

新型コロナウイルス特集

本特集の各見解書は、加盟国による新型コロナウイルスの経済的影響への対応を支援するため、IMF の専門家が作成したものです。各稿で示された見解は筆者のものであり、必ずしも IMF、IMF 理事会、IMF マネジメントの見解を反映していません。

2020 年 8 月 17 日

新型コロナ基金を通じたパンデミック対応

ファジル・ラヒム^a リチャード・アレン^a エレーヌ・パロワ^b ローラ・ゴアズ^a ジョセフ・クツイン^b 著

^a 国際通貨基金 (IMF) 財政局

^b 世界保健機関 (WHO) 保健システム・ガバナンス・財政部門

新型コロナウイルスのパンデミック (世界的流行) への対応として、多くの国で既存の予算が組み直され、予備費が活用され、補正予算が採択されている。より一層の財源確保と緊急支出の迅速化のために、多くの国では新型コロナ対応に特化した予算外基金も設置されている。本見解書では、そうした基金を設置する動機について検討するとともに、世界保健機関 (WHO) が構築した 40 以上の基金に関するデータベースについて説明する。また、新型コロナ基金の多様な性質を紹介するとともに、設計が不十分な基金が公共財政管理にもたらしうるリスクについても議論する。最後に、本稿では新型コロナ基金が効率的かつ透明で説明責任を果たすものとなるよう、設計・運営の改善方法についてガイダンスを提供している¹。

I. はじめに

世界の 40 以上の国で、新型コロナ危機への広範な対応を支援するための基金が設置されているが、その大半は**予算外基金**である。基金設置国には、行政や公共財政管理 (PFM) の伝統、法的枠組み、あるいは所得水準の点で様々な国が含まれる (図 1 参照)。こうした国の中には、道路維持管理や医療、社会保障のための基金など、平時から恒常的に予算外基金を設置・活用している国がある (Kutzin et. al., 2010)。その一方で、新型コロナ基金の設置が予算編成と支出に関する統一性のより高いアプローチからの逸脱となっている国もある²。

¹ 筆者らは、調査支援を行った WHO コンサルタントのフェデリカ・マルジーニ氏に、また、有益なコメントや示唆を寄せてくださった国際予算パートナーシップ (IBP) のアンジャリ・ガーグ、ビベク・ラムクマール、サリー・トーバートの各氏に感謝申し上げます。

² 例えばアゼルバイジャンとウルグアイでは、予算外機関 (社会保障基金を除く) による支出が一般的に対 GDP 比でそれぞれ 15%、30% である。それに対して、コロンビアやメキシコのような国々ではその割合は 1% 未満にとどまっている。サブサハラアフリカでは、その割合は 1~7% となっている (IMF 政府財政統計による 2018 年のデータ。 <https://data.imf.org/GFS>)。

図1 世界の新型コロナ基金



出所:2020年3月に実施された世界保健機関(WHO)による調査。同年5-6月に机上確認を実施。基金の業務態様は変化し続けており、さらなる定義や再定義の最中であるため、この調査および机上確認では必ずしも現存する基金をすべて補足できていない可能性がある点に注意が必要。本調査で確認された新型コロナ基金のより詳細な説明については別紙1を参照。調査方法についても説明がある。

注:地図上の境界線、色、呼称およびその他のあらゆる情報は、各領域の法的地位に関するIMFによる何らの判断や、当該境界線に関するIMFによる何らの承認または受容を意味するものではない。

新型コロナ基金を設置する動機はいくつかある。例えば、次のようなニーズがある。(1)大統領府などの下での一元的かつハイレベルでの新型コロナ対策の統制・管理の確立、(2)通常の予算慣行では認められない可能性がある、公的・民間資金の一体的な調達・プール、(3)緊急支出の実施を円滑化するための様々な部門や地域・地方政府の協働、(4)平時には必要でも危機対応を遅らせる可能性がある予算編成や支出、調達プロセスの一部合理化・省略、(5)財務透明性と説明責任を強化し、監査証跡を明確に定義するための新型コロナ関連支出とその他の支出の分離。

しかしながら、**予算外基金は最適ではないと見なされることが多く、それには正当な理由がある。**一般論として、重要な政策決定は統一的で包括的な予算プロセスの一環として行われる必要がある。それによって一貫性が確保され、トップダウンの財政規律が徹底されるからだ。予算外基金の設置は、政策の決定と実施を断片化し、政府の財政活動に関する理解を曇らせかねない。さらに、強力なセーフガードがなければ、独立の支出権限を伴う予算外基金の存在によって説明責任が希薄になるとともに財政統制が弱まる可能性があり、重大な財政リスクと腐敗に対する脆弱性を生じさせかねない。こうした理由から、IMFは従来から予算外基金の乱立に警鐘を鳴らしてきた(Allen and Radev, 2006)。

