

PRSP／公共財政管理にかかる基礎調査 公共財政管理手引き書

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

地四
JR
05-13(2)

目次

第1章 インTRODクシヨN	1
1-1 手引書作成の背景	2
(1) 公共財政管理って何?	2
(2) 国にとって公共財政管理はとても重要	2
1-2 手引書のコンセプトと作成の視点	4
1-2-1 手引書のコンセプトと対象範囲	4
1-2-2 手引書作成の視点	4
第2章 なぜ、今、公共財政管理が注目されているのか	7
2-1 構造調整プログラム以降の援助の潮流	7
2-2 プロジェクト型援助の反省	11
2-3 ニュー・パブリック・マネジメント	13
2-4 援助効果向上と公共財政管理	14
第3章 公共財政管理とは(公共財政管理の What)	17
3-1 公共財政管理	17
(1) 公共財政とは	17
(2) 公共財政を管理するプロセスとしての予算過程	17
(3) 公共財政を支える組織と制度	20
3-2 公共財政の3つの機能	21
(1) 資源配分の調整	21
(2) 所得の再配分	21
(3) 景気調整の機能	22
3-3 良い公共財政管理と開発途上国	24
(1) PEFAのまとめたPFM評価枠組みの視点	24
3-4 公共財政管理の要素と評価指標	28
3-4-1 予算過程の信頼性	28
3-4-2 予算過程の包括性と透明性	33
(1) 予算書の内容と情報公開	33
(2) 予算過程が対象とする公共部門	37
3-4-3 政策を反映する予算策定	40
(1) 予算サイクル	40
(2) 政策と予算策定	41

3-4-4 予算の執行管理	46
(1) 歳入予算の執行	46
(2) 歳出予算の執行	50
(3) 内部管理(internal controls)と内部監査(internal audit)	58
3-4-5 会計と報告	59
(1) 会計の技術	59
(2) 会計報告	62
3-4-6 外部監査と立法府による監視	64
(1) 外部監査	64
(2) 立法府や国民による外部監視	67
3-5 ドナーの援助手法	68
(1) 手続きのアラインメント	68
(2) 資金のファンジビリティ(fungibility)	71
(3) 公共財政管理分野の支援	71
第4章 公共財政管理のハウ・ツー	75
4-1 MTEFや予算書から公共財政管理をどのように分析したらいいのでしょうか?	75
4-2 援助の現場で公共財政管理をどのように扱ったらいいのでしょうか?	81
4-2-1 知識の習得に関して	81
(1) 対象国の公共財政管理の状況をどのように勉強したらいいのでしょうか?	81
(2) 他のドナーはどのような戦略を有しているのですか?	86
4-2-2 公共財政管理と案件形成に関して	89
(1) 公共財政管理分野で日本は何ができるのかと聞かれました。どのように答えたらいいのでしょうか。公共財政管理は通常どのように支援されているのですか?	89
(2) セクター支援を実施する場合にどのようにPRSP/公共財政管理を念頭に置いたらいいのでしょうか?	92
(3) 地方分権化の中で、公共財政管理を理解するための重要な要素は何ですか?	94
(4) 地方分権化の中で、公共財政管理への支援にはどのようなものが考えられますか?	95
4-2-3 援助協調に関して	96
(1) 日本(JICA)の事業の援助予定額の提示を求められた場合、どのように対応したらいいのでしょうか?	96
4-2-4 その他	98
(1) 「一般財政支援を実施していないドナーは公共財政管理を支援する必要がない」といったコメントにどのように対応したらいいですか?	98
用語集	101
参考にしたウェブサイトその他情報源について	113

第1章 イントロダクション

JICA 国事務所にて...

J男 今日PRSPモニタリング関連のドナー会合で、DFIDの担当者から「日本は公共財政管理分野で支援しないのか？」って聞かれたよ。「日本には馴染みの薄い分野だし、ふさわしい人材がいるかどうか分からない、一般財政支援をしていないので今後の検討課題」と答えておいたけどね。

J子 公共財政管理って、国の予算制度とか金融制度といった大きな話よね。

J男 我々はセクターレベルでの技術協力を中心に実施しているのだから、あまりピンとこないなあ。財政学とか経済学とか勉強した人の領域だよな。俺ははっきり言って苦手です！

J子 私はね、理数科教員再訓練の技術協力プロジェクトの事前評価の件で、教育省の事務次官に会ったときに、3年間の援助予定額を教えてくださいって聞かれちゃった。なんやら予測性を高めたいとか、国の予算を策定するのに必要だとか言われて。とりあえず持ち帰って検討しますと答えておいたわ。

J男 予測性ってプレディクタビリティ(predictability)のことだよな。最近ドナー会合でよく聞く言葉だよ。ドナーは援助予定額を政府に公表すべきで、それが途上国の公共財政管理の向上に重要だとか言われているけど。

J子 でもそれは財務省とかを対象にした話でしょ。私が聞かれたのは教育省だよ。セクターレベルでも関連するのかしら。

J男 ところで今日の新聞見た？この国の汚職もひどいよね。中央政府だけでなくて地方政府もひどいみたいだな。我々の援助もどのように使われているのかわからないよな。去年、州でおこなった無償の小学校校舎建設も計画より遅れているみたいだし。

J子 地方分権の推進って言われても、地方政府に計画通りにお金を使うキャパシティがないから問題が起きるわけよね。去年日本に一時帰国した際に、友達に「日本の援助って無駄に使われているのでしょ」ってずいぶん聞かれたわ。いい事例もたくさんあるのにね。

J男 納税者の理解か...。本当にODA予算増えるのかな???

J男君、PRSPに書かれた計画を実施するためにはお金が必要ですよね。PRSPのモニタリングに携わっているのなら、政府が計画にもとづいてちゃんと予算を策定・実行しているか関心を持つべきでしょう。それから日本も公共財政管理分野で支援をはじめていますし、一般財政支援を実施していないドナーもこの分野で協力していますよ。

J子さん、その国の公共財政管理がしっかりしていないとセクターでのプロジェクトもうまくいきませんよ。それから援助協調やアラインメント(整合性)といったことも避けて通れないトピックです。支援計画や供与予定額を政府に伝えることも立派な公共財政管理支援なのです。

途上国援助を効率的・効果的に行おうとすると、相手国の公共財政管理に注目する必要性がでてきます。

公共財政管理への関心を高めてもらうこと、援助の現場で役立つことがこの手引き書の目的です。

公共財政管理とは、政策を実現するための政府の経済活動を、国民の監視下で管理・運営することです。

公共財政管理は国民による政府機能の監視、公共財の生産、所得の再配分、経済政策を行うための手段です。

1-1 手引書作成の背景

公共財政管理と聞くと、J男のように「何か敷居が高くて経済学や財政学がわからないと理解できないのでは」とか、「技術協力の現場と直接関係がなくてイメージがわからない」と思う方が多いのではないのでしょうか。また、多少とも重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries、HIPC)や貧困削減戦略計画書(Poverty Reduction Strategy Paper、PRSP)に関する任務についている方でも、PRSPや公共財政管理をどのような視点で把握・分析し、途上国支援に結びつけていったらいいのか、手探り状態の方もいるかと思えます。J子のようにセクターレベルで支援している方はなおさらでしょう。しかしセクターレベルで支援をするにしても被援助国の公共財政管理に注目することによって、プロジェクトの自立発展性を確保することが可能になるなど、公共財政管理の要素が存在するのです。

この手引書では、公共財政管理が身近でかつ重要な支援分野ということをも前提として、「食わず嫌い」から脱却し、この分野の重要性を感じ、自らこの分野についてもっと深く学習してみようとするきっかけになることを目指しています。また、この手引書で得られた視点、知識、具体例が明日から、途上国政府や他のドナーとの情報交換や調整、そしてプロジェクトの形成・監理といった日常業務に役に立つものとなるよう考慮しました。

(1) 公共財政管理って何？

詳しくは第3章で述べますが、公共財政とは、政策を実現するために政府のおこなう経済活動のことで、この経済活動をいかに管理するのが公共財政管理です。つまり、政府が税金や公債などにより民間部門から資金を調達して、公共サービスを提供したり、社会経済基盤の整備をしたりすることが公共財政で、それを国民の監視のもとに、予算過程を通じて管理運営することを公共財政管理というわけです。このような観点から、予算の策定・実施・監査といった予算過程は公共財政を管理・運営するための主要なツールとも言えるわけです。

(2) 国にとって公共財政管理はとても重要

公共財政管理は、民主的な資本主義国家で、国民による政府機能の監視、公共財の効率的な生産、所得の再配分、適切なマクロ経済政策を実施するために重要なものです。税金といった方法で資金を家計や企業などから吸い上げ、事前に策定した予算にもとづいて社会に還元してゆくとといった公共財政管理の一面を考えただけでも、公共財政管理のあり方がその国の経済成長や社会の安定へ大きな影響を及ぼすであろうことは容易に

想像がつくでしょう。公共財政管理を失敗したパターンとしては、政府が中央銀行からの借入金で慢性的な財政赤字をファイナンスし続けたことが原因でインフレーションを引き起こし、自国通貨価値の下落、外国資本の海外逃避、金利の高騰、輸入品価格の高騰などの経済的な混乱を招き、結果的に人々の生活の困窮させるケースが典型的です。

このようなマクロ的な要素の一方で、公共財政管理の活動を分解すれば、政府内部での日常の手続きや作業で構成されており、たくさんの法令やルールに基づいて運営されていることが見えてきます。私たちは、それらのミクロの事象の巨大な集合体を“公共財政管理”と見なしているのです（3章で公共財政管理を構成する要素を説明します）。

この手引書により、公共財政管理がつかみどころのなかったものから、具体性を帯びた支援分野として認知されるようになることを期待します。そして、プロジェクトの自立発展性を確保するためには公共財政管理の視点が必要なことを理解し、PRSプロセスやセクターでの活動を、皆さんが公共財政管理の視点から分析できるようになること、公共財政管理を考慮した日本の支援を設計・実行できるようになること、そして同分野で皆さんのさらなる能力開発を触発することができれば、この手引書の目的は達成されたといえるでしょう。

公共財政が適切に管理されないと経済的な混乱などを引き起こします。

公共財政管理は、法令に規定された多くの政府の日常作業により支えられています。

途上国援助のさまざまな場面で皆さんが公共財政管理の視点をもって活動できるようになることを期待します。

1-2 手引書のコンセプトと作成の視点

1-2-1 手引書のコンセプトと対象範囲

公共財政管理に知識がない読者にもわかりやすい手引書をめざしました。

手引書は、援助の現場ですぐに役立つ実用的な内容になっています。

PRSPの動向、PRSPモニタリングや援助協調なども、公共財政管理のコンテキストで取り上げました。

手引き書の第1の視点は、公共財政管理に関する Why, What, How の解説です。

手引書で想定するユーザは、JICA職員、企画調査員、専門家です。PRSPにかかわる援助協調やモニタリング、公共財政管理分野の活動を主任務とする職員や関係者だけではなく、セクターを担当している職員なども読者として想定しています。そのため、公共財政管理に関する知識がない読者にもわかりやすい手引書をめざしました。大使館に勤務される方にも役立つことと思います。

この手引書では、基礎的または重要な事項を平易に解説し、また、援助の現場ですぐに役に立つ、実用的な内容になっています。この手引書を活用することで、JICA職員や関係者が次のことを円滑に実施できることが、期待されています。

- ・ 公共財政関連の資料を読んで要点が理解できる。
- ・ 被援助国の公共財政管理改革の内容、課題、方向性が理解・分析できる。
- ・ 公共財政管理を意識して案件形成・実施・監理を行える。

手引書の対象とする範囲は公共財政管理ですが、同分野はPRSPと密接に関連しているため公共財政管理を理解するのに必要なPRSPの動向、PRSPモニタリングに関する情報も取り上げました。援助協調、財政支援といった援助のモダリティも、公共財政管理のコンテキストの中で取り上げ、援助協調といった枠組みの中で案件を形成する際に、公共財政管理の視点が欠かせないということに注目しています。手引書が今後の案件形成に必要と思われる情報・知識を提供するようにしていますが、具体的な案件形成のステップについては、皆さんの遂行されている業務の環境に応じて応用が必要であるため、本手引書では取り扱いませんでした。

1-2-2 手引書作成の視点

本手引書は3つの視点を基にして作成されています。

(i) 公共財政管理に関する Why, What, How を明確に記述

この手引書がより多くの職員・関係者に受け入れられるよう、手引書では公共財政管理に関する Why, What, How に焦点を当てました。構成は以下の通りです。

- ・ 公共財政管理がなぜ重要か(Why) 2章
- ・ 公共財政管理とは何か(What) 3章
- ・ どのように公共財政管理を分析・診断すればよいか、援助の現場で

どのように公共財政管理を扱ったらいいのか(How) 4章

(ii) 公共財政管理の背景・コンテキストの重視

他ドナーが作成した公共財政管理のハンドブックは、公共財政管理の専門的な部分に焦点を当てたものが多く、その背景・コンテキストにはそれほど注意が払われていません。本手引書では、公共財政管理が専門でないJICA職員・関係者の基本的な理解を促進するため、公共財政管理の背景・コンテキストの説明に力点をおくようにしました。

(iii) 実務で役立つ事例を紹介

本手引書作成の目的の一つは、実務で活用できる内容を提供することです。公共財政管理分野での援助の動向と事例を紹介することによって、JICA職員とその関係者の公共財政管理に対する理解が促進されればと考えています。第4章では、タンザニアの中期支出枠組み(Medium-term Expenditure Framework、MTEF)と年度予算の一部を取り上げ、分析をしてみるとともに、援助の現場で役立つノウハウをQ&A形式で紹介しました。

手引き書の第2の視点は、公共財政管理が注目されてきた背景の解説です。

手引き書の第3の視点は、実務で活用できる内容を提供することです。

第2章 なぜ、今、公共財政管理が注目されているのか

第2章では、途上国の公共財政管理を理解するにあたって、公共財政管理がなぜ注目されるようになったのかを整理をします。まず、構造調整プログラムの反省、冷戦の終結、先進国財政の逼迫などから援助効率の向上がより強く求められる中で、途上国側のオーナーシップを尊重したPRSPに至る援助の潮流について説明します。次に、プロジェクト型援助の反省を踏まえて、セクター・ワイド・アプローチ(Sector Wide Approaches: SWAps)が導入される中で、いかに途上国の公共財政管理が注目されるようになったのかを紹介します。そしてドナー側からの視点としてニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management: NPM)の観点から見た公共財政管理を取り上げ、最後に日本の援助にとってなぜ被援助国の公共財政管理に取り組むことが重要なのかをまとめます。

2-1 構造調整プログラム以降の援助の潮流

1960年代のアフリカは、将来への楽観的な雰囲気支配し、大規模な農業、インフラ関連プロジェクトが実施され、過去の植民地経済からの飛躍が期待されましたが、思うような結果は得られませんでした。70年代になると、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(Basic Human Needs: BHN)の充足などに重点をおいたプロジェクトが実施されるようになりました。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ました(図2-1参照)。

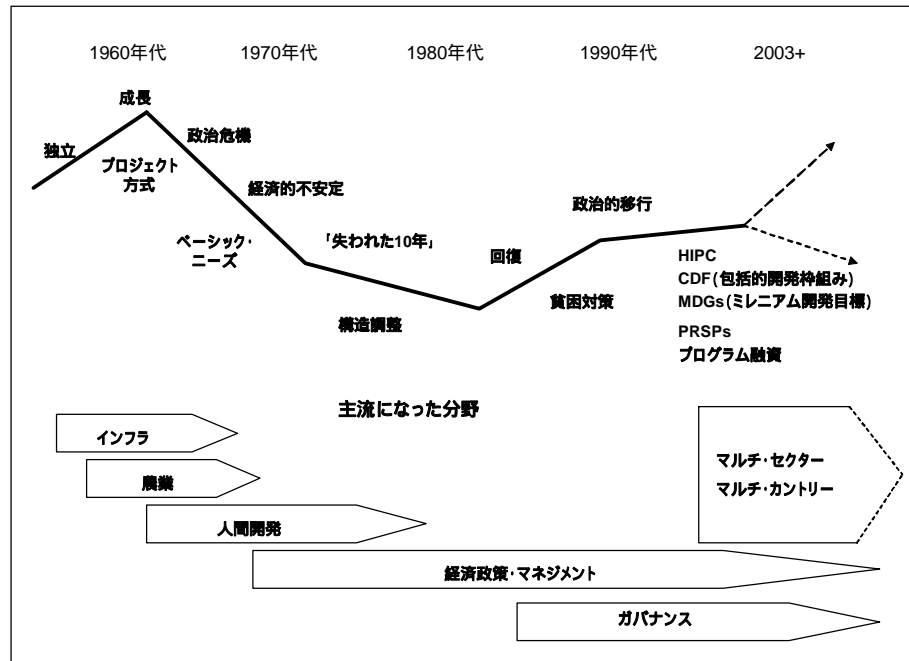
1970年代後半に、市場の機能を重視しようという「新自由経済主義」が台頭し、米国のレーガン政権や英国のサッチャー政権が誕生しました。世界銀行の開発思想も、総裁がマクマナラからクローセンに替わる中、より市場を重視する考えへ変わっていきました。このような背景の中で1980年代になると、マクロ経済の安定、貿易・価格の自由化、民営化といった政策の導入に重点が置かれるようになり、世銀・IMFの構造調整プログラムが始まります。このプログラムは重度の債務を抱える途上国に対して、主に緊縮財政、政府の市場介入の排除、民営化、規制緩和、外資導入といった経済構造改革の実施を条件(コンディショナリティ)に開発資金を供与するものでした。その後複数政党制や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りました。

第2章では途上国のオーナーシップを尊重したPRSPに至る援助の潮流、途上国の公共財政管理が注目されるようになった理由、ニュー・パブリック・マネジメントの観点から見た公共財政管理を解説します。

アフリカでは、60年代から開発に多くの資源が投下されてきました。しかし、脆弱なガバナンスなどの問題により、多くの国で経済状況が悪化しました。

1980年代には、マクロ経済の安定、貿易・価格の自由化などに重点が置かれ、世銀・IMFに支援された構造調整プログラムが始まりました。

図2-1 援助政策の変遷



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

構造調整プログラムによってもアフリカの状況は改善されず、オーナーシップ欠如などの課題が指摘されるようになりました。

1990年代後半以降、開発におけるオーナーシップが強調されるようになりました。

世銀により提唱された包括的開発枠組みでは、被援助国のオーナーシップの重要性が強調されました。

しかし、このような構造調整プログラムが導入されても、途上国、特にアフリカの状況は一向に改善されていないという現実を前にして様々な批判が集まるようになりました。プログラムの課題として指摘された主な内容は以下の通りです。

- ・ 各途上国の特性を顧みない画一的なプログラムで、被援助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。
- ・ 貧困削減に高い優先度がなく、経済のやみくもな自由化によって貧困層がダメージを受けたこと。

特に被援助国のオーナーシップの欠如に対する反省から、1990年代後半以降、途上国の開発におけるオーナーシップの重要性が強調されるようになりました。

< PRSP の出現 >

このような背景のもと、世銀により包括的開発枠組み(Comprehensive Development Framework: CDF)が提唱され、「被援助国政府を運転席につかせる」という表現を用いて被援助国のオーナーシップの重要性が提示されました。また1999年には、世銀・IMFの合同開発委員会

において、HIPCイニシアティブの適用(後述)や国際開発協会(International Development Assistance: IDA)による融資の条件として貧困削減戦略書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の策定を要請されることになりました。PRSPは、途上国政府の強いオーナーシップの下、幅広い関係者(ドナー、NGO、市民社会、民間セクターなど)が参画して作成する、貧困削減に焦点を当てたその国の重点開発課題とその対策を包括的に述べた経済・社会開発計画です¹。PRSPでは当事国のオーナーシップのほか、結果重視、包括的アプローチ、パートナーシップ重視、中長期的視野といった原則があります。

HIPCイニシアティブの適用やIDA融資の条件として、PRSPの策定が要請されました。PRSPには5つの特徴があります。

BOX2-1 ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals、MDGs)

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、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ました。そしてゴールとターゲット達成の進捗状況を測るために48の指標が導入されました。PRSPはMDGsを達成するための中期的な計画と位置づけられています。

MDGsの実現には、貧困削減を念頭に置いた予算の策定と確実な配分(Pro-poor Public Finance)が求められています。予算がどう使われるのかといった点だけでなく、適切な予算の策定も求められるようになりました。

¹JICA 特別報告「貧困削減戦略書 (PRSP) とは」(2001) http://www.jica.go.jp/activities/report/kenkyu/01_34/pdf/34_03.pdf

HIPC政府は、債務救済により浮いた資金を貧困削減の政策実施にあてることが求められます。

ドナーは債権を放棄するかわりに、ガバナンスの向上や公共財政管理の改善についてHIPCに要求するとともにこの分野の支援を強化しています。

PRSPやHIPCイニシアティブでは、資金のファンジビリティに注目されるようになりました。

ドナーの間では、資金供与や現物供与などの援助によって転用可能になった資金の配分と用途についての問題意識が強くなりました。

< 途上国の債務問題（HIPC イニシアティブ） >

HIPC(重債務貧困国)イニシアティブとは世銀・IMFにより提唱され、その他のドナーによって合意された重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)を対象とした債務救済計画ですが、既に述べたように、世銀をはじめとするドナーは、支援の前提としてPRSPの作成を要請します。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額(「影の見返り資金(Shadow Countervalue)」)をPRSPという貧困削減に向けた政策に従って支出することが求められているのです。そこで問題となったのは、HIPC政府が貧困削減のために資金を効率的、効果的に配分する意思と能力があるかということです。

ドナーとしても債権を放棄することになれば²、被援助国に強くアプローチするようになり、今まで被援助国が干渉されるのを嫌っていたお金の使い方＝公共財政管理へ介入するようになりました。HIPCイニシアティブ以前も、途上国の債務の繰り延べや削減の際に、公共財政管理の改善がコンディショナリティとして課されることがありましたが、あくまでも単独のコンディショナリティとして存在していました。これに対しHIPCイニシアティブではPRSPという貧困削減に向けた政策の策定・実施をコンディショナリティとし、政府のガバナンス全体が関連します。公共財政管理は単独のコンディショナリティとしてではなく、よりマクロな視点からの政府のガバナンスのコンポーネントとして注目されるようになりました。

PRSPやHIPCイニシアティブといった援助の潮流の中で、これまで以上に注目されてきたのは「ファンジビリティ(Fungibility)」です。債務削減によって浮いたお金にも、新たに受ける資金援助にも、お金(資金)にはファンジビリティがあるので、被援助国は当初使う予定だった資金を他の目的に流用することができます。一方、インカインド型援助は、資金と異なりファンジブルでないように見えます。このため、一部では当初の目的を達成するという点から、より望ましい援助形態と考えられています。しかしながら、資金を供与して学校建設支援をした場合も、学校を建設してから実物を供与した場合も、どちらもその建設を自力で行うことを予定していた被援助国政府に資金的な余裕を与えるという点では全く同じ意味を持っています。つま

² 途上国の債務問題を論ずる重要な視点として、債務問題を一時的な資金不足(illiquidity)と見るか、もしくは政府の破産(insolvency)と見るのかということがあります。HIPCイニシアティブでは、途上国の債務問題を政府の破産とみなし、IMF、世銀、債権国が初めて、債権放棄を実施することになりました。

り、インカインド型援助も同様にファンジビリティを持つことになるのです。ドナーの間では、援助の効果が期待通りに現れない中、被援助国政府が援助資金をいかに使うのかというだけではなく、援助によって転用可能となった資金の配分と使途への問題意識が強くなってきています³。

2-2 プロジェクト型援助の反省

構造調整への批判から世銀のPRSPが生まれたように、乱立したプロジェクトの反省として、新たな援助アプローチとしてセクター・ワイド・アプローチ(Sector Wide Approaches: SWAps)が生まれました。1990年代半ばに作成されたいわゆる「ヘレイナー・レポート⁴」では、タンザニアで40を超えるドナーが2000ものプロジェクトを相互の調整もなく実施しており、タンザニア政府はそれらのプロジェクトを十分に把握できておらず、多くのことがドナー主導で進められているという問題が指摘され、被援助国のオーナーシップが重視される1つのきっかけとなりました。その他の国でも、被援助国のオーナーシップの欠如、取引費用の増加、プロジェクトの持続性への疑問や成果のあったプロジェクトの普及効果の低さなど個別のプロジェクトをバラバラに実施することの弊害が指摘されるようになりました。このようなプロジェクトを中心とした援助への反省から、セクターごとに戦略を策定し、被援助国政府とドナーが協力して戦略を実行していくといったSWAps、そしてコモンバスケットが注目されるようになりました。

<セクター・ワイド・アプローチ>

セクター・ワイド・アプローチ(SWAps)に関する一般的な定義はありませんが、「被援助国のオーナーシップと支援ドナーとのパートナーシップに基づき、セクター全般を網羅する政策/戦略、中期的なセクター開発計画の枠組み、国家予算と整合した財政/支援計画、行動計画、実施手続きを策定し、被援助国とドナーにより実施される開発アプローチ(青写真ではなく、アプローチ)」と定義することができます⁵。

この定義にもあるように、SWApsでもオーナーシップが重要視さ

相互の調整もなく乱立したプロジェクトの反省として、セクター・ワイド・アプローチが生まれ、それに対する資金支援のメカニズムとして、コモンバスケット方式がとられるようになりました。

セクター・ワイド・アプローチとは被援助国とドナーのパートナーシップに基づきセクター全体を視野に入れて資源配分を考える開発のアプローチです。

³ 高橋基樹「ファンジビリティと開発援助」(国民経雑誌第191巻第6号、2005年)

⁴ Report of the Group of Independent Advisers on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors (1995.6)

⁵ 古川光明「セクター・ワイド・アプローチと日本の選択」<http://www.grips.ac.jp/forum/jsid/furukawa.pdf>

SWApsでもオーナーシップが重要視され、これを十分発揮するための被援助国政府のガバナンスが課題とされています。

SWApsはPRSP実施のための一つのアプローチであり、またそれらの成功には公共財政管理能力が必要です。

一般財政支援とは資金の用途を制限しないで国庫に対して行う資金支援です。

一般財政支援を行うドナーは、信託リスクを軽減させるために、公共財政管理分野への支援を行っています。

れ、被援助国のセクター担当省庁が責任を持って政策を立案し、実行していくのに十分なキャパシティを有しているかといった被援助国政府のガバナンスが課題とされています。また、SWApsを促進する過程で、コモンバスケットという考えが出現します。これはドナーの援助資金と被援助国政府の資金を共通の基金にプールしてセクターの政策を実行していくために設けられたものです。ここで課題となるのが、被援助国政府もしくはセクター担当省庁が資金を管理できるかということです。

被援助国のオーナーシップにもとづき包括的な政策/戦略を立案し、政策/戦略の実現に必要な予算を策定・執行するといった点で、PRSPとSWApsの成功に必要な条件は共通です。実際、セクターレベルのSWApsは国全体の政策/戦略であるPRSPの実現に向けたアプローチの一つといえます。

< 一般財政支援 >

一般財政支援とは、被援助国政府により指定された国庫などの口座にドナーが資金を拠出し、政府とドナーが資金の用途や成果の管理を共同で行う援助の方式で、そのうち資金の用途を制限しない支援が一般財政支援です。このモダリティの長所の一つは、被援助国が資金の使い方をマネジメントすることによって、被援助国のオーナーシップが高まり、結果として被援助国政府のキャパシティ強化につながる点です。しかし前提として、被援助国政府が資金管理能力を備えていなければいけません。一般財政支援を実施しているドナーが注目するのもこの点で、被援助国の信託リスク(資金の適正利用の保証が確保できないリスク)に注目するとともに、このリスクを軽減するために、様々な公共財政管理分野への支援を行っています。

2-3 ニュー・パブリック・マネジメント

PRSPといった成果重視の政策/戦略の導入、被援助国政府やセクター担当省庁のキャパシティ重視の背景には、1980年代半ばから英国やニュージーランドなどで台頭したニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management: NPM)の考え方があります。NPMは行政運営理論で、民間企業の経営理念と手法を行政現場に導入することによって行政部門の効率化・活性化を目指すもので⁶、1980年代は、「政府」対「市場」の二分論にもとづいて、政府の役割をできるだけ縮小しようという考えが中心でしたが、90年代になると政府の役割が再認識され、より効率的な政府を目指すようになりました。NPMには、大きく分けて 民営化といった官民の役割分担の見直し、政策評価や成果主義の導入といったマネジメント、 財政改革という3分野があり、財政改革には赤字の削減といった財政政策、予算編成プロセスの見直し、財務・会計制度の見直しなどが含まれます。

このような世界的な潮流の中で、ドナーが被援助国のガバナンス支援を実施する際に、被援助国にもNPMに基づき行うようになりました。特にアフリカ地域では、英国を中心に様々な試みが行われています。ドナーは被援助国政府の公共財政管理の強化に向けて、中期支出枠組み(Medium 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)といった仕組みを導入するようになりました。

MTEFは3年間の予算の枠組みを示すもので、毎年の予算はMTEFの枠組みの中で策定されます。ただし、MTEFは3年間の絶対的な枠組みではなく、状況を踏まえて毎年見直しを行うといったローリングプランです。MTEFを策定することによって、財政規律を保ちつつ、貧困の削減に向けて中長期的な視野で予算を策定・実行していくことが期待されています。また、PRSPは通常3年間の中期計画ですので、国によってはMTEFがPRSPのサイクルに合わせた中期的な予算の枠組みとなっています。

PRSPや被援助国政府のキャパシティ重視の背景には、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の考え方があります。

NPMは民間企業の経営理念・手法を行政部門の効率化・活性化に活かそうとする行政運営理論です。

ドナーによっては被援助国のガバナンス強化への支援を、NPMの考え方に基づき行っています。

たとえばMTEFと言ったローリングプランにより、財政規律を保ちつつ、中長期的な視野で予算を策定・実行していくことが期待されています。

⁶ 大住荘四郎「ニュー・パブリックマネジメント ~理念・ビジョン・戦略」、1999年

被援助国の政策・制度・手続きに沿いドナーが援助を行い、被援助国の負担を軽減することが求められています。

2005年3月のパリ宣言には、援助効果の向上にドナーと被援助国双方の努力が必要とされ、12項目の改善指標が盛り込まれました。

2-4 援助効果向上と公共財政管理

被援助国のオーナーシップのもと、PRSPなどの開発戦略の策定が進み、その計画を絵に描いた餅で終わらせないための予算の裏づけ（MTEFの策定など）がなされ、また政策の効果を計るためにモニタリングの強化が進められています。それに対し、ドナー側は被援助国の政策、制度、手続きに沿った形で援助を行い、ドナー間で相互に調整して（調和化）被援助国の負担を軽減していくための努力がより強く求められるようになってきています。

2005年3月にパリで閣僚級会議「援助効果ハイレベルフォーラム」が開催されましたが、そこでのテーマは、調和化を進めることによって、いかにして援助の効果を高めるかということでした。議論は「パリ宣言」としてまとめられ、「援助の質」の向上のためにドナーと被援助国双方のコミットメントが盛り込まれるとともに、主要12項目には2010年までに達成すべき数値目標付きの定量的指標が設定されました⁷。これらの指標を達成するためには、表2-1が示すように被援助国の公共財政管理に注目する必要があります。

⁷<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

表2-1 バリ援助効果宣言でのコミットメントと公共財政管理

指標	公共財政管理へのインプリケーション	
オーナーシップ		
1.	MTEF や年度予算で裏づけされた開発計画を策定した被援助国の数	単に PRSP といった計画だけではなく、MTEF や年度予算の仕組みが確立していることが求められている。
アラインメント		
2.	調達や公共財政管理に関するシステムが確立している、もしくは確立に向けた計画を策定している被援助国の数	公共財政管理システムの確立そのものが目標となっている。
3.	援助が被援助国の予算システムに合わせて付与される割合	ドナーは被援助国の予算システムを理解していることが求められている。
4.	被援助国の開発戦略と調整のとれたプログラムを通じて、ドナーが被援助国のキャパシティ強化を行なっている割合	開発戦略の実現には、被援助国の公共財政管理に関するキャパシティが不可欠。公共財政管理はキャパシティ強化の対象となる。
5.	確立された、もしくは確立が予定されている被援助国の調達や公共財政管理システムを通じて支援を行なったドナーの数もしくは援助量の割合	ドナーは被援助国の公共財政管理システムを理解するだけでなく、システムを活用することが求められている。
6.	プロジェクトのために設立されたプロジェクト実施ユニットの数（被援助国の既存の組織を活用していない弊害があるため、数値は低いほうがいい）	被援助国の既存組織に公共財政管理に関するキャパシティがあるか否かが重要になる。
7.	被援助国とドナー間で調整されたスケジュールに従ってディスパースされた援助の割合	被援助国の公共財政管理システムに合わせたスケジュールが策定されることが求められている。
8.	二国間援助のアンタイト化の割合	被援助国の調達能力が問われる。
調和化		
9.	アレンジメントや手続きの調和化の割合（プログラムアプローチを通じた援助の割合）	被援助国の公共財政管理システムを理解していることが前提。
10.	合同調査団、分析の割合	被援助国の予算サイクルのタイミングに合わせた調査、分析が必要。
開発成果マネジメント		
11.	透明性が確保され、モニターしやすいパフォーマンス分析枠組みを使用して国家開発戦略とセクタープログラムの成果をアセスメントした国の数	パフォーマンス分析枠組みは、投入ではなく成果を重視したもので、成果を達成するためには被援助国の公共財政管理が機能していることが前提。
相互説明責任		
12.	援助効率化に向けて合意された事項の進捗状況を相互アセスメントした国の数	公共財政管理分野の進捗状況も含まれる。

（調査団作成）

PRSPなどの国家開発戦略にアラインメントした援助を行い、援助効果向上にむけた取り組みが行われています。

援助効果の向上のため、JICAは、PRSPといった被援助国とドナーによる共同のプロセスに積極的に参加することが必要です。

JICAの国別事業実施計画の策定や事業の実施が、被援助国の開発計画や公共財政管理システムに整合する必要があります。そのため、公共財政管理は何かを知ることは重要です。

「パリ宣言」に代表されるように、PRSPなどの国家開発戦略にアラインした支援を行い、公共財政管理を中心とした行政能力の強化と援助吸収能力の強化支援を行うことで、援助効果を向上させようという取り組みが被援助国、ドナー双方によって進められています。この「援助効果向上」という目的は、プロジェクト型、プログラム型援助、一般財政支援といったアプローチの違いを問わず実現されるべきものです。

JICAが行う援助の効果向上を目指すためにも、PRSP作成・実施やSWApsにおいて、被援助国政府とドナー共同のプロセスに積極的に参加し、知的貢献を行う中で開発戦略や予算を理解し、それに沿った形で優良案件の発掘形成に繋げることが必要です。JICAの国別事業実施計画は、被援助国の開発計画と整合すべきものですし、プロジェクト評価で妥当性を検討する際には、計画中の援助がどのくらいPRSPの実現に貢献できるのかがチェックポイントになります。また、被援助国の公共財政管理システムに合わせて援助を実施すること、例えば援助情報を開示して、被援助国のMTEFにオンバジェット化することなどが求められています。これらを実現していくためにも、公共財政管理とは何なのか、行政能力を高めるための公共財政管理支援とはどのようなことなのかということを理解することが重要です。第3章では、公共財政管理とは何か(What)、当該国の公共財政管理はどのように理解、評価することができるのかという観点から解説します。

