



2005年7月27日

政策研究大学院大学 (GRIPS)

開発フォーラム 公共財政管理シリーズ(2)

「国造り」に対する公共財政管理支援の戦略的配置(序説)

有限会社 コンサルティングハウス
ミネルヴァのふくろう

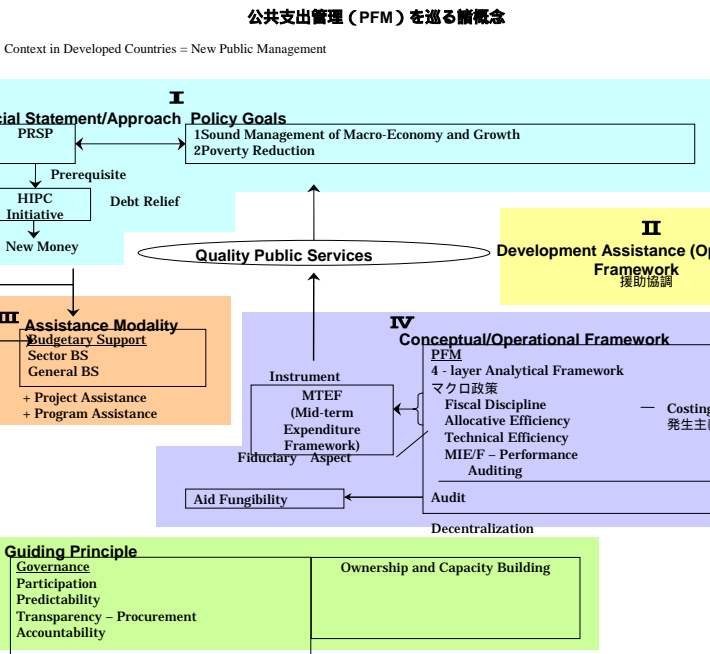
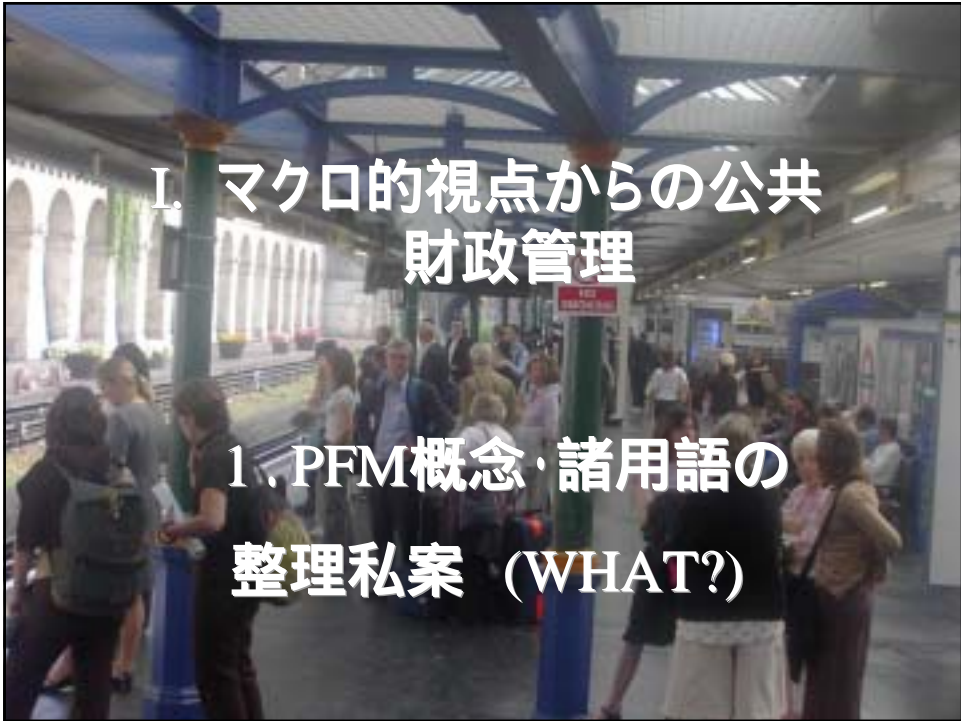
代表 尾崎 隆夫

「議論のためのCatalystとしての話」の内容

- I. PFMについて徒然と考える事
- II. マクロ的視点からの公共財政管理
 1. PFM概念・諸用語の整理私案
 2. ODAとPFMの意義(特にサブ・サハラの文脈で)
 3. 援助する側から見たPFMの戦略的配置
 4. WB/ADB/DfIDの戦略的な取り組み等
- III. 自立的開発に向けた日本のPFM支援



1. 概念・用語等の理解についての「同床異夢」と言葉の一人歩き(「参加」・「説明責任」等)
2. PFMは公的開発援助(ODA)の効率化のためのPanacea でも“Once-for-all”でもない。
3. PFMは「唯一目的」的な支援分野とも限らない。(他セクター支援との密接なインターフェイス)
4. キャパシティ・ビルディング: 米国MBA的発想 (Top-down) と「日本的経営論」・「QC運動」的発想 (Middle-led Bottom up)
5. 「参加型」開発とは何か? 援助する側の論理?
6. 持続型開発の主体は誰か? NPMとPFM: 民主主義の成熟度・社会的民度のDCs・LDCsにおける乖離
7. 政策目標達成のために、「マクロ=戦略」は希少資源の再配分を視野に入れ、「プロセス=戦術」は資源配分を所与とする。