本稿では、**例外的な状況下では予算外基金の活用が正当化される場合があるものの、その設計と運営は慎重に行う必要があると主張している。**世界保健機関(WHO)が行った包括的な調査では、予算外基金を通じた新型コロナ・パンデミック対応における各国政府のアプローチの多様性が強調されている。こうした経験から最終的な教訓を引き出すのは時期尚早であるが、本稿では、危機対応に際して既存の予算・執行メカニズムを利用する代わりに予算外基金を設置することの利点について検討している。また、特に各国政府が急速に支出を拡大させている状況下において、法的枠組みが貧弱かつガバナンスの仕組みが不透明で、報告の仕組みが予め定義されていないなど、基金の設計が不十分であるため

に透明性と説明責任に関して生じる課題やリスクについても検討している³。さらに本稿では、危機が収束した際には廃止する必要性を含め、こうした基金をより良く設計・運営する方法についてガイダンスを提供している。

II. 予算外基金設置の理由

予算外基金は、新型コロナウイルスが発生する前から、あらゆる発展水準の国で広く活用されてきた。予算外基金は、「各年の国家予算法には含まれず、しばしば銀行取引や制度に関して独自の仕組みを伴う財務取引」に関与する一連の勘定または政府機関と定義できる(Allen and Radev, 2006)。社会保障・医療基金を除くと、予算外基金は広範囲の先進国や中所得国、低所得国において中央政府支出の約 15%を占めている。社会保障・医療基金を含めた場合、その割合は 50%近くに達する⁴。予算外基金には、特別目的基金(新型コロナ基金はその一例)や開発基金、貯蓄基金、事業基金、投資基金などがある。

予算外基金の普及にはいくつかの要因が貢献してきた。予算外基金設置の一般的な論拠としては次のものが挙げられる。既存の予算制度に遅滞や硬直性などの欠点が見られ、公共支出の受益者の要請に応えられていないこと、財源の用途を指定することにより資金調達の予測可能性や説明責任の確立に関して利点があること(これは社会保障基金や道路基金の設置を正当化する上で示された根拠。Potter(2005)および Cashin et al.(2017)を参照)、そして補完的な介入が一括して実施され、よく組織された運営体制と説明責任の仕組みを備えた政府機関の設置を通じて民間市場の条件が再現される場合には潜在的に効率性の向上が期待できることなどだ。

新型コロナ危機の文脈において、こうした要因の多くが注目を集めている。各国政府は、危機対応に当たって、執行と調達の手続きを簡素化することにより通常の予算プロセスよりも迅速な資金計画・支出が可能となるような措置を模索した⁵。多くの低所得国を中心に、予算制度は能力の低さとガバナンスの脆弱性という課題に直面しており、予算外基金が透明性と説明責任に関する強化された基準に従うものであれば、それによって予算制度の保護を向上させることが可能である。多くの新型コロナ基金は民間部門や開発パートナーからの任意拠出を受け入れる仕様となっており、こうした資金の用途を明確に特定することへの期待も高まっている。最後に、新型コロナ関連の介入は保健や社会サービス、国内治安・国境警備、地方自治体など多くの分野にまたがっており、強力な調整が必要となっている。

III. リスク

こうした潜在的な利点がある一方で、予算外基金はリスクを生む可能性もある。すでに述べた通り、予算外基金には独立した行動をとる自由があるため、通常の予算・支出統制が迂回されかねない。予算外基金は予算プロセスから隔離されており、十分かつタイムリーな情報提供がなければ、財務省による財政の全体像把握に歪みが生じる。こうした理由から、特に行政の能力が不十分で報告と財政健全化に関して課題が存在する国では、予算外基金は財務上の不正行為や腐敗の潜在的な源泉と見なされることが多く、説明責任の乏しい「小帝国」や、政治工作資金の貯蔵庫などと呼ばれる(Allen, 2013)。

新型コロナ危機の文脈において、こうしたリスクの多くが拡大している。新型コロナ基金の設置を急ぐあまり一部のケースでは法的空白が生じており、基金の目的や運営体制、監督メカニズムが十分に定義されていない。政府は世論の大きな圧力を受けて緊急事態に迅速に対応する必要があったために、セーフガードを導入しないままに事前の財務統制や通常の調達プロセスを緩和することもしばしば見られた。そうした政策によって一部の状況下では実際に支出の迅速化が可能となっている一方で、ガバナンスに関する重大な脆弱性も生じている。特に、基金が政府システム外で機能し、公共財政管理の正しい原則に詳しくない政府職員によって運営され、透明性と報告に関する確固たる基準に従っていない場

