

序章 開発途上国における財政管理とガバナンス

著者	小山田 和彦
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	597
雑誌名	開発途上国と財政ガバナンス改革
ページ	1-28
発行年	2012
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011379

序 章

開発途上国における財政管理とガバナンス

小山田 和彦

第1節 本書の背景と目的

開発途上国において公共部門が果たすべき役割は大きい。それは開発の主要な担い手であるとともに海外からの援助資金や技術協力の受入窓口として、とくに市場が未発達で民間部門が脆弱な段階にある国では将来の経済発展の鍵を握る存在である。その一方で、いわゆる「政府の失敗」を避けながら、いかに公共部門をうまく機能させ運営していけばよいのかという問題については、先進諸国を含めいまだ試行錯誤の段階にあり、明確な解答が得られているとは言い難い。

公共部門における開発・運営能力を強化するための努力は1960年代から続けられており、開発計画立案機関の組織強化、手続き面の整備と適正化、事業評価などに関する知識や技術が蓄積されてきている（林 [2006]）。1970年代には、援助を受ける際に開発途上国側が準備することとされているプロジェクト内貨予算や施設維持管理費などの経常予算が確保できないという問題が多発したため、世界銀行主導で公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）が実施され、開発計画と財政の整合性の改善や財政赤字の削減など財政規律の確保が図られるようになった。

1980年代には、世界銀行や国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）などによる構造調整プログラムのもとでドナー側のコンディショナリティ履

行要求が強くなりすぎ、被援助国政府が自国の開発に主体的に取り組む意欲を喪失するという問題が深刻化した。また、先進諸国では、企業経営的な手法を公共部門に応用し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指す「ニュー・パブリック・マネジメント」(New Public Management: NPM)と呼ばれる行政管理手法が開発され導入されはじめた(2001年6月26日閣議決定「骨太の方針」, 田中 [2002])。その内容は、(1)徹底した競争原理の導入、(2)業績・成果による評価、および(3)政策の企画立案とその実施・執行の分離、という概念にもとづくものであり、財政管理の考え方に近いものであるとされる(坂野・青木 [2000])⁽¹⁾。

そして1990年代、累積債務問題を契機として多くの構造調整プログラムが失敗に終わり先進諸国が「援助疲れ」に陥るなか、開発援助の成果が重要視されるようになるとともに、組織統治(ガバナンス)の質の向上や流用可能性(fungibility)への対応が求められるようになる。それによって、(1)財政面での計画・実施・評価サイクルの確立、(2)情報公開による透明性の確保、(3)汚職の防止、などが政策課題に含まれるようになった。そして、これらの取組みを通して「公共財政管理」(Public Financial Management: PFM)と呼ばれる財政管理手法が確立されてきた(林 [2006], Eckardt [2006])。

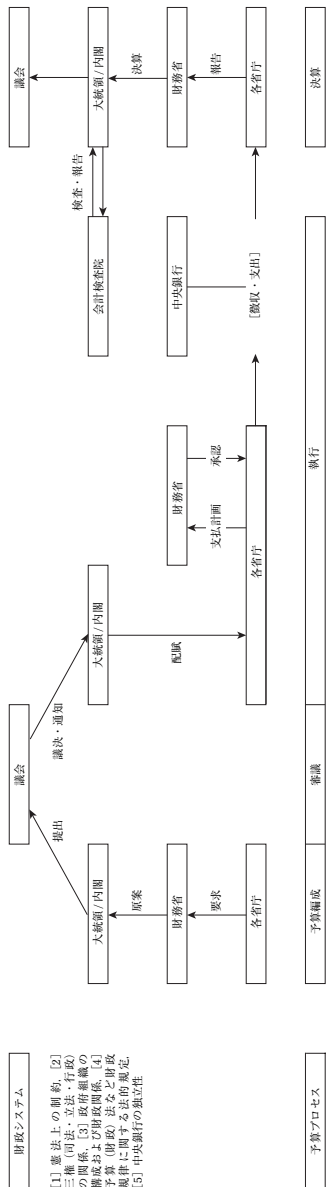
1990年代以降、ガバナンスの改善が健全な財政運営を実現するために必要不可欠であるとの認識が広く共有されるようになった背景には、政府の統治能力や責任能力が低下して単独では機能を果たすことが困難となり、企業や市民社会などとの協力のもとに意思決定を行う必要性が高まってきたことがある。1970年代後半から1980年代にかけて、欧米諸国では税収不足などの財政的な制約から社会保障システムが機能不全に陥る危険性が高まり、福祉国家として過剰な肥大化を続けてきた政府の役割や機能が見直されるようになった。それまで国家を運営してきた官僚制支配に対する不信感が強まり、中央政府、地方自治体、企業、市民社会などの利害関係者が対等な立場で協力して水平方向の統治(監視)を行うことが必要とされるようになったのである(中邨 [2007])。そして、1997年のアジア通貨危機を契機として、東アジア

ア諸国を中心に「クローニー・キャピタリズム」(Crony Capitalism) と呼ばれる構造的脆弱性が存在することが明らかになると、開発援助の有効性や効率性の向上に必要な前提条件として、良好なガバナンスの実現に向けた努力が援助対象である開発途上国にも求められるようになる(大内 [2004], 加藤 [2004], 下村 [1998])。そして、被援助国政府が開発プロジェクトや政策改訂に主体的に取り組む意欲をより高める方法として財政支援型援助が注目されるようになったことにともない、財政管理の重要性が再認識されて前述のPFMの体系化につながっている。

PFMは「良好なガバナンス」と共通の基本原理にもとづくものであり、構成要素として、説明責任(Accountability)、透明性(Transparency)、法的枠組み(Rule of Law)、住民参加(Participation)などの項目が挙げられている(Allen et al. [2004])。そして、公的部門全体に適切な管理手法を導入することによって良好なガバナンスを実現し、財政全体を把握して整合的な開発プロジェクトを実施すること、および政策と支出の整合性を確保し、開発目標の達成を図ることを目標としている(林 [2006])。図1は、財政システムの各部に関するPFMでの主要なチェック項目をまとめたものである²⁾。図を見ると、編成、執行、決算からなる予算の3つのプロセスにおけるチェック項目が多いことに気付く。その理由は、原則として財政という政府の経済活動のすべてが計上される予算こそが財政システムの中核をなすものであり、財政の規模や政策の具体的内容を明確に示すものとなっているからである。つまり、予算システムの見直しを行うことで財政システム改革の根幹が形成されることになる。

