

援助・貧困削減・途上国財政（下）

Aid, Poverty Reduction, and Public Finance  
in Developing Countries (II)

船 津 潤  
FUNATSU Jun

## 援助・貧困削減・途上国財政（下）<sup>1</sup>

### Aid, Poverty Reduction, and Public Finance in Developing Countries（II）

船 津 潤

Funatsu, Jun

#### 第3節 財政管理

#### 第4節 途上国に推奨されている財政改革

- (1) 経済政策全体の方向性
- (2) 財政管理とPRSPの関係
- (3) 規律ある財政
- (4) 効率的な資源（財源）配分
- (5) 能率的な事務事業やサービスの提供
- (6) 財政管理の基づくべき原則
- (7) 社会的保護
- (8) 税制
- (9) まとめ

おわりに

キーワード：援助、PRSP、途上国財政、財政管理、国際的財政移転

#### 第3節 財政管理

オーナーシップとパートナーシップの考え方に基づいて、先進国に対してODAの拡充や援助協調が求められる一方で、途上国に対しては、援助の有効かつ効率的な利用を含む主体的な努力が求められるようになったこと、PRSP（Poverty Reduction Strategy Papers、貧困削減戦略文書）が援助協調の中心になっていることについては第1節、第2節で述べたとおりである。そして、この援助協調と途上国の援助の有効かつ効率的な利用のために特に重要視されている取り組みが「財政管理」（Public Financial Management）<sup>2</sup>である。

財政管理は、最も広義においては公共部門全体の適切な管理手法の導入を意味し、途上国に

---

1 本稿は、『商経論叢』第63号掲載の「援助・貧困削減・途上国財政（上）」の続編である。（上）の構成は、はじめに、第1節 国際社会の課題としての貧困削減（1）貧困削減に関する国際的な目標の推移（2）背景（3）貧困削減に対するアプローチの特徴（4）途上国・先進国の役割分担とモンテレイ合意、第2節 PRSP（貧困削減戦略文書）（1）PRSPとは何か、（2）援助とPRSP、（3）PRSPの変化、となっている。

2 類似の用語として、「公共支出管理」（Public Expenditure Management）があるが、両者の定義・区別は必ずしも定まっている訳ではなく、その違いは曖昧といえる。本稿では、両者を特に区別せず、「財政管理」の用語を用いる。両者の使われ方等について詳しくは、林[2006]P.5を参照。

において本格的に開始されたのは 1990 年代半ば以降と見られる<sup>3</sup>。そして、その主として目指すところは、予算を通して、歳入や債務の返済能力を踏まえた水準に歳出を抑える「規律ある財政」、政府の目標実現のための「効率的な資源（財源）配分」、資源を効率的・効果的に利用した「能率的な事務事業やサービスの提供」の 3 つと言える<sup>4</sup>。ただし、財政管理においては、手続きを遵守することを通じて結果が保証されるとする「適正手続き（Due Process）」の考え方を越えて、結果（output）、さらには成果（outcome）の重視を目指す点に留意する必要がある<sup>5</sup>。

また、その基づくべき原則としては、説明責任（accountability）、透明性（transparency）、法の支配（rule of law）、参加（participation）が挙げられ、グッド・ガバナンスにおいて強調される原則と共通するものが多い（林[2006]P.4）。そして、世界銀行[2001]に「ガバナンスの問題では、公共支出管理が優先分野となってきました。効果的な公共支出は貧困削減にとって極めて重要であり、また、機能的な公共支出管理システムは、開発援助が確実に当初の目的どおりに活用されるようにする上で非常に重要です」（P.44）とあるように、財政管理は、グッド・ガバナンスを実現するための重要な手段、あるいは不可欠の要素としても重視されている。

財政管理が強調されるようになった背景としては、以下のことが挙げられる。

1 つは、途上国のオーナーシップが強調されるようになったこと、そして途上国においてはドナーに対してだけでなく、国内に対しても説明責任が強く求められるようになったことである。かつては、多くの途上国政府が自国内での援助事業を含む公的事業の全てを把握できてはいなかったとされる。また、かつての途上国での実態として、IMFや世界銀行（以下、世銀と略すことがある）によるコンディショナリティを課した支援やHIPC<sup>6</sup>イニシアティブ等の影響を受けて、国内に対する説明責任よりドナーに対する説明責任が重視されてきた。こうした状況を改善し、途上国政府が援助も含めて財政を効果的、効率的に管理すること、そして国内に対しても説明責任を果たすことが重要な課題となった<sup>7</sup>。

説明責任に関する国際社会での具体的な動きの例としては、2005 年にパリで開催された経済協力開発機構開発援助委員会のハイレベル・フォーラムにおける「援助の有効性に関するパリ宣

3 国際協力事業団編 [2003]P.1、林 [2006]P.6。また、途上国における財政管理は、先進国におけるニュー・パブリック・マネージメント（New Public Management）の深化後、その影響を受けたものであることが国際協力事業団編 [2003] P.1 ～ 4、国際協力機構 [2004] P.8 等で指摘されている。

4 林 [2006]P.4。なお、World Bank[1998]では、国家の諸制度（institutions）は 3 つのレベル（レベル 1 は全体としての財政規律、レベル 2 は戦略的優先順位と一致した資源（財源）配分、レベル 3 は戦略的優先順位の実行における効率的で有効な資源（財源）の利用）で予算の成果に決定的な影響力を持つとしている（P.2）。

5 国際協力事業団編 [2003]P.1。援助国や国際機関における成果重視・「援助吸収能力」のある途上国への資金の優先的な配分の傾向については、（上）で指摘したとおりである。また、林 [2006] は、この点について、財政管理は、開発援助による資金が①当初の目的に沿って使用されない、②正確かつ適時に報告がなされない、③成果が最小費用で達成されたことが示されないという 3 つから成る「信託（fiduciary）リスク」と、開発成果が達成できないリスクのことを指す「開発（development）リスク」という 2 つのリスクを管理しようとするものと換言できるとしている（P.5）。