PFM Policy Issues and Operational Tools

PFM Layers	Policy Issues	Policy Tools
Fiscal Discipline	マクロ経済運営(成長・安定・分配、税収等)、債務戦略(借入れ・返済計画)	5ヵ年計画、PRSP、債務持続性分析(比率分析)、統計、FMIS (CS-DRMS等)
Allocative Efficiency	予算制度、セクター開発戦略、援助資金の流用性、地方分権化と財源・権限委譲、Off-Budget、 政策・事業評価	一般・セクター財政支援 、Common Basket MTEF、Budget Calendar, Primer on Budget, FMIS、 費用便益分析、Performance Indicators
Technical Efficiency	Fiduciary Aspects, PEFA-Financial Recording and Reporting	公的発生主義会計、FMIS、調達管理(評価・支払い権限等)、事務分掌規定
Monitoring /Evaluation	Policy Evaluation, Value for Money Auditing (政策評価)	Performance Indicators, 重層的監査制度 (Compliance and Performance Auditing) ⁷

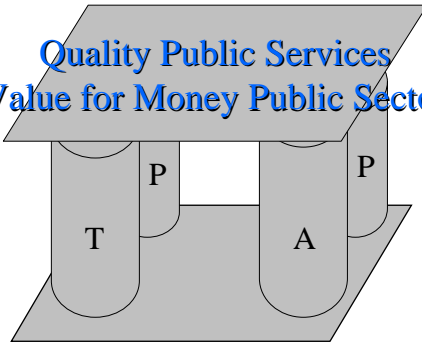
PFM Cross-Cutting Issues (戦略的視点)

1. Capacity Building and Incentive System
➡ Seminar and Workshop, Manuals
2. Financial Management Information System (FMIS) ➡ Computer System (IT)
3. Rules and Regulations, and Job Description ➡ Manuals

PFM援助の「金太郎飴3点セット」

4 Pillars of Governance (PPTA)

Quality Public Services
(Value for Money Public Sector)



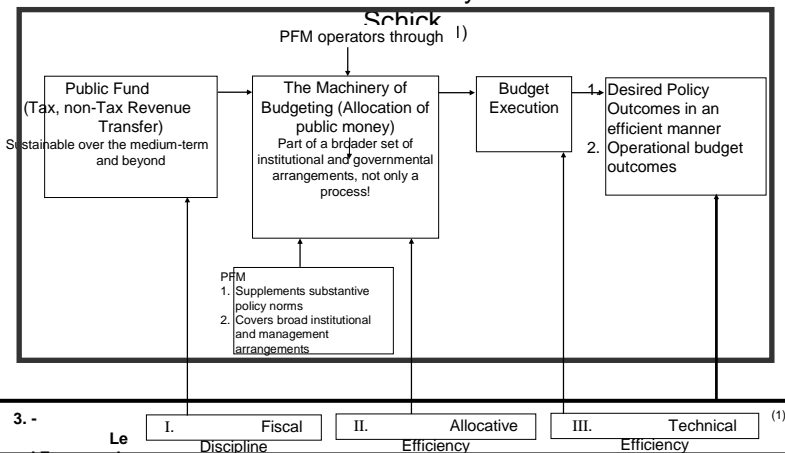
Good Governance

- P: Predictability (予測可能性-法的・制度的枠組み)
- P: Participation (計画-実施・評価プロセスにおける参加)
- T: Transparency (透明性-情報の開示)
- A: Accountability (説明責任-責任の所在)

9

PFM戦略策定・戦術実施のための分析枠組み

PFM Framework by Dr. Allen Schick



(1) Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, 1998, pp.1-3 参考
に作成



PFMの背景(1)

希少資源市場の失敗の非効率的配分
(経済的厚生極大化の失敗)

失敗の種類	原因	発展的推移
市場の失敗	独占・寡占、平均費用低減産業、外部性、公共財	古典派から新古典派へ(政府の市場介入)、ケインズ経済学
政府の失敗	官僚主義、前例主義、秘密主義、非結果指向型、無責任、汚職	NPM (New Public Management), PFM
組織の失敗	プレッシャー下にある経営陣の誤判断、個人・組織業績評価システム・Tribunary制度の不備	経営陣・中間管理層への過度の予算・人事・行政権限の集中排除、日本型経営システムの導入

1. 「公共財政管理」とは何か、何故必要か


PFM Philosophers

A. 行政・援助理念 (Conceptual Framework) としての「公共財政管理」

1. PFM Philosophers (UK: Mick Foster, USA: Michel Holmes, India; Sanjay Pradaan *etc.*)
2. 過去の援助に対する反省・自省  先進諸国の援助理念・システムの押付けと安易なTA (援助する側の論理)
3. 結果として「援助される側」にOwnership・Self-sustainability涵養の失敗
4. 一つの援助戦略としての財政支援(BS)・Poverty Expenditure Tracking Survey (PETS)による自立型国作り・持続的開発 + 他援助様式との組み合わせ (BSのみがPFM支援とは定義されていない)
5. 被援助国とDevelopment Partnersの協働による「公共財政管理」 (Governanceの確保)

