



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5月19日

パンデミック支出における腐敗リスク軽減のための予算執行管理

クバイ・カシアニ 幸島有吾 アブドゥライ・ンフォンブアシュニー・シン 著¹

新型コロナウイルスのパンデミック(世界的流行)を受けて、各国では人命と生活を守る上で喫緊のニーズに対応するために、臨時支出等の支出を拡大している。こうした支出の有効性を確保するためには、不正使用や腐敗に対する脆弱性に留意することが非常に重要だ。緊急支出対応は国によって大きく異なっており、そうした支出の有効性を確保するためには各国ごとに異なったアプローチが必要となる。それでも、とりわけ公共財政管理システムや財政透明性の実践に関して制度的能力に制約があり財政ガバナンスが貧弱な国を中心として、共通の教訓がいくつかある。本稿では、2014年から2016年のエボラ危機から得られた教訓に基づき、予算執行管理に特に重点を置きつつ、腐敗に対する脆弱性を軽減しうる措置を特定している。

1. 序論・主旨

2020年春の「[財政モニター](#)」では、現下の新型コロナ流行への対応として世界各国で実施されている財政措置の規模と性質を説明している²。人命と生活を守るためのこうした介入の緊急性に鑑みて、各国はあらゆる手段を講じる必要があるが、同時に必ず「領収書をとっておく」ことも求められている³。

緊急支出は不正使用や腐敗に対して脆弱であることが多く、「領収書をとっておく」ことは特に重要である。そうした脆弱さの理由としては、次のような点が挙げられる。支出規模が大きく、レントシーキング行動へのインセンティブが高まること、多くの主体が調整を経ずに関与する可能性があり、非効率性や漏洩の余地が生じること、介入の策定・実施のスピードが早く、管理がおろそかになりかねないこと、対象の絞り込みが皆無か緩く、支援の適格基準が不明確または適用不可能であるために、実施が複雑となり濫用や不正請求につながりかねないことなどだ。こうした要因が重なり、脆弱な財政制度によってそれが増幅される場合には特にそうだが、公的資源の不正使用や不適切な管理をもたらし、公共サービス提供の質と効果が損なわれかねない。

新型コロナウイルスのパンデミック下における財政措置は、新興市場国・発展途上国よりも先進国の方がはるかに大規模で、支出の大部分は感染拡大防止に必要なロックダウン中に活動縮小を余儀なくされた人々や企業のためのライブラ

¹ 本稿の作成にあたっては世界銀行職員のナザニーン・アリとハント・ラカッシャからも意見をいただいた。

² 各国の支出やその他の措置の詳細については、[2020年4月「財政モニター」オンライン別紙1](#) および [IMF 新型コロナ対策政策トランプカー](#)を参照。

³ 2020年4月15日付のIMFブログ「[新型コロナウイルス被害を抑える財政政策](#)」(ヴィトール・ガスパール、林衛基、メディ・ライン著)

インに充てられている。それでも、医療が主な支出対象となった過去のパンデミックから重要な教訓を得ることができる。本稿は、2014-16年に発生したエボラ出血熱流行の経験に一部基づいており、低所得途上国(LIDC)や脆弱国の状況に焦点を当てているが、本稿中で強調される教訓の一部は新興市場国や先進国にも当てはまるものである。本稿では、予算の執行・管理に重点を置きつつ、腐敗に対する脆弱性の軽減につながる措置を特定している⁴。主な所見としては、以下のものがある。

- 予算執行は、一般的な法的枠組みの中で、グッドプラクティス(良い慣行)に従い、緊急事態条項がある場合にはそれを発動して行わなければならない。
- 迅速な実施の必要性は、公共財政管理上の統制の放棄を意味しない。その代わりに、セーフガードを犠牲にすることなく適時性を確保するために、統制を適合させ簡素化する必要がある。
- 非資金取引や開発パートナーの支援を受けた取引を含む全取引を計上し、モニタリングと報告の円滑化を図る必要がある。
- 事後の点検・評価を円滑化するため、適切な監査証跡を常に維持する必要がある。

