

開発途上国と公共支出管理^{*1}

財団法人国際開発センター研究員^{*2}

坂野 太一

開発金融研究所

青木 昌史

要 旨

1. 1980年代にいくつかの先進国で開始された公共セクター改革は、公共支出管理を軸に公共セクター全体を対象としており、1990年代に入りその他の先進国で、さらには開発途上国でも開始されつつある。
2. 公共支出管理改革は、国家予算あるいは地方政府予算に明確な管理手法を導入するものである。予算管理は予算サイクルとしてとらえられる必要があり、公的部門による計画、予算策定、執行、監査、フィードバック等の一連のサイクルの改革を通して、政府の役割の核の部分である政府財政の管理能力を強化するものである。これは、「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」という3つの側面から分析される。
3. 公共支出管理改革においては、先進国と途上国の双方とも改革の論理はおおむね同一である。ただし、双方で大きく異なるのは初期条件であり、先進国で大規模に改革を進めることが可能であったとしても、途上国では初期条件に合わせてさらにそれに優先度を付ける必要がある。
4. 途上国の公共セクター全体の改革を進めるうえでの優先度の大枠を決定するための指針を考えた場合、キャパシティの低い途上国にとっては、「資源配分の効率性」または「事務事業の能率性」のどちらかに優先度を置いて改革を進めることがより持続的な開発につながる、という点が明らかになった。

はじめに

公共支出管理とは、広くいえば公共セクター全体の改革を取り扱っており、①公共セクターへ明確な管理手法を導入し、制度の構築を行うことで、公共資源の分配の効率性と事務事業の能率性の向上を図るとともに、②手続きを遵守することを通じ結果が保証されるとする「適性手続き（Due Process）」の考え方を越えて、結果（アウトプット）さらには成果（アウトカム）の重視をめざすものである。

1980年代の先進国での公共セクター改革に引き続き、1990年代以降、途上国でも同様な改革が開

始されている。この流れをドナーが支援した背景には、①ファンジビリティといった概念が認識され、公共部門の資金全体を見渡す必要性が出てきたこと、②途上国における政府の役割が再認識され、民営化が困難あるいは不適切とされる公的部門の「コア」の部分の効率化の必要性が出てきたこと、③プロジェクトの内貨予算不足、経常経費不足等、事業実施上の問題点から途上国の公共部門の資金管理をみる必要が高まったこと、などがあった。

本研究のねらいは、途上国と先進国の公共セクター改革を可能なかぎり同じ文脈で議論できるような土台を提供し、途上国において公共支出管理を主体とする公共セクター改革を導入するうえで

^{*1} 本稿は、1999年度開発政策・事業支援調査（Special Assistance for Development Policy and Projects: SADEP）として、尾崎隆夫（有限会社コンサルティングハウス・ミネルヴァのふくろう）、杉本正実（新光オーエムシー株式会社）の両氏に委託した結果に基づくものである。また、本稿作成においては、大住莊四郎・新潟大学経済学部教授から数々の貴重な示唆を受けた。

^{*2} （調査担当時）開発金融研究所開発政策支援班副主任研究員。

の留意点を明らかにすることである。本研究を通じて明らかにされたのは、公共支出管理のような公共セクター全体の改革を進めるうえでの優先度の大枠を決定するための指針として、キャパシティの低い途上国にとっては、「資源配分の効率性」または「事務事業の能率性」のどちらかに優先度を置いて改革を進めることが、より持続的な開発につながる、ということである。

第Ⅰ章 公共支出管理の目的と方法論

1. 予算管理概略

公共支出管理を議論する前に、一般的な予算管理を予算サイクルとして理解する必要がある。以下では、予算サイクルを予算策定と執行に分けて概説する。

(1) 予算サイクル

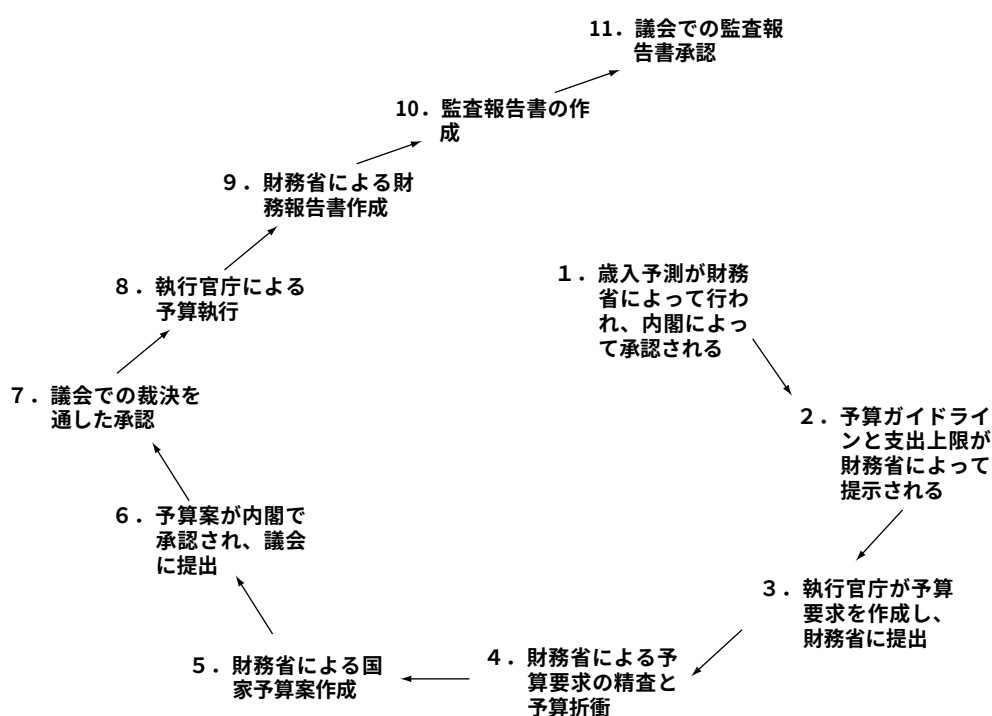
図表1は予算サイクルを示している。予算サイ

クルをみるうえで注意すべき点は、以下の4点である。

第一に、通常の予算策定過程は頻繁な改訂を含む。つまり、財源総枠、セクターごとのシーリングなどがかわるため、重要な事業に対しては復活折衝等、予算要求の段階で頻繁に改訂が行われる。これは予算執行の段階においても同様である。また、不測の状況への対応のためにも、予算の見直しと改訂が実施されることがある。

第二に、予算策定から執行、報告の終了までの期間は典型的には3年である。予算策定は予算年の1年前あるいはそれ以前から開始され、執行は単年度主義であれば当該予算年度中続き、監査報告書が最終的に準備されるまでさらに1年かかる。年間のある時点を切り取ってみれば、それぞれ別の過程にある予算が3年以上存在している。つまり、策定中の予算、国会等で承認を受けている予算、執行中の予算、監査中の予算などが併存する状態なのである。これは必要な過程であり、人的資源の制約のあるなかで、この過程を急ぎすぎることが、増分予算や非現実的な予算の策定に通じる可能性が高い。一方、予算策定をこれ

図表1 予算サイクル



以上に前倒しして予算策定期間を長期化させることも、推計が不正確になる可能性があるため、この問題の解決には必ずしも実効ある策ではない。また、予算サイクルが不安定な場合、予算過程に携わる人的資源と情報の制約はいっそう問題となる。

第三に、予算サイクルの段階では、異なる部局それぞれの責任が通常重要になる。予算策定は、政策実施省庁と財務省が計画省からの支援を受けて行う。そして、政策実施省庁の会計あるいは総務関連部局が財務省の会計関連部局の監督のもとで執行を行う。さらに、監査が独立監査機関によって実施される。つまり、予算サイクル全体を単一機関が監視することは困難である。また、実施機関への政策レベルの情報伝達が不十分で、執行の際に彼らが予算配分の政策的な含意を理解していないことがある。結果的に、執行段階で生じた問題が予算策定に責任を持つ機関へフィードバックされないことがしばしばある。

第四に、上述したように、予算サイクルはモニタリングと評価の結果をフィードバックする形式であるといわれるが、フィードバックの環が完結することはいくつかの点で構造的に困難である。実際、最も直近のデータであっても、その執行がなされたのは1年前であり、そのデータを用いて策定した予算が執行されるのはそれからさらに1年後である。結果的に、予算策定に利用するデータは必ずしもフィードバックの環から直接得られた完全な情報ではありえない。さらに、会計監査から得られる情報は準拠性を精査して得られるものであり、準拠性の確認とそのための改善法は提示できても、予算策定のためのより踏み込んだ分析的な視点を得ることは難しい。したがって、従来のモニタリングにとどまらず、より定期的な公共支出分析を行い、そこから得られるより分析的な情報を踏まえた政策策定を行う必要がある。^{*3}

(2) 予算策定

予算策定は、財務省あるいは計画省による当該年のマクロ経済枠組みの検討から開始される。そ

こではまず、GDP成長率、国内歳入の伸び率、予算関連の国外からの資金フローなどが検討される。また、支出面からみると、財政赤字を国内での資金調達で埋める見通しを探るとともに、政府として政策変更ができない複数年にわたる支出のための資金も検討される。これには債務返済や年金支出が挙げられる。海外援助案件に対する内貨分もここで充当されることがある。また、偶発的債務に対応した予備費の額も検討する必要がある。多くの国では公的部門の給与は中央政府によって決定されており、偶発的債務のための予備費は、当該年に決定された賃金上昇分を支出するためにも用いられている。このような政策変更不能な支出と予備費を差し引いた残りの資金を、財務省は予測し、それを政策実施省庁に分配する。公務員給与等を含む経常予算を財務省が策定し、開発予算を政策実施省庁が策定するという二元予算(Dual Budgeting)はこの過程から出てきているが、ここには、開発予算と経常予算の間のリンクが希薄になるという問題点がある。

各政策実施省庁の資金需要を分析する場合、実際の支出を検討することが重要である。このためには、現在進行中の予算の執行状況とそれ以前の予算から支出見通しを検討することになる。これによって、財務省は現状の予算制約がサービスの抑制あるいは過剰な支出につながっている部門を精査することが可能になる。理想的には、支出の効率性を評価するために、サービス供給に対するパフォーマンス目標と予算執行とを比較することになろう。当該年以前の結果との比較は、データと時間の不足のために実施が非常に困難なのが現状である。

マクロ経済予測に基づき、財務省は予算ガイドラインを提出し、政策実施省庁が次年度予算を作成する基礎を提示する。この予算ガイドは各政策実施省庁に対する指示的なシーリングを含むものである。シーリングはしばしば前年の数値に対して大雑把な調整をしたものである。資源配分に際しての総体的な変更はこのシーリングにおいて示されている。ただし、このシー

