

## IMF と低所得国

### IMF、賃金総額上限枠の利用を削減

マリジン・バーホーベン、  
アロンゾ・セグラ

IMF 財政局

2007年9月5日



賃金総額上限枠により教育など優先部門の追加雇用が可能となったモザンビーク、マプトの学校。(写真：ジェローム・デイレイ/AFP)

- ミレニアム開発目標（MDG）は人材育成に対する財政支出の大幅増額を求めている
- IMFは公共部門の賃金総額上限枠の利用を再点検している
- 新たなガイドラインは大型化する援助に対応できる高い柔軟性を求めている

IMFの低所得国でのプログラムに付帯する公共部門の賃金総額上限枠については異論が多い。このため、IMFはその利用についてのガイドラインを発表し、上限枠は例外的状況でのみ設けるべきとの方針を打ち出した。

ここ数年、大きな議論を呼んできたのが、IMFの「貧困削減・成長ファシリテーター（PRGF）」融資に支えられた政策プログラムにおける賃金総額上限枠の活用である。多くの批評家は、公共部門の賃金総額上限枠により、低所得国は健康・医療や教育など主要な貧困削減部門の雇用拡大にドナー財源を利用しなくなっていると主張している。これがHIV/エイズの蔓延防止であれ、初等教育の入学者数の増加であれ、サービス提供の質を落とし、その拡大を妨げており、国連のミレニアム開発目標（MDG）に向けての前進の障害になっているという。

こうした批判やIMF独自の外部評価機関（独立評価機関）からの指摘を受けて、IMFは先ごろ、高水準で不安定な援助流入に直面する低所得加盟国への助言を再点検するレビューの一環として、この賃金総額上限枠を再検証した。新たなガイドラインは、特にドナー財源による社会分野での持続可能な雇用について、大規模援助の支出に対応できる透明で柔軟性の高い上限枠を求めている。

### 賃金総額に上限を設ける論理的根拠

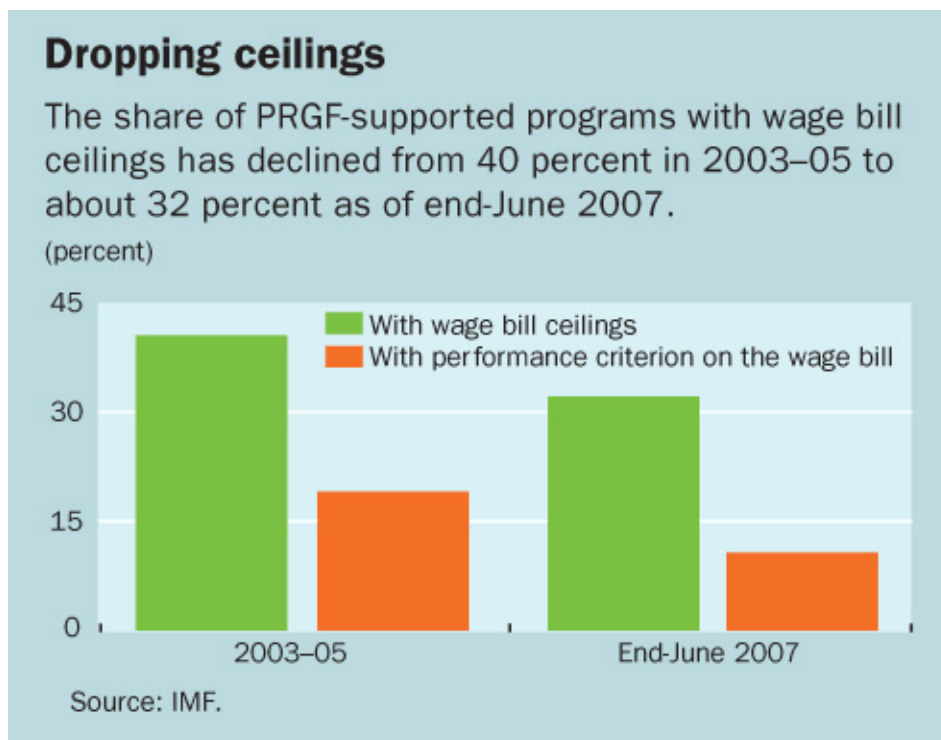
加盟国がMDGを達成しようとするれば、その国の政府は自国の人材育成面での制約を取り除くため支出を増やす必要が生じる。しかし一部のケースでは、すでに賃金総額が高水準となり、政府が複雑なマクロ経済運営を行わずに支出を増やすことは難しいと考えられる。これに対応するため、多くの国では一方で追加採用も含め優先部門への支出を守ろうと努めながら、賃金コスト抑制への取り組みにおいて他の財政目標を補完するものとしてPRGFプログラムに賃金総額上限枠を盛り込んできた。