ここで、本書の各章を読み進める際の地図代わりとなるよう、図1を利用して財政システムの概要に関する簡単な解説を行っておこう。各章では必ずしも明確にPFMと関連付けられるわけではないが、そこで行われている議論が財政システムのどの部分に関するものであるのか、またPFMとの関係がどのようなものであるのか確認したい場合に、図1が何らかのヒントを与えてくれる可能性がある。予算システムは編成・執行・決算のプロセスから

図1 財政システムの概要とPFMにおける主要チェック項目



歳入	歳出
[一] 租税	[一] 社会保険
[二] 税	[二] 社会保険
[三] 交付金	[三] 公共事業
[四] 貸付金	[四] 教育
[五] 手数料	[五] 公務員給与
[六] 手数料	[六] 公務員賃
[七] 手数料	[七] 公務員賃
[八] 手数料	[八] 公務員賃

[1] 一般財源、[2] 義務的支出、特定財源の区分、[3] 出、[4] 歳出の区分、[5] 臨時、[6] 臨時マクロ経済政策、[7] 臨時マクロ経済政策の収入の区分、[8] 臨時マクロ経済政策の収入の区分

歳入	歳出
[一] 租税	[一] 社会保険
[二] 税	[二] 社会保険
[三] 交付金	[三] 公共事業
[四] 貸付金	[四] 教育
[五] 手数料	[五] 公務員給与
[六] 手数料	[六] 公務員賃
[七] 手数料	[七] 公務員賃
[八] 手数料	[八] 公務員賃

計画と実績の乖離状況、計画と実績の乖離状況

(出所) 井堀 [1990:20] および林 [2006] をもとに筆者作成。

なっており、ある会計年度に執行される予算は前年度に行政府による予算編成と立法府での審議・承認が行われ、承認された予算が続く年度に行政府によって執行される。そして当該年度の次年度に行政府と立法府によって決算および検査が行われることになっている。この3年間にわたる過程は予算サイクルと呼ばれている。租税、公債、交付金および負担金などの項目から構成される歳入、および社会保障、公共事業、軍事、公務員給与などの項目から構成される歳出に関する予算編成時および決算時点での内容は、公会計システムのなかで記録・処理されることになる。

図1に示したような予算システムを中心とする財政システムにおいては、いくつかの特有の問題が発生する傾向がある。まず、予算が政治的に決定される結果として政治的な影響を受けやすく、常に財政赤字へのバイアスがかかっていることが挙げられる(兼村[2004])。財政再建が優先されるような状況下であっても、選挙での集票のために景気対策が優先されてしまう結果、財政赤字が拡大して歳出のパターンが選挙時期に同期するようなサイクルが発生するケースが多い。また、歳出の配分をめぐる複数の利益集団の間で資金獲得競争が発生し、汚職などの原因となるケースもみられる。兼村[2004]は、財政システムには必ずどこかに既得権益が発生していると指摘し、財政システム改革は既得権益を打破することであるとしている。形式的ではあっても議会審議という民主的ルールによって決定がなされている場合には、財政政策に対する不満を多くの国民が感じたとしても、国民の選択の結果であるとして正当化されてしまうことになる。さらに、図1に示したような財政システムが制度として導入されている場合であっても、その制度通りに手続きが行われるとは限らない。使途が決まっている資金で、特別会計として行政機関内で独立した経理処理が行われるような予算外資金の規模が大きければ、通常の予算プロセスに関する改革をいくら行っても、財政上の問題(たとえば巨額の累積財政赤字など)を根本から解決することは望めないであろう。民主化の進んでいない国では、一般会計で処理される支出が議会の審議を経ずに執行されてしまうことも考えられる。国際協力事業団[2003]

では、多くの開発途上国で基本的な予算手続きが行われておらず、インフォーマルな慣習にしたがって実際の処理が行われたり、議会で承認された上限額をはるかに上回る支出がされている実情が報告されている。

図1との関連で最後にひとつだけ注意点を記しておきたい。それは、行政システムと財政システムとの違いについてである。兼村 [2004] の定義によると、行政システムは主として行政府の枠組みのことであり、行政組織の管理運営、内閣制度、公務員制度、地方制度などを含むものとされている。一方、財政システムは中央・地方の一般政府および公企業からなる公共部門の経済活動に関する枠組みのことであり、財政民主主義を前提とした予算システム、租税システム、公債システム、および公会計システムから構成される。そして、行政システムも財政システムもともに公共部門のなかで公的資源の管理運営を行う点で一致しており、前者は人材面、後者は資材面により関連が深いものとされている（兼村 [2004]、西尾 [1993]）。また、前述のNPMとPFMもよく混同されがちであるが、前者はあくまで行政システムを管理するための手法であり、財政システムの適切性を確保するための手法である後者とは厳密には内容が異なる。その一方で、図1からも明らかのように、財政システム全体の運営を考えた場合に行政システムが果たす役割は大きく、そのあり方によって財政運営の内容が強く影響を受けることになる。それは、ガバナンスの観点から財政システムをみた場合には、とくに顕著なものとなるだろう。したがって本書では、とくに必要な場合を除き、行政システムと財政システムを厳密に区別して取り扱うことはせず、公共部門における公的資源の管理運営を行うための仕組みとして同等に取り扱うものとする。たとえば徴税の問題などでは、より行政に近い部分に関する議論が増えることとなるだろう。

ここで、話題をPFMに戻そう。21世紀に入り、PFMの体系化がより進められるとともに方法論が定着してきたことを反映し、政策や援助の効果に関する情報やデータの蓄積が急速に進んでいる。ただし、開発途上国にPFMを導入することは決して容易なことではなく、導入に向けた基礎作りから始