2. 財政制度と予算執行管理をめぐる状況

低所得途上国を中心に、多くの国が依然として強力な財政制度の構築途上にある。主な制約としては、政府中枢が弱いこと、政策調整が不十分であること、計画立案が非効率的であること、利益誘導システムが強力であること、人事・情報システムの能力が貧弱であることなどが挙げられる⁵。その結果、実効的な財政枠組みが欠如していることが多く、中期予算枠組みは存在しないか整備が足りず、予算の信頼性は低く、予算執行管理は不十分となっている⁶。こうした状況は、制度の貧弱さが深刻で基本的な支出管理能力が非常に低い脆弱国において特に問題となっている⁷。そのような環境では、年次予算の策定能力や、予算執行を円滑に行うための基本的な支払いシステム、現金資金の一括管理、初歩的だが包括的でタイムリーな財政報告を確立することが優先事項となってきた。

こうした課題の多くは、2014-16年のエボラ出血熱流行の際に観察されたものである。よく知られているように、この出来事から得られた主な教訓は、感染症が発生国で、また世界的に拡大するのを食い止めるために、国際社会が協調して迅速かつ大規模な支援を行うことの重要性に関するものだ。その他に、腐敗の余地を少なくする方法に関する教訓もある(ボックス1)。

現在の新型コロナ流行下では、広範囲で実施されているロックダウンや社会的距離確保の必要性によって、状況はさらに複雑なものとなっている。各国の財務省や関係省庁の財務部門、その他の支出機関で職員の物理的な出勤が縮小されており、職務分掌を実現すべく設計された従来の統制に支障が生じている。現状では、取引処理に関してオンラインのリモート技術の活用拡大が不可避となっている。したがって各国は、資金の不正使用を最小限に抑える観点から、新型コロナ対策の策定・実施にあたって、パンデミック関連支出における課題に対処し腐敗リスクを軽減すべく適切な手段を講じる必要がある。

⁴ 本稿は、『「領収書をとっておく」 緊急対応における透明性、説明責任、正当性」を補完するものだ。

⁵ Allen (2013).

⁶ Allen and others (2017).

⁷ IMF (2017).

ボックス1 エボラ出血熱の流行

2014-16年に西アフリカ諸国3か国(ギニア、リベリア、シエラレオネ)で、また、2017-19年にコンゴ民主共和国で発生したエボラ出血熱流行によって13,000人以上が死亡した。シエラレオネとリベリアでは、政府が実施した活動において汚職に対する脆弱性が見られた。その原因としては、以下が挙げられる。

■ 予算外基金への資金の集中

エボラ出血熱流行下では、外部資金が予算管理から切り離された予算外基金を通じて管理されることがしばしば見られた。リベリアの国家エボラ信託基金やシエラレオネの国家エボラ対応基金もその例である。両基金は下に述べる応急的な危機対応機関によって管理された。

■ 細分化した応急的な危機対応機関による資金管理

例えばシエラレオネでは、既存の省庁や地方政府に加えて、エボラ出血熱関連の基金・活動を管理するために17の時限的な機関が設置された。こうした機関の設置は、様々な開発パートナーと政府機関の間の主導権争いが理由であったと思われる。最高会計検査機関は、その中のひとつの機関が行った支出の90%以上について不正を発見した。これは、半年ごとに実施される監査によって判明したもので、報告期間から約3か月後に報告書が公表されている。こうした応急的な機関は、説明責任に関する課題を突きつけることになった。さらに、こうした機関は一時的に存在することとどまり、既存省庁と役割の競合が見られ、開発パートナーとの調整を細分化することにもなった。