第3章 公共財政管理とは(公共財政管理のWhat)

3-1 公共財政管理

(1) 公共財政とは

公共財政とは、公共政策を実現するための政府部門の経済活動(お金の出入り)のことで、それを管理し運営することが公共財政管理です。政府は、税金や公債などの収入を元手にしてさまざまな活動を行い、国民生活に役立つサービスを提供したり、公共施設を整備したりします。このように、政府が公共の福祉の実現のために、民間部門⁸からお金を集めて使うことを公共財政といい、それを議会を通じ国民の監視のもとに管理運営することを公共財政管理というのです。公共財政管理は政府の統治機能の重要な一要素です。

公共財政の役割は、市場経済が円滑にまわる基盤を整えることともいえます。もし、公共部門がなく市場経済だけに頼るとしたら、国防や警察など受益者を特定しにくく、料金を請求しにくい事業は供給されないだろうし、医療や教育などは貧困層にまでサービスが届かないことも考えられます。また、公害の発生による社会的コストが企業に課されなければ、企業は公害を出し放題にしてしまう恐れもあります(これら事態を「市場の失敗」と呼びます)。つまり、公共財政の役割として、公共財やサービスを提供することによりこのような事態を是正し、市場経済が円滑にまわる条件を整えることが期待されているわけです⁹。

(2) 公共財政を管理するプロセスとしての予算過程

公共財政と予算の策定・執行・監査といった予算過程はどのような関係にあるのでしょうか。この手引書では、公共財政を管理するプロセスが予算過程である、と理解して解説を進めます。つまり、公共財政管理とは予算過程そのものであるという理解にもとづくわけです。そのような立場に立って、公共財政管理、つまり予算過程の全体像を表3-1のようにあらわしました。3-4節の公共財政管理の要素の解説は、この構造に従っておこなわれています。

公共財政とは公共政策を実現するための政府部門の経済活動のことで、それを管理し運営することが公共財政管理です。

公共財政の役割は、市場経済が円滑にまわる基盤を整えることです。

公共財政を管理するプロセスが予算過程です。予算過程の全体像を、表3.1に示しました。

⁸ 肥後(1993)によれば、家計と企業の経済活動を民間部門または私的部門(private sector)とよんでいます。厳密に言えば、政府は公共部門自体からも間接税などを通じて資金調達をしています。

⁹ 川北編 2004, p.2

予算過程の信頼性、包括性、透明性という横断的な視点と、予算サイクルの観点から公共財政管理の全体像を明らかにします。

本手引き書では、予算過程の全体像をPEFAのまとめたPFM評価枠組みの構造を使って解説します。

今後途上国政府やドナーは、PEFAのPFM評価枠組みを活用し、公共財政管理の状況を分析することが予想されます。

ここでは、予算過程の信頼性、包括性、透明性という横断的な性格に焦点をあてるとともに、予算過程の手順（予算サイクル）という観点から全体像を明らかにしようとしています。予算サイクルはさらに、予算の策定、予算の執行、外部監査と監視という要素から構成されています。また、開発途上国では、ドナーの支援が財政上大きな位置をしめるのが一般的です。昨今では、被援助国の公共財政能力の向上を念頭に置いた支援形態がさかんに議論されており、そのような議論も反映させたくて、ドナーの援助手法についても解説します。

表3-1に示した予算過程の全体像は、公共支出・財政アカウンタビリティ・プログラム（Public Expenditure and Financial Accountability、PEFA、用語集参照）のまとめた公共財政管理評価枠組（Public Financial Management Performance Measurement Framework、PFM評価枠組み）の構造と対応する形も取っています。PEFAは過去3年間にわたり、世銀、IMF、EC、英国国際開発省（DFID）、フランス、ノルウェー、スイス、およびアフリカとの戦略的パートナーシップ（Strategic Partnership with Africa、SPA）により支援されてきた公共財政管理の向上に関するプロジェクトです。今後途上国政府やドナーは、PEFAのPFM評価枠組みを活用して、被援助国の公共財政管理の状況を分析することが予想されるので、このPFM評価指標は、今後、途上国の公共財政管理分野の支援関係者の間で必須の知識になると考えられます。

BOX 3-1 公共財政の歴史と財政民主主義

公共財政の「公共」の2文字は、財政が民主主義を通じて国民の監視下に置かれていることを示しています。古代国家、封建国家、あるいは絶対王政時代にも国家の収支をつかさどる財政はありました。しかし、領土と領民が君主の所有権の対象であり、国家の財政は君主の私的な家計と見なされている時代でしたので、君主は領民に対して説明責任を負う必要はありませんでした。

財政民主主義は、市民により封建勢力から勝ち取られてきた歴史を持ちます。たとえば、イギリスでは、中世において、議会が国王の権力を規制しようとしたところに予算の起源がありました。これは国王の勝手な課税を防ぐといった規制だったのですが、その後、規制が支出にまで拡大され、現在のような予算制度が形成されました。

財政民主主義のもとでは、市民が租税を国家に支払う義務があるかわりに、市民を代表する議会が政策を決定し、政策を実現するための予算過程を統制するたてまえになっています。しかし近年では議会が、巨大かつ複雑な予算過程を十分に統制できないとの指摘もあって、ニュー・パブリック・マネジメントなどの導入がこころみられる理由の一つともなっています。（肥後 1996）

表 3-1 公共財政管理の全体像

公共財政管理/予算過程の要素			PEFA-PFM 評価指標 ^{*1}	
大項目	中項目	公共財政管理の要素		
横断的要素	3-4-1 予算過程の信頼性		財政規律 マクロ経済枠組による総歳入歳出予測の機能 歳入を確保する機能（税制について） 予算を計画どおり執行する機能	A PI-1、A PI-2、 A PI-3、A PI-4
	3-4-2 予算過程の包括性と透明性	(1) 予算書の内容と情報公開	予算費目の分類 予算書が示さなければならない情報 予算過程や予算情報の公開	B PI-5、B PI-6 B PI-10
		(2) 予算過程が対象とする公共部門	予算内資金と予算外資金による活動 中央政府と地方政府との財政関係 中央政府以外の公共部門のリスク管理	B PI-7、B PI-8 B PI-9
予算サイクル	3-4-3 政策を反映する予算策定	(1) 予算サイクル		
		(2) 政策と予算策定	中長期政策と支出枠組み 予算策定と議会・各省庁の関与	C(i) PI-11、C(i) PI-12
	3-4-4 予算の執行管理	(1) 歳入予算の執行	明確な税制度と納税意識の向上 効率的な徴税 税以外の歳入の効率的な確保	C(ii) PI-13、C(ii) PI-14 C(ii) PI-15
		(2) 歳出予算の執行	支出サイクルの管理と流用 現金と債務の管理（国庫機能） 人件費の管理 調達 決算	C(ii) PI-16、C(ii) PI-17 C(ii) PI-18、C(ii) PI-19
		(3) 内部管理と内部監査		C(ii) PI-20、C(ii) PI-21
	3-4-5 会計と報告	(1) 会計の技術	現金主義会計と発生主義会計 会計と総合財務管理システム（IFMIS）	C(iii) PI-22、C(iii) PI-23
		(2) 会計報告	予算執行進捗報告 決算報告	C(iii) PI-24、C(iii) PI-25
3-4-6 外部監査と立法府による監視	(1) 外部監査	会計監査院の外部監査 信託リスクと汚職	C(iv) PI-26	
	(2) 立法府と国民による監視	立法府による予算過程の監視 国民による予算過程の監視	C(iv) PI-27、C(iv) PI-28	
3-5 ドナーの援助手法	(1) 手続きのアライメント	援助の予測可能性と情報の提供 援助手続きのアライメント	D-1、D-2、D-3	
	(2) 援助の説明責任	援助資金の流用性（fungibility） 公共財政管理分野の支援		

注1：PEFAの策定したPFM評価指標枠組みの各指標のタイトルについては表3-2を参照。

公共財政は、憲法、財政法、会計法などの法令により制度化され、国会、財務省、各省庁、中央銀行、会計監査院、地方の立法・行政機関、また公社などの公的機関が関与します。

予算の策定・執行権は、国民から議会そして政府の各執行部門に付与され、一方、執行部門は資金の用途について報告義務を議会・国民に負います。また、行政から独立した監査機関が報告の事実を監査します。

(3) 公共財政を支える組織と制度

一般にどこの国でも公共財政とその管理のしくみは、憲法、財政法、会計法、地方自治法、そのほか多くの関連する法令により制度化されています。公共財政活動に関与する組織は、国会、財務省、各省庁、中央銀行、会計監査院など、そして、地方の立法・行政機関です。そこには、公社などの公的機関もふくまれ、たとえば日本では、JICAやJBICも日本の公共財政に関与している組織といえます。

図3-1はそのような公共財政管理を支える組織と制度の一般的な概念図です（議員内閣制の場合）。政策を実施するために予算を策定し、執行する権限は、国民から議会へそして政府の各執行部門に付与されています。そのため、公共財政の制度は、そのように付与された権限が、公正かつ適正に行使されたか、執行機関に対して報告義務を課しています。また、そのような報告が事実を反映しているかチェックする内部監査機能が行政の各レベルにおかれています。このような監査機能は、憲法に規定され、行政から独立し、議会にのみ責任を負う外部監査機関（日本では会計検査院）によって最終的に担保されるようになっています¹⁰。

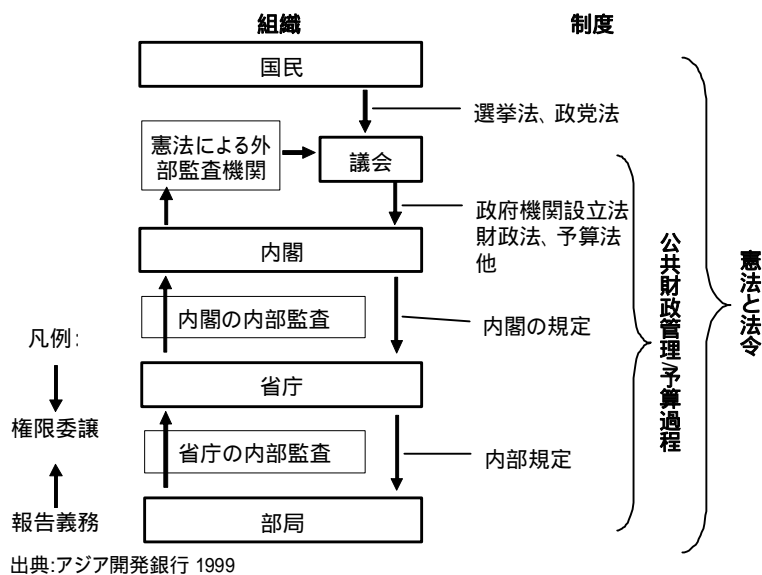


図3-1 公共財政管理を支える組織と制度
（議院内閣制の例）

¹⁰ なぜこのようなチェックアンドバランスの機能が制度中に組み込まれていなければならないのでしょうか。ここでは権限を委譲する上部組織と、委譲される下部組織の動機がちがいの問題（principal and agency problem）であるとか、執行に関しては下部組織のほうがたくさんの情報を持っているという情報の不均衡の問題（information asymmetry）など政治経済学の分野の課題をたくさん提供しています。

3-2 公共財政の3つの機能

公共財政が市場経済の基盤を整える機能があることはすでに紹介しましたが、具体的には以下に示すように、市場経済に対しては3つの重要な機能があります。

- ・ 公共財やサービス提供を行うことによって実現する資源配分の機能
- ・ 社会保障や累進税などによって実現する所得再配分の機能
- ・ 景気調整(経済安定)の機能

以下に、それら3の機能¹¹について解説します。

(1) 資源配分の調整

前述したように、市場経済だけにまかせておくと「市場の失敗」が起こる可能性が高く、国民生活に必要な財・サービスの中には公共部門が関与した方が望ましいとされる分野があります。このような分野に対しては、政府が補助金や課税によって市場メカニズムに介入することや、財・サービスの供給を直接おこなうことが政府の役割として期待されます。

一方で、過度な政府の介入が逆に効率的な資源配分を阻害すること、また、往々にして、既得権益の肥大化、官僚主義、非結果指向、汚職などを招きやすいこともあり、かえって「政府の失敗」となる場合もあります。最近では従来政府の活動領域とされていた分野において、規制緩和や民営化を行うなど、市場原理を導入しようとする動きが活発になっています。

(2) 所得の再配分

市場経済により効率的な資源配分が達成されたとしても、所得の分配が、必ずしも公正であるとはかぎらないのが現状です。どのような所得分配が公正であるかは一律に決められるものではありませんが、過度の所得格差が社会秩序の安定を損なうと判断される場合には、国民の合意のもとに、政府がそれを是正していくことになります。

所得再配分の具体的な制度としては、税制などの歳入面と、社会保障などの歳出面に注目したものが 있습니다。歳入面では、所得税、相続税などに累進課税率を適用し、高所得者により重い負担を求めることが行われています。歳出面では、生活保護、医療保険、年金、失業保険などの社会保障支出、義務教育における就学援助、公営住宅の供給などを通じて、低所得者や社会的弱者に現金や現物を給付することにより所得の再配分がおこなわれています。

公共財政の市場経済に対する3つの重要な機能は、資源配分機能、所得再配分機能、及び景気調整機能です。

資源配分機能とは「市場の失敗」が顕著にならないよう政府が市場に介入など行うことです。

政府の市場への過度な介入は効率的な資源配分を阻害します。逆に、最近では公的分野の活動に市場原理の導入が行われるようになりました。

所得の再配分機能とは、政府が過度の所得格差を是正することです。

所得格差の是正は税制などの歳入面と、社会保障など歳出面からの所得再配分により行われます。

¹¹ 川北 2004 p.p. 3-6

時間的あるいは地理的な観点からの公平性を確保する機能も公共財政にはありません。

過度な累進的な課税などは経済発展の足かせになることもあります。

公共財政の景気調整の機能を活用して、景気変動を小さくすることが試みられています。

公共財政には、好況の際には景気の過熱を抑制し、不況時には景気を下支えする経済安定機能があります。

経済状況に応じて予算を操作し、裁量的に財政政策を実施することも行われます。

以上の話は同じ世代間の公平性の話ですが、時間的あるいは地理的な観点からの公平性を確保する機能も公共財政にはあります。年金は世代間の所得再配分機能をもっていますし、地方交付税制度などは、地域間の所得格差を是正する機能とすることができます。

ただし、このような所得再配分を、過度に累進的な課税でおこなったり、将来世代に過度の負担を転嫁したりすることは、経済発展の足かせとなる可能性もあります。所得の再配分については、その負の効果にも十分留意しておこなう必要があります。

(3) 景気調整の機能

資本主義経済は、本来不安定な経済変動を繰り返し、その過程でインフレや失業といった現象をひきおこします。このような変動に対し、公共財政の景気調整の機能を意識的に活用して、景気変動を小さくすることが試みられています。

たとえば、歳入の多くを累進課税の所得税や、景気変動に左右されやすい法人税に頼っている国であれば、好況の時にはその好況の程度以上に税収が増加します。結果として、個人の可処分所得や法人の利益の増加の程度がおさえられることになり、景気の過熱（需要が供給を上回りインフレが起こる状態）を抑制します。一方、不況（需要が供給を下回る）の時にはその不況の程度以上に税収が減少し、個人の可処分所得や法人の利益の減少が緩和されて購買力がそれほど落ち込みません。結果として、個人消費や設備投資が不況の割には良いということになり、経済の下支えをします。財政支出の面では、たとえば失業手当などの社会保障給付の給付条件を一定にすれば、不況期には、社会保障給付が増加（減少）し、消費を下支え（抑制）することで、景気変動を安定化させる効果が期待できます。このような公共財政の経済安定のしくみをビルトインスタビライザー（built-in stabilizer）といいます。

上記のような予算制度に組み込まれている機能のほかに、そのときの経済状況に応じて予算過程を操作し、裁量的に財政政策を実施することにより、景気の安定化をはかることも行われます。これを裁量的な財政政策（fiscal policy）と呼びます。たとえば不況の時には、公債を発行して財政支出の規模を大きくしたり、減税を予算に組み込んだりして需要の喚起を意図した予算編成がなされる場合があります。一方で、景気が過熱するようなことが予想される場合には、財政

規模の抑制や予算執行の繰り延べ、あるいは増税などを予算に組み込み、有効需要の拡大をおさえることも行われます¹²。

BOX 3-2 「財政」と「budget」の語源

財政 1869年(明治2年)に福沢諭吉が『**財政論**』を著すまでは、「**財政**」という言葉は存在しなかったといわれています。もっとも福沢諭吉は当時「**財政**」という言葉で、今風にいえば「**経済現象**」を意味する言葉として使用しています。この「**財政**」が「**public finance**」の翻訳語として今でいう「**財政現象**」を表す言葉として定着したのは、明治20年代になってからといわれています。このように、「**財政**」は日本で作り出された翻訳語ですが、今日では中国にも「**public finance**」の訳語として輸出され使われています。

また、「**finance**」の語源は、「**終わる**」を意味するラテン語の「**finire**」であるとされています。この「**終わる**」から「**判決**」ないしは「**判決によって確定した支払い**」という意味に転じ、結局「**貨幣に関すること**」を表現することになったというわけです。(神野 2002)

Budget (予算) 英語でもフランス語でもあるいはドイツ語でも、予算にはバジェット (budget, le budget, das Budget) という語が当てられますが、これはイギリスの議会における慣習から誕生しています。バジェットとはガリア語の「**袋**」に語源があり、イギリスの大蔵大臣(Chancellor of the Exchequer)が予算書を入れる「**革袋**」を意味しています。

イギリスでは、予算審議を開催するに際し、大蔵大臣が財政演説をはじめ、**「予算を開く(open the budget)」**といわれます。予算書は大蔵大臣が「**革靴**」を開くまで極秘にされ、「**革靴**」を開く瞬間に「**公開**」されるからです。(神野 2002)

¹² このような裁量的な財政政策の効果については疑問も出されています。たとえば、経済情勢を的確に把握することが難しいことや、政策決定から政策効果の実現にはタイムラグがあることから、裁量的な財政政策によってかえって経済を攪乱させてしまう危険性があるといわれています。また、現代の民主政治のもとでは、個人の便益が社会的便益より優先され、財政支出の増加や、減税をとる政策は支持されやすいのですが、財政支出の削減や増税をとる政策は支持を集めにくく、裁量的な財政運営の結果、財政赤字の慢性化や、政府の膨張によって、経済の活力が失われる危険性があるともされます。さらに、財政政策と独立して中央銀行により行われるべき金融政策が、このような財政政策の影響を受け、経済が混乱してしまう懸念もあります(公債の中央銀行による引受に起因するインフレなど)。

3-3 良い公共財政管理と開発途上国

開発政策・開発計画が策定されていても、効果的に実施されていないという問題は多くの開発途上国で見られる問題です。

一つの理由として、公共財政管理・予算過程の不全があります。

「良い」公共財政管理は、開発政策を効率的・効果的に実施し、開発目標を達成するための重要な政府機能のひとつです。

PFM評価枠組みを活用して、「良い」公共財政管理を性格づけます。

「良い」公共財政管理が行われると、国家、セクター、および組織の3レベルで成果が達成できます。

開発途上国では、一見すると開発政策や開発計画が策定されているにもかかわらず、それが効果的に実施されず、開発が遅々として進まない現実にはしばしば直面します。計画が実施されたかどうかを判断することさえできない場合もよくあります。このような問題はなぜ起こるのでしょうか。一つの大きな理由として、開発政策が、適切に予算化されず、また、効果的に実施されていないということが指摘されています。つまり、こうした「政策」を「実施」にうつし、さらに政策の「効果」を生むための政府機能である「公共財政管理/予算過程」が不全に陥っているということなのです。これは、単に政策が効果的に実施されていないというだけでなく、汚職などガバナンスの問題が深刻である可能性も高いことはいうまでもありません。民間セクターとの関わりで言えば、汚職がひどいために直接投資をなかなか呼び込むことができないという問題もあります。

こうした観点から、開発途上国の「良い」公共財政管理は、途上国自身が立案・策定した開発政策を首尾よく実施し、開発目標を達成するために重要な政府機能のひとつであることがわかります。また、「良い」公共財政管理を行うにはしっかりしたガバナンスを実現する必要もあるでしょう。このように、開発途上国において社会や経済の開発を実現していくためには、適切な公共財政管理を行うための能力の向上が必要不可欠であるといえます。

（1）PEFAのまとめたPFM評価枠組みの視点

公共財政管理が「良い」か「悪い」か、どのような基準にもとづいて判断したらいいのでしょうか。この手引書では、PEFAが2005年6月に取りまとめたPFM評価枠組みで「良い」公共財政管理を性格づけることにします。

図3-2にPFM評価枠組みの概念図を示しました。また表3-2には、その評価指標をしめしました。この枠組をもとにして考えると、良い公共財政管理を通じて、次の3つのレベルの成果を達成できるとされています。

- レベル1 財政規律の達成、効果的な予算管理と財政上リスクの管理による財政規律が保たれる(国家レベル)
- レベル2 戦略的な資源配分、政策の優先順位にもとづき予算が策定、執行される(セクターレベル)
- レベル3 効率的な公共サービスの提供、適切な予算執行により公共サービスの提供と投資成果を効率的に達成する(組織レベル)

「財政規律の達成」はマクロレベルの財政成果であり、公共財政の3つの機能のひとつである経済安定化の必要条件のひとつです。政府が赤字財政をつづけ財政規律が守られないと、高インフレなどマクロ経済の不安定要因になり、政策目標を達成する際の障害になります。これに対して2番目の「戦略的な資源配分の達成」は、セクターレベルでみた成果の達成といえます。たとえば、貧困削減という政策目標を達成するため、限られた歳入を優先順位の低いセクター（軍事など）から貧困削減効果の高いセクター（教育、保健、農村開発）に予算を戦略的に配分して、開発効果を達成することです。これは公共財政の3機能のうち資源配分と所得再分配に関連します。3番目の「効率的な公共サービスの提供」は組織内の財政運営の効率性の問題に該当し、つまり、組織に配分された予算をつかって公共財・サービス（義務教育、公衆衛生）を最も効率的に提供することを達成することです。これは、公共財政の3機能すべてを効果的に達成することと関連します。

この3つのレベルの成果は、予算執行の厳格さと柔軟性のバランスをどう取ったらいいのかということにも関連します。一般的にレベル1の財政規律に関する予算の執行は、もっとも厳格に管理される必要があります。厳格性の度合いは、レベル2さらにレベル3になるに従って小さくし、執行機関の裁量を大きくした方が、効果的な執行が行われるとされています。もちろんこの場合でも、柔軟な対応に対する説明責任をもとめチェックアンドバランスを保つことは重要です。開発途上国の中には、レベル2や3で厳格すぎる、あるいは、規律の程度が低く柔軟すぎるといわれている国もあります。いずれの場合でも、経済環境の変化に対応できなかったり、過大な支出のコミットメントや汚職をはびこらせる結果を招いていると言われてしています¹³。

それでは次に、以上の3つのレベルの成果を達成することができる「良い」公共財政管理は、具体的にどのような予算過程を持つシステムなのでしょう。PEM評価枠組みでは「良い」公共財政をつかさどる予算過程は大きく分けると次のような6つの特徴を持っていると考えられています（図3-2と表3-2参照）。

- ・ 予算過程全体が信頼できること。
- ・ 予算の包括性と透明性が確保されていること。
- ・ 政策の効果を効率的に達成するための予算の策定がなされていること。
- ・ 予算の執行が適正に管理され予測性があること。
- ・ 予算の執行が会計により記録され適時の管理報告がなされていること。
- ・ 議会による監視と会計監査院による外部監査がなされていること。

財政規律の達成はマクロレベルの財政成果で、経済安定化の必要条件です。

戦略的な資源配分はセクターレベルの財政成果です。

効率的な公共サービスの提供は組織内の効率的な財政運営の成果となります。

効果的な予算執行を行うためには、3つのレベルごとに、予算執行の厳格さと柔軟性のバランスを変える必要があります。

「良い」公共財政管理の予算過程には6つの特徴があります。

¹³ World Bank 1998, Public Expenditure Management Handbook, p.23.

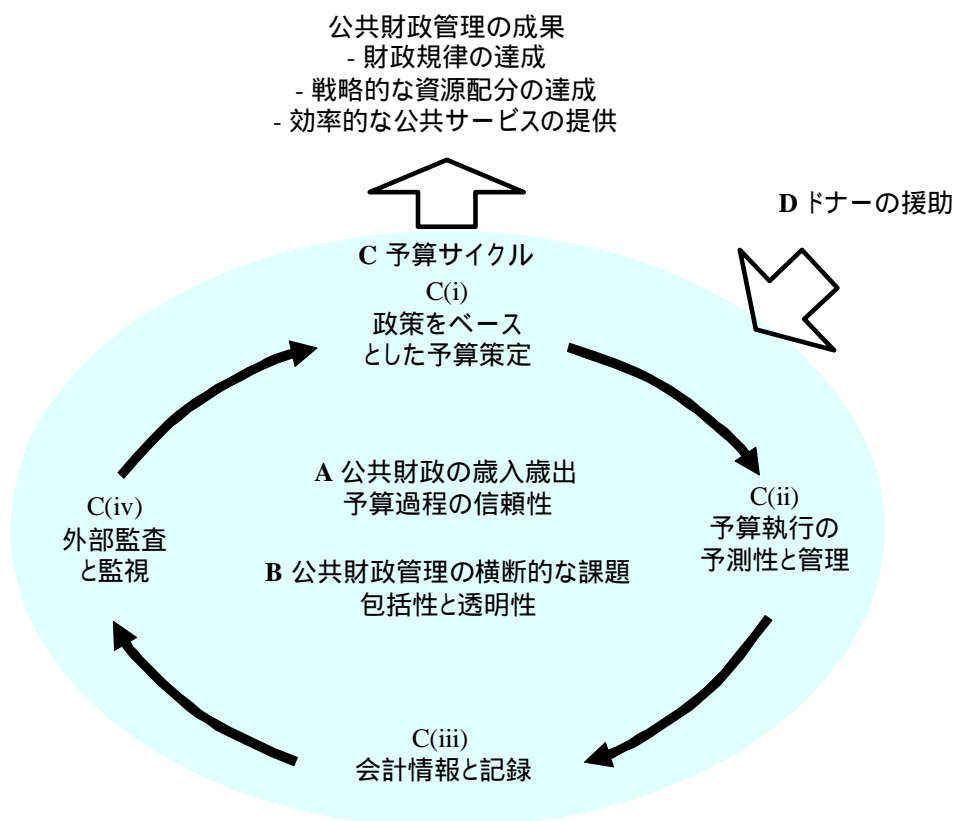


図3-2 公共財政管理の評価枠組み概念図

加えて、開発途上国では「良い」公共財政管理の特徴として、ドナーの援助が適切な手法で実施されていることがあげられます。

次節から、PEFAが提唱した「良い」公共財政管理と予算過程を紹介します。

さらに、多くの資金や資源調達をドナーに頼っている開発途上国では、ドナーがどのようにこれら国々を援助しているかその手法や内容も、当該国の公共財政管理のありかたに強い影響を及ぼしています。そのため、上記の6つの特徴に加えて、公共財政管理の強化の観点から、ドナーの援助が適切な手法により実施されているということも重要な特徴になります。

次節では、PEFAが提唱したこれら「良い」公共財政管理/予算過程の要素を紹介します。そこでは、援助の現場で、途上国の公共財政管理の特徴をおさえ、課題を抽出できるような視点を提供するため、図3-2および表3-2に示したPFM評価枠組みで使われている指標を必要に応じ紹介しました。また途上国や先進国の公共財政管理の具体例を紹介することで、手引書の解説がより身近に感じられるようにしました。

表3-2 PEFAの提案した公共財政管理の評価指標枠組み(仮訳)

I. 公共財政管理の効果

1. 財政規律の達成、効果的な予算管理と財政上リスクの管理による財政規律が保たれる
2. 戦略的な資源配分、政策の優先順位にもとづき予算が策定、執行される
3. 効率的な公共サービスの提供、適切な予算執行により公共サービスの提供と投資成果を効率的に達成する

II. 公共財政管理の評価指標

- A. 公共財政の歳入歳出結果 予算過程の信頼性
- PI-1 総歳出予算と総歳出決算との比較
 - PI-2 歳出予算構成と歳出決算構成の比較
 - PI-3 総歳入予算と総歳入決算との比較
 - PI-4 未払い金の総額のモニタリング
- B. 公共財政管理の横断的課題 包括性と透明性
- PI-5 予算内容の分類
 - PI-6 予算書に盛り込まれた情報の包括性
 - PI-7 予算書に盛り込まれていない政府活動の規模
 - PI-8 中央政府と地方政府間の財政関係の透明性
 - PI-9 中央政府以外の公共部門の財政リスクの監視
 - PI-10 国民の公共財政に関する情報へのアクセス
- C. 予算サイクル
- C(i) 政策をベースとした予算策定
- PI-11 規律正しい年次予算策定と議会・各省庁の関与
 - PI-12 複数年度の財政計画、支出政策と予算策定
- C(ii) 予算執行の予測性と管理
- PI-13 納税者の納税義務と税額の透明性
 - PI-14 納税者の登録と税額査定の手法の有効性
 - PI-15 徴税の方法の有効性
 - PI-16 支出負担行為に必要な資金確保の予測性
 - PI-17 現金収支、債務、政府の債務保証の記録と管理
 - PI-18 給与支払い管理の有効性
 - PI-19 調達業務における競争入札、価格対価値の視点と調達管理
 - PI-20 非人件費支出に対する内部監督の有効性
 - PI-21 内部監査の有効性
- C(iii) 会計情報と報告
- PI-22 定期的な収支情報の照合
 - PI-23 行政の末端のサービス提供部局からの会計情報の取得
 - PI-24 予算執行報告書の質と適時性
 - PI-25 決算にもとづく財務諸表の質と作成の適時性
- C(iv) 外部的監査と監視
- PI-26 外部監査の範囲、性格と監査結果のフォロー
 - PI-27 年度予算法（予算）の議会による審議
 - PI-28 外部監査報告（決算）の議会による審議
- D. ドナーの援助手法
- D-1 ドナーの財政支援の予測可能性
 - D-2 ドナーによるプログラム/プロジェクト予算と決算の報告
 - D-3 被援助国の手続きにより管理されるドナーの支援額の割合

出典：PEFA PFM Performance Measurement Framework, 2005, p.9

3-4 公共財政管理の要素と評価指標

本節では、表3-1に示した大項目、中項目、および基本要素にもとづいて節を構成しました。また、中項目に対応するPEFAの指標のタイトルは表3-2に示してありますので、参考にしてください。

3-4-1 予算過程の信頼性

信頼される予算過程を実現するには、十分な情報や信頼できる前提にもとづいて歳出額が民主的に決定される必要があります。

国民から信頼される予算過程を実現するには、十分な情報や信頼できる前提にもとづいて歳出額が民主的に決定される必要があります。ここではそのような決定の信頼度を大きく左右する、財政規律 マクロ経済枠組みによる総歳入歳出の予測の機能 歳入を確保する機能 予算を計画通り執行する機能 - について解説します。

財政規律

財政規律とは、歳入・歳出額や債務額を、将来の国民経済に悪影響を及ぼさないよう決定し財政を運営する指針です。

ここでいう財政規律とは、歳入と歳出の額や、双方のギャップをうめる債務の額を、将来の国民経済に悪影響を及ぼさないよう決定し財政を運営しなければならないという指針です。「良い」公共財政管理は、健全な財政規律をもった予算過程を通じておこなわれます。歳入の規模は外部要因に大きく左右されるわけですから、ここで財政規律という場合、特に歳出額の決定に関係する規律ということができます。

政府は将来の税収をあてにして歳入の一部を公債や借入により賄い、その年の税収より多くの歳出を行うという裁量的な財政政策をとるオプションを持っています。しかし、その場合でも、将来の税収の先取りですから、中長期的には、財政は均衡(債務以外による歳入と歳出が均衡すること)しなければなりません。過度に裁量的な財政政策に頼ると財政赤字の慢性化¹⁴がおり、政府財政に対する「信頼」が低下し、将来の国民経済にたいする不安感が広がります。このような財政の先行きに対する不透明感、経済の活力を失わせる原因ともなりかねません。

マクロ経済枠組みによる総歳入歳出予測の機能

マクロ経済枠組みにより、バランスのとれた総歳入と総歳出を予測する能力は、予算策定のパフォーマンスを見る上で重要です。

マクロ経済枠組み¹⁵を設定し、その枠組みの中でバランスのとれた総歳入と総歳出を予測することは、通常予算策定とともに財務省(あるいは相当の機関)が行います。この予測は予算策定のパフォーマンスをみる上で重

¹⁴ 日本は世界に類を見ない債務大国で、2002年度末の政府債務残高は536兆円、これはGDPの108%にあたります。GDP比では、アメリカが52%（2002年）、イギリスが38%（2001年）となっています。

¹⁵ 各種の国家経済計算システムやマクロ経済モデルにより構成されたシュミレーションツール。実際の社会経済データを使い、変数を調節しつつ合理的な歳入と歳出額を予測します。

要です。もし仮に、予測の精度が低く、過大な歳入予測により予算が策定されれば、実際に充当されるお金が不足して、当初計画された予算執行率が落ちます。そればかりではありません。年度途中では、執行可能な金額、資金配分のタイミング、それにあわせた各種調整など、執行のすべての局面に不確実性をもたらす計画性が大きく損なわれ、ただでさえ少ない資金を無駄に使ってしまうことになってしまうのです。

マクロ経済枠組みの正確性を向上させるには、信頼できる社会・経済のデータが必要で、このため統計局などが一定以上の能力を有することが前提となります。このマクロ経済枠組みを設定するにあたっては、経済政策（目標GNP成長率など）、金融政策（公定歩合など）、財政政策（税政の変化、国債の発行額など）、為替・貿易政策（交換レート、関税など）、対外債務政策（債務返済と新規債務など）、民間セクター政策（規制や振興政策など）、公共セクター政策（公社などの民営化など）の多くの要素について目標値を設定し、それらの関連に関する仮定にもとづき、向こう2～4年先まで歳入額や歳出額などをシミュレーションします。

また、このような枠組みによる推定方法に加えて、実際の税収の実績を基礎にしながら、税制度の変更、徴税能力の向上の程度、前年度予算執行実績などの情報を重視して歳入予測をおこなう国もあります。

ある国のマクロ経済枠組みによる総歳入と総支出の予測レベルを把握するためにPEFAでは「PI-1 総歳出予算と総歳出決算との比較」や「PI-3 総歳入予算と総歳入決算との比較」という指標を導入しました。以下では、これらの視点の代用として歳出予算の執行率と歳入予算の執行率を取り上げます。歳出予算の執行率が高いということは、歳出予算と歳出決算の値が近いということです。また、歳入予算の執行率が高いということは、歳入予算と歳入決算の値が近いということです。これらは、上記PEFAの指標とある程度正の相関があると予想されます。

調査国のなかではウガンダとエチオピア（連邦政府レベル）で歳出予算の執行率が高く、それぞれ約95%と100%でした。また、エチオピアでは最近の歳入予算の執行率が95～105%を示しており好成績をおさめています。両国では90年代から財務省などの機能強化をドナーの支援を得て積極的に行っておりその成果が現れているといえます。エチオピアでは、統計局の社会経済データの整備状況も良いと思われ、マクロ経済枠組みによる歳入の予測の精度もかなり高いものと予想されます。

