家総合計画（The State’s General Policy for 2005）”**

“マダガスカル Naturellement”は2015年のマダガスカルのあるべき姿を示した長期的なビジョンで（2004年11月24日承認）、”2005年国家総合計画”はビジョンの達成に向けた年次計画である。総合計画には、2005年に実行すべき活動と指標が省庁別に示されている。大統領府によると、各大臣は総合計画で示された指標の実現を大統領に誓約し、実現できない場合は更迭されるといったラディカルな成果主義が導入された。

各省庁別の活動と指標は、2004年は初年度で時間がないこともあり、大統領府が設定した。2006年度計画からは、大臣が案を作成し、大統領府が承認することになった。大統領府で承認されれば、予算も手当てされる。

なぜPRSPとは別にビジョンが必要なのかということに関して、大統領府で聞いたところ、以下のような答えが返ってきた。

- PRSP の掲げる貧困削減は国家のビジョンというよりは目的に過ぎず、PRSP とは別に国としてのビジョンが必要であること、
- PRSP はドナー（債権国）への対応の中で作成されたことは否めず、しっかり調整されたものではない。
- 国が自らビジョンを策定し、ドナーがその実現に向けて協力するというのが理想的。

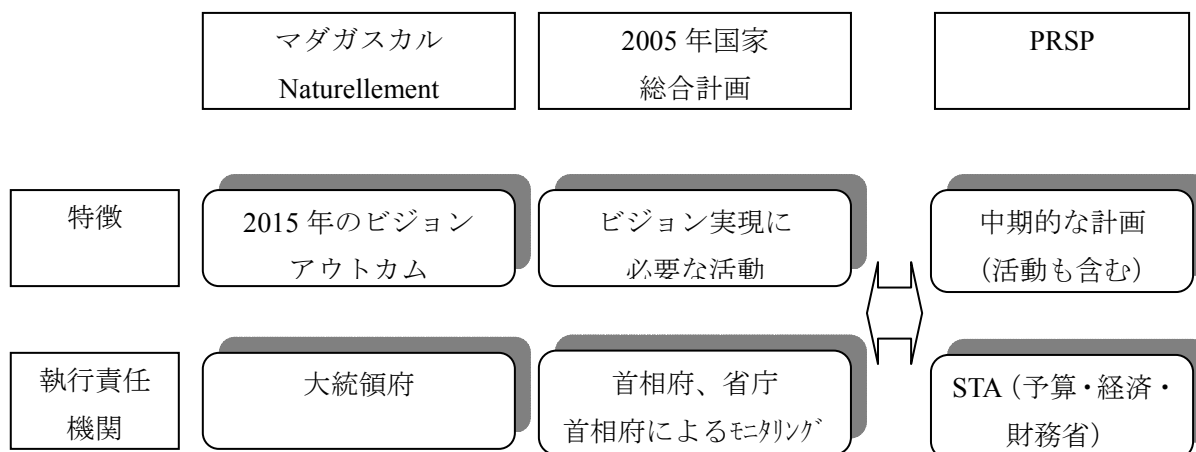
セクター省庁で、PRSP と Naturellement、総合計画との関係を聞いたところ、PRSP の内容は Naturellement と総合計画に反映されているので矛盾はない、との答えがどこの機関でも返ってきた。2005 年の総合計画を実行すれば、中期計画である PRSP と 2015 年のビジョンである Naturellement の実現につながる、PRSP はビジョン実現に向けたステップであると認識されている。

ドナーの反応は以下の通り。

- Naturellement こそが PRSP の内容を反映しなければいけない
- PRSP は継続して実行されなければならない、この時期に Naturellement が策定されたことは疑問。PRSP の実行がしっかりフォローアップされることが重要。
- 2004 年に HIPC 完了点に達し、債務が免除されたことにより、PRSP を実行するモチベーションが下がったのではないか。

ビジョンと総合計画の関係を整理すると図 2-36 の通りとなる。従来 PRS モニタリングでは予算・経済・財務省に属する技術調整事務局 (STA) が中心的役割を果たしてきた。一方、Naturellement と総合計画では大統領府と首相府が中心となり、予算・経済・財務省はキャッシュフローをモニタリングするに過ぎない。このような大統領府・首相府と予算・経済・財務省との間の緊張関係を大統領府は否定しなかった。

図 2-36 “マダガスカル Naturellement” と “2005 年国家総合計画”



なお、PRSP は 2003 年 6 月に策定されたので、第 1 年次の PRSP は 2003 年 7 月から翌年（2004 年）の 6 月までのサイクルで、第 2 年次のサイクルも 7 月に始まった。一方、予算年度の開始は 1 月なので、PRS のサイクルと年度予算のサイクルは合致していなかった。2004 年末に PRSP が改定され、2005 年 1 月より第 3 年次のサイクルが始まったことで、PRS のサイクルと年度予算のサイクルが一致するようになった。

PRSP は通常 3 年間の中期計画で、3 年後に第 2 次 PRSP が策定される。上記のようにマダガスカルでは 3 年を待つことなく PRSP が改定された。

## (2) PRSP 実施・モニタリングの制度的枠組み、組織、過程

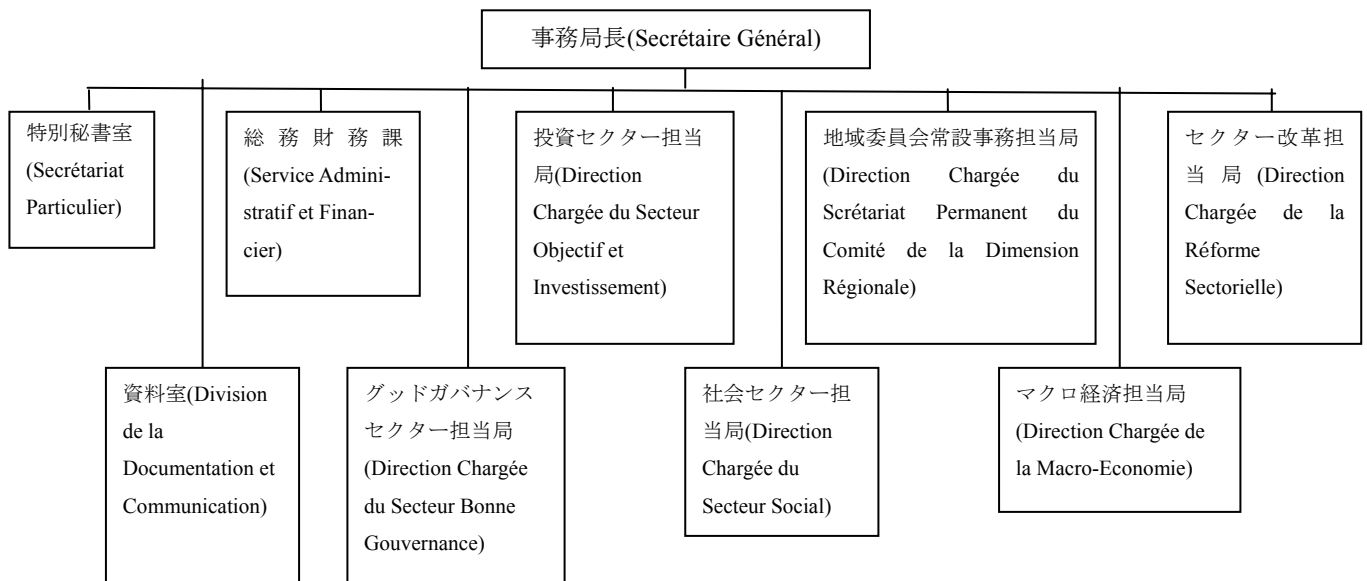
### 1) モニタリング実施機関

#### <技術調整事務局（Secretariat Technique de l’Ajustement : STA）>

2000 年以來の PRS プロセスは、技術委員会と委員会の事務局である技術調整事務局（STA）によって進められてきた。委員会は経済プログラム・公共事業・運輸・領土開発省の副大臣がトップを務め、経済・金融・予算省の副大臣、そして大統領府の事務次官が技術委員会のマネジメントに加わっている。しかし、委員会が開催されることはあまりなく、実際の運営は STA によって行なわれている。STA は予算・経済・財務省に属し、予算は政府の資金によって全額賄われている（一般予算からの出資と HIPC による債務削減があげられている。従来はアフリカ開発銀行、世銀が一部支援をしていた）。

STA は 6 人の局長（Directorates）で構成されており、3 人は PRSP の 3 つの戦略（良い統治、生産性向上・投資、社会関連）を担当し、その他の 3 人はマクロ経済、セクター改革、アフリカ地域連携を担当している（図 2-37 参照）。STA は、セクター省庁や統計局などからの情報をコーディネートし、PRSP 進捗報告書の作成で大きな役割を果たしている。モニタリングの際には、地域でのワークショップなど各種会合を主催している。

図 2-37 STA 組織図



出所：STA

課題として、STA としてのコミュニケーション戦略がないことが STA 自身から指摘された。

### <統計局 (INSTAT) >

1993 年に実施された人口統計 (Population Census) が資金の不足により、アップデートされていない。この統計は、その他の統計の基礎となるため、他の統計に負のインパクトを与えている。家計調査 (Household Survey) は隔年で行われ、調査が行われない年は、PRSP に関する意識調査 (“View of People on PRSP”) を実施し、その結果を貧困モニタリングに活用している。ミレニアム開発目標 (MDGs) の実現状況に関する統計である「ミレニアム開発目標に向けた達成度 (Achievement towards MDGs)」が 2005 年に発行された。

課題として、最近 10 人のスタッフが退職し、その穴を埋められていないことがインタビューの中で指摘された。

### 2) モニタリングのスケジュール

PRSP の進捗状況は、四半期ごとのモニタリングと年次のモニタリングで確認される。四半期ごとのモニタリングは以下の通りである。



- ・ 第1四半期（1～3月）のモニタリング結果は5月後半に発表される。PRSPの3つの戦略に関してワークショップが開催され、参加者は関連省庁、民間セクター、市民社会、大規模プロジェクト関係者。ドナーも招待される。
- ・ 第2四半期（4～6月）のモニタリング結果は8月初旬に発表される。
- ・ 第3四半期（7～9月）のモニタリング結果は11月に発表される
- ・ 第4四半期（9～12月）の結果は翌年2月に発表される。

四半期ごとのモニタリングでは、指標の達成状況、活動の実施状況、活動の費用などが検討され、検討結果はその後の活動に反映される。

年次（1～12月）のPRSモニタリング結果に関しては、通常翌年の6月に開催される大統領官邸でのワークショップ（2日間）で発表される。大統領もしくは首相をはじめとして省庁、地方政府、民間企業の代表者、ドナーが参加する。技術調整委員会（STA9のスタッフによるファシリテータのもと、グループに分かれて、目標や指標の確認を行い、年次進捗報告書のドラフトを作成する。

四半期ごとのモニタリングとは別途、地方では半年ごとにモニタリング結果に関するワークショップが開催される。上半期のモニタリング分析結果は、翌年の予算策定に活用される。

モニタリングに関するワークショップが各地で開催されるなど、マダガスカルでは参加型アプローチが採用されている。世銀等の報告書でも、参加型でモニタリングが実施されていることを評価している。

2005年6月のワークショップ（年次ワークショップ）では、民間セクターや市民社会からの参加者を一定の割合で確保している（表2-47参照）。また、ワークショップ後の満足度調査として、アンケート調査を実施したところ、総じて高い評価が得られている（STA資料）。

表 2-47 ワークショップへの参加状況（2005年6月2日）

	人数	%
行政機関	168	55.08
民間セクター	36	11.80
市民社会	38	12.46
ドナー	10	3.28
政治家	22	7.21
その他	31	10.16
合計	305	100.00

出所：STA

以上のような定量的な判断に加えて、ドナーに参加型の有効性に関してヒアリングしてみたところ、政府は参加型で政策立案を行う価値を理解しており、対話の質も改善されている、と評価する一方で、一部の NGO は自分たちの意見が反映されていないといった不満を抱いているようで改善の余地はある、とのコメントが得られた。

### 3) セクターレベルでのモニタリング、援助協調

保健セクターでは通常のモニタリングのほか、月 1 回省庁・ドナー会合が開催され、様々なトピックが議論される。また年に 2 回、PRSP やその他の事項に関して保健省とドナーが話し合う円卓会議<sup>203</sup>を設置している。毎年 10 月の円卓会議で審議された結果は、翌年の活動計画に反映される。このようなセクターレベルでの会合とともに、その下位にあるプログラムレベルでも保健省とドナー間の会合が開催されている。

農業省では技術的なモニタリングはデータプロセス部で、財務面でのモニタリングは財務部でそれぞれ行われるが、それぞれの結果を一冊の報告書にまとめている。

教育省では、ほとんどのモニタリングは企画局で行われるが、予算関連のモニタリングについては総務・財政局で実施している。

### 4) 課題

世銀の報告書で指摘されている課題（下記参照）のほかに、今回の現地調査では以下のようなコメントがあった。

- ・ モニタリングに必要な省庁からのデータが遅れる。

<sup>203</sup> Round Table

- ・ 既存組織を活用して PRS モニタリングを行っているため、組織のキャパシティが追いついていない。
- ・ 分析能力が低い。
- ・ ガバナンス分野の指標が測定しにくい
- ・ 2005 年全国総合計画の指標もあわせて、指標間の整合性があるのか疑問。これらの指標の達成状況を確認するキャパシティを有しているのかも疑わしい。

世界銀行の「国別援助戦略 2003 (Country Assistance Strategy, 2003)」によると、マダガスカル PRSP の“強み”は以下の項目である。

- (a) オーナーシップが高い。政府が全てのプロセスに責任を持っている。政治の混乱が収拾した後、それまでのドラフトを自力で修正したことにも、オーナーシップの高さが現れている。
- (b) 社会の各グループとコンサルテーションを行なっている。女性の参加も確保されている。
- (c) PRSP に包括的な貧困対処法が含まれている。
- (d) 戦略が明確で、しかも十分検討されている。
- (e) いくつかのマクロ経済成長シナリオを策定し、それぞれのケースに応じた貧困削減戦略を策定している。
- (f) ミレニアム開発目標との整合性が確保されている。

一方、弱みとして

- (a) 目標実現に必要な見積もり (costing) がない。
- (b) 交通や教育分野の戦略には、なぜ改革が必要か述べられているとともに、過去の失敗の分析がなされている。しかしその他のセクターの戦略には、このような分析がなく、一般的なアセスメントがあるのみ。
- (c) 指標が野心的すぎ、政府のキャパシティに見合ったものか疑問。
- (d) 31 のコア指標があるが、指標を同時に達成するには指標間の調整が不可欠。31 の指標とセクターレベルの政策がマッチしていない。
- (e) 起こりうるリスクに関する言及がない。
- (f) 貧困削減の目標：貧困割合を 10 年で半減させるためには年間 8% の GDP 成長が必要で、実現可能性は低い。

また、汚職の蔓延をはじめマダガスカル政府のキャパシティ不足を指摘する声は少ない。

インタビューや世銀調査で指標の質に関する疑問が指摘されたので、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の指標とマダガスカルの PRSP 指標を比較してみると、かなりの指標が異なっていることが判明した (表 2-48 参照)。PRSP は MDGs の実現に向けた中期計画のはずだが、マダガスカルの場合、指標を見る限り両者の間に整合性はない。また、PRSP の指標の中には、教育や保健予算額といったインプットの指標があり、これらは貧困削減に向けた指標としては不適切といえよう。

表 2-48 MDGs の指標と PRSP の指標の比較

ミレニアム開発目標の指標	PRSPの指標
1日1ドル未満で生活する人口の割合	貧困者の割合
貧困格差の比率(発生頻度 * 貧困度)	
国内消費全体において最も貧しい下位5分の1の人々が占める割合	
5歳未満の低体重児の割合	
栄養摂取量が必要最低限のレベル未満の人口の割合	
初等教育の就学率	
1年生から5年生までの課程を修了する児童の割合	初等教育を修了する児童の割合
15～24歳の識字率	15歳以上の識字率
初等・中等・高等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率	
15～24歳の男性識字率に対する女性識字率	
非農業部門における女性賃金労働者の割合	
国会における女性議員の割合	
5歳未満児の死亡率	5歳未満児の死亡率
乳幼児死亡率	
はしかの予防接種を受けた1歳児の割合	はしかの予防接種を受けた1歳児の割合
妊産婦死亡率	
医療従事者の立ち会いによる出産の割合	
15～24歳の妊婦のHIV感染率	
避妊具普及率	
HIV/エイズにより孤児になった子供の数	妊産婦のHIV罹患率
マラリア感染率及びマラリアによる死亡率	
マラリアに感染しやすい地域において、有効なマラリア予防及び治療処置を受けている人々の割合	
結核の感染率及び結核による死亡率	
結核と診断された患者のうちDOTSIによって完治された結核患者の割合	
国土面積に対する森林面積の割合	再森林化面積
生物多様性の維持を目的とした保護区域の面積	
エネルギー消費量一人当たりのGDP	
二酸化炭素排出量	
浄化された水源を継続して利用できる人口の割合	浄化された水源を継続して利用できる人口の割合
適切な衛生施設を利用できる人々の割合	
安定した職に就いている人々の割合	
DACドナー諸国のODA純額の対GNI比	
基礎的社会サービスに対するODAの割合	
アンタイト化されたODAの割合	
小島開発途上国における環境ODAの割合	
内陸国における運輸部門に対するODAの割合	
無税・無枠の輸出割合	
農産物、繊維及び衣料品に対する平均関税及び数量割り当て	
OECD諸国における国内農業補助金及び輸出農業補助金額	
貿易力育成支援のためのODAの割合	
重債務貧困諸国において帳消しにされた公的二国間債務の割合	
商品及びサービスの輸出額に対する債務返済額の割合	
債務救済として供与されたODAの割合	
重債務貧困諸国の決定時点及び完了時点に到達した国の数	
15～24歳の失業率	
安価で必須医薬品を継続的に入手できる人々の割合	
1000人当たりの電話回線数	1000人当たりの電話回線数
1000人当たりのパソコン数	
	処方箋の実現割合
	整備された道路のキロ数
	孤立率(Isolation rate)
	交通費の削減割合
	CSBの割合
	実際運営されている学校に通っている生徒の数
	トイレの数
	電化された村の数
	ビジネスを開始するのにかかる日数
	税率
	赤字予算率
	1警察官当たりの人口
	1憲兵(gendarme)当たりの人口
	司法手続きの際の汚職件数
	訴訟は遅れた件数
	農業生産(米)の強さ
	農業生産インデックス
	鉱業分野での投資価値
	教育予算額
	保健予算額
	GDP成長率
	インフレ率
	輸出の伸び

### (3) ドナーの支援状況

一般財政支援は世界銀行、アフリカ開発銀行、EU、フランスが実施しており、援助協調に関する MoU に署名した。その中でドナーは、翌年度の支援に関する情報を政府の予算策定のタイミングに合わせて公表すること、中期支出枠組み（Midium-term Expenditure Framwork : MTEF）に協力すること、デイスバースを決定する仕組みを共通にすること、単独でのミッションを極力避けること、にコミットしている。なお、通常フランスは財政支援や援助協調に消極的ではあるが、マダガスカルでは一般財政支援を実施している（700 万ユーロ/年）。

EU の一般財政支援（2004 年～07 年、9000 万ユーロ/年）は、IMF の行うマクロ経済政策評価にもとづいて実施が決定され、優先分野は教育、保健、債務管理を含んだ公共財政管理である。年間支援額は、定額のトランシェと PRSP の進展状況に準拠する変動的なトランシェの 2 種類があり、変動的なトランシェは PRSP の進展状況によって額が決定される。PRSP の進展状況を測定する指標は 14 あるが、それらは独自の指標ではなく PRSP の指標が活用されている。2004 年の場合、変動的なトランシェは計画（満額）の 72% が執行された。

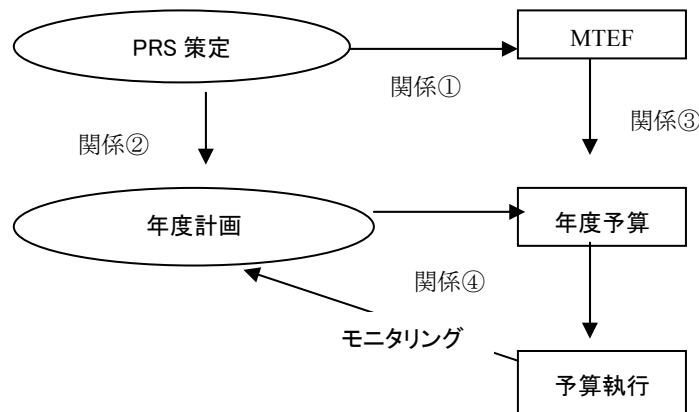
一般財政支援を実施しているドナーを中心に合同ミッションが実施されている。合同ミッションは 9 月に行われ、メンバーはマダガスカル政府、世銀、フランス、アフリカ開発銀行、EU で、IMF はオブザーバーとして参加している。ミッションでは、下記の活動が行われる。

- ・ フィールド訪問
- ・ PRSP レビュー
- ・ 2005 年度予算の執行状況調査
- ・ 2006 年度予算の作成状況調査
- ・ 公的セクター改革の状況調査
- ・ セクター対話

## 10-2. PRS プロセスと公共財政管理

PRS プロセスと予算サイクルの連携状況を確認する際に、①PRSP と中期支出枠組（Midium-term Expenditure Framework: MTEF）の関係、②PRSP と年度計画の関係、③MTEF と年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係、の観点から考察することができる（図 2-38 参照）。

図 2-38 PRS プロセスと予算サイクル



**関係①<PRSP と中期支出枠組 (MTEF) >**

一般的に PRSP は通常 3 カ年の中期計画である。計画を実施するにあつては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。通常 3 カ年の MTEF が PRSP を元に策定され、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。しかし、裏づけになるためには、MTEF の内容が PRSP を反映したものでなければいけない。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP にあれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていないといけない。

MTEF は 2005 年に導入された (詳細は下記参照)。その効果を判断するのは尚早だが、モニタリングと MTEF のリンケージが強くなることが期待されている。世銀の調査によると、2004 年度予算は、PRSP の重点分野である保健、教育、インフラ関連の予算が大幅に増加した (それぞれ 38%、10%、20%前年より増加)。世銀も PRSP と予算のアラインメントは確保されていると判断している (世銀 PRSC, 2004)。また、水・衛生分野の予算は全体予算の 2%を占めていたのが (2001 年)、2005 年には 4%のレベルにまで上昇した (ヒアリング結果)。今回のインタビューでも、2005 年の国家総合計画に取り上げられた項目に関しては、予算が確保されていることが確認できた。

しかし、仮に予算が確保されたとしても、その執行が計画通りなされなければ意味がない。予算の執行率に関しては次章参照。

**関係②<PRSP と年度実施計画>**

**関係③<中期支出枠組 (MTEF) と年度予算>**

PRSP という中期計画に基づいて、各年の実施計画が策定され、MTEF の枠内で年度予算をあてがうことによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、PRSP に掲げられた目標を3年間でどのようなペースで達成するかといったマイルストーンを定める必要がある。