■ 一元的管理からの医療調達への排除

エボラ出血熱流行下では、一部の必需物資の調達が交渉力の弱い各保健センターに任された。多くの供給業者が休業していたため、残りの数少ない業者が、公共財政管理や調達に関する規制で禁止されていたにもかかわらず、非競争的調達や現金での支払いに関する要求をエスカレートさせた。明確かつ実践的な手引きがない中で、そうした要求に対処することは日々の調達にとって問題となり、腐敗リスクに加えて説明責任と供給に関する問題点を生じさせることになった。例えば、リベリアの農村地域にある複数の保健センターでは、供給業者の条件を受け入れる以外の選択肢がなかったが、最高会計検査機関はそのような支出を違法と見なし、医師らに対して返金を求めた。

■ エボラ出血熱関連支出の事後的検証の欠如

各国政府は隔離世帯向けに食料を供給するプログラムを実施した。こうしたプログラムは、監視の弱さに悩まされることになった。シエラレオネでは、最高会計検査機関が食料支援に関するいくつかの支払いについて意図された受益者を特定することができなかった。他方で、開発パートナーの支援を受けた同様のプログラムは追跡システムを備えており、受益者の確認が可能であった。政府の現金給付プログラムも複数機関に分散された様々な形をとり、時にはエボラ出血熱関連活動に参加するための手当といった不透明な形をとることもあった。リベリアにおける同様の給付プログラムについては、プログラム実施3機関において明文化された方針が全く存在してなかったことを最高会計検査機関が発見した。それとは対照的に、良い慣行の一例として、シエラレオネにおける極貧世帯向けの現金給付プログラムでは、開発パートナーの支援を得て、受給資格を有する者に対して携帯電話のSIMカードと登録プロセスのための固有コードが提供された。

出典: Ross (2017), Audit Service Sierra Leone (2015), and General Auditing Commission Liberia (2015).

3. 予算執行管理

多くの国で、とりわけ調達や支出コミットメントの管理、請求書処理、支払い承認など、脆弱な予算執行手続き・管理が共通の課題となっている。こうした弱点は、技術的あるいはインフラ上の制約よりも制度的慣性に由来するものである場合が多い。例えばソマリアでは、基本機能を備えた財政管理情報システム(FMIS)と一元的な承認を組み合わせることにより、わずか数か月で支出コミットメント管理プロセスを構築できた。低所得途上国の多くは基本的な支出管理の実施に必要なインフラや資源を有しているが、一回一回の処理に手書きの署名を多く必要とする紙ベースの、時として冗長なプロセスによって進歩が妨げられていることが多い。そうしたシステムでは、統制が容易に迂回されやすくなる。各国政府は、具体的に以下の各分野における措置を通じて、支出の不正使用と腐敗に対する脆弱性を抑制するための対策を講じる必要がある。

調達システムの健全性を維持する

新型コロナ関連の公共調達では、一方で購入のスピードを上げ財・サービスを必要とする人々に届けること、他方で腐敗と無駄を防止することの間でバランスをとることが求められる⁸。そのために、以下の行動を検討する必要がある。

