

## JICA グローバル・アジェンダ（課題別事業戦略）

### 13. 公共財政・金融システム

#### 1. グローバル・アジェンダの目的

##### （1）グローバル・アジェンダの目的（目指すべき姿・社会）

国民の生活が安定、向上する社会を目指し、資源の効率的な配分が行われるよう、財政・金融に関する政策・制度の発展及びこれを担う人材の育成を行う。また、税関行政の改善を通じ、貿易円滑化及び連結性の向上を図る。

こうした取り組みは、各国の経済成長を促すとともに、富の再配分を実現し、さらには公共投資を通じて、市場のみでは解決できない課題に対応する等、経済の発展のために主要な役割を果たしている。

公共財政管理の強化を通じて、財政政策を執行するために資金の配分あるいは配分された資金の執行を効率的なものにするとともに、あらゆる経済活動を支える重要基盤としての金融システムの整備・強化を図っていく。こうした支援を通じて、開発途上国の財政・金融の体質強化に貢献していく。

また、税関を通じて得られる関税収入は、開発途上国においては重要な歳入源であり、その効率的な徴税と通関手続きの改善は、当該国と諸外国との貿易の円滑化及び地域内での連結性を高めることにも寄与していく。

##### （2）クラスターでの目的・到達目標

本グローバル・アジェンダでは、上記の目的の実現のため「国家財政の基盤強化」と「税関近代化支援を通じた連結性強化」の二つのクラスターを設定している。

1) 「国家財政の基盤強化」クラスターでは、税務行政に関する組織・人材・制度に関する支援を通じた歳入基盤の強化を図るとともに、公共投資計画・管理を通じ歳出管理における開発計画との整合性や規律性・持続性の強化を図ることにより、国民経済のリソース（資金）を効果的に配分し開発政策を具現化できる財政基盤を構築する。

2) 「税関近代化支援を通じた連結性強化」クラスターでは国際的な通関手続き調和化に沿った国境における通関手続き（税関等）の効率化を通じ、貿易円滑化を図る。

#### 2. 課題の現状と分析及び目的設定の理由

##### （1）課題の現状と分析

- SDGs Goal の 2030 年達成に向けて、各国では官民ともに多額の資金需要を抱えているが、動員可能な資金量との間には、大きなギャップを抱えている。  
こうした状況において、「総体的な財政規律」「資源の戦略的配分」「効率的なサービスデリバリーの実現」を実現する公共財政管理、企業や個人の金融アクセスを改善し、資金需要と供給の仲介機能、決済機能及び信用創造機能を担う金融システムの育成・安定化は重要な課題である。
- また、コロナ禍に伴い、財政需要が拡大しており、こうした財政需要を満たす資金の確保及び確保された資金を迅速に執行していくことも課題である。

