

## 東アフリカ出張 Discussion Paper（案）

### 1．PRSの進展と方向性

東アフリカ3カ国（タンザニア、エチオピア、ケニア）の政府の基本政策はPRSであり、これは重点セクターに対する優先的な予算配分とそれぞれの政策行動(policy action)の実行、及び効率のかつ効果的なサービス・デリバリーの管理運営システムの構築により担われる。ただし、この政策過程はまだ端緒にすぎたばかりである。近年貧困者の人口比率はタンザニア、エチオピアでは微減しているが、ケニアでは増加している。これはPRSの効果というよりも、それ以前からの経済社会状態に由来している。3カ国はHDIの最下位グループに位置し、累積債務や財政赤字も多く、インフレや食糧飢餓のリスクもある。

3カ国では近年歳出の上昇が歳入を大きく上回り、外国援助も著しく増加しているが、少なくとも誓約が増えている。援助はPRSのもとで純増すると共に、オン・バジェット化が課題となっている。タンザニアでは経常予算のうちの20%以上が財政援助を通じて担われており、サステナビリティや援助依存の課題が生じている(IMF)。<sup>1</sup> これはエチオピアについても言え、ケニアでは潜在的な現象にとどまる。財政支援については外部からの資金の多大な流入が自国通貨の過大評価を引き起こす影響が考えられるが、タンザニア、エチオピアではその気配はない。タンザニアは一般財政支援(GBS)を他の援助モダリティに優先する考えであるが、エチオピア、ケニアはモダリティの多様性を容認する傾向にある。

貧困モニタリングについては、タンザニアのみが明確な目標のもとに制度を形成中であるが（副大統領府が責任担当官庁）インプットからアウトプット、アウトカム指標間の推移の関係を把握する体制は出来ていない。同時に、能率(efficiency)の向上を評価する観点からは、中央から末端行政までの公共支出追跡調査(PETS)が行われている。エチオピアは03年12月にモニタリング評価(M&E)の包括的な計画をIMF世界銀行に提出したが、具体的な枠組みは形成されていない。

各国のPRSP形成プロセスにおいては、NGOや市民社会の参加が低かったという評価がある。一般に市民社会において未だに参加型手法は定着しておらず、政府が何でも決めるという指摘もある。同プロセスがHIPC Completionプロセスとも連動し、極めて性急に

---

<sup>1</sup> ただし、援助依存は歳入の改善によりFY03の50%からは下がっており悪化傾向にはない（off-budgetの援助はこの計算には入っていない）。

われたことで市民社会の声はさらに遠ざけられたという批判もある。他方、PRSPをモニターする過程として、APR(Annual Progress Review)以外にPERやMid-term Reviewなど多数のレポートが作成されている。これらの作成ないし審議の過程に市民社会の参加が一部認められつつあることも事実である。こうしたパートナーシップの動きは、少なくともSALとは異なる過程に対する期待感を呼んでいる。ただし、ドナーのコンディショナリティについては、タンザニアではベンチマーク型が増加し対象も限定されてきたものの、各国において全体数の確実な減少には至っていない。

以下の各節では、3カ国を国ごとにPRSの現況、これまでの経緯(実施過程)、予算の推移などについて簡単に概観し、最後に考察を加える。

#### (1) タンザニア

・タンザニアは、BHN貧困率は36%、食糧貧困率は18.7%である(2000/01家計調査)。1991/92年からの貧困の減少率は微かである。しかし、90年代末からマクロ経済は安定し、GDP成長率は高くなり、02年に6.2%、03年に5.5%であった(APR04)。タンザニアのPRSPは2000年に作成され、既に3度のAPRが刊行され、第2期PRSが作成されている(2004年9月)。PRSの重点セクターの予算は拡充されてきたが、今後は従来のpriority、non-priorityという区分をやめ、結果指向(outcome orientation)でクロスセクトラルな計画を重視する意向である。さらに、中等教育の重視など、重点対象が拡大する傾向にある。

・2000-01年の過程では政府とドナーは一体となってFull-PRSPの作成に取り組んでいた。完了時点で達成されたとみなされた条件は、マクロ経済や重点セクター、地方開発、ガバナンスなど多岐に及んでいたが、実際には殆ど政府とドナーが実施している既存のプログラムの具体化を意味していた。多くのドナーは完了時点の到達審査に向けて共同で作業過程に参加し、事前の声明によりIMF世界銀行に承認圧力をかけた。この動きは2004年に至るも進展し、ドナーの協調的行動には見解の差はあるにしても、ローカルDACにおいてJoint Assistance Strategyを作成する動きなどに現れている。