³ こうした問題については、本特集の別稿において議論している(IMF, 2000b および IMF, 2000c 参照)。

⁴ 数字は IMF の「財政透明性ハンドブック 2018 年版」(P.14)に基づくもの。

⁵ この点については、Barroy et al.(2020) および Barroy(2020) でさらに議論されている。

合にこの点が顕著だ。さらに、基金の大半は緊急事態に対処するために設置されたものであるが、一部の政府がその事業任務を拡大し、基金の設置期間をパンデミック終息後も延長しようと模索するリスクがある。

IV. 新型コロナ基金に関する世界保健機関(WHO)の調査

図1および別紙1で示したWHOによる最近の調査⁶では、アプローチの多様性が明らかになっているが、共通の特徴やパターンもいくつか見られる。一部の新型コロナ基金は財源を主に予算に頼っているのに対して、多くのケースでは民間寄付や公的資金、国外の資金源のプール化が目指されている。大半の基金は予算に計上されていない(つまり予算外である)一方で、予算内の取扱いとなっているものもある(予算内に特別に設けられたプログラムやサブプログラムを通じた計上など)。基金の多くは、銀行取引や財務管理、報告に関する独自の仕組みを通じて機能しており、それは正規の公共財政管理手続きの外に位置している。いずれの基金も資金を募る上で明示的なマンドートを有しており、多くの基金はパンデミックに係る政策対応の調整においても役割を果たしている。中には、支払い等の取引を実行することにより新型コロナ関連の介入実施において付加的な役割を担っている基金もある。

法的裏付け、制度設計、ガバナンス

新型コロナ基金の設置に当たっては、様々な法的枠組みが用いられている。多くの国では、新型コロナ基金は大統領令によって設置されており(アゼルバイジャン、コロンビア、コートジボワール、チュニジアなど)、緊急事態宣言に伴う権限に基づいている場合もある。他には、新法制定(オーストリア、イタリア、メキシコ)や現行法の修正(ナイジェリア)の形で立法府により、あるいは閣議決定(レバノン、モーリタニア)によって新型コロナ基金が設置された国がある。英連邦の伝統に属する一部の国では、予算基本法の許可に基づいて財務省が定める規則によって新型コロナ基金が設置されている(ガーナ、ケニア、モーリシャス)。

新型コロナ基金の設置に係る法律の規定には、制度とガバナンスに関する重要な取り決めが含まれていないことが多い。支出決定の方法や、基金と政府機関、予算制度の協力方法など、基金の具体的な運営方式が規則に含まれていることはまれである。

基金の目的が法律でどの程度特定されているかにはばらつきがある。一部の国では範囲が曖昧なままとされている。例えばガーナでは、基金の任務は政府のパンデミック対策の取り組みを補完するあらゆる活動に及んでいる。これに対して、基金の任務がより明確に定義されている国もある。例えばオーストリアでは、「医療費財源の安定化、労働市場の刺激、公共秩序の維持、企業の流動性の安定化」となっている。ボツワナでは基金の範囲はより一層詳細に定義されており、それには貸金補助、融資保証、戦略的食料備蓄の構築、医療用品・器具、市民の避難などの介入が含まれている。他には、範囲が定義されておらず、総じて臨機応変に変化しているケースもある(ベナン、シエラレオネ)。

一般に新型コロナ基金を運営するのは関係省庁ではなく、独自のガバナンスの仕組みを有している。例えば、シエラレオネでは基金は大統領の管轄下に置かれているのに対し、アゼルバイジャンでは内閣の所掌となっている。財務省は、基金の運営(ケニア、メキシコ)から一般的な監督(コートジボワール、モーリシャス)に至るまで様々な役割を果たしうる。中には、モーリタニアのように財務省が何らの役割も負っていないケースもある。民間部門の事業体が基金を運営するケースも少数ながら存在する。南アフリカ連帯基金がその例であり、同基金は民間団体によって運営され、公益団体と同じ説明責任要件が課されている。

⁶この分析は、IMF 財政局がボツワナやホンジュラス、ケニア、モーリシャス、シエラレオネ、南アフリカ等の国々への関与を通じて収集した情報によって補足されている。

財源と資金のプール化

各国は、緊急対応に充当可能な財源を最大化するために、予算資源や民間寄付、国外資金など、広範囲の資金源を活用している(表 1)。一部の国では、民間の寄付が重要となっている(ヨルダン、南アフリカ、モーリシャスなど)。また、ケニアやウガンダのように外国援助への依存度が高い国では、ドナーからの支援を受けて新型コロナ基金を設置し、緊急対応用の国外資金は他の資金と別扱いとして、信託リスクの低減が図られた。

