

公共財政管理（PFM）改革における国際潮流 ～途上国の統合財政管理情報システム（IFMIS）の導入に係る考察

A STUDY OF INTRODUCTION OF INTEGRATED FINANCIAL MANAGEMENT INFORMATION SYSTEM (IFMIS) IN A DEVELOPING COUNTRY

関口 洋介 *

Yosuke SEKIGUCHI

In recent years, Public Financial Management (PFM) has attracted attention as a crucial development issue related to strengthening the fundamental capacity of developing countries. This paper focuses on the introduction of Integrated Financial Management Information System (IFMIS) in developing countries to improve PFM, and considers the trend of PFM reform currently undergoing. Koei Research & Consulting (KRC) has implemented a JICA PFM project in Ghana where IFMIS is being introduced for all ministries and government agencies with the assistance of the World Bank and other donors. This paper also introduces the issues related to the introduction of IFMIS that were observed through our experience in Ghana.

Keywords : Public Financial Management (PFM), Integrated Financial Management Information System (IFMIS), Enterprise Resource Planning (ERP)

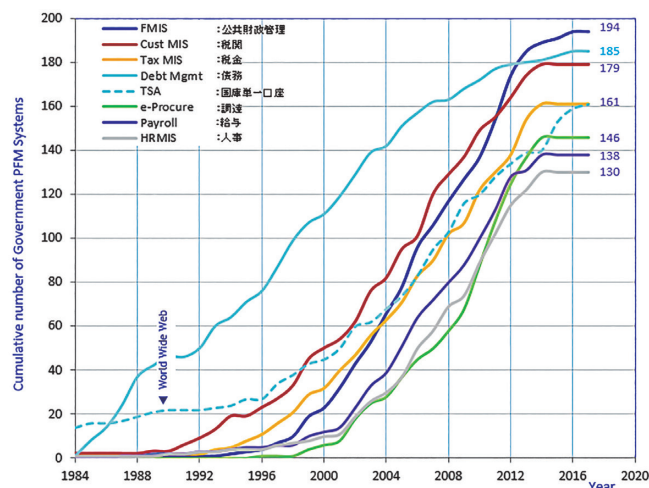
1. はじめに

近年、公共財政管理（Public Financial Management: PFM）が国家の根幹部分のキャパシティ強化に関わる重要な開発イシューとして注目を集めている。PFM が注目された背景や JICA の取り組み方針、同分野における（株）コーエイリサーチ & コンサルティング（以下 KRC という）の取り組みについては、杉山（2013）¹⁾ が整理しているが、本稿では PFM 改善のために途上国で進む統合財政管理情報システム（Integrated Financial Management Information System: IFMIS）の導入状況に焦点を当て、今後の途上国における PFM 改革の潮流を考察するとともにガーナでの業務実施経験を通じて観察された IFMIS 導入に係る課題について紹介する。

2. IFMIS とは

IFMIS（「イフミス」と呼ぶ）は、PFM を支える情報処理システムのことで、政府の財政情報を統合的に管理しようとするものである。途上国といえども一国の財政情報管理をすべて紙ベースの手作業で行うのは容易ではないことは想像に難くないが、公共財政管理情報システムを導入する国・地域はここ

20 年ほどの間に急速な勢いで増加しており、今日では途上国であっても一般的に何らかの IT ベースの公共財政管理情報システム（Financial Management Information System : FMIS）を採用し、これを利用して財政・会計情報の管理を行っているのが一般的である（図－1 参照）。