・PRSPの実施と同時にGBSの枠組みであるPRBSも開始され、タンザニア政府は同援助を最優先すると声明している(現在では14のドナーが参加)。2003/04年の時点で援助資金のうち34%が一般財政援助、17%がイヤマールされた財政援助となっている。世界銀行の財政援助はPRSCとして供与されているが、これは2002年からPRBSの枠組みのなかに統合された。タンザニアでは、政府の軍事支出も抑えられていることから、財政支援の起こしうる問題は腐敗に限られる。PAFマトリックスはGBSの領域のみならず、PRS戦略やその目的もフォーカスしている。もしPRSの効果が疑問が生じれば、手段としてのPFM

を立て直し、モニタリング結果を次期の予算策定に活用する手順になる。

## (2) エチオピア

・ エチオピアは 95/96 年と 99/00 年の調査において、非常に微かな貧困率の改善があった (45.2%から 44.2%)。地域的には貧困は農村部で少し改善し(47%から 45%)、逆に都市部で悪化した(33%から 37%)。2002 年に SDPRP が採択され、MDGs が貧困削減の長期的な目標として明示された。この過程は世界銀行の CAS の準備過程と重なったことで、政府が世界銀行の資金量に幻惑されたという批判もあるが、現在では貧困モニタリングや政府とドナー間協議の基礎となっている。SDPRP の目標は Broad-based Growth、経済の脆弱性の軽減、サービス・デリバリーの範囲と質の改善である。実施にあたっての 4 つの柱は、農業主導産業化戦略(ADLI)、司法と公共サービス改革、分権化とエンパワーメント及びキャパシティ・ビルディングである。また、政府の財政規律については、ドナー側の評価は非常に高い。最初の APR は 03 年 12 月に提出されたが、政府の努力についてドナー側は概ね好意的である。

表 1 3カ国の PRSP の現状 (2004.9.)

	タンザニア	エチオピア	ケニア
PRSP 策定	2000 年	2002 年(SDPRP)	2004 年(ERS)
APR	2001.8,2003.3,2004.3	2003.12.	
重点セクター 及びイシュー	(初等)教育、道路、 水と衛生、司法、保健、 農業、HIV/AIDS	農業、社会セクター(教育、 保健)、HIV/AIDS、インフラ (道路、通信、水供給)、 ESRDF(社会投資基金)	ガバナンス・安全・法、PSR、イ ンフラ、生産セクター、公正と社 会セクター(教育、保健、HIV、 栄養、雇用)、(半)乾燥地農業

・ 軍事政権の崩壊後、1995 年に発足した新政権は「開発、平和及び民主主義のための計画」と題する国家開発 5 カ年計画を打ち出した。この流れを受けて、2001 年に政府は PRSP の策定作業に着手し、同年 12 月に Interim PRSP を完成させた。このなかで農業、社会セクター、HIV/AIDS などの 5 分野が重点セクターとして挙げられた。<sup>2</sup>SDPRP は 04 年が最終年度であり、JSA と PER の評価を経てフェーズ II の改定作業が行われる。

SDPRP 策定のために 2001 年 9 月に UNDP を執行管理機関、ローカル-CG(Consultative Group)を運営委員会としてプールファンドが設立された(現在フェーズ II のファンドを形成中)。そして同年に IMF の PRGF の供与を受けるために政府は Interim PRSP を作成

<sup>2</sup>重点セクターに対する予算配分は、FY01/02 及び FY02/03 において全体歳出の 4 割強を占めている。経常予算も全体の 3 割、開発予算では 7 割以上がこれらの 5 セクター。

した。2002年に政府は次に求められた Full-PRSP として SDPRP を作成した。同年の CG 会合で政府の姿勢はドナー側から評価され、FY03 - 05 の援助資金として 36 億ドルがクレジットされた。

・02年12月に政府は SDPRP 期になって初めて GBS 支援への期待を表明し、世界銀行、英国、オランダ等がその有効性を主張した。04年の時点では、さらに6機関が参加した。FY05年には GBS は 387.6 百万ドルに増額し、そのうちの 71.1%がマルチ、14.2%の英国を含む 28.9%がパイの支出予定である。GBS を含む貧困削減関連の予算は増加傾向にあり、例えば 01/02 年度から 02/03 年度には 13.8%増加している。<sup>3</sup>ただし、予算の消化率はまだ高くなく、02/03 年においては 77.6%にとどまっている (OED2004)。

02/03 年のエチオピアは旱魃に見舞われ、13 百万人に食糧援助が提供され、実質 GDP は 4%低下した。03年12月においては食糧安全保障が優先され、SDPRP の進捗についても危機のなかで寛大な評価がなされ、世界銀行も前倒しに PRSC を拠出した (グラントの比率は高く、FY05 で 3 分の 1)。03年から政策マトリックスの作成が焦点になっているが、指標数の多さと、PRSC と SDPRP のマトリックスの相違が課題になっている。また、FY01/02 からワレダ政府に資金が流れる体制が構築されたが、この稼働が注目されている。教育と保健セクターについては、州における FY01/02 予算は連邦全体の予算の 61%に達している。これらの資金が州からワレダに着実に送金され、効率的な事業が行われるのかどうかは未確定である。