めなければならないケースも多い (Schick [1998], Allen et al. [2004])。PFM 導入の最初のステップとしてまず取り組む必要のある重要課題は税収の確保である。適切な手続きに従って予算を確保したとしても、歳入が確保されなければ計画を実施することはできない。次に、PFM を導入することに対する需要がなければ、いくら手続き面で最新の手法が導入されたとしても十分に機能させることはできないであろう。PFM が必要とされるような状況が創出されるためには、政府が財政運営などに関する説明責任を果たすことが求められるような環境作りが必要となる。そして、政府の説明責任が強化されるためには、透明性の確保や関係者の能力開発 (capacity development) などが十分に進められていなければならない。また、明確な長期展望のもとで強いリーダーシップが発揮されなければ、既得権益をもつ集団からの抵抗によって改革を進めることは困難となる (林 [2000])。良好なガバナンスを実現する目的で導入される PFM は、導入の前提条件としてある程度良好なガバナンスを必要とするのである。以下、財政と関わりの深いガバナンス項目を総称して「財政ガバナンス」と呼ぶことにしよう³⁾。財政ガバナンスの改善を図りながら財政システムをうまく機能させるための改革に着手するには、制度変更を一気に推し進めようとするのではなく PFM 手法の一部を先行して導入することなどから始め、関係者の能力開発と同期させながら小さな変更を時間をかけて根気強く続けていく必要があろう。

本書は、『開発途上国と財政——歳入出、債務、ガバナンスにおける諸課題——』(柏原編 [2010]) の続編として企画された。柏原編 [2010] では、「(開発) 途上国政府にとって、自律的な財政の管理と実施を実現することが困難なのはなぜか」という疑問に対して包括的な視点から、財政過程で一般的に発生しうる問題、開発途上国が直面しうる問題、そして経済発展段階に応じて発生しうる問題を整理して分析し、理由を明らかにするとともに解決策や対応策の検討を行った。その際、財政ガバナンスに問題を抱えていると考えられるケースが研究を進める過程において多くみられたにもかかわらず、そこに焦点を絞った分析については時間の制約などもあって十分に行うこと

ができなかった。

本書では、前編となる柏原編 [2010] と同じ疑問に対し、あらためて「財政ガバナンスに問題があるから」との仮説を用意したうえで分析を一段掘り下げ、開発途上国における財政ガバナンスに関する問題の所在と内容を明らかにしたうえで原因を追究し、対処方法を模索することを目的としている。そして、財政に問題を抱える開発途上国への政策提言およびアクション・プランの提案を行うことを目標としている。とくに開発途上国においては、人材が限られているために複数の制度変更に同時に取り組むことが困難なケースが多く、状況に合わせた順位付け (prioritizing) と順序付け (sequencing) を行ったうえで改革のステップを踏んでいくことが求められる (Müller and Witt [2009])。そのため、本書では改革メニューの順位付けや順序付けの際に参考にすることができるよう、政策効果について考察することに努めた。それは実証分析や理論モデルを利用した分析に反映されている。また、政策セットや実施ステップなどの改革メニュー、最初にどの部分から手をつけていけばよいのかといった問題などに関しては国ごとの状況に応じて異なると考えたほうが妥当であるため、特定の国に関する事例の紹介と解説も行っている。

さらに本書で取り扱うテーマとして、PFM においてまだ十分にカバーされていないと考えられる歳入面での取組み (とくに徴税や税収の確保の問題)、政策評価とフィードバックの仕組み、改革がドナー主導で行われるケースが多く被援助国側の主体性が欠如する傾向がある点などに関して、重点的に取り扱うこととした。読者それぞれの関心に合わせた情報を提供することができれば幸甚である。

以下では、第2節で本書の3部構成について概要の説明を行うとともに各章の論点や結論について簡単な紹介を行う。そして第3節で本書全体を通して得られた結論および今後の展望についてまとめ、結びとする。

第2節 本書の構成と各章の概要

本書は全9章および補論から成り立っている。内容にしたがってグループ分けを行い、3部構成とした。第I部「ガバナンスの定義および関連指標とドナーにおけるガバナンス問題」には第1章から第3章までが含まれ、現在の開発途上国における財政およびガバナンスの問題を取り巻く外部環境について明らかにしている。続く第II部「制度的側面からみた財政ガバナンス」には第4章から第7章までが含まれ、課税、社会保障、債務管理、予算という財政運営における重要項目別に財政ガバナンスの問題を考察したい読者にとって有用であると考えられる情報を提供している。最後の第III部「経済危機と財政ガバナンス改革」は第8章および第9章からなっている。本書では、経済危機に直面することが改革へのモチベーションを高めるためのよい契機のひとつであると考えており、その仮説にもとづく分析がここで行われている。また、関連の参考資料と解説を補論として追加した。

第1節で触れた、PFMにおいてまだ十分にカバーされていないと考えられる3つの項目に関係のある章についても言及しておきたい。歳入面に関しては第4章から第6章まで、政策評価とフィードバックに関しては第7章でそれぞれ取り扱われている。改革に対する開発途上国側の主体性や自主性の問題に関しては第8章や第9章が対応しているといえるだろう。

以下では、各章の内容などについて紹介していこう。

第I部 ガバナンスの定義および関連指標とドナーにおけるガバナンス問題

ここでは、まず、ガバナンス概念のなかでの財政ガバナンスの位置付けを行うとともに、政策評価や実証分析などを行う際に必要となるガバナンス関連指標に関する最新の整備状況や今後の方向性をまとめている。とくに現在のように「ガバナンス」という用語が氾濫し、使用者ごとに定義も解釈も異なるような曖昧な状態のまま議論が進められるケースも多い状況にあっては、

議論が抽象的になりがちで現実との接点を見出すことが困難となるケースもみられる。そこで、本書で取り扱う「財政ガバナンス」がさまざまな側面をもつ包括的な概念のなかでどのように位置付けられるのか、まず最初に明確にする。続いて、ガバナンス指標の側面からみた財政ガバナンスの位置付けを行う。財政ガバナンスに関する分析を行いたいと考えた場合に利用可能な指標やデータははたして存在するのか、存在するならばどこで入手可能なのか、また、利用するにあたって注意すべきポイントは何かなどに関する解説を行っている。具体的な数値をもとに分析を行いたいと考える読者はぜひ参考にしてほしい。そして、開発途上国の財政およびガバナンスに問題が発生する原因のひとつと考えられる、ドナー側のガバナンスの問題が取り上げられる。国際援助機関では、極度に官僚的な組織のなかで出資国の意向のもとに開発途上国に対する援助が継続されるようなシステムが構築されており、「官僚の無謬性」のもとで失敗に対する反省が行われることなく誤った選択が繰り返されてしまう傾向があることが示されている。そして、そのようなドナー側のガバナンスの問題が、(第4章で取り扱われているような)援助が受けられることによる課税努力の回避など開発途上国における財政ガバナンスの問題につながっていくのである。