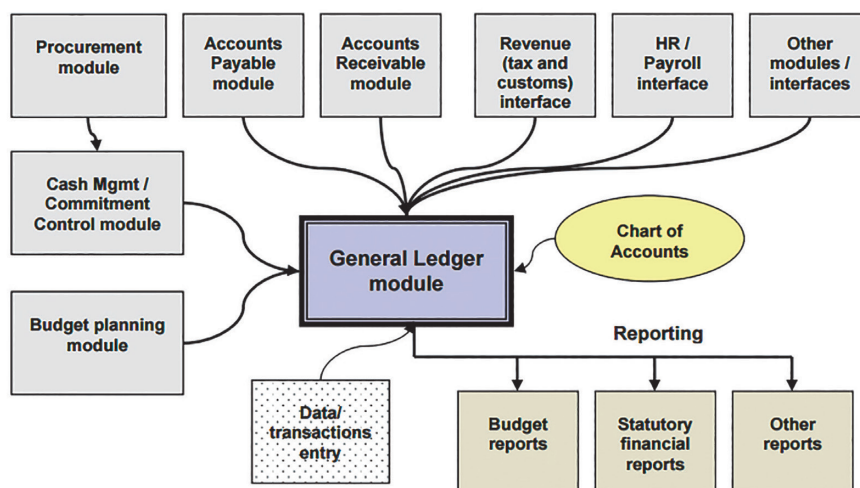
注 1) World Bank 作成の資料に日本語訳の凡例を追記した

注 2) 図中の FMIS（公共財政管理）は国庫予算の管理や会計・財務報告といった一般的な公共財政管理情報システムのことを示しており、IFMIS もこれに含まれる

図－1 対象業務別の PFM 情報システムの利用状況 ²⁾
(198 の国・地域中)

*（株）コーエイリサーチ & コンサルティング 金融・ガバナンス部
ガバナンスグループ

IFMIS は FMIS を発展させた概念であり、財政・会計情報を連続した情報プロセスとして一つの情報システムの中でインターフェースを持たせて統合的に管理することを目指す（図－2 参照）。FMIS では対象業務ごとに個々に開発・運用されることが多かったが、これを代替する形で IFMIS の導入が検討されるケースが増加している。財政・会計情報のいずれの部分も IFMIS で管理するかはシステムを導入しようとする政府の判断によるが、財政情報を一定の区切りごとにモジュールを追加していく形で段階的にシステムを導入しこれらの情報連携を図るとともに、各政府機関に展開していくという形態が採られる場合が多い。このため、IFMIS の導入は数年から数十年といったスパンで計画されることが一般的である。



図－2 典型的な IFMIS 構成要素³⁾

課題を解決するための一助となると期待されている。この期待は IFMIS を導入することによって以下に挙げるような効果が得られることを背景としたものである。

3. IFMIS で利用される ERP パッケージ

IFMIS は Oracle 社（米国）や SAP 社（ドイツ）といったグローバルに展開する IT ソフトウェア企業が開発・販売する ERP（Enterprise Resource Planning）パッケージソフトウェアを利用して導入されることが多い。ERP パッケージは日本語では「業務統合パッケージ」や「統合基幹業務システム」などと称され、組織の持つ様々な資源（人材、資金、設備、資材、情報など）を共通の情報プラットフォーム上で統合的に配分・管理して全体最適となるように目指す仕組みである。国境を越えて事業展開を行う大企業の多くは ERP パッケージを導入しており、企業の経営資源を有効に管理・活用し、経営の効率化を実現するために活用している。通常、ERP パッケージはユーザ企業ごとにカスタマイズされて利用される。

近年、途上国政府が公共財政管理改善を目的に ERP パッケージを利用して IFMIS を導入するケースが増加しており、世界銀行などの国際機関もこれを後押ししている。途上国の公共財政管理を巡っては図－3 に挙げるような課題が存在しており、ERP パッケージを利用した IFMIS の導入はこれらの

- ・ データの一元管理による業務の効率化・迅速化
- ・ データの正確性の向上
- ・ 申請・承認の管理を通じた内部統制の強化（汚職の発生防止）
- ・ データに基づく意思決定
- ・ 透明性と説明責任の向上

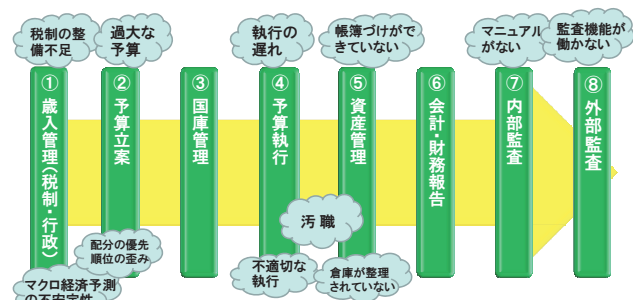
ERP パッケージの利用は IFMIS 導入のための必須条件ではなく、IT ベンダーに発注してシステムを自国の事情に合わせてゼロから開発することも可能ではあるが、ERP パッケージを利用して IFMIS を導入することによるメリットとして以下のものが挙げられよう。