### (3) ケニア

・ケニアの長期的な経済パフォーマンスはモイ政権の90年代に悪化し、これを受けて貧困率も90年の48%から01年の56%に増加した(ERS03)。NARC政権のもとで政府とドナーのあいだの積極的な対話が始まり、03年のCG会合でも開発援助は増加するよう見えた。NARC政権は迅速に対応し、反汚職関連法案が国会で可決され、次に政府調達と会計検査院の法案も制定された。しかし、04年に入ってから政府内のコラプションや改革に対する誓約に疑問の声があがるようになった。このプロセスを政府がうまく裁けるのかが注目される。ただし、一般的な言論の自由や不正入札手続に対するやり直し請求、政府ポストの一般公募などの従来なかった社会のガバナンス状況は進展している。

2004年汚職問題でドナー諸機関は抜本的な対策を具体的に注文し、支出のタイミングを後ろ倒しにしているため、政府の国内借入れが増えている。旧政権では歳出がマイナスで

---

<sup>3</sup> エチオピアの現在の予算が社会セクター中心に供与されており、インフラや農業、水力発電などに投資する必要性も聞かれた(IRDC)。

あり債務が増える傾向はなかったが、現在は国内債務が膨張して持続可能ではなくなってきている。IMF との交渉は汚職問題が生じる前から PRGF 第 2 トランシュの遅延が発生しており、もとより資金繰りの問題が存在していた(JBIC)。

・ 2000 年に I-PRSP 及び PRSP が作成されたが、内容に改善の余地があったので、IMF はケニア政府に提出しないように提案した。02 年に選挙があり、新政府は新しい政策文書を作成したが、03 年 6 月にマクロ経済政策と貧困対策が欠如しているとドナーからの注文がつき、03 年末までに改訂されることになった。ケニア政府は ERS を形成し、PRS を重視しながらも経済成長にも積極的な配慮を示した。ERS の多セクター、イシューにわたる非常に野心的な計画に対し、政府の財政構造は人件費が過大であることから、公共セクター改革(PSR)が進まない限り開発予算の捻出は難しい。JSA はケニアの貧困アセスメント未実施から貧困要因の分析は弱いと認識している。このため 04 年の家計調査の実施をドナーは支援し、広汎な貧困アセスメントが 05 年に行われる予定である。

03年12月にCGが開催され、3年にわたり41億ドルのブレッジがなされた。また04年1月政府はパリクラブのリスケ合意で3年にわたり3億5千万ドルが軽減された(このうちの7割がJBICのポーション)。11月には3億50百万ドルのPRGFも承認され、パリクラブ債務も1億47百万ドル削減された。ケニア全体の債務は02年末で52億ドルとなっている。世界銀行のPRSCの第2期トランシュの拠出時には、2つの条件が示された。1つは公務員の削減であり、もう1つは政府系公社の改革であった。

・ PRS プロセスは開始まもないが、貧困削減と成長の双方を構想している。ERS には Full-PRSP とするために 07 年までの成長見込みと投資計画が含まれているが、新政権の独自性を打ち出す主張として選挙時点からの毎年 50 万人の雇用増加の約束も入っている。初等教育で 03 年 1 月から FPE が推進されたように、経常予算では教師を含む社会セクターの人材開発に向かう予算が多いが、開発予算についてはインフラ、農業(地方)開発に向かう比率が高い。政府の人員削減は政治的な反対が多く達成が容易ではないが、地方の公務員の業務の質は一般に低いと言われている。

#### (4) 考察

3 カ国は PRS の開始時期や内容、ドナーとの関係も全て異なっている。最も改革プロセスが先行し、関連する行政制度やパートナーシップが進化しているのがタンザニアであるが、最近の重点セクターの多様化や地方税の廃止には政府の立場に PRS に対する一貫性よりも曖昧性が感じられる。農業と社会セクターを中心に PRS を形成し、ドナーからの支援を切実に求めているのはエチオピアである。地方の歳入率は決して低くなく、コラプションも

少ないが、ドナー特に世界銀行に対する依存度を急速に高めている。新政権になって政府の立場が反映された ERS を形成したのがケニアであるが、経済成長の柱を掲げながら、内容が広範すぎ、かつ財政の構造から殆ど実行困難な状態である。