6 Heavily Indebted Poor Countries（重債務貧困国）の略。

7 国際協力事業団編 [2003]P.79、国際協力機構 [2004]P.6、World Bank, IMF[2005b]P.10。

言」<sup>8</sup>が挙げられる。そこでは、途上国国内での説明責任を含む援助国、被援助国双方の説明責任を重要課題の1つとして挙げ、ドナーとパートナー諸国（被援助国のことを指す）は、それぞれの国民と議会に対する、それぞれの開発政策、戦略、実績についての各々の説明責任を強化すること、パートナー諸国は、開発戦略や予算における議会の役割を強化すること、そして参加アプローチを強化すること、ドナーは、パートナー当局が彼らの議会や国民に包括的な予算報告書を提供できるようにするために、援助のフローに関する透明で包括的な情報を適時に提供すること等にコミットするとしている。

次に、途上国への援助として債務削減が重視されるようになったことが挙げられる。これにより、債務削減によって生じる資金の使途を管理することに対する債権放棄国の関心が高まることとなった（国際協力事業団編[2003]P.10）。

また、アジア通貨危機以降、世銀等で汚職の防止が特に重視されるようになったことも、財政の透明性に対する要求を強めることにつながった。現在では、汚職防止は財政管理で不可欠の項目となっている（林[2006]P.10）。

そして、特に重要と考えられるのが援助の手法（モダリティ）の中心が、プロジェクト中心のものから、より包括的な、プログラム型援助<sup>9</sup>へと移っていったことである。なお、この援助手法の変化の最も重要な理由としては、この動きが援助の有効かつ効率的な利用に寄与すると考えられていることが挙げられる<sup>10</sup>。PRSP Sourcebook<sup>11</sup>も、プロジェクトに対する援助はしばしば効果的ではないとの批判を受け、政府のリーダーシップの下で、セクターの開発を政府とドナーが支援するというアプローチ（セクター・プログラム・アプローチ）が進められていること、このアプローチの利点として、政府が財源をセクター内の優先順位の高い支出に向けてることが可能になる、一般的にセクターへの長期的なコミットメントを伴うので当該セクターへの財源の流れの予測可能性が改善される、報告や管理のシステムの統合等によって取引費用が削減される、といった点があることを指摘し、「多くの国で、セクター・プログラムは、PRSPを支援する外部援助を管理するための最も有効な手段であろう」（第1巻P.227）と記している。

---

8 Paris Declaration on Aid Effectiveness : Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability.

9 特定の開発事業ではなく、一般的な開発目的に支出される援助で、一般プログラム援助（国際収支支援、一般財政支援）、セクター財政支援、債務救済といった形態のものが含まれる（国際協力事業団編 [2003] P.11）。

10 柳原 [2001]P.6、中尾 [2005b]P.24、国際協力事業団編 [2003]P.11、国際協力機構 [2004]P.6、林 [2006]P.8。

11 世銀のウェブサイト（<http://go.worldbank.org/318LYLXO80>）によれば、主として世銀とIMFのスタッフによって、彼らの多様なセクターや地域での経験を反映して作成され、今後、変更されることが予想される“living document”とされている。また、この文書は「答え」を提供するものではなく、示唆と可能なアプローチに関する情報源として選択的に使われることのみを意図している、とされる。しかし、長田 [2005] は、「PRSP作成担当者の参考に資するために作成したもので、両機関の公式見解ではないという断りはあるものの、基本的にはその見解を示したものとみなして差し支えないと思われる」（P.9）、柳原 [2001] は（同論文ではPoverty Reduction Strategy Sourcebookと記されている）、「PRSP作成の手引き」（P.5）とし、「世銀・IMF両機関による審査のポイントをあらかじめ示すものとも考えることができる」（P.5）と述べ、その重要性を指摘している。

しかし、こうした援助手法の変化は、援助国や国際援助機関といったドナーから見れば、自分たちの援助の用途が直接的には把握しづらくなることを意味し、途上国の財政全体での説明責任の重要性が増すこととなった<sup>12</sup>。

なお、PRSPと予算等の連携・関連を強化することも、財政管理や説明責任を強化する上での重要な課題となっている<sup>13</sup>。

援助への依存の軽重によってその影響の大きさは異なるとは考えられるが、財政管理の考え方に沿った財政改革・財政運営は、途上国にとって不可避の課題になっていると言える。そこで、次節では、この財政管理を踏まえて、途上国に対して最も大きな影響力を有する機関と言える世銀・IMF<sup>14</sup>が、PRSPの下で推奨している財政改革の方向性と内容を明らかにし、検討を加える。

#### 第 4 節 途上国に推奨されている財政改革

PRSPの下で途上国に対して世銀・IMFが推奨している財政改革の内容、方向性を知るのに最も適した文献はPRSP *Sourcebook* (以下、“Sourcebook” と記すことがある) であろう。これは、2 巻から成り、計 25 章、1000 ページを超える文書で、財政に限らずPRSPに関わる事柄全般について書かれている。また、前述のように世銀・IMF の審査のポイントを示すと考えられることから、途上国のPRSP作成に携わる実務者が目を通しての可能性が非常に高く、さらに“living document” であるため最近の状況を把握することができる。

だが、“Sourcebook” の具体的な政策内容について詳細に分析した先行研究はあまり見られない。重要なものとしては、マクロ経済政策と貿易政策を中心に検討した内容を含む長田[2005]が挙げられるが、財政には特に焦点を当てていない。他の先行研究においても、財政面での詳細な分析が十分に行われているとは言い難い。

“Sourcebook” で財政管理を主たるテーマとしているのは第 6 章 Public Spendingであるが、財政に関する記述は他の章でも数多く見られる。本節では、章にしばられず、項目ごとに整理して、その内容を見ていくこととしたい<sup>15</sup>。