* 3 Foster and Fozzard, 2000, pp.8-10

リングについて政策実施省庁は後の一連の予算復活折衝が可能である。中期支出枠組み (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) が導入されている場合、事前の中期コスト推計 (Forward Estimates、前年度以前からの継続的事業に関する開発支出と経常支出の双方のコスト。コスト推計期間は3年程度の中期であり、当該事業が策定される段階で中期コストが推計される。「3. (3) オーストラリアの事例」で詳述)、利用可能な資源の調節、前年の予算執行の状況等に基づきシーリングが設定される。しかし多くの場合、最も基本となるのは前年度予算である。各政策実施省庁が予算策定の際、状況に余裕のあるシナリオと厳しいシナリオのおおのに基づいた予算を策定するように求められる国もある。

その後、政策実施省庁 (エージェンシー制度が導入されている場合は各エージェンシー) は財務省に予算要求を行う。予算要求の形式は、共通の項目と予算範疇を使ってまとめあげることができるよう、財務省によって決められている。予算項目は国ごとに異なるが、その中には優先度の高い支出プログラムが明示されていることが普通である。この段階での財務省の仕事は、総体的な利用可能資金とそれぞれの政策実施省庁からの予算要求との調整である。この予算折衝は相互間のやり取りによるか、あるいは財務省による政策実施省庁に対するヒヤリングによって行われる。議論の起きる問題の場合、大臣間の折衝という政治的なレベルで検討されることもある。

予算折衝の後、財務省は予算策定中に改訂された財源と総体的な予算案との一致を図り、それを予算案として内閣に提出する。これは内閣内での議論の基礎となり、さらなる改訂がその段階で行われる。その後予算案は議会に提出、議論され、詳細な予算推計 (Budget Estimate、当該省庁の支出細目が規定されたもの) とともに公表される。

(3) 予算執行

予算の計上が承認されると財源が政策実施省庁に移管され、予算執行が開始される。中央銀行は通常、政府財源を単一の国庫資金 (下位分類があることもあり) に保管する。旧英国領の場合、統合国庫資金 (Consolidated fund) として保管する

ケースが多くみられる。統合国庫資金から各政策実施省庁の口座への資金の移管手続きは国によって異なるが、各政策実施省庁の口座は中央銀行の代理として民間商業銀行に開かれる場合が多い。多くの途上国では、資金の振込は月単位または四半期単位で定額である。国によっては、公式の支払い命令書が資金の振込項目によって政策実施省庁の支出項目レベルの詳細までを規定している場合がある。

政策実施省庁は、サプライヤーと請負人への支払いを行う責任を負っていることが普通である。調達手続きの規定準拠性と議会で最終的に決定された計上額の上限の遵守が一連の段階を通して確認された後、支払いが行われる。その段階は以下のとおりである。

(i) 資金のコミットメント

支出請求が、財やサービスを購入する部局より提出される。この支出請求は内部監査部局によって事前監査を受け、政府調達手続きにそっているか、委譲された権限が適当な部署によって行使され、資金へのコミットが決定されたか、支出は予算計上額範囲内であるか、等が確認される。承認された後、支出機関は契約を締結するかあるいは財やサービスの発注を行う。

(ii) 財やサービスの購入

サプライヤーまたは請負人は支出機関に納品後、インボイスを提示する。発注を行った部局は財またはサービスの受領後、契約期間と条件を確認し、会計部局に支払いを要求する。

(iii) 支払い

支払いは支出機関の会計部局によって、小切手または銀行送金によって行われる。現金による支払いは非常に稀である。しかし、銀行網が発達していない国では、現金支払いが行われることもある。たとえば、学校の校長が給与のための小切手を学校職員のために受け取り、現金化して職員に支払うといった場合である。

(iv) 会計

支払いの後、取引は会計上終了したものとして記録される。

これらの手続きについては、発生主義会計が導入されている場合、あるいは支払いシステムが集権化されている場合には異なる点がいくつかあ

る。また、支払いの仕組みがある種の取引においては集権化されている場合もある。多くの国では、公務員給与は中央省庁で管理されている。また、ガソリンのように通常大量に消費されるものについても中央省庁が管理している場合がある。さらに、財やサービスの輸入のための外貨交換も財務省に限定されている。また、車両のような特定財の購入についても、支出機関による乱用を防ぐため、中央省庁で集権的に購入されている場合がある。

政策実施省庁が資金の振込みを求めるためには、支出計算書 (Statement of Expenditure) と資金の収支を証明するための証明書 (Bank Statement) が必要である。支出は手形発行をもとに記録されるのが通常であるため、銀行レベルの取引を一致させるためには未現金化手形のフロートを控除することが必要になる。政策実施省庁の会計は監査を受け、インボイスと領収書などの書類は実施された取引の証明と銀行計算書とを一致させるため、政策実施省庁に保管される。

政策実施省庁や地方自治体 (特に地方分権化が進んでいる場合) によるデータの提出の遅れのために、会計の取りまとめと調整はしばしば困難になる。また、政策実施省庁による支払請求処理の遅延のために生じた未払金は、監査を通じて未払請求書を確定しなければ見つけることは困難になってしまう。手作業による作業が行われている場合、会計の取りまとめと調整を時宜を得て行うことは特に難しくなる。

予算年度の終了時に財務省あるいは国庫によって準備された政府会計報告は、内部監査および外部監査機関によって監査される。独立性を保つために、外部監査機関は議会に責任を持つのが通例である。監査報告は議会に提出され、予算委員会で議論される。会計が月単位あるいは四半期単位で閉められるのが一般的であるため、この過程は比較的問題なく進むようにみえる。しかし、実際に年度末に会計を期限どおり閉めることは多くの国で大変難しいものとなっている。

2. 公共支出管理の3つの側面

本節では、前節で概説された一般的な予算過程をもとに、公共支出管理を分析するための枠組みを議論する。

(1) 概 論

現在の公共支出管理で重視されているのは、公共セクターにおける制度構築とマネジメントの向上、およびそれに基づくより効率的な資源の配分および利用、そして財政管理を行うインセンティブの生成である。これらの視点は、伝統的な財政論に近年の制度論の分野での進展を援用し、再構築されたものである。以下ではその流れを簡単にまとめるとともに、本調査の分析の枠組みである公共支出管理の3つの側面を提示する。

第二次大戦後、財政学は、財政をめぐる状況が変化したことに対応して、個々の財政現象についての理論的説明を試み、その成果が蓄積されていった。この成果を集大成したマスグレイヴ^{*4}は、公共経済の理論化への接近を図る方法のひとつとして、公共経済の効率的な指導に役立つ準則と原理、つまり公共会計の規範的ないし最適理論を明らかにすることを挙げた。その考察にあたってマスグレイヴは以下の3点を予算政策の目標と設定している^{*5}。

- ① 資源配分の調整を行うこと
- ② 所得と富との分配の調整を行うこと
- ③ 経済の安定化を達成すること

資源配分の調整とは、アダム・スミス以来の財政学が論じてきた公私両部門間での資源配分にかかわる問題であり、分配の調整は、ドイツの正統派財政論が提起した社会政策的財政論の問題意識を受け継いだものであり、さらに、安定化の達成は、ケインズ以来のフィスカル・ポリシー論が論じてきたところにはほかならない。このようにマスグレイヴは、財政についてこれまで論じられてきた問題領域を網羅しながら、これを厚生経済学の

* 4 Musgrave, Richard Abel アメリカの指導的財政学者。主著としては、本稿で引用したテキストのほか、The Theory of Public Finance. 1959. がある。

* 5 Musgrave, R. A. & Musgrave, P.B. 1980.

観点から現代財政の果たすべき3つの役割として整理したのである*⁶

ここ数年、研究が進展している「公共支出管理」では、マスグレイヴが提唱した3つの予算政策目標を、新制度学派経済学の視点（①受益者は予算資源を共有物とみなし、それを使えるだけ使おうとする（公共選択理論「コモنزの悲劇」）、②多数の受益者の選好に基づくあまり、戦略的プライオリティづけができなくなる（公共選択理論「投票のパラドックス」）、③政府階層内での情報の非対称性とインセンティブの不適合（中央省庁と執行省庁間のエージェンシー理論））に基づき以下のように整理し直している。

(i) 規律ある財政

(ii) 戦略的な優先度に応じた資源配分（効率的な資源配分）

(iii) (ii) の実施に際する資源の効果的・効率的な利用（能率的な事務事業）*⁷

そして、これらの目的を達成するための基本的な理念は、①行政に明確な管理手法を導入し、制度の構築を行い、公共資源の分配の効率性と事務事業の能率性の向上を図ること、②手続きを遵守することを通じ結果が保証されとする「適正手続き」の考え方から、結果（アウトプット）さらには成果（アウトカム）の重視への転換、などである。これらの公共支出管理の目標、目標を達成するために必要な情報、公共支出管理のメカニズムを支えるアカウンタビリティにかかわる制度、などを分類すると図表2のようになる（Schick 1998, World Bank 1998）。本調査では、各国の事例を図表2に基づいて分析する。

また、1990年代に入ってから公共セクター改革の理論として注目を浴びているものとして「ニューパブリックマネジメント理論」がある。「ニューパブリックマネジメント理論」は公共選択の理論やエージェンシー理論の影響を受けて、公共部門の管理手法に民間企業の経営手法を最大限に導入し、公共部門の効率化、活性化を図ろうとするものである。理念的には公共支出管理と重複する

点が多く、重要な理論的支柱のひとつである。しかし、「ニューパブリックマネジメント理論」の途上国への適用がそのまま途上国の公共支出管理にはなりえない。公共部門の中でも、私企業的なマネジメントの適用で改革できる分野とそれがふさわしくない分野があるはずであり、「ニューパブリックマネジメント理論」の適応範囲にはおのずから限界がある。また、私企業のマネジメントで問われるのは収益向上の有無であるが、公共部門のマネジメントで問題になるアカウンタビリティはそれほど単純なものでなく、またパフォーマンスの計測そのものが困難な場合も多い*⁸

このように、公共支出管理は「ニューパブリックマネジメント理論」と密接にかかわりながらも、公共部門への理論的というより実務的なアプローチということができる。

（2）財政規律

財政規律のための制度は、憲法による総支出の制約（インドネシアの事例）から法律による制約（ニュージーランド、オーストラリアなど）、さらに行政府による公的なコミットメントによる場合等、多彩であるが、いずれの場合でも厳格な制約の設定が必要である。このような厳格な制約は、歳入の推計に基づき、中央銀行、財務省、計画省等の中央官庁間で財政枠組み策定の調整のもとに設定される。同時に、中期支出枠組みにみられるような一貫したマクロ経済プログラムが予算策定には必要である。一方、政策実施省庁は支出の推計を行うが、できるだけ多くの財源枠を確保しようとして支出推計値が高めになる傾向がある。高めの予算の推計は財政規律のレベルではあまり大きな問題にならないかもしれない。しかし、個々の予算が高めに推定されて提出されれば、総枠の財政目標値に達成するためには支出の削減が必要となる。具体的には、計画予算と実行予算の2つの予算が策定され、これは資源配分や事務事業に非効率を生じさせることになる。