これらの国々では、農業における安定的な発展か、有力な産業セクターによる経済成長が進展しなければ、PRS のもとで農業と社会セクターを中心としたドナーと政府の資金を地方に移転する資源配分メカニズムが定着することになる。政権の努力でこれらのメカニズムが上手に機能し、サービスが末端に届くのか、地方の上層部で止まり、そこに既得権益層が形成されてしまうのかはこの過程の重大な岐路である。ケニアでは PRS 改革が稼動していないので、新政権が旧政権の既得権益を吸収し、旧政権の体質を引き継ぐことで、改革への意欲が低下するリスクがある。他方、タンザニア、エチオピアではある程度の PRS 改革が進行してはいるものの、制度の脆弱性と既得権益層の形成により常に改革が停滞するリスクがあり、もし改革が停滞した場合には、国民やドナーはそれがどちらの要因によるものなのかを正しく把握する必要がある。

## 2. 歳入の現況と課題

3カ国においては多額の援助流入、社会セクター投資の重視から、短中期的には成長からもたらされる歳入の低下が懸念されている。しかし、歳入改善を期待するのは現時点では困難であるとしても、徴税体制の改善による歳入増加は可能であるし、現段階から整備する必要がある。各国の基本的な方向性は、歳入体制の立て直しに加えて、関税依存の税制を脱却し、民間セクターを活性化させながら歳入を向上させようとしており、その基本形はVATや所得税が中心になる。ただし、地方歳入の改善は、建物資産税や土地利用税などの候補はあるものの、一般的には非常に挑戦的な課題である。

表 3カ国の政府歳入の対GDP%（グラントを除く）

	1997-2001	2002	2003	2004（推計）
タンザニア	11.2	11.0	11.4	12.2
エチオピア	18.2	20.0	19.5	18.6
ケニア	24.6	21.0	21.2	22.2
SSA 平均	20.0	20.8	21.3	21.9

注 SSAは南ア、ナイジェリアを除く。出典 IMF Sub-Saharan Africa Regional Outlook

### （1）タンザニア

歳入の対GDP比はアフリカのなかでも低い。FY04に所得税が改正されたが、多くの地方税が03年と04年に廃止され、政策決定者に安逸な傾向がうまれていないかが懸念される。廃止された税は、開発税(development levy)、穀物税(crop cess)、営業許可(business-licenses)、天然資源商品(natural resource products)などである。廃止には合理的な側面もあり、開発税などは歳入額と収税官吏の給与総額が余り変わらないので nuisance taxと呼ばれていた。しかし、廃止は住民にとっては生活負担の軽減になるが、地方政府にとっては歳入の減少に直結した。不足額の3分の1程度が中央からの交付金により補填されたものの、交付金には用途の指定もあった。また、地方税廃止の政策がCCMや中央議会での議論に基づき突如決定されたことも、地方政府の準備不足を招いただけではなく、オーナーシップの軽視を立証したという見解もある(Mugiware)。

歳入全体を改善させている要因の一つには、TRA(Tanzania Revenue Authority)による徴税の改善の努力に基づくところが大きく、TRAに対する評価は90年代末よりも相当に改善している(ESRF)。地方税の廃止は選挙前のポピュリズム政策とも考えられるが、地方政府の歳入基盤弱化的傾向が選挙後に改善するのかについては、財務省は04年9月から新しい財

源の調査を企画しており、うまくいけば FY05 年度から新税の導入を進めるという説明であった(財務省政策分析局)。新税の候補としては 2 つあり、LGRT やキノンドニ市では Land Rent Tax の都市部への導入と地方還元率の改善を期待していた。同市と財務省内の意見では従来有効利用されていなかった Property Tax (建物に関する課税で、年間 1 万シリング) も挙げられていた。前者は土地法の執行状況の行方にかかっており、後者は厳しい法律の条文と殆ど執行されていない現状のあいだに乖離があるなかで、民営化を含む効果的な徴税方法が確立できるのかが問われている。

## ( 2 ) エチオピア

01 年の機構改革で歳入省が作られ、それ以前に財務省が実施していた税制改革を引き継ぎ、後に関税分野も担当するようになった。主要な税の改革方向としては 02 年に新しい所得税法ができ、種別毎に異なる税率を設定した。03 年に売上税の一部が廃止され、VAT が導入された。<sup>4</sup> 歳入は基本的には関税ないし貿易依存の税体系の段階であるが、VAT や所得税に期待がかかっている。税収は FY01/02 の 15.3% から FY02/03 の 16% に改善した。まず、所得税の幾つかの税率を改善し、インセンティブを強化した。次に、2003 年に VAT(15%) を売上税に代えて導入し、VAT より小口を対象に取引税も導入した。また、課税しにくいグループから事前に売り上げ状態を手堅く査定して徴収することや VAT の担当部局と州事務所の創設、IT 化によるデータ整備など各種の制度構築が行われている。

