

2005年06月29日

GRIPS 開発フォーラム勉強会 PFM シリーズ第一回
「財政管理支援における『制度構築』と『業務改善』
～ 途上国政府の潜在的ニーズの考察～」

【日時】2005年6月29日 17:00～19:00

【場所】政策研究大学院大学 会議室 3C

【講演者】杉本正実 氏（新光オーエムシー株式会社 代表取締役 / 公認会計士）

【参加者】外務省、JICA、財政管理専門家、GRIPS 等から約 25 名。

講演

まず、GRIPS 開発フォーラムの平尾英治研究員から別添 1、2(「Public Financial Management(財政管理、以下 PFM)勉強会第一回キックオフ資料」「PFM 勉強会概要」)に基づきマクロからみた PFM の位置づけとその重要性、本勉強会の位置づけを説明。それに続き、新光オーエムシー株式会社・杉本正実代表取締役から別添 3、4、5(「発表資料 1 Ghana」「発表資料 2 Malawi」「略語表」)に基づき PFM 分野における途上国の潜在的支援ニーズにつき説明。杉本氏の講演のポイントは以下のとおり。

主要メッセージ

- ・ PFM という名の下に目指すものは財務だけでなく人事等も含めた国家のトータル・マネジメントである。
- ・ 「PFM」或いは「PFM の手法」などといって困り込みたくなるインセンティブが「ドナー側」「コンサル側」双方に存在するが、中味は至極常識的なものであり、高度のマネジメント理論や技術を駆使するような話ではない。現場実務にまでおりた「仕組みの改善」「業務改善」が必要。
- ・ 「仕組みの改善」「業務の改善」を行うには、政策担当者レベルよりも現場業務にまで下りて実務上の問題点にアタックするといった「T/A 需要者」の立場に立った調査・分析と改善の実行が必要。ただしマクロ的視点を見失わないことも重要。
- ・ 然るに、現行ドナーT/A を見ると PFM のどの分野を見ても「IT 化」「人材開発」「マニュアル作成」の 3 点セットによる「金太郎飴」の如し。これらはフィールドに下りずに上空旋回のみで地上を見る「T/A 供給者」側の論理に立った T/A 供与である。また改善を有効に行うには以上のほかにドナー間の連携プレーが必要である。

ガーナでの PFM 支援 – 援助・債務管理 (別添 3 発表資料 1 ガーナ)

- ・ (5 枚目のスライド)ガーナでの支援業務は財務省の援助・債務管理分野への支援。同分野の

中心機関である財務省の“Aid and Debt Management Unit (以下 ADMU)は、各省庁やドナーからあらゆるタイプの援助情報を「インプット」として収集し、それを援助情報処理・分析ソフトウェアで「加工」し、財務省の他局、中銀、監査庁等のそれぞれの意思決定に必要とする情報を「アウトプット」として提供する職務を担っている。ADMUの「アウトプット」は彼らの経済財政政策策定上非常に重要なもの。しかし支援開始時は、特に「インプット」と「アウトプット」分野双方に大きな欠陥があった。

- ・ (6、7枚目のスライド)「インプット」に関しては、ADMUが得るべき情報の内かなりの部分に漏れが生じていた。その主たる原因は、各セクター省庁から援助受け入れ情報をADMUに流す情報チャネルが欠如していることにあり、またドナーからの情報は甚だ不完全。これらにより、特に技協、専門家派遣、海外研修等のスキームにおける援助受け入れ情報のかなりの部分が漏れてしまっている。ADMUが各ドナーに情報提供を求めたが反応は良くなかった。
- ・ 「アウトプット」に関しては、ADMU情報がほとんど流通しておらず、それどころか財務省予算局、経済計画局、中銀、監査庁等の情報ユーザーはADMUが生み出せる援助・債務情報の存在自体を知らないといった有様であった。予算編成、財政政策策定、その他におけるマクロ的意思決定のための必要な援助・債務情報は各ユーザーが個別に収集・作成しており、これでは国家システムとしての援助・債務情報制度が空洞化していると言わざるを得ない。
- ・ 支援業務で施した措置は、インプット・サイドでは(1)財務省内部の援助情報に関する文書流通のルール作り(2)セクター省庁からADMUへの援助情報提出に関するルール作り(3)その他、各ドナーへの定期的な照会、援助受け入れの定義付け、無償援助の評価額決定の会計ルールに関する助言、またアウトプット・サイドではADMUが産出可能なアウトプット諸票のユーザーへのデリバリー・ルールの策定等である。また、上記を行うにあたっては参加型ワークショップをフル活用した。