より具体的に述べれば、有効な財政政策のため

*6 高橋・柴田、1988、p.78

*7 Campos, Ed. and Pradhan, 1996, pp.3-10

*8 白川他、1998、pp.92-97

図表2 公共支出管理の基本要素と制度的アレンジメント

3つの基本要素	①：公共支出管理においてめざすもの	②：①に達するために必要な情報	③：①を支えるアカウンタビリティ
規律ある財政	- 公共部門全体の支出額と赤字額に対する厳格な制約 - 中央官庁（計画省、財務省、中銀等）間の調整 - 予算管理の強化 - 予算統一性の原則から、予算外資金の予算内への組み込み	- 中期支出枠組み - 政策変化の財政への影響を測るためのベースライン情報の整備 - 予算策定時の政策変更に応じたベースライン情報の改訂 - 予算執行中のモニタリングによる情報	情報公開 支出と赤字の推定値と実績値の乖離の公表および監査報告出版
効率的な資源配分	- 中央官庁からの厳格な予算制約のもと、各省庁によるプライオリティに基づく資源の柔軟な配分と再配分 - すべての予算外資金を組み込んだ包括的予算の策定 - 政策選択（資金配分）の根拠となる客観的なクライテリアの設定 - 予算の策定過程における、議会等を通じた受益者の選好情報のフィードバック	- 前年の中期コスト推計（複数年予算） - プログラム、支出、政策手法などから達成されるべきアウトカムの検討 - 計画内の個別プログラムの効率性の比較検討 - ローリングプランに基づく予算再配分による社会的インパクトの計測	情報公開 - 支出配分とそれに関連するパフォーマンス指標 - 予算と支出の一致 - 前年の中期コスト推計と当該年の予算要求額の一致 - 定期的な事後評価の実施と結果の公表（アウトプットの達成に責任） - 議会による予算配分結果の監査
能率的な事務事業	- 執行省庁のマネジメントの自立 - 自己資金の増強と借入の抑制 - 業務管理者への資源の繰越し、前倒しを含む広範な裁量の付与 - 能率性の向上計画に合わせて、対応する業務コストを予算から削減（増分主義の脱却） - メリットベースの人事体系	- 目標となるアウトプットの事前の設定 - 設定したアウトプットに対応した事業に資金を割当て（活動基準別予算） - 設定したアウトプットに可能なかぎり効率的に達成するためのコスト計算 - 組織管理者と職員のパフォーマンス契約 - アウトプット達成に競争圧力を導入 - 業務遂行のための住民のニーズの把握	- アウトプットの予測値と実績値の比較 - パフォーマンス監査の報告および公表 - 財務報告書の公表 - 財務監査報告書の公表 - 議会等による上記諸報告書の確認

には総枠レベルでの支出シーリングが必要である。財政が中期計画に基づいている場合、前年等の新たな情報を反映して、中期コスト推計に基づき、事前に策定されていたシーリングの調節が行われる。また、総枠での支出シーリングに基づき、予算執行の最中にも支出を監視し、支出総枠およびベースラインとなる予算の状態への影響を予算執行中に可能なかぎり早く見出すこと、さらに実際の支出と予算との差をモニタリングすることによって情報を得ることが必要である。

また、財政規律の能力強化を図るための制度構築の面からは、予算の統一性の原則が重要である。つまり、政府歳入のすべてが単一の資金としてまとめられ、そこからは立法府によって承認された資金のみが支出可能という原則である。本原則は財政の発展にともなう予算機能の多様化のため必

ずしも遵守されているものではないが、各国の財政当局が本原則を超えて財政管理が可能かどうかは、通常、各国の金融市場とマスコミによって監視されている。ただし、途上国の中には開放的な金融市場を持たない国もあり、そのような場合には国際金融機関がこの役割を果たしている。

効果的な財政規律を生み出すためには、包括性と透明性が必要である。予算外資金あるいはイヤーマークされた資金は、能力が高いとみられる先進国にとっても財政規律達成の障害となりやすい。財政規律への達成を定めた明解な規則が、予算外支出の減少を可能とし、情報の公開がアカウンタビリティを確保する重要な方策となる。また、このようにしてアカウンタビリティや透明性を確保することで、政治家や官僚は規則を逸脱することが難しくなる。

(3) 資源配分の効率性

資源配分の効率性とは、限りある資源を獲得しようとする要求に対し、国民の意見に基づいて優先度を付けることによって、その政策を確実に実現しようとするものである。その達成のために解決すべき点が2点挙げられる。①優先度をどの支出目標に対して設定し資金を分配するかについて、国民等からの意見を吸収する必要があるが、そのための取引費用は大きい、②優先度を決定する政策策定省庁よりも政策実施省庁をはじめとする執行機関のほうが潤沢な情報を持っており、これら二者の間で情報のプリンシパル－エージェント関係が生じてしまう。

そして予算策定上、資源配分の効率性のためには、戦略的な資源配分を行うインセンティブの付与と資源配分の効果的な実施のために必要な情報の改善、さらに透明度の高い配分の3点を確保できるような制度構築が必要となる。

特に、資源配分の効率性を顧客ベース（納税者ベース）で考える場合、政策決定段階で個々の政策目的とそのコスト等に対する国民からのさまざまな意見を踏まえることが重要になる。しかし一方で、資源配分は政治的な過程ゆえさまざまな政治介入が起きる可能性があること、また国民からの意見をくみ上げ分析する方法が弱体なことなどから、決定後に政策変更が行われることもある。これは全体的な資源配分をゆがめるとともに、職員のインセンティブを低下させる点で影響が大きい。資源配分の効率性のためには、厳格な予算制約のもとで、各政策実施省庁が自ら決定した優先度に基づいた資源の柔軟な配分と再配分が可能であることが必要である。

資源配分の効率性を達成するための戦略的政策に必要な制度は、以下のようなものである。

- (i) 影響力ある政治家が国家の方向性のビジョンを提示するとともに、その決断を法制化する。
- (ii) 政策決定の際に中期の視点からの資源確保の可能性を検討し、ほかの代替案との比較検討を行う。その際、政策を選択する客観的クライテリアが設定されていなければならない。この比較検討過程を通じて、政策決定、計画、予算策定を強固に関連付けることが可能になる。その際、さまざまなレベルでの市民活動、民間セク

ター、立法府等が議論に参加することで、その政策が幅広く受け入れられるようになる。

- (iii) プリンシパル－エージェント問題が起こらないようにするためには、情報を多く持つ政策実施省庁にプログラムの新規導入あるいは停止の決断等、予算策定の実際的な決断を委譲すべきである。ただしその前提は、①政策実施省庁の決定した政策が政府の全体的な戦略政策目的にそっているか、②政策実施省庁が政策完了時までに必要な資金を確保できるか、という点を中央の政策策定省庁が評価できることである。
- (iv) また援助が重要な国では、包括的で統合的な援助資金管理が必要である。そのような国では、政府の戦略的な政策優先度の決定も援助資金を考慮して策定されるべきである。

このような制度構築のために、以下のような情報が必要である。

- (i) 政府レベルの前年以前から継続している政策について、中期の視点からのコスト情報（中期コスト推測）
- (ii) 政策個々のアウトプットとアウトカムの情報
- (iii) 新たな政策を策定する段階でのコスト、アウトプット、アウトカムの情報

さらに信頼性が高く、時宜を得た情報を得るためには、公正な会計システムとルール、財政および非財政管理情報システム、行政府内でのモニタリングと評価能力が必要である。また、行政府から独立した外部監査機能は、抑制と均衡を図るための制度として非常に重要な要素である。

予算を策定後、行政府は、政府としての選択を予算として立法府に提示し、効果的な監督を受ける。予算の計上方法がどの形式を採用していても、行政府は立法府にそれぞれの政策について、予想コスト、実際の支出、アウトプット、アウトカムに関する情報を提示しなければならない。

予算執行中の政策の一貫性をモニタリングする責任は各実施省庁にある。立法府と政策策定省庁は、各セクターとプログラムによる実際の支出と予算に計上された支出との差について事後調整を実施するよう、また実際に達成されたアウトカムとアウトプットについて公的に報告するよう、各政策実施省庁と実施機関に求めることになる。それを通して、予算計上が承認された政策が実施さ

れたかどうか監視することになる。

さらに、透明性とアカウンタビリティの向上によって、政治家や公務員が規則に従うというインセンティブを付けることが可能になる。特に途上国においては、法律あるいはさまざまな条例等の規則の遵守という前提が満たされないことが多い。そのような規則を明確に示すことで、それを犯すことのコストの高さを明示することができる。それを確保するための方策は以下のように考えられる。

- (i) 支出分配を示す予算を公開するとともに、支出計画に計上されている政策のアウトカムを明示する。それによって、支出額あるいは支出先の変更を政治家あるいは政府が行った場合、その十分な理由を要求することが可能になる。
- (ii) 実際の支出と計画予算との差、中期コスト推計とそれをローリングする際の修正計画との差、を検証し公表することで、政府は事前の計画を修正する場合、十分な説明を求められることになり、十分な理由のない優先度の変更をとどまらせることが可能になる。
- (iii) 定期的な事後評価の実施とその結果の公表によって、政策実行省庁が中期にわたるアウトプットの達成に関し責任感を持ち続けるようにすることができる。
- (iv) 議会あるいは議員が政府プログラムを評価する技術的能力を持つことが必要である。そのためには、議会がより能力の高いスタッフを雇用するための予算を計上することが考えられる。それによって、議会は適切に政府パフォーマンスを精査して、政府に対して支出計画の遵守を求めることが可能になる。

(4) 事務事業の能率性

事務事業の能率性の向上は、従来、公務員改革として取り上げられてきた。しかしそれは公務員の能力の向上、インセンティブの付与という点のみならず、最終的な目的として公共セクター改善の基礎となるものである。公共支出管理の側面から事務事業の能率性の向上をとらえると、そこで重要な要素は執行省庁のマネジメントの自立とメリットベースの人事体系の確立である。