12 国際協力事業団編 [2003]P.11、国際協力機構 [2004]P.8、林 [2006]P.8。

13 World Bank, IMF[2005a]P.3、World Bank, IMF[2005b]P.19、20。この連携・関連の強化に関しては、MTEF (Medium Term Expenditure Framework、中期支出枠組) も重視されている。MTEFについては、国際協力事業団編 [2003]P.38 ~ 43、<http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/MTEFprocess.doc> 等を参照。ただし、MTEF は、PRSP *Sourcebook* にも「現在少数の国 (例えば、ガーナ、ウガンダ) にしか存在しない」(第 2 巻 P.10 (第 12 章)) とあるように、普及は進んでいないと見られるため、本稿の研究対象とはしない。

14 例えば、スティグリッツ [2002] は、「今日、この二つの機関 (世銀と IMF - 引用者注) は世界経済に大きな支配力をもっている。彼らに援助を請う国だけでなく、国際資本市場に有利なかたちで参入するため彼らの『承認のしるし』を求める国も、自由市場至上主義にもとづく彼らの経済的処方箋にしたがわなければならないのである」(P.38) と、また、中尾 [2005b] は、世銀について、「戦後の開発理論、援助潮流の主流を築いてきた世銀」(P.6) と記している。

15 “Sourcebook” においても、“public expenditure management” と “public financial management” の両方の用語が使われているが、多くの場合、2つの使い方に明確な区別は見られないため、前者であっても支障がない場合は「財政管理」と訳すこととする。

## (1) 経済政策全体の方向性

まず、「PRSPを作成している諸国では、経済成長は、福祉の改善や貧困削減のための再分配より重要である」（第1巻P.95）、「経済成長は、貧困に影響を与える、単独では最も重要な要素である」（第2巻P.4）といった形で、経済成長こそが最重要視されるべきことを繰り返して述べている点が非常に注目される。

そして、経済成長のための前提として強く求められているのが、マクロ経済の安定であり<sup>16</sup>、後述するように財政運営に関してもマクロ経済の安定が最優先課題とされている。このマクロ経済の安定は、貧困層に悪影響を与えないため、そして、長期的にはマクロ経済安定の回復から最も大きな便益を受けるのは貧困層であるという論理でも、その意義が強調されている。

また、貧困削減と経済成長のために特に重要な要素として、1つには、「当該国の貧困削減戦略の主要な目的は、民間部門の投資を促進する条件を確立することであるべきである」（第2巻P.5）とあるように民間投資を挙げている。もう1つには「著しく輸出を増大させることなしに、著しく貧困を削減した国の例はない」（第2巻P.31）として輸出を挙げ、自由貿易政策を推奨している<sup>17</sup>。

なお、このように経済成長を最重要視した上で、成長だけでは貧困削減には不十分であるとして、「土地保有改革、貧困削減に資する公共支出、貧困層の金融市場へのアクセスを高める方策といった社会の中での所得と資産の分配を改善する政策」（第2巻P.4）が貧困削減戦略に不可欠としている。

## (2) 財政管理とPRSPの関係

まず、途上国における財政管理の現状に関して、多くの国で財政管理の技量不足が貧困削減目的達成の障害になっているとの認識が示されている。そして、「財政政策（fiscal policy）は、政府の全体的な財政スタンスを通して、租税政策と公共支出の分配への影響を通しての両方で、貧困層に直接的なインパクトを持ち得る。予算と国庫管理、行政、統治、透明性、そして説明責任に関する構造的財政改革も、公的資源のより効率的で、より良くターゲット化された使用へと導くことを通じて貧困層に便益を与え得る」（第2巻P.12）として、貧困削減にとっての意義を強調しつつ、財政管理の改善を求めている。

貧困削減のために有効な具体的な方法としては、多くの途上国で見られる経常予算と資本予算<sup>18</sup>という二元予算の統一、長期的視点でのプランニング、会計・監査・調達改善、実績への

16 「マクロ経済の安定は、高く、持続可能な成長率のために必須である。それ故、マクロ経済の安定はどのような貧困削減戦略でも主要な構成要素でなければならない」（第2巻P.4）、「マクロ経済の安定は、民間部門開発と経済成長を増加させるあらゆる成功した努力の礎である」（第2巻P.5）とされている。

17 他に改革が推奨される政策分野として民営化、銀行・金融部門、労働市場、規制環境、司法制度等が挙げられている。

18 開発予算、投資予算といった呼び方がされている場合もある。



関心を高めること、コスト意識を創出すること、外部援助を予算に統合すること、予算過程での協議を奨励すること、透明性や説明責任を強化すること等が挙げられている。また、PRSPに示されるニーズや目標に、予算・財政を適合させることも重視している。

### (3) 規律ある財政

規律ある財政の基準として、最も重視されているのがマクロ経済の安定である。まず、全体としての財政政策は、経済の安定を保証し、経済成長を促進するマクロ経済の枠組みの中で具体化されることが理想であり、「当該国の貧困削減戦略を含む政府予算は、持続可能な、非インフレ的な方法で資金調達されねばならない」(第2巻P.4)とする。そして、基本的に緩和的な財政スタンスに警鐘を鳴らして緊縮的な財政スタンスを勧め、内閣に対してマクロ経済目標と公共サービスに対する需要との間のトレードオフを管理するよう求めている。また、実行可能で信頼できる予算には、経済成長と財源に関する正確な予測が不可欠であるとし、特に過度に楽観的な収入の見通しを戒めている。なお、支出を抑制するための方策としては、全体あるいはセクターでの支出水準や、公的借入あるいは財政赤字の規模に関して立法上の制限を設けることも選択肢として紹介している。

もう1つ、この点で特に戒められているのが、好況時の減税や支出増加といった景気循環を増幅させる財政政策である。予想外の収入があった場合には貯え、さらに理想的には、それをマイナスのショックがあった際にショックを和らげるために支出することを強く勧めている。また、予算編成における政策の選択は中期を通しての財源と実行の現実性によって律せられる必要があること、内閣は中期的な能力の範囲内で当該国の貧困削減戦略を作成すべきことを強調し、中期的な見通しを重視している点も特徴的である。