(M. Foster, *Integrating Aid into Budget Management*, ODI Paper, 1999, pp.1-4)

B. 援助実務 (Operational Framework) としての「公共財政管理」

 実施枠組み (Policy Triggers等)・政策的ツールの開発・実践

13

PFMとFungibility

(援助の流用可能性)

- 援助資金の流用可能性 ドナーの意図と異なる予算配分が行なわれる可能性

軍事費・汚職の増加など



ドナーによる援助資金の使われ方 (予算配分) のチェックが必要



WB: Expenditure Tracking Survey 等

14

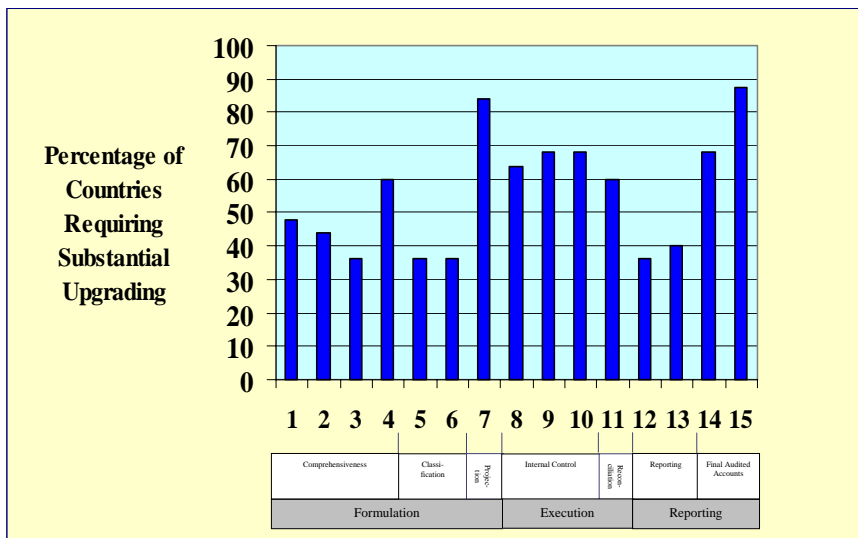
HIPC Application

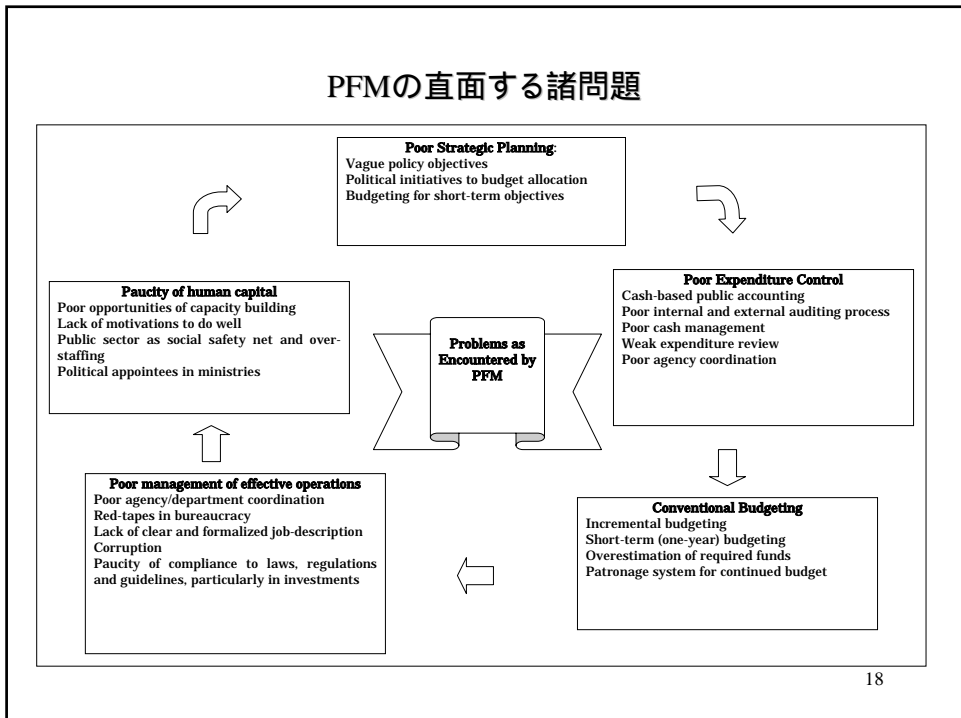
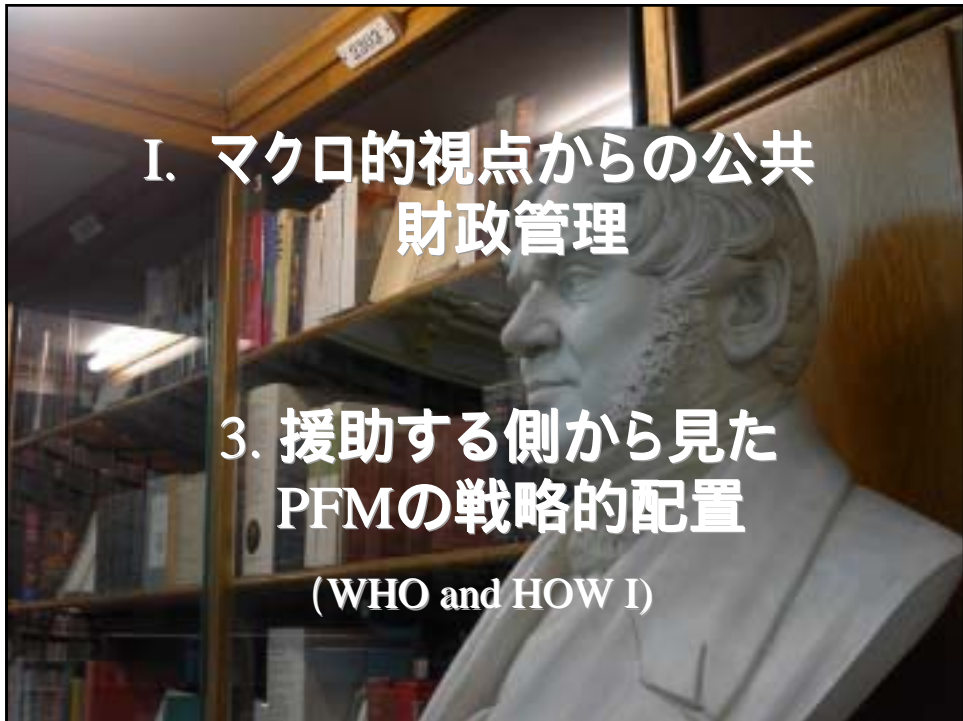
(Bill Dorotinsky, *Budget Execution: Overview*, WB PRMPS, May 2001)

