

開発途上国と財政

序 章

開発途上国と財政をめぐる問題の諸側面

柏原 千英

第1節 本書のねらい

1945年の発足当時、国際連合の加盟国は51カ国だったが、現在（2009年8月）では186カ国にのぼる。この間、1960年代における旧植民地の独立ブームを経て、IMFや世界銀行、地域開発銀行など、国際金融機関の主要な業務は実質的に戦後復興から「開発援助」へと移行した。以後、既に半世紀近くが経過しているが、この間に被援助国から「卒業」した国は数えるほどしかない。ある開発途上国政府が、国際機関や先進国援助機関からの譲許的融資や技術支援などの支援をてこに、必要な社会基盤（インフラストラクチャー）や国内・対外経済活動を円滑かつ活発化するための諸制度を整備し、経済力の蓄積と国民全般の厚生を向上させることによって安定的な収入と経済運営を達成し、さらなる発展に必要な資金を非譲許的な条件で調達および返済していくまでに至る道のりは、なぜこれほど長く遠いのだろうか。その理由の1つとして、財政とその行政過程に関するさまざまな困難が挙げられよう。市場機能や民間部門が脆弱な時期において、公的部門（政府）が果たすべきと期待される役割は大きい。基本的な資源配分・所得再配分・経済安定化の3機能を負うにあたって、内生および外生的な制約を受けることは、自律的な財政管理への移行に対する障害となるからである。

この「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、本書では、財政における一連の過程で生じ得る主要な問題や、途上国が直面している、あるいは経済発展段階に応じて発生し得る問題を整理・分析し、インプリケーションを提示するとともに、全章を通じて一定の鳥瞰図を提供することを目的としている。主な問題点の例として、以下が挙げられる。歳入面では、徴税効率の伸び悩み、政治的配慮に起因する制度的不安定さによる税収不足や、収入源としての外貨獲得品目数が限られていたり、逆に、賦存の資源や地政学的要因を背景とする海外援助への依存が税制改革への意欲を削いでいる場合などが考えられよう。また、政府には実質的な歳入補完手段として、金融政策がある。インフレ問題と表裏一体である貨幣供給と財政管理が相互に及ぼす影響は、財政赤字と物価政策を重視する途上国政府にとって重要な課題になり得る。一方、歳出面では、インフラ整備など経済発展における公共支出の確保や実行、さまざまな公的サービスを管轄する行政レベルをどのように決定し、財源をどこに求め分配するか、適切な再分配を実現する手段を考察する必要がある。市場経済化の過程にある途上国の場合は、税制を（再）構築すると同時に再分配や中央政府と地方政府間での権限委譲システムの設計・実施を実現しなければならない。また、途上国から「卒業」したばかりの国においても、外生ショック対策として実行された雇用対策や公共投資などが、行政レベル間の再分配に歪みをもたらす場合がある。

また、開発財政を行う原資を国内外からの借入などで補う場合には、債務管理は財政の健全化という最終的な目標には不可欠である。従って、対外債務を抱える途上国財政に影響を与える要因と改善への考察、金利や為替レート、あるいは偶発債務などの定義とリスクの適切な把握を促すためのインプリケーションの提供が必要とされる。

さらに、1990年代後半以降、国際機関や開発資金を提供する先進国は、途上国における財政運営のあり方に対して、ガバナンスや貧困削減など、評価方法には主観的基準もあるが、キーワードや指標を用いて達成度や実効性を測定するようになった。そのため、予算策定の過程で政治・行政組織・利害

関係者がどのようなバイアスとして機能しているのか、汚職や腐敗が行政府内に存在する時、それら要因による再分配の歪みが財政全体に与える影響は重要な論点である。または、国連がまとめたミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) に基づく貧困削減戦略や、国際機関や先進国が援助供与基準のひとつとして採用するガバナンスの向上を財政運営や管理と効果的に関連付ける手段などに関する分析の蓄積や、より適切な評価への提案は継続されるべきであろう。