第1章「ガバナンスの概念——主要ドナーの定義と取組み——」は、「ガバナンス」というさまざまな側面をもつ包括的かつ抽象的な概念に関する世界銀行 (World Bank)、アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB)、国際連合開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)、アメリカ国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID)、イギリス国際開発庁 (UK Department for International Development: DFID) など主要ドナーによる定義を取りまとめるとともに、それらドナーが行うガバナンス関連活動について整理している。そして、そのなかで本書が取り扱う「財政ガバナンス」の位置付けが行われており、大きく政治ガバナンス、経済ガバナンス、社会ガバナンスの3種類に分類されるガバナンスのカテゴリーのうちの経済ガバナンスの一部となっていること、世界銀行の分類によるPFMがそれに

相当すること、そしてPFMにおける評価基準の代表的なものとして世界銀行、IMF、欧州委員会（European Commission: EC）によって設立された「公共支出と財政の説明責任（Public Expenditure and Financial Accountability: PEFA）プログラム」が挙げられることなどが指摘されている。また、すべての資金が開発途上国の財政に関係するという意味で、世界銀行やIMFなどの開発金融機関にとってPFMが非常に重要な意味をもつことが紹介される。

第2章「ガバナンス指標——現在の動向と展望——」では、主要な援助機関におけるガバナンス指標の構築状況が紹介されるとともに、指標の側面からみた財政ガバナンスの位置付けが行われる。ガバナンス指標の多くは、欧米の非政府組織（Non-Governmental Organization: NGO）の関心を反映した民主主義や人権、言論の自由などの政治ガバナンスに関するものであり、財政ガバナンスに関するものは非常に数が限られていることが指摘されている。財政ガバナンス関連の指標として、上記のPEFAおよびPERなどの公共財政指標、予算・優先政策研究センター（Center on Budget and Policy Priorities: CBPP）によって作成されている予算公開度指数（Open Budget Index: OBI）、そしてKurtzmanグループによるOpacity指標、の4種類に関する内容の紹介が行われている。他方、ガバナンス指標をめぐる問題点が指摘されており、指標が作成される過程で行われる選択、たとえば規制（インプット）で計測したものであるのか結果（アウトプット）で計測したものであるのか、有識者の意見にもとづくものであるのか一般を対象としたサーベイにもとづくものであるのか、統合指標であるのか個別指標であるのか、などの面で多くのバリエーションが存在し、異なる指標の間に乖離や誤差が発生していることや、ガバナンスという概念自体が観察しにくいものであるためにどの指標も信頼できる測定指標とはなりえていないことなどが指摘されている。今後の方向性としては、新しく指標を作成するのではなく既存の指標をデータベース化するというコンセプトにもとづく世界銀行のアクションナブル・ガバナンス指標や、DFID自らのプロジェクトによって援助対象国のガバナンスがどの程度改善されたかを指標化する試みなどが紹介されている。

第3章「国際援助機関のガバナンス—— IMF・世界銀行を中心に——」では、開発途上国支援システムの効率性向上のためのヒントとして、被援助国側のガバナンスではなく、IMFや世界銀行などドナー側のガバナンス、すなわち援助機関における目的遂行のための意思決定メカニズムに注目して分析を行っている。まず、IMFや世界銀行など援助機関からの融資を受ける際に資金の返済を担保する目的で被援助国側に求められる融資条件（コンディショナリティ）に注目し、繰り返し融資を受けているにもかかわらず融資条件となっている政策改革や構造調整などがあまり進んでいない開発途上国が多い理由として、援助機関側の極度の官僚体質が挙げられている。

1990年代末のアジア通貨危機の際にインドネシアに対してIMFが融資条件として求めた財政赤字の縮減の例などに言及しながら、長期的には経済合理的であっても経済環境が悪化している状況下では社会的混乱をもたらすような、短期的には誤りとされる融資条件が付けられたケースがあること、そのような誤った選択が「官僚の無謬性」のもとで繰り返されてきた可能性が高いことが示されている。そして、IMFが「ガバナンスの歴史的改革」であると位置付けている投票権の変更などは官僚的な発想にもとづく見かけ上の象徴的変更でしかなく、将来に向けて自分達がこれまでに犯した失敗や誤りを見直し修正を行っていけるよう官僚体質から脱却すること、および融資条件や調査監視（サーベイランス）の根拠となっている経済学を見直し、これまで考慮されることのなかった経済主体の非合理的行動や非経済的な要素まで考慮してマクロ経済政策を再考することが、国際援助機関のガバナンス改革において重要な鍵を握るとしている。

第Ⅱ部 制度的側面からみた財政ガバナンス

ここでは、歳入の確保という意味で財政ガバナンス改革において最初に着手されるべき部分である課税の問題や、開発途上国において今後、深刻化する可能性の高い少子高齢化の問題と密接な関係をもつ年金制度改革、開発援助との関係でこれまでも幾度となく議論の対象となってきた債務管理に関

する問題、そして予算システム改革の中核となる政策評価を導入する際の注意点や課題について取り上げられている。また、課税に関してはベトナム、社会保障に関してはセルビア共和国、債務管理に関してはフィリピンに関する国別の事例研究が行われている。さらに、課税、社会保障、政策評価に関する3テーマに関しては実証分析が行われており、興味深い結果が得られている。

第4章「開発途上国における課税とガバナンス——ベトナム税制改革の残された課題——」では、課税努力 (tax efforts) の観点から実証分析が行われ、開発途上国に共通してみられる課税努力の低さが、経済パフォーマンスだけでなく課税制度構築のインセンティブや税務行政の未整備など、ガバナンスに由来する要因によって大きく影響を受けていることが明らかにされている。まず、IMF および USAID の最新データを利用して、開発途上国では先進国と比較して税収の対 GDP 比率が低いこと、政府開発援助 (Official Development Assistance: ODA) などの国際援助資金や天然資源などからの収入の比率が高いこと、個人からの税収ウェイトが低く企業からの税収ウェイトが高いことなどが明らかにされ、ODA 供与や資源収入が存在することによって国民への税負担を求めることなく資金調達が可能となっている状況が示される。しかしながら、歳入においてそのようなレント収入に過度に依存することは、課税を通じた国民との政策対話や民主主義制度の発展を妨げることにつながり、その結果として政府活動におけるガバナンスの質を低下させてしまう可能性があるとしている。

