

アフリカにおける貧困削減の制度形成
- エチオピア、ケニア、タンザニアについての暫定的考察 -

笹岡 雄一
山田 肖子
平尾 英治

2005年3月
No.7

©GRIPS Development Forum

Contact:

GRIPS Development Forum

National Graduate Institute for Policy Studies

2-2 Wakamatsu-cho, Shinjuku-ku, Tokyo 162-8677, Japan

Phone: 03-3341-0525

Fax: 03-3341-0220

Email: forum@grips.ac.jp

URL: <http://www.grips.ac.jp/forum/> (Japanese)

<http://www.grips.ac.jp/forum-e/> (English)

アフリカにおける貧困削減の制度形成
- エチオピア、ケニア、タンザニアについての暫定的考察 -

2005年3月

笹岡 雄一
山田 肖子
平尾 英治

略語対照表

APR	Annual Progress Review	年次進捗報告書
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略
CBG	Capacity Building Grant	能力向上予算
CG(M)	Consultative Group (Meeting)	年次協議グループ(会合)
CSR	Civil Service Reform	公務員改革
BHN	Basic Human Needs	基礎的人道ニーズ
BS	Budget Support	財政支援
EFA	Education for All	「万人のための教育」開発目標
ERS	Economic Recovery Strategy	(ケニア)経済復興戦略
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility	拡大構造調整ファシリティ
FPEP	Free Primary Education Program	(ケニア)初等教育無償化プログラム
ESDP II	Education Sector Development Program II	(エチオピア)教育セクター開発計画
FTI	First Track Initiative	ファースト・トラック・イニシアティブ
F-PRSP	Full Poverty Reduction Strategy Paper	最終版貧困削減戦略書
GBS	General Budget Support	一般財政援助[支援]
HDI	Human Development Indicator	人間開発指標
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
IFM(I)S	Integrated Financial Management (Information) System	統合財政管理(情報)システム
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper	暫定版貧困削減戦略書
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JBAR	Joint Budget and Aid Review	(エチオピア)共同財政援助評価
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JSA	Joint Staff Assessment	合同スタッフ評価
KESSP	Kenya Education Sector Support Program	(ケニア)教育セクタープログラム
KLGRP	Kenya Local Government Reform Program	(ケニア)地方政府改革計画
LASDAP	Local Authority Service Delivery Action Plan	(ケニア)地方自治体サービス行動計画
LATF	Local Authority Transfer Facility	(ケニア)地方収入移転ファシリティ
LGRP	Local Government Reform Program	(タンザニア)地方政府改革計画
LGRT	Local Government Reform Team	(タンザニア)地方政府改革チーム
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MOEST	Ministry of Education, Science, and Technology	(ケニア)教育科学技術省
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期歳出枠組み
NARC	National Alliance Rainbow Coalition	(ケニア)国民虹の連合
PAF	Performance Assessment Framework	進捗評価枠組み
PEDP	Primary Education Development Program	(タンザニア)初等教育開発計画
PER	Public Expenditure Review	公共支出レビュー
PETS	Public Expenditure Tracking Survey	公共支出追跡調査
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PFMRP	Public Financial Management Reform Program	(タンザニア)公共財政管理改革プログラム
PRBS	Poverty Reduction Budget Support	貧困削減財政支援
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility	貧困削減成長ファシリティ

PRS	Poverty Reduction Strategy	貧困削減戦略
PRSC	Poverty Reduction Support Credit	貧困削減支援借款
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
PSR	Public Sector Reform	公共セクター改革
RDS	Rural Development Strategy	地方開発戦略
SAL	Structural Adjustment Lending	構造調整融資
SDPRP	Sustainable Development and Poverty Reduction Program	(エチオピア)持続可能な開発と貧困削減計画
SP	Sector Programme	セクタープログラム
TAS	Tanzania Assistance Strategy	タンザニア支援戦略
TVET	Technical and Vocational Education and Training	職業・技術教育

アフリカにおける貧困削減の制度形成

- エチオピア、ケニア、タンザニアについての暫定的考察 -

目次

1. 本調査の位置付け.....	1
2. 貧困削減戦略(PRS)の進展と方向性.....	2
2-1. 制度化と参加.....	2
2-2. 3カ国のPRSの経緯と現況.....	3
2-3. 進展と曖昧性.....	7
3. 予算におけるPRSの戦略性とその背景.....	10
3-1. はじめに.....	10
3-2. PRSPと予算配分の整合性.....	11
3-3. 公共財政管理(PFM)の改革プログラムの戦略性.....	18
3-4. おわりに.....	21
4. 教育セクターにおける公共財政とPRS.....	24
4-1. はじめに.....	24
4-2. 3カ国の教育セクタープログラム.....	25
4-3. 教育財政.....	26
4-4. 教育への公共支出の意義.....	35
4-5. おわりに.....	41
5. 地方分権化.....	44
5-1. 導入の力学.....	44
5-2. 3カ国の概観.....	46
5-3. おわりに.....	52

執筆担当:

- 第1章、2章、5章 - 笹岡 雄一(政策研究大学院大学・開発フォーラム 教授)
- 第4章 - 山田 肖子(同 助教授)
- 第3章 - 平尾 英治(同 研究員)

アフリカにおける貧困削減の制度形成

- エチオピア、ケニア、タンザニアについての暫定的考察 -

1. 本調査の位置付け

公共セクターにせよ、民間セクターにせよ、制度の形成がないと市場の発達の遅れた低所得国において円滑に開発は進まない。制度の形成は、通常意味のあるものほど非常に時間がかかるものである。現在サブサハラ・アフリカの開発の主たる潮流となっている貧困削減戦略(PRS)プロセスも本来は長期的な視野で検討されるべきものである。ただし、アフリカには絶対的貧困、HIV/AIDS、紛争など喫緊のニーズが存在していることも事実である。アフリカにおいては長期的な時間軸と緊急性のバランスのなかで PRS と制度構築の相互の関係を考察する必要がある。

PRS が持続的かつ有効に貧困削減に寄与するためには、このプロセスを基礎から支えるべき「貧困削減関連制度」の現状、問題点、課題点等を整理し、伝達知としてまとめ、今後の第二世代 PRS プロセスに反映させていくことが重要である。また、それらの制度を通じて政府と共に開発行為を行う多くのドナーは、公共財政管理(PFM)、財政支援(BS)やセクタープログラム(SP)などの新しい援助方針・モダリティを導入する一方、域内諸国の制度改革に甚大な影響を与えている。ただし、これらの主として外から導入された制度形成と受入国の内在的な行政制度や社会資本がうまくマッチするのが注目されている。

GRIPS 開発フォーラムでは、アフリカの「貧困削減関連制度」を公共・民間セクター、マクロ・ミクロなどの幅広い観点から点検し、それらの有効性、社会的支持、安定性、市場的機能などを検証していきたいと考える。その際の進め方として、今回は PRS の全般的な状況と共に、PFM、教育、地方分権化という 3 つのテーマを選択し、それらの個別の改革の進捗状況と相互の関連を把握しようとした。今回出張(2004 年 8~9 月)は今後の検証の予備的な調査として位置づけられ、東アフリカにおける日本の援助重点国であるタンザニア、エチオピア、ケニアの 3 カ国を調査対象とした。

開発フォーラムの全般的な問題意識としては、アフリカにおける PRS は制度構築によりうまく支えられているのか、そして日本を含むドナーの開発支援はそれらのプロセスに対して有効性を発揮しているのか、という点がある。次に、現段階の PRS プロセスが仮にドナー側の外圧誘導であっても、それが徐々にオーナーシップを醸成する展開となるのかどうか、または改革のアジェンダは政府の能力や実施期間などに比して過大過ぎることはないのか、という点もある。さらに、国によっても異なると思われるが、制度構築とオーナーシップの相互関係についても検討していきたい。

今回の出張報告は、これらの問いかけの最初の調査であり、解析できたものは限られているが、今後継続する視点は提出したつもりである。今後内外からのコメントを戴きながら、さらに私たちの視点を切磋琢磨していきたいと考える。なお、今次出張に際しては、日本とアフリカの政府、政府機関等関係者、特に JICA 在外事務所の方々に多大なお世話になったので、ここに改めて謝意を表しておきたい。

2. 貧困削減戦略(PRS)の進展と方向性

2-1. 制度化と参加

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貧困削減戦略(PRS)である。これは貧困削減の統合的な政策と戦略の形成、重点セクターに対する優先的な予算配分とそれに対応する政策行動(policy action)の実行、及び効率的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等により担われる。ただし、この政策過程はまだ端緒についたばかりである。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 による効果というよりも、それ以前からの経済社会状態に由来している。3 カ国は人間開発指標(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、少なくともコミットメントが増えている。3 カ国は重債務貧困国(HIPCs)の潜在的な対象国として分類されている。タンザニアはウガンダ、ブルキナファソに続き 2001 年の最も早い時期に、エチオピアはガーナ、セネガル、ニジェールと共に 2004 年に拡大 HIPC イニシアティブにおける完了時点(Completion Point に到達した。他方、ケニアはベトナムなどと共に債務支払いがサステナブルな国として救済対象には位置付けられていない¹。ケニア政府は、ケニア全体の債務状況は金利の高い国内債務が譲許性の高い外国債務に置き換えられることで中長期的には改善するという見方に立っている(IMF, 2003a:6)。

援助は PRS のもとで純増すると共に、オン・バジェット(on budget:援助資金の予算への組み込み)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, 2003b: 2)²。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っている。財政支援については外部資金の多大な流入が自国通貨の過大評価を起こす影響が考えられるが、2 カ国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(副大統領府が責任担当官庁)。投入、成果、結果という異なる指標の関係を把握する体制は出来ていないが、貧困削減の全般的な有効性をみる必要性が議論されている。同時に、サービス・デリバリーの能率(efficiency)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 2003 年 12 月にモニタリング評価の包括的な計画を IMF と世界銀行に提出し、2004 年 5 月にモニタリング評価行動計画を発表したが、具体的な枠組みは未だに形成されていない。

各国の貧困削減戦略書(PRSP)の策定プロセスにおいては、NGO や市民社会の参加が低かつ

¹ 純現在価値の対輸出債務額は 2003 年の時点で 109%であり、HIPCs の基準を下回っている。

² ただし、援助依存は歳入の改善により 2003 年度の 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)。

たという評価がある(Booth, 2003:277)。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 完了時点プロセスとも連動し、極めて性急に行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、年次進捗報告書(APR)以外に公共支出レビュー(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。エチオピアでは市民社会や NGO も参加する貧困行動ネットワークが構築され、公共サービスの質や市民社会組織(CSOs)や NGOs の参加の仕方について議論することになっている。

これらのパートナーシップの動きは、少なくとも構造調整融資(SAL)とは異なる過程に対する期待感と呼んでいる。ただし、まだ貧困削減や経済成長の具体的な道筋を確定させた戦略はうまれていない。また、疑問視されている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て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、最後に簡単な考察を加える。

2-2.3 カ国の PRS の経緯と現況

2-2-1. タンザニア

タンザニアは、基礎的人道ニーズ(BHN)貧困率は 36%、食糧貧困率は 18.7%である(2000/01 家計調査(National Bureau of Statistics 2002))。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、2002 年に 6.2%、03 年に 5.7%であった(GoT 2004a:11)。これらは 3 カ国のなかで唯一 PRSP の目標成長率 6%に近いものになっているが、家計のミクロの貧困削減には効果的に繋がっていない。農業は 01、02 年と 5%の成長を記録したが、好天候に助けられた要素が大きく、03 年は 3.3%に低下する見込みである。失業は若年層や都市部の女性に多く、反対に 5-17 歳の 21.3%が児童労働を行っている。

タンザニアの PRSP は 2000 年に作成され、既に 3 度 APR が刊行され、第 2 期 PRSP が作成中である(2004 年 12 月時点)。PRS の重点セクターの予算は拡充されてきたが、プライオリティでないとしたセクターもプライオリティのセクター投資効率の改善に必要と考えられるので、今後はプライオリティ、ノン・プライオリティという区分をやめ、結果指向(outcome orientation)でクロスセクトラルな計画を重視している(財務省リモ次官ヒアリング)。さらに、社会セクターのみではなく、雇用や成長も貧困削減のために重視すべきという考え方が強まり、教育では中等教育の重視など、重点対象も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最終版貧困削減戦略書(F-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、ガバナンスなど多項目に及んでいたが、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 と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の有り様には見解の差はあるにしても、ローカル DAC において共通援助戦略(JAS)を作成しようとしている。

表 2-1 3カ国の PRSP の現状 (2004.9.)

	タンザニア	エチオピア	ケニア
PRSP 策定年	2000 年	2002 年(SDPRP)	2004 年(ERS)
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、公 共セクター改革、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

出典: 各国版 PRSP

PRSP の実施と同時に GBS の枠組みである貧困削減財政支援(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(現在では日本を含む 14 のドナーが参加)。2003/04 年の時点で援助資金のうち 34%が一般財政支援、17%がイヤーマークされた財政支援となっている。世界銀行の財政支援は貧困削減支援借款(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、政府の軍事支出から他国と交戦に至る可能性が殆どないことから、財政支援の起こしうる問題はさしあたりコラプション(腐敗)に限られる³。但し、GBS は市民社会構築の観点に対する即効性は乏しく、あくまでも政府の機構や制度を対象とした予算配分となっている(Frantz, 2004:19)。

進捗評価枠組み(PAF)のモニタリングは、GBS の対象領域のみならず、PRS やその目的も対象としている。もし PRS の効果に疑問が生じれば、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という手順になる。APR については、本来どの国においても明確な役割が定められたわけではなかった。タンザニアにおいては貧困モニタリングの年次報告書の内容がほぼそのまま利用されている。然しながら、統計庁のデータと行政データのあいだに相互補完性がなく、分析結果の政策的活用も実施されていない。従って、APR は各国により用途は様々であろうが、PAF と対比して市民社会や議会のような国内のアカウンタビリティの形成を意識した文書として利用する方が現状よりも有効のように思われる。

財政において援助依存の問題はうまれているが、良好な変化が二点うまれている。一つは、歳出規模が拡充するなかで經常予算のうちの給与部分が初等教員を増加させながらも抑えら

³ 汚職のほかにも、文書偽造や縁故採用等私的な利益の観点からの公権力の濫用を意味すると考えられる。

れていることである(対 GDP 比で 1998 年度の 4.3%から 2000 年度及び 2003 年度の 4.2%、GoT, 2004b:11)。経常予算のなかの物件費(同期間で 4.5%、5.8%、10.4%)が最も増加し、次いで開発予算(3.8%、5.3%、5.2%)が増加している。第二は、優先セクターの予算シェアでは従来 pro-poor という観点から社会セクターが重視されてきたが、これは 2002/03 年から低下傾向に入り、インフラなどの成長戦略に振り向ける配分を微増させている点である⁴。

2-2-2. エチオピア

エチオピアは 1995/96 年と 99/2000 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若干改善し(47%から 45%)、逆に都市部で悪化した(33.3%から 37%)(MoFED, 2004a:7)。2002/03 年には早魃に見舞われ、13 百万人に食糧援助が提供され、実質 GDP は 4%低下した。その後食糧生産と経済成長は安定してきている。

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、IMF の貧困削減成長ファシリティ(PRGF)の供与を受けるために同年 12 月に暫定版貧困削減戦略書(I-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⁵。PRSP 策定のために 2001 年 9 月に UNDP を執行管理機関、ローカル年次協議グループ(CG)を運営委員会としてプールファンドが設立された(現在第二フェーズのファンドを形成中)。

2002 年に持続可能な開発と貧困削減計画(SDPRP)が PRSP として採択され、ミレニアム開発目標(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国別援助戦略(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 の目標は裾野の広い成長(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、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。

2002 年の CG 会合で政府の姿勢はドナー側から評価され、2003-2005 年度の援助資金として 36 億ドルがプレッジされた。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肯定的に評価した。合同スタッフ評価(JSA)は APR に対して民間・金融セクターの発展、地方開発、食糧安全保障、土地改革など政府がより広範な分野で詳細な促進策を含むように勧告している。2004 年 9 月に Interim-APR が作成され、2005 年 1 月に APR が提出される予定である。MDGs と APR の分析が 2005 年 7 月からの SDPRPII の基礎になることが予想される。

2002 年 12 月に政府は SDPRP 期になって初めて GBS への期待を表明し、世界銀行、英国、

⁴ 全体予算に占める優先セクターの比率は、99/00 年の 34.7%から 01/02 年には 46.3%にまで増加したが、02/03 年には 45.6%に微減し、この傾向は持続しそうである。

⁵ 重点セクターに対する予算配分は、01/02 年度及び 02/03 年度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。

オランダ等がその有効性を主張した。2004年の時点では、さらに6機関が参加した。05年度にはGBSは3億88百万ドルに増額し、そのうちの71.1%がマルチ、残りが14.2%の英国を含む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、01/02年度から02/03年度には13.8%増加している⁶。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(OED, 2004:16)。なお、関係する考慮点として、軍事費は99/00年の13%から03/04年の3.5%と激減した(MoFED, 2004-2:p.16)。なお、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。

2003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、05年度で3分の1)。PRSでは優先セクターに対する予算配分がかなり意識的に行われ、00/01年の41%から04/05年の54%に増加した。なかでも食糧安全保障と教育が重視されているが、保健セクターは支出が芳しくない。軍事費は明確に凍結されてきた。

2003年からPRS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。貧困モニタリングについては、財務経済開発省のマクロ計画・政策分析局や中央統計局のキャパシティが不足しており、先ずこの点から開始する必要がある。また、01/02年度から従来州の二段階下に位置付けられていたワレダ(woreda)政府に資金が流れる分権化の体制が構築されたが、この働きが注目されている⁷。教育と保健セクターについては、州における01/02年度予算は連邦全体予算の61%に達している(Interim- APR2004によると03/04年末の時点で69.7%)。これらの資金が州からワレダ政府に着実に送金され、効率的な事業が行われ得るのかが注目の的である。

2-2-3. 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1990年代に悪化し、これを受けて貧困率も1990年の48%から2001年の56%に増加した(GoK, 2003:1)。民主的な選挙に勝利した国民虹の連合(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、2003年のCG会合で開発援助の増加が誓約された。NARC政権は当初誠実に対応し、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姿勢に批判の声があがるようになった。この過程を政府がうまく裁き、誠実に対処するのが注目されている。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。旧政権では歳出が予定より少なく、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いる。IMF