一方、ザンビアとマラウイでは歳入推計に問題があることが指摘されています。ザンビアでは、推計の精度が低いため、最初から予算を低めに

マクロ経済枠組みは、経済政策、金融政策など多くの要素についての目標を設定し、歳入額・歳出額をシミュレーションして設定します。

税収の実績などにもとづく歳入予測を重視する国もあります。

PEFA指標

PI-1 総歳出予算と総歳出決算との比較
PI-3 総歳入予算と総歳入決算との比較

ウガンダとエチオピアでは歳出予算の執行率が高くなっています。

ザンビアとマラウイでは歳入推計に問題があります。

さえておき、歳入が徐々に実現されてゆく年度途中で、補正予算を組んで、歳出額を上方修正していくことが慣例となっています。そのため、予算の予測性や信頼性といった面で多くの課題があると言えます。

歳入を確保する機能(税制について)

政府が歳入を確保する方法は主に税の賦課、公債の発行、財やサービスの販売、通貨の発行などがあります。

政府が歳入を確保する方法は大きくいって税の賦課、公債の発行、財やサービスの販売、通貨の発行、があります。また歳入ではありませんが、政府による資本市場での投融資資金の調達がおこなわれています。上述したように財政規律を実現するためには、公債の発行や、中央銀行による通貨の発行等に過度に依存することは慎まなければなりません。以下に歳入確保の方法を概説します。

現代では租税義務説にもとづいて累進課税制度をとっている国が一般的です。

税の賦課 税は、政府の歳入を確保するために国民や企業に課されています。税負担の倫理的な根拠については、時代により変化してきましたといえますが、現代では租税義務説¹⁶に基づいた累進課税制度をとっているのが一般的です。税を大きく分類すると直接税と間接税になります。直接税は納税者から他人に税負担が転嫁されない税種で、所得税、法人税、相続税、

BOX3-3 日本の財政規律

日本の財政状況は、平成16年度予算では公債依存度が44.6%にも及ぶなど、先進国のいずれの国と比較しても極めて深刻な状況にあります(財務省ホームページより)。1995年には当時の武村大蔵大臣が「財政危機宣言」を発表し、1997年には財政構造改革法が施行されました。このように一時期、財政再建に向けた意識が高まりましたが、97年の金融危機、長引く不況を背景に、小渕内閣は財政再建から財政出動による景気対策を優先するという政策転換を行ない、財政構造改革法も停止されました。結果として、日本の財政は悪化の一途をたどっています。

平成16年度の国の予算の歳入は45.5兆円で、歳出82.1兆円との差は36.6兆円あり、この差額は建設国債や赤字国債で補っています。歳入の約80%の借金をしているわけです。

このような日本の状況は、IMFやOECDも憂慮すべきもの見なしています。アルゼンチンの経済危機の際に「アルゼンチンと日本の違いはわかる？」5年(5年後には日本も同じ運命)」といった洒落にならない小話がありました。もちろん、日本の財政の500兆円にも及ぶ国債の債務管理は、それなりに適切になされているわけで、計画上国債の償還は可能となっています。この政府の信用度の点で日本は今のところアルゼンチンとは異なっています。しかし、このままのペースで政府の債務が増してくれば危機的な状況になるのは間違いありません。今後の国債の発行については、これまで以上に慎重な分析と判断をする必要があるでしょう。

贈与税などが主な例です。間接税とは税負担が転嫁される税種で、一般消費税がそれにあたります。一般消費税は、税を負担する消費者ではなく、店舗など事業主が税金を納めます。

直接税はその累進性によって公平な税だと考えられ、直間比率¹⁷が租税制度の公平性を比較するための指標に使用されてきました。一方、間接税は効率的に徴税できることから、公平性よりも効率性が重視される昨今では、直間比率を低める(間接税の割合を高くする)ように是正すべきだとの主張もあります。

公債の発行 政府活動に必要な経費を、公債を発行することにより、資本市場から資金を借り入れることにより賄う場合があります。一般的には、資本的経費または臨時的経費を賄うために公債を発行することを認め(建設国債)、経常的経費は税で賄う、つまり公債に頼らないことが原則です。日本でも発行されている赤字国債は、経常的経費を賄うためのもので、この原則に反するわけです。また、公債を中央銀行に引き受けさせることは、貨幣の創出にもつながるため、多くの国では原則中央銀行による引受を禁じています。

財やサービスの販売 政府活動の本来の目的は、国民一般の利益を増進することで、財やサービスの販売を通じて特定の個人あるいはグループの利益を促進することではありません。しかし、多くの国では政府の直営企業の収益が歳入の一部として計上されます。

通貨の発行 通貨の発行は、政府が紙幣を印刷し、それに通貨として通用力を持たせる方法でおこなうことができます。中央銀行からの借入、または、中央銀行に公債を引き受けさせることも、実質的にはこの通貨の造出と同じ効果を持ちます。このような方法は、歳入の調達が容易なために、予算を膨張させ財政規律が大きく損なわれる恐れがあります。

投融资資金の調達 政府による投融资活動とは、郵便貯金や簡易保険など政府系機関の行う事業で集めた資金や、政府の信用力を使って資本市場で集めた資金を、民間では困難な大規模・超長期プロジェクト実施の資金として貸し出すことをいいます。このような融資(日本では財政投融资)の活用が、効率的・効果的である政策分野として公共事業がありますが、これ以外にも、受益者負担により収益性が確保できる分野(有料道路

政府の歳入を確保するために、国民や企業に税が課されます。

直接税は公平な徴税、間接税は効率的な徴税ができる税です。

政府活動に必要な経費を公債を発行することにより、資本市場から賄うことがあります。

政府の直営企業による財・サービスの販売を歳入として計上します。

政府が通貨を発行することにより歳入を調達します。

政府や政府系機関が事業などにより集めた資金を、財政投融资に活用します。

¹⁶ 租税義務説は、近代資本主義の発達の中で、貧困や社会問題が深刻になり市場による所得配分が正義だという信仰が動揺した結果提唱されたものです。国家の任務はこのような正義の実現にあり、市場に頼った所得配分が正義の実現に不十分であるとすれば、累進負担をもって是正する必要があるとされています。(肥後 1993, p.p. 116-117)

¹⁷ 直接税と間接税の税収の比率。

PEFA指標

PI-3 総歳入予算と総歳入決算との比較

事業など)や、市場金利より有利な金利で資金の融通をすることが望まれる分野(公庫による中小企業支援、住宅金融、国際協力への貸付)などがあげられています。

対象国の歳入を確保する機能の健全性について見当をつけるPEFAの指標としては、「PI-3 総歳入予算と総歳入決算との比較」があります。歳入の計画と実際の歳入構造を見ることにより徴税機関や歳入のある公社や公団の能力を見る必要があります。また、税収額の対GDP比のトレンドをみることにより、税制の改革や徴税機関の能力が上がってきているか否かを判断することができます。(税制の改革や徴税機関の能力向上については3-4-4の 参照)

予算を計画通り執行する機能

政策の効果を出すためには、予算が計画通り執行されることが必要です。

予算の執行は、セクター省庁など複数の組織が関係する総合的な機能です。

予定された政策を実施するために策定された予算は各省庁に配分されるわけですから、政策の効果を産み出すためには、予算が計画通り執行されることが最低限必要です。予算の執行はセクター省庁など複数の組織が関係しているため、総合的な機能ということができるとでしょう。各機能のすべてが正常に機能しなければ、予算の執行が効果的に行われないうわけです。予算執行が政策効果に結びつかないという症状に対しては、予算過程の個々の機能に問題があるか、または個々の機能が全体として調整されたかたちで機能していない、といった原因が考えられます。

PEFA指標

PI-2 歳出予算構成と歳出決算構成の比較
PI-4 未払い金の総額のモニタリング

ある国の予算が計画通り執行されているか否かを評価する指標としてPEFAは「PI-2 歳出予算構成と歳出決算構成の比較」と「PI-4 未払い金の総額のモニタリング」を提案しています¹⁸。「PI-2」の指標では、各予算項目について計画と執行の違いを比較します。計画より多すぎたり少なすぎたりする割合が多ければ多いほど、当初の計画の信頼性、あるいは、実際の資金配分の恣意性が問題になります。また、「PI-4」で未払い金が多いと診断された場合は、予算執行の各機能(予算執行権の委譲、調達、予算会計、支出コミットメントとその管理、未払い金の管理、キャッシュフロー管理、予算流用、内部監査)に問題があることを示唆します。政府の未払い金が多いと、政府の支払に対する民間企業の信頼性が低下することになりかねません。また、民間の財やサービス提供の質やタイミングに悪影響を及ぼしますし、早期の支払をめぐるやりとりは汚職の温床ともなります。

ザンビアでは各予算項目に対して、予算通り資金配賦が行われていません

ザンビアでは、各予算項目に対して、金額、時期ともに予算通りに資金配賦が行われず、また資金割り当てがないままに活動が実施されることも

¹⁸ 詳しくはPEFA-PFM Performance Measurement Framework 参照。

多く、未払い金の問題や、その管理が十分でないとの課題が指摘されています。またマラウイでも予定通り資金が手当てされていないなどの問題が指摘されています。

3-4-2 予算過程の包括性と透明性

(1) 予算書の内容と情報公開

現代の政府は巨大な財政資金をめぐってさまざまな活動をおこなっており、予算書がそれら活動の複雑な収支計画書となります。一方で、予算過程とともに予算書は国民に公開されるわけですから、その内容はわかりやすい必要があります。そのため予算書は、政策の目的、執行の責任の所在、活動の内容や資金の手当などが大局的かつ詳細にわかるように構成されていなければなりません。つまり予算書は、各経費が適正な予算費目の分類でしめされ、政策目標や活動などの情報が明確に記述されているとともに、国民一般が入手できる文書である必要があるわけです。ここでは 予算費目の分類 予算書が示さなければいけない情報 予算過程や 予算情報の公開 - について紹介します。

予算費目の分類

経費を予算費目に従って分類するのは、予算をわかりやすいかたちで議会や国民へ提示すること、政策と予算配分や経済効果との関連性を示すこと、予算の執行を追跡・管理しやすくするためです。たとえば、予算の歳出費目は、経済分類、政府機能別分類、プログラム別分類などによって予算の多面性を表現できます。これら分類のうち、経済分類と政府機能別分類(ボックス3-4参照)は、国際的なスタンダード¹⁹が合意されています。

プログラム別分類については、各国のさまざまな政策に応じてプログラムが設定されるという事情を反映して、国際的なスタンダードとして一般化はされていません。しかし、予算策定・執行、そしてプログラムのモニタリング・評価を行うために重要な分類法として位置づけられ活用されています。

通常、予算は政府部局(予算執行の責任機関)別にまとめられ、その下で、これら予算費目に従い分類することによって、予算の構造が示されるとともに予算執行の責任機関が明らかにされます。また、多くの国の予算書で使われている目的別分類(Object (line-item) classification)は、国際標準の

予算書は政府の活動の収支計画書であり、内容がわかりやすく記述され、国民一般が入手できる文書である必要があります。

経費を経済分類、政府機能別分類などの予算費目分類に従って示すことにより、予算の多面性を表現できます。

予算のプログラム別分類は各国独自の方法が使われています。

通常、予算は政府部局別にまとめられ、予算執行の責任部局が明らかにされます。

¹⁹ IMF 2001, Government Finance Statistics Manual にまとめられています。

目的別分類による予算は厳格な管理が可能ですが、弾力的な運用ができにくい予算です。

成果主義にもとづく予算方式の導入は、多くの開発途上国では時期尚早であるとされています。

経済分類に従って設定されるべきとされています²⁰。この目的別分類による予算は、事前の詳細な支出項目の設定と項目別の厳格な管理という面で強みがある一方で、年度途中での項目間の流用が難しいなど、予算の弾力的運用が難しいという側面もあります。一方、ニュー・パブリック・マネジメントの考えにのっとり、「成果」を単位として予算を配分し、その単位内での予算の配分についてプロジェクトの管理者に大幅に権限を委譲するという、成果主義にもとづいた予算配分も考えられます。しかし、成果主義は制度や組織文化まで含めて変える必要があります。今のところ開発途上国に成果主義を導入しても、制度や組織文化の変革にまで手がつかず、予算費目の組み替えにだけに終わる可能性が強く、導入により得ら

BOX 3-4 歳出の分類

経済分類（Economic Classification）

21 Compensation of employees（被雇用者への報酬）	24 Interest（利子の支払）
211 Wages and salaries（労賃と給料）	25 Subsidies（補助金の供与）
212 Social contributions（社会保障掛金）	26 Grants（無償資金の供与）
22 Use of goods and services（財とサービスの調達）	27 Social benefits（社会保障給付）
23 Consumption of fixed capital（資本財の調達）	28 Other expense（その他支出）

出典、IMF, Government Finance Statistics Manual, p. 49

（注）被雇用者への報酬までは第2階層までの分類を示しました。他の費目については第1階層まで示しました。コードはIMFのGovernment Finance Statistics（GFS）によります。

政府機能別分類（Functional Classification）

701 General public services（一般公共サービス）	709 Education（教育）
702 Defense（国防）	7091 Pre-primary and primary education（初等教育）
703 Public order and safety（司法と治安）	7092 Secondary education（中等教育）
704 Economic affairs（経済分野）	7093 Postsecondary nontertiary education（高等教育等）
705 Environmental protection（環境保護）	7094 Tertiary education（大学教育）
706 Housing and community amenities（住宅）	7095 Education not definable by level（その他教育）
707 Health（保健）	7096 Subsidiary services to education（教育助成）
708 Recreation, culture, and religion（余暇、文化）	710 Social protection（社会保護）

出典、IMF, Government Finance Statistics Manual, p. 76

（注）教育分野については第2階層の一部まで参考までに示し、他分野については第1階層まで示しました。コードはIMFのGovernment Finance Statisticsによります。

²⁰ ADB 1999, Managing Government Expenditure, p. 73.

れる効果は期待できないと考えられています²¹。そのようなことから、途上国では目的別分類を使った予算過程の向上に引き続き注力する必要があると考えられています。

ドナーからの資金援助が多い開発途上国では、ドナーと被援助国の双方に資金を頼るプロジェクトが「開発予算」として独立して計上される傾向があります(表3-3参照)。開発予算を独立させることによって、ドナーに支援されたプロジェクトの費用対効果に関する説明責任を明確にすることができます。また、プロジェクトの予算を保護するとともに、プロジェクト内の流用などを柔軟に行えるようになり、柔軟なプログラム運営が可能になります。しかし、このような開発予算の考え方が、ドナーが支援するプログラムの独自性と独立性を強調しすぎるあまり、被援助国の本来の予算策定・執行システムの発達や他の政府活動との整合性を妨げるのではないかと懸念されるようになってきました。それゆえ、昨今では、被援助国の予算過程により沿った援助手法が検討されているのです。

予算内容が費目分類により適切に表現されているかの程度を計る指標として、PEFAは「PI-5 予算内容の分類」という指標を提示しています。例えば、南アフリカの予算は良い予算の例として評価できます²²。この指標ではIMFの提唱する政府財政統計分類(Government Financial Statistics (GFS) classification)による予算費目や政府機能分類(Classification of Functions of Government, COFOG)による予算編成が評価の基準となっています。南アフリカでは1998年からの予算編成の改革が始まり、2004年度の予算では

プロジェクトが「開発予算」として独立して計上される傾向にあります。被援助国の予算策定・執行システムの発達などを妨げると懸念されるようになってきました。

PEFA指標
PI-5 予算内容の分類

南アフリカの予算はIMFの政府財政統計分類及び政府機能分類にしたがって編成されています。

表3-3 開発予算により表されるドナー支援のプロジェクト

省庁
局（省以下の部局）
プログラム
経常経費 Current expenditures（自国の歳入により支出する経常経費）
資本経費 Capital expenditures（自国の歳入により充当する資本・投資経費で、開発予算に含まれない経費）
開発予算 Development expenditures（ドナーと自国の歳入によるプロジェクト予算）
経常経費（開発予算で支出する経常経費）
資本経費（開発予算で支出する資本・投資経費）
（注）通常経常経費や資本経費の下部には目的別分類が使われます。

²¹ ADB 1999, Managing Government Expenditure, p. 69.

²² 南アフリカ政府の予算は <http://www.finance.gov.za/> で詳細を見ることができます。

PEFA指標
PI-6予算書に盛られた
情報の包括性

予算書が示すべき内
容は以下の9つです。

正確な情報を踏まえ、
予算書に政府の活動
計画の情報を包括的
に反映させることは
途上国にとって容易
ではありません。

完全にGFSとCOFOGに準拠した予算が策定されるようになってい
ます。予算書ではプログラム別経費、経済分類別、使途目的別分類に
より予算が整然と表されています。アフリカ諸国での公共財政管理
能力の向上を考える場合、南アフリカの技術力を活用することも1つ
の考えです。

予算書が示さなければいけない情報

予算書には、マクロ経済の状況と財政規律に関する情報、請求予算額
と過去にさかのぼった実績、政策や財政政策と予算の関連性に関す
る説明が示される必要があります。PEFAは、評価指標「PI-6予算書に
盛られた情報の包括性」に関連して以下の9つの情報が最低限予算
書(予算書本体とその付属資料)に含まれるべき内容としています。
以下のリストでは予算策定年度(今年度)をn、策定している予算の年
度をn+1年度として内容項目をあらわしています。

マクロ経済の状況と財政規律(財政赤字・黒字)に関する情報

- (i) マクロ経済指標(経済の成長率、インフレ率、外貨交換レートなど)
- (ii) 財政赤字額(国際標準にもとづいた計算方法による)
- (iii) 赤字財政の補填の方法(公債の発行やその額など)
- (iv) 今年度(n年度)当初の債務の額とその内容
- (v) 今年度(n年度)当初の金融資産の額とその内容

請求予算額と実績(および中期支出枠組み予算)

- (vi) 昨年度(n-1年度)の歳入歳出(決算額)の実績(請求予算額に併記)
- (vii) 今年度(n年度)執行中の予算額(請求予算額に併記)
- (viii) 上記viとviiを各予算費目分類でまとめたサマリー表

政策および、政策と請求予算の関連に関する説明

- (ix) 政策と請求予算との関連性、および政策と歳入と歳出に対する
影響の解説

これら内容に加え、国によっては、翌年度の請求予算額に加えて、2年
度先(n+3年度)までの予想支出額を示し、これらを中期支出枠組み
(Medium Term Expenditure Framework、MTEF)として予算書上に表し
ている国もあります(ケニア、タンザニアなど)。

このような内容を正確な情報を踏まえて予算書に全て盛ることは、
容易なことではありません。たとえば、上記(vi)では昨年度の歳入
歳出額の決算額が必要になります。しかし、多くの途上国では決算の

遅れが数年にわたり、予算作成に必要な前年度の歳出歳入実績の情報を得ることが難しいといった状況があります。

予算過程や予算情報の公開

予算内容、政府の財政状況、政策や実施の成果に関する情報は、国民が、容易に低いコストでアクセスできる必要があります。また、国民にとってわかりやすい言葉で、適切な構成・編集でまとめられていることも重要です。具体的なアクセスの媒体として、印刷物、インターネットなどが想定されます。

PEFAの指標「PI-10 国民の公共財政に関する情報のアクセス」では公開されるべき情報として少なくとも以下のものをあげています。

- (i) 予算案と決定した予算書全体(議会に予算案が提出された以降)
- (ii) 予算執行報告(四半期などの管理期間終了後1ヵ月以内)
- (iii) 決算報告書と財務諸表(外部監査終了後6ヵ月以内)
- (iv) 全政府部門の外部監査報告書(外部監査終了後6ヵ月以内)
- (v) 契約金額約US\$100,000以上の契約実績(少なくとも四半期毎)
- (vi) 基本的な公共サービスセクター(初等教育や保健)の学校や保健所に配布された予算実績など(年度ごとに公表またはリクエストに応じて公表)

ウェブサイトで予算情報がアクセスできる国として、ブルキナファソ、ガーナ、ケニア、タンザニアがあげられますが、内容はそれほど充実しているとは言い難いものです。一方、南アフリカのウェブサイトでは、非常に充実した予算に関連する情報が閲覧できます。セネガルでは、政府刊行物の入手が簡単できない、ケニアでは予算書を印刷する予算が少ないため一般が入手できるほどの数量を印刷できないという問題もあります。また、決算や監査報告の遅れによる情報公開の遅れは前章で報告した通りです。

(2) 予算過程が対象とする公共部門

予算過程では、公共部門²³の全体の活動が包括的に管理される必要があります。それは政府の管理下にある資源の全体を見渡した上で、個々の公共活動に対し適切な資源配分をおこなうためでもあり、また公共部門の全体の経営状況に関しても目を光らせる必要もあるた

予算内容、政府の財政状況などの情報は、わかりやすく、なおかつ国民が容易にアクセスできる必要があります。

PEFA指標

PI-10 国民の公共財政に関する情報のアクセス

ブルキナファソ、ガーナ、ケニア、タンザニアの予算はウェブサイトで見ることができます。その一方で、予算書の入手に問題がある国が多くあります。

予算過程では、公共部門の活動が包括的に管理される必要があります。

²³ ここでいう公共部門とは、政府一般（中央政府、地方自治体を含む地方政府、社会保障基金など）と、政府の管理下にある公社や中央銀行などがこれに含まれます。通常公社などは、経営の独立性から、政府一般の予算とは別の視点にもとづき議会で審議されることとなります。

年次予算の報告は、予算外資金も含めた政府活動の全容を明らかにする必要があります。

予算外資金による活動とは、予算法とは別に法律に基づいて行われる資金調達活動を言います。

PEFA指標

PI-7 予算書に盛られていない政府活動の規模

予算過程を迂回している例として、ガーナの道路基金があります。

ドナーのオフ・バジェット支援が予算の透明性と包括性に悪影響を及ぼしています。

めです。この節では予算のカバーする範囲という観点から 予算内資金と予算外資金による公共活動 中央政府と地方政府の財政活動 中央政府以外の公共セクターのリスク管理 - について解説します。

予算内資金と予算外資金による活動

予算の包括性と透明性を確保し、国民による公共部門全体の監視を可能にする観点から、年次予算やその執行に関する報告には、予算内資金のみならず、予算外資金(extra-budgetary funds)をも含めた政府活動の全容を明らかにする必要があります。

ここでいう予算外資金による活動とは、予算法とは別に議会で承認された法律にもとづき行われる政府の資金調達と活動をいいます。予算外資金(使途の限定された道路税や燃料税、公社の収入やドナーからの収入²⁴など)による活動が正当化される理由としては、優先的な投資分野を政治的な交渉プロセスから保護すること、柔軟な予算執行を確保すること、ドナーの支援するプロジェクトを政治的影響から保護することなどがあげられます。しかし、このように議会や国民の監視を迂回するということは、汚職の温床になることにつながりかねません。この定義からすると、日本の特別会計による事業も予算外資金による活動といえます。

PEFAの指標「PI-7 予算書に盛られていない政府活動の規模」では、このような予算外資金による活動も含め、本来予算書に掲載されるべきであるが掲載されていない予算額の大きさに注目しています。予算の包括性や透明性の観点から、予算書に掲載されていない活動の割合が少ないほど、適正な予算とされています。

予算過程を迂回している例としては、ガーナの道路基金があります。これは、燃料税を資金源として、全国の道路網の維持のために設立されていますが、その資金源だけでは不足し、一般会計からの繰入やドナーからの支援を受けています。一方で、ブルキナファソはこのような特別の基金の設定をせずに、予算過程で決まる一般会計で全国の道路の維持経費をカバーしています。ドナーのオフ・バジェット(off-budget)支援が当該国の予算の包括性と透明性に対し悪影響を及ぼしていますが、それについては次節(3-5 ドナーの援助手法)で紹介します。

²⁴ ドナーの資金援助によるプロジェクトの活動は予算書に含まれていますが、予算の管理自体は被援助国政府の会計管理の外で行われる場合も、この予算外資金による活動の範疇に含めています。

中央政府と地方政府との財政関係

政府は複数の機関から構成されていますが、地方政府も重要なプレーヤーです。中央政府と地方政府との間の財政関係は、19世紀後半から進んだ中央集権化があった一方で、21世紀に入ってから、中央政府から地方政府への地方分権化が世界的な潮流となってきました。途上国の地方自治体でも、急速に進む地方分権化を背景に、中央政府から権限・財源が委譲され、地方政府の行政に必要な財源は、それぞれの地域社会が負担することが望まれています。しかし、地方自治体独自の財源調達能力は著しい地域差がみられるのが普通です。そのため、中央政府としては、国民の租税負担の公平化や、一定の行政水準の維持などの観点から、このような財政力の格差の調整を行っています。この調整には大きく分けて以下のような再配分の方法があります。

地方交付税(unconditional grants) 地方交付税は、地方政府の政策遂行のため、中央政府が地方政府に交付する用途制限のない一般財源です。地方政府間における財政力の格差を解消し、地方政府間の財源の過不足の調整、平準化をはかる機能(財源調整機能)とともに、地方政府全体にとっては地方財源の総額を保証する意味もあります。通常、財政力の弱い地方政府ほど、交付される税の金額が多くなるよう調整されているのが普通です。

国庫支出金(conditional (earmarked) grants) 国庫支出金とは中央政府が用途を指定して地方政府に交付する資金です。対象となる事業は公共事業、社会保障、教育、農業などの幅広い分野におよび、地方にある各省庁の出先部局を通して予算化され、執行される場合が多くあります。このような中央政府の出先による国庫支出金の執行に対し、議会などの自治機構がある地方自治体では国庫支出金が一度自治体の予算に組み込まれて執行される場合もあります。

PEFAでは「PI-8 中央政府と地方政府間の財政関係の透明性」という指標に関連して、中央政府が地方政府に予算を配布するときのルール
の透明性、地方政府への事前の配布情報の提供、地方政府による計画策定・実施に関する透明性などをチェックする必要性が指摘されています。

一般に開発途上国の地方政府では、計画の策定や執行能力が脆弱で、その能力の強化とともに、外部からの十分な監視も必要とされてい

中央政府と地方政府との間の財政関係では中央集権的か地方分権的かで特徴づけられます。

各地方自治体の間には財源調達能力の差があり、中央政府は、税の交付によりその格差の調整を行っています。

国庫支出金とは中央政府が用途を指定して交付する資金です。

PEFA指標

PI-8 中央政府と地方政府間の財政関係の透明性

地方政府に流れた資金の透明性確保が重要です。

ます。ですから、地方政府に流れた資金について透明性が確保されることが重要です。たとえばエチオピアでは、連邦政府が州政府に支給する地方交付金の額を決定する算式は、議会で毎年決定され公表されます。この算式はオフセット方式(用語集参照)をとり、ドナーの提供する資金量も勘案されて、地域格差が抑えられるように設計されています。地方交付金の額の決定時期も、州政府やその下にある郡政府の計画策定のタイミングと連動しています。郡レベルの財政管理能力は州政府よりさらに低く、今後の課題になっています。

中央政府以外の公共部門のリスク管理

地方政府や公社公団の経営リスクについて、中央政府は常に目を光らせている必要があります。開発途上国において政府系の企業が経営危機に陥ったり(モザンビークの国営銀行など)、本来収益を期待されている公社の経営が、政府の財政支援を得てようやく成り立っていたりといった事例が多くあります。80年代のIMFや世銀による構造調整政策への支援の動機の一つにこのような非効率な公社や政府系事業の効率化がありました。

このような経営リスクを監視し、場合によって中央政府が必要なアクションをとるには、地方政府や公社公団の売上管理報告、財務の四半期報告、会計監査を受けた財務諸表などが適時に公表されるなど、経営・財務情報の透明性が必要です。PEFAの指標「PI-9 中央政府以外の公共部門の財政リスクの監視」では、中央政府がそのような経営・財務情報を集め、分析する能力や、経営リスクを回避する能力の程度を判定する指針が提供されています。

3-4-3 政策を反映する予算策定

(1) 予算サイクル

予算は単年度主義の原則に従って毎年策定されます。ひとつの予算が運営される手順は、予算の立案、予算の決定、予算の執行、決算からなり、このような予算の各段階をまとめて、予算サイクル(budget cycle)とよびます。図3-3に示すように、予算サイクルは、1年次に政策・予算案の策定と議会による承認があり、2年次に予算の執行と会計による支出の管理、そして3年次に、外部監査と監査報告の議会による審議と承認により成り立っています。この予算の策定、執行、決算・監査では、それぞれが少なくとも1年間を要するため、予算循環の一サイクルは3年間にわたります。つまり、ひとつの会計年度を

地方政府や公社公団の経営リスクを中央政府は管理する必要があります。

PEFA指標

PI-9 中央政府以外の公共部門の財政リスクの監視

予算の立案、予算の決定、予算の執行、決算の各段階をまとめて予算サイクルとよびます。

予算循環の一サイクルは3年間です。

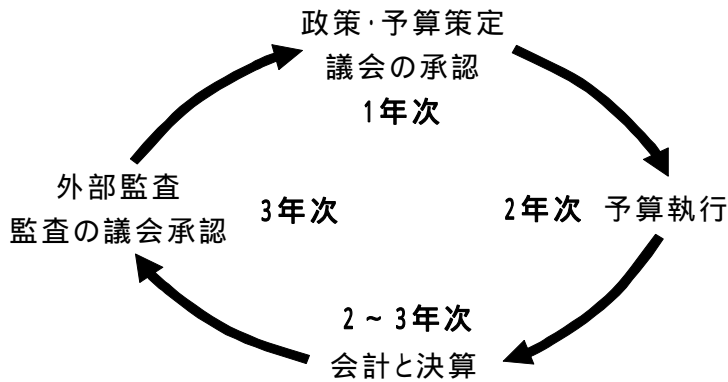


図3-3 予算サイクルと年次

とってみれば、3つの過程（翌年度予算の策定、当年度予算の執行、昨年度予算の決算）が同時に進行していることになります。

（2）政策と予算策定

開発は中長期的なプロセスで、1年や2年の政府投資が開発の成果にすぐ結びつくものではありません。そのため、開発を誘発することをめざす政府の政策も中長期的な展望にもとづいて行われる必要があります。公共財政管理の重要な役割として、政府の中長期的な政策を、単年度予算に適切に反映することがあげられます。つまり、中長期政策で、単年度予算の位置づけをはっきりさせるわけです。通常、中長期政策は、経済環境の変化や、予算執行の成果などに基き、毎年見直されるローリングプランとなっています。ここでは 中長期計画と、年次予算の策定について触れます。

中長期計画と支出枠組み

公共財政管理は、政策を予算化し実施する機能を持ちます。通常政府は10年程度の期間を念頭に置いた長期的政策と、3～5年程度の期間をカバーする中期的な政策を策定し、各年度の政策とその実施手段として年度予算を位置づけています。このような手法をとることにより、年度予算に継続性と予測性を持たせることができる一方で、大きな政策転換をより計画的に、無駄なく調整されたかたちで実施することができます。

公共財政管理の重要な役割の一つに、政府の中長期的な政策を単年度予算に適切に反映することがあります。

中長期計画の実施手段として、年度予算は位置づけられています。

長期計画は10年程度の期間を対象とします。

中期計画は3～5年をカバーし、毎年の政策決定と年度予算に反映されます。

MTEFはPRSPを予算配分の側面からを担保します。

PRSPとMTEFなどの中期計画は年次予算策定過程での指針的役割を果たすことが期待されます。

長期計画 10年程度の期間をめぐりに策定される長期的計画は、政権の交代や、短期的な経済状況の変化があっても大幅に変える必要がないよう、通常社会経済開発のゴールを示す指針として策定・承認されます。たとえばタンザニアの「ビジョン2025」や、ケニアの「国家貧困撲滅計画（15年計画）」などが例としてあげられます。

中期計画 長期計画のもと、3～5年をカバーする中期計画は、より具体性を帯びた計画として、マクロ経済分析や債務分析、各セクターの政策やそれらの優先順位、政策を裏付ける資金投入計画などを内容にして策定されます。中期計画は通常ローリングプランとして策定され、毎年の政策決定と年度予算の策定に反映されるとともに、実際に達成された成果の評価や歳入見込みの見直しなどに基づき、毎年更新されていきます。HIPCで策定される貧困削減計画（PRSP）や中期支出枠組み（MTEF）も中期計画の一形態です。通常このような中期計画は、将来の支出に対して法的な拘束力を持たない指針として策定されます。

貧困削減計画（PRSP）と中期支出枠組み（MTEF） PRSPは通常3年の期間をカバーする中期計画として策定されています。これは重債務貧困国（HIPC）イニシアチブのもと債務削減を受けるための条件の一つとして、90年代後半からHIPC政府により策定されてきています。PRSPはこのような背景を持ち導入されてきた中期計画ですから、既存の長期計画や中期計画との整合性がつくように政治的な努力がされていますが（タンザニアなど）、国によっては、PRSPが唯一の中期計画となっています。PRSPを予算配分の側面から担保するという目的で中期支出枠組み（Medium-term Expenditure Framework、MTEF）が策定され3年間の収入・予算の見通しを示しています。MTEFでは、3年間の収入見込み額を、PRSPの政策の優先順位に基づいて配分することを目的にしています。

PRSPとMTEFと年次予算の策定 PRSPとMTEFおよび年次予算の関係を図3-4に示しました。予算配分の見通しも含む中期計画（PRSPとMTEF）は年次予算策定過程でもその指針的役割を果たすことが期待されています。中期計画がそのような役割を果たすには、最低限以下のような手順が踏めるよう、予算策定過程が整備されている必要があります。

- ・ 政治状況、マクロ経済や債務状況、政策の成果の評価による中期計画の見直し

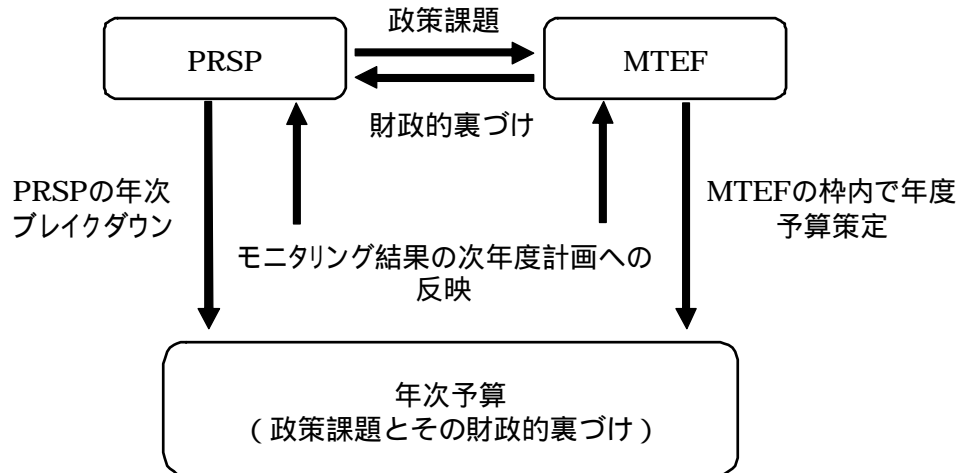


図3-4 PRSプロセスと予算サイクルの関係

- ・ 中期計画の見直しにもとづく予算策定指針(予算シーリングなど)の決定
- ・ 予算策定指針にもとづく予算案の策定
- ・ 予算案の承認と執行

ここでは、中期計画も見直される必要があるということと、その結果が年度予算の策定指針に反映されなければならないといったことが重要な点になります。

PEFAの指標「PI-12 複数年度の財政計画、支出政策と予算策定」では複数年度の財政計画の存在について以下のような視点を提供しています。

- 複数年にわたるプログラムレベルまでの歳出・投資計画がある。
- 債務持続可能性の分析の範囲と頻度が適正である。
- 複数年にわたるセクター戦略と経常経費と投資経費計画がある。
- 複数年にわたるセクター戦略と投資経費計画がリンクしている。

