

JICA 公共財政管理（PFM）ポジション・ペーパー（第 2 版）

本ポジション・ペーパー作成の目的は、今後 JICA が国別オペレーション及び個別事業の計画立案・実施を検討する際、①途上国の社会経済開発運営のベースとなるキャパシティであるとともに、援助効果や開発効果に影響を及ぼしうる制度政策要因として「公共財政管理」を明確に位置づけた上で、②開発イシューとしての公共財政管理分野に対し、より戦略的に支援していくこと、そして③JICA 事業の PDCA サイクルに「公共財政管理」の視点をより一層強化させていくことにある。

特に③については、産業開発・公共政策部行財政・金融課だけでなく、JICA 国別分析ペーパー（JICA Country Analysis Paper、JCAP）や個別事業の展開に関する全ての部署に共通するものとして、今後実践に移されるべきものである。但し、それを過度に強調することによって、今後の JICA において「公共財政管理」が JICA 事業の円滑な実施及び援助効果の発現といった観点からのみ関心が払われるのは本ペーパーが意図するところではなく、あくまで上記①の認識が大前提である点に十分に留意することが重要である。

PFM 分野では 2013 年度に PFM ハンドブックを 2 種類「技術協力のパイロット事業におけるファイナンシャル・プランニング」「途上国の公共財政管理（PFM）を見る目」を完成させ、また「テーマ別評価：開発効果の持続性確保のための途上国政府による公共財政管理に向けての考察」「公共財政管理分野における JICA 技術協力の効果的な実施のための留意事項」を完成させている。課題別指針（2013 年 2 月）と併せて参照してほしい。

<目次>

- I. 背景（3 ページ）
- II. PFM に対する JICA の取り組み状況（9 ページ）
- III. JICA による PFM 対応の今後の方向性（13 ページ）
- IV. JICA による PFM 対応上の課題と今後の取り組み（24 ページ）

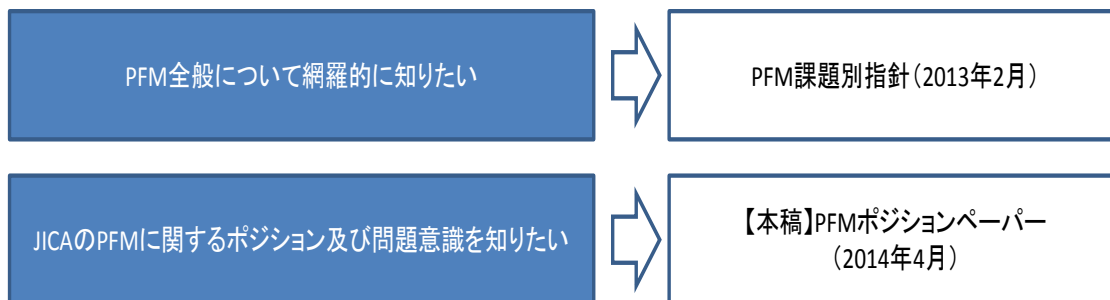
別添

1. PEFA の PMF 診断項目
2. （参考）各ドナーの事業マネジメントにおける PFM の視点強化の取り組み
3. PFM のコア機能

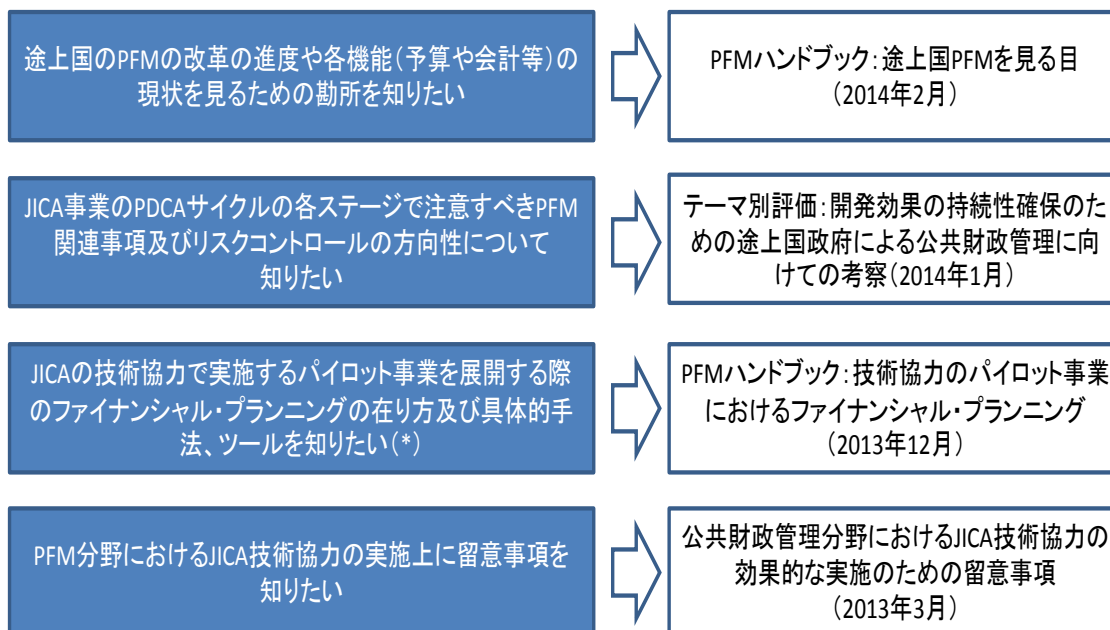
<ガイド>

2012～2013 年度にかけて取り纏めた各種コンテンツを、以下に沿って併せて活用することを勧めたい。(各種コンテンツのリンク先は、本ポジション・ペーパーの末尾に記載。)

<全般的なもの>



<ツール・コンテンツ>



(*) 技術協力で実施するパイロット事業とは、例えば技術協力プロジェクトの一環で、今後、当該国に導入しようとしている事業モデルの効果等の検証を目的として特定地域で小規模で実施されるもの。効果等の検証後、対象地域や事業などの規模をより拡大して、実施されることが多い。

I. 背景

1. 安定的かつ持続的な財政運営を図るための原則として、以下の3つがある。

- (1) 総体的な財政規律 (Aggregate fiscal discipline)
- (2) 資源の戦略的配分 (Strategic resource allocation)
- (3) 効率的なサービスデリバリーの実現 (Efficient service delivery)

公共財政管理 (Public Financial Management: PFM) はそれらを確認するための制度的な仕組みであり、その範囲は一般的に以下のように整理されている。

図表 1 : PFM の構成要素

開発戦略目標 (*)	中間目標	中間目標のサブ目標	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
I. 財政規律の下での歳出・予算計画の立案及び歳入確保の強化	I-1 予算における包括性・信頼性・透明性の向上	予算体系の包括性及び透明性の向上 (**)	○	○	-
		歳出計画策定能力の向上 (***)	○	○	-
		予算編成プロセスの向上	○	○	○
	I-2 税制の分析力向上と税務の改善	-	○	-	-
II. 国庫マネジメント及び執行の改善とアカウンタビリティ確保	II-1 国庫マネジメント及び執行の改善	国庫マネジメントの改善	○	-	○
		執行サイクルの適正化	○	-	○
		会計システムの改善	○	-	○
		調達改善	○	-	○
		国有財産管理の改善	○	-	○
	II-2 アカウンタビリティの確保	内部統制・監査の向上	○	○	○
		財務報告の改善	○	○	○
		外部監査の向上	○	○	○

(*) 「開発戦略目標」「中間目標」「中間目標のサブ目標」は課題別指針の分類に則ったもの。
(**) 「予算体系の包括性及び透明性の向上」には債務管理政策や管理能力の向上が含まれる。
(***) 「歳出計画策定能力の向上」には歳出に関する制度 (中期支出枠組みや業績予算等の仕組み) が含まれる。

1990 年代後半以降、開発課題としての公共財政管理の重要性が幅広く認識されるようになった。背景として、以下が挙げられる。

- (1) **PRSP 策定との関連性**: PRSP (貧困削減戦略文書: Poverty Reduction Strategy Paper) 体制の広まりに伴い、PRSP を財政的に裏付ける手段として公共財政管理の重要性に対

する認識が高まった。

- (2) **先進国における援助資金の効果的・効率的活用の観点**：「援助疲れ」により、また近年はドナー側先進国の財政難により、援助資金の大幅増が見込めない中、援助資金を効果的・効率的に活用する必要性について、先進国側の認識が高まった。
- (3) **債務救済や財政支援に伴うアカウンタビリティの観点**：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とともに、債務救済の適用を受けた国においては、対外債務管理を含めたアカウンタビリティの強化を通じて今後同様の事態に陥ることのないようにする必要がある。
- (4) **援助のファンジビリティの観点**：援助に関するファンジビリティ¹の概念の浸透により、一般財政支援に限らず、援助がもたらす追加的な開発効果を捕捉するためには開発途上国の財政全体をモニタリングする必要があるとのドナー側の認識が高まった。
- (5) **援助効果向上アジェンダ下の Use of country system の観点**：援助効果向上アジェンダの潮流の中で、2005年2月に採択された「援助効果向上に関するパリ宣言」において、援助供与に際し、開発途上国が有する既存の制度（財政制度、調達制度等の所謂 Country system）の活用を通じ、取引費用の最小化とオーナーシップの醸成を図ることが援助効果の向上をもたらすとの考え方が国際的に合意された。その後のアクラ、釜山のハイレベルフォーラムで Use of the country system に対する関心が高まる中で、その前提としての途上国のPFMの信頼性の現状診断及び信頼性改善のためのPFM改革そのもの、それに対するドナー支援の在り方に関心が高まっている。

しかしながら、多くの途上国において、PFM が適切に行われていない結果、以下のような状況が存在している。

¹ ファンジビリティ (fungibility) とは、援助資金の投入により予算制約が変化し、援助の目的以外の公共支出が増加する現象を意味する。(出所：調査研究「途上国における財政管理と援助」(2003年2月)より。)