⁶ 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(International Research Development Center(IRDC)ヒアリング)。

⁷ 県と訳される。州とワレダのあいだのゾーンの役割が縮小し、ワレダが県政府と考えられる。

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は存在していた(国際協力銀行(JBIC)ナイロビ事務所ヒアリング)。

2000 年に I-PRSP 及び F-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。ケニア政府は経済復興戦略(ERS)を形成し、PRS を重視しつつ経済成長に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、公共セクターの PRS が進まない限り開発予算の捻出は難しい(詳細は第 3 章 3-2 を参照)。また、政府はマクロ経済面の分析には強いが、貧困モニタリング制度については殆ど未着手である⁸。

03 年 12 月に CG 会合が開催され、3 年にわたり 41 億ドルのプレッジがなされた(対エチオピアの支援誓約額より大きかった)。また 04 年 1 月同国向け公的債務は、パリクラブのリスケ合意で 3 年にわたり 3 億 50 百万ドルが軽減された(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、公務員の削減と政府系公社の改革の二条件が示された。

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 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の毎年 50 万人の雇用増加の約束が入っている。初等教育で 03 年 1 月から授業料無償化が推進されたように、經常予算では教師を含む社会セクターの人件費が多いが、開発予算ではインフラ、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、地方公務員の業務の質は一般に低いと言われている。

2-3. 進展と曖昧性

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る。最も改革プロセスが先行し、行政制度やパートナーシップが確実に進化しているのがタンザニアである(PFM 改革の進捗状況については第 3 章 3-3 を参照)。最近の重点セクターの複雑化や地方税の廃止については、政府の立場に PRS に対する一貫性と共に曖昧性も感じられる。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がエチオピアである。地方の歳入率はキャパシティを考慮すると低調ではなく、コラプションも少ないが、ドナーに対する依存度を高めており、改革リストの項目が多すぎて混乱し、却ってコストがうまれるリスクがある。新政権になって大きな期待のもとに、政府の立場を明確に反映した ERS を形成したのがケニアである。しかし、経済成長促進の柱を掲げながらも、戦略内容が広範すぎ、かつ財政構造の特徴から、当分のあいだその効果的な実施は難しい。

⁸ JSA は貧困アセスメントの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 2005 年に行われる予定。

3カ国においてはAPRレビューが行われているが、明確な成果や結果を考証するというよりは、未だに政策と財政、モニタリングの制度構築の問題に追われている段階である。これらの国では、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の進展がなければ、PRSのもとで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の構築に専念することが残された選択肢となる。各政権の努力でこれらのメカニズムがうまく機能してサービスが末端に届くのか、それとも地方の上層部や地方都市で止まり、そこに既得権益層(地方における与党の有力議員やその有力な支援者)が形成されるのかはこの過程の重大な岐路である。ケニアではPRSに基づく政策改革が本格的に稼働していないので、新政権が旧政権の既得権益と体質を引き継いでしまうリスクがある。他の2カ国はPRSに基づく政策改革が進行し、幾つかの制度構築がなされているものの、地方政府と市民社会は脆弱であり、意見を集約し、政府やドナーに主張する組織は殆ど育っていない。

地方のサービス・デリバリーを評価する最適な仕組みはタンザニアの教育セクターで行われている公共支出追跡調査(PETS)である。これは各セクター予算が中央から地方政府を経て最終のサービス・ポイントに到着しているのかを確認する調査である。もちろん資金や資材が同ポイントに届くだけでは良好なサービスが行われる保証はないが、それらが届かなければサービス自体が行えないという意味では前提的な調査であろう。これを進捗させるためにタンザニアでは地方政府に向けられた予算が様々な広報媒体により国民に伝えられる仕組みが構築されている。次に、事業の成果段階までを対象とした調査がPERを補完するものとしてPETSの調査項目に加えられるべきであろう。

タンザニア、エチオピアにおいてGBSの有用性は認められる。政府もGBSとセクター財政の援助が援助資金の予測性を向上させたと述べている(URT, 2003b:12)⁹。しかし、ここでは二つの限界を指摘しておきたい。第一は、GBSのみが拡大した場合、かつ地方交付金のブロック・グラントの性質を勘案すると、セクター・パフォーマンスを精緻に測定することが出来ない。これはセクター別のインセンティブ構造が存在する場合、それを歪めてしまうリスクである。第二は、政府内部と市民社会に対する投資配分の問題である。GBSは政府内部に向かい過ぎており、政府と一般社会に振り向ける配分比率についてドナー間でより明確な意思を形成すべきである。特にGBSは貧困者を含む市民と政策決定者の良好な関係構築に対する即効性はなく、一般社会のガバナンス構築に即効的に寄与しない点は留意すべきである。

地域社会におけるコミュニティの構成員や組織のボトムアップによる意思形成も制度形成に該当するが(第5章の「地方分権化」参照)、現在のPRSプロセスによる制度構築が最も未着手の部分である。これは中央からの制度改革やプログラム化の進展などの手段では、促進されにくい分野であると考えられる。この対策では、せいぜい地方開発戦略(RDS)の戦略形成がタンザニアで行われている程度である。強化されるべきなのは、農業共同組合や学校運営委員会のような地域に密着した組織である。彼らが行政サービスの提供に対して支持を与えたり、不満を述べたり、市場に関わるチャンネル作りが必要である。

(笹岡 雄一)

⁹ 同報告はドナーの厳格なコンディショナリティが軟化すれば予測性はさらに向上すると述べた。

引用文献

- Booth, D. et al. (2003). Are PRSPs making a difference? The African experience. *Development Policy Review*, 21(2). London: Overseas Development Institute.
- Frantz, B. (2004). *General support in Tanzania: A snapshot of its effectiveness*, Version: April 2004.
- Government of Kenya. (2003). *Economic recovery strategy for wealth and employment creation 2003-2007*.
- Government of Tanzania. (2004a). *Poverty reduction strategy third progress report 2002/03*.
- Government of Tanzania. (2004b). *Public expenditure review FY04 review of fiscal developments and budget management issues FY 03-04*.
- International Monetary Fund. (2003a). *Kenya: Debt sustainability analysis*.
- International Monetary Fund. (2003b). *Tanzania: selected issues and statistical appendix*.
- Ministry of Finance and Economic Development. (2004a). *Sustainable development and poverty reduction program*.
- Ministry of Finance and Economic Development. (2004b). *Ethiopia: Sustainable development and poverty reduction program- interim annual progress report 2003/04 and 2002/03*.
- National Bureau of Statistics. (2002). *Household budget survey 2000/01 final report*.
- United Republic of Tanzania. (2003). *Tanzania assistance strategy annual implementation report FY 2002/03*.
- World Bank, Operations Evaluation Department. (2004). *Summaries of ten country case studies undertaken as part of the IEO evaluation of the PRSP/PRGF and OED review of the PRS process*.

3. 予算における PRS の戦略性とその背景

3-1. はじめに

現在多くのサブサハラ・アフリカ諸国政府の開発戦略は PRSP をその最上位戦略として貧困削減に取り組んでいるが、PRSP そのものが効果的、効率的に貧困削減につながるためには、PRSP が政府の実活動として適切に反映される必要がある。その政府の実活動を実際に規定する重要な段階として年度予算サイクルを中心として公共財政管理(PFM)が挙げられる。PFM は中央政府の最も重要な機能の一つである「富の再配分機能」を支えるものであり、PRSP が資源配分メカニズムとして適切に機能するための前提ツールでもあり、良好な PFM なくしては PRSP は絵に書いた餅となる。具体的に PFM のサイクルとは、国家運営の指針となる中期的な開発戦略(PRSP)を策定し、それに基づいた持続的な経済・財政フレームワークを設置(経済・財政政策)し、フレームワークと整合的な予算を準備(予算策定)し、予算のシーリングの範囲内で適切に支出(予算執行)し、その支出内容を不正のない形で記録として残し(会計)、会計結果を透明性のある形で監査し、監査した結果に基づき、戦略目標の達成度合いをモニタリングし、次年度又は次のフェーズの開発戦略にフィードバックする、という一連の流れである。

本調査の目的は、PRSP 策定・実施が進むサブサハラ・アフリカの中でも PRSP の進捗度が異なる(下記表 3-1 参照)東アフリカの 3 カ国(タンザニア、エチオピア、ケニア)を対象として、PRSP が貧困削減サービスにつながるまでの過程、関連制度、環境を概観するものである。本章は 3 カ国において PRSP が年度予算に反映される仕組み、現状、外部環境を、既存資料、各国の大蔵、経済計画関連の省庁へのヒアリングをもとに概観するものであり、上記の PFM サイクルでは上流の ~ にあたる。なお、以降に関しては、政府の中での実際の支出組織(Spending Unit)が各セクター省庁、地方自治体が主に担当するが、今回の実地調査ではそれらの組織に対するヒアリングを実施しなかったため、本章の対象としていない¹⁰。

表 3-1 PRSP 進捗度¹¹

	PRSP プロセス					HIPC Initiative	
	I-PRSP	PRSP	APR1	APR2	APR3	DP	CP
タンザニア	00 年 4 月	00 年 11 月	01 年 11 月	03 年 5 月	04 年 6 月	00 年 4 月	01 年 11 月
エチオピア	01 年 5 月	02 年 9 月	04 年 2 月	-	-	01 年 11 月	04 年 6 月
ケニア	00 年 8 月	04 年 5 月	-	-	-		

¹⁰ その実態に関しては、本調査の別章(教育、地方分権)において幾分か触れられている。

¹¹ I-PRSP、PRSP、APR はそれぞれ I-PRSP、PRSP、PRSP Annual Progress Review の世銀・IMF 合同理事会での承認時期を表す。また DP、CP は、それぞれ拡大 HIPC イニシアティブにおける Decision Point、Completion Point の到達時期を表す。

3-2. PRSP と予算配分の整合性

3-2-1. PRSP に提示された戦略性と実際の予算配分(決算)との比較

まずは、対象国のそれぞれの PRSP において数値化された上で明示された戦略性と実際の予算配分(決算)を比較してみる。

(i) タンザニア

表 3-2 タンザニア PRSP における戦略性と実際の支出構成¹²

優先セクター	99/00 年度	00/01 年度	01/02 年度	02/03 年度
教育				
PRSP 計画		17.2%	21.4%	25.6%
決算	14.0%	20.0%	23.6%	21.9%
保健				
PRSP 計画		8.7%	8.7%	9.9%
決算	4.9%	7.9%	9.7%	9.4%
水				
PRSP 計画		3.2%	3.0%	3.1%
決算	0.7%	1.4%	2.2%	2.6%
道路				
PRSP 計画		7.3%	6.7%	5.4%
決算	4.4%	7.3%	12.3%	9.6%
法務				
PRSP 計画		0.8%	0.8%	1.0%
決算	0.6%	0.7%	1.3%	1.2%
農業				
PRSP 計画		1.3%	1.4%	1.8%
決算	1.2%	1.5%	2.2%	3.0%
HIV/AIDS				
PRSP 計画		0.4%	0.4%	0.5%
決算	0.0%	0.0%	0.3%	0.3%
計				
PRSP 計画		38.8%	42.5%	47.4%
決算	25.8%	38.9%	51.5%	47.9%

出典: Government of Tanzania, *PRSP of Tanzania*, 2000.

IMF, *Tanzania: Selected Issues and Statistical Appendix*, 2004b.

¹² 本章では後述にもあるとおり、政府全体予算そのものの自己裁量余地にも焦点を置いているため、表内の各予算項目の配分比率の分母である「政府支出予算全体」には、後述する債務利払い等の義務的経費も含める形で統一している。なお左記のことは本表のみならず本章における他の全ての表にも適用される。

上表は、タンザニアの 2001 年度に策定された F-PRSP で優先セクター(Priority Sector)とされた 7 セクターにおいて、PRSP で示された戦略性とその後の実際の予算配分を比較するものである。数値は全て政府支出予算全体に占める各セクター支出の割合を示しており、各セクター項目の上段が 2001 年度に策定された PRSP に明示された支出割合、下段が実際の支出割合である。タンザニアでは PRSP で定められた数値的戦略と同じように、幾らかの誤差はあるものの、優先セクターへの配分を急激に増加させている。

(ii) エチオピア

エチオピアの F-PRSP で示された数値的な戦略性と実際の支出の比較表は以下のとおりである。

表 3-3 エチオピア PRSP における戦略性と実際の支出構成

	01/02	02/03	03/04	04/05
農業・水				
PRSP 計画		14.9%	16.3%	17.0%
決算	12.0%	10.9%	15.3%	17.6%
道路				
PRSP 計画		13.2%	16.0%	17.4%
決算	10.6%	10.0%	14.4%	11.0%
教育				
PRSP 計画		17.5%	18.2%	18.7%
決算	14.1%	16.2%	17.8%	19.4%
保健				
PRSP 計画		7.6%	7.6%	7.8%
決算	5.9%	5.0%	5.3%	4.6%
計				
PRSP 計画		53.3%	58.1%	60.9%
決算	42.5%	42.1%	52.8%	52.6%

出典: Government of Ethiopia, *PRSP of Ethiopia*, 2002a.

Government of Ethiopia, *Consolidated Budgets*, 03/04 & 04/05.

エチオピアはタンザニアと違い、2004 年に拡大 HIPC イニシアティブの Completion Point に到達したばかりであり、理論的には上記表の期間中はいまだ同イニシアティブにおける削減対象の債務の返済義務を負ってはいるが、実際はパリクラブによる債務の返済繰延等により実質的にそのような債務返済は行っておらず、それに伴う予算計上も行われていない。よって上記表の数値は実質的に債務削減の効果を年度反映した数値にしてある。

この表を見ると、農業・水セクターと教育セクターは PRSP で提示された割合を上回っているが、特筆すべきは、教育セクター向け支出の伸びであり、他の優先セクターと比較しても突出した伸び方をしている。農業・水セクターに関してはタンザニアと比較しても非常に多くの配分がなされている。2003/04 年度から開始した食糧安全保障プログラムが同セクター

支出の1~2割を占めており、これにより当初戦略どおりの数値を達成できている。保健、道路セクターは当初の数値を大幅に下回っており、そのことを反映して優先セクター全体の政府全体の支出に対する割合も当初目標から大きく下回っている。

ただその戦略性は当初の見込みよりは下回っているものの、緩やかに優先セクター向けの支出はより重点化されつつある。実際の支出額も大きく増加しており、2001/02年度と2004/05年度と比較すると実質価値ベースで35%近く政府全体支出は増加しており、優先セクター向け支出に関しては、実質価値ベースで150%近く増加している。

(iii) ケニア

ケニアは上記2カ国と違い、昨年度まで対外ドナー、特にIMF、世銀との関係が数年間良好ではなかった時期があった。ケニアのPRSPにおいてはタンザニア、エチオピアと同様に保健、教育、農業等のセクターが優先セクターであるとされているものの、その予算の配分の方向性に関して定量的に示されていない。またその添付書類である中間投資計画(Interim Investment Programme)においても限られたプログラムの情報しか載っておらず、その戦略性は数値では見えてこない。

一方、実際の主要セクター向けの支出の配分傾向を、世銀、IMFとのプログラムがオン・トラック(on-track)であった1999/00年度と、その後、ドナーとの関係が冷え込んでいた2002/03年度との比較してみると、主要セクターの配分シェアは増減なく、その支出配分構造は特段の変化がないといえる。

表 3-4 ケニア PRSP における実際の支出構成

年度	99/00	02/03
教育	29.6%	28.0%
保健	6.4%	6.4%
農業	5.7%	3.9%
総務	16%	16%

(iv) まとめ

拡大 HIPC イニシアティブに基づく債務削減を行い、F-PRSP をいち早く策定したタンザニア、エチオピアは程度の差はあるものの、PRSP で示された戦略性を年度予算において具現化しつつあり、特にタンザニアにおいては急激な支出構造の変化が起きている。一方ケニアにおいては、PRSP における支出配分にかかる戦略性が明確ではないことに加え、実際の支出構造もここ数年では変化が見られない。

以上の現状の背後にあるものとしての予算配分力学、予算の裁量余地、予算策定に関する制度的能力を概観する。

3-2-2. 予算配分力学 ～複数の配分力学

3-2-2-a ドナーとの支援プログラムに関わる配分力学

各国が表向きに PRSP を予算配分の基準とする限りは、その PRSP の策定・実施が前提条件となる拡大 HIPC イニシアティブの Completion Point に到達するための Floating Target や、PRSP と一部密接にリンクした形で予算配分に影響を与える目的で行われる財政支援型支援である PRGF、PRSC、一般財政支援のコンディショナリティあるいはその中での合意内容は同国の PRSP に関連する予算配分にある程度の影響力を持つと考えられる。この点、これらプログラム、イニシアティブの実施経緯の状況は 3 カ国で大きく異なる。

タンザニア、エチオピアは 2000～2001 年度にいち早く拡大 HIPC イニシアティブの Decision Point 又は Completion Point に到達し、それ以前、またその後も継続的に世銀、IMF との PRSC、PRGF プログラム、そして二国間ドナーによる貧困削減財政支援 (PRBS)¹³を重層的に合意、実施してきている一方、ケニアは拡大 HIPC イニシアティブの対象国ではない上に、昨年度に IMF との PRGF に合意するまでの数年間は IMF、世銀と没交渉の状況にあり、この点の予算配分圧力は特段受けなかったと言える。

(i)タンザニア

タンザニアに関し、拡大 HIPC イニシアティブにおいて、特定セクターへの関与を示すものとして、教育、保健、HIV/AIDS セクターでの大規模プログラムの策定または実施が Completion Point に到達するための Floating Trigger として設定されている。そして、特徴的なのは、全てのプログラムに共通して「MTEF に基づいた予算配分」という項目が盛り込まれていることである。タンザニア政府において作られる MTEF を全面に強調しており、タンザニア政府の予算システムを活用することに重点を置いている。