- SDGs Goal 17 のターゲット 17.4 が「必要に応じた負債による資金調達、債務救済及び債務再編の促進を目的とした協調的な政策により、開発途上国の長期的な債務の持続可能性の実現を支援し、重債務貧困国（HIPC）の対外債務への対応により債務リスクを軽減する」ことを謳っている一方、世銀の INTERNATIONAL DEBT STATISTICS 2020 によれば、低所得国及び中所得国の対外債務の GNI 比は、30%未満の国が 2010 年に 45%だったものが、2018 年には 22%に減少し、100%を超える国が 5%から 9%に増加している。特にサブサハラアフリカ諸国では、およそ半数の国が 2009 年と 2018 年の比較で対外債務残高が 2 倍を超えており、3 倍に達した国もあるとの分析がされている。特に、アジア、大洋州、アフリカにおいて、特定国に対する債務が対外債務の中で占める割合が増加している。これに加え、2020 年春以降の新型コロナ禍に伴い、歳入が大幅に減少しているにもかかわらず、歳出の大幅な増大を図らなければいけない状態が多く、多くの国で生じている。こうした財政状況の下、債務の持続性に懸念が生じている開発途上国が、従来よりも増加しており、債務の持続性を担保していくことが、これまでもまして、重要な課題となっている。
- 公共財政管理に関しては、世銀が中心となり実施している The Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) program が、各国の公共財政管理の現状を診断・分析する標準的な手法を提示している。具体的には①予算の信頼度、②透明性、③資産負債管理、④政策に基づく財政政策及び予算、⑤予算執行の予見可能性及び統制、⑥会計・報告、⑦外部監査の 7 項目を 31 の小項目に細分化し、各国の状況の分析を行うことを提案している。このうち、2016 年枠組みで分析が行われた 57 ケ国についてみると、45 ケ国が 31 項目の過半数で C 又は D となっている。また、項目別では、③の資産負債管理、⑤予算執行の予見可能性及び統制及び⑥会計・報告において、C 又は D が 57 ケ国の太宗を占めている小項目もある。
- 税関に関しては、世界銀行の Logistics Performance Index 2018 の Customs の項目によれば、西ヨーロッパ、アメリカ合衆国、カナダ及び日本等がいずれも 3 点以上となっているのに対し、多くの開発途上国は 2 点台又はそれ以下となっている。
- SDGs Goal17 はターゲット 17.1 で「課税及び徴税能力の向上のため、開発途上国への国際的な支援なども通じて、国内資源の動員を強化する」ことを目標としている。一方、世界銀行によると、GDP 比の税収が、全世界では、14.3%（2018 年）、OECD 加盟国は、14.7%（2018 年）であるのに対し、LCD 諸国では 10.4%（2016 年）、高所得国を除くアジア大洋州諸国は、9.95%（2017 年）となっている。これらの諸国については、更なる改善の余地があるものと思われる。
- これらの課題の現状を踏まえると、公共財政管理、税関の双方に共通して制度の整備・運用改善、さらには、これらを担う人材の能力向上の必要性が認められる。
- さらに、金融については、資金動員の観点に加え、経済成長を実現していく基盤としても重要であり、SDGs Goal 8 においても、ターゲット 8.3, 8.10 が「金融サービスへのアクセス改善」を謳っている。加えて、ジェンダーの観点からも Goal5 のターゲット 5.a において「女性への金融アクセス」が設定されており、金融は、多くの Goal の目標達成に関連して横断的な課題であると言える。

- 加えて、1997年のアジア通貨危機の際は、一部ASEAN諸国では多くの国民が財産や職を失い、多大な経済的損失を被った。危機の一因として挙げられたのが各国の金融システムの脆弱性であった。その後の2008年の世界金融危機は、金融機関の破綻が世界的な経済後退の引き鉄となり、金融システム強化の必要性を再認識させる結果となった。こうした事実を踏まえ、世界金融市場と金融機関に対する規制とモニタリングを改善し、こうした規制の実施を強化する必要がある。

#### (2) グローバル・アジェンダの目的設定の理由

- 公共財政管理・金融システムの在り方は、最終的にはそれぞれの国の政策判断に大きく依拠するが、政策を決定するにあたって、適切な判断を下すための基盤、情報及び助言が重要となる。そうした観点から、必要となる制度を構築し、それを適切に運用し、こうした制度を担う人材を育成し、政策決定権者に対し、適切な助言が行われることが必要であることから、本グローバル・アジェンダにおいては、制度の構築・改善及び人材の育成及び能力強化を図っていく。

#### (3) 国際機関等の取組

- IMF、世界銀行、OECD、世界税関機構（WCO）といった国際機関が、当該分野での国際的な政策を主導する役割を担っている。世銀を中心としたThe Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) programは各国の公共財政管理の現状・分析を行うための標準的手法を提示し、各国の公共財政管理の改善のための方向性を示している。また、IMFは世界の各地域に技術支援センターを設置し、政治家から実務レベルまでを幅広く対象として様々な能力向上の取組を行っている。税関分野では、世界貿易機関（WTO）の下、貿易円滑化協定が締結されている他、WCOが貿易円滑化を促進すべく、関税分類の統一や関税手続きの標準化に向けた諸制度を構築するとともに、これらを運用する人材の能力強化を行っている。
- 税務に関しては、2012年よりOECDを中心に、税源浸食と利益移転の問題に対処する国際的なプロジェクトが立ち上げられ、BEPS行動計画が策定されている。さらに様々なデジタルプラットフォームの登場を受け、国際課税の在り方に関する協議も行われるに至っている。
- また、アジア通貨危機の教訓として長期の資金需要を短期かつ外貨建の銀行借入に過度に依存するリスクが認識され、アジア域内の貯蓄を域内投資に動員するための取り組みとして、2003年にASEAN+3によりアジア債券市場イニシアティブ（ABMI）が開始された。