最後に、“Sourcebook”における財政赤字に対するとらえ方を確認したい。まず、政府の利払い費に関する不確実性を除去し、他の支出を圧迫しないようにすることが、成長と貧困削減のために有意義であるとする。しかし、適切な財政赤字の水準については、財政規律の名の下に教条主義的に、あるいは財政赤字に対する危機感をむやみに煽ることで、根拠のない特定の基準を押し付けることはしていない。具体的には、「財政と経常収支の赤字や黒字のような不均衡は、それらが持続可能な方法で資金供給され得るならば、経済の安定と完全に両立できる」(第2巻P.6)、また、「適切な財政赤字とは何かに関する固定的で、前もって決定された制限はない；これは、代わりに、当該国が直面している特定の環境、中期的なマクロ経済見通し、そして外部からの財政支援の余地に基づいて判断されるべきである。外部支援が入手可能であるかどうかという条件も重要である」(第2巻P.12)と述べている。つまり、財政赤字のファイナンスがインフレ等のマクロ経済の不均衡を不適切な水準に高めてしまわないかどうかこそが問題であり、「適切な財政赤字」はその国の状況・環境によって異なるという考え方である。マクロ経済の安定を最重要視することを前提とした上で、財政赤字に対する不合理な特定の基準の押し付けが貧困層や経済成長に不必要な悪影響を与え得ることを考慮すれば、適切な見解と言えよう。

#### (4) 効率的な資源（財源）配分

ここで最も重視されていることの1つが実績の重視と、その実績と関連した目標の設定である。具体的には、実績を測定するために適切な指標を選択し<sup>19</sup>、その指標を組織や職員の責任と関連付けることを勧めている。そして、政府機関に、それらへの予算配分の正当性の根拠として指標に関する目標の提示を求めることで、指標と予算編成を関連付けることができるとする。さらに、目標の設定に関して、現実的であることの重要性を強調し、目標が過度に楽観的であったり、コストを過小評価することを戒めている。

また、増分主義的予算編成を、公的機関のコストに対する貧弱な理解へとつながり、希少な財源の非効率で、効果的でない利用につながり得ると批判し、予算の決定は政策の優先順位に基づくべきであるとする。そして、この政策の優先順位に関しては、「彼ら（政策立案者—引用者注）は、その国の社会的・経済的優先順位、認定された市場の失敗／再分配の基準、そしてその国の現在の制度的・行政的制約を鑑みての吸収能力に沿って、貧困プログラムを相対的な重要性で順位付けることを試みるべきである」（第2巻P.12）とされている。ここにある「吸収能力」は実績によって測られると見られることから、優先順位に基づく予算配分は実績重視と結び付いていると考えられる。なお、“Sourcebook”において、「優先的分野（priority areas）は、貧困削減に極めて重要と認定された諸活動と定義」（第2巻P.23）されている。

加えて、効率的な資源（財源）配分における論点として、大きく取り上げられているのが、公民の役割分担である。“Sourcebook”では、公的介入を決定する上でのアプローチとして、以下の方式を示している。

ステップ1として、公的介入の論理的根拠を決定する。そうした根拠としては、市場の失敗、社会的に受け入れられない所得分配の不平等、社会経済的グループ間での人間開発の成果の大きな不平等といったものがあり得る。ただし、公的介入の強い論理的根拠があるからといって、政府による直接的な供給が最善の対応であるとは限らない。市場の失敗と同様、政府の失敗もありふれているのであり、ステップ2として、市場の失敗を相殺する、あるいは分配の成果を改善する適切な手段を決定する。その中には、公と民のサービス提供の仕組みを混合して活用すること、規制、公的補助金の供給、利用者料金を検討することが含まれる。ステップ3として、公的に介入することが決定したならば、目標を達成し得るであろう選択肢を査定する。この査定には、入手可能なデータのレベルやタイプによって、費用効果分析や社会的費用便益分析等の様々な手法が使われ得る。

なお、ステップ1に関しては、公平の問題を重視し、政府の取り組みの範囲を検討する手法として、サービスのレベルや地域間等での支出配分のパターンを検討するという方法を提示している。サービスのレベルとは、例えば衛生サービスでは、地方の診療所から中心的病院まで様々

---

19 新しい指標を収集するためのシステムを開発するよりも、既に日常的に収集している指標を監視する方がしばしば費用対効果が高いとの指摘もされている。



なレベルがあり、貧困層は基礎的サービスからより大きな便益を受ける傾向があるとする。地域間での支出配分に関しては、貧困率や公的支出の水準は、地域間や、農村地域と都市地域間で著しく異なる傾向があるとする。こうした相違は、政府が「成長の柱」を創出するために意図的に生み出す場合もあるが、特に最貧困地域での基礎的サービスに関して公的支出の分配の公平性を高めることは貧困削減目標の達成に寄与する場合があるとしている。

しかし、サービスを供給する際の、さらに具体的な公と民の関係に関しては、“Sourcebook”の主張は非常に明確さに欠けている。それは、出来る限り民間が供給すべきという立場に立ちながらも、貧困層への配慮を踏まえて、民間供給に対して注意を促したり、限定条件を付けざるを得ず、その結果、公的供給も容認し、しかし、やはり出来る限り民間が供給すべきという立場から、民間供給の効率性を強調していることが原因と考えられる<sup>20</sup>。

その主張を整理すると、まず、規制に関しては、サービスの最低基準の維持や競争のために必要な場合があるとしつつ、政府は民間セクターのサービス供給に寛大な環境を提供すべきであるとする。そして、公的供給者と民間供給者が併存する場合には、民間セクターは選択的にサービスを供給し、より富裕な顧客に焦点を当てることが期待され得る一方で、公的供給者は全地域、全国民に基礎的サービスを供給することが求められ得るとしている。この主張と裏表の関係で、民間供給者では、貧困地域や遠隔地で供給不足となる一方で、富裕層や都市部等にはサービスを供給して「つまみ食い」する可能性があることを指摘して、民間サービスへの貧困層へのアクセスは限定的かもしれないとする。しかし、政府の料金規制は、農村地域のような高コスト地域での民間セクターの供給を抑制する傾向があるだろうとし、さらに、補助金やサービス供給契約といった形態での公的介入が、全地域での十分な普及率を保障するために考慮可能であり、恐らく、補助金を供給される民間供給は、より高いコストの公的供給より効率的に貧困層に届くだろうとしている。なお、サービス給付の契約に関して、公的セクターは効率的な監視と監督を維持することが重要であるとしている。