表 3-5 タンザニア各プログラム内における予算配分に関連するトリガーまたは Prior Action

Floating Target (HIPC)	<ul style="list-style-type: none"> ・教育、保健、HIV/AIDS セクターにおける予算増額志向のターゲット有り ・PRSP、MTEF に基づく予算の国会での承認
PRGF	
96年8月 - 00年2月	<ul style="list-style-type: none"> ・特定セクターへの予算増額に関わるターゲットはなし
00年8月 - 03年8月	<ul style="list-style-type: none"> ・当初は、特定セクターへの予算増額に関わるターゲットはないものの、その年次レビューにおいて、教育、保健セクターに対する予算増額志向のターゲット有り
03年8月 - 06年8月	<ul style="list-style-type: none"> ・特定セクターへの予算増額に関わるターゲットはなし
上記共通	<ul style="list-style-type: none"> ・PRSP、MTEF に基づく予算の国会での承認
PRSC	
03年5月 - 04年5月	<ul style="list-style-type: none"> ・特定セクターへの予算増額に関わるターゲットはないもの
04年7月 - 05年6月	<ul style="list-style-type: none"> ・PRSP、MTEF に基づく予算の国会での承認がトリガー

¹³ 世銀の PRSC は 2002 年から PRBS に統合。

(ii)エチオピア

表 3-6 エチオピア各プログラム内における予算配分に関連するトリガー、又は Prior Action

Floating Target (HIPC)	・教育、保健、農業における記述あるも、予算増額志向のターゲットは教育、保健のみ
PRGF	
01年5月 - 04年7月	・特定セクターへの予算増額に関わるターゲットはなし
PRSC (拡大構造調整ファシリティー(ESAF)含む)	
02年7月 - 03年6月 04年11月 - 05年12月	・添付の Policy Matrix により、多くのセクターにおいて予算増額に関わるターゲットがある(総花的)

エチオピアに関し、拡大 HIPC イニシアティブにおいて特定セクターへの関与を示すものとして、教育、保健、農業セクターがあるものの、農業セクターのトリガーは価格政策に関するものであり予算増額に関わるものではなく、結果的にタンザニアと同様教育、保健のみとなる。PRSC における Prior Action において予算増額につながるトリガーが設定されているセクターは非常に多岐に渡っており、全体から見た予算配分をあるひとつの方向に向かわせる戦略性は特段感じられない。

(iii)ケニア

表 3-7 ケニア各プログラム内における予算配分に関連するトリガー、又は Prior Action

PRGF	
03年11月 - 06年11月	・特定セクターへの予算増額に関わるターゲットはないものの、政府公共支出の削減(特に人件費)が主要項目として設定。

タンザニア、エチオピアにないものとして、PRGF において人件費の圧縮が主要コンディショナリティとして設置されている。後述するが、ケニアでは政府組織の肥大化が大きな問題となっており、現地での世銀、IMF、大蔵経済計画省とのヒアリングにおいても世銀、IMF との交渉においても最重要課題として取り上げられていることが判明している。

3-2-2-b 予算項目による配分力学 ~ 予算策定の裁量余地

開発戦略が適切な戦略性のもとに策定されたとしても、それを予算に落とし込み政策を実行していく段階において、予算の中に貧困削減とは関連性の低い義務的経費等が大きい割合を示し、予算策定の裁量余地が狭い場合は、そもそもの開発戦略の実現の困難度は高くなるを得ない。次に3カ国の個別事情による主要な義務的経費の予算に占める割合を見ることにより、各国の予算の裁量余地を概観していく。

(i) 債務利払い

国内債務、対外債務に問わず、債務利払いを行わず債務不履行状態(デフォルト)に陥ることは国として避けなければいけない事態の一つであり、国家予算においても債務利払い用の予算の確保は優先して行われるが、多額の対外債務を抱えてしまった重債務国は債務利払い額が年度予算のかなりの部分を占めるようになり、開発戦略の実現性がかなり低くなっている状態にあった。近年 HIPC イニシアティブの導入により、PRSP の予算における実現性を高めるために、重債務貧困国の債務削減が実施されるようになってきているが、この点に関し、3カ国においては、拡大 HIPC イニシアティブにおける債務削減を行える国かどうかで顕著な差が表れる。

タンザニアは2001/02年度に既に拡大 HIPC イニシアティブにおける債務削減の恩恵を受けており、債務削減前の10%を越える水準を下回っている。タンザニア政府は主に IMF の PRGF のもとで財政規律を維持し適切な財政管理政策を採ることにより国内債務残高の削減に取り組んでいるが、今後この水準から微減または微増することが見込まれる。エチオピアは同じ債務削減を2004/05年度に行ったばかりなので、本表の数値は債務削減を反映していないものであるが、2004/05年度以降の数値は4%台まで削減される見込みである。一方、ケニアは、国内外の多額の債務残高を反映して、タンザニア、エチオピアを大幅に上回り、10%を超える水準である上に、拡大 HIPC イニシアティブの適用可能国ではないため、この水準の大幅な削減が近い将来に見込まれず、その義務的経費が多い分、タンザニア、エチオピアに比べて PRSP に基づく予算策定の裁量余地が狭いと言える。

(ii) 軍事費

軍事費も貧困削減には直接の関係が薄い費用項目といえる。エチオピアは政府支出に占める軍事費の割合が他二国と比較して高くなっているが、これは隣国エリトリアがエチオピアから独立し、未だに同国との緊張関係が続いていることに起因する。

表 3-8 政府支出に占める国内外債務利払いの占める割合

年度	01/02	02/03	03/04
タンザニア	8.0%	5.0%	6.1%
エチオピア	6.0%	6.2%	6.7%
ケニア	11.8%	13.9%	11.3%

出典: IMF, 各国の *Statistical Appendix*.

表 3-9 政府支出に占める軍事費の割合

年度	01/02	02/03	03/04
タンザニア	10.2%	10.5%	8.5%
エチオピア	15.6%	11.9%	11.2%
ケニア	8.4%	8.9%	8.1%

出典: IMF, 各国の *Statistical Appendix*.

(iii) 人件費

財政支援を正当付ける理由の一つに経常予算の確保が挙げられる。下記に挙げた表は各国の経常予算の投資予算に対する倍数を示すものであるが、ケニアは他2国と比較しても特段

表 3-10 経常予算の投資予算に対する倍数

年度	1997	1998	1999	2000	2001
タンザニア	2.9	2.7	2.2	3.5	4
エチオピア	1.7	2.1	4	2.1	1.7
ケニア	4.6	4.5	8.2	6	8.3

出典:IMF, 各国の *Statistical Appendix*.

表 3-11 政府支出に占める人件費の割合

年度	01/02	02/03	03/04
タンザニア	22.5%	20.0%	18.5%
エチオピア	19.1%	23.4%	22.2%
ケニア	33.7%	32.9%	31.2%

出典:各国の予算書

に高い数値を示しており、経常予算への配分が高いことが分かる。しかしこれは上記の国内外債務利払いに加えて、人件費に対する配分がケニアは非常に高いことに裏づけされている。

ケニアの公務員の数は 20 万人弱と非常に大きな規模であり、その人件費の割合も他 2 国と比較しても突出して高い。タンザニア、エチオピアにおける保健、教育セクターへの重点配分は教育・医療従事者の増員による経常費用増額が 1 つの方向性であるが、ケニアにおいては増額公務員数削減による人件費圧縮は、国内の経済運営においても、ドナーとの交渉においても最重要トピックとして取り上げられており、現在人件費を戦略的に活用するインセンティブは低い状態となっている。

3-2-3. 制度的能力 ~ 予算配分、調整能力

上記の予算配分力学とは別に、制度的能力の高低が予算配分および決算内容に影響を与えることがある。

タンザニアにおいては、MTEF が導入され、PRSP と年度予算をつなぐツールとして機能し始めている。しかもセクター毎の予算策定プロセスはトップダウンだけのものではなく、各セクターにおけるユニットコストを軸としたボトムアップの策定プロセスが機能し始めており、そのことと相まって開発戦略の予算への反映に関する現実度が高まっている。

エチオピアは、PFM 改革の本格化が進んでおらず、予算策定における基本的事項である予算項目の整備等が進んでおらず、それに加えて予算の透明性がタンザニアほど高まっていないため、実際の予算・決算配分が戦略性のもと意図されたものかどうか不確かである。

ケニアにおいては MTEF の導入が図られたものの、その定着はなされておらず、またそもそもケニア財務省の職員が MTEF を唯一の予算配分ツールとして尊重していない現状もある。また PRSP における戦略性は他二国と比較して、より経済成長に重点を置いたものになっているものの、その戦略性が定量的に示されていないために実際の年度予算と PRSP との戦略性の比較が行いにくい状況にある。

3-2-4. まとめ

外部との関係においては、タンザニア、エチオピアにおいては保健、教育等の特定セクターへの配分圧力が改革支援プログラムを通じて一部存在する一方、ケニアにおいてはここ数

年外部ドナーとの関係が良好ではなかったため、そのような配分圧力が存在し得なかった。拡大 HIPC イニシアティブにおける債務削減の恩恵を受けたタンザニア、エチオピアの 2 カ国とケニアを比較すると、PRSP の戦略性を担保する予算の裁量余地に大きな差がある(なお、予算項目による配分力学と並ぶ項目に国内政治による配分力学としての地方分権化があるが、これについては第 5 章を参照のこと)。

政府活動の方向性を示す最も重要なツールである年度予算は、国により程度の差はあるものの、いくつもの予算配分力学が存在する中で無数の関係者との妥協を経て、非常に緊張感のある状態の中屹立するものであり、その予算配分構造を急激に変更することはしばしば困難なことである。しかし、適切な経済・政治環境の中で、富の再配分の基軸となりうる開発戦略の戦略性が明示され、その戦略性を貧困削減サービスにつなげるための制度が整備された中では予算配分構造の変革も行われる可能性はある。

拡大 HIPC イニシアティブにおける債務削減の恩恵を受けたタンザニアとエチオピアの 2 カ国とその恩恵を受けないケニアとではそもそも予算の政策的経費に関する裁量余地で大きな差があり、また改革支援プログラムを軸としたドナーとの継続的な交渉過程における外部圧力の存在にも差がある。

3-3. 公共財政管理(PFM)の改革プログラムの戦略性

3-3-1. PRSP の導入、拡大 HIPC イニシアティブ適用が上記力学に与えた影響

前章で一部述べたが、3 カ国においてここ数年の PRSP 導入、拡大 HIPC イニシアティブにおける債務削減措置は上記の予算配分力学に与えた影響の度合いを比較してみる。

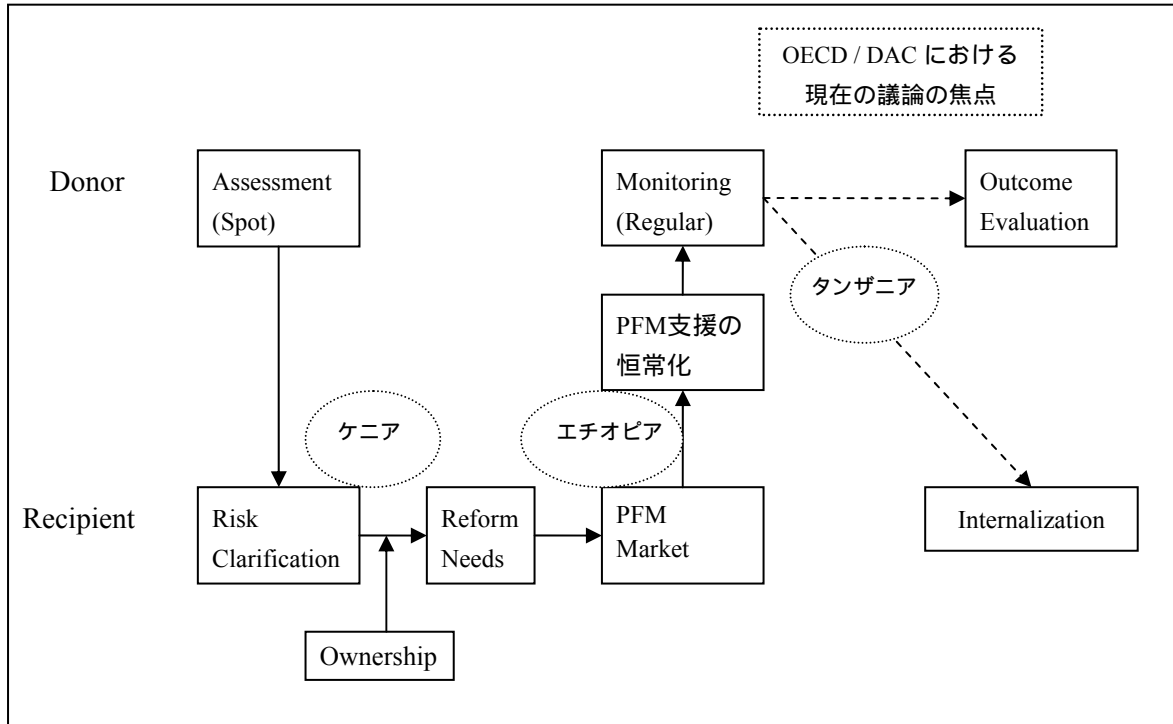
タンザニアとエチオピアでは、拡大 HIPC イニシアティブのもとでの債務削減と PRSP はセットで導入されたと考えられる。上記で述べた課題はあるものの、両国ではそれらの組み合わせが予算の裁量余地を改善させることにより、PRSP の戦略性の実現のための環境を改善したことが挙げられる。特にタンザニアに関しては、それらと時期を同じくして開始された世銀、IMF による PRSC、PRGF により、PFM 改革を明示的に開発戦略の中心課題に置き、MTEF の導入・定着を進めることにより、その制度構築も進めたことになる。一方ケニアは彼ら独自の配分戦略を保持している。新しく導入した MTEF 等の PRSP を予算に反映させるためのツールも主要機軸として未だ定着しておらず、これらの仕組みがケニアの予算配分に何らかの大きな影響を与えたとは言いがたい状況にある。ただいずれの国においてもこれら PRSP、HIPC イニシアティブにおける重点項目として、PFM 改革が挙げられており、上記制度的課題に向けた取組みを推進させようという圧力になっている。

3-3-2. ドナーの PFM 改革支援プログラムのフレームワーク

PFM 改革の進捗状況は図 3-1 のような段階の違いがあると考えられる。タンザニアは、PFM に関するアセスメントは 2000 年頃から開始済みで、PFM 支援も既に本格化しており、現在では PER もその実施の一部もドナーの支援を受けているものの、段階としては内制化してタ

ンザニア政府の予算プロセスの中に組み込まれ定着しつつある。一方、エチオピア、ケニアにおいては PFM 改革がまだ端緒についたばかりである。

図 3-1. PFM 改革が本格化するまでの進捗段階の一般的な例と今次調査対象国の位置づけ



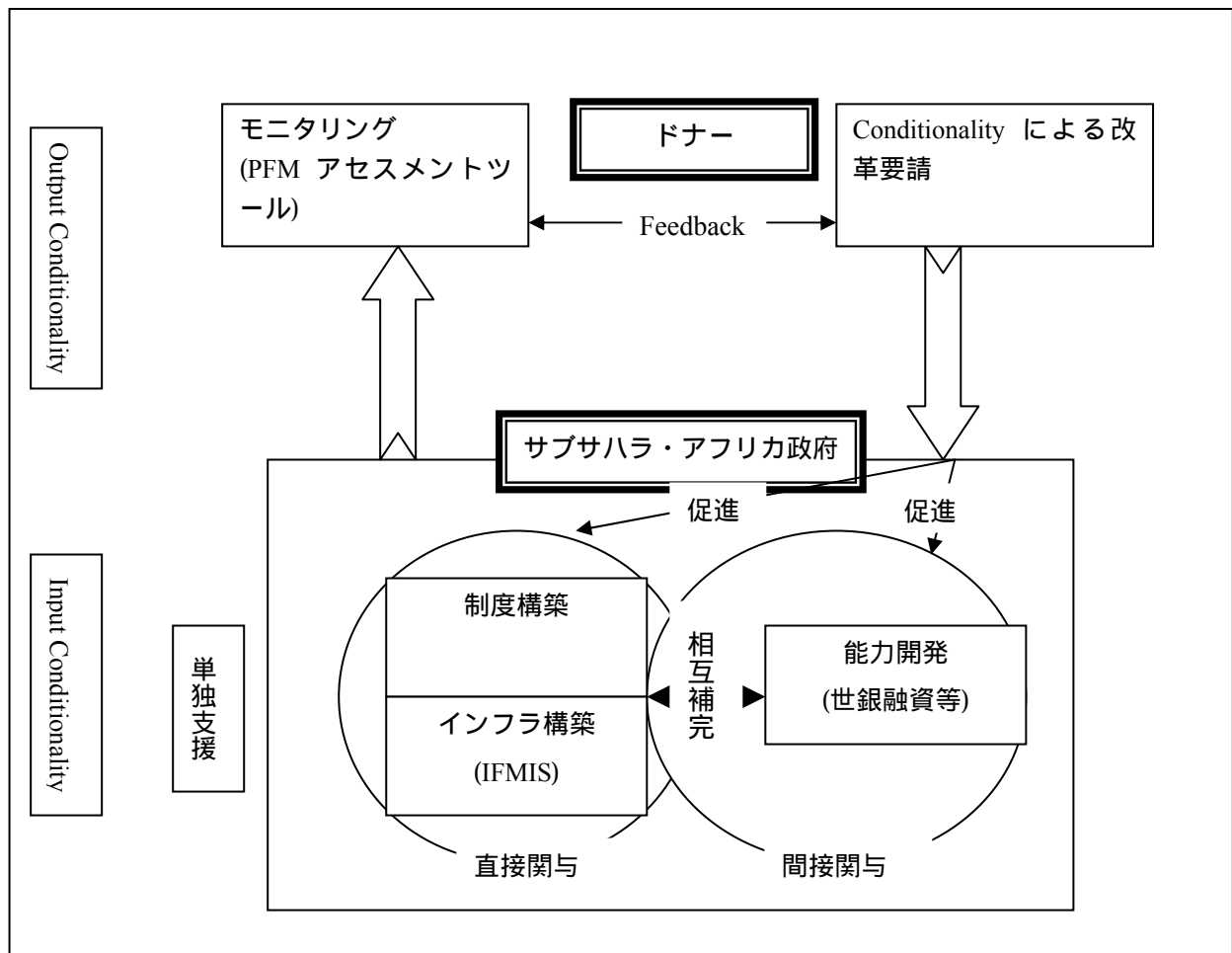
次に、ドナー側の支援戦略を図 3-2 に明らかにする。まず、PRSC、PRGF、GBS 等のマクロ経済プログラムにおけるコンディショナリティにより PFM 改革に対する半ば外圧ともいえる要請を提示することにより、3 カ国の政府内における改革の動きを促進させようとしている。そして、改革の成果(Output)を共通アセスメントツール(エチオピアでいう共同財政援助評価(JBAR))によりモニタリング・評価し、その結果をさらに次のサイクルのマクロ経済プログラムや PRSP の年次レビュープロセスにフィードバックしていくこととなる。このプロセスはアウトプットレベルでの改革支援プロセスであると言える。