マダガスカルの PRSP では、3年間に到達すべき指標とともに、1年目、2年目に到達すべき指標が示されている。MTEF が導入されたものの、繰り返しになるが年度予算の執行率が高くないことが課題だ。

#### 関係④<モニタリング、年度計画、年度予算>

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画と予算に反映されるべきである。もし、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かは、

- ・年次進捗報告書(APR)の内容の確認、そして
- ・年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性の確認、

といった2通りの方法がある。

#### <年次進捗報告書 (APR) の内容>

まずは APR の内容だが、過去1年間の実績とともに、教訓と翌年のアクションプランがセクターごとに示されている。backward な内容だけでなく、アクションプランといった forward な内容も含まれていることは評価できる。

#### <年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュールとの整合性>

モニタリング結果と予算策定との連携を図るためには、年間スケジュールとしてレビュー結果が次年度計画、そして予算に反映されるよう計画されていなければならない。理想的に言えば、

- (a) 前年度の実績をレビュー、
- (b) 次年度政策の策定、
- (c) 次年度予算方針（シーリングを含む）の策定、
- (d) 予算方針に基づいて各省が予算案策定・予算要求、
- (e) 財務予算省と各省との間で協議、
- (f) 政府案策定、



(g) 閣議決定・議会提出、

(h) 議会での議論・予算案承認、

という順番にスケジュールが組まれているべきである。

PRS モニタリングと予算の年間スケジュールは表 2-49 が示す通りである。APR の完成（6 月）が予算会議（6 月）でいかに活用されているかがチェックポイントだ。ドナーによる合同レビューでは次年度予算も議題の一つである。合同レビューの結果を踏まえて、各ドナーは翌年度の支援額を決定するはずなので、レビュー結果を踏まえた支援の決定が予算策定作業に反映できているのか、もしくは遅すぎるのか確認する必要がある。

表 2-49 PRS モニタリング、年間予算策定スケジュール

	PRS モニタリング スケジュール	予算策定 スケジュール	ドナーの動き
1 月			
2 月	中間レビュー		IMF ミッション
3 月	地方でのレビュー	マクロ経済予測第一ドラフト	
4 月			
5 月			
6 月	APR 作成	予算会議	IMF ミッション
7 月	全国レビュー	予算策定ボトムアッププロセス開始（2005 年、教育省）	
8 月			JICA 要望調査
9 月		各省庁でプログラム予算案策定	ドナー合同ミッション
10 月		政府のプログラム予算案閣議決定	
11 月		議会に予算案提出	
12 月			IMF ミッション

## 10-3. マダガスカルの公共財政管理の課題

### (1) 公共財政管理改革の進展状況

マダガスカルの公共財政管理分野での法整備は、長年実施してきた公共サービス改革の成果もあり、進んでいると判断できる。一方で、内部監査の制度など、今後引き続き改善が必要とされている分野もある。しかし、制度の運用となると、財政支出、予算執行報告、会計プロセスの管理面で多くの課題を抱え、投入された資金が適正かつ効果的に支出されているか否か、極めて高いリスクを内包している。この実態は、2002年にEUの支援で実施された会計監査の報告でも、早急に手を打たなければならない課題として指摘されている。以下では予算の策定、執行、監査のサイクルに沿って、マダガスカルの公共財政管理の課題を紹介する。

#### 1) 予算策定の課題

2005年より中期支出枠組み（MTEF）が全での省庁で導入されることによって、PRSPといった計画と予算策定間のリンクは、以前より向上してきていると考えられる。しかし、導入からの日が浅く、依然多くの課題を抱えている。例えばエネルギー・水資源・鉱業省で策定されたMTEFでは、次年度以降の資金見積もりが過大であったり、中期的な政策の優先順位の移り変わりが明確に提示されていない。このように過大な投資金額を予定すると、あまり現実味がない計画となってしまう。

また、現在の予算書は、詳細な積算の表示に力が入りすぎ、全体のボリュームが過大なため、一覧しにくく、PRSPの重点課題に予算が十分配布されているかなどをチェックしにくいなどの課題もある。

#### < 中期支出枠組み（MTEF） >

MTEFは今年から本格的に導入されたばかりで、今回訪問したエネルギー・水資源・鉱業省と農業省では異なった様式で作成されていた。上記のように、エネルギー・水資源・鉱業省のMTEFはかなり現実味が欠けるものとなっている。例えば以下に示すように、ミレニアム開発目標（MDGs）の目標を考慮した予算額と、そうでない場合の予算額との隔たりは大きく、MDGsの実現に向けた2006年度以降の予算確保は現実的では無いように見える。いずれにせよ、政府が中長期的な資源の投入についてMTEFという形で見通しを立て、それに基づいて予算が議論されるのは意義のあることだ。このような情報があることにより、たとえば、日本のミッションが相手国政府の予算内容や規模

に沿った形でプロジェクトを形成できる可能性が大きくなった。

例：マダガスカルのエネルギー・水資源・鉱業省で策定された MTEF

井戸掘削	2005 年度(当年度)	2006 年度	2007 年度	2008 年度
MDG 目標	209 本 6 百万ドル	1000 本 30 百万ドル	1000 本 30 百万ドル	1000 本 30 百万ドル
ベースライン		500 本 15 百万ドル	500 本 15 百万ドル	700 本 21 百万ドル

予算作成過程の一般的な流れとしては、PRSP の目的に沿った形で、財務省がガイドラインを各省庁に回付し、各省庁はそれをもとにして、MTEF と予算案を策定する。しかしマダガスカルでは、MTEF の予算書上の位置づけはまだはっきりしていない（タンザニアやケニアでは予算書の一部として MTEF は取り込まれている）。

## 2) 予算執行の課題

マダガスカル政府の予算規模は約 950 億円で、そのうち約 60%が国内の税収、残りの 30%がドナーからの財政支援により構成されている。世銀の国別財政アカウンタビリティ評価 (Country Financial Accountability Assessment: CFAA) によると、經常予算の執行率が 65%で、開発予算の執行率は 57%にとどまっている (1997 年)。その後、執行率は改善され、今回の聞き取りや 2003 年の CFAA、また 2005 年に発表された公共支出レビュー (Public Expenditure Review: PER) では、執行率は 80~90%を越えているとされている。

EU が行った会計監査結果では、各省庁の執行のタイミングの遅れ、財政法の不適切な運用があるなど、多くの問題が指摘されている。世銀、EU、フランス、米国などの認識も同様で、このようなリスクに対して、積極的に投資をしてリスクを減らそうと努力しているドナー(世銀、EU、フランスといった一般財政支援ドナー)や、国内の事情やマダガスカルでのリスクが高いことから財政支援を行っていないドナー (USA や日本) とに分かれている。しかし、財政支援を実施していないドナーにおいても、公共財政管理に対する技術的支援の関心の度合いは高い。個別の課題の中では、キャッシュフロー管理に対する問題が、世銀によって指摘された。

2005 年 2 月に公表された PER の報告書では、公共財政管理に関する問題点として以下の点を取り上げている。

- ・ 予算配分が PRSP のプライオリティに従って配分されていない。

- ・ 国民に直接裨益する公共サービスの提供を可能にするような予算の配分になっていない（例、地方のサービスデリバリメカニズムが脆弱）。
- ・ 歳入の予測が不正確なことと、予算外の支出が多く、予算の信頼性が低い。
- ・ 予算執行率が 90 年代後半から低下の傾向にある。この傾向は 2003 年の経常予算の執行率の向上で反転したが、投資予算については執行率が引き続き低い。
- ・ 予算策定過程では、マクロ枠組の推定能力が低い、各省庁の予算策定過程への参加の程度が低い、予算配分の交渉過程のルールが無く予算配分決定過程が不透明である、議会による予算案審議の能力が低い。
- ・ 議会には経常予算と開発予算が統合された形で上程されるが、実際の支出管理では経常予算と開発予算が別個に管理されている。これでは支出過程が不透明になるとともに、予算執行効果のモニタリング・評価を困難にし、結果として予算執行プロセスを非効率にする。
- ・ 予算を執行する場合に非常の多くのステップを踏まなければならない、簡素化が必要であるとともに、内部監査機能の向上が必要である。
- ・ 執行に関する報告システムが整備されていないため、正確な執行情報を適時に得ることが非常に難しく、事業の進捗管理が難しい。

### 3) 予算モニタリングと監査の課題

内部監査と外部監査のキャパシティの不足が著しく、監査が適切なタイミングで実施されていない。また、予算実施官庁に、予算の執行状況のモニタリングシステムがなく、予算の執行状況が十分把握されないままに執行が行われるため、執行の過不足が生じやすい状況となっている。予算書に盛られていない支出が簡単にできるシステムになっていることから、過大な予算外支出が問題にもなっている。世銀が行った支出のトラッキング調査の結果でも、様々な課題が指摘されている。

このような予算モニタリングと監査の脆弱さは、予算システムの透明性やアカウントビリティの確保の面で非常の障害となっており、マダガスカル政府に対する支援が必要な分野である。

### 4) 統合財政管理情報システム (Integrated Financial Management Information System: IFMIS) の課題

公共サービス改革プログラムの一環として、IFMIS 導入が 2004 年より徐々に開始されている（経済財務予算省、農業省などとその地方の出先機関）。この情報システムにより、歳入と歳出の状況が即時的に把握でき、また、予算執行のモニタリングもできるこ

とになる。アフリカの IFMIS の導入事例を見ると、かなり成功している国(ウガンダ他)や、各省庁の調整が十分でなく導入に多くの問題があった国(ガーナなど)などもあり、それらの経験をふまえて慎重に導入することが望まれる。

## (2) 公共セクター改革の現状

公共財政管理改革の背景には、公共セクター改革がある。公共セクター改革プログラムは、主に世銀や EU などの資金により支援されている。このプログラムでは、各省庁の機能を民間に委託することが大きなコンポーネントになっている。パイロット省庁として、教育省、農業省、財務省、保健省、公共インフラ省などが選定され、改革が実施中である。農業省では普及システムの分権化、公共インフラ省では道路管理の公社化などが実施されている。その中で、EU は人員削減に必要な早期退職や再配置に必要な経費を支援している。プログラムには公務員制度改革も含まれ、勤務評定に基づいた給与評定や人事制度などの導入が試みられている。

## (3) ドナーと公共財政管理

一般財政支援を行っているドナーは、MoU を締結し、合同ミッションや合同の政策対話を実施することによって、交渉力の向上を図るとともに、取引費用の削減を試みている。そのようなドナーの間でも、信託リスクに対する議論はされており、一般財政支援を無条件に支持しているわけではない。リスク削減に向けた資金支援や技術支援も一般財政支援と同時に必要と認識されている。そのようなリスクに対応する方法として、上記のように EU は、財政支援額を固定拠出の部分と可変拠出の部分とに分けて拠出する方法をとっている。これは EU が HIPC 対象国で財政支援を行うときの一般的な方法である。

一般財政支援を実施していない USAID も、PRSP を念頭にした支援を実施している。USAID は PRSP の優先順位を考慮しつつその枠組の中で、①民主主義とガバナンス(約 1.5 百万ドル)、②保健(約 8~10 百万ドル)、③生物多様性と地域開発(約 8 百万ドル)、④経済成長と産業の発展、といった分野で支援を進めている。USAID は援助協調として、他ドナーとの重複を避け、政府との対話を実施することにより、プロジェクトの生産性を向上させようとしている。

## 第11章 マラウイ

### 11-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRSP 導入前の政治経済状況、策定過程、承認

##### 1) マラウイ貧困削減戦略書（Malawi Poverty Reduction Strategy Paper : MPRSP）の背景

マラウイは 1994 年に 30 年にわたる一党支配体制から複数政党制に移行し、その後数々の民主化政策（報道の自由化、情報公開、オンブズマン、選挙管理委員会他管理組織設立など）を採用してきた<sup>204</sup>。1994 年と 1999 年の総選挙で選ばれたムルジ大統領の後を受けて、2004 年 5 月の総選挙ではムタリカ大統領が新たに選出され、現在に至っている。

マラウイの貧困状況はサブサハラその他の諸国と比較してもさらに低く、国連の分類では後発開発途上国（LLDC）として位置づけられている。1997/8 年の家計調査で、総人口の 65.3%が貧困ライン以下で生活しており、29%の人々が「極度の貧困」状況にあるとされたが、その状況は 2004/5 年に実施された第 2 回会計調査報告書でも「変化していない」と記述されている<sup>205</sup>。

政府は PRSP 以前から貧困削減を国家目標と掲げ開発政策を策定してきた。1995 年に貧困軽減プログラムの政策枠組み（Policy Framework for Poverty Alleviation Programme : PAP）が中期国家開発計画として、また 1997 年にビジョン 2020（Vision 2020）が長期国家開発計画として策定された。PAP は PRS プロセスの開始によって、PRSP に統一されていくことになる。

##### 2) I-PRSP の策定

ムルジ前大統領は、2000 年 4 月に HIPC イニシアティブの適用申請を支援グループ（Consultative Group）会合で正式に表明し PRS 策定プロセスを開始した（表 2-50 の活動年表参照）。2000 年 8 月には、I-PRSP となる 暫定貧困削減成長戦略書<sup>206</sup>を完成、同年 12 月には世銀/IMF の両理事会で HIPC 決定点（Decision Point）への到達が宣言された。

<sup>204</sup> 背景の記述については、原田智子 JICA 企画調査員の最終報告書第 2 章に多くを負っている。

<sup>205</sup> 2005 年 10 月 24 日に第 2 回家計調査結果報告会が開催された。

<sup>206</sup> Interim Poverty Reduction and Growth Strategy – A Roadmap

### 3) F-PRSP の策定と承認

2001 年に入り F-PRSP となる MPRSP の策定作業が本格化した。当初の予定よりは遅れたものの、2001 年末に第 3 次ドラフトが作成され、2002 年 4 月には最終版 MPRSP が完成された。その後、世銀/IMF 両理事会は同年 8 月に MPRSP を承認した。

### 4) 年次進捗報告書(Annual Progress Report :APR)の作成と進捗

政府は 2002 年 4 月の完成から 1 年後の 2003 年 2 月から 4 月にかけて、02/03 会計年度の APR を作成し、同年 9 月に世銀/IMF 両理事会に提出した<sup>207</sup>。この第 1 回年次報告書は 03/04 会計年度の予算編成に組み込まれることを意図して、02/03 年度前半分についてレビューしたものである<sup>208</sup>。その約 1 年後に政府は 02/03 年度全期分についての第 1 回 APR を再度作成、2004 年 7 月にドナーや NGO など主要ステークホルダーにドラフトを配布しコメントを求めた。同年 10 月の現地調査では、12 月末までに完成される予定とのことであった。

表 2-50 MPRS プロセスの主要活動年表

年月	主要な出来事
2000 年 4 月 8 月 12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>大統領が CG 会合で HIPC 適用申請を正式に表明、PRS プロセスを開始</li> <li>I-PRSP を策定</li> <li>世銀・IMF 両理事会が HIPC 決定点 (Decision Point) 到達を宣言、F-PRSP 策定作業開始</li> </ul>
2001 年 11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>IMF が PRGF プログラムのオフトラック (Off track) を宣言、PRGF を停止。</li> </ul>
2002 年 4 月 8 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>MPRSP (F-PRSP) 最終版が完成し、大統領が発表</li> <li>世銀/IMF 理事会が MPRSP を承認</li> </ul>
2003 年 2-4 月 9 月 10 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>第 1 回 APR (FY02/03 Annual Progress Report) FY02/03 前期分のレビューを実施</li> <li>FY02/03APR (前期分対象)を世銀/IMF 両理事会に提出</li> <li>世銀/IMF が Joint Staff Assessment を発表</li> </ul>
2004 年 1 月 5 月 7 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>MPRS モニタリング評価マスタープランを策定・公表</li> <li>大統領選挙実施-ムタリカ新大統領を選出</li> <li>第 1 回 APR (FY02/03 APR) 全期分を公表</li> </ul>

### 5) マラウイ貧困削減戦略書(MPRSP)の今後の予定

マラウイ政府の PRS プロセスは、2002 年 4 月の MPRSP 完成まで比較的順調に作業が進ん

<sup>207</sup> マラウイ政府の会計年度は 7 月 1 日から翌年 6 月 30 日までと定められている。

<sup>208</sup> この点については、IMF and World Bank (2003). *Malawi Poverty Reduction Strategy Paper – Progress Report Joint Staff Assessment* (Washington DC: International Monetary Fund and World Bank), October, p.1 参照。

だが、その後現在に至るまで作業の大幅な遅れとそれに伴う混乱が生じている。まず、先に述べたように第1回 APR (02/03 年度) は完成が大幅に遅れ、2004 年末までに完成される予定となった。

この遅れによって、すでに開始されている第2回 APR (03/04 年度) の作成と第1回報告書の完成が同時並行して実施されるという状況にある。また、MPRSP の3年間の実施を包括的にレビューする MPRSP Comprehensive Review 02/05 は2005年に予定されていたが、2006年前期にずれ込むという見通しである。遅れの原因は、第1回と第2回年次進捗報告書の作成作業そのものの遅れとともに、2004年に実施した全国家計調査<sup>209</sup>と2005年実施予定の人口保健調査<sup>210</sup>の結果を包括的にレビューに反映させるためと政府は説明している。

これらの APR に加えて、MPRSP 改定作業が2005年から実施されている。しかし、MPRSP Comprehensive Review が2006年に実施されることを考えると、MPRSP 改定作業が2006年にずれ込む可能性も否定できない。改定 MPRSP の主要テーマは、「持続的貧困削減のための経済成長」となる見通しで、これまでの社会開発中心の取り組みから、農業やインフラ整備（道路、電気など）を中心とした経済開発と成長をより重視する方針である。2005年7月付けの第1次ドラフトにおいて、上記の事情を踏まえた形で、改訂版 MPRSP は「Malawi Growth and Development Strategy: MGDS」と改称された。

## (2) PRSP 実施モニタリングの制度的枠組、組織、過程

### 1) MPRS モニタリング評価マスタープラン

政府は2004年1月にマラウイ貧困削減戦略モニタリング評価マスタープランを発表した<sup>211</sup>。当初は第1回 APR のレビュー（2003年2-4月実施）にあわせて完成される予定であったが、大幅に遅れて2004年1月に完成された<sup>212</sup>。このマスタープランでは、MPRS モニタリング評価の現状分析を行った上で、モニタリング評価システムの主要コンポーネントを明らかにし、それを実施するための行動計画を示している。

モニタリング評価システムは (I) 貧困削減戦略実施モニタリング、(II) 貧困・脆弱性・不平等モニタリング、(III) インパクトアセスメントと政策分析、(IV) 貧困モニタリング情報システム、(V) コミュニケーションと普及啓蒙活動の5つのコンポーネントから構成される。

<sup>209</sup> Second Integrated Household Survey 2005

<sup>210</sup> Demographic and Health Survey 2005

<sup>211</sup> Government of Malawi (2004). *Malawi Poverty Reduction Strategy Monitoring and Evaluation Master Plan* (Lilongwe: Ministry of Economic Planning and Development). January.

<sup>212</sup> 河原理恵 (2004) 「マラウイ PRSP・財政支援動向」、8月、p.11。



(I) は政府やステークホルダーのインプット、活動、アウトプットを、(II) はこれらの上位目標であるアウトカムやインパクトを中心にモニタリングする。そして (III) では (I) と (II) のモニタリング結果を組み合わせ、MPRSP のインパクトを総合的に評価する。また (IV) では、これらのモニタリング評価活動を効果的、効率的に実施するための情報管理システムの構築を目指す。そして (V) では、モニタリング評価の結果を広範なステークホルダーに伝達・普及し、またステークホルダーの意見を広く取り入れ政策に反映させることを目的としている。

さらに、マスタープランでは以上の MPRS モニタリング評価システムを構築するためのアクションプランが示されている。アクションプランでは、政府の現在のモニタリング評価システムを強化するためのニーズアセスメント、実施段階での人材育成や IT 環境整備などの能力強化、「コミュニケーション戦略」の策定、などが盛り込まれている。

## 2) モニタリング評価のフォーカルポイント

マスタープランで構想されているモニタリング評価の制度的枠組みは図 2-39 に示す通りである。経済計画開発省モニタリング評価局<sup>213</sup>が貧困モニタリングシステムの事務局としての役割を付与されている。事務局としての役割の内容は以下のようになる。

- (a) 全セクターの貧困モニタリング評価活動の調整。
- (b) 国立統計局<sup>214</sup>、財務省<sup>215</sup>、その他関係省庁からの行政データや、貧困モニタリングシステム内外で実施された調査を収集し、それらに基づく貧困分析の実施。
- (c) 貧困統計・分析のフォーカルポイントとしての役割。
- (d) 「コミュニケーション戦略」で策定される様々な手段による貧困統計や情報の広範な普及。

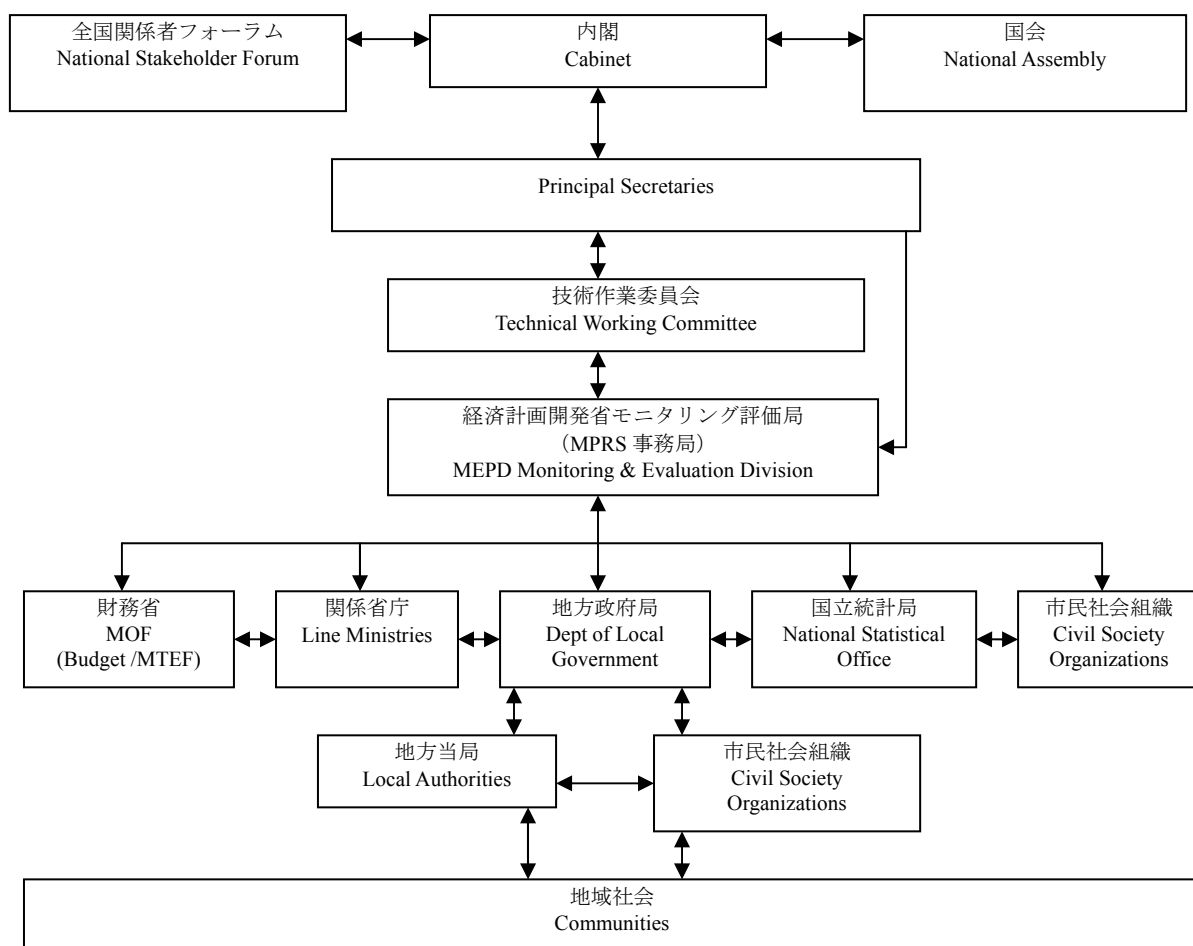
---

<sup>213</sup> Monitoring and Evaluation Division, Ministry of Economic Planning and Development

