

ODA における公共財政分野での取り組みについて

ACTIVITIES IN THE FIELD OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT (PFM) UNDER THE ODA FRAMEWORK

杉山 卓*

Takashi SUGIYAMA

Public Financial Management (PFM) covers not only the fiscal budget cycle from up-to-downstream but also the management of various aspects of the public sector which means that PFM can be regarded as the basis of the administrative capacity of a nation. Within the framework of the Japanese ODA, PFM activities are relatively new and JICA recently started applying PFM approach to address cross-sector bottlenecks in most projects it implements. KRI International Corp. currently is implementing three JICA technical assistance projects in this category. Since PFM is related to the sustainability of the infrastructures in terms of their financial aspects, these services are a valuable addition to the services that the NK Group can provide.

Keywords: Public Financial Management (PFM), Medium Term Expenditure Framework (MTEF), fiscal restraint

1. はじめに

本稿では、我国の ODA においては比較的新しい分野である公共財政管理 (Public Financial Management: PFM) について、注目された背景、JICA の取り組み方針、そして同分野における (株) コーエイ総合研究所の取り組みを紹介し、その重要性を読者に伝えることを目的とすると同時に、技術と資金を結集して整備するインフラの持続性を財政面から担保するための有効な取り組みの一つとしての意義を考察する。

2. 公共財政管理 (Public Financial Management: PFM) とは^{1), 2)}

公共財政管理 (PFM) とは、「総体的な財政規律」、「資源の効率的配分」、「効果的・効率的なサービスデリバリー」の 3 つの実現を目的とし、予算に関わる利害関係者の行動原理やインセンティブに影響を与える予算制度・仕組みを変革することを通じてこれら目的の達成を目指すものと定義される。

PFM が対象とする範囲は広範であり、歳出計画の立案・予算編成、歳入管理、国庫マネジメント、予算の執行、報告とモニタリング、内部統制・内部監査、外部監査など、予算サイクルの上流から下流までをカバーしている。

PFM は、図-1 のように歳入・歳出・債務の全てのレベルで予算編成から国庫管理・会計経理の全てのフローを含み、その全体のフローについて、予算報告・国庫報告・会計報

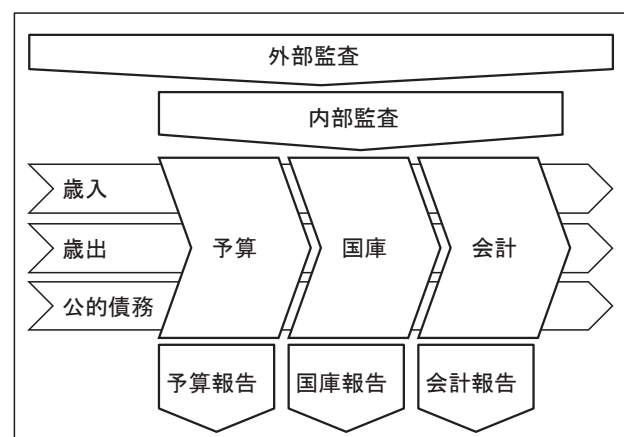


図-1 公共財政管理 (PFM) の構成要素³⁾

告等を通じ内部監査と外部監査を行うことによって、透明性と説明責任を果たすことを意味している。

さらに、予算サイクルと直接的な関わりがある制度のみならず、公務員制度も含めた公的部門全般に関わる広範な機関や制度及びそのマネジメントも含み、そうした点からは、開発計画から資源配分、公共セクター運営のあり方まで、その国の経済開発・社会開発の運営のあり方そのものに関わる。このことから、公共財政管理能力は国家として機能するために最低限必要とされる極めて基礎的な行政能力として捉える事もできる。

PFM における 3 つの目的は、表-1 のとおり、公共財政管理上の個々の改革項目と関連付けることができる。

* 株式会社コーエイ総合研究所 金融・行政管理部

表－１ PFM 改革に含まれる項目と目標とする成果¹⁾

PFM 改革に 含まれる項目	PFM 改革の成果	総体的な 財政規律	資源の 効率的配分	効果的・ 効率的なサ ービスデリ バリーの実 現
中期支出枠組の導入		✓	✓	✓
業績予算の導入			✓	✓
統合財政マネジメント情報システムの導入		✓		✓
財政責任法の施行		✓		
国庫単一口座の確立		✓		✓
予算分類の改訂		✓	✓	✓
報告 / 透明性の向上		✓	✓	✓
調達への向上				✓
内部統制 / 内部監査の導入				✓
外部監査の導入		✓		✓