マラウィでのPFM支援 – 予算策定 (別添4 発表資料2 マラウィ)

- ・ (ページ1、2) マラウィでの支援業務は予算策定部分であり、主なカウンターパートは財務省予算局。同国は予算策定方式を伝統的な費用項目型予算、単年度予算主義、縦割り予算に基づく予算策定から活動基準予算策定、中期支出フレームワーク(MTEF)に基づいた予算策定、プログラム予算への変更に着手しており、その改革をサポートするための支援業務を行った。
- ・ (ページ3) 財務省は活動基準予算管理に基づき各セクター省庁に予算策定の指示を出す。財務省内及び財務省と他省庁の間の意思の疎通ができておらず、業務プロセスとして浸透していない状況にあった。そのため新コンセプトに関する意思統一を図るために予算策定に関するマニュアル作りに対する指針を示し、財務省、その他省庁と理解の共有を図ることとした。(ページ4)予算策定時の項目分類のための基本的考え方を明示し、サービスコストと管理コスト、そして経常予算と開発(投資)予算等の分類に従い予算準備業務を行わせるようにした。

質疑応答・コメント

インプット情報ソースの問題

(質問・コメント)

- ・ ガーナの「インプット」における情報のカバレッジに関し、ドナーが情報開示しないことが最大の懸念ともいえるがどう考えるか？
- ・ 財務省を中核に考える他に、別の省庁、例えばインドネシアの BAPPENAS(国家開発企画庁) みたいなところを Focal Point として焦点を当てていけば、情報が集めやすくなる、というような発想はありえないか。
- ・ 援助のディスペースメント情報の把握に関し、セクター省庁だけでなくドナー側も適切に情報伝達を行い、両者がバランスよくお互いの問題を改善すべき話なのではないか。ドナーの責任として、途上国政府に彼ら自身がどれぐらいのリソースを受けていて、それを使えばどれぐらいのことができるのか、ということを考えさせる資料としてドナーが援助情報を出すことが挙げられる。セクター省庁側も、例えば農業省が食糧援助の小麦を売却して得たお金を財務省に報告することなく使用している、という問題に責任がある。

(杉本氏)

- ・ ドナー側が的確な援助供与情報を政府側に流すべきことは当然であるが、彼らはガーナ側にとっては Uncontrollable である。政府側ができることは、例えばセクター省庁からの援助情報の報告を強化するなど、彼ら自身が manageable な分野での改革を行い、そのうえでドナーにもそれへの協力を求めるというのが正当な取り組み順序である。もちろんドナーにも大きな責任はある。
- ・ ひいて考えると、アフリカはドナーに対する依存心のかたまりであり、アフリカの精神的独立の確立を阻害しているのはドナーではないか、という印象を持っている。今までアジアでは自分らのためのワークショップに参加するのに手当(日当)を求められることはなかったがアフリカに来て初めて手当を求められたのには驚いた。

途上国の制度枠組み全体との関係

(質問・コメント)

- ・ PFM 改革は、PFM サイクルの一部分だけの改善では足りず全体が向上しないといけない、と理解したが、マラウィ、ガーナでは、包括的な PFM 改革のアクションプランに基づいた役割分担があったのか、またドナー間の関係の実情はどうだったのか。
- ・ 特にアフリカは地方分権が進む中で縦割りの改革と横割りの改革が同時に進行して制度自体が固まりきれていない状況で、内部の情報も錯綜している。その中での PFM の改革はうまく進みそうなのか。

(杉本氏)

- ・ 包括的な改革計画はあり役割分担はしているが、それぞれの実情はパッチワークみたいで、例えば IT 部門だけが突出して過大投資されたりしてアンバランス。現地のドナーは毎月会合を持ったりしてよく協調しているようには表面的には見えるが、あくまで上空での協調であり、フィールド・レベルに降りると、例えば国家会計システムとして構築を目指している IFMIS (Integrated Management Information System)が予算策定時のログ・フレームを全く斟酌していない等の不整合が生じており、全体 PFM 改革を一体とする業務レベルでの協調ができていない。
- ・ 行政レベルでの地方分権化が先行し、予算策定は中央集権のままといったように、財務管理が地方分権化の波に乗り切れていない部分は見受けられた。末端の県、市レベルで地方分権化にマッチングしたような財務管理の小さなヒエラルキーを作っていく必要もある。

途上国の潜在的ニーズと日本の支援のあり方

(質問・コメント)