<sup>214</sup> National Statistics Office: NSO

<sup>215</sup> Ministry of Finance

図 2-39 MPRS モニタリング評価の制度的枠組み



### 3) 中央政府関係省庁の役割

先に述べたモニタリング評価システムのコンポーネント (I) 貧困削減戦略実施モニタリングについては、経済計画開発省開発局、財務省予算局と各関係省庁内のモニタリング評価局がインプットとアウトプット指標を作成し、貧困モニタリング報告書を作成する。また、財務省の MPRS 課 (Unit) は政府の MPRS 実施を促進し、さらに MTEF 実施のための改革と予算を確保する。また、同課は年次公共支出レビューを調整し、MPRS 事務局と密接に連携しながら年次進捗レビューを実施する。また、国立統計局は主としてコンポーネント (II) 貧困、脆弱性、不平等モニタリングを担当し、サーベイや国勢調査を実施する。

#### 4) 県 (District) レベルでの貧困モニタリング枠組み

地方政府局<sup>216</sup>が県レベルでのモニタリングを担当し、中央政府レベルでのモニタリングシステムとの連携が必要となる。県レベルモニタリングはインプット・アウトプット指標にとどまらずアウトカム・インパクト指標もモニタリングする必要があることから、国家統計局と地方政府局との密接な連携を確立する必要がある。また、県レベルでも中央レベルと同様に技術作業委員会を設け、情報収集、分析、モニタリング結果を広く情報提供するなど、こうした委員会が積極的な役割を果たすことが期待される。

#### 5) 政府ハイレベル協議の枠組み

PRS モニタリング事務局は、まとめた APR を技術作業委員会(Technical Working Committee : TWC)に提出する。作業委員会は政府関係省庁、研究機関の政策や貧困モニタリング専門家、ドナー関係者などから構成され、Principal Secretaries に協議結果と提案を上申する。これを受けて、Principal Secretaries は内閣に報告書を提出し審議される。年次進捗報告書は一年に一度、担当大臣が国会の予算セッションで報告し、議論されことを義務付けられる。

#### 6) 市民組織のモニタリング評価への参加

MPRS の実施主体である政府が、全てのステークホルダーに対して説明責任を果たすための機関として全国関係者フォーラム<sup>217</sup>が設立され、そこで MPRS 実施をレビューする。このフォーラムは、市民社会組織 (Civil Society Organizations:CSO)、ドナー関係者、メディア、学会、民間セクター、国会などから構成され、MPRS やその年次進捗報告書などのコンサルテーションを行うことが期待されている。

### (3) PRS 実施の達成状況

#### 1) マラウイ貧困削減戦略書(MPRSP)作成プロセスへ関係者の幅広い参加

MPRSP や APR の作成プロセスが関係者の幅広い参加を通じて実施されたことについて、ドナー関係者や市民社会組織は一定の評価を与えている。たとえば、世銀/IMF 合同スタッフ評価 (Joint Staff Assessment : JSA) では、MPRSP の優れた点の一つとして「政府、市民社会、民間セクター、そしてドナーを含む幅広い参加プロセス」を経て策定されたと評価している<sup>218</sup>。また、MPRSP 作成に参加した市民社会組織のひとつである Malawi Economic Justice

<sup>216</sup> Department of Local Government: DLG

<sup>217</sup> National Stakeholders Forum

<sup>218</sup> IMF and IDA (2002). *Malawi Poverty Reduction Strategy Paper Joint Staff Assessment* (Washington, DC:

Network(MEJN)への聞き取り調査では、MPRS 策定プロセスの初期段階(2001年初め)では、政府は市民社会の参加の重要性を十分に認識していなかったが、次第にその重要性を理解するようになったと指摘している<sup>219</sup>。また、最近の APR ドラフトの作成プロセスでは技術作業委員会でのインプットや提言が報告書に反映されていること、MPRSP の改定作業では政府から参加を依頼され、改定作業部会に参加していることなどから、政府の参加型プロセスに対するコミットメントについて一定の評価を与えている。

## 2) MPRSP 実施進捗状況の評価

MPRSP 実施の進捗状況は、理想的には、政府が発表する進捗報告書のモニタリング結果をもとにしてその成果が判断されるべきものである。すなわち、マラウイ政府が公表した 2 つの MPRS の進捗報告書(02/03 年度前期分と全年度分)がステークホルダーによる進捗評価の基礎資料となる。しかし、次節で述べるような APR の多くの問題点のために、MPRSP 実施の進捗状況が把握できず現段階では評価が不可能、というのが現状だ。

### (4) PRS 実施モニタリングの今後の課題

#### 1) 現地ドナー関係者が指摘する MPRSP 実施モニタリング評価の課題

政府が 2004 年 7 月にドナー関係者に回覧し意見を求めた MPRS 進捗報告書(02/03 年度全年度版)ドラフトに対して、主要ドナーは共同で厳しいコメントを送った<sup>220</sup>。このコメントでは、事務局である経済計画開発省モニタリング評価局がステークホルダー間のコンセンサス形成プロセスを主導・運営したことを評価しながらも、「この文書が政策変更をもたらす予算配分の決定に影響を及ぼしうるような、より戦略的かつ政策中心の文書となるためには多くの改善がなされなければならない」こと、そして「現在のドラフトでは国内およびドナーに対する説明責任を果たすための最低限の要求を満たしていない」と結論付けている。また、「ドラフトの最大の問題点は評価するための主要データと分析が欠如していることであり、そのため MPRS 実施の質(成果)について全体的な結論を導き出すことができない」と指摘している。

さらに同コメントでは以下のような個別課題を指摘している。

<進捗報告書を改定・完成する際の提案>

---

International Monetary Fund and International Development Association), p.1.

<sup>219</sup> 2004 年 10 月に実施した第 1 次現地調査中の聞き取り調査。

<sup>220</sup> DFID Malawi (2004). *Comments on the Government of Malawi's Draft 2002/2003 Annual MPRSP Review*. July. このコメントは DFID がノルウェー、JICA、世界銀行、UNDP、USAID、EU のコメントを取りまとめてマラウイ政府に提出された。

- (a) 明快で分析的な要約 (Executive Summary) : 財政概況、MPRS 実施の進捗・停滞分野の明示、制約や政策含意などを明快かつ分析的にまとめる必要。また、政府首脳部間やドナーとの政策議論・対話の基礎情報として十分な程度に詳しく説明する必要。
- (b) 提案の優先順位付け (Prioritization) : 各提案の優先順位を踏まえて分類する、優先順位付けの論理を明確にする、ドラフト全体の分析内容を提案により良く反映する、実施のタイミングを明確にする、提案間の原因・結果の因果関係を踏まえる、などが必要。
- (c) 支出実績額の分析 : 経常支出や貧困削減効果の高い支出 (Pro-Poor Expenditures: PPEs) の実績額と計画額 (予算) の分析をさらに深める必要。
- (d) MDG 目標達成のトレンド分析 : 貧困削減により焦点を絞るため MDG 目標達成のトレンドの分析が必要。
- (e) 保健分野でのデータ分析 : 人口保健調査<sup>221</sup>や既存の行政データを使った更なる分析が可能。たとえば、予防接種率、肺結核患者の DOTS 適用率 (Coverage) など。

<進捗報告書の内容についての一般的な考察>

- (a) 進捗レビューのタイミング : 進捗報告書の結果が次年度の予算編成プロセスに反映されるようにレビューのタイミングを変える必要がある。
- (b) データの利用と表示 : 各活動について目標値や基準点を明示する、貧困削減効果の高い支出を明示することで政府の貧困削減に対するコミットメントの程度を明確にする、予算額と支出実績額の比較によってパフォーマンスを評価する、などが必要。
- (c) パフォーマンス評価とトレンド分析 : 活動やアウトプットの目標値や基準点を進捗報告書に示し、インパクトの広さや大きさを評価することが必要。こうした重要指標が現在のドラフトでは欠如しており、どの程度進捗しているかを評価することは不可能。進捗報告書で進捗があったと主張している多くの点は客観的な事実によって根拠を与える必要がある。また、トレンドとの比較など時系列分析や、プログラムやサービスのパフォーマンス評価や原因分析をする必要もある。不平等や貧困指標へのインパクトについての分析も強化すべき。
- (d) モニタリング指標 : 既に構築された MPRS コアモニタリング指標に照らした分析が十分になされていない点を改善する、報告書の評価は活動とインプット指標が中心で、アウトプットやアウトカム指標は使われていないことを改善する、

<sup>221</sup> Demographic and Health Survey

などが必要。少なくとも、教育と保健分野では既存のサーベイや行政データの利用によるアウトプットやアウトカム指標が利用可能。

(e) 貧困削減支出 (Poverty Reducing Expenditures) : 貧困削減支出とはマラウイの場合にどのようなものであるかを議論し合意する必要性あり。また、支出配分の不平等度に対するインプリケーションをより深く理解するため議論すべきである。

(f) 政府内の調整 : データの利用と分析が弱い理由の一つは、省庁間の調整の問題に起因すると思われるところからこれらの改善が求められる。このためには、各省庁内の「情報共有文化」の醸成、情報提供するインセンティブの向上、各省庁内で情報共有をリードするシニアスタッフ (チャンピオン) を見つけ出すこと、などが必要。

(g) ドナー間の緊密な提携 (Alignment) : 政府は MPRS モニタリングを「調和化された枠組み (Harmonized framework)」に沿ってドナー支援を調整する必要がある。

## (5) 日本および主要ドナーの支援状況

### 1) 日本のマラウイ支援

対マラウイ ODA タスクフォースとマラウイ政府の間で緩やかに合意形成されている、日本政府の対マラウイ援助重点分野は以下の通り。

- (a) 食料安全保障 (食料増産・農業生産性の向上、農村生計の多様化促進)、
  - (b) 人的資源開発 (保健衛生水準の向上、基礎教育の充実)、
  - (c) 持続的経済開発 (経済インフラ整備、小規模ビジネス振興)、
- (最近の実績値については表 2-51 参照)。

また JBIC の円借款による有償資金協力は、1986 年から 1996 年にかけて総額 241 億円の構造調整融資 (世銀との協調融資) が承認された<sup>222</sup>。しかしながら、2000 年 5 月の CG 会合でマラウイ政府が拡大 HIPC イニシアティブの適用を正式に申請し同年 12 月に決定点に到達したこと、それ以降新たな有償資金協力は実施されていない。

<sup>222</sup> 国際協力銀行 (2004) 「平成 15 年度実施 マラウイ共和国公共財政管理支援に係る援助効果促進調査実施要領」

表 2-51 日本の対マラウイ援助の実績 (単位：億円)

実施年度	技術協力	無償資金協力	有償資金協力
2002 年度	14.55	24.87	0
2003 年度	14.46	8.05	0

出所： JICA (2004) 『マラウイにおける JICA 事業の概要』

## 2) 日本の MPRS 策定・モニタリングに対する支援

MPRS 策定段階では JICA は援助効率促進費を使用して、要請された支援項目のうちコピー機やコピー用紙などの資機材部分を支援した。

また、MPRS 実施段階にはいつてから保健省への予算策定モニタリング能力強化のための技術支援が実施されている。この支援は、地方分権化が進む保健セクターで郡政府の郡実施計画<sup>223</sup>策定とモニタリング能力強化を目的とし、これを通じて MPRSP 策定とモニタリング能力の強化にも貢献することを意図している。現在までに「郡計画ガイドライン 2004－2005」作成やパソコンベースの郡実施計画策定・モニタリングソフトウェアを開発し、郡政府の担当者に対する研修を実施している。

さらに、MPRS 実施・モニタリング支援を目的として日本政府ならびにオランダ政府が拠出する貧困削減戦略信託基金 (PRSP Trust Fund) を利用して、国家統計局 (NSO) が第 2 回全国家計調査を実施している<sup>224</sup>。日本大使館が設置されていないマラウイでは大使館に代わって JICA がモニタリングの役割を果たすために運営委員会 (世銀主催) に参加してきた。同家計調査にかかる資金 (約 6000 万円) のうち 5400 万円が同信託基金から、600 万円が DFID から拠出されている。

## 3) マラウイ貧困削減戦略書(MPRSP)実施のための一般財政支援の状況

マラウイの一般財政支援は Common Approach to Budgetary Support (CABS) と呼ばれ、2000 年 12 月に IMF の PRGF が開始されると同時に貧困削減を目的として始まった。CABS の現在のメンバーは、英国、ノルウェー、スウェーデン、EU から構成される。ドイツ (KFW) は現在 CABS のオブザーバーだが、2005 年には正式なメンバーとなることが予定されている。2001 年の IMF による第 1 回貧困削減成長ファシリティ (Poverty Reduction Growth Facility :

<sup>223</sup> District Implementation Plans、DIPs

<sup>224</sup> 河原(2004)、国際協力銀行 (2004) 「平成 15 年度実施 マラウイ共和国公共財政管理支援に係る援助効果促進調査 実施要領」、pp.14-15.

PRGF)レビューで財政改革がオフトラックと判断されたことによって、CABS は歩調をあわせ財政支援投入を凍結した。2003 年 10 月の IMF レビューでは支出超過について改善が見られたことを理由に PRGF が再開されたことによって、CABS ドナーも 35.8 億円の財政支援を再開した（ノルウェーが 5.8 億円、英国が 10 億円、EU が 20 億円）。2004 年 3 月の IMF/世銀合同レビューで財政規律の問題が浮上し、CABS ドナーの財政支援は再び凍結されたが、2004 年 10 月の現地調査では、再び財政投入が開始されたということである。

#### 4) その他ドナーの支援状況

MPRSP 策定段階では、世銀/IMF が主要支援ドナーとして参加し、世銀は予算概算（コストイング）の技術支援を実施した。また、その他のドナーや国際機関は各セクターの技術作業委員会<sup>225</sup>に参加し策定に関与した。策定に必要な費用を支援する目的で英国が 500 万 MK、デンマークが 250 万 MK、ノルウェーが 500 万 MK、カナダが 375 万 MK を財政支援した。これらの財政支援は中央銀行に開設されたバスケットファンド口座に振り込まれ一括管理された。その他のドナーは技術支援によって MPRSP 策定を支援した<sup>226</sup>。なお、デンマークは援助政策の見直しに伴い、2003-04 年にマラウイでの協力活動から撤退しており、セクター・ワイド・アプローチの進展など多方面に影響を及ぼしている。

## 11-2. MPRSP プロセスと公共財政管理

### (1) MPRSP プロセスと公共財政管理との関係

#### 1) MPRSP プロセスと政府予算サイクルの連携

マラウイ政府の会計年度は 7 月から翌年 6 月までとされており、年度予算サイクルは表 2-52 に示されているとおりである。マラウイの場合、MPRSP プロセスを政府の予算サイクルに連携させる作業は今後の大きな課題といえる。先に述べたように 2002 年 4 月に MPRSP が策定されてからすでに 2 年半以上が経過するが、年次進捗報告書（APR）の作成が大幅に遅れ、02/03 年度の APR（完全版）ドラフトが 2004 年 7 月に発表されたにとどまっている。この APR の分析結果は 03/04 年度予算編成に反映されるべきであったにもかかわらず、これは実現せずに終わった。しかし、現在レビューされている 02/03 年度 APR が 2004 年末までに完成されるならば、05/06 年度の予算編成のインプットとして利用できる可能性はあると思われる。

<sup>225</sup> Technical Working Committees

<sup>226</sup> 原田(2003)、国際協力銀行 (2004)「平成 15 年度実施 マラウイ共和国公共財政管理支援に係る援助効果促進調査 実施要領」、p.7.



## 2) MPRS プロセスと一般財政支援の連携

MPRS プロセスと CABS による一般財政支援の連携も現在までのところ軌道に乗っていないのが現状である。これは、APR が予定より大幅に遅れていること、財政規律の問題から IMF の PRGF プログラムが実施と停止を繰り返していることなどから CABS による財政投入は 2003 年 10 月と 2004 年半ばにアドホックに支出されたにとどまる<sup>227</sup>。マラウイでは 7 月から会計年度が始まることを考えると、予算編成プロセスの初期段階でドナーの財政投入を考慮に入れた予算編成が実施された可能性は低いと推測できる。

表 2-52 MPRS モニタリング、政府予算策定、一般財政支援のサイクル

	MPRS モニタリング	政府予算策定	一般財政支援
7 月	APR ドラフトを関係者に回覧	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共部門投資プログラムのレビュー (EPD)</li> <li>マクロ経済予測の実施 (SPD)</li> <li>Budget Circular # 1 を各省庁に配布、暫定予算シリーリングを提示 (MOF、EPD)</li> </ul>	
8 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>各省庁が Bids を MOF、EPD に提出</li> </ul>	
9 月			
10 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>EPD が各省庁のプロジェクトを国家優先度に基づいて評価</li> </ul>	CABS による財政支援額決定と支出
11 月			
12 月	APR 完成 (予定)	<ul style="list-style-type: none"> <li>MOF と EPD (Central agencies) が各省庁と PBCC で予算折衝</li> </ul>	
1 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>PBCC の予算案が各省庁に提示</li> </ul>	
2 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>第 2 回予算折衝</li> </ul>	
3 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>予算案を閣議決定、大統領に提出</li> <li>Budget Circular#2 が承認された開発予算を各省庁に通知</li> </ul>	
4 月			
5 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>PSIP と経常予算を統合し年間予算案を作成 (MOF)</li> </ul>	
6 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>予算スピーチと予算案を国会に提出</li> </ul>	

備考: 政府予算サイクルについては、Aues Schek (2004). *Institutionalization of Communications Links between Planning and Budgeting Institutions* (Lilongwe: Ministry of Economic Planning and Development and GTZ), Box 2 を参照した。

## (2) 公共財政管理改革の現状

### 1) 公共財政管理改革の最近の進展

マラウイの財政管理改革は 1995 年半ばに中期支出枠組み (Midium-term Expenditure

<sup>227</sup> 2004 年 10 月の現地調査で実施した EU 担当者 (CABS 共同議長) への聞き取り調査で、最近 CABS の一般財政支援が一部執行されたという情報を得た。

Framework: MTEF)の導入によって開始された。MTEF は、政策立案と政府予算のリンクが弱い、開発予算と経常予算が別個に編成されている、政策の優先目標に沿って資源配分がされていない、といった諸問題に取り組むために導入が始まった。また、1996 年から世銀の支援によって統合財務管理情報システム(Integrated Finance Management Information System : IFMIS)の導入が開始され、政府の予算会計システムをコンピューター化し、財務管理を強化する努力が始まった。

また、2001 年には世銀の主導によって公共支出レビューが実施され、それに引き続いてマラウイ財務アカウンタビリティ評価が実施された<sup>228</sup>。マラウイ政府はこれらの調査結果を踏まえて、2003 年にマラウイ財務アカウンタビリティ行動計画(Malawi Financial Accountability Action Plan : MFAAP)を策定し、2004 年 5 月に正式承認、現在その実施に取り組み始めたところである<sup>229</sup>。MFAAP は総計 65 のイニシアティブを優先アクションとして抽出し、その一部はすでに実施を完了しているものもある。政府は財務省の Accountant-General Office (AGO)に MFAAP 事務局を設置し、MFAAP 実施を管理する体制を整備した。

この行動計画 (MFAAP) のうち特に重要な最近の進展は、2003 年における新しい財政管理 3 法の成立 (公共財務管理法、公共監査法、公共調達法) である。これらの法律は、PER や財務アカウンタビリティ評価などの諸調査を踏まえたマラウイ政府の財政管理に関する新しい法的・制度的枠組みを規定している<sup>230</sup>。公共調達法については、現在調達局(Procurement Office)を設置している段階であり、新公共調達法の執行には至っていない。

1995年から英国の DFID を中心に支援してきた MTEF は 2003 年に第 2 段階にはいり、MTEFII として支援が継続されている。MTEF と同様に IFMIS についてもパイロットフェーズを経て現在では本格導入する段階に入っている。IFMIS については、世銀融資プロジェクトである Financial Management, Transparency, and Accountability Project (FIMTAP)のコンポーネント 2 (1300 万米ドル) を通じて支援されている<sup>231</sup>。

## 2) 公共財政管理改革のドナー協調枠組み

ドナー側は、マラウイ財務アカウンタビリティ行動計画 (MFAAP) の実施を支援すること

<sup>228</sup> World Bank (2003). *Malawi Country Financial Accountability Assessment* (Washington, D.C.: World Bank).

<sup>229</sup> Government of Malawi (2003). *Malawi Financial Accountability Action Plan* (Lilongwe: Ministry of Finance and Economic Planning). March.

<sup>230</sup> *Public Financial Management Act* (Law No.7 of 2003); *Public Audit Act* (Law No.6 of 2003); *Public Procurement Act* (Law No.

<sup>231</sup> World Bank (2003). *Project Appraisal Document on Proposed Credit in the Amount of SDR17.6 Million (US\$23.7 Million equivalent) to the Republic of Malawi for Financial Management, Transparency, and Accountability Project (FIMTAP)*. (Washington, DC: World Bank).