執行省庁のマネジメントの自立は、以下の4点

にまとめられる。

- (i) 達成すべきアウトプットを予算策定時に事前に設定し、その設定したアウトプットに対応した事業に経常支出と開発支出の双方の資金を割り当てることで、資金の使途とアウトプットとの間の関連を最も明確に示すことが可能になる。予算形式では、従来の項目別予算（Line Item Budgeting）から、活動基準別予算（Activity Based Budgeting）への移行が求められる。ただし、その導入時には一見すると形式上は活動基準別予算となっているものの、それは項目別予算の組換えとして作成されているにすぎないものが多い。つまり、経常支出も含めた形で、設定されたアウトプットを可能な限り効率的に達成することを目的とした予算策定がなされていない。
- (ii) 政策実施のための資金の確保は自己資金に基づくことが基本である。資金需要はさまざまな要因で変動するが、資金需要の変動の見通しが無理のないものと判断される場合、変動の上限とみなされる金額を資金需要予測値として取り上げるべきである。マクロ経済状況の変化あるいはセクター優先度の変化によって、それを越えて資金需要が変動した場合、応分の政策変更を行って、資金需要の調整が必要になることもある。ただし、政策変更なしに資金だけを減らすことは政策実施が頓挫する大きな原因である。
- (iii) 政策執行の効率性向上を数値目標として設定し、効率性向上の割合に合わせて予算から効率化が想定される業務コストを削減する、という手法が一部の先進国での改革で採用されている。これは、広く採用されている増分主義的な予算編成から脱却するひとつの方法である。
- (iv) 政策執行を担当する管理者に対して、アウトプットの達成に対する責任とそれに見合った資金使途に関する権限の委譲をいっそう進めることが重要である。それは、予算の年度繰越しと前倒しを可能にする裁量の管理者への付与を含む。そのような自由度の高い裁量が付与されるとともに、達成度に対する責任は重くなる。事前に設定されたアウトプットとコストは、内部監査、独立機関による準拠性監査およびパフ

パフォーマンス監査によって報告、評価される。ただし、厳格な予算制約内でさまざまな投入物を決定する自由度の高い裁量を持つ場合のみ、このような視点でのアカウントビリティは確保される。管理者の裁量の自由度が低い場合にアウトプットとコストのみを達成しようとしても、その効果はあまり上がらない。

また、メリットベースの人事管理についてのポイントは以下のようなものである。上記と重なる点も多いので、列記するにとどめる。

- (i) 財政的、人事的な面での責任とそれに見合った財政的支援
- (ii) 目的と作業の事前の明確化（主として達成すべきアウトプットとそれを支える目標としてのアウトカム）
- (iii) 目的と作業を達成するための権限の付与とその柔軟性
- (iv) 管理者と職員との間のパフォーマンス契約の導入
- (v) 権限の行使に対するアカウントビリティ

3. 先進国で進む公共セクター改革

(1) 先進国の公共セクター改革の方向性概論

1990年代以降明らかとなってきたニューパブリックマネジメントの潮流については、先進国の事

例としていくつかの類型がなされてきた。ここでは3つの類型を示し、最後の類型にかかわるニュージーランドとオーストラリアについて、次節で改革の内容を説明する。

図表3は、Nascholdがまとめた10ヵ国の先進国についての公的部門の改革イニシアティブの比較分析である。

これらの国々を、①公的部門に民間企業的な行動様式を求めるか、②業務単位の細分化とともに可能なかぎり「契約型システム」を導入するか、③公的部門の改革における組織文化の役割を重視するか、④公的部門の規範を重視し民間部門の経営手法も公的部門の規範に適合した形で採用しようとするか、という4点にそって分類すると、大きく「英国・ニュージーランド」型モデルと「北欧」型モデルの2つのタイプに分類可能である（図表4）。

「英国・ニュージーランド」型は民間部門の経営手法を最大限採用しようとし、トップダウン的な経営改革により、執行部門を中心にダウンサイジングと分権化／権限委譲を進め、トップによる目標の設定、業績評価、業績に基づく給与の査定という形での厳格な「業績／成果によるマネジメント」を行う。一方、「北欧」型では、民営化手法の活用は限定的にとどまり、むしろ内部組織の改革が主となる。つまり、組織内での業績／成果

図表3 公的部門の改革手法（1980～93年）

	SF	S	N	DK	NL	UK	NZ	D	A	USA
1. 市場型メカニズム	○	○		◎	○	◎	◎	○	○	○
2. 民営化		○		○	○	◎	◎	○	○	○
3. 戦略的マネジメント	○	○		○	○	◎	◎			
4. 分権化／権限の委譲	○	○	○	◎	◎	○	○			
5. 規模の抑制						◎	◎			
6. 公的企業の再編	○	○	○	○	○	◎	◎	○	○	
7. エージェンシー	○	◎	○	◎	◎	◎	◎		○	○
8. 結果によるマネジメント	◎	◎	○	○	○	◎	◎	○		
9. 業務の再編		○	○	○	○					
10. 人的資源の開発			○	○	○			○		
11. 産業政策の市場化		◎			◎		◎			

注：Austria = A, Denmark = DK, Finland = SF, Germany = D, Great Britain = UK, New Zealand = NZ, the Netherlands = NL, Norway = N, Sweden = S

出典：大住、1999より引用

によるマネジメント、エージェンシー、内部市場メカニズム等の活用による「契約型取引」への改革を重視する。2つのモデルの優位性をただちに結論づけることは困難であるが、今後の進展が公的部門、民間企業、NPOの関係を軸に一定の形へ収斂され、より望ましい形が模索されていくものと思われる*9。

(2) ニュージーランドの事例*10

① 概 観

ニュージーランドは、第二次大戦後から1960年代半ばにかけて、世界的な食糧需要の拡大を背景に農業を中心に経済が順調に拡大し、世界で最も豊かな国のひとつといわれるまでになった。しかし、1960年代後半からは交易条件の悪化にともない国際収支が悪化に転じ、加えて1970年代のオイル・ショック等で経済は低迷した。1970年代後半以降、経済の低迷から脱却するため、政府は経済に積極的に介入するとともに大規模な資源開発を中心とする政策を導入した。しかし、これらはいずれも失敗に終わり、1980年代初頭には閉塞感が蔓延した。

このような状況下で、1984年に成立したロンギ労働党政権は、蔵相のロジャー・ダグラスが主導的な役割を演じ、前政権の介入主義的、保護主義

的な経済政策から、自由主義的な経済政策へと大きく転換した（ロジャーノミクス）。その改革は税制、国有事業の会社化・民営化、規制緩和、補助金撤廃、省庁再編、行政管理、予算管理と包括的かつ多岐にわたるものであるが、どの分野の改革においても、(i) 目的の明確化、(ii) 良い成果をもたらすための「契約主義」に基づくインセンティブ・ストラクチャーの構築、(iii) 明確な目標に対する業績の監視・チェック、(iv) 透明性、アカウンタビリティの向上、といったことが共通点として挙げられる。また、行政管理におけるアカウンタビリティの焦点をアウトプットに置いている点は、後述するオーストラリアがアウトカムに焦点を当てているのと対照的である。本項では、国有事業の会社化・民営化、中央省庁再編、政府会計の改革、について取り上げる。

② 国有事業の会社化・民営化

国有企業改革は、以下の3つのプロセスを経て民間部門の経営・管理の手法が導入され、効率化が図られることとなった。(i) 省庁の現業部門を国有企業化（会社化）する第1プロセス、(ii) 規制緩和による民間との競争を導入する第2プロセス、(iii) 国有企業の株式を民間に売却して民営化する第3プロセス、である。これらは国有企業法（State-own Enterprises Act、1986年改正）に

図表4 「英国・ニュージーランド」型と「北欧」型の相違点

	「英国・ニュージーランド」型	「北欧」型
民営化手法	広範に適用 (民間委託・バウチャー制) (組織内でのインセンティブ向上)	限定的な適用 (民間委託は補助的)
エージェンシー	民営化になじまないもののみ行政内部に残す。	エージェンシー化や内部市場メカニズムの改革を進める。
サービスの質の確保	トップダウン的な憲章／目的設定とこれに基づく業績評価	ボトムアップ／組織内に契約型システムを導入
改革のテンポ	急激	穏健
代表例	英国、ニュージーランド	スウェーデン、ノルウェー

出典：大住、1999より引用

*9 大住、1999

*10 本節は、主として白川他 1998、第一勧銀総合研究所 2000による。

基づいて進められ、会社化された国有事業の経営者は民間企業と同様の経営決定権を与えられ、民間企業と同じ原則にそって効率的に経営することが求められた。

改革のプロセスは、具体的には以下のとおりである。まず、第1プロセスとして開始されたのは、運輸、金融、観光、林業、放送等、省庁の中の現業部局を国有企業化することであった。国有事業を会社組織に変更し、民間企業と同様に通常の会社法のもとに設立することを規定した。この国有企業では、新たに民間から任命された取締役会と取締役会で任命された経営陣が、国有企業の運営にあたった。そして、経営陣は運営面で政府の介入を受けず完全な権限を有する一方、取締役会は所有者である政府に詳細な営業報告を行う義務を負い、監査も受けることとなった。

次に、第2プロセスとして、国有企業が行っている事業分野（発電、送電、郵便事業、電気通信等）の規制を緩和し、民間との競争を促進することで、よりいっそう効率化を図ることが目的とされた。

第3のプロセスとして、1987年、政府は国有企業の事業資産売却計画による民営化を発表した。民営化の主目的は、効率化追求とともに、政府企業売却によって生じる売却代金を公的債務の返済に充当することであった。

③ 中央政府機構の再編と省庁への大幅な裁量権の付与

中央政府機構の再編では、政策策定省庁と政策実施省庁の分離と、それにともなう省庁の再編が実施された。同様の改革を実施した英国では、省庁内でのエージェンシー設立により政策策定部門と政策実施部門を分離したが、ニュージーランドの改革は政策実施省庁を完全に分離し、独立させた点に特徴がある。また行政管理という観点からは、(i) 省庁次官の公募契約制と大幅な裁量権の付与と (ii) アカウンタビリティの向上と予算管理の観点からの発生主義会計の全面的導入が、特徴として挙げられる。

当時、労働市場全体の約4分の1を占めていた公共部門の労働市場の改革に取り組むことを目的として制定された公的部門法（State Sector Act、1988年改正）と、後述する発生主義会計の導入も規定している財政法（Public Finance Act、1989

年改正）がその基本となった。

公的部門法は、新たに制定された労働関係法の多くの条項を公共部門の労働者にも適用することを目的とし、(i) 大臣と次官の役割と責任の明確化、(ii) 次官の5年間公募契約制、(iii) 省庁スタッフの採用、解雇、報酬システムに関する総人事権の次官への付与等の特徴を持つ。また財政法では、次官に予算管理権限が付与され、目標とする財、サービスを生産するために必要な資源の購入に関して自由裁量権が与えられた。そして、後述するように発生主義会計が全面的に導入された。自省がいくらの価値のどのような資産を保有し、どの程度の負債があるかということを各省の次官が明確に把握することが、効率的運営を実現するにあたっての最も基礎的な前提条件となるからである。