図表 2：途上国における PFM 上の主な問題

	主な問題
(1) 財政規律に関する問題	<p>(1) 制度面の不備：財政規律を維持するための法的根拠及び組織・制度的な仕組みが存在しない。その結果、財政規律が働きにくい。</p> <p>(2) 低い推計能力：政府によるマクロ経済推計や歳入推計の精度が低い。また財政報告がタイムリーに作成されない。その結果、信頼性の高いデータに基づく予算計画の立案や予算編成作業を行うことが困難となる。</p> <p>(3) 予算の信頼性の欠如：政治経済事情に合わせて補正予算の編成が繰り返される。その結果、年度当初の予算と決算時の歳出実績の乖離が大きい。</p>
(2) 資源の戦略的配分に関する問題	<p>(1) 開発計画とのリンク：開発計画の重点分野や優先順位に則った予算配分が行われない。</p> <p>(2) 予算における中期的視点の欠如：後年度負担等を考慮しない等、予算が中期的視点を欠いている。</p> <p>(3) 予算分類の不備：然るべき予算分類が使用されていない。その結果、予算の執行状況をトラックできない。</p> <p>(4) 政府事業のファイナンス手法：本来、民間セクターに委ねられる事業が、セクター省庁等から要求されるままに政府支出によって事業化される。</p>
(3) 効率的なサービスデリバリーの実現に関する問題	<p>(1) コスト縮減や支出の無駄、浪費を防ぐための仕組みがない。</p> <p>(2) 公費の不適正執行を監視するための仕組みが存在しない。</p> <p>(3) 実際の資金配賦が極めて不確実性が高く、翌日の配付見込み額が不明な中で、執行担当者がその日暮らして業務を運営せざるを得ない。</p>

<財政規律に関する問題>

途上国ではマクロ経済や歳入に関する推計が行われていない、或いはデータの信頼性を欠いているケースがある。そうした中で、予算編成作業が進められると、財政規律が働きにくくなると（例：予算シーリングが未設定）、関係省庁に予算節約のインセンティブが働きにくくなる、歳入予測額に対して成立した予算額が過大となる、結果として稀少な予算を多くのセクター・事業で分け合うことになり、優先度の高い事業に予算が十分に配分されないなどの事態につながる。

<資源の戦略的配分に関する問題>

中長期的な視点を欠き、短期的視野のみにたって予算が組まれる場合、後年度負担が考慮されない事態につながる。例えば、道路橋梁等のインフラ事業の場合、準備開始から完工まで多年度にわたる場合でも、必要予算が年度ごとに適切に計上されない、或いは完工したインフラ施設の維持管理予算が適切に計上されないなどの事態につながる。また、国家開発計画やセクター開発戦略と歳出・予算編成作業のリンケージが弱い場合、重点課題や優先順位が多年度予算や年次予算に適切に反映されない、人材育成や保健等への過少支出を招く、或いはファンジビリティの問題を発生させる可能性がある。

＜効率的サービスデリバリーの実現に関する問題＞

財務当局において、国庫マネジメント（例：現金マネジメント、政府公金口座の管理、会計及び報告）が適切に行われない場合がある。その結果、政府機関では予算書上は当該予算が計上されているにも拘わらず、実際には資金が各機関に配賦されない、予算配賦の遅延により必要な時に予算が執行できず配賦された後も予算執行が一時的に集中するなど不確実性が高い、などの事態につながる。

また、上記の3つの側面に共通する事項として、政府機関における内部統制や内部監査、そして外部監査の仕組みが制度及び運用面で不十分である場合、上記で挙げた事態が発生しやすくなる。

そうした状況に対して、途上国では先進諸国における改革に触発される形で、公的部門の構造と予算プロセスの改革ツールとして PFM 整備の方法が検討されてきた。それに対し、世銀及び IMF、DFID、GIZ、米国（財務省及び USAID）等が積極的に支援を行ってきた。1990 年代後半以降、PER（Public Expenditure Review）、CFAA（Country Financial Accountability Assessment）、CPAR（Country Procurement Assessment Report）などの様々な診断ツールの開発・運用が行われてきた。

また、援助効果向上（aid effectiveness）アジェンダが盛り上がりを見せる中、ドナー間の診断ツールの調和化に対する問題意識が高まった。2001 年以降、PEFA（Public Expenditure and Financial Accountability）²が中心になり、数多くの診断ツールの統合が試みられ、2005 年に PMF（performance measurement framework）が完成している（注：2014 年 2 月現在、PEFA 事務局で改定作業中）。それをを用いて、これまでに約 90 カ国で PEFA 診断が行われ、約 350 の診断レポートが作成され（2014 年 2 月現在）、一部ドナーは一般財政支援の供与適否の判断に活用している（PMF の診断項目の構成は以下のとおり。詳細は別添 1 を参照）。

² PEFA は 2001 年に発足。フランス AFD、DFID、ノルウェー、スイス SECO、EC、IMF、世銀の 7 機関で構成。各途上国の公共財政管理の信頼性の診断ツール開発及び診断調査の実施。

図表 3 : PEFA-PMF 診断項目

PEFA/PMF診断項目 (PFM High-Level Performance Indicator Set)
A. PFM-Out-Turns: Credibility of the Budget (予算の信頼性)
B. Key cross-cutting issues: comprehensiveness and transparency (クロスカッティングイシュー: 包括性と透明性)
C. Budget cycle (予算サイクル)
C (i) Policy-based budgeting (政策に基づく予算編成)
C (ii) Predictability and control in budget execution (予算執行における予測性及び管理)
C (iii) Accounting, recording and reporting (会計、記録、報告)
C (iv) External scrutiny and audit (外部監査)
D. Donor practices (ドナーによる取り組み)

2. 他方、JICA にとっての PFM は、開発イシューの一つとしての PFM だけではない。JICA 事業の円滑な実施、援助効果及び開発効果の持続的な発現の観点から、有償資金協力、無償資金協力、技術協力などすべてのスキームにおいて、PFM は当該事業実施上の重要な制度政策環境（外部条件）を構成するものであり、当該国の PFM の信頼性の程度は JICA 事業を実施する際の潜在的リスクと位置付けられる。 PFM は単に外部条件だからといって、看過すべきものではない。

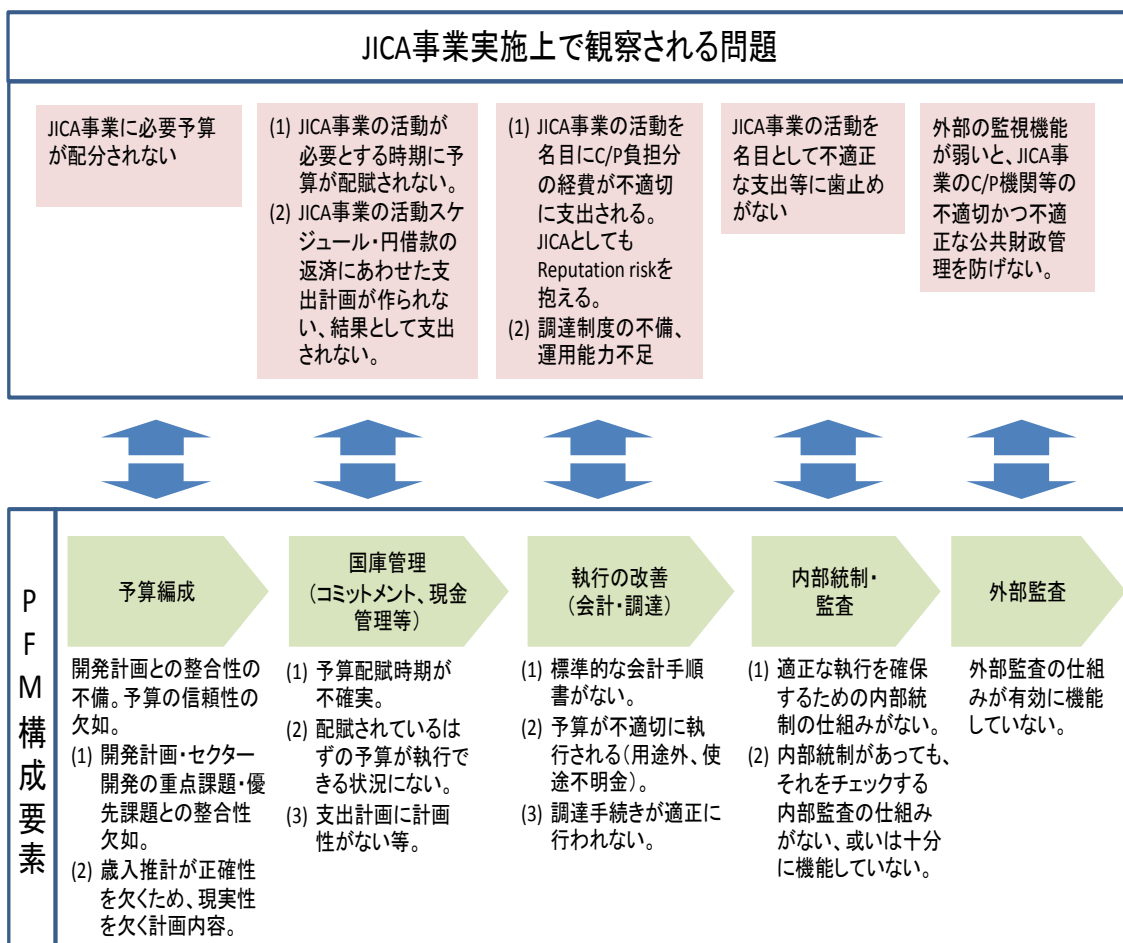
＜例：JICA の個別事業実施上の重要な制度政策環境としての PFM イシュー＞

円借款、無償資金協力、技術協力などスキームを問わず、JICA 事業を実施する際、以下のような問題が発生し、円滑な事業実施及び援助効果・開発成果の発現や持続性確保上のボトルネック要因となるケースがある。