3. 途上国の PFM 改革分野支援の世界的趨勢

(1) 背景

1990 年代後半以降、発展途上国への開発支援の取り組みの一つとして、公共支出管理の重要性が関係者間で幅広く認識されるようになった。その背景には、世界銀行が主導する形で各発展途上国が貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）を作成したのに伴い、これを財政的に裏付ける手段として PFM の重要性に対するドナーの認識が高まったことや、途上国の債務救済や財政支援により生じた追加的財源の使途に関するアカウンタビリティを担保する必要性が高まったこと、そして援助効果向上方策を検討する国際的潮流において、途上国が有する既存の制度（財政制度、調達制度等）の活用を通じて援助活動に係る取引費用の最小化と途上国側のオーナーシップ醸成を図ることが援助効果の向上をもたらすとしてドナー間での国際的な合意がなされたことなどが挙げられる。

(2) 近年の趨勢

途上国における PFM 改革支援の取り組みは、主として世界銀行と IMF、英国 DFID、独 GIZ、米国（財務省及び USAID）などがリードしてきているが、現在「第三世代」に入ろうとしているところである。

第一世代は、90 年代後半から 2000 年代初頭にかけて、予算管理プロセスの「個々の技術」の改善に焦点を当てたものであったが、第二世代（2000 年代初頭から中頃）では、これでは予算システム全体への改善効果には限界があるとして、予算管理プロセスの各段階の相互関連を踏まえて「システム全体」を改善するアプローチと、関連省庁の組織・制度面及びこれを取り巻く政治経済的側面が重視されるようになった。第二世代における支援内容は極めて広範な改革項目を網羅しており、中期支出枠組（Medium Term Expenditure

Framework: MTEF）、業績予算、統合財政管理情報システム（Integrated Financial Management Information System: IFMIS）等、しばしば複雑かつ高度な内容で、適切に導入するためには高度なキャパシティを必要とする事柄についてかなりの短期間で導入を試みる傾向にあり、このため必ずしも有効な成果を挙げるには至っていない。

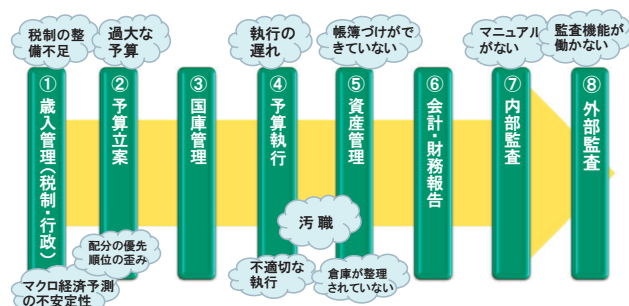
第三世代と称される最近の PFM 改革支援にかかる議論の潮流としては、第二世代で重視された上流から下流まで（予算編成から決算・監査まで）を統合した取り組みが必要であるとしつつも、まずは予算編成プロセスの安定性の確保や信頼できる会計システムの確立等、「基礎に立ち返った支援（Getting the Basics Right）」や、「長期を見据えて途上国の現実のキャパシティに合わせた段階的支援（プラットフォームアプローチ）」が重要との考え方に至ってきている。

(3) PFM 改革の課題

PFM の守備範囲は広く、これに対して多くの改革の取り組みがなされてきているが、課題も多い。「総体的な財政規律」に関しては、非現実的な予算編成や予算隠し等が後を絶たず、「資源の効率的配分」については中期的視野を欠いた予算組みや過度な政治的配慮、これに関連する優先順位の歪曲等、そして「効果的・効率的なサービスデリバリー」については資金配賦の不確実性や汚職等による問題の存在が繰り返し指摘されている（図－2）。

