

# 国を支える お金のしくみ

学校で教育を受ける、病院で診察してもらおう、整備された道路や橋で移動する――。私たちの暮らしを支える公的サービスは、国が定めた政策に基づいて機能している。その力を握るのが、効果的な予算の配分と管理。JICAは開発途上国の持続的発展のため、国づくりの柱となる公共財政管理分野の支援を展開している。

編集協力：大野泉・政策研究大学院大学教授

## 欧州財政危機に学ぶ 公共財政管理の重要性

あなたは初めてもらったお小遣いやお給料を、どのように使ったか覚えているだろうか。あれが買いたい、あそこに行きたい、いや、でも足りないからまずは貯金しておこう……。手元にある「お金」を前に、あれやこれやと、頭を悩ませた経験がある人も少なくないはずだ。

何をすることも、必ず付いて回るお金の使い道――もちろん、それは個人だけの問題ではない。家庭で、学校で、会社で……「やるべきこと」「やりたいこと」をリストアップし、それぞれのお財布の中身と相談しながらやりくりしなければならない。

そして、私たちの生活の根幹を支えるのが国の予算――これを適切に管理していくのが公共財政管理だ。私たちが享受しているさまざまな公的サービスは、政府が定めた政策に沿って予算配分が行われる。しかし、一国家が所有する「大きなお財布」の管理はそう容易ではない。

2010年、世界中に衝撃をもたらしたギリシャの財政破綻を覚えているだろうか。日本人観光客にも人気の「楽園」は、政権交代を機に、公共財政管理の不備が次々と明るみに。気付いたころには、国の家計簿は「真っ赤」だった。その波は一国内ではおさまらず、スペインをはじめヨーロッパ各地に飛び火し、いまだ完全な回復には至っていない。

## 開発途上国の 発展を支える動脈

政府が国民に提供するサービスは、国によっても、地域によっても、その時々で必要とされるものが変わっていく。状況に応じて効果的に予算配分を行っていかなければならないが、開発途上国となるとその事はスムーズに運ばない。そもそも途上国では、国の開発に必要なお金すべてを自分たちで「稼ぐ」ことは難しく、日本でさえ第二次世界大戦後、世界銀行から融資を受けていたという歴史を持つ（18ページに関連記事）。

そこで、途上国では国際社会からの援助資金を活用して国づくりが進められるわけだが、目の前の事業を回すの

に手いっぱい。予算管理にまで手が回らないのが現状だ。しかし一国家として自立発展していくためには、国家運営の「柱」となる公共財政管理に取り組むべき――。こうした考えの下、2000年以降は国際社会も「水」や「教育」といった個別の開発課題に対する支援だけでなく、国の自立発展を見据えた長期的な予算の管理が重視されてきた。

「国の事業計画に基づいて資金を配分し、実施していく。その流れを支えるのが財政。国の動脈ともいえる仕組みです」と政策研究大学院大学の「大野泉教授は話す。「特にこの十数年、国の開発において公共財政管理の重要性が指摘されることが多くなりました。もちろん、1980年代の構造調整※1



国際機関に聞く！

## 開発途上国のお金のしくみ

より良い国づくりのために、開発途上国で改善が求められているお金のしくみ。

国際社会も経験や情報を共有し合い、効率的に開発を進めていく必要がある。

公共財政管理分野の支援をけん引する世界銀行と国際通貨基金の取り組みについて聞いた。

**世** 界銀行は銀行なので「お金を貸す」仕事を主に行っていますが、融資をしてインフラを作っただけでは国の持続的な成長にはつながりません。当然のことながら並行して、援助を受ける側のガバナンス、市民のエンパワーメントを向上させていく必要がありますが、その上でカギとなるのが「効率的で透明な資金の配分」です。限られた予算を適切な形でそれぞれの事業に割り当て、運用していくという作業が必要になるわけですが、その過程において、政府関係者、国会議員、メディアなどと情報共有を行い、国の事業への参加意識と透明性を高めていかなければなりません。

公的サービスを適切に動かすためには、その内容を国民に公開していく必要があります。その一環として、世界銀行は、フィリピンの公立学校運営の透明化と市民へのアカウントビリティーを向上するためのウェブサイト「Check my school」を支援しています。学校運営のためにどれくらいの予算が配分され、例えば、それが机や給食の材料、教科書などの購入にどのように配分されたかなどを公開



世界銀行東京事務所

### 谷口 和繁

駐日特別代表

**国** 際通貨基金(IMF)のアプローチは、相手国への政策面のアドバイスに始まり、必要に応じて資金協力と技術協力を組み合わせながら支援効果を高めていくというものです。私が担当しているモンゴルでは、2008年の世界金融危機を受けてIMFは資金支援を行いました。同時に経済改革に必要な基盤づくりにも取り組みました。例えば、「財政安定化法」の制定や貧困層に配慮した補助金給付方法の見直しなどです。現在もIMF職員をモンゴル財務省に長期専門家として派遣したり、モンゴル政府の関係者に研修を行うなど、開発効果の持続性に配慮した支援を行っています。また、世界銀行やJICAなど他ドナーとの協調にも積極的に取り組んでいます。