このような問題意識を持つ背景として、途上国の財政を対象とする先行研究には、租税や貿易など、分野や課題を限定した研究書および論文は多数あるものの、包括的な視野からの研究書として発表されているものが決して多くはないことが挙げられる。途上国財政における課題は従来、主に公的部門の累積債務問題と関連させて、国際金融分野の研究書やテキストの一部として扱われることが多かった。途上国あるいは経済発展に焦点を当てた研究書の場合、論点を国際資金・資本移動や租税に限定したもの (Musgrave [1959], 伊藤他編 [1985], Ahmad and Stern [1991]) や、1980年代における通貨危機への財政出動とその影響や問題点について論じたもの (堀内編 [1991]) が主流であった。近年では、政府を組織と機能、公共政策の実現性の観点から論じ、その過程全般における一種の装置として財務行政を位置付けるもの (Glazer and Rothenberg [2001], ただし分析対象は先進国中心) や、社会インフラ整備などの公共事業を中心とする事例分析 (金澤 [2002]), 経済開発を再分配・生産・規制等の側面から分析した研究 (Easterly [2001]), 開発政策としての公共政策と財政との関連に焦点を当てた研究 (Bell [2003]) などがある。

上記のように各途上国では、天然資源や地理的条件などの賦存要素、経済発展段階や所得構成、あるいは政治体制や宗教など、背景に持つ条件はさまざまである。本書は開発財政をめぐる諸問題に万能薬となる処方箋を提示するものではないが、財政自体や財務行政、および財政 (公的部門) におけるガバナンスなどをキーワードとして、読者それぞれの関心や研究分野を考察する際に、有益な情報や分析として寄与できれば幸いである。

以下では、第2節で本書の3部構成について大まかに述べ、第3節で各章の論点や結論を簡単に紹介していく。最後に、本書全章から導き出せる開発財政をめぐる現状についてまとめる。

第2節 本書の構成

本書は全9章からなるが、これを3部構成とした(表1も参照)。まず「第I部 歳入(税収)と再分配における制度設計と改革」は、経済発展レベルや国家の政治・経済制度のあり方によって異なる(インフレ税を含む)租税制度の構築や改革、財務行政と地方分権化の過程で発生する諸問題、経済危機を契機とする政府間移転や配分の変化に関心のある読者に有益だろう。ここで国別分析の対象となる4カ国——第1章から順に、フィリピン、ベトナム、エジプト、韓国——は、それぞれの政府が経済・財政運営を行う上で拠って立つ条件が異なるため、財政上の最重要課題も以下のようにさまざまである。フィリピンは資源・食糧輸入国であると同時に大きな外貨収入源を持たず、また、低所得層対策など政治(立法機関)の影響によって、税制自体が適用税率および課税項目に関して安定を欠き、歳入の屋台骨ともいべき税収増加を実現できずにいる。ベトナムは市場経済化に伴って歳出入と再分配手段を含む税・財政諸制度を導入している段階にあるが、同時に行われている複数の制度改革が齟齬をきたしていると言えよう。エジプトは原油やスエズ運河通航料などの外貨収入をもたらす特定財源を持つが、それらへの依存度の低下と一般的な税による財源確保と再分配方法において試行錯誤している現状にある。韓国では過去の経済発展に伴い、全般的な税制は確立したが、経済開発協力機構(OECD)加盟直後の1990年代末に行った経済危機対策によって生じた歪みが、約10年を経て表面化しつつある。税制の根幹から収入および再分配に新たな課題を抱えた場合まで、税制への政治的影響や立法過程での歪み、基本的な租税制度や中央=地方政府間での税源移譲やそれ

