



社会支出に関する IMF の取り組みのための戦略

2019年4月4日

要旨

社会支出の諸問題に対する関心が過去 10 年に高まってきている。こうした関心の高まりは、世界金融危機直後に特に顕著であったが、格差拡大に対する懸念、また、脆弱な集団の人々を支援する必要性に対する懸念を反映している。また、2030 年を達成目標年とする「[持続可能な開発目標 \(SDGs\)](#)」が示しているように、包摂的な経済成長を継続的に支えることが世界的に誓われている。さらには、人口動態、科学技術、気候変動の面で起こっている変化が新たな課題を今後、つきつけることになる。社会支出はこうした課題に対処するために駆使できる重要な政策手段となると考えられている。

同時期に、IMF は社会支出に関する取り組みを強化してきた。分析業務は、格差と経済成長の関係性、社会支出が持続的かつ包摂的な経済成長を促進する上で果たす重要な役割、教育や医療の分野で SDGs を達成するために必要な資金の条件について、新たな光を当ててきた。IMF が支援するプログラムにおける社会支出の下限設定など、業務活動においても、包摂的な経済成長をますます重視する姿勢が反映されている。サーベイランス(政策監視)においては、格差の諸課題への関与が強化されてきているほか、社会支出のための財政余地を拡大するための技術支援が増えてきている。

本ペーパーは、社会支出の諸問題に対する IMF の取り組みを方向づけるための戦略の概要を示すものである。独立評価機関(IEO)による 2017 年の「IMF と社会的保護」報告書では、IMF による関与が徐々に拡大してきた一方で、取り組み状況にばらつきがあり、強化の余地があると認識されている。本ペーパーのために行われた分析は、IEO によるこの報告書の発見を裏付けるものであり、さらなる課題を特定している。本ペーパーにまとめられた戦略は、理事会が承認した IEO 勧告に対する IMF マネジメントの対応の中核を成すものである。この戦略の目的は、IMF による取り組みの範囲、目的、限度を明確化することである。

本戦略は、より効果的な IMF の取り組みを支えることになる。その上で参考とされるのが、さらなるバックグラウンド分析、IMF 内外との協議、先述した IEO の 2017 年報告書である。

- 取り組みにおいては、社会支出の課題それぞれに対するマクロ経済的な重要性の評価を指針とし、プログラムの文脈において社会支出の当該課題を考慮し、IMF の専門知識の有無を踏まえることになる。社会支出がマクロ経済的に重要となる経路は、財政の持続可能性、十分な支出の有無、支出の効率性である。本戦略では、政府当局との早い段階からの関与が奨励されており、IMF 職員が国際開発機関の専門知識を活用しながら、社会支

出の原資を持続的に確保するための政策助言策定を継続すること、また、社会面での成果を改善するために社会支出の質にさらなる力点を置くことを想定している。

- **国際開発機関との協力が強化されるだろう。** IMF の財政局がカントリーチームと国際開発機関との協力を円滑化・強化する上でのハブとして機能することになる。また、カントリーチームによる関連国際開発機関との早い段階での関与が奨励されるだろう。さらには、市民社会組織など他のステークホルダーとの関与も強化されることになる。
- **プログラム設計とコンディショナリティが強化されることになる。** 対象国による「国際収支上の問題の解消」と「対外的な健全性の達成」を支援することが一番の目的であるが、こうした目的と矛盾しない場合には、IMF プログラムにおいて脆弱な立場の人々が被る負の影響を緩和することに対して、より一貫性が高いかたちで重点が置かれる必要がある。また、コンディショナリティは、社会支出を支えるための徴税能力強化を支援する上で、社会支出の質を高める上で、また、データや情報のギャップに対処する上で、重要な役割を果たしう。
- **対象を絞った給付、普遍的な給付の活用に関する助言は、社会セーフティネットの効果性の文脈で議論されることになる。** どのような設計が適切かは社会的、政治的な選好に応じて決まるが、財政面や行政面での制約と矛盾しないようにすべきだ。
- **一部諸国での対外コミュニケーションは IMF による政策助言の明確な説明に焦点を置くことになるが、こうしたコミュニケーションにはマクロ財政の全体的な文脈や戦略を反映させつつ、IMF にできることと、できないことを明示する。**

本戦略の実行には、IMF 職員に向けた、きめ細かく、段階的に変化する指針が必要となる。相当の支援がすでに行われており、また、こうした支援を強化するための取り組みもカントリーチーム向けツールの増強、知識管理の改善など進められているが、2020 年末に完了する予定のスタッフガイダンスノートにこうした支援や取り組みが詳述されることになっている。また、カントリーチームが社会支出の様々な課題について、いつ、どの程度取り組むか優先順位を決定する上でこのスタッフガイダンスノートが役立つようになることも目指されるだろう。このスタッフガイダンスノートは、社会支出課題の性質の変化を反映するために、また、IMF が経験を積んでいくのに合わせて、必要に応じて改訂されることになる。この期間、カントリーチームは存在するリソースを活用して、すでに広範にわたる取り組みを継続することになるだろう。

IMF による社会支出の諸課題に対する取り組みはすでに広範にわたるため、一部の段取費用以外に、本戦略を実行するための追加リソースが大きいものになるとは現時点で想定されていない。