開発途上国において不足する税収を長期的に安定して確保できるようにするためには課税ベースの拡張が不可欠であり、何よりも政府に対する国民からの信頼と納税協力が重要であることを考慮すると、法規制の簡略化や徴税メカニズムの効率化などの税務行政面での改革によって、納税者のモチベーションを高めることや政策形成におけるガバナンスの改善を図ることが必要となってくるであろう。このような仮定のもとで USAID のデータを利用して実証分析を行った結果、政府活動におけるガバナンスの改善が税収の増加

につながることを示されている。

さらに、以上の分析にもとづき、市場経済化やさらなる経済発展を目指す経済改革の一環として、積極的に課税制度の構築や税務行政の改善を図る近年のベトナムの税制改革の内容を確認した結果、納税協力の低さや徴税コストの高さ、汚職の存在など多くの問題が残されており、税務行政に結びつく法体系の未整備や政府機関における情報共有が不足しているといった制度面での課題のほか、納税者の税法や納税協力に関する知識不足、税務行政機関での人員不足や職員の質の低さ、税務職員の訓練不足、そしてIT活用技術の遅れなど、効率的に税務行政を実施する環境インフラが整っていないことなどを指摘している。

第5章「社会保障とガバナンス——セルビア共和国のケース——」では、開発途上国における年金制度改革に関する議論や問題点について、多種多様な目的とリスクに対応するための世界銀行による提案を交えながら整理し、分析を行っている。開発途上諸国では医療技術の普及によって急速に高齢化が進行しており、人口動態の変化の速さに社会、経済、財政、金融など諸制度の整備が追いついていない一方で、年金給付額の削減や給付開始年齢の引上げなどに対して世論が非常に敏感であるために、政権基盤が不安定な国での年金改革はとくに不況期には政権の転覆要因となりかねず、また、好況時には歳入の増加にともなって改革へのインセンティブが低下することもあって財政ガバナンスが脆弱な国では政治的リーダーシップによる解決は難しい。

さらに、年金の問題には労働組合や企業、退職世代からなる受給者、現役世代からなる拠出者、そして将来世代など複雑で多様な利害関係者が絡むために関係者間の調整が難しくコンセンサスを得るのに時間がかかることなどから、改革による財政改善努力よりも参政権をもたない将来世代に支払いを転嫁する財政負担（赤字）によって年金収支赤字の問題を解決しようとする傾向が強いこと、その結果として年金収支補填のための財政負担が拡大し続け、構造的な財政赤字を抱える傾向がみられることが指摘されている。そして、それらの問題を解決しながら年金改革を実施するためには、ガバナンス

の改善を通して政治と行政が有効に機能することが必要であることが導かれる。さらに、セルビア共和国の公的年金への政府支出水準の適切性に関する実証分析を行い、(1)金融市場が整備されることによって民間の金融商品が政府の公的年金を代替すると考えられること、(2)政府機能が効率的であれば行政コストの低下から政府の公的年金支出が減少すると考えられること、および(3)同国の年金支出水準が必ずしも高い水準にあるとはいえないことなどを示している。

第6章「開発途上国と債務管理におけるガバナンス」では、債務問題および公的債務管理に関する主要な議論の展開と先行研究のサーベイを行うとともに、IMF・世界銀行が策定した「公的債務管理ガイドライン」(Guidelines for Public Debt Management: PDM ガイドライン)をもとに、開発途上国が公的債務管理を行ううえで直面する可能性のある制度的制約やガバナンスに関する問題点などが考察されている。PDM ガイドラインの枠組みにもとづいて2002年から12の開発途上国を対象に実施された公的債務管理向上のための試験的共同プログラムの分析を通じて得られた課題として、「公的債務管理におけるよいガバナンスを実現するためには、少なくとも政府の借入や既存債務のリファイナンスを含む債券の新規発行、投資や売買に関する権限が法律によって付与されねばならない」との考えがある。これをもとに法的整備が進められた際に、立法機関での審議優先度が低く認識されたことを原因とする制定遅延や法律の未成立、あるいは関連当局の改組への抵抗などが観察されたことを取り上げ、組織改編で生み出される行政上のメリットが既得権益の喪失分よりも大きいという認識が、影響を受ける組織間で共有されねばならないことを前提条件として加えるべきであるとの提案を行っている。

さらに、公的債務管理とガバナンスに関する課題として、基礎的要件としての公的債務の定義と実情が乖離していること、債務管理業務を行う政府におけるガバナンスの改善が容易ではないこと、そして業務執行の観点から得られた公会計制度の整備と技術的向上の必要性があることなどを指摘している。とくに、PDM ガイドラインのように国際的に制度の普遍化を図る場合

には、先進国における経験からのインプリケーションの蓄積が行われることに加え、国際機関による段階的な移行過程が提示されることが必要であるとしている。最後に、IMF や世界銀行が行う試験プログラムの対象国となっておらず、また、低位中所得国を主要な対象とする債務管理に関するパフォーマンス評価なども実施されていないフィリピンを取り上げ、債務管理の内容や制度に関する現時点での問題点や課題について具体的な検討が行われている。

第7章「政策評価とアカウンタビリティ」では、開発途上国における財政問題に取り組む際に「アカウンタビリティ」（説明責任）という概念に注目することの意義について考察している。まず、開発途上国における説明責任の特徴として、(1)国際機関や投資家といった国外の主体が関与する比重が大きいため政府が説明を行う対象として自国民よりも国外の主体のほうが重要であること、(2)民主化が十分ではない状況下では公的機関の説明責任が国民よりは政府の上層部に向けられることが多く、中央集権的な政府機構が温存されたまま新しいガバナンスの方法として政策評価や成果目標が設定されてしまうような状況下では政府の上層部が国家の下部機構を掌握する統制手段として機能する危険性があること、(3)形式上、選挙権や住民参加が認められていたとしても、それが国家による国民の動員という側面をもっている可能性があるため、説明責任に関する制度を導入する際にもそれがどのような機能を果たすと考えられるのか十分に確認する必要があることなどが指摘されている。