この2つの法律の結果、各担当大臣と次官はパフォーマンス・アグリーメントと呼ばれる契約を毎年結ぶことになっている。パフォーマンス・アグリーメントは、主として「主要な結果領域（Key Results Area：KRA）」によって構成される。このKRAは、政府全体の中期政策目標に基づいた、各省庁が作成する単年度目標である。各省庁は、政府全体の中期政策目標に対してどのような点で貢献できるかを特定し、次官のパフォーマンス・アグリーメントの中に盛り込むことになっている。各次官の達成目標がKRAである。

また、大臣は自分の担当省からアウトプットを購入する関係にあるため、各担当省の次官との間にパーチェス・アグリーメント（購入契約）を結ぶことになっている。これは、当該省庁のアウトプットの種類、アウトプットについての量、質、コスト、タイミング等に対する説明、さらに具体的目標とその行政評価法について規定するものである。こうしたパフォーマンス・アグリーメントとパーチェス・アグリーメントに基づき実際の業績が測定され、各大臣を通じて議会に報告されるというメカニズムをつくっている。

④ 発生主義会計の政府会計への導入

財政法によって、政府会計を企業会計と同様の一般会計制度（Generally Accepted Accounting Practice：GAAP）へと変更した。これによって現金会計を発生主義会計に転換し、政府の財政状

況の信頼性を向上させるとともに、情報開示を広く規定した。この目的は、財政の収入・支出状況の正確な把握のための法的基盤をつくり、各担当次官への広い裁量権付与と一体化させることである。これは裁量権を与えられた次官は、制約ある予算に応じて常に自由にコストを管理することができる必要があるとの発想に立っている。

さらに、政府によって生産されるアウトプットのコストと民間から購入するアウトプットのコストとの比較を明確に行うために、政府のアウトプットのコストは直接費と間接費のすべてを反映したものとしている。このように、民間委託する場合とコスト面での条件を等しくすることは、従来の現金会計では不可能で、発生主義会計に転換し資産・負債額を正確に把握する必要があった。つまり、アウトプットに対するコストが正確に計算されなければ、税金の無駄使いにつながる。

そして、財政責任法（Financial Responsibility Act、1994年改正）では、(i) 予算編成プロセスをできるかぎり国民に対して透明なものとし、財政政策、予算編成における政治的バイアスを可能なかぎり排除する、(ii) 健全な財政運営をめざすために政府としての原則を設定し、いかなる財政措置もこの原則に照らして評価されなければならない。この原則から逸脱する場合には、その理由を明らかにする、(iii) 定期的に短期・長期的財政政策方針を公表する、等が目標とされた。ここではGAAPの採用を改めて義務づけるとともに、政府には財政に関する詳細な報告書の定期的な提出が義務づけられた。そして、財政責任原則として、(i) 黒字を維持し、適切な債務水準に達するまで公的債務を削減すること、(ii) 債務が適切な水準に達した場合は、財政収支の均衡を維持すること、(iii) 将来の不測の事態に備えるため、できるだけ純資産を蓄積し、それを維持すること、(iv) 財政の危機的要因を未然に察知し、管理すること、(v) 税率を安定的な水準に保ち、これを簡単に変えないこと、を設定し、財政規律遵守を明示した。この法律は、ニュージーランド財政に高い信頼性と透明性をもたらす画期的なものであると評価されている。

(3) オーストラリアの事例^{*11}

① 概 論

1980年代初頭よりオーストラリアでは中期コスト推計の導入にともない、中期支出枠組みが策定されるようになった。そして、財政枠組み内で戦略的優先度の変更がない部分については事前の中期コスト推計に基づく予算の計上を行って手続きを簡素化する一方で、政策変更が行われた部分の予算策定に焦点を当てる策定過程を制度化した。また、政策実施省庁に広い裁量権を与え、支出を節約するインセンティブを与えた。さらに、ニュージーランドが政策評価のパフォーマンス指標としてアウトプットを重視したのに対して、オーストラリアはその指標としてアウトカムを重視し、それに応じたアカウンタビリティの確保を行った。政策実施省庁から提出された予算のポートフォリオとそれに対する予算配分を評価するために、オーストラリアはパフォーマンス指標としてアウトカムを採用している。

② 改革の6つの要素

(i) オーストラリアの改革の土台は中期コスト推計である。中期コスト推計は現存する政策とプログラムの最小コストを向こう3年間推計したものであり、政策に変更がなければ、自動的に2年目以降予算配分に組み込まれる。政策変更を含まない予算の中の支出のかなりの部分について、政策実施省庁が再検討する手間が省略される。大臣は限られた時間を、計上された予算項目すべてをその必要性を一旦から検討するのではなく、政策を練り上げることに使うことが可能になる。この効果は、内閣の予算関連会合回数が1981年には370であったものが、1988/89年には180、そして1989/90年には121へと減少したことからも明らかである。同時に、実施機関にとって中期コスト推計は、現在から将来への資源を確実に確保することに寄与するのである。つまり、潜在的に事務事業の安定と向上に資するのである。さらに、当該年の中期コスト推計と実際の予算配分の差を説明する調整表の公表が政策実施省庁に義務づけられている。これは

^{*11} 本節は、主としてCampos 1996、Australian Government Websiteによる。

透明性とアカウンタビリティを確保するために役立っており、政策変更が行われた範囲を示すとともに、その政策には将来的にどの程度資源が必要になるかを示している。

- (ii) マクロ経済計画のメカニズムは、中期コスト推計においてすでに決定されている支出額と新たに見込まれる支出、それに最終的に支出せずに節約できた額をすべて包含しなければならない。実際には、新たな計画によって赤字が見込まれた場合、予算上の措置のみならず、金融市場の自由化等、予算以外の政策によって財政規律を保とうとした。たとえば、ホーク政権は上記の方法で税金を増加させずに財政赤字の削減を行ったのである。
- (iii) 政治のレベルで政策決定メカニズムが整えられた。内閣の支出レビュー委員会 (Expenditure Review Committee) が、財政上の目的に達するための支出額と節約額を考慮した優先順位を検討し、それに基づいてプログラム採用の可否を決定する。各政策実施省庁が作成する予算ポートフォリオには、自省庁提出のプログラムを目標内に入れておくため、支出額と節約額のプロポーザルを提出することが求められる。しかし、支出額と節約額のどちらかあるいは両方のオプションが採択されるかどうかは支出レビュー委員会の裁量内である。
- (iv) ポートフォリオ予算のシステムが導入された。実施エージェンシーは支出と節約のオプションを予算のポートフォリオ内で検討し、自機関の節約目標に合致させるよう求められた。そして、それによって各機関が自らの予算のポートフォリオに優先順位を付けることができるよう権限を委譲した。つまり、それによって各実施エージェンシーが従来のプログラムの中で最もコストの効率性の低いプログラムを自ら見つけ出し、資金の節約によって生じた資金を新プログラムの新たな資金財源とするようにした。このように実施エージェンシーの持つより詳細な情報を利用しようとした。
- (v) 経常費用の仕組みの改善を通して、各部局の裁量を拡大した。従来、事務関連支出と給与支出は20以上の項目から構成されていたが、これをひとつの経常費用項目としてまとめた。そし

て、各部局の長がこの支出項目を職員数や給与額も含めたさまざまな支出に振り分ける権限が与えられた。さらに、各実施エージェンシーには予算の前倒しと繰越しを年間10%まで自己裁量で行うことが認められた。このような権限委譲が行われる一方、効率性を通じた経常費用の年間削減率が1%に達することが各実施エージェンシーには求められている。

- (vi) ポートフォリオに主眼を置いた予算形態 (ポートフォリオ予算) と経常支出策定の仕組みの改革を通して、実施エージェンシーに権限を委譲する一方、アウトカムに焦点を当てるためプログラム管理とそれに関する予算形態が導入された。ポートフォリオ上の活動をプログラムに分類し、各部局にポートフォリオ内のプログラムのパフォーマンスに関する報告を求めることで、アカウンタビリティを確保する方法を導入した。同時に事後評価が導入され、プログラムの目標達成度が評価された。しかし、多くのレビューによれば、そのようなプログラムに関する予算と評価が、次年度以降の予算に与えた影響は限定的なものであったという。しかし、パフォーマンスを重視する土壌が醸成されたことは間違いない。

③ 改革の効果

オーストラリアの公共セクター改革は当初、支出の水準と構成に大きな影響を与えた。支出総額は1984/85年の対GDP比29.8%から1989/90年の23.7%に減少した。これには1987/88年から1989/90年にわたる3年間連続の支出の実質増加率減少と、結果として生じた4年間の財政黒字 (1986/87年から1990/91年) が含まれている。財政の状態は1983/84年の対GDP比4.1%赤字から、1989/90年には2%の黒字に転換した。

ここにみられるような支出の大きな削減は、各実施エージェンシーによって節約可能な部分が明らかになったために、セクター内の支出の構成が大きく変化したことによる。実施エージェンシーが行った節約のための方策によって、社会保障関連政策も含めいくつかの重要な政策変更が行われ、それによって支出の削減と節約がなされた。そして結果的に、支出目的は従来と比較してはるかに達成度を上げることが可能となった。支出構

図表5 ニュージーランドとオーストラリアの改革の相違点

	ニュージーランド	オーストラリア
改革の背景	支出過剰な公共部門	事務事業の中に不必要な重複を政府が発見できず
改革の方向	大規模な民営化 政府の役割再構築（インセンティブ機能の導入） 効率的な事務事業への到達	予算配分とプライオリティの設定 執行官庁に予算過程を権限委譲し、柔軟な配分を可能にする
アカウンタビリティ	アウトプットへの効率的な到達のための強固な契約（プリンシパル-エージェント問題の解消をめざす）	パフォーマンス評価と事後評価による報告書。アウトカムに集中
問題点	アウトプットとアウトカムのつながりが見落とされてきた	アカウンタビリティが穏やかなものにとどまる

出典：筆者作成

成の大きな変化は、予算上の活動を活動基準別プログラムに分類した方法によるところが大きい。そしてその際にプログラムを計画し直すとともに、コストの効率性の低いプログラムを中止したことにもよる。1980年代後半に達成した成果は、1980年代前半に事務事業の側面から支出を削減しようとした試みとは大きく異なっている。1980年代前半の試みは権限委譲のないまま行われ、結局幅広く少しずつ削減を行ったものにとどまったのである。

（４）ニュージーランドとオーストラリアの比較

前項で示したように、ニュージーランドとオーストラリアは先進的な改革を続けてきたが、これらを公共支出管理の達成目標である「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」を分析の基本的な枠組みとして比較すると、図表5のようになる。両国の間では、資源配分の効率性に重点を置いて改革を開始するか、事務事業の能率性に重点を置いて改革を開始するかで、明確な相違がみられる。