Budget Management		Benchmark Description
Formulation	Comprehensiveness	
	1. Composition of the budget entity	"Close-fit or better" to GFS definition of general government
	2. Limitations to use of off-budget transactions	Extra (or off) budget expenditure is not substantial
	3. Reliability of budget as guide to outturn	Level and composition of outturn is "quite close" to budget
	4. Data on donor financing	Both capital and current donor funded expenditures included
	Classification	
	5. Classification of budget transactions	Functional and/or program information provided
Execution	6. Identification of poverty-reducing expenditure	Identified through use of classification system (e.g., a virtual poverty fund)
	Projection	
	7. Quality of multi-year expenditure projections	Projections are integrated into budget formulation
	Internal Control	
Reporting	8. Level of payment arrears	Low-level of arrears accumulated
	9. Quality of internal audit	Internal audit function (whether effective or not)
	10. Use of tracking surveys	Tracking used on regular basis
	Reconciliation	
	11. Quality of fiscal/banking data reconciliation	Reconciliation of fiscal and monetary data carried out on routine basis
Reporting	Reporting	
	12. Timeliness of internal budget reports	Monthly expenditure reports provided within four weeks of end of month
	13. Classification used for budget tracking	Timely functional reporting derived from classification system
	Final Audited Accounts	
	14. Timeliness of accounts closure	Accounts closed within two months of year end
	15. Timeliness of final audited accounts	Audited accounts presented to legislature within one year

Relative Need for Upgrading

WB, Bill Dorotinsky





戦略としてのBudget Reform (1)

従来の予算策定の問題点

1. Single-year Budgeting 単年度主義
年度内の予算執行が優先される。
2. Line Item Budgeting
予算費目ありきで、予算費目についての必要性、配分の優先度について評価なし。
3. Non-Program Budgeting
開発予算・経常予算の分離
4. Isolated Budgeting
プロジェクトありきの予算配分で、全体計画との関連性のアセスがされない。

19

政策ツール(戦術)としての 中期支出枠組み

(MTEF: Mid-Term Expenditure Framework)

- 単年度主義から複数年度(2~3年)予算執行へ
- 前年度ベースからActivity-BasedまたはPerformance-Based Budgetingへ
- 執行状況のモニタリング・評価・監査(内部・外部)
- 開発予算・経常予算の統合



セクター間の再配分可能
枠組みの中での繰越可能

20

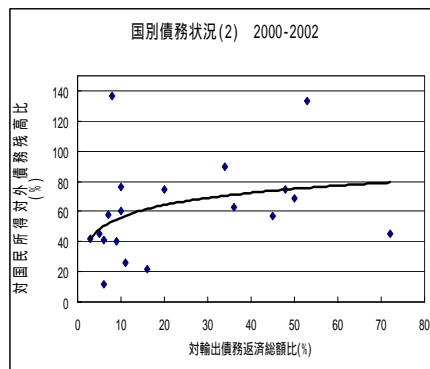
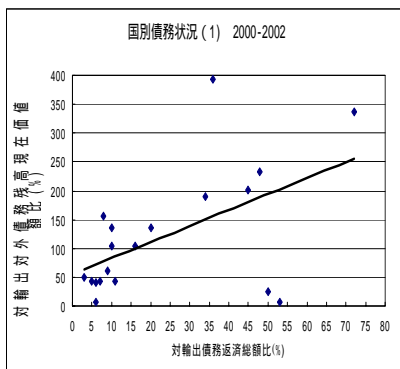
債務管理・返済能力評価に対する戦略的接近事例:モルディブ)