を目的として、2002年に設立された Donor Group on Economic Management (DGEM)を衣替えして、Group on Financial and Economic Management (GFEM)を設立する動きがある。2004年10月の現地調査段階では、EUやDFIDなどが中心となってGFEMのTORを作成しCABSドナーを中心とした有志ドナーと政府関係省庁に諮問中であった。ドラフトTORによると、GFEMは、政府の関連省庁（財務省、経済計画開発省、マラウイ中央銀行）、国際金融機関、国連機関、バイとマルチのドナーから構成され、Accountant-GeneralとEU代表が共同議長を務めるとされている。

### 3) 公共財政管理改革分野でのドナー支援状況

公共財政管理改革分野でのドナー支援状況は表 2-53 に示されている。この表から明らかのように、一般財政支援を実施するCABSメンバー（英国、ノルウェー、スウェーデン、EU）は、公共財政管理改革の主要支援ドナーでもあることがわかる。世界銀行が国別財務アカウントビリティ評価、IFMISの構築などで主導的な役割を果たし、EUが記録管理システム、英国（DFID）がMTEF導入のための技術支援を担当している。また、国別財務アカウントビリティ評価では、ノルウェー（NORAD）、カナダ（CIDA）、デンマーク（DANIDA）、ドイツ（KFW）が参画した。またスウェーデン（SIDA）とデンマーク（DANIDA）は会計監査・評価に対する技術支援を行っている。ただしその後、前述のようにデンマークは撤退した。

表 2-53 公共財政管理に対する技術支援と一般財政支援の状況

ドナー	公共財政管理に対する技術支援	一般財政支援
世界銀行	<ul style="list-style-type: none"> <li>国別財務アカウントビリティ評価(CFAA)支援(主導的役割)</li> <li>IFMIS 支援 (主導的役割)</li> <li>監査支援 (監査手法の再検討、監査マニュアルの作成、Value for Money 監査の開発と試行)</li> </ul>	構造調整融資
英国 (DFID)	<ul style="list-style-type: none"> <li>MTEF 導入支援 (制度設計に重点を置いた第1フェーズが終了し、現在は職員の能力強化を重点に置いた第2フェーズに移行)</li> <li>地方分権化推進の支援</li> <li>IFMIS 構築支援</li> <li>CFAA 参画</li> <li>PRSP 策定支援</li> </ul>	CABS
EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>記録管理システム (国立文書館、会計監査院、財務省等) の構築支援</li> </ul>	CABS
スウェーデン (SIDA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>監査・評価に対する支援</li> </ul>	CABS

ノルウェー (NORAD)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 監査・評価に対する支援</li> <li>• CFAA 参画</li> </ul>	CABS
カナダ (CIDA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CFAA 参画</li> </ul>	
デンマーク (DANIDA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CFAA 参画</li> </ul>	
ドイツ (KFW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CFAA 参画</li> </ul>	CABS (オブザーバー)
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府とドナーとの調整会議のコーディネーター</li> </ul>	

出所：JBIC マラウイ SAPS 支援報告書

### (3) 公共財政管理改革の課題

#### 1) マラウイ国別財政アカウンタビリティ行動計画の課題

2004年5月に政府が正式承認したマラウイ国別財政アカウンタビリティ行動計画は、公共財政管理強化支援のドナー協調の共通枠組みを設定したという意味で、一步前進したといえる。また、2003年に新財政管理3法がまとめて成立したことも前進と評価できる。しかし、それ以外のイニシアティブは現在までのところほとんど進んでおらず、計画の実施が極めて遅いことを克服することが今後の重要課題といえる。

#### 2) 予算策定の課題<sup>232</sup>

中期支出枠組み (MTEF) の導入によって財政規律の維持や優先分野への資源配分振り分けなどに改善が期待されたが、実際には支出超過や優先分野以外への支出が依然として残り、期待された成果があがったとはいえないと評価されている。これらの原因として、

- (a) コスト計算などに関する能力不足、
- (b) 歳入推計の不正確さ、
- (c) MTEF に対する不十分なオーナーシップ

などが指摘されている。

特に、MTEF に対するオーナーシップ不足は深刻で、MTEF で導入された活動基準予算<sup>233</sup>が従来の費目別予算<sup>234</sup>と並行して準備されるなどの非効率を招く結果になった。また、予算準備段階で、財務省と執行省庁の間で十分な調整がなされていないこともこうした問題に拍車をかけた。

<sup>232</sup> 以下の予算プロセスでの諸課題は、JBIC マラウイ SAPS 支援報告書に多くを依拠している。

<sup>233</sup> Activity Based Budget、ABB

<sup>234</sup> Line Item Budget

### 3) 予算執行の課題

マラウイの予算執行については、財政資源が確実かつ適切に支出されるメカニズムが極めて弱く、また財務規則や調達規則が順守されていないことから、大きな受託リスクが存在すると指摘されている。この原因は、

- (a) 各省庁から提出される月次財務報告の遅延や信頼性の欠如から財務報告が不適切であること、
- (b) MTEF の導入にもかかわらず政策立案と予算策定のリンクが依然として弱いこと、
- (c) 歳入予測が不正確で歳入実績が下回ることが多いことから予算不足となり公共サービスを確実かつ十分に提供できないこと、

などが挙げられている。

### 4) 予算モニタリングの課題

年次財務諸表が大幅に遅延し外部監査が適切なタイミングで実施されないことが課題として指摘されている。これは、執行省庁、会計局、会計監査院のそれぞれの段階で遅延しそれらが重なって数年遅れることによる。また、銀行勘定の調整<sup>235</sup>が首尾一貫性と包括性を欠いていることから、両立しえない事項が調査されずに残ったりそのまま持ち越されたりすることが大きな課題といえる。

### 5) 統合財務管理情報システム (IFMIS) の課題

IFMIS 導入のパイロットフェーズ (1996 年ー2002 年 7 月) では、財務省、農業省、教育省でコンピューター化された会計システムが導入された。このフェーズの IFMIS は、予算策定、資金供与、コミットメント計画統制、支出、歳入、台帳・現金管理を含む会計システムであり、公務員給与、年金、職員前渡金、援助債務マネジメントなどの補助システムと連結が可能となっている。しかしながら、2004 年 10 月の現地調査段階では、実際にはこれらが本格的に使われているとは言えないとの指摘があった。また、本格導入する際には 50 台に及ぶサーバが必要となるがシステムが極めて複雑となり、それらを維持管理するスキルがスタッフに不足していることが課題といえる。また、IT スタッフ不足に加えて、財務管理の基礎的能力強化が優先的支援分野であるという意見も多く聞かれた。たとえば政府内に 5000 人あまりの会計担当官がいるとされているが、彼らの研修が IFMIS を十分に使いこなすための前提条件であるとされている。

---

<sup>235</sup> Bank reconciliation

さらに IFMIS の実施に伴い、2005 年上半期から Reserve Bank of Malawi から新たな給与システム (New Central Payment System) が本格導入され、政府機関の口座の変更や税制システムの変更など急激な変化が多方面に負の影響を及ぼしている。

## 第12章 モザンビーク

### 12-1. PRS プロセス－現状と課題

#### (1) PRSP 導入前の政治経済状況、策定過程、承認

1980年代前半に国内総生産が45%も下落したモザンビークでは、85年以降中央集権的な計画経済から市場経済重視へと政策転換を実施した。世界銀行やIMFもこうした政策転換をバックアップするために1987年より経済再生プログラムを開始し、1990年になると、インフレ率の低下、国内総生産と輸出の着実な伸びを記録するなどマクロ経済の好転が見られた。同時に、経済のみならず社会的な側面にも配慮すべきということから、世銀/IMFは経済・社会再生プログラムを導入した。92年の休戦協定以降、経済改革は一段と加速し、GDP成長率の平均は8%を超えるようになった(1993-98年)。

最初に貧困削減に向けた戦略が構築されたのは1990年の支援国会合(CG会合)であった。その後、1995年に政府は貧困削減戦略を発表し、95年から99年までのプログラム計画を策定した。貧困対策の優先分野は、

- (a) 地方での生活改善、
- (b) 人的資源への投資、
- (c) 緊急時対応のネットワーク構築、

の3分野で、主な政策転換事項は下記の3点であった。

- (a) 重点を都市から地方へ移す、
- (b) セーフティーネットよりも、教育や保健分野への投資を重視する、
- (c) 市場メカニズムの活用。

しかし、これらの対策は単に政策にとどまり、いかに目的を実現するかといったアクションプラン、責任分担、そして財政的裏づけがなかったため実現度は低かった。

PRSP策定への動きが始まったのは、1999年の貧困削減ガイドラインの導入以降で、2000年には貧困削減アクションプランが策定された。そして、2001年に絶対的貧困削減行動計画(Plano de Acção para a Redução da Pobeza Absoluta: PARPA) 2001-05が導入され、これが2001年8月の世銀/IMFのスタッフ合同審査(Joint Staff Assessment: JSA)の結

果、モザンビーク版 PRSP (Full-PRSP) として承認された。この 5 年計画は、経済・社会計画 (PES) という毎年の計画にブレイクダウンされ、この PES が毎年度の政府予算策定のベースとなる。

絶対的貧困削減行動計画 (PARPA) 策定を受けて、人口政策、食料安全保障戦略、性感染症・HIV/AIDS 予防に向けた戦略、女性地位向上施策、若年層の雇用促進対策などが策定・導入された。このような関連政策を導入できたことは、PARPA の有効性を高めるものであった。PARPA 自体の内容も包括的で、世界銀行や IMF のガイドラインに即したものであるが、マクロ経済の観点、そして経済成長をいかに貧困削減につなげるのかといった観点が弱いとの指摘もある。

表 2-54 に 2000 年までの貧困対策、経済・社会改革の流れを示す。

表 2-54 主な貧困対策、経済・社会政策 (1986～)

	貧困削減関連	公共財政改革	経済改革	その他改革
1986			経済再生プログラム 導入	
1987		中央集権型経済計画 廃止		
1988				
1989		世銀による公共支出 レビュー	民営化開始	
1990		公共投資プログラム 導入		
1991			経済再生プログラム 地方で展開	
1992			中央銀行誕生	休戦
1993		企画財務省誕生		
1994	参加型貧困アセスメント実施		経済再生プログラム 支援国会合に報告	総選挙実施 地方分権法施行
1995	貧困削減戦略策定		税関改革開始	
1996			商業銀行民営化	
1997		予算改革戦略承認 予算枠組法制定		
1998		MTEF 導入		



1999	貧困削減ガイドライン策定 PRSP 準備スタート		VAT 導入 HIPC 完了	総選挙実施
2000	貧困削減アクションプラン策定	監査報告書第 1 号 (98 年度分)	拡大 HIPC 適用	
2001				
2002		モザンビーク版 IFMS 導入決定		
2003	年次進捗報告書発表	地方分権法成立		
2004	年次進捗報告書発表			大統領選挙

貧困削減施策を展開する一方で、政府は収入の増大策として、税関の改革、付加価値税などを導入した。

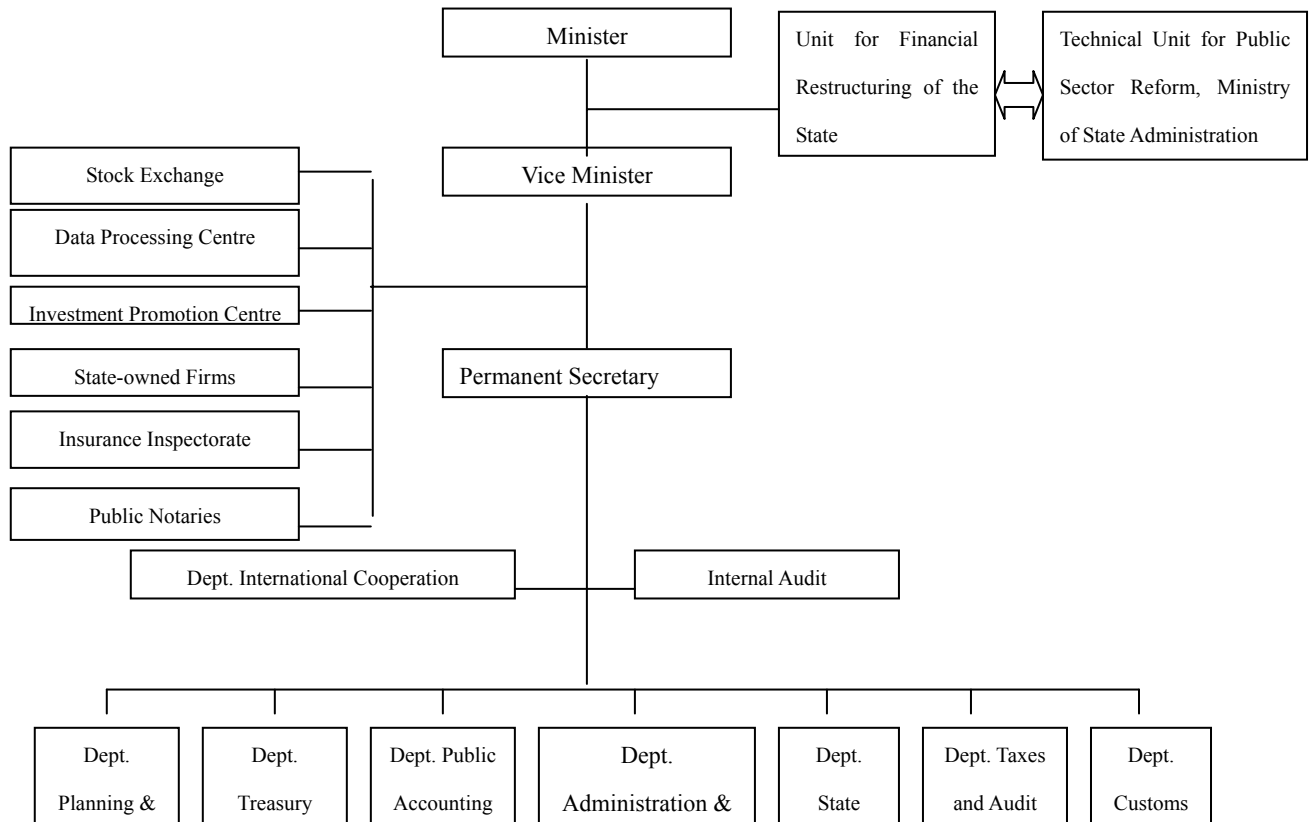
## (2) PRS 実施・モニタリングの制度的枠組、組織、過程

### 1) PRSP 策定・実施機関

特徴としては、企画財務省（注：2005 年 2 月の新政権発足に伴い、企画財務省は企画開発省と財務省に分割され、PRSP の管轄は企画開発省となった）の計画予算局と 6 つの省庁の代表からなるチームが中心となって PARPA を策定したことである。他国のような他の政府組織、市民社会へのコンサルテーションは実施されなかった。

PARPA 策定・実施で中心的役割を果たした企画財務省の組織図は図 2-40 の通りである。

図 2-40 企画財務省組織図



出所：ローカルコンサルタント調査

企画と予算の間の連携がなく、計画されたことが予算化されず実施されない、といった例がいくつかの国で見られる。モザンビーク企画財務省では同じ局が企画と予算を管轄していたので、組織上は企画と予算の間の連携が意識されていると考えられる。しかし企画財務省は、1994年に全国計画委員会と財務省が合併して設立され、その影響で計画と財政との間の結びつきが弱かった<sup>236</sup>。1人の Directorate の下に、投資セクションと予算策定、そして中期予算枠組み (Midium-term Expenditure Framework : MTEF) や PARPA をはじめとする経済社会計画策定セクションがあるが、これらの組織間の連携は弱く、政策立案に影響を及ぼしかねない。例えば、予算策定セクションの職員は貧困対策の重要性を認識しつつも、PARPA のことを認識しないで予算を策定している。実際、ローカルコンサルタントの調査によると、企画と予算の担当部署は異なり、仕事は隔離されているという指摘があった。

また、Directorate の権限は強く、大臣でさえも Directorate のもとでどのような政策が実

<sup>236</sup> ローカルコンサルタント調査

施されているのか把握できていなかった。ただし、旧政権下の最後の企画財務大臣は同省出身だったので、状況は改善されていたと予測される。上記のように 2005 年の大統領選後に企画財務省が計画開発省と財務省に分けられたことによって、計画と財政間の結びつきが今後弱くなる懸念はある。

このように企画財務省が PARPA 策定・実施において中心的役割を果たしてきたが、モニタリングに関して、モザンビーク政府、ドナー、市民団体代表の 3 者が対話・協議する場として、2003 年 6 月に Poverty Observatory (PO) が創設された。PO は毎年 4～5 月に開催され、2005 年はモニタリングに加えて、策定中の PARPA2 に関する議論がなされた (2 回目は 11 月に実施予定)。PO のトップ機関として Opinion Council が設立され、セクター省庁は、セクターごとの計画を毎年策定するとともに、モニタリングに必要なデータを収集している。またモニタリングは、一般財政支援の枠組みでも行われている (毎年 4 月と 9 月に実施)。

貧困削減という包括的な課題に取り組むには、セクターの枠組みを越えた取り組みが必要で、セクター間のリンケージをどう進めるかということが課題である。モザンビークでは、企画開発省が調整機関として、セクター間のリンケージを強化することが期待されている。一方、2005 年 2 月のパリ共同宣言を踏まえて、開発パートナーグループ<sup>237</sup>によって、パリ宣言実施ワーキンググループ、そしてセクター・アラインメント・サブワーキンググループが設立され、そこでセクター間のリンケージを強めるための作業が開始された。

政府のモニタリングと並行して、市民社会は独自の年次モニタリング報告書を発表している

## 2) モニタリングの仕組み

### < Blanco de PES >

モザンビーク政府は PRS の実現に向けて、経済・社会計画 (PES) を毎年作成し、実施に移している。そして毎年の実績を Blanco de PES とした報告書にまとめ、毎年議会に提出し、承認を受けている。他国のような PRSP の年次進捗報告書 (Annual Progress Report : APR) ではなく、政府はこの Blanco de PES を APR とし、世銀もこれを承認している。年度予算 (OE) はこの PES に基づいて策定される。なお、ローカルコンサルタントの調査によると当時の企画財務省は、PES と OE を統合してひとつの文書とすることを検討していた。

<sup>237</sup> モザンビークのすべてのバイ・マルチのドナーグループ

### <合同ドナーレビュー>

2003年までは、一般財政支援を行なっているプログラム援助パートナー（Program Aid Partners: PAPs、G17とも呼ぶ）のみによる合同ドナーレビュー<sup>238</sup>が実施されていたが、2004年4月に世銀が加入した際に、モザンビーク政府と一般財政支援ドナー間でMoUが締結され、政府とドナーが合同でモニタリングを行うことになった<sup>239</sup>。モザンビーク側からは企画財務省とモザンビーク中央銀行が、ドナー側からはドナー代表で構成されるステアリンググループ（Steering Groups）、その下の5つのセマティックグループ（Thematic Groups）が参加している。なお、セマティックグループ下には20の技術チーム（Technical Teams）が存在する。表 2-55 にセマティックグループと技術チームの構造を示す（名称は調査当時のもの）。

表 2-55 Thematic Group と Technical Team

Thematic Group	Technical Team
Poverty Overarching Issues	Growth and Macroeconomic Stability
	Poverty and Equity
	Poverty Monitoring and Evaluation
Public Finance Management	Taxation and Tax Reform
	Planning, Budget and Audit
	Procurement Reform
	SISTAFE(MPFによるPFM管理システム)
Governance	Public Sector Reform
	Regal and Judicial Reform
Private Sector	Financial Sector Reform
	Regulatory Environment
	Agriculture and Rural Development
	Environment
	Telecommunication and Transport
Service Delivery	Road
	Energy
	HIV/AIDS
	Health Care
	Education
	Water and Sanitization

出所：ローカルコンサルタントによる調査

<sup>238</sup> Joint Donor Review

<sup>239</sup> 日本のようにMoUに署名していないドナーはオブザーバーとして参加。

合同レビューは年2回実施され、年次レビュー（Joint Review: JR）会合において、絶対的貧困削減行動計画（PARPA）に基づいて策定された年度経済・社会計画（PES）、予算執行レポートなどにつき前年の実績がレビューされる。また、中期レビュー（Mid-year Review: MYR）において、次年度以降の PARPA 実施の方向性の確認（例えば優先事項の特定）、成果アセスメント枠組み（Performance Assessment Framework: PAF）の更新などが行われる。これらのレビューでは、一般財政支援を行っているプログラム援助パートナー(PAPs)の実績も対象で、JR 時にその評価が、MYR 時に PAP s の PAF の更新が行われる。

その他モニタリング対象は、年度会計検査結果、政府予算の執行状況、ファンドの効果（Value for money）、年度予算と MTEF に示された収入と支出の見直し、四半期ごとの予算執行状況、貧困削減プログラムとマクロ経済開発の実行状況、クロスセクターイシューの状況など。これらのレビューの結果は、Aide Memoire に取りまとめられる。手順は Common Framework Agreement に示されている。

#### <成果アセスメント枠組み（PAF）>

一般財政支援を実施しているプログラム援助パートナー（PAPs）とモザンビーク政府は、一般財政支援の指標として定められている成果アセスメント枠組み（PAF）をもとにモニタリングを実施している。

一方、PAF はモザンビーク政府の意向により、PARPA 年次計画書である経済・社会計画（PES）の PAF としても使用されている。このため、PAF マトリックスは PES/PAF マトリックスと呼称されている。このマトリックスは一般財政支援を実施していないドナーも使用している。このような共通の枠組みを導入することによって、モザンビーク政府の負担（取引コスト）の減少につながる事が期待される。

### 3) 指標策定のためのデータ入手手段

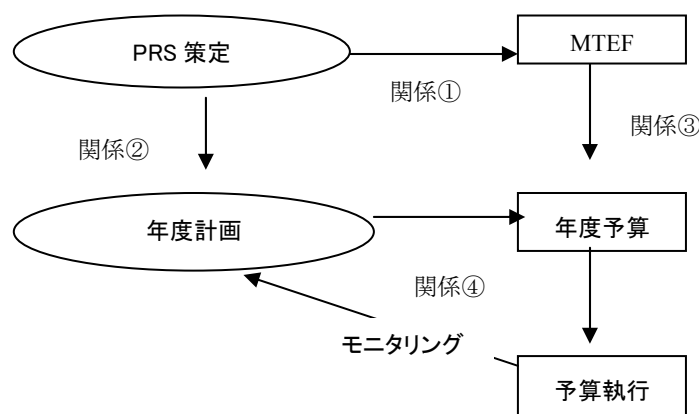
全国家計調査（1996/97）を基礎に政策と指標が策定された。質的な分析は参加型貧困アセスメント（1995-96）、新たな参加型貧困アセスメント（2001年1月）の地方の結果によってなされた。

### (3) PRS 実施・モニタリングの達成状況

#### 1) モニタリングシステムの達成状況

PRS プロセスと予算サイクルの連携状況を確認する際に、①PRS と MTEF の関係、② PRSP と年度計画の関係、③MTEF と年度予算の関係、④モニタリングと翌年度計画・予算の関係の観点から考察することができる（図 2-41 参照）。

図 2-41 PRS プロセスと予算サイクル



#### <PRSP と MTEF－関係①>

一般的に PRSP は通常 3 ヶ年の中期計画である（モザンビークでは 5 カ年計画）。計画を実施するにあたっては財政的な裏づけがないと実現可能性がない。通常 3 ヶ年の MTEF が PRSP を元に策定され、MTEF が PRSP の財政的裏づけとなる。しかし、裏づけになるためには、MTEF の内容が PRSP を反映したものでなければならない。例えば、郡レベルの保健セクターで施策を重点的に実施すると PRSP にあれば、郡レベルの同セクターの予算額が MTEF で確保されていなければならない。

モザンビークでは MTEF は 90 年代より導入済みで、予算書には MTEF の概要が記載されている。ただローカルコンサルタント調査によると、モザンビーク政府は、ドナーから中期的なコミットメントがないので、ドナー支援も含めた精緻な MTEF が策定できないと述べているとのことだ。

#### <MTEF と年度予算－関係③>

PRSP という中期計画に基づいて、各年の実施計画が策定され、MTEF の枠内で年度予算を配分することによって計画が実行できる。年度実施計画を策定するにあたっては、