#### (4) 日本政府の政策的重点

- 自由で開かれたインド太平洋：日本政府は、インド太平洋を「国際公共財」として自由で開かれたものとする中で、この地域における平和、安定、繁栄の促進を目指すことを謳っている。自由で開かれたインド太平洋の実現のための三本柱の中で、経済的繁栄の追求（連結性、EPA/FTAや投資協定を含む経済連携の強化及びビジネス環

境整備)があげられており、本グローバル・アジェンダが政府方針の実現に貢献することが期待される。

- TICAD : TICAD VIIでの3つの柱のうち、「経済」の柱に関し、日本の取り組みとして、「連結性強化に向けた質の高いインフラ投資」「債務持続可能性の確保」の二つがあげられており、本グローバル・アジェンダはこうした取り組みをダイレクトに担うものである
- 質の高いインフラ投資に関する G20 原則 : G20 大阪サミットの際に、質の高いインフラ投資に関する G20 原則の採択を主導した。原則 6 インフラ・ガバナンスの強化において、二つ目の取り組みで「個々のプロジェクトの財務面での持続可能性を評価するとともに、利用可能な資金全体の枠内で候補となるインフラ・プロジェクトを優先付けするため、良く設計され、機能しうるガバナンスの制度を整備すべきこと」が謳われている。本クラスターはこうした原則の実現に寄与する。

### 3. 日本・JICA が取り組む意義

- 公共財政・金融システムが健全に機能し、適切な公共投資を行っていくことは、それぞれの国において、経済社会が発展する上で必要な公共インフラの形成を行う上で、極めて重要であり、他の分野における支援の前提となる。さらに、公共財政・金融システムは、他の開発課題においても、それぞれの課題を解決し、成果の持続性を担保していく前提条件の一つである。従って、公共財政・金融システムの改善を通じて、他の開発課題における日本の開発協力の成果を最大化し、その持続性を担保するために、日本として支援していく必要がある。
- 公共財政管理・金融システムは、国家が過度に特定の国に政治的・経済的に依存することなく、自立性を維持する上で重要である。特に、我が国と経済・社会的に密接な関係にあり、我が国の安全保障上も重要な位置にあるインド太平洋地域を、政治的・経済的な安定を維持しつつ自由で開かれた地域とし、いわゆる債務の罠に陥らせないという視点からも、その重要性は更に高まっている。
- 日本は、第二次世界大戦後、相手国のオーナーシップを尊重し、債務の持続性を踏まえた資金協力を実施し、各国のインフラを中心とする質の高い経済社会基盤の整備を実現してきた。これは、インフラ・ガバナンスそのものであり、日本が支援する意義の一つである。過去のこうした協力を通じて、相手国との信頼関係を構築してきたことを踏まえ、今後も考え方を同じくする国に対しては、引き続き支援する意義がある。
- 日本が明治以降近代化を図る中で、明治期の地租改正を皮切りに、産業構造の変化に応じ、新税も導入しながら、税收の最大化を図ってきた。また、こうして確保した税收の中で、財政規律を意識しながら、義務教育の導入、公衆衛生の改善及びインフラの整備等を行い国家の発展を図ってきた経験を有する。また、第二次世界大戦後も、限られた資源を最大限動員しながら、戦後復興を成し遂げるとともに、高度経済成長を通じ、先進国の一員となるに至った。この過程において、社会基盤の整備や社会保障制度の導入・充実を実現しつつ、財政規律確保に努めてきた。こうした日本の経験

は、同様の課題を抱えながら、経済社会の発展を目指す開発途上国の一つの参考となりうる。また、日本の地方自治体には、総合計画を策定し、財政規律を維持しながら、自治体の目標達成に向けた取り組みを行っている優良事例もあり、こうした取り組みも開発途上国の参考となる。