定量分析:問題意識の所在

1. モルディブの現時点における累積債務残高 (DOD) は約US\$310 mil、GDPの47.8%である。
2. 一方、モルディブ政府は、津波災害復旧に関わるUS\$30-35 milの借款要請を考えている。
3. この想定借款額は同国対現累積額の10%以上に相当する。
4. 果たしてモルディブは借款返済能力があるのか？また開発政策・債務管理を担当する公的部門(政府・中央銀行)の行財政メカニズムの現状並びに当事者能力はあるのか？

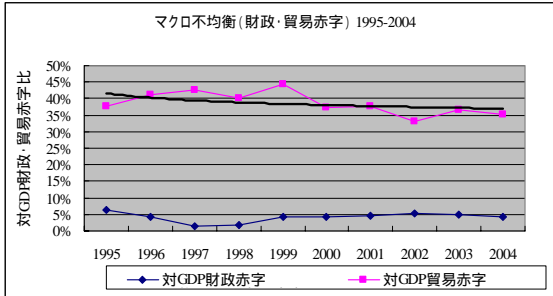
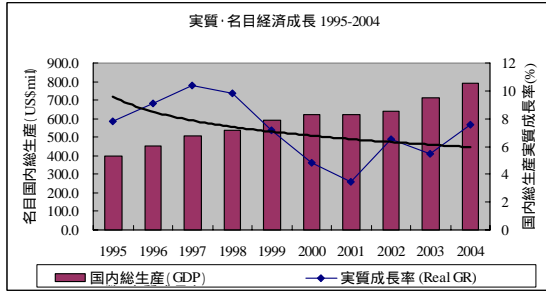
21

債務状況の国際比較



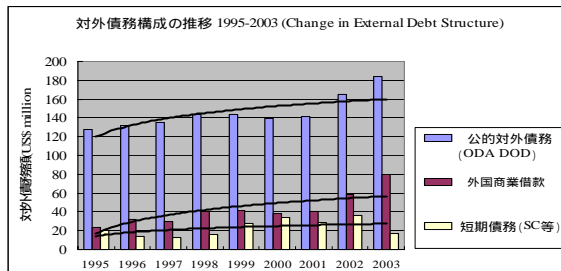
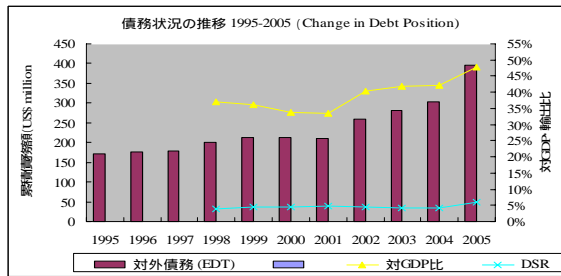
22

マクロ成長と不均衡 1995-2005



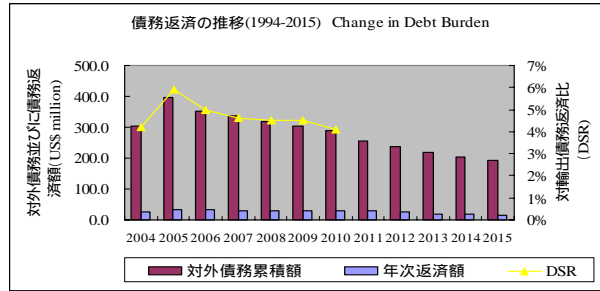
23

債務状況 (Debt Position) 1995-2005



24

債務返済の推移並びに借款条件



(a) 貸付条件

	Baseline Model	Alternative
借款期限	30年	40年
支払猶予期間	10年	10年
金利	0.9%	0.75%

シミュレーション

	ケース 1 (40億円)	ケース 2 (30億円)
Baseline Model (通常貸付条件)	2,840万円 (US\$0.26 million)	2,130万円 (US\$0.19 million)
Alternative (譲許性貸付条件)	2,060万円 (US\$0.19 million)	1,540万円 (US\$0.14 million)

新規借款による最も高い債務返済額を想定しても、追加的なDSR数値は0.16%、また財政への追加的負担は0.1%である。

DSRから見る債務返済・輸出額による債務健全性へのインパクト(2変数偏曲点シミュレーション・モデル)