そして上記のプロセスにより促進される 3 カ国の政府内の改革の動きとしては、ドナーの関わり方により、間接関与プログラムと直接関与プログラムに大別されて挙げられる。間接関与プログラムの代表的なものは世銀等のキャパシティ・ビルディングに関する構造調整融資である。これらはドナーが大半の資金を提供し、実際の構造改革は表向きは 3 カ国の政府自身により進められることになり、ドナーは技術支援や専門家派遣による直接の支援は行わないこととなる。一方直接関与プログラムはドナーが直接途上国政府内に入り込んで技術支援を行うものである。そして、これらの直接関与プログラムと間接関与プログラムが支援効果に関して相互補完をしているという位置づけにある。このプロセスはインプットレベルでの改革支援プロセスであると言える。そしてこのアウトプットレベルのプロセスとインプッ

トレベルのプロセスが相まって PFM 改革が効果的かつ効率的に進むことが期待される。

以上が共通フレームワークであるが、個別国に関して言えばタンザニア、エチオピアは現状としてこの図のとおりになる。ケニアは、ドナー内の PFM 支援に関する援助協調枠組みがまだ出来ておらず、単独支援も本格化していないものの、全体としてこのフレームワークが出来つつある。

図 3-2 ドナーの途上国の PFM 改革への関わり方



3-3-3. 改革オーナーシップ分析

では上記改革の進捗度に与える主要項目として改革のオーナーシップを取り上げる。

オーナーシップを構成要因はいくつか挙げられるが、その中でも重要なものとして援助依存度がある。表 3-12 はその援助依存度をまとめた表である。

タンザニア、エチオピアの 2 カ国とケニアで顕著な差が出ているのであるが、ケニアが他の 2 カ国と比較して援助依存度が特に低いことがわかる。このことが彼ら独自の予算配分機能を保持させるインセンティブともなっており、またドナーが導入しようとしている PFM 改

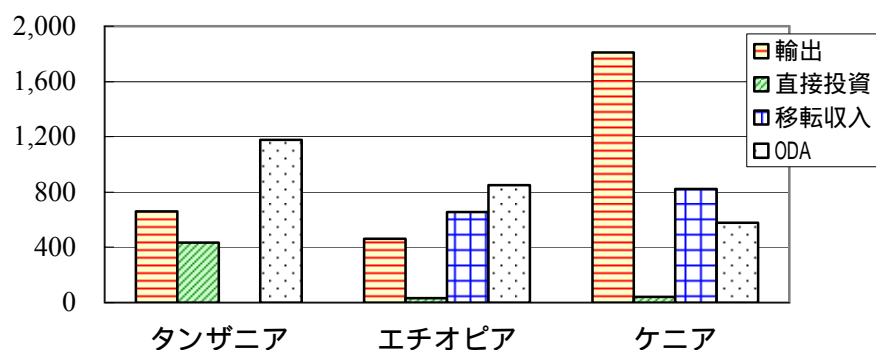
革の主要ツールがなかなか定着しない原因ともなっている。

表 3-12 主要経済指標に対する援助総額の割合 (%)

		1997	1998	1999	2000	2001
GDP	タンザニア	12.1	13.1	12.4	12.5	14.3
	エチオピア	9.0	11.1	11.2	11.7	18.0
	ケニア	5.6	5.0	4.6	6.3	5.2
外貨収入	タンザニア	39.4	43.0	37.9	38.0	41.8
	エチオピア	39.4	37.8	39.7	38.1	48.6
	ケニア	15.3	15.0	13.3	15.7	14.2
国内総投資	タンザニア	76.2	81.1	80.2	70.8	83.8
	エチオピア	52.7	63.1	69.0	65.0	92.2
	ケニア	30.2	28.6	28.3	41.3	35.9
政府支出	タンザニア	70.6	71.6	61.8	67.6	75.0
	エチオピア	35.8	32.2	31.8	38.6	57.1
	ケニア	3.9	1.9	1.2	1.5	1.5

出典: IMF, 各国の *International Financial Statistical Yearbook 2003 and Statistical Appendix*.

図 3-3 外貨ソースの内訳



出典: IMF, 各国の *International Financial Statistical Yearbook 2003 and Statistical Appendix*.

3-4. おわりに

今次調査対象国の比較においては、PRSP において開発戦略が明示され、その開発戦略を年度予算につなげるためのツールをいち早く導入し、拡大 HIPC イニシアティブの恩恵を受けて、年度予算の戦略的配分を大きく変えつつあるタンザニアと、拡大 HIPC イニシアティブの適用可能国ではなく援助依存度が低く独自の予算システムを保持しようとするインセンティブがあり、予算の裁量余地が比較的狭いケニアの差が顕著に現れたといえる。またエチオ

ピアも人件費、国内外債務利払いによる予算の裁量余地の制約はないものの、特殊な連邦制からくる地方配分の力学がより強く働き、また PFM の制度的な問題もあり、PRSP が年度予算に適切に反映されるのには未だに多くの課題がある。今後は、エチオピア、ケニアがタンザニアと同様に幾度か PRSP -APR と予算のサイクルを経ていくのを注視すると共に、政治学の理論も借りながら、国内政治的な配分にも踏み込み、また地方(州)政府、セクター省庁内での細かな配分を観察することにより、より精緻な結論が得られると考える。

(平尾 英治)

引用文献

- Byarunhanga, C. V. (2004). Government of Kenya, Ministry of Planning and National Development - *Review of the medium term expenditure framework*, Syscorp International Ltd. – Final Draft.
- Government of Ethiopia. (2001). *Interim poverty reduction strategy paper - 2000/01 –2002/03*.
- Government of Ethiopia. (2002a). *Poverty reduction strategy paper*.
- Government of Ethiopia. (2002b). *Sustainable development and poverty reduction program*.
- Government of Ethiopia. (2003). *Consolidated Budgets 2003*.
- Government of Ethiopia. (2004). *Consolidated budgets 2004*.
- Government of Kenya. (2000). *Interim poverty reduction strategy paper - 2000 – 2003*.
- Government of Kenya. (2003a). *Consolidated budgets 2003*.
- Government of Kenya. (2003b). *Economic recovery strategy for wealth and employment creation – 2003 – 2007*.
- Government of Kenya. (2003c). *Public expenditure review 2003*.
- Government of Kenya. (2004a). *Consolidated budgets 2004*.
- Government of Kenya. (2004b). *Investment programme for the economic recovery strategy for wealth and employment creation 2003-2007*.
- Government of Kenya. (2004c). *Public expenditure review 2004 – Final draft*.
- Government of Tanzania. (2000). *Interim poverty reduction strategy paper*.
- Government of Tanzania. (2000). *Poverty reduction strategy paper*.
- Government of Tanzania. (2003). *Public expenditure review 2003*.
- Government of Tanzania. (2004a). *Public expenditure review 2004*.
- Government of Tanzania. (2004b). *Public financial management reform program – Interim plan of work and budget, Implementation arrangements and way forward*.
- International Monetary Fund. (2002). *Ethiopia: Statistical appendix*.
- International Monetary Fund. (2003). *Kenya: Selected issues and statistical appendix*.
- International Monetary Fund. (2004a). *International financial statistical yearbook 2004*.
- International Monetary Fund. (2004b). *Tanzania: Selected issues and statistical appendix*.
- International Monetary Fund, & World Bank. (2000). *Tanzania: Enhanced initiative for heavily indebted poor countries – Decision point document*.

- International Monetary Fund, & World Bank. (2001a). *Ethiopia: Enhanced initiative for heavily indebted poor countries – Decision point document*.
- International Monetary Fund, & World Bank. (2001b). *Tanzania: Enhanced Initiative for heavily indebted poor countries – Completion point document*.
- International Monetary Fund, & World Bank. (2004). *Ethiopia: Enhanced initiative for heavily indebted poor countries – completion point document*.
- Naschold, F., & Fozzard, A. (2002). *How, when and why does poverty get budget priority? – Poverty reduction strategy and public expenditure reform in Tanzania* (ODI Working Paper 165). London: ODI.
- Norton, A., & Elson, D. (2002). *What's behind the budget? – Politics, rights and accountability in the budget process*. London: ODI.
- Peterson, S. B. (2000). *Financial reform in a devolved African country – Lesson from Ethiopia* (Development Discussion Paper No766). MA: Harvard Institute for International Development.
- World Bank. (2001). *Ethiopia: Focusing on public expenditure on poverty reduction*.
- World Bank. (2002). *Ethiopia: Country procurement assessment report*.
- World Bank. (2003). *Ethiopia: Country financial accountability assessment*.

4. 教育セクターにおける公共財政と PRS

4-1. はじめに

本章の目的は、PRS の下、貧困削減のための優先分野とされている教育セクターにおいて、どのような変化が起きているかを、教育財政を中心に分析することである。今回訪問した 3 カ国のうちの 2 カ国(タンザニアとエチオピア)は、初等教育普及のために世銀が提唱しているファースト・トラック・イニシアティブ¹⁴の対象国に選ばれ、教育セクタープログラムを持っている。もう 1 カ国のケニアは若干異なるケースである。他の 2 カ国と同様、ケニアも重債務貧困国(HIPC)に指定されてはいるが、債務免除は適用されていない(第 2 章、3 章参照)。また、ドナーがこの国に資金的にコミットすることにためらいがあるため、ケニアの教育セクターは他の 2 カ国と比べると援助依存度が低い。現在、ドナーとケニア国教育科学技術省(MOEST)は、教育セクタープログラムを開発する方向で交渉している段階である。プロセスは他の 2 カ国より遅いが、ケニアでも、教育は貧困削減のための優先セクターの筆頭に挙げられている。また、2003 年の 1 月に開始した「初等教育無償化プログラム」は、セクタープログラムへの移行プロセスという位置付けである。

要するに、今回の調査対象 3 カ国は、程度の差はあれ、皆、貧困削減のための優先分野としての初等教育強化に向かっている。その一方で、教育セクター(サブセクター)プログラムの導入の仕方は、それぞれの国の教育行政機構のあり方やドナーとの関係、政治環境、教育の発展段階などの要素によって、違った様相を呈している。

そこで、本章では、まず 3 カ国のセクタープログラム(ケニアは移行プログラム)を概観し、それぞれの国のサブセクター間の優先付けや援助モダリティの適用の仕方と、援助依存の関係を考察する。次いで、PRS 導入とともに増加している教育セクターへの公共支出が、どれだけ効率的に受益者に到達しているかを、資金の流れの上流から下流に向けて概観するとともに、その中で特筆すべき財務上のテーマ(分権化、教員給与、教育への家計支出など)にも触れる。最後に、公共支出が目的達成のためにどれだけの効果があるかについて、まず、教育公共支出が PRS で意図したように貧困層まで届くのかについて考察する。また、公共支出と教育指標の関係も見えていくこととする。PRS 枠組みの中で、教育公共支出は確実に増加しているが、それに伴って教育指標がどのように変化しているかは、政策研究の重要なテーマである。尚、本調査は、短期間の現地滞在中に収集した二次データに依存しており、断定的な結論を示すには適さないが、PRS の主旨である貧困削減が教育セクターにおいて達成されるために、どのような配慮が必要なのか、課題を提示しようとするものである。

¹⁴ 2015 年までに初等教育へのアクセス普遍化というミレニアム開発目標達成のため、18 カ国(+5 カ国)へ集中的支援を行う目的で、2002 年に世銀によって提唱された。第一候補の 18 カ国のうち、16 カ国は HIPC(重債務貧困国)で、そのうち 11 カ国はアフリカに集中している。

4-2.3 カ国の教育セクタープログラム

4-2-1. タンザニア

タンザニアでは、初等教育開発計画(PEDP)が進行中である(2001-06)(表 4-1 参照)。PEDP は初等教育サブセクターの開発 5 年計画に基づいており、初等教育へのアクセス及び質の向上と、(組織改革と予算増加による)人的、物的、財政的資源の有効利用、運営及び教育サービス実施能力の向上を目的としている。

タンザニアは、様々な公共セクター改革や新しい援助モダリティを積極的に取り入れていることで知られる。PEDP においても、ドナーの手続きの調和化を図り、取引費用を削減するというセクタープログラムの理念に忠実であるがゆえに、調和化に馴染まず、独立のプロジェクトやテーマ別のイニシアティブ(UNICEF の女子教育など)を実施するドナーには不寛容である。タンザニアにおいて、「ドナーの連携(donor coordination)」という用語は、資金提供手続きの調和化とほとんど同義に使われている。そして、プールファンドや直接財政支援に参加しないドナーについては、彼らが行う教育セクターでの活動そのものが喜ばれないような空気になっている。PEDP のプールファンドの合意文書(Memorandum of Understanding)に調印しているドナーは、CIDA、オランダ、ノルウェイ、SIDA、アイルランド、フィンランド、ベルギー、フランス、EU である。

2004 年に、もう一つのサブセクタープログラムである Secondary Education Development Program (SEDP)が世銀の主導で開始している。しかし、SEDP は PEDP ほど多くのドナーを巻き込んでおらず、進捗も遅いようである。

4-2-2. エチオピア

タンザニアの PEDP と違い、エチオピアの教育セクター開発計画 (ESDP)は教育セクター全体をカバーする。第一フェーズは、エリトリアとの国境紛争(1998-2000)前の 1997 年に開始したが、紛争中に多くのドナーが援助を停止した。それらのドナーが援助を再開するのに伴い、ESDP II が 2002 年に再開した。ドナーの報告書などでしばしば指摘されるのは、エチオピア政府とその役人のタフ・ネゴシエーター振りである。一面では、この押しの強さは、エチオピア政府の政策形成についての「オーナーシップ」の発露だと理解されている。他方、著者が行ったドナー職員とのインタビューでは、こうした強硬さは、役に立つアドバイスですら聞く耳を持たない頑固さでもあるとの指摘があった。世銀の ESDP 報告の中にも、難しい交渉の事例が複数あげられている(World Bank, 2001: 95-106)。

タンザニアの PEDP が初等教育のみに焦点を当てているのに対し、ESDP は職業・技術教育(TVET)と高等教育を重視している。ドナーの初等教育への関心にも関わらず、エチオピアの教育支出に占める初等教育の割合は漸減傾向にある(図 4-1 参照、後述)(教育セクター全体への支出が増えているので、実際の金額は増加している)。TVET への投資は高くなり、また、労働需要の変化に対応するのが困難である。エチオピアの TVET 及び高等教育へのフォーカスが、詳細な労働需要分析に基づいているのかは明らかではなく、このことは、世銀やその

他のドナーが TVET、高等教育を強化しようとする政府の政策を支援することをためらい、厳しい交渉をすることになった原因の一つである。

ESDP は、3つのチャンネルを通じて援助を受け入れている。チャンネル1は、財務省を通じた援助である(イヤーマークされたものもされないものも含む)。チャンネル2は、財務省の予算プロセスを経ずに、所轄官庁(教育省を含む)に直接提供される援助である。そして、チャンネル3は、プロジェクトで、資金は政府の開発予算に組み込まれるが、運営・実施は政府ではなく、独立のプロジェクト実施主体によって行われる。更に、NGO などによって実施されるプロジェクトで、政府予算に全く組み込まれないもの(オフ・バジェット)がある。オロミア州教育省でのインタビューによれば、二国間、多国間ドナーの他に、同州で政府機構外でプロジェクトを行っている NGO が 60 以上ある。尚、教育セクターでは、2003 年 12 月に、教員訓練に特化したプールファンドの合意文書が締結されている。参加ドナーは、オランダ、アイルランド、ベルギー、SIDA、フィンランド、DfID である。

4-2-3. ケニア

2003 年 11 月に行われた全国教育訓練会議(National Conference on Education and Training)以来、教育科学技術省(MOEST)とドナーは、教育セクタープログラム(KESSP)を準備中である。6つのタスクフォース(教育統計及び財政、基礎教育へのアクセス拡大、教育セクター管理、初等教育の質と定着率の向上、中等教育の拡大と向上、TVET への将来の投資の準備)が組織され、現在、セクター開発計画の基礎とすべく、課題と現状についての報告書を作成している。9 月半ばに、ドナーと MOEST の代表による第一回合同評価ミッションが派遣された。合同評価ミッションの目的は、「初等教育無償化プログラム」の評価と KESSP の準備である。

ケニアの教育セクターにおいて、セクタープログラム導入を推し進めているのは、世銀と DfID である。両機関は、初等教育に特化したプールファンドも計画中である。汚職が多いという理由で、ドナーの多くはケニアに対する一般財政支援には消極的で、基本的には財政支援を志向している世銀や DfID なども、急激な移行は考えていない。従って、ケニアの教育セクター援助のほとんどはプロジェクト形式である。2002 年の MOEST の開発予算の 90%以上(約 8500,000 Ksh)はプロジェクト援助の資金である。教育セクターで活発に活動しているドナーは、世銀、WFP、USAID、OPEC、UNICEF、DfID、JICA、EC、ベルギー、アフリカ開発銀行、SIDA、CIDA、イタリア、GTZ である。JICA は中等レベルの現職教員研修(SMASSE: Strengthening Math and Science in Secondary Education)で高い評価を得ており、教育セクターでの存在感も大きい。JICA は DfID とともに、教育セクターのドナー会合の議長を務めている。