オーストラリアは資源配分の効率性から改革を開始し、その後事務事業の能率性の改革に進んだ。ニュージーランドは逆に事務事業の能率性向上から改革を開始し、資源配分の効率性の改革に進んだ。さらに両国ともそれらの改革に基づき、「財政規律」へと改革を進めた。また、「資源配分の効率性」と「事務事業の能率性」は相互に独立しているものではないことにも注意しておく必要が

ある。たとえば、事務事業の能率性が大きく欠ける国が資源を効率的に配分することはできないのである。

４．途上国で進む公共セクター改革

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

World Bank（1997）によれば、公共支出レビューとは、「政府の予算過程（Budget Process）と仕組み（System）、および公共支出の配分と執行（Fiscal System）に関する一連の分析過程とその成果物である報告書」を示している。1979年以前の公共支出レビューの実績はたかだか3件にすぎなかったが、その後実施件数は飛躍的に増大し、1990年代には毎年数十件もの公共支出レビューが行われるようになった。それは、1980年代以降の途上国における財政収支赤字の顕在化と開発案件の内貨不足による進捗の遅滞によって、融資に先立ち、マクロ経済運営（財政収支、貿易収支など）や国家レベルの開発計画と個別開発案件との整合性などを検討する必要性が生じるようになったからである。また、公共支出レビューの実施実績を地域別にみると、World Bank（1998）によれば、1957年から93年に実施された公共支出レビューのうち、アフリカにおいて実施されたものは全体の45%を、ラテンアメリカにおいて実施されたものは同じく

25%を占めている。アジアでの実績は少なく、たとえば1996年をみると、アフリカで20件の実施例があるのに対し、東アジアでは4件、南アジアでは9件にとどまっている。

このように、当該国の公共支出管理能力の評価と弱点の把握を目的に実施される公共支出レビューは、被援助国との政策対話やさらなる援助の検討のための重要なツールとなっている。こうした機能を備える公共支出レビューは今後、「Comprehensive Development Framework：CDF」の一構成要素として、さらには次項で紹介する「公共セクター改革借款（Public Sector Reform Loan）」の審査のための検討材料として、その重要性をますます高めていくこととなるであろう。

では、このような役割を担う公共支出レビューは、具体的にどのような内容を含んでいるのだろうか。Swaroop（1999）によれば、典型的な公共支出レビューは、①歳入の予測と分析、②歳出の構成とそれぞれの金額の決定、③セクター間およびセクター内の資金配分の評価、④国営企業のレビュー、⑤ガバナンス構造のレビュー、⑥公共機関の機能のレビュー、の6項目に関する分析がなされている。また、本稿2.でもすでに触れた「公共支出管理の3つの側面」にそって分析を行ったり、改善点を提言したりすることが求められる。

（2）公共支出管理の改革手法

本節では、世界銀行をはじめとする国際機関が被援助国に対して実施している、公共支出管理改革のための具体的な支援策について紹介する。

① 公共セクター改革借款

公共セクター改革借款は世界銀行によって融資される借款であり、前節で触れた公共支出レビューによって把握された公共支出管理の弱点を改善・強化するための支援策のひとつである。この借款において重視されているのは、(i) 被援助国自身の中長期的努力の支援、(ii) 個別の政策変更ではなく、システムおよびプロセスの改善、(iii) 公共セクターに対するより包括的・システムティックな視点の確保という3点である。また、融資の特徴をみると、公共セクター改革借款は従来の

構造調整借款（Structural Adjustment Loan）と同様、コンディショナリティの実行を条件に融資を行う借款としてとらえることができる。しかしながら、構造調整借款が国際収支支援を目的としており、ある特定のマクロ経済政策の実行や何らかのマクロ経済指標の改善といった「政策の実行」をコンディショナリティとするのに対し、公共セクター改革借款は財政収支支援を目的としており、政策の実行ではなく財政システムのリフォームをコンディショナリティとしている。貸付けにあたっては、改革の進捗状況をモニターするための達成指標がいくつか事前に設定される。ディスバースは、2～5年の期間にわたって、これらの指標をもとに改革の進捗状況を確認しながら行われる。

実際に借款が供与された例としては、タイおよびフィリピン向けに用意されたものが挙げられる。タイについては、1999年10月に役員会で承認されている。また、フィリピンについては、2000年8月の時点ですでに審査は終了しており、2000年9月に役員会に諮られることとなっている。

② T/A（Technical Assistance）

公共支出管理改革の支援のためには、従来のスキームであるT/Aも有効であり、世界銀行のみならず、アジア開発銀行などにおいても活用されている。

世界銀行にとってのT/Aは、上述の公共セクター改革借款とともに被援助国の公共支出管理改革支援のための重要なスキームのひとつとなっている。世界銀行は前節で触れた公共支出レビューによって公共支出管理上の弱点を洗い出すのであるが、それが改革推進のための人材の不足等、公共セクター借款で扱うことが難しいものであった場合、T/Aを支援ツールとして選択することとなる。

具体例としては、フィリピンにおいて1999年に開始されたPEMIP（Public Expenditure Management Improvement Project）が挙げられる。このT/Aは、開発のニーズや政府の役割の変化に対応して中央政府の公共支出管理能力の向上を図ることをめざしている。具体的にはMTEFの策定、パフォーマンス指標の設定、監査や報告の制度強化といった項目に対して支援を行っている。

アジア開発銀行では、国別援助計画（Country

Assistance Plan) の策定過程において、当該国のガバナンスに何らかの問題が発見された場合、改善のためのアドバイザーT/Aを供与している。また、民営化促進や法制度の整備など、特定の目的を持ったアドバイザーT/A、アジア開発銀行が関与している特定のセクターに対するリージョナルT/Aといったスキームも存在している。

最近実施され、かつ規模の大きいアジア開発銀行のT/Aとしては、スリランカに対するT/A for Strengthening Public Expenditure Management、モンゴルに対するGovernance Reform Program、インドネシアに対するA Study of Public Expenditure Management in Indonesia and the Implication of Decentralization が挙げられる。

第Ⅱ章 パキスタンとフィリピンの事例検討

以下では、途上国における公共支出管理改革の具体的な事例として、パキスタン・パンジャブ州政府とフィリピン中央政府での改革を取り上げる。パンジャブ州では2000年度より活動基準に基づく予算策定（パフォーマンス予算）が導入されている。この改革は、公共支出部門の改革を進める州財務省当局の強いリーダーシップと外部監査機関の充実したパフォーマンス監査体制に基づいている。一方、フィリピン中央政府はこれまで先進的な改革の導入を繰り返してきた。1956年にはパフォーマンス予算が導入され、1989年にはPPBSの拡大形態であるSynchronized PPBSが導入されている。これらの改革が必ずしも成功したとはいえないが、これまでの改革を包含する形で現在、中期支出枠組みの導入が進められている。フィリピンにおいても監査体制は準拠性監査のみならず、パフォーマンス監査が行われている。

1. パキスタン・パンジャブ州

(1) 概 説

パキスタン・パンジャブ州は首都イスラマバード、ラホールなどを含み、パキスタンにある4州のうち、財政規模の最も大きな州である。中央政

府からの交付金の最も大きな財源はFederal Divisible Taxesと呼ばれる範疇であり、その37.5%が各州政府へ1981年の人口センサスによる人口比に基づいて配付される。パンジャブ州には各州に配分されるうち、57.88%と最も多くが配分されている。この中央からのFederal Divisible Taxesとパンジャブ州の州税との比はほぼ85：15の割合であり、州政府にとって中央からの交付金は大きな財源である。

(2) 財政規律

① 予算構造

パキスタンの各州政府における予算構造は、經常予算は3つ、開発予算はひとつの範疇を持ち、それぞれが歳入予算と歳出予算に分類される（図表6）。經常予算は「一般歳入（General Revenue）」「經常資本（Current Capital）」「公共勘定（Public Accounts）」に分けられ、開発予算の範疇は「歳入資本（Revenue Capital）」と呼ばれ、各範疇において歳入予算と歳出予算がバランスすることが求められている。この構造は、經常予算と開発予算が明確に分離されている一方、歳入予算に基づく歳出予算策定の原則に関して、各範疇内での黒字あるいは赤字を把握しやすいものである。また、1997/98年度収支、1998/99年度収支は、債務支払いも含めて黒字を計上している。

② 予算形式

前年度増分主義を採用している。また、予算形式は単年度主義であり、予算の推定値と実績値に関しては、白書として概要が公表される。しかし、詳細な報告は議会になされるが、一般には公開されない。

(3) 資源配分の効率性

パキスタンではSocial Action Programme (SAP) という、村落水道供給、教育、保健の3つのセクターにまたがるマルチセクタープログラムが実施されている。本プログラムには、分権化に基づき中央政府から各州政府に資金が分配されているとともに、世界銀行等を含め多くのドナーが資金源および政策対話を通して関与しており、ドナー資金を含めた年間開発予算の約4分の1が充てられている。

SAP以外の各省の政策選択の基準は必ずしも明確でなく、プライオリティの選択基準は明確でない。これは、個別プログラムを選択するうえで複数間で効率性が比較検討されていないこと、政策プログラムのアウトカムが設定されていないことが一因である。

パンジャブ州の予算白書では、新規案件を採用するときに効率性を比較する以前に継続案件をできるだけ早く完成させることがプライオリティであるとし、総開発予算の64%を継続案件に充てるとしている。図表7は1999/2000年予算で計画され

た道路と橋の新築および改修管理のための計画である。ドナー資金はこれらの予算の中に計上されて計画されている。一方でドナーへのインタビューによると、実際には予算の付きやすい新規案件へ予算をまわしがちであるとの声も聞かれた。

また、フィードバックに基づく柔軟な資金の再配分は困難である。州財務省による評価は積極的に行われており、計画書（PC-1）と計画期間の最終年に作成されるプロジェクト完了（PC-4）の報告書よりその達成度と準拠性を評価している。たとえば、林業関連プロジェクトは1998/99年に10

図表6 パンジャブ州予算

(単位：百万ルピー)

経常予算	修正後予算 1998/99年	当初予算 1999/2000年
(一般歳入勘定、General Revenue Accounts)		
歳入 (General Revenue Receipts)	83,230,604	93,174,514
歳出 (Revenue Expenditure)	82,853,603	90,940,834
収支 (-/+)	(+) 377,001	(+) 2,233,680
(経常資本勘定、Current Capital Accounts)		
歳入 (Current Capital Receipts)	19,497,723	17,105,477
歳出 (Current Capital Expenditure)	19,874,724	19,258,012
実質収支	(-) 377,001	(-) 2,152,535
(公共勘定、Public Accounts)		
歳入 (Public Account Receipts)	67,919,360	67,919,360
歳出 (Public Account Disbursements)	67,909,360	67,910,275
実質収支	(+) 10,000	(+) 9,085
経常予算の実質収支	(+) 10,000	(+) 90,230
開発予算		
歳出	14,946,114	15,935,500
歳入	14,946,114	13,935,500
不足	0	2,000,000