表1 各章における主要課題とインブレイケーション

	主要課題	分析対象 p/c GNI	原因	インブレイケーション
安定的な税制の導入と実現	課税方式・税率とも不安定な租税制度	フィリピン US\$1,620-	<ul style="list-style-type: none"> 恒常的な財政赤字と債務の累積 税制および税率の頻繁な変更 徴税効率(補足率)の停滞 	「租税のあり方」に関する長期的視点に立った官民での議論・徴税能力の改善、統計の整備と充実
	市場経済化と地方分権化	ベトナム US\$770-	<ul style="list-style-type: none"> 基幹税(所得税, VAT)整備と同時進行する地方分権化 政府間歳入割当における非効率 	<ul style="list-style-type: none"> 基幹税徴収の改善・予算策定作業による効果的な財源活用と地方予算財源の整備・歳出の受益/負担の明確化と行政管理における分権化の実現、透明性の確保
【第1部】 歳入・歳出と分権化を含む再分配問題	歳入・歳出構造の転換	エジプト US\$1,580-	<ul style="list-style-type: none"> 外生的レント収入(資源や地政学的条件による返済不要の援助)への依存 配分国家的財政運営の限界と構造調整下での緊縮型財政再建の失敗 	<ul style="list-style-type: none"> 一般的租税も重視する歳入・歳出構造への転換を目指す中長期的取り組みの本格化・政府会計の透明性や予算策定上の説明責任への意識(→ガバナンス)
	先進国入り直後の新たな課題	外生ショック(経済危機)を契機とする歳入・再分配の歪み 韓国 US\$19,730-	<ul style="list-style-type: none"> 経済開発支出の減少で福祉支出の増大を賭う 地方公共サービスの便益・受益者負担がリンクしない財源移転 首都圏集中型の分配(地域間格差) 	<ul style="list-style-type: none"> 経済発展に伴う少子・高齢化や所得水準格差の拡大への財政的対策は、予算執行の効率化を困難にする・景気刺激目的の財政出動型政策は、地域間配分システムに構造的問題をもたらす
歳入源としての通貨発行権	インフレ/成長に伴う通貨発行益と財政	IMF 国際金融統計による約150カ国	<ul style="list-style-type: none"> インフレ率上昇(→インフレ税増加)は成長に伴う通貨発行益を減少させ、実質GDP成長率にマイナスの影響を与える インフレ税増収の便益は、社会的、経済的コストに見合わない 徴税制度が未成熟な発展初期段階では、成長に伴う通貨発行益が一時的に重要な財政収入源となり得るが、長期的依存は適切ではない 	<ul style="list-style-type: none"> インフレ率上昇(→インフレ税増加)は成長に伴う通貨発行益を減少させ、実質GDP成長率にマイナスの影響を与える インフレ税増収の便益は、社会的、経済的コストに見合わない 徴税制度が未成熟な発展初期段階では、成長に伴う通貨発行益が一時的に重要な財政収入源となり得るが、長期的依存は適切ではない

表1 (つづき)

	主要課題	分析対象 p/c GNI	原因	インプリケーション
<p>・市場リスク最小化を優先 ・開発原資と一般会計を区別 ・貯蓄率高い</p> <p>・債務構成を長期化・ペソ建て債券重視へ移行中 ・貯蓄率低い</p> <p>【第2部】 債務管理と財政</p>	<p>債務管理システムの制度的問題点</p> <p>公的債務管理と財務行政上の齟齬</p>	<p>マレーシア US\$6,420-</p> <p>フィリピン</p>	<p>(総体的にガバナンスは良好) ・公的債務の定義が不明確 (地方政府レベルの財政状況が不明) ・資金調達および債務管理担当部署と偶発債務管理担当部署が異なる</p> <p>・偶発債務のカバレッジが狭く、公的部門全体の財務状況の把握が不十分 ・債務管理関連部署が複数存在し、一元的な情報収集・分析が困難 ・予算執行手続の改善要</p>	<p>・自国通貨建て国債は、①民間貯蓄の吸収を可能にする市場育成、②租税問題と並行して考慮すべき ・国債市場振興の基礎的条件として、金融システム (とくに金融機関) の発展が不可欠</p> <p>・公的債務 (含、偶発債務) の定義、管理組織の権限と責任を明記した根拠法の制定 ・債務管理担当部署を一元化し、債務管理上の利便性を高める ・公会計制度の改善→債務を原資とする予算支出の確実な執行と財政ガバナンスの向上</p>
<p>【第3部】 ガバナンス問題、貧困削減と財政</p>	<p>ガバナンス向上目的の制度変更と経済成長・厚生水準の変化</p> <p>貧困削減重視の財政支出 (ジェンダー予算) と開発財政への影響</p>	<p>地方政府への税源移譲には、長期的な経済成長率を最大化させる配分が存在 ・家計の厚生水準を最大化する配分は、↑よりも中央政府寄り ・企業献金には長期的経済成長率を最大化する支出割合が存在 ・家計の厚生水準最大化には、献金支出割合を抑制する方が望ましい ・長期的な汚職防止活動は、長期的経済成長率&家計厚生水準の双方を向上させる</p> <p>社会・文化的な質の変化と貧困削減との両立は困難 ・貧困対策支出の評価には、一定の規模や期間を必要とする (←非連続的性質)</p>	<p>・地方政府への税源移譲には、長期的な経済成長率を最大化させる配分が存在 ・家計の厚生水準を最大化する配分は、↑よりも中央政府寄り ・企業献金には長期的経済成長率を最大化する支出割合が存在 ・家計の厚生水準最大化には、献金支出割合を抑制する方が望ましい ・長期的な汚職防止活動は、長期的経済成長率&家計厚生水準の双方を向上させる</p> <p>・社会・文化的な質の変化と貧困削減との両立は困難 ・貧困対策支出の評価には、一定の規模や期間を必要とする (←非連続的性質)</p>	<p>・貧困削減に關連する財政的施策の評価に、左記の性質を組み込む有効な指標が必要 ・能力向上や機会平等など絶対的権利や生存問題と關連付ける指標 (例: 「改訂ジェンダー開発指数」) の導入</p>

