

2007-IV-24

開発途上国と財政問題

調査研究報告書

柏原 千英 編

2008年3月

独立行政法人 日本貿易振興機構
アジア経済研究所

調査研究報告書

開発研究センター 2007-IV-24

「開発途上国と財政問題」研究会

開発途上国と財政問題

調査研究報告書

柏原 千英 編

2008年3月

独立行政法人 日本貿易振興機構
アジア経済研究所

「開発途上国と財政問題」研究会

主査：柏原 千英（開発研究センター 開発戦略研究グループ）

幹事：小山田和彦（開発研究センター 国際経済研究グループ）

委員：花井 清人（成城大学 経済学部教授）

鞠 重 鎬（横浜市立大学 国際総合科学部准教授）

野上 裕生（国際交流・研修室 専任調査役）

国宗 浩三（開発研究センター 国際経済研究グループ長）

三尾 寿幸（開発研究センター 国際経済研究グループ長代理）

鈴木有理佳（地域研究センター 東南アジア I 研究グループ）

中川 利香（新領域研究センター 技術革新と成長研究グループ）

土屋 一樹（地域研究センター 中東研究グループ）

オブザーバー：

樹神 昌弘（開発研究センター 国際経済研究グループ）

渡邊 雄一（地域研究センター 東アジア研究グループ）

佐藤 仁志（開発研究センター マクロ経済研究グループ）

目 次

序 章	総論 ― 財務行政サイクルと開発途上国における諸問題 ― 柏原 千英	1
【第一部: 財務行政サイクル上の課題】		
第 1 章	収入面から見る途上国の財政 鈴木 有理佳	8
第 2 章	開発途上国における公共投資の地方分権化と予算獲得競争 ― 分析モデルの開発 ― 小山田 和彦	29
第 3 章	移行経済国における政府歳入割当の課題 ― ベトナムの事例を通して ― 花井 清人	55
第 4 章	経済危機以降の韓国の財政管理 鞠 重鎬	86
第 5 章	エジプトの財政状況 土屋 一樹	109

【第二部: 財政と中長期的課題としての公的債務管理】

第6章	開発途上国における公的債務管理の制度化に向けた課題 中川 利香	138
-----	------------------------------------	-----

第7章	財政均衡・電力産業民営化・偶発債務 － フィリピンにおける公的債務管理の現状 － 柏原 千英	162
-----	--	-----

【第三部: 関連する政策と財政への影響】

第8章	ジェンダー予算とジェンダー関連指標の再検討 野上 裕生	187
-----	--------------------------------	-----

第9章	通貨発行益(シニョリッジ)と途上国財政 国宗 浩三	206
-----	------------------------------	-----

第10章	財政政策と金融政策の連関 － アルゼンチンとエクアドルの事例から － 三尾 寿幸	229
------	--	-----

序 章

総 論

— 財務行政サイクルと開発途上国における諸問題 —

柏原 千英

1. 本研究のねらい

本報告書は、「開発途上国と財政問題」研究会(2007～2008年度)の2007年度の研究成果を取りまとめたものである。本研究会の目的は、(1) 開発途上国における財政基盤の確保・維持における論点の整理と評価を行う、(2) 途上国に特有な課題の抽出と分析を行う、(3) 財政支援や援助政策への視座を提供し、提言を行うことにある。

1960年代における旧植民地の独立ブームを経て、国際金融機関の主要な業務が実質的に「開発援助」にシフトしてから半世紀近く経過しているが、この間、被援助国から「卒業」した国は数えるほどしかない。ある途上国が国際機関や旧宗主国を含む先進諸国の支援を梃子に、必要な社会基盤や国内・対外経済活動を円滑化するための諸制度を整備し、経済力の蓄積と国民の厚生を向上させることによって安定的な経済運営を達成し、さらなる発展に必要な資金を非嬢許的な条件で調達・返済していくまでに至る道程は、容易ではないからである。その理由の一つとして、財務行政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、基本的機能である資源配分・

所得再分配・経済安定化を負うにあたって、内生・外生的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。

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、本研究では財務行政における一連の過程—予算策定から実行に至るまで—を軸として、そこで生じ(う)る主要な問題の論点の整理・分析を最終的な成果としてまとめる予定である。外貨獲得品目の制約や社会インフラ整備など、歳入源や歳出項目に大きな傾斜を持ち、対外債務を抱える途上国財政に影響を与える要因、歳入確保と公平な再分配を実現するための政策や指標、あるいは、再分配を決定する予算策定の過程で、政治・行政組織がどのようなバイアスとして機能するか、また、財政管理と深い関わりを持つ(と考えられる)金融・為替政策の影響など、途上国政府が直面する財政問題を包括的に整理する。財政問題を歳入・歳出の両面から総合的に分析し、評価することによって、開発途上諸国が直面している、あるいは発展段階に応じて発生しうる問題を整理し、鳥瞰図を提供できるような研究を目指している。