- JICA 事業に必要な予算が配分されない
- JICA 事業の活動に必要とする時期に予算が配賦されない
- JICA 事業の活動スケジュール・円借款の事業実施にあわせた支出計画が作られない、結果として支出されない
- JICA 事業の活動を名目に C/P 負担分の経費が不適切に支出される。また、監査など、それに対する歯止めの仕組みがない。その場合、JICA も Reputation risk を抱える
- 調達制度の不備、運用能力不足
- 外部の監視機能が弱いと、JICA 事業の C/P 機関等の不適切かつ不適正な公共財政管理を防げない

これらの問題の所在を突き詰めると、一般的に当該国の PFM に帰着する。このことは JICA が援助事業を実施する際、技術的側面とともに PFM の側面からも解決を図る必要があることを示している。

図表 4： JICA 事業実施上で観察される問題と PFM 構成要素との対比



3. このような状況を踏まえ、今後 JICA において、まずは以下の認識を定着させていくことが重要である。その下で PFM に対する JICA の考え方及び今後のアクションの方向性を明確化することを目的として、本ポジション・ペーパーを策定する。

＜今後 JICA で定着させるべき PFM に関する認識＞

(1) PFM 改革は公共セクター全体に影響のある大きな改革であり、公共セクター全体のブループリントから執行の詳細にわたる、当該国の開発計画から公共セクターのマネジ

メントのあり方を規定する重要な開発イシューである。

- (2) PFM は JICA 事業の全てのセクター及び全ての事業に共通する重要な制度政策要因を構成するものである。別の言い方をすると、PFM の不備は潜在的なリスク要因になりうる。
- (3) こうした認識の下で、JICA 事業の PDCA サイクルの各ステージにおいて、PFM を潜在的リスク要因として予め認識した上で、適切に対処していくことが重要である。
- (4) また、今後、開発イシューの一つとしての PFM に対する支援事業をより戦略的に展開していくことが重要である。
- (5) PFM は一国の制度政策に関するイシューである性格上、他ドナーと協働せずに JICA が単独で抱えられるものではない。2000 年以降、援助効果向上アジェンダの潮流の中で、概念レベルでは標準化が進んでいるイシューである。今後 JICA としても、上記 (3) 及び (4) の何れのアプローチにおいて、途上国政府及び他ドナーとの協調を意識して、取り進める必要がある。そのためには国際レベル、地域レベル、各国レベルの各種会合やプロセスに積極的に参画していくことが重要である。

II. PFM に対する JICA の取り組み状況

4. PFM に関係するこれまでの JICA 事業は以下の 4 つに分類できる。

- (1) 政府全体あるいは特定セクターを対象とした PFM 制度・政策整備の推進
- (2) PFM 改革の具体的施策の実施促進
- (3) (円借款の) 実施機関等 (公社等) の債務管理・財務管理の改善
- (4) 個別の円借款事業

以下に 2014 年 3 月時点の主な実績及び取り組み状況を説明する。

<政府全体あるいは特定セクターを対象とした PFM 支援の推進>

インドネシア及びラオス、カンボジア、タイに対して政策アドバイザー専門家を派遣した実績がある。また、インドネシア及びベトナム、フィリピン、カンボジア、ラオス、タンザニア、ガーナに対する有償及び無償資金協力の支援実績がある。後者の場合、例えばインドネシアに対する開発政策借款 (DPL=Development Policy Loan) では以下のような成果を挙げている。

図表 5 : インドネシア DPL の成果³

PEFA診断項目		サブ目標	DPL実施による成果
PI-11	年度予算編成プロセスの 手順と（ステークホルダーの） 参加の確保	予算編成プロセスの向上	業績ベース予算編成(PBB)の本格導入に向けて、PBBガイドラインを作成した。また、中期国家開発計画のプログラムに指標とターゲットを追加した。これらの取り組みによって成果重視の流れを強化した。
PI-12	予算・歳出政策、予算 編成作業における多年 度の視点	歳出計画策定能力の向上	中期的財政動向予測の予算書への反映、政府の中期国家開発計画における「プログラム」の概念の導入、中期国家開発計画の貧困削減重視の政策に沿った予算割当等が行われ、従来よりも戦略的な歳出計画が策定されつつある。また、従来別々にあった経常予算と開発予算を統合した。
PI-13	納税義務及び納税額の 透明性	税制の分析力向上と税務の 改善	歳入局の機構改造による機能別の部署の形成、納税申告書の改訂、税務の電子化を進めて、業務の効率化を進めると同時に納税者のコンプライアンス費用を削減した。
PI-14	納税者登録及び課税評価		
PI-15	税の徴収の有効性		
PI-16	支出負担行為に必要な 資金の予測性	国庫マネジメントの改善	電子財務システムの導入による予算執行のコミットメント強化を促進した。
PI-17			国庫統一口座に公金を集約することによって、財政管理の透明性・業務効率性向上に貢献した。
PI-17	現金収支、債務、政府 の債務保証の記録と管 理	国庫マネジメントの改善(援 助・債務管理政策)	経済危機後、インドネシア経済の信用力を回復し、援助を含めた海外からの資金調達を可能にすることを重点に置いた債務管理を行った。マクロ経済の安定化と共にGDPに占める債務の割合・財政赤字の縮小を実現した。そして、海外からの資金調達を可能にする環境を作った。
PI-19	公共調達における競争 性、Value for Money	調達の改善	新たに設置された国家調達庁が、公共調達に関わる政策や条例の制定を担当し、必要な人材の養成も行うことになっている。また、使用様式の標準化も行った。これらの取り組みは、公平性の確保や国家予算のより効率的な利用に貢献する。
その他	-	国有財産行政の改善	従来、包括的な国有財産データベースが存在しなかったが、省庁や地方自治体への調査を基に、国有財産電子データベースが構築されている。このデータベースを利用することにより、より効率的な国有財産運営が可能になる。

フィリピンの円借款「投資環境に係る開発政策支援計画」(DPSP)では投資環境改善を目標としつつも、財務省が中心になって貿易産業省、司法省、運輸通信省、歳入庁、関税

³ この表は DPL の成果を PEFA 指標の枠組み及び本紙 3 ページ目の図表「PFM の構成要素」の「サブ目標」の分類に対応させ整理したもの。「DPL 実施による成果」のうち、下線部は JICA が技術協力で実施支援を行ったもの。

局、経済特区庁などの多種多様な関係省庁間の政策調整・予算編成のプロセスを促すことを狙っている。

また、特定セクターを対象とした PFM 支援の例として、「ガーナ食糧農業省財務管理改善計画プロジェクト」（技術協力プロジェクト、2010～2015 年）を実施中である。特に会計ルールの徹底、内部統制・内部監査の改善に取り組んでいる。

<PFM の具体的施策の実施促進のための支援>

インドネシアにおける業績予算の導入、インドネシア・カンボジア・モンゴル・フィリピン・ベトナム・タンザニアにおける税務行政の改善、タンザニア・モンゴルにおける内部監査能力強化、タイ・ウガンダにおける会計検査院能力向上などの分野で協力実績がある。

<（円借款の）実施機関等（公社等）の債務管理・財務管理の改善のための支援>

フィリピンに対する「国家電力部門資産・負債管理公社 ALM 改善調査」を実施し、同国政府の公共部門及び中央政府の財政赤字の主因の一つとなっていた電力公社の財務管理の改善を図った。同様の取り組みは、円借款によるインフラ整備事業でも取り組んでいる。

<個別の円借款事業ごとの対応>

案件審査の段階で、融資対象国の政府予算の予算財源、中期支出枠組み（Medium-term Expenditure Framework=MTEF）⁴上の当該事業に必要な資金（含：内貨分の建設資金及び維持管理のための経常経費）の確保状況、公共投資計画における当該事業の投資資金の確保状況、当該投資事業の現実性（例：歳入予測や他の援助機関からの支援見通しと開発事業全体の支出予測を比較し、支出のピークに達する年度を明確化するなど）、投資計画と維持管理費用の見通しにおける両者の連携の有無、実施機関の財務健全性、政府調達制度の整備状況などを審査することになっている。

また、実施中案件においては、有償資金協力専門家及び有償勘定技術支援等のスキームを活用し、以下のように取り組んでいる。

⁴ 中期的なマクロ経済予測、歳入予測に基づき、現実性のある複数年度の歳出計画を立案するための仕組み。

図表 6：有償資金協力専門家及び有償勘定技術支援等のスキームの活用例

地域・国名	具体的対応
南アジア(2011年度)	南アジア地域各国における公共調達に関する調査
ブータン(2011年度)	債務管理専門家派遣(有償資金協力専門家)
ペルー(2012年度)	円借款案件調達支援・実施促進(有償勘定技術支援)
ケニア(2012年度)	円借款事業実施促進業務(有償勘定技術支援)
全世界(2012年度)	円借款案件形成のリスク評価・分析枠組みの策定調査支援(リスク管理、事業評価、財務管理、調達監理)、在外事務所レベルでのPortfolio Review(或いはProject Implementation Review)
インド(2013年度)	平成25年度南アジア地域円借款ディスバース促進セミナー
ネパール(2013年度)	円借款事業実施促進(有償勘定技術支援)
ケニア(2013年度)	円借款事業実施促進(有償資金協力専門家) 円借款事業調達・貸付実行促進専門家(有償資金協力専門家)
中南米地域(2013年度)	中南米・カリブ地域における円借款事業の迅速化促進

表中、南アジア地域の5か国を対象とした「公共調達に関する調査」は、各国の公共調達制度及びプラクティスの現状及び課題分析と今後の支援の可能性を取り纏めた事例でもある。