そして、開発途上国の社会に政策評価や業績測定のような成果主義的な経営手法を導入することが説明責任の向上に貢献できるのか否かについて確認するため、成果指標を利用した政策評価の方法とその問題点に関する考察が行われている。とくに成果指標がロジスティック曲線のような非線形の過程に従っているケースに着目し、(4)成果の達成度が目標の半分となった時点で成果の成長率が一番高くなり、成果の半分を達成したという意味で政策当局の業績が評価されるとともに、残りの半分を達成するための予算配分や開発

援助を受けることもできるという政策当局にとって非常に都合のよい局面となっていること、および(5)残りの半分に取り組む局面では、政策当局にとってはもはや顕著な成果が期待できず、そのような問題に予算を投入することが批判の対象とされる可能性があるとともに国民の側の関心も希薄になる可能性があり、問題が解決されないまま他の目標に政策の関心が移る危険性があることが示されている。その後、いくつかの説明責任関連指標を利用して、説明責任の向上が財政収入や財政支出に与える効果について予備的考察を行っている。

第三部 経済危機と財政ガバナンス改革

改革に対する自主性の欠如が指摘されることが多いなか、既得権益を打破することが改革であると考えれば、実行しなければ多くのものを失うというような状況に置かれたい限り、改革に前向きに取り組もうというインセンティブが政府内部から生じてくることは期待しにくい。資源の存在や援助資金の提供などによって、経済面での困難が少しでも軽減される可能性があるような状況下ではなおさらである。その一方で、政府が比較的熱心に改革に取り組む成功してきた事例があり、それらは経済危機を契機として始められたケースが多い。経済危機によって国内の経済状況が悪化したケースでは対応に緊急性が求められる場合が多く、さらに生活水準の悪化への不満と将来への不安を抱える国民からの圧力も強くなる。その結果、改革に取り組まなかった場合のコストより取り組んだ場合のベネフィットが大きいと判断されるような状況が発生し、国際機関や二国間ドナーなどの支援を仰ぎながら改革に取り組むはじめることになる。ただし、必ずしも財政システム関連の改革が行われるとは限らない点には注意が必要である。

ここでの分析は経済危機の影響を受けて国内経済の状況が悪化する可能性のある、どちらかといえば中所得国（場合によっては先進国として扱われている国までを含む）を対象としたものといえる。なぜなら、重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPC）などでは経済状況が常に悪く、後ろ

向きの意味で経済危機の影響を受けることがないケースが多いからである。

ここではまず、記憶に新しい2010年1月に発生したギリシャ財政危機を発端とする一連のヨーロッパ経済危機について、財政ガバナンスに問題を抱えていたからこそ発生した危機の典型例として取り上げ、その後の改革の方向性などに関する分析を行うとともに開発途上国への教訓としてまとめている。ギリシャをはじめとする PIGS 諸国（ポルトガル、アイルランド、ギリシャ、スペイン）は所得の面では先進国とされてはいるが、財政システム上の深刻な問題を長年にわたって放置してきており、その結果として発生したヨーロッパ経済危機に触れることなくしては財政ガバナンスの問題を語ることは難しいと考え、本書で取り上げるべきであると判断した⁴⁾。

続いて、財政ガバナンスに問題を抱えたまま放置することが深刻な経済危機を引き起こす可能性のあること、および財政ガバナンス改革を行ううえで経済危機に直面することがよい契機となることが提示される。そして、経済危機を契機としてどのように財政ガバナンスが改善（もしくは悪化）し、その結果経済がどのような影響を受けると考えられるのか、全体像を把握するための理論モデルが提案されるとともに、それを利用した分析が行われている。最後に、危機に際して必ずしも財政システム関連の改革が行われるとは限らないという点に鑑み、過去に発生した主要な経済危機について、その発生原因や対応策などを年表の形にまとめ解説を加えたものを補論として収録した。

第8章「ヨーロッパ経済危機と財政ガバナンス——開発途上国における財政規律改革への教訓——」は、財政ガバナンスに関する問題を放置していたために発生したといえる2010年1月のギリシャ財政危機を発端とする一連のヨーロッパ経済危機を取り上げ、危機に至った背景や危機に陥った国々に対する支援および改革の内容、そしてユーロという単一通貨が危機に対してもつ可能性について分析し、開発途上諸国、とくに経済通貨共同体の形成を構想中の国々に対するインプリケーションを導出している。

まず、ギリシャを典型的なポピュリスト中進国であると定義付け、ガバナ

ンス面での問題点が長期にわたって放置されてきたことが紹介される。そして、そのポピュリスト的政策による脆弱性を抱えたまま世界的な景気後退に突入した結果、政権交代によって公的債務に関する粉飾が明らかにされて市場からの信用を失ったことが危機の原因であると分析している。その後、政府が改革プログラムに取り組みはじめた一方で、いかにポピュリスト的体質を克服し、労働市場の柔軟性の向上、国内競争の促進、行政の合理化などに向けた構造改革を実行していくのが今後の回復の鍵になるとしている。

開発途上国へのインプリケーションとしては、財政規律とそのガバナンスの維持が第一の課題であるとし、歳入面では公平で維持可能な課税ベースの設定と拡大、納税忌避や汚職などを防ぐ制度作りと行政能力の向上、歳出面では汚職などに起因する非効率的な財政支出や硬直的な年金制度の見直しなどを行うことを提案している。また、政府の財政管理能力や国内の構造問題を考慮する格付機関や市場参加者などからの信用の程度によって国債発行による資金調達のコストが大きく変動することを指摘し、財政改革を実行し適切に管理することや政府が改革を行う強い意志をもっていることを明確に示すことなどを通してコストを低く抑える方向性が示されている。最後に、開発途上国を中心として形成される経済通貨共同体が備えるべき制度として、各加盟国の財政状況、なかでもとくに債務状況を把握するためのサーベイランス（調査監視）の重要性を挙げ、危機の予兆を察知する手段を備えることが必要であるとしている。

開発途上諸国において財政ガバナンス改革が進められるなか、改革への取り組みを動機付けるインセンティブの不足により政府の自主性・自発性がなかなか発揮されないケースや、国民からの強い要求が出されているにもかかわらず改革が進まないケース、開発途上国側の希望により先進国における最新の制度や改革のベスト・プラクティスを導入してもうまく機能しないケースがみられる。第9章「財政制度および行政能力に関する動学的考察」では、良好な財政ガバナンスの実現のために解決すべきそのような課題がまだまだ多く残されていることを考慮し、改革を動機付けるインセンティブの重要性お