これらは、MTEFの存在と、その基礎となる債務分析の妥当性、セクター戦略に基づいた投資計画の妥当性に着目し、当該国の中期計画の質を評価しようというものです。しかし今のところ、多くの途上国では、ドナーに多くの資本経費を頼っているため中期的な歳入の不確実性があること、年度予算作成とMTEFの見直しとの間の不明確な関連性などの理由により、MTEFの実効性について関係者の議論が分かれています。

PEFA指標

PI-12 複数年度の財政計画、支出政策と予算策定

ドナーの支援の不確実性などにより、MTEFの実効性については関係者の議論が分かれています。

予算の策定・編成過程には多くのステークホルダーが関与します。

予算策定と議会・各省庁の関与

一般的に予算案を策定し、議会に提出するのは行政府です。予算の策定過程には、まず前述した中期計画、政治経済環境を反映した予算策定方針が立案された後、予算が策定されますが、編成過程にはトップダウンで行われるマクロの予算編成とボトムアップで行われるミクロの予算編成という二つの側面があります。セクター省庁のミクロの予算編成による概算要求と、財務省のマクロの予算編成による査定といった交渉の中で、多くのステークホルダーの利害関係が調整され、予算案として収束していきます。予算の策定はおおよそ次のようなステップを経て行われます。

- ・ 予算策定方針の決定
- ・ 財務省によるマクロの予算編成

BOX 3-5 日本の中長期計画と年度予算策定スケジュール

日本には数年度にわたる予算と言う意味での中長期財政計画はありませんが、毎年度改定される「構造改革と経済財政の中期展望（閣議決定）」において中期的な経済財政運営の基本方針が示されます。

ちなみに日本の予算策定スケジュールは、下記の通りです。現在は基本方針の策定（6月、いわゆる「骨太の方針」）を踏まえて予算が策定されることになっていますが、以前は基本方針が存在せず、いきなり8月に概算要求が行われていました。それでは財務省を中心とする官僚主導の予算編成であるという反省に立って、首相のリーダーシップで基本方針が策定されるようになりました。現在では経済財政諮問会議が基本方針を策定しています。その他の課題としては、基本方針をより具体化し、政策の優先度や定量的な目標、業務計画表を明示することです。

月	予算策定スケジュール
1月	「改革と展望」の策定 国会にて予算案審議
2月	
3月	予算案成立
4月	新年度開始
5月	
6月	次年度「基本方針」策定
7月	次年度「予算の全体像」策定
8月	次年度予算概算要求
9月	
10月	
11月	
12月	「予算編成の基本方針」策定 次年度税制改正案 次年度予算案決定

- ・ 各省庁によるミクロの予算編成
- ・ 財務省と各省庁間での予算折衝、政府予算案策定
- ・ 議会による予算案審議と承認

予算策定方針の決定 予算策定方針の決定には、議会、諮問委員会、内閣、財務省などが関わり、国民や民間セクターの意見を吸い上げ、中期計画、マクロ経済の見通しなどにもとづいて行われます。策定方針では重点施策や予算配分の重点分野、予算の上限枠（シーリング）などが決定されます。

財務省によるマクロの予算編成 財務省はマクロ経済枠組みや税収の実績などから来年度の税収の推計を行い、予算策定方針を勘案して、各セクターの配分の大枠を決めます。さらに、その財源を確保するために、税制や公債発行を検討して歳入予算を決めていきます。これをマクロの予算編成といい、一種トップダウンによる予算編成です。HIPCではここで、PRSPモニタリングなどの結果にもとづいたドナーからの財源確保も考慮されます。

各省庁によるミクロの予算編成 財務省によるマクロの予算編成と並行して、予算編成方針を受けて、各省庁はミクロの予算編成を始めます。まず、各省庁にある各課が概算要求の原案を作成、それを各局が査定し、各局の概算要求の原案をとりまとめます。次は、各省庁の大臣官房と各局との間で、査定、復活折衝がおこなわれ、各省庁としての概算要求をとりまとめます。このようにミクロの予算編成は、ラインの下から始まるボトムアッププロセスです。

財務省と各省庁間の予算折衝、政府予算案策定 各省庁から財務省に概算要求が出せると、財務省はそれを概算査定し、財務省と各省庁間で折衝がおこなわれます。そのような過程をくり返し行うことで、政府予算案がまとまります。

議会による予算審議と承認 政府の予算案が決まると、議会に提出され審議されます。国民の議会を通じての関与はここで行われます。通常は新年度の始まる前に議会は予算を承認します。

このようなステップを経て予算は策定されるわけですが、実際には議会の審議以前からさまざまなステークホルダーの利害調整を経て、予算が策定されているのが一般的な状況と考えられます。日本の例をあげれば、省庁で予算案を策定する際の業界や市民団体からの

予算策定方針の決定には、議会、諮問委員会、内閣、財務省などが関わります。

財務省は、予算策定方針を勘案して、各セクターの配分の大枠を決めたり、歳入予算の額を決めます。

予算策定方針を受けて、各省庁はミクロの予算編成を行います。

各省庁から概算要求が出せると、財務省と各省庁間で折衝が行われます。

政府の予算案は、議会に提出され審議されます。

予算をめぐるステークホルダー間の利害調整は、予算が議会に上程される前からおこなわれています。

PEFA指標

PI-11 規律正しい年次
予算策定と議会・各省
庁の関与

予算情報の組織内で
の共有の程度は、重要
な評価の視点です。

ザンビアの予算日程
は恒常的に遅れてい
ます。

歳入予算の執行は、外
部要因に依存すると
ともに、税制の適正な
運用などの内部要因
にも影響されます。

陳情、財務省と各省庁間の折衝などです。これは途上国でも同様の状況があると思いますが、なかなか外部者にはわかりにくい部分でもあります。そのような意味で、議会における予算案の審議も大切ですが、予算策定のプロセスを理解する上で、政府内で予算案を作成する過程に注目する必要があります。ドナーが、予算案作成時に影響力を行使しようとしているのもこのようなコンテキストで理解できます。

PEFAの指標「PI-11 規律正しい年次予算策定と議会・各省庁の関与」では年次予算策定を以下のような観点で見ることを指摘しています。

- (i) 確立した予算策定日程とその順守。
- (ii) 予算案策定における明確かつ包括的な政治の介入とリーダーシップ。
- (iii) 議会による予算の適時の承認（最近3年間の実績をみる）。

このほかに、予算情報を組織内で共有しているかという見方も重要です。開発途上国では、このような実務情報が組織内で共有されていないことがしばしばあります。このような状況は、組織内部の監査や、チェック機能に重大な問題がある場合の症状ともいえます。さらに、予算策定のプロセスでメディアの関与も国民に開かれた予算過程という意味で重要と考えられます。

予算策定日程という観点では、ザンビアの予算日程が恒常的に遅れるという問題がありますが、ザンビアでは、7月の予算の成立が恒例となっており、新年度の始まる1月から恒常的に暫定予算で行政活動をおこなっています（英国でも同様に恒常的な遅れがみられ、予算成立の遅れを見通して、行政活動がスムーズに行われているならば問題はないのかもしれませんが）。また、組織内での実行予算情報の共有という視点でも、その情報が、政府組織の上層部一部でしか共有されていないという問題があった例がありました（ケニア）。

3-4-4 予算の執行管理

(1) 歳入予算の執行

予算サイクルのなかで、歳入予算の執行は、経済環境など、多くの外部要因に依存している部分です。また、税制の適正な運用や納税者の意識、さらに徴税機関の効率性なども税収額に影響し、この部分でも政府の努力により向上させる必要があります。本節では、明確な税

BOX 3-6 日本の予算策定プロセス

予算策定のスケジュールは、BOX 3-5に示したとおりですが、そのプロセスはどうか。日本でも財務省によるマクロの予算編成と各省庁によるミクロの予算編成が同時並行的に行われています。予算編成時には、政党、各省庁、利害団体などによる利害調整が行われますが、日本の場合、それが議会の場で行われるというより、予算編成時に与党と省庁の間で行われているのが特徴です。8月に各省庁が概算要求を財務省に提出する時点から、各省庁と自民党政務調査会の各部会との間ですり合わせが行われ、復活折衝の際には、政務調査会は業界の団体から要望をヒアリングし、各部会がそれぞれ関連する省庁を応援します。省庁は政治家の圧力を背景に財務省と交渉を行うわけです。

このように日本の予算編成で重要な折衝は、議会ではなく与党と省庁間で行われています。上記のPEFAの指標「PI-11規律正しい年次予算策定と国民の関与」を日本はクリアしているようですが、その内実は異なります。しかし、最近では官邸のリーダーシップの強化ということで、次年度予算の「骨太の方針」が総理大臣直轄の経済財政諮問会議で決められるようになりました。予算はその方針に基づいて、事務的に策定されるようになったので、与党議員による業界団体や省庁との利害調整の場が狭まりました。一部の与党議員が小泉首相の手法を「与党軽視」と批判する理由も、自分たちの活動の場がなくなってしまったことがあります。

制度と納税意識の向上 効率的な徴税 税以外の歳入の効率的な確保 - について解説します。

明確な税制度と納税意識の向上

公共財政において、税法などによる税制度の体系の明確さ、納税者の納税環境や納税意識の程度、公平な納税制度を保障する不服審査機能は、歳入を確保するための重要な要素です。

明確で包括的な税負担 税が決められたとおり能率的に国民により納められるということは、税制の基礎です。これには納税者の納税意識が高いことが必要である一方で、税務署、徴税公社や税関などの徴税機関によって恣意的な徴税が行われる余地がないように、税法が明確かつ包括的に税額の確定法と納税や徴税の方法を規定している必要性があります。このように、税制に透明性があることが良い税制の基本といえます。

徴税機関によって恣意的な徴税が行われないよう、税法が明確かつ包括的である必要があります。

BOX3-7 日本の国会での予算審議状況

日本では毎年1月から3月にかけて、翌年度予算が国会で審議されます。政府の予算はまず衆議院に提出されます。その後のプロセスは、政府予算国会提出 本会議での財政演説 衆・参代表質問 趣旨説明（ここまでが本会議） 総括質疑（ここからは予算委員会） 一般質疑 公聴会 集中審議 締めくくり総括質疑 委員会討論・採決 本会議討論・採決、となっています（宮脇淳「図解 財政のしくみ」、1999年）。

このように予算審議のプロセスは確立しているため、PEFAの指標「PI-11 規律正しい年次予算策定と国民の関与」をクリアしていると言えます。しかしその内情は、いろいろと課題があるようです。例えば予算委員会で予算そのものが審議されていないことが指摘されています。予算委員会は国会で最も注目を浴びる委員会ということで、財政よりはスキャンダルといったマスコミ受けのいいトピックに重点が置かれる傾向があります。また、予算が審議されたとしても一般予算に限られ、特別会計や財政投融资に関する議論が十分行われていません。BOX 3-6でも示したように、予算案を策定する際に、既に利害調整が行われてしまっていることも理由の一つでしょう。

納税者の納税意識向上のための方策と、納税しやすい環境を整備することも重要です。

公正で透明性の高い税制の実現には、不服審査機能が充実していることが必要です。

PEFA指標
PI-13 納税者の納税義務と税額の透明性

納税環境の整備と納税意識の向上 納税者の納税意識の向上のための方策も導入される必要があります。日本では、学校教育で、納税の義務が教えられ、また個人の給与所得にかかる所得税の徴税義務の一部を雇用者が担うといった所得税の源泉徴収の制度などにより²⁵ 納税意識と徴税効率の向上をはかっています。多くの国では、個人の所得税の申告は個人の義務として課されています（米国など）。そのため、納税者に対する啓発活動や納税しやすい環境（税に関する法令や納税書式への簡単なアクセス、わかりやすい税算定方法、納税補助サービスの供給など）を整備する政策も重要です。

不服審査機能 このような環境整備に加えて、公正で透明性の高い税制の実現には、課税方法や課税額に対する不服審査機能も充実している必要があります。そのような不服審査機関の独立性、機能性、アクセス性が確保され、効率的な審査が行なわれていることが重要です。

明確な税制度と納税意識の向上について、PEFAは、評価指標「PI-13 納税者の納税義務と税額の透明性」を提示しています。この指標により、税の徴収の透明性と納税者の意識について評価することを推奨しています。

²⁵ 給与所得者の所得税の源泉徴収制度は昭和15年に戦争経済の強化という政策のもと、国家の財政を強化するための方策として導入されました。

効率的な徴税

明確な税制度を維持するとともに、効率的な徴税システムにより税制度の実効性が保証されなければなりません。これは、公共財政の歳入の基盤を築く上で非常に重要な要素です。税務署、徴税公社や税関などの徴税機関が、納税者を確定し正確な課税審査を行い、脱税などを監視し、必要に応じて効果的な罰則を科す能力があることは重要です。

納税者登録の管理 徴税機関が納税者を確定し、その名簿を管理することは、課税や徴税の第一歩です。これは、他の機関の業務(営業の登録、銀行口座の開設、年金の登録)と連携することにより、効率的に行うことができます。また、登録者の抽出検査を行うことにより、納税が適正に行われているか確認することも重要です。

脱税など違法行為摘発と罰則の適用 脱税などの違法行為を摘発し、厳正かつ公正な罰則の適用をすることは、税制を保つ上で非常に重要です。脱税などを容認し、納税者の間に不公平感を募らせることは、納税意識の減退につながり、税制そのものを根底から崩しかねません。脱税の摘発には、リスクの高い分野や納税者のグループに目標を絞って納税の監査(tax audit)を行うことが効果的であるとされています。また、納税者と徴税機関を巻き込んだ脱税行為のように違法性が高いものについても、徴税機関自身が摘発できる内部監査能力を備える必要性があります。

税金の効果的な徴収 徴税機関による徴税の遅れや、納税者の納税の遅れを許すことは、予算の執行率を下げ、また税制の信頼性の低下にもつながり、公共財政管理全般の効果的な運用に大きな問題を引き起こします。多くの徴税や納税の遅れの原因は、新たな納税者が大量に特定されたとか、係争中の税務案件の数が多い場合などがあります。納税者の特定と、係争中の税額については、収入予定額からはずすなどの方策をとる必要があります。また、徴収された税金の迅速な国庫への送金も効率的な徴税を実現する上で大切です。

税目の見直し 徴税に非常に高い取引費用がかかり公平な徴税が行われなかったり、税収より徴税コストの方が大きかったりするような税目については、課税・徴税方法の見直しが必要となります。

効率的な徴税システムによる税制度の実効性が重要です。

徴税機関が納税者を確定し、名簿を管理することは、課税・徴税の第一歩です。

税制を保つ上で、脱税などの違法行為を摘発することは重要です。

徴税の遅れや、納税の遅れは、予算の執行率を下げるなど、公共財政管理全般に大きな影響を及ぼしかねません。

非効率な税目には、課税・徴税方法の見直しが必要です。

PEFA指標

PI-13 納税者の納税義務と税額の透明性

PI-14 納税者の登録と税額査定の手法の有効性

PI-15 徴税の方法の有効性

税以外の歳入には、公社などの収益、森林伐採などのコンセッション、公債、借入などがあります。

マラウイでは非常に金利の高い国内金融市場から資金調達せざるを得なかったことがあります。

歳出予算の執行は、予算サイクルの中で、もっとも課題が多いところです。

効率的な徴税について、PEFAは、上記で紹介した「PI-13 納税者の納税義務と税額の透明性」とともに、2つの評価指標「PI-14 納税者の登録と税額査定の手法の有効性」と「PI-15 徴税の方法の有効性」を提示しています。これら指標により、税の徴収の透明性と納税者の意識などについて評価をします。

エチオピアでは、政府の努力とIMFや世銀の支援が功を奏し、納税者の登録番号制の導入、納税意識の向上に対するキャンペーンの実施、脱税の監視能力の向上などにより、最近の歳入見込みに対する実際の歳入の率が95%～105%となっていることが報告されています。また、タンザニアでも90年代に徴税機関を公社化(Revenue Authorityの設置)したことにより、税務の効率化がはかられ、税収が向上していることが報告されています。

税以外の歳入の効率的な確保

税以外の歳入の確保であげられるのは、公社などの収益、森林伐採や鉱物採掘などのコンセッション発行による収入、公債の発行による収入、あるいは、金融市場からの借入による収入があります。たとえば公債発行や、金融市場からの調達については、政府に対して大量の資金を低い利率で供給できるよう当該国の金融市場が十分に発達していることが必要です。PEFAは税以外の歳入の確保については評価の指標を提示していませんが、開発途上国が国内金融市場からの借入により歳入を確保する例もありますし、ドナーから外貨建ての借款に歳入を頼ることは一般的です。

マラウイでは、ドナーからの歳入が十分確保されなかったことが原因で、予算に計上した歳出を行うために、非常に金利の高い国内金融市場から資金を調達せざるを得なかったことがあります。またHIPCでは、もともと、ドナーからの外貨建ての借款が焦げ付いたために、HIPCイニシアチブが始まった事情もあり、税収以外の資金確保について開発途上国は十分注意する必要があります。

(2) 歳出予算の執行

歳出予算の適正な執行は、政策の実現の度合いに大きく影響します。歳出予算の執行は、予算サイクルの中で、もっとも課題が多く、かつその是正が難しい部分です。不正や汚職は主にこの執行過程で発生し、また予算以上の支出のコミットメントなど、予算管理上の問題もこの過程で発生します。対応策として倫理観の向上とともに、次節で

概要を紹介する「内部管理」の充実が望まれるところです。本節では、支出サイクルの管理と流用、現金と債務の管理、人件費の管理、調達、決算、について解説します。

支出サイクルの管理と流用

適切な予算執行には、予算の執行が議会に承認されたとおりに執行されることが要求される一方で、執行途中で生じたマクロ経済環境などに対応して、執行内容を変更できることも期待されています。つまり、執行上の問題点を適時に把握できるモニタリングと報告の機能を持ち、そのような問題点に対応できるような柔軟な執行が保証される必要があるわけです。加えて、予算の執行時に財やサービスの調達を効率的かつ効果的にできることが求められています。

このような多面的な要請を満たすために、予算執行の管理では、会計年度を通常1年とし、支出サイクルを厳格に管理する一方で、ルールに従って費目間の流用を行うことにより柔軟性が確保できるようになっています。

会計年度と会計年度の独立 公共財政管理では、通常1年間を予算会計年度とした単年度主義が採用されています（例外は米国の州予算やFAOの予算で、2年間を1会計年度としています）。この会計年度の区切りは各国さまざま、ガーナ、ザンビア、セネガル、ブルキナファソ、マダガスカル、モザンビーク、フランスでは暦年にあわせて1～12月、日本やイギリスは4～3月、ウガンダ、エチオピア、タンザニア、マラウイでは7～6月、またアメリカは、10～9月と、国によって異なった時期を会計年度の区切りとしています。

予算は当該会計年度の開始前においても、経過後においても使用できないのが原則です。これを会計年度の独立といいます。つまり当年度の歳出は当年度の歳入で賄わなければならないのです。当年度の歳出を次年度の歳入増を見越して、増やすようなことになれば、財政収支の姿が不明確になり、放漫な財政支出を招きやすくなります。しかし一方で、この会計年度独立の原則を徹底すると、予算の円滑かつ弾力的な執行の妨げとなることも出てきます。そのため例外として、歳出予算の繰越しなどを行う制度が設けられています。

支出サイクル（Expenditure cycle） 図3-5に標準的な予算の支出のサイクルを示しました。この図では、予算サイクル全体のなかで、支

適切な予算執行には、執行上の問題点を把握できるモニタリング機能と、問題点に対応できる柔軟な執行能力が必要です。

公共財政管理では通常、単年度主義が採用されています。

当該会計年度の開始前においても、経過後においても予算を使用できないのが原則です。

例外として、歳出予算の繰越しがあります。

予算は支出サイクルを経て執行されます。

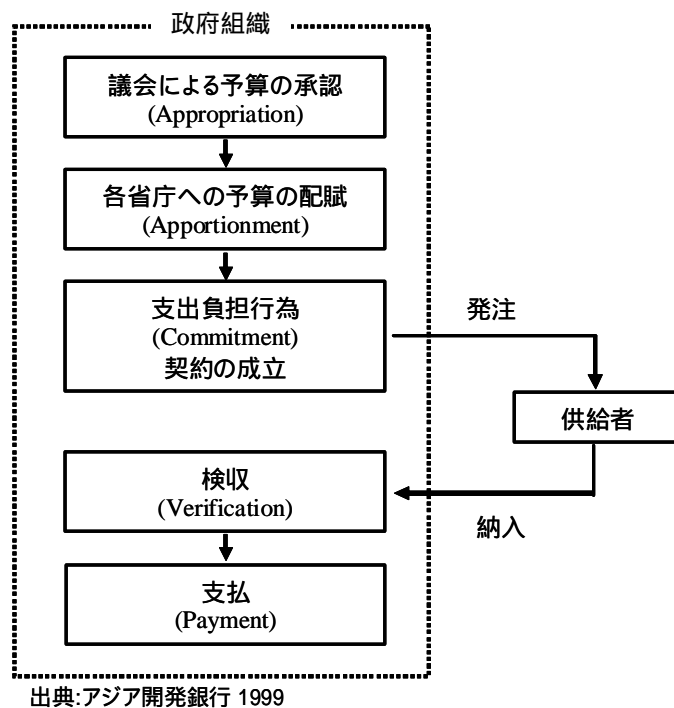


図3-5 支出のサイクル

BOX 3-8 日本の税制の課題

深刻な財政難に見舞われている日本にとって、税収の向上をいかに図るかが大きな課題です。所得税や法人税の税率を上げることは、経済の競争力向上の妨げになるし、税そのものが景気変動に左右されやすいということで、検討課題ではありません。やはり間接税である一般消費税の税率を上げるのが大きな焦点です。景気に左右されず税収が確保でき、徴収も効率的な一般消費税を上げたいというのが政府の本音でしょうが、その逆累進性によって低所得者層にとって大きな打撃となることから、過去の経緯（消費税の導入後に竹下内閣が総辞職したこと、1997年に税率を上げた後に不況に見舞われ、橋本内閣が総辞職した）のように、消費税の増税は非常に難しい政治プロセスです。

いかに租税特別措置を整理するかも課題です。これを整理すれば政府収入増につながります。配偶者特別控除、住宅ローン控除、企業の貸倒引当金など租税特別措置は、本来課税すべき所得を政策的に課税しない仕組みです。税によって政策誘導を行うわけですから、短期的な措置であるべきなのですが、既得権益化し、いったん導入されると廃止が非常に困難になっています。税は明確であるべきという観点からも、租税特別措置の既得権益化は問題です。

出サイクルのみに注目し、支払いが終了するまでの各段階の承認の行為に注目しています。予算は以下の支出サイクルを経て執行されます。支払いに必要な現金は、別の方法により管理されています（詳しくは、「現金と債務の管理」参照）。

- (i) 予算の議会による承認 (appropriation) 議会により予算が承認されます。
- (ii) 予算の執行権の認可 (apportionment and allotment) 予算が成立すると、行政府に予算の執行権限が付与され、予算が執行されます。予算の定めたところにしたがって、各省庁の長に対して実行すべき歳出予算を、執行権の認可 (notification of cash limits, issue of warrant, funds transfers to imprest accounts など) という形で予算を配賦します。
- (iii) 支出負担行為 (commitment) 支出負担行為の段階では、将来の支出の義務を負う契約の締結が行われます。政府の支払い義務は、契約者が契約義務を果たしたときに発生します²⁶。
この段階では、該当する資金が予算上で確保され、予算残が十分あること、支出負担行為が予算に対応して行われ、権限のあるものによって承認されているかをチェックする必要があります。
- (iv) 検収 (Verification of deliveries) 財やサービスが契約にもとづいて提供されたかをここで確認します。確認されたところで、発生主義会計（「3-4-5. 会計と報告」参照）を取り入れている場合、物品の場合であれば資産の増加と、契約者に対する負債の増加が記録されることとなります。現金主義会計ではこのような負債は別途帳簿に記録して管理する必要があります。
この時点では、財やサービスの受取を証明する証拠書類の確認が必要です。また、支払いが行われる前には、法的に有効な契約義務があること、専門家による財やサービスの検収が行われたこと、請求書が正しく記載されていること、および債権者が正確であることを確認する必要があります。
- (v) 支払行為 (Payment) 財やサービスの提供の確認が行われたのち、所定の手続を経て支払いが行われます。支払いは、小切手、現金、電子送金など様々な方法で行うことが可能です。小切手による支払いの記録は、小切手が発行されたところで行います。

²⁶ しかし、正確な意味での支払い義務の発生については、各国のとり予算システムや、支出の経済分類のカテゴリーにより異なります。

支出行為が行われた後には、支出が適正に行われたか、あるいは不正がなかったか監査を行う必要があります（監査については内部監査と外部監査の節を参照）。

流用(Virements) 予算執行の柔軟性を確保する機能として予算費目の流用があります。通常財政法などには流用について各省庁の判断のできるもの、財務省に申請を必要とするもの、および禁止されているもののおおよそ3種類に分けられています。無原則に流用を行うことは、予算による財政規律を弱めて予算の信頼性を低下させる原因にもなりかねないので、その必要性の吟味は十分に行う必要があります。特に、議会で承認された政策の執行に影響を及ぼすような流用は避けるべきです。途上国では、たとえば、人件費について、他の経済費目への流用を制限して人件費が安易に削られないようにしたり、逆に、他の経済費目からの流用を制限してその膨張を防いだりする場合があります。

支出サイクルや流用の適正な管理について、PEFAは「PI-16 支出負担行為に必要な資金確保の予測性」の指標を提示しています。これは、支出負担行為と支払いの間の調整の問題の程度を測るもので、予算執行過程のすべてが機能していないと達成できません。開発途上国では、支出過程の上流で支出負担行為が予算の有無や、資金の確保の状況が十分考慮されないまま行われ、結果として、財やサービス提供者への支払いの遅延や債務が恒常的に起こっている例が多くあります。このようなことを防ぐには、計画的に支出負担行為や支払いが行われるよう、関連する情報が定期的に財務省などの予算管理部門に集められ、年度を通じて支出プロセスが調整される必要があります。

現金と債務の管理(国庫機能)

予算管理の重要な要素として現金の管理と債務保証(guarantees)や債務の管理があります。債務は、ドナーからの外貨による借入だけでなく、キャッシュフロー管理のために国内資本市場から短期的に借り入れたお金の管理も含まれます。このような現金管理は、中央銀行で管理される国庫に設けられた口座で集中管理される場合もあれば、各省庁などの支出機関が独自に有する銀行口座(市中銀行に開設されることもある)により管理される場合もあります。後者の場合、政府全体の管理を行うため、現金収支情報が財務省などに集められなければなりません。

予算費目の流用により予算執行の柔軟性が確保されます。

PEFA指標
PI-16 支出負担行為に必要な資金確保の予測性

現金管理、債務保証・債務管理などの国庫機能は、予算管理の重要な要素です。

計画的な支払いを行うためには、現金の支出情報だけではなく、支出負担行為や支出計画が各省庁でまとめられ、財務省などの資金管理部門に通知される必要があります。財務省は、国庫金、歳入と金融などの状況などを勘案し、国庫からの支出が円滑に行われるよう各省庁の計画を承認します。

税収などによる歳入や政府による支払いは、年間を通じて一定の金額の流れがあるわけではありません。民間企業の決算時に納税額が増加したり、契約履行期限の集中する年度末や、価格調整のために農産物を買上げたりする時期などに支出が増えることがあります。このような変動に対応して支払いが遅延することのないよう、また余った資金を運用して運用益を得たり、運用資金の借入の利子のコストを最小限に抑えたりすることも必要です。開発途上国では、ドナーからの外貨建てによる資金の受け取りや、債務の返済、輸出入代金が中央銀行を経由することにより外国為替市場と関係します。さらに、年度途中での歳入の予測を行い、場合によっては補正予算を組むなどの対応をとる必要もあります。このように、国家の資金運用は非常に大切な機能となっています。

また、このような巨大な財政資金の運用は、金融市場に大きな影響を与えます。国庫対民間収支で、国庫から資金が流出すると、流通通貨量が増えて金融緩和(銀行からの借入の利子が下がる)ことになり、逆に国庫へ資金が流入すると流通通貨の量が減少し金融逼迫(銀行からの借入の利子が上がる)の原因となります。政府はこのような国庫の機能などを活用して、マクロ経済政策を行うため²⁷、その効果の程度は、国庫がどのように資金を運用するのにも左右されます。

現金や債務などの管理能力について、PEFAは「PI-17 現金収支、債務、政府の債務保証の管理」の指標を提示しています。調査国の例をあげると、JBICの支援により行われたガーナの財務省を対象とした調査²⁸では、債務管理を行う部局の直面する多くの課題が抽出されました。プロジェクトでは、各省庁からの債務情報の流れをよくし、その取りまとめと分析能力を高めることにより、正確な債務情報を必要とする予算部門、債務によるプロジェクトを実施している各省庁の関連部門への情報提供能力の向上が提案されています。

国家の歳入や歳出の流れは年間を通じて変動するので、国家の資金運用は重要です。

国家の財政資金運用は、金融市場に大きな影響を与えます。

PEFA指標
PI-17現金収支、債務、政府の債務保証の管理

²⁷ 政府のマクロ経済政策の一方で、中央銀行の独立性に基づき、中央銀行独自の判断により金融政策を実施し経済の安定化をはかります。

²⁸ 国際協力銀行「ガーナ共和国 - 公共財政管理支援に係る援助効果促進調査」

公務員の人件費は政府支出のなかでもっとも大きく、課題が多い支出項目です。

人件費の膨張を防ぐために、人件費は十分に監査されなければなりません。

PEFA指標
PI-18 給与支払管理の有効性

調達業務は、資金を効果的・効率的に使うための基本ですが、汚職や談合の温床となる可能性があります。

適正に調達手順が進むよう、また不正などが起こらないよう、厳正なプロセスの管理が必要です。

人件費の管理

通常開発途上国では、公務員の人件費は政府支出のなかでもっとも大きな支出項目で、費用管理や汚職などの課題が多い分野です。

人件費の膨張を防ぐため、多くの国では人件費への流用を禁止しています。人件費は個人ごとに作成された給与支払簿をもとにして管理されます。職員記録とこの給与支払簿の照合が人件費管理の基本となります。つまり、職員記録に発生した変更が適時に給与支払簿に反映され、さらに実際の支払額やその内容に反映される必要があるわけです。そのため、人件費の監査を定期的に行い幽霊職員や、支払いの間違いなど管理上の問題点を修正する必要があります。

人件費の管理について、PEFAは「PI-18 給与支払管理の有効性」の指標を提示しています。この指標では以下の項目について、人件費管理の程度を見ることを勧めています。

- (i) 職員記録と給与支払い記録の統合と一致の程度。
- (ii) 職員記録の変更が給与支払い記録へ反映される適時性の程度。
- (iii) 職員記録の変更が給与支払い記録へ反映されるときチェックの有無。
- (iv) 給与支払い記録の管理の問題点や幽霊職員に関する監査の有無。

調達

政府予算のうち多くの支出が公共の調達業務を通じて支出されます。透明性と公平性を確保しつつ、機能的に整備された調達業務は資金を効果的・効率的に使うための基本でもあります。調達過程は汚職や談合の温床となる可能性があります。調達に参加する全てのステークホルダー間の相互監視、市民や監査機関による監視、定められた調達方法を適正に実行することなどにより、そのような不正を最小限に抑えていく必要があります。開発途上国における不正の問題は、公共資源の有効活用を妨げるものです。

通常、調達はずぎの手順を経て行われますが、手順の各段階で、適正にこれら手順が進むよう、また不正などが起こらないよう、厳正なプロセスの管理が必要です。

- (i) 仕様書や業務指示書の作成 この時点では複数の代替案の検討や、物品やサービスの調達可能性の検討、調達方法の検討

などが行われます。

- (ii) 調達方法と調達の手順の決定 この時点で入札方式(国際入札、国内入札、随意契約、技術提案方式など)や、関連法規や、国際的な条約枠組み(WTO)などが考慮されます。ドナーに支援を受けているプロジェクトではドナーの指定する特別な調達方法を採用する場合があります。
- (iii) 競争入札による契約先の決定 事前の資格審査にもとづいて作成されたロングリストやショートリストで入札参加者を限定する場合があります。価格や品質、技術の程度などについて評価され、落札者が決定されます。価格を重視するか、技術を重視するかは、調達される財やサービスの性格により調達者が決めます。

調達について、PEFAは「PI-19 調達業務における競争原理、価格対価値、調達管理」の指標を提示しています。ここでは、(i)公開競争入札による契約が全体契約に占める割合(ii)競争の程度の低い入札方式が選定された理由の妥当性(iii)調達不服審査の機能の存在 - について情報を集め評価することが推奨されています。

世銀の作成する国別調達評価報告書(Country Procurement Assessment Report, CPAR)では、開発途上国各国の調達について分析し、当該国の調達過程に関する問題点や課題の抽出を行っています。たとえばタンザニア、ガーナ、エチオピアのCAPRでは、調達方法の不透明性、恣意性、汚職など多くの課題が指摘されています。このため、政府の調達制度や組織体制の改革は、ドナーの支援を受けつつ公共財政管理改革の一環として、多くの調査対象国(ウガンダ、タンザニア、ガーナ、ザンビア、モザンビーク、ブルキナファソ、エチオピア)で進行中です。

たとえばタンザニアでは、中央調達委員会(Central Tender Board)から、公共調達庁(Public Procurement Authority)への組織改編を通じて、調達を行う機関から、各省庁などに分権化された調達業務を監督する機関へと転換がはかられています。ここでは、調達業務を分権化することで、調達業務の適時性や的確性、工程の効率性という面で生産性をあげるとともに、説明責任を効果的に確保するという2側面の課題を克服することが目的とされています。

PEFA指標

PI-19 調達業務における競争原理、価格対価値、調達管理

世銀の作成する国別調達評価報告書では、被評価国の調達過程に関する問題点や課題の抽出を行っています。

タンザニアでは調達機関の改革が行われています。

決算報告書は財務省により作成され、会計監査院の監査をうけ、議会に提出されます。

余剰が発生した場合には翌年度予算に繰り入れられ、不足が発生した場合には流用や予備費で対応します。

内部管理は、予算執行を通じて政策を実施する上で重要です。

決算

一会計年度の予算の執行が終わると、各省庁では歳入歳出の決算報告書を作成し、翌年度の決まった日までに、財務省に報告します。財務省では報告書にもとづき全体の決算報告書を作成し、必要な手続きを経たのち、会計監査院に提出します。決算はそこで監査を受けたのち、監査報告書とともに審議と承認のため議会に提出されます。

予算の過不足の調整 予算実行の過程で、歳入の過不足の生ずることがあります。通常余剰金は決算においてその金額が確定されたのちに、翌年度の歳入に繰り入れられます。歳入不足の時は規則にしたがって、予算の流用が行われたり、予備費を充てたりして対応します。それでも不足する場合は、決算のために準備してあった調整資金などを充てたり、追加予算を編成したりして対応します。歳入不足が支出と収入との時間的ずれによる一時的な資金繰りに起因するものであれば、国庫金の一時的流用、中央銀行からの一時的な借入などによって必要な資金を調達します。

(3) 内部管理 (internal controls) と内部監査 (internal audit)