上記以外にも、インフラ事業における企画・実施・監理・評価といった一連のPDCAサイクルの中で当該国のPFM向上に関連する活動が一般的に行われている。

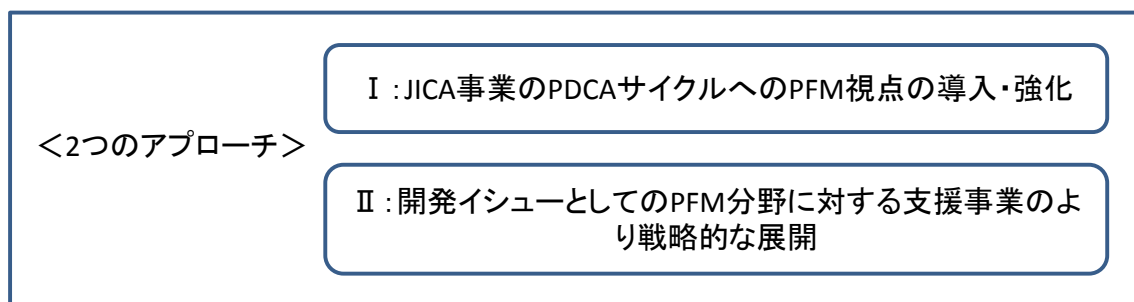
5. このように、現状でも、様々な取り組みがすでに行われているが、JICA事業の円滑な実施環境の確保、そして援助効果及び開発効果のより一層の向上が求められる。PFMを開発イシューの一つとして捉え、JICAとしてもより戦略的に取り組むべきである。そして、PFMはJICA事業実施上の重要な制度政策要因であり、PDCAサイクルの中で、よりシステムティックに取り組むべきである。この2点について、従来以上に問題意識を持つ必要がある。

III. JICA による PFM 対応の今後の方向性

6. JICA による PFM イシュー対応の 2 つアプローチ

今後、JICA では、上記パラ 5 の認識の下で、次の 2 つのアプローチにより、PFM イシューに対する取り組みを強化していくことが重要である。

図表 7 : 2 つのアプローチ



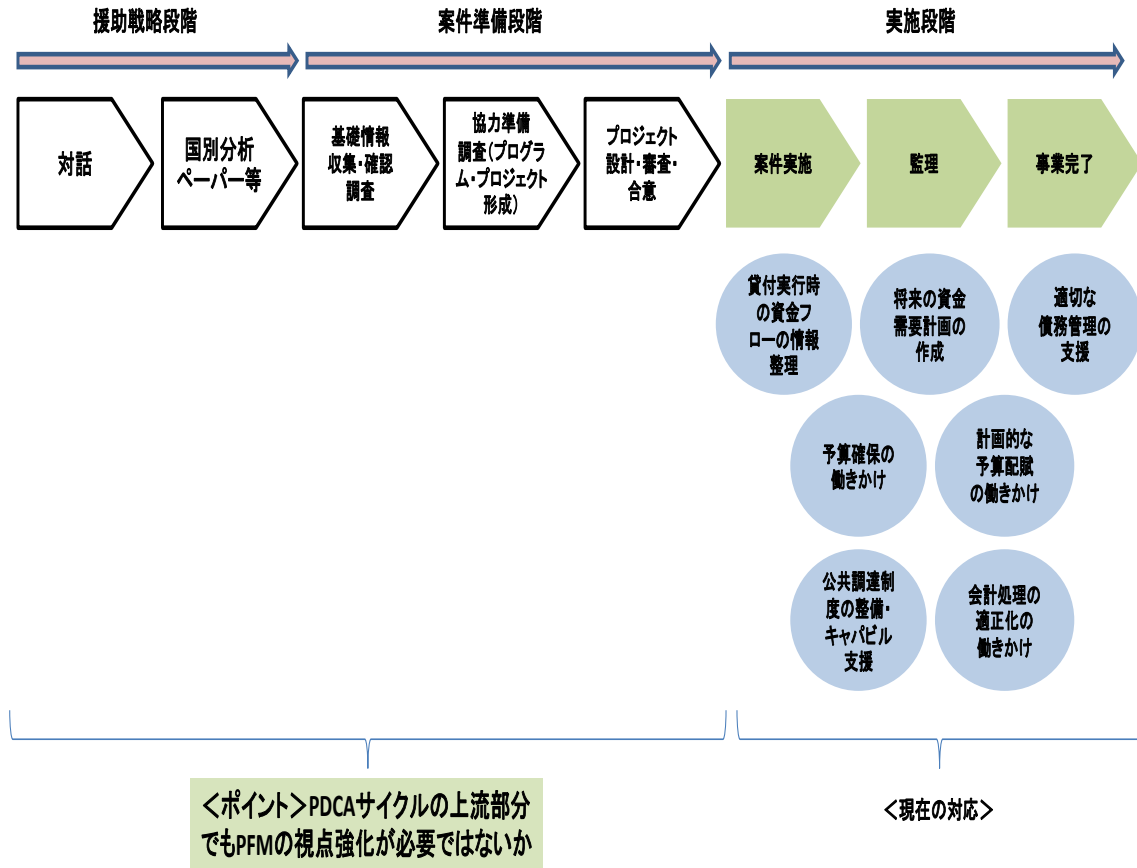
<アプローチ I : JICA 事業の PDCA サイクルへの PFM 視点の導入・強化>

JICA 事業の PDCA サイクルは、①援助戦略段階（国別分析ペーパー、協力プログラム、事業計画作業用ペーパー）、②準備段階（基礎情報収集・確認調査、協力準備調査、設計・審査・合意）、③実施段階（実施、案件実施監理）、④事後段階・フォローアップ（事後評価、プロジェクトの完成・事後監理、フォローアップ事業）の 4 段階で構成される。

従来、JICA は事業を実施プロセスで問題（図表 4 を参照）が発生する場合、円借款においては、必要に応じて、コンサルタントを短期派遣し、貸付実行時の資金フローの情報整理、将来の資金需要計画の作成、適切な債務管理、公共調達制度の整備・運用能力強化などの働きかけを行い、技術協力や無償資金協力では予算確保、計画的な予算配賦、会計処理の適正化などの働きかけを適宜行ってきた。

しかし、何れも JICA 事業の PDCA サイクルのうち③の実施ステージにある個別案件への対応が中心となっているケースが多い。或いは、PDCA サイクルのうち①及び②の協力準備調査、具体的事業の設計面では途上国の開発課題の手段として、テクニカルなソリューション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高い関心が払われていないケースもあるように思われる。

図表 8 : JICA 事業の PDCA サイクル



従って、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风险として捉え、JICA 事業の PDCA サイクルの上流部分から下流に至るまで、PFM の視点をより一層強化していく必要がある（参考：他ドナーにおける取り組みは別添 2 のとおり）。その際、個別案件レベルで対応出来ること、出来ないことを見極める必要がある。後者の場合であっても、PFM の視点を常に念頭に置き、表面的に表れている事象の背後の原因の理解に努める姿勢は重要である。

図表 9 : JICA 事業の PDCA サイクルの各ステージにおける PFM 視点追加の方向性

ステージ	PFM の視点を追加する 余地	現時点で想定される PFM 視点の追加方法
援助戦略段階	対話	途上国とのバイの各種協議において、JICA サイド（本部及び在外事務所）が PFM に関心をもち、先方政府に対し、常に働きかける。相手国 PFM 改革の進展状況及び各機能の現状及び課題を踏まえる。その際、「PFM ハンドブック：途上国の公共財政管理（PFM）を見る目」（2014 年 2 月）を活用する。
	JICA Country Analysis Paper	PFM の現状アセスメントの項目を追加する。具体的には相手国 PFM 改革の進展状況及び各機能の現状及び課題を把握する。PFM ハンドブックを活用する。
案件準備段階	基礎情報収集・確認調査、プログラム・プロジェクト形成目的の協力準備調査	国全体及びセクター・ライン省庁の PFM の現状アセスメント。特に支援対象セクター・類似事業で発生頻度の高い PFM 上の課題及び原因を把握する。上記ハンドブックを活用する。
	PFM の視点を取り入れた JICA の個別事業の設計	援助スキームの違いに拘わらず、地方行政及び補助金制度など財政の視点なしに取り組みない分野がある。例えば、保健医療や教育分野で母子保健サービスや教員養成などの公共サービスデリバリーの改善を図る際、テクニカルな面とともに PFM の面からも課題解決を図る必要がある。
実施段階	外部条件としての PFM への対応	個別の JICA 事業に関する協議の場で、議題として取り上げていくことが重要である。また、特定セクターや機関にフォーカスする PFM 支援の案件を形成することにより、外部条件としての PFM 改善に対し、より能動的に取り組むことを考える。
	援助効果の持続性及び波及の観点	技術協力事業のパイロット的な成果の当該国内へのスケールアップを考える際、財政面でのインプリケーションの検討が不可欠 ⁵ 。「PFM ハンドブック：技術協力パイロット事業におけるファイナン

⁵ 具体的には、1 件のパイロット事業を実施するための所要コストを算出し、それを当該国で全国展開するために必要な予算総額を算出するなど。また、援助効果の持続性を確保するための PFM 面の前提条件を洗い出して、対応ぶりを探るなどが想定される。

		シャル・プランニング」(2013年12月)を活用し、相手国 C/P 機関の財政能力を考慮した案件設計・実施を行う。
--	--	---

上記を通じて、JICA 事業の PDCA サイクルの各ステージで PFM の視点をより強化できれば、途上国の PFM 関連の問題発見及びそれに対するより効果的なソリューションの検討につながりうる。それにより、JICA 事業において PFM に対する支援が多くの開発イシューの一つではなく、国の仕組みを形作る重要なイシューとして取り扱われ、ひいては PFM 分野に対する支援の戦略性の向上が可能になるとと思われる。

併せて、PFM ハンドブック 2 種類「技術協力のパイロット事業におけるファイナンシャル・プランニング」「途上国の公共財政管理 (PFM) を見る目」、そして「テーマ別評価：開発効果の持続性確保のための途上国政府による公共財政管理に向けての考察」を参照してほしい。(注：リンク先は末尾に記載。)

(参考) 財政面の持続性に関連する主要課題 (テーマ別評価より) (*)