- **既存の法制の下で緊急事態条項が発動されている場合には、緊急調達に関して明確なガイドラインを策定するか、ルールを適用する。** 低所得途上国を含め、最近制定された調達法には、通常、緊急事態における調達プロセスに関して標準的要件に対する例外が設けられている。政府がそうした条項の発動を決定する場合には、その適用の一貫性を確保するために、明確なガイドラインまたはルールの適用が必要となる。特に、危機発生前にそのようなガイドラインやルールを策定していない場合が多い低所得途上国では特にそうである。また、緊急事態条項の悪用があったと見なされる場合には刑罰や損害賠償が課されることが多いため、危機後に説明責任の問題も回避する上でもガイドラインやルールが必要となる(ボックス 1)。南アフリカでは、新型コロナを受けて発出された財務省指示書により、それ以降の国の緊急対応に対処するための特別調達プロセスが発動された。こうした手続きは、事前交渉価格での特定品目の調達を円滑に行うことを目的とするものであり、それによって供給の安全保障が確保されるとともに、不正購入やパニック購入を予防できる。また、緊急調達に関する報告要件も含まれている。
- **緊急の大量一括調達に関して事前の中央統制を確立する。** その狙いは、供給者が価格をつり上げ、非競争的調達に乗ずる余地を少なくすることにある。これは、調達規制当局による監督の下で、緊急調達を一元化することによって達成される。南アフリカでは、新型コロナ対応向け医療用品の調達は、保健省と調達規制当局である財務省の合同チームに一元化されている。
- **価格操作の対象となりやすい医療用品については標準価格を導入する。** フィリピンでは、世界的に不足する必要不可欠な医療用品・医薬品について、保健省が推奨小売価格を設定している。
- **ウェブサイト上で緊急調達をすべて公表して事後の統制を円滑化する。** 緊急調達は、リアルタイムでの調達情報へのパブリックアクセスを含め、公開性と透明性に関する要件の適用除外とすべきではない。これを達成するには、電子調達ウェブサイト上での情報公表が必要となる。アルメニアでは、新型コロナ流行下での医療用品を含め、すべての随意契約に関する詳細情報を電子政府ウェブサイト上で公表している。ルワンダでは、新型コロナウイルスの発生以降、自国の電子調達ウェブサイト上で病院の調達計画に関する最新情報を公表している。ウクライナでは、電子調達プラットフォーム上に、新型コロナ関連のすべての緊急調達に関する詳細情報を提供するためのコーナーを開設した。
- **新型コロナ関連のすべての調達に関してきめ細かい情報公開を行う。** きめ細かい情報を開示することは、腐敗のインセンティブを下げ、検証・監査を円滑化する上で有用である。すべての新型コロナ関連調達について、最低でも以下の情報を公表する必要がある。(1) 通常の調達手続きからのあらゆる逸脱、(2) 非競争的手法を利用することの

⁸ Open Government Partnership (2020) を参照。

正当化事由、(3) 入札の公募・提出、(4) 入札審査および落札、(5) 日付および時間、契約価格、調達品の説明、領収証書、(6) 受注者の身元や実質的所有者に関する情報。

不正支出を防止すべく適切な支出管理を維持する

- **新型コロナ関連支出についてコミットメント管理を実施する。**政府は、新型コロナ関連支出に伴う不正経理や支払遅延の発生を防ぐべく、コミットメント管理が確実に実施されるようにしなければならない。理想としては、コミットメント管理は財政管理情報システム(FMIS)を通じて行われるべきである。FMIS が十分に機能していないか全機関で導入されていない場合には、政府は代替プロセスを確立し、例えば支出依頼をオンラインで行い財務省によって FMIS 上またはスプレッドシート上で一元的に承認・計上されるようにする必要がある。政府は特に、管理システムにとって典型的な弱点である医療物資調達について、カスタマイズされたコミットメント管理を確立しなければならない(ボックス 2)。

ボックス 2 医療調達向けにカスタマイズされたコミットメント管理

以下に挙げる措置は、新型コロナ対応に向けた医療調達について強化されたコミットメント管理の確立が必要となる場合に検討しうるものである。

- **僻地病院の支出にコミットメント管理を拡大する。**そのためには、国庫がこうした病院の銀行口座に資金を支出する際に、データ入力をひとつ追加するだけで足りる。南アフリカでは、医療機関からのコミットメント要請は財務省と保健省の合同チームに送られ承認を受けている。
- **医療機関に財政管理情報システム(FMIS)へのアクセスがない場合にコミットメントの承認を一元化する。**国庫が忙殺されるのを防ぐため、そうした一元的な承認の対象は大量の医療調達を実施する少数の主要機関に限る。例えば、集中調達ユニットや政府直営の医薬品販売店などであり、これは低所得途上国では珍しい制度ではなく、FMIS には含まれていないことが多いものだ。コミットメントの承認要請はオンラインで国庫に対して行うことができ、国庫はそれを受けて FMIS にコミットメントを計上する。