PRSP に掲げられた目標を 3 年間でどのようなペースで達成するかといったマイルストーンを定める必要がある。

モザンビークでは、毎年、年度の経済・社会計画である PES が絶対的貧困削減行動計画 (PARPA) の年次計画書と位置づけられている。また以前は、企画財務省の企画予算局が、MTEF の枠内で年度の予算方針<sup>240</sup>を策定し、この方針に基づき中央・地方政府が予算を作成していた。現在は財務省の国庫局で対応していると思われる。

問題点としては、恒常的な予算不足のために年度の目標を低くする傾向があることだ (ローカルコンサルタント調査より)。また、地方レベル(Province, District)の予算が政府の年度予算の枠内で策定されておらず、相当の割合がドナーなどからの支援によって賄われていることも問題点の一つである。企画財務省も、地方政府の本当の予算を把握できていない。

#### <モニタリング、年度計画、年度予算－関係④>

毎年の計画達成状況、予算執行状況をモニタリングし、その結果は翌年の計画と予算に反映されるべきである。もし、教育分野の指標、特に初等教育に関する指標達成率が悪ければ、次年度の政策変更、そして予算の重点配分といった措置が必要である。

モニタリング結果が、翌年度の計画、予算に反映しているか否かは、APR の内容の確認、そして年間のモニタリングスケジュールと予算策定スケジュール間の整合性の確認、といった 2 通りの方法がある。

#### **APR の内容**

Strategic Partnership with Africa 財政支援作業部会 (Budget Support Working Group) の調査<sup>241</sup>によると、モザンビークではモニタリング結果が、次年度の予算に反映されているとのことである。しかし年次レビューの内容に関してはモザンビークでは、指標の達成度をレビューしているのみである。指標や政策の見直しまでは言及されていない (“表 2-56 年次レビューの内容”参照)。しかし、これは各政府関係者を対象としたアンケート結果によるもので、決して客観的なものではない。最近モザンビークでは、中期レビューの際に指標が見直されたり、新たな指標の設定が行われたりしている。

<sup>240</sup> National Standard Budget Procedures

<sup>241</sup> SPA Budget Support Working Group (2003) “Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes”

表 2-56 年次レビューの内容

<i>Countries (ordered by PRSP age)</i>	<i>Policy measures</i>	<i>Update of new actions</i>	<i>Review of indicators</i>	<i>Revision of targets</i>	<i>Age of completed PRSP (yrs)</i>
Mozambique			•		2<

出所：SPA 2003

#### モニタリング、予算策定、ドナー支援スケジュール

上記のように、毎年第1四半期に前年度の経済社会計画（PES）の進捗状況がレビューされ、報告書が作成される（2003年度版は2004年3月に発表）。結果は各セクターでのレビューとともに一般財政支援ドナー（PAPs）との合同レビューへのインプットとなる。また、PES レビューと予算方針策定は毎年2月に実施され、レビュー結果を方針策定に反映することが可能である。その後、PAPs との合同レビュー（特に中期レビュー）、そして Poverty Observatory 会合での議論を踏まえて、予算策定が進められるスケジュールとなっている。このようにスケジュール的には PRS モニタリングと予算策定スケジュールの間に整合性があるといえる。

4月の合同レビューでは、マクロ経済指標と貧困アセスメント枠組み（PAF）の指標の達成状況をレビューする。現在、政府・ドナー間の Joint Review の後に Poverty Observatory が開催されているが、NGO は順番を逆にするように提案している。なぜなら Joint Review で大方の枠組みが決まってしまう、Poverty Observatory 会合がないがしろにされかねないからである。

表 2-57 モニタリング、予算策定、ドナー支援スケジュール一覧

	PRS モニタリング	予算策定サイクル	世銀/IMF	PAPs
Jan				
Feb	前年度 PES レビュー	予算方針策定		
Mar	PES 報告書(昨年度分)		IMF mission	
Apr	一般財政支援年次レビュー			一般財政支援年次レビュー
May	Poverty Observatory 会合			
June				



July	当該年度 PES 上半期 レビュー	セクター省庁からの 予算案提出締切		ESP 中間レビュー
Aug	当該年度 PES 上半期 レビュー報告書	セクター省庁と財務 省間の協議		
Sep	次年度 PES 案策定 一般財政支援中期レ ビュー	予算案策定 予算案閣議提出	IMF mission	一般財政支援中期 レビュー
Oct				
Nov		予算案閣議決定		
Dec	次年度 PES 議会承認	予算案国会承認		

出所：ローカルコンサルタント調査をもとに、調査団作成

問題点としては、ドナー支援の相当の割合が予算外になっていることである。ローカルコンサルタントの調査によると、政府支出の 50%が予算外の支援によってカバーされており、これでは計画－予算化－実行というサイクルは成立しない。

なお、2005 年の政府とドナーによる合同レビューでは、PES と単年度予算と MTEF 間のリンクが強まってきたと評価されている。また、2006 年予算案策定の際に、モザンビーク政府ができるだけ多くのドナー支援をオン・バジェット化するようドナーに要望したことをうけて、2006 年予算案ではオン・バジェットが相当進んだと言われている。更には、オン・バジェット化を目指すべくドナー・政府間でタスクフォースも立ち上げられ、状況改善の努力が為されている。

## 2) 指標の達成状況

2003 年度の貧困アセスメント枠組み (PAF)では、PARPA の重点セクター (教育、保健、農業、インフラ) において概ね目標を達成したとなっている。未達成分野には、初等教育の就学率、道路補修とメンテナンス、重点分野への予算の重点配分、調達に関する法令の導入、反汚職法の制定、司法改革がある。ドナーからの資金提供が遅れているという問題点もある。この 2、3 年、セクターレベルでの中期計画の質は改善しているが、年度計画になると目標値の立て方など不十分な点があるとの指摘がある。

2005 年 5 月に行なわれた合同レビューでは、高い GDP 伸び率などポジティブな面と進捗が見られない分野が指摘された。概要は以下の通り。

- ・ 2004 年の GDP 成長率は 7.2%増。農業 (8.9%) と運輸 (16.4%) での伸びが貢献している。また、インフレ率は 9.1%と一ケタ台に低下した。

- ・ PRSP 優先セクターへの支出割合は 63.3%と目標の 65%に近い実績を残した。
- ・ 教育、保健、水分野での実績は良好。
- ・ HIV/AIDS に関しては、目標値は達成したものの、ジェンダー面の考慮など課題もある。
- ・ 金融セクター改革が進んだ。
- ・ 財務管理システム（Sistema de Administração Financeira do Estado : SISTAFE）が稼働開始。
- ・ 進捗が不十分なのは、外部監査、調達制度改革、司法改革、汚職撲滅など。

#### (4) 日本および主要ドナーの支援状況

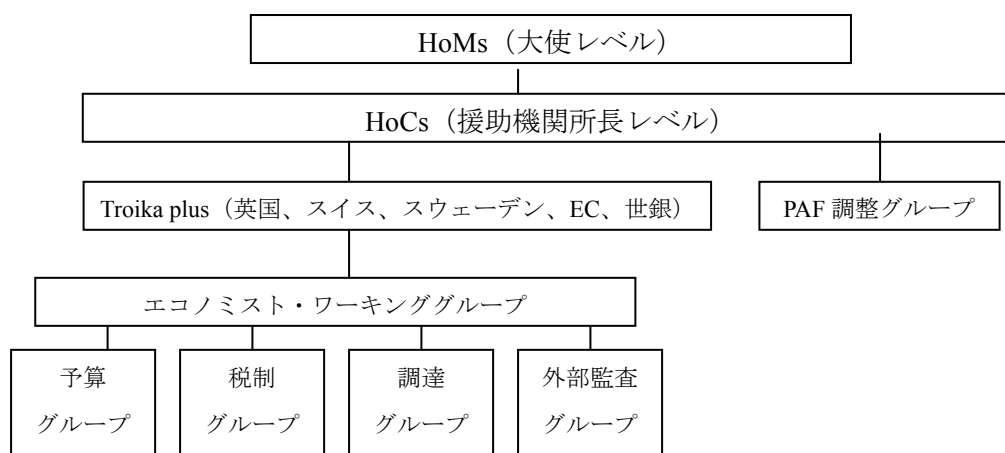
##### 1) 一般財政支援の状況

一般財政支援を実施している 17 ドナー（ベルギー、デンマーク、EU、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、スイス、英国、世銀、カナダ、スペイン、2005 年 4 月時点）はプログラム援助パートナー（PAPs、通称 G17）と呼ばれるグループを形成し、政府と合同でモニタリングを実施するなど、実質的にモザンビークへの援助に関して主導権を握っている。一般財政支援の 3 リーダーは、DFID、スイス、スウェーデンで、アフリカ開発銀行（AfDB）が参加予定である（2005 年 4 月現在）。

プログラム援助パートナー に不参加な主要ドナーは、USAID、日本、国連機関である。USAID は民間セクター支援（土地改革を含む）、ガバナンス、HIV/AIDS などの保健、司法改革の 4 分野について重点的に協力していくこと、ハーモナイゼーション、財政支援を尊重しつつ、ドナーパートナーとして協力していく方針を打ち出している。USAID は農業セクターのコモンバスケットに資金を投入していたが、2006 年は不参可の方向だ。

PAPs の下には、図 2-42 のように 6 つのサブ・グループが存在する。日本は米国、スペイン、UNDP、アフリカ開発銀行とともにエコノミスト・ワーキンググループにオブザーバーとして参加している。

図 2-42 プログラム援助パートナー 組織図



出所：大使館専門調査員の大平氏からの聞き取り調査をもとに調査団作成

注：HoMs=Head of Missions、HoCs=Head of Cooperations

このようにプログラム援助パートナーを通じて積極的に展開されている援助協調だが、2004年7月にUNDPが、本来ドナーグループ（Development Partners Group：DPG、下記参照）を通じて進められるはずの援助協調が、でPAPsによって進められ、2つのシステムが併存しており援助協調の本質から外れるという趣旨のコメントを発表した。このコメントに対してPAPsは、一般財政支援をしていないドナーも含めた援助協調を推進する必要があると表明し、現在は包含性（inclusiveness）が重視されている。しかし、PAPsの対モザンビーク援助や開発政策などにおける発言力は依然として強い。

## 2) DPG (Development Partners Group)

対モザンビーク援助国・援助機関の大使・現地代表で構成され、月1回会合を開催している。幹事はUNDPと世銀で、情報と課題の共有を図るための非公式な機関である。必要に応じてDPG名でモザンビーク政府に対して申し入れを行う。日本は、大使、JICA所長、大使館専門調査員が参加している。

## 3) セマティック・ワーキンググループ

ガバナンス、経済、それからセクターごとに政府とドナー間の調整機関としてワーキンググループがある。ローカルコンサルタント調査によると、25のグループがあり、日本も道路インフラ、教育、保健、給水・衛生、HIV/AIDS、貧困モニタリングのグループに参加、農業にはJICAが、一般財政支援には大使館がオブザーバーとして参加して

いる。

## (5) PRS 実施・モニタリングの今後の課題

### 1) 組織的な課題

#### (a) モザンビーク政府

先に述べたように、省は **national directorates** にわかれ、大臣できえコントロールできない。その上、各ドナーは一般財政支援を展開する一方で、それぞれの関心に従って、省、もしくは地方機関に援助を実施しており、モザンビーク政府はその資金の流れを把握できていない。政府がトータルな開発計画と国家予算をコーディネートできる能力をもてるようドナーと政府は進めている。

収入もそれぞれの政府機関が独自に集め、国庫に入っていないケースがある。また、政府の資金も 2000 以上の口座に分けられていると言われている。ドナーとしては国庫収入を一つの口座に統合するよう支援しているが、ドナーからは、資金の使い勝手が悪くなることを懸念する声も聞かれる。

当時の企画財務省のキャパシティも限られており、予算の上限を定めることはできるが、各省で予算がいかに使われているかはチェックできていなかった。逆に言えば、各省が予算の枠内で好き勝手に使っている。合同レビューでも計画財務省とその他の省庁の間での対話不足が指摘されてきた。2005 年の省庁再編がどのような影響を及ぼすのか注目される。

#### (b) ドナー

ドナーもいくら援助を執行したのかははっきりしていない。2001 年は約束額の 4 分の 3 しか執行されていないとの指摘がある。理由としては、銀行送金の遅れ、モザンビーク政府がプロジェクト支出を行なわないとファンドをリリースできないこと、モザンビークの銀行スキャンダルにドナーが反応したことなどが挙げられている。EU の場合、本部の手続きの遅れが原因である。

加えて、上述のように、モザンビーク政府からは、援助がモザンビークのシステムにアラインメントしていないこと、援助の予測性が低いこと、オン・バジェット (On-budget)

な援助が少ないといった問題点が指摘されている。一方、ドナーからしてみると、モザンビーク政府側の手続きの煩雑さが、援助の「いくら、どこに、いつ」といった情報の提供を阻んでいるとのことである。しかし、モザンビークでも援助協調が進展し、状況は改善しつつある。また 2005 年 3 月のパリ共同宣言の採択によって、今後も一層の援助協調が進むことと思われる。

### (c) 合同レビュー

政府とドナーによる共通のモニタリングのために組織が形成されたが、セマティックグループ (Thematic Group) や テクニカルチーム (Technical Team) が多数あり、分野が細分化されているため、クロスセクター 이슈が重要視されない恐れがある。この懸念に対応するため、上記テクニカルチームはセクターレビューの際に、ジェンダーや HIV/AIDS の状況を盛り込むよう求められ、実際に 2005 年の中期レビュー (MYR) では、全ての省庁、州・民間セクター、市民社会から、HIV/AIDS の 2 年計画の提出が確認されるなど取組みは進んでいる。また、ジェンダー、HIV/AIDS、環境などのクロスセクター 이슈のテクニカルチームも立ち上げられている。

ドナーとの合同レビューが、モザンビーク政府に負担をかけ、政府のキャパシティを超えることになりかねないという指摘もある。この負担が援助協調の初期に発生した一時的なものなのか、それとも継続するものなのかを見極め、必要に応じて政府のキャパシティの向上、指標の削減などの対応が必要である。また IMF は現在、独自にモニタリングを実施し、貧困削減成長ファシリティ (Poverty Reduction Growth Facility : PRGF) の実施の是非を決めているが、IMF もプログラム援助パートナーに参加し、共通のモニタリング結果を活用するようになれば政府の負担軽減につながる。

## 2) PRS、MTEF、年度予算のリンケージ

絶対的貧困削減行動計画 (PARPA) には目標達成のために必要な予算額が提示されているわけではない。また、優先分野への重点的な予算配分に関して触れられていない。

PARPA 策定後、MTEF の貧困対策関連支出が増加しているわけではない。また、MTEF 自体の課題としては、経済成長と収入見通しが楽観的過ぎること、MTEF がコンサルタントの助力によって策定され、企画財務省 (現財務省) に独力で策定できるキャパシティがないことなどが指摘されている。また MTEF 枠外のドナー支援も少なくない。このような MTEF の課題の解決に向けて、政府とドナーが協力していくことが求

められている。

財政法上、省庁と地方政府は年度計画と予算案を同時に企画財務省（現財務省）に提出することになっているものの、省庁や地方政府レベルで計画と予算をいかにリンクさせているかはっきりしない。予算項目もセクターレベルまでで、それ以上ブレイクダウンされていない。また投資予算のみについて触れられ、経常予算に関しては触れられていない。

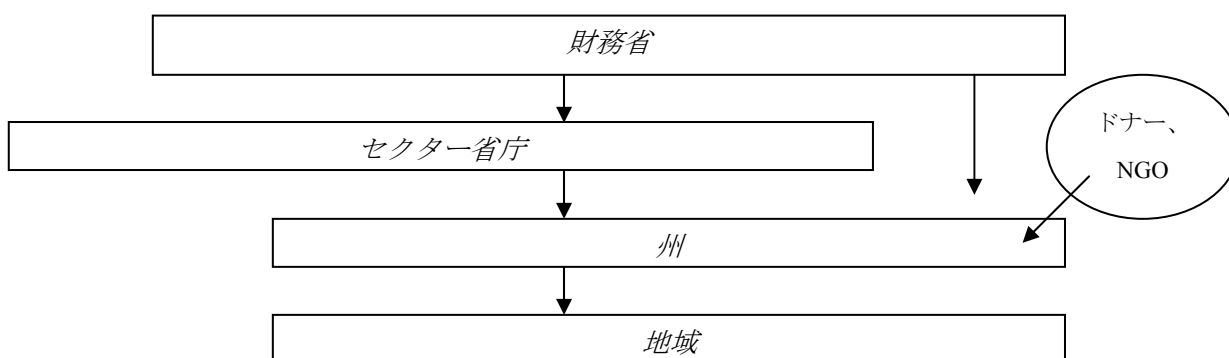
しかし上記のように、2005年5月の合同レビューでは、計画、MTEF、年度予算のリンクが強まってきたと評価されている。また、2006年度予算案へのオン・バジェット化も進められている。

## 12-2. 公共財政管理

### (1) 公共財政管理メカニズム－制度的枠組み、過程

上記のように、旧企画財務省企画予算局で策定された方針<sup>242</sup>に従って、地方政府レベルでも予算が策定される。州(Provinces)レベルの予算は各省庁を通じてコントロールされるとともに、州政府によって統括されている。通常、経常予算は財務省からの予算で賄われる。

図 2-43 予算の流れ



州レベルにもドナーなどからの支援が直接行なわれ、それらの支援は予算書には現れないオフ・バジェットのものが相当ある。地域（District）は税金など自前の収入源を持つ

<sup>242</sup> National Standard Budget Procedures

が、州政府から予算は配分されない。しかし、セクターごとに中央省庁、州セクター組織、そして地域セクター組織へと資金が流れている。

## (2) 公共財政管理改革の現状、改革の枠組み

一般財政支援を実施しているドナーによって実施された公共財政管理に関するアセスメント調査（2004年9月）によると、特に問題が多い分野は以下の通りである。

- (a) 予算の捕捉：予算外の収入の割合が高い。ドナー支援の38%程しか捕捉されていない。既に改革に向けた取り組みが実施されている。
- (b) 各種予算書の質の問題：改善中ではあるが、重複、漏れなどがある。
- (c) キャッシュフロー管理：1,000以上の口座が存在する。貧困アセスメント枠組み(PAF)で政府の統一された口座を創設することが指標のひとつになっている。
- (d) 内部監査：保健セクターなどで改善がみられるものの、レベルは低い。
- (e) 調達：PAFの指標のひとつとして取り上げられている。
- (f) 議会への会計報告：20カ月遅れで報告されている。
- (g) 外部監査：スコープと質に問題あり。

しかし一方で、これらの問題点を克服するために公共財政改革も着実に実施されている。監査に関しては、プログラム援助パートナー(PAPs)と企画財務省企画予算局合同でTORsを作成し、監査法人が実施することになった（2003年度は監査法人のKPMGが受注）。このような政府とドナーの合同監査というのは注目に値する。

会計をはじめとする業務改善に関して、2つのプロジェクトが政府によって実施されている。ひとつは世界銀行の支援によるパイロットプロジェクト“Public Expenditure Tracking Survey: PETS”で、保健分野の保健省から地方末端組織までの業務フローを改善することを目的としている。2つめは世界銀行-IDAの支援による、計画と財政の地方分権化に関するプロジェクトである。

公共財政管理改革はモザンビーク政府のみによって実現されるものではない。ドナーからの援助の予測性、そして援助のオン・バジェット化があつて、公共財政管理改革が進む。ローカルコンサルタントによる調査でも、政府関係者がドナー側に強く望んでいることが指摘された。

公共財政管理分野でのドナー支援状況は以下の通りである。税制、SISTAFE（モザンビーク版統合情報管理システム）、PARPA といった計画策定分野で多くのドナーが支援を実施している。

表 2-58 公共財政管理分野でのドナー支援状況

	ドナー										
	世銀	DFID	GTZ	KFW	デンマーク	EU	ノルウェー	スイス	スウェーデン	UNDP	UNFPA
税関		X									
税		X	X		X			X			
レポートینگ <sup>a</sup>				X							
予算		X									
計画 (PARPA)		X			X			X		X	X
地方分権	X										
監査									X		X
統計					X		X		X		
情報システム (SISTAFE)		X			X	X	X		X		

出所：ローカルコンサルタント調査

< 財政管理システム (SISTAFE) >

他の国と同様に、モザンビークでも IT を活用した財政管理システム (SISTAFE) が導入された。狙いとしては、IT による公共財政管理と調達改革で、以下のことを実現する予定で、結果として財政の予測性が高まることになる。

- (a) 収入が国庫に自動的に記録される。
- (b) 統一された口座の開設。
- (c) 登録簿のアップデート。
- (d) 資金供与記録のデータベース化 (オフ・バジェットも含む)。
- (e) 省庁、地方政府間のネットワーク化。

2004 年に、企画財務省 (現財務省) でシステム導入が始まり、2005 年に教育省、2006 年に農業省、保健省、公共事業住宅省でシステムが導入される予定である。2007 年には全ての省庁、地方政府でシステム導入が実施されることを目標としている。2005 年 5



月の合同レビューで、財務省でシステムが稼動したことが確認されている。

## 第13章 地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—

### 13-1. 調査・分析の方針

本章では、エチオピア、モザンビーク、タンザニアにおける地方分権化政策と公共財政管理の課題をドナーの農業セクター支援を例にとり概観する。その上で、PRS プロセスの進行に伴い進展してきた援助協調の枠組みの中で、3カ国の農業セクターへの支援に関し、日本の支援形態と支援可能な分野を検討する。

上記3カ国の PRSP では、貧困削減を達成するためには地方で行政サービスを効果的・効率的に提供すること、そして地方住民に対する説明責任を確保することが必要であることから地方分権の推進が取り上げられている。しかし、地方政府に期待される役割が大きくなる一方で、地方政府の行財政能力が分権化の動きに追いついていない実態がある。つまり、地方分権化政策は地方政府の能力向上をセットにして実施される必要性がある。

以上のような認識にもとづいて、本節では地方政府の組織管理運営機能の中で重要な位置を占める公共財政管理機能に注目し、3カ国の農業セクターで地方分権と公共財政管理改革がいかに進められているのか、そして展開の際の課題を抽出する。

### 13-2. 農業分野の公共サービスを取り巻く環境

3カ国において人口の多数は農業に従事し、とくにエチオピアの農業従事者のほとんどは貧困層である。人的資源に関しては、タンザニアが比較的識字率が高く、エチオピア、モザンビークは比較的低いなどはばらつきがあるが、概して教育のレベルが低いと言える。また、短い平均寿命と高い HIV/AIDS 感染率から想定されるように将来の労働力供給にも不安要素がある。エチオピアとモザンビークでは、農業への依存度が高いため、食料供給が天候といった外的要因に左右されやすく、食料の緊急援助がほぼ毎年必要な状況となっている。

これら3カ国においては、地方で農業生産が GDP に占める割合が大きく、地方に多く分布する貧困家計の多くが農業生産に従事していることから、農業セクターの発展が地方での貧困削減に大きく貢献すると考えられる。このような状況を反映して、これらの