##### (5) 能率的な事務事業やサービスの提供

この点では、実績や成果と結び付いた明確な目標を設定し、管理者・関係者に目標達成の責任を持たせると同時に、財源（資源）使用の意思決定を分権化して、財源（資源）を管理する責任を管理者に持たせることを推奨している。

具体的には、「予算執行の適切な管理と改善された現金管理が、予算が当初意図されたように執行されることを保証するために必須である」（第 1 巻P.194）とする一方で、伝統的な予算制度は、効率性や有効性より法令等の遵守に高い価値があるとみなしてきたが、予算項目や分類が過度

20 1980年代末頃から途上国に強く求められた改革において、世銀はインフラ・サービスの民間供給を強力に推進し、公的規制に関しても理論的には否定しない一方で、途上国の行政能力不足を理由に極めて慎重な姿勢を取っていた。それが、公的規制に関しては2002年度頃から、公的供給に関しては04年度頃から、一定の理解を示すようになった。ただし、世銀の、良くデザインされた民間供給は本質的に公的供給より優れている、という認識には変化はないと見られる。詳しくは船津 [2002]、船津 [2008] を参照。

に細かい場合には財源使用における適切な柔軟性を妨げる恐れがあり、予算項目の数を削減することが実行不可能な場合には、資金の裁量的な再割当の余地を拡大してもよいとする。そして、「財源の使用において、全てのレベルの管理者に、より大きな柔軟性を与えることによっても、実績が改善されるかもしれない」（第1巻P.222）と述べ、管理者に財源使用に関する柔軟性を与えることの有効性を強調している。

## （6）財政管理の基づくべき原則

“Sourcebook”において、経済成長、マクロ経済の安定、実績・成果とともに、極めて重視されているのが「参加」である。そして、説明責任、透明性、法令等の遵守は、有効な参加、つまり、予算に幅広い参加者の意思を反映させることを実現するための不可欠の要素として位置づけられている。

まず、「予算は、外部援助を含め、公的機関の使用できる全ての財源に関する情報を提供すべき」（第1巻P.195）であり<sup>21</sup>、また、「原則として、全ての政府の収入と支出は、予算編成に先立って明らかにされるべき」（第1巻P.195）であるとともに、予算に関する情報は、何に支出されているか、適時に支払われているか、ドナーに資金提供された支出は監視可能か、支出が予算と一致していることが独立した監査に基づいて信頼できるか、主要なプログラムに関する支出は貧困削減等の目的に有効か、プロジェクトは効率的に行われているかといった疑問に対して分析して答えることが可能なように、体系化して提供されることが望ましいとしている。そして、議会による予算の精査は、公的支出の全体的水準や財源配分が、社会の開発目標や選好と一致していることを保証し得るが、実際には、情報の不十分さや議員の能力等のために不十分かもしれないと述べている。そこで、議会と公衆への情報提供、そして、その情報の質の改善とともに、「公共支出の貧困へのインパクトは、政府のサービスから便益を受けると想定される人々が予算の編成とモニタリングに参加することによって改善され得る」（第1巻P.228）として、国民や個々の公共サービスの受益者等の利害関係者を予算過程に参加させることが強く求められている。

具体的には、政府が説明責任を果たし、透明性を拡充することが参加を拡大させる前提条件になるとして、予算、会計、将来計画の文書等の適時の公表、現地語でのラジオ番組や読みやすく理解しやすい印刷物といった、公務員や地方の政治的指導者が公衆に予算に関する情報を提供する正規のコミュニケーション・システムを多様な形で確立することを求めている。

そして、議会以外の公衆や利害関係者、市民グループ、保護者・教員組織といった市民社会団体等の参加は、地方を含む様々なレベルの政府やセクター・レベルの予算に関して、そうした人々・グループの意向や懸念の反映、成果についてのモニタリング、腐敗の疑いの報告、非効率や浪費に対する注意の喚起等で重要な役割を果たし得るとして、参加の拡大の意義を強調

21 社会保障基金を含む自律的公的機関に対しても、透明性と説明責任のために財政状態や業績に関する詳細な情報を公表するよう求めるべきとしている。

している<sup>22</sup>。

なお、参加者にはドナーも含まれる。このことに関して“Sourcebook”は、例えば、当該国の支出と資金供給の間に不均衡がある場合の1つの選択肢として、国外からの追加的な資金供給を挙げ、「貧困削減戦略の開発では、当該国の開発パートナーを含む参加の過程が要件とされるので、ドナーへの追加的支援の申し立てが検討され得る」（第2巻P.10）と述べ、ドナーの参加の利点を強調している。そして、ドナーの参加の効果を高める方策として、主要な分野では重要なドナーの代表と当該国の関係省庁の参加する、セクターの作業部会を通じてより詳細な外部援助戦略を開発すること等を提案している。

### (7) 社会的保護

“Sourcebook”における社会的保護<sup>23</sup>の位置づけは、「経済成長を促進する政策は貧困削減にとって中核的であるが、社会的保護（SP）手段も、貧困層の脆弱性を減少させ、福祉を保護する上で果たすべき役割を持っている」（第2巻P.164）との記述に示唆されているように、経済成長と比較して高いものではない<sup>24</sup>。そして、当該国の財源のどれくらいを社会的保護プログラムに分配すべきか、社会的保護プログラム間でどのように財源を分けるべきかについて、国際的なコンセンサスは殆どないとした上で、「限られた予算と行政能力という現実」（第2巻P.180）を踏まえることを強く求め、優先順位付けの重要性を強調している。また、社会的保護と教育等の他の貧困削減に関連する政策間や対象とするグループが異なる社会的保護プログラム間でトレードオフが生じる可能性があることを指摘している。