公的部門の「血液循環(予算の流れ)」を良くすることが、マクロ経済の「健康状態」の改善につながります。特に予算を効率的に再分配する機能の見直しが重要。それが、最終的にはその国の包摂的な経済発展(Inclusive



国際通貨基金  
アジア太平洋局

### 生島 靖久

シニアエコノミスト  
(JICA から出向中)

する。そして、それが現実にそのようになっているか、見た人が自由にウェブにコメントできるようなシステムになっています。このように、事業の予算と執行を市民が見て判断できる仕組みをつくるのが、事業の効率性と信頼性を担保すると考えています。

また、世界銀行という組織としての支援の透明性を保つために、私たちの事業の予算がどの国のどのセクターに、またどの地域に配分されているかについても、インターネット上で分かりやすくグラフや地図を用いて公開しています。今後、世界各国のドナーが共通のプラットフォームの中で援助資金の配分を公開し、全事業をマッピングすることができれば、援助の効率性も高まるのではないのでしょうか。

世界銀行とJICAは途上国の自立発展に向けた協力を行っていること、またそれを単なるチャリティーではなく、投資の一環と考えている点で理念を共有しています。お互いの強みを生かしながら、さらに効果的な連携を図っていけるような仕組みづくりを目指していきたいと思っています。

Growth)にもつながります。これは途上国の発展プロセスの中核をなす分野であり、IMFとしても非常に重視している点です。

私はJICAとIMFの両機関での業務を経験していますが、その上でJICAの強みとして3点挙げることができます。第一に、日本の税と社会保障の一体改革、地方交付税、特別会計、政策金融機関改革など、自国の経験・教訓を活用できること。第二に、すでに途上国におけるさまざまな技術協力を通じて多くの「現場」と「ネットワーク」を持っていること。そして第三に、システム開発も含めてハード面の整備も併せて行えること。IMFは機材供与ができません。

公共財政管理は国の動脈です。その流れを改善するために複数のツールを有機的に結合させることで支援効果のスケールアップと持続可能性を実現するというアプローチは、IMFもJICAも哲学として共感し合えると思います。



青年海外協力隊が活動するウガンダの病院(上写真)とJICAの支援で整備されたカンボジアの首都プノンペン「日本橋」(下写真)。人々の生活を支えるインフラや医療サービスを維持するためには適切な公共財政管理が求められている

© Koji Sato

の時代から財政規律は重視されてきた。しかし90年代末から途上国に「貧困削減戦略文書(P R S P)」※2が導入されるようになり、援助を含む財政支出全体を管理することの重要性がますます意識されるようになったのである」と分析する。構造調整では「支援する側」が策定した「経済政策」に沿って開発が行われたために、「支援される側」が主体的にかかわることができなくなった。その教訓を踏まえ、今度は「貧困削減」という総合的な課題に対して開発計画を立てるP R S Pを採用。その内容に基づき、国際社会からの支援を踏まえて長期的な国の発展を目指した予算配分が行われるようになってきている。

### 持続的な開発を目指した JICA の支援

「すべての人が恩恵を受けるダイナミックな開発」をビジョンとして掲げ、世界各地で活動を展開するJICA。医療、教育、農業、インフラなど協力の分野は多岐にわたるが、どんなに綿密に計画を立てても、どんなに時間をかけて技術を伝えても、公共財政管理がきちんと行われなければ、その成果を持続的に保つことは難しい。

限られた予算を、開発計画の優先順位に沿って配分し効果的に使う。そのプロセスを地道にかつ着実に踏んでいくことが大切なのだ。

例えば、A国のB地区をパイロットサイトとして水道を普及するプロジェクトを行ったとしよう。B地区で目標としていた住民参加型の水道維持管理モデルが確立されたら、次に目指すのは全国展開。しかしそのための予算と人材が長期的に確保されなければ、その成果は一つの地区にとどまったものになってしまう。

支援の成果を持続的に発展させていくために。JICAは、途上国政府が自分たちの「お財布の中身」を適切に管理できるようにすることはもちろん、国家政策に優先順位を付けて各事業に効果的な予算編成を行い、モニタリングを行えるようになるための包括的な支援を行っている。「途上国からの返済を見据えた円借款、返済の必要のない無償資金協力の2種類の資金援助の手法がありますが、ただお金を供与するだけが支援ではありません。その莫大な援助資金が適切に分配され、それぞれの事業に対してきちんと使われているか、その上で持続的に事業を進めていけるかをモニタリングすることも大切なことです」とJICA産業開発・公共政策部の押切康志課長は話す。途上国の「国づくりの柱」を支えることができるように。JICAは途上国の経済、社会の発展を持続的なものとし将来の自立発展につなげるべく、公共財政管理の支援に取り組んでいく方針だ。

※1世界銀行、国際通貨基金から融資を受ける条件として、国営企業の民営化、金融の自由化、規制緩和などを通じて市場機能を整備することで、途上国の累積債務問題の解決を図る。

※2Poverty Reduction Strategy Paperの略。途上国の貧困削減を達成するために、経済的・社会的観点から開発課題の分析を行い、優先度の高い項目を盛り込んだ政策文書。