出典：南アフリカ財務省自治体財政管理法通達 第 101 号

- **財政管理情報システム(FMIS)を通じてコミットメントおよび請求書の承認・計上を実施されるようにする。**各国は、支出が FMIS を通じて処理されるようにする必要がある。そのような FMIS の活用を強化するために、国庫はシステム上でコミットメントや請求書が計上されていない支払指図の処理を拒否することを検討しうる。新型コロナウイルス対応の一環として、いくつかの国では FMIS の導入を加速している。サントメ・プリンシペでは、新型コロナ対応プロジェクトの一環として、開発パートナーの支援を得て FMIS の導入を促進している。十分な機能性を持った FMIS がない国では、重点機能を備えた簡易オンラインシステムの整備に着手することを検討すべきである。こうしたシステムは数か月で構築が可能だ。エスワティニでは、わずか数か月で請求書追跡システムを整備し稼働させ、1 年足らずのうちに 20 万件以上の請求書をオンラインで計上した。
- **予算外の新型コロナ対応基金に関する管理を確立する。**いくつかの低所得途上国ではすでに新型コロナ対応特別基金が設置されており、国内外の資金を受け入れ、様々な新型コロナ関連対策の支出を賄っている。こうした基金は、開発パートナーに対する受託者責任を果たすため、あるいは過度に煩雑な国内の予算プロセスによって迅速な対応が阻まれるのを避けるために必要だと見なされることが多い。理想としては、すべての新型コロナ関連支出が予

算を通じて行われるべきだが、そのような基金の設置が決定された場合には、不正使用を防止するために以下の措置を講じる必要がある⁹。

- 財務省を含む監督の仕組みを伴う単一の基金を設置する。ボックス 1 に示したとおり、明確な監督の仕組みを伴わずに複数の基金や応急的な危機対応機関を創設することは、説明責任上の問題を生じさせることになる。基金の監督機関が公共財政管理に関する専門知識を得られるよう、当該機関の構成員には財務省の代表を多数含む必要がある。南アフリカでは、唯一の新型コロナ対応基金として「連帯基金」が設置されたが、これは構成員に財務省を含む理事会によって運営されている。
- 基金を財務省の財務管理下に置く。コミットメントと支払いの遅滞ない審査・承認を行うために、支出管理の一元化が必要となる。ケニアでは、新型コロナ緊急対応基金に関する規則として、コミットメント管理条項を含む一般的な公共財政管理規則が適用されている。予算執行管理の実施を確実なものとするべく、財務省が基金の管理者に指名されている。
- 政府の財務諸表中で基金に関するきめ細かい財務データを公表する。後述のとおり、基金は予算外の位置づけを有するものであっても、政府の財務諸表において表示しなければならない。調達の場合と同様に、新型コロナ対応基金についても公表される財務データおよび財務諸表の緻密さを高める必要がある。ガンビアでは、政府の財務諸表の付属文書において、財政管理情報システムの前データを経済分類上の最も詳細なレベルで示している。
- 財・サービスの引渡しの検証を通じて支払い承認を強化する。こうした検証は、新型コロナ関連調達の支払いの適法性を確保する上で特に重要となる。検証に技術的な専門知識が必要となる医療品等の引渡しの検査のために、専門家を採用することも有用となりうる(次のサブセクションを参照)。低所得途上国では通常、支払い承認が英語圏諸国の制度では国庫に、また、フランス語圏諸国の制度では国庫によって各機関に配置された公会計官の下で一元化されている。支払い承認は、引渡し検査時に「引渡し確認書」が発行されない限り行うべきではない。
- 財政管理情報システム(FMIS)外の機関による請求書および支払いの処理に特化した管理を確立する。このことは原則として、FMIS に接続していないことが一般的な予算外機関の支出について、予算を経由するか、国庫管理下に置くことを求めるものだ。インドでは、予算外の準国家機関の管理は、その請求書・支払い処理を財務省で一元化することによって実施されている。これらの機関には支出上限のみが設定されており、自らの銀行口座に資金が振り込まれることはない。そのような一元化が実現不可能である場合には、頻繁な(例えば毎週の)取引の報告を求めるとともに、報告された取引の合规性が国庫によって事後的に検証されるまでは次回の支払いを行わないという分割支払いを導入することがひとつの選択肢となる。
- 大規模取引に関する請求書情報の透明性を高める。請求書情報の公表は、調達が個別契約なしに枠組み合意に基づいて行われる場合、または調達が文書を作成せずに実施される場合には特に有用となる。上で議論した緊急調達における透明性を補完すべく、一定額を上回る新型コロナ関連取引については政府ウェブサイト上で請求書を公表することを検討しうる。
- コミットメントおよび請求書、支払いの二重承認・管理を排除する。各国政府は請求書と支払いの処理に財政管理情報システムの利用を強制する際に、手動による二重の承認・管理を排除するためのオプションを検討する必要がある。それにより、適切なセーフガードを維持しつつ、プロセスの合理化が可能になると考えられる。この目的のために、各国は業務プロセスを簡素化するための措置を講じる必要がある。これは、新型コロナウイルスに伴うロックダウン期間中に特に該当する。紙ベースのプロセスが困難となるからだ。このことは、管理の緩和や放棄と混同されるべきではなく、それは避ける必要がある。インドでは、財務省が現金給付プログラムに関して煩雑な承認プロセスを廃止し、それに代わって公共財政管理システム上にスプレッドシートをアップロードした。リベリアでは、エボラ出血熱流行時に、簡単な IT システムを整備して給与準備を自動化することで、医療従事者の賃金支払いを加速した。