賃金総額の上限枠は通常、短期的な措置に過ぎず、最終的にはこれに代わる公務員制度改革の実施が必要である。上限枠の長期的実施は、公務員の雇用と給与体系の非効率性に切り込む構造改革と結びつかない限り、不適切な行政構造の中に固定されてしまう可能性がある。

公務員制度改革は一般に、過度に横並びの賃金率、人員過剰（特に政府の下位の職員）、非効率な昇進、異動、雇用、余剰人員対策などの問題を解決するために必要である。加えて、賃金総額の上限枠は、住宅手当その他の現物支給による非賃金報酬を増やす促進剤ともなりうる。これらのケースでは結果として公務員報酬が細分化し、それが所得格差を拡大させ、人件費の全般的な透明性を損ない、最終的に賃金総額上限枠の有効性を失わせかねない。

### 実際の賃金総額上限枠

PRGFに支えられたプログラムのうち、賃金総額上限枠のあるものはどの程度存在するのだろうか。上限枠は、機能する給与体系や強力な予算管理といった最良の賃金コスト抑制策が存在しない場合にのみ採用されており、賃金総額上限枠のあるPRGFプログラムの割合は、2003～2005年の40%から2007年6月末で32%程度に低下している（図を参照）。



#### 上限枠のあるプログラムの比率は低下

賃金総額上限枠をもつPRGFプログラムの比率は2003～2005年の40%から2007年6月末には32%前後に低下。

資料：IMF

PRGFの取り決め総数28件のうち、量的パフォーマンス基準として賃金上限枠を設けていたのは中央アフリカ共和国、チャド、マラウイ向けの3件だけである（この基準はそれ自体きわめて重要で、実現されない場合はプログラムが軌道から外れた（オフ・トラック）とみなされる根拠になる）。これ以外の6プログラムはこれらを指示的目標（より弱いコンディショナリティーの形態）として含んでいる。

#### 上限枠の適用

一般に賃金総額上限枠は、賃金総額の力学に対する懸念を払拭し、公共部門の雇用と賃金の構造改革を後押しするために用いられてきた。

賃金支出が大幅な予算超過の原因となっていた**ガーナ**では2005年、政府のPRGFプログラムに賃金総額のパフォーマンス基準が盛り込まれた。上限枠の設定は、公共部門の給与制度のコンピュータ化が進められるなかで、政府の賃金抑制への取り組みを支援するためのものだった。ガーナでのPRGFプログラムは2006年10月に完了した。

**モザンビーク**でも、賃金総額の急膨張を受けて財政調整が利かなくなるという懸念が生じた結果、政府は2004年、PRGFプログラムに賃金総額への量的指標を導入した。指標は賃金増加の根底にある要因に目を向けさせるためのもので、公務員の採用決定を、全体的な開発目標と包括的な公務員制度改革とに結び付けて考える必要性を示した。これはまた、資金を拠出するドナーの長期的関与がない状態で長期的な支出計画を打ち出せば、その結果としてマクロ経済上の問題が生じる懸念があることを強く主張するのにも役立った。上限枠が初めて導入された際、紛争終結後の状況下にあったモザンビークはそこから見事に立ち直り、2006年6月、賃金総額のコンディショナリティーは解除された。

