

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～」にかかるアンケート結果

< 質問 1 >

杉本氏の講演に対する感想をお聞かせ下さい。

- ・ 事例に基づいたお話で非常に興味深いものでした。ともすれば知識不足からか公共財政管理への支援に消極的になりがちな風潮もある中、今後の具体的な支援の内容への示唆を含む説得力のあるお話でした。やはりもう少し時間のゆとりがあればよかったかと思います。
- ・ 具体的な事例に基づく講演で、とても分かりやすく参考になる内容でした。
- ・ 非常に刺激を受け、勉強になりました。
- ・ もう少し Q&A、意見交換の時間があればよかった

< 質問 2 >

杉本氏の講演内容に関し、杉本様に対するコメント、質問があればお教え下さい。

- ・ 政府の能力強化はワークショップや研修や制度の改善だけで強化されるものではなく、緊迫した状況の中での必死の試行錯誤と経験の蓄積があって、ようやく達成できるのではないかと思います。そもそも国家としての一体感や主体性が不足し、何度財政破綻してもよいような状況では、難しいように感じられます。結局は、一朝一夕の妙薬はなく、いろいろなセクターからじっくり取り組んでいくしかないように思われます。

【杉本氏回答】

まったく同感です。講演の際に「精神的独立」ないところに「経済的独立」なし、その「精神的独立」を妨げるような「やってはいけない」行為を、各ドナーは支援の名の下にやっているのではないかと、言ったのはそのようなことです。

- ・ 財政管理がトータルマネジメントである、PFM は囲い込みであるといった洞察にはなるほどと納得いたしました。具体例でガーナ、マラウイの予算の改善案を示していただいたことも分かりやすくよかったと思います。但し、予算の不効率の原因として、JICA 技協を初めとしたドナーの協力の金額情報不開示があるということでしたが、外国人協力は現地価格と比較して高額なため、困難だと思えます。また、協力情報の共有自体は SWAPS の進展の中である程度は進んでいると思えます。

【杉本氏回答】

JICA エクスパート及びその他ドナー支援の例を引いて、ドナー側が金額情報を開示しない(あるいはできない)、と言ったのは事実を指摘したもので、それに続くメッセージは「だからドナー情報 (External Information Sources) に頼ってはだめで、Internal Information System 等を強化していかなければ国の方向性を誤る」ということです。もちろん、講演時に引き合いに出した一部ドナー(例: USAID、アフリカ開発銀行)のような不誠実な対応は改めるべきで、情報開示の面で協力できることは積極的に行うべきであるが、JICA の例のように戦略的に開示したくないものまで開示する必要はない、とも講演時に申し上げ、開示がなくても独自に合理的な「援助・債務情報」を作っていくために受入国側(この場合はガーナ政府)がとるべき処方箋を提示しました(プレゼン資料「ガーナ」の8ページ目参照)。現在は、ドナー側から開示がないものは記録に参入しない、といった不合理がまかり通っています。

- ・ 予算制度改革に関し、PDCA サイクルを導入する際、最も困難な点は、評価結果を予算編成に反映する点だと考えています。この点につきまして、杉本様のご経験でどのように対処されたか、ご教授いただけると幸いです。

【杉本氏回答】

活動基準予算策定 (ABB: Activity-Based Budgeting) を徹底し合理的に行うことがフィードバック機能を有効化する基礎になります。換言すると、ABB はフィードバック機能をも内蔵するシステムといえます。次期の予算を ABB で組むときはゼロ・ベースに立ち返り、その期に設定された目標から実務的に演繹した諸活動の内容・ボリュームを特定化して、それぞれにいくらかかるか(つまり「単価 X ボリューム」)を見積り (Costing) 積み上げていくわけです。その際にしっかりとした ABB では、目標達成のために遂行する活動の種類 活動量 必要となる費目の種類 各費目の単価水準 を決めていくときに当然前年度以前の実績や、経験に基づく学習効果が反映されます。同じ若しくは類似の目標の下での過去の失敗活動や、本年度に大幅に予測の狂った単価を次期の見積りにそのまま採用するようなことはしないでしよう。また逆に、効果の上がった活動ややり方は以後の活動計画作りに積極的に取り入れられるでしょう。マラウィ保健省の ABB マニュアルは、前年度の活動実績を斟酌したログ・フレーム作りをリマインドしています。ただし、以上を実現していくには単に ABB のみでなく、ABB を基礎とする会計システムが整合的に組み込まれていることが条件となります。

また、予算がロジカルに積み上がっていると Performance Audit 等の評価業務も非常にやりやすく、論理的なフィードバック(また、評価を受ける側の理解)もそうでない場合に比べてはるかに容易になることもイメージいただけると思います。

< 質問 3 >

GRIPS 開発フォーラム PFM 勉強会シリーズで、今後取り上げてほしいテーマ、また話を聴きたい講演者、運営面でのアドバイス等があればお教え下さい。

コメント

今回のような実務的なテーマを取り上げていただけると良いと思います。また、PFM をすでに導入し、その具体的な効果（良い効果、悪い効果双方）が現れている事例を紹介していただくと参考になります。

