



新型コロナウイルス対策のための財政政策特集

この見解書は加盟国による新型コロナウイルス危機対応を支援するため、財政局が作成した特集の一部です。本稿に示された見解は国際通貨基金(IMF)職員のものであり、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。

緊急対策上の課題に向けた公共財政管理システム整備¹

世界的に流行する新型コロナウイルス感染症(COVID-19)により、公共財政管理(PFM)システムは様々な点でその真価を問われるだろう。過去の公衆衛生緊急事態(エボラ出血熱、SARS 等)と同様に、主要課題になると思われるのは、(1)財政政策のニーズを再評価し、追加財源を把握すること、(2)業務実施部門のために資金を随時利用できるように確保すること、(3)緊急対策に使用された資源を透明な方法で把握、会計処理、報告すること、そして(4)職員の人員不足に備えて業務継続性を確保することである。本稿では、政府が PFM システムの能力を整備・強化し、上記の課題に対処するための手順を概説した。

I. 感染症流行対策における PFM の目標

世界各国の政府は、新型コロナウイルスの流行から生じた緊急措置のニーズに対処している。医療システムは、公共・民間を問わず、過去に例を見ない重圧を受け続けている。政府には、こうした重圧に対処すると共に、起こりつつある経済危機への対策として広範な財政支援策を講じることが求められている。PFM システムは、政府による緊急措置の有効性を維持する上で極めて重要である。政府は、以下の側面において、新たなニーズと課題に対応するために、自国のシステムを整備しておかなければならない。

- 救急医療の支援(医療の直接提供等)、物資・資材の購入、新型コロナウイルス流行の監視・抑制・鎮静化に必要な人材配置を実施する。
- 流行中にストレスにさらされる可能性があり、必需性の高い公共サービスを継続実施できるように図る。
- 経済的苦境にある事業者・個人を支えるために、新たな財政措置(各種支援メカニズム等)を実施する。
- 政府職員が人手不足になっても、滞りのない PFM サービスを確実に提供できるようにする。

PFM システムは、新型コロナウイルス関連支出増を相殺するために削る費用の特定であれ、経済活動を支える財政対策パッケージの整備・実施であれ、財政目標を下支えできるはずだ。

¹ サンディーブ・サクセナとミシェル・ストーン(ともに IMF 財政局のシニアエコノミスト)が本稿の執筆を担当した。

II. 即刻考慮すべきは、追加予算の財源のために法的枠組みを特定することだ

各国の財務大臣は、想定外の必要性に対応するために、緊急対策メカニズムを随時活用できるように特定すべきだ。ほとんどの国において、以下に挙げたツールの最低でも 1 種類を緊急支出に利用できるだろう。

- 承認済の予算から**予備費**(またはリボルビング式の予備資金)を充当する。政府は、これらを透明性があり、思慮深い形で活用しなければならない。予備費はニーズの優先順位を明確にし、優先度の高いニーズに制約なく活用できるようにしておくべきである。
- **緊急支出**の利用が認められうる国・地域もある。これは特定の事態が発生した際に、通常は、簡素化された承認メカニズム(元首の承認等)の下で予算を超える支出を可能にする。年度予算が可決されない場合にも、この支出は継続されうるかもしれない。
- **予算の再配分と流用を通じた支出の優先順位見直し**で、追加のニーズにも対応できる余裕が確保できる。優先順位の見直しと予算の再配分は、通常、予算の流用に関する法的枠組みに基づき透明性の高い方法で行うものとされている。
- 行政府の権限内や予算範囲内で、新しい資源のニーズにこたえられない場合は、**追加予算**が必要になりうる。
- **外部からの無償支援(グラント)**は、セクター限定の対応や緊急の対応のために検討できるかもしれない。

追加資金を模索したり支出の再配分を行ったりする場合には、議会の承認を得るなど先回りして行動することが妥当か確認するのが賢明である。そのような場合、承認を得られるようになるべく早く動き、議会の再招集が不可能になる事態を回避するべきである。適宜必要に応じて、財政の数値目標から逸脱する認可も得ておくことができるだろう。