よび制度の設計・運用能力の必要性を踏まえたうえで財政ガバナンスが内生的に改善（もしくは悪化）するメカニズムを表現した理論モデルを提案し、財政ガバナンスの変化が経済にどのような影響を与えうるのか、その特徴や傾向について分析している。

分析の結果、(1)人的資本の蓄積が進んでおらず能力レベルが低い状態にある開発途上国に、先進国における最新の制度や改革のベスト・プラクティスを導入しても効果がないこと、(2)経済状況の悪化を背景とする国民からの改革要求に応じる形でガバナンス改革が自発的に行われたとしても、その後の調整過程を経ることによって、より低い能力レベルでの財政運営が行われる傾向がみられること、(3)制度のパフォーマンスを十分に発揮させることができずに低い能力レベルでしか財政運営が行われていないような状況下では、能力開発が有効な解決策となりうること、そして、(4)制度レベルにもとづいて計画を立案した場合には関係者の能力レベルの低さによって計画をうまく実施することができず、逆に関係者の能力レベルを考慮して計画を立案した場合には設計上のパフォーマンス・レベルが低い制度によって計画の実施が妨げられてしまうような状況に陥る可能性があり、そのような状況下でこそ国外からの制度輸入が非常に有効であり、重要な役割を果たす可能性があることなどを明らかにしている。

最後に、補論「経済・金融・財政危機のクロノロジーとガバナンス問題」では、1980年以降、おもに開発途上国で発生した経済・金融・財政危機の原因と背景、供与された支援内容および危機後の政策的対処方法を一覧する資料が提供されるとともに、その特徴や変化に関する解説が行われている。また、債権機関および債務国の双方において危機に対処する過程で観察されるガバナンスの問題について分析している。

まず、危機の原因および支援方法に関して、経済・通貨・金融政策や財政運営面での失敗という政府部門での問題を原因とするものから、海外資本による通貨アタックや他国で発生した経済・通貨危機の波及を原因とするものへ、また、国際移動する資金量の飛躍的な増加を反映してIMF自らのファ

シリティを供与する支援方法から複数機関のファシリティと先進諸国の公的資金を同時に利用して迅速かつ多額の支援資金を供与するものへと、1990年代半ばを境にそれぞれパターンに変化がみられることが指摘されている。財政危機への対応の面では、緊縮財政を実現する手段としての年金改革、補助金削減、税率引上げや新税導入などの税制改革、徴税強化、公企業の民営化など類似した内容が列挙されており、財政改革分野における方法論が確立されていて融資条件として類似したパターンが適用されることが明らかにされている。さらに、歳出関連の改革と比較して（税務行政改革よりも）徴税政策に焦点を当てた歳入関連の改革が重視されていること、および準財政施策のなかでは公企業改革が重視される傾向があることが示されており、支援プログラムの緊急性・短期性が浮き彫りにされている。最後に、危機によって各国の構造的問題が明らかにされることは改革への絶好の機会を与えるものである一方で、資金的支援という枠組みを通してそれら問題の解決を図る過程では債権機関側と債務国側の利益が一致しておらず、前者においては意思決定プロセスや支援方法が、後者においては透明性の向上と説明責任が、それぞれ重要な役割を果たしていることが明らかにされている。

第3節 本書全体から導出される結論および今後の展望

本書では、テーマごとに開発途上国における財政ガバナンスに関する問題の所在や内容を明らかにし、分析を通して原因を探るとともに問題解決に向けた対処方法について考察を行った。そして、それらの分析結果が示唆するものは、それぞれの国が置かれた状況に合わせて設計された小さな制度変更を段階的に時間をかけて導入することによって、各問題に丁寧に対処し克服することを繰り返しながら人々の能力と財政ガバナンスをバランスよく向上・改善していくことの重要性である。また、失敗や誤りがあった場合にはそれをすぐに修正し、次回からの改革に生かしていくことのできるような環

境作りを着実に行うことが、さまざまな利害関係者間のバランスを取りながら注意深く実施される必要のある財政ガバナンス改革における有効な方向性のひとつとなるであろう。そのためには、何よりも被援助国および援助機関の双方において「官僚の無謬性」からの脱却が求められる。システムが内包する既得権益を打破し官僚の無謬性からの脱却を図ることこそが、ガバナンス改革の目的であると同時に手段となるものであり、政策対話を通じた意思決定過程への国民の参加の実現がその鍵を握っているのではないだろうか。そして、そこに至る最初のステップは人々の能力開発であり、透明性の向上と情報共有が同時に進められることが求められる。ここでは、各章の分析結果のもとで導き出すことのできる、政策導入の初期段階の方向性についてまとめておくことにしたい。

改革の最初のステップでは、やはり安定した税収のもとでの歳入の確保が目標とされるべきであろう。そのことは、補論における付表でも示されているように、経済危機後の支援にとまなう融資条件のなかにも反映されている。ただし、ここでは危機への対応のように短期的な視点に立つのではなく、より長期的な視点からの提案を行いたい。第4章での分析結果にもとづいて考えるならば、税務行政に関係する法制度、および税務行政を効率的に実施する環境インフラの両者がバランスよく整備されることが必要であり、その最初の一步は能力開発による人材の育成である。とくに初期段階での能力開発は重要であり、その後の改革を進めるうえでリーダーとなる人材が育成される必要がある。改革を進めるうえで実行力や指導力は不可欠であり、将来的に広く国民を巻き込んだ政策対話を実現していくためにも、明確なリーダーシップのもとで国が向かうべき方向性を示したうえで国民に呼びかけ、政策の是非を問うとともに利害関係者間の調整を行うことができるようトレーニングを積んだ人材が求められる。また能力開発の場では、なぜ学ばなければならないのか、それによってどのようなメリットがあるのか十分に理解できるように説明が行われることが必要となる。