4-3. 教育財政

4-3-1. 政策形成の外部要因と優先付け

第 3 章でも述べたが、3 カ国の中で、タンザニア、エチオピアは援助依存が高まっている

表 4-1 東アフリカ 3 国教育セクター比較

	タンザニア	エチオピア	ケニア
教育セクタープログラムの範囲	PEDP (初等教育)—手続きの調和化がかなり進んでいる (2001 年より) SEDP (中等教育)—2004 年 5 月より開始しているはず	ESDP (セクターワイド) (2002 年より)	未整備
教育セクタープログラムにおける援助モダリティの実施状況	a. 一般財政支援 b. セクター財政支援 (世銀の SEDP 支援がこれに該当) c. プールファンド (d. プロジェクト)	a. 一般財政支援 b. プールファンド c. プロジェクト	交渉中
初等教育無償化	2001 年	ずっと無償	2003 年
教育予算割合	表 4-2 参照		
教育予算に占める初等教育の割合 (FTI ベンチマーク 67%) (図 4-1 参照)	60.3%(1999/00) →71%(2002/03) ³	66.7%(1996/7) →54.4%(2001/02) ⁸	55.6% (1996/7)→ 57.76% (2000/01) ⁹
総就学率	70% (1990) →70% (2001) ² (但し、PEDP 報告では、2002 年の school fee 撤廃以降、就学数が 3 割前後の増加している) ⁴	33% (1990) →62% (2001) ²	95% (1990) ^b →88% (2000) →104%(2003) ⁵
就学者に占める女子の割合	48.2% (2001) →48.5% (2003) ⁴	39.8% (1990)→40.6% (2000) ¹	48.7% (1990) →49.5% (2000) ¹
教員 1 名に対する生徒数	46 (2001) →57 (2003) ³	36 (1990) ¹ →65(2001) ⁶	31 (1990) ^a →33 (2000) →39 (2003) ⁵
初等教育修了率	54%(2001) ⁷	46%(2001) ⁷	45.8 (1989) →57.0(2003) (8 学年) ⁵
日本の教育セクター支援 (2004 年度時点)	スクールマッピング・マイクロプランニング (JICA 開発調査) (Phase II 調査完了。2005 年 3 月時点、最終報告書作成中)	住民参加型基礎教育改善プロジェクト (オロミア州におけるノンフォーマル教育支援) (JICA 技プロ、2004 年度開始)	中等理数科教育強化計画 (SMASSE) (JICA 技プロ) (Phase II 継続中)
	教育分野企画調査員 (ドナーミーティングなどへの参加)	教育分野企画調査員 (ドナーミーティングなどへの参加)	アフリカ人づくり拠点 (JICA 技プロ+無償) (継続中)
	ダルエスサラーム小学校建設 (無償、完了)	ディスタンス・ラーニング機材供与など (無償、個別専門家) (継続中)	過去に高等教育の技プロ案件が複数あり
		オロミア州スクールマッピング (JICA 開発調査、採択済)	

- 出典: 1. UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2003/4*, 2004.
2. World Bank, *World Development Indicators*, 2004.
3. World Bank, *Tanzania Public Expenditure Review FY03*, 2003.
4. Government of Tanzania, *Joint Review of the Primary Education Development Plan (PEDP) Final Report*, 2003.
5. World Bank, *Kenya: Strengthening the Foundation of Education and Training in Kenya*, 2002.
6. World Bank, *Education in Ethiopia: Strengthening the Foundation for Sustainable Progress (draft)*", 2004.
7. UNDP, *Human Development Indicators*, 2004.
8. World Bank, *Ethiopia Focusing Public Expenditures on Poverty Reduction*, 2001.
9. Government of Kenya, *Public Expenditure Review 2003*, 2003.

のに対し、ケニアは、恒常的に援助依存が低いのが特徴である。表 4-2 に各国の財政赤字を示したが、無償援助計上前と計上後の財政赤字割合の差が最も拡大している(援助への財政依存が高まっている)のはタンザニアで、1997年の2.7%から2002年の4.5%まで増加している。

タンザニアに次いでエチオピアも援助依存が高まっている(1.5% (1997) 2.7% (2002))。これに対し、ケニアは1997、98、99、2001年と1%を下回る財政ギャップになっている。こうした援助依存のパターンは、教育セクターの公共支出配分のパターンの違いにも関係が深い。PRSの下では教育が優先セクターの一つと位置付けられているため、PRSP及び教育セクタープログラムを導入しているタンザニア、エチオピアでは教育支出が短期間に急激に増加しているのが特徴である。しかし、それら2カ国に比べても、援助依存が低く、教育セクタープログラムが未整備のケニアの教育支出割合は格段に高く、また、安定的に同じ水準を維持している。タンザニア、エチオピアは教育支出を増加しつつも、ケニアの水準には至っていない。

表 4-2 教育への公共支出 (%)

		GDP 実質 成長率	GDP に占める財政赤 字割合		公共支出 に占める 教育支出 の割合	対 GDP 比教育支 出
			グラント 計上前	グラント 計上後		
ケニア	1997	2.4	-2.45	-1.61		
	1998	1.8	-0.15	0.52	36.90	
	1999	1.4	0.43	0.97	37.10	6.2
	2000	-0.2	-4.8	-1.95	29.10	5.8
	2001	1.24	-3.17	-2.43	31.70	6
	2002	1.12	-3.36	-1.75	28.70	6.8

出典: Government of Kenya, *Public Expenditure Review*, 2003.

タンザニア	1997	3.3	-1.7	1		
	1998	4	-2.3	0.3		
	1999	4.7	-3.1	-0.9	26.40	3.1
	2000	4.9	-5.8	-1.6	21.60	3.3
	2001	5.7	-4.5	-1	27.02	3.4
	2002	6.2	-4.9	-0.4	28.34	4.4

出典: World Bank, *Tanzania Public Expenditure Review FY03*, 2003.

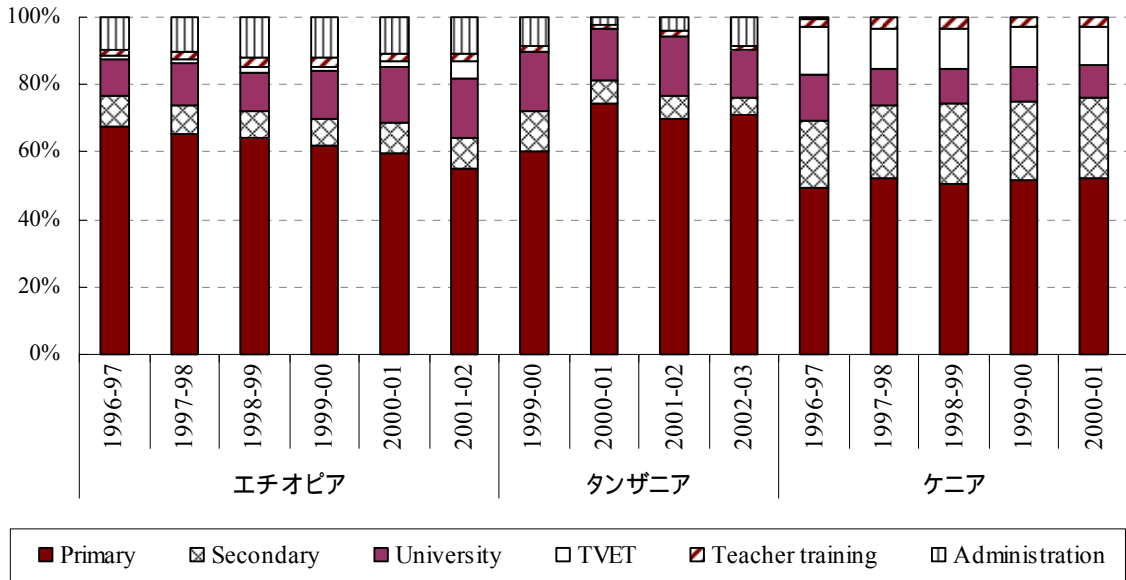
Government of Tanzania, *Joint review of the primary education development plan: final report*, 2003.

エチオピア	1997		-2.1	-0.6		
	1998		-3.2	-2	11.50	3.5
	1999	0	-6.3	-4.5	9.60	3.2
	2000	2	-7.7	-6	13.90	4
	2001	7.3	-5.6	-3	17.00	5
	2002	5.5	-7.7	-5		

出典: World Bank, *Ethiopia Focusing Public Expenditures on Poverty Reduction*, 2001.

GDP 実質成長率は CIA World Factbook から

図 4-1 サブセクター別経常支出割合



出典:各国 Public Expenditure Review.

Government of Ethiopia, *Education Sector Development Programme (ESDP): Consolidated National Performance Report 2002/3*. 2004.

教育セクター内のサブセクター間の配分を見ると、3カ国の違いは更に明らかになる。図4-1からは、ケニアの予算配分の特異性が見て取れる。他の2カ国に比べ、初等教育の割合が低い反面、職業・技術教育(TVET)の割合が高く、また、サブセクター間の配分に大きな変化がなく安定していることである。それに比べて、タンザニアは、1999/2000と2000/01年の1年間で、教育への経常支出に占める初等教育の割合が60.3%から74.7%まで跳ね上がっており、その後も70%超を維持している。エチオピアも経常支出の多くの部分を初等教育に配分しているが、タンザニアとの違いは、高等教育とTVETの割合が漸増し、それに伴って初等教育の割合が減ってきていることである。ファースト・トラック・イニシアティブ(FTI)対象国に期待される初等教育への支出割合のベンチマークとして世銀が示しているのは、67%であるが、タンザニアがその期待に忠実に沿っているのに対し、エチオピアはむしろ逆行している。エチオピア政府は世銀や他のドナーの反対にもかかわらず、高等教育とTVETを促進することを強く志向しており、こうした政治的意思が予算配分に表れていると言える。こうして見てくると、援助依存と予算配分のパターンには関係があることが分かる。すなわち、援助依存度が最も低いケニアでは、PRSの優先付けにはあまり影響されずに独自の予算配分をしており、PRSの動向に関わらず、支出配分が安定している。他方、3カ国中で最も急速に援助依存が高まっているタンザニアでは、ドナーとの対立が少なく、PRSPや教育セクタープログラムの進行も早い。タンザニアに比べると援助依存が低いエチオピアは、ドナーの報告書などで政策形成や財務の「オーナーシップ」が高いと評される国であるが、裏返せば、ドナーの処方箋に簡単に従わない頑固さがあるとも言える。ここで見える課題は、ドナーは被援助国の「オーナーシップ」を歓迎するというスタンスを取っているが、「オーナーシ

ップ」の表出はドナーのアドバイスの拒絶を意味することもあり、ドナーはどこまでそれを許容できるのかということであろう。

4-3-2. 教育への公共支出の計画実現性・配分の効率性

公共支出に占める教育セクターの割合が高まっているのは3カ国に共通した傾向である。しかし、政策レベルで優先的な予算措置がなされても、それが確実に執行され、教育システムの末端まで届かなければ、増大した公共支出の効果は減少してしまう。まず、中央レベルでは、予算と決算の間に乖離が少ないほど、計画は予定通り実行されたと考えられるが、乖離が大きければ、PRSP や MTEF などでは表明されている政策と実際の教育行政が連動していない可能性が高くなる。また、執行率の高い費目と低い費目の間でも、政策の実現度に違いが出てくることになる。一方、中央レベルで執行され、県、学校など、地方の支出組織(spending unit)に送金された資金が、指定された目的に使われていないことが多いのが現実である。原因は、汚職、会計処理の不備、費目間流用などさまざまあるが、中央政府を発して、最終的に目的のために使われるまでの過程で漏洩(leakage)する資金が多いほど、効率性は低いということになる。このように、中央の財務省から実際の支出体までの媒介が多ければ多いほど、中央及び地方政府のアカウンタビリティとキャパシティによって、予算の実現性、配分の効率性に違いが出てくると言えるだろう。(Reinikka & Smith, 2004)

(i) 中央での財務計画の実施状況

まず、中央レベルでの予算と決算の関係であるが、教育省以外も含めたマクロの分析は、第3章で行っているのので、そちらを参照されたい。ここでは、各国の教育セクターの事情に特化して説明することとする。まず、エチオピアは、教育経常予算の執行率はほぼ100%、開発予算が55%である。開発予算の執行率が低いことの原因として、公共支出レビュー(PER)では、ドナー資金の執行率の低さを挙げている(2004: 44; 2001: 25)。一般財政支援以外のドナーからの援助資金は全て開発予算に計上されており¹⁵、援助依存度が高い初等教育では、開発予算の執行率が66.3%だが、援助が少ない中等では88.2%、高等では89.2%となっている(GOE 2004: 48)。タンザニアについては、PEDPに関して、やはりドナー資金の執行率の低さが見られる。政府資金の執行率が88~9%で推移しているのに対し、ドナー資金は2002年65%、2003年74%、2004年72%である(REPOA & Ministry of Finance, 2005: 12)。ただし、この執行率の低さがドナーに起因するものか、政府側のキャパシティの問題かは不明である。ケニアは、教育の経常支出が予算額を上回る111%(2003/4年度)に達している。100%を超えている省庁はほぼ半数で、他方、執行率が最も低いのは50%台の農業、環境・水資源、建設省などで、全体として経常予算の執行率は99%となっている(GOK, 2004: 160)。開発予算の執行率は76%と経常予算より低いが、公共財政全体が41.1%だったのと比べると、教育省の開発予算執行率はかなり高い(最高が内務省の142%、財務省の80%に次ぐ)。教育行政は、多くの教員を抱え、

¹⁵ 従って、教科書や施設補修など、一般的には経常予算と考えられるものが、開発予算に計上されている。

労働集約的であるため、人件費がかさむ。経常予算の殆どを人件費に取られると同時に、給与の支払いが教員と行政のアカウントビリティを規定するため、人件費の執行率は高い。尚、教員給与については、後に詳述する。

尚、エチオピア、タンザニアの PER は、両国の MTEF と実際の教育予算の乖離が大きいと指摘している。これは、政府の財政的キャパシティや援助資金の執行能力以上に野心的な計画を策定していることに起因すると指摘されている(GOE, 2004; GOT, 2003a)。エチオピアに関しては、計画のあまりの非現実性ゆえに、初等教育のアクセスの拡大を初等後期を含む 8 年ではなく、前期に特化する、あるいは、サービス提供の困難な遠隔地は当面、重点対象から外し、比較的都市に近く、人口集中度の高い”Accessible Poor”に絞るなどの現実的戦略が必要だとしている(GOE, 2004: 24, 48)。

(ii) 資金配分の効率性

前節で、中央レベルでの財務計画の執行状況を概観したが、本節では、資金が下流に流れ、教室レベルに届くまでの過程に注目することとする。近年の低開発国の教育セクターのトレンドは、教科書・教材費や施設維持管理費を、Capitation grant として、中央から直接、あるいは殆ど自治体を通さずに学校へ送金し、学校で教科書選定や財務管理をできるようにすることであり、今回の調査対象 3 カ国でも導入されていた。これは、省の縦割りのラインを通して資金を流すと、途中での漏洩が多く、実際に使われるべき学校に到達する頃にはすっかり目減りしてしまう、という反省から、途中の媒介を減らそうと考えられた手法である。また、こうした学校を主体とした財務管理の手法は、学校の主体的意思を尊重するため、教育サービスが最終受益者のニーズに応えるためには非常に有効たりえ、権限委譲の方法としては意義が高い。中央から学校または学校に近い行政体（県など）への直接送金については、3 カ国とも DfID が中心になって進めている。DfID は、マクロレベルでは、財政支援による援助を推し進めており、初等教育分野においても、資金の流れを監査し、各レベルの財務能力を高めることによって、援助資金が貧困削減に貢献するという論旨を一貫しようとしているものと思われる。

タンザニアで行われた公共支出追跡調査(PETS)は、PEDP の資金が、中央から学校までどれだけ効率的に流れたかを測定しようとしたものである(REPOA & Ministry of Finance, 2005; REPOA & ESRF, 2001)。問題としてまず指摘されているのは、当初計画されたように PEDP 資金を中央の基礎教育開発委員会(Basic Education Development Committee)が一括管理するよう出来ず、教育文化省、地方自治庁、財務省の 3 つのルートから資金が流れていることである。また、地方自治庁からの資金は、県に直接送られる場合と、州を通す場合がある。このように資金のルートが多様で、かつ、送金時期もばらばらであることは、県において、正確に会計処理できない原因となっている(REPOA, 2005: 24, 33)。Capitation grant には、現金で学校に支給される部分と、県で取り除け、教科書として現物支給する部分がある¹⁶。Capitation

¹⁶ 2004/05 年度より、Capitation grant は全額学校に現金で渡され、学校が教科書の調達も行うこととなったが、PETS 調査の段階ではまだ県が教科書調達を行っている。

grant については、2002 年には中央からの送金の 50%が学校で認知され、記録された。2003 年は 68%である。しかし、現金で学校に支給された部分の到達率が平均 8 割程度なのに対し、教科書の到達率が低く、実際、PEDP が開始されてから、生徒数が増加したのに、教科書が行き渡らず、一人当たりの教科書数は減っているとのことである(REPOA, 2005: 42)。

ケニアの教育セクターの PETS は、まだ予備調査の段階のようである。調査を行った 279 校において、教員登録されているうちの 20%が実在しない幽霊教員であり、教員給与の漏洩度が高い(Nafula et al., 2004: 49)。他方、給与以外の資金は全て学校に直接送金されているので、漏洩は全くないと言い切っている(52-3)。今後の調査で、より詳細な情報が得られることを期待するものである。

エチオピアでは各学校が教科書・教材費用と施設管理費用の二つの銀行口座を持つことになっているが、DfID の綿密なモニタリングがされている教科書・教材費の口座しか実質的には機能していない模様であった。エチオピアについて注目されるのは、資金の漏洩、会計処理の間違いが少ないという指摘である(GOE 2004: 25)。また、教師の勤務怠慢なども少ないということで、社会全体としてアカウントビリティが高いのかもしれない(ただし PETS はないので、裏づけはない)。また、エチオピアは、他国と比較すると財務の分権化が進んでいるが(2003/4 年度の中央 - 地方教育支出割合は 34% - 66%)(GOE 2004: 35)、Capitation grant は中央から直接送金されるため、地方予算には組み込まれていない可能性が高い。