**ニカラグア**は、公共部門の賃金総額が2005年末にGDPの8.5%前後まで急膨張し、中南米諸国の中で最も高い部類に入っていたが、同等の民間部門の給与を大幅に上回っていたことから賃金総額に関するパフォーマンス基準の導入に同意した。このパフォーマンス基準は、賃金と物価の悪循環が生じれば同国の対外競争力が損なわれかねないとの懸念を反映したものである。ニカラグアでのPRGFプログラムは2006年12月に完了した。

では、その効果はどうだろうか。IMFスタッフによる[最新レビュー](#)によると、賃金総額の上限枠は短期的な性格のものでされているにもかかわらず、PRGFプログラムに長く残る傾向があり、また監視も難しいという。賃金支出の管理改善に向けた制度強化への政府の取り組みを阻害しているという。しかしレビューはまた、賃金総額の上限枠は特定部門に適用されておらず、実際に一部のケースでは（例えばベナン）、教育などの優先部門は賃金総額上限枠の対象外になっているとしている。また上限枠は、外部資金を調達できる際には優先部門の雇用拡大という柔軟性を与えてもいた（セネガル、マラウイ、ザンビアなど）。加えて、定期的なプログラ

ム・レビューは、資源の入手可能性や優先順位の変化に合わせて上限枠を調整する機会となっていた。

[世界開発センター \(CGD\)](#) がまとめた[最新報告書](#)も、PRGFプログラムにおける賃金総額上限枠の利用を取り上げている。ザンビアの例では、その初の適用は、マクロ経済の安定を脅かす賃金の動きを抑制する短期的措置として正当化されるとした。モザンビークのケースでは、賃金総額の急拡大を受けてプログラムに上限枠が盛り込まれたが、優先部門向けはごくわずかだったとみられる。ただ、実際には上限枠が比較的緩かったため、賃金総額への大幅制限とはいかなかったようだ。両方のケースとも優先部門（大半は健康・医療と教育）での追加雇用は認められたものの、賃金総額上限枠は優先的支出を守るという点では効果が薄かった。ひとつには、枠内でのそうした優先的使用を強制したり、それが本当に実施されているかを系統的に監視する仕組みがなかったこともある。

## 今後の道筋

各国が予算管理と給与体系を強化し、中期的な枠組みの中で財政政策を策定していくにつれ、賃金と雇用のコストを抑制する手段として賃金総額上限枠を活用する必要性は薄れるだろう。しかし、国がそうしたシステムを整備するには時間がかかる。それまでは賃金総額上限枠を適宜活用する必要があるとみられるため、IMFは先ごろ、多くの対話と議論を重ねたうえでPRGFプログラムにおける[賃金総額上限枠の活用に関する方針](#)を明らかにした。上限枠は例外的な状況で用い、かつ以下の基準に基づいて利用すべきとの方針である。

- **明確な正当性。** 賃金総額上限枠の根拠は、マクロ経済上の条件を考慮すべきである。プログラム文書にはMDGとの整合性を含め、上限枠を用いる理由が明確に述べられていなければならない。
- **期間を限定。** 賃金総額上限枠は時限措置である。政府は賃金関連の財政問題を引き起こした根本的要因の排除、例えば公務員制度改革や給与管理の強化策などに取り組むべきである。
- **十分な柔軟性。** 賃金総額上限枠には十分な柔軟性をもたせ、大規模援助の支出、特に教育や健康・医療といった優先部門で持続可能なドナー財源の雇用を生み出すための支出に対応できるようにすべきである。
- **定期的な再評価。** プログラム・レビューの際に、賃金総額上限枠の必要性と根拠について再評価すべきである。

本稿は、低所得国におけるIMFの役割に関するシリーズの最新記事で、[「IMF moves to clarify aid role.」](#)の続編である。

本稿は「IMF サーベイ」誌 ([www.imf.org/imfsurvey](http://www.imf.org/imfsurvey)) の記事の日本語訳。