新型コロナ基金の公的財源となるのは、一般に既存予算の付け替えや追加的な配分・充当である。いくつかの国(コロンビアなど)では、危機対応能力を強化するために、複数の歳入源をプール化している。また、既存の緊急基金や予算中の予備費を財源として活用した国もある。他にも、本来は別目的で設置された基金に権限が割り当て直されたケースがある。例えばホンジュラスでは、医療用品の購入といった新型コロナ関連の介入を賄うために、一時的にインフラ投資基金を活用している。ウルグアイとリベリアでは、新型コロナ基金の財源の一部とするために、(公務員賃金のための)目的税を活用している。

一部の国では、新型コロナ基金に充当すべく民間寄付と予算資源をプール化する上での課題に直面している。民間寄付を公的資金と合わせて実用的な形でプール化する方法に関する明確さが既存の法的枠組みにおいて欠けている場合が多いほか、法的枠組みの硬直性ゆえに基金の適切な運営と会計処理を確保しつつ政府が迅速に支払いを行うことが困難となっている。ベナンなどの国では、民間資金が特定サービスの提供に用途を指定されて別途管理されており、特別なシステムを通じて追跡が行われている。また、全体的な公的対応を支えるべく民間資金を予算制度に移管した、あるいは移管することを予定している国もある(ガーナ)。

表 1 新型コロナ基金の財源

主に公的資金	主に民間資金	公的・民間・国外資金
オーストリア、コロンビア、ハンガリー、フランス、イタリア、リベリア、メキシコ、シエラレオネ、ウクライナ、ウルグアイ、ザンビア	ベナン、カメルーン、ガボン、ガーナ、イラク、ヨルダン、レバノン、マリ、モーリシャス、ニジェール、パキスタン、南アフリカ、チュニジア、ウガンダ、ジンバブエ	アルメニア、アゼルバイジャン、ブータン、ボツワナ、チャド、コンゴ民主共和国、コートジボワール、ジブチ、赤道ギニア、ケニア、レソト、モーリタニア、モロッコ、ネパール、ナイジェリア、セネガル、スリランカ、トーゴ

予算編成と支出のあり方

新型コロナ基金と各国の公共財政管理システムとの関係には大きな多様性が見られる(表 2)。多くの新型コロナ基金にとって、設置の大きな動機となったのは手続きの簡素化と支出の迅速化である。例えばシエラレオネでは、日常の複雑な予算執行プロセスを排し、危機への予算対応を簡素化する目的で、大統領の下にある緊急対策業務センター内に基金が設置された。同様に、多くの基金が銀行取引や財務管理、報告に関する独自の仕組みを通じて、正規の公共財政管理手続きの枠組み外で機能するように設置されている。例えば、一部の政府は公的・民間企業に金融支援を提供するため(コロンビア、コートジボワール)、また、物品を直接購入するため(ヨルダン、モーリタニア)、あるいは医療従事者にボーナスを支払うために(アルメニア、コンゴ民主共和国)、支払いや公共調達に関する特定の手続きを定めている。

多くの国では、基金の運営に正規の公共財政管理プロセスの一部要素を取り入れる余地があることが理解されている。典型的には、銀行取引に関する独自の仕組みを利用しつつも、支払いや主要取引については正規の公共財政管理や調達のメカニズムを通じて管理することなどだ。ガーナもその一例であり、民間資金は別個の銀行口座を通じて調達されているが、調達された資金は財務省が管理する国のコロナウイルス緩和プログラムに移管されている。

一部の国では、予算外の仕組みを活用する代わりに、新型コロナ基金の業務が予算プロセスと密接に関連している。オーストリアとフランスでは、基金は既存の予算体系中に導入された新型コロナ関連の新プログラムにリンクしており、補正予算配分を通じて緊急支援に必要な資金を捻出できるようになっている。フランス語圏の一部諸国（チャド、モロッコ、セネガル）では、特別目的勘定（「特別充当勘定（comptes d'affectation spéciale）」）を用いた混合アプローチがとられている。収入面では、これらの基金は個人・企業による寄付やドナーからの贈与など、主に国家予算以外の財源から資金を調達することになっている⁷。支出面では、一般に、簡素化され通常よりも軽微な承認手続きに従うが、管理は引き続き財務省が行っている。