そうした状況に対して、上述の 3 つの世代にわたるアプローチの変遷も含め、途上国政府自身と関係各ドナーによる継続的な努力が進められている。そのうちの主要なものとしては、「途上国が有する既存制度（財政制度、調達制度等）の信頼性の現状を診断するツールの開発」や、途上国の現実に合わせた段階的支援を実行するにあたって「実現可能な時間的枠組みの中でドナー間協調を効果的に行いつつ諸策を講じる支援パッケージの構築」などがある。

こうしたさまざまな取り組みは、援助モダリティの流行り廃りに関わらず、PFM は国や地方自治体の安定的かつ持続的な財政運営、パブリックセクターのマネジメント全体を考える上で不可欠なものとする共通認識の上に立って推進されている。



図－2 公共財政の流れと途上国での主要な問題点

4. JICA の PFM 分野での取り組みの変化^{1),2)}

(1) PFM 分野の位置づけ

我が国 ODA の枠内での途上国 PFM 分野の活動は、これまで主として税務行政、内部統制・監査、及び円借款の実施機関等の債務・財務管理といった個別課題・機関を対象にした限定的なものであり、開発課題としては明確に位置付けられてこなかった。他方、最近になって、広範な分野で開発支援事業を行っている JICA にとり、途上国 PFM 分野の問題が事業実施上のボトルネック（カウンターパート側予算が適切に配分されない、JICA 事業の活動を名目として不適切な支出等に歯止めがない等）となっていることが少なくなく、当該国の PFM の信頼性の低さが全ての JICA 事業を実施する際の潜在的なリスクとなっていることが明確に認識された。

以上から、JICA は今後 PFM を重要な開発課題の一つとして明確に位置付け、より戦略的に取り組んでいくこととしている。具体的には、① JICA 事業の PDCA サイクルへの PFM 視点の強化と、②開発課題としての PFM 支援のより戦略的な展開である。

(2) JICA 事業の PDCA サイクルへの PFM 視点の強化

JICA 事業の PDCA サイクルは、①援助戦略段階（国別援助実施方針、協力プログラム等）、②準備段階（案件形成・設計・審査・合意）、③実施段階（協力準備調査～実施～終了時評価まで）、④事後段階・フォローアップ（事後評価、事後監理、フォローアップ事業）の 4 段階で構成される。このうち、これまでの対応は③実施段階にある個別案件への対応が中心であり、PDCA サイクルのうち①と②の協力準備調査や具体的事業の設計面では途上国の開発課題の対応策として技術的な解決法提供に高い関心が払われ、結果として PFM に起因する潜在的リスクに対して十分な配慮がなされてこなかった。これを踏まえ、今後は PFM を全セクター及び全スキーム・事業の援助効果及び開発効果に影響を及ぼし得る潜在的リスクとして捉え、JICA 事業の PDCA サイクルの上流から下流に至るまで、PFM の視点をより一層強化していくとしている。

(3) 開発課題としての PFM 支援のより戦略的な展開

戦略性を強化するために、今後 JICA は①政府全体の PFM 支援（開発政策借款供与時に作成するポリシーマトリックスに PFM イシューを組み込む）、② PFM 改革の具体的施策の実施促進のための支援（技術協力）、③（円借款の）実施機関等の債務管理・財務管理の改善の 3 つの柱を中心に、これらの有機的連携も念頭に置きつつ PFM 支援を行うとしている。また、その際には当該国政府・ドナーとの協調路線の下、当該国 PFM 改革プログラム全体の動きに留意すること、段階的に、中長期的視野に立って取り組むこと、そして特定セクターにおける PFM の信頼性がボトルネックとなっている場合はそ

の解消を目的とする事業を、JICA 独自の技術協カツールを活用し途上国カウンターパート機関のキャパシティに応じたハンズオンのアプローチによって実践を通じ丁寧に進めることとしている。

5. コーエイ総合研究所（KRI）の取り組み

(1) KRI が取り組んでいる PFM 改革分野の事業

上記を背景に、JICA は 2012 年から PFM 改革分野を新たに位置付ける取り組みに着手しており、同分野における技術協力事業も増加傾向にある。KRI は、現在 PFM 分野の技術協力案件を 3 件実施中であり、これらの実践を通じて我が国 ODA による PFM 改革分野の知見・経験の蓄積に貢献することを目指している。