しかし、マクロ経済の安定の回復等へ向けた調整や経済改革の期間中、そして経済危機に見舞われている期間中の一時的な負の影響から貧困層を守るための社会的セーフティ・ネットに関しては、その重要性を強調し、できれば、そうしたセーフティ・ネットは当該国の貧困削減戦略の永続的な一部として確立されることが望ましいとしている<sup>25</sup>。そして、そうしたセーフティ・ネットやそれらを確立するための資源に欠ける諸国では、安定に向けた調整のペースを遅らせたり、改革を延期させることが適切な場合があることにも言及している。また、社会的セーフティ・ネットに配分される財源は、財政緊縮が必要かもしれない時期であっても、経済危機等の期間中には守られるべきとしている。

22 地方レベルでの情報公開を前提とした参加の拡大は、具体的には、地方の診療所や学校での有効な計画立案やサービスの提供、納税協力を高めて地方税収を増加させること等に貢献し得ると期待されている。

23 社会的保護活動の例としては、社会的セーフティ・ネットの他に、労働市場への介入、年金、児童労働縮小プログラム等が挙げられている。また、セーフティ・ネットに関しては、例として公共事業プログラム、所得補助、教育・保健といった必需サービスのための給費等が挙げられており、加えてターゲット化の必要性が強調されている。

24 「社会的保護プログラムは、所得分配と良好な政策選択を、そしてそれ故に成長を改善するかもしれない」（第2巻P.165）との記述もある。

25 経済成長政策の一環として重要視されている貿易自由化に関して、貧困層に対する負の影響があり得ることを認めた上で、効率的な社会的セーフティ・ネットの供給を含む補完的な政策が必要であるとしている。

## (8) 税制

“Sourcebook”では、税制の主要な目的は、可能な限り効率的かつ公平に収入を調達することであり、「租税政策は、広いベースと適度な限界税率の、容易に運営される諸税から成るシステムへ向かうことを目指すべきである」（第2巻P.13）としている。

ただし、税による所得再分配に対しては、貧困削減に資するように成長の質を改善させるための改革例の1つとして限界・平均税率の変更を挙げてはいるが<sup>26</sup>、「効率的で累進的という両方を満たす税制を持つことは、十分に発展した税務行政が欠けている諸国では特に困難である。それ故、政府は、徹底的な所得再分配を達成する税制を用いるより、幅広くから公正とみなされる税の負担の分担を達成しようと努めるべきである」（第2巻P.13）と述べているように非常に否定的であり、一部の収入手段が逆進的である場合には、例えば、一時的な、よくターゲット化された食料補助金のような形で、支出システムを通して悪影響を相殺するべきとしている。

また、「最善の税制は、典型的には以下の要素の殆どか全てを含む」（第2巻P.13）として、個々の税の望ましいあり方についても言及している。

具体的には、まず、「出来れば単一税率で、最低限の免税の、そして中小企業を課税から除外する課税最低限を持つ、付加価値税のような幅広いベースの消費課税」（第2巻P.13）を挙げている。付加価値税に関しては、一般的に、小売部門を通して拡張されるべきで、国内製品と輸入された財・サービスに等しく適用されるべきとしている。

物品税（excise tax）に関しては、石油製品、アルコール、タバコに適用すべきであること、製造か輸入の時点で徴収されるべきであること、国内製品と輸入品に等しく適用されるべきであること<sup>27</sup>が主張されている。

貿易に対する税は、できる限り小さな役割を果たすべきとする。輸入関税は、低い平均税率と、恣意的で過度の保護税率を減らすために限定的な税率のばらつきであるべきであり、免税は最小限で、非関税障壁も避けられるべきであるとする<sup>28</sup>。また、輸出関税は一般的に避けられるべきであるとする。

個人所得税は、ごく少数の所得区分、適度な最高限界税率、限定された控除、低所得層のための標準的な控除、源泉徴収の広範な利用という特徴を持つべきであるとする。

法人所得税は、単一の適度な税率で課されるべきであり、減価償却引当金は諸部門間で均一にすべきで、ネットの損失の繰り越しをある程度の合理的な期間認める以外の租税優遇措置の

26 他に挙げられているのは、土地保有改革と貧困削減に資する社会支出の増加である。

27 このことが、「追加的行政コストを小さくし、非効率な輸入代替企業を開発するインセンティブを引き下げるだろう」（第2巻P.45）としている。

28 均一税率の関税の最も重要な利点として、産業界のロビー活動が大幅に縮小するであろうことを挙げ、関連して「保護や補助金のためのロビー活動は貧困層に損害を与える腐敗と非効率を引き起こす。これらの問題は、低い均一の関税率の、簡素で透明な保護体制によって避けることができる」（第2巻P.32）とも記している。なお、他の利点としては、税関業務等の大幅な簡素化、脱税の機会と腐敗の削減が挙げられている。

利用は最小限にすべきであるとする。

また、小規模企業とインフォーマル・セクターのための簡素化された管理体制は、上記の主要な税を補完するかもしれないこと、不動産税は、途上国では困難かもしれないが、適切に運営され得るならば活用されてもよいこと等も主張されている。

#### (9) まとめ

以上の“Sourcebook”に示されるPRSPの下で世銀・IMFが推奨している途上国の財政改革の内容・方向性は、基本的に第1節で見た貧困削減に対するアプローチの特徴や途上国・先進国の役割分担、そして第3節で見た財政管理の考え方に沿ったものと言える。また、第2節(3)でPRSPの社会セクター重視から経済成長・経済開発重視への変化を指摘したが、“Sourcebook”においても、経済成長を貧困削減のための最重要の要素としている。

それでは、この、現在、途上国に推奨されている財政改革は、1980年代末頃から構造調整政策を柱として途上国に強く求められるようになった改革の内容・方針<sup>29</sup>と比較してどのように評価できるだろうか。