(注) 「分析対象」下段の p/c GNI (1人当たり Gross National Income) は、全て World Bank [2009] による2007年数値。

に伴う行政分担、改革を行う段階での課題や障害など、各国が喫緊に改善すべき点とインプリケーションは、「開発途上国」と一括するには大きく多様化していることを示している。さらに、政府は歳入不足を実質的に補う手段として通貨発行権（シニョレッジ）を持つが、通貨政策と経済成長およびインフレ率との関連や、これらが国内経済・社会にもたらす結果（便益／費用）は、歳出が歳入を上回る場合が多い途上国の財政運営には重要な課題である。IMFが発行する国際金融統計（International Financial Statistics: IFS）に基づく分析は、途上国における金融政策と財政政策・管理に関して、新たな知見を提供している。

「第Ⅱ部 中長期的課題としての債務管理」は、債務問題を制度的側面から考察する際の一助になると考えられる。一部の資源輸出国などを除く途上国では、行政サービスの提供や経済発展を目的とする施策を実行するのに必要な原資を税収その他の収入のみではまかなえない時、政府が国債発行や国内外からの借入を行う。しかし、内外で発生する経済ショックや為替相場変動への対応策の未整備、あるいは償還・返済スケジュールの適切な管理が未熟であるとき、累積債務問題や債務不履行（デフォルト）に発展する。公的部門の債務管理という、中長期的な視点が不可欠な行政組織の構築に対する政府の取り組みへの姿勢や計画性と現状が分析されており、マレーシアとフィリピン2カ国間での進捗や債務管理手法、および制度的側面における問題点の相違などが明らかになる。地方財政の現状が非公表ではあるものの、財政および債務管理に関する基本的な制度運営は概ね良好と評される前者と、偶発債務問題を主因の1つとする対外債務への依存度が高く、財政赤字の常態化が長年問題視されてきた後者では、制度的改善の出発点の相違は対照的である。また、両国ともIMF・世銀が2003年に発表した「公的債務管理へのガイドライン」（Guidelines for Public Debt Management）のなかで国別分析の事例として取り上げられていないため、この2章は同報告書を補完する役割を果たすとともに、ガイドラインを途上国に適用する場合への異なるインプリケーションを提供している。さらに、このような財政管理に関する行政組

織の改革は、公的部門におけるガバナンスの主要素の1つでもある国内外に対する政府部門の説明責任（アカウントビリティ）の向上を伴わねばならないため、次の第Ⅲ部（8～9章）との関連性も深い。