⁹ Allen and Radev (2010) では、予算外基金を概観するとともに、より広い文脈でこうした基金の管理と説明責任を強化するための措置について示している。

- **事後的に不備を発見するために銀行勘定調整を強化する。** 財政管理情報システム上の会計記録と銀行取引明細書を照合し一致させる銀行勘定調整は、計上の正確性を確保するだけでなく、未承認あるいは不規則な取引を検知する上でもきわめて重要である。タイムリーな銀行勘定調整は、プロセスが自動化されていない国では非常に困難となる。そうしたケースでは、タイムリーな報告・監査を可能にするために、新型コロナ関連支出の銀行勘定調整を優先しうる。そのような国では、銀行勘定調整を迅速化するために、事務職員の追加採用も検討すべきである(エスワティニなど)。

サプライチェーン・在庫管理を維持する

- **医療品サプライチェーンの一元的管理を確立する。** 医療用品が世界的に不足する中、各国政府は病院向けの医療品の供給・流通管理の一元化を目指す必要がある。それには、財政管理情報システムへのアクセスと会計人員を備えた機関に支出管理と報告機能を集中させることも含まれる。そのような集中管理には、医療専門知識が必要となる場合が多く、民間部門や開発パートナーからその提供を受けることが必要となりうる。**ルワンダ**では、医療製品は開発パートナーの支援を受けつつ政府の保健機関(ルワンダ生物医学センター)によって一元的に調達・供給されている。
- **現物支援の追跡システムを整備する。** 低所得途上国を中心に、緊急事態はかなりの規模の現物支援を伴うことが多い(脆弱なコミュニティや隔離世帯への配布のために寄付された食料やその他物資など)。物資支援プログラムは、所得水準に関係なく複数の国で盗難や闇取引の対象となりやすいことがわかっている。支援物資の闇取引は、無駄な支出や不正経理につながる。**モザンビーク**や**ジンバブエ**をはじめとする国々では、世界食糧計画(WFP)の支援を受けて新型コロナ対応として実施している食料支援プログラムに、食料が最終受益者に届くよう監視するための追跡システムが備わっている。通常そうしたシステムには、支援プログラム職員が駐在するコミュニティにおける配布場所の設置や、電子バウチャーや身分証明書による対象者の確認が含まれる。そのような IT やロジスティクスのインフラが利用できない場合には、政府は対象者リストと引き換えに物資をコミュニティの長に引き渡すなどして、少なくとも物資を直接配布する必要がある。このリストを基に、内部監査および事後的な外部監査によって対象者が実際に物資を受け取ったか検証することが可能となる¹⁰。食料以外の物資に関して導入すべき基本的な管理としては、無料配布の対象となる物品について盗難や販売を防ぐべく消えないように印をつけることなどがある。政府は、政府財務諸表の付属文書または年次援助報告書の形で、受領・配布した現物支援の詳細を検証結果と合わせて公表しなければならない。これらの措置は、食品輸入業者や小売業者に対する補助金の形をとる食料支援プログラムにも適用される必要がある。