・ 開発コストの削減および開発期間の短縮

システムを自国の事情に合わせてゼロから開発するとなれば、膨大なコストと時間が必要となることは避けられない。ERP パッケージであれば、標準業務や機能が初期設定で組み込まれているので、自国の事情に合わせてカスタマイズ対応は必要であるにせよ、ゼロからシステム開発を行うことと比較すれば大幅な時間とコストの削減が可能である。また、システム稼働後にモジュール追加や機能拡張が必要となった場合でも比較的容易に対応することができる。

・ システムの信頼性

Oracle や SAP などが販売・開発する ERP パッケージは豊富な機能が組み込まれているだけでなく、多くの企業や政府機関などでの利用実績に基づく高い信頼性がある。国家の財務情報を扱う以上、システムに高い信頼性が求められるのは言うまでもない。このこともゼロからシステム開発を行うのではなく、ERP パッケージの導入を選択する大きな理由の一つである。



図－3 公共財政管理の流れと途上国での主要な課題¹⁾

● ノウハウの活用

ERP パッケージベンダーは民間企業のみならず政府機関への ERP パッケージの導入実績を持ち、政府機関の標準的で効率的な業務プロセスに関しての知識を有している。ERP パッケージにはこれらのノウハウが蓄積されており、新たに標準装備されている機能を利用することがそのまま効率的な業務遂行や内部統制の強化に繋がることが期待される。

途上国で導入されている ERP のうちよく知られたものとしては、Oracle 社 (米国) の E-Business Suite、SAP 社 (ドイツ) の R/3、FreeBalance 社 (カナダ) の FreeBalance Accountability Suite などがある。このうち、E-Business Suite や R/3 は民間企業でも導入実績のある総合的な ERP パッケージである。他方、FreeBalance Accountability Suite は政府機関 (中央、地方政府、公的機関) や援助プロジェクトの公共財政管理に特化したソフトウェアである (注: FreeBalance 社は自社製品を ERP ではなく GRP (Government Resource Planning) であるとしている)。198 の国や地域を対象に PFM のために採用している情報システムと政府が提供する公的オンラインサービスについて世界銀行が 2014 年から 2015 年にかけて行った調査²⁾ によれば、調査対象の過半数 (117 カ国・地域、59.1%) が上述の 3 つのソフトウェアのいずれかを公共財政管理を目的に採用している (ソフトウェア単体としての利用だけでなく、他に開発したソフトウェアと連携しての利用を含む) (表-1 参照)。

表-1 IFMISで利用されている主要なパッケージソフトウェア⁴⁾

	Oracle (E-Business Suite)	SAP (R/3)	FreeBalance (FreeBalance Accountability Suite)
	(調査対象 198 カ国・地域中)		
採用国・ 地域数	69	34	14
割合	34.8%	17.2%	7.1%

4. ガーナ国における IFMIS を利用した公共財政管理改善の取り組みの経験から

KRC は、PFM 分野の技術協力案件をガーナ (食糧農業省財務管理改善プロジェクト)、パレスチナ (地方財政改善プロジェクト)、およびマラウイ (公共投資計画能力向上プロジェクト) において取り組んできた。このうち、ガーナでは世界銀行の支援のもと財務省が中心となって ERP パッケージを利用した IFMIS の導入が進められている。以下では、ガーナにおける財務管理改善の取り組み、および KRC がガーナの食糧農業省を対象にした JICA の技術協力案件を実施する中で直面することとなった IFMIS の導入に係る課題について紹介したい。

(1) ガーナ国における PFM 改革の取り組み

ガーナにおける PFM 改革の取り組みは 1997 年から世界銀行、DFID (英国)、CIDA (カナダ)、EU などの協調支援によって実施された「公共財政管理プログラム (Public Financial Management Reform Programme: PUFMARF)」に端を発する。1997 年から 2003 年までの期間に実施された PUFMARF では中期予算計画、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進められたが、以降 PFM 改革は同国の開発政策上の重要課題として財務省を中心に取り組みが継続されている。

(2) GIFMIS 概要

近年のガーナにおける PFM 改革は、世界銀行、DFID、EU、DANIDA (デンマーク) の支援で 2010 年に開始された GIFMIS (Ghana Integrated Financial Management Information System、「ギフミス」と呼ぶ) プロジェクトと歩調を合わせるように取り組みが進められている。GIFMIS は表-2 に示す 3 コア分野を対象としてガーナの全省庁が利用する統合財政管理情報システムを構築しようとする試みである。