最後の「第Ⅲ部 ガバナンスおよび貧困削減と財政」は、主に援助機関が途上国の財政問題に関して重視する課題を取り上げている。1990年代以降、2国間・多国間援助資金の出し手は、公的ガバナンスと貧困削減——なかでも、従来の貧困対策の対象から外れがちであった社会的弱者としての女性や子供——を経済発展過程での重要課題として注目し、指標を導入・改訂する試みや実証分析の蓄積を行うようになった。前節でも述べたように、MDGsは途上国政府が資金援助を仰ぐ際の戦略・政策的支柱と位置付けられ、また、援助の実効性を求める先進国や国際機関はさまざまな指標を用い、公的ガバナンスの改善や良否を援助資金の過少と結び付けている。その結果、途上国の財政運営や再分配政策は、国外の機関が適用する指標や評価にも強い影響を受けている。従って、第Ⅲ部で示される、汚職やロビー活動が経済発展や行政過程に与える影響を分析するモデルの提示や、貧困層への教育機会の拡大や女性の生活環境の向上などの対象を絞った対策への支出確保とその実効性を両立し、効率的かつ効果的に政策を実施していくために考慮すべき理論的背景を理解し、分析することも、現在の開発財政上では重要な一側面となっている。

第3節 各章のまとめ

第1章「フィリピンにおける租税制度の課題」では、租税をめぐる途上国特有の問題や税制を取り巻く国際環境、さらには一般的な租税原則を考慮しつつ、フィリピンにおける1980年代以降の税制改革を検討している。租税収入が不十分かつ不安定な状況にありながら、貧困層対策の観点や国内エリート層の政治的影響力もあり、収増を目指す改革が選択肢になりにくいとい

う背景を持つ同国では、抜本的な税制改革を回避する代わりに政府が国債発行や国内外からの借入で財政赤字を補填し、債務の累積が問題視されると、部分的な法改正や急拵えの新制度の導入を繰り返してきたことが明らかにされる。こうした背景を踏まえながら、筆者は、(a) 課税ベース拡大を目的とする消費課税へのシフトは途上国を含む世界的な趨勢であり、フィリピンの場合には、最低限の社会政策に配慮した簡素な付加価値税（VAT）への一本化を明確に方針付けること、(b) 経済の競争力や効率性を犠牲にしない、長期的視点に立った租税のあり方に関する官民共同での議論、(c) 税務当局の能力の改善や、租税に関する詳細な統計の整備と充実、という3点の必要性を指摘している。

第2章「ベトナムにおける市場経済化と政府間歳入割当」は、市場経済化と地方分権化をキーワードに、ベトナムの財政運営における政府間歳入割当の課題を分析している。市場経済の積極的な導入と財政改革を通じて経済のグローバル化を後押しするため、同国でも租税システム改革が行われてきた。現時点では、所得税やVATなど基幹税での調整管理が未整備な状況と並行して地方分権化が推進されているため、政府間歳入割当が非効率かつ不十分な下で地方政府による近視眼的な対応（租税競争や租税輸出）が見られるという。これは移行経済に限らず、先進国の分権化においても財政運営が非効率になるという結果をもたらす可能性があり、筆者は、(a) 社会主義国の特徴である中央政府による基幹税の非効率な徴収を改善し、中央・地方政府予算の策定を通じた効率的な財源の活用の推進、(b) 地方予算の財源として土地税や財産税を整備し、受益と負担を明確にした歳出と行政管理両面での分権化の実現、(c) 政府間移転では、透明性の確保と地域経済の発展を保全する形での歳入割当を実行していくべきであると示唆している。

第3章「エジプトにおける外生的レントと財政運営」では、原油輸出・スエズ運河・国際地政学的配慮に基づく援助という3種類の外生的レント（資源を所有することで得られる利益）を持つエジプトにおける1970年代後半以降の財政運営の推移とともに、1990年代以降における財政改革の進展を分析し

ている。エジプト経済は純粋レントイア国家（レント収入に財政の大半を依存する国家）ではないものの、現在でも歳入の3分の1以上を占めており、その増減は国際政治経済状況に大きく左右される。筆者は近年整備されるようになった財政統計や報告書を用い、外生的レント収入に依存した配分国家的な財政運営が1980年代末で限界に達し、1990年代にはIMF融資下での構造改革に基づく緊縮型財政再建が行き詰まり、今世紀に入って政府会計の透明性や予算策定上の説明責任を意識した経済・財政改革が始められるまでの経緯を整理している。そして、レント収入中心から一般的租税も重視する歳入・歳出構造への転換には、中長期的な取り組みと財務ガバナンスの向上が不可欠であると指摘している。