DSR	Debt Service																								
	4.2%	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5						
Export	0.50	6.7%	7.6%	8.4%	9.2%	10.1%	10.9%	11.8%	12.6%	13.4%	14.3%	15.1%	16.0%	16.8%	17.6%	18.5%	19.3%	20.2%	21.0%						
	0.55	6.1%	6.9%	7.6%	8.4%	9.2%	9.9%	10.7%	11.5%	12.2%	13.0%	13.7%	14.5%	15.3%	16.0%	16.8%	17.6%	18.3%	19.1%						
	0.60	5.6%	6.3%	7.0%	7.7%	8.4%	9.1%	9.8%	10.5%	11.2%	11.9%	12.6%	13.3%	14.0%	14.7%	15.4%	16.1%	16.8%	17.5%						
	0.65	5.2%	5.8%	6.5%	7.1%	7.8%	8.4%	9.0%	9.7%	10.3%	11.0%	11.6%	12.3%	12.9%	13.6%	14.2%	14.9%	15.5%	16.2%						
	0.70	4.8%	5.4%	6.0%	6.6%	7.2%	7.8%	8.4%	9.0%	9.6%	10.2%	10.8%	11.4%	12.0%	12.6%	13.2%	13.8%	14.4%	15.0%						
	0.75	4.5%	5.0%	5.6%	6.2%	6.7%	7.3%	7.8%	8.4%	9.0%	9.5%	10.1%	10.6%	11.2%	11.8%	12.3%	12.9%	13.4%	14.0%						
	0.80	4.2%	4.7%	5.2%	5.8%	6.3%	6.8%	7.3%	7.9%	8.4%	8.9%	9.4%	10.0%	10.5%	11.0%	11.5%	12.1%	12.6%	13.1%						
	0.85	4.0%	4.4%	4.9%	5.4%	5.9%	6.4%	6.9%	7.4%	7.9%	8.4%	8.9%	9.4%	9.9%	10.4%	10.9%	11.4%	11.9%	12.4%						
	0.90	3.7%	4.2%	4.7%	5.1%	5.6%	6.1%	6.5%	7.0%	7.5%	7.9%	8.4%	8.9%	9.3%	9.8%	10.3%	10.7%	11.2%	11.7%						
	0.95	3.5%	4.0%	4.4%	4.9%	5.3%	5.7%	6.2%	6.6%	7.1%	7.5%	8.0%	8.4%	8.8%	9.3%	9.7%	10.2%	10.6%	11.1%						
	1.00	3.4%	3.8%	4.2%	4.6%	5.0%	5.5%	5.9%	6.3%	6.7%	7.1%	7.6%	8.0%	8.4%	8.8%	9.2%	9.7%	10.1%	10.5%						
	1.05	3.2%	3.6%	4.0%	4.4%	4.8%	5.2%	5.6%	6.0%	6.4%	6.8%	7.2%	7.6%	8.0%	8.4%	8.8%	9.2%	9.6%	10.0%						
	1.10	3.1%	3.4%	3.8%	4.2%	4.6%	5.0%	5.3%	5.7%	6.1%	6.5%	6.9%	7.3%	7.6%	8.0%	8.4%	8.8%	9.2%	9.5%						

DSR 5-10% ベンチマークとするモルディブ政府にとり、今後の何らかの事情による年次債務返済額の拡大或いは外貨獲得額が減少したと仮定した場合、2変数を同時に増減変化させると、8%のDSRを確保する領域に、例えば対2004年度実績額から輸出額10%減に対し年次債務返済額は70%の上昇まで耐えられる結果となる。仮に外貨収入が2004年度実績と同額の場合、DSR8%は年次債務額90%増までならインパクトを吸収し得る。仮に10%ベンチマーク数値とするならば、2004年度外貨収入に対し年次返済額は250%までの増加率まで許容できる

債務残高(DOD)についての重回帰分析


$$Y = -122 + 14.0 X_1 - 2.1X_2 - 4.6X_3 - 0.6X_4$$

(Y: 債務残高、X₁: 国内総生産、X₂: インフレーション、X₃: 財政赤字、X₄: 貿易赤字)

Findings and Policy Implication

標準回帰係数からモルディブの債務高に対し、国民総生産・インフレーション・マクロ不均衡(財政・貿易赤字)いずれも同程度にインパクトを持っている。その中では、財政赤字が一番大きなインパクトを与える要素であることが分かる。これは過去10年間における財政赤字を中央銀行・外国商業借款・短期借入れで補填してきた債務状況を反映しているものと思われる。従って今後のモルディブの債務管理については、IMFも指摘するように財政赤字の抑制並びに譲許性の高い借款借入れによる経済運営を行うことが肝要と思われる。