このような研究課題を掲げる背景として、途上国財政を対象とする先行研究には、租税や貿易関係等の分野・課題を限定した研究書・論文はあるものの、包括的な視野からの研究書として発表されているものは決して多くはないことが挙げられる。途上国の財政問題は従来、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、1980年代の通貨危機への財政出動手段とその影響や問題点について論じたもの(堀内編 [1991])や、論点を貿易や投資等の国際資金・資本移動関係、あるいは租税に限定したもの(伊藤他編 [1985]、Ahmad and Stern [1991]、Musgrave [1959])が主流であった。近年では、政府の組織と機能の観点から公共政策の実現性を論じ、その過程の全般にわたる一種の装置として財務行政を位置付けているもの(Glazer and Rothenberg [2001]、ただし、分析対象は先進国中心)や、社会インフラ整備等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 [2003])、広範にわたる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])等がある。

本研究は2007～2008年度の2年間にわたる研究プロジェクトとして組織されており、この報告書は初年度の成果をまとめたものである。各執筆者は、特定国・地域の経済状況を日常的に情報収集・検討している者、金融や社会政策等の分野別の課題に注視する者、財政分野の特定課題を専門とする場合、あるいは実証モデルの構築と検討を行っている場合など多様であるため、まずは執筆内容に関する基礎的な情報と先行研究の収集・検討に努めた。取り扱う問題によってアプローチ方法は異なるが、財務行政(Fiscal Administration)に関連する諸課題への幅広い観点と分析を提示している。

2. 本報告書の構成と各章のまとめ

本報告書の章立てについては、目次をご参照いただきたい。各章での検討をもとにした見解・結論は中間報告の段階にあり、2008年度の研究活動によって具体的な事例研究や、分析枠組・モデルの修正を経た改訂・変更はあり得るが、現時点での分析対象や財務行政サイクルとの関連を考慮すると、本報告書は大まかに三部構成としてまとめられる。

まず第一部は、直接的に財務行政サイクルと関連の深い課題を扱っている第1章～第5章が該当する。歳入構成や、地方分権化過程あるいは経済危機後の財政再建における歳入割当のあるべき方向性や、ロビー活動による予算配分への影響、補助金機能等の課題が論じられている。第6章および第7章からなる第二部は、債務管理システムや国有・国営企業の民営化、偶発債務の発生可能性など、単年度の財政サイクルよりは、途上国における中長期的な財政管理の観点から公的債務問題を扱っている。第三部の第8章～第10章では、ジェンダー政策や金融・為替政策など、財務行政・政策に関連が深

い他分野の政策が財政に与える影響や指標の分析が行われている。各章の概略は以下のとおりである。

第1章「収入面からみる途上国の財政」では、政府収入の基軸である税制改革が政治的・経済的・社会的事情により順調に進展しない場合、途上国では税外収入や借入に依存する傾向があることが、フィリピンを事例として概観されている。公的部門に期待される財政支出を確保するのに必要な政府収入を中長期的な視点で「管理」する手法は存在しないが、途上国財政においては、税制改革の政治的・社会的コストの高低と改革自体、および執行の確実性との関連や、租税負担率の動向についても分析する必要があることが指摘されている。

第2章「開発途上国における公共投資の地方分権化と予算獲得競争」では、地方分権の観点から、地方政府によるロビー活動を明示的に組み込んだモデル構築が試みられている。この動学分析により、①社会的厚生水準を最大化するような中央・地方間の予算配分は、経済成長率を最大化する予算配分よりも中央集中に傾斜すること、②長期的な経済成長率を最大化するような地方からの献金支出の最適割合が存在し、最適な地方自治体数の導出が可能な一定の条件が存在すること、③②の条件下で少数エリートが多額の資産を保有する場合、社会的厚生水準を最大化する献金支出割合は、経済成長率を最大化する支出割合よりも低水準になるという結果が提示されている。

第3章「移行経済国における政府歳入割当の課題」は、移行経済諸国における市場経済化と地方分権化の観点から、政府間の歳入割当のあり方とその改革の方向性について、ベトナムを事例として検討している。先進国で既に定着している税制を導入している段階の移行経済では、市場経済化・地方分権化のシークエンスと、中央・地方行政レベルに相応する徴税管理と税収確保、政府間財政移転の透明性確保といった制度整備を調和させることが重要であると指摘されている。

第4章「経済危機以降の韓国の財政管理」は、金大中・盧武鉉政権期の財政管理において、①社会福祉関連支出の増大、②中央から地方政府への移転

による地方歳入の増加、③地方行政レベルでの京畿道(ソウル市首都圏)への財源一極集中が見られることを指摘している。そして、新興市場経済に分類される韓国においても、これらの変化には地方政府の責任や財政支出の効率性増加が伴わず、潜在的な経済成長を最大に発揮させるような財政政策が行われなかったことを問題視している。