## ( 3 ) ケニア

90 年代後半から対 GDP 比の歳入は低下傾向にある(95/96 年の 29% から 01/02 年の 21.6%)。これがドナー資金の減少と共に国内金利を上昇させ、代わりに投資目的の外貨預金の流入を促進した。法人税と物品税の減少のほかに、税控除や回避も影響している。<sup>5</sup> 歳入の重点 이슈は、VAT(LPG、プロパンや保健は非課税)、関税(税率は減少傾向)、所得税(累進性を強化)の 3 つであるが、FY04/05 の一般歳入における主要税目は物品税、VAT(国内)、VAT(輸入)、関税の順である。地方における歳入は、税制基盤の拡大やインフォーマル・セクターも含めた compliance の向上の課題がある。現在の主要な収入は所得税、水・下水利用料、SBP(後述)である。

---

<sup>4</sup> VAT は輸出、保健、教育、電力、農業については対象から控除している。

<sup>5</sup> 歳入の対 GDP 比は域内では南アに次いで高いが、これは名目 GDP が過小評価されているためとも言われている(IMF03)。



### 3. 地方分権化

地方分権化改革によってタンザニア、エチオピアでは地方の資源が増加したが、これが援助の純増によるのか制度変化によるのかの分析が必要である。改革が真にローカルのニーズに合致したものであるかについて絶えず検証が必要である。分権化は地方に貧困層が多く、さまざまなサービスのニーズがあるときに、一般的にはより民主的な資源配分の方法である。この意味で分権化の進捗と財政援助の要求のあいだには密接な関係がある（タンザニア LGRT）。さらに、地方における District Development Plan(DDP)がクロス・セクトラルな内容構成になるのと並行して、GBS がモダリティとしても求められる。そこで、地方分権化と PRS を担う SP との調整問題が生じ、実際に具体的な対応が協議されている。これには PSR、PFM の機能やさらに市民社会の役割も関係している。

PSR との関係では、エチオピア政府の強みは、制度規模が大きいので公務員改革(CSR)の必要性が相対的に低く、今後各種改革に対する人材の追加的投入が可能であることである。反対に、ケニアは政府の定員が過大であり、PRS を推進するためには CSR(Civil Service Reform)を強化する必要がある。地方政府が、中央政府と共に、公務員や教員や保健従事者がインセンティブをもって業務を遂行できる環境をいかにして形成するのかが問われている。これはドナー側のコンディショナリティでは誘導できない。貧困層を含めた地方の住民をクライアントとして彼らに対する downward accountability を形成しないと、サービスの向上はないだろう。いずれにしても、MDGs を見据えた長期的な計画と進捗状況に応じてその内容を見直す柔軟な短中期計画の双方が政府にとって必要となろう。

最後に、中央政府からの交付金には、幾つかのタイプがあるが、中央からの使途制約は緩和される傾向にある。タンザニアでは従来はセクター別の Conditional Grant が主体であったが、本年よりセクター内についてはより弾力的な執行が可能となる Recurrent Grant System(RGS)や Capital Development Grant(CDG)が一部で導入された。エチオピアでは従来からセクター横断的な Bloc Grant が主体であったが、州からワレダにその実施単位を下ろそうとしている。ケニアではまだ小規模であるが、自己財源を基盤とした Bloc Grant が拡充される趨勢にある。Conditional Grant は垂直的との批判はあるけれども、PRS 重点対象に予算を使用し、その結果をセクター別にモニタリングする体制には適している。Bloc Grant は、本来は地方の意見や裁量権を重視し、個別ニーズにも対応できる意味で長期的な住民自治の本旨に適っているが、相当のモニタリング体制が構築されない限り流用や評価が困難になるリスクがある。

以下は、各国別の最近の動向、財政的分権化、政治的分権化についての概観である。

## (1) タンザニア

・1982年に地方自治法が定められ(99/00年に修正)、複数のグラントが設定された。1996年にLGRPが開始され、01年から全国を3地域に分けて38県をフェーズIとして分権化改革を実施しようとしたが、余りにも急進的で予定通りに進捗せず、2001年6月に軌道修正された。個別イシューをより時間をかけて追求している現在のLGRPは05年6月に終了予定で、それ以降は新しいフェーズが始まる。04年には新しい法規が議会で承認され、教育と保健の経常予算の交付金の配分方式が見直され、県の開発ポテンシャルと裁量権がより尊重されることになった。また、開発予算に関しては世界銀行、アイルランド、オランダの協調融資によりLGSP(Local Government Support Program)が準備されており、FY04/05からFY08/09の5年間で121.7百万ドルの経費が見積もられている。

地方開発を推進していたArea-basedのドナーは35あるが、地方組織のキャパシティ・ビルディングの形成は継続するものの、資金はいったん財務省に交付する傾向にある。このアプローチは、2008年に現行のプログラムが終了次第LGSPに合流することが各ドナーのあいだで合意されている。一連の計画のなかで、世界銀行が初めに供与したLGDP(Local Government Development Program)はバスのターミナルや地方都市間の道路建設に供与されたが、ボトムアップ・アプローチによる全てのインフラ開発計画に利用できるLGSPの開始は、地方政府にとっての主要な開発予算の原資を意味している。