表 2 新型コロナ基金 公共財政管理システムへの統合

予算外	予算外(正規の公共財政管理手続きを利用)	予算内
アルメニア、カメルーン、コンゴ民主共和国、コートジボワール、ガボン、イラク、ホンジュラス、ヨルダン、ケニア、レバノン、レソト、マリ、モーリタニア、ネパール、ニジェール、パキスタン、シエラレオネ、南アフリカ、チュニジア、ウガンダ	アゼルバイジャン、ベナン、ブータン、ボツワナ、コロンビア、ジブチ、赤道ギニア、ガーナ、イタリア、リベリア、モーリシャス、トーゴ、ジンバブエ	オーストリア、チャド、フランス、ハンガリー、メキシコ、モロッコ、ナイジェリア、セネガル、ウクライナ、ウルグアイ、ザンビア

注:ここで「予算内」とは、基金が既存の予算制度内に位置付けられた勘定またはプログラム、サブプログラムであり、予算の執行・統制手続きに完全に統合されていることを意味する。

報告に関して強力な枠組みを備えた基金の例がいくつか見られる。例えばベナンやパキスタンでは、政府の財政管理情報システム(FMIS)の利用と他のメカニズムを合わせることで、支出や現物寄付を含む収入の追跡が行われている。コートジボワールや南アフリカもしっかりとした財務報告が確立されている国の例であり、財源や支払いに関する情報が定期的に公開されている。

透明性と監査

一部の国では、危機関連支出の統制の緩和と引き換えに、情報公開と監督に関する特定のメカニズムを導入している。こうしたメカニズムには、新型コロナ関連支出の執行に関する情報を公開するための専用ポータルも含まれる。ホンジュラスでは、予算と予算外基金を経由する資金の両方がポータルの対象となっており、単独で新型コロナ関連支出のほぼ半分を賄う基金もそれに含まれている。さらに、市民社会組織も当該基金の支出業務を監視・監督している。トーゴでは、社会給付の旗艦プログラムにおける支払い関連情報が専用ポータル上で毎日更新された。ガボンとコートジボワールでは、当局が新型コロナ関連支出に関して独立監査を導入することを発表している。一部の最高会計検査機関は、新型コロナ関連支出の統制を改善するための革新的なメカニズムを確立した。例えばシエラレオネの会計検査院長は、中間監査を円滑化すべく基金に職員を派遣した。ホンジュラスの最高会計検査機関は、支出部局と予算外基金についていわゆる「同時統制」を実施し、不正が発生次第すぐに対処できるよう支援した。

サンセット条項

危機後の基金の解散方法や未使用資金の管理方法を明らかにしている国はわずかしかない。ケニアでは、新型コロナ・パンデミックによる自国への脅威が消失したと大統領が宣言した時点で基金は終了すると規則で定められているが、残高の利用については明示されていない。反対に、モーリシャスの規則はいかなる「サンセット条項」も含まないが、

⁷しかしながら、こうした国の一部では、最終的には予算資源が基金財源の大半を占めることになった。そのようなケースでは、通常、国家予算と合わせて執行される任意拠出基金（「協力基金（fonds de concours）」）の方がより良い解決策となる。

基金の残高については統合基金に充当することを求めている。一部の国では、残高について様々な利用が規定されている。アゼルバイジャンでは、未使用資金について、「医療従事者への報酬や物資支援」のために利用するか、国家予算に返納することが規則で定められている。コートジボワールでは、政令で、解散後の基金の純資産は基金の任務の継続を命じられた機関または主要な公的金融機関に移管すると規定されている。

V. 基金の正しい設計

上で述べた課題の一部は、基金の存在そのものよりも、予算・財務管理の設計が不十分であることに起因している可能性がある。実際、しっかりした公共財政管理システムを備えた多くの国では、ガバナンスと財務管理に関する制度の強化と合わせて、予算外基金の設置を許容し、さらには奨励している。重要なのは、法的枠組みの強化や監視に関する強固な仕組みの確立、強力な透明性・報告基準の設定を通じて、新型コロナ基金の財務ガバナンスを向上させることだ。基金を存続させるべきか正規の予算プロセスに吸収すべきかを含めて、基金の成果を体系的に点検することも必要である。他方で、予算外基金の増殖は公共財政管理システムが目下のところ財源を効率的かつ機敏に管理する上で有効な役目を果たしていない点を示している。新型コロナ基金に伴うガバナンスと透明性の課題から導かれる教訓は、こうした国々で中核的な公共財政管理システムを強化する上でも生かすことができるだろう。