第5章「エジプトの財政状況」は、近年、IMFの政府財政統計マニュアル2001(GFSM2001)を導入、他国との比較が標準的に可能な財政統計が公表されるようになった過去5年のエジプト財政を検討している。これによって明らかになった同国財政の特徴として、①歳入面では国際的な石油価格上昇による歳入増加、②歳出では労働者報酬・債務利払い・補助金の3つが支出項目として顕著であり、政府投資の減少が見られること、また、政策課題として、補助金制度が低所得者層向けの所得再分配政策として機能するような改革の必要性を指摘している。

第6章「開発途上国における公的債務管理の制度化に向けた課題」では、2001年にIMF・世銀が発表した『公的債務管理のガイドライン』の内容を中心として、公的債務管理に関する議論の変遷をレビューするとともに、上記『ガイドライン』が途上国財務行政に与える課題について論じている。「中長期的観点から、リスクとコストを最小にしつつ政府の資金調達と債務返済を実行する」ための慎重な公的債務管理の内容は、概念的には極めて妥当であるが、途上国の現状を考慮すると、①金融市場の機能が十分であることを前提としていること、②先進国で採用されている企業会計の精度に匹敵する公会計基準が求められている点が、採用・汎用化への障害になる可能性が指摘されている。

第7章「財政均衡・電力産業民営化・偶発債務」は、フィリピンを事例として、経済開発に必要な財政支出を継続しつつ、偶発債務を含む適切な公的債務管理や税制改革をつうじて恒常的財政赤字の改善を図る過程は、民営化に伴う政府の予測を超える税収外収入や為替相場動向が一時的にもたらす財政の好転を背景として、対外信認の回復や為政者の政治的意向の実現を象徴

する「財政均衡達成」へとバイアスが掛けられる状況を論じている。このように、政治的サイクルや安定性が財務行政における継続的な債務管理の向上と財政・税制改革に影響を及ぼす途上国では、そのインセンティブを維持することが困難であり、一時的な財政均衡目標が中長期的な開発を阻害する可能性が指摘されている。

第 8 章「ジェンダー予算とジェンダー関連指標の再検討」は、「ミレニアム開発目標」(MDGs)の一項目にも含まれている「ジェンダー平等」という課題に対して財政及び公共部門が果たしている役割を、「ジェンダー予算」と「ジェンダー関連の社会指標」の検討を通じて考察している。この問題が経済厚生平等の観点から水平的・垂直的な概念で十分に研究されるようになったのは MDGs 導入以降のことであり、政策インパクトを数量的に評価するのは未だ容易ではない。しかし、データ収集上の制約や政策介入の制度的・質的側面を取り込む困難はあるものの、定量的な評価作業を継続する必要性が高いことを主張している。

第 9 章「通貨発行益(シニョリッジ)と途上国財政」では、1953～2006 年にわたる 170 ヶ国のデータを用い、経済成長に伴う通貨発行益とインフレ税との相関関係を国際比較している。この分析結果によって、①通貨発行益の主な源泉をインフレ税に依存するか否かという傾向にはばらつきがあり、大きな通貨発行益を得ながらインフレ税比率が低い国が存在すること、②課税ベースであるマーシャルの k の大小が通貨発行益の規模に影響を与えていることが観察されている。

第 10 章「財政政策と金融政策の連関」は、アルゼンチンとエクアドルが 1990 年代末から 2000 年代初にかけて経験した公的債務不履行と通貨危機を説明するモデルとして、Krugman [1979]と Sargent and Wallace [1981]を紹介している。財政当局が中央銀行に優越する場合には、公的債務の推移がインフレーション率の決定要因になると主張する Sargent and Wallace モデルは、カレンシー・ボード制が与える金融政策の自律性への制限を補完するのに必要な財政規律の保持に失敗したアルゼンチンのケースに、固定相場制度下にお

ける財政赤字増が外貨準備の減少と変動相場制への移行に伴うインフレを予期した通貨アタックを実現すると説明する Krugman モデルは、クローリング・バンド制下で財政赤字を増大させたエクアドルのケースに合致することが述べられている。

【参考文献】

<日本語文献>

伊藤和久・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

神野直彦 [2002] 『財政学』 有斐閣

堀内昭義 [1991] 『累積債務と財政金融』 アジア経済研究所

<外国語文献>

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. [2002], *The Elusive Quest for Growth*, Massachusetts: MIT Press.

Glazer, Amihai and L. S. Rothenberg [2001], *Why Government Succeeds and Why It Fails*, Massachusetts: Harvard University Press.

(邦訳: A. グレーザー、L. S. ローゼンバーグ [2004] 『成功する政府 失敗する政府』 岩波書店)

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