3 カ国とも、教育支出のルートが多様化しており、全体像の把握が困難であることは共通している。ただ、タンザニアの PETS は、2002 年と 2003 年の間に資金の漏洩が減少していることを確認しており、地方自治体及び学校での財務管理の指導ときめ細かいモニタリングで、資金流通の効率性は上がると考えられる。ただし、地方に行くと、中央で設定した費目の枠を超えた流用が行われやすく、緊急性の高い施設建設のための開発予算などが中央の送金を上回る過剰配分されているのに、Capitation grant が目減りしていたりするケースも少なくない。現場での需要への柔軟な対応が本来の分権化の目的であったなら、資金の流れの効率性を高めようとするのは、時として分権化の目的と対立する可能性もある(REPOA, 2005: 58)。

また、現在のトレンドとして学校に少しでも多く資金を流すことを優先するため、地方教育行政が弱体化する危険がある。特に、学校を見回り、教育の質を維持するための視学官の活動費や、既存校が存在せず、従って、Capitation grant の対象となる生徒がいない地域への教育のアクセスの公平性が確保されにくくなる。また、生徒数の少ない学校には規模の小さい予算しか付かないという問題もある。本来、こうした学校間、地域間の公平性を担保するのは、県教育事務所の責任である。しかし、人件費以外の経常予算や開発予算が県事務所にほとんど行き渡らない結果、こうした公平性の担保は難しくなっていると言える。また、Capitation grant の中でも、教科書・教材購入が優先され、施設維持管理などの費用は、親やコミュニティの寄付などに依存する傾向がいまだに強い。また、資金漏洩の度合は、県や学校間の格差が多い(REPOA, 2005: 37)が、ライネッカとスミスによれば、これは、地域や学校の情報収集力や政治力による差である(Reinekkka & Smith, 2004:39-40)。すなわち、大規模校になると PTA もそれなりの規模を持ち、組織としての意思形成及び外部への働きかけができるようになってくる。そのように力を持った PTA に対しては、県教育事務所も遺漏なく資金を流

さなければいけないという力関係(アカウンタビリティ)が発生するという。また、ライネッカーらは、父母の平均家計収入が10%増加すると、学校に到達する公共資金も同様に増大すると述べている(40)。ライネッカーらの指摘するように、学校の規模や親の所得水準が公共支出の効率性にも影響するのであれば、教育の公共支出が貧困層に裨益するためには、資金漏洩の実態について、より詳細な分析が必要となろう。

4-3-3. 教員給与

3 カ国とも、経常支出の非常に大きな部分を教員給与が占めている。ケニアとタンザニアの教育経常支出の80%程度は教員給与である(ケニア: 78%(1997/98年度)、タンザニア: 81%(2003年度))(エチオピアのデータは得られなかった)(World Bank, 2002 and Lambert and Sahn: 128)。

教員一人当たりの給与は、他の公務員と比べても低くない。例えば、エチオピアでは、初等教育の教員以外の職員の給与が一人当たりの名目GDPの3.7倍であるのに対し、教員は6.8倍(初等第一サイクル)と8倍(第二サイクル)である。同様に中等レベルでは教員以外の職員と教員の給与は、それぞれGDPの4.6倍、11.8倍である(World Bank, 2004)。タンザニアの教員給与は、一人当たり名目GDPの3.6倍と、エチオピアよりは割合は低い、ドルベースの金額だと、エチオピアは第二サイクルの教員で約806ドル、タンザニアは792ドルと、絶対額では大きな差がない(GOE, 2004: 42)。また、ケニアも教員給与が高いことで知られている。第3章で、ケニアの公務員給与が高いと述べたが、その中でも教員給与は特に高い。2002年の世銀報告では、教員給与は1995~2000年に3倍に増えており、省庁間の公務員給与比較で最も高い¹⁷。

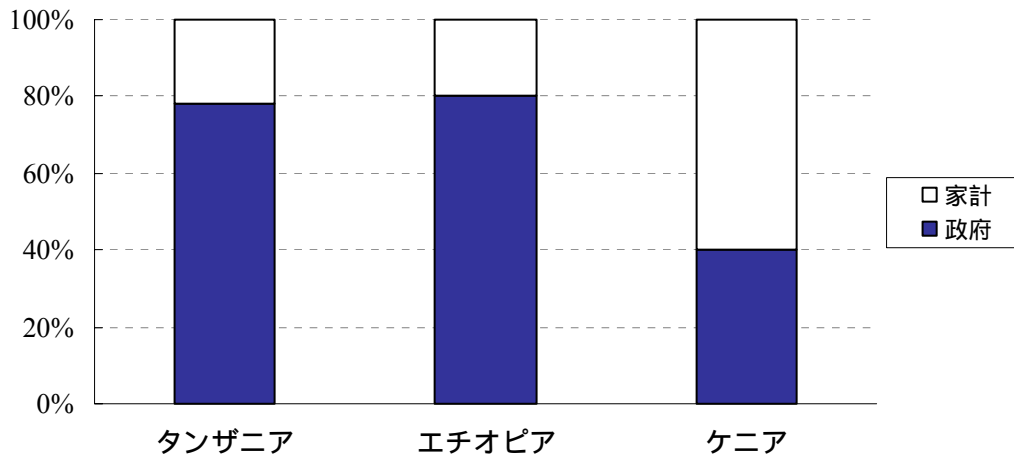
教員給与に関するジレンマは、教育の質の確保のためには、ある程度教員給与が高くならざるを得ず、そのことと、経常支出に占める給与割合を減らすという財政上の必要とどのようにバランスを取るかということである。教育の質を確保するため、近年、多くの途上国が、無資格教員を有資格にアップグレードしたり、採用基準を厳しくしたりなどの措置を講じているが、これによって教員の単価が上がる傾向にある。特に初等レベルでの教員は定着率が低く、また、遠隔地への赴任者が不足していることから、インセンティブを高めるために給与を引き上げざるを得ない場合が多い。また、「万人のための教育開発目標」(EFA)の筆頭目標である基礎教育へのアクセス拡大のため、どの国も教員数が急激に増大している。これらは、給与支出の更なる増大の原因となっている。

4-3-4. 家計支出

教育システムを維持するうえで、援助だけでなく、家計支出に依存する度合いも高いのだ

¹⁷ 但し、この比較は専門職と一般職の給与の平均に基づくので、専門職員のみ平均給与では、教員を上回るものがあると思われる。

図 4-2 生徒一人当たりの政府及び家計支出(初等レベル)



出典: Tanzania: Lambert, S., & Sahn, D. (2002) – the data is from the World Bank’s survey in 1998.

Ethiopia: World Bank (2004) – the sample survey of 11,973 households by the Bank.

Kenya: Government of Kenya (2004).

参考: 一人当たりの教育支出に占める家計支出割合: Zambia 80% (1990);

Peru 38.2% (1998)(Primary + secondary) (EdStats).

が、家計支出に関する網羅的なデータはどこの国でも整備されておらず、実体が把握しにくくなっている。図 4-2 に示したのは、サンプル調査による 3 カ国の生徒一人当たりの教育費に占める家計支出と公共支出の割合である(エチオピア、タンザニアについては授業料撤廃前)。ケニアの家計負担は、1998 年の報告でも 60% 超で(世銀調査、Lambert & Sahn の引用による)、2004 年の報告とほぼ同じである。1997 年に行われた家計調査に基づく世銀の報告では、このうち 49% は授業料となっているが(The World Bank, 2002)、2003 年に授業料が撤廃されても、家計負担の割合に変化が見られないならば、授業料の撤廃が家計負担の軽減にはつながっていない可能性がある。学校の施設維持管理や増設のための予算が行き渡らない状態で授業料を撤廃しても、リソースへの需要は満たされていないため、結局、授業料はなくても、寄付などに形を変えるだけで、保護者の負担は軽減しないということがありうる。また、授業料の一律撤廃は、富裕層も裨益するので、Pro-poor な政策とは必ずしも言えない。

このように、授業料撤廃が、そのまま家計負担の軽減につながっているかの判断は、詳細なフィールド調査を待たなければならないが、撤廃措置がもたらす心理的效果は無視できないものがあると思われる。すなわち、授業料がなくなるという情報によって、親が、今までより子供を学校へ行かすことの敷居を低く感じるならば、就学の可能性は拡大すると考えられる。いずれにせよ、どのような内容で、どの程度家計支出がなされているかは、教育への個人の需要を構成する要素を理解し、より貧困者の需要に合った政策を形成するためにも重要である。また、教育サービスを運営・維持するために少なからず家計支出に依存しているこれらの国々において、公共財政だけでなく、他のリソースも把握したうえで、制度運営が

なされる必要がある。大規模な調査による実体把握が難しい分野ではあるが、さらなる調査が待たれる。

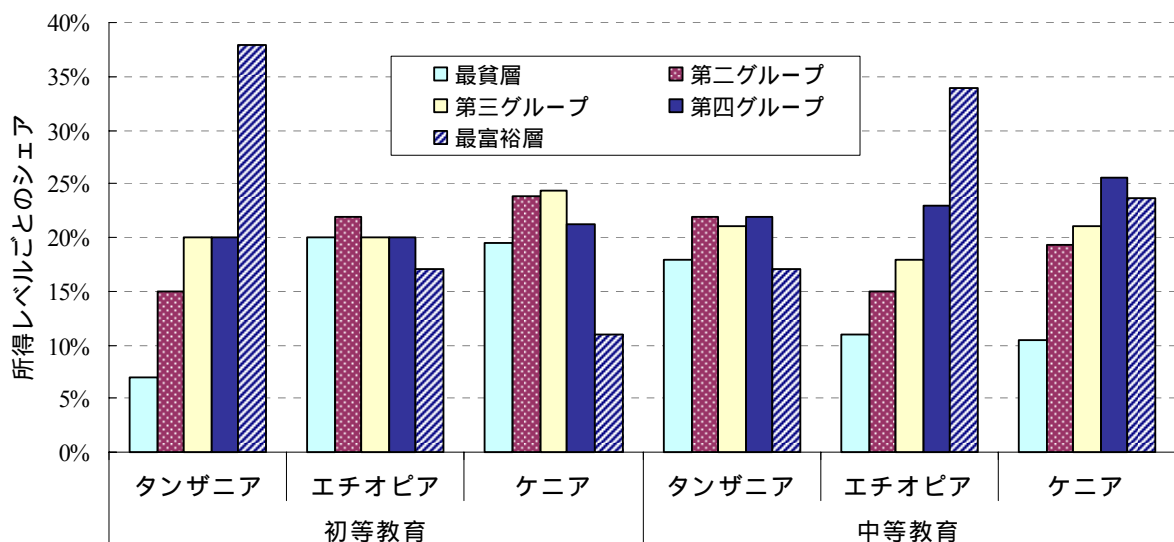
4.4. 教育への公共支出の意義

前節では、PRSPの下、貧困削減のための優先セクターとして予算配分が増大している教育セクターについて、措置された資金がどれだけ効率的に教育現場に届いているかを概観した。教育への公共支出の効果を判断する第二の視点として、本節では、公共支出が、その本来意図した目的を達成するのにどれだけ貢献しているのか、という点を考察してみたい。4-4-1.では、教育セクターに公共支出が増えることが貧困削減につながるのかを、教育支出の貧困層への裨益という視点から分析する。さらに、4-4-2.では、教育の直接的な目的である就学率や識字率の向上に、公共支出はどの程度貢献しているのか、という問題に目を向けることとする。

4-4-1. 教育への公共支出の分配の公平性

PRSの基礎には、教育を含む社会セクターへの優先的資源配分は貧困削減に貢献するという認識がある。この仮説は、中央政府において社会セクターへの予算措置をすることが最終

図 4-3 3カ国の教育支出の裨益率



出典: Lambert, S., & Sahn, D., Incidence of Public Spending in the Health and Education Sectors in Tanzania. In C. Morrisson (Ed.), *Education and Health Expenditure and Poverty Reduction in East Africa*, 2002, P. 130. World Bank, *Kenya: Strengthening the Foundation of Education and Training in Kenya*, 2002, P. 61. World Bank, *Education in Ethiopia: Strengthening the Foundation for Sustainable Progress*, 2004, p104.

的に貧困層に裨益した場合に成立する。そこで、本節では、PRS プロセスを理解する一つの方策として、教育支出の分配の公平性に目を向けることとする。

図 4-3 は、タンザニア、エチオピア、ケニアにおける、異なる所得グループの教育公共支出のシェアを示したものである。タンザニアでは、初等教育への公共支出のうち、40%近くが最富裕層に分配されており、3 カ国の中で貧困層の裨益率が最も低い。中等レベルでは、エチオピアが最も富裕層の裨益率が高い。タンザニアでは、5 つの所得グループのうち、裨益率が最も低いのが貧困層であり、中等レベルでは、エチオピアとタンザニアで貧困層の裨益率が最も低い。ただし、これらのデータは、初等教育セクタープログラムが導入される以前のデータに拠っているため、各国の社会経済構造の理解には資するが、PRS やセクタープログラム、及びその枠組みのもとで導入されている援助モダリティの効果を直接評価するものではない。タンザニアでは 2000/01 年に、エチオピアでは 2004 年に全国家計調査が行われており、ケニアでは現在、家計調査が行われている。これらのデータを分析することにより、PRS、セクタープログラムが示す予算配分の優先度と、教育公共支出の貧困層への裨益の関係がより詳しく理解できるはずである。尚、前述のように、公共支出の分配の効率性は、地域間、学校間の格差が大きく、その中でも農村部や小規模校への送金は途中の漏洩率が高いと報告されている。そのような送金過程での漏洩も加味すると、貧困層の裨益率が押し下げられる可能性もある。

表 4-3 は、3 カ国の教育支出の裨益率を、より広い視野で比較するため、アフリカ諸国及び、他地域の低所得国のデータと並べたものである。図 4-3 と違い、ここでは、全教育レベルの支出を合算しているため、初等教育だけに特化した場合とは裨益率に違いがある。しかし、表 4-3 においても、3 カ国のうち、タンザニアは富裕層のシェアが最も高いのは図 4-3 の示す結果と同様であり、富裕層は貧困層の 2.9 倍裨益している。ここに挙げたアフリカ諸国の中では、マダガスカルが貧困層の裨益率が最低で、富裕層は貧困層の 5.1 倍裨益している。表 4-3 からは、ウルグアイ、コロンビア、ルーマニア、パナマといった一部の例外を除き、貧困層の教育支出の裨益率が富裕層のそれを上回ってはいないということが読み取れる。データが古いということ差し引いても、増加した教育公共支出が、意図的なアレンジをしない限り、貧困層に多く分配される保証はないということは明白である。

4-4-2. 公共支出と教育指標

最後に、公共支出の増加が教育指標の達成にどのような影響を及ぼしたのかを考察することとする。図 4-4、4-5、4-6 は、3 カ国の教育のアクセスと質に関する指標の動きを示したものである。教育サービスの効果を計るのには、10 年という期間は十分ではないかもしれないが、3 カ国の教育指標の動きは、公共支出のパターンとともに、一定の傾向は示している。尚、教育の質を示す指標は他にもあるが、比較という目的から、ここでは 3 カ国全てで入手可能だった指標に限定している。

図 4-4 に示したエチオピアは、最も顕著に変化が現れている。総就学率が 1993/4 の 20.5% から 2001/2 の 61.6%へ短期間で 3 倍近い伸びを示している半面、教育の質を示す指標は低下している。教師一人当たりの生徒数も就学率と同じようなペースで増加しており、同時に、

基準年齢で入学した生徒が留年や退学することなく進級した割合を示す Cohort transition rate は低下している。教育の質の低下に伴い、生徒一人を卒業させるためにかかるコストが増大しているため、教育の内部効率の低下を招いている。

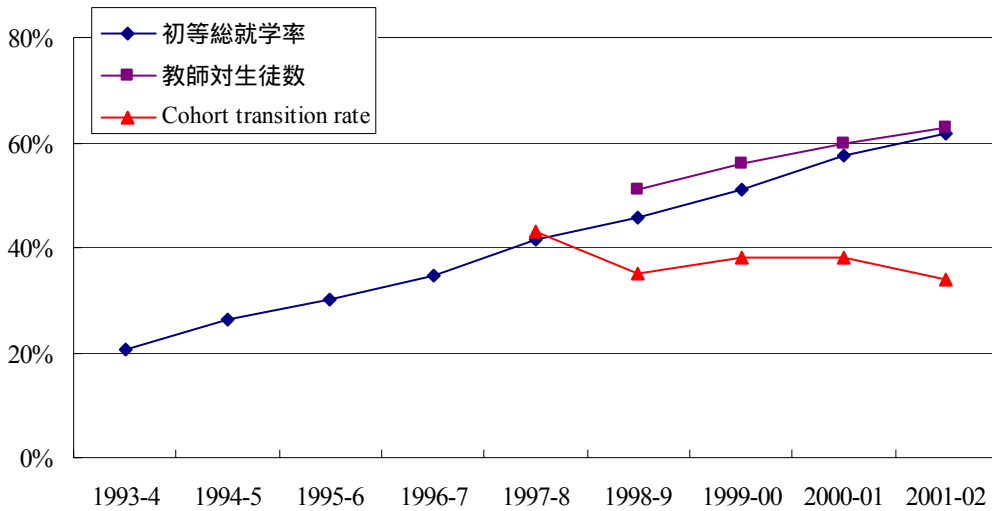
表 4-3 教育(全課程)の公共支出の裨益率の国際比較 (%)

国	調査年	公共支出のシェア		最貧層のシェアをベースとした最富裕層のシェア
		最貧層	最富裕層	
アフリカ諸国				
南アフリカ	1993	21.1	23.4	1.1
ケニア	1992-3	16.7	20.7	1.2
ガーナ	1992	16.4	20.8	1.3
マラウイ	1994-5	16	25	1.6
エチオピア	1999-00	15.2	28.9	1.9
ルワンダ	2000	15	28	1.9
ウガンダ	1992	13	32	2.5
コートジボアール	1995	13.5	34.8	2.6
タンザニア	1993	13	38	2.9
ギニア	1994	8.5	26.9	3.2
マダガスカル	1997	7	36	5.1
その他の低所得国				
ウルグアイ	1998	27.6	14.7	0.5
コロンビア	1992	23	14	0.6
ルーマニア	1994	21.5	17.1	0.8
パナマ	1997	19.8	17.5	0.9
ジャマイカ	1992	18	21.8	1.2
ペルー	1994	14.8	22.1	1.5
モロッコ	1991	14.8	22.8	1.5
エクアドル	1994	15	26.8	1.8
キルギス	1993	14.1	26.5	1.9
インドネシア	1989	15	29	1.9
パキスタン	1991	14.3	29.1	2.0
ガイアナ	1993	14.5	32.1	2.2
ラオス	1993	12	34	2.8
ベトナム	1991	12.2	35.4	2.9
カザフスタン	1996	8.4	26	3.1
アルメニア	1996	7	29	4.1
ネパール	1996	10.5	46	4.4
ニカラグア	1993	9.1	40.1	4.4

出典: World Bank, *Education in Ethiopia: Strengthening the Foundation for Sustainable Progress*, 2004.