第4章「韓国における経済危機以降の財政運用の特徴とその評価」では、1998～2008年の10年間における財政運営の分析と現状を踏まえた将来的な課題が提示されている。1997年3月にOECD加盟国となった韓国は「卒業」を果たした経済であるが、経済危機を契機として財政運営上の新たな歪みを抱えることになった例として参考になろう。当時の政権は経済成長と社会開発（福祉の向上）を同時に達成し、地方分権や地域間の均衡的発展を目指していたが、現実には経済開発支出の減少によって賄われた福祉支出の増大、地方公共サービスの便益と受益者負担がリンクされない形で中央政府からの財源移転、首都圏集中型の財政分配が行われたことが明らかにされる。筆者は、韓国経済が直面している少子・高齢化や所得水準の二極化に対処する財政需要の増加は、予算執行の効率化を不可欠にし、また、近い将来において景気刺激を目的とする大規模公共事業など、財政出動型の政策が地域間配分システムの構造的問題を表出させる可能性があるとして展望している。

第5章「インフレ税、成長に伴う通貨発行益と途上国財政」では、政府が通貨発行権を独占することによって得る派生収入、通貨発行益（シニョリッジ）と途上国財政の関連について論じている。従来の研究ではインフレーションに伴う通貨発行益（インフレ税）が分析の中心であったが、本章では経済成長に伴う通貨発行益を重視し、IMFが公表している International Finan-

cial Statistics (IFS) 約150カ国のデータを用い、長期パネル・データ分析を行っている。分析結果からは、(a) 世界的に見ると通貨発行益の GDP 比（平均約1.6%）に占めるインフレ税の割合の方が大きい、中国、ベトナムや東欧諸国などの移行経済諸国で非常に高い成長に伴う通貨発行益を得ている、(b) インフレ率の上昇は、インフレ税を増加させるとともに成長に伴う通貨発行益を減少させ、実質 GDP 成長率に無視できない負の影響を与えることが判明した。筆者は、インフレ税増収の便益は社会的・経済的コストに見合わず、徴税制度が未成熟な経済発展の初期段階にある途上国では、成長に伴う通貨発行益が一時的には重要な財政収入源となり得るが、その永続性を期待して長期間にわたり依存するのは適切な財政政策とはなり得ないと主張している。

第6章「マレーシアにおける公的債務管理の制度的枠組み」では、IMF・世銀が2003年に発表した「公的債務管理へのガイドライン」(Guidelines for Public Debt Management)の内容に照らし、同国における債務管理システムを制度面から検討している。マレーシアにおける債務管理の特徴として、連邦政府債務は法的根拠を持つ国債発行を優先的な選択肢とし、市場（金利・為替）リスクの最小化を指向してきたことと、開発原資は一般会計と区別され、財務省と中央銀行が管理と情報共有を行い、財政運営を担当するとともに国債（流通）市場の拡大に努めてきたことを挙げ、総体的に良好なガバナンスが行われていると評価する。一方、現時点での課題として、公的債務の定義が明確に公表されていないために、地方政府レベル等の財政状況が不明であること、また、資金調達および債務管理担当部署と偶発債務管理の担当部署が異なることを指摘する。そして、貯蓄率の高さを背景に持つ同国の事例ではあるが、他国へのインプリケーションとして、(a) 国内通貨建て国債の発行と管理に関しては、民間貯蓄の吸収を可能にする市場育成と併せ、租税問題と並立して考慮すべき、(b) 国債市場振興の基礎的条件として、金融システム、特に銀行部門の発展が不可欠であるとしている。

第7章「フィリピンにおける公的債務管理と財務行政上の課題」では、債

務残高と対外債務依存度が比較的高く、財政の健全化と債務管理システムの導入に向かっている段階の事例として、同国の恒常的な財政赤字の要因と問題点を財政執行の側面から考察している。筆者は、管理手法の向上や債務削減は喫緊課題の1つであるものの、(a) 現状では偶発債務のカバレッジが狭く、公的部門全体の財務状況の把握が不十分であること、(b) 債務管理に関連する部署が複数にまたがり、一元的な情報収集と分析が困難な状態にある、(c) 予算執行過程では経常支出が投資支出の強い抑制要因として機能しており、手続上の改善を行う必要があること等を指摘する。また、公的債務管理組織の設立以前の他国においても適用すべき要件として、(a) 偶発債務を含む公的債務の定義や管理組織の権限と責任を明記した根拠法の制定によって、債務管理の実効性を確保すること、および、(b) 公会計制度の改善によって債務を原資とする予算支出を確実にを行い、財政ガバナンス（透明性と説明責任）の向上を図ることで、債務管理上の利便性を担保する必要性を挙げている。