表-2 GIFMIS の対象分野と担当機関⁵⁾

分野	担当機関
Financial Management and Controls	Controller and Accountant General's Department
Budget Reforms using the Programme Based Budgeting	Ministry of Finance
Human Resource Management Information System	Public Services Commission

GIFMIS は Oracle 社の ERP パッケージソフトウェアである E-Business Suite をプラットフォームとして採用しており、以下のモジュール群で構成されている。図-4 は GIFMIS のシステム構成を模式的に示したものである。

【Financial Management and Controls】

- General Ledger (GL)
- Purchasing (PO)
- Accounts Receivable (AR)
- Accounts Payable (AP)
- Cash Management (CM)
- Fixed Assets (FA)

【Budget Reforms using the Programme Based Budgeting】

- Budget Preparation and Management

【Human Resource Management Information System】

- Payroll Management (HR Core)

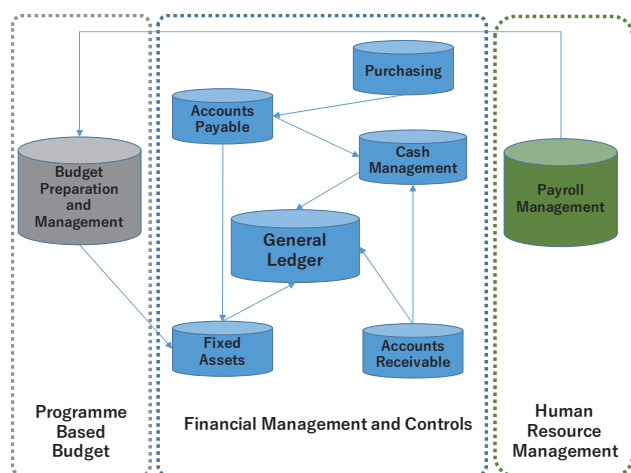


図-4 GIFMIS のシステム構成模式図⁶⁾

(3) プロジェクト概要

KRCはJICAとの業務実施契約により、食糧農業省をカウンターパートとする「食糧農業省財務管理改善プロジェクト」を2012年3月から2016年10月までの期間に亘って実施した。2012年3月から2014年5月までの約2年間に亘って実施された「優先フェーズ」は、当初食糧農業省における「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いたが、GIFMIS導入の省庁実施計画との整合性の観点から協力範囲の見直しが行われることとなった。JICAとガーナ国側との協議の結果、活動対象をGIFMISの導入進捗状況に合わせて優先課題である「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、農業食糧省本省および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。続く「最終フェーズ」（2014年7月から2016年12月まで、うち2016年1月から12月の期間は「延長フェーズ」として実施）では優先フェーズで対象として絞った4分野に引き続き取り組み、カウンターパートの更なる能力強化を図った。本案件は、GIFMISのシステム導入を直接的に支援するものではなかったものの、活動対象とする業務範囲の性質上、GIFMIS事務局とも緊密な情報交換を行いながら業務を実施した。特に財務大臣からの強い継続の要望があつて業務期間を延長して実施されることとなった「延長フェーズ」では活動対象を「資産管理の改善」に絞って取り組んだが、GIFMIS事務局が進めるGIFMISへの固定資産モジュール（Fixed Asset Module）の導入・展開と歩調を合わせて業務を実施した。具体的には主領域として食糧農業省の固定資産台帳の整備、副領域として全省庁で適用される固定資産管理ガイドライン案の作成を行った。固定資産台帳はGIFMISの固定資産モジュールへアップロードされることを前提に食糧農業省が保有・管理する固定資産のうち第1段階として特に車両と建物について全省的に調査し、エクセルフォーマット上

に取りまとめたもので、現在は食糧農業省内に新たに設置された固定資産ユニット（FAMU）が当該固定資産に係る情報をGIFMIS上で集中管理・更新する体制となっている。

(4) 案件実施を通じて観察されたIFMIS導入に係る課題

上述の通り、業務実施チームは特に「延長フェーズ」においてはGIFMIS事務局との緊密な情報交換、連携のもと、GIFMISのシステム上の要求事項に沿う形でFAMUとともに固定資産台帳データの整備を進めたが、その過程で以下のようなGIFMISの導入に際して発生していた課題に直面することとなった。