内部管理 内部管理は予算執行による政策を実施する上で非常に重要な役割を果たしています。内部管理とは以下の事項を実現する組織の機能です。

- (i) 経済的、効果的かつ効率的な当該機関の目標達成
- (ii) 法令や組織の管理の方針への準拠
- (iii) 財産や情報の保護
- (iv) 不正や間違いの防止と発見
- (v) 会計情報の質と信頼できる財務や管理情報の適時の提供

このような機能を実現するために、各種の管理手法が導入され、予算や政策判断が適正に実行されることを保証しようとしています。管理手法の種類は機関の機能により多様ですが一般的なものとして以下のものがあげられます。

- (i) 財務会計と財務報告のシステム確立 (債務、給与、前払金等の管理)
- (ii) 支出と成果のモニタリング・評価
- (iii) 組織の目的や価値観の共有を確実にするコミュニケーション
- (iv) 組織の持つ財産や情報へのアクセスの管理
- (v) 意思決定過程の管理
- (vi) 調達過程の管理

- (vii) リスクの高い責務の分割 集金については、現金の受け取り、銀行への預金、預金記録の確認は別々の担当者が行う)

内部監査 内部監査とは、上記のような内部管理のシステム全般を、組織内に設定した独立部局が監査することです。ですから、内部監査の任務は、会計経理的な監査のみではなく、組織活動が適正に行われるための管理メカニズムがうまく働いているかをチェックすることなのです。

内部管理と内部監査について、PEFAは「PI-20 非人件費支出に対する内部管理の有効性」と、「PI-21 内部監査の有効性」の指標を提示しています。内部管理の指標では、支出負担行為の管理が効果的に行われているか、管理規則が包括的で妥当か、会計情報の処理が管理規則に従って行われているかについて判断し、内部管理の充実の度合いを見ることが勧められています。

内部監査の指標では、監査の範囲や頻度を調査することと、内部監査の指摘事項に対する管理者の対応状況を調査することで、内部監査のレベルを判断するよう勧められています。

3-4-5 会計と報告

(1) 会計の技術

予算管理は会計を使った正確な情報の収集と、そこから生成される管理情報を使って行われます。会計技術は基礎的な技術ですが、効果を出すには、組織全体で厳密な適用がなされる必要があります。途上国では、会計士などの有資格者が民間に流れる傾向にあり、政府部内での人材の不足が顕著に見られます。また総合財務管理システム (Integrated Financial Management Information System、IFMIS) の導入なども行なわれていますが、導入がスムーズに行なわれるには、現金主義会計にしる発生主義会計にしる、会計システムが正常に機能している必要があります。この点から見ても、途上国におけるIFMISの導入は容易ではないことがわかります。この節では、現金主義会計と発生主義会計と IFMISについて解説します。

現金主義会計と発生主義

ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の行政運営理論では、企業管理の考え方を公共セクターの運営に応用することがこころみられています。それと関連して企業会計の手法である発生主義会計を、伝

内部監査は、内部管理のシステム全般を監査することです。

PEFA指標

PI-20 非人件費支出に対する内部管理の有効性

PI-21 内部監査の有効性

会計技術は基礎的な技術ですが、効果を出すには組織全体で厳密な適用がなされる必要があります。

IFMISの導入が成功するには、導入する前から会計システムが正常に機能している必要があります。

発生主義会計の導入が勧められますが、途上国での問題は、現金主義会計さえも十分に運用されていないことです。

現金会計では現金の出入りのみを記録します。

発生主義会計では、より現実に即したコスト計算ができるようになります。

現金主義か発生主義会計にしる、重要なのはそのような会計の手法がしっかり運用されていることです。

統的に現金主義会計を採用している公共セクターに導入することが勧められています。しかし、その是非は、各国の公共セクターに求められている機能によって異なります。現金主義会計も、適切に使われていれば、政府の公共財やサービスの提供という機能について、発生主義会計に比べて劣ることはありません。開発途上国での重要な問題は、現金主義会計さえも適切に運用されていないということにあります。

現金主義会計は発生主義会計の一部を取り出したものと見ることができます。現金主義会計では簡単にいうと現金の出入りのみを記録します。そのため、ビルとか土地とかの資産は別の独立した帳簿を作って管理します。一方、発生主義会計では、現金の出入りのみならず、資産（建物、在庫、売掛金や銀行口座にある現金もこの勘定項目に入る）負債（借金、買掛金、遅配の賃金、未払いの料金や、支出負担行為はしたが未払いの契約もこの勘定に入れることができる）の出入りも管理します。また、出入りという動的な取引（トランザクション）のほかに、ある時点での資産、負債、資本の関係を「資産 = 負債 + 資本」といった資本等式を使って表し、現金や資産、その他もろもろの勘定科目がこの等式を介在して関連づけられているのです。企業では、この等式を年度の初めと終わりで比較して、1年間の資産や負債の増減を見るわけです。そして、その間の増加分が、売上げと費用（現金の出入り）の差額である利益という関係になります。

発生主義会計では、コスト計算をより正確にできます。たとえば、政府が、ビルを5億円で建てたとすると、現金主義会計ではビル建設の費用を5億円支出したことが記録されます。一方、発生主義会計では、資産の銀行預金の5億円が減少して、資産の不動産が5億円増えたということになり、この取引の前後の資産の総額は変わりません。発生主義会計でいうとコストは建設費用の5億円ではなく、ビルの建設後1年たった時点で、その間のビルの減価償却分1000万円（1年/50年の耐用年数）がコストとなるのです。このように、発生主義会計の一つの特徴は、より現実に即したコストが算出できることです。民間企業並みに行政のコストを厳密に算定するべきなので発生主義会計を導入しようという動きが近年活発になってきました。

現金主義会計を採用するにしる、発生主義会計を採用するにしる、重要なのはそれぞれの会計手法がしっかりと運用されていることなのです。たとえば、現金主義会計を採用している組織に、発生主義会計

を導入するには、現金主義会計により管理されてきた財務情報に、固定資産や未払い金や未収金などの情報を追加し統合することなどをします。このことからわかるように、現金主義会計がしっかり行われていないところで発生主義会計をちゃんと導入するのは現実的ではありません。また、これらの会計技法の違いは、単に会計の技法の違いと言うより、コストを重要視する組織の文化、行動様式の違いなのです。そのため、発生主義会計の導入というのは、組織のあり方全体の改変という流れからなされる必要があるわけなのです。そのような観点からすると、多くのHIPCが発生主義会計をいま導入しなければならないという積極的な理由はあまり見当たらないでしょう。それよりも、とにかく現在の現金主義会計を適正に運営できる能力を確保する方が重要であるといえます。たとえば、ケニアでは2000年以前まで発生主義会計を採用していました。しかし、資金充当の目処がないままに支出のコミットメントを行うようになってしまったため、2000年から現金主義会計に戻しました。

会計と総合財務管理システム(IFMIS)

会計の役割は、担当者が随時金銭の出入りをチェックし、証拠書類で取引を検証するという作業の積み重ねにより、組織の管理のために信頼のおける財政情報を適時に提供することです。この作業は、組織の内外に対する説明責任を果たす上で非常に重要です。

会計では、取引の記録から財務諸表の作成まで一連の作業があり、中でも2つの重要な検証作業があります。一つは、手もとにある収支情報と、中央銀行や市中銀行に開設されている政府の口座の収支情報との照合を行い、食い違いのある収支について、その理由をすべて明らかにすることです(bank reconciliation)。もう一つは、仮払いされた支出についてその最終的な支出額と費目の確認を、証拠書類とつきあわせて行うことです。

途上国で、このような基本作業を行う際の一つの問題点は、公共サービスを国民に提供する際の会計情報の把握が不十分なことです。たとえば学校や保健所が行う資材調達に関する会計情報や、補助金支給に関する会計情報が中央政府の会計システムに提供されず、実際に現場で財やサービスの提供が予算どおり行われたかわからないことが往々にしてあります。このような状況は、開発途上国での地方分権化の推進の過程で、より深刻になることが懸念されています。

会計の役割は、組織の管理に必要な財政情報を提供することです。

会計には2つの重要な検証作業があります。

途上国で、会計の基本作業を行う際の問題点は、会計情報の把握が不十分であることです。

IFMISの導入により、会計情報を適時に、正確に把握することが期待されていますが、導入の結果はまちまちです。

PEFA指標

PI-22 定期的な収支情報の照合

PI-23 行政の末端のサービス提供部局からの会計情報の取得

ブルキナファソではIFMISの導入がかなり順調に行われています。

会計報告の目的は、意思決定に必要な情報の提供と、予算執行状況の記録を残すことです。

コンピュータを活用した総合財務管理システム(IFMIS)が90年代になってドナーの支援のもと、多くの開発途上国で導入が試みられてきました。この背景には、情報システムの導入によって不十分な会計情報を把握できるようになる、汚職を減らせるといった期待があります。現在のところ、導入にかなり成功したといえる例から、失敗とされる例まで、ケースによって結果はまちまちです。それらの試みの教訓のいくつかを以下にあげます。

- (i) システムを管理する人間の要素が十分考慮されなかった。
- (ii) 低価格で扱いやすくユーザーフレンドリーなアプリケーションの開発が優先されなかった。
- (iii) 政府の各部門で異なった規格のシステムが全体の調整なく導入されてしまったため、より大きな統一的なシステムの開発がコスト的にも技術的にも難しい。
- (iv) システムの導入に十分な時間をかけていない。
- (v) 情報化に適応した汚職が行われるようになった。

会計について、PEFAは「PI-22 定期的な収支情報の照合」と、「PI-23 行政の末端のサービス提供部局からの会計情報の取得」の指標を提示しています。これら指標で会計能力のレベルを判断するめどとして、銀行口座と手もとの収支情報の照合が定期的に行われているか、仮払いによって出されている経費の支出費目の確定と確認がされているか、また、行政の末端からの会計情報が提供されているか、といったことがあげられています。

ブルキナファソではIFMISの導入がかなり順調に行われていました。国庫に導入されたシステムが、地方の政府の出先機関による支出の会計情報をほぼオンタイムで収集していました。このようなことが実現されると、たとえば地方の出先の調達などの執行能力が低かったり、契約先となる民間部門の能力が低いなどの理由により、セクターの予算執行率が50%程度であることも中央でモニタリングできるようになります。ガーナのIFMISの導入は円滑に進んでいないといわれています²⁹。ウガンダでは徐々にシステムでカバーする省庁などを拡大してきています。

(2) 会計報告

会計報告の目的は、効率的な事業遂行のための意思決定に必要な情報を提供することと、予算執行の状況について記録を残すことです。

²⁹ 世銀 PFMTAP Implementation Completion Report.

後者については、年度予算の執行終了後、議会や国民に対して透明性や説明責任性を確保するための決算情報としてまとめられます。本節では、予算執行進捗報告と決算報告について解説します。

予算執行進捗報告

行政府による効果的な予算の執行管理には、定期的な予算執行の進捗報告が不可欠です。そのような報告には、財務省から各省庁へリリースされた資金額だけでなく、予算額に対する支出負担行為済額、支払い済み額などより詳細な予算執行の現況を反映した内容が必要です。報告は、中央政府のみでなく、その地方の出先機関で執行される予算に関する情報も含む必要があります。

このような報告は、各省庁が管轄下の執行状況を取りまとめ、財務省が各省庁からあがってくる報告を統合して政府全体の報告書をまとめます。また国によっては、財務省(国庫)が会計データをすべて統括しており、その場合は財務省が全政府の報告書を作成します。いずれの場合にも重要なのは、現況の把握ということで、情報の集約が迅速かつ正確に行われる必要があるということです。これは現在直面している予算執行上の問題点を把握し、迅速な対応を行い、対応が遅れることによるコストを下げる必要があるからです。このような意味でもIFMISを導入し、管理情報を必要に応じて取り出せ、迅速な意思決定に活用する体制を構築するメリットは大きいといえます。

予算執行進捗報告について、PEFAは「PI-24 予算執行報告書の質と適時性」の指標を提示しています。この指標では、報告書のカバーする範囲や構造が予算書と一致すること、適時性および会計情報の正確性についてチェックすることが要求されています。多くの開発途上国で、会計情報の報告を迅速に定時に行うことについては、まだまだ多くの改善の余地があるとされています。

決算報告

財務諸表を含む決算報告の作成は、公共財政管理の透明性、説明責任性を確保する上で非常に重要です。決算が完全であるためには、すべての政府部門の詳細で正確な情報に準拠する必要があります。決算報告を適時に作成する能力は、その国の会計システムの運用の程度や、会計記録の管理の程度を判断する重要な指標です。上記予算執行報告の作成で述べたと同様、中央集権的な会計管理では、財務省がすべて決算報告を作成し、分散的な会計管理では各省庁が管轄下の組織

効果的な予算執行管理には、定期的な進捗報告が必要です。

迅速かつ正確に情報集約を行うことが必要です。

PEFA指標
PI-24 予算執行報告書の質と適時性

決算報告は、詳細で正確な情報をもとに、適時に実施される必要があります。

決算報告のわかりやすさも大切な要素です。

PEFA指標
PI-25 予算執行報告書の質と適時性

外部監査とは、行政府が法令に従い、効果的かつ効率的に予算を執行し、所定の政策効果を達成したか、チェックする機能です。

公正さを確保するためには、会計監査院の独立性の確保が必要です。

監査の質を保つには、予算外資金や、独立した政府系機関も監査対象に含める必要があります。

の決算報告を作成し、財務省がそれを取りまとめるかたちになります。取りまとめられた決算報告は外部監査にかけられ（次章参照）議会に提出されます。

決算報告の大切な要素として、そのわかりやすさがあります。財務諸表は国際標準、あるいは政府によって導入された標準に沿って表記される必要があります。

決算報告について、PEFAは「PI-25 予算執行報告書の質と適時性」で言及されています。ここでは、決算報告の完全性、提出のタイミング（年度終了後6ヵ月が最適とされる）、国際的な標準を使っているか否かについてチェックします。例えば日本の場合、会計検査院の監査を受けた決算書が国家に提出されるのは年度終了後7ヵ月後です。途上国では一般的に決算報告の議会への提出が遅れています。たとえば2004年では決算報告の遅れがセネガルは5年、モザンビークでは20ヵ月以上、ブルキナファソでは12ヵ月以上となっていました。

3-4-6 外部監査と立法府による監視

（1）外部監査

外部監査は、予算の執行権限を付与された行政府が、予算どおり、法令に従い効果的かつ効率的に予算を執行し、所定の政策効果を達成したか、行政の説明責任をチェックする機能です。この機能が正常に動作するためには財政の透明性が必要です。また外部監査には、違法行為や予算の無駄使いなどが認められる場合、その是正について議会に提言する機能もあります。ここでは、会計監査院の外部監査と信託リスクと汚職について解説します。

会計監査院の外部監査

公的資金の用途について透明性と説明責任を確保する上で、会計監査院が、行政府の決算報告に対しておこなう外部監査の公正さと質が非常に重要となります。そのような公正さを確保するためには、会計監査院が行政から独立した機関であることが必要です。

監査の質を保つには、予算内資金のほかに予算外資金（extra-budgetary funds）そして必要に応じて独立した政府系機関も監査対象に含める必要があります。また、会計監査院の人員や能力が適正に保たれる必要性もある一方で、限られた能力を効率的に使うために高

リスクの機関に的を絞った監査を行うことも推奨されます。また、監査内容についても、内部管理や調達といった財政管理の重要事項に的を絞った監査を行うことにより、少ない監査院の資源を効果的に使用することができます。

監査を考える上で重要なのは、会計監査院に指摘された問題点が、政府により是正されることです。これには、監査を受けた機関が公式文書で問題点に対する対処方針や、実施した是正措置につき議会に報告する義務を負わせることなどにより、会計監査院の指摘に実効性を持たせることが可能になります。

会計監査院による外部監査について、PEFAは「PI-26 外部監査の範囲と性格、監査結果のフォロー」という指標をあげています。この指標では、監査の範囲と性格が適正であったか、国際的スタンダードにしたがって監査が行われたか、監査報告が予定された時期に議会に提出されたか、監査の指摘に対してフォローアップがなされたかを確認することが要求されています。これらに加えて、会計監査院の行政からの独立性も重要な指標となります。

タンザニアとモザンビークで、本来議会に対してのみ責任を負う会計監査院が、制度上、行政からの十分な独立性が保証されているとはいえない状況です。また、ブルキナファソ、ケニア、モザンビークで、監査が遅れ気味であり、タイムリーな監査報告が議会に対してなされていないといった課題も指摘されています（前節参照）。会計監査

政府は、会計監査院の指摘事項を是正しなければなりません。

PEFA指標
PI-26 外部監査の範囲と性格、監査結果のフォロー

タンザニアとモザンビークでは、会計監査院の行政からの独立性に課題があります。

BOX 3-9 日本の会計検査院制度

日本の会計検査院は、立法・行政・司法のいずれにも属さない独立した機関です。一部では、日本は議院内閣制で、国会が予算権を握っているため、会計検査院は国会に属すべきという意見もあります。確かにPEFAの指標は行政からの独立で、国会からの独立ではありません。

課題としては会計検査の実効性です。会計検査院が不正や問題をつかんだとしても対象省庁が認めない限り検査報告には記載しないという霞が関の暗黙のルールがあるようです（参議院決算委員会答弁より）。会計検査院三十三条によって、職務上の犯罪があると認められたときにはその事件を検察庁に通告しなければなりません。しかし三十三条が発動されたことはないようです。

院の人員が慢性的に不足している、公共セクターの待遇が民間セクターより悪いため会計士などの有資格者が公共セクターに残りにくい、などの事情もあると聞いています。

信託リスクと汚職

途上国では公共財政管理の透明性や説明責任に関して、多くの課題が指摘されています。

信託リスクと汚職の度合いなどの比較は、十分なデータがないため容易ではありません。

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)によると、途上国では信託リスクや、公共財政一般に関する透明性や説明責任について多くの課題があるといわれています。特に、最近地方分権化の推進によって注目をあびている地方政府の公共財政管理の能力は、中央政府のそれと比較して劣っていることが報告されています。

公共セクターの信託リスクや汚職の度合い、また説明責任の程度などを比較することは十分な現場の情報がないとなかなか難しいのですが、およそその状況は2003年の汚職指数でその一端を知ることができます(表3-4参照)。多くのドナーが、法律制定・改正と施行、組織改編と強化、汚職の削減、倫理規律の浸透などの公共財政分野への支援を積極的におこなっているわけです。

表3-4 2003年汚職インデックス(CPI)

国の順位	国 ¹	2003年のCPI値 ²	使用した調査数 ³
もっとも良い: 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
もっとも悪い: 133	バングラデシュ	1.3	8

註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ません。

註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段階で示されています。

註3: "使用した調査数"は使用した調査の数を表します。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つの調査がそれぞれの国でなされている必要があります。

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

（2）立法府や国民による外部監視

納税者である国民は同時に、政府のサービスや財の提供を受ける公共財政の受益者でもあります。財政民主主義ではそのような国民の声や要望は議会を通して行政府の意思決定に反映されるようになっています。しかし、多くの途上国では、民主主義が十分に発達しておらず議会の権限が弱かったり、肥大した行政機構などの理由により、国民の声が十分に政策に反映されず、また議会による行政機関の活動の監視が不十分になっているといわれています。そのような背景のもと、PRSPなどの政策の策定過程では、国民参加を促進するような方策が採られるようになっています。ここでは 立法府による予算過程の監視と 国民による予算過程の監視について説明します。

立法府による予算過程の監視

議会は予算を承認し、行政機関に対し予算の執行を認可する権限を持っています。もし、議会が予算案を十分に吟味して審議しなければ、そのような権限を十分行使できない上に、選挙民に対する議会の説明責任を果たせなくなります。

このような予算の審議における立法府の役割を評価する指標として PEFA は「PI-27 年度予算法(予算)の議会による審議」を掲げています。この指標では以下のチェック項目が、判定の視点として示されています。

- (i) 議会による予算案の審議の範囲は適正か。
- (ii) 議会の審議過程は確立され尊重されているか。
- (iii) 議会に対して予算策定の初期に、予算のマクロ的公正について審議しているか、また予算案の詳細の審議について十分な時間が確保されているか。
- (iv) 年度の途中で予算の修正について議会に諮るためのルールはあるか。

また決算の審議を通じて、予算の執行結果を綿密に検査する役割を議会は負っています。このような審議は通常、決算委員会に付託されます。決算委員会では、決算と監査報告書を吟味し、必要に応じて行政機関の責任者³⁰に対し、監査報告の内容について喚問をおこないます。委員会は会計監査院の提言に加えて、行政機関に対して独自の改善策や制裁を強制することができます。

財政民主主義のもとでは、政策や予算に対する国民の要望は議会を通じて政府の意志決定に反映されることになっています。

議会は、予算承認と予算執行許可の権限をもち、予算案を審査します。

PEFA指標

PI-27 年度予算法(予算)の議会による審議

議会は、決算の審議を通じて、予算の執行結果を綿密に検査する役割を負っています。

³⁰ 日本であれば内閣総理大臣、アメリカであれば大統領が行政機関の責任者となります。

PEFA指標

PI-28 外部監査報告
(決算)の議会による
審議

決算委員会の審議がタイミングよくおこなわれるか否かは、会計監査報告の提出時期によります。通常会計監査院からの報告提出が遅れがちであるため、対応策として議会がリスクの高い機関の監査にプライオリティをおくよう監査院に指示することも考えられます。

決算の審議に関して、PEFAは「PI-28 外部監査報告(決算)の議会による審議」という指標をあげています。その中で、決算審議のレベルを判定するための以下のチェック項目が示されています。

- (i) 決算報告と監査報告の審議は適時におこなわれているか。
- (ii) 監査報告の指摘事項に関し議会による公聴は十分におこなわれているか。
- (iii) 監査院の指摘事項に関する対応策の提言は議会によりなされたか、また行政により提言の実施はなされたか。

国民による予算過程の監視

PRSP策定国では、国民の諮問による中長期政策の策定、予算配分、予算の執行結果の評価などが試みられています。

PRSP策定国では、幅広い国民(民間セクター、NGOなど)の諮問にもとづいて、中長期政策の策定、予算の配分、予算の執行結果の評価を行うことが試みられています。基本的に、議会民主制をとる国では、国民の声を反映するチャンネルは議会ということになります。しかしPRSプロセスでは、中期政策としてのPRSPの策定、PRSPの指標セットの設定とモニタリング、MTEFの策定などの過程でより国民に開かれた諮問プロセスを経ることが望ましいとされています。予算執行結果についておこなわれる公共支出レビューでも、国民が直接参加し、予算過程の監視ができる機会が提供される場合が多くなってきています。

3-5 ドナーの援助手法

(1) 手続きのアラインメント

援助手続きを途上国の公共財政管理システムにアラインメントさせることの重要性が認められました。

ドナーが支援するプロジェクトでは、ドナーへの説明責任を果たさなければならないなどの理由から、被援助国政府の公共財政管理とは異なった運営管理の手法がとられる場合があります。この状況は端的に言うと、ドナーはその運用について途上国を信頼していないことの現れです。しかし、このようなプロジェクト管理の状況は、援助の取引費用を増大させるばかりでなく、開発を実現する上でキーとなる公共財政管理能力の向上に貢献しないと考えられるようになりました。そこで、援助手続きを途上国の公共財政管理にアラインメ

ントすることの重要性が言われるようになったのです。

しかしそうはいつでもドナーにはジレンマがあります。途上国の手続きにアラインメントし、その公共財政管理を通じて支援を行なうことは汚職や資金が計画どおり使用されないなどのリスクを伴います。しかし公共財政管理がそのような高いリスクを内包したまま開発の阻害要因であり続けるというのも困るわけです。そのようなジレンマに対し、財務会計上の厳密なリスク管理の視点より、公共財政管理能力の向上と投資の成果を重視した支援を行うという政策判断を行いリスクを容認し、財政支援を選択するドナーが最近現れてきました。政策判断としてそのようなリスクを容認できないとするドナーも、リスクを軽減する技術支援をすること、なるべくアラインメントができるよう援助情報の提供をおこなうこと、援助プロセスを改善することなどは今後さらに進める必要があるでしょう。このような背景を確認しつつ、この節では、援助の予測可能性と情報の提供と 援助手続きのアラインメントについて説明します。

援助の予測可能性と情報の提供

援助の予測可能性は特に財政支援をおこなう場合に重要になります。財政支援では、資金が直接ドナーから国庫に提供されるため、通常の税金などと同じように、キャッシュフローの一部として管理されます。そのため、財政支援による資金の供給の予測性が低かったり供給の時期が予定と変わったりすると、予算執行に遅れが生じたりして、政府活動の実施に悪影響を及ぼしかねません。

また、ドナーのプロジェクト支援においても、現金やインカインド（現物支給）による供与額や供与の時期の予測性は、被援助国側がプロジェクトに準備した予算の執行に影響を及ぼします。被援助国政府のプロジェクト関係部局では、ドナーから支援された援助額を予算化し管理することが望ましいのですが、その予算額と予算内容がドナーから情報が提供されないかぎり不可能です。いずれにせよ、投入資金の全容が被援助国側でつかめないということは、予算の包括性の観点や資源の効率的な配分という観点からも問題があります。

援助の予測可能性に関して、PEFAは「D-1 ドナーの財政支援の予測可能性」という指標を提示しています。その中で予測可能性の判定基準として以下のチェック項目が示されています。

- (i) 議会に予算案が提出される6週間以上前にドナーより提示さ

手続きのアラインメントをした場合、資金が計画どおり使用されないリスクが発生します。

そのようなリスクを容認し、財政支援を行うドナーが現れています。

援助の予測性は特に財政支援を行う場合に重要になります。

財政支援や、インカインド支援が予定通り行われないと、政府活動に悪影響を及ぼすおそれがあります。

PEFA指標
D-1 ドナーの財政支援の予測可能性

PEFA指標

D-2 ドナーによるプログラム/プロジェクト予算と決算の報告

財政支援が積極的に行われている国では、援助の不確実性を下げる努力が顕著に行われています。

プロジェクトでは、各ドナーが独自の手続きを行うため、被援助国の取引費用が多大になっています。

援助手続きのアラインメントとは、ドナーの支援が、被援助国の政策決定・予算プロセスに則っておこなわれるということです。

PEFA指標

D-3 被援助国の手続きにより管理されるドナーの支援額の割合

れた一般財政支援額と実際の支援額の差はどのくらいか。

- (ii) 予算年度中のドナーによる財政支援の資金拠出のタイミングは予定どおりか。

ドナーによる援助に関する情報の提供に関して、PEFAは「D-2 ドナーによるプログラム/プロジェクト予算と決算の報告」の指標を提示しています。その中で情報の提供の度合いの判定のためのチェック項目として以下が示されています。

- (i) ドナーの支援するプロジェクト予算の全容は適時に情報提供されたか。
- (ii) ドナーからプロジェクトに提供された金額の実績はどの範囲をカバーしどのような頻度で報告されたか。

援助資金の供給のタイミングと金額の情報は、財政支援をおこなうドナーの間では十分考慮されています。エチオピア、タンザニア、モザンビーク、ウガンダなど、財政支援が積極的に行なわれている国では、政府とドナーの間に共通の調整の場ができていて、財政支援のタイミングや金額に関して、不確実性を下げる努力がなされています。しかし一方で、プロジェクト支援、特にインカインド支援に関する予算情報や実績情報の相手国政府への提示はあまり積極的におこなわれていないようです。

援助手続きのアラインメント

従来は、ドナー自身の国内への説明責任の確保が重要視され、被援助国で実施されるプロジェクトでも、援助手続きはドナー独自の手続きが使われていました。これでは、被援助国の援助受け入れの取引費用が多大で、かつ、途上国自身の管理システムが強化されないということが認識されるようになってきました。

援助手続きの完全なアラインメントとは、ドナーの支援が、すべて被援助国の予算策定・執行や監査のプロセスに則っておこなわれるということです。この定義で考えると、一般財政支援がもっとも完全なアラインメントに近く、被援助国のシステムとはほとんど関係なく独立して運営されるようなプロジェクトはアラインメントの度合いが低いということになります。

援助手続きのアラインメントに関して、PEFAは「D-3 被援助国の手続きにより管理されるドナーの支援額の割合」という指標をあげています。ここでは、特定のドナーの一般財政支援金額が、当該国に対す

る援助額全体に占める割合が指標になっています。

(2) 資金のファンジビリティ(fungibility)

資金にはファンジビリティがあるため、ドナーによりお金でもインカインドでも被援助国に供与されると、被援助国が投入できる資源の量はそれだけ増えます。たとえばインカインドの支援があった場合、途上国政府がもともとそれを購入しようとして準備していた資金を、他の用途で使うことができます。あるいは、そのプロジェクトが行なわれている部局の予算を減らして、その分を他の部局に積むこともできます。援助が一般財政支援でおこなわれる場合、国家の歳入額がおおきくなり、予算の策定過程を通じて歳出予算のすべての部分に影響をおよぼす可能性があります。一方、インカインド支援は往々にして予算過程の外で行われるため、その予算配分に対する影響は限定的です。

この資金のファンジビリティは、特に財政支援をおこなうドナーにとって課題になっています。被援助国はお金でもらった支援で浮いた資金を、軍事費に回すこともできますし、あるいは財政支援で増加した資金を、すべてのプログラムに薄く広くばらまくことも可能になります。だからこそ、財政支援をおこなうドナーは、国家予算全体の配分に興味を持つのです。

(3) 公共財政管理分野の支援

すでに2章で紹介したように、公共財政管理は国家管理の基本的なツールです。アフリカの開発途上国政府に対し、これまで投入されてきた多くの援助資金が、有効な経済開発や社会的な基盤の整備に結びつきにくかった一つの大きな原因は、被援助国政府の脆弱な公共財政管理能力にあったのではないかとされています。そのようなことから、債務の削減をきっかけに、この分野についてHIPC政府や、ドナー双方の関心が高まっています。

一方で、財政支援を推進するドナーの関心の一つは、自国の投入した資金の説明責任です。しかし、財政支援をおこなった場合、資金は被援助国の懐に入り使用されるのですから、その国の説明責任能力が向上しないかぎり、ドナー自身の説明責任も果たせないという状況にあるともいえます。そのため、公共財政管理分野の能力向上に対する技術支援も積極的におこなうということになります。日本も今後、

資金にはファンジビリティがあるため、援助による支援は、財政支援やインカインド支援にかかわらず、被援助国の財政全般に影響をおよぼします。

特に財政支援を行うドナーにとって、資金のファンジビリティは重要な意味を持ちます。

被援助国の脆弱な公共財政管理能力が、援助の効果を十分に発揮できなかった理由とされています。

財政支援を推進するドナーは、国家予算全体の配分に関心を持っています。

債務削減をきっかけに、公共財政管理分野への支援に対する関心が高まっています。

途上国での公共財政管理分野に対する技術支援で、果たせる役割がいろいろとあるように思われます。

BOX 3-10 内政干渉と政策介入

財政支援やその他の援助スキームを通じて相手国政府の政策に影響を及ぼすことは内政干渉にあたり、国家主権の侵害になるのでしょうか。この問題提起については次のような考えがあります。

ある国が、その意志に反して他国から政策を押しつけられていると認識することが、内政干渉や国家主権の侵害を成り立たせる要件の一つと考えられます。そのような場合、一方の国が国際法上の判断を求めるために提訴することもあるでしょう。つまり、内政干渉や国家主権の侵害の有無を判断する場合、二国間の関係から判断することができます。

開発援助では、援助国と被援助国の合意に基づき、援助国の資源やサービスを被援助国に対して投入します。その場合、どのようなモダリティを検討するにせよ、支援の内容は被援助国の開発へポジティブな影響を与えることを前提にして合意されます。1980年代より、援助国は援助を通じて被援助国に適切な政策を導入しようとしてきました。これは双方合意のもとに行われる政策介入ともいえます。しかし、政策介入が双方合意のもとに行われるという意味で、内政干渉や国家主権の侵害とは一線を画します。

BOX 3-11 アフリカのフランス語圏と英語圏の公共財政管理の違いは？

IMFの2003年の調査では、アフリカの英語圏と仏語圏の制度を比較して、仏語圏の若干の優位性を認めています。しかし、両圏では公共財政管理制度の運用が不適切なために、そのような優位性は実際には実現されていないと結論づけています。

下表に示したように、中央集権的な支出管理や内部監査などをおこなう仏語圏の方が、決算や定時の会計報告作成などより迅速で効率的におこなわれる可能性をもっています。そのため、全政府的な予算管理の面から見ると英語圏より優位性があると判断されています。

しかし、下表の「比較と評価」に示されているように、両圏での制度の運用には問題が山積しています。結局、両制度の持つ性格の違いは、運用の不適切さによって完全に覆い隠されてしまっているわけです。

アフリカの英語圏と仏語圏の公共財政管理の比較

比較項目	英語圏 ¹	仏語圏 ²	比較と評価
支出管理	各省庁が支出管理を実施。	財務省が支出前に支出を許可する。	仏語圏における集権的な支出管理制度に優位性があるが、実際のところ両地域でこの制度が正常に運用されているとは言い難い。
内部監査	内部監査権の一部は支出をおこなう各省庁に委譲。	財務省が内部管理と内部監査をおこなう。	仏語圏における集権的な内部監査制度に優位性があるが、実際のところ両地域でこの制度が正常に運用されているとは言い難い。
会計と報告	支出をおこなう各省庁が会計に責任をもち決算をおこなう。未払い金の集計は容易でない。	国庫による一元的な会計の管理。未払い金は集計可能。国庫による一元的な会計管理は適時の決算作成に有利。	この点制度的には仏語圏に決算作成などに優位性がある。しかし実際の運用では、発生主義会計を一部使うなど制度が複雑であるなどでシステムが正常に動作しない。英語圏と仏語圏とともに制度が正常に動作していない。両圏とも不正があった場合に責任者の処罰などがおこなわれず、制度が動作しない大きな原因になっている。
銀行口座	市中銀行にも口座開設ができる。	中央銀行に開設された国庫による集中管理。各省庁は支払をできない。	この点制度的には仏語圏に明らかな優位性があり、英語圏でも仏語圏にならない国庫による管理を実施した国もある。両地域はドナー資金の管理を国庫でおこなうことは放棄されている。仏語圏では、民間の資金を中央銀行に口座を開設し余剰資金を委託する制度があるが、この口座から民間企業へ貸し出し超過など不透明な部分が多い。
財政規律関係		セーファフラン圏の固定交換レートを維持するため中央銀行からの借入は計画的で制限されている。	仏語圏における中央銀行からの貸し出しの制限は経済の安定に寄与したが、現金の不足が銀行セクターの崩壊につながった。英語圏では、中央銀行からの借入によるインフレが経験された。
外部監査と議会による監視	会計監査院長の地位は行政から独立している。	会計監査院は議会からも行政からも独立している。	英語圏の方が長い外部監査の歴史があり一日の長があるが、両者とも不十分な予算人員で、12カ月以内にレポートが議会に提出されるアフリカの国はまれである。

注1: 調査した英語圏の国は、ガンビア、ガーナ、マラウイ、タンザニア、ウガンダおよびザンビアの6カ国（うち4カ国が本調査対象国）

注2: 調査した仏語圏の国は、ベニン、ブルキナファソ、カメルーン、チャド、ギニア、マダガスカル、マリ、モーリタニア、ニジェール、セネガルの10カ国（うち4カ国が本調査対象国）

出典: IMF Working paper: a comparison between two public expenditure management systems in Africa, 2003