国で制定された PRSP ではいずれも、貧困削減にむけた農業分野における公共サービス強化の重要性を強調している。それぞれの国が抱える農業セクターの課題は一様ではなく課題の優先度の置き方や対処政策もそれぞれ特徴がある。しかしいずれの場合にも、農業市場や研究・開発など知識生産にかかわる全国的な政策と、農家が直面する制約条件の低減やその能力強化といった地域で農家を対象に実施する政策、またそれら政策の実施を保障する予算配分・執行、地方行政の能力向上などが効果的な貧困削減に必要であると認識されている。

これら 3 カ国では 90 年代中後半から地方分権化政策が進められてきている。このような地方分権化政策を背景とし、政府・ドナーの協調のもとで PRS プロセスが進展する中、今まで十分な開発予算の確保が難しかった地方政府に開発予算が手当てされるようになってきた。PRSP の重点分野になっている農業セクターも例外ではなく、今までのプロジェクト・プログラム型支援に加え近年では、公共農業サービス提供にてこ入れするため一般財政支援、コモンバスケット財政支援などの支援形態が採用されてきている。またこれら新たな援助モダリティを軸としてより緊密な援助協調の枠組みが形成されつつある。これら 3 カ国では国家予算に対する ODA の占める割合が高く、また ODA 中で財政支援の割合が半分に達し、それら資金の一部が地方政府の開発予算として確保されている。

このように、ドナー資金が、地方政府の開発資金（一般財政支援の場合は経常経費にも支弁される）の一部として明示的に予算化されるような環境が整うにつれ、これら予算の効果的執行のため、地方政府の能力強化が優先課題として注目されてきている。地方政府での公共サービスの効果的提供は貧困削減に必要不可欠であるという認識にたいし、そこでの計画立案・実行能力や公共財性管理能力などの行政能力に問題があり、良質のサービス提供を実現する上で非常に制約が多いことが指摘されるようになってきている。

そのような地方政府の抱える課題の中で、財政支援という援助モダリティの採用と連動して注目を浴びてきているのが、地方政府の公共財政管理に関する高い信託リスクである。政府予算や、ドナーの技術支援、財政支援による投入資源の効果を高めるためには、信託リスクのアセスメントとその低減策が必須である。一般的に地方政府の信託リスクは、中央政府のそれよりはるかに高いと認識されている。また中央政府からの交付金にも頼る地方政府は、地方住民・議会とともに中央政府に対する説明責任を有している。このようなことから、地方分権化を効果的に進め、地方のニーズに的確に対応する公共サービスを提供し貧困削減に貢献するためには地方政府の能力向上が不可欠であるといえる。

### 13-3. エチオピア、モザンビーク、タンザニアにおける地方分権化政策の特徴

表 2-59 にエチオピア、モザンビーク、タンザニアで進捗している地方分権化政策の特徴を権限委譲の観点よりまとめた。これからわかるように、地方分権化は国それぞれで特徴がある。

エチオピアの地方分権化の特色は独自性の高い州政府と、最近急速に進んでいる郡（Woreda）への分権化である。エチオピアでは 1994 年に制定された連邦憲法により、民族独自の州政府設立が保障され、1994 年から連邦政府から州への権限委譲が始まり、独自性の強い州政府が形成されてきた。州では、州憲法のもと、議会と州知事によって代表される行政府が設置され、州税とともに連邦政府からの使途制限のない地方交付金（ブロックグラントと呼ばれている）を財源として運営されている。現在進行中の第二次の地方分権化の動きは 2002 年から始まり、州政府から郡政府に対し権限委譲と資金・人的資源の移管が急速に行われている。

モザンビークの地方分権化の特色は、(1)中央政府から州行政府、郡行政府に至る行政ライン下で、特に郡行政府の自主財源・交付金の確保を図るとともに予算策定・執行権限を拡大、(2)自治都市の設定と都市行政・公共財政機能の向上、である。地方分権化は、1975 年まで続いたポルトガルによる植民地支配と、その後 1990 年まで続いた中央集権的な社会主義支配に起因する民主性や組織的課題を克服する重要な方策という側面もある。しかし、公共セクターは引き続き中央集権的な性格を色濃く残しており、政府行政が地方市民に対し説明責任を果たすための制度整備も遅れている<sup>243</sup>。また、特記すべき特徴として、2000 年に、郡の歳入行政の一端を担う責任者として伝統的統治者（traditional leader：チーフ）の役割が法的に認められたことがあげられる。

タンザニア政府が進めている分権化政策では、中央政府が直接行う行政サービス機能を縮小する一方で、県（District）に対し大幅に権限を委譲し、政治的な自治を通じ、住民に対する行財政の説明責任確保をめざしている<sup>244</sup>。従来は中央政府、州、県、区、村という縦系列・トップダウンでセクター別行政機構が組織され、州政府は中央政府の地方での出先機関として重要な位置を占め、住民に対する行政サービス提供の核となっていた。これに対し現在進行している地方分権下における州の役割は、県行政に対する監督

<sup>243</sup> 世銀 (2003), "Project Appraisal Document on a Proposed Grant from the International Development Association in the Amount of SDR 29.9 Million to the Republic of Mozambique for Decentralized Planning and Financing Project."

<sup>244</sup> この章の内容は註がない限り主に世銀(2004), "Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 35.6 Million to the United Republic of Tanzania" による。

と技術的指導に縮小してきている。県・村政府は、地方自治の単位として機能することが期待され、民選議員で構成された県議会（District Council）と村議会（Village Council）が設置されている。それら議会の議長が郡と村の首長となる。しかし、県知事は大統領の任命になっておりその下に位置する県行政長官は県議会が任命するというように、ある程度の中央政府の行政的コントロールが引き続き行われていると考えられる。

表 2-59 3カ国の地方分権化の状況

エチオピア	モザンビーク		タンザニア
連邦政府 国会⇔大統領 権限縮小↓ 政策/指導監督	共和国政府 国会⇔大統領 権限縮小↓ 政策/指導監督		連合共和国政府 国会⇔大統領 権限縮小↓ 政策/指導監督
州 州議会⇔州知事 権限拡大↑ 政策/指導監督	州 州知事 権限縮小↓ 指導監督		州 州知事 権限縮小↓ 指導監督
ゾーン 行政府 権限縮小↓ 政策/指導監督	自治都市 市議会⇔市長 権限拡大↑ 予算策定/執行	郡 郡長⇔(諮問委員会) 権限拡大↑ 予算策定/執行	県 議会⇔知事 権限拡大↑ 予算策定/執行
郡 郡議会⇔郡長 権限拡大↑ 予算策定/執行			郡 開発委員会/行政官
村 開発委員会⇔村長		村 伝統的チーフ 権限拡大↑ 徴税	村 議会/村行政官

出所：各種文献より調査団作成

注：権限が拡大されてきている行政単位を網掛で示した。

#### 13-4. エチオピアの地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—

エチオピア政府が策定した SDPRP<sup>245</sup>（エチオピア版 PRSP）の4つの視点の一つは、農業振興による産業発展であり、貧困削減に向けた農業セクターの貢献が期待されている。エチオピアでは、1994年憲法が民族独自の州政府設立を保証しており3国の中ではも

<sup>245</sup> Sustainable Development and Poverty Reduction Program (SDPRP)はエチオピア版の PRSP である。

つとも徹底した分権政策をとっている。連邦政府の権限は政策・財政・規制・安全保障などを除き縮小し、州と郡の自治権・行政権が拡大した。しかし地方政府の財政は連邦政府に大きく依存しているのが実情である。地方政府の公共財政管理上の信託リスクを見てみると、州によってばらつきは大きいが一般的に州政府の信託リスクは比較的低いといえる一方、郡政府の信託リスクは高く、行財政能力向上が必須である。地方政府の能力向上が大きな課題ということで、5年間で約400万ドルを投入する公共セクター能力開発プログラムを実施し、地方分権に必要な能力開発（調達、経理、予算・計画策定、モニタリング・評価など）を積極的に展開している。

## (1) 地方分権政策の進行 ー連邦政府と地方政府の関係

上記のように、エチオピアの地方分権化政策は、1994年に連邦憲法が制定され、民族の自決権に基づき、民族独自の州政府設立が保証されたことに起因する<sup>246</sup>。民族居住地域と住民の合意に基づきエチオピアは現在9つの州<sup>247</sup>と2つの特別行政都市<sup>248</sup>から構成されている。州はさらに郡（Woreda）より構成され、郡は村（カバレ）より構成されている。州と郡の間にはゾーンという行政区分があり、州の出先機関として機能している<sup>249</sup>。

### 1) 州政府の構造

各州には、立法機関として州議会（Regional Council）、行政を担当する州行政府、そして州裁判所が設けられ、形式上は三権分立の形がとられている。州は連邦憲法の枠内で、州政府が起草し、州議会が承認した州独自の憲法を有し、その憲法をもとに州法を制定している。州憲法と州法の適用は該当州内に限定される。また州法が連邦政府の条例や民法規定と異なる場合もある<sup>250</sup>。

州政府の基本的構造は州の間であまり差異はない。州議会は州の最高決定・立法機関であり、州内の郡から選出された議員から構成される。州の行政機関は基本的に連邦政府の省庁体系をモデルにしている。州の執行委員会は州知事、副知事、州務長官、そして計画財政セクター、経済開発セクター、社会福祉セクター、司法公安セクターの4人の

<sup>246</sup> 石原(2001),"エチオピアにおける地方分権化と民族政治." 同時に憲法は民族の分離独立権を保証している。

<sup>247</sup> ティグライ州、アムハラ州、アフール州、ハラリ州、オロミア州、南部諸民族州、ソマリ州、ベニシヤングル州、グムズ州、カンベラ諸民族州

<sup>248</sup> 首都アディス・アベバとディレ・タワ市

<sup>249</sup> 石原(2001),"エチオピアにおける地方分権化と民族政治."

<sup>250</sup> 石原(2001),"エチオピアにおける地方分権化と民族政治."

長官より構成されている<sup>251</sup>。州予算の策定は州財務経済開発局（Regional Bureau of Finance and Economic Development）の責務であり、また州、ゾーンと郡の会計報告も同局によって作成される。また州の会計監査院は州行政府から独立した機関として設置され、州議会のみで説明責任を負っている。また会計監査院は州、ゾーンと郡の会計検査を行う<sup>252</sup>。

州の各行政機関は、連邦政府の関連省庁から完全に独立しているわけではなく、州政府内部の各セクター長官とともに、連邦政府の関連省庁に対し説明責任を有し、定期的に報告を行う義務がある<sup>253</sup>。後述するように連邦政府が調整の窓口となる特定の援助プログラムは、州政府機関がモニタリング・評価を行う。

1994 年憲法により中央政府と地方政府の役割分担が定められている。中央政府の責任は軍事、主要道路の整備、病院などであり、州政府の責任は基礎教育、保険、地方病院、農業普及などである。税体系に関しては、連邦政府は輸出・輸入税などからの税収を、州政府は土地使用、農産物税、事業税などからの税収を得る。連邦政府の税収は全税収の 70~80%を占めるものの、そのうちの 60%は州に交付金（ブロックグラント）として配分されるため、連邦政府が税収の再配分機能を持っている。州への交付金は州の歳入となり、使途は州予算として州議会が決定する。また州予算の一部は郡政府への交付金として配分され、群議会が郡予算として使途を決定する。

## 2) 連邦政府及び州政府のブロックグラント

地方分権化の波を受けて州がブロックグラントを連邦政府より受けるようになったのは 1992 年からである。州に配分するブロックグラントの配分算式は財務経済開発省地方計画局<sup>254</sup>が原案を作成し連邦議会が決定する。一度配分算式が確定されると、各州へのブロックグラントはほぼ自動的に決定される。

エチオピア連邦政府は、ブロックグラント額を決定する算式でオフセット（offset）システムを採用している。これは、ドナーが特定の州に支援をする場合、援助金額分を州政府へのブロックグラントから差し引く制度である。この制度の意義は、ドナーの支援が限られた州に集中しており、そのために生ずる資源配分のアンバランスを是正するこ

<sup>251</sup>石原(2001),"エチオピアにおける地方分権化と民族政治."

<sup>252</sup>世銀 (2003) "Ethiopia Country Financial Accountability Assessment Volume 1: Main Report" p.47.

<sup>253</sup>石原(2001),"エチオピアにおける地方分権化と民族政治."

<sup>254</sup> 同局の任務は州への交付金算定案を策定する以外に 1) すべての州に横断的に関わる政策の策定、2) 州の職員の訓練を通じた能力開発をアジスアベバ大学と共同で実施（GTZ が支援中。支援終了後 JICA で継続できないか打診が会ったとのこと）3) 中央政府/州政府フォーラムの事務局、4) 地域格差に関する調査と是正、となっている。

とである。例外は食料安全保障に関する援助で、食料不足が生じている州に支援を実施するわけであって、資金配分のバランスに配慮する必要はない。

### 3) 郡への地方分権推進と能力開発

2001年までは、郡は予算を策定し、州の許可を得た上で予算を執行していたが、その後ティグライ、アムハラ、オロミア、南部諸民族州の4州で、州政府から郡へのブロックグラントの供与が始まった。郡は州政府から事前に示されるブロックグラント予定額と郡税の歳入予測をもとに予算を策定し、郡議会（Council）がその予算を承認している。郡への分権化の狙いは、行政の住民に対する説明責任の強化、住民のニーズに応じた行政サービスの提供を実現することを目的としている。しかし郡政府の予算の執行能力は十分でなく、今後、開発予算が増えた場合、その管理能力を向上させないと予算の執行率が低下することが懸念されている。

エチオピアの公務員規律は比較的高いと評価されており、それは州やゾーンレベルの公務員についても当てはまる。連邦政府の信託リスクは他のアフリカ諸国に比し比較的低いと評価されており、州政府の信託リスクについても同様である。しかし信託リスクの程度は州政府の間でばらつきがあり、ソマリ州で高いリスクをはらむ一方で南部諸民族州ではそのリスクは低い。一般的に州政府では、予算の包括性、タイムリーな会計報告と監査に問題が指摘されている<sup>255</sup>。

郡政府の行政能力は州政府とくらべて質量ともに劣り、ゾーン事務所から郡政府への人員の配置換えなどを通じて強化を試みているが、生活環境が劣ることから配点換えも進展していない<sup>256</sup>。一方でブロックグラントの予算策定・執行管理はすでに郡政府に移管されており、地方分権の目標達成には郡政府の行政能力強化を早急に行う必要がある。

### (2) 農業分野での公共サービス提供の枠組み

農業地方開発省にはSDPRPを実現するための3年間の活動計画・予算概算を網羅したアクションプランがあり、各部署からの代表で構成されるタスクフォースによって実行に移されつつある。アクションプランの半分を農業啓蒙普及活動が占めるが、財政的裏づけが十分でなく実行の速度は遅い。地方分権化を背景に、連邦政府の役割が州間にまたがる政策立案、制度整備、民間の経済活動を助長するための農産物市場の環境整備へと重点がシフトしつつある。例えば、農業地域開発省に最近マーケティングの部署が新

<sup>255</sup> 世銀(2003), "Ethiopia Country Financial Accountability Assessment Volume I: Main Report." pp.40,60.

<sup>256</sup> たとえばアムハラ州では、3,500人のスタッフがゾーンより郡役所勤務を命ぜられたが、2003年次点で実際には約300人が郡役所に転勤した。



設された。

## 1) 農業サービス提供における地方政府の役割

現在の急速な地方分権化の流れの中で、既に述べたように農業地方開発省の役割は連邦レベルでの政策策定、研究開発、対外援助や食料安全保障プログラムの調整などに限定されてきており、その他の農業分野の人材開発機能も州に移管されつつある。2004/05年度の連邦予算の10%は州に割り当てられている(ドナーの資金を含めるとそれ以上になる)。

生産的セーフティネットプログラム (Productive Safety Net Program、次節参照) の実施は、イヤーマーク資金が郡政府に割り当てられ、郡政府が実施を担うことになっている。また研究開発は連邦政府の役割であるが、パッケージ化された農業技術の普及は州や郡政府の役割とされている。問題は、このように権限、予算、執行責任などが州や郡の地方政府に委譲されてきているが、中でも郡の能力向上がそれに追いついていないことである。公共農業サービス能力向上の支援を考えると、このような地方政府の役割と能力査定を十分に行い支援プログラムの設計を行う必要がある。

## 2) 食料安全保障プログラム

エチオピアでは1994年から2004年の間に、毎年平均500万人が食料援助を必要とされていた。特に2001年から2004年の平均は640万人と推定され(飢餓の2002年を除いた数字、2003年も除く)、食料不足人口が増加傾向にある。また2002年の干ばつの際は、その人口が1300万人以上に達し<sup>257</sup>、食料不足に代表される地方人口の生活・生産基盤の脆弱性が重大問題となった。このような状況に対し最近の連邦政府とドナーの考える食料安全保障実現の方法として、①緊急的な食料援助としての現物支給と、②開発を目的とした食料援助として、恒常的食料不足人口に対し公共財・私財形成事業従事の対価として現金支給を交付金により実施すること、の2つが導入されている。前者の不定期に発生する食料不足に対しては、農業地方開発省の Disaster Prevention and Preparedness Commission (DPPC)が対応し、後者の開発を目的とした食料安全保障は同省の Food Security Coordination Bureau (FSCB)により実施されている。緊急食料援助と開発型食料援助の特徴は以下のようにまとめられる。

---

<sup>257</sup> 世銀(2004),"Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR9.8 Million and a Proposed Grant in the Amount of SDR38 Million to the Federal Democratic Republic of Ethiopia for a Productive Safety Net Project in Support of the First Phase of the Productive Safety Net Program."

#### (a) 緊急食料援助

緊急食料援助は 80 年代より毎年実施され、通常雨期終了時期の 11 月に実施される FAO/WFP 食料需給アセスメントの結果が、ドナーに対する 12 月の連邦政府・国連共同アピールに反映されている。各ドナーはアピールを受け、WFP の調整下で次年度の収穫後期に至るまで平均して食料が支給されるよう調達・供給する。

緊急援助では、短期間に大量の穀物を海外から輸入し、食料不足の地域に無償で支給する方法が従来の主要な方法であったが、この方式のもたらす種々の問題点<sup>258</sup>が指摘されている。2002 年の厳しい旱魃年を除くと、食料不足が言われている年でも、エチオピア全体の穀物生産量は国内需要をほぼ満たしている。それでも海外からの援助が必要な理由として、交通網が未発達なこと、価格・需給情報不足により穀物市場が未発達なこと、などが指摘されている<sup>259</sup>。このようなことから、最近では、穀物の緊急輸入が主流を占めつつも、エチオピアの労働市場、穀物市場の動態に配慮した援助方式がとられるようになってきている。たとえば、2001 年と 2002 年では約 160 千トンの穀物が、EU などにより国内調達され、不足地域に供給されている。また援助資金の一部は農村部の小規模公共事業、児童をターゲットとした栄養・就学プログラムなどに支出されている。日本も KR 見返り資金を活用し、国内調達・国内供給を小規模ながら実施している。

#### (b) 開発型食料援助

長期的支援が必要な食料不足の地域に対して、開発的要素が加わった支援が始まっている。開発を目的とした食料安全保障支援は、緊急援助の副作用である援助依存体質の醸成を最小限に押さえつつ、援助による投入資源を食料不足の解消だけではなく、生産・流通基盤の改善にも向けようというものである。開発型食料援助の代表的プログラムとして生産的セーフティーネットプログラム (Productive Safety Net Program) が実施されている。

本プログラムは今まで緊急食料支援として食料の現物供与に回っていた資金を、食料不足地方での道路建設など公共投資にあて、経済インフラ整備、家計消費の平準化、市場を通じた食料生産・供給の刺激により、農民の食料安全保障能力向上をめざしている。連邦政府も本プログラムを重要視しており、プログラム開始年度 (2004/05) では連邦政府予算の約 10%にあたる 180 百万ドルの予算措置を実施した。ドナー支援はずでに世銀が 2004-2005 年の 2 年間で約 70 百万ドル (14 百万ドル借款、56 百万ドル無償)、EU が約 60 百万ドルの支援を約束している。そのほか CIDA、DCI (アイルランド)、DFID、

<sup>258</sup> 食料を不足家計に供給することから発生する援助依存体質、大量の穀物輸入による価格低下それによる現地での生産意欲減退等の国内穀物市場への負の影響、度重なる旱魃から立ち直れない疲弊食料不足家計に対応した援助手法の必要性など。

<sup>259</sup> 世銀(2003),"Technical Annex on a Proposed Grant in the Amount of SDR 43.5 Million to the Federal Democratic Republic of Ethiopia for the Emergency Drought Recovery Project." p.3.

USAID、WFP（世界食料計画）、が支援を行うことを表明した<sup>260</sup>。現在、MoUに署名して正式なSWAPを発足させることは考えられておらず、既存のJBARといった援助協調枠組みなどを活用し、緩やかな形のSWAPにすることが検討されている。

資金の手当では連邦政府の食料安全予算で行い、連邦政府から州・郡へイヤーマーク資金として供給される。プログラムの実施主体は郡で、住民参加型手法を用い、食料不足家計の特定、公共事業計画の選定・実施などの役割を担う。州は郡政府に対し資金提供、技術指導、事業の監督を行う。事業は262の郡で実施されることが計画され、村落の要望に基づき、イヤーマークされた資金が、州政府を通じて郡政府の特別口座に振り込まれ事業が進む仕組みとなっている。

### (3) JICAが農業セクター支援を行う際の課題

#### 地方政府能力開発支援

公共農業サービスの提供を通じた農業セクター政策実施は、受益者である農民・地方住民に最も近い郡などの地方政府の役割が重要になってきている。現在、地方分権化政策のもと郡に対する権限委譲、ブロックグラントの交付が始まったばかりである。しかし郡レベルの行政、開発計画策定、予算策定・執行・監査、調達、モニタリングや評価の能力は郡によるばらつきが大きい。このため日本がこれら課題についてプログラム支援、プロジェクト支援などを通じて貢献できる可能性は大きい。エチオピアでは公共セクター能力開発プログラム（Public Sector Capacity Building Program : PSCAP）<sup>261</sup>が連邦政府の公共セクター能力開発の枠組みとしてあるため、本プログラムを通じた支援が望まれる。その際、日本の得意とする on-the-job-training、learning-by-doing や参加型計画立案などのを取り入れた支援を考える必要がある。

#### 緊急食料安全保障支援

緊急の食料安全保障支援のもたらす援助依存、国内市場発達阻害などの負の効果を低減し、中長期的に食料不足家計の社会経済ショックへの耐久力の向上を支援する援助形態が必要である。日本の援助としてすでに実績がある食料のエチオピア国内調達のスキームを市場情報モニタリングとあわせて拡大し、この手法と無償資金協力による道路整備を組み合わせ国内穀物市場の拡大発展を支援することが考えられる。このため大使館・JICAで構成されている援助タスクフォースを通じて無償資金協力（外務省スキーム）と

<sup>260</sup> Ibid. p.13.