- 会計関連法規、会計ガイドライン・マニュアル等の不備
ガーナ国政府は、国際会計士連盟（IFAC）の常設機関である国際公会計基準審議会（IPSASB）が定める発生主義会計の枠組みである国際公会計基準（IPSAS）を適用し、国際的に信用される財務諸表を作成することを目指している。IPSASはあくまでも「公的部門の主体のための一連の奨励すべき会計基準」であつて、各国はIPSASを参照しつつも独自にそれぞれの事情に配慮した公会計規則を法令や運用基準等として定める必要がある。しかしながらガーナにおいてはIPSASを実際に適用するための会計関連法規、またGIFMISユーザである会計担当官や現場責任者が参照すべき会計ガイドライン・マニュアル等の整備が十分に進んでいるとは言い難い状況にあつた。本来GIFMISの開発（Oracle ERPのカスタマイズ）にあたっては会計関連法規やガイドライン・マニュアルを参照しながら業務フローに沿うようにシステム設計を行い、パラメータを設定していく必要がある。しかし、このような状況であるにも関わらず、システムの導入が先行して進められていることは、結果として作成される財務諸表の質に重大な影響を与えるものと懸念される。固定資産管理に関して言えば、固定資産の定義、分類方法、減価償却の方法の他、固定資産の新規取得、移動、除却等を行う場合の業務フロー、承認プロセス等が定められている必要があるが、本案件の業務実施期間中は会計規則上これらが規定されていない状況であつた。会計関連法規、会計マニュアル・ガイドラインとIFMISのシステム設定の整合性をいかに確保していくかは信頼性の高い財務諸表を作成するうえでIFMISの導入を進める国々に共通する重要な課題であろう。
- 情報通信インフラネットワークの制約によるシステム導入メリットの減殺

GIFMISはwebベースのシステムであり、情報通信を所管するNITA（National Information Technology Agency）が展開を進める政府ネットワークに接続できる環境からであれば、アクセス権限を付与されたユーザはどこからでもブラウザにGIFMISのURLを打ち込むだけで利用できる。食糧農業省の場合、全国に200を超えるコストセンターが存在しているが、多くのコストセンターではNITAネットワークへの接続環境がない。固定資産は本省に加えこれらコストセンターに

散在しているため、コストセンターで保有する固定資産の状況については、エクセルで作成した調査票を電子メール等で送付し返送してもらうといった方法で収集する必要があった。現在 GIFMIS 上の固定資産の情報は FAMU が本省で一括して集中管理する体制を取っており、各地のコストセンターが保有・管理する固定資産情報の更新はその都度 FAMU に対してメールあるいは紙ベースで更新申請を行う必要がある。情報通信インフラネットワークの制約により、本来であれば現場担当者が直接 GIFMIS に入力することでタイムリーな情報更新が可能というシステム導入のメリットが十分に活かされない結果となっており、情報通信インフラネットワークの早急な整備が求められる状況である。

● 脆弱なシステム開発体制と他モジュールとの連携

GIFMIS 事務局には主に会計総局 (CAGD: Controller and Accountant General) からの出向者がスタッフとして勤務していたが、システムのカスタマイズを担当する部署との連携が適切に行われておらず、GIFMIS のデータベースや画面レイアウト・インターフェース設計、入力規則、エラー処理等、システムのカスタマイズに係る技術的な事項への対応にあたって、同国の会計規則上または業務上の要求事項に合致しているかについての検討が十分になされていると言え難い状況であった。このことは前述した会計関連法規や会計ガイドライン・マニュアル等の不備と合わせて深刻に考慮されるべき課題である。また、表 2 で示したように GIFMIS は 3 つのコア分野から構成されており、担当機関はそれぞれ異なるが、各々のコア分野に連なるモジュール間の連携が弱いように感じられた。固定資産管理に関して言えば、固定資産モジュールに登録される固定資産情報には各々当該固定資産管理担当者に係る情報 (所属部署、職位、職員番号、氏名等を含む) が紐づけられるが、HR システムとの連携に係る対応が不十分であったため、HR システム側で更新・管理される人事情報データベースの参照に困難な状況が発生していた。IFMIS はその名の通り、「Integrated= 統合」システムであることにその特徴とメリットがあることから、システム全体を俯瞰し、会計規則上や業務上の要求事項にも十分な注意を払いつつ、他モジュールとの連携についても考慮して全体最適化を図っていく必要がある。そのためにはこれらに配慮したシステム開発体制の抜本的な見直しと改善が望まれる。