また、計画と報告段階の両方において地方の貧困に関するデータが少ないことが問題である。各県別のデータも2000年の家計調査を経たものの、明らかにはなっていない。計画段階については貧困モニタリング作業部会の研究分析部会、報告段階については地方政府も参加するようになったPERにおいて議論されている。次に、より発展した県は多くの交付金を受け、自己収入もあり、LGSPも受けられるのに対し、弱体な県は僅かな収入を得るだけであり、参加型の計画立案の訓練を受けても活用できる状況にはない。自治庁のO&ODの訓練は47県で実施されているが、アウトプットの活用は考えられていない。<sup>6</sup>このように県のあいだの能力格差が、機会の格差に繋がる懸念がある。

・財政面での主要な課題は、地方税の廃止と県の能力格差のほかに、交付金決定時のformula-based方式の導入がある。従来のformulaは、教育セクターで言えば現時点での生徒数や就学率を予算積算のための係数としていた。これは現状のサービス供給に対応したものであり、都市部のような豊かな地域が組織的に大きな交付金を獲得したことから、この枠組み自体のpro-poor性に対する疑問が投げかけられていた(Boex)。この結果、01年の

---

<sup>6</sup> Opportunity and Obstacle to Development の略で、地方官吏に対する各種の訓練計画。

年次レビューにおいて、平等化を意識して新しい formula の導入が議論された。

今回係数にはさらに基礎的な条件が導入された。保健の場合で言えば、70%が人口、10%が家から当該施設までの距離、10%が貧困統計、10%が 5 歳未満死亡率である。これにより pro-poor 性の高い将来指向の積算が可能になったが、短期的には現状の事態を反映していないというディレンマが生まれた。平等性を重視した交付金には、能率とのあいだに根本的な課題がある。<sup>7</sup> この課題に応えながら、かつ平等化のニーズの高い地域の地方政府は相対的に能力が低いという事情にも対処する必要がある。こうした見地からタンザニア政府は 04 年段階では CG と CBG という過渡的な交付金の体系を構築した。

LGSP を通じた開発予算の交付金には Capital Grant(CG) と Capacity Building Grant(CBG)がある。教育、保健の CG については 04 年 7 月から上述の formula-based 方式を利用した交付が行われている。CG の受け入れ条件としては、監査報告書、良好な進捗、明確な計画などがあり 47 県が対象になっている。これらが不備な 25 県は資金管理能力育成のために CBG を受ける。現状は経常予算（人件費 PE、物件費 OC）と CG の枠組みを基本的に維持しているが、予算の執行には一定の柔軟性が与えられ、05 年には CG の開発予算において cross-sectoral な項目も導入される予定である。

次に、財務管理をすすめるうえで IFMS が 114 のうちの 32 地方政府で導入され、FY04 中に 30 地方政府で追加される予定である(LGRT)。IFMS にせよ会計監査にせよ、地方政府の公務員のキャパシティ・ビルディングは不可欠であるが、現在の計画はまだ野心的かもしれない。県が主体的に開発計画を担うことになったので、98 年まで地方行政を統括していた州は監査の役割に業務の焦点を移すことになった。監査報告は県 州事務局(RS) 自治省 財務省と上がる流れになる。PFMRP において監査体制を確立することは、PETS において流用資金の追跡をする観点からも重要になっている。

・政治的分権化については、政府は devolution の方向性を掲げている。他方、アフリカの分権化に関しては、中央と地方の権力エリートが資源の配分をめぐり結託すれば、一定程度の分権化により初期目的は果たされ、それ以上の分権化を求めなくなるという研究もある(Crook)。タンザニアの場合与党の CCM が今後どの程度民主的分権化を進めるのかは正確には未知数である。しかし、今回の地方税の撤廃は一部が地方政府の裁量で使える資金

---

<sup>7</sup>地方の公共支出に潜在的なスピルオーバーがある場合には、平等な交付金の支出体系は全国規模で能率を高める可能性がある。反対にそれが無い場合は、生産性の高い地域に課税して低い地域に予算を再分配するという意味で、平等な交付金は能率を低める可能性がある。

ではあったものの、比較的に下位の地方政府の歳入であるので地方の権力エリートの打撃とはならなかった。住民が税金一般に反対する感情が強く、権力エリートはそれに対する感受性をもっていたが、そこから地方社会の積極的な制度構築を展望することは難しい。