- FOIP の柱である「経済的パートナーシップの強化及びビジネス環境整備」を実現する上では、アジア諸国に対する税関、税務、金融分野に関する支援は極めて重要性が高い。また、同様の視点から、アフリカ諸国に対する税関分野の支援も意義が認められる。

#### 4. グローバル・アジェンダの目的への貢献のシナリオとクラスター

##### (1) グローバル・アジェンダの基本的な考え方及びアプローチ

- 本グローバル・アジェンダでは、国民の生活の質が安定し、向上する社会と成長する経済を実現すべく、その基盤となる財政・金融に関する政策・制度の構築と運用改善を図っていくこと、また、税関行政の改善を通じ、財政に寄与するとともに、貿易円滑化及び連結性の向上を目指している。こうした目的を達成する上では、制度の整備・改善とこれらを実際に担う人材の育成・能力向上の二つが重要である。
- 制度の整備・改善に関しては、公共財政については、適正かつ公平な徴税及び賦課に関する能力向上、資源収入管理に関する能力向上等による歳入基盤の強化や、公共投資管理の能力向上により、財政規律と資源の戦略的配分を図ること、債務管理能力の向上や内部監査を通じた財政の規律性・持続性の強化を図ることにより、資金を効果的に配分し開発政策を具現化できる公共財政管理の強化を目指す。また、税関の近代化は、関税収入を適切に確保し、歳入基盤の強化に寄与するとともに、通関手続きが効率化されることにより、貿易円滑化及び国境管理の強化にもつながるものである。金融システムの強化・育成については、中央銀行の政策立案・実施能力の向上を支援するとともに、決済システムの整備を通じて、経済活動の基盤として企業や個人の金融アクセスの向上や金融市場育成を図っていく。また保険市場の育成により、保険利用により企業・個人のリスクを軽減していくとともに、証券市場の育成を通じて、資金確保の手段の多様化・流動化を図り、企業の成長や国民生活の安定・発展に貢献する。
- 一方、人材の育成・能力向上については、課題別研修を通じた概括的な知識・経験の共有、技術協力プロジェクト又は個別専門家の現地での活動を通じ、具体的な課題解決の取組を行うことによって、実務を担う中堅レベルの育成を図る。加えて、相手国における人材の裾野を拡大する観点から、トレーナーズトレーニング（ToT）にも取り組んでいく。この場合には、トレーナーそのものの能力向上に加え、研修カリキュラムの策定や研修教材の作成といったといった基盤の整備も実施する。また、資金協力及び技術協力によって来日する長期研修員、留学生を通じた将来の幹部候補生等の中長期的な人材育成も可能な限り本グローバル・アジェンダとの連携を図る。
- 制度の構築・改善及び人材の育成・能力向上を実現していく上で、主要な取組として財政制度を対象とする「国家財政の基盤強化」、税関の近代化を図る「関税の適正か

つ公平な徴収と貿易円滑化」そして金融システムを対象とする「金融政策の適切な運営と金融システムの育成」に取り組んでいる。

- 「国家財政の基盤強化」においては、「総体的な財政規律」「資源の戦略的配分」「効率的なサービスデリバリーの実現」に必要な能力強化及びこれらを担う人材育成を図ることにより、総体として、国家財政の基盤が強化されることを目指す。例えば、財政規律の観点からは税務、資源の戦略的配分の観点からは公共投資管理を中心に取り組む。次に「関税の適正かつ公平な徴収と貿易円滑化」においては、税関の近代化を通じ、通関手続き（税関等）の効率化を実現し、適正な関税収入の確保、貿易円滑化、さらには、不法物品取締りを通じた国境管理強化の両立を図る。さらに「金融政策の適切な運営と金融システムの育成」では、マクロ経済の安定化（金融政策、マクロ経済分析等）及び金融市場の育成（決済インフラ、保険、証券等）の支援を行う。
- 本グローバル・アジェンダは、今後も同規模の協力規模が想定されている。主要な投入は技術協力（課題別研修を含む）を想定しているものの、グローバル・アジェンダの目的達成にあたっては、人材育成が大きな柱となることから、無償資金協力（人材育成奨学計画（JDS））や長期研修の戦略的活用にも留意していく。加えて、公共財政・金融分野での技術協力を実施している国に対して、借款（特に開発政策借款）を供与する場合には、こうした借款の供与を通じて、これまでの協力の成果の相手国の政策レベルへのインパクトを目指し、密接な連携を図る。また、いずれのクラスターにおいても、人材育成にあたっては、協力対象機関の職員の現状を踏まえ、ジェンダーバランスの達成に向けた人選を行っていく。