【GRIPS 担当者回答】

企画書にあるとおり、今後も援助実務家の方を主要聴講者と想定した勉強会を企画していきたいと考えております。

PFM 改革の効果を総合的に判断するには改革始動からある程度の時間が必要だと考えています。PRSP 策定国におけるそのような事例は、少数ではあるもののいくつか存在しております。現在 GRIPS ではそのような事例に携わったことのある人材を講師として勉強会に参画していただくよう検討中です。

コメント

PFM という広い支援分野を各ドナーが自己の比較優位などから部分に切り取って支援しており、パッチワーク的になっているとお話があった。他ドナーが「財政支援」を行う中で、平行してどのような TA を行っているのかについても関心があります。

【GRIPS 担当者回答】

PFM 支援を活発に行っている Dfid、世銀等の途上国支援戦略の中で PFM 支援がどのように位置づけられているのか、という点については、第二回勉強会(7月27日(水))で尾崎隆夫氏に触れていただくこととしております。是非ご参加下さい。PFM を新たに勃発してきた 1 支援セクターとして捉えて囲い込みするのではなく、財政支援、技術支援、プロジェクト支援等と有機的に関連させて、途上国の開発プロセスを「自立回転」させるように戦略的に援助を投入していくことが重要だと考えております。

コメント

本来のプログラム上はおそらく「質疑応答・議論」の時間を設けていただいたかと思いますが、結果的に削られてしまい残念な面もありました。発表者の方はもちろんですが、参加者の中にも多くリソースパーソンを含んでいるかと思いますが、議論への時間配分をしていただければ幸いです。PFM の理解を深めるとともに、今後の案件形成に向けての課題を整理できるといいと思います。

【GRIPS 担当者回答】

タイムマネジメントの拙速さは反省しております。「参加型勉強会」というコンセプトは堅持しておりますので、次回以降の勉強会では参加者の議論時間も確保できるよう時間配分により配慮したいと考えております。それでも時間内で拾いきれない質問、コメント等が出てくる場合はこのアンケートを通じて対応していきたいと考えております。また、本勉強会シリーズでは、2時間の講演における「知識の吸収」以上に、講演を軸とした定常的なネットワーク構築も重要な目標として掲げております。そのネットワークを活用しての日常からの知見共有効果も期待するところです。

コメント

国内の自治体など公的機関に対して監査法人がどのようなコンサルティングを実施しているか紹介があると参考になると思います。

【GRIPS 担当者回答】

英国はサッチャー政権時代の行財政改革で培った経験と人材を、途上国での PFM 支援に活かしていると考えられます。現在日本でも活発に行われている行財政改革の実態に焦点を当てて、その日本国内の経験と人材が日本の援助実務にどのように活かせるのか、といった視点からの勉強会も行えないかと現在計画中です。

以 上

(当日議論に関連しての追加参考資料 - マラウィでの PFM 支援ドナー一覧表)

List of Major Assistance for PFM Strengthening

Full Name	Acronym	Donor	Area in PFM
Medium Term Expenditure Framework Phase Two	MTEF II	All Major Donors	Comprehensive
Malawi Financial Accountability Action Plan	MFAAP	World Bank	Comprehensive
Financial Management, Transparency and Accountability Project	FIMTAP	World Bank	Execution Evaluation
The Third Fiscal Restructuring and Deregulation Program Technical Assistance Project	FRDP III-TA	World Bank	Comprehensive
Integrated Financial Management Information System (Subprogram of FIMTAP)	IFMIS	World Bank	Execution Evaluation
Institutional Support Project		AfDB	Execution
Capacity Building Project for Economic Management and Policy Coordination	CBPEMPC	EU	Policy, Planning
Technical Assistance to MOF, MOH and NRA in Financial Management SAF IV		EU	Execution Evaluation
Government Assistance Project	GAP	CIDA	Policy, Planning
Project on Economic Governance	PEG	CIDA	Policy, Planning Budgeting
Support to NDI for Capacity Building Activities for Parliamentary Committees		DFID	
Support to MTEF II Preparation		DFID	Budgeting Execution
Institutional Co-operation between MOF, MOEPD, the National Statistical Office and Statistics Norway		NORAD	Policy, Planning
Institutional Co-operation between the National Audit Office of Malawi and the Swedish National Audit Office		NORAD	Execution Evaluation
Monitoring and Evaluation Master Plan		UNDP	Policy, Planning
Macro Economic Advisory Services		GTZ	Policy, Planning Budgeting
Support to NDI for Capacity Building		USAID	Policy, Planning

Sources: “Budget Reform Program: Proposed Three Year Work Plan 2004-2007”(Draft for Discussion)

“Institutionalization of Communications Links between Planning and Budgeting Institutions” (Zero Draft) Dr. Aues Scek, GTZ Economic Advisor to MOEPD)

“Country Assessment and Action Plan for PIPCs (Draft)” April, 2004, IMF World Bank