## (2) エチオピア

・地方分権化のもとでは、予算は州に **bloc grant** として交付され、さらにワレダに流れる。セクター省庁が計画と予算の執行状況を照合しながらモニタリングすることは難しい。中央の委員会にチェック機能が与えられているが、**tracking** の能力は未知数である。つまり、セクター内の **pro-poor** な配分やグラスルーツに対するサービス提供については確実な実績を報告する体制は出来ていない。タンザニア同様に交付金の配分方式の見直しが議会で議論されているが、計画の基礎としてセクター毎にユニット・コストの算出が要求されている。また、地方でドナーがプロジェクトを行う場合、州にその内容を届け出て、連邦がその相当額を州に対する交付金から削減する **off-set scheme** が創設された。これは **on-budget** のセクタープログラムにおいて計画されているが、**off-budget** の分野でも考えられており、計画段階で詳細な情報を政府に提供することが求められる。

国の 55%の支出は州で行われており、州の歳出の 7-8 割が中央からの交付金、2-3 割が自己収入である。歳入と歳出には大きな垂直ギャップ(**vertical imbalance**)がある。交付金の計上にあたり 94/95 年から **formula-based** を採用しているが、現在改定中である。2 年前は人口 55%、開発のレベル 20%、貧困のレベル 10%、セクターの進捗度 15%の配分であったが、昨年は貧困の要素を開発に組み込み、人口を 65%とした。現在の案は、各セクターのユニット・コストを集計する。教育で言えば、經常予算は生徒 1 人あたりに必要なコストを決め、それに生徒数を乗じて現在の需要に備える。開発予算は過去の 5 年間の支出から生徒 1 人あたりのコストを想定し、これに将来に備えて学齢人口を乗じて積算する。

このように配分方式は、変化する変数の組み合わせとしての **Weight-Assigned** の方式から現在と将来の 2 つの需要にユニット・コストを乗じる方式に変更される予定である。旧方式においても州の人口の **weight** は徐々に大きくなってきており、既に現在よりも将来の開発状態に目を向ける **equity** 指向となっていた。新方式は經常予算と開発予算に算定方法を分け、開発予算についてはさらに将来指向性を供与するものとなった。

・02 年の財政的分権化、つまり連邦から州、ワレダに流れる **bloc grant** の導入は性急に行われ、後追いで能力構築が行われている。オロミア州の調査では FY03/04 でローンやプロジェクトを除いて予算の 6 割がワレダに使われている。經常予算はより多くをワレダに流そうとしているが、開発予算は資金としてはまだ州が管理している。ワレダの行政能力と

しては、技術をもったマンパワーが少ない。しかし、セクター配分についてはワレダが権限をもっており、彼らが予算管理できるような支援を州政府が行っている。

分権化は幾つかの困難に直面しており、APR02/03はその経験は mixed だとしている。地方政府の不十分な能力、支出のインバランス、及び予算、モニタリング報告の遅延がある。他方、各州はこれに実務的に対応し、短中期的な解決策を講じている。リスクは地方政府が適切な予算管理、支出執行ができるかどうかである。これらの管理、情報体制の構築がないと、セクター計画や配分方式と実際の執行のあいだには乖離がうまれてしまう。

・政治的分権化については、与党の EPRDF はメンギスツ政権時代の中央集権と訣別し、それぞれの ethnicity の独立性の尊重を憲法で規定した。また、幾つかのグループの連合体であったが、主流派が少数であったことから可能な限り各州に権限を任せて統治を行うことになった。この意味では州までの分権化(deconcentration)は政治的合理性をもっていたが、02 年以降の改革は非常に理想的な試みとして先進 4 州においてワレダの分権化(devolution)を想定している。マンパワーの開発も急ピッチで行われている。コミュニティのグラスルーツの参加マニュアルが作られ、各ワレダ 7 人のスタッフの訓練が行われており、既に 8 千人近くが受講している(APR2002/03)。地方行政の人脈と与党の人脈とは実際に重複しており、このような状況で参加型計画形成がボトムアップで行えるのかどうかも課題である。

### (3) ケニア

・新政権によりKLGRP(Kenya Local Government Reform Program)事務局が自治省内に作られた。175ある自治体の計画や予算は国の財政計画に位置づけられていない。ただし、地方開発戦略(Rural Development Strategy)のための県計画などは、国の計画や財政に位置づけられている。地方政府単年度年と3年間の予算ローリング・プランを作成する。計画策定にあたってはボトムアップの参加型がLASDAP (Local Authority Service Delivery Action Plan)のなかで行われている。

ただし、憲法改正案制定前の分権化には抜本的な動きはない。ウガンダ、タンザニアのような民主的分権化(devolution)を同案では想定しているが、この進展が注目されている。改正案は4つの地方政府レベルを想定している(National, Zonal, District 及びLocation)。憲法案の議決を経て地方政府関連法案の改定の審議に入り、また対応したキャパシティ・ビルディング計画が実施されることになる。財政的分権化については、所得税収入の5%を地方に還元するLATF制度の拡充が計画されており、これはBloc Grant であるのでエチオピア型で、援助依存でないことも注目される。この意味で、来年度からの所得税の累進課