KRI が現在取り組んでいる PFM 改革分野の技術協力プロジェクトは以下の 3 件である。

- ① パレスチナ地方財政改善プロジェクト
- ② マラウィ国公共投資計画能力向上プロジェクト（フェーズ 2）
- ③ ガーナ国食糧農業省財務管理改善プロジェクト（優先フェーズ）

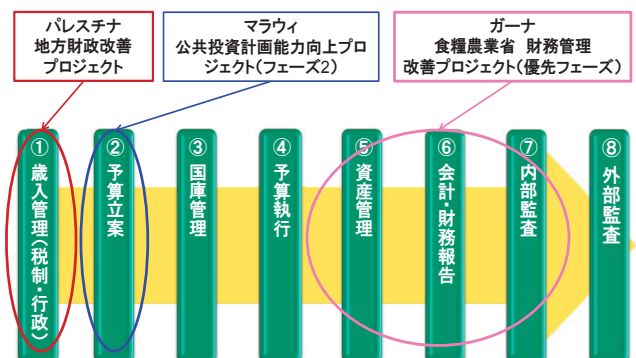
これら 3 件は、いずれも先述の PDCA サイクルの中では上流部分から PFM の視点を踏まえ形成されたものであり、戦略的展開の中においては「② PFM 改革の具体的施策促進のための支援（技術協力）」と位置付けられる。

これらプロジェクトの取り組み範囲を公共財政のフローの中に位置づけると図－3 のようになる。

(2) パレスチナ地方財政改善プロジェクト

1) プロジェクトの背景

パレスチナにおける PFM 改革分野の活動は 2002 年以降に着手され、主として予算執行管理の改善が進められてきている⁴⁾。パレスチナは、周知のとおり長期に亘る占領によって基幹産業の育成が遅れていること等もあり、自治政府の歳入の大部分はドナーによる財政支援等外部からの資金援助に依存する状態が恒常化している。また、地方自治体の歳入の多



図－3 KRI で取り組んでいる PFM 改革案件の位置づけ

ている公共財政経済管理改革プログラム（Public Financial and Economic Management Reform Program: PFEM-RP）で示す目標の内、「PSIP のより効果的、効率的な運用を図り、戦略目標に沿った開発予算配分及び事業実施に貢献する」ことに即したものである。

2) プロジェクト概要

マラウィ国公共投資計画能力向上プロジェクト（フェーズ 2）

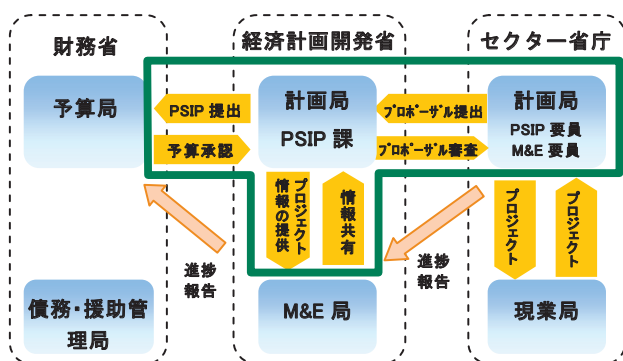
実施期間： 2013 年 3 月～2016 年 9 月（3.5 年）

カウンターパート マラウィ国経済計画開発省公共投資計画局 PSIP（図－5 も参照）： 課、財務省予算局、セクター省庁計画局

プロジェクト目標： 公共財政経済管理改革プログラム（PREM-RP）の枠組の中で PSIP がより効果的かつ調和的に運用される。

プロジェクト成果（図－6 も参照）：

- (1) PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック）が改善される。
- (2) PSIP プロセスとセクター省庁・予算局の計画・予算プロセスがより調和する。
- (3) PSIP 課とセクター省庁が改善された PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック）を活用する能力を獲得する。



出所：JICA 緑部分は本プロジェクトの範囲。

図－5 PSIP-2 プロジェクトの業務範囲と関係機関の役割

3) プロジェクトの特徴

- 国全体の PFM 改革プログラム（PFEM-RP）との整合性に特に留意しつつ PSIP の計画・予算管理ツールとしての運用を改善。
- PSIP の運用にあたり、省庁間連携の確立に注力。
- ICT（データベース）システムの強化・活用を重視。
- PSIP 制度運用の法制化への働きかけ。