GIFMIS の導入は世界銀行が主導する形でガーナのキャパシティ水準を十分に考慮しないままに進められている嫌いがあり、上述の課題をガーナ政府のみの責任に帰すのは適当ではないだろう。本来手段でしかないはずの GIFMIS の導入自体が目的化してしまえば、国際的に信用される財務諸表を作成する、という本来目指すべきゴールを見失うことにもなりかねない。上記に挙げた課題はガーナに限らず、自国のキャパシティを十分に考慮せず、IFMIS の導入によって容易に PFM 改革を行おうと考える他の途上国においても発生し得るものとも言えるだろう。

5. おわりに

本稿では PFM 改善のために途上国で進む IFMIS の導入状況に焦点を当て、途上国における PFM 改革の潮流を考察するとともに、ガーナでの業務実施経験を通じて観察された課題について紹介した。ERP ソフトウェアをベースとした IFMIS の導入は PFM 改革を一気に前進させる切り札であるというような見方がある。システム導入によるメリットを考えれば一面ではこの見方は正しいと言えるかもしれない。他方で、IFMIS さえ導入すれば一般的に PFM 改革が目標とする「総体的な財政規律」、「配分の効率性」および「資金の効率的・効果的利用」が達成されると考えるのは早計である。PFM 改革には公的部門全体を巻き込んだ改革が必要であり、改革が長期間に亘って進められることを前提とした漸進的なアプローチが求められる。また PFM 改革には当該国特有の制度や経済発展の度合い、公的部門職員のキャパシティ等が大きく関わっており、全ての途上国で一律に適用可能な手法は存在しない。IFMIS の導入に関しても PFM 改革の長期的なビジョンの下、目指すべき方向性を関係者の間で共有・確認しつつ PFM 改革全体の中での整合性を確保した上で進められなければならない。今後、日本が途上国の PFM 改革に係る支援を行う場合には上記を念頭に、受ける側のキャパシティに合わせた段階的な支援の在り方を検討する必要がある。加えて、ERP ソフトウェアをプラットフォームとした IFMIS の導入が途上国においても一般になりつつあることを考慮し、他ドナーとも緊密に連携して PFM 改革全体の中での整合性を保ちつつ、IFMIS の導入段階に応じた柔軟な支援メニューの組み合わせを提示していくことも求められるだろう。

ガーナにおける経験が示しているように、会計関連法規や会計ガイドライン・マニュアル等の不備は IFMIS の導入を進める上での大きな障害となる。IFMIS 導入の大前提として会計関連法規が国際基準に則る形で適切に整備されているかどうか、また実態としてこれら会計関連法規に沿って会計処理が行われているかについては支援を開始する前に十分留意して確認される必要がある。仮にこれらの会計基準が整備されていない、あるいは整備されていたとしても現場の会計担当官レベルでその内容が十分に理解されていないのであれば、IFMIS の導入を急ぐ前にまずはこれら会計基準の整備や会計担当職員の会計基準の理解促進といった基礎に立ち返った支援に取り組む必要があろう。間違っても ERP のシステム設定を会計関連法規が後追いするような本末転倒の事態は避けなければならない。

また、IFMIS の導入によりそれまでのマニュアルまたは個別システムごとの処理を前提としていた業務プロセス (承認のプロセスなど) に変更が生じる可能性もあることに留意が必要である。場合によっては組織や人事制度、人員配置などを含む業務プロセス全体を最適化する BPR (ビジネスプロセス・リエンジニアリング) の視点から業務にあたる姿勢も必要となる。

IMFIS の導入に集中するあまり「木を見て森を見ない」支援に陥らないよう、公的部門全体を俯瞰した支援のデザインも今後益々求められることになるだろう。

参考文献

- 1) 杉山卓：「ODA における公共財政分野の取り組みについて」、こうえいフォーラム第 22 号、2013
- 2) World Bank: “Public Financial Management Systems and eServices Global Dataset”,
<http://data.worldbank.org/data-catalog/pfm-systems-eservices-dataset>
- 3) USAID: “Integrated Financial Management Information Systems, A Practical Guide”, January 2008
- 4) World Bank: “Public Financial Management Systems and eServices Global Dataset”のデータより筆者作成
- 5) GIFMIS ウェブサイト: <http://cagd.gov.gh/gifmis/>
- 6) S. Terkper: “Public Sector Financial Management and Its Impact on Regional Integration - Case of GIFMIS Implementation” ICAG Annual Conference May 2012 を基に筆者作成