図表7 パンジャブ州の道路と橋の建設予算（開発予算）（1999/2000年）

(単位：百万ルピー)

	設計中計画		新建設計画				計	
	計画数	金額	建設		改善		計画数	金額
			計画数	金額	計画数	金額		
道路	152	651,646	13	41,000	38	80,000	203	772,646
橋	35	152,901	10	18,000	3	7,500	48	178,401
計	187	804,547	23	59,000	41	87,500	251	951,047

件が評価されたが、その中で3つについて事業中止を勧告していた。これは1998/99年よりゼロベース予算を基本とする査定の導入に基づいている。ただし、PC-1は議会で承認される文書であり、それに基づく計画の変更は同様に議会を経なければならない。つまり、硬直的なDue Processの遵守の方針が資金の再配分を制度的に困難にしている。

(4) 事務事業の能率性

① パフォーマンス予算（活動基準別予算）の導入

パンジャブ州は1999/2000年度予算より、6つの省庁（農業省、教育省、保健省、灌漑・発電省、労働省、社会福祉・女性開発省）において従来の項目別予算をやめ活動基準別予算（Activity Based Budget）を導入した。パンジャブ州はこの活動基準別予算をパフォーマンス予算と呼んでいる。導入初年度である1999/2000年度予算では、予算策定のパイロット省庁として上記6省庁が選ばれ、各省庁がそれぞれ活動基準別の費用、特に経常支出を計算し、達成する指標をアウトプットとして数値を設定した。そして費用を項目別に分解せず、活動基準別に予算計上した。形式として

は、単年度主義に基づくこと、現金主義会計の利用等に、以前との変化はみられない。現金主義会計から発生主義会計への転換については、世界銀行の技術協力によって新会計システムが連邦レベルで開発されており、その導入準備が進められている。

具体的な事例として、JBICが世界銀行、アジア開発銀行とともに支援しているOn Farm Water Management Programmeの予算計上を検討する^{*12}。

図表8はOn Farm Water Management Programmeの費用とアウトプットベースの達成目標を示している。予算上は、ここで示されている費用が1事業としてまとめて計上されている。

開発予算は基本的には各事業実施を目的とするものであり、予算は活動基準別に策定されるので、活動基準別予算として作成されているとみることもできる。一方、従来の経常予算は経常項目に制約され、その項目の増減を通して各事業に経常予算を割り振っていた。パンジャブ州のパフォーマンス予算は、毎年のゼロベース査定を踏まえ、事業ごとに事業執行のための費用として経常予算のみを策定するものである。

図表8 On Farm Water Management Programme のパフォーマンス予算（経常予算）と目標値

費 用	
人件費その他 (Establishment Charges) 高級官僚 (Gazetted Officer) 7人、それ以外の職員 373人分	24,374,000
維持管理費その他 (Operational Charges) 計 (Rs.)	6,523,000 30,897,000
目標値	
パフォーマンス計測部門	パフォーマンス目標値
・水路改修	2,100箇所
・貯水タンク建設	150個
・普及センター設立	800箇所
・排水対象地域	9,000 ha
・土地平準化	15,000 ha
・コミュニティへの普及と農民の訓練	5,000 人の農民
・担当者は会計担当とともに毎月12日までに収入と支出をチェック	100%
・達成目標ごとに帳票を収集、農業大臣によって州政府および農業省の総体的目標に合致しているか確認	100%
・監査部門によるモニタリング	四半期ごと

*12 ただし、JBICが本案件に対して支援を行っているのは、開発予算の部分である。

各事業執行費用の見積りは、人件費の見込みに基づいて算出し計上するという素朴な方法ではある。しかし、この見積りと計上の作業は、従来の項目別予算をもとにした増減によって経常費用を算出するのではなく、当該事業への経常予算を直接計上しようとしている点で、予算策定の発想に大きな転換がみられる。

パフォーマンス予算の今後の課題をまとめると以下の3点である。

- (i) パンジャブ州のパフォーマンス予算は現段階ではきわめて素朴な方法ではあるが、事業の費用を当該事業ごとに算出し、まとめて計上するという点で開発予算と経常予算との密接な連関が期待できる予算形態である。ただし、現時点では経常予算のみで構成されていることは今後の改善課題である。事業の目的とその達成の指標は予算書に明示されている。しかし、この指標は、開発予算と経常予算の双方が執行されて達成されるものがほとんどである。目標を達成するために必要な双方の予算がパフォーマンス予算として計上されることで、まさに当該目的に対するValue for Moneyを示すことが可能になる。
- (ii) 経常費用算出方法は、人件費の見込みに基づいて算出、計上するという素朴なものである。事業内の活動により密接に関連した費用計算（たとえば、先進的な事例ではActivity Based Costing）を行い、正確な費用計算をめざす必要がある。
- (iii) 会計検査院パンジャブ支局（Department of Audit General, Panjab）と州財務省との間で、現状では、当パフォーマンス予算のパフォーマンス監査について、情報交換はほとんどない。会計検査院パンジャブ支部はパフォーマンス監査について高い能力を持ち、そのための部署も設置されている。会計検査院パンジャブ支部の協力があれば、パフォーマンス予算の導入に大きな改善が期待できる。

② パフォーマンス監査

パンジャブ州では、1970年代の企業国有化の際にオランダの技術協力によって「企業評価」が導入され、その手法としてパフォーマンス監査が指導された。現在は会計検査院パフォーマンス監査

局がラホールに置かれ、パフォーマンス監査の手法の開発と国内外の技術訓練を実施している。また、会計検査院パンジャブ州支局はパフォーマンス監査を執行する機関である。

会計検査院パフォーマンス監査局は1986年にパフォーマンス監査ガイドラインを発表し、その後も改訂を続けている。本ガイドラインは9つのセクターでのパフォーマンス監査を含む、全12巻のものである。一方、会計検査院パンジャブ州支局は1980年以降99年まで500件以上のパフォーマンス監査を実施してきた。パフォーマンス監査は上記のガイドラインにそって行われ、結果は被監査者に送付されるとともに議会で報告される。ただし、一般にはその結果は公開されない。

公共支出管理のプロセスからみて、パンジャブ州のパフォーマンス監査はプロジェクトとプログラムに対する監査としてきわめて充実していると考えられる。ただし、予算策定時の費用計算が人件費の積上げ等素朴な手法にとどまるために、Value for Money監査として十分ではないという点が問題として指摘できる。

③ その他

人事体系にメリットベースは導入されていない。ただし、パフォーマンス予算が策定されている省庁では、職員の給与は基本的に計上されている各事業から支出されている。したがって当該事業が終了し、その事業に携わっていた職員の給与が新規事業に計上されなければ、その職員が失業する可能性はある。今後、毎年のゼロベースの査定とともにメリットベースの人事体系に変化していく可能性は高い。

2. フィリピン

(1) 概 説

フィリピンでは1999/2000年度予算で、指示的(indicative)ではあるが3年間の中期予算を策定した。その後、2000/01年度予算では移行段階の中期支出枠組み、2001/02年度予算で完全な中期支出枠組みの導入が計画されている。この進展には世界銀行、GTZ、AusAID（オーストラリア）、UNDPなどが支援を行っている。

(2) 財政規律

① 中央省庁間の調整

フィリピン中央政府には財政政策を検討する場として、開発予算調整委員会（Development Budget Coordinating Committee: DBCC）があり、予算管理庁（Department of Budget and Management: DBM）、国家経済開発庁（National Economic Development Authority: NEDA）、財務庁（Department of Finance: DOF）、中央銀行（Bangko Sentral ng Pilipinas: BSP）によって構成される。DBCCは歳入推計等をもとに総体的なシーリングを決定する役割を持つが、実際には各機関が責任を持つ国内歳入、対外借入、国際収支等を調整できなかった。その改善のためマクロ経済推計を目的として、1990年にSynchronized Planning-Programming-Budgeting system (SPPBS) が導入され、予算管理庁がこれをまとめている。

② ベースライン予算の策定

1990年にはさらにベースライン予算が導入された。これは給与、各庁および外国援助プロジェクトの維持管理費用が主な内容である。当初導入された時点でベースライン予算は修正現金主義（Obligation basis）の形態をとり、中期のローリングプランとして、単年度の計上から3年度にわたって支出が可能になっていた。結果的に、このベースライン予算と各庁のレベルでのシーリングとの差が新規事業への費用となる。このベースライン予算は、MTEFの導入時には中期支出計画（Medium Term Expenditure Plan: MTEP）として計画されることとなった。予算執行中にはベースライン支出がDBMによって算出され、各執行庁にはDBMから実行予算に基づくベースライン情報が伝えられる。また、ベースライン情報はMTEFが完全に導入された段階では中期コスト推計とされ、費用を修正現金主義から発生主義に転換する予定である。

(3) 資源配分の効率性

① パフォーマンス指標

パフォーマンス指標の策定は、現在フィリピンでのドナー間で議論が集中している点のひとつである。この分野は1997年からAusAIDにより、技

術協力を通じて、(i) 指標を用いたパイロットパフォーマンス評価の導入、(ii) 世界銀行が技術協力を通して策定したフレームワークと具体的な事例に基づいたパフォーマンス指標の採用、(iii) 公共支出管理に対する支持を各庁と議会から獲得、等が試みられている。また、予算要求の際にパフォーマンス指標を同時に提出するように求められている。当初ドナー間で議論があったのは、パフォーマンス指標はアウトプットとアウトカムとのどちらに基づくべきかという点であるが、現在、アウトカムと政策との関連に基づくパフォーマンス指標の導入が進みつつある。オーストラリアの改革では、前述したようにアウトカムをパフォーマンス指標として資源の再分配に基づく政策達成度を図る手法を進めており、フィリピンにはその影響があるように見受けられる。

② 中期支出枠組み

2001/02年度に完全導入予定の中期支出枠組みは以下の5つの文書による情報に基づいて進められる予定である。

- (i) 中期フィリピン開発計画（Medium Term Philippine Development Plan: MTPDP）
- (ii) 中期公共投資計画（Medium Term Public Investment Plan: MTPIP）
- (iii) 中期マクロ経済枠組み（Medium Term Macroeconomic Framework: MTMF）
- (iv) 中期財政計画（Medium Term Fiscal Plan: MTFP）
- (v) 中期支出計画（Medium Term Expenditure Plan: MTEP）