予算制度外に位置する新型コロナ基金を設計・改革しようとする国は、以下の重要ポイントについて検討する必要がある。

■ 法的マニフェスト

基金の目的や財源、運営・監督の仕組み、活動・事業を統治する業務プロセス、報告基準、会計・監査要件を明確化するためには、立法措置が不可欠である。どのような法律や規則、あるいは政令であれ、新基金の承認の迅速化につながる簡潔さと、制度とガバナンスに関する重要な取り決めを成文化する上で必要な詳細さの間でバランスをとることが必要となる。また、こうした基金が目的達成後も存続することがないよう、法律にサンセット条項を設け、残高の使途も規定しておくべきである。例えばドナーからの支援の継続を確保するために、回復期にも基金の存続が予定される場合には、その事業の条件を明確に定める必要がある。

いくつかの国では、法律が性急に採択されたために、基金の運営委員会・理事会の任命や意思決定手続き、財源や支払いの詳細に関する情報公開、基金の業務と予算との関係といった重要な詳細が規定されていない。こうした欠落は、任命の遅れや無力な運営委員会、情報の非開示、ガバナンスの脆弱性、最高会計検査機関が基金の取引を監査する上でのマニフェストの欠如または不十分さ、支払いの遅さにつながっている。

■ 基金の目的と財源

重複を避け、細分化を抑え、活動間の連携を確保するために、基金の事業と財源の範囲を関係省庁や開発パートナー、非政府組織と協議の上で定義する必要がある。基金の任務は、基金が自由に使用できる、あるいはその可能性が高い資金に見合ったものでなければならない。実効的な緊急対応を行うために将来的に公的資金と民間資金をどのように組み合わせるかについては、さらなる検討が必要である。

■ 運営と監督

基金が一連の銀行口座であると同時に法人格を有する場合には、戦略的意思決定の責任を負う独立の運営委員会・理事会と、基金の日常の活動を管理する管理責任者によって堅固な運営体制を構築しうる。保健や国家安全保障、その他の関連分野の専門家から成る技術チームが基金の方針や事業に関する問題について理事会に助言するとともに、管理責任者は財務管理者や会計士、調達専門家、内部監査人から成る受託者チームのサポートを受けることができるだろう。受託者チームが公共財政管理に関して十分な専門性を有するよう、理想としては、そのメンバーに財務省と国の調達当局の代表が多く含まれる必要がある。

■ 支出手続き

基金の効率性と成果は、十分な透明性と説明責任を確保しつつ、いかに迅速に現場で介入を実施できるかに主に左右されることになる。既存の公共財政管理システム・手続きとの関係を明確にする必要がある。以下の点を含む標準業務手順書(SOP)を作成・公表しうる。(1)基金による緊急介入に関する提案の提出、(2)その承認、(3)支払い実行と調達プロセス、(4)基金による財務報告。正規の公共財政管理手続きが迂回される場合には、こうした標準業務手順書において基金および財務省、また保健や国内治安等の実施機関それぞれの役割と責任を慎重に明確化することも必要となる。標準業務手順書では、承認・統制の潜在的な重複を防ぎ、取引遅延のリスクを予防することも求められる。

■ 取引

可能な範囲において、新型コロナ基金には取引を電子的に行うことを義務付ける必要がある。電子取引によって、特定された受益者に対する送金のスピードと正確性が高まり、取引記録の管理が簡便化され、業務コストが低減することになる。同様の論拠は調達プロセスにも当てはまり、調達プロセスも可能な限り電子的に実施される必要がある。一部の基金(モーリシャスなど)には、適格受益者を特定し支払いを行うために、機密事項を除いて、国の歳入当局や社会福祉当局が管理するデータベースなど関連データベースへのアクセスが認められている⁸。

■ 監視と評価

予算外基金の有効性と経済的インパクトに関する事後評価を円滑化するために、特定の成果指標を用いることができる。能力が限定的な場合でも適切な指標の導入は可能だ(業種比率等を利用して緊急対策と創出・維持された雇用の関係性を見るといった経験則など)。

■ 透明性

パンデミックの状況下で説明責任が希薄化し財政統制が弱まるリスクを相殺すべく、IMF は以下の点の重要性を強調している。(1)危機関連支出の報告強化、(2)調達の入札・契約に関する情報公開、(3)調達契約受注企業の実質的所有者に関する情報公開(IMF, 2020a)。財政の透明性には、新型コロナ関連政策措置の実施を管理・追跡し、理想としては自国の財政管理情報システム(FMIS)を通じて専用の勘定科目表を使用し、国際基準の利用が確認されることも必要となる。