第8章「財政ガバナンスに関するマクロ経済分析」では、マクロ経済モデルを設計し、途上国でも明確に導入されつつある3種類のガバナンス向上を目的とする制度変更（地方分権化 [税源移譲]、企業のロビー活動および献金規制、公共投資および企業献金に関する汚職の抑制）が及ぼす効果を、経済成長と厚生水準の変化をもとに評価している。さらに、これらの制度変更後における効果を短期と長期で区別し、経済の動学的移行経路の分析を試みている。モデル分析から得られた結果は、(a) 地方政府への税源移譲には長期的な経済成長率を最大化する配分が存在する一方で、家計の厚生水準を最大化する配分はそれよりも中央政府寄りである、(b) 企業が経営原理に則って行う献金には長期的な経済成長率を最大化できる支出割合が存在し得るが、家計の厚生水準を重視する場合には献金支出割合を抑える方がより望ましい、そして、(c) 公共投資に関する入札過程の監視や会計監査の強化等の汚職防止活動は、長期的な経済成長率と家計の厚生水準の両方を向上させる働きを持つことを明らかにしている。

第9章「ジェンダー予算とガバナンス」では、1990年代以降に顕著となった、貧困削減を重視したターゲティング、成果主義、政策一貫性、政策に対する参加などの開発財政の潮流を象徴する視点としてジェンダー（社会的・文化的な文脈での性別）を取り上げ、開発財政にもたらす意義を考察している。MDGsの重要な領域の1つに「ジェンダー平等」が掲げられたのは、伝統的な「市場の不完全性」や「公共財」などの概念から漏れてしまいがちな女性や子どもを直接的な政策や財政支出の対象とし、教育や雇用機会を拡大すると同時に社会の制度や偏見を除去していくという質的な変化も促すためでもある。筆者は、このような質的な変化がもたらす効果は一定の規模や期間を必要とする非連続的な性質を持つこと、そしてこの性質を財政政策の評価に組み込む有効な指標が必要であると指摘する。そこで、女性の能力向上や機会の平等（経済活動や社会参加の促進）と女性の絶対的な権利や生存に関わる問題（妊産婦死亡率の低下や家内労働環境の改善と衛生面での向上）の両側面を結び付けた「改訂ジェンダー開発指数」を試案として提示している。

おわりに——多元化する経済開発の諸施策と財政問題——

国際機関や先進国の開発援助機関とこれらの資金受入国である開発途上国が行ってきた開発政策やその背景となる理論は、試行錯誤の連続だったと言える。1960～1970年代には、建国により新たに発足した政府が国づくりと行政機能を構築するための資金提供を行うという観点からの援助が主体であった。

しかし、1970年代後半に累積債務問題が顕在化すると、その原因を解明する作業が始められた。当初は、初期の発展段階にある経済が一般的に持つ一時的な貿易取引決済への流動性不足と考えられていたため、追加的な緊急融資や、途上国の主要輸出品目である一次産品の価格安定化を図る基金などが国際機関に設立されたが、後者は既に存在していない。1980年代半ば以降は、

先進国から始まった規制緩和・自由化や経済のグローバル化が世界的な趨勢となり、市場の機能を重視し、その変化に対応する能力を公的・民間部門それぞれが備え、国内においては行政が債務返済を継続的に行うに足るパフォーマンスを生み出す経済構造に変容していく方が、経済発展の近道だと考えられたからである。この市場経済化指向は、為替制度や財政収支、インフレ率等に代表されるマクロ経済指標や租税改革、補助金政策の見直し等をコンディショナリティとする構造調整融資のバックボーンとなり、債務不履行宣言や経済危機が発生する度にさまざまな論争と微調整を繰り返しながら現在も存続している。