区分	問題のカテゴリー	主要課題
自己収入	需給面の問題 (販売量)	1. 需要予測と実績の乖離
	需給面の問題 (価格)	2. 低い料金設定 3. 低い料金支払意思
	経営主体の問題	4. 経営主体の不安定な財政状況
政府予算	予算・自己収入に係る権限の問題	5. 収入の自己管理権限の不在
		6. 合意形成の権限の制約
		7. 予算に関する不完全な協議
	意思決定プロセスの問題	8. 不確定な予算の意思決定プロセス
	予算支出手続きの問題	9. C/P 機関の予算フローの不十分な把握
情報共有の問題	10. C/P 機関の財政能力以上の計画・設計	
	11. JICA のプロジェクト経費情報の未共有	
運営・維持管理費	修繕費の問題 (**)	12. 大規模修繕に対する予算不足
プロジェクトの性格	事業モデル展開の問題	13. 事業モデルの不十分な実証
	相手国の政策の問題	14. 相手国政府の優先度は高いが予算が支出されないプロジェクト
	プロジェクトの性格の問題	15. 緊急性に優先度が置かれるプロジェクト

(*) 上記の網掛け部分が本ポジション・ペーパーのコンテキストに合致する部分。

(**) PFM 関連では、修繕費の問題は政府予算の支出が想定されるケースが該当。

＜円借款の場合＞

円借款のインフラ事業において、個々の案件の物理的完成と短期的かつ目に見える開発効果発現（例：橋の完成と交通量増大・渋滞緩和）のみを目指すのではなく、当該事業の支援・監理により、調達・支出管理、監査等の事業マネジメントに係る当該国政府の C/P 機関の能力向上を図るとともに、当該国において、当該事業での能力強化がグッド・プラクティスとして広く共有されるよう取り組むことも考えられる。

＜技術協力の場合＞

教育セクターを例にとると、技術協力で理数科の現職教員の研修制度の導入・確立支援を実施する場合、カリキュラムやテキスト教材開発等のテクニカルな面で支援を行うケースがある。その際は、先方政府のカウンターパートの人数の十分な配置及び給料、研修実施経費等の必要予算をどう確保するかといった PFM 的な視点を加えることによって、当該事業の援助効果及び開発成果のより一層の発現及び持続性を確保する取り組みが考えられる。

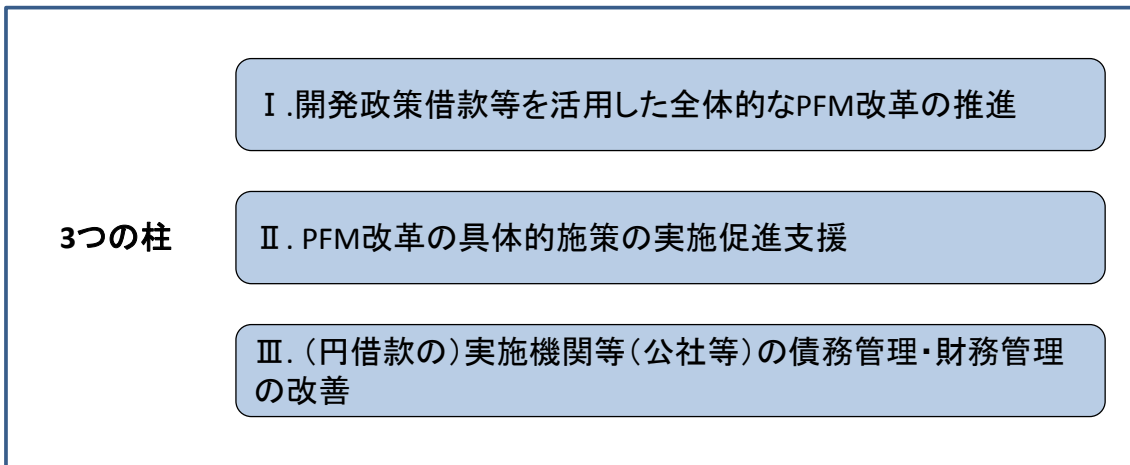
保健医療セクターでは、1次～3次保健医療施設の拡充及び改善を通じて、保健医療サービスへのアクセス確保と同サービスの質の向上により、包括的な母子継続ケアを提供する体制強化を支援するケースがある。援助対象国において、保健分野の行財政の権限が国から地方政府レベルへ移管される場合には、保健人材の育成（ソフト面）や保健医療施設などハード面の整備支援に加えて、中央政府と地方政府（州・県から住民に最も近い基礎自治体レベルまで）の各レベルにおける保健行政管理能力の強が重要である。その際、上記の教育セクターと同様に、保健医療セクターにおける予算配分や国庫マネジメント、執行、内部統制・監査、外部監査等のアカウンタビリティ・メカニズム等の PFM の視点を加える。

このような PFM とセクターの2つの視点の融合はパラ 12 で詳述する。

＜アプローチⅡ：開発イシューとしての PFM に対する支援のより戦略的な展開＞

7. 戦略性を強化していくためには、今後の JICA の PFM 支援の方向性の明確な打ち出しが必要である。以下の3つの柱を中心に PFM 支援を行っていく。

図表 10 : 3つの柱



<柱 I : 開発政策借款等を活用した全体的な PFM 改革の推進>

開発政策借款等を供与する際、ポリシーマトリックスに PFM を取り上げる。

<柱 II : PFM 改革の具体的施策の実施促進支援>

PFM 改革プログラムにある個々の施策の実施促進を技術協力⁶により支援する。
PFM 改革プログラムやドナーの資金協りに伴うポリシーマトリックスが作成されている場合には、それを踏まえて事業の企画立案・実施・モニタリング評価を行う。また、本来民間セクターで実施できる事業まで公的セクターが資源を配分し担っている場合は、官民パートナーシップ (PPP) の視点も考慮する。具体的には、予算や MTEF 策定にあたって、民間セクターによる対応可能性を検討する、そして民間セクターによる対応を促進するためのファイナンス等のメカニズムを検討することが考えられる。なお、柱 II への対応にあたっては、IMF や世銀、アジア開発銀行の日本信託基金が実施する技術支援 (TA) との連携を積極的に検討する。それによって、援助効果及び開発成果の発現のレバレッジを得る。また、JICA にとっても実践を通じた学習 (Learning by doing) の有益な機会になる。

<柱 III : (円借款の) 実施機関等 (公社等) の債務管理・財務管理の改善>

途上国では、公社・公団などの公益事業体における債務管理・財務管理の改善を通じて、円借款等で整備したインフラ事業の財務面の持続性を確保する。不十分な債務管理・財務管理が当該国の公共部門、ひいては中央政府の財政赤字の主因の一つとなっている可能性があり、それら債務管理・財務管理の改善を図る。また、円借款の返済において延滞を頻発させる事業体を対象に、中長期的な能力強化を図る。

⁶ ここでの技術協力には技術協カスキームによるもの、及び円借款の TA コンポーネントによる支援を含む。

8. PFM 分野での個別事業実施にあたっての基本的な考え方

(1) 当該国政府・ドナーとの協調の下、当該国 PFM 改革プログラム全体の動きに積極的に関与する。

- ・ PFM 分野の政府・ドナー・ワーキンググループにドナーの一員として積極的に参加する。
- ・ その際、JICA 事業の実施にあたっては、事業のコンセプト、進捗状況に関する情報及び成果物を積極的に他ドナーと共有していく。

(2) 事業展開における戦略性の強化

今後、以下に沿って、戦略性の強化を具体的に実践していく。

図表 11：開発イシューとしての PFM 支援における戦略性強化の方向性⁷

協力の柱	戦略性強化の観点からのメリハリの付け方	支援対象国の基準（目安）
開発政策借款等を活用した全体的なPFM改革の推進	(1) 政策アドバイザー派遣。 (2) DPLやPRSCなどポリシーマトリックス作成を伴う資金協力。特に、円借款の融資残高の多い国、及び今後当該国に新規融資を伸ばしてゆく予定である場合、PFM関連事項を盛り込むことを重視する。	(1) 当該国の制度政策の整備状況（例：世銀CPIA） (2) PFM改革の進展状況（PFM改革プログラムの有無、援助受け入れ国のPFM改革プログラム・PFM改革関連分野への政治レベルのコミットメント） (3) 円借款の融資残高、中央政府歳入規模に占める我が国ODAの比率
PFM改革の具体的施策の実施促進支援	良好なパフォーマンス及び潜在性をもつ既存のPFM技術協力事業の充実・強化。プロジェクト協力期間中の予算上積み、フェーズ切り替え時の規模拡大を図るなど。 （例）インドネシア業績予算、モンゴル内部監査、タンザニア内部監査、その他	(1) 当該国の制度政策の整備状況（例：世銀CPIA） (2) PFM改革の進展状況（PFM改革プログラムの有無、援助受け入れ国のPFM改革プログラム・PFM改革関連分野への政治レベルのコミットメント） (3) 事業パフォーマンス（C/P機関のコミットメント、DAC5項目評価に基づく判定）
	DPLやPRSCなどポリシーマトリックスに記載の各施策の実施促進	PFM関連の各施策のうち実施促進を必要とし、かつJICAが対応可能な分野
	技術協力の新規案件の発掘・形成は、円借款の貸付残高が多い一方、パイプライン執行率向上や短期延滞の解消などの面で課題を抱えている国を中心に検討。	円借款の融資残高、中央政府歳入規模に占める我が国ODAの比率、短期延滞の多い国。
（円借款の）実施機関等（公社等）の債務管理・財務管理の改善	特に円借款の貸付残高が多い事業体及び円借款の返済において延滞を頻発させる事業体	世銀他MDBsからの協調の打診、援助効果向上など国際アジェンダの動向。IMF・世銀・ADBの日本信託基金が実施するTAとの協働。 円借款の融資残高、実施主体の事業体の財務状況、及び短期延滞の頻度

⁷ 表中のPRSCはPoverty Reduction Support Credit(世銀融資スキーム)、CPIAはCountry Policy and Institutional Assessmentの略称。

9. 「PFM 改革の具体的施策の実施促進のための支援」(技術協力)の対応可能分野

以下の表の「技術協力の対応可能分野」のとおり整理し、当面、カテゴリ-A 及び B を中心に事業展開を図る。カテゴリ-C の分野については、南々協力等を通じた第三国リソースの活用も検討する。