より具体的には、各国政府は新型コロナ基金の存在を自らのウェブサイト上で公開し、法的マニフェストや目的・政策根拠、財源、ガバナンス・運営の仕組み、業務上のルール・手続きなど主な特徴を説明しなければならない。基金の収入・支出は毎月または四半期ごとにグロスベースで報告する必要がある。議会の決算委員会や市民社会組織は、新型コロナ基金を通じてなされた支出の説明責任を強化する上で強力な触媒の役を果たしうる(International Budget Partnership, 2013)。透明性は、国際レベルでより協調的かつ効果的な危機対応を促進する助けとなりうる。

■ 監査

各国は、自国の最高会計検査機関が新型コロナ基金の監査に関する明確な権限を有し、監査が実施されその結果が迅速に(理想としては6か月以内に)公表されるようにしなければならない(IMF, 2020b 参照)。中間監査や同時統制といった革新的なメカニズムも検討しうる(シエラレオネ、ホンジュラスなど)。迅速な対応のために事前の上流における統制が簡素化される場合には、事後統制の強化が特に重要となる。各国は、過去数か月間に IMF の緊急融資制度を利用するに当たり、この点を認識しており、独立の事後監査を IMF 資金利用における透明性と説明責任に向けた取り組みの中心に据えている。

⁸ この点については、本特集の別稿「緊急時の直接現金給付のためのデジタルソリューション」でより詳細に議論している。

Allen, R., and D. Radev. 2006. “*Managing and Controlling Extrabudgetary Funds*”. IMF Working Paper (WP/06/286), (Washington DC: International Monetary Fund).

Allen, R., 2013. “*Managing Extrabudgetary Funds*”, Chapter 18 in Allen, R., R. Hemming and B.H.Potter (Eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (London: Palgrave Macmillan).

Barroy, H., D. Wang, C. Pescetto and J. Kutzin. 2020. “*How to budget for COVID-19 response? A Rapid Scan of Budgetary Mechanisms in Highly Affected Countries*,” World Health Organization.

Barroy, H. 2020. “*No Calm After the Storm: Time to Retool Country PFM Systems in the Health Sector*”, P4H Social Health Network, May 2020.

Cashin C., S. Sparkes, and D. Bloom. 2017. *Earmarking for Health: from Theory to Practice*. (Geneva: World Health Organization).

International Budget Partnership, 2013. *Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget: 1. Extra-budgetary Funds*. (Washington: International Budget Partnership).

International Monetary Fund, 2018. *Fiscal Transparency Handbook* (Washington).

_____, 2020a. *Factsheet: How the IMF is Promoting Transparent and Accountable Use of COVID-19 Financial Assistance* (Washington).

_____, 2020b. *Special Series on COVID-19: Keeping the Receipts: Transparency, Accountability, and Legitimacy in Emergency Responses* (Washington).

_____, 2020c. *Special Series on COVID-19: Digital Solutions for Direct Cash Transfers in Emergency Responses* (Washington).

_____, 2020d. *Special Series on COVID-19: Government Cash Management Under Fiscal Stress* (Washington).

_____, 2020e. *Special Series on COVID-19: Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending* (Washington).

Kraan, D.-J. 2004. “*Best Practices Guidelines—Off-Budget and Tax Expenditures*”. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1).

Kutzin, J, S. Shishkin, L. Bryndová, P. Schneider, and P. Hroboň, 2010. “*Reforms in the Pooling of Funds*”, in Kutzin, J., C. Cashin, M. Jakab, Eds. *Implementing Health Financing Reform: Lessons from Countries in Transition* (Geneva: World Health Organization).

Potter, B. H., 2005. *Budgeting for Road Maintenance*, “*Round Table 135: Transport Infrastructure Charges and Capacity Choice*, European Conference of Ministers of Transport.”

別紙 1 新型コロナ基金の一覧

国	基金名	法的根拠・設置日
アルメニア	人道基金	政令 (非公式情報)
オーストリア	COVID-19 危機管理基金	COVID-19 基金連邦法 (ドイツ語条文) (非公式情報) (2020年3月)
アゼルバイジャン	コロナウイルス対応基金	大統領令 (2020年3月19日)
ベナン	COVID-19 勘定	政府発表 (2020年3月31日)
ブータン	COVID-19 対応資金勘定	財務省告示 (2020年4月9日)
ボツワナ	COVID-19 救済基金	大統領指令 (2020年3月25日)
カメルーン	国家連帯特別基金	首相発表 (非公式情報) (2020年3月31日)
チャド	コロナウイルス対策特別基金	大統領令 (非公式情報) (2020年3月24日)
コロンビア	緊急事態緩和基金 (FOME)	大統領令 (2020年3月21日)
コンゴ民主共和国	コロナウイルス国家連帯基金	大統領命令 (非公式情報) (2020年4月6日)
コートジボワール	COVID-19 基金 (4つの個別基金)	議会制定法 (2020年7月28日)
ジブチ	COVID-19 緊急連帯基金	大統領令 (2020年3月31日)