<sup>261</sup> PSCAP事務局は日本からの技術協力を期待している。

技術協力（JICA スキーム）の緊密な連携をはかる。

### 開発型食料安全保障支援

開発を目的とした食料安全保障プログラムは、公共投資を通じて雇用を創出することにより地方開発の触発を目的としている点で、食料安全保障に関連した投資スキームとしてはまだ新しいものである。すでに本プログラムの準備段階でプログラムの効果や課題について調査・検討などがなされているが、目的達成に対するリスクは、プログラムの社会経済的な反応が予測できないだけに比較的高いことが予想される。従って、このような新しい試みに対し JICA は他のドナーとの協調のもと支援を行っていく必要があるとともに、そのようなリスクに対応するため、プログラムの社会経済的効果のモニタリングを行い、プログラム効果の検証を行うなどの知的貢献を行うことも必要であろう。

### JICA の支援スキームと PRS プロセス

一般的に、重債務貧困国（HIPIC）での JICA 支援事業と当事国の貧困削減政策との間に整合性を持たせ、投入資源の効果・効率性を向上させる必要がある。そのために JICA の事業評価ガイドライン<sup>262</sup>で示されている計画策定・実施・評価のサイクル全般で、PRSP とそれに関連する援助協調の枠組みが効果的に反映できるようにプロジェクトサイクルを管理することが望まれる。

またタンザニアなどですでに実施されつつある一般財政支援やコモンバスケットファンデーションに対する財政支援、またオンバジェット化したプログラム・プロジェクト支援などを新しい援助手法として確立し、援助手法の幅を広げることにより日本の援助の柔軟性を増加させ、被援助国のニーズにより対応できる体制を整える必要がある。

## 13-5. モザンビークの地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—<sup>263</sup>

### (1) 地方分権化政策の目的

モザンビーク政府が 2001 年に策定した PRSP<sup>264</sup>の 6 つの優先分野<sup>265</sup>の一つは、「農業と

<sup>262</sup> JICA (2004), "プロジェクト評価の手引き 改訂版 JICA 事業評価ガイドライン"

<sup>263</sup> モザンビークの報告は特に註がない限り JICA Office in Mozambique (2004), "Study on Poverty Reduction Strategy Plan and Public Finance Management Reform Process in Mozambique." による。

<sup>264</sup> ポルトガル語バージョンの PRSP は PARPA (Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty) と呼ばれている。

地方開発」である。モザンビークの人口の約 70%<sup>266</sup>は地方に分布し主に農林業牧畜業を営んでいるが、地方での貧困家計の割合は高く、農業セクターを振興することにより貧困削減が進むものと期待されている。さらに同 PRSP は地方分権化された計画立案と公共財政管理が、地方開発を効果的に推進するために重要な役割を演ずるとしている。

1990 年代まで続いた中央集権的な政治・行政から分権化した政治・行政環境を整えることが、PRSP の重要な政策となっている。政府の公共サービス提供活動が適正な地方分権下で行われれば、サービスがより効果的に地方開発と貧困削減に貢献できるとしている。地方分権化政策は次のような要素を持つ<sup>267</sup>:① 広範な市民参加による開発、② 市民のニーズに応える行政サービスの提供、③ 公共セクター改革の実施、④ 自治都市の設置と地方行政改革の実施、⑤ 人的・組織的能力の向上、である。このような地方分権化政策は、計画財務省 (Ministry of Planning and Finance) を議長とし、国家行政省、農業地方開発省、公共事業住宅省で構成される計画・財政地方分権化プログラム国家委員会により推進されている。同委員会は改革政策の推進、新機構・制度の導入と、郡行政組織の整備、能力開発、郡財政・予算過程の強化、郡統治・説明責任体制の改良・普及を主要な任務としている。

## (2) 地方分権化政策の変遷

モザンビークの地方行政の形態は、1975 年まで続いたポルトガルによる植民地支配と、その後 1990 年まで続いた中央集権的な社会主義支配にその源がある。1992 年の内戦終了による和平成立後、自由化政策と憲法の改正により、経済・社会・政治的多元性にもとづいた開発モデルが支持されてきている。しかし、公共セクターは引き続き中央集権的な性格を色濃く残しており、行政が、特に地方市民に対し説明責任を果たすための制度整備が遅れている<sup>268</sup>。

政治レベルをも含めた地方分権化は、1997 年に自治都市法が成立し、独立した議会と財政を持つ自治都市の設置が可能となったことにより進展を見せている。これにより

---

<sup>265</sup> PRSP の 6 つの優先分野は、教育、保健、社会基盤、農業と地方開発、良い統治、マクロ経済と財政政策である。現在の PRSP が 2005 年に最終年を迎えるにあたり、現在 PRSP II (2006-2010) の改訂作業が進行中である。(JICA (2004), "Study on Poverty Reduction Strategy Plan and Public Finance Management Reform Process in Mozambique.")

<sup>266</sup> Ministry of Planning and Finance, Republic of Mozambique (2003), "PARPA Implementation Evaluation Report," p. 19.

<sup>267</sup> World Bank (2003), "Project Appraisal Document on a Proposed Grant from the International Development Association in the Amount of SDR 29.9 Million to the Republic of Mozambique for Decentralized Planning and Financiering Project." p.5.

<sup>268</sup> 世銀 (2003), "Project Appraisal Document on a Proposed Grant from the International Development Association in the Amount of SDR 29.9 Million to the Republic of Mozambique for Decentralized Planning and Financing Project."

33 の自治都市が誕生し、1998 年には議会選挙が行われた。一方で、人口の 70%、国土の 90%は、10 の行政州とその下位行政単位である 128 の郡行政府の統治下に存在する。制度的にはそれら州・郡行政府は中央政府管理下で運営されているが、このような縦系列の行政機構についても地方分権化が推し進められている<sup>269</sup>。2000 年には、郡の歳入行政の一端を担うとして伝統的統治者 (traditional leader: チーフ) の役割が法的に認められ、2003 年には州・郡行政府による開発計画の独自策定、予算策定・執行権が立法により保証された。モザンビークの地方分権化は、1)中央政府から、州行政府、郡行政府に至る行政ライン下で、地方行政府による自主財源・交付金確保と、予算策定・執行権限の行使、2)自治都市の設定と都市行政・公共財政機能の向上、という 2 つの地方分権化により成り立っている。

### (3) 地方行政府での計画策定・公共財政管理

#### 1) 郡開発計画 (DDP) と州戦略計画 (PSP)

郡開発計画 (District Development Plan : DDP) 策定指針は 1998 年に発表され、パイロット的に Mampula 州の郡で開発計画の策定が行われた。州戦略計画 (Provincial Strategic Plan : PSP)策定指針は 2001 年に発表され、その後いくつかの州で計画策定が行われた。州戦略計画と郡開発計画の策定は強制的なものではなく、それぞれの機関の裁量に任されている。

現在州戦略計画と郡開発計画の策定は、ドナーの支援するプロジェクトの活動の一部として実施されている。実際は計画が中央政府やその他支援機関からの資金獲得のための交渉基礎資料という性格が強く、PRSP、MTEF にもとづいた年次国家予算との調整は十分とれていないのが現状である。そのため州戦略計画と郡開発計画に規定されたプログラム・プロジェクトの実施予算は、一部の例外を除いて年次国家予算の中で手当てされていない。一方、州戦略計画や郡開発計画策定を通じ、地方政府の計画策定能力の向上を今後強化できる機会を提供している。

#### 2) 郡の予算

現在モザンビークでの地方分権政策の重点は郡行政府の権限強化と、行政能力の向上である。郡行政府の郡開発計画については、今後、計画実行の資金を国家予算に組み入れること、郡政府による税収を上げることなどにより、郡開発計画をより実効性のある計

---

<sup>269</sup> 世銀 (2003), "Project Appraisal Document on a Proposed Grant from the International Development Association in the Amount of SDR 29.9 Million to the Republic of Mozambique for Decentralized Planning and Financing Project."

画にすることが重要とされている。2000年には伝統的統治者（traditional leaders）に対し徴税権を付与すること<sup>270</sup>により郡財政の改善努力が行なわれている。2003年には州・郡レベルのセクター間の緊密な調整を実現するための組織改編、必要な予算確保を行う権限を規定した地方行政組織法（Law of Local State Organs）が施行され、郡政府に予算策定・執行権を付与され、州・中央政府といった上部機関からの独自性が高まった。本組織法では、地方住民の参加による統治がうたわれ、計画策定や予算策定への住民参加を諮問機関的な委員会を通じて行われるとされているが、具体性を欠いている。明示的に管理責任が移管されているものとして、地方上水道と規定外道路（non-classified roads）があげられる。

2003年の地方行政組織法下では郡の歳入源は、郡独自の税収歳入、州を通じて支給される中央政府からの交付金、各セクター部局が関連中央省庁予算の一部として確保した予算の3種類で構成されている。現実には郡財政のほとんどは、中央政府からの交付金に頼っているため、郡の開発投資予算は中央政府からの資金配布の遅延や不足に強く影響され、計画通りの執行が難しくなっている。

### 3) 郡行政府の説明責任

郡行政府の説明責任については多くの課題があり、今後信託リスクの低減とともに長期的な対応が必要な分野である。郡の説明責任については、州政府と中央政府に対する上部機構に対するものと、郡住民に対する説明責任がある。特に後者に対する説明責任は、地方分権化政策の基本的な目的の一つである。そのため、国家行政省が策定した郡社会経済計画（DDP）策定ガイドラインの中では、住民に対する説明責任を達成するため、住民で構成される委員会（consultative council）が計画策定・実行の全段階でレビューなどの関与をすることが規定されている。しかしながら、最終的なDDPの決定は郡行政府の権限であり、また委員会による決定の法的拘束力は保障されていないなど、住民に対する説明責任の遂行についてはまだ多くの課題がある。

住民に対するDDPの説明責任のみならず、各省庁の出先による郡の行政サービス提供についての説明責任も課題を抱えている。各省庁の出先は郡行政府の中で専門部局を構成しており、関連する上位機関（州行政府の関連部局と中央省庁）とともに郡長に対する2重の説明責任を有する。しかし、住民代表で構成される議会が存在しないことも相まって、住民が郡の行財政を実質的に監視する制度は設置されていない。現在、国家行政省が中心となり、すべてのセクター担当省が人材の移動などを通じて地方分権を進

---

<sup>270</sup> 伝統的統治者（村落コミュニティのチーフなど）が徴税収入からコミッションを取ることでこの徴税が運営される。

めるためのセクター改革プランを策定している。プランの実施は 2004 年の総選挙後に州知事が指名されたのち、2005 年より開始されることが予定されている。教育、保健、農業セクターの省庁では、この計画完了が 2007 年の後半に予定されている。

#### 4) 州行政府の説明責任

州行政府による PSP 策定・承認、行政サービス提供の説明責任についても郡と同様、住民による監視機能はほとんど作用していない。分野別行政サービスを提供する専門部局は郡と同様、中央政府の関連省庁と州長に説明責任を負っているが、住民を代表する州議会もないため、それらに対する説明責任関係が希薄である。

#### (4) 自治都市の設置

1975 年から 1992 年まで続いた内戦により、多くの地方人口が都市に流入し、1980 年から 1995 年にかけて都市人口は 3 倍になった。1998 年には都市人口が全人口の 38% を占め、全国平均の年人口増加率 2.4% に対し、都市人口は約 6% の割合で急速に増加している。都市に流入する人口は貧困層であり、それら人口に対する公共サービスの提供は非常に遅れている。1996-7 に実施された貧困調査では、都市人口の 62% が貧困ラインの下にあり、劣悪な生活環境のもとに暮らしているとされ、都市行政サービスの拡充と質の向上のプライオリティは高い。

現在 33 設置されている自治都市の財政基盤のかなりの部分は中央政府からの交付金に依存しているが、自治都市の政治的、行政面での独立性は憲法により保障されている。自治都市の行政府は市議会に対し、年次予算や活動計画策定、計画執行の義務を負う。このように基本的な政治・行政権限は自治都市に付与されているが、具体的な権限項目については、法に規定された項目の一部<sup>271</sup>しか委譲が進んでいない。

##### 1) 自治都市の財政

自治都市議会で承認された予算は、参考のために中央政府の計画財務省計画財務局に提出される。予算では歳入と歳出が均衡することが法律で求められ、予算執行の途中で予定される歳入額が、予算額と異なることが予想される場合は当初予算を補正しなければならない。策定された予算は基本的には支出科目別に整理されたもので、活動内容や産出によって編成されたパフォーマンス予算とはなっていない。1998-2003 期では、自治

<sup>271</sup> すでに権限が委譲された項目として 1) 土地利用許可権、2) 建設許可権、3) 小規模上水道設置、4) 衛生設備設置、5) 市場設置、6) 市警察（まれ）



都市は中長期的な支出枠組みを策定することはなかった。しかし 2003-008 期では、戦略計画予算策定マニュアル<sup>272</sup>による予算策定が承認されるに伴い、中長期的な支出枠組策定が義務づけられることが予定されている。

自治都市は独自の歳入を確保することができ、その課税率、手数料率などを独自に決定できる。しかし、自治都市の発足以来、自主財源の拡大については自治都市間で大きな隔たりがある。当初の中央政府からの交付金で賄われていた財源をかなり独自財源で確保できるようになった自治都市もあれば、未だ多くの財源を中央政府の交付金に頼っている自治都市もある。自治都市への交付金としては、中央政府の 1) **Municipal Compensation Fund (MCF)** を財源とし、地方政府の一般財政支出に当てることができる交付金、2) **Local Initiative Fund (FIL)** を財源とし、開発予算として小規模な公共投資に当てることができる交付金、がある。前者の交付金の配布額は、一定の算式と人口などの変数にもとづき一律に計算される。今後も自治都市の独自財源が急激に伸びる可能性は少なく、全体的に中央政府の交付金に依存する体質はしばらく続くものと思われる。

## 2)自治都市の行政能力と説明責任

自治都市は議会を通じて市民への説明責任を有するが、都市が属する州の行政府に対しての責任はない。そのため、自治都市の専門部局については、それらの属する都市にのみ説明責任を有し、地方行政府や中央政府の関連省との両者に説明責任を負うことはない。しかし現実には、州行政府が自治都市行政府の人事、都市計画や土地利用決定などに権限を越えて介入を行うことがあり、行政府の中央集権的体質が改善されるには時間がかかるといわれている。合法的な介入権は計画財務省、国家行政省、行政裁判所に付与されている。

自治都市間の計画策定、予算策定・執行などの行政サービス提供能力のばらつきは大きい。行政官の数・質は自治都市間で大きな差があり、能力のある人材に対し魅力のある雇用条件を提示できる都市もあれば、そのような人材不足に悩まされている自治都市もある。行政サービスの質は、自治都市の規模、歴史的な長さのみに相関するのではなく、市長などのリーダーの資質にも大きく影響される。たとえば予算書をとってみても、質が高く内容的によく構成された予算書から、最低限の情報しかないものまでばらつきがある。しかしいずれの場合でも、州・郡行政府の予算書より質は良いとされている。これは、自治都市の行政が、その議会に対して中間的な行政段階を介さず、直接の説明責任を負っているからであるといわれている。

---

<sup>272</sup> 国家行政省がスイスの支援を受けて策定中。

## (5) ドナーの支援

### 1) National Strategy for Decentralized Planning and Financing (NSDPF)

ドナーの地方分権化支援は、1998 年郡開発計画策定ガイドラインが施行された際に、パイロットプロジェクト（オランダと UNCDF 支援）が Nampura 州で始まって以来拡大してきている。このプロジェクトをモデルに、政府は National Strategy for Decentralized Planning and Financing を策定し、それにもとづいて国家プログラム（National Program）を開始した。このプログラムは、計画財務省、国家行政省、農業地方開発省、公共事業住宅省を構成メンバーとする運営委員会により運営され、政策改革、新しい組織機構の設置、さらに郡の能力開発手法、行財政手法・統治と説明責任を向上させる手法の普及をめざしている。

現在この国家プログラム下にいくつかのプロジェクトが進行しつつあり、その中で投資規模が最大のプロジェクトが Decentralized Planning and Financing Project (DPFP) である。DPFP は 4 州の 49 郡を対象としたプロジェクトで、世銀が 4 年間で 42 百万ドルの無償資金供与をコミットしているほか、UNDP/UNCDF、GTZ などがこのプロジェクトを支援している。このプロジェクトでは地方行政組織法の施行に必要な能力向上を確保すること、援助の主要なモダリティの一つになりつつある一般財政支援の確保に必要な信託リスクの低減を目標としている。このほか地方行政強化分野では、アイルランド、スウェーデン、デンマーク、スイス、IFAD、イギリス、UNDP、オーストリアが、DPEF 対象外の 4 州で、DDP 策定の支援を行っている。

### 2) 自治都市の機能強化に対する支援

自治都市の機能強化に対するプロジェクトでは、世銀が主に支援する Municipal Development Project がある。プロジェクトは 2001 年から開始され、a) 自治都市の統治に関する法的、行財政的枠組みの整備、b) 公選議員と行政官に対する組織的訓練の枠組みを設定するとともに研修訓練の実施、c) パイロット的に中央政府に都市基金を設置し、都市の資本投資の促進（この資金移転の仕組みは将来的に中央・地方政府間にわたる予算制度の一部となる）、d) 都市基金を使った事業を通じ自治都市の技術的・財務的能力の向上、が具体的な目的となっている。

### 3) ドナーの支援とオンバジェット化

地方政府へのプロジェクト支援が国家予算に支援額が現れない場合があること、DDS

策定が中央政府の PRSP、MTEF、年次予算との調整がなされておらず、地方交付金に多く頼る地方政府の計画と中央政府の計画の整合性がとれていないといった課題が指摘されている。この後者の課題については、DPFP で中央政府の計画と整合性がとれた郡行政府版の PRSP、MTEF、年次予算作成支援を行うことで解決をはかることとしている。

## (6) 公共農業サービス提供の枠組みとドナーによる支援

### 1) セクターワイドアプローチの進展

モザンビークでは 1990 年代の後半からセクターワイドアプローチ (SWAP) をとるプログラムが増加した。SWAP ではドナーからの使途限定資金 (イヤーマークされた資金) をコモンバスケット資金としてパートナーと政府の共同管理下に置き、特定セクターの関連活動をより調整された形で実施可能にする。モザンビーク政府にとって SWAP は、多数のプロジェクトの実施で発生していた取引費用を削減する効果をもたらす。ドナーにとって SWAP は、セクター全体を見渡した長期的な支援戦略を考慮する基盤となる。

モザンビークでは現在 3 つの SWAP が実施中で、1 つが計画中である。SWAP の最初の試みは 1999 年に開始された Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) である。PROAGRI では、農業地方開発省の人材育成が主目的とされ、間接的な成果として農産物の収量の増加、農家とセクター全体の生産性向上が想定された。PROAGRI に続いて、保健省による PROSAUDE が 2000 年より開始され、保健センター設置・運営、医薬品の調達などを通じて、全国規模で保健サービスの拡大をはかっている。教育省では、2001 年から FASE を教育機会向上と教育内容の改善を目的として開始している。現在公共事業住宅省は水供給分野の SWAP を計画中であり 2005 年から実施が予定されている。

### 2) 農業分野 SWAP - PROAGRI

PROAGRI のフェーズ I は 1999 年から開始された。PROAGRI の計画策定は 1992 年から 1995 年にかけてドナーの支援を受けたモザンビーク政府により行われ、資金の確保などに関してドナーとの交渉を経て、1999 年より活動が開始された。PROAGRI 実施の際の課題の一つは、コモンバスケットファンド設置に伴うドナーの手続き一元化による取引費用の削減である。1997 年にはドナー調整会議で、共通的な実施手順<sup>273</sup>を合意され、PROAGRI がそのパイロットとして選定された。

<sup>273</sup> 予算策定、財務管理、財産管理、現地調達、会計監査、モニタリングと評価、報告、スタッフのインセンティブ管理、ローカルコンサルタント雇上、プロジェクト監理、ミッションの派遣などの手順についてドナー間で共通手続き・基準について合意がされた。

これまでに EU<sup>274</sup>を中心にして 18 のドナーがプログラムに参加し、そのうち 11 のドナーが直接 PROAGRI に資金提供を行った。PROAGRI の実施される前は、90%の農業・天然資源管理セクターの開発予算がドナーから支援され、約 100 の単独プロジェクトが実行されていた。しかし、PROAGRI で政府予算への直接支援を行なうことによって、2003 年時点で単独のプロジェクトの数は 20 程度まで減少してきている。

### <PROAGRI の実施メカニズムと地方分権政策><sup>275</sup>

農業水産省（現農業地方開発省）の組織改編も PROAGRI の範疇であった。同省の役割を市場メカニズム強化に集中し、残りの権限・機能を地方政府や民間機関への権限委譲をつうじ、行政機能の効率化をめざしていた。このような組織改革を円滑に進めるために計画財務省、国家行政省、ドナーなどの代表から成る諮問委員会が設置されている。1999 年時点では、農業水産省（現農業地方開発省）の経済局の組織強化、同省下で実施されていた多くのプロジェクトの財務・調達業務を PROAGRI システムとして同省管理財務局で一元的に行うこと、農業研究活動全体の調整のための農業研究委員会設置、農業産品（カシューナッツ、綿花など）公社を民営化させるための法整備などが PROAGRI 実施の準備としてすでに行われていた。

PROAGRI 実施のために設置されたコモンバスケットファンドの管理の特徴は、a) 農業地方開発省とドナーで合意された年次活動・予算計画の策定、b) 四半期ごとのコモンバスケットファンド口座から国庫に開かれた PROAGRI 口座への資金移転、c) 農業地方開発省の四半期ごとの活動報告と財務報告が次期の活動計画検討・承認のための条件となっていることである。またファンドのモニタリングは、政府・ドナー作業グループ、内部財務管理委員会、年次活動・予算計画と監査結果を検討する年次レビューグループにより行われている。このようなファンドの財政的仕組みは、国家予算の一部として議会の承認をうけること、資金が国庫を通過するなどモザンビーク政府の公共財政管理システムの一部として機能するよう設計されている。また、ドナーの投資が政治的圧力から保護されるようイヤーマークされた資金となっている<sup>276</sup>。

PROAGRI はプロジェクトのように最初から詳細な計画に沿って活動が行われるのでな

<sup>274</sup> EC は金額の面でも PROAGRI への関与の度合いからもリーディングドナーの役割を果たしている。

<sup>275</sup> この節の情報は世銀 1999 1 月 "Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Credit in the Amount of SDR21.7 Million to the Republic of Mozambique in Support of the First Phase of an Agricultural Sector Public Expenditure Program (PROAGRI)"による。

<sup>276</sup> 世銀 2003 年 10 月, "Memorandum of the President of the International Development Association, International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Mozambique"

く、投資対象活動は、政府とドナーが合意した 8 つの原則<sup>277</sup>に沿って選択される形をとっている。選択された活動に対しては、達成項目が設定され、年次評価と予算承認を行うための評価基準となっている。PROAGRI は組織強化、研究・普及、生産支援、森林と野生生物など 8 の活動カテゴリー<sup>278</sup>を持つ。

PROAGRI は地方分権政策の推進を支援することを念頭にプログラムがデザインされている。その主要コンポーネントである農業地方開発省改革では、同省の機能を政策、法規と監督、農業行政サービス提供に特化し、部局数の縮小をはかることを計画している。縮小された部門の権限を州・郡行政府に委譲し、地方分権化を促進しているわけだが、州と郡行政府にある農業地方開発局・部が PROAGRI 実施で中心的な役割を果たすことが期待されており、それら局・部の計画、管理、実施能力の向上に高いプライオリティをおいている。