③ 政策決定のクライテリア

NEDAは、各政策実施官庁で予算準備の際に参照されるプログラムまたはプロジェクトの優先度付けのためのガイドラインを決めている。優先度を付けるためのクライテリアは、その変数に応じて3つの範疇に分けられる。これらのクライテリアと変数はMTPDPにそったものである。

- (i) 範疇1：エストラダ政権が特に強調する点にそうもの（20%）
貧困削減、平和構築、その他
- (ii) 範疇2：セクター内で優先度の高い活動に沿ったもの（50%）
生産性向上に寄与するもの、生産と資源利用を

多様化させるもの、その他

- (iii) 範疇3：財源、プロジェクトのパフォーマンス、その他、プロジェクトの性格（30%）
財源の種類、実施中かどうか、財源利用状況、その他

④ その他

- (i) 予算は議会での承認が憲法で定められているが、それに対して大統領は拒否権を持つ。
(ii) 予算と支出の一致について議会で報告がなされる。

（４）事務事業の能率性

① 予算形式

これまでににおいても、プロジェクトを形成する際には目標値としてアウトプットを設定し、予算書上は一見活動基準別予算の形式で計上を行っている。しかし、実際の予算策定過程では、政策実施官庁レベルの当初予算は依然として項目別に基づき増分主義で策定されており、計上する際に活動基準別に集計し直している。つまり、予算策定が事実上項目別のため、設定したアウトプットに対応した事業に資金を割り当てるという形式は採用されていないのである。フィリピンの予算設定の考え方は、依然として項目別予算策定に強く依存しているといえる。

② 監査

フィリピンでは、国家監査機関であるCommission on Audit（COA）から職員がResident Auditorとして各省庁の中央から地方まで派遣されており、援助案件の調達行為に関するガイドライン準拠性も含めて、予算執行全体に対して密着した形での準拠性監査を行っている。また、プロジェクトのパフォーマンス監査を、各プロジェクトサイトの省庁地方事務所に配置されているCOAのResident Auditorが担当している。なお、COAはパキスタンのDepartment of Audit Generalと同様、憲法に定められた最高監査機関であり、公共監査、公共会計双方に責任を持つ。

公共支出管理の要素で多くの場合弱体なのはフィードバック機能である。フィリピンにおいてもその傾向がみられるが、それでも決算書の開示制度と各政府機関の財務諸表の公開のみならず、COAによるValue for Money監査の発見事

項、提言なども一般に公開されている。弱点とその改善の成否は社会の目にさらされる仕組みになっており、この点については先進的といえる。また、上述したCOAのResident Auditorによる密着体制のもとでのモニタリング活動は、フィードバック機能としても重要である。

問題点としては、COAが非常に密着した形で監査を地方にまで実施しているため、逆に各機関の内部監査部門の相対的な弱さにつながっている。これに対して、各省庁、機関の内部監査機能の強化・訓練がCOAによって実施されている。また、Resident Auditorの順次引き上げも計画されている。

③ 原価計算

原価計算についてはフィリピンにおいても確立しているとはいえない。しかし、GTZとUNDPによるプロジェクト原価計算に対する支援によって、部分的には向上がみられる。さらに、病院関連の事業に対する原価計算には活動基準原価計算（Activity Based Costing：ABC）の導入も一部でみられる。

④ その他

人事体系については、メリットベースなどの改革は現状ではみられない。

3. パンジャブ州とフィリピン中央政府の比較

ニュージーランドとオーストラリアの場合と同様、パンジャブ州とフィリピン中央政府の事例を、公共支出管理の達成目標である「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」を分析の枠組みとして、対比した。すると図表9に示すように、パンジャブ州の公共支出部門の改革は、活動基準別予算の導入、そして監査制度の充実の2点が主なものであり、主として「事務事業の能率性」部門から改革が開始されていると考えられる。一方、フィリピンでは、古くはパフォーマンス予算、近年にはSPPBS、そして現在進行中の中期支出枠組みと、「資源配分の効率性」部門での改革が進んでいる。監査部門の充実はあるものの、各省庁レベルでの予算策定は依然として項目別の計上にとどまっている。また、長い改革の歴史があ

図表9 公共支出管理への取り組み

	パキスタン・パンジャブ州	フィリピン	ニュージーランド（参考）
規律ある財政	・予算管理はシーリングなど伝統的な手法 ・単年度予算	・中期支出枠組みの導入によって予算総枠組みを策定予定 ・修正現金主義予算	・マクロ枠組みと調整メカニズムが設定 ・財政当局による厳格な総枠管理 ・予算外資金の予算への取込み
効率的な資源配分		・中期支出枠組み→各省庁への資源配分の効率化を目標 ・省庁レベルの弱い支出計画 ・アウトカムに関するパフォーマンス指標策定	・各省庁への権限委譲とその範囲での予算の柔軟な再配分
効率的な事務事業	・一部セクターでの活動基準別予算導入の試み ・監査能力は他部署に比して充実（パフォーマンス監査実施）	・発生主義会計が一部で導入済 ・監査能力は他部署に比して充実（パフォーマンス監査実施）（事実上項目別予算）	・完全発生主義会計 ・メリットベースの任用 ・各省庁の自立性 ・各省庁の十分なコスト計算 ・アウトプットに関するパフォーマンス指標 ・パフォーマンス監査の実施

るにもかかわらず、各省庁レベルでは意識改革が十分に進んでおらず、「事務事業の能率性」部門が「資源配分の効率性」の先進性に比べるとそれに追いついていないとはいえない。

第Ⅲ章 議論と提言

1. 公共支出部門改革と初期条件

これまでみてきたように、先進国と途上国の事例の双方で、「資源配分の効率性」から改革を開始した国（オーストラリア、フィリピン）、「事務事業の能率性」から改革を開始した国（ニュージーランド、パキスタン・パンジャブ州）がみられた。図表9からも明らかなように、先進国と途上国を比較すると公共支出管理の達成目標である3つの点のどの範疇においても、途上国が達成した改革は圧倒的に少ない。長く改革に取り組んできた、そして途上国の中でも最貧国と比較して制度的能力が高いと思われるフィリピンの場合でも、ニュージーランド、オーストラリアのような改革を達成しえていない。

しかし、第Ⅱ章でも指摘したように、先進国もけっして全面的に改革を進めて現在の段階に至ったのではなく、それぞれの初期条件に基づき、ひ

とつの公共支出管理の達成目標の範疇から改革を開始し、他の範疇に改革を進めていったのである。これは、公的部門の大規模な改革は金銭的費用とともに、制度的な取引費用も非常に大きなものになるからである。全面的に公的部門の改革を大規模に進めることは、先進国にとっても負担が重いと考えられる。

初期条件、そして制度的能力という視点から考えると、フィリピンあるいはパンジャブ州のような途上国が、先進国にとって資金のおよび制度的な取引費用の大きな公的部門改革に全面的に取り組むことは困難であると考えられる。公共支出管理改革は大規模な公共セクター改革であり、どの課題も重要であって、無視できるものではない。しかし、個々の国の事情と制度的能力を踏まえて範疇を選択し、そこから改革を開始して、他の範疇に拡大していくことが必要である。

また、「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」の3つの範疇を考えると、「財政規律」は政治的に求められる、あるいはドナーから融資条件として求められることも多く、改革が進みやすいということは想定できる。また、「事務事業の能率性」は民間セクターのマネジメントを公共セクターに導入するという時流の流れがあるため、途上国自身の改革あるいは援助による支援によって進展する可能性は考えられる。しかし、「資源配分の効率性」は政府の役割、そして予算

関連機関の役割等の再考を含むものであり、途上国自身の強いインセンティブがあったとしても、進展は遅れがちである。

パンジャブ州とフィリピンの改革をみると、フィリピンの改革は「資源配分の効率性」に古くから取り組んでいるものの、その進展は目覚ましいものとは言い難い。MTEFをはじめとする「資源配分の効率性」を改善する改革は、最近の貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper）でも記述されることが多いが、「資源配分の効率性」から改革を開始する場合、その初期条件を見極めてから導入に踏み切る必要があると考えられる。あらゆる途上国にまず導入が必要あるいは可能な方策ではない。

2. パキスタンとフィリピンへの公共支出改革支援への提言

最後に、公共支出管理の側面において、多くの途上国に必要な改革と調査対象国のパキスタンとフィリピンのおおへの個別の改革、の3つを箇条書きで提示する。

① 途上国においてほぼ一般的に留意すべき点

- (i) 公共支出分野の改革が過重なものになっていないかを見極める必要性
- (ii) 公共支出管理の重要性を理解し、それを指導する人材グループの育成
- (iii) パフォーマンス評価を可能にする予算制度改革
- (iv) 外部監査機能がある程度充実している場合、執行官庁および地方政府における内部監査機能の強化
- (v) 外部監査機能が弱体の場合、その強化。さらに情報収集能力の向上を図るとともに報告、会計システム強化に資するIT関連の支援
- (vi) 予算執行をいかなる形でフィードバックできるかを当該国の制度にそって考えること
- (vii) 原価計算手法に対する支援

② パキスタン・パンジャブ州

パンジャブ州に対してプロジェクト支援を行う場合、パフォーマンス予算編成の強化に間接的に資するようなプロジェクト編成

③ フィリピン

- (i) プロジェクト支援を通じた、執行官庁における公共支出管理概念の普及支援
- (ii) 中期コスト推計技術の強化支援
- (iii) 地方政府（LGU）の予算策定能力強化

参考文献

[和文文献]

- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント』（日本評論社）
- 白川一郎・富士通総研経済研究所（1998）『行政改革をどう進めるか』（NHKブックス837）
- 第一勧銀総合研究所（2000）『ニュージーランドの経済再構築とその評価、調査レポートNo.6』
- 高橋誠、柴田徳衛編（1988）『財政学（第3版）』（有斐閣）

[英文文献]

- Campos, Ed. and Pradhan, S. 1996. *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes*, World Bank Policy Research Working Paper 1646.
- Foster, Mick and Fozzard, A. 2000. *Aid and Public Expenditure*, Overseas Development Institute.
- Government of the Punjab. 1999. *White Paper on Budget 1999-2000*.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd. ed.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Tommasi, D. 1999. *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank.
- Schick, Allen, 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank.
- Swaroop, Vinaya . 1999. *Public Expenditure Reviews: Progress and Potential*. PREM Notes, World Bank.
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*.
- World Bank. 1997. *Guidelines for Strengthening Public Expenditure*

Management in Sub-Saharan Africa.
World Bank. 1998. *The Impact of Public
Expenditure Reviews: An Evaluation.*
Operations Evaluation Department.

[ホームページ]

Australian Government, Department of Finance
and Administration; [http://www.dofa.gov.au/
budgetgroup/](http://www.dofa.gov.au/budgetgroup/)