

研究種目：基盤研究(C)  
 研究期間：2007～2009  
 課題番号：19530256  
 研究課題名（和文）中央アジア移行国の公共財政経営問題：モンゴルの財政政策と財政制度の分析  
 研究課題名（英文）Evaluation of Mongolian Public Financial System and Policy Using PEFA-PMF and CPIA on Fiscal Policy  
 研究代表者  
 上野 宏（UENO HIROSHI）  
 南山大学・総合政策学部・教授  
 研究者番号：10324906

研究成果の概要（和文）：移行国モンゴルの財政制度と財政政策の適切さを評価した。モンゴル国の財政制度は、先ず評価し、その上で他の移行国や一般途上国と比較した。その結果、平均してみれば、モンゴルはこれら比較諸国平均のどれよりも良かった。しかし、個別評価項目で見ると、比較諸国より低い評価があり、非常に重大な問題も抱えている事が判明した。モンゴル国の財政政策の評価の結果としては、2008年に財政破綻があり、その原因が財政政策の失敗（順循環的財政政策を採用していた）にあることが、明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：The research evaluated the public financial management (PFM) and the fiscal policy of Mongolia. The PFM evaluation results were compared to those of other transition and developing countries. On average, Mongolian PFM was found to be better managed than other transition and developing countries. Its detailed evaluation, however, revealed that there are several serious problems such as original budget credibility. The evaluation of its fiscal policy revealed that there was a serious problem of pro-cyclical fiscal policy that resulted in the fiscal collapse in 2008.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,300,000	390,000	1,690,000
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	3,400,000	1,020,000	4,420,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：経済学・経済政策

キーワード：公共財政経営(Public Financial Management)；公共支出財政アカウンタビリティ(Public Expenditure and Financial Accountability)；国別政策制度評価(Country Policy and Institutional Assessment)；業績測定枠組み(Performance Measurement Framework)；公共支出レビュー(Public Expenditure Review)；資源の呪い(resource curse)；モンゴル(Mongolia)；移行経済(transition economy)

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 国外の研究動向。途上国の開発問題は米国 2001 年の同時多発テロ以来、再度世界の重要問題の一つとして浮上してきた。その結果、アフリカへの援助倍増が合意され、最貧国への援助拡大が重要な国際アジェンダに上ってきた。これに加えて、援助形態を“一般財政援助”と言う用途を特定しない援助形態にし、途上国の自主性を育てるという考えが、大きな流れとなってきた。その結果、用途を特定しない財政支援資金が、果たして受け入れ国で有効に使われているのか、という疑念が支援国側で起こってきた。

一方で、単なる援助量の拡大では貧困・低開発問題は解決しないということも、認識されてきていた。即ち、戦後連綿と続けられてきた途上国、特にアフリカへの開発援助活動が本当に成果を上げてこなかったのではないかと、という反省が 1980 年ごろから起こってきた。

これら二つの流れの結果、途上国の財政制度と財政経営、そして財政政策が適切に為されているかどうかを知ることが、最も重要であるという認識が生まれてきた。この問題意識を背景として、本研究はモンゴルの財政制度と財政経営、そして財政政策が適切に行われているかどうかの評価を試みた。

(2) 日本の研究動向。以上のような財政問題・財政制度の改善へ向かう国際的な動きの結果、日本の途上国支援政策にたいして、この分野への援助へ参加するようプレッシャーがかかっている。しかし、現在の日本政府援助機関及び開発援助研究は、今まで投資を中心として援助・研究を行ってきた結果、財政政策支援のノウハウを持っておらず、途上国の財政問題の研究とその支援政策に関する蓄積が殆ど存在しない。もっとも世界的に見ても、この分野は緒に就いたばかりの新しい分野であり、それほど研究が進んでいるわけではない。

本研究は、このような途上国の公共財政問題と財政政策の研究へ取り組む第一歩として、ケース・スタディーとしてモンゴルを取り上げ、その公共財政制度と公共財政政策を研究対象とし、分析した。

(3) 本研究者と関係ーモンゴル。本研究者は、後で述べるように、モンゴル経済とその政策に関しては日本で数少ない専門家の 1 人であり、研究成果を持ち、モンゴル経済の研究には最適な研究者の 1 人といえる。このため、本研究ではモンゴルをケースとして取り上げ、公共財政問題を研究する。更に、このモンゴルの研究成果を一般化するために、中央アジア諸国・東欧諸国・一般途上国と比