税制度のcomplianceが非常に重要になる。

・KLGRPは前政権の95年には作成されており、これはタンザニアより早かった。これを受けた改革としては、第一にSingle Business Permit(SBP)は企業に単一の営業許可を出し、複雑な審査を回避する制度である。これは、行政コストの削減や歳入の安定化に寄与する。第二が地方政府のIFMSであり、8つのパイロット市と3つのcountyで導入されている。第三がLATFで、98年から人口を中心とするformulaによりすべての地方政府に交付されている。地方政府は10%相当の予算を見合いで自らの財源より拠出する。第四が財政改革であり、FY02/03より自治省が歳入の上限を実績ベースで定めたガイドラインを交付し、州レベルの財政委員会が予算の承認をより効率的かつタイムリーに行えるようにした。

サービス・デリバリー改革については、第一に、LASDAPがあり、自治省は3年のローリング・ベースの参加型計画を導入した。地方政府はこれと歳入見込み額を受けて次年度の計画を作成する。第二は、貧困ターゲティング・メカニズムであり、第一のプロセスを通じて確認された貧困層に対するアクセスを4つの地方政府で実施している。第三がコミュニティ・コントラクティングであり、同省がガイドラインを作成している。

ケニアでは着実な分権化を進める地方政府の憲法規定、関連法規及び制定組織が必要である。4つの政府の役割を明確に定め、重複しないようにする必要がある。また、タンザニアのように憲法規定が十分でなくても相応の分権化は遂行可能であるので、改革の一部前倒しを行うことも可能である。LATFは今後6年間で所得税の増加につれて収入の5%から20%のスケールに上がる予定である。歳出管理とモニタリング体制の整備を前提に、地方政府が中央と歩調を合わせた政策行動を行うためにどのレベルに権限を与えるべきかについて適切な選択が必要となろう。

・NARC政権は民主的分権化を指向しているが、政権についてからcoalitionの内部で意見の対立も現れてきた。憲法草案が原案に近い形で承認されるのか、関連法規がすぐに効力をもち実施を進捗させるのかが不確実である。また、中央レベルの議員に介入されやすい地方政府にどう自律性をもたせるのかも課題である。特に地方の開発予算や道路維持管理の案件に関して、地方議員の3分の1までを政党がメンバー指名できるという仕組みは、こうした介入を助長する仕組みとなっている。ケニアの地方選挙は多党制の民主主義の枠組みのなかで政党の支持が明確になってしまい、野党系となると予算が冷遇される傾向があった。こうした干渉を避ける地方政府の独立性を形成する過程も重要である。

[ 付表 ] 3 カ国における地方分権化政策の現状

	ケニア	タンザニア	エチオピア
<b>民主的分権化</b>			
(1)LG 改革(担当省庁)	KLGRP、LGA(98) (MLG)	LGRP (PO-RALG)	DLDP (MoFED)
(2)経緯	2004 憲法草案	98 LGR 政策 99/00 法改正	94 憲法 02 ワレダ(4州)
(3)権力エリートの意図	・NARC の公約 ・与党となり利害分裂	・平等化の希求 ・CCM と地方エリート の連繋	・少数民族支配による 分割統治(州レベル) ・さらなる分権化(02)
(4)LG の数 (上位の単位) (立法可能な単位)	175 175	114 10,168	8(州) 612(ワレダ)
(5)首長/議長の選出	議会における選挙	議会における選挙	議会における選挙
(6)政党政治の 形式的影響	有	有	無
<b>財政的分権化</b>	31%	82%	80%
(1)交付金の地方政府歳入に占める割合			
(2)交付金のタイプ(%)			
經常 = 条件	0	71	0
セクター = 条件	19	28	0
ブロック	81	1	100
平等化	0	0	0
(3)配分方式 (formula)	・LATF ・道路維持管理基金	・改定中	・改定中
(4)セクター調整	限定 (Bloc Grant)	Conditional Grant (04-:LGSP で弾力化)	限定 (Bloc Grant)
(5)地方政府歳入 (税、ユーザ-フィー)	・水・下水利用料、 資産税、営業許可料	大幅に廃止、代替 案検討中(土地賃貸 税、建物税、等)	・農産物税、農業所得 税、土地利用税
主要関連改革	・CSPS、ERS(PRSP)	・PRS-II、PFMRP	・SDPRP(PRSP)、PS-CAP

出典：Jesper Steffenson, Per Tidemand, “A Comparative Analysis of Decentralisation in Kenya, Tanzania and Uganda”, NCG を筆者が一部修正し、加筆して作成。