法制度の整備に際しては、第6章で指摘されるように組織改編で生み出さ

れる行政上のメリットが既存の責任範囲の増減よりも大きいという認識が、影響を受ける組織間で共有されていなければならない。そして透明性の向上などの税務行政の改善を通して納税者のインセンティブを高め、国民と政府とが政策対話を行うことのできるような環境を徐々に整備していく。政策対話の可能性が国民の能力を広く開発することにつながり、政策対話が日常化・習慣化することによって、他の問題、たとえば第5章で問題とされる年金改革などにも取り組みやすくなることが期待できよう。この段階まで進むことができれば、他の問題に着手してもうまく対処できるだけの能力的基礎は備えられているのではないだろうか。

当然ながら、実際に改革を進める過程は単純なものではなく、簡単には克服することのできない難問の連続であるはずである。その一方で、近年、ガバナンス改革を進めるうえで有利であると思われるような環境が整いつつある。それはITの進歩にともなう世界的な情報共有ネットワークの出現であり、さまざまな情報を一瞬のうちに世界中に発信することを可能にするとともに、一般市民がそれらの情報を受信することが可能になってきた。機密文書でさえリークされ、衆目にさらされる可能性のある現在、情報をコントロールするという意味ではより困難な状況に立たされることになるのかもしれないが、公明正大な政策運営を実現するうえで歓迎すべきことであろう。2010年12月17日にチュニジアで発生した事件を発端とするジャスミン革命からアラブ諸国に波及した「アラブの春」と呼ばれる一連の反政府抗議活動では、インターネットなどを利用した情報交換を通して一般市民が結束して政府に対する意思表示を行うとともに、その状況が国境を越えて発信されることによって隣国に飛び火して拡大を続け、本稿執筆時点においてもいまだ進行中である。現在のところ、武力弾圧やそれにとともなう他国への難民流入、また、政権交代後の民主化の遅れや生活が改善しないことへの不満の爆発など新たな混乱が発生するような状況となっており、社会を再構築するまでには至っていないようであるが、今後、この新しく生まれ変わりつつある環境をうまく利用することができるようになれば、国民と政府との政策対話をよ

りスムーズに実現することが可能となるかもしれない。

さらに、能力開発による人材育成の重要性が広く認識されるようになっており、タンザニアやカンボジアにおいて最初のステップであるリーダーの育成が進められているという。今回、研究を進める過程で能力開発の重要性を認識するに至った一方で、本書では、「能力」(capacity)もしくは「能力開発」という切り口で全体を通した、統一的な分析を行うまでには至らなかった。今後の動向を注意深く観察しながら、本書でカバーすることのできなかった巨大な穴を少しでも塞ぐ努力を微力ながら続けていくことにしたい。

[注] _____

- (1) 坂野・青木 [2000] によると、NPM の考え方を具現化したものとして、(1) 民営化および行政法人化の推進、(2)業績や成果に関する目標、それに対応する予算、および責任の所在などに関する契約などの形での明確化、(3)発生主義を活用した公会計の導入などが挙げられる。
- (2) すべての開発途上国において図1に示したような財政システムが採用されているとは言い切れないが、多国間および二国間ドナーによる支援の結果、実際の運用面はさておき制度自体はこれに準じたものが導入されていることが多い。
- (3) 財政と関わりの深いガバナンス項目について、この場で明確に示すことは難しい。財政システムの運営には、政治ガバナンスや経済ガバナンスを含めた公共ガバナンス全体が何らかの影響力をもつ可能性があるためである。ただし、影響力の強弱には要素項目ごとに差があるものと思われる。財政を運営するうえで、また財政制度改革を進めるにあたって比較的強い影響力をもつ(と考えられる)ガバナンス項目のことを指すものと考えてほしい。ガバナンス概念については第1章で詳細な解説が行われている。
- (4) 日本においては2009年8月以降の民主党政権のもとで改革に手が付けられはじめてはいるが、特別会計の規模の大きさ、地方債まで含めると1000兆円を超える巨額の累積財政赤字の存在、そして財政責任法(Fiscal Responsibility Act: FRA)が未導入であることなどを考慮すると、所得のうえでは先進国となって久しい日本といえども財政ガバナンス面での課題は数多く残されている。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

井堀利宏 [1990] 『財政学』 新世社。

大内穂 [2004] 「グッド・ガバナンスへ向けての反腐敗政策」(黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸課題——理論と実際——』 アジア経済研究所 5-31ページ)。

柏原千英編 [2010] 『開発途上国と財政——歳入出、債務、ガバナンスにおける諸課題——』 アジア経済研究所。

加藤学 [2004] 「産業政策におけるレント・シーキングとガバナンス」(黒岩郁雄編『開発途上国におけるガバナンスの諸課題——理論と実際——』 アジア経済研究所 179-218ページ)。

兼村高文 [2004] 『ガバナンスと行財政システム』 税務経理協会。

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——』 国際協力事業団国際協力総合研修所。

坂野太一・青木昌史 [2000] 「開発途上国と公共支出管理」(『開発金融研究所報』 国際協力銀行開発金融研究所 第4号 25-49ページ)。

下村恭民 [1998] 「経済発展とグッド・ガバナンス」(『国際協力研究』 第14巻 1-8ページ)。

田中秀明 [2002] 「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革——第1回 予算の民主的統制——」(『地方財務』 帝国地方行政学会 6月号 75-90ページ)。

中邨章 [2007] 『自治体主権のシナリオ——ガバナンス・NPM・市民社会——』 芦書房。

西尾勝 [1993] 『行政学』 有斐閣。

林薫 [2000] 「公共支出管理と開発援助」(『開発金融研究所報』 国際協力銀行開発金融研究所 第4号 50-67ページ)。

—— [2006] 「公共財政管理と日本の開発援助」 Discussion Paper on Development Assistance No.9 財団法人国際開発高等教育機構。

〈外国語文献〉

Allen, R., S. Schiavo-Campo, and T. C. Garrity [2004] *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*, Washington, D.C.: World Bank.

Eckardt, U. [2006] *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Public Finance and Administrative Reform Studies, Fiscal Studies No.3, Esch-

- born: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Müller, I., and M. Witt [2009] “Capacity Development in Public Finance Reforms,” in A. Ernstorfer and A. Stockmayer eds., *Capacity Development for Good Governance*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, pp.124-155.
- Schick, A. [1998] “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management,” World Bank Institute (<http://en.5mbt.com/kaynaklar/AcontemporaryApproach-toPublicExpenditureManagement.pdf> 2011年8月26日アクセス).