較し、それらとの共通点・相違点を明らかにし、途上国の財政問題分析へ一般化する。この作業の結果、日本の財政政策支援政策への示唆も得られるものと期待できる。

## 2. 研究の目的

(1) モンゴルの公共財政制度と財政経営を客観的データにより評価し、その問題点を明らかにし、原因を究明する。

(2) 上記の結果を、中央アジア移行諸国 3 カ国、東欧移行諸国 3 カ国、一般途上国 17 カ国の結果と比較し、モンゴル財政の制度・経営・政策の改善への示唆を得る。

(3) モンゴルの財政政策を客観的データにより評価し、モンゴル財政の政策への示唆を得る。

## 3. 研究の方法

(1) 財政制度と財政経営の評価には、公共支出財政アカウンタビリティ(PEFA)の実績測定枠組み(PMF)を利用した。これを使い、モンゴル財務省の専門官と共同研究を組み、モンゴルの制度と経営の評価を行った。その結果を中央アジア移行諸国・東欧移行諸国・一般途上国と比較した。

(2) 財政政策の評価には、国別政策制度評価(CPIA、世界銀行内の IDA が開発した援助資金配分の為の評価方法)の“第 2 評価基準：財政政策”を利用した。先ず言葉で定義されている基準に基づき、数量計測可能な 10 項目の統計評価指標を開発した。それら指標を使って、モンゴルの専門家と共同研究を組み、財政政策の評価を行った。

## 4. 研究成果

(1) モンゴルの財政制度と財政経営の評価と国際比較の結果。平均してみれば、モンゴルはこれら比較諸国平均のどれよりも良かった。意外にも東欧諸国よりも良い評点を示した。しかし、個別評価項目でみると、比較諸国より低い評価があり、非常に重大な問題も抱えている事が判明した。個別項目を問題の大きい順(国際比較で大きくマイナスがでる順)に挙げれば、以下の(2)～(9)となる。

(2) 第 1 には、当初予算の歳出の信頼性が非常に低いという問題がある。即ち、支出結果が大きく当初歳出計画を上回っており、当初予算の信頼性がない。補正予算により、当初予算が大きく変更されるという問題もある。

(3) 上記と関連して、第 2 の問題は、当初

予算での歳入の信頼性が低いという問題である。しかも、モンゴルの問題は特殊で、PEFA-PMF が想定している“歳入予算が過大である”という通常の途上国の問題が起こっている。即ち、“歳入予算計画が過小であった”という問題である。原因は明確で、銅・金など資源輸出からの税収が、予算想定を超えて増加した事が原因である。即ち、モンゴル経済が移行国の範疇から、資源輸出国への範疇へ移動したことを示している。

(4) 第3の問題として、未徴収税額の全税収に占める割合が非常に高く 20%にも上る問題がある。

(5) 第4の問題は、予算書は機能別予算を含んでいるが、財政執行の会計では、機能別予算執行の記録が取られていないという問題である。即ち、予算と執行の分類が、同じ分類項目で統一されていない問題がある。

(6) 第5の問題は、人件費支出が適切に管理されていない問題がある。これは、中央アジア移行国とモンゴルが共通に持つ問題である。特に問題は、人件費が支払われる公務員の数が中央政府特に財務省によって把握できない、という信じがたい問題が存在する。信じ難いが、これは途上国一般で頻繁にみられる問題である。

(7) 第6の問題は、納税者登録と納税検査の不正確さにある。これも、中央アジア諸国とモンゴルとが共通に持つ問題である。モンゴルでは特に、①2009年の新しい法律によって、新規企業が、税務局への登録をせずとも事業許可を登録できるようになってしまった問題、②納税検査の対象企業が機械的に決められ、納税忌避の可能性が高い企業を重点的に検査するということが為されていないという問題、がある。

(8) 第7の問題は、複数年度予算が未だ上手く機能していない問題である。即ち、以下の問題がある。①複数年度の財政全体の予測はあるが、機能別配分の予測がない；②部門別計画はあるが、それらが複数年の投資予測と経常支出予測を持っていない；③投資計画はあるが、その投資に伴う複数年での経常支出予測を持っていない。

(9) 第8の問題は、援助国から受け取る無償援助の額が、予算書に含まれていない問題がある。これは、援助供与国がこの情報を提供していないという問題と思われる。即ち、モンゴル財政制度の問題と言うよりも、援助国の問題と思われる。