内部・外部監査を通じてパンデミック関連取引の検証を行う

- **パンデミック関連支出の検証のために外部監査をより頻繁に実施する。** 外部監査は、最高会計検査機関(SAI)、または SAI が指名した監査法人によって実施されうる。**リベリア**では、通常の監査周期が1年であるのに対して、エボラ信託基金に関しては四半期ごとに外部監査が実施された。監査能力がより高い国では、より頻繁な監査を検討しうる。危機の進展に応じて、それまでの監査から得られた教訓を踏まえて監査の頻度ときめ細かさを調整することが可能である。そのためには、監査人と詳細な受益者情報を継続的に共有することが必要となる。**セネガル**では、新しい財政管理情報システムへのアクセスが SAI にも拡大され、SAI は政府取引に関する全情報にアクセスし、監査証跡をより良く定義できるようになっている。**韓国**では、新型コロナ対応として実施されている助成金プログラムに関する詳細な統計が日次でまとめられ政府内部で共有されており、SAI は継続的に情報を受け取っている。IT インフラが限定的な国では、報告のきめ細かさや範囲、頻度に関する問題について、財務省および SAI、実施機関の間で協議を行う必要がある。

¹⁰ シェラレオネの会計検査機関によるエボラ危機対応基金の監査では、対象者リストの欠如が最終受益者への食料配布を確認できなかったこと的主要理由であった。

- **内部・外部監査報告書を政府・非政府の利害関係者で構成される合同機関に提出する。**一般的な慣行として、外部監査結果は議会による審査を受ける必要がある¹¹。しかし、議会が独立の監督機能を果たす能力が限られている国では、政府および市民社会、開発パートナーから成る合同フォーラムを設置して監督を増強することを検討しうる。
- **内部監査人が検証監査を実施する場合に内部監査結果の透明性を高める。**内部監査結果は主に監査対象機関の上層部への報告が予定されているものであり、その透明性要件は外部監査結果とは異なっている。通常の場合であれば、内部監査報告書は一部の国を例外として一般にウェブサイト上で公表されることはない¹²。しかしながら、内部監査機能が一元化されており¹³、外部監査人よりも高い能力を有している国では、内部監査人に対して新型コロナ対策のより詳細な検証を行うよう命じることが可能である(ガンビア¹⁴など)。そのようなケースでは、内部監査報告書は政府のウェブサイト上で公表し、上述した外部監査と同じ方法で議会と利害関係者による審査を受ける必要がある。
- **公共財政管理と透明性に関する強力な実践を維持する。**全般的に強力な公共財政管理と透明性、説明責任が不正使用や腐敗に対する脆弱性に対処する上できわめて重要である。パンデミック対策の計画立案、策定、実施、評価のプロセス全体における透明性によって、こうした脆弱性を低減させ、説明責任を向上させることができる。ボックス3に追加的な提言を示している。

ボックス3 透明性と説明責任に関する追加の提言

新型コロナウイルス特集の他の見解書において、パンデミック対応の確実な実施に向け公共財政管理システムを適合させるための提言を行っている。腐敗に対する脆弱性に対処する上で重要なものとしては、以下が挙げられる。

- 予備費の賢明かつ透明な活用。
- 緊急支出の用意、再配分、流用の実施における透明性。
- 行政権限の範囲内では手当てできない新しい財源に関する補正予算の承認。
- 政府のキャッシュフローとモニタリングの注意深い監視。
- 資金支出の安全を確保するための電子資金移動と即時グロス決済システムの活用。
- 緊急対策措置の追跡と報告。
- 融資や保証を含む予算外措置のリスク評価と明確な説明責任。
- 国庫単一口座への現金資金の統合。
- 現金給付プログラムの受給資格を確認するための様々なデジタル技術の活用。