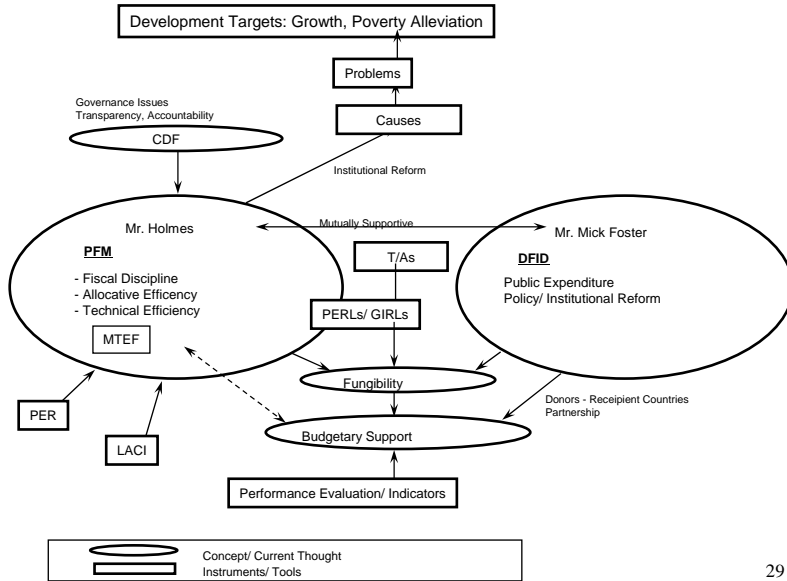
27



I. マクロ的視点からの公共 財政管理

4. WB/ADB・DFIDの 戦略的な取組み (WHO and HOW II)

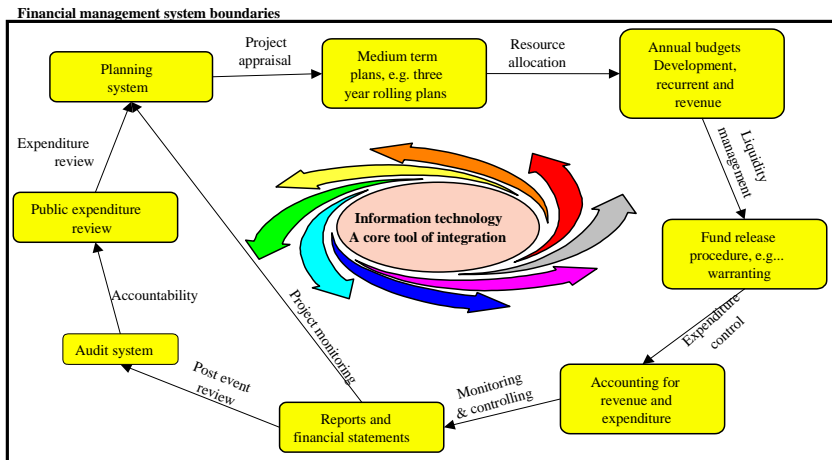
Conceptual Framework of Public Expenditure Management



29

Expenditure Management Cycle

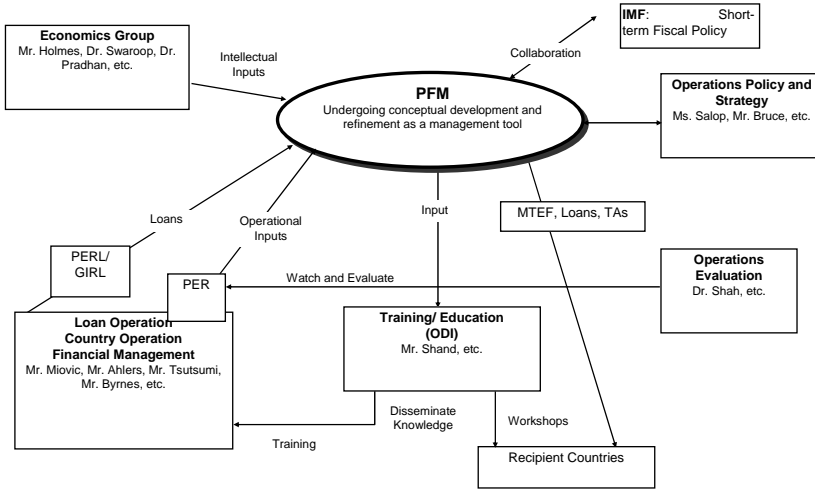
Bill Dorotinsky, *Budget Execution: Overview*, WB PRMPS, May 2001



Source: **Integrated Financial Management**, Michael Parry, International Management Consultants Limited. Training Workshop on Government Budgeting in Developing Countries. THE UNITED NATIONS, December 1997.

30

Players of the Public Expenditure Management Game in The World Bank



* 枠の大きさは業務のウェイトを示すものではない
Source: 調査団作成

31

個別案件審査要件 - Without PFM と With PFM



1. Without PFM – 従来型

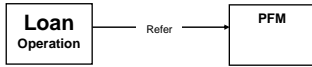


2. With PFM

32

世界銀行・アジア開発銀行融資業務における PFMの位置付け (4つの可能選択肢)

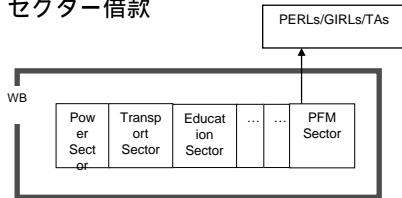
1. Country Assistance Strategy (CAS), Economic Sector Work (ESW) 的 PFM



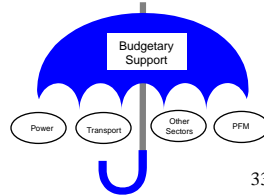
2. 環境・経済分野等と同様、審査要件の1部

Various Aspects for F/F, Appraisal	Power	Transport Other Sectors
	Economic Aspects		
	Social Aspects		
	Environmental Impact		
	PFM		