(10) モンゴルの財政政策の評価結果は、唯一の問題を指摘した。一つだが、これがモンゴル財政の最大の問題を指摘している。即ち、財政政策が順循環的 (pro-cyclical) であり、その結果として拡張的な財政政策が実施されてきたという問題がある。この問題は、既に指摘した、モンゴルが資源輸出国の範疇に入ってきたという事実と、密接に関連している。この二つの問題と事実を解決するためには、以下の (11) ~ (16) のような示唆が得られる。

(11) モンゴル国財務省から提案されている財政責任法 (案, Fiscal Responsibility Law) を 2009 年末までに成立させること。

(12) 金属資源からの財政収入を、それ以外の一般財政収入と明確に区分すること。

(13) 安定基金 (Stabilization Fund) を創設すること。既存の開発基金 (Development Fund) を改変して、これを作っても良い。

(14) 上記 (12) で述べた金属資源からの財政収入の大部分をこの安定基金に吸収し、これを反循環的経済政策 (counter-cyclical economic policy) の財源として使用する。

これらに加えて、最終レポートでは以下も提言する予定である。

(15) 反循環政策での経済下降時期の財政支出増大は、主に、オランダ病で被害を受ける、農業特に畜産部門と通常輸出部門の振興 (2009-2010 年冬のゾドに対する対策も含む) と、金属資源以外の経済部門 (中小企業も含める) を振興するような経済的インフラストラクチャー (ハードもソフトも) の整備を中心として使用する。このことにより、インドネシアのように、経済を単純資源依存経済 (mono-culture economy) から多様化経済 (diversified economy) へ構造改革し、経済生産性を上げる。

(16) 経済下降時期の財政支出の第2の目的は、その経済下降による犠牲者・被害者に対する、緊急生活支援と経済活動回復への支援へ使用する。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計5件)

① 上野宏 「Assessing Public Financial Management of Mongolia: PEFA comparisons with Other Transition and

Developing Countries」『南山経済研究』、  
査読無、24 卷 3 号、2010、pp. 257-77。

- ② 上野宏「途上国公共財政経営の制度評価方法と政策評価方法」『日本評価研究』、査読有、23 卷 3 号、2009、pp. 1-18。
- ③ 上野宏「途上国公共財政経営の制度評価 (PFM 評価) と政策評価 (PER)」『南山経済研究』査読無、23 卷 3 号、2009、pp. 205-27。
- ④ 上野宏「オランダ病と歳入の資源依存：モンゴルの租税制度と租税収入」『南山経済研究』査読無、22 卷 3 号、2008、pp. 133-46。
- ⑤ 上野宏「比較文明論における比較軸 (1) : 比較文化へのディメンジョニスト・アプローチ」、南山学会『アカデミア (人文・社会科学編)』査読無、86 号、2008、pp. 219-83。

[学会発表] (計 5 件)

- ① 上野宏「モンゴルと東欧移行諸国の公共財政問題の比較研究」日本評価学会・第 10 回全国大会、2009 年 11 月 28 日、於明治大学駿河台キャンパス。
- ② 上野宏「モンゴルと中央アジア移行国の公共財政問題の比較分析」国際開発学会・第 20 回全国大会、2009 年 11 月 21 日、於立命館アジア太平洋大学。
- ③ 上野宏「途上国の公共財政制度と財政執行の評価方法 3 : 制度評価 (PFM 評価) と政策評価 (PER)」日本評価学会第 9 回全国大会、2008 年 11 月 30 日、於同志社大学。
- ④ 上野宏「モンゴル経済とオランダ病」国際開発学会・第 19 回全国大会、2008 年 11 月 28 日、於広島修道大学。
- ⑤ 上野宏「モンゴルの租税制度：モンゴルの租税制度と租税収入 (2)」国際開発学会・第 18 回全国大会、2007 年 11 月 25 日、於沖縄大学。

[図書] (計 2 件)

- ① 橋本日出男、和田正武、山田泰造、上野宏、松井和久、菊地剛、(財) 国際高等研究所『途上国に対する日本人長期アドバイザ一論』2008、pp. 274。
- ② 三好皓一、上野宏、他 14 著者、世界思想社『評価論を学ぶ人のために』2008、pp. 292。

[その他]

ホームページ等

<http://www.seto.nanzan-u.ac.jp/~hueno/>

<http://homepage3.nifty.com/hiueno/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

上野 宏 (UENO HIROSHI)

南山大学・総合政策学部・教授

研究者番号：10324906