さらに、不正使用や腐敗に対する脆弱性の軽減にとっても有用な新型コロナ対応の透明性と説明責任を確保するために、各国は以下のことを行うべきである。

¹¹ 新型コロナウイルス感染症対応のための財政政策特集『「領収書をとっておく」 緊急対応における透明性、説明責任、正当性』

¹² Institute of Internal Auditors (2012).

米国連邦機関の監察総監も例外に該当し、その報告書は機密資料を除いてすべて公表される。

¹³ 一元化された内部監査人は公共財政管理の伝統に応じて呼び方が異なる場合がある。英語圏の伝統では内部監査部 (Internal Audit Department) と呼ばれることが多いのに対して、フランス語圏では伝統的に監察官室 (Inspector-General's Office) と呼ばれる。

¹⁴ 開発パートナーの支援を受けて新型コロナ対策を実施する保健省の部局が、パンデミック関連支出の監査に関して内部監査局との間で覚書に署名した。

- **政策措置について議会による審査と法的承認を確保し、政策行動が立法府による審査に服し合法的に権限を付与されるようにする。**
- **危機関連措置を明確な適格基準と合わせて予算で明示する。**それにより、実施の取り組みに関して事前の明確性をもたらされるとともに、事後的なコンプライアンス検証が円滑化される。
- **危機関連措置の策定と対象絞り込みに関して主要な利害関係者と協議を行う。**これは、措置の策定において包摂性を促進するだけでなく、重複や遺漏を防ぐ上で有用である。
- **予算上のあらゆる支出を追跡し、ドナー資金は予算を経由させる。**これは、実施される介入をすべて包括的に把握することにも資する。
- 予算外財政措置の実施に当たっては透明性に関する国際基準を適用する。予算外措置は重大な財政リスクと特に関係があるためである。
- 危機関連措置に関して、その根拠や利用方法も含め、**市民に情報提供を行う。**それにより、潜在的な受益者へのアウトリーチが促進されるとともに、受給資格の認識を高めることができる。
- 予算活動と予算外活動の双方について**定期的に実施状況の報告を行う。**
- 市民社会を監視に関与させ、危機関連措置の実施について議会による監督を確保する。

出典: 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、正当性』、「緊急対策上の課題に向けた公共財政管理システム整備」、「財政逼迫下における財政リスク管理」、「財政逼迫下における政府の現金管理」、「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」

参考文献

- Allen, R. 2013. “Challenges of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries.” In *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, edited by M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Allen, R., and D. Radev. 2010. “Extrabudgetary Funds.” IMF FAD Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Allen, R., T. Chaponda, L. Fisher, and R. Ray. 2017. “Medium-Term Budget Frameworks in Selected Sub-Saharan African Countries.” IMF Working Paper WP/17/203, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Audit Service Sierra Leone. 2015. “Report on the Audit of the Management of the Ebola Funds.” Freetown.
- Gaspar, V., R. Lam, and M. Raissi. 2020. “Fiscal Policies to Contain the Damage from COVID-19.” IMF Blog, April 15.
- General Auditing Commission Liberia. 2015. “Auditor General’s Report on the National Ebola Trust Fund.” Monrovia.
- Institute of Internal Auditors. 2012. *Transparency of the Internal Audit Report in the Public Sector*. Altamonte Springs, FL.
- International Monetary Fund (IMF). 2017. *Building Fiscal Capacity in Fragile States*. Washington, DC.
- Open Government Partnership. “A Guide to Open Government and the Coronavirus: Public Procurement.” Washington, DC.
- Ross, E. 2017. “Command and Control of Sierra Leone’s Ebola Outbreak Response: Evolution of the Response Architecture.” *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 372 (1721).