国	基金名	法的根拠・設置日
赤道ギニア	全国コロナウイルス緊急基金	大統領令 (2020年3月31日)
ガボン	COVID-19 大統領個人基金	大統領個人声明 (非公式情報) (2020年4月17日)
ガーナ	COVID-19 基金	大統領令 (議会に対する財務大臣声明) (2020年3月30日)
ハンガリー	パンデミック保護基金・経済防衛基金	政令 (非公式情報) (2020年4月)
イラク	COVID-19 勘定	イラク中央銀行発表 (非公式情報)
イタリア	COVID-19 勘定	法律命令「 Cura Italia (イタリアの治癒) 」(2020年3月17日)
ヨルダン	コロナウイルス救済基金 「Himmat Watan (国家努力)」	首相防衛令 (非公式情報) (2020年3月31日)
ケニア	COVID-19 緊急対応基金	公共財政管理規則 (2020年3月31日)
レバノン	国家連帯基金	政令 (非公式情報)
レソト	COVID-19 オベ・レソト基金	王妃発表 (非公式情報)
リベリア	COVID-19 緊急救援基金	政府発表 (非公式情報) (2020年4月17日)
マリ	特別基金	大統領発表 (非公式情報) (2020年3月31日)

国	基金名	法的根拠・設置日
モーリタニア	コロナウイルス対策国家連帯基金	政令(非公式情報) (2020年3月26日)
モーリシャス	COVID-19 連帯基金	政府通知 (2020年4月4日)
メキシコ	全国緊急基金	法律 (2020年3月18日) 基金規則(議会承認済み)
モロッコ	COVID-19 パンデミック管理特別基金	財務省発表 (2020年3月19日)
ネパール	コロナウイルス感染防止・管理・治療基金	首相令(非公式情報) (2020年3月)
ニジェール	コロナウイルス連帯基金	政令(非公式情報) (2020年4月4日)
ナイジェリア	(1) COVID-19 介入基金(予算内プログラム) (2) 民間資金動員のための中央銀行口座	(1) 2020年予算法 修正(2020年4月) (2) 中央銀行発表
パキスタン	COVID-19 パンデミック救援首相基金	首相発表(非公式情報)
セネガル	COVID-19 特別勘定	財務省発表 (2020年4月10日)
シエラレオネ	不明	規則準備中
南アフリカ	連帯対応基金	大統領発表 (2020年3月23日)
スリランカ	COVID-19 医療・社会保障基金	大統領発表 (2020年3月23日)
トーゴ	国家連帯基金	財務省発表 (2020年4月17日)

国	基金名	法的根拠・設置日
チュニジア	連帯基金	大統領令 (2020年4月)
ウガンダ	COVID-19 国家対応基金	大統領発表 (2020年5月3日)
ウクライナ	COVID-19 対応基金	2020年国家予算法 (2020年4月13日)
ウルグアイ	COVID-19 連帯基金	法律 (2020年4月2日)
ザンビア	COVID-19 基金	閣議決定 (非公式情報) (2020年4月3日)
ジンバブエ	COVID-19 国家災害基金	大統領発表 (非公式情報) (2020年4月3日)

出所: 世界保健機関 (WHO)

方法論に関する注: WHOは2020年3月にウェブ調査を設計し、同4～5月に実施した。本調査は、WHOおよび世界銀行グループのカウンターパートである地域機関や国、ならびに公共財政管理と医療財政政策の専門家のネットワークである「財政余地・公共財政管理・医療財政に関するモントレー共同研究」の支援を得て実施された。本ウェブ調査では、新型コロナ基金の設置を含めて、公共財政管理と新型コロナウイルスに関する広範なトピックについて70か国から直接情報を収集した。調査への回答は医療財政に関するWHOの地域アドバイザーによって見直しが行われ、他の一次情報源(主に財務当局の法律情報)や二次情報源(主にIMFの政策トラッカーや新型コロナ医療制度対応モニター、アフリカ予算改革協カインシアティブ(CABRI)のアフリカ新型コロナ財政対応)を用いて確認が行われた。2020年5～6月に実施された机上確認では、新型コロナ基金を設置した国に的を絞って、追加的な一次・二次情報を収集した。こうした情報は、設置された基金の種類や基金設置の理由、基金の任務、法的枠組み、財源、制度設計、支出・会計方式などを含むものであった。収集された情報は、調査への回答と合わせて国別概要表としてとりまとめあり、要望に応じて閲覧可能である。