(4) ガーナ国食糧農業省財務管理改善プロジェクト(優先フェーズ)

1) プロジェクトの背景

ガーナ国における PFM 改革の取組みは 1990 年代から行われており、1997 年からは世銀、英国、カナダ、EC 等の支援で「公共財政管理改革プログラム（PUFMARP）が実施され、中期予算計画、会計、外部監査、内部監査、歳入管

理、援助・債務管理、調達、人事等に係る改革がこれまで進められてきた。この一環として援助・債務管理に係る支援を主目的に 2002～3 年に旧 JBIC が行った「援助効果促進調査」の際に、援助・債務情報管理の前提となる総合収支管理の改善について食糧農業省などの省別の収支管理の現状調査が行われた。この調査において実施されたワークショップの際、食糧農業省は、省全体として収支状況（援助を含むリソースの出入り）の把握が出来ていない状況に鑑み収支管理改善に強い関心を持ち、その後の同省の自主的な改善の取り組みの契機となった。同省は 2007 年には財務局（Finance Directorate）を新設し、収支管理・財務管理の改善への体制整備を行ったが、多方面の改善課題に取り組むため我が国の技術協力を要請する事となった。

食糧農業省をカウンターパートとする本プロジェクトは、「政策・予算」、「収支管理」、「コミットメント管理」、「資産管理」、「業績予算」「内部監査」の 6 分野における改善を目的として、2010 年 10 月に開始された。しかしその後、財務省を中心とする中央政府で進められたガーナ政府全体の統合財務管理システム導入の進捗に関連して、それに対する整合性などの観点から本プロジェクトの 6 分野の活動の優先順位付けが必要となり、ガーナ政府と JICA 間での協議の末、活動対象を「収支管理の改善」、「コミットメント管理の適切な実行」、「資産管理の改善」、「内部監査の強化」の 4 分野に絞り、約 2 年間の優先フェーズとして農業食糧省本省及び 5 州に存在する計 200 以上のコストセンター（予算執行現場）を対象に実施することとなった。