第4章 公共財政管理のハウ・ツー

4-1 MTEF や予算書から公共財政管理をどのように分析したらいいのでしょうか？

MTEFや年次予算報告書に記載されている情報は膨大です。また、予算書の背景にあるコンテキストなどを考えると、MTEFや予算書を読み解くのはかなりの予備知識がいる作業であることは確かです。一方で、良くできた予算書は、そういった背景や予算の意図を的確かつ明快に示すよう工夫されていて、十分な予備知識がなくても、政策の意図や政策実現に必要な金銭の関係がわかりやすいようになっています³¹。

良くできた予算書は十分な予備知識がなくても、政策の意図や政策実現に必要な資金の関係が、分かりやすいよう構成されています。

事例1) タンザニアの2005/06年度予算策定ガイドライン(MTEF)

以下の表には、タンザニアの2005/06年度の予算策定ガイドライン(MTEF)に記載された情報を一部示しました。

タンザニア2005/06年度予算ガイドライン(MTEF)抜粋

予算項目 1TShs=約0.1円	2004/05予算		2005/06配分			2006/07予測			2007/08予測		
	10億 TShs	割合	10億 TShs	割合	増加率	10億 TShs	割合	増加率	10億 TShs	割合	増加率
	a	b	c	d	e=c/a-1	f	g	h=f/c-1	i	j	k=i/f-1
1. 歳入予算計	3,348	100%	4,103	100%	23%	4,356	100%	6%	4,561	100%	5%
1.1 国内歳入	1,739	52%	1,983	48%	14%	2,261	52%	14%	2,581	57%	14%
1.2 ドナーよりの借款・無償	1,367	41%	1,995	49%	46%	2,017	46%	1%	1,949	43%	-3%
1.2.1 プログラム借款・無償	434	13%	822	20%	89%	834	19%	1%	847	19%	1%
1.2.2 プロジェクト借款・無償	587	18%	788	19%	34%	820	19%	4%	832	18%	1%
1.2.3 バスケット借款	110	3%	73	2%	-33%	67	2%	-9%	3	0%	-96%
1.2.4 バスケット無償	160	5%	199	5%	24%	197	5%	-1%	165	4%	-16%
1.2.5 HIPC無償(IDA等)	75	2%	112	3%	49%	99	2%	-12%	103	2%	5%
1.3 銀行借入他	241	7%	125	3%	-48%	78	2%	-38%	31	1%	-60%
1.3.1 ノンバンク借入											
1.3.2 銀行借入	231	7%	115	3%	-50%	78	2%	-32%	31	1%	-60%
1.3.3 民営化基金	10	0%	10	0%	3%			-100%			
2. 歳出予算合計	3,348	100%	4,103	100%	23%	4,356	100%	6%	4,561	100%	5%
2.1 経常支出	2,256	67%	2,745	67%	22%	2,933	67%	7%	3,175	70%	8%
2.1.1 一般経常費	1,775	53%	2,189	53%	23%	2,368	54%	8%	2,569	56%	8%
2.1.1.1 人件費	551	16%	682	17%	24%	759	17%	11%	846	19%	11%
2.1.1.1.1 人件費			577	14%							
2.1.1.1.2 人件費増加分			105	3%							
2.1.1.2 その他の経費	1,193	36%	1,358	33%	14%	1,565	36%	15%	1,667	37%	7%
2.1.1.3 Designated Items	30	1%	148	4%	388%	43	1%	-71%	56	1%	29%
2.1.2 義務的支出	481	14%	556	14%	16%	565	13%	2%	606	13%	7%
2.1.2.1 債務償還費計	318	9%	298	7%	-6%	309	7%	4%	330	7%	7%
2.1.2.1.1 利息	168	5%	165	4%	-2%	177	4%	7%	184	4%	4%
2.1.2.1.2 元本償還	149	4%	133	3%	-11%	132	3%	-1%	146	3%	11%
2.1.2.2 その他	163	5%	258	6%	58%	256	6%	-1%	276	6%	8%
2.2 開発支出	1,092	33%	1,358	33%	24%	1,423	33%	5%	1,386	30%	-3%
2.2.1 国内財源	234	7%	297	7%	27%	339	8%	14%	387	8%	14%
2.2.2 国外(ドナー)財源	858	26%	1,061	26%	24%	1,084	25%	2%	999	22%	-8%

出典: 奥山企画調査員報告(タンザニア:2005/06年度予算ガイドライン 2005年3月)より調製

³¹ 南アフリカの予算書はその点で非常に参考になります。

歳入の部にある「プログラム借款・無償」は一般財政支援にあたり、「プロジェクト借款・無償」はセクター別の財政支援やコモンスケットに相当します。また、「バスケット借款」や「バスケット無償」は用途のより限定された、たとえば「貧困モニタリングファンド」のような特別の用途のために設定された基金です。

歳出の部の一般経常費は人件費とその他の経費から構成されていますが、「その他経費」とは、施設のメンテナンス、水光熱費、燃料代などの経常経費を意味します。また、Designated Itemは日本で言うと予備費で、選挙費用や大統領府の裁量で出費できる特別経費などを意味します。

さて、歳入から見ていきましょう。以下は各国のMTEFや予算書を分析する際に参考になる視点です。

< 税収の増減 >

- ・ 国内の税収が確実に伸びている。今年是国内歳入の伸び率が14%、来年度の予想も14%の伸びを予測しています。毎年実質のGDP成長率が6~7%程度ですから、それに見合った税収の増加が見込まれていることとなります。しっかり税収を確保しているか否かをドナーは注目しています。タンザニアでは徴税をエージェンシーに委託したことにより、付加価値税(VAT)や所得税の徴収率が改善したといわれています。

< 援助依存度の度合い >

- ・ ドナーからの支援が国家財政の49%を占めている。仮に税収が毎年コンスタントに5%ずつ伸び、予算需要が今と変わらない、債務償還額が膨らまないと仮定しても、少なくとも約10年間ドナーに歳入を補填してもらう必要があることがわかります。
- ・ ドナーからの借款や無償が伸びている。バスケット借款を除いて2004/05年度から著しい増加(24%~89%)が見られます。これは、ドナーからの援助自体が増加している、今まで公表していなかった援助予定額をドナーが公表するようになったことが理由として推測できます。2006/07年度の予測で増加率が1%と激減するのは、ドナーの一部が2005/06年度も援助予定額は公表しても、2006/07年度の予定額を現段階では公表していないといったことが予測できます。

< 民間からの借り入れ >

- ・ 民間銀行からの借入などが減少している。民間銀行からの高金利の貸付が減少するのは、ドナーからの低金利の借款などの予測性が増し、民間からの資金繰りの必要性が減少しているからと推測できます。
- ・ プログラム借款・無償が伸びている。プログラム借款・無償は一般財政支援を意味します。タンザニアで一般財政支援が今後増加することが予測されます。

歳出については以下の通りです。

< 経常支出と開発支出の割合 >

- ・ 開発支出の割合が伸びない。経常支出の割合が67%で開発支出の割合が33%というバランスは今後3年間変わらず、その他の小科目についてもあまり大きな変化がありません。開発支出が今後のタンザニアの開発に直接影響するわけですから、開発支出の割合が増加する方が好ましいのです。

< 人件費など義務的支出の状況 >

- ・ 義務的支出が増加している。義務的支出の割合が増加すると財政の硬直化につながります。2005/06年度で大幅な伸び率(16%)を予定していますが、歳出全体の伸び率(23%)より低いのが救いです。その他の義務的支出が2005/06年度に大幅に伸びる(58%)理由を確認した方がいいでしょう。
- ・ 人件費が増加している。通常、IMFを筆頭にしてドナーは人件費の増加を厳しくチェックしています。タンザニアで、人件費が増加するのは、公務員改革の一環として中期給与改革戦略が策定されたことによるものです。
- ・ 経常支出に対してドナーが多額の支援をしている。下の表から読めるように、経常支出の約3分の1以上をドナーが負担しています。これは、ドナーの行う財政支援「プログラム借款・無償」および「プロジェクト借款・無償」の一部が経常経費の支援に充てられているためです。

タンザニア2005/06年度予算ガイドライン(MTEF)抜粋:経常支出と開発支出の財源

予算項目	2004/05 予算		2005/06 配分			2006/07 予測			2007/08 予測		
	10億 TShs	割合	10億 TShs	割合	増加率	10億 TShs	割合	増加率	10億 TShs	割合	増加率
1 TShs=約0.1円	a	b	c	d	e=c/a-1	f	g	h=f/c-1	i	j	k=i/f-1
2. 歳出予算合計	3,348	100%	4,103	100%	23%	4,356	100%	6%	4,561	100%	5%
2.1 経常支出	2,256	67%	2,745	67%	22%	2,933	67%	7%	3,175	70%	8%
2.1.1 国内財源	1,506	45%	1,686	41%	12%	1,922	44%	14%	2,193	48%	14%
2.1.2 国外(ドナー)財源	509	15%	934	23%	83%	933	21%	0%	950	21%	2%
2.1.3 銀行借入他	241	7%	125	3%	-48%	78	2%	-38%	31	1%	-60%
2.2 開発支出	1,092	33%	1,358	33%	24%	1,423	33%	5%	1,386	30%	-3%
2.2.1 国内財源	234	7%	297	7%	27%	339	8%	14%	387	8%	14%
2.2.2 国外(ドナー)財源	858	26%	1,061	26%	24%	1,084	25%	2%	999	22%	-8%

出典: 奥山企画調査員報告(タンザニア:2005/06年度予算ガイドライン 2005年3月)より調製

事例2) タンザニアの国家予算

PEFAの公共財政管理の評価指標(P21表3-2参照)には、予算に関連する指標がかなり含まれています。これらの指標を使って、タンザニアの予算書の評価をしてみます。

まず、タンザニアの予算書はウェブサイトで公開されています(www.parliament.go.tz/)。これは「PI-10国民の公共財政に関する情報のアクセス」という観点から、望ましいことです。もちろん、タンザニアでインターネットにアクセスできる人は限られてしまいますので、印刷された予算書も必要になります。

以下にタンザニアの2005/06年度予算のうち、農業食料安全保障省の経常予算と開発予算の一部を示しました。予算の信頼性の評価を、「PI-2歳出予算構成と歳出決算構成の比較」と「PI-1総歳出予算と総歳出決算との比較」の指標で行うことを考えると、以下の予算書の情報では不十分です。つまり、2003/04年度の会計検査を受けた金額に、それに対応する同年度の予算金額がタンザニアの予算書にもられる必要があります。この評価を行うには、他から情報を収集しなければなりません。しかし、一昨年度の会計監査を受けた金額が、予算書に示されていること自体は評価できます。

「PI-3総歳入予算と総歳入決算との比較」

タンザニアのウェブサイトには、昨年あるいは一昨年の総歳入決算の情報が見当りません。情報の公開性に関して是正の余地があることとなります。

「PI-5予算内容の分類」

形式上経常予算と開発予算は別々に示されています。それぞれの予算はプログラム下のサブプログラム(Subvote)ごとに編成されているので、サブプログラムレベルでも経常予算と開発予算の割り当てを見ることができます。より詳しいサブプログラムの効率性・効果性の検討には、この予算書の策定の元になった積算根拠まで検討する必要があります。たとえば、開発予算はプロジェクト毎に示されていますが、各サブプログラムの下には、予算経費項目による積算が通常あり、それらを検討することによって実施プロセスを見直すことができます。

「PI-6予算書にもられた情報の包括性」

開発予算に投入されたドナーの支援額が示されていることは評価できます。すべてのドナーがカバーされているかはこの予算書の情報だけでは判断できませんが、現在のタンザニアでの援助協調の進展具合から勘案すると、ドナー資金の包括性は高いと考えられます。

「PI-8中央政府と地方政府間の財政関係の透明性」

予算書に州政府と県議会や行政府に対する予算や交付金が計上されていることから、予算上の透明性は高いといえます。しかし、決算情報や詳細な執行情報を確認しないと、実際の透明性の検証については、予算書だけでは判断できません。

タンザニア2005/06予算:農業食糧安全保障省経常予算

Vote 43 Ministry of Agriculture and Food Security

A. ESTIMATE of the amount required in the year ending 30th June, 2006, the salaries and expenses of **Ministry of Agriculture and Food Security**

Fifty-four billion six hundred thirty-four million eight hundred twenty-three thousand nine hundred

(Shs. 54,634,823,900)

B. Sub-Votes under which this vote will be accounted for by the **Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Food Security**, are set out in the details below.

Item	Description	2003/2004 Actual Expenditure Shs.	2004/2005 Approved Estimates Shs.	2005/2006 Estimates Shs.
PROGRAMME 10 ADMINISTRATION				
Subvote 1001 ADMINISTRATION AND GENERAL				
250100	Basic Salaries-Pensionable Posts	250,788,600	269,470,786	285,034,700
250200	Basic Salaries-Non-Pensionable Posts	0	0	2,500,000
250300	Employment Allowances	179,621,570	233,479,500	524,726,000
260100	Communication, Information, Supplies and Services	68,644,704	84,800,000	94,780,000
310400	Acquisition of Technical Equipment and Tools	10,057,227	13,000,000	21,200,000
310500	Mobile Vehicles and Self-Propelled Equipments	136,000,000	0	85,000,000
310600	Plant Equipment and Machinery	0	1,500,000	2,000,000
310800	Rehabilitation, Renovation and Replacement of Equipment	0	24,000,000	40,000,000
310900	Construction of Other Civil Works	590,787	0	100,000,000
Total of Subvote		1,345,570,083	1,219,470,786	2,215,634,700
PROGRAMME 20 CROP DEVELOPMENT				
Subvote 2001 CROP DEVELOPMENT				
250100	Basic Salaries-Pensionable Posts	1,190,732,000	1,476,266,006	1,539,666,000
250200	Basic Salaries-Non-Pensionable Posts	81,138,000	64,300,000	80,322,400
250300	Employment Allowances	660,143,179	421,434,300	903,020,000
260100	Communication, Information, Supplies and Services	76,228,169	116,113,200	167,725,000
260200	Educational Materials, Supplies and Services	14,210,000	17,200,000	41,518,000
260300	Hospitality	16,458,279	12,718,300	15,735,000
310900	Construction of Other Civil Works	10,000,000	0	165,000,000
330100	Land and Development Rights to Land	0	12,000,000	20,000,000
330300	Intangible Assets	1,000,000	0	0
Total of Subvote		9,838,920,885	16,988,718,402	22,591,824,000

注：表中の Subvote の経費費目はもとの予算書にあるものの抜粋なので、それら経費費目の合計は、表中の Subvote の合計 (Total of Subvote) と一致しません。

タンザニア2005/06 予算：農業食料安全保障省の開発予算

Vote 43 Ministry of Agriculture and Food Security

A. ESTIMATE of the amount required in the year ending 30th June, 2006, for the development projects in the Ministry of Agriculture and Food Security

Sixty-three billion four hundred ninety million

(Shs.63,490,000,000)

B. Projects under which this Vote will be accounted for by the Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Food Security, are set out in the details below.

Item Description	2003/2004		2004/2005		2005/2006		Loan/ Grant	C/R/D	Donor	Total
	Local	Forex	Local	Forex	Local	Forex				
Shs										
Sub Vote 1001 ADMINISTRATION AND GENERAL										
5492 Tanzania Multi-Sectoral AIDS Project	0	0	0	0	0	100,000,000	G	D	World Bank	100,000,000
Total of Subvote	0	0	0	0	0	100,000,000				100,000,000
Sub Vote 2001 CROP DEVELOPMENT										
4426 National Agriculture Extension ProjectII	400,000,000	1,900,000,000	400,000,000	0	0	0	0	0		0
4458 Stabex Coffee	0	3,262,055,500	0	0	0	0	G	D	EU	0
4466 Special Programme for Food Security	0	492,698,000	0	0	100,000,000	60,386,900	L	D	FAO	160,386,900
4484 Support to Agri. Extension Service Refor	0	1,634,000,000	0	0	0	0	G	D	France	0
6465 River Basin Mgt and Small Irr.Impro.Proj	0	1,140,200,000	0	0	0	0	L	D	World Bank	0
6466 Participatory Agriculture Devt Programme	1,004,357,000	6,220,336,995	448,000,000	9,544,765,592	454,000,000	9,541,765,600	L	D	World Bank	9,995,765,600
Total of Subvote	1,553,757,000	14,864,944,472	948,000,000	9,665,133,592	654,000,000	9,602,152,500				10,256,152,500

注：Sub-Vote 中のプロジェクトはすべて表示していないので、表中のプロジェクトの金額の合計は、表中に示した合計金額 (Total of Subvote) と一致しません。

4-2 援助の現場で公共財政管理をどのように扱ったらいいのでしょうか？

4-2-1 知識の習得に関して

(1) 対象国の公共財政管理の状況をどのように勉強したらいいのでしょうか？

公共財政管理を技術支援の一分野としてみる人にとっては、被援助国の公共財政管理能力の向上に対し主要な関心があります。一方、財政支援のプロセスを管理する人は、信託リスクや支援の成果に関心があります。このように、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きます。

対象国の公共財政管理の仕組みを本格的に理解するためには、その国の予算書を読む、あるいは財務大臣の予算演説を参考にすることが重要です。しかし、時間の制約、わかりにくさといったことから、予算書を開く気になる人はごくわずかでしょうから、対象国の公共財政管理の状況を評価・分析した報告書を参考にするのも一案です。報告書の中でも、世銀の公共支出レポート(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 Assessment Review、CPRA)はインターネットで簡単に入手でき、簡潔な英語で書かれているといった利点があります。各レポートの概要は以下の通りです。

PER: 予算配分、予算支出などの状況を中心に分析。政策と予算策定のリンク、モニタリングなどにも分析されている。

CFAA: 主に予算執行から監査までをカバーしている。世銀が貧困削減支援融資(PRSC)の供与を決定する際には、理事会でその国のCFAAが審査される。

CPRA: 対象国の調達に関する信頼性を評価する

公共財政管理への関わり方により必要な知識が異なります。

対象国の公共財政管理の仕組みを理解するためには、その国の予算書を読む、あるいは財務大臣の予算演説などを参考にします。

対象国の公共財政管理の状況を評価・分析した報告書を参考にするのも一案です。

対象国のマクロ経済を知りたい場合には、IMFの報告書やデータが参考になります

PEFAの動きが広まれば、PEFAの報告書が良き参考資料となるでしょう。

IMFの Government Finance Statistics Manual 2001 は、予算書で使われるべき費用分類項目の種類が体系づけられ、予算書进行設計する場合の権威書的な存在です。

途上国の公共財政管理について辞書的に使える文献として、アジア開発銀行の Managing Government Expenditure 1999があります。

世銀の Public Expenditure Management Handbook 1998は途上国で公共財政管理を担当しているスタッフ向けに作られています。

対象国のマクロ経済を知りたい場合には、IMFの報告書やデータが参考になります。これもIMFのホームページからダウンロードできます。各国情報の入り口は以下のアドレスです<http://www.imf.org/external/country/index.htm>。

第3章で紹介したPEFA(Public Expenditure and Financial Accountability)が導入された背景には、 予算サイクルの一部を診断するだけでなく対象国の状況を包括的に診断するツールが必要 世銀以外のドナーも共通して使える基準が必要、といったことがあります。今まで10~20カ国でパイロット評価プログラムが実行され、PEFAの動きが広まれば、PEFAの報告書が良き参考資料となるでしょう。

政府の財政管理情報を整理する国際的標準を定めたものとして、IMFのGovernment Finance Statistics Manual 2001 があります。これは決して易しい内容ではありませんが、予算書で使われるべき費用分類項目の種類が体系づけられ、予算書を設計する場合の権威書的な存在です。このマニュアルには用語集なども付属でついています。このほかIMFのManual of Fiscal Transparency (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)や、Guidelines for Public Expenditure Managementなどは、公共財政管理のあるべき姿を理解するのに役立つ文献です(いずれもIMFのウェブサイトからダウンロード可能)。

途上国の公共財政管理について辞書的に使える文献として、アジア開発銀行のManaging Government Expenditure 1999があります。これは特に公共財政支出に注目し、公共財政管理について解説しています。この文献は世銀の公共財政管理の研修の教科書としても使われています。

世銀のPublic Expenditure Management Handbook 1998は、途上国で公共財政管理のプロジェクトを担当しているスタッフ向けに作られており、現地でそのまま使えるような調査項目のはいった調査票などが添付されています。内容のかなりの部分は、PEFAの指標と関連しています。また豊富な途上国での実例がボックス記事として記載されています。(世銀のウェブサイトからダウンロード可能³²)。

ガバナンスや公共財政管理改善に向けたプログラム(Public Sector Reformなど)が実施されている国では、プログラムの開始にあたって、

³² <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

その国の現状分析が実施されているはずですから、プログラム(プロジェクト)ドキュメントを読めば、同分野でその国が抱える課題を理解できるでしょう。

途上国の公共財政管理を勉強する際に、比較的親しみやすい日本のシステムから勉強することも、途上国の公共財政を理解する近道かもしれません。日本の財政については多くの参考書がでていますが、「平成16年度 図説 日本の財政(川北力編)」は、実際の予算にもとづいて書かれているため、日本の制度を理解するのに役立ちます。

なお、CFAAやCPARなどは途上国政府とドナーが協力して作成される場合があります。政府や他ドナーと協力して、JICAの専門家や企画調査員が対象国の公共財政管理の状況を分析すれば、日本としての立派な知的貢献になります。

比較的親しみやすい日本のシステムから勉強することも、途上国の公共財政を理解する近道かもしれません。

事例) タンザニアでの信託リスク調査

英国の国際開発省(DFID)がタンザニアの信託リスク調査(Comprehensive Fiduciary Risk Assessment)を2004年に実施し、同国の公共財政管理の状況が下記の項目によって診断されました。

DFIDの調査は、調査計画の段階で日本もコメントを求められ、調査結果は公共財として政府・ドナー間で共有されました。このようにドナーが協調してその国の公共財政管理の状況を調査することはタンザニア以外でも行われており、以下の診断項目は参考になります。

- ・ 予算が、国民にとって、税を納めることによって政府に必要なサービスの提供を求める信用契約(Fiduciary Contract)となっているか
- ・ 立法府が中期支出枠組み(MTEF)の中で、政策立案と予算配分の優先化に積極的に関わっているか
- ・ 予算過程のルールが明確に確立しているか
- ・ 予算は包括的なものであるか
- ・ 予算は貧困層に配慮されているか
- ・ 予算は実際の政策実施の指針となっているか
- ・ 年度内の予算執行は統制のとれたものであるか
- ・ 政府の調達に費用対効果、透明性が確保されているか
- ・ 支出の報告は正確で遅滞ないものであるか
- ・ 政府支出は独立した、効率的な監査を受けているか
- ・ 不正行為や公権力の濫用取締りが効率的、制度的に執行されているか
- ・ 予算の執行と財政責任は議会により効率的に監査されているか

(出典: 奥山卓司「企画調査員第1、2四半期報告書」 JICAタンザニア事務所、2004年9月)

BOX 4-1 JICA による PRSP/ 公共財政管理に関する調査研究

下記のような調査研究が実施されています。対象国の公共財政管理に関して勉強する際の参考資料になるでしょう。

・**貧困削減戦略研究「貧困削減に関する基礎研究」**、2001年4月

貧困削減に関する世界的潮流、PRSPとは、PRSPとJICAの協力、事例研究(カンボジア、ニカラグア、ボリビア、ケニア、タンザニア)

備考)公共財政管理に関する直接的な記述はなし。

http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2001_01.html

・**「途上国における財政管理と援助」報告書 - 新たな援助の潮流と途上国の改革 -**、2003年2月
財政管理の理論的・歴史的背景、財政管理とは、途上国での財政管理の状況(タンザニアの事例紹介)、JICAの役割

http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2003_04.html

・**PRSPと援助協調に関する論考**

PRSPの有効性、貧困削減へのアプローチと日本の役割、援助アプローチ・戦略の動向、セクタープログラムと日本の対応、タンザニアの動向と日本の協力

備考)タンザニアの公共支出レビューなどの状況と援助動向が紹介されている。

http://www.jica.go.jp/activities/report/field/200403_01.html

・**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 -**
PRSPとは、PRSPプロセスの各国事例、PRSPアプローチの課題と日本の対応、ボリビアでの国民参加型PRSP策定過程

備考)タンザニア、ガーナ、ベトナム、カンボジアでの公共財政管理改革の動向が紹介されている。

http://www.jica.go.jp/activities/report/field/200412_01.html

他のドナーのガイドラインなどが参考に
なります。

1980年代初頭より、世銀では途上国の公共支出管理に取り組むようになりました。

世銀の公共財政管理に関する戦略としては、
"Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy"があります。

世銀はガバナンス向上に向けて、融資以外に技術支援も実施しています。

(2)他のドナーはどのような戦略を有しているのですか？

ドナー会合に参加する事前勉強として、前頁で紹介した各種ハンドブックのほか、各ドナーのガイドラインなどに目を通すと参考になります。ここでは世銀、IMF、英国国際開発省(DFID)の例を紹介しますが、いずれもホームページからダウンロードできます。

< 世界銀行 >

1980年代初頭より、世銀では途上国の公共支出管理に取り組むようになりました。初期の段階では、公共投資レビュー(Public Investment Reviews, PIRs)といった、どうすれば公共投資が効率的になるかといったお金の使い方に限った狭い分野のものでした³³。その後、世銀の関心分野は予算配分から、執行、管理も含む広義の公共財政管理へと拡大していきました。

公共財政管理に関する戦略としては、2000年に策定された"Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy"あります。この戦略は表題からもわかるように、公共財政管理に焦点を絞ったものではなく、公的セクターのガバナンス全体の改善に向けたコア領域として公共支出・財政運営、歳入(税・関税)政策が取り上げられています。一方、PRSP策定国では、世銀はPRSPの枠内でガバナンスの課題に取り組んでいますので、PRSPの枠内でガバナンスに取り組み、ガバナンスの枠内で公共財政管理に取り組むといった、いわば"PRSP - ガバナンス - 公共財政管理"といった三層構造で公共財政管理に取り組んでいます。

ガバナンス強化に向けた世銀の融資(一部無償資金)として貧困削減支援融資(Poverty Reduction Support Credit, PRSC)がありますが、世銀は融資以外の技術支援も実施しています(公共支出レビュー、公共財政管理に関する政策の分析、組織強化や手続きの効率化に向けた支援、情報システムの導入に向けた技術支援)。最近では、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の考えを反映して、中期支出枠組み(MTEF)などの導入に向けた技術支援も行なっています。

世銀では、公共財政管理分野での研修を定期的実施しており、

³³ World Bank 2001, Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work

World Bank Institute³⁴(WBI)が、世銀のスタッフのみならず途上国政府関係者、NGOなどを対象にしてコースを提供しています。世銀内のスタッフを対象とした研修は、貧困削減経済運営局(Poverty Reduction and Economic Management, PREM)、調達部門、財務管理部門でそれぞれ実施しています。たとえば、PREMが最近実施した研修としては、公共財政分析と管理(Public Expenditure Analysis and Management, PEAM) 予算執行(Budget Execution)などがあり、通常2～3日間で実施されています。参加者は世銀スタッフに限られていますが、研修内容はウェブサイト一般公開されています³⁵。

< 国際通貨基金、IMF >

IMFの活動を大きく分類すると、国際収支危機を未然に防ぐための加盟国のマクロ・為替政策に関するサーベイランス(政策監視) 加盟国の国際収支調整及び経済構造調整のための融資 財政金融制度の整備や統計作成のための技術支援 - があります。サーベイランスの対象には、公共財政管理も含まれ³⁶、実際、IMFは定期的に各国にミッションを派遣し、コンサルテーション³⁷を行い、その国の債務状況を調査しています³⁸。このような加盟国に対する公共財政管理支援はIMFの設立目的そのものです。

世銀が公共財政管理分野の構造・組織改革、住民サービスの効率化に焦点を置くのに対し、IMFはマクロ経済の安定と財政バランスに重点を置いています。また、世銀は中長期的な調整・投資融資を実施するとともに、無償資金供与、アドバイスの提供、技術支援(Technical Assistance)を実施しているのに対し³⁹、IMFは国際収支(Balance of Payment)支援が主で、それほど技術支援を行っていません。IMFの技術支援は、単独で実施されるのではなく、通常、IMFの支援プログラムの一環として実施されています。サブ・サハラ地域の技術支援に関しては、大半が専門家の派遣です。分野としては予算執行、会計、国庫管理が主で、財政の地方分権化や債務管理といった分野での支援

世銀では、公共財政管理分野での研修を定期的に実施しています。

加盟国に対する公共財政管理支援はIMFの設立目的そのものです。

IMFはマクロ経済の安定と財政バランスに重点をおいているため、国際収支支援を行っています。また、技術支援も実施しています。

³⁴ WBI では、途上国の政府・研究機関・企業・報道・NGOなどの専門家・担当者を対象とした研修プログラムを企画・実施しています。

³⁵ <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/0,,contentMDK:20111566~menuPK:556287~pagePK:209023~piPK:207535~theSitePK:213799,00.html#p>

³⁶ <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/glancej.htm>

³⁷ 第4条コンサルテーションのことです。IMF規約4条によって、IMFは加盟国を査察する権限が付与されています。加盟国は、関連情報を提供し、IMFと協議する義務を負っています。

³⁸ 債務だけでなく、経済成長、財政、金融、国際収支、統計も審査され、場合によってはセクターピックなども扱われます。

³⁹ World Bank, 2002, Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy

IMFは1999年に公共財政管理の分析方法を紹介した「Guidelines for Public Expenditure Management」を策定しました。

英国国際開発省では、貧困削減と援助効果の向上の観点から公共財政管理の重要性を強調し、公共財政管理改革を主張しています。

SWApsを展開する際には、セクターレベルの公共財政管理改革が取り上げられるべきとしています。

公共財政管理分析のためのマトリックスを提示しています。

例はまだ少ないとのことですが、ただしIMFの報告書によると、技術支援に関する予算が今後増加する計画はないようです⁴⁰。

IMFは1999年に公共財政管理の分析方法を紹介した「Guidelines for Public Expenditure Management」を策定しました⁴¹。また、途上国を対象にした「Report on the Observance of Standards and Codes」を発表していますが、これは4-2で述べた「Code of Good Practices on Fiscal Transparency」に沿って実施されるIMFレビューの結果をレポートにしたものです。

<英国国際開発省、DFID>

公共支出管理分野でのガイドラインとしては、「Understanding and Reforming Public Expenditure Management」(2001)があります⁴²。ここでは、公共財政管理の重要性が貧困削減と援助効果の向上の観点から強調されています。貧困削減への効果としては、公共財政管理を改善することによって効果的な住民サービスの提供が可能になること、援助効果の向上に関しては、適切な公共財政管理が途上国の信託リスク(Fiduciary Risk)軽減につながるということが説明されています。

また、ガイドラインでは、プロジェクトからセクターワイドアプローチ(Sector Wide Approaches, SWAps)や一般財政支援へと援助モダリティが変わるにつれて、セクターそして国全体の公共財政管理がより重要になるという認識が示されています。SWApsを展開する際には、そのコンポーネントの1つとして、セクターレベルの公共財政管理改革が取り上げられるべきと主張しています。

上記のDFIDガイドラインには途上国の公共財政管理を分析するためのマトリックスが提示されています。このような分析ツールを実行することによって、途上国の状況を把握できるとともに、途上国同士を比較することもできるようになっています。

⁴⁰ IMF, 2004, Technical Assistance Evaluation Program -- Finding of Evaluations and Updated Program

⁴¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/index.htm>

⁴² <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/pfma-pem.pdf>

4-2-2 公共財政管理と案件形成に関して

(1) 公共財政管理分野で日本は何ができるのかと聞かれました。どのように答えたいでしょうか。公共財政管理は通常どのように支援されているのですか？

公共財政管理分野でのJICAのこれまでの実績は大きく分類して、調査研究(BOX 4-1参照)、企画調査員の派遣の2種類ですが、2005年からはタンザニアで開発調査がはじまり、インドネシアでは国庫業務支援の技術協力プロジェクトが予定されています。JBICはガーナとマラウイで調査(援助効果促進調査、SAPS⁴³)を実施した実績があり、ガーナでは援助・債務管理に、マラウイでは収入・支出管理に焦点を絞って調査を実施しました。これらの実績を踏まえて、日本ができる支援として以下のようなことが考えられます。

< 政府・ドナー間会合への参加 >

国のお金の使い方を議論する場ですから、積極的に参加する価値があります。2005年2月にケニアで開催された「域内の我が国援助機関の連携に関するワークショップ」の際に現地事務所を対象としてアンケート調査が実施されましたが、公共財政管理分野での政府・ドナー間会合に正式に参加しているのは3カ国、常時参加しているのは1カ国、時々参加しているのは2カ国、参加したことがあるのは3カ国、参加したことがないのは1カ国という結果になりました。援助協調の進んだ国で公共財政管理分野の案件を形成しようとするなら、政府・ドナー間会合に参加することによって、政府の意向や他ドナーの取組状況を把握することが不可欠です。

< 企画調査員の派遣 >

既にタンザニアで、そして2005年からケニアとウガンダで公共財政管理を担当する企画調査員が派遣され、ケニアのアフリカ東部地域支援事務所には広域の企画調査員が派遣されることになりました⁴⁴。

JICAのこれまでの公共財政管理分野での支援は、調査研究と企画調査員の派遣が主でした。

近年では開発調査や技術協力プロジェクトが始まっています。

ドナー会合へ参加し、他ドナーの取組状況を把握することは、援助協調の流れの中で案件形成をするのに不可欠です。

⁴³ プロジェクト完成後、何らかの改善措置が必要となった場合、あるいは期待した事業効果が発現されない場合など、協力の必要性・緊急性を検討した上で、追加的に実施される調査。この調査では事業効果を持続あるいは一層高めていく上で支障となる問題を調査し、具体的な改善・解決策を提案することを主な目的としています(JBIC ホームページより)。

⁴⁴ 地域支援事務所の企画調査員は域内の各事務所への技術的支援とともに、援助協調や公共財政管理分野での日本の対応戦略の策定、援助協調に関する研修プログラムの開発・実施、関係者間のネットワークの強化といった業務を実施することになっています。

公共財政管理分野でも、開発調査や技術協力プロジェクトが行われ始めました。

< 技術支援 >

この分野で調査を実施した方⁴⁵の話によると、公共財政管理分野で多くのドナーが支援を実施しているけれども、その国の現場の実際の状況をわかっているドナーは多くない、いわゆる「3点セット(人材育成、IT、マニュアル作成)」に行き着いてしまうとのこと。JBICによるガーナの援助・債務管理に関する調査では、公共財政管理分野の業務プロセスを効率化するために、どの組織がどのような情報をどのくらいの頻度で必要としているのかといった需要を明確にし、政府内部での情報フローとドナーからの情報フローを整理しました。分析の際には、ワークショップを開催し、参加型で問題分析などを実施しましたが、ワークショップ形式で関係者の抱える課題を分析した結果はガーナ政府にもIMFにも好評だったとのこと。

< 開発調査、技術協力プロジェクトの実施 >

インドネシアの技術協力プロジェクトでは、財務省国庫総局職員の実務能力を強化することを目的としています。また、タンザニアでの開発調査は、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です。開発調査を形成する際には、他ドナーとの住み分けを確認して行われました。

ちなみにITの導入に関しては、途上国での失敗例もあるようです。例えばガーナでは高額な情報システムを導入したものの、使いこなせない、メンテナンス費用が払えないといった問題が生じています(下記の事例を参照)。