III. PFM の制度的なメカニズムを整備し、緊急対応策を処理する

収支の優先順位を見直す

感染症流行中に医療や必需サービスへの追加支援を行う必要性を考慮し、各国の財務省は、緊急対応策に必要な資源を概算した上で、削減可能な優先度の低い支出を特定し、優先度の高い支出に備えて余裕を捻出すべきである。

- 必要となる追加資金を速やかに概算する。コスト要因と価格・数量のパラメーターが既に明らかな場合、既存サービスの規模拡大に伴う費用は比較的容易に算出できるだろう。関係省庁に、検討中のあらゆる新サービスについて概算の費用見積書を提出するように要求する。
- 関係省庁に政策の優先度、進行状況、利用可能な予算のゆとり、延期可能な項目を考慮して、予算の節約を行うように要求する。これで中央当局は、優先度の低い分野(スポーツ等)から優先度の高い分野(医療や社会的支援プログラム等)へ資金を融通しやすくなるだろう。過去の事例では、一律削減を行っても望ましい効果を生み出さないことが示されている。

- 脆弱な人々の支援や、融資返済のような必須項目等、優先度の高い支出に悪影響を与えないように配慮すべきである。支出削減は、新型コロナウイルスに伴い既にストレス下にあるセクター（観光業、小規模企業等）に影響を与えないことが理想である。
- 優先順位の見直しが中期的な予算枠組みに及ぼす影響を検討する。

流動性を確保し、債務・現金のニーズを見直す

流動性の管理は、範囲が広がった責任を政府が果たし、悪影響を受けた人々に支援の手を差し伸べる上で極めて重要である。予算内の別の支出削減によって支出増が相殺できる場合でも、パンデミック対策によって短期的に現金支出が拡大せざるをえない公算が大きい。政府の債務・現金の管理担当者は、資金調達と流動性のニーズ拡大に備えた計画立案にできる限り早期に着手すべきである。

- 債務にどのような影響がありうるか規模と内訳の両面から検討し、年次の借入・起債の予定を適宜調整する。
- 高まる不確実性を考慮し、現金のバッファー水準を適宜調整し直す。これは、予想外で突発的な現金ニーズと歳入減により、キャッシュフロー予測が困難になっているからである。
- 代替の資金調達手段を検討する。例としては、銀行との追加の与信枠や、現金を潤沢に保有する国有企業や年金基金との間で結ぶ要求払いの短期借入の取決めが挙げられる。政府の現金が国庫単一口座のシステム外に潤沢に保管されている場合は活用できないか、また、国庫の管理下に置けるものがないか可能性を検討すべきである。
- 現金の管理担当者は、政府の現金残高を厳密に監視すべきであり、これはリアルタイムの情報に基づいて行うことが理想である。キャッシュフローの予測は、修正・更新の頻度を上げるべきである（理想的には毎日）。必要であれば、中央銀行や、政府に銀行サービスを提供している商業銀行と、情報を共有するための手順を設定するとよい。
- 一時的な現金不足に直面した場合に備えて、優先度の高いセクターや用途のために優先的に支払いを行う体制を整える。国庫を通じた中央集中型の支払体制をもつ国は、支払いの優先順位付けを図りやすいはずである。支払体制が分散型になっている場合は、地域レベルでの優先順位付けに依存する必要があるため、中央当局が優先順位付けに関する明確な指示を出すと助けになるだろう。
- 国際金融機関（IMF、世界銀行等）などのドナーからの融資も検討し、必要な場合に活用できるようにしておくことも可能である。

時機を得た資金支出を図る

予算実行プロセスが強固であれば、業務実施部門が（拡大した）役割を果たせるように、適時かつ効率的な手段で資源を提供できるだろう。優先度の高い支払いの手続きを明確に規定し、十分に理解を共有しておけば、適切なタイミングで予算を投入し、確実に支払請求を処理できるはずである。重要なのは既存の管理手順を避けて通ることではなく、優先項目を処理するための一連の手順を確立し、速やかな支出承認を優先的に進めることだ。バランスの良いアプローチは、管理と効率の間に生じる緊張関係を上手に処理する助けとなる。計算した上でとるリスクの中には、効率化を目指す上で検討の価値があるものもあるかもしれない。