2) プロジェクト概要

ガーナ国食糧農業省財務管理改善プロジェクト（優先フェーズ）

実施期間： 2012 年 3 月～2014 年 4 月（約 2 年）

カウンターパート： ガーナ国食糧農業省財務局 / 総務局 / 内部監査室 政策計画モニタリング局

プロジェクト目標： 食糧農業省の財務管理が改善される。

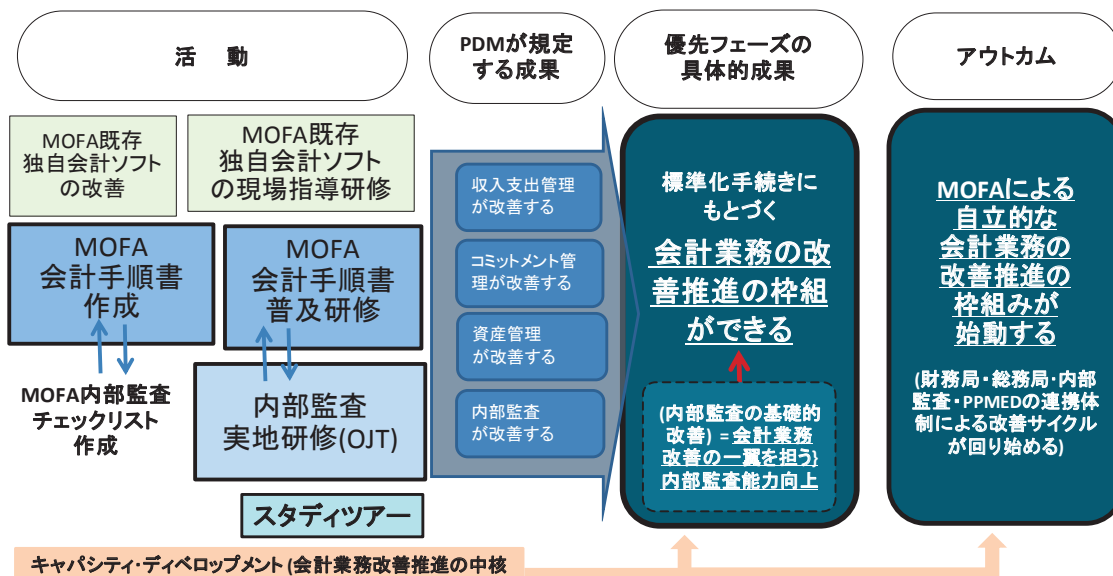
プロジェクト成果： 食糧農業省の：

- (1) 収支管理が改善される。
- (2) コミットメント管理が適切に行われる。
- (3) 資産管理が改善される。
- (4) 内部監査が強化される。

注：本プロジェクトは(株)コーエイ総合研究所と新日本サステナビリティ(株)の合弁チームで実施。

3) プロジェクトの特徴

- 財務省ではなく、予算執行を行うライン省庁での業務実態に合わせ実施可能な施策・改善を段階的に推進（200 余りのコストセンターを含む現場レベルからのアプローチ）。
- PFM 全般の基盤作りとしての会計実務の標準化に焦点を当てる（基礎に立ち返った支援・Getting the Basics Right）。
- 政府の PFM 基本政策との整合を重視しつつ、同時に

図-6 ガーナ国食糧農業省財務管理改善プロジェクト（優先フェーズ）の活動により実現する成果⁵⁾

複数ドナーによる財務省への基本政策支援を実施現場から補完するものとして援助協調の促進を目指す。

6. 考察とまとめ

我が国のODAにおいてPFM分野が新たに位置付けられたことは画期的なことであり、開発課題としてのPFM改革は公共財政セクターに留まらず、関連する省庁・組織を通じて全セクターにおける支援効果・効率の改善に貢献することが期待されている。

PFM改革は広範な組織と活動をカバーし、必要とされる技術指導分野も同様に多様であり、また段階に応じて変わっていくものであることから、適切な技術協力を適切なタイミングで打ち出し、PFM改革全体の中で有効な一画となる活動を見出し組み上げる能力も重要と思料される。そのためには、当該国政府のみならずPFM分野に関わる各ドナーとの連携・調整・協働の枠組に積極的に関わっていくことも不可欠であり、またPFM分野の全体を見渡し発信することも求められる。

本稿で紹介した取り組みは個別の技術協力案件にかかるものであるが、今後はこれら経験からの知見を積み上げ、PFM分野における諸側面での対応能力の強化を進めて行く。具体的には、JICAのPFMに係る戦略的展開の3つの柱のうち、他の2つである政府全体へのPFM支援と、円借款の実施機関等の債務管理・財務管理の改善への積極的な参画を目指すとともに、経験から得られる知見の蓄積と3本の柱の間での有機的な連携を図る。

最後に、主としてインフラ等基盤整備事業を推進している日

本工営グループにおいてKRIがPFM改革分野に注力することの意義についても触れたい。PFM改革は、技術と資金を集集して整備するインフラの持続性、例えば維持管理面での活動を財政面から担保する有効な取り組みの一つとしても位置付けられ、この点から、日本工営グループとしての総合的なサービス・技術提案力の向上に貢献するものと確信している次第である。

本稿は独立行政法人国際協力機構（JICA）が実施中のPFMの新たな位置づけに係る諸活動と、関連する技術協力プロジェクトの一部を紹介したものである。本稿の掲載及び情報の使用について承認頂いた同機構関係者各位に深甚の謝意を表明するとともに、執筆にあたり協力頂いたコーエイ総合研究所金融・行政管理部の諸氏（敬称略：浜橋克芳、小林由季、橋本宣幸、関口洋介、名取知洋）にお礼申し上げる。

参考文献

- 1) 独立行政法人国際協力機構 産業開発・公共政策部：課題別指針 財政-公共財政管理、2013
- 2) 独立行政法人国際協力機構 産業開発・公共政策部：JICA 公共財政管理ポジション・ペーパー、2013
- 3) 稲田十一：ルワンダ・エチオピア PFM 調査（要約版）、JICA PFM 周辺国調査セミナー資料、2013
- 4) Krause, P: Public Financial Management Reforms in Fragile States, The Case of West Bank and Gaza, ODI, 2012
- 5) 浜橋克芳：個別省庁 PFM の支援事例、技術協力プロジェクト ガーナ国食糧農業省財務管理改善プロジェクト（優先フェーズ）、JICA 公共財政セミナー資料、2013