## （2）クラスター

「国家財政の基盤強化」「関税の適正かつ公平な徴収と貿易円滑化」「金融政策の適切な運営と金融システムの育成」の三つの主要な取組の中で、日本のこれまでの協力の成果に基づき、相手国に対しインパクトを与えられるものとして、次の二つのクラスターを実施していく。

### 1) 「国家財政の基盤強化」:

- 税務行政に関する組織・人材・制度に関する支援を通じた歳入基盤の強化を図るとともに、公共投資計画・管理を通じ歳出管理における開発計画との整合性や規律性・持続性の強化を図ることにより、資金を効果的に配分し開発政策を具現化できる財政基盤を構築する。
- 税務行政に関しては、それぞれの税務の現状に則した協力が求められるが、それぞれの国の段階に応じ、具体的には以下のような取り組みを実施していく。
  - ① 申告納税制度の導入・定着
  - ② 外国企業への課税、クロスボーダーの取引に対する課税といった国際課税に関する能力強化
  - ③ 経済活動の高度化、所得水準の上昇に伴う納税の電子化、IT化、課税ベースの拡大、徴収体制の強化、納税者のサービスの強化及び権利保護、租税条約に基づく相互協議等に関する能力強化

#### ④ 税源浸食と利益移転（BEPS）等の国際的な枠組みへの対応

- 公共投資計画・管理については、財政規律、資源の戦略的配分、効率的なサービステリバリーの実現という三つの目的を達成すべく、この目的の達成に向けて、計画（planning）、配分（allocation）、執行（execution）、報告（reporting）の予算サイクルを適切に管理できる能力の向上のための取組を実施していく。予算を踏まえて公共投資計画・管理が実施されることは、それぞれのプロジェクトが予算の裏付けをもって実施されることのみならず、こうしたプロジェクト実施に必要な予算が、それぞれの国の財政において、過度の負担とならないことを担保することにもつながり、その結果として債務管理、債務の持続性の担保に大きく寄与する。

本クラスターは、相手国の公共財政制度の構築及びその運用の改善に取り組んでいくことから、長期間にわたり、相手国の状況及び協力の成果を踏まえながら、段階に応じた協力を進めて行く必要がある。このうち、税務行政については、これまでの協力の成果に基づくインパクトが期待できることに加え、当該地域のGDP比の税収が全世界の平均や他地域の平均に比べると低く、税務行政の課題が依然として残されていると判断されることから、東南アジア、モンゴルを重点として協力を進めていく。これ以外の地域については、課題別研修、国別研修を通じて、人材育成・能力向上を中心に協力していく。一方、公共投資計画・管理については、質の高いインフラ投資に関するG20原則やTICADで謳われている債務の持続可能性の観点から、アジア諸国に対する協力を継続しつつ、大洋州やアフリカ諸国への展開を図る。

#### 2) 「税関近代化支援を通じた連結性強化」:

国際的な通関手続き調和化に沿った国境における通関手続き（税関等）の効率化を通じ、貿易円滑化を図る。具体的には、税関近代化の観点から、関税分類、関税評価、リスクマネジメント、事後調査に関する能力強化を行う。WCOとの連携を通じ、マスタートレーナーの育成を図り、育成されたマスタートレーナーによる全体の能力向上を図るとともに、人材育成のメカニズムの制度化・定着を行う。さらに、EPA/FTAの円滑な実施を推進する観点から、AEO(認定事業者制度)、原産地規則、事前教示、取締り、知的財産といった事項についても協力を行う。

また、アフリカについては、One Stop Border Post (OSBP) の展開による国境での通関手続きの効率化を推進する。なお、OSBPの展開にあたっては、協力対象の税関の選定にあたっては、主要港湾・都市を連結する観点に加え、アフリカ大陸自由貿易協定の円滑な実施を促進する上でアフリカ域内の物流の円滑化にも留意していく。また、OSBPの推進にあたっては、当該国境における関連施設のみならず、主要港湾・都市と国境をつなぐ道路の整備等が前提条件となることから、道路、橋梁の整備に関する資金協力案件の一部としての実施も想定していく。