同時期に、一部の資源保有途上国の興隆や産業の高度化に成功した新興市場経済が登場し、1990年代に入ると、2つの問題点が指摘されるようになった。第1は、貧困の解消が進展しないことである。マクロ指標が示す経済成長はあるものの、何らかの理由で開発政策の恩恵を享受できない層を明示的な政策対象とするため、国際機関は国連が採択したMDGsに基づいて途上国政府が作成する「貧困削減戦略」を、主に低所得国向けの融資や支援戦略の支柱に置いた。そして第2に、貧困問題に見られるように、多国間援助であれ、二国間援助であれ、約半世紀にわたって拠出されてきた莫大な開発支援資金が必ずしも実効性や効率を伴っていないという分析が蓄積されるようになった。そこで、援助資金による開発政策の実施や行政全般に関するガバナンスの向上が強く要求されるようになり、現在に至っている。

このような開発援助の潮流と本書における各章の分析や指摘を総合すると、途上国政府には、開発財政を行う上で何より自らの選択と調整能力が問われていると言えよう。国内においては、(a) 基本的な租税制度として簡素な所得税や各国における平均所得や貧困層向け施策を含めた付加価値税を導入し、財務行政に関しては徴税能力の向上を図ること、(b) 経済危機や市場経済化を契機として導入した再分配の原則が硬直化しないよう、さまざまな施策における優先順位とシークエンスが行政組織と立法府や為政者の間で共有され、明確に示されねばならない、という共通点が見出せる。しかし他方、税制の

整備・執行や財務行政改善の起点は、(a) 立法府と行政府間での目的や利益の相違・背反、(b) 中央＝地方政府間の財源と権限委譲・管轄の齟齬、(c) 公的会計など、財務行政に関連する制度の改善の必要性等々、各国が置かれている現状によって異なっている。従って、中長期的な財政改革には、予算案策定や実際の歳出入を所管する省庁のみではなく、関連する行政機関と「財政のグランド・デザイン」を共有し、実行することが肝要になろう。対外的にも、1990年代後半以降、貧困削減やガバナンス、金融市場などの分野では、世界的な取り組みを要求するものから、(本書では構成上扱っていないが) 地域単位での協力枠組みが存在するもの、あるいは個別機関や政府との2者間での交渉など、途上国政府はさまざまな対応を要求される。このような状況のなかで、各国別の賦存条件や国内の地域格差、あるいは経済発展段階に応じて時宜にかなった政策の優先順位付けがますます重要になっているのではないだろうか。そのためには、他国の事例に関する情報収集やインプリケーションを検討することが不可欠となる。地域別金融協力枠組みに付随する参加国間のサーベイランスなど、限定的な情報収集も可能になりつつあるが、最も豊富な情報を持つのは、国際機関や途上国全般に支援を行っている先進国の援助機関であろう。債務管理や汚職を含む公的部門のガバナンス、貧困削減目標など、ガイドラインの策定やさまざまな指標の利用が試みられているが、開発財政を支援する側にも、改善や改革を要求するための根拠としてのみではなく、対象各国における適切な制度構築と政策実効性の確保を高めるため、多国間での比較検討が可能な情報提供や指標の策定・改訂への努力が必要である。

〔参考文献〕

<日本語文献>

伊東和久・高阪章・田近栄治編 [1985] 『経済発展と財政金融』 アジア経済研究所。
金澤史男 [2002] 『現代の公共事業——国際経験と日本——』 日本経済評論社。

国宗浩三編 [2009] 『岐路に立つ IMF——改革の課題, 地域金融協力との関係——』
アジア経済研究所。

堀内昭義編 [1991] 『累積債務と財政金融』 アジア経済研究所。

< 英語文献 >

Ahmad, E., and N. H. Stern [1991] *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bell, C. [2003] *Development Policy as Public Finance*, New York: Oxford University Press.

Easterly, W. [2001] *The Elusive Quest for Growth*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Glazer, A., and L. S. Rothenberg [2001] *Why Government Succeeds and Why It Fails*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press (A・グレーザー, L・S・ローゼンバーク『成功する政府 失敗する政府』岩波書店 2004年)

Musgrave, R. A. [1959] *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.

World Bank [2009] *Global Development Report 2009*, Washington, D. C.: World Bank.