なお、現在カテゴリ-B 及び C に分類されている項目は、JICA が途上国のニーズに十分に対応しきれない状況が存在することを意味する。従って、後段の「IV. JICA による PFM 対応上の課題と今後の取り組み」にまとめた「アプローチ I : 国内リソースの育成・確保の強化」の措置の実行を通じて、これらカテゴリに分類される項目についても対応できるよう早急に取り組むことが重要である。

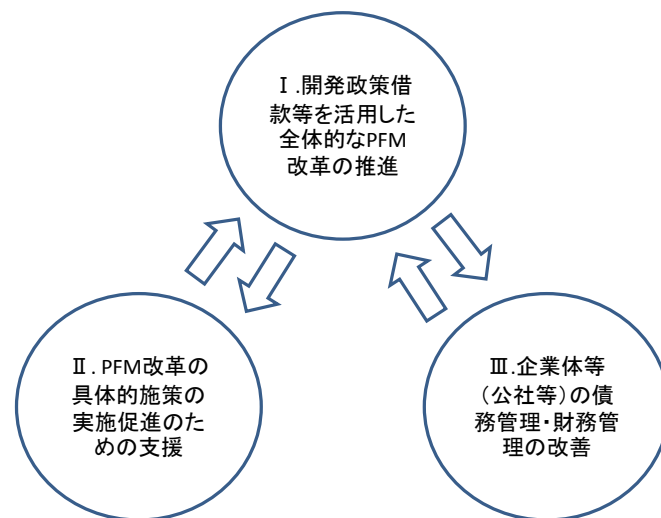
図表 12 : JICA 支援の技術的対応可能性 : PFM イシュー別

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	技術協力の対応可能分野			現在の人材リソースの賦存状況	
			カテゴリ-A	カテゴリ-B	カテゴリ-C	国内関係省庁の人材確保の可能性が高い分野	現時点のコンサルタント確保の可能性
			現状	現在でもポテンシャルあり	人的リソース発掘・育成努力を通じて、将来的に対応可能にしたい分野		
I. 財政規律の下での歳出・予算計画の立案及び歳入確保の強化	I-1 予算における包括性・信頼性・透明性の向上	予算体系の包括性及び透明性の向上			○		×
		歳出計画策定能力の向上		○			△
		予算編成プロセスの向上			○		×
	I-2 税制の分析力向上と税務の改善	-	○		○		
II. 国庫マネジメント及び執行の改善とアカウントビリティ確保	II-1 国庫マネジメント及び執行の改善	国庫マネジメントの改善			○		×
		執行サイクルの適正化		○			△
		会計システムの改善		○			△
		調達改善		○			△
		国有財産管理の改善		○			△
	II-2 アカウティビリティの確保	内部統制・監査の向上	○				△
		財務報告の改善		○			△
		外部監査の向上		○		△	?
(円借款)の実施機関等(公社等)の債務管理・財務管理の改善			○				○

(注) 上記のうち、「人的リソース発掘・育成努力を通じて、将来的に対応可能にしたい分野」の具体的方法は、セクションIVの対応を参照。

10. 「Getting the basics right」の観点から（別添3）⁸、成果の着実な定着のためにはPFM制度の改編とそれを運用する能力の向上のバランスに配慮しつつ、段階的に、中長期的視野に立ってPFM改革プログラム全体及び各施策の実施支援に取り組む⁹。
- その際、①何が為されるべきか（what needs to be done）、②何を為すことが可能か（what can be done）、③何が求められているか（what is locally demanded）の諸点を勘案することも重要である¹⁰。
11. JICAによるPFM支援の3本柱間（図表10）の有機的連携を強化する：具体的には、開発政策借款等でポリシーマトリックスに改革項目を取り纏める場合、記載されている各施策の実施促進のために技術協力事業を形成し、実施する。また、多様な事業の実施経験から得られる公共財政管理上の課題を資金協力による開発政策借款等のプログラム援助に円滑にフィードバックしていくことが重要である。

図表 13：JICAによるPFM支援の3本柱間の有機的連携



12. PFMの視点とセクターの視点の融合を図る：PFM改革の目的の一つは、効果的・効率的なサービスデリバリーの実現である（本ペーパー3 ページ目「I. 背景」を参照）。従

⁸ キャパシティが不足する国においてPFM改革を検討する際は、International best practice など最先端のプラクティス導入や流行を追求するのではなく、現状の基礎的なニーズに集中することを第一の目的とすべきという考え方。

⁹ これまでの技術協力事業の現場の経験から得られたものとして、PFMのトレンドの変遷にかかわらず、会計ルールの作成・順守、内部監査などベーシックなスキルの習得・定着が重要であるという経験がある。

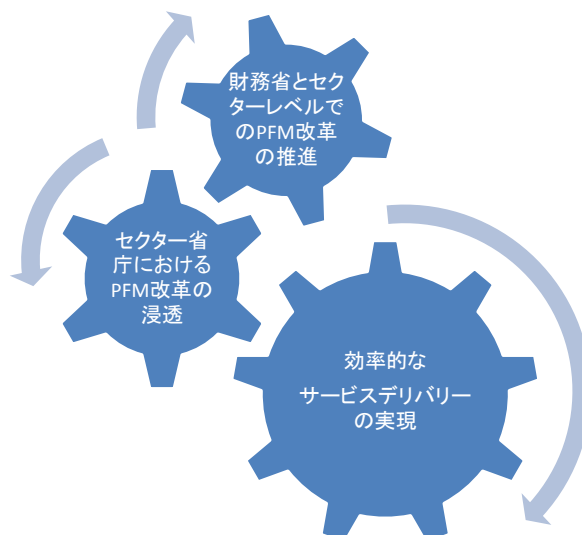
¹⁰ Jack Diamond (January 2013), "Guidance Note on Sequencing PFM Reforms", パラ 56

来、PFM 改革やそれに対するドナー支援は、中央政府の財務省を中心に考えるケースが多かった。

しかしながら、基礎教育や保健医療などのサービスデリバリーの担い手がセクター省庁（教育省など）であることを考えると、中央の財務省に加えて、セクター省庁レベルでも PFM 改革の現状及び課題を理解する視点をもつことは極めて重要である。

また、特定セクターに対する支援を行う場合には、テクニカルソリューションの追求に加え、当該セクターにおける PFM（特に予算配分及び執行、アカウントビリティの改善）の視点を併せ持ち、JICA 事業を実施するにあたって、当該セクターにおける PFM の信頼性がボトルネック要因となっている場合、その解消を目的とする技術協力事業を実施することが考えられる。



図表 14 : PFM の視点とセクターの視点の融合



13. JICA 協カプログラム編成における PFM の取扱い

選択肢としては以下が考えられるが、「選択と集中」等の考え方も勘案しつつ、柔軟かつ現実的に対応していく。

図表 15 : JICA 協カプログラムへの PFM の取り込み方法

	オプション	
より包括的   より個別対応	オプション1	PFM支援を目的とした協カプログラムを設定する。
	オプション2	ガバナンス支援を目的とした協カプログラムを設定し、支援対象にPFMを含める。或いは既存のガバナンス支援プログラムにPFMを入れ込む。
	オプション3	特定セクター或いは課題の協カプログラムの中に、セクター(或いは課題フォーカス)やライン省庁フォーカスの PFM 支援事業の案件形成・実施等を行う。それによって、特定セクターやライン省庁レベルで、援助効果・開発成果発現の制度政策要因としての PFM に対応していく。
	オプション4	個別事業のコンポーネントに PFM 関連活動を組み込む。
	オプション5	その他。(例えば、上記4つのオプションの何れの対応も難しい場合、JICA 事業の PDCA サイクルの各ステージでの PFM 視点の強化に重点的に取り組むことが考えられる。)

このうち、オプション 3~5 はパラ 12 の「PFM の視点とセクターの視点の融合」の実践方法を示すものであり、今後その可能性を積極的に探っていく。

14. 公共財政管理分野における JICA 技術協力の効果的な実施のための留意事項 : ハンズオンのアプローチを採用することにより、途上国 C/P 機関のキャパシティに応じて、かれらの実践を通じた学習プロセス (Learning by doing process) に丁寧に対応することが重要である。 事実、従来 JICA が実施してきた税務行政及び税関行政支援、そして最近のタンザニアやモンゴルへの内部監査、ガーナの農業セクターへの PFM 支援では JICA 専門家チームの実務重視かつ丁寧な対応が JICA 事業の強みとして、先方 C/P 機関の当該事業に対する高い評価に結び付いている。同様に、インドネシアの「業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト」では同国政府部内でのステークホルダー間の調整プロセス途上で発生する様々な問題に対する JICA 専門家チームの丁寧なコンサルテーションは先方より高い評価を得ている。

そうした考え方から、JICA は「公共財政管理分野における JICA 技術協力の効果的な実施のための留意事項 (Key Principles)」(2013 年 3 月)を策定し、PFM 分野における技術協力を実施する際の方針を取り纏めた。今後はこの留意事項も念頭におきつつ、途上国 C/P 機関の PFM 支援を行う。

IV. JICA による PFM 対応上の課題と今後の取り組み

1. JICA 内部人材の育成強化

(1) JICA 職員が PFM 対応にあたって持つべき能力には以下の 3 つのレベルが想定できる。

図表 16 : JICA 内部人材に求められる PFM 能力

レベル	内容	対象
レベル I	(1) 相手国の PFM の改革の進展状況と PFM の各機能の現状及び課題の大づかみに把握できる。 (2) 他ドナー及び相手国政府が策定するペーパーを理解し、PFM の観点から JICA 事業の企画立案・実施・モニタリング評価計画を設計できる。	JICA 事業の企画立案・実施に関与する全職員
レベル II	(1) PFM 改革に関連する会議等において、JICA を代表して意見を述べる。また、ドナー間の議論に活発に参加できる。 (2) 個別事業レベルで PFM に起因する問題が発生した場合、①その国の PFM の何れの機能に関連するもので、②どのような原因で問題となって表れているか、③それはその国の PFM の在り方を考えた場合、ある程度やむを得ないものか、解決されるべきものか、④（解決されるべき問題である場合）個別事業レベルで解決できる問題か或いはシステムイシューとして中長期的に対処しなくてはならないものか見極められる。	地域部及び課題部、審査部、資金協力業務部、債権管理部、在外事務所の PFM 関連人材
レベル III	当該途上国の PFM に関する問題点を把握し、ドナー間の議論をリードできる。また、当該途上国の政策立案者に対して解決策提案できる。	同上