まず、指摘しなければならないのは、マクロ経済の安定化を経済成長の前提とした上で、経済成長のために民間投資の促進、貿易自由化、民営化、銀行・金融部門改革等を推奨している“Sourcebook”の主張は、かつて求められた改革と基本的に一致しているということである。つまり、現在のPRSPでは、貧困削減を目的としてはいるが、そのための具体的な最優先課題が経済成長の実現であることも、その経済成長を実現するための方法も、かつて求められた改革と基本的に同じである。

しかし一方で、“Sourcebook”の主張には、改革や危機等によって生じる負の影響から貧困層を守る社会的セーフティ・ネットの整備や、漸進的な改革の実施、財政緊縮が必要かもしれない時期でも社会的セーフティ・ネットへの財源配分を維持することを推奨していること等、かつて求められた改革とは違いがあることにも留意する必要がある。こうした変化は、貧困層への配慮が増していることに加え、第2節(2)で見た世銀、IMFの改革にも見られるように、途上国の実情に合わせた政策や改革を実施しようという姿勢の表れと見ることができる<sup>30</sup>。また、財政赤字に関して、特定の基準を推奨していないことや、公民の役割分担に関して、かつての改革と同じく出来る限り民間が供給すべきという立場に実質的には立ちながらも、貧困層への配慮を踏まえて、公的なサービス供給を容認していることも、途上国の実情に合った改革の実施を目指すべきという考え方が背景にあると考えられる。

なお、“Sourcebook”の税制に関する記述を、1980年代末ごろに世銀が出版・発表した文書の

29 この改革の背景、内容、方針等について、詳しくは船津 [2009] を参照。

30 2004年度以降の世銀のインフラ政策の指針とも言える *Infrastructure Action Plan* においても、インフラ・サービスの供給で、コスト回収を重要な目標としつつも、その実現時期に関して柔軟性を持たせる方針を示している。詳しくは船津 [2008]P.400、401 を参照。



中で、財政全般について最も詳細に論じた文献と見られる *World Development Report 1988*<sup>31</sup> の税制に関する記述と比較すると、広い課税ベースと適度な税率の税制を推奨していること、税制を通じた所得再分配に否定的であること、個々の税の望ましいとされる形等、両者の主張は基本的に一致していると言える。違いとしては、*World Development Report 1988* では、税制改革の最重要の目的の1つとして、市場メカニズムを阻害しない税制への転換を掲げ、財政赤字がない場合でさえ、改革が必要な場合があると主張していたが、“Sourcebook”では、こうした主張は特に強調されていない点が挙げられる。

### おわりに

本稿では、途上国援助に関する国際社会の変化を踏まえてPRSPと財政管理について整理した上で、“Sourcebook”から、現在、PRSPの下で途上国に推奨されている財政改革の内容、特徴を明らかにし、評価することに取り組んだ。今後の途上国財政研究における最も重要な課題の1つに、途上国のPRSPと財政の実態を解明し、それが途上国の経済、社会にどのような影響を与えているのかについて明らかにすることがあると思われるが、そうした研究において、PRSPの下で途上国に推奨されている財政改革の内容、特徴を踏まえることの意義は非常に大きいと考えられるからである。そして、途上国のPRSPと財政の実態を解明する際には、“Sourcebook”が経済成長を最重要視している上に、その経済成長のために推奨されている政策の方向性が、かつて途上国に求められていた改革と基本的に一致することに特に留意する必要がある。現在の途上国援助のあり方には、かつて途上国に求められた改革が十分な成果をあげられなかったことが大きく影響していることを（上）で指摘したが、成果があげられなかった原因は、オーナーシップの問題とともに、そもそも政策としての適切さにあつた可能性もある。にもかかわらず、かつて求められた改革と基本的に一致する経済成長策が推奨されていることは、公式的には途上国のオーナーシップを強調しながら、実際にはPRSPの下で当該途上国の実態にそぐわない改革が推進されている事態、改革を実行しても経済成長が実現できない事態、経済成長を実現できたとしてもその成長が貧困削減に寄与しない事態につながる可能性がある<sup>32</sup>。

また、ギリシャ危機に端を発したユーロ圏の経済的混乱を解決するための国際的な支援のあり方について、ユーロ圏を越えて国際社会で広く議論がなされているが、途上国への援助の経験がこうした国際的な支援のあり方に教訓を与え得る一方で、この混乱自体に加えて、この混

31 副題は、“Opportunities and Risks in Managing The World Economy / Public Finance in Development”。World Bank[2004b]所収。途上国の税制改革に関しては他に、Shalizi[1991]が「一般的な租税政策の諸論点を論じた世界銀行最初の文書」(P.2)として重要であるが、両者の方向性や内容に大きな相違は見られず、本稿で触れた部分に関しては、基本的に一致している。*World Development Report 1988*の詳しい内容やShalizi[1991]との違い等については、船津[2009]を参照。

32 こうした事態を避け、途上国のオーナーシップを実態としても実現するためには、1980年代末以降に途上国で広く実施された構造調整政策を含む過去の経済・財政改革の検証結果を踏まえて、現在PRSPの下で行われている政策・改革を解明、評価する研究が大きな意義を有すると考えられる。こうした点は今後の研究課題としたい。



乱の収束方法、収束後の国際経済・社会のありよう等が途上国援助を含む国際的財政移転のあり方や途上国の財政に大きな影響を与える可能性があり、注目する必要があると考えられる。