⁴⁵ 新光オーエムシーの杉本氏、ミネルバのふくろう尾崎氏

事例) ガーナの包括的財政管理改革プログラム

ガーナでは、2002年より包括的財政管理改革プログラム(Comprehensive Financial Management Reform Program)が導入されています。財政管理報告(予算と会計)、資金運営と現金管理、グットガバナンス(財務管理の透明性、歳入能力強化、財政の分権化、財政関連法・規制改革) の分野で、それぞれ短期、中期、長期のアクションプランが作成されました。ドナーは公共財政管理ドナー円卓会議(Public Financial Management Donor Roundtable)を立ち上げ(主要メンバーはCIDA、DANIDA、DFID、EU、IMF、KfW、US、GTZ、日本)、非公式な会合とはいえ、ドナー間の交渉、政府との対話の場として活用されています。なおIMFは専門家を財務省に派遣しています。

このプログラムの下で、予算策定支出管理システム(Budget Preparation Expenditure Management System)が導入されました。これは公共部門の会計、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、システム開発会社とその構築・研修を実施しました。課題として、以下の点が指摘されています。

- ・ハードウェアの導入とともに、システムを運営する制度、組織、人材の強化をすることが重要
- ・政府の管理システムに対するオーナーシップを高めること

これらの課題は、途上国、先進国を問わず、情報システム導入の際によくあるものです。ちなみに、情報システム導入に関して世界銀行は2003年11月にセミナーを開催し、その内容をホームページ上で紹介しています⁴⁶。アフリカでFinancial Management Information System (FMIS)を導入した事例として、ガーナ、ウガンダ、ザンビア、ブルキナファソ、マラウイ、タンザニアでの教訓が紹介されています。

⁴⁶<http://info.worldbank.org/etools/vod/PresentationView.asp?PID=1014&EID=502>

(2) セクター支援を実施する場合にどのようにPRSP/公共財政管理を念頭に置いたらいいのでしょうか？

セクター担当者が予算プロセスにかかわるとき、2つの視点があります。

1つ目の視点は、予算プロセスに関わることでJICA事業の質を向上させることです。

プロジェクト形成を目的として予算を分析することが必要です。

プロジェクト運営を目的とした情報収集と相手国政府への働きかけも必要です。

2つ目の視点はセクター内の公共財政管理をモニタリングし向上させることです。

セクター担当者が予算プロセスに関わる時の視点は、大きく分けて1) 予算プロセスに関わることでJICA事業の質を向上させること 2) セクターの関係者としてセクター内の公共財政管理をモニタリング・向上させること、の2つです。

1つ目の視点から考えられる具体的な活動は次の2点です。

一点目は、プロジェクト形成を目的とした予算分析です。セクターごとに行われる年間レビュー(セクターPERを行っている国ではPERも参考になります)で示される、セクターとしての課題をベースに省庁やその他の関係者と議論することで、より重要度・緊急度の高い案件の形成につなげることができます。中長期的な政策や開発計画には予算の裏づけなしに壮大な計画が描かれがちですので、予算プロセスの中で確認される現実的な活動を支援することがプロジェクトの妥当性を高めることにつながります。また、財務省提示の予算シーリングや予算書を用いてセクター内の開発経費・経常経費の比較やコンポーネントごとの予算配分を分析することで、これから実施する案件が、a) セクター内のバランスを歪めないか b) 新規案件が終了した後必要な経常経費が確保できるのか、などを確認する材料とすることができます。

二点目は、プロジェクト運営を目的とした情報収集、働きかけです。予算プロセスの中で、相手国政府側の負担を求めていくことで、適切な内貨負担を実現することが出来ます。各省における予算プロセスは新予算年度開始の6-8カ月前に開始されることが通常ですので、こうしたタイミングで大まかでも来年度計画を受入れ機関と協議することで、適切な予算措置を実現することができます。実際に措置されたかは予算書案などで確認することはできますが、この段階で変更・増額を申し入れることは不可能に近いことですので、早い段階からの協議・働きかけが必要となります。また、ご参考までですが各省の予算演説で一部プロジェクトが紹介されることがあり、省としての案件の評価を窺い知ることができます。

2つ目の視点に基づいたセクターへの関わり方は各国のセクターごとに違うので、あくまで活動例ということでごくつかあげておきます。

- ・ レビューやPERでの提言は次年度の予算に反映されているかのチェックを行い、反映されていない場合その原因を分析し解決につなげることができます。原因としては、評価実施者と予算部局とで情報共有がなされていない、評価の時期が予算プロセスの中でうまく位置づけられていない、評価プロセスが合意を形成するのに貢献していない、などが考えられます。
- ・ 個別の手続きが、既存の法制度に従って実施されているかのチェックを行うことができます。セクター内の活動実施者は一義的には政府ですが、参加する作業部会などがコンサルタント調達や資金支出を行う場合、これら行為が政府システムに沿っているかをチェックすることで、セクター担当部局の法の順守度を高めることができます。

ただし、これらの活動はセクター部局にとっては耳の痛い話になりがちなので、相手国政府との関係を考えていく上で、他のドナーと問題意識を共有・議論し、ドナー全体の意見として政府と協議することが重要です。

また、上述したセクター全体の運営にかかる議論のみならず、JICAが実施する事業などから得た経験・知見を年次レビューなどに反映させること、ひいては次年度以降の予算に反映させることが、事業成果の内部化の観点からも、被援助国政府のキャパシティビルディングの観点からも重要な活動になります。

事業などから得た経験・知見を年次レビューなどに反映させること、次年度以降の予算に反映させることが、重要な活動になります。

(3) 地方分権化の中で、公共財政管理を理解するための重要な要素は何ですか？

中央政府から地方政府への資金の流れを把握することが、地方政府の公共財政管理を把握する第1歩になります。

途上国政府の報告システム確立とともに、ドナー側も財務省に対し、援助情報を開示することが重要となります。

地方分権化を進める国では、地域間格差を是正するために地方交付税などを配分します。

近年、多くの途上国では、特に貧困者のニーズに沿った公共サービスの効率性を向上させるため、中央政府から地方政府への分権改革が進められています。しかし、途上国では地方政府の財政能力は弱く、中央政府が集めた税金を地方政府へ交付金などの形で再配分し、中央政府が地方政府への詳細なコントロールを行っているのが現状です。このため、中央政府から地方政府への資金の流れを把握することが、地方政府の公共財政管理を把握する第1歩になります。資金の流れは主に 財務省、地方を統括する省庁から地方政府(地方政府を管轄する省庁が、地方での全セクターの資金を管理しているケース) セクター省庁から地方政府(セクター省庁が地方政府でのセクター部分の支出を管轄しているケース) の2通りあります(図4-1参照)。

ドナーが政府管轄省、地方政府へ資金もしくはモノや専門家などの支援を行った場合(~)、各省庁、地方政府が財務省に報告しない限り把握が難しくなります。このため、途上国政府の報告システム確立とともに、ドナー側も財務省に対し、援助情報を開示することが重要となります。

地方分権化を進める多くの国々では、税金や行政サービス費用の地域間格差を是正するための財政調整制度として、地方交付税や国庫支出金(P.40 参照)が、貧困指数、人口など、各国ごとに定められた割合に応じて積算され、配分されています。また、資金の適切な執行を確認するため、地方政府へのモニタリングが行われています。

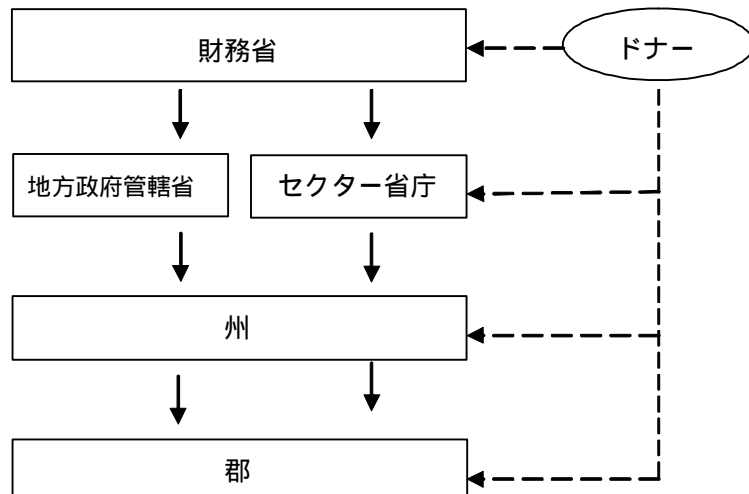


図4-1 地方政府への資金の流れ

(4) 地方分権化の中で、公共財政管理への支援にはどのようなものが考えられますか？

前述の通り、途上国の地方分権化の過程では、多くの場合、中央政府による資金のコントロールが必要となっているのが現状です。そのため、支援には中央政府と地方政府の2つの視点、つまり、中央政府から地方政府への資金配分制度への支援、地方政府自身の財政管理、予算執行能力などへの支援が考えられます。

中央政府から地方政府への資金配分制度への支援

中央から地方への財源委譲に伴う、財政管理と会計システムの統合化(Integrated Financial Management System, IFMSもしくはIFMIS)が多くの途上国で進められており、これに伴う、システムの整備、中央政府の能力向上などへの支援が行われています。しかし、中央政府の監視能力の強化は、往々にして伝統的な政治システムとは矛盾するものであり、その導入に当たっては、制度そのものの技術的な導入と同時に中央政府内部における政治的対話への支援が重要とも言われています。

地方政府の財政管理、予算執行能力への支援

地方における公共財政管理の要素とは、政府が住民のニーズを適切に把握し、事業の計画化、予算化、予算枠内での事業実施、成果の監視、中央政府及び住民への報告(モニタリング)と、これらの構成要素間の連携といえます。これまでの援助では、多くの場合、地方政府のキャパシティビルディングに関するプログラムとして形成されています。中でも、県レベルの中間行政組織に対しては、セクター間の調整や、計画と予算の整合性を図るための能力強化が重要とされており、また、市町村レベルの行政組織に対しては、基礎的な会計能力や事業計画、実施能力のほか、住民への説明責任を果たすための監査組織との連携構築などへの支援も期待されています。

地方分権化が進む中で、公共財政管理の支援を行う場合、2つの視点があります。

中央から地方への財源委譲に伴い、財政管理と会計システムの統合化が、多くの途上国で進められています。

地方政府へのこれまでの援助は、キャパシティビルディングのプログラムを通じて行われています。

4-2-3 援助協調に関して

(1) 日本(JICA)の事業の援助予定額の提示を求められた場合、どのように対応したら良いでしょうか？

採択済みの個別JICA事業については、実施計画額などに基づき、複数年度の支出見込み額を提示するのは在外事務所の判断で可能です。

事務所や現地大使館で具体的な援助額の報告手続き、報告対象案件、報告対象費目を議論しておくべきです。

JICA企画評価部が策定中のガイドラインによると「実態としてIndicativeな数値であれば、現状においても「採択済みの「個別」JICA事業については、実施計画額等を用いて複数年度の支出見込み額を提示するのは在外事務所の判断で可能」です。JICAが援助額を報告できる対象は、技術協力プロジェクト、開発調査、個別事業(専門家、研修、機材)、ボランティア派遣事業、フォローアップ協力、無償資金協力の基本設計調査です。しかしながら、無償本体や草の根無償の報告も併せて、事務所や現地大使館で具体的な報告手続き、報告対象案件、報告対象費目(例えば日本人の人件費を報告しないという事務所もあります)を議論しておくべきです。ただし、今後上記ガイドラインが策定されると報告プロセスにおける在外事務所の裁量の幅も含めて規定されていくことになるのでご留意願います。

これまでは、JICA本部でしか実際の支出や計画額が把握できない事業が多くありましたが、JICA-WAN導入が進む中でトータルシステムを通じて在外でも実支出が把握できるようになりつつあるので、報告にかかる作業の手間は少なくなると期待しています。

各国で予算プロセスが異なりますので、十分な調査と財務担当省などとの協議の上で、資金報告の手続きを構築する必要があります。ここでは先進事例として、2つの事例を紹介します。

<事例1:ウガンダ 予算年度7月～6月>

ウガンダでは、政府予算の計画的な策定・執行(援助資金の最適配分の実現)マクロ経済の安定化を図る観点から、次年度から向こう3年間にわたる援助金額の報告が求められています。具体的には、次年度予算策定プロセスが始まる10月に、財務・計画・経済開発省から全ドナーに対して情報提供依頼がなされ、各ドナーはフォーマットに沿って案件ごと(プロジェクト型援助の場合)年度ごとの援助金額(百万ドル単位)をセクター別に報告します。報告された内容は、予算の一部を構成するものとして予算書に計上され(オン・バジェット化)セクターごとの支出上限(シーリング)の積み上げに使用されます。また、併せて過去

3年間の支出実績についても報告が求められています(前年度に報告した援助予定金額を確定させる)。

ただし、報告要領の詳細(ウガンダ国内で支出されない予算項目、セクター横断的の案件、in-kindの支援の取り扱い)については必ずしも明確な基準が示されておらず、ドナーから財務・計画・経済開発省に対し、統一的なガイドラインを策定するよう要請がなされています。我が国は、大使館が中心となり必要な報告を実施してきていますが、ウガンダ国内で支出されない予算項目(専門家派遣経費など)については、本作業の本来の目的(マクロ経済の安定化)との直接的関係が薄いと思われる上、単価について他ドナーとの関係で無用な摩擦を引き起こす可能性もあるため、報告金額から除外しています(ウガンダ政府にもその旨説明・通知)。

<事例2:タンザニア 予算年度7月～6月>

タンザニアでは、予測性の向上を目的とした支出見込みの予算書への計上とその決算に加えて、実際の外部資金の流入の把握という観点から報告を求められており、目的に応じて財務省の予算局と外部資金局のそれぞれに情報を提出することが求められています。JICA事務所は大使館と共同作業の上で、次の手順で報告を行っています。

予測性の向上の観点から、外部資金の政府予算書計上(on-budget)を目的とした報告は、当初ウガンダと同様に財務省に一括して通報していましたが、報告しても予算書に掲載されないプロジェクトがあったため、確実にon-budgetにする手続きが調査されました。次に紹介するのは、現在議論されている手続きです。

- 1) 毎年9月頃に各省の予算部局に次年度実施予定案件のプロジェクトコード取得を依頼する。
- 2) 2月頃に、次年度支出予定の金額を各省に通知する。省によっては、4月頃になっても調整の目的で最新計画額を問い合わせることがある。
- 3) 7月に発表される予算書に記載されている案件については、四半期ごとに支出額を各省に通知する。各省は、この支出報告を元に財務省に対してダミーの支払依頼書を起案する。

最後の手続き3)は、予算書に掲載されたために必要となる決算の手続きです。

現在は、無償のE/N額、技プロの現地活動費、開発調査の直接費の内、直接人件費を除いたもの、現地国内研修など、主にタンザニア国内で今後3年間発生する支出を把握できる限りで報告しています。

上記の通り実際に支出された外部資金の把握という観点から、外部資金部局に予算書に掲載されている/いないに関わらず、草の根無償資金協力等を含む全ての日本のプロジェクトを対象として援助資金額を四半期ごとに外部資金部局指定の書式に従って報告しています。

4-2-4 その他

(1) 「一般財政支援を実施していないドナーは公共財政管理を支援する必要がない」といったコメントにどのように対応したらいいですか？

PRSPの実現に向けて、ドナーの中には一般財政支援を中心に援助を行なっている国があります。一般財政支援は単にその国の財政に直接資金を提供するだけでなく、その国の公共財政管理を強化することも目的とした援助形態です。ドナーは援助資金を政府勘定に投入し、政府はPRSPの実現に向けてその資金を使います。そこでは ”Learning by doing ”の考えにもとづいて、途上国政府はお金の使い方の実地訓練を受け、ドナーはそのお金の使い方をモニタリングして、評価をするわけです。つまり、一般財政支援を受ける国には、ある程度の財政管理能力が必要になります。一般財政支援を実施するドナーは公共財政管理支援にも積極的です。

しかし、公共財政管理が重要なのは、一般財政支援をしているドナーだけではありません。その他のドナーにとっても重要なのです。農業セクターでプロジェクトを実施する場合に、農業省がプロジェクト予算(内貨)を認めているのか、認められているとしても予定通りにディスパースできるのかといったことが非常に重要です。また、カウンターパート機関がプロジェクト予算を管理できないとプロジェクトの成功は覚束ないでしょう。プロジェクト完了後の自立発展性を確保するためにも、カウンターパート機関のキャパシティ強化が不可欠です。

日本は一部の例外を除いて一般財政支援を行っていません。しかしHIPCイニシアチブに対応して債務免除を実施しました。その額は約3359億円(1999年)になります。日本国内の反対を抑えて債務免除を実施したのですから、免除対象国が再び債務を抱えることを防ぐためにも公共財政管理を支援する必要はあるのです。また日本は世銀のPRSCを通じて財政支援を行っているともしえます。日本はPRSCに拠出し、日本人がメンバーの世銀理事会で承認しています。この点からも公共財政管理支援を実施する意義があるのです。

一般財政支援を実施するドナーは公共財政管理支援にも積極的です。

一般財政ドナー以外にも公共財政管理は必要です。

債務免除対象国が再び債務を抱えることを防ぐためにも公共財政管理支援は必要です。

事例) タンザニアの公共財政管理改革プログラム

タンザニアでは日本を含む11のドナーが一般財政支援を実施しています。公共財政管理の分野では、公共財政管理改革プログラム(Public Financial Management Reform Programme、PFMRP)が実施されていますが、これは政府のマクロ経済運営から公共財政管理一般に及ぶ広範な内容で、財務省以外の関連省庁も関わっています。プログラムでは10のコンポーネントごとに行動計画を策定し、実施しています。以前はドナーがそれぞれの分野を個別に支援していたのですが、現在は政府・ドナー間に設置されたPolicy Committeeで承認を得た計画に基づいて行なわれています。ドナーの支援には、政府の財政管理システムを通じたバスケットファンドへの財政支援とそれ以外の支援の2種類があり、後者に関しては、Committeeで承認された計画の一部の活動を支援することになっています。

大切なのはタンザニア政府がリードするPFMRPというプログラムの枠内で、ドナーが協調して支援することで、バスケットファンドへの資金投入か、技術協力かといったモダリティの選択ではありません。

ちなみに、タンザニアでJICAは公共財政管理分野の開発調査を2005年より実施しています。10のコンポーネントのうちの一つ「国庫管理及び会計」分野の人材育成、会計局の業務改善に向けた開発調査です。

A ~ Z

APR(Annual Progress Report)

年次進捗報告書。途上国政府がPRSP策定後、1年ごとに作成するPRSPの実進捗報告書。その年の経済状況の分析や、PRSPに記載された貧困削減戦略や政策・制度改革の実進捗状況について報告し、評価をおこなう。(JICA「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 - 」2004)

CAS(Country Assistance Strategy)

CASは、借入国のプログラムを支援するため世銀が作る3年間のビジネスプランで、各国ごとに3年に一度、世銀により作成される。CASの策定にあたっては、借入国政府、IMF、他の国際開発銀行、国連、二国間機関、民間セクター、シビルソサエティとの諮問結果が参考にされる。(世界銀行東京事務所ホームページ)

CFAA(Country Financial Accountability Assessment)

公共セクターの財政や民間セクターの財務の説明責任を果たすための制度や組織の評価報告書。公共・民間セクターにおける財政の説明責任に関する知識を深めるためにデザインされた世界銀行の診断ツール。(DFID, 2001)

当該国の財政管理システムと民間セクターの財務基準その他を評価する。PERよりも財政「管理」の側面が強い。世銀のPRSC 供与のためにはCFAAが理事会により審査される。広範な分析であるため、世銀ではエコノミストと財務管理スペシャリストの共同作業となっている。(JICA, 2004)

CPAR(Country Procurement Assessment Report)

国家調達評価報告。CFAAとは別個に世界銀行が開発した公共調達の評価ツール。(DFID, 2001)

被援助国の調達に係る信頼性を評価する。世銀では財務管理スペシャリストが主に担当。(JICA, 2004)

CDF(Comprehensive Development Framework)

開発はそれぞれの国が自らオーナーシップを持ち、広範なセクターからの「参加」に基づき、より包括的なアプローチで実施されるべきであるという考え方。CDFの基本概念は以下のとおり。

- ・ 開発の当該国自身が開発アジェンダを作成し、オーナーシップを持つことが基本。世銀や他のドナーも作成に参加し、共有された業務計画の下で、それぞれが戦略的に支援を行う。
- ・ 政府、ドナー、市民社会、民間セクターやその他の開発関係者との強力なパートナーシップの構築を重視する。(世界銀行東京事務所ホームページ)

HIPCs(Heavily Indebted Poor Countries)

重債務貧困国。IMFと世界銀行によって認定された世界で最も貧しく最も重い債務を負っている途上国。認定基準は、1993年の一人あたりの国民総生産(GNP)が695ドル以下であること、1993年時点における現在価値での債務残高が年間輸出額の2.2倍もしくはGNPの80%以上であること、の2点。(外務省ホームページ)

HIPCイニシアチブ

1996年、世界銀行とIMFが提唱した、世界で最も貧しく、最も重い債務に直面している国々に対して、全ての債権国が債務軽減措置をとるためのフレームワークのこと。これにより、HIPCsの債務が、経済成長や貧困削減への足かせとならないようにすることができる。(世界銀行ホームページ)

債務救済措置が適用されるには、IDAからの支援の適格国であり、従来の債務救済措置を全て適用しても維持不可能な債務状況に直面しており、IMF/世界銀行の調整プログラムの良好な実績があること、とされている。(JICA「貧困削減に関する基礎研究」2001)

債務の維持不可能な債務状況とは、債務対輸出比率が150%以上、きわめて開放された経済である場合には250%であると定義されている。(世界銀行ホームページ)

IDA (International Development Association) 融資

IDA(国際開発協会)は、国際復興開発銀行(IBRD)、国際金融公社(IFC)、多数国間投資保証機関(MIGA)、国際投資紛争解決センター(ICSID)とともに世銀グループを構成している。IBRDが準商業ベースで貸付を行っているのに対して、そうした条件では借入が困難な貧困途上国に対して、より緩和された条件で融資を行うことを目的としている。(外務省HP)

IDA融資は、2002年度の国民1人当たり所得が865ドル未満で、しかもIBRDから借り入れるだけの経済力のない国を対象としている。しかし、インドやインドネシアのように、1人当たり所得ではIDA融資の適格国でありながらも、信用力が高くIBRD貸付を受ける資格をもつ「ブレンド国」も数カ国ある。IDA融資には20年、35年、40年の償還期間があり、据置期間はいずれも10年とされている。融資資金は、借入国の所得水準に加え、各国の経済管理状況や現行のIDAプロジェクトの管理状態に応じて、借入国の融資予定額が割り当てられる。無利子だが、小額の手数料(実行額の0.75%)が課される。融資の大半は、初等教育、基礎保健サービス、清潔な水と衛生といった基礎的なニーズに対応したもののだが、環境保護、民間企業の環境整備、インフラ構築なども対象としている。(世銀HP)

IFMIS (Integrated Financial Management Information System)

統合財務管理情報システム。財政管理機能プロセスをコンピューターで処理することにより、必要な情報を迅速に提供し、公共財政管理に関する意思決定の適切さと迅速さの向上を図るもの。IFMISの導入を目的としたプロジェクトには通常、費用項目の分類・コード化を行い、システム使用のための訓練、データ保護と維持、支出プロセスの再構築などのコンポーネントが含まれる。(世銀ホームページより作成)

MTEF (Medium Term Expenditure Framework)

「中期支出枠組み」を参照。

NEPAD (New Partnership for Africa Development)

アフリカ開発のための新パートナーシップ。NEPADはアフリカ連合(AU)が主導する、アフリカの総合的な開発戦略を策定するためのプラットフォームである。NEPADでは、先進国からの援助に依存する従来の体質の見直しにもとづき、アフリカ諸国のイニシアティブ、自助努力、自己責任の理念のもと、アフリカの総合的な開発戦略を確立しようとしている。この戦略では平和、民主主義、人権、グッド・ガバナンス、健全な経済運営などを重視し、2015年ごろまでに経済成長率を7%まで引き上げることを目標とするとされている。NEPADに対しては多くのドナーが、計画の調整と策定のための資金支援を行っている。(JICA「援助の潮流がわかる本」2004)

PAR (Performance Assessment Framework)

「パフォーマンス評価枠組」を参照。

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability program)

公共支出・財政アカウンタビリティ・プログラム。PEFAは上記のような文書の一般名称ではなく、世銀、EC(EU)、IMF、DFIDが出資し、出資国・機関と、アフリカとの戦略的パートナーシップ(SPA)により執行委員会が構成されるプログラムのことである。PEFAは、これまで多くの診断ツールが様々な機関で策定されたことの反省から、従来の診断ツールの統合を図り、より包括的なアプローチを実施するとともに、10~20カ国でのパイロット評価プログラムを実行した。また、従来のPER、CPAR、CFAAが統合される枠組みの提供を試みている。(JICA, 2004)

PER (Public Expenditure Review) 公共支出レビュー

PERは世銀が作成する当該国の公共支出に関する分析をまとめた報告書である。PERの作成は基本的に世銀が行うが、当該国政府や他のドナーとの共同作業になる場合もある。PERでは

効率的・効果的資源配分が実行できたか、マクロ経済的な視点も含んだ政策実施の分析、評価が行われ、通常次の6項目に関する分析が行われる。政府歳入の予測と分析、政府歳出の構成とそれぞれの金額決定、セクター間およびセクター内の資金配分の評価国営企業のレビュー、ガバナンス構造のレビュー、公共機関の機能と効率性のレビュー。ただし、いくつかの主要トピックに絞って分析するPERが増えつつあり、PERが最低限カバーすべき内容は、その国の最も重要な公共セクター、援助を含めた全体の資源、過去の報告書の範囲、とされている。

PERを実施するには、ドナーを含めた幅広い関係者の参加が必要である。特にPERで提示する改革提案が受け入れられるためには政策決定権を持つ人々のコミットメントを得ることが重要である。(坂野太一・青木昌史「開発途上国と公共支出管理」2000)

世銀の作成するPERと名称は同じだが、タンザニアで行われるPERはタンザニア政府が独自におこなう公共セクターの活動と公共支出状況の分析である。タンザニアのPERは、毎年ドナーの参加の下で実施されている。(外務省「タンザニア援助実施体制評価」2001)

PRBS(Poverty Reduction Budget Support)

「貧困削減財政支援基金」を参照。

PRGF(Poverty Reduction and Growth Facility)

「貧困削減成長ファシリティ」を参照。

PRSC(Poverty Reduction Support Credit)

「貧困削減支援融資」を参照。

PRSP(Poverty Reduction Strategy Paper)

「貧困削減戦略ペーパー」を参照。

SDR(Special Drawing Right)

「特別引出権」を参照。

SPA(Strategic Partnership with Africa)

アフリカとの戦略的パートナーシップ。累積債務に苦しむサブサハラ・アフリカの低所得国の構造調整努力を支援するため、世界銀行のイニシアティブにより1987年12月に創設された多国間援助機関と二国間援助機関とで構成された特別の援助枠組み。財政支援を含めた幅広い援助様式(モダリティ)の議論の場となっている。(援助の潮流がわかる本)

VFM(Value for Money)

インプット(租税)の対価として最も価値あるアウトカム(公共サービス)を提供しようとする考え方で、英国のサッチャー政権で進められた行財政改革の目標を指す言葉として用いられたのが最初である。

インプットを同じ水準にした場合にはより高品質なサービスの提供を、サービスの品質を一定にした場合には最も安価なサービス提供方法を追求しようとする。同一目的の2つの事業を比較したとき、「同一の経費の下で、より質の高いサービスを提供する」または、「同一水準のサービスである場合は、より低い経費で提供する」方が、高いVFMを達成したことになる。(JICA「PPP(Public-Private Partnership)プロジェクト研究報告書」)

あ

アカウンタビリティ(Accountability)

説明責任。特定の業務を任された人間が、業務遂行について責任を負い、職権に関する規則および規範を遵守することをさす。責任を負う相手(人および機関)は明確にされ、良い業績は評価され、不十分な業績はその責任を問われる。管理者は部下の行動の結果に関しても責任を問われることがある。行政改革を行っている政府の多くは、行政の効率性と有効性を高めるために、行政官の職務に独立性を与えたが、これによって行政官がより大きな決定権を有することになるため、権力の行使に関する説明責任が強調されるようになった。(ADB, 1999)

アカウンタビリティがあるということは、予算担当官やセクター省庁は資金の用途について答えなければならないだけでなく、資本の誤った

使用の結果にも責任を負わなければならないということである。(DFID、2001)

アラインメント(Alignment)

被援助国の国家開発戦略・予算過程への整合性の確保。(外務省「援助効果向上のためのわが国の行動計画」2005)

過去においては各ドナーが被援助国や他ドナーの活動と協調せずに援助活動を実施していたが、援助効果を高めるため、途上国政府の主体性(オーナーシップ)のもとに調整する必要性が認識され、PRSPなど被援助国側の政策・制度に対してドナーの援助を整合させて行くことが求められている。(国際協力機構年報2004)

援助のアライメントの向上は、援助効果向上への取り組みをまとめた「パリ宣言」(2005年)にうたわれている。日本としては、この宣言の実施促進を目的とした行動計画に、援助のアライメントの向上を重点分野として位置付けている。(外務省「パリ援助効果向上ハイレベルフォーラム概要と評価」)

イヤーマーク(Earmark)

特定の活動あるいは地域などに限定して資金供与を行うこと。

イヤーマーク方式においては、資金を特定の活動(特定分野のプロジェクトやプログラム)に対して特定の関係機関あるいは地方政府に直接供与する。そのような資金は直接プロジェクト実施機関に提供され、その機関が収支の管理を直接行う場合と、財務省の国庫に対して拠出され、相手国の予算過程を通じて収支が管理される場合がある。(JICAホームページ)

当該省庁あるいは担当部局に供与される援助資金の流れが途上国によって認識され、予算に計上されるが、特に支出先が特定プロジェクトに限定されている場合には、用途は完全に決まることとなり、資金の流れを途上国が認識できるという点以外は従来のプロジェクト援助とほぼ同様である。(JICA「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 - 」2004)

イン・カインド(in-Kind)型援助

資金供与の援助形態に対して、物や人材を直接供与するという現物供与の援助形態をいう。(外務省ホームページ「数字で見る日本の対アフリカ協力」)

援助資金の予測性(Predictability)向上

被援助国が、ドナー行開発援助の見通しを高めること。

特に、PERやMTEFを通じてドナーの財政支援額を予算に組み込むことにより、援助の予測性が向上し、重点分野への優先的な予算配分が中・長期的な視点からなされることが期待されている。(外務省)

例えばタンザニアでは、毎年10月までに各ドナーが来年のコミットメントと、その後2年間の予想支援額を財務省に提出し、財務省はこれを開発予算と経常予算に振り分け、MTEF及び予算指示書に反映させている。(GRIPS「援助モダリティの選択と日本のODA改革2005」)

日本の課題として、多年度の援助額をプロジェクトごとに、概算として被援助国に示すことは違法ではないのであるが(財務省の見解)、そのメリットを十分に活用した情報の公開に踏み切れていないことである。ドナーにとっても、支援プロジェクトが各セクターの政策が反映された計画、予算編成、MTEFに組み込まれていることが重要であり、そのメリットは大きい。例えば、プロジェクト予算が政府予算に計上されるようになれば、プロジェクトのためのカウンターパート経費、維持運営管理費などについても透明性が増すことになり、プロジェクトの継続性などについて早い時期から、被援助国とともに対策を練ることが可能となる。(調査団見解)

オフセット(offset)方式

被援助国が政府部局の予算枠(あるいは地方政府に配分する予算枠)を決めた場合、ドナーの援助分(資金および現物支給による援助分)をその予算枠から差し引いた額を、被援助国の負担分とする方式。この方式により、ドナーの支援の多いセクターや地方と、そうでないセクターや地方の投資のアンバランスを是正する効果が期待できる。

オフ・バジェット(Off-budget)

援助資金などを被援助国政府の政府予算に計上しないこと。(援助の潮流がわかる本)

援助資金が被援助国の予算から切り離されているので、ドナーにとっては援助資金の管理が容易になり、自国民に対する説明責任が確保されやすいというメリットがある。他方、被援助国側では事業単位での資金管理を強いられるため、事務負担が大きくなるとともに、国やセクター全体の予算把握が難しくなる。(国際協力銀行開発金融研究所、対外政策としての開発援助、2004)

オン・バジェット(On-budget)

援助資金などを被援助国政府の政府予算の歳入・歳出項目に計上すること。ドナーからのすべての援助資金が被援助国政府予算に計上されれば、投入資金の全体像が把握でき、資金流用可能性の問題に対応も可能となる。On-budget化を推進することにより、開発投資資金の透明性の向上、グッド・ガバナンスの促進、援助の効率性の向上を得ることができるとされる。(援助の潮流がわかる本)

援助資金のOn-budget化により、援助資金が歳入に組み込まれ、援助による支出が歳出として計上されるために、援助資金を含めた包括的な国の財政管理が可能になるというメリットがある。(国際協力銀行開発金融研究所、対外政策としての開発援助、2004)

か

拡大HIPCイニシアチブ(Enhanced HIPC (E-HIPC) Initiative)

1999年、より多くの国がHIPC援助を受けられ、債務削減措置の提供を深化・加速化し、貧困削減への資源投下を強化するために、HIPCとなる条件を緩和し、対象国が拡大されたHIPCイニシアチブ。(世界銀行ホームページ)

拡大HIPCイニシアチブでは、ODA債権についてはさまざまな選択肢を通じて100%削減(従来は67%)を行うことが可能となった。到達点に至るまでの期間は特に定められず、「決定時点」に定められる到達条件が達成されるまでとされる

こととなった。(外務省「タンザニア援助実施体制評価」2001)

家計(Household)

一個人あるいは数人の個人が集まったグループ。居住をともにし、収入や財産の一部あるいは全部を共有し、住居や食といった財やサービスなどを共同で消費する。(IMF, 2002)

家計部門(Households sector)

居住する家計すべてから成る部門。(IMF, 2002)

貸付/借款(Loan)

金銭の貸借。債権者は負債者に資金を供与し、その証拠として証書を取り付ける。(IMF, 2002)

監査(Audit)

専門家による財務の準拠性および業績の審査。内部監査(internal audit)は経営上の要求を満たすために、外部監査(external audit)は、外部の監査機関あるいは独立した監査人により法的義務を満たすために行われる。監査の範囲は多岐にわたり、主に以下のような種類がある。

会計監査(financial audits)は、会計報告の審査および報告、および会計報告の元になる会計システム(帳簿・記録・文書など)の審査。

準拠性(compliance)・合規性(regularity)監査は、法的および行政的準拠性の審査、および経営・経理システム、経営管理システムの適正性と妥当性の審査。

業績(行政評価)監査(performance audits)・バリューフォーマネー監査(Value for Money audit)は、運営および業務遂行の経済性・効率性・有効性を審査する。主に公共プログラムや特定の行政機能を遂行する官庁に対して行われる。(ADB, 1999)

機能的分類(Functional classification)

公共支出の分類の一つで、どのような目的で公共支出が行われたか(もしくは非金融資産を得たか)により区別するもの。(IMF, 2002)

経済的分類 (Economic classification)

公共支出の分類の一つで、政府が財やサービスを社会に提供したり、所得や富の再分配を行ったりするとき生じる支出を区別するもの。(IMF, 2002)

決定時点・完了時点 (Decision Point / Completion Point)