- リスクに基づくアプローチを管理のために採用する。例えば、事前監査は高リスクの支払いのみに集中して行い、比較的 low リスクの支払いには事後監査を行える。
- 実現可能な場合に、保健省など第一線に立つ省庁に対して、資金の再配分と支払承認の両方に関する財務権限を大幅に委任できないか検討する。
- 可能な場合には、即時グロス決済 (RTGS) のシステムを活用することで、国の金融システム内で迅速な資金移動が可能になるだろう。こうしたシステムは本来的に、金融機関間の高額取引を念頭に設計されたものかもしれない。だが国庫当局は、まだ利用していないのであれば、これを活用できるか中央銀行と協議を行うべきである。RTGS は、地方自治体や、第一線の公共・民間機関に安全かつ迅速に送金を行う上で極めて有用である。
- 政府が貸金補助や現金給付の対象を、影響を受けた幅広い層の人々まで拡大することに決定した場合、銀行経由の口座振込が最も迅速かつ安全で確実な方法となるだろう。今回の危機の影響を受けている個人にとって、銀行口座を保有していることと口座振込を受け取る能力があることが極めて重要な価値をもつ。銀行口座を持たない人々に関しては、モバイル決済やチャージ式プリペイドカードが有効な代替手段となりうる。ただし、こうした方法は事前準備が必要なので即座には導入できない。このような大規模な支払いを行う諸方式の有効性を確実化するには、地方レベルで特にそうだが、当局による早期の行動が不可欠である。
- 最大の課題は、受取人確認と不正防止になるだろう²。受取人の身元確認・登録のプロセスは、許容できるリスクの範囲で、利用可能な情報をすべて有効に活用できるように念入りに策定する必要がある。公共・民間の諸機関の間での情報共有は、身元確認プロセスを支える上で不可欠となるだろう。受取人の登録・確認プロセスは多くの時間が必要なため、政府は給付開始までにかかる期間の短縮に早期から着手すべきである。
- 一部諸国の政府は、通常の支出手続に手間が多く時間がかかる場合等には、政府の業務実施部門に資源を迅速に届けるために仮払金を活用してもよいだろう。この場合、仮払金を適切に把握・会計処理して、確実な活用と迅速な決済を図ることが重要である。仮払金は指定された権限を持つ当局者による承認を経るべきであり、実行時に仮払金の記録簿に(望ましくは自動的に)記録されなければならない。その時に、金額、用途、受領者、そして精算の責任者を明記するものとする。記録は、仮払金をいつでも項目別に分析できる方法で記帳すべきである。こうしておけば、未精算の仮払金の監視や適時の精算が行いやすくなるだろう。

緊急対策措置を把握し報告する

緊急措置を把握、会計処理、報告するための透明性の高いメカニズムを確立し、政策当局者と一般市民が幅広い情報をタイミングよく利用できるようにすることが重要だ。適切に数値化された情報があれば、政策当局者は十分な情報に基づいた決定を下せるようになるほか、経済成長に及ぼす中期的な影響や、今後予測される財政的なコストやリスクに基づき、時機を逃さず適宜、是正措置を講じられるだろう。これは財政の持続可

² 近日公表予定の財政局見解書「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」でこれらの課題を詳細に検討している。

能性の保持にもつながる。また、適切な記録を行っておけば、支出に関する一時的な取決めが不要になった時に解消も容易になるだろう。

- 専用の予算枠を設け、資金の把握を容易にする。例えば、2020年3月に成立したフランスの補正予算では、緊急対策の政策措置をすべて専用の「ミッション」に分類している。緊急対策に活用される予算資源はすべて、外部からのあらゆるグラントも含め、こうした予算枠を通じて投入されるように図る。予算枠の種類を政府の勘定科目表にも反映し、資金がどのように利用されているか財務諸表で別個に記録・報告されるようにする。
- 情報伝達の流れを整え、資金の活用状況について適時性のある情報を政策当局者に伝達する。
- 危機対策措置から生じた財政リスクの程度を管理・監視するメカニズムを整える³。財政リスクの継続管理は、危機対策のコストを抑制し、財政へのさらなる打撃を防止する上で不可欠である。