#### <これまでの成果と今後の課題>

PROAGRI が 2003 年までに達成した成果として、農業地方開発省の能力強化、灌漑施設の改修、地方行政府（特に農業局・部）の能力強化を通じた地方分権化の推進、農業普及事業と獣医サービスの民間セクターへのアウトソーシングなどがあげられる。地方行政府の能力強化では、州行政府による予算策定、物品調達、郡行政府に対する交付金配布、郡行政府による予算策定、機材と消耗品の調達が成果である。また中央政府と地方政府の事務合理化をめざした財務・情報管理システムが導入され、その運営のために職員の研修・訓練が行われた。農業セクター予算が郡レベルに配賦される割合は、1999 年の PROAGRI 開始時点では 40%であったが、2003 年時点では 60%となり、予算配分から見ても地方分権化は進んできていると言える。しかし、これらの政策に対する成果は 2003 年時点では明確ではないとされている<sup>279</sup>。

PROAGRI のフェーズ I（1999-2005）の 5 年間の投入予算は 202 百万ドルが予定されていたが、2003 年時点でこのフェーズ終了までの見込み投入総額は約 120 百万ドルである。初期の資金消化能力の不足などによるプログラム実施の遅れから、フェーズ I の終了が 2005 年末にまで延長された。資金の執行能力の不足、あるいは実際の執行能力に

---

<sup>277</sup> 1) 貧困削減、2) 地方分権と権限の委譲、3) 良い統治（透明性、説明責任、ステークホルダーの参加）、4) ジェンダーへの配慮、5) 小農の土地・資本財・市場へのアクセスに対する権利とニーズに配慮、6) 環境的持続性と社会的持続性、7) 市場を念頭においた農業政策、8) 農業地方開発省の中心機能の整理と実行能力強化。

<sup>278</sup> 1) 機構・組織の開発と強化、2) 農林水産業研究、3) 農業普及、4) 畜産、5) 農産物生産支援、6) 農地の確保、7) 森林と野生生物、8) 灌漑。

<sup>279</sup> 世銀 2003 年 10 月, "Memorandum of the President of the International Development Association, International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Mozambique"

対し過大な資金計画の不足が問題点として指摘されている。2002年に実施された合同評価では、組織能力強化、財務管理、土地権利書の発行、地方分権化、透明性などのグッドガバナンスでは成果を上げたが、農業政策の推進、農業地方開発省の組織改革、横断的課題に対する対応については、満足な進展がなかったと評価されている。また評価では、PROAGRIの実施がドナー支援に多く頼っているため、資金の継続性という課題も指摘している。

遅れている農業地方開発省の機構改革については、2005年に公共セクター改革委員会の承認を受けた上で、PROAGRI フェーズ II で本格的に改革を進めることが予定されている。この背景には、PROAGRIの目的を達成するためには地方農民に対するサービス提供が有効に行われる必要があり、フェーズ I で強化した行政能力が、地方行政府に浸透し、公共農業サービスを効率よく提供できることがフェーズ II の成功に必要なとの認識がある。また、現在のフェーズ I では世銀などの支援する Decentralized Planning and Financing Project (DPFP) との関係が薄いとされているため、計画策定中の PROAGRI フェーズ II では、DPFP との緊密な連携が実現される必要がある。

## **(7) モザンビークで農業セクター支援を行う際の課題**

### **1) 公共財政管理分野での支援課題**

JICA がモザンビークで農業セクター支援を考える際に、そのサービスデリバリの中心となる地方政府の行政能力向上が必須となる。たとえば、モザンビークの地方政府における高い信託リスクを鑑みると、中長期計画策定、予算策定・執行、組織管理の規律、内部・外部監査機能の能力向上が重要課題である。研修などを通じて能力開発を行う場合、座学のみならず、日本が得意とする現場での on the job training や learning by doing が効果的であろう。

### **2) PROAGRI II 下での支援**

モザンビークで農業セクター支援を実施する際には、PROAGRI の枠組みの中で行う必要がある。コモンバスケットへの資金支援が日本政府により行われることが望まれるが、そのような資金支援が近い将来難しい状況にあっても、PROAGRI への知的・技術的貢献を開発調査や技術協力を通じて行うことは必要である。その際、取引費用を極力小さくするために PROAGRI の実施計画、実施メカニズム、活動内容とタイミングなどを十分検討し、技術協力の質と内容、実施のタイミングなどを決定する必要がある。

PROAGRI のフェーズ I では、農業地方開発省とその傘下の州・郡行政府の農業部門の能力強化に主眼をおいたものであったのに対し、フェーズ II では、地方行政府による具体的な公共農業サービスの提供、それを支援する計画・管理部門の強化に主眼がおかれる。JICA はこのような PROAGRI フェーズ II 計画策定・実施の過程で、農業分野の課題分析、地方行政府の予算策定・執行、財務管理、調達、監査といった公共財政管理分野で参加型手法を用いた課題抽出、対応計画策定、研修・訓練などの技術支援を実施することが可能である。また、PROAGRI の業績をはかる指標設定、データ収集・分析による指標のモニタリング技法の導入についての支援も可能である。

### 3) 支援内容を決定するための政策対話

国別援助タスクフォースが PROAGRI 枠組みを通じた政策対話を行うことにより、支援分野を政府と他のドナーとの政策対話を通じ JICA の支援内容を決定してゆく必要がある。

## 13-6. タンザニアの地方分権化政策と公共財政管理 —農業セクターの事例—

### (1) タンザニアの地方分権化政策<sup>280</sup>

地方分権化によって地方政府の統治基盤、行財政基盤・能力の向上を実現することが、効果的で持続的な公共サービス提供と住民に対する説明責任を果たし、ひいては貧困削減を実現するのに必須であるとタンザニア政府は認識している。行政サービスの実施にあたって、住民に対する説明責任の向上のため、州 (Region) 政府から県 (District) 政府へ大幅に権限を委譲するとともに、県政府の組織能力と財政能力の強化を図っている。

タンザニアでは 1998 年に内閣が地方行政改革政策<sup>281</sup>を承認した。その政策の 4 つの柱は a) 政治的な地方分権化、b) 財政面での分権化、c) 行政面での分権化、d) 中央と地方政府の関係の適正化である。この政策を実現するために、1999 年に地方行政改革プログラム (Local Government Reform Program) が 6 年間の計画として策定された。同プログラムでは、地方政府へ行政責任の委譲、地方政府の組織改革と能力開発、セクターと地方政府関連の法体系の整理、中央政府による地方政府に対する財務管理指導などが実施されてきている。2000 年に策定された PRSP でも、教育、保健、道路・水分野などが貧困削減の重点分野として選択され、それらの分野での地方政府によるサービス提供能

<sup>280</sup> この章の内容は註がない限り主に世銀(2004), "Project Appraisal Document on a Proposed Credit in the Amount of SDR 35.6 Million to the United Republic of Tanzania" による。

<sup>281</sup> Local Government Reform Policy

力の向上が優先課題とされている。

## 1) 行政機構の構造

従来は中央政府、州 (Region)、県 (District)、区 (Ward)、村 (Village) という縦系列・トップダウンでセクター別行政機構が組織されていた。州政府はかつて中央政府の地方での出先機関として重要な位置を占め、住民に対する行政サービス提供の核となっていた。これに対し現在進行している地方分権化の中で州の役割は、県政府に対する監督と技術的指導に縮小してきている。県・村政府は、地方自治の単位として機能することが期待され、民選議員で構成された県評議会 (District Council) と村評議会 (Village Council) が設置されている。それら議会の議長が郡と村の首長となる。県議会は県行政長官と郡行政官を任命し、村議会は村行政官を任命する。しかし、県知事は大統領の任命となっており、その下に位置する県行政長官は県議会が任命するというように、一部には中央政府のコントロールが残っている。

州は中央政府の、郡は県政府の下に位置しており、議会を持たない行政事務局的な位置づけとなっている。軍には県議会の下部機関である郡開発委員会が設置されている。郡を代表する県議員が開発委員会の議長となり、国会議員、村議員などから構成される。委員会の主な機能は県の政策や計画が当該区内で適正に実施されているか監視することである<sup>282</sup>。

中央政府と地方政府の基本的な責務関係は主に地方政府法 (Local Government Acts) に規定されている。地方政府法では、地方政府が初等教育、保健、水、道路、ゴミ処理などの行政サービス提供の主体となると規定されている。

大統領府地方自治庁が、地方政府全体と地方分権化プロセスの管理責任を持ち、また財務省とともに財政分権化政策策定の責任を持つ。財務省は、国家予算の地方政府への執行のために予算を送付する役割を負い、地方政府の会計監査は国家会計監査院の責務となっている。

## 2) 地方政府の財政

地方政府の財政は中央政府からの各種の交付金に大きく頼っている。そのような交付金は中央のセクター省庁を経ることなく、財務省から直接地方政府に交付される。公共セ

---

<sup>282</sup> JICA(2004),"タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査 第3冊 詳細報告書 第1分冊 フェーズ1~2 (2000-2001年度分)。



クターの約 20%の支出は地方政府レベルで行われ、教育、水、道路、保健セクターの支出が主要な支出である。しかし、地方政府レベルの支出のほとんどは経常経費であり、開発・投資予算は非常に少ない。そのため、地方政府自身が開発計画・予算を策定し、支出の執行管理、結果を評価するといった経験が十分でない。また地方政府の能力不足と合わせて、信託リスクが高く、適切な資源配分とその投資効果確保といった観点からも多くの課題を抱えている。

### 3) 地方行政改革プログラム

地方行政改革プログラムは 1999 年に地方分権化を推進する 6 年間のプログラムとして発足した。このプログラムは次のコンポーネントで構成されている、a) 民主主義、良い統治、政府の国民に対する説明責任についての人々の関心向上、b) 地方政府の行政サービスの質を高めるための能力開発、c) 地方政府の歳入源の拡大と資金の効果的投資能力向上、d) 地方政府職員の説明責任の認識の浸透と人材活用、e) 地方政府の機構改革と関連法規の改定による地方分権化推進、f) プログラムの効率的実施。プログラムは 3 つのフェーズで計画され、第一フェーズでは、全土の 114 県のうち歳入の基盤が比較的良いとされる 38 県でプログラムを実施された。しかし、2001 年 6 月にタンザニア政府とコモンバスケットドナーにより実施された合同評価において、対象県での改革に大幅な遅れが認められたことから、その後、フェーズ分けを廃止し、全国的な改革が展開された。

## (2) 農業サービス提供の枠組み<sup>283</sup>

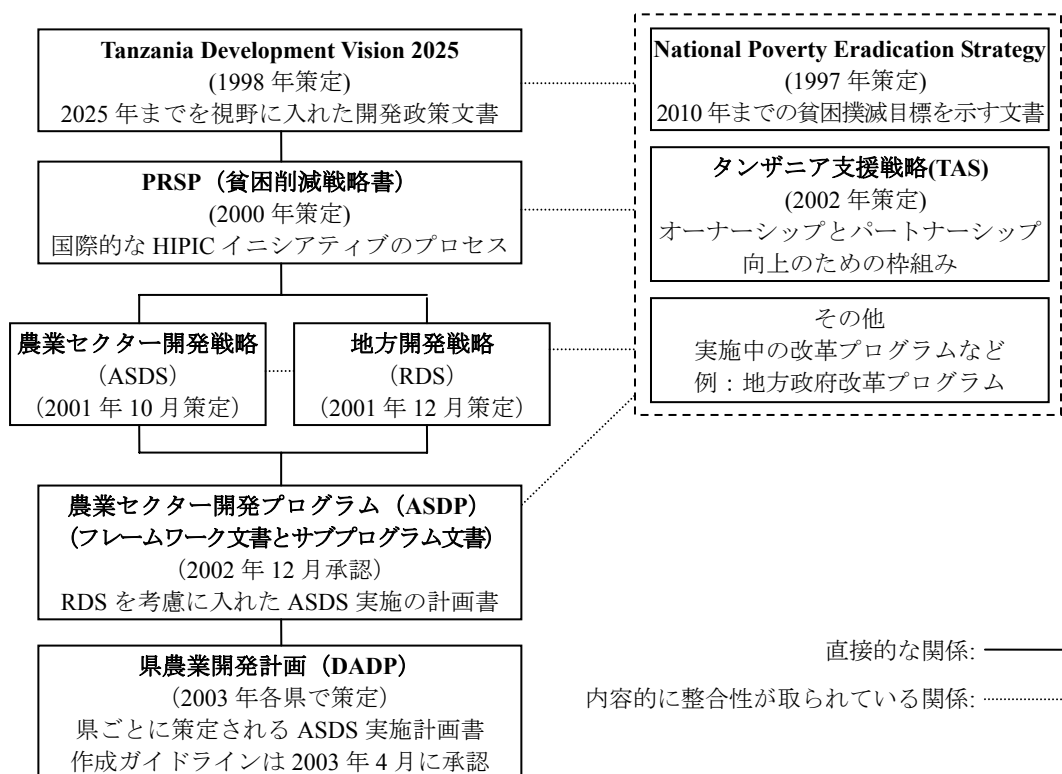
### 1) タンザニアの開発政策

タンザニアでは多くの中長期計画があり、様々な戦略、計画が同時進行的に策定されている。それらの位置づけを明確に関係づけることはそれぞれの計画のコンテキストもあり容易ではないが、あえて示すと図 2-44 のようになる。タンザニアの農業政策はこれら上位の戦略と整合性が保たれるかたちで策定されている。

---

<sup>283</sup> この章の内容はとくに断りがない限り、JICA(2004),"タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査 第 3 冊 詳細報告書 第 1 分冊 フェーズ 1~2 (2000-2001 年度分) による。

図 2-44 タンザニアの農業関係の主要な政策、戦略、計画の関係図



出所： JICA, 2004 年、タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査 第 3 冊詳細報告書 第 2 分冊フェーズ 3 (2002 年度分)をもとに調査団作成

2000 年 10 月に完成した PRSP では、大多数の貧困層が農業で生計を立てていることから、農業を戦略セクターとして位置づけている。PRSP では、2001 年 6 月までに農業セクター開発戦略を策定すること、2001 年 12 月までに地方開発戦略を策定することが述べられている。農業セクター開発戦略 (Agricultural Sector Development Strategy : ASDS) は 2001 年 10 月に策定され、地方開発戦略 (Rural Development Strategy : RDS) も 2001 年 12 月に策定が終了した。

## 2) 農業セクター開発戦略 (ASDS) / 農業セクター開発プログラム (Agricultural Sector Development Program : ASDP)

農業セクター開発戦略 (ASDS) の策定は農業食料省が主管担当省で、同省の諮問委員会である「食料・農業セクター・ワーキング・グループ (FASWOG)」のもとに設置されたタスクフォース (政府とドナー代表より構成されるタスクフォース) により策定作業

が進められた。農業セクター開発戦略は2001年の10月に策定が完了した。さらに同年10月農業セクター開発戦略を実施に結びつけるための農業セクター開発プログラム(ASDP)の策定が開始され、2002年12月に策定が完了している<sup>284</sup>。

農業セクター開発戦略では2025年までに、農業の近代化や商業化により高生産性と高収益性を達成し、天然資源利用の持続的可能性を維持することをめざしている。またこの戦略は、市場原理に基づく民間セクターと公共セクターのパートナーシップや対話の強化、小規模農家の組合化、専門研究機関の強化などをめざしている。

農業セクター開発プログラムは農業セクター開発戦略の実施を念頭においたセクタープログラムで、実施のための制度的、また支出枠組みを示している。農業セクター開発プログラムの主要目標は、農業セクターの生産性と収益性の向上により農家所得を向上させ、農業セクターの成長率を2003年の5%から2007年までに8%に向上させることである。農業セクター開発プログラムは3つのサブプログラムにより構成されている、a)中央・地方レベルでの農業投資、b)中央レベルでの農業セクター支援、c)農業分野の横断的課題。農業セクター開発プログラムの実施の枠組みは、何回かの変遷と発展を経て、現在では、政府とドナーによって構成される4つのタスクフォースが中心になって実施されている。またそれらタスクフォースを省庁間調整委員会<sup>285</sup>が取りまとめている。

### 3) 地方開発戦略 (RDS)

地方開発戦略(RDS)は、2000年10月に首相府が主管する省庁間諮問委員会により設置された省庁間技術委員会により策定された。実際のRDSのドラフト作業は省庁内技術委員会のもとに設置された政府・ドナー作業グループにより行われ、最終的に2001年12月にRDSの策定が完了した<sup>286</sup>。RDSは、地方コミュニティー開発に関わるセクター政策や戦略を調整し実施するための枠組みを示している。RDSと農業セクター開発戦略は深く連携し、タンザニアの地方開発の両輪であるとされている。

### 4) 県農業開発計画 (District Agricultural Development Program : DADP)

農業セクター開発プログラムのサブプログラムである中央・地方レベルでの農業投資と事業実施は、県農業開発計画にもとづいて実施されることになっている。2002年の農

---

<sup>284</sup> JICA, 2004年、タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査 第3冊詳細報告書 第2分冊フェーズ3(2002年度分) 資料 p.14-3.

<sup>285</sup> 省庁間調整委員会は農業食料安全保障省、水産開発省、組合流通省、地方自治庁の次官による意志決定機関である。

<sup>286</sup> Ibid.

業セクター開発プログラムの策定を受け、2003年にタンザニア政府は約11百万ドルの予算を計上し、県政府が策定する県農業開発計画を承認し、計画実行のための開発予算を配賦することを決定した。タンザニア政府による農業セクター開発プログラムの策定ガイドライン（ワーキングドキュメント）はすでに日本の支援を受けて策定済みで、それらを使用した県農業開発計画策定ワークショップが2003年2月より開始された。2004年には、策定された県農業開発計画が農業地方開発省の査定を受け、予算が配賦されている。このように、県農業開発計画の策定、予算配分が短期間に決定され、全国113県をカバーするかたちで実施に移されたため、県行政当局の計画策定・執行能力の向上が効果的な県農業開発計画実施に必要であると指摘されている<sup>287</sup>。

最近の動きとしては、県農業開発計画作成のための詳細なガイドラインの策定と選択された4州の県における県農業開発計画の策定である。詳細ガイドラインは、タンザニア政府により2004年4月に策定された。2005年5月には選択された4州の県に対して本ガイドラインが示され、県農業開発計画関連予算が査定されることになっている。また、2006年に県農業開発計画実施の支援のためのバスケットファンドを立ち上げることがタンザニア政府とドナーの間で検討されている<sup>288</sup>。

### (3) ドナーの支援する主なプログラム・プロジェクト状況<sup>289</sup>

当セクターを支援しているJICAと他のドナーの代表的な事業について紹介する。2004年2月に農業セクター開発プログラム事務局が公表した報告書によると、タンザニアの農業セクターで現在実施中あるいは計画中の支援事業の主要なドナーは日本の他に、IFAD、世銀、アフリカ開発銀行、デンマーク、アイルランドである。ドナーの支援は多岐の分野にわたるが、以下では、農業分野の地方行政能力開発支援という観点から、関係があると思われる支援事業を紹介する。

#### <タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査>

JICAは農業セクター開発戦略の事務局下に設置されたFood and Agriculture Sector Working Group (FASWOG)のタスクフォースの事務局を担当し、また地方開発戦略(RDS)の非公式ドナー会合の事務局も担当した。標記調査はそのようなJICA事務局に対し技術的な支援を行うことを目的とした。調査団は、農業セクター開発戦略、農業セクター開発プログラム、県農業開発計画策定ガイドライン、県農業開発計画策定に関しタンザニア政府を支援し、それら計画策定・実施に関するドナー協調枠組み設定につい

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> 星企画調査員報告 2005年7月

<sup>289</sup> この記述はタンザニア国コースト州農業開発支援システム強化計画事前評価調査団報告書による。

でも JICA 事務局を支援した。また調査団は、基礎情報収集・分析といった知的貢献を行った。

このほか JICA は、コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査によるマスタープログラムとこれにもとづいたアクションプランの策定、実証調査として全国灌漑マスタープラン調査による灌漑ポテンシャル地域の特定と開発プログラムの策定（2001 年の 11 月から実施）、モロゴロ州保健行政強化計画による州・県レベルの保健行政レベルの向上などの支援を行ってきた。これらの案件で活用された参加型能力開発アプローチ、県農業開発計画の灌漑農業開発部門ガイドライン策定、州・県政府の行政管理能力強化の支援内容は今後 JICA が県農業開発計画策定・実施支援を行っていく上で有用と考えられる。

#### <参加型農業開発とエンパワーメントプロジェクト>

タンザニア政府は世銀の借款を受けて 2003 年からこのプロジェクトを実施している。このプロジェクトは農家の所得とコミュニティの食料安全保障の向上を目的とし、それを達成するためにコミュニティや農民グループが自ら計画・実行する小規模農業開発プロジェクトを資金的・技術的に支援している。このプロジェクトでは全国 114 県のうち 28 県を対象に実施される予定で、総計 840 村の小規模自作農家をターゲットにしている。

このプロジェクトの第一コンポーネントは、県や郡事務所の農業普及員、NGO、民間セクターの支援を受けながら、農民あるいは農民グループ自らがサブプロジェクトと呼ばれる小規模プロジェクトを計画し実行することにある。サブプロジェクトの実施資金は県事務所を通じてコミュニティや農民グループに直接送られる。第二コンポーネントは、このようなプロジェクトの実行を支援管理する村・県・中央レベルの制度強化と行政・調整能力強化を行うことだ。

#### <農業セクタープログラム支援フェーズ II>

タンザニア政府はデンマークの支援を受けて 2003 年から農業セクタープログラムのフェーズ II を実施している。このプログラムの開発目的は農村地域の所得増加率を現在より高い率で持続させることにある。プログラムは、a)政策と規制改革支援、b) 民間農業セクター支援、c) 小規模農家による保証種子生産事業、d) 県・郡・村の参加型の計画・財務管理能力の強化、e) 投資開発ファンドによる道路や灌漑などの小規模インフラ整備、で構成されている。

## <農業サービス支援プログラム I>

農業サービス支援プログラムはタンザニア政府が IFAD、アイルランド、世界銀行の支援で計画しているプログラムで、2004 年 2 月にコンセプトペーパーをドナーに公表した<sup>290</sup>。このプログラムは、農業セクター開発プログラムの目的である農業生産性/収益性・所得の向上を念頭におき、農民の適切な農業知識と技術へのアクセスの改善を行うことを意図していた。本プログラムの実施期間は 15 年で、第一フェーズは 5~7 年を想定している。本プログラムの第一フェーズでは、a) 農民のエンパワーメント（需要サイド）、b) 公共と民間セクター農業サービスの改革と能力開発（供給サイド）、c) 中央政府、ゾーン、県レベルでのプログラム調整とサービスの品質管理、の、3つのコンポーネントを実施することになっている。

---

<sup>290</sup> タンザニア政府（2004）, "Agricultural Services Support Programme (ASSP): Concept Paper, Draft for Discussion on 17 February 2004."