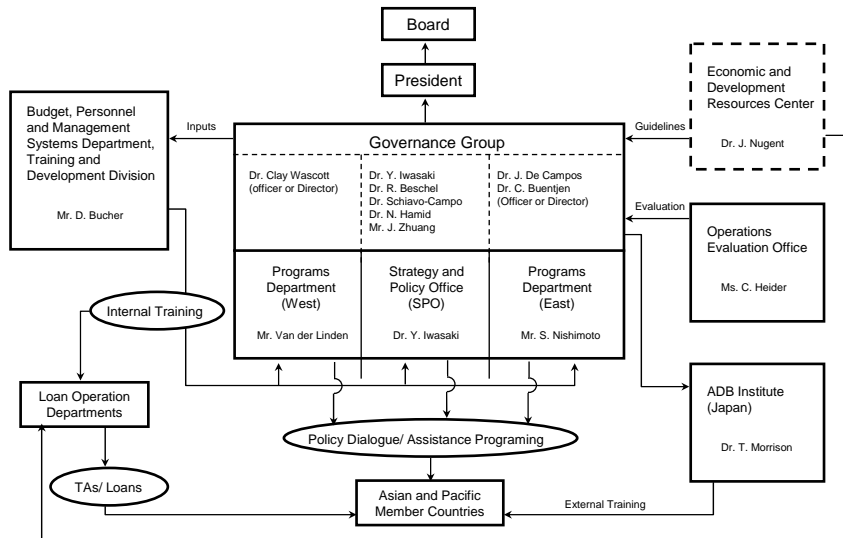
3. 他セクターと横並びPFMセクター借款



4. Budgetary Supportの傘の下での他セクター横並びPFMセクター借款



Players of the "PFM Game" in ADB



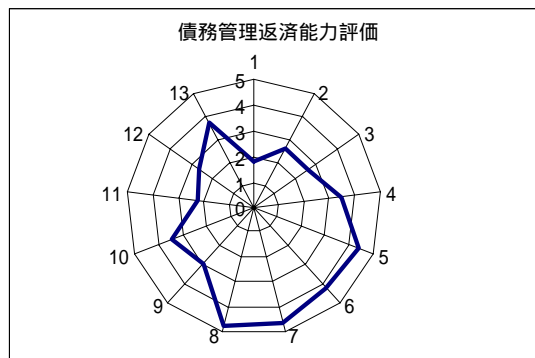
債務管理・返済能力評価に対する戦略的接近事例:モルディブ)

定性分析DFID: Human Capacity Building Program in Sub-Sahara Countries and Debt Management Capacity Guide の枠組みから

- (1) 法的・組織制度的枠組み (Legal and institutional Frameworks)
- (2) 人的資源 (Human Resources)
- (3) インセンティブ・業務環境 (Management, Supervision, Working Environment)
- (4) 資金実行 (Disbursement)
- (5) 財務管理・報告 (Financial Reporting)
- (6) 債務返済能力 (Serviceability)
- (7) マクロ経済推定 (macroeconomic Projection)
- (8) 貧困削減計画並びに予測 (Poverty Reduction Programming and Forecasts)
- (9) 債務状況並びにリスク分析 (Portfolio and Risk Analysis)
- (10) 債務戦略分析 (Debt Portfolio and Risk Analysis)
- (11) 政策的コミットメント及び指導力 (Political Priority and Leadership)
- (12) 透明性・評価並びに監理 (Transparency, Evaluation, and Control)

35

財務省・計画省・中央銀行による自己評価と援助側評価



債務管理上の諸制約：関係する組織・制度面の法的整備の不備、絶対的に不足な人的資源、政策文書「債務戦略 (Debt Strategy)」など中長期の枠組みにおける対外債務借入れ・返済計画並びに具体的プログラムの策定並びに定量的分析能力等「債務管理に係るソフト面」の経験・知識の不足。「政策課題」として人的資源の強化 (Enhancement of Human Capacity, Human Capacity Building) 並びに債務管理に係る法的・制度的 (手続き) 整備・文書化に関する喫緊の必要性。

36

総括的評価（Conclusive Remarks）と 今後に勘案される債務政策の政策課題

1. 健全なマクロ経済運営並びに債務管理戦略
2. 公共財政管理の枠組みに拠る公的部門運営と債務戦略
3. 円滑な国際援助社会との連携
4. 債務政策に係る今後の政策課題
 - (1) 人的資源の量的・質的不足
 - (2) 総合的「債務戦略」策定の必要性
 - (3) LDC卒業による無償援助・譲許性借款の相対減少と商業借款による債務負担増
 - (4) 外礁諸島との格差是正に伴う政府支出の増大

37

III. 自立的開発に向けた 日本のPFM支援

はたして日本は戦略論（マクロ的接近）的思考と
実践において絶対劣位・比較劣位にあるのか？

援助理念・戦略と援助様式 (日本と英国・世銀・IMFの比較)

	援助理念	援助戦略	援助様式
日本	自助努力	社会・経済 インフラ整備	プロジェクト 援助
英国 (DfID) WB/IMF	Ownership	Public Sector Reform, Government Reengineering,	Program Assistance, Budgetary Support

“The Public Sector” includes central/local governments, central bank, supreme audit institution, parastatals.

39

今後の日本によるPFM支援の方向性(1) 適正かつ円滑な手続き(Due Process)

- Policy Framework(戦略論)
 - 欧米コンサルタントが得意な分野(言葉も含めて)
- Operational Framework(戦術論)
 - 日本のコンサルタントの強みが発揮できる分野(PCMなどを活用した問題解決・改善策の提案など)

両者の組み合わせによるPFM支援



実効性のあるPFM支援

40

今後の日本によるPFM支援の方向性(2) 政策・計画(戦略)と予算配分(戦術)のリンケージ

- Policy Framework, Strategy Formulation (PRSP, Sector Strategy Paper, etc.,)
 - 欧米コンサルタントが得意な分野(言葉も含めて)
- Operations (Budget Execution)

日本のコンサルタントの強みが発揮できる分野(PCMなどを活用した問題解決・改善策について詰めのある提案など)

両者を繋げるPFM支援(計画と予算配分のLinkage)



日本の戦略的PFM支援