## 参考文献

- 秋山孝允[2004]:『世銀「調整融資」を「開発政策融資」へ変更』(最新開発援助動向レポートNo.14)  
財団法人国際開発高等教育機構
- 秋山孝允編[2008]:『グローバリゼーションと国際開発研究「脆弱国家の開発戦略」研究報告書』  
財団法人国際開発高等教育機構
- 絵所秀紀[1991]:『開発経済学 形成と展開』法政大学出版局
- 小浜裕久・柳原透編著[1995]:『東アジアの構造調整』日本貿易振興会(ジェトロ)
- 外務省[2004]:『政府開発援助(O DA)白書 2003年版』国立印刷局
- 外務省[2005]:『政府開発援助(O DA)白書 2005年版』国立印刷局
- 勝間靖[2008]:「ミレニアム開発目標の現状と課題ーサブサハラ・アフリカを中心としてー」『アジア太平洋討究』No.10
- 上江洲佐代子・長谷川安代・吉田美樹[2008]:『貧困者の市場への参加とドナー支援のあり方ーセネガルにおけるフィリエール分析の事例からー』独立行政法人国際協力機構
- 木原隆司[2005]:『開発援助ファイナンスの新潮流 「制度政策環境」の重視と受益国に応じた支援』財務省財務総合政策研究所研究部
- 国際協力銀行開発金融研究所開発研究グループ編纂[2005]:『地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析 東アジアの経験と他ドナーの政策』国際協力銀行開発金融研究所開発研究グループ
- 国際協力機構国際協力総合研修所[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』国際協力機構国際協力総合研修所
- 国際協力事業団国際協力総合研修所編[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』国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第二課
- 国際連合広報センター [1998]:『世界社会開発サミット コペンハーゲン宣言及び行動計画』国際連合広報センター
- 下村恭民・中川淳司・斎藤淳[1999]:『ODA大綱の政治経済学』有斐閣
- 白鳥正喜[1998]:『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社
- スティグリッツ、ジョセフ・E(鈴木主税訳)[2002]:『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店 (*Globalization and its discontents*)
- 世界銀行[2001]:『世界銀行年次報告 2001年版』世界銀行東京事務所
- 世界銀行[2003]:『世界銀行年次報告 2003年版』世界銀行東京事務所
- 世界銀行[2004]:『世界銀行年次報告 2004年版』世界銀行東京事務所

船津：援助・貧困削減・途上国財政（下）

- 世界銀行東京事務所[2004]『貧困緩和戦略ペーパー（PRSP）とは？』世界銀行東京事務所
- 中尾武彦[2005a]：「我が国のODAと国際的な援助潮流（前編）特に国際金融の視点から」『ファイナンス』第470号
- 中尾武彦[2005b]：「我が国のODAと国際的な援助潮流（後編）特に国際金融の視点から」『ファイナンス』第472号
- 長田博[2005]：『貧困削減戦略におけるマクロ経済政策と貧困のリンケージに関する予備的考察－ASEAN 諸国におけるPRSP体制の意味』名古屋大学大学院国際開発研究科
- 中村修三[2007]：「ミレニアム開発目標の現状と課題」『政策科学』第14巻第2号
- 林薫[2006]：『公共財政管理と日本の開発援助』財団法人国際開発高等教育機構
- 船津潤[2002]：「途上国におけるインフラ整備と民活」金澤史男編『現代の公共事業 国際経験と日本』日本経済評論社
- 船津潤[2005]：「ODAと財政の国際化」金澤史男編『財政学』有斐閣
- 船津潤[2008]：「途上国インフラ整備における公私分担」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社
- 船津潤[2009]：「途上国財政とグローバル化 1997年までを対象に」『エコノミア』第60巻第1号
- 本間雅美[2008]：『世界銀行と開発政策融資』同文館出版
- 牧野耕司・足立佳菜子・松本歩恵[2001]：「貧困削減戦略文書（PRSP）とは 『貧困削減に関する基礎研究』報告書から」『国際協力研究』第17巻第2号
- 牧野耕司[2002]：「PRSP（貧困削減戦略ペーパー）についての暫定的考察」『国際協力研究』第18巻第1号
- 室岡直道[2005]：「PRSPにおけるインフラの役割」『国際協力研究』第21巻第2号
- 柳原透[2001]：「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究』第17巻第2号
- 米村明夫編[2001]：『教育開発：政策と現実』ジェトロ・アジア経済研究所
- Datta - Mitra, Jayati [1997] : *Fiscal Management in Adjustment Lending* , World Bank
- International Conference on Financing for Development[2003] : *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, United Nations
- Department for International Development (DFID) [2005] : *Why we need to work more effectively in fragile states*, Department for International Development
- Moreno-Dodson, Blanca and Wodon, Quentin ed.[2008] : *Public Finance for Poverty Reduction : Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*, World Bank
- OECD[2006] : *Promoting Pro-poor Growth: Key Policy Message*, OECD
- OECD-DAC[1996] : *Shaping the 21<sup>st</sup> Century : The Contribution of Development Co-operation*

- OECD-DAC[2005] : *Paris Declaration on Aid Effectiveness : Ownership, Harmonization, Alignment, Results and Mutual Accountability*
- Oxford Policy Management (OPM) [2005] : *Aid Allocation Criteria: Managing for Development Results and Difficult Partnerships*, Lancaster House
- Shalizi, Zmarak[1991] : *Lessons of Tax Reform*, World Bank
- UN Millennium Project[2005] : *Investing in Development : A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Earthscan
- United Nations Economic Commission for Africa[2005] : *Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa*, United Nations
- World Bank[1998] : *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank
- World Bank[2000] : *The World Bank Annual Report*, World Bank
- World Bank[2003] : *Infrastructure Action Plan*
- World Bank[2004a] : *World Development Indicators 2004 CD-ROM*, World Bank
- World Bank[2004b] : *World Development Report 1978-2004 with Selected World Development Indicators 2003 Indexed Omnibus CD-ROM Edition*, World Bank
- World Bank[2005] : *Uzbekistan - Public Finance Management Reform Project*, World Bank
- World Bank, IMF[2005a] : *Concept note - Joint World Bank and IMF report on Poverty Reduction Strategy Papers progress in implementation : 2005 PRS review*
- World Bank, IMF[2005b] : *2005 Review of the PRS Approach : Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*
- World Bank website[2004] : *Development Policy Lending Replaces Adjustment Lending : The World Bank overhauls for policy-based lending to reflect 20years of experience*  
(<http://go.worldbank.org/QQ9078Z4K0>)
- World Bank Website[2010.11.3 閲覧] : *PRSP Sourcebook*  
(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201~isCURL:Y,00.html>)