業務継続性を確保する

病気休暇を取得する職員や、出勤自粛を要請される職員が増えている中、各国政府は、多くの職員が勤務できなくても対応できるように、業務継続計画を策定すべきである。正式な業務継続計画は策定・実施に時間を要する恐れがあるが、緊急時用の簡素な措置でも大きな有効性を発揮しうる。

- 危機管理チームを設立し、業務リスクを管理する役割と権限を与える。
- 事業に不可欠なプロセス(支払い等)とインフラ(財務取引処理システム等)を特定する。これら業務を滞りなく継続できるようにすることが目標である。
- 不可欠なプロセスとソフトウェアアプリケーションに関して、主担当者の代役を果たせるように職員に役割を割り当てる。取引処理システムについては、代役を果たす職員に適切な役割を割り当て、アクセス権を付与する。
- ソフトウェアと通信システムの遠隔操作をテストする。
- 重要な書類と情報は、保護された共用ドライブ上に分類整理し、権限をもつ職員が利用できるようにしておく。
- 可能であれば、不可欠なプロセスとアプリケーションを広範な職員に紹介しておく。事業に不可欠な業務のフローチャートと作業段階別の説明資料を準備し、訓練を受けていない職員でも、必要が生じた場合に参照して業務が行えるようにしておく。
- サプライチェーンに起こりうる何らかの混乱が生じた場合に PFM が受ける影響を検討しておく。

³ 本シリーズの別稿「財政逼迫下における財政リスク管理」で詳細に検討している。

地方自治体との効果的な協力体制を構築する

地方自治体との協力は草の根レベルのニーズを理解する上で、また、求められる業務提供の強化に自治体が対応できるように必要資金を供給したり、対策の質を高めたりする上で、重要となる。

- 実施がまだであれば、地方自治体の資金ニーズや流動性の状況、施策実施の進行状態に関する情報を体系的に交換するために中央集中型の調整チャンネルを整備する。
- 調整の重要な要素は、特に低所得国にこの点があてはまるが、各層の政府が提供している医療サービスの調整である。この調整によって、資金は最も必要とされている場所に投入でき、重複も避けられるだろう。

政策面で柔軟性を持てるように備える

PFM 担当者は、財政措置で経済活動を支える必要が来る時に備えておくべきである。こうすることで、意思決定者は事態が進展しても柔軟な政策で対応できるだろう。

- 早期に行える作業として、例えば、支出計画の前倒しを検討したり、全般的なインフラ計画の見直しを通じて、着工可能な案件や前倒し可能な進行中案件を特定したりできるだろう。

IV. 政府の説明責任を確保する⁴

中期的に見れば、政府の政策の有効性は、主要政策目標の達成度によって評価される。

- しっかりと策定されたプログラム予算や成果管理の枠組みをもつ国では、綿密に計画された成果指標（維持・創出された雇用数など）を通じて、政策措置の影響を把握・測定できるはずだ。必要な場合には、プログラム目標と主要政策目標を単純な経験則に従って関連づけてもよいだろう。例えば、プログラム目標である新公営住宅の竣工数と、政策目標である雇用創出数を関連づける等である。他の国では、確認対象となる単純な指標（受益者の数、受益者 1 人当たりの平均額等）を利用するのもひとつの手である。
- 予算内と予算外（保証スキーム等）の両措置の影響について事後的な調査を行うことは、政策の効果を把握したり、説明責任を確保したり、今後の教訓を引き出したりする上で有益だ。
- 最高監査機関は、公的資金が適切な用途に使用されているかの検証、措置の事後的な影響の評価、そして説明責任の確保のために中心的な役割を果たすことができる。
- また、政府は、政策の効果に関する情報を明確かつ簡潔な方法で国民に伝える計画を立てるべきである。例えば、「Citizen's Budget」といった国民向けに予算をわかりやすく説明する資料は、こうした情報を伝達するのに有効な手段となりうる。

4 近日公表予定の財政局見解書『「領収書をとっておく」緊急対応における透明性、説明責任、正統性』でこれらの課題を詳細に検討している。