World Bank, *EdStats database*.

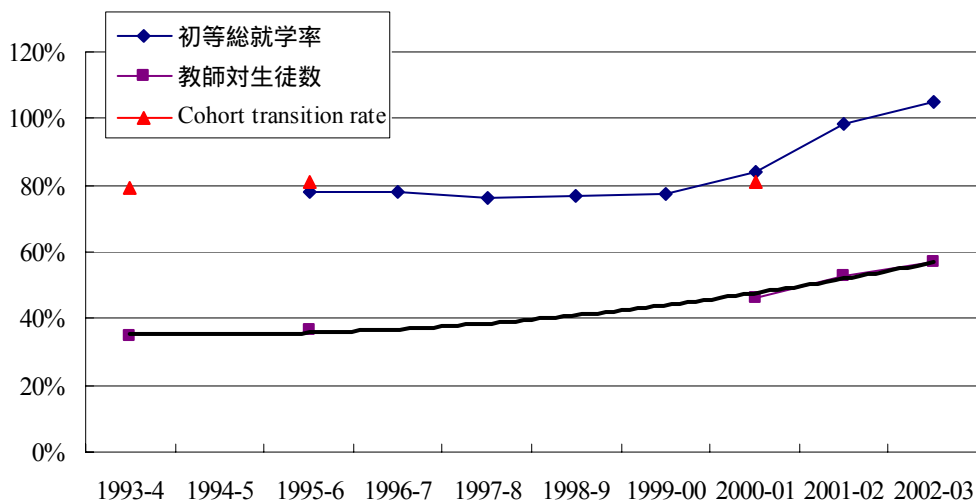
図 4-4 エチオピアにおける教育のアクセスと質



出典: Ministry of Education, Government of Ethiopia. *Education Management Information System (EMIS), Education Statistics Annual Abstract 2002/3.*

図 4-5 では、タンザニアに PEDP が導入された後、70%台後半で推移していた就学率が急激に増加していることを示している。しかし、就学率の増加に伴い、教師一人当たりの生徒数も増加している。これは、急速な就学率の拡大に教員の供給が追いついておらず、結果的に教育の質が一時的であれ低下していることを示す。Cohort transition rate は継続したデータがなく、あまり比較の目的には供さないが、PEDP 導入前でも 80%前後で、比較的高い。

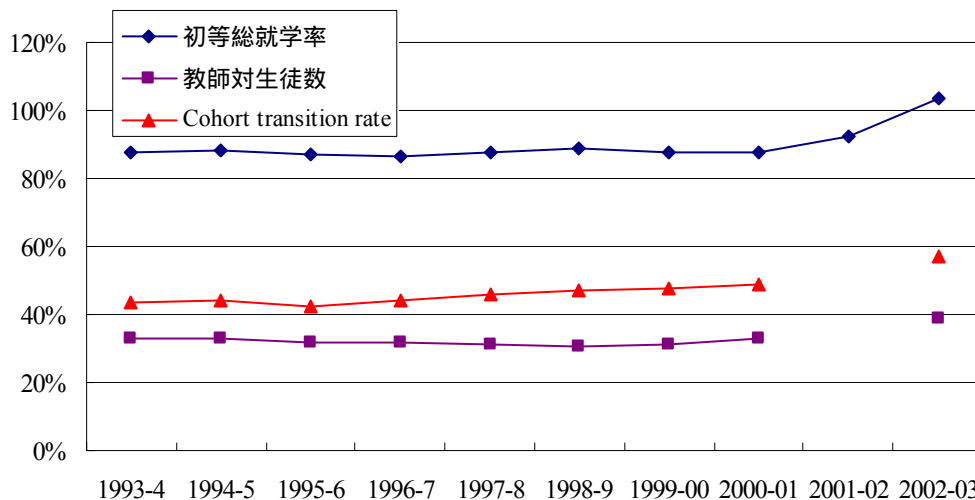
図 4-5 タンザニアにおける教育のアクセスと質



出典: World Bank, *World Development Report 2004.*
Ministry of Education and Culture, *Basic Statistics in Education 1993-2003, 2005.*

図 4-6 から、教育指標の上からも、ケニアの特異性が見て取れる。すなわち、2003 年に始まった初等教育無償化プログラム(FPEP)の前ぐらいから総就学率が少し伸びてはいるが、その以前から、就学率が安定的に高水準(90%前後)を維持している。また、教師対生徒数も少ないレベルで安定推移している。

図 4-6 ケニアにおける教育のアクセスと質



出典: Ministry of Education, Science & Technology, Government of Kenya, *Report of the Sector Review and Development*, 2003.

PRS の下では、教育セクターにおいて、初等教育へのアクセスの拡大に政策的に高い優先度が置かれている。そのため、特にドナー資金への依存度が高い国では、初等就学率が急激に上昇している。しかし、教育サービスの成果は、アクセスだけでなく、多面的に評価されるものであり、アクセスの拡大だけに重点を置きすぎることなく、バランスの取れた政策的、財政的配慮がなされるべきであろう。

表 4-4 に示したのは、調査対象 3 カ国を含むアフリカ諸国の教育指標と教育に対する公共支出割合(対 GDP 比)を示したものである。この表から、UNDP が示す Education Index(成人識字率と初・中・高等教育の総就学率を基に算定)と公共支出の関係をプロットしたのが、図 4-7 である。図 4-7 から、教育の公共支出の多寡と Education Index の達成度の関係には、何ら明確なパターンがなく、必ずしも強い相関関係がないということが読み取れる。例えば、調査対象 3 カ国のうち、ケニアは公共支出割合がタンザニアの 2 倍近いにも関わらず、指標達成度はそれほど違わない。また、PRSP を策定し、教育セクタープログラムも進行中のエチオピアとタンザニアにおいても、教育の公共支出は増大傾向にあるが、それ自体は教育指標の向上に貢献する一要素であるとしても、そのみによって教育成果を保証するものではないと言える。公共支出と教育指標の達成には弱い関係性しか見られないという指摘をしている

者は少なくない(例えば、Roberts, 2003; Yaqub, 1999)。すなわち、本調査の対象3カ国のように、政策的優先付けや授業料撤廃といった利用者のインセンティブを高める施策とともに公共支出が増加されることは、アクセスの短期的な向上には貢献するが、公共支出自体が教育指標全般を向上させる強い要因とは言えず、また、短期的な就学率の押し上げ効果が長期的に持続するののかも明確ではない。

表 4-4 教育指標と公共支出のアフリカ域内比較

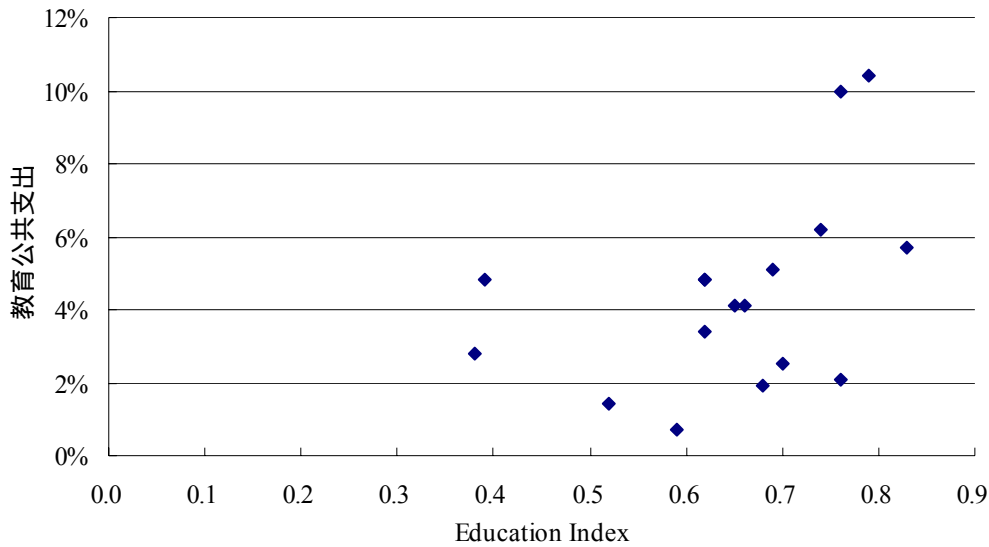
	一人当たり GDP (PPP US \$) 2002	Education index	成人識字率 (% ages 15 and above) 2002	初等純就学 率(%) 2001/2	対 GDP 比 教育支出 1999-2001	
ナイジェリア	860	0.59	66.8	n/a	0.7	
スーダン	1820	0.52	59.9	46	1.4	
ザンビア	840	0.68	79.9	66	1.9	
ボツワナ	8170	0.76	78.9	81	2.1	*
ウガンダ	1390	0.70	68.9	n/a	2.5	
アンゴラ	2130	0.38	42.0	30	2.8	
タンザニア	580	0.62	77.1	54	3.4	*
ガーナ	2130	0.65	73.8	60	4.1	*
マラウイ	580	0.66	61.8	81	4.1	*
エチオピア	780	0.39	41.5	46	4.8	*
エジプト	3810	0.62	55.6	90	4.8	
トーゴ	1480	0.62	59.6	95	4.8	
アルジェリア	5760	0.69	68.9	95	5.1	
南アフリカ	10070	0.83	86.0	90	5.7	
ケニア	1020	0.74	84.3	70	6.2	
ジンバブエ	2400	0.79	90.0	83	10.4	
レソト	2420	0.76	81.4	84	10.0	
低開発国平均	1307	0.49	52.5	n/a	n/a	
サブサハラア フリカ平均	1790	0.56	63.2	n/a	n/a	

出典: UNDP, *Human Development Indicators 2004*.

* - Human Development Indicators 2001

Education Index – 成人識字率と初・中・高等教育の総就学率を基に算定。

図 4-7 対 GDP 比教育支出と Education Index の関係



出典: UNDP, *Human Development Indicators*.

4-5. おわりに

本章では、PRS の優先分野の一つである教育セクターにおいて、PRS がどのような意味を持つのかを考察した。政策枠組みである PRS や、援助の方法論としてのセクタープログラムが、教育サービスの内容や貧困削減に及ぼした効果を測るには、PRS が導入されてから日が浅い。また、こうした評価は、詳細な調査に基づかなければならず、基本的に二次データに依存している本論の領域を超えるものである。本論で示したのは、PRS で想定している社会セクターを通じた貧困削減は、単に社会セクターへのリソース配分を優先すれば担保されるものではなく、教育サービスの質量両面での包括的な向上、貧困層に裨益するためのきめ細かい配慮がなければ実現しないものだということである。そして、援助がより高次の政策対話に移行し、社会サービスの実質的運営について政府に期待される役割が大きくなるにつれ、こうしたきめ細かい対応が出来る専門性を政府内に育てていくことがますます重要となろう。そうした政府のキャパシティの一つの現れが、中央レベルでは、財務計画通りに予算措置をし、予算とのギャップが少ない形で決算を行う能力であり、地方レベルでは、資金の途中での漏洩をなくし、受益者になるべく多くの資金を到達させられる能力だと思われる。ただし、資金の漏洩率も地域や学校によって格差があり、貧困地域や農村の小規模校のほうが、都市の大規模校よりも一人当たりを受け取れる資金の目減り率が高いことが多い。こうした格差は、構造的、社会的なものである場合も多く、pro-poor targeting も、貧しいが成績優秀な生徒に対する奨学金といった個人を対象としたものだけでなく、学校、地域、といった単位での公平性への配慮も必要となろう。

(山田 肖子)

引用文献

- CIA. *World Fact Book* (internet). Retrieved in 2004.
- Government of Ethiopia. (2001). *Public expenditure review 2001*.
- Government of Ethiopia. (2003). *Education sector development programme (ESDP): Consolidated national performance report 2002/3*.
- Government of Ethiopia. (2004). *Public expenditure review 2004*.
- Government of Kenya. (2003). *Public expenditure review 2003*.
- Government of Kenya. (2004). *Public expenditure review 2004*.
- Government of Tanzania. (2003a). *Public expenditure review 2003*.
- Government of Tanzania. (2003b). *Joint review of the primary education development plan (PEDP) Final report*.
- Government of Tanzania. (2003c). *Poverty human development report 2003*.
- Lambert, S., & Sahn, D. (2002). Incidence of public spending in the health and education sectors in Tanzania. In C. Morrisson (Ed.), *Education and health expenditure and poverty reduction in East Africa*. Paris: OECD.
- Ministry of Education, Government of Ethiopia. *Education management information system (EMIS), Education statistics annual abstract 2002/3*.
- Ministry of Education and Culture, Government of Tanzania. (2005). *Basic Statistics in Education 1993-2003*. Dar es Salaam: Author.
- Ministry of Education, Science & Technology, Government of Kenya. (2003). *Report of the sector review and development*.
- Reinikka, R., & Smith, N. (2004). *Public expenditure tracking surveys in education*. Paris: International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Research on Poverty Alleviation, & Ministry of Finance, Government of Tanzania. (2005). *Tanzania public expenditure tracking study: Study of the financial and non-financial PEDP flow from central government to schools in 2002 and 2003*. Unpublished manuscript.
- Research on Poverty Alleviation, & Economic and Social Research Foundation. (2001). *Pro poor expenditure tracking*. Dar es Salaam: REPOA.
- Roberts, J. (2003). *Poverty reduction outcomes in education and health: Public expenditure and aid* (Working Paper 210). London: Overseas Development Institute.
- United Nations Development Programme. *Human development indicators* (internet). Retrieved in 2004.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2004), *EFA Global Monitoring Report 2003/4*.
- World Bank. (2001). *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector Wide Approaches*. Washington, DC: Author.

- World Bank. (2002). *Kenya: Strengthening the Foundation of Education and Training in Kenya*. Washington, DC: Author.
- World Bank. (2004) *Education in Ethiopia: Strengthening the Foundation for Sustainable Progress*, Washington, DC: Author.
- World Bank. *EdStats* (Internet). Retrieved in 2004.
- World Bank. *World Development Indicators* (Internet). Retrieved in 2004.
- Yaqub, S. (1999). *How Equitable is Public Spending on Health and Education? Background Paper to WDR 2000/1*. Washington, DC: World Bank.

5. 地方分権化

5-1. 導入の力学

各国政府が地方分権化を推進する際には、その政策の実際的な必要性や意義は勿論であるが、中央と地方の権力エリートの結託による資源再配分という政治力学も存在することに着目する必要がある(Crook, 2003:86)。従って、pro-poor という観点からは、地方分権化制度のもとで地方に資源が流れる制度が出来上がっても、それは必ずしも末端のサービス・ポイントに届くとは限らない。従って、もし PRS と分権化を組み合わせた改革が停滞し、サービスが末端に届かない場合には、国民やドナーはそれが制度の脆弱性に拠るのか、既得権益層による意図された歪みなのかを問う必要がある¹⁸。また、民主的な分権化や参加型開発の考え方を定着させるには長い時間が必要となるが、中央・地方政府における貧困層を含めた地域住民に対する「下への責任(downward accountability)」の意識の形成がアフリカにおける PRS 政策の基本となるだろう。

それはまだ近代国家が域内において形成されていないという議論とも関連する。代表的なものが、政府の内部において責任と権限が明確に分掌されておらず、政党も明確な政策を掲げるよりは特定の人脈関係を包摂する枠組みでしかないという家産制国家(Patrimonial State)の議論である。ただし、複数政党制などの民主的な制度や普通選挙などの民主的な手続きがアフリカのガバナンスにおいて取り入れられていることも事実であり、これは「新家産制国家(Neo-patrimonial State)」などの名称変更よりも進化した近代国家の実現を意味している。地方分権化もこのような民主化の一環としての側面があり、それは先進国やドナーという外部から押し付けられた価値であると共に、内発的な過程としても認識される。

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政府の資源が増加した。これがどの程度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¹⁹。また、改革が真にローカル社会のニーズに合致しているのかについて絶えず検証も必要であろう(JICA タンザニア事務所ヒアリング)。地方分権化は地方に貧困層が多く、様々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ニーズや要求のあいだには密接に相互促進的な関係がある(タンザニア地方政府改革チーム(LGRT)ヒアリング)。さらに、地方政府の開発計画がクロス・セクトラルな構成になると並行して、GBS がモダリティとして求められる側面がある。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²⁰。

公共セクター改革(PSR)との関係では、エチオピア政府の強みは、相対的に政府の規模が小さいので公務員改革(CSR)の必要性が低く、今後各種改革が行い易いところである²¹。反対に、ケニア政府は定員が過大であり、PRS を推進するためには先ず PSR の一部としての CSR を強

¹⁸ 能力構築の需要を制約するのが古い慣行の既得権益層と地方官吏である(Litvack et al., 1998)。

¹⁹ 地方財政に占める交付金の割合はタンザニア 82%、エチオピア 70%、ケニア 31%。

²⁰ これには PSR や PFM の機能やさらに市民社会の果たす役割なども関係する。

²¹ 人材の追加的投入を含め、援助や歳入の増加が新規事業量の拡大につながりやすい。

化する必要がある。タンザニア政府における公務員の雇用は 2002 年まで減少していたが、2003 年度から教員の追加雇用により増加傾向に転じた。次に、地方政府が、いかにして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ず、前述したように地方政府の住民に対する「下への責任」を形成する必要がある。