HIPCイニシアチブ下でいう決定時点とは、国際社会が当該国の債務救済額について合意し、債務救済が始まった時点のことであり、完了時点とは決定時点で合意された債務救済額の未実行部分を、すべての債権者が無条件で実行した時点のことである。完了時点に到達したと見なされるためには、PRSPに記載された主要な改革や政策が実施されている必要がある。(世界銀行年次報告書2004)

HIPC イニシアティブ 支援対象国として認定されてから3年間の審査期間(第1段階という)を経て決定時点に到達する。決定時点では対象国の債務の持続的な返済可能性について審査が行われ、世界銀行・IMFの債務救済プログラムの内容が確定される。この審査に当たりPRSPもしくはI-PRSPの提出が求められている。

決定時点で債務支払いを持続できないと判断された国に対し一定の債務救済策が実施され(第2段階)、決定時点ではその成果を見て最終的にストックベースで債務削減を行うかが決定される。(「援助の潮流がわかる本」を元に作成)

減価償却 (Depreciation)

固定資本の消費を費用として財務会計に計上する手続き。固定資産の原価を元に計算されるが、固定資本の消費についてはその資本の現時点での平均的価格を元に計算する。(IMF, 2002)

現金会計 (Cash accounting)

現金の収納、支払及びバランスを認識する会計方法。現金主義会計とは、実際に現金の収入と支出があった場合のみ取引として認識する。会計期間内に政府が受け取った支払金を収入として認識し、支出については、発行した小切手や支払った現金が、政府の財政報告と矛盾のない財政取引を表すために最も望ましい認識基準であ

る。この基準で認識されないデータについては、発行した債務の統計値や支払指図、deriveryによって政府の支出を計算できる(支払主義会計とも言われる)。修正現金主義では、出納期間中に支出したこれらの総額に加え、右出納期間終了後に設けられた特別期間中(例えば60日)のキャッシュフローも支出として認識する。同じように、出納期間の最初の60日のキャッシュフローは、過年度の支出として記録されるので控除される。修正現金主義は事実上、債務(payables)を認識するために年度終了後も「出納簿をオープンのまま」にしておく。これらの金額は年度終了時に負債と見なされることもあるが、年度終了時までには支払わなくとも、単にその出納期間の支出として記録されることもある。従って、これは支出よりもむしろ支払(現金の流れ)を記録していることになり、修正現金主義は年金債務のような長期債務の発生を認識することができない。(ADB, 1999)

構造調整 (Structure Adjustment)

1982年のメキシコ債務危機から表面化した累積債務問題などに見られる開発途上国経済の悪化は、過度な政府の介入が経済合理性を歪めるためであるとの認識から、IMFや世界銀行などがとった市場経済メカニズムに依拠した一連の経済改革政策。構造調整政策では、公社公団の民営化、農産物などに対する価格政策の廃止、独占的な穀物公社などの民営化と競争的な市場の形成、障壁的な関税の撤廃などが短時間に試みられた。その結果、急激な市場の変化を招き、総体的には、経済的弱者が負の影響を被ったと言われている。

コストパフォーマンス (Cost-effectiveness)

政策や計画目標が、最低限の経済コストにより達成されること。Value for money(「最小のコストで最大の価値のあるサービスを提供する」という考え方)と同じ意味。(ADB, 1999)

コモン・ファンド (Common Fund)

コモン・ファンドとは、途上国政府の当該セクター担当省庁が、国民やドナーの諮問を受けて作成したセクター開発計画などにもとづいて設置された基金。ドナーが特定のプロジェクトなどに用途を限定せずに供与した援助資金と被援

助国の資金をもとに設置され、その運用方法は両者の合意により設定する。(JICA「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 - 」2004)

コンディショナリティ(Conditionality)

一般にコンディショナリティとは、ドナーが支援を提供することと引き替えに被援助国政府に課す、特定の政策実施や、支援実施を円滑に行うための環境整備のことをいう。例えば、IMFは融資をするにあたり借入国政府がとるべき経済調整プログラムの履行を融資条件とすることがある。この融資条件となる経済調整プログラムをコンディショナリティという。種々のマクロ経済政策をその内容とするが、財政赤字削減、貿易赤字削減、公的補助金削減、為替レート切り下げ、財政改革などにつき具体的な政策が示される。(国際開発ジャーナル、国際協力用語集、1998)

さ

債権放棄(Debt cancellation / debt forgiveness)

債権者と負債者双方の合意により負債の全額あるいは一部を取り消すこと。(IMF, 2002)

財政規律(Fiscal discipline)

財政規律とは、歳入総額、歳出総額、双方のギャップを埋める公債や借入による資金調達額といった公共財政の骨組みを決定する上で必要な規律。財政規律があるとは、中長期的には国家の歳出は税収で、公正なかたちで賄えるよう財政を運営するということである。そのためには、予算過程のなかで歳出額を事前に予測し、財政規律をもって、歳出を適正なレベルまで制限するということが行われている。

財政規律とは、政府債務の国民経済規模に対する比率が拡大していかないよう、長期的に財政運営が持続可能になるよう、財政を運営すること。(鎮目「財政規律と中央銀行のバランスシート」2001)

財政支援(Budget Support)

被援助国政府により指定された国庫などの口座

にドナーが資金を拠出し、政府とドナーが資金の使途や成果の管理を共同で行う援助の方式。資金の支出は政府のシステムに則って行うことが公共財政管理能力の向上につながるため重要である。資金の使途を制限しない支援を一般財政支援(General Budget Support)と呼び、予算大項目あるいはセクターごとの予算に資金をイヤーマークしてを供与することをセクター財政支援(Sector Budget Support)と呼ぶ。(「援助の潮流がわかる本」JICAホームページなどから作成)

セクター財政支援では、資金は援助国と途上国政府が合意したセクターにおける支出項目にイヤーマークされる。さらに細かくサブセクター(例えば、教育セクターの中の初等教育分野)にイヤーマークされることもある。(JICA「途上国における財政管理と援助」2003)

債務繰り延べ(Debt rescheduling)

債務返済期限を債権者と負債者双方の合意により変更すること。通常は負債者に、より有利な条件に変更することになる。債務返済期間の延長、元金・利息の返済猶予期間の追加あるいは延長、または未払い金の返済期間の見直しといった部分的な債権放棄を含むこともある。(IMF, 2002)

債務再編(Debt restructuring)

債権者と負債者双方の合意により現存の債務の返済条件を変更すること。通常は負債者により有利な条件になり、部分的な債権放棄を含むことがある。債務再編は、債務繰り延べに加えて、現存の債務を新たな債務に置き換えることもある。(IMF, 2002)

債務持続性(Debt Sustainability)

政府の債務を経済の安定と成長を妨げないように管理すること。(世銀HP)

債務のレベルについては、「MDGs達成するのに十分な債務レベル」との定義にすべきとの意見(「ミレニアム・プロジェクト報告書」より)もある。HIPCの第1段階終了時における債務分析では、債務の現在価値が、当該年度を含む過去3カ年の平均輸出額の150%を超えているかどうかで、当該国の債務の持続性が評価される。この時点では、3年後の完了時点における債務負担を、定められた債務のリスケジュール方式により計

算する。完了時点で持続可能な債務状況に達しないと予測された国は、債務削減の対象国としての資格を与えられることになる。(国際金融情報センター「IMF・世銀のDSAを巡る分析」2002)

債務の現在価値(Net Present Value of Debt)

債務残高に対する将来のすべての債務返済義務(利子および元本)を市場金利でディスカウントしたものの、市場レートより低い利率で融資を受けている場合は、常にその債務のNPVは額面価値を下回り、また、下回った分は贈与(グラント)とみなされる。(IMF「重債務貧困国(HIPC)に対するイニシアチブ(ファクトシート)」2003年4月)

資産(Asset)

個人あるいは集団が所有する財産や権利の総称。(IMF, 2002)

資本支出(capital expenditure)

土地・資機材・その他の有形・無形資産、国債、軍事関係あるいは金融関係ではない資産で、ある金額以上の価値を有し、一年以上にわたって使用される資産を獲得するための支出。資本支出以外の支出は経常支出(current expenditure)といわれる。(ADB, 1999)

社会保障基金(Social security fund)

社会保障制度に関わる業務を担当する政府の組織。政府のそのほかの組織から独立して運営され、資産と負債を独立して保有し、独立採算を行う。(IMF, 2002)

重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries)

「HIPC」を参照。

信託リスク(Fiduciary Risk)

資金の適正利用の保証が確保できないリスクのこと。財政支援によって資金が拠出される場合、その資金は一般に用途が個別に限定されず、PRSPなどの途上国がオーナーシップを持って作成した計画に沿って利用される。このように、資金の管理が援助国から途上国に移ることによ

り、途上国は援助国よりその適正利用を保証することが求められる。この適正利用が保証されないリスクのことを信託リスクと呼ぶ。(JICA「途上国における財政管理と援助」2003)

税(Tax)

政府への強制的な資金譲渡。罰金、違約金、社会保障寄付金などは含まれない。

政府(Government)

一国の領域内で、立法・司法・行政権を行使する権限を持った公的権力とその機関。政府の経済的役割は1)社会に対する財とサービスを、市場を通さずに供給することと、2)所得と富を再分配すること。これらの活動は主として租税やそのほか強制的に徴収される貨幣によって賄われる点が特徴。(IMF, 2002)

セクター・ワイド・アプローチ(Sector Wide Approaches, SWAs)

援助国間の援助の重複による人材・財源の非効率的利用、被援助国の開発計画との整合性の不足などの問題を解決すべく、被援助国が中心となって各セクターの開発計画を作成し、被援助国とドナーの間でその計画を吟味し、同計画に従い調整を行った上で援助を行うという開発アプローチ。特にサブサハラ・アフリカにおいてこのアプローチが主流となっている。(外務省ホームページ、カンボジア国別援助計画)

SWAsを特徴づける要素として、共有された単一の政策枠組み、共有された単一の中期的な支出枠組み、資金的な裏付け(政府自身と援助国による拠出の両方があり得る監理と評価を、被援助国政府が導く関係者間調整の下で、策定・実施するプロセスがあげられる。(IDCI「セクタープログラム入門」2005)

SWAsが注目を浴びてきた背景には、従来の各ドナーによる個別のプロジェクトが相互に整合されないために、波及効果が十分でなく、被援助国の取引費用の増大や援助の氾濫という事態を招いたこと等への反省がある。セクター・プログラム(Sector Program, SP)など、ほかにも様々な呼称がある。(外務省「政府開発援助(ODA)国別データブック」2004)

た

中央銀行(Central bank)

一国の金融統制機関として機能する公的金融機関。貨幣を発行し、銀行の銀行として市中銀行に資金を供給し、また政府の銀行として財政資金の収支にかかわる。通常、国の外貨準備の一部あるいは全部を保有する。(IMF, 2002)

中央政府(Central government)

一国の全域にわたる政治的権力を有する政府。中央政府は居住者および国内で経済活動を行っている非居住者に税金を課することができる。また通常はその国の住民全体に対し、国防といった集団的サービスを提供する義務がある。加えて個々の家計に益するために保健や教育といったサービスを提供することもある。(IMF, 2002)

中期支出枠組み(Medium-term Expenditure Framework、MTEF)

途上国政府がPRSPに基づき作成する3年間の財政・資金手当の計画。(JICA「援助の潮流がわかる本」2003)

MTEFは、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計画であり、この中にはマクロ経済分析も含まれている。MTEFの策定では、セクターの開発計画に見合った資金配分を検討するため、限られた予算を有効に配分するためのプロセスを提供しているともいえる。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、である。(JICA「貧困削減に関する基礎研究」2001)。

MTEFは予算年度とその後数年間の政府の投資計画である。MTEFは、中期的な(3年から5年)の視野を持つローリングプランを策定すること、内閣と中央政府、また地方政府が財政規律を確保しながら公共財源を戦略的な優先順位に基づいて配分すること、トップダウンによるシーリングの設定とボトムアップによる政策コストの積算を統合すること、などを目的としている。(JICA「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)

賃金(Wages and salaries)

雇用者が被雇用者に与える報酬。金銭あるいは現物による支払いを含む。被雇用者の給料から差し引かれて支払われている社会保険料は賃金と見なされるが、雇用者が仕事を始めるためにかかった費用や仕事を遂行するためにかかった費用の立替払いの払い戻しは賃金とみなさない。雇用者によって支払われている各種社会保障給付金も含まれない。(IMF, 2002)

透明性(Transparency)

予算と財政情報の透明性は、行政・議会と社会全般のために必須である。情報が提供されるだけでなく、その情報が適切で理解され易いことが重要であるが、現実には、財務の透明性を高める手立てを図られていないケースが多い。IMFは1998年に財務の透明性に関するCode of Good Practiceを作成し、財務の役割と責任を明確化することの重要性を強調している。(ADB, 1999)

手続きの調和化(Harmonization)

従来、援助実施にかかる手続きがドナーごとに異なり、途上国政府に負担をかけていたことから、ドナーはできる限り共通の援助手続きを用い、途上国政府の負担を軽減しようというもの。(JICA「援助の潮流がわかる本」2003)

援助の効率性の向上、そして途上国にとっての取引費用(Transaction cost)の負担軽減という観点から、近年特に、ドナーが援助を実施する際に政策や手続きの調和化を図ることが重視されている。OECD-DACでは、2001年より援助手続きの調和・簡略化を検討するためのタスク・フォースが設置されているほか、2002年3月の開発資金国際会議(モンテレイ会議)の共同宣言においても調和化の推進が明言された。(GRIPS「ベトナムにおけるJBIC・世銀・ADBによる援助手続きの調和化」2003)

特別引出権(Special Drawing Right、SDR)

金やドルなどの準備金を補完するためにIMFによって発行される国際通貨単位で、IMF加盟国に配分される。SDRは加盟国の公的金融機関と、その他限られた国際金融機関により保有される。SDRは、無条件で外貨やその他の準備金を得る無条件な権利を意味する。(IMF, 2002)

な

ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management, NPM)

NPMとは、民間の経営手法を公共部門の経営に活用した経営改革のことである。NPMのアプローチのポイントとしては「成果志向（予算消化ではなく、どれだけの成果をあげたかを問題にする）」「顧客志向（法令・規則のみに縛られず、顧客である住民の立場で経営を行う）」「競争原理（民営化・外部委託化、政策立案部門と執行部門の分離）」「分権化（権限委譲に基づく組織編成）」「業績評価（業績評価とそのフィードバックによる業務の改善と説明責任の確保）」などがあげられる。（江口、2000）

年次進捗報告書(Annual Progress Review, APR)

「APR」を参照。

年金基金(Pension fund)

労働者とその被扶養者およびその他の受益者の退職時に給付金を支払うための基金。年金基金は独立した制度である場合と、基金を運営している雇用者の資産・負債・取引などに組み込まれている場合もある。（IMF、2002）

は

発生主義会計(accrual accounting)

現金の収入・支出と収益・費用の発生を結びつけずに、損益計算の期間内に発生した収益・費用を認識し、それに基づいて損益計算を行う会計方法。修正発生主義会計(modified accrual accounting)と区別するために完全発生主義会計(full accrual accounting)と称することもある。

官庁会計は従来、単式簿記法による現金収支会計(cash accounting)が特徴であった。しかし、現金収支会計は現金ベースのフロー会計であり、資産および負債に係るストック情報を提供するストック会計が欠如している、という批判がある。この問題を解決するために、公会計制度にも発生主義会計を導入するべきとの意見も出てきている。

完全発生主義会計は、すべての財務資源・資産および負債を貸借対照表に記載する。すべての資本資産の支出は獲得時に資本として記載され、耐用年数内に減価償却される。（ADB、1999）

パフォーマンス評価枠組(Performance Assessment Framework, PAF)

PRSPの実施のパフォーマンスをモニターリング・評価するために作られる、主要な政策・活動・成果などを記載したマトリックスである。（SPAホームページより）

単なるコンディショナリティのリストではなく、PRSP目標達成のための具体的な政策行動が列挙されている。例えば、世銀はPAFに基づいてPRSPの執行状況を評価し、さらに次年度のPAFが設定されることを確認した上で、PRSCの資金提供を決定する。

パフォーマンス予算(Performance Budgeting)

パフォーマンス指標が表す目標(outcome)をもとに予算配分する手法。パフォーマンス予算編成では、政府の活動を機能・プログラム・活動によって分け、パフォーマンス指標を活動ごと設定し、目標を達成するために必要な費用を見積もる。（ADB、1999）

パフォーマンス予算の目的は、資金の投入量と予定された成果に関する情報を、予算に十分に盛ることにより、投入と成果の間の妥当性の検討を行うプラットフォームを提供することである。開発途上国にパフォーマンス予算の導入を試みる場合、それら対象国の能力レベルをよく見極めた上で行う必要がある。（JICA「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）

パリクラブ

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緩やかな集まりとして発足した。（NEXIウェブサイト）

パリクラブは債権国によって結成されている非公式グループであり、債務国が直面している支払いに関する問題に対して、調整され、持続性の

ある解決策を特定する役割を担っている。パリクラブは債務の支払について、債務繰り延べや削減などの特例を設けることに同意している19カ国の常任参加国より構成される。(パリクラブホームページ)

貧困削減財政支援基金(Poverty Reduction Budget Support)

経済成長や貧困削減、徴税や組織制度の強化、予算編成能力(政策策定、財政管理、調達や、説明責任の能力)向上を目的とした被援助国の政策や活動を支援するために実施する財政支援の資金を提供する基金。(DFIDホームページ)

貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)

参加型プロセスを通じて途上国自身が作成する、貧困削減を具体的に実現させるための包括的・長期的な戦略・政策である。

1999年のG7サミットでの貧困削減と債務削減に関する議論を踏まえ、同年の世界銀行・IMF総会において、低所得国の貧困削減を加速することを目的とし、重債務貧困国(HIPC_s)と全てのIDA融資対象国に対してPRSP作成が要請された。世銀は、PRSPを自身の提唱した「包括的な開発フレームワーク(CDF)」の考え方を、行動につなげるためのプランに変形したものであるととらえている。(世界銀行東京事務所ホームページ)

PRSPは、当該国政府のオーナーシップのもと、ドナーやNGO、市民や民間部門の代表などを含む幅広い関係者の参画を得て作成される。(JICA「援助の潮流がわかる本」)

拡大HIPCイニシアチブ対象国は原則として決定時点までにPRSPを策定し、世界銀行・IMF理事会の支持を受けることとなっているが、策定が間に合わない場合は、暫定版PRSP(Interlim PRSP、I-PRSP)を作成することが認められる。完了時点を迎えるには、最終版PRSP(Full-PRSP、F-PRSP)が世界銀行・IMF理事会の支持を受ける必要がある。(外務省HP)

貧困削減支援融資(Poverty Reduction Support Credit, PRSC)

PRSPに対応し、2001年に世銀が従来の構造調整貸付(Structural Adjustment Credit, SAC)の名称を変更して導入した融資制度。

従来の構造調整貸付では必ずしも財政支援という用語を用いることはなかったのに対して、PRSCについては明確に財政支援であると位置づけている。構造調整貸付を含む従来の世銀の政策支援借款では短期的なマクロ経済の安定を中心としていたのに比べ、PRSCは中期的な社会・制度改革に焦点を当てており、公共セクターや社会セクターに対する支援の割合が圧倒的に高くなっている。また、政策・制度改革などの融資条件(コンディショナリティ)を課す点では変わらないが、従来の政策支援借款が政策改革そのものを求める事前(ex-ante)コンディショナリティを課していたのに対し、PRSCでは事後(ex-post)コンディショナリティとなり、途上国側のオーナーシップに基づく成果達成を重視するようになったとされている。(JICA「PRSPプロセス事例研究」2004)

PRSCは、従来の構造調整型借款とは異なり、より長いタイムスパンでの国家戦略を支援するものとして、その国の予算サイクルに合わせ、複数回に分けて実施される。(経済産業省HP)

貧困削減成長ファシリティ(Poverty Reduction and Growth Facility, PRGF)

構造調整政策を実施する低所得国の国際収支困難に対するIMFの融資制度。低所得国向けの低利(金利0.5%)・長期(返済期間10年、据置5.5年)の融資制度であり、通常のIMF貸付とは別勘定で、加盟国からの資金貸付と利子補給で運営されている。99年10月に名称をESAF(拡大構造調整ファシリティ)からPRGFに改めた。(財務省ホームページ)

PRGFにより支援されるプログラム(PRGFプログラム)は、ガバナンスの強化やマクロ経済政策により貧困・社会的インパクトを与えることを重視している。(IMFホームページ)

HIPC_s 諸国のみならず、PRGF対象国にはPRSPの策定が義務づけられている。(JICA「援助の潮流がわかる本」2003)

ファンジビリティ(Fungibility)

ファンジビリティとは、例えば、ドナーが開発のために途上国に資金を提供することにより、その結果浮いたことになる自前の財源を、開発目的以外の支出に当てることができるといった資金の流用性のことである。(大塚, 2004)

負債(Liability)

債権者に対し経済的便益を支払わなければならない義務。債務。(IMF, 2002)

補助金(Subsidy)

政府の機関からある事業に対して支払われる無償資金。事業の活動状況や、取り扱う成果品・サービスの価格に応じて金額が決定される。補助金は生産量や価格などに影響を与えるように設定されることもある。(IMF, 2002)

ま見返り資金(Counterpart fund under KR or 2KR scheme)

日本の実施する無償資金協力のうち、食料援助(KR)、食糧増産援助(2KR)、経済構造改善努力支援無償(ノン・プロジェクト無償)において義務づけられた積立金制度。(援助の潮流がわかる本)

被援助国は、食料援助(KR)や食糧増産援助(2KR)で供与された資機材を売却し、その販売額の同額を、一部貧困国などについては1/3~2/3相当額を、現地通貨として被援助国の銀行口座に積み立て、被援助国における経済社会開発に活用することとしている。この現地通貨のことを「見返り資金」、見返り資金を用いた被援助国政府による社会経済プロジェクトのことを「見返り資金プロジェクト」と呼んでいる。(JICA「食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかる基礎研究報告書」2003)

未払金(Arrear)

負債者が債権者に対して負っている支払いで、支払い期日や支払い猶予期間内に支払われていないもの。(IMF, 2002)

ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals, MDGs)

1990年代に国連、OECD(経済協力開発機構)、IMF(国際通貨基金)、世界銀行が策定した開発に関する国際目標を取りまとめたもので、2000年の国連ミレニアム宣言に盛り込まれた。2015年までに極度の貧困状態にある人々の数を1990年の半分の水準までに減少させる、2015年までに小学校就学率を100%にするなどが含まれる。(外務省ホームページ)

や予測性(Predictability)

財源の予測性は、政策を戦略的に優先付けし、また公務員が職務を遂行しサービスの提供を計画することを可能にする。全セクターまたは各セクターにおける政府支出の予測性は、民間セクターが生産、マーケティング、投資における決定をするための手掛かりとしても必要である。(ADB, 1999)

わ割引因子(Discount factor)

将来のキャッシュフローを現在の価値に換算するための換算比率。将来の価値が現時点においていくらの価値に相当するか、を表す。(IMF, 2002)

参考にしたウェブサイトその他情報源について

手引書の作成にあたっては、下記の情報源を活用しました。これらは、手引書の読者が、今後PRSプロセスや公共財政管理分野の支援に携わる場合に、有用な情報源となるでしょう。

1. 世銀のウェブサイト

世銀のウェブサイト(<http://www.worldbank.org/>)では、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)、国別調達評価レポート(Country Procurement Assessment Report: CPAR)など開発途上国の公共財政管理に関連する文献が入手できます。しかし、一部の国のCFAAやCPARは、公開されていません。本手引書の執筆にあたって参考にした主な世銀の文献は以下の通りです。

Operation Evaluation Department, 2003, "The Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Debt Initiative -an OED review-", Report No. 25160, (Washington: World Bank).

Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat, 2005, "Public Financial Management Performance Measurement Framework," (Washington: World Bank).

World Bank, 1998, "Public Expenditure Management Handbook," (Washington: World Bank).

World Bank, 2001, "Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work," (Washington: World Bank).

World Bank, 2002, "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy," (Washington: World Bank).

以下に世銀のホームページのカテゴリーに従い、情報源を紹介します。

国別(Countries)のカテゴリー このカテゴリーでは、国別の資料やデータへアクセスできます。例えば、ケニアのページからは、ケニアに関連する出版物と報告書(Publications & Reports)や、プロジェクトとプログラム(Projects & Programs)へのリンクが張られ、そこから、世銀が実施したプロジェクト評価報告書(Project Appraisal Report)にアクセスできます。また、分析・政策助言活動(Analytical & Advisory Work)の項目では、公共支出レビュー(Public Expenditure Review: PER)などにアクセスできます。これらの文献を通じて、対象国での公共財政管理改革の経緯、進捗状況、課題、政府とドナー間で形成されている支援枠組みなどに関する情報を得ることができます。

また、国別のカテゴリーの下にまとめられている支援国会合(Consultative Group Meeting, CG会合)⁴⁷の各種資料や結果報告は、政府とドナー間の具体的なやりとりを知るために重要です。CG会合の事務局は世銀が行っているため、サイトには最新の資料や会議議事録などが取りまとめられています。たとえばケニアのサイトからは、2005年4月に行われたケニアのCG会合の関連資料が入手できます。それらの資料から、プロジェクト関係の文献からはなかなか把握できない、公共財政管理改革に関する政府とドナー間の対話に関する情報を得ることができます。

トピック(Topics)のカテゴリー このカテゴリーでは、特定のトピックについての基礎知識、理論、関

⁴⁷ 援助供与国や国際機関が、援助の対象となる開発途上国の経済情勢、開発計画、開発プロジェクトなどに関する情報を共有し、意見交換や援助の意図表明(プレッジ)を行うことを通じて、政策対話と援助調整の促進を図るための会議。(出典：外務省ウェブサイト)

係機関や学会の動向、ケーススタディ、プロジェクト評価レポートといった情報を得ることができます。トピックのサイトは、世銀スタッフはもとより、他の援助機関、途上国の関係機関、大学、研究者グループなどからの資金や知的支援を受けて運営されている場合が多く、サイトに載せられた情報から、対象トピック分野での組織的・人的ネットワークをうかがい知ることもできます。

以下は、公共財政管理分野に直接・間接的に関係するトピックのサイトです。

世界銀行のトピック別ウェブサイト

トピック	ウェブアドレス
公共サービス改革	Administrative & Civil Service Reform http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/
各政府のウェブサイト 中のウェブサイト	Administrative & Civil Service Reform http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/government.htm
債務問題	Debt Issues: HIPC, Relief, Sustainability http://www.worldbank.org/debt
地方分権	Decentralization http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/
債務額の報告	Estimated Debt Service Reports http://www.worldbank.org/edsr
援助協調・調和化	Harmonization http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/
重債務貧困国	Heavily Indebted Poor Countries http://www.worldbank.org/hipc
	Millennium Development Goals http://www.developmentgoals.org/
貧困削減戦略	Poverty Reduction Strategy http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,menuPK:384207~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384201,00.html
公共債務管理	Public Debt Management http://www.worldbank.org/pdm/
公共支出	Public Expenditure http://www.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm
公共分野ガバナンス	Public Sector Governance http://www1.worldbank.org/publicsector
税政策と徴税	Tax Policy and Administration http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/

2. IMFとパリクラブのウェブサイト

IMFのウェブサイト (<http://www.imf.org/external/index.htm>) では、経済・財政政策や金融政策に関連した文献を中心に検索できます。またIMFは、政府財政統計分類 (Government Financial Statistics Classification) に基づいた経済統計の時系列データや債務情報⁴⁸のメンテナンスを行っているので、それらのデータを閲覧することもできます。

債務情報のほとんどは、IMFの文献やデータベースから拾えますが、2国間の債務に関する詳しい情報はパリクラブのウェブサイトから収集することができます (<http://www.clubdeparis.org/en/index.php>)

本手引書の執筆にあたり、主に参考にしたIMFの文献は以下の通りです。

Independent Evaluation Office, 2004, "Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and Poverty Reduction and Growth Facility," Evaluation Report, (Washington: International Monetary

⁴⁸ 主に多国籍機関や2国間機関からの債務額など

Fund).

International Monetary Fund, 2001, "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2001, "Government Finance Statistics Manual," (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2001, "Manual on Fiscal Transparency," (Washington: International Monetary Fund).

Lienert, Ian, 2003, "A Comparison between Two Public Expenditure Management Systems in Africa," IMF Working Paper WP/03/2, (Washington: International Monetary Fund).

Potter and Diamond, 1999, "Guidelines for Public Expenditure Management," (Washington: International Monetary Fund).

3. 外務省(日本)のウェブサイト

外務省のODAウェブサイト(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html>)からは、重債務貧困国(HIPC)やPRSプロセスに関連する国際的な援助動向の情報を収集できます。ミレニアム開発目標(MDGs)に関する国際会議、OECD開発援助委員会(DAC)またその他の国際会議で、HIPCやPRSプロセスに関してどのような議論がなされたか把握することもできます。

4. JICAのウェブサイト

JICAの以下の報告書は、JICAの報告書・映像資料のウェブサイト(<http://www.jica.go.jp/activities/reportvideo/index.html>)から入手でき、本手引書執筆の際にも参考としました。

国際協力事業団(2001)「貧困削減に関する基礎研究」

国際協力事業団(2003)「援助の潮流がわかる本」

国際協力事業団(2003)「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 - 」

国際協力事業団(2003)「食糧増産援助(2KR)実施計画手法にかかる基礎研究報告書」

国際協力機構(2004)「国際協力機構年報」

国際協力機構(2004)「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 - 」

5. 財務省と会計検査院(日本)のウェブサイト

財務省の予算・決算ウェブサイト(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syukei.htm>)では、過去の予算書、決算書、関連文書、演説などの情報を入手することができます。予算・決算情報については1947年度(昭和22年度)までさかのぼり公開されています。たとえば、平成16年度の予算書一式(平成16年度一般会計予算、平成16年度特別会計予算、他4分冊、合計12,720円)は約1000ページを超える文書ですが、ウェブサイトからダウンロードできます。

会計検査院の決算検査報告ウェブサイト(<http://report.jbaudit.go.jp/org/houkoku-mokuji-list.htm>)では、1947年(昭和22年)までさかのぼり、決算検査報告書が公開されています。ちなみに、2005年度(平成17年)時点では、2003年度(平成15年度)までの決算検査報告が完了しています。決算検査報告書には、不当事項に関する指摘事項と実施された改善措置、確定した決算金額などが主に記載されています。

6. その他

その他、本手引書作成にあたり参考にしたウェブサイトは以下の通りです。

アジア開発銀行の刊行物サイト(<http://www.adb.org/Publications/default.asp>)からは以下2点の文献を入手しました。前者の文献は、世銀が実施している公共財政管理の訓練コースの教科書として活用されています。

Schiavo-Campo, Salvatore, Daniel Tommasi, 1999, "Managing Government Expenditure," (Manila: Asian Development Bank).

Schiavo-Campo, Salvatore, Daniel Tommasi, 1999, "Corruption and Public Financial management," (Manila: Asian Development Bank).

英国国際開発省(DFID)の刊行物サイト(<http://www.dfid.gov.uk/pubs/>)にはガバナンス関連の文献が多くあり、以下は手引書作成の際に参考にした文献です。

Department for International Development, 2001, "Understanding and Reforming Public Expenditure Management," (London: Department for International Development).

英国の民間の非営利シンクタンクのOverseas Development Institute(ODI)はDFIDなどから委託を受けて、一般財政支援や援助協調などに関する調査研究を実施しています。ODIの刊行物サイト(<http://www.odi.org.uk/publications/index.html>)では、最近出版された以下の研究報告書が購入できます。

Driscoll, Ruth, Karin Christiansen, David Booth, 2005, "Progress reviews and performance assessment in poverty-reduction strategies and Budget Support: A survey of current thinking and practice," (London: Overseas Development Insitutue).

政策研究大学院大学のサイト(<http://www.grips.ac.jp/index-j.html>)では、PRSPや公共財政管理分野の研究報告書の入手が可能です。

トランスペレンシーインターナショナル(Transparency International)の刊行物サイト(http://www.transparency.org/knowl_intro.html)では、世界汚職報告(Global Corruption Report)などガバナンス関係の出版物や情報が入手できます。

7. 和文の参考資料

公共財政管理に関する出版物には、日本の財政の分析や他国との比較に基づいた理論書、解説と説明に重点を置いたもの、行政担当者による実用性に重きを置いたものなど様々なものがあります。以下の参考資料は、本手引書を作成した際に、開発途上国のシステムと日本の公共財政管理を比較する際に参考にした文献です。

Campbell, John C(1977) 予算ぶんどり 日本型予算政治の研究(コメント:日本の予算決定過程について関係者のインタビューにもとづき、そのメカニズムを論じています。)

江口雅祥(2000) SRIC Report 2000.3 Vol.5 No.2 ニュー・パブリック・マネジメントによる地方自治体のマネジメント改革への視点

大住荘四郎(1999) ニュー・パブリック・マネジメント ~ 理念・ビジョン・戦略

片山泰輔(1999) 図解 国家予算のしくみ(コメント:日本の国家予算の仕組みに関して図を活用してわかりやすく解説しています。)

- 川北力(2004)『平成16年度版 図説日本の財政』(コメント:財務省のスタッフが執筆した日本の財政の解説書で、理論よりも財政の仕組みや予算の内容の記述に重点が置かれています。)
- 国際開発ジャーナル(1998)『国際協力用語集』
- 国際開発センター(2005)『セクタープログラム入門』
- 国際協力銀行開発金融研究所(2004)『対外政策としての開発援助』
- 国際金融情報センター(2002)『IMF・世銀のDSAを巡る分析』
- 国際通貨基金(2003)『重債務貧困国(HIPC)に対するイニシアチブ(ファクトシート)』
- 財務省(2004)『財政法第28条による平成16年度予算参考書類 第159回国会(常会)提出』
- 財務省(2004)『平成16年度一般会計予算(平成16年度一般会計予算参照書添付 第159回国会(常会)提出』
- 財務省(2004)『平成16年度政府関係機関予算 第159回国会(常会)提出』
- 財務省(2004)『平成16年度税制改正の要綱 租税及び印紙収入予算の説明(第159回国会)』
- 財務省(2004)『平成16年度特別会計予算(平成16年度特別会計予算参照書添付 第159回国会(常会)提出』
- 財務省(2004)『平成16年度予算及び財政投融资計画の説明 第159回国会(未定稿)』
- 坂野太一・青木昌史(2000)『開発途上国と公共支出管理』
- 神野直彦(2002)『財政学』(コメント:財政学の理論の枠組みを使い、財政の基礎概念や歴史などを整理しています。)
- 政策研究大学院大学(2003)『ベトナムにおけるJBIC・世銀・ADBによる援助手続きの調和化』
- 政策研究大学院大学(2005)『援助モダリティの選択と日本のODA改革2005』
- 世界銀行(2004)『世界銀行年次報告書』
- 高橋誠・柴田徳衛(1988)『財政学 第3版』(コメント:マルクス経済学的な理論枠組みを使い、財政の基礎概念や歴史、日本の財政に関して整理しています。)
- 中尾武彦(2005)『我が国のODAと国際的な援助潮流 - 特に国際金融の視点から - 』
- 鎮目雅人(2001)『財政規律と中央銀行のバランスシート』
- 肥後和夫(1993)『財政学要論 第4版』(コメント:財政学の理論の枠組みを使い、財政の基礎概念や歴史、日本の財政に関して整理しています。)
- 宮脇淳(1999)『図解 財政の仕組み』(コメント:日本の財政に関して、図を活用してわかりやすく解説しています。)