(2) 今後、JICA としては、上記の表を念頭に、JICA 職員のコアスキルとして PFM を明確に位置づけ、職員研修等（JICA アカデミー、コアスキル研修、能力強化研修聴講、その他各種セミナー開催、長期研修等）の機会を活用し、職員の能力強化に取り組んでいくことが重要である。また、PFM 分野の専門性の高い人材を育成すべく、本部課題部及び在外事務所への配置の面で実務経験を積めるよう配慮していくことが考えられる。

2. JICA 外の人的リソースの動員強化

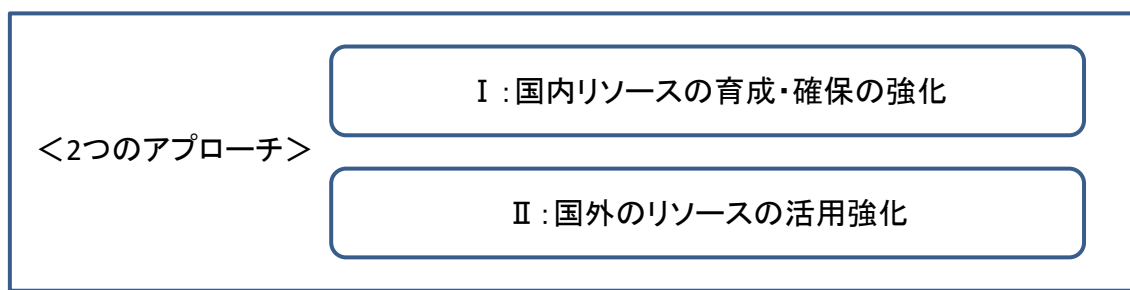
(1) JICA による PFM 支援の人的リソース動員面の特徴は、我が国政府部門と民間部門それぞれから人的リソースを動員可能であることと、個別案件によっては両者を組み合わせることで事業展開を実施可能であることである。今後も引き続きこの特徴を活かしていく一方で、我が国においては広範な PFM イシューへの取組が必ずしも実効性を伴う形で行われてきていないことに由来し、PFM イシュー全体及び各課題について十分な知見を持

つ専門家は官民ともに限られているのも事実である。官のリソースについては税関・税務に長い協力の歴史があり、民間リソースとしては総研や監査法人のコンサルティング部門等に比較的多くの活用実績が認められるが、官民ともにリソースが豊富であるとは言い難い。

現在の外部リソースの対応状況は図表 12 記載の「現在の人材リソースの賦存状況」のように整理できる。

(2) こうした状況に対し、今後、以下の取り組みを強化する。

図表 17 : JICA 外の人的リソースの動員強化のアプローチ



<アプローチ I : 国内リソースの育成・確保の強化>

図表 12 のうち、「技術協力の対応可能分野」でカテゴリーB と C に偏っている点について、その原因及びソリューションを以下のとおり整理し、今後具体的アクションを起こしていく。

図表 18 : PFM 分野への本邦コンサルタント人材動員の現状とソリューション

原因		ソリューション
(1) 人材不足	各社において、知識・経験をもった人材が不足。従来のJICA事業への関与は、主に調査案件中心で、技術協力プロジェクトのスキームそのもの、及びそれに伴う各種不確実性に馴染みがない。また、PFMに関する議論の世界的な潮流を知らない、途上国を対象としたPFM支援の相場観がわからないなどの結果、公示にプロポーザルを提出しにくい。	能力強化研修。国際機関でPFMに携わった人材をもつ国内人材の発掘
(2) 予見性の低さ	JICAのPFM分野への短期・中期的な展望が不明確であり、社として体制整備に取り掛かれない。JICAと開発コンサルタント企業等との間の対話の場もない。	意見交換会の継続開催。事前説明会や対話を通じた今後の展望を提示。
(3) リード期間の短さ	JICAの公示実績の少ないPFM分野では、コンサルタント企業は関連人材を社内にプールする体制を構築しにくい。JICA公示開始からプロポーザル提出締切の現行期間では、開発コンサルタント等にとって準備期間が短すぎるため、必要な人員を確保できない可能性がある。(例：公示前の準備期間として半年程度あれば適当。或いは、公示からプロポーザル開始までの期間を従来以上に長めに確保。)	同上+プレ公示の活用
(4) 案件設計段階での受注側の視点の欠如	<ul style="list-style-type: none"> PFM分野の技術協力案件の設計作業及び業務指示書の作成が、人材確保見直しなど実施段階での実現可能性の観点で十分に考慮されないまま、行われているケースがある。 例えば、技術協力プロジェクト実施上、特定専門分野の人材をある程度の日数・回数で現地調査で配置する必要があるのは確かであるが、国内の他業務の都合上、JICAが期待する日数・回数で現地調査に従事できない場合がある。 その結果、本邦開発コンサルタント企業等が関心はあっても、コンサルタントチームが編成困難で、JICAの公示に対し、プロポーザルを提出しにくくなっている(手を挙げにくい)ケースがある。 	意見交換会の継続開催。

さらに、国内リソースの育成・確保にあたっては、マーケットの実勢に合った単価でのコンサルタント契約の実現など、様々な工夫を凝らす必要がある。また、従来の開発コンサルタント企業等に加えて、今後、PFM分野の知見・経験をもつIMFや世銀、地域開発金融機関(例：アジア開発銀行)等の日本人OBを積極的に活用していくことも一案である。

<アプローチⅡ：国外リソースの活用強化>

- (1) 「現時点でコンサルタント確保の可能性」が低い分野については、当該国及び第三国リソースの積極的な活用を図る。具体的には、技術協力プロジェクトの枠組みの下で、当該国の人材の積極的な活用¹¹、本邦研修のかわりに第三国へのスタディツアーの実施、

¹¹ 具体例として、タンザニア内部監査協力プロジェクトでは、同国内の内部監査協会や大学の有識者を技術協力の担い手として部分的に活用。

当該国への第三国の人材の派遣が考えられる。或いは、南々協力の実施が考えられる¹²。

- (2) そのために、出張ベースでの当該国 PFM 関係者との意見交換や現地ドナーコミュニティの当該機関のレピュテーション確認、途上国 PFM リソース提供先に関する調査の実施などを検討していく。

3. 内外関係機関とのネットワーク構築

PFM は一国の制度政策に関するイシューを扱うとの性格上、JICA だけで抱えられるものではない。従って、今後、JICA が当該国における PFM 改革の在り方や具体的施策の検討にあたって、他ドナーと協調し取り組むことが重要である。また、他ドナーとの協調案件の積極的な実施を通じて、PFM 支援の考え方や支援手法に関する Learning by doing の機会を実質的に得ることも重要である。

また、日本国内において国レベルでの政策評価の事例、地方自治体レベルで業績予算や内部監査の分野で豊富な事例が存在し、これらは途上国の地方行政への適用可能性をもつ。実際、多くの途上国 C/P 関係者が本邦研修で地方自治体を訪問している。

以上のような観点から、今後、海外においては、外国シンクタンク (ODI 等)、PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) 等の PFM 分野の各種ネットワーク、地域経済共同体 (RECs) との関係構築を、国内においては先駆的な事例をもつ地方自治体との関係構築を図っていくこととする。

具体的には以下 (図表 19) のとおり。

¹² ここでは、南々協力を JICA と第三国の政府間の取極めに基づく協力事業 (JICA スキームでは第三国研修や第三国専門家スキームが相当) を指し、「第三国のリソース活用」といった場合、かかる取極めによらず、技術協力プロジェクトの在外事業強化費等を活用して第三国を C/P とともに視察したり、第三国の人材を招へいすることを指す。当該国から第三国への視察の実例として、タンザニア内部監査強化プロジェクトにおけるケニア、ウガンダへの第三国視察、ガーナ公共財政管理プロジェクトにおけるケニアへの第三国視察 (2013 年 2 月実施予定)、モンゴル内部監査強化プロジェクトにおける英国への視察、インドネシア業績評価予算プロジェクトにおける米国及びカナダへの視察の事例が存在する。

図表 19 : PFM 分野における内外関係機関とのネットワーク構築の方向性¹³

狙い		ネットワーク構築先
海外	PFM診断、PFM支援メニューのプランニング、ステークホルダーとのネットワーク構築。	PEFA (public expenditure and financial accountability) や外国シンクタンク (ODI等)、PFM分野の各種ネットワーク、地域経済共同体 (RECs) との関係構築。
国内	我が国地方自治体が蓄積する好事例の共有及び途上国援助に向けた戦略的パートナーシップ関係構築 (例: 本邦研修の受入先、途上国の現場への人的リソースの提供元)。	(1) 大学・研究機関との連携強化 (含: PFM分野での高等人材の育成に関する検討。) (2) 近隣の自治体との関係強化: 例: インドネシア業績評価予算の本邦研修では、横浜市、静岡県、川西市など。モンゴル内部監査の本邦研修では東京都、大阪府等。

以上

<主要コンテンツ>

■ 課題別指針「財政—公共財政管理」(2013年2月)