東アフリカにおいて中央政府から地方政府に財政的分権化により提供される交付金には、幾つかのタイプがある。一般的に中央から地方に対する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グラントが主体であったが、本年よりセクター内について弾力的な執行が可能となる経常予算を担当する Recurrent Grant System (RGS)や開発予算を担当する Capital Development Grant (CDG)が一部の県で導入された。エチオピアでは従来からセクター横断的なブロック・グラント(Bloc Grant)が主体であったが、州政府からワレダ政府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ブロック・グラントが拡充される計画にある。

中央政府がセクターなどの使途を指定した条件付きグラント(Conditional Grant)は垂直的で地方の裁量を奪うとの批判はあるけれども、PRS 重点対象セクターに予算を使用し、その結果を個別にモニタリングし、費用対効果分析を行う体制には適している。これに対しブロック・グラントは、本来は地方の意見や裁量権を重視し、個別ニーズを尊重し、緊急の計画変更などに対応できる意味で長期的な住民自治の本旨には適っている。問題点としては、相応のモニタリング体制が構築されない限り、短中期的には資金流用の確認や評価が困難になるリスクがある。いずれかがよいかは、当事国の置かれた政策環境とその能力に拠り判断されるべきであろう。

表 5-1 3カ国の地方分権化の現状(2004.9)

	タンザニア	エチオピア	ケニア
1. 近年の地方分権化の動き	1998 地方分権化改革 99/00 法改正	1994 憲法 2002 ワレダ分権化(4州)	2004 憲法草案
2. 地方政府の数 (中央政府の延長単位) (基本的な単位) (最小の単位)	21 州 114 県 10,054(10,045 村、9 町)	なし 9 州+2 特別行政都市 612 ワレダ(県)	8 州、66 県 175(67counties, 1city, 62 towns, 45municipals) なし
3. 首長の選出	議会における選挙	議会における選挙	議会における選挙

以下は、各国別の最近の動向、財政的及び民主的分権化についての概観である。

5-2.3 カ国の概観

5-2-1. タンザニア

(i) 最近の動向

1982年に地方自治法が定められ(99/00年に修正)、地方政府に対する複数のグラントが設定された。1996年に地方政府改革計画(LGRP)が開始され、2000年1月から全国を3地域に分けて38県を第一フェーズとして地方政府改革を実施しようとしたが、余りにも急進的な内容で予定通りに進捗せず、02年6月に軌道修正されることになった。個別イシューをより時間をかけて追求することになった現在のLGRPは05年6月に終了予定である。

2004年には新しい法規が議会で承認され、中央・地方政府の予算年度の統一や、教育と保健セクターの経常予算の交付金の配分方式の見直しなどが行われ、県の開発ポテンシャルと裁量権が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、04/05年度から08/09年度の5年間で1億22百万ドルの経費が見積もられている。かつて世界銀行が供与した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などに供与されたが、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、多くの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。

地方政府における財政的分権化は進捗しているが、問題点も多い。第一に、経常予算の増加のなかでは教育のシェアが61.5%と圧倒的であり、次いで行政(13.9%)、保健(11.9%)となっている(GoT2004)。教育以外のセクターでは経常予算のシェアは低下しており、開発予算でも類似の傾向がある。これは優先セクターに偏りがあり、均齊的な発展にはなっていないことを示している。第二に、中央と地方のあいだで支出報告が行われているが、現在の報告書の書式は詳細過ぎて、地方政府の能力に合致していないと考えられる。第三に、計画と報告段階の双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となっている。各県別のデータも2000年の家計調査を経て網羅されていない。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チーム、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。

地方政府と地方開発プログラムの関係も注目される。県(district)以下の単位において地方開発を推進していたArea-basedのドナーはNGOを含めて35である。このうち二国間ドナーは、地方組織のキャパシティ・ビルディング事業は継続するものの、資金は地方政府ではなく、イヤーマークして財務省に交付しようとしている。このアプローチは、2008年までには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。つまり、より中央政府が計画や予算をコントロールした枠組みのなかで各ドナーの地方開発の活動は行われることになる。これはPRSモニタリングの制約となっているドナーの分散的な事業を集約し、中央政府が一貫した運営を行えるメリットがある。他方、地方開発の財源や計画をすべて地方政府ベースにすることは、地方政府以外の地方組織の発展に資するプログラムの数を減らしてしまうリスクがある。

全般的な状況としては、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 も受けられる予定であるのに対し、弱体な県は僅かな収入を得るだけである。こうした県では、スタッフが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。自治庁の人員の訓練は 47 県で実施されているが、アウトプットの活用までは考えられていない²²。このように県のあいだの能力格差が、さらなる機会の格差に繋がるリスクが存在している。

(ii) 財政的分権化

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 of formula は、教育セクターで言えば、現時点の生徒数や就学率を予算積算のための係数として利用されていた。これは現状のサービス供給に対応した積算方法であり、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できた反面、農村部の貧しい地域には資金が回らなかったことから、枠組みの pro-poor 性に対する疑問があった(Boex, 2003:387)。この結果、平等化を考慮した新しい formula の導入が検討されるようになった。

04 年からの積算方法では係数にさらに基礎的な条件が導入された。保健セクターで言えば、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 歳未満死亡率となっている。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ない矛盾も生まれている。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。この課題に応えながら、かつ平等化される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、政府は投資交付金(Capital Grant と呼ばれる通常の交付金)と能力構築交付金(Capital Building Grant と呼ばれ、制度や組織の能力構築を目的とする)という二つの過渡的な交付金の体系を構築した。

この投資交付金と能力構築交付金は LGSP を通じた開発予算の交付金の体系に位置づけられる。教育、保健セクターの投資交付金については 04 年 7 月から上述の formula-based 方式を利用した交付が行われ、他セクターにおいても順次適用される予定である。投資交付金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能力構築交付金を受ける。現状は経常予算(人件費 Personal Emolument、物件費 Other Charges)と開発予算という交付金予算の枠組みを維持しているが、予算執行には一定の柔軟性が与えられ、05 年には投資交付金においてクロス・セクトラル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 のあいだに 30 地方政府で追加される予定である(LGRT ヒアリング)。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、現在の計画は未だに野心的な内容かもしれない。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モニタリングや監査の役割に業務の焦点を移すことになった。監

²² Opportunity and Obstacle to Development(O&OD)という名前の地方公務員に対する各種の技能訓練計画。

査報告は県 州事務局 自治省 財務省と上がる流れになる。政府の焦眉の課題である公共財政管理改革プログラム(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と関連して重要になっている。

(iii) 民主的分権化

民主的分権化については、政府は devolution の方向性を掲げている。D by D (Democracy by Devolution)という言葉がよく用いられている。他方、分権化に関しては、前述した中央と地方の権力エリートが結託するリスクや、逆にエスニシティの観点から大胆に分権化を進めるという政治的な動機もある²³。タンザニアの場合では、与党の CCM (Chama Cha Mapinduzi: Revolutionary Party of Tanzania)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。04 年の地方税の撤廃は、地方政府の裁量で使える資金ではあったものの、比較的に下位の地方政府の歳入項目であった。このため地方の権力エリートの打撃とはならなかった。それよりも住民が課税負担を減らすことで現在の政治家を選挙において信認する可能性を高める効果があった。タンザニアでは住民が税金一般に反対する感情が非常に強く、権力エリートはそれに感受性をもっているが、この関係から地方社会の積極的な制度構築を展望することは容易ではないと考えられる。

5-2-2. エチオピア

(i) 最近の動向

エチオピアにおいても formula-based の交付金の配分方式の見直しが議会で議論されている。同方式は 94/95 年から採用している。02 年は人口 55%、開発レベル 20%、貧困レベル 10%、セクター進捗度 15%の配分であったが、03 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、計画の基礎としてセクター毎にユニットコストを算出する。これをもとにワレダ政府が全体の計画を作成し、それを州政府がとりまとめ、連邦政府から通知される予算上限額のなかで各ワレダに対する査定交付額を決定し、州議会の承認を得ることになる。教育セクターで言えば、経常予算は生徒 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。

このように交付金の配分方式は、幾つかの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公正(equity)指向となっていた。新方式は経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潜在能力に備えるものとなった。

地方財政では、国の 55%の支出が州で行われており、州の歳出の 7-8 割が中央からの交付

²³ ウガンダ、ガーナの県単位の分権化は、有力民族の連邦主義運動に対する抑制として効果的であった。

金、2-3割が自己歳入となっている。政府も歳入と歳出には大きな垂直ギャップ(vertical imbalance)があることを認めている。ワレダは州の支出の45%をコントロールしている。ワレダ・レベルでは人件費が予算の85-90%であり、非給与部分に対する柔軟な配分が行えない。唯一柔軟な利用が出来たプロジェクトの援助資金は地方のセクターに直接流れたので、政府の報告システムには把握されなかった。今後は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 が創設される。これはオン・バジエットのプログラムにおいて計画されているが、オフ・バジエット(off-budget:援助資金が予算の外部)の分野でも考えられており、ドナーが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。

(ii) 財政的分権化

地方分権化のもとで政府予算は州にブロック・グラントとして交付され、さらにワレダ政府に流れている。この制度はセクター省庁が当初のセクター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が容易ではない。中央のセクター委員会には実施したプログラムに対する審査機能が与えられているが、実際のトラッキング(tracking)の能力は未知数である。州政府には、開発予算と経常予算、経常予算の細目、セクター及びサブセクター予算間の流用に関しては一定の規則のもとで常任委員会(executive committee)の決定と議会の承認のもとにこれを認める権限があった。02年からのワレダ分権化は、この決定権限を州からその直属の機構のゾーン(zone)ではなく、さらに下の行政単位であるワレダに任せることになった。

集計データの精度、ワレダの数の多さ、ブロック・グラントの包括性を勘案すると、セクター省庁が正確な投入産出比率を行うことは容易ではない。従来は州以下に流れるセクター資金は教育が圧倒的なシェアを占めていたが、これからは各種のセクター資金が大量に流れる。こうした制度環境では、当初のセクター計画と執行予算の変化を勘案したうえで、貧困モニタリングの集計ベースを修正することが挑戦的な課題となろう。仮に総額としての修正が可能であっても、さらにセクター内の pro-poor な配分の実績を報告し、分析を進める必要がある。但し、有利な条件は、ワレダ分権化が行われている4つの州においてUSAIDを中心とするドナーの支援体制が組み立てられていることである。

02年のワレダ分権化は突如導入され、急ピッチで能力構築が行われている。現時点では経常予算はより多くをワレダに配分方式を用いて流そうとしているが、開発予算はまだ多くを州が管理している。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く、執務環境も厳しい。しかし、ワレダ政府が予算管理できるような支援を州政府が行っている。この現状については、ワレダに対する研修訓練もなく分権化したことを批判する声と実際に資金が下りないと制度のキャパシティ・ビルディングは出来ないと肯定する声がある²⁴。エチオピアでも日本でも二種類のコメントを援助関係者や研究者から聞いたが、ワレダに交付する予算が抑え気味のあいだには問題は少ないと考えられる。

²⁴ 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(APR, 2002/03)。

このようにエチオピアの分権化は幾つかの困難に直面しており、APR02/03 も移行期の困難を認めている(MoFED, 2003:25)。それはワレダ政府の不十分な能力、歳入歳出のインバランス、及び予算・モニタリング報告の遅延である。他方、各州はこれに実務的に対応し、様々な短中期的な解決策を講じている。ワレダ政府の PFM 構築の必要性については政府とドナーのあいだに共通の認識がうまれている。スタッフの配置についても急激な改革の余波を受けて混乱が生じている。ゾーンのスタッフをワレダに転勤させたことで家族が離散し、土地勘の働かない場所にスタッフが配属された。急進的な地方分権改革は失敗して幾度も内容が変更されると、市民が順応するモチベーションをなくして制度形成が停滞するのが通例なので、政府にとっては今が正念場の時期である。

(iii) 民主的分権化

民主的分権化については、与党の EPRDF(The Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front)はメンギスツ政権時代の中央集権と訣別し、それぞれのエスニシティの独立性の尊重を憲法で規定した。また、同党は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した。この意味では州までの分権化(deconcentration)は「分割統治」という政治的合理性をもっていたが、02年のワレダ分権化(devolution)改革は非常に理想的ないしは野心的な試みとして位置付けられる。地方のマンパワーの開発は中央省庁の助力もあり、急ピッチで行われている。しかしながら、地方行政の人脈と与党の人脈とは実際には重複しており、このような状況で参加型計画形成が実態としてボトムアップで行えるのかどうかも課題となっている。

5-2-3. ケニア

(i) 最近の動向

自治省には地方分権改革を準備する地方政府改革計画(KLGRP)事務局が設置されている。175 あるさまざまな大きさの自治体の計画や予算は現時点で国の財政計画に位置づけられていない。ただし、RDS 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。地方政府は単年度と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計画の策定が地方自治体サービス行動計画(LASDAP)のなかで行われている。ただし、憲法改正案制定前の時点では政策に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)を想定している同案の進展が注目される。改正案は4つの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改定の審議に入り、併せて能力構築計画も実施される。

KLGRP は前政権の95年には作成が着手されており、これはタンザニアより时期的に早かった。これを受けて実施された改革としては、次のものがある。

- (1) 企業に単一営業許可を出し、複雑な審査を回避する Single Business Permit (SBP)制度。
- (2) 地方政府における IFMS が8つのパイロット市と3つの county で導入されている。

(3) 地方収入移転ファシリティー(LATF)²⁵が、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。

(4) 財政改革。02/03 年度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、州の財政委員会が予算承認をより効率的かつタイムリーに行えるようにした。

次に、KLGRP におけるサービス・デリバリー改革については、第一に、上述の LASDAP として自治省は 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、貧困ターゲットング・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 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。

(ii) 財政的分権化

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 の拡充が計画されており、これは多セクターに対応するブロック・グラントを形成しているため、地方財政は対外援助に依存していない。この意味でも来年度からの所得税の累進課税制度の法令遵守 (compliance) は非常に重要になる。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%のスケールに事業規模が拡大される予定である。財政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と責任を与えるべきかについて適切な選択のための議論が必要となろう。

(iii) 民主的分権化

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の確立が必要である。四つのレベルの政府の役割を明確に定め、相互に重複しない、効率的で、モニタリング可能な関係を構築する必要がある。また、タンザニアのように憲法規定が十分でなくてもある程度の分権化の制度構築は政治的な意思と法改正さえあれば達成可能であるので、一部改革の前倒しを試みることもできる。

NARC 政権は民主的分権化を指向しているが、連立(coalition)内部で意見の対立も現れている。憲法草案が原案のラインで承認されるのか、関連法規がすぐに効力をもつのかはいずれも未確定である。また、中央の議員に介入されやすい地方政府にいかにより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仕組みは、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民主主義の枠組みのなかで政党の支持が明確になり、野党系議会となると予算が冷遇される傾向があった。こうした立法府の干渉を避ける地方政府の独立性を形成する政治過程が重要である。

NARC 政権は発足以降 NAK(National Alliance of Kenya)と LDP(Liberal Democratic Party)に分裂し、NAK 内部も旧 DP(Democratic Party of Kenya)とその他勢力との対立が深刻になっている。

²⁵ 所得税収入の 5%を自動的に地方自治体に予算配分するもの。

国会では審議内容に応じて与野党議員が議席を移動する現象が日常化している。モイ政権時に野党や与党内反対派を拘束する仕組みとして機能した「離党規制」の法制度が、選挙協力組織の崩壊が重要な政策決定機能を喪失させている現段階においても NARC 政権を形式的に存続させている²⁶。ただし、政局と共に、大統領の権限分散(首相制)、地方分権、選挙制度のあり方などについての政策決定が進行する可能性は残されている。これらは独立時の憲法において採用された権力分散型政治を意味するマジンボイズム(majimboism)の復活と捉えることができるが、独立以来 40 年を越えてこれが制度化出来るのかどうかは同国にとって重大な岐路である。

5-3. おわりに

PRS と地方分権化の関係は非常に重要であり、両者がうまく噛み合うと成功しやすい。また、分権化の進行と財政支援に対するニーズの拡大は相互に促進的な関係にある。広く住民にゆきわたる公共サービスを援助により提供する場合には、一般財政支援やセクター・プールファンドに拠る支援の必要性が増加する。豊かな途上国の場合にはその必要性は低い、ケニアの場合も他 2 カ国と同様に低所得国であり、分権化の進展と共にこのニーズが増える可能性はある。ただし、財政支援のみで地方社会の発展や広くガバナンスの構築が行えると考えるのは早計であろう。住民が公共行政や住民自治や商売に積極的に関わるためには、さまざまな小規模な制度の構築が必要であり、これらを自発的に形成するための支援は追加的に考案されなければならない。

財政的な分権化には、有用性と共に 3 つのリスクが存在している。第一は、途上国の受け皿において中央と地方の権力エリートの結託を加速させるリスクである。この場合は PRS の名のもとに大量の外国援助を得ながら、権力エリートはレント追求に向かい、外国援助も有効に利用されなくなる。第二に、セクター省庁が地方政府に予算と権限を移したがないのは通例であるが、その結果妥協的な仕組みを作ることによって制度を複雑にし、改革を遅らせるリスクである。政府は分権化の優先改革を明らかにし、優先度の低い部分では他分野の戦略内容に従い、時間をかけて地方政府や組織の能力向上を待つことも必要である。第 4 章の 4-3 の PETS の評価にもあったように、タンザニアでは交付金制度をこれ以上複雑にしないことを期待したい。第三に、現状の改革がドナー側の支援増額により担われているために、ボトムのエンパワーメントと地方の援助依存が同時進行するリスクがある。停滞しやすい民主的分権化の進行のためには財政的分権化は必須であるが、長期的な過程のなかで、中央と地方政府の歳入向上策を組み入れる必要がある。

(笹岡 雄一)

²⁶ 離党規制は 1966 年の憲法改正により政権主流派の反対党弾圧の目的で導入され、後に Anti-Defection Laws として整備された。

引用文献

- Boex, J. (2003). The incidence of local government allocations in Tanzania. *Public Administration and Development, 23*, 381-391.
- Crook, R. (2003). Decentralisation and poverty reduction in Africa: The politics of local-central relations. *Public Administration and Development, 23*, 77-88.
- Government of Tanzania. (2004). *Public expenditure review consultative meeting, Review of fiscal developments and budget management issues FY03-FY04*.
- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries* (Sector Studies Series). Washington DC: World Bank.