- ・ 「3 点セット」の支援が問題である一方、PFM、ガバナンスの重要性は高まっている。具体的にどのようなアプローチでどのようなプロジェクトを行っていけばよいのか。
- ・ アジアや日本の経験の適用可能性は？ それら経験のどのような部分を取り出してどう適用していけばよいのか。
- ・ PFM 支援というのは日本がどこまでできるのか、という疑問を持ちがちだが、地道にニーズを組み上げているところとコミュニケーションを取っていくという方法もある。そういう点も踏まえて日本の PFM 支援のあり方はどうあるべきか。

(杉本氏)

- ・ 制度やコンセプトのレベルばかりで上空回転しているだけでなく、業務執行ラインにまで踏み込んでそれぞれの現場に合わせて手作りで考えないといけない。ロジスティックスが非常に重要。ガーナでの視点・取り組みは他のアフリカにも適用できると思う。1月に17途上国の財務省、中央銀行の中堅幹部を集めて JBIC と JICA 共同で行った「債権管理能力強化セミナー」でガーナでの支援経験を話したら、非常に有益だったとの評価を得たが、これはとりもなおさず自らの国々でも同様の問題があることを認識していることの証左である。
- ・ 日本の比較優位は現場でのロジスティックス。マクロでの PFM の機能を念頭に置きつつ業務改善等のミクロに踏み込んでいく点にある。PFM アセスメント調査とかは世銀や DfID 等に任せればよい。一昨年ワシントンの IMF 本部でセミナーを行いガーナの経験を話したが、彼らは非常に強い興味を示した。彼らはマクロのみの視点でことにあたりミクロの現場を見ていないので、逆にフレッシュな興味を持ったのだと思う。

- ・ アジアの経験として、フィリピンの NPM (New Public Management) 改革を見たが、1900 年代半ばに早々と活動基準管理予算等の最先端の制度を導入したが、それを適用しているのがいまだにほんの一部の国立大学だけだったりする。PFM 改革は寄せては引いていく波のごとくに、なかなか前に進まないのがアジアの実情である。しかしアフリカは制度改革が大胆であり、末端も何とかキャッチアップしていこうとしているので、白紙のキャンバスに絵を描くごとく、むしろ相対的には取り組みやすいかもしれない。

PFM 支援の人材

(質問・コメント)

- ・ JICA が予定しているタンザニアでの PFM 支援は会計部門に開発調査を行うこととなった。専門家派遣も検討したが、財務省に聞いてもそのような人材はおらず、制度的にもアフリカは日本より進んでおりノウハウがない、ということだった。
- ・ マクロよりミクロのロジスティックスを見るということだが、どういう人材に見てもらうのがいいのか。

(杉本氏)

- ・ ガーナの政府部門の中核にいる個々人のスタッフの専門性は決して低くない。問題はそれらの個々の人材能力を統合して何かを生み出す組織としての能力に大きな欠陥があることである。そのような欠陥を正すには高度な専門性を有するある分野のスペシャリストよりも、ある意味でのアマチュアリズムを持った人の方が物事の原点から考えようとするので適している場合が多い。理想は T 字型人間。幅広い見方ができながら、専門性を持つもの。一例を挙げると、マラウィの保健省が利用している District Implementation Plan (DIP) Software という非常に実務的で優れた予算策定ソフトは財務の専門家ではない保健分野の専門家が中心になって作成したもの。

その他

(質問・コメント)

- ・ マラウィに関し、Table1 においては Target が明記されているのに、教育省で利用する Table3 においてはその Target が抜けている。これはどういうことか？ また Overhead cost においてもログフレームに基づいた活動基準予算管理が必要だと思うが発表資料ではそうになっていない。

(杉本氏)

- ・ 発表便宜上の処置で Table3 にも Target は導入済み。Overhead Cost におけるログ・フレ

ームの適用は成果との兼ね合いでの実務的な負担を避けるのと、当該省庁の固有のサービスのログ・フレームを中心に予算策定手順を構成するといった枠組（メイン・ストリーム）には収まらないので敢えてはずしたものであり、間接部門においても活動に基づいて予算を積み上げるといった基本が重要であることに変わりはない。

(質問・コメント)

- ・ アフリカの難しさの一つに 文化的な予算配分インセンティブとしての「拡大家族主義」がある。マラウイの Proposed List(別添 4 の Table3)を提示した時の保健省との温度差や反応はどういったものだったか。

(杉本氏)

- ・ 独立心が足りない場面は多々あったが、考え方や技術面は末端までよくキャッチアップしようとしている努力が感じられた。

(質問・コメント)

- ・ 他ドナーの PFM 支援に関する取り組みで、日本と違い面白いと感じた取り組みはあるか。

(杉本氏)

- ・ 個人の経験から、興味を引くようなものはこれまでなかった。

以 上