[http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/ff4eb182720efa0f49256bc20018fd25/47125d86f3a53a6d492579d400295663/\\$FILE/%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E5%88%A5%E6%8C%87%E9%87%9D%E3%80%8C%E8%B2%A1%E6%94%BF%E2%80%95%E5%85%AC%E5%85%B1%E8%B2%A1%E6%94%BF%E7%AE%A1%E7%90%86%E2%80%95%E3%80%8D\(H25\).pdf](http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/ff4eb182720efa0f49256bc20018fd25/47125d86f3a53a6d492579d400295663/$FILE/%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E5%88%A5%E6%8C%87%E9%87%9D%E3%80%8C%E8%B2%A1%E6%94%BF%E2%80%95%E5%85%AC%E5%85%B1%E8%B2%A1%E6%94%BF%E7%AE%A1%E7%90%86%E2%80%95%E3%80%8D(H25).pdf)

■ 「PFMハンドブック：技術協力のパイロット事業におけるファイナンシャル・プランニング」(2013年12月)

<http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/3b8a2d403517ae4549256f2d002e1dcc/0a25357ddb84c8ab49257c4d0006e4fc?OpenDocument>

■ 「PFMハンドブック：途上国の公共財政管理 (PFM) を見る目」(2014年2月)

<http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/B9EBD9A793E2456249256FCE001DF569/F2FC1E0CE43CC50649257C980027DA60?OpenDocument>

¹³ 表中の ODI は Overseas Development Institute、REC は Regional Economic Community の略称。

- 「テーマ別評価：開発効果の持続性確保のための途上国政府による公共財政管理に向けての考察」（2014年1月）

http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/tech_ga/after/theme.html

- 「公共財政管理分野における JICA 技術協力の効果的な実施のための留意事項」（2013年3月）

<http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/VIEWALL/1C99F7F2A4D2250249257B1700325807?OpenDocument>

PEFAのPFM診断項目 (PFM High-Level Performance Indicator Set)

A. PFM-Out-Turns: Credibility of the Budget (公共財政管理の実績: 予算の信頼性)		
PI-1	Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget	歳出総額の実績値と年度当初予算の乖離
PI-2	Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget	歳出の実績値と年度当初予算の歳出内訳の乖離
PI-3	Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget	歳入総額の実績値と年度当初予算における歳入見込み額の乖離
PI-4	Stock and monitoring expenditure payment arrears	未払い金の残額とモニタリング状況
B. Key cross-cutting issues: comprehensiveness and transparency (クロスカッティングイシュー: 包括性と透明性)		
PI-5	Classification of the budget	予算分類
PI-6	Comprehensiveness of information included in budget documentation	予算関連書類に記載されている情報の包括性
PI-7	Extent of unreported government operations	報告対象になっていない政府事業の程度
PI-8	Transparency of inter-governmental fiscal relations	中央・地方政府間の財政配分の透明性
PI-9	Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities	公益企業に起因するフィスカル・リスクの監視
PI-10	Public access to key fiscal information	財政情報へのアクセスの状況
C. Budget cycle (予算サイクル)		
C (i) Policy-based budgeting (政策に基づく予算編成)		
PI-11	Orderliness and participation in the annual budget process	年度予算編成プロセスの手順と議会の関与
PI-12	Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting	財政計画、歳出政策、予算編成における複数年度の視点
C (ii) Predictability and control in budget execution (予算執行における予測性及び管理)		
PI-13	Transparency of taxpayer obligations and liabilities	納税者の納税義務及び納税額に関する透明性
PI-14	Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment	納税者登録及び課税評価手法の有効性
PI-15	Effectiveness of collection of tax payments	税の徴収の有効性
PI-16	Predictability in the availability of funds for commitment of expenditure	支出のコミットメントに必要な資金に関する予測性
PI-17	Recording and management of cash balances, debt and guarantees	現金収支、債務、政府の債務保証の記録と管理
PI-18	Effectiveness of payroll controls	公務員の給与支払い管理の有効性
PI-19	Competition, value for money and controls in procurement	公共調達における競争性、Value for Money
PI-20	Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure	公務員人件費以外向けの支出に対する内部統制の有効性
PI-21	Effectiveness of internal audit	内部監査の有効性
C (iii) Accounting, recording and reporting (会計、記録、報告)		
PI-22	Timeliness and regularity of accounts reconciliation	会計の勘定合わせのタイムリーかつ規則に則った処理状況
PI-23	Availability of information on resources received by service delivery units	サービスデリバリー部門が受け取る配賦予算に関する情報
PI-24	Quality and timeliness of in-year budget reports	年度途中の財政報告の質とタイムリーさ
PI-25	Quality and timeliness of annual financial statements	年度の財政報告の質とタイムリーさ
C (iv) External scrutiny and audit (外部監査)		
PI-26	Scope, nature and follow-up of external audit	外部監査の対象範囲及び性格、(監査結果の) フォローアップ状況
PI-27	Legislative scrutiny of the annual budget review	予算編成プロセスに対する議会審議の状況
PI-28	Legislative scrutiny of external audit reports	外部監査報告に関する議会審議の状況
D. Donor practices (ドナー・プラクティス)		
D-1	Predictability of direct budget support	直接財政支援の予測性
D-2	Financial information provided by donors for budgeting and reporting on project and program aid	プロジェクト型援助及びプログラム型援助の予算及び報告に関するドナー情報
D-3	Proportion of aid that is managed by use of national procedures	援助受け取り国の制度を活用して管理されるドナー援助の割合

別添2：(参考) 各ドナーの事業マネジメントにおけるPFMの視点強化の取り組み

機関名	主な内容
GIZ	GIZスタッフ向けにガイドラインを作成するとともにPFM研修を実施(任意参加)。
EC	現地事務所への権限移譲が進んでおり、各事務所向けに(財政支援の)監査報告のチェック方法に関するガイドラインを作成している。
DFID	<p>(1) 現地事務所への権限移譲が進んでおり、各事務所向けにガイドラインを作成(2001年版)している。近々に改定予定。PFM以外のセクター専門人材に対する「当該セクターにおける本当の課題は何か。PFMではないのか」「PFM改革によって当該セクターのサービスデリバリーは改善するか」の問い掛けを通じて、PFMの視点の強化・定着を図っている。</p> <p>(2) 事務所スタッフを対象としたPFM研修を実施。但し、DFID単独による個々の事務所への研修実施は効率的ではないので、他ドナーと研修機会の共有を進めている。</p>
SIDA	スタッフ向けガイドラインを作成。
USAID	USAIDの援助事業の実施におけるUse of the country system推進の動きの中で、USAIDスタッフはPFM以外のセクター専門人材もPFMの視点は不可欠のものとなっている。また、支援事業の設計作業で、セクター担当とPFM担当がチームを編成するため、Use of the country system方式を採用するUSAID事業では、同事業のPDCAサイクルへのPFMの視点強化・定着は実践済みである。

PFM のコア機能

1. World Bank, 1998, Public Expenditure Management Handbook の例

<Getting the Basics Right>	
<ul style="list-style-type: none"> • Foster an environment that supports and demands performance before introducing performance or outcome budgeting (業績予算の導入前に業績情報の必要性を認識する環境を醸成する) • Control inputs before seeking to control outputs (アウトプットのコントロールを導入する前に基本的なインプットの統制を確立) • Account for cash before account for accruals (発生主義の前に現金主義での会計の徹底) • Establish external controls before introducing internal control (内部統制の導入前に外部統制の確立) • Establish internal control before introducing managerial accountability (経営の説明責任の導入前に内部統制の導入) • Operate a reliable accounting system before installing an integrated financial management system (統合財務管理システムの導入前に信頼できる会計システムの運営) • Budget for work to be done before budgeting for results to be achieved (成果重視予算の前に通常の予算編成の確立) • Enforce formal contracts in the market sector before introducing performance contracts in the public sector (公的部門へのパフォーマンス契約の導入前に、民間市場におけるフォーマルな契約の履行の確保) • Have effective financial auditing before moving to performance auditing (業績監査に移行する前に効果的な財務監査の確立) • Adopt and implement predictable budgets before insisting that managers efficiently use the resources entrusted to them (執行部門の長に資源の効果的な活用について義務付ける前に予算の予測可能性を向上) 	

2. Jack Diamond (January 2013), "Guidance Note on Sequencing PFM Reforms" の例

同ペーパーでは、Core PFM Functions を以下のように整理している。

Core PFM Function	Descriptions
Realistic budgeting	<ul style="list-style-type: none"> • 歳入予測は課税ベース及びマクロ経済状況の詳細な分析に基づく現実的なものとなっている。 • 歳出計画には全ての支出項目が含まれている。(含 :

	インフレや為替レートの変動及び完工済み事業の運転・維持管理コスト)
In-year control over spending	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支出に関するコミットメント及び現金はコントロールされている。 ・ 予算の対象範囲は包括的であるとともに、偶発的な支出（contingency）への手当もなされている。
In-year control over tax	<ul style="list-style-type: none"> ・ 税務行政の執行能力がある。 ・ （当該年度の）当初の歳入予測と実際の徴収額の分析と分析結果に対するフォローアップが行われている。
Timely accounting and reporting	<ul style="list-style-type: none"> ・ 会計は包括的かつタイムリーに行われている。 ・ 銀行突合（bank reconciliation）の信頼性をもって、かつタイムリーに行われている。 ・ 財務や決算報告等が概ねタイムリーに行われるとともに、実際の支出状況が追跡可能であり、かつ公にモニター可能な状況にある。
Central control over cash	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国庫統一口座（Single Treasury Account）或いはそれに相当する仕組み（consolidated fund concept）が使用されている。 ・ 銀行口座及び現金取引の使用が最小限となっている。
Adequate internal control procedures	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全ての省庁、政府機関で内部統制メカニズムが存在している。 ・ 公的調達制度に関する明確な規則類が存在するとともに、透明性が確保されている。 ・ 内部監査が適切に機能している。
Adequate external control over procedures	<ul style="list-style-type: none"> ・ 外部監査は財務上の不正（financial irregularities）に対処するとともに、議会に対してタイムリーに報告している。 ・ 外部監査結果に対する議会の審査プロセスが機能するとともに、外部監査結果に対するフォローアップが行われている。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ PFM 関連の法制度が適切に執行されている。

（注）上記表はオリジナルの表を JICA 行財政・金融課で加工したもの。