本クラスターについては、FOIPにおける経済的繁栄の観点から東南アジア諸国、大洋州諸国を、また、TICAD プロセス推進の観点から、アフリカ諸国を主たる対象としていく。なお、大洋州、アフリカ諸国との協力にあたっては、WCO との連携により実施していく。

### (3) 留意事項

開発パートナーとの連携：IMF、世銀、ADB 等の国際金融機関が、メインドナーとして多年にわたる技術支援を行っており、様々なアセットを有している。既に実施中の債務管理分野の課題別研修での世銀との連携、また税関分野の WCO との包括的な連携については引き続き継続していく。今後、債務管理等日本国内でのリソースが限定されている分野について協力の展開が求められる場合には、IMF が各地域で実施している技術支援プログラムとの連携可能性を模索することも一つの可能性となる。

## 5. グローバル・アジェンダ、クラスターに関する戦略的取組の工夫

### (1) イノベーション活用

- 財政・金融分野では、政府においても、既に通関システム、決済システム等電子化が行われている。今後のデジタル化の推進の過程においては民間からの先進的な提案が行われることも想定されることから政府の取組に限定せず、メンテナンスやシステムの更新の容易さ等も考慮した協力を探っていく。
- また、中央政府の取組に加えて、日本の地方自治体の先進的な取組も積極的に取り入れていく。

### (2) 民間連携

- 日本の企業が、決済システムをカンボジアで展開し、実用化している事例もあり、民間連携事業において、財政・金融分野の事業の提案も行われている。本分野においては、政府の取組のみならず、こうした民間企業の取組も積極的に取り入れるとともに、現地での成果を、日本にも共有し、活用していくプラットフォームの形成も想定する。

### (3) 日本の経験の活用・JICA 開発大学院連携

- 無償資金協力（人材育成奨学計画（JDS））を始めとする各種留学プログラムで、年間100名前後の留学生が経済・経営分野で来日することが想定されていることから、開発大学院連携を通じて、日本の近代化の経験を共有する機会を積極的に設ける。
- また、日本の経験の視点からは、実務を担ってきた日本の官民人材リソース（省庁関係者、国際機関経験者、研究者、民間企業等）を積極的に活用していくことが重要であり、こうしたリソースと密接な連携協力を図る。

### (4) リソースの拡大

- 本クラスターにおいては、国内のリソースが限定されており、開発途上国の課題に十分応えられていない現状がある。クラスターとして設定はしていないものの、債務管



理については、協力のニーズも高いことから、今後、JICA 内部での人材の育成、国際機関等との連携を強化し、リソースの強化を図っていく。その際には、日本人に限らず、広くリソースを確保する可能性も想定していく。

## 6. その他 留意事項

- ア) コロナ禍との関係：コロナ禍は、各国の経済に大きな影響を与えており、歳入の大幅な減少の一方で、国民や企業に対する支援や保健医療分野を中心とする歳出の増加をもたらしており、財政の不均衡が拡大している。また、歳入の減少は、債務の返済にも大きな影響を及ぼしており、開発途上国を対象に債務返済猶予イニシアチブ(DSSI)が実施され、この枠組みに基づき債務の返済が猶予されている。こうした状況下、開発途上国の公共財政管理の能力強化の必要性は更に高まっている。
- イ) 他グローバル・アジェンダとの関係：公共財政・金融システムは、他のグローバル・アジェンダが目標を達成していく上での基盤の一つである。気候変動、保健医療等多くの課題において、各セグメントでの動員、配分、執行等の資金管理の枠組みを構築し、機能させていく上で、公共財政の知見は重要であり、こうしたセグメント単位での資金管理にも寄与することを目指していく。
- ウ) 本グローバル・アジェンダの実施体制：本グローバル・アジェンダにおいては、案件の形成、管理に、10%ルールも活用しながら、経済政策 